

## **Bewust kiezen voor de meest passende aanpak**

Wordt het met de nieuwe Omgevingswet echt allemaal anders, of is het oude wijn in nieuwe zakken? Het eerste, zeggen ze bij het VNG-programma Invoering Omgevingswet. Maar hoe anders wordt het eigenlijk? En hoe kunnen gemeenten de veranderopgave het beste aanpakken?

De ambities van de Omgevingswet zijn groot. Zo wil de wetgever participatie van initiatiefnemers (inwoners en ondernemers) vergroten, meer samenhang tussen besluitvorming en samenwerking in de regio, snellere doorlooptijden, transparante procedures, een gelijkwaardige informatiepositie voor alle betrokkenen (van inwoner tot raadslid) en meer lokale afwegingsruimte. Dat vraagt veel van decentrale overheden, vooral van gemeenten. Zij moeten immers in hun omgevingsvisie en –plan de ambities voor de fysieke ruimte vertalen, ambities die ze in samenspel met partijen in de regio formuleren. De gemeente krijgt daardoor met de invoering van de Omgevingswet niet alleen te maken met nieuwe juridische instrumenten, zoals het omgevingsplan, maar ook met een digitaliseringsvraagstuk en een veranderkundige opgave, vertellen Kristel Lammers en Annemieke van Brunschot van het programma Invoering Omgevingswet van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

## **Verskillende ontwikkelwegen**

De veranderkundige opgave bestaat uit vier elementen: integraal werken, gebiedsgericht werken, samenwerking in de regio met (maatschappelijke) partners en samenwerking lokaal met inwoners en ondernemers. Dat betekent een andere manier van werken, binnen de eigen organisatie en daarbuiten. Gemeenten hebben dus veel op hun bord waar ze nu mee aan de slag kunnen, zodat ze straks de Omgevingswet kunnen invoeren.

Sommige gemeenten zijn met de Crisis- en herstelwet pilots begonnen waarmee ze zich voorbereiden op de Omgevingswet. Anderen zijn vorig jaar of dit jaar een verkenning gestart. Aanvankelijk werd dit vooral getrokken door de afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling (RO), waarbij de nadruk lag op het verkennen van de nieuwe juridisch-inhoudelijke instrumenten zoals het omgevingsplan. Vanaf dit jaar staat bij veel gemeenten de invoering van de Omgevingswet op de begroting en is de verkenning breder getrokken, zegt Lammers: “We zien gemeenten nu verschillende ontwikkelwegen inslaan. Bij sommigen ligt nog steeds de nadruk op de juridische instrumenten. Anderen nemen deze ontwikkeling mee in een organisatieverandering die ze al inzetten voor de hele gemeentelijke organisatie. We zien ook gemeenten die het veranderkundige aspect van de Omgevingswet benadrukken en daar zien we dat verandermanagers de invoering begeleiden. Het is kortom een breed palet aan projectleiders en (programma)managers die zich bij gemeenten bezighouden met de invoering van de nieuwe wet.”

## **Eigen keuze**

Welke ontwikkelweg gemeenten kiezen voor de invoering is aan hen, benadrukken Lammers en Van Brunschot. Lammers: “De wetgever schrijft niet voor hoe een gemeente met de Omgevingswet omgaat en de VNG doet dat ook niet. Het is een lokale keuze en afhankelijk van de context. Het enige waar een gemeente voor moet zorgen is dat ze minimaal voorbereid is als de wet in 2019 ingaat.” Die minimale voorbereiding bestaat daaruit dat gemeenten hun bestemmingsplannen en relevante verordeningen laten

opgaan in het omgevingsplan, dat ze de digitalisering en werkprocessen in eigen huis op orde hebben en kunnen aansluiten op het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en dat hun dienstverlening gereed is voor de Omgevingswet. Van Brunshot: “De gemeente is straks het loket waar inwoners en bedrijven uit de regio terecht kunnen voor alles wat met het omgevingsrecht te maken heeft. Ook voor zaken die rijksoverheid, provincie en waterschap aangaan. Dat heeft gevolgen voor de dienstverlening.” Daarbij komt dat de termijnen waarbinnen de gemeente een beslissing moet nemen sterk worden verkort, van maximaal zesentwintig naar acht weken. De werkprocessen moeten hier op worden afgestemd.

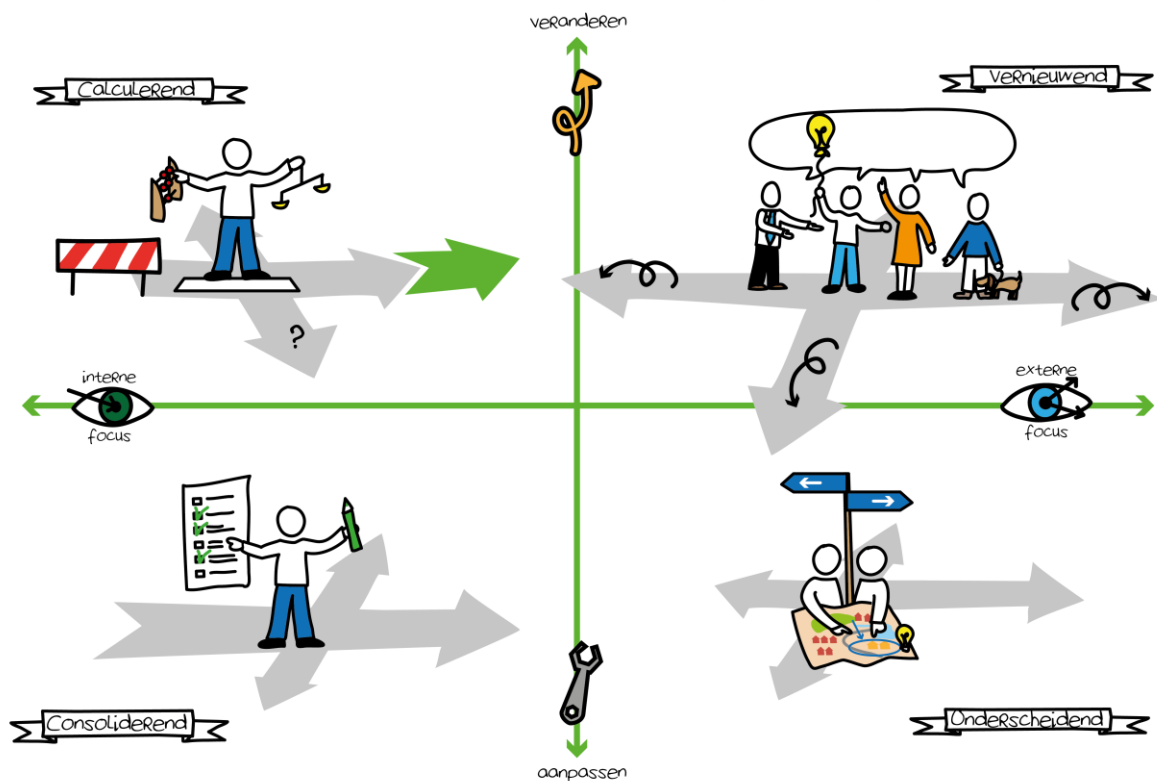
De belangrijkste omslag komt voor gemeenten na de invoering van de wet, omdat ze dan gaan werken volgens wat zo mooi heet ‘de bedoeling van de wet’. Zodat integrale afwegingen sturend zijn voor de inrichting van de leefomgeving, met een grote rol en inbreng van inwoners en bedrijven en veel bestuurlijke ruimte om lokaal afgewogen keuzes te maken. Lammers: “Dat is echt een andere manier van werken. Niet meer nee-mits maar ja-tenzij. Dat vraagt om een andere houding en omgaan met regels en daarom leggen wij er zo de nadruk op dat de invoering van de Omgevingswet ook een veranderkundige opgave is.”

### **Invoeringsstrategie**

Om gemeenten te helpen bij de invoering van de wet heeft het VNG-programma een dialoogmodel met verandertypen ontwikkeld, een hulpmiddel waarmee gemeenten hun eigen invoeringsstrategie kunnen ontwikkelen. Dat is samen met een groot aantal gemeenten tot stand gekomen. Elke gemeente heeft een contactpersoon waarmee het programma samenwerkt (zie kader). Strategieontwikkeling begint met een aantal vragen, vertelt Lammers: “Welke maatschappelijke opgave is er en wat willen inwoners en ondernemers? Hoe werk ik zelf het liefst aan een verandering en hoe werkt mijn organisatie? Wat zijn de politiek-bestuurlijke ambities en hoe past de Omgevingswet hierbij? In welke mate wil ik gebruik maken van de ruimte die de Omgevingswet biedt? Als je deze vragen hebt beantwoord, dan weet je wat je ambitie met de Omgevingswet is en hoe groot de veranderkundige opgave die daar bij hoort.” Het maakt niet uit welke strategie een gemeente kiest, als de keuze maar bewust en afgewogen wordt gemaakt, in een open dialoog tussen bestuur, management en uitvoering, benadrukken ze. En liefst met de samenleving. In de praktijk zullen de ambities van politiek en ambtelijke organisatie niet altijd gelijk zijn, zegt Lammers. Wat doe je dan als projectmanager? Van Brunshot: “Praten. Neem het college mee in de aanpak en de ambities, faseer, experimenteer in het klein.... Je kunt veel doen. Het is het belangrijkste om in dialoog te gaan en te blijven, zodat je de veranderopgave blijft aanhaken bij de actuele vraagstukken van de gemeente. Wat speelt er? Is er sprake van krimp, woningnood, bodemproblemen? Daar kom je achter door gesprekken te voeren met het college, met inwoners, met projectleiders van naburige gemeenten. Leg verbindingen, niet alleen binnen de eigen organisatie, maar zeker ook daarbuiten. Het is een cirkel van acteren en reflecteren, in een continue afstemming.”

# INVOERINGSSTRATEGIEËN

Hoe kijken mensen naar de veranderopgaven van de Omgevingswet en wat gaan ze doen om die te realiseren?



Illustratie van de vier verandertypen en invoeringsstrategieën.

## Verandertypen

De vier ontwikkelde verandertypen komen voort uit twee basisvragen. Ziet de gemeente de Omgevingswet als kans om de werkwijze helemaal te vernieuwen of gaat men uit van de huidige werkwijze en beleidskaders? En: richt de gemeente zich vooral op de externe opgaven en actoren in het fysieke domein of focust men in eerste instantie op de eigen organisatie, op kosten en baten?

Hieruit volgen vier perspectieven op verandering met vier bijbehorende strategieën voor de invoering van de wet:

- **Consoliderend:** de noodzakelijke wijzigingen conform de wet invoeren vanuit een interne focus;
- **Calculerend:** gebruik maken van de ruimte die de wet biedt waar dat na afweging van baten en kosten aanwijsbaar voordelen oplevert;
- **Onderscheidend:** gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om in specifieke gebieden het verschil te maken;
- **Vernieuwend:** gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om vanuit opgaven anders te werken.

Welk verandertype de gemeente kiest is afhankelijk van de context van de gemeente. Van Brunschot geeft aan dat veel gemeenten voor het vernieuwende perspectief (willen) kiezen. Sommige gemeenten hanteren daadwerkelijk een vernieuwende invoeringsstrategie, bijvoorbeeld omdat zij al met anders werken bezig zijn. Voor andere gemeenten geldt dat het om uiteenlopende redenen onhaalbaar blijkt om werkelijk te vernieuwen; zij kiezen voor een onderscheidende of calculerende strategie. Ook elementen van een consoliderende strategie – zoals het in samenhang brengen van alle regelgeving – zullen in vrijwel alle gemeentelijke invoeringsstrategieën te zien zijn.

Gemeenten zullen keuzes moeten maken, benadrukken ze. Lammers: “Het gaat nooit lukken om alle aspecten van het invoeringsproces in één keer te doen. Dat hoeft ook niet, maar het is wel belangrijk dat gemeenten een bewuste afweging maken in wat ze doen en waarom ze het doen. En in wat ze later oppakken.” Het doel van het programma Invoering Omgevingswet in 2016 was om gemeenten bewust te maken van deze keuze en dat is gelukt, zeggen ze. “We zien dat gemeenten hier mee bezig zijn. De vier verandertypen worden echt gebruikt,” concludeert Lammers.



Kristel Lammers



Annemieke van Brunschot

Het programma Invoering Omgevingswet van de VNG werkt nauw samen met gemeenten. Het werkt met een netwerk van contactpersonen bij alle gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de invoering van de Omgevingswet in hun gemeente. Het ROM-netwerk is hun digitale ontmoetingsplek, waar men ervaringen kan uitwisselen en van elkaar kan leren. In werkateliers komen contactpersonen met specialisten van hun gemeente bij elkaar om bepaalde aspecten van de invoering uit te diepen. Zoals digitalisering en juridische instrumenten. Het programma ontwikkelde met dit netwerk vier verandertypen met bijbehorende invoeringsstrategieën, waarmee gemeenten hun eigen veranderkundige opgave kunnen vormgeven. Het VNG-programma participeert actief in het interbestuurlijke Programma Aan de slag met de Omgevingswet.