



Experts Omgevingswet: de boodschap moet weer centraal komen te staan

'Geen cultuurverandering, maar een organisatie-opgave'

Het gedachtegoed van de Omgevingswet is vaak nog geen uitgangspunt bij ingrijpende ruimtelijke besluiten. Zo is van integrale afweging en participatie bij de meeste Regionale Energiestrategieën (RES'en) nauwelijks sprake. Volgend jaar, bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet, zal dat zeker veranderen. Arjan Nijenhuis en Robert Forkink, als experts inmiddels ruim tien jaar betrokken bij de stelselherziening, vinden dat de noodzakelijke organisatieverandering meer aandacht mag krijgen.



Arjan Nijenhuis, MT-lid/relatiemanager Omgevingswet bij BZK, en Robert Forkink, projectmanager Omgevingswet bij Antea Group, zien momenteel de aandacht bij beleidsambtenaren en RO'ers in het algemeen vooral uitgaan naar het DSO, het digitaal stelsel bij de nieuwe wetgeving. Het lijkt soms net alsof de Omgevingswet een digitaliseringsproject is, signaleert Nijenhuis. "Deels begrijpelijk, omdat er in het werken met de (plan)software en met name het uitwerken van de standaarden nog veel moet gebeuren. Dat moet op orde zijn. Mensen moeten digitaal vergunningen kunnen aanvragen, en overheden moeten die kunnen toetsen. Maar het digitale traject is puur ondersteunend aan waar het echt over

gaat: anders omgaan met ruimtelijke besluitvorming."

Schoorvoetend onderweg

Er zijn inmiddels tal van koplopers bij gemeenten en provincies, die al een paar jaar oefenen met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, maar de meerderheid is in de praktijk nog op de oude leest bezig. Pas op het moment dat de wet van kracht wordt, gaat dat veranderen, verwacht Forkink. En dan nog niet van de ene dag op de andere. "Ik spreek mensen in de praktijk, bestemmingsplanmakers, vergunningsspecialisten, die allemaal zeggen dat ze verwachten de komende twee jaar te blijven doen wat ze doen. Als je daar goed over nadenkt, klopt dat in feite

wel. We zijn bezig met een nieuw stelsel in te voeren. Logisch dat je dan begint met de instrumenten. Maar wat er gebeurt, is nog niet zo fundamenteel anders dan hoe het eerder ging voor de buitenwereld. Ik denk dat we ons daarvan bewust moeten zijn. Die andere manier van werken en het effect dat van daaruit op kan treden in de leefomgeving moet in de loop der jaren ontstaan en tastbaar worden."

De RES-praktijk illustreert goed hoe moeilijk het is om anders te werken. De RES'en zijn naar hun aard thematisch ingestoken, constateert Nijenhuis. "Straks onder de Omgevingswet kijk je naar de samenhang van ruimtelijke besluiten, maak je integrale afwegingen."

Vooruitlopend op de Omgevingswet zijn er overigens al tal van plekken waar ze zo proberen te werken. Met het maken van een omgevingsvisie en een omgevingsplan, andere instrumenten en ook met participatie. Nijenhuis: "Een tiental gemeenten heeft ten behoeve van de energietransitie een kennistrace opgezet. Twintig gemeenten in een soort tweede schil deden ook mee. Ze keken hoe de nieuwe wetgeving met de instrumenten de energietransitie kan ondersteunen." Hartstikke goed. Leerzaam rapport, zegt hij met nadruk. En er is al behoorlijk wat ervaring opgebouwd via de Crisis- en herstelwet (Chw) met het bestemmingsplan 'verbrede reikwijdte'. "We zijn bezig met een enorme transitie die op kleine schaal in 2011 al begon. Wat we willen zeggen is dat die transitie na de invoering in verhevigde vorm verder zal gaan. Dan kost het wel een aantal jaren voordat je de nieuwe werkwijze onder de knie hebt. Het creëren van een realistisch verwachtingenmanagement over deze effecten is dus steeds relevanter!"

(Kern)instrument programma

"Het zit 'm ook in het taalgebruik", brengt Forkink in. Jaren- »

◀ *Bij grote projecten als de energietransitie is nog te weinig sprake van integraal werken en lukt het met de participatie ook niet echt.*

Beeld Shutterstock



lang wordt er al gesproken over de noodzakelijke cultuurverandering. Maar volgens hem is het een organisatorische veranderopgave. "Je moet de hele organisatie gaan aanpassen op de uitwerking van de wet." Hij probeert het uit te leggen aan de hand van het programma, dat hij een kerninstrument van de Omgevingswet noemt. "Dat programma is écht het grotere verhaal, waarin je de uitgangspunten en ambities in de omgevingsvisies uiteenrafelt en vertaalt in maatregelen, acties, planningen, in personen en geld. Dan wordt het tastbaar." Forkink ziet als extern lid van de raadscommissie omgevingsveiligheid van de gemeente Enschede stukken langskomen ter voorbereiding van de Omgevingswet, waarin die omgevingsvisie steeds verder uitwerking krijgt in een programmatische aanpak. Ook Amsterdam ziet volgens hem de potentie van het programma-instrument. Hij is daar samen met

zijn collega's van Antea Group betrokken bij het opzetten van een leergang daarvoor. "De mogelijkheden die het programma biedt, zullen een enorme impact hebben op de organisatie bij gemeenten. Met het inpassen van het instrumentprogramma krijgt de Omgevingswet meer power!" In het bestuur zien nog maar weinigen dat het programma het sleutelinstrument wordt om de thema's in de omgevingsvisie concreet uit te gaan werken, merkt Forkink. "Momenteel organiseren we bijeenkomsten met gemeentesecretarissen van verschillende gemeenten. Dat zijn voor hen eyeopeners. Die programma's worden zo omvangrijk en belangrijk, daar gaat een wethouder zich aan conformeren wat dus wezenlijke politieke consequenties heeft. Zo zou er zomaar een superwethouder kunnen ontstaan." Forkink adviseert overheden om goed te bedenken wat de veranderkundige opgave betekent voor

de organisatie. "Elke verandering heeft de fasen van structurering en stabilisering. Als je de structuurfase niet goed oppakt, ga je de stabiliseringsfase nooit voltooien. Gun jezelf de tijd om dat te doen. Anders blijf je alle komende jaren er tegenaan lopen dat je dat niet goed hebt gedaan."

Artikel 1.3 als inspiratie

De kunst zal zijn om opgaven per definitie integraal te beschouwen en aan te pakken.

Nijenhuis wijst in dat opzicht op de betekenis van de omgevingsvisie. "Daarin zorg je voor samenhangende ambities. Wat voor stad of dorp wil je zijn? Wat zijn de grote opgaven en hoe denk je die te gaan aanpakken. Dat kun je vervolgens uitwerken in programma's en maak je juridisch bindend in het omgevingsplan en de verordening. Programma en omgevingsplan kunnen naast elkaar vorm krijgen. Ze vullen elkaar aan

Artikel 1.3 van de Omgevingswet zegt het klip en klaar. Het gaat om de samenhang der dingen: duurzaamheid, veiligheid, gezondheid.

en zijn bij te stellen op basis van nieuwe inzichten of politieke keuzes, bijvoorbeeld met een nieuw gemeentebestuur.”

De uitgangspunten van de Omgevingswet staan nog recht overeind. De noodzaak en urgentie ervan zijn alleen maar groter geworden, stelt Nijenhuis. “Kijk naar de opgaven die er liggen. Het kan niet anders dan dat je er integraal naar kijkt, dat je de ideeën en krachten in de samenleving benut, en dat je de nodige flexibiliteit inbouwt. Je kunt de actuele opgaven niet realiseren zonder integrale aanpak, interbestuurlijke samenwerking en participatie; de drie basisprincipes van de Omgevingswet.”

Forkink wijst op artikel 1.3 van de Omgevingswet. Daarin gaat het om de samenhang der dingen: duurzaamheid, veiligheid, gezondheid. “Dat biedt enorm veel inspiratie. Het valt mij op dat de jonge generatie RO’ers, maar ook anderen, daar veel waarde aan hechten.” Nijenhuis noemt het voorbeeld van de recente website van negen natuur- en milieuclubs die de kansen van de Omgevings-

wet inzichtelijk maakt voor het vergroenen van de fysieke leefomgeving. “Mooi om te zien dat dergelijke maatschappelijke organisaties de handschoen oppakken.”

Meekoppelende belangen

Terugkomend op de energietransitie blijft toch de vraag hoe de overheid de participatie zo kan inrichten dat er voldoende draagvlak ontstaat. De Omgevingswet laat die immers vormvrij. Forkink: “Klopt. Die vormvrijheid maakt het moeilijk om te toetsen wat goed en niet goed is. Maar de onvrede bij burgers over hoe het proces gaat, is toch een graadmeter. Dat signaal kun je niet negeren en geeft aan dat het vormvrije proces nog niet goed is. Dat is nou zo iets dat misschien nog een keer naar de tekentafel terug moet en wat reparatie behoeft.”

“De vormvrijheid van participatie is altijd ons verhaal geweest”, reageert Nijenhuis. “Niet op voorhand creatieve vormen van participatie belemmeren met een keurslijf. Gaandeweg kijken waar we met de participatie tegen aanlopen. En daar dan eventueel

wetgeving op aanpassen. De bal ligt nu primair bij het gemeentelijke participatiebeleid. Ook de integrale benadering levert soms creatieve verrassingen op. Zo proberen sommige gemeenten bij de aanpak van aardgasvrije wijken meteen sociale problemen als eenzaamheid mee te nemen. Zo van: ‘We gaan nu toch langs de deuren.’ Ik ben ervan overtuigd dat we dat veel meer gaan zien, nu overheden in die fase komen. Wat in mijn ogen moet gebeuren, is de energiedoelstellingen verbinden met andere opgaven in het gebied zoals klimaatadaptatie, natuurontwikkeling, woningbouw. Zodat je meekoppelende belangen krijgt, kunt combineren. Dat kan niet zonder de omgeving goed bij het proces te betrekken waar het zich allemaal afspeelt. Probeer de energie en de creativiteit uit het gebied erbij te betrekken. Dat kan volgens mij door de betrokken bewoners en ondernemers vertrouwen te geven dat wat ze inbrengen er echt toe doet, dat er naar ze wordt geluisterd, dat ze kunnen bijdragen aan een mooi en prettig woon- en werkgebied.” «