

# LEREN VAN EN TIJDENS DE OMGEVINGSWET

ARTIKEL

EELKE HORSELENBERG

Adviseur Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

**A**l enkele jaren is er een verschuiving waarneembaar in de rol van de overheid en die van burgers, richting een zogenoemde participatiesamenleving. Beleid en uitvoering komen steeds vaker tot stand samen met de maatschappij, in plaats van dat beleid en uitvoering door de overheid, voor burgers, worden vormgegeven. Deze veranderende verhouding vindt ook zijn weerslag in nieuwe wetgeving. De Omgevingswet is hier een typisch voorbeeld van.

Deze wet is met recht een ware transformatie te noemen van de wijze waarop gemeenten omgaan met de fysieke leefomgeving. Namelijk een integrale benadering van de leefomgeving, waarbij sectoren als ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur niet langer gescheiden zijn. Dit vooral om procedures voor gebruikers begrijpelijker en voorspelbaarder te maken.

De focus ligt nadrukkelijk op de nieuwe rol van de overheid. Zo dient de gemeenteraad een Omgevingsvisie op te stellen, waarbij de wet voorschrijft dat deze in samenspraak met de samenleving tot stand komt. Een Omgevingsvisie dus *van* de samenleving en gemeente in plaats van een visie door de gemeente *voor* de samenleving. Dit vraagt van de gemeenteraad om in vertrouwen zaken los te laten en over te laten aan die samenleving.

Een nieuwe wet, een nieuw traject, en toch zoveel lessen die we hierover al geleerd hebben die van pas komen. Maar in dit proces valt ook veel te leren van elkaar, zowel voor griffiers als raadsleden als de gemeentelijke organisatie.

## De Omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2019 in werking. Het kader en de AMvB's zijn er. Ook wordt er gewerkt aan het Digitale Stelsel Omgevingswet, de structuur van de informatievoorziening die de wet ondersteunt. Moeten gemeenten wachten tot dit allemaal klaar is? Nee! De invoering van bijvoorbeeld de WABO en de decentralisaties in het sociale domein hebben bewezen dat vroegtijdig starten met het invoeringstraject problemen bij de uitvoering kan voorkomen of in ieder geval kan dempen. De bedoeling van de Omgevingswet is duidelijk: integraal werken, met oog voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De wet biedt gemeenten meer ruimte om eigen afwegingen te maken. Gemeenten doen daar al ervaring mee op via de Crisis- en herstelwet, die zorgt voor verkorte procedures en stimuleert om vernieuwende en duurzame projecten uit te voeren. Kortom: gemeenten doen er goed aan om nu te beginnen met de voorbereidingen op de Omgevingswet. Op alle niveaus, van strategisch tot operationeel.

### Kader Omgevingswet

De huidige wetgeving voor de fysieke leefomgeving is zeer complex en door de jaren heen versnipperd geraakt, en sloot niet meer aan op de vragen uit de maatschappij. Om wetgeving maar vooral besluitvorming en procedures eenvoudiger en transparanter te maken, is er de afgelopen jaren hard gewerkt aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Deze wet integreert een groot aantal wetten, daarnaast worden 117 AMvB's vervangen door vier AMvB's. De wetten die gebundeld worden hebben onder meer betrekking op: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De integrale benadering van de wet, veronderstelt ook een integrale werkwijze binnen de gemeente. Dat vraagt grote veranderingen binnen de gemeente. De gemeenten krijgen wel meer dan voorheen bestuurlijke afwegingsruimte in de fysieke leefomgeving en kunnen zelf bepalen in welke mate ze eigen regels willen stellen.

Voor de maatschappij betekent de Omgevingswet dat aanvragen voortaan via één procedure gaan verlopen bij één loket en dat die procedure minder tijd in beslag gaat nemen.

## Bezint eer ge begint; ambitiebepaling

Een grote verandering in denken en doen, vraagt om een duidelijke en realistische kijk op de ambitie van de raad rond de Omgevingswet. In hoeverre wil de gemeente gebruik maken van de ruimte die de wet biedt? Hoe groot is de veranderopgave die de wet met zich meebrengt in de manier van werken van de gemeente? Het gaat daarmee verder dan de ambitie van een raadscommissie binnen het fysieke domein.

Om deze ambitie te kunnen bepalen, zijn de volgende vragen voor een gesprek tussen alle spelers binnen een gemeente relevant:

- Wat voor gemeente ben je c.q. wil je zijn?
- Wat zijn je politiek-bestuurlijke ambities t.a.v. de leefomgeving en de verhouding gemeente – samenleving?
- Hoe groot zijn de maatschappelijke opgaven inzake de leefomgeving?
- Welke mate van maatschappelijk initiatief is er in de samenleving?
- Welke andere kaders zijn van belang voor het bepalen van een realistische ambitie, zoals beschikbare middelen?
- Wil je als raad de leidende rol hebben of laat je het initiatief aan het college om met een eerste aanzet te komen?
- Wil je je vooral op de externe opgaven en actoren in de leefomgeving richten of wil je je in eerste instantie op de eigen organisatie c.q. kosten en baten richten?

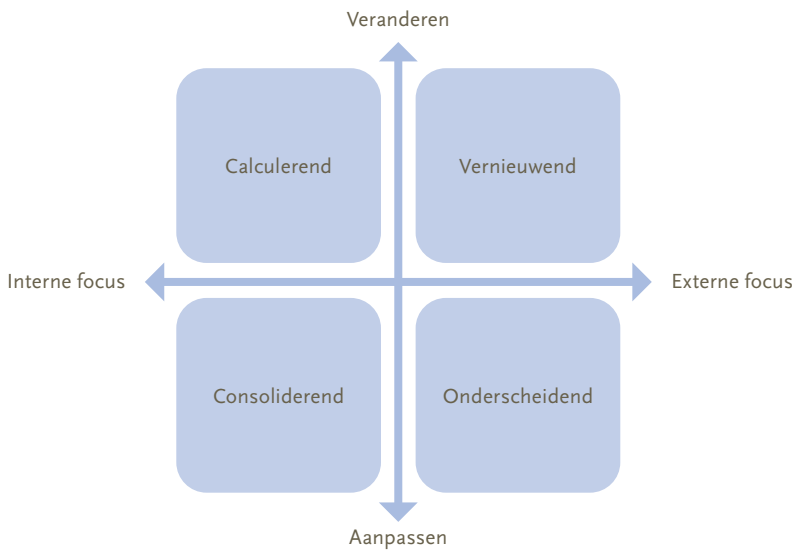
Het antwoord op dit soort vragen vormt de basis voor een passende aanpak van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

## Verander op een wijze die past bij de gemeente; verandertypen

Voor de transitie en transformatie van eerdere decentralisaties hebben gemeenten veel gehad aan de zogenoemde ‘archetypen’. Gemeenten zijn allemaal anders en kiezen op basis van hun karakteristieken de wijze van implementatie die hen het best past. Voor invoering van de

Omgevingswet zijn dergelijke ‘verandertypen’ eveneens benoemd om gemeenten een kader te geven om zelf te kiezen welke vorm het beste past bij invoering van de Omgevingswet. Deze vandertypen zijn voor griffiers van nut om na te gaan welk type bijvoorbeeld past voor het opstellen van de Omgevingsvisie; heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld net een structuurvisie samen met de samenleving opgesteld, dan is het wellicht zinvol om voor de Omgevingsvisie een consoliderende aanpak te kiezen. Ligt de structuurvisie al geruime tijd onder een ferme laag stof en is de raad er één van de actieve interactie met de samenleving, dan past hier wellicht beter de vernieuwende aanpak.

*Figuur*    *Verandertypen*



De keuze voor een vandertype is niet eenmalig. Afhankelijk van het onderwerp/aspect van de Omgevingswet dat op dat moment aan de orde is, kun je kiezen welk type het beste past. Het vraagt dus om flexibel schakelen tussen de typen en vooral kritisch kijken wat gezien de opgave, context en actoren de juiste keuze is. Dat is geen sinecure, daarom lichten we de typen hieronder verder toe.

**Consoliderend**

De consoliderende aanpak gaat uit van het kritisch kijken naar het huidig beleid en de plannen. Invalshoek is hierbij, dat in beeld gebracht wordt welke samenhang van bestaande stukken gevangen wordt in een nieuw omgevingsplan (of visie?), waar nodig aangepast.

Voor deze aanpak kan gekozen worden wanneer een gemeente recentelijk al veel stappen gemaakt heeft in het domein van de fysieke leefomgeving en een enkele laatste aanpassing nodig is. De aanpak werkt eveneens wanneer een gemeente ervoor kiest om eerst de minimale basis op orde te krijgen en in een later stadium kijkt welke andere mogelijkheden er zijn.

**Calculerend**

De calculerende aanpak is de benadering vanuit het businesscase denken: welke investeringen vragen bepaalde maatregelen en welke baten leveren deze maatregelen de maatschappij of gemeente op? Op basis van deze kosten-baten afweging wordt gekozen welke activiteiten opportuun zijn om op te pakken en welke (nog) niet.

Deze aanpak past onder meer wanneer de gemeente beschikt over beperkte middelen om het gehele traject te doorlopen. Ook kan het zijn dat een gemeente allereerst zaken wil oppakken met het hoogste rendement en vervolgens kijkt welke zaken er resteren en of hierbij gebruik kan worden gemaakt van ervaringen van andere gemeenten.

**Onderscheidend**

De onderscheidende aanpak is die van selecties maken. De Omgevingswet is omvangrijk, en mogelijk wil je als gemeente hier eerst ervaringen mee opdoen alvorens het groots en meeslepend aan te pakken. Het kan ook zijn dat bepaalde onderdelen van de gemeente/de opgaven voor de gemeente belangrijker of aansprekender zijn dan andere en daarom eerst hiervoor wordt gekozen. Niet alles tegelijk aanpakken dus, maar bijvoorbeeld een gebied kiezen en daar experimenteren met (een) nieuwe werkwijze(n).

**Vernieuwend**

Bij de vernieuwende aanpak kan alles en gaat het roer om. Nieuwe methodieken en organisatievormen worden toegepast. Met alle betrokkenen wordt open en verkennend in dialoog getreden over de nieuwe werkwijzen en mogelijkheden.

Aanleiding om voor deze aanpak te kiezen is dat gemeente en samenleving anders te werk willen gaan, de gemeente al sterk experimenterend bezig is of op zoek is naar nieuwe invalshoeken.

Gezien de opgaven waar de gemeenten maar vooral gemeenteraad en griffie voor staan, is het zinvol bij iedere stap te bepalen welk type het meest passend is en tot welke aanpak dit leidt. Het vraagt om kritisch kijken naar het eigen functioneren, handelen, de eigen wensen, maar vooral ook naar wat je kunt en mag verwachten van de andere betrokken actoren. Hieronder illustreren we dat aan de hand van een voorbeeld.

### **Keuze voor veranderaanpak bij opstellen Omgevingsvisie.**

De Omgevingswet schrijft voor dat de Omgevingsvisie participatief tot stand dient te komen. De verandertypen zijn bij uitstek geschikt voor de keuze op welke wijze je dit participatietraject als raad vormgeeft en hoe je als griffier raadsleden hierbij kan begeleiden.

Kies je voor de vernieuwende aanpak en heb je de wens de totstandkoming in zijn geheel door de samenleving te laten organiseren, dan zal je vooraf niet om enkele vragen heen kunnen:

1. Is de samenleving in deze gemeente dusdanig georganiseerd dat het realistisch is hen de omgevingsvisie op te laten stellen?
2. Bestaat de gemeenteraad uit raadsleden die zelf wensen mee te denken in het proces of laten zij het proces liever volledig over aan de samenleving? In welke mate is de raad bereid tot loslaten?
3. Is de gemeentelijke organisatie afdoende ingericht om dit soort processen te ondersteunen?
4. Is het tijdsbeslag dat gevraagd wordt aan de samenleving goed in beeld gebracht? Is de samenleving zich hiervan bewust en is het reëel dit van hen te vragen?
5. Accepteren we ook de uitkomsten van het traject volledig?

Bovenstaande is een uitwerking van de vragen die je vooraf moet stellen, en zo zijn ze voor ieder verandertype te maken. Op dit vlak is ook veel te leren van gemeenten die al bezig zijn geweest met de vraagstukken; waar liepen zij tegenaan en wat betekent dit voor de keuze die je zelf wilt maken.

## Intermediaire rol griffier

Na het bepalen van de ambitie en het bijbehorende verandertype, zal de griffie moeten toezien op een gerichte en adequate informatiestroom richting de raad. Dit helpt het bewustzijn bij raadsleden over de consequenties van de Omgevingswet te vergroten. Dit betekent ook er op toezien dat urgentie rondom het thema Omgevingswet ontstaat bij raadsleden, en het agenderen ervan in de vergadercyclus.

Het opstellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vereist vroegtijdige actie van de gemeenteraad. Het zijn immers leidende en bepalende documenten voor de gemeente. En processen waarin de griffier een sleutelrol vervult als schakel tussen de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. In samenspraak met de samenleving een Omgevingsvisie opstellen, vraagt een inspanning van zowel de raad als de gemeentelijke organisatie. De raad waar het de kaders betreft, de organisatie waar het opzet en uitvoering betreft van de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Het vraagt een geoliede machine van samenwerking tussen organisatie en raad. De griffier is de aangewezen persoon om deze machine in werking te zetten en in de gaten te houden dat de machine blijft lopen. Een functie dus als intermediair in het succesvol tot stand laten komen van de Omgevingsvisie. Vragen die zich vooraf en tijdens dit traject kunnen voordoen zijn:

- Hoe komen we tot een deugdelijk proces van participatie met de samenleving?
- Welke vrijheid geven we aan het participatietraject? Laat de raad het proces geheel over aan de samenleving, participeert hij zelf in het proces, stelt hij kaders vooraf of laat hij kaders achterwege en over aan de samenleving?
- Welk tijdspad is realistisch? Afhankelijk van de keuzes die hierboven gemaakt worden, is het tijdspad langer of korter. Laat je bijvoorbeeld het proces geheel over aan de samenleving, dan dient de raad er rekening mee te houden dat het tijdspad langer is aangezien mensen dit naast hun reguliere werk moeten doen en een forse tijdsinvestering wordt gevraagd.
- Welke kaders wil je vaststellen? Welke ruimte laat je open voor het college en de samenleving?
- Welke lokale opgaven spelen er en hoe wil je de Omgevingswet daarbij benutten?

Op al dit soort vragen dient een raad een duidelijke visie te formuleren en in afstemming met de organisatie keuzes te maken.

## Leren van het verleden

De Omgevingswet is geen decentralisatie, maar een stelselwijziging. Desondanks zijn er veel parallellen te trekken, en bovenal leerpunten te destilleren, uit de recente decentralisaties. De lessen voor wat betreft de griffie en de raad zijn legio; hierna worden er twee beschreven:

### **Zorg tijdig en continu voor op maat gesneden actuele informatie voor raadsleden en griffiers.**

De veranderingen door en reikwijdte van de Omgevingswet zijn zeer omvangrijk. Er zijn weinig onderdelen van de gemeenten te noemen die niet (in)direct geraakt worden door de Omgevingswet. Om dit goed te kunnen overzien en de juiste keuzes te maken is het voor raadsleden en griffiers van belang om de ontwikkelingen op de voet te volgen. Maar maak hierin keuzes, zoals de Raad voor het openbaar bestuur beschrijft in zijn publicatie '15,9 uur'. Zo kun je keuzes maken en onderling afstemmen wie welke aspecten van de wet volgt, om het zo werkbaar te houden. Want de decentralisaties hebben geleerd dat er in korte tijd veel van raadsleden gevergd wordt.

### **Organiseer het proces rondom de raad en Omgevingsdienst.**

Een deel van de taken op het gebied van de fysieke leefomgeving zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst. Bij de drie decentralisaties in het sociaal domein hebben we ervaren dat dit tot spanningen kan leiden als een gemeenteraad bepaalde keuzes maakt, die door de gemeenschappelijke regeling lastig zijn in te passen in hun organisatie en werkwijze. Voor de Omgevingswet zal dit niet anders zijn. In het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie en in het bijzonder het Omgevingsplan, is het zinvol de Omgevingsdienst in een vroeg stadium te betrekken. Deze heeft vaak specialistische kennis in huis die van waarde is voor de raad. Beschouw hem als een van de gezamenlijke partners in het proces. Dit geldt evenzo voor o.a. de veiligheidsregio en GGD.



## Leren van het moment: Leer van elkaar

De Omgevingswet brengt één niet te onderschatten voordeel met zich mee: naast uw gemeente zijn er nog 389 gemeenten met exact dezelfde opgave bezig. Dit biedt zeer veel kansen om gezamenlijk het wiel uit te vinden, in plaats van 390 maal afzonderlijk.

### **Houd het eenvoudig, maak het beter: concreet leermateriaal**

Iedere grote wijziging gaat gepaard met een breed scala aan pilots door het hele land. Rondom de Omgevingswet is dit al vroegtijdig landelijk gecoördineerd en in kaart gebracht, eerst met *Nu al eenvoudig beter* en nu met *Houd het eenvoudig, maak het beter*. Dit platform is van grote waarde voor het leren van, voor en door gemeenten. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld al geëxperimenteerd met het opstellen van een Omgevingsvisie in samenspraak met de samenleving. De lessen die hierbij zijn opgedaan vormen zeer belangrijke input voor hoe u met de raad dit traject kan vormgeven en welke risico's hierbij op voorhand al beheerst kunnen worden. Hierover zijn diverse publicaties opgesteld, die zijn te downloaden via [www.aandeslagmetdeOmgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeOmgevingswet.nl).

Ook geldt dit voor concrete projecten die op dit moment opgezet worden vooruitlopend op de mogelijkheden die de Omgevingswet gaat bieden. Een derde aspect van waarde betreft de ervaringen die in het land zijn en worden opgedaan rondom organisatieverandering en andere denkwijze, benodigd voor de Omgevingswet.

### **Omgevingsvisie Voorst**

De gemeente Voorst is al aan de slag met een Omgevingsvisie. De raad heeft de keuze gemaakt dit door de samenleving zelf te laten opstellen. Hiervoor is een zogenaamde Denktank ingesteld van inwoners. Deze stelt nu algemene kaders op waarbinnen de Omgevingsvisie verder vorm moet krijgen.

### **Hembrugterrein Zaanstad**

Zaanstad wil voor het Hembrugterrein een organische ontwikkeling bewerkstelligen met een flexibele invulling. Het experiment geeft de gemeente de mogelijkheid voor dit gebied een bestemmingsplan op te stellen met een verbrede reikwijdte.

### **Deregulering vergunningenpraktijk Almere**

Almere gaat een experiment aan om de vergunningplicht niet te handhaven voor kleine bouwwerken en hiervoor een melding in de plaats te stellen. Dit leidt tot een sterke vereenvoudiging van de procedures. De initiatiefnemer moet er wel zelf voor zorgen dat het bouwwerk voldoet aan de regelgeving.

## **Verkiezingen**

Een complexiteit rondom de Omgevingswet is dat de inwerkingtreding na de verkiezingen voor een volgende gemeenteraad staat gepland.

Laat je de verkiezingen voor gaan en het traject aan de nieuwe raad over? Kies je er juist voor de voorbereiding voor de verkiezingen en besluitvorming na de verkiezingen te plannen? Of wil je alles afgerond hebben voor de verkiezingen? En hoe bewaakt de griffier dat dit uitvoerbaar is voor de griffie, want verkiezingen vormen een piek in de belasting op die griffie. Hierover kan veel kennis vergaard worden bij collega-griffiers!

## **Samen met andere gemeenten**

Afstemming onderling is van zeer grote waarde en haast randvoorwaardelijk voor een succesvolle inwerkingtreding, en bovenal uitvoering, van de Omgevingswet. De Omgevingswet biedt hiervoor ook de mogelijkheden. Zo kun je als collectief van gemeenten een Omgevingsvisie opstellen, maar ook gezamenlijk optrekken in de afstemming met de Omgevingsdiensten.

Een mooi voorbeeld van samen optrekken vindt plaats in Drenthe, waar een uitgebreide werkgroep eenmaal per maand bij elkaar komt en voortgang en de aanpak rondom de Omgevingswet bespreekt. Een ander voorbeeld is de regio West-Brabant. Daar werken de gemeenten Rucphen, Moerdijk, Etten-Leur, Roosendaal, Halderberge en Zundert waar mogelijk samen aan de implementatie van de Omgevingswet. Ga als griffier eens na hoe dergelijke aanpakken binnen uw regio vorm zouden kunnen krijgen en welke voordelen dit eventueel kan bieden.

### **Samen met andere gemeenten en de Omgevingsdienst**

De Omgevingsdienst is veelal uitvoerder van taken, maar ook van beleid. Welke kennis is nog in uw gemeente in huis? Hierboven is al aangestipt dat het zinvol is om de Omgevingsdienst in een vroeg stadium te betrekken vanwege de daar aanwezige kennis. Maar er is nog een belangrijke reden om dit te doen. De Omgevingsdienst is namelijk in de meeste gevallen geënt op een generiek aanbod en minder op maatwerk voor gemeenten. Het is dus van belang de gewenste bestuurlijke afwegingsruimte in een vroeg stadium te bespreken met de Omgevingsdienst en consequenties en uitvoerbaarheid hiervan met andere gemeenten en de Omgevingsdienst samen.

Hoe stuur je als griffier op dit proces en begeleid je de raadsleden hierbij? In ieder geval geldt hier het devies; betrek de Omgevingsdienst in een vroeg stadium. Naast de kennis en expertise die daar aanwezig is, zal de Omgevingsdienst een voornaam deel van de werkzaamheden gaan uitvoeren die voortvloeien uit de omgevingsvisie. Vanuit die twee invalshoeken loont het om de Omgevingsdienst mee te laten denken over de uitvoerbaarheid van de kaders die worden vastgelegd in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Een dergelijke aanpak voorkomt dat in een later stadium blijkt dat beleid niet uitvoerbaar is zoals bedacht, of tegen hogere kosten, omdat het niet past binnen de organisatiestructuur van de Omgevingsdienst.

Kortom, de Omgevingswet gaat de komende jaren voor veel uitdagingen en veranderingen zorgen bij gemeenten, tussen gemeenten en in de ketens. Voor griffiers levert dit veel dynamiek op, maar bovenal een forse uitdaging. Het traject is nadrukkelijk geschikt om van elkaar te leren en zo, geïnspireerd door én met elkaar, het optimale te bereiken. Vanuit de VNG zullen we griffiers hierbij de komende jaren actief ondersteunen.