

# Bestuurders aan zet

**De Omgevingswet als uitdaging**  
*inhoud en vakmanschap*



## **Dit rapport**

Deze rapportage is de uitwerking van de opdracht “Bestuurders aan zet; de Omgevingswet als uitdaging o.b.v. inhoud en vakmanschap”. Het achterliggende doel van deze opdracht is de nieuwe wethouders, die na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 aantreden, snel in positie te brengen rondom de Omgevingswet. De wens is de bestaande kennis hiervoor:

- effectief aan te bieden,
- in een vorm die passend is bij de behoefte,
- waarbij de kennis en inbreng van zittende wethouders kan worden benut.

Deze rapportage heeft de volgende opbouw:

- Beschrijving van de opdracht
- Beschrijving van mijn aanpak
- Mijn analyse
- Mijn aanbevelingen
- De bijlage

## **Beschrijving van de opdracht**

1. Breng in kaart welke huidige wethouders mogelijk een rol kunnen spelen in de overdracht van kennis en vaardigheden, informatie vanuit bijvoorbeeld een 'pool' in de periode maart-oktober 2018.
2. Breng in kaart welke behoefte er is bij wethouders ten aanzien van de Omgevingswet (kennis, kennisoverdracht, vaardigheden, leren, uitwisseling van ervaringen, ...) en gebruik daarvoor ook kennis en inzichten vanuit het Sociaal Domein.
3. Kom met een eerste schets/voorstel voor een mogelijke aanpak en programmering (menulijst) voor nieuwe wethouders, zoals passages voor college-akkoorden, factsheets voor nieuwe wethouders, pool van wethouders die gesprekken kunnen faciliteren, masterclasses.

## **Beschrijving van mijn aanpak**

Wat heb je als bestuurder nodig om succesvol met de Omgevingswet aan de slag te gaan? Die vraag heb ik als basisvraag genomen. Dus:

- Welke inhoud en vakmanschap is nodig om succesvol te kunnen zijn als bestuurder?
- Hoe geef ik als wethouder politiek bestuurlijk invulling aan de nieuwe afwegingsruimte?
- Hoe verhoud ik mij als bestuurder ten opzichte van mijn collega's in het college (andere portefeuilles), tot de gemeenteraad, tot inwoners en bedrijven met hun eigen ideeën?

Deze vragen heb ik voorgelegd aan een groot aantal bestuurders (wethouders en burgemeesters), ambtenaren (gemeentesecretarissen en programma/projectleiders), ketenpartners en omgevingsrechtdeskundigen.

Het enthousiasme is groot, de bereidheid om het gesprek aan te gaan is er volop. In de bijlage staat beschreven met wie ik gesproken heb en welke achtergrond deze gesprekspartners hebben. Een handjevol benaderde gesprekspartners had in de periode van de opdracht onvoldoende ruimte in de agenda, geen interesse of andere redenen om niet in gesprek te gaan.

De input vanuit de gesprekken, de uitgangspunten van de Omgevingswet en mijn beeld van de bestaande politiek bestuurlijke en maatschappelijke werkelijkheid hebben zich vertaald naar mijn analyse en mijn aanbevelingen.

## Mijn analyse

“Het wordt leuker, maar niet gemakkelijker”

Alhoewel de functie en de context waarin gewerkt wordt behoorlijk verschillend zijn onder de gesprekspartners bestaat er een grote mate van eensgezindheid in hun opvattingen over de inhoud en het vakmanschap dat van bestuurders gevraagd wordt. Nagenoeg alle gesprekspartners zien juist met de Omgevingswet de toekomst voor bestuurders vooral als uitdagend, maar ook spannend.

Verbinder. Visie. Lef. Flexibel. Integer. Communicatief. Dienstverlener.

Dit zijn de woorden die de boventoon voeren in de gesprekken over ‘wat heeft een bestuurder nodig om succesvol met de Omgevingswet aan de slag te gaan’. Zowel qua inhoud/wet als vakmanschap vormen deze woorden de leidraad.

### *De wet*

Uitstel van daadwerkelijke invoering van de wet wordt niet als een probleem gezien; het biedt juist tijd om er dan nu echt goed mee aan de slag te gaan. De wet is maar een wet. De wet is slechts een papieren werkelijkheid. Zeker belangrijk, het vormt de basis, het is goed dat er nu één wet ligt in plaats van een stuk of dertig, maar de wet als zodanig is niet het belangrijkste. Ook de hele ICT-ontwikkeling wordt niet als het belangrijkste gezien. Een goed digitaal stelsel is wel een randvoorwaarde en zeer belangrijk voor het slagen van de wet.

Maar met een goede wet en een goede digitale infrastructuur zijn we er nog niet. Er bestaat breed gedeeld de idee dat de manier van werken, de cultuur, het allerbelangrijkste is voor het slagen van de Omgevingswet. Er is dus ook niet één omslagmoment of moment van invoering, maar een transitie die langere tijd vraagt. Een transitie die de overheid sowieso moet doormaken, los van de Omgevingswet zelf.

“Wat doen we als wet alsnog niet doorgaat?

Zijn dan de beginselen ook niet meer van kracht?

De drijfveren achter de wet gaan gewoon door, wet of geen wet”

We zitten in een periode van transitie die al lang begonnen is:

- omdat de maatschappij al langer vraagt om een overheid die levert,
- omdat je als gemeenten niet kunt wachten met het opstellen van een echte integrale omgevingsvisie totdat de wet formeel ingaat,
- omdat we als maatschappij veranderen in een netwerkmaatschappij. Het is niet meer de gemeente die allesbepalend is. Het is een samenspel van partners in het netwerk.

Een transitieperiode die ten dele vergelijkbaar is met de transitie in het Sociaal Domein. Maar... het wordt ook gezien als een transitie die veelomvattender is. De noodzaak de cultuur binnen de overheid te veranderen is onderdeel van

“de relatie samenleving – overheid die zichzelf opnieuw aan het uitvinden is”.

De samenleving accepteert geen overheid die niet levert. De Omgevingswet is niet alleen een start c.q. aanjager om die cultuur te veranderen, ze is juist ook het gevolg van die veranderende verhouding. De andere werkwijze die de overheid nodig heeft doet zich in alle lagen voor. Het vraagt niet alleen om een andere rolopvatting en invulling van de bestuurder, maar ook van de gemeenteraad en ook van de ambtelijke organisatie.

“Dingen anders doen op dezelfde manier werkt niet”

Daarnaast is er nog één heel groot wezenlijk verschil tussen het sociale domein en het fysiek domein en dat is de aanwezigheid van een 'derde belanghebbende'. In tegenstelling tot het sociaal domein kent het fysiek domein belanghebbenden die ongevraagd op het speelveld deelnemen. Met name dit laatste gaat gezien de doelstellingen van de Omgevingswet veel van wethouders vragen.

#### *De wethouder*

"De bestuurder heeft een rol in het wegen van de belangen van een initiatiefnemer en van de belangen van anderen die daar iets van vinden"

De wethouder als *verbinder* van belangen. Verbinder tussen alle spelers op het veld. Tussen initiatiefnemers, ontwikkelaars, bewoners, belanghebbenden, kortom al diegenen die gewild of ongewild een factor zijn in het krachtenveld. Wordt de rol van de wethouder daarmee vooral een van procesbegeleider? Ja, het is de rol van de wethouder om een soort van saamhorigheid te creëren. Maar nee, de wethouder is niet alleen maar procesbegeleider. Juist de wethouder moet zelf ook visionair zijn. Hij moet zelf een *visie* hebben. Waardoor hij de korte termijn aan de lange termijn kan koppelen, abstracte doelen aan concrete acties kan koppelen en de verschillende inhoudelijke domeinen aan elkaar weet te verbinden. Ideeën van bewoners zijn vaak gericht op korte termijn, vragen en wensen van bedrijven dienen primair het bedrijfsbelang. In de omslag van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie is het bij uitstek de bestuurder die het ruimte geven aan ontwikkelingen moet koppelen aan de lange termijn doelen die bijvoorbeeld in de Omgevingsvisie zijn geformuleerd. Door de grotere bestuurlijke afwegingsruimte wordt de rol van de bestuurder moeilijker.

En naast visie vraagt het dus om *lef* en *flexibiliteit*. Juist omdat niet meer alles aan de voorkant met regels is vastgelegd, er geen dichtgetimmerd bestemmingsplan ligt, vraagt de grotere bestuurlijke afwegingsruimte om flexibiliteit van een wethouder. Ja kunnen zeggen tegen een ontwikkeling die je niet had zien aankomen, maar die wel past bij het lange termijn doel. En nee kunnen zeggen tegen een ontwikkeling die op korte termijn heel aantrekkelijk lijkt, maar die juist niet past bij dat lange termijn doel. Dit laatste is moeilijk, maar het eerste is nog veel moeilijker. Ja zeggen tegen het onverwachte, gewoon omdat het kan. Ja zeggen zonder de zekerheden van afvinkregels achter de hand te hebben.

De grotere bestuurlijke afwegingsruimte vraagt om rolzuiverheid van de bestuurder en dus *integer* gedrag.

"Je bent niet meer het centrum van de macht, maar je bent meer dan belangenbehartiger".

De bestuurder zal veel meer dan nu de vraag moeten stellen hoe onafhankelijk zijn besluit is. Hoe liggen de verschillende belangen in het speelveld van onder andere initiatiefnemers en belanghebbenden. Dit vraagt om goede informatie over de consequenties van besluiten. Zowel aan de voorkant, in het proces van visievorming en planvorming als ook lopende de rit bij ontwikkelingen die zich aandienen. Veel meer dan nu het geval is zal de gemeente het lokale krachtenveld moeten kennen.

"Aan de voorkant alles dooexerceren anders verword je tot een rijdende rechter"

Dit gaat van bestuurders met name vragen dat ze *communicatief* zijn. Zowel binnen als buiten het gemeentehuis. Zowel van de gemeente/bestuurder zelf als actor in het krachtenveld, als ook van de gemeente/bestuurder als verbinder op het speelveld.

### *De gemeenteraad*

De rolverdeling tussen gemeenteraad en wethouder zijn een soort van communicerende vaten. Daar waar de bestuurlijke afwegingsruimte van de wethouder groter wordt, verandert ook de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Er komen immers geen bestemmingsplanwijzigingen meer voorbij de raad. De rol van de gemeenteraad moet veel nadrukkelijker aan de voorkant van alle ontwikkelingen liggen. De raad stelt immers de omgevingsvisie en het omgevingsplan vast. Het merendeel van wat zich daarna voltrekt kan technisch gezien volledig aan de raad voorbijgaan. Dat vraagt niet alleen om het heel goed 'doorleven' van de visie en het plan, maar praktisch gezien ook om een goede monitoring en informatiestroom naar de raad in wat er nadien gebeurt. Het is met name de taak van de wethouder dit in goede banen te leiden.

Ook de grotere nadruk op echte participatie in plaats van het vanuit de gemeente verwerven van draagvlak verandert de positie van de gemeenteraad. In discussies over wie waar verantwoordelijk is binnen de gemeente wordt vaak gesteld dat 'de raad het hoogste orgaan is'. Ja, dat klopt. Het hoogste bestuurlijke orgaan. En het woord 'bestuurlijk' laat zien dat dit een werkelijkheid is binnen het gemeentehuis. Echte participatie betekent ook: delen van verantwoordelijkheid. Het is niet gezegd dat het niet kan, maar als alle participanten bij een bijzonder initiatief juichend op de banken staan, lijkt het een beetje een vreemde als een gemeenteraad er dan dwars voor gaat liggen. Er zijn drie aspecten die in relatie tot burgerparticipatie bezinning behoeven:

- de kwaliteit van communicatie
- de 'antennes' van overheden
- de reikwijdte van participatie

In het hier goed invulling aan geven ligt met name een rol voor de wethouder. De eigen verantwoordelijkheid die de gemeenteraad voor zijn functioneren heeft laat onverlet dat het meestal de bestuurder is die het moet bezuren als een gemeenteraad ontevreden is. Het niet goed aanhaken van de gemeenteraad wordt daarom als één van de grootste risico's gezien.

### *De ambtelijke organisatie*

Achter de bestuurder staan zijn ambtenaren hem met raad en daad terzijde. Dat was zo, dat is zo en dat blijft zo. Toch zal in het succesvol kunnen opereren als bestuurder ook de vraag aan de ambtelijke organisatie veranderen. De Omgevingswet kent een integrale aanpak als uitgangspunt. Die integraliteit begint in de ambtelijke organisatie.

*"De organisatie maakt of breekt het proces"*

Als bestuur mag je verwachten dat de organisatie zaken integraal oppakt gebeurt. Maar uiteraard gaat dat niet vanzelf. Ook hier vraagt het iets van de bestuurder in zijn eigen mind-set. Stel je als wethouder het vraagstuk centraal of het sectorale beleidsprobleem. Bij dat laatste blijft veel zoals het was en ben je als gemeente vooral bezig met het lineaire beleidsproces. Dat proces is traag en daarmee blijf je als gemeente achter de feiten aanlopen. De maatschappij vraagt om handelingsnelheid.

Als het maatschappelijke vraagstuk centraal komt te staan is de ambtelijke organisatie bij uitstek degene die het krachtenveld in beeld kan brengen, die de vertaalslag maakt, zodat alle spelers op het veld elkaar ook echt begrijpen en die dus over de klassieke beleidsvelden heen de verbinding kan leggen. En hiermee komt de taak van de overheid als *dienstverlener* weer centraal te staan. En juist dat maakt een wethouder succesvol of niet;

*"De meeste wethouders sneuvelen niet op basis van beleid, maar op basis van de uitvoering"*

### *Het vakmanschap van de wethouder*

Verbinder. Visie. Lef. Flexibel. Integer. Communicatief. Dienstverlener.

“Hoe leer je iemand om visionair te zijn?”

Wie wil er nog wethouder worden? Het wethouders-ambt was al niet makkelijk, de Omgevingswet lijkt het nog eens extra moeilijk te maken. Dit klinkt natuurlijk ‘lekker’, maar gaat voorbij aan een breder gevoelde werkelijkheid. De overheid moet zich vernieuwen.

“De gemeente is niet meer het organiserende principe, maar de keten”

“Je gaat er niet over, maar je moet er wel voor willen gaan”

Anders dan bij de transitie in het sociaal domein vraagt de transitie in het fysieke domein niet alleen om het vergroten van kennis bij bestuurders, maar juist om het vergroten van vaardigheden van bestuurders en het anders organiseren van het eigen werk.

## Mijn aanbevelingen

### - Het vakmanschap van de wethouder

“Je hebt wel verantwoordelijkheid maar dat hoeft je niet te laten blijken”

- Training
  - Investeer in communicatietrainingen. Het lijkt zo makkelijk, met gezond verstand kom je een heel eind, maar in het verspelen van vertrouwen is slechts één misstap nodig. Gerichtte communicatietrainingen vergroten de slagingskans van een wethouder
- Coaching
  - Investeer in coaching van wethouders. Het is in overheidsland nog zeker geen gemeengoed, terwijl gezien de zwaarte en complexiteit van het wethouders-ambt coaching een belangrijke factor kan zijn
- Intervisie
  - Organiseer dit regionaal om als bestuurders elkaar te versterken. Goede intervisie is een aanvulling op individuele coaching. Daarnaast biedt regionale intervisie de mogelijkheid om buiten het formeel bestuurlijke traject met elkaar te sparren over concrete casussen. Door echte casus creëer je meer bewustzijn
- Supervisie
  - Organiseer dit nationaal, waarbij ook experts aanschuiven. Op basis van de ‘opbrengst’ uit trainingen, coaching en intervisie kunnen op thema experts benaderd worden
- Schakel ook (opleidingsinstituten van) politieke partijen in

### - Algemeen

“Ja, het is een grote verandering, maar laten we het ook niet groter maken dan het is”

- Er verandert op korte termijn nog niks, dus hou daar in de externe communicatie rekening mee
- Maar toch: ga intern NU aan de slag en wacht niet af tot in ‘Den Haag’ alles gereed is
- Een basiscursus ‘kennis van de Omgevingswet’ is nuttig. De markt biedt dit volop aan
- Wees je bewust van het DNA van de gemeente. Elke gemeente heeft z’n eigen heldenverhalen en trauma’s
- Het transitieproces in het fysieke domein vraagt nog veel meer dan het sociale domein om maatwerk. De structuur en cultuur in elke gemeente is anders. Het krachtenveld is er anders. En juist vanwege de ‘derde belanghebbende’ moet de transitie dus ook lokaal/regionaal vormgegeven en ondersteund worden
- Ken je krachtenveld!
- Durf in de komende periode te experimenteren
- Werk concreet aan de hand van reële casussen. Schets de oude situatie en zet daar de nieuwe situatie naast
- Organiseer botsproeven

- Het coalitieakkoord

“Formuleer een aantal hoofdambities in wetenschap dat je slechts 15% nu weet”

- Volg de logica van bewoners in het formuleren van wat je wil bereiken. Volg de thema's uit de gemeente en houd rekening met het DNA van de gemeente
- Durf zaken echt los te laten; overheid heeft nu heel veel overgenomen terwijl er een groot zelf organiserend vermogen bestaat
- Durf te differentiëren tussen wijken. Kijk daarbij naar het DNA en het krachtenveld
- Als we verschil tussen gemeenten gewoon vinden, waarom dan niet tussen wijken?
- Niet productgericht opstellen op wat je wil bereiken
- Spreek met elkaar (en dus met de gemeenteraad) af waar je elkaar op beoordeeld  
Maak de slag naar doeltreffendheid/outcome en laat output los  
Procesverantwoording in plaats van resultaatverantwoording
- Als het er nog niet is: stel vast hoe je met participatie om wil gaan en leg expliciet vast waar het over gaat en wie waar welke verantwoordelijkheid én bevoegdheid heeft
- Reserveer middelen en mankracht!
- Leg vast dat er een transitieplan wordt opgesteld
- Formuleer de ambitie een omgevingsvisie vast te stellen en –plan op te stellen en zet hier tijdsdruk op

- De portefeuillevdeling

“Maak geen scherpe portefeuillevdeling, maar een spannende”

- Bouw portefeuille op vanuit maatschappelijke opgave
- Gebiedsgericht verdeling moet echt passen bij structuur gemeente
- De Omgevingswet is een opgave van het hele College en bij uitstek niet alleen van de wethouder RO
- Vier ogen principe: maak Omgevingswet een verantwoordelijkheid van meer dan één wethouder

- De wethouder

“Waarom niet sturen op de 10 geboden en de rest volledig vrijlaten?”

- Benoem voor jezelf waar je op wil sturen
- Maak realistische inschatting van wat je als bestuurder kan verwachten c.q. kan waarmaken
- Leer niet alleen inhoudelijk van de botsproeven bij opstellen visie en plan, maar leer ook wat het betekent voor de bestuurlijke rol
- Eis individuele coaching en training op!

- De gemeenteraad

“De veranderende samenleving is veel meer aanleiding tot verandering dan Omgevingswet”

- Participatie kan heel goed depoliteiserend werken, dus geef gemeenteraadsleden een procesrol in participatietrajecten, waarmee ze nieuwe/andere invulling kunnen geven aan hun rol als volksvertegenwoordiger
- Ga droog-oefenen met de gemeenteraad zodat de idee achter de hele operatie langzaam kan landen



- De ambtelijke organisatie

“Integrale afweging vraagt om moreel kompas, anders is alles te privatiseren”

- Transformeer organisatie naar taakgerichte indeling i.p.v. sectoraal of
- Stel een regiegroep in bij elke (grotere) ontwikkeling zodat alle disciplines vanaf moment nul aan tafel zitten
- Overleg niet alleen, maar zet het op papier. Geschreven tekst komt harder binnen dan mondelinge afstemming. Geschreven tekst dwingt tot (re)actie.
- Zorg voor kleinschaligheid; hoe groter de organisatie, hoe minder integraal
- Organiseer een goed stakeholdersmanagement

**Tot slot**

Het goede nieuws: alle bestuurders die ik gesproken heb (waarvan een aantal ervaren wethouders in hun laatste periode zitten) zijn graag bereid om na de gemeenteraadsverkiezingen een bijdrage te leveren in het aanbieden van ondersteuning voor (nieuwe) wethouders die met de Omgevingswet aan de slag gaan.

“Heb vertrouwen. 98% van wat de overheid doet gaat goed, slechts 2% niet”

## De bijlage

### Gesprekspartners

1. Alfred Arbouw
  - Wethouder Breda
2. Anne Langenesch
  - Programmamanager Zaanstad
3. Boudewijn Revis
  - Wethouder Den Haag
  - Voorzitter VNG-commissie Ruimte en Wonen
4. Cees Vermeer
  - Gemeentesecretaris Breda
5. Co Verdaas
  - Bestuurlijke verkenner implementatie Omgevingswet
6. Dennis Straat
  - Wethouder Zaanstad
  - Lid VNG-commissie Ruimte en Wonen
7. Fred Stol
  - Wethouder Zuidhorn
8. Geert Teisman
  - Hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam
9. Jan van de Broek
  - Senior Legal counsel VNO-NCW
10. Jeroen Heerkens
  - Gemeentesecretaris Grave
11. Jop Fackeldey
  - Wethouder Lelystad
12. Josan Meijers
  - Gedeputeerde Gelderland
13. Leo Klaassen
  - Directeur-secretaris Omgevingsdienst Haaglanden
14. Patricia Hoytink
  - Wethouder Berkelland
  - Lid VNG-commissie Ruimte en Wonen
15. Reindert Hoek
  - Gemeentesecretaris Leeuwarden
  - Lid VNG-commissie Ruimte en Wonen
16. Rene Peerenboom
  - Wethouder Uden
17. Rob van Wuijtswinkel
  - Gemeentesecretaris Arnhem
18. Roelof Bleker
  - Dijkgraaf Waterschap Rivierenland
19. Sanne Toenbreker
  - Projectleider Zaanstad
20. Ted van de Loo
  - Wethouder Boekel
21. Theo Weterings
  - Burgemeester Haarlemmermeer
22. Yves de Boer
  - Burgemeester Werkendam
  - Voorzitter Jaar van de Ruimte 2016