



*Hobbels en kansen bij de invoering van de Omgevingswet*

# Een wet als wenkend perspectief

Nu de invoering van de Omgevingswet steeds dichterbij komt, lijkt het momentum een beetje verdwenen. Urgente opgaven als de energietransitie en de woningbouwopgave eisen alle aandacht op en dreigen de integrale aanpak van de nieuwe wetgeving naar de achtergrond te drukken. Bovendien staan veel gemeenten onder financiële druk. Regelmatig verzuchten bestuurders en beleidsmakers of het niet een tandje minder kan met die ambitieuze Omgevingswet. Dat zou een gemiste kans zijn, vindt Jeroen Niemans. Hij geeft aan hoe het momentum weer is terug te pakken.



In veel gemeenten voelt de Omgevingswet als extra werk voor een organisatie die dagelijks onder druk staat. Maar wie het nu goed aanpakt, kan er in 2021 al de vruchten van plukken. Door het in plaats van ‘moetje’ te gaan zien als een mogelijkheid om al die trajecten waar veel gemeenten aan werken – denk aan ‘samen stad maken’ of het verbeteren van de dienstverlening richting de burger – in een stroomversnelling te brengen. Toch leren de kritische geluiden dat we onze ogen niet

moeten sluiten voor de gevaren als we volgens de letter van de wet gaan werken en daarbij de verbeterdoelen naar de achtergrond verdwijnen. Dan kan de Omgevingswet weleens een lege huls worden en gaan we verder op dezelfde voet als nu, maar dan met minder rechtszekerheid. Dan wordt het de wet van de goede bedoelingen, die in de praktijk anders uitwerken.

### Bedoeling in zicht houden

De verbeterdoelen, de vier verbeteringen die de wet beoogt, zouden iedere gemeente als muziek in de oren moeten klinken. De Omgevingswet is uiteindelijk niet meer of minder dan het vehikel dat het Rijk heeft bedacht om de ruimtelijke ordening te laten aansluiten bij de opgaven van deze tijd. Door de verbeterdoelen van de Omgevingswet, waar het ooit om begon, centraal te zetten kan het mes aan twee kanten snijden. Doel is dat de wet ervoor zorgt dat het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik is. Met daarbij als centraal uitgangspunt: een integrale benadering van de leefomgeving. Deze essentie zou het kritische deel van de samenleving moeten aanspreken: zij die ruimtelijke ordening zien als ondoordringbaar bastion.

Iedere ambtenaar zou enthousiast moeten worden van de actieve en flexibele aanpak die meer afwegingsruimte biedt en snellere, betere besluitvorming over projecten in de leefomgeving.

In haar laatste voortgangsbrief over de implementatie van de Omgevingswet verwijst minister Kajsa Ollongren naar de *Nulmetingen naar de doelen van de stelselherziening*. Daaruit blijkt dat nog behoorlijk wat winst te behalen is bij het verbeteren van de dienstverlening door de implementatie van de Omgevingswet. Initiatiefnemers beoordelen de huidige dienstverlening met een magere voldoende. Vooral het proces van aanvragen biedt ruimte voor verbetering, blijkt uit onderzoek ten behoeve van de nulmeting. Veel initiatiefnemers zien het proces van afhandeling na de vergunningsaanvraag vaak als een black box. Deze bevindingen onderstrepen de noodzaak om de visie op dienstverlening onder de loep te nemen en dat niet zozeer de regels maar initiatieven centraal moeten staan.

### Lessen uit het sociale domein

Twee derde van alle Nederlandse gemeenten heeft volgens een recent onderzoek van de Volkskrant te maken met tegenvallers in het sociale domein en moet de komende tijd bezuinigen. Dat legt aan de ene kant een extra »

◀.....  
Door het hele land heen worden sessies en pilots georganiseerd. Bij deze is het gebruik van de term Omgevingswet ‘verboden’.

druk op de implementatie van de Omgevingswet: kunnen we dat sober en doelmatig doen? Anderzijds illustreert het juist wat het gevolg kan zijn van een slordige implementatie. Doen wat minimaal moet, daar lag bij de decentralisaties destijds vanwege de grote tijdsdruk het accent op. En zie het resultaat, het sociale domein lijkt nu pas toe aan het realiseren van de ambities achter de decentralisatie, zoals het kind centraal of minder bureaucratie.

In het sociale domein zijn de ambities (nog) niet gehaald. In de tussentijd zijn veel gemeenten wel tegen financiële beperkingen aangelopen. Dus: laat de uitgestelde duurzame transformatie van het sociale domein een les zijn voor het fysieke domein.

De gemeente Zoetermeer lijkt, als een van de weinige gemeenten die nu niet kampen met een groot tekort op de begroting, de vruchten te plukken van het feit dat ze niet in 'de bezuinigingsparadox' zijn gestapt. De door Tom Overmans van de Universiteit Utrecht ontdekte bezuinigingsparadox verwijst naar het feit dat met bezuinigingen reageren op financiële problemen de problemen niet wor-

den verlicht. Gemeenten kunnen ontsnappen aan de bezuinigingsparadox door te kiezen voor vernieuwend bezuinigen met aandacht voor niet-financiële aspecten, zoals kennis, routines, regels, cultuur, gedrag en mentaliteit. Juist dat laatste dreigt nu bij de implementatie

## *'Initiatiefnemers beoordelen de huidige dienstverlening met een magere voldoende'*

van de Omgevingswet níet te gebeuren. De paradox doorbreken is geen sinecure, maar laten we voorkomen dat we over een paar jaar spijt hebben dat we de waan van de dag lieten voorgaan. En we met de Omgevingswet over een paar jaar staan als waar we nu met de jeugdzorg staan.

### **Urgentie terugpakken**

Dat de invoering meerdere keren is doorgeschoven helpt niet om de urgentie vast en de druk op de ketel te houden. Inmiddels worden we al een half decennium warm gemaakt voor de komst van een wet. Vanaf 2014 doken kwartiermakers en implementatiemanagers op die ambitieuze invoeringsplannen maken. Maar die plannen zijn vervolgens door het uitstel van de invoeringsdatum op veel plekken op de achtergrond geraakt, in het slechtste geval onderin een la beland, en in ieder geval vaak ingehaald door de tijd. Vanuit het ministerie wordt middels een halfjaarlijkse omvangrijke monitor de stand van zaken rond de implementatie gevolgd. De resultaten van de laatste monitor laten zien dat steeds meer overheden werken aan de invoering en steeds meer organisaties aan de slag zijn met de instrumenten van de wet. Zo werkt 75 procent van de gemeenten aan een omgevingsvisie.

Toch geeft ruim een derde van de projectleiders en programmamanagers in dezelfde monitor aan zich zorgen te maken over de beschikbare capaciteit, kosten en financiering van de implementatie. De minister schrijft in haar voortgangsbrief dat ze verwacht dat dit aantal afneemt nu de inwerkingtreding dichterbij komt en de urgentie toeneemt en in bredere kring wordt erkend.

## **Welkom Wierden**

**'We gebruiken de Omgevingswet als aandrijvingswiel om ook allerlei andere doelen te realiseren.'** Aldus stelt Wouter Brinkman, afdelingshoofd interne dienstverlening in Wierden.

De Gemeente Wierden vloog de invoering van de wet in eerste instantie aan door te focussen op het vormgeven van de nieuwe instrumenten die de wet biedt: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Maar de ambities in het coalitieprogramma van 2018, zoals meer ruimte voor ideeën en initiatieven van bewoners, reikten verder. Bovendien lagen er ambitieuze organisatiedoelstellingen om de gemeentelijke werkwijze aan te passen om dichterbij ondernemers en inwoners te komen staan. Die ambities bleken goede aanknopingspunten te bieden om de implementatie een boost te geven. Zo werkt Brinkman al een tijdje aan het traject Welkom Wierden. 'Dat beschouwen we als de stijl van ons huis, waarbij de gemeente ernaar streeft een empathische gemeente te zijn, waarbij zoveel mogelijk inwoners actief betrokken zijn. De implementatie van de Omgevingswet zorgde voor nieuwe energie op dit traject en op andere onderwerpen.'

Brinkman ziet overlap bij verschillende onderwerpen waar de gemeentelijke organisatie zich momenteel op richt en kansen om dit in samenhang op te pakken. 'Op dit moment komt een aantal verschillende onderwerpen als bestuurlijke vernieuwing, Welkom Wierden, dienstverlening en onze communicatie in de geest van de Omgevingswet bij elkaar. In Wierden proberen we dit samen te brengen om onze dienstverlening te verbeteren.'



# Op weg naar minder regels en meer ruimte voor initiatief

De Omgevingswet is een van de grootste wetgevingsoperaties in onze geschiedenis. Terwijl de wet en haar uitvoeringsregelgeving gemaakt worden, bereiden gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk zich al volop voor op haar komst. Dat gebeurt in zo'n 150 Chw-experimenten en ruim 200 pilots.



Maar dat zal niet vanzelf gaan. De vrolijke karavaan die het programma Aan de Slag Met de Omgevingswet tot voor kort was, lijkt vast te lopen nu de wet dichterbij komt.

Ook in dit magazine zijn de afgelopen jaren artikelen verschenen vol enthousiaste verhalen van pioniers en koplopers. Supermooi en waardevol om dat te delen, maar de praktijk van alledag bestaat niet alleen uit pioniers en koplopers. Uit eigen ervaring weet ik dat een pilot goed kan werken en veel enthousiasme kan losmaken. Echter, de crux zit in het vervolg: van pilot naar dagelijkse praktijk. Een proces waarbij je niet louter op enthousiasme kunt blijven teren, en er nogal wat scepsis bestaat om met de ervaringen van de pilot in het dagelijkse werk aan de slag te gaan. Na het enthousiasme en de energie van de mensen die van pionieren houden, is het nu aan het peloton voor wie het een lang en taai traject is tot aan 1 januari 2021. En er zijn een heleboel redenen te bedenken waarom ze niet zomaar overall warmlopen voor de Omgevingswet.

## What's in it for me?

Een geslaagde eindsprint richting 2021 begint bij het uitdragen van het beoogde resultaat. Wat levert het op? En hoe helpt de implementatie van de Omgevingswet bestuurders, ambtenaren en inwoners in de dagelijkse praktijk?

Maak inzichtelijk voor iedere groep hoe ze ervan kunnen profiteren. De voorbeelden uit Wierden en Wijdmeren laten zien hoe dat kan werken. En het kan een bijdrage leveren aan de benodigde ombuigingsopgave.

Het is niet exact te becijferen wat een goede implementatie je in keiharde euro's gaat opleveren. Maar een goed werkend digitaal stelsel, investeren in dienstverlening, het vroegtijdig betrekken van stakeholders en het stroomlijnen van diverse sectorale beleidstrajecten in het kader van integraal omgevingsbeleid, gaan efficiencywinst opleveren. Mits goed aangepakt. Een plan van aanpak uit 2016 uit de kast halen, gaat die winst waarschijnlijk onvoldoende opleveren. Het vraagt om een slimme aanpak die past in de huidige context. Drie invalshoeken kunnen daarbij helpen.

Allereerst een geruststellende voor iedereen die niet weet waar te beginnen. Dat hoeft je ook niet te weten. Je bent namelijk al begonnen. In elke publieke organisatie die te maken krijgt met de Omgevingswet, zijn voorbeelden van werkwijzen uit het verleden die ontzettend goed passen bij de geest van de Omgevingswet. Je begint dus eigenlijk nooit bij nul. Gebruik voorbeelden van bijvoorbeeld dat ene participatieproces dat zo veel enthousiasme in de buurt losmaakte, om ervan te leren en op voort te bouwen. Concrete, bruikbare

» De Omgevingswet is een van de grootste wetgevingsoperaties in onze geschiedenis. Terwijl de wet en haar uitvoeringsregelgeving gemaakt worden, bereiden gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk zich al volop voor op haar komst. Dat gebeurt in zo'n 150 Chw-experimenten en ruim 200 pilots.

»

## Brede discussie als katalysator voor urgentie

In de gemeente Wijdmeren heeft de implementatie van de Omgevingswet pas echt vaart gekregen met de coalitieonderhandelingen van vorig jaar. Het brede interne debat dat volgde, vormde de katalysator.

‘Toen in 2016 een serieuze start is gemaakt met het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet werd het onderwerp en de urgentie ervan nog niet breed in de organisatie gedeeld’, vertelt Peter Buijs, directeur fysiek domein van de Gemeente Wijdmeren. ‘Het bestuur heeft destijds een projectplan vastgesteld en het onderwerp is toen belegd bij de afdeling RO, waarbij dit als taak bij

één medewerker is neergelegd die er voortvarend mee aan de gang is gegaan, maar de hele organisatie kwam nog niet echt in beweging.’

In 2017 kwam daar langzaam verandering nadat door de raad een ‘impactanalyse’ en plan van aanpak werden vastgesteld. De echte stroomversnelling kwam na de komst van het nieuwe college in april 2018. Toen is de invoering van de Omgevingswet als concreet portefeuilleonderdeel verbijzonderd en is afgesproken een uitvoeringsplan op te stellen, mede als katalysator om de organisatie in beweging te brengen. Voor het opstellen van dit uitvoeringsplan zijn

in de tweede helft van vorig jaar meerdere informatie- en discussiesessies georganiseerd met zowel de raad, het college en een brede dwarsdoorsnede van de ambtelijke organisatie.

De goede en intensieve wisselwerking op alle niveaus van raad, college en ambtelijke organisatie heeft duidelijk bijgedragen aan de bekendheid van het onderwerp en het urgentiebesef daarbij. Buijs is trots op het resultaat hiervan: ‘De urgentie is goed tussen de oren gekomen bij alle gremia en het uitvoeringsplan is inmiddels unaniem in de raad vastgesteld.’

voorbeelden die de sprong naar het onbekende minder groot maken.

### Duurzaam investeren

Ten tweede: grijp de implementatie van de Omgevingswet aan om duurzaam te investeren in je organisatie en dienstverlening. In

veel gemeenten lopen al een tijdje trajecten rond de ambtenaar 3.0, een term die inmiddels al weer een beetje belegen klinkt. Maar ze passen helemaal in de geest van de Omgevingswet. Het verbeteren van de communicatie met burgers? Ook helemaal Omgevingswet-proof. Net als een thema als bestuurlijke

*Verbinding Omgevingswet met grote transitie  
en opgaven is nog een zoektocht*

# Informatie delen en vermenigvuldigen

Geen terugval bij de pioniers en koplopers, maar juist een toenemende urgentie nu de invoering van de Omgevingswet dichterbij komt; dat signaleren betrokkenen programmamanagers, adviseurs en Platform31. Ook wordt de noodzaak breed gevoeld om grote ruimtelijke opgaven als de woningbouw en energietransitie meteen op te pakken in de geest van de nieuwe wetgeving. Maar hoe en met wie precies is nog een zoektocht. Ervaringen en kennis delen blijkt onverminderd nodig.

‘Het beeld dat het enthousiasme bij de pioniers en koplopers wegzakt herkennen wij vanuit Platform31 niet’, antwoordt projectleider Saskia Buitelaar. Zo realiseert de themawerkgroep Omgevingswet van het G40-Stedennetwerk zich terdege hoe kort dag het nog is tot 2021, zegt ze. Zij zijn volop met de Omgevingswet aan de slag

vernieuwing. Een ander voorbeeld: uit recent onderzoek van GemeentenNL blijkt dat ruim twee derde van de gemeenten op korte termijn grote veranderingen in de eigen organisatie verwacht als gevolg van verdergaande digitalisering. Bijna driekwart van de geënquêteerden in dat onderzoek is van mening dat gemeenten te weinig samenwerken om in grote digitale ontwikkelingen mee te gaan. Dat is zorgwekkend, gezien de grote opgaven waar zij de komende jaren voor staan, ook in het kader van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit kan uiteindelijk leiden tot dramatische gevolgen voor de dienstverlening aan inwoners. In het kader van de digitalisering moet je het op orde brengen van alle geo-informatie als gemeente toch oppakken. Dat kun je als belangrijke stap richting het DSO zien. Op die manier verbreed je de impact van de implementatie en bereik je mensen die niets hebben met het maken van een omgevingsvisie.

Over de omgevingsvisie gesproken. De derde mogelijkheid om de Omgevingswet een vlieg-wiel te maken: pak de kans om inhoudelijke opgaven te koppelen. Koppel bijvoorbeeld het werken aan een RES aan je omgevingsvisie.

Dat voorkomt dubbel werk, maar vooral biedt het kansen om de kracht van integrale oplossingen te laten zien. De aanpak van asbest op daken in het buitengebied koppelen aan het plaatsen van zonnepanelen. Klimaatadaptatie

## *‘De praktijk van alledag bestaat niet alleen uit pioniers en koplopers’*

en verdichting van steden en dorpen combineren. Maar ook aandacht voor ‘zachtere’ opgaven als positieve gezondheid of tegengaan segregatie.

Ontwerpers zien een visie graag als een wenkend perspectief. De implementatie van de Omgevingswet kan een wenkend perspectief zijn en zodoende iedereen erbij betrekken die denkt dat de Omgevingswet niet voor hem is. En iedereen voor wie 2021 nog erg ver weg lijkt bij de tijd krijgen. Genoeg momentum? «

en doen dat met veel enthousiasme en daadkracht. Zo komen de programmamanagers Omgevingswet van de G40 steden vijfwekelijks bij elkaar om te leren van elkaars ervaringen en experimenten en samen tot nieuwe inzichten en betere implementatie te komen. Buitelaar: ‘Als kennis- en netwerkorganisatie ondersteunen wij dit proces met leerkringbijeenkomsten, waarvoor het enthousiasme sinds eind 2016 alleen maar is gegroeid; nagenoeg alle G40-steden doen mee.’

### **Volop kennisdeling**

Platform31 houdt zich vooral bezig met kennisdeling bij en vanuit de koplopers. Maar ook bij andere gemeenten komt Platform31 geen scepsis tegen of gebrek aan animo om aan de slag te gaan. ‘Ook

middelgrote gemeenten zijn volop bezig met voorbereiding op de invoering van de wet in de gemeentelijke organisatie en experimenteren met de nieuwe instrumenten, bleek vorig jaar uit een quickscan van Platform31 onder enkele middelgrote gemeenten. Zij hebben behoefte aan meer uitwisseling van kennis en samen leren.’

Veel kleine gemeenten bereiden zich eveneens voor en vragen daarbij soms hulp van het netwerk van Platform31 en andere experts. ‘Het zijn vaak juist de G40 steden die op hun regionaal schaalniveau in hun netwerken leven in de brouwerij houden, vult Wim Tijssen aan. Hij is programmamanager invoering Omgevingswet bij de Gemeente Tilburg en een van de twee voorzitters van de genoemde themagroep bij de G40. ‘We

delen onze kennis en verworven inzichten online en actief in thematische kennissessies, ook met andere gemeenten. Zo zit het P10 overleg, zeg maar de VNG van de platelandsgemeenten, aan tafel met de VNG, G4 en G40 om uit te wisselen en gezamenlijk een standpunt te bepalen als het gaat over de wetgevingsproducten.’

De mate van urgentie die gevoeld wordt op de werkvloer of in de raadszaal is afhankelijk van het kennisniveau, constateert Sarah Ros, adviseur invoering Omgevingswet bij verschillende gemeenten. ‘Hoe groter de kennisleemte, hoe minder de urgentie wordt gevoeld. Het is dus zaak dat we met alle collega’s in het fysiek domein, vanuit de koepels en andere organisaties, deze kennisleem- »



te nog meer dan we al doen, actief en snel verkleinen.'

### Gebiedsopgave centraal

Gemeenten zijn zich wel degelijk bewust van de noodzaak om belangrijke, actuele ruimtelijke opgaven te verbinden met de invoering van de Omgevingswet, merkt Saskia Buitelaar. 'Hoe de wet kan bijdragen aan antwoorden op deze vraagstukken, is nog wel een zoektocht: er zijn vooralsnog meer vragen dan antwoorden.'

Op verzoek van het ministerie van BZK ondersteunt Platform31, samen met TNO en een consortium van kennispartners, acht pilotgemeenten – zowel groot, middelgroot als klein – bij deze zoektocht, bijvoorbeeld naar hoe de Omgevingswetinstrumenten de energietransitie kunnen versnellen. In andere projecten krijgen ook thema's als bewonersparticipatie en besluitvormingsprocessen in aardgasvrije wijken aandacht, bijvoorbeeld de vraag hoe de Transitievisie warmte en de uitvoeringsplannen op wijkniveau straks landen in het Omgevingswetinstrumentarium en welke rol participatie hierbij speelt.

Bij de koppeling van dit soort thema's aan de Omgevingswet is het noodzakelijk dat andere collega's dan die uit het Omgevingsweteam aanhaken. Dat is in veel gemeenten een van de grote uitdagingen, moet Buitelaar erkennen: 'Hoe krijgen we de OW tussen de oren van collega's? Hoe kunnen we vorm geven aan Anders werken; meer integraal en participatief? Hoe neem je raadsleden mee?' Wim Tijsen wijst er nog maar eens op dat de paradigmawisseling voor de overheid in het algemeen en de gemeenten in het bijzonder de grootste uitdaging vormt. 'Het is juist een zoektocht omdat het niet om de instrumenten als zodanig gaat maar om de verandering die de Omgevingswet van de overheid en de samenleving vraagt. Niet meer het beleid of de sectoren staan centraal, maar de gebiedsopgave is het aangrijpingspunt voor de planning. Dat is letterlijk de plek waar al deze belangen samenkomen en tegen elkaar moeten worden afgewogen.' Ook zonder de Omgevingswet zouden de overheden een antwoord moeten formuleren

op de vraag van(uit) de participatiesamenleving, vindt Tijsen. 'Het is om die reden dat Melanie Schultz het succes van de Omgevingswet voor 80 procent afhankelijk stelde van de cultuur en voor 20 procent van de regels.'

### Digitaal Stelsel

Voor Rick Keim, werkzaam bij de gemeente Deventer en VNG, en de andere voorzitter van de themawerkgroep Omgevingswet van het G40, is de informatiekant (geodata) van de instrumenten en het op orde brengen hiervan, en niet te onderschatten aspect van de wetgevingsexercitie. De voorbereidingen op het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO), de aanschaf van de benodigde software, de implementatie en het oefenen daarmee; hij noemt het een van de prioriteiten op de weg naar een succesvolle invoering van de nieuwe wet. 'We moeten hopen dat de overheden dit voldoende prioriteren en de daarbij noodzakelijke budgetten vrij maken.' Wim Tijsen maakt een onderscheid tussen de hobbels voor de korte en de lange termijn. 'Op korte termijn is inderdaad de voorbereiding op het DSO een uitdaging. Op lange termijn zie ik toch de verschuiving van het eigenaarschap van de fysieke leefomgeving – van de overheid naar de samenleving en alle tussenvormen – als het meest spannend. Beide zijn wel met elkaar verbonden, omdat integraliteit van belangenafweging en besluitvorming staat of valt met het DSO. Het DSO maakt het mogelijk om de belangen parallel te schakelen in plaats van de serieschakelingen van vandaag de dag waardoor belangen volgtijdelijk en niet gelijktijdig tegen elkaar afgewogen kunnen worden.'

Overal in het land organiseert de Themawerkgroep Omgevingswet van het G40-Stedennetwerk bijeenkomsten met beleidsambtenaren, die betrokken zijn bij de invoering van de nieuwe wet. Beeld Platform31