

De voorwaarde voor een succesvolle invoering van de Omgevingswet? De ambtenaar zonder ambtelijke mentaliteit

In 2021 wordt de Omgevingswet ingevoerd. De voorbereiding is al een tijdje gaande. Waar moet op gelet worden? Hoe zorgen we dat die invoering soepel verloopt? We spraken met Friso de Zeeuw, emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. ‘Het is belangrijk dat het vakmanschap van de ambtenaar ook in de toekomst gewaarborgd blijft.’

Interview door Hester Sjoer

Wat is de grootste uitdaging van de Omgevingswet?

‘Uitdaging is vaak een ander woord voor probleem, maar om het eens positief te bejegenen: ik denk dat de wet een uitnodiging biedt om wat meer ontkokerd, minder sectoraal en meer, om dat verschrikkelijke woord weer eens te gebruiken, integraal te werken en te beslissen. Het lijkt mij een weerbarstige uitdaging om dat van de grond te krijgen, want het is al vaker geprobeerd.

Het grootste probleem zou kunnen zijn dat het allemaal erger wordt. Dat het allemaal bureaucratischer en complexer wordt. Het is helemaal niet uitgesloten dat dat gebeurt.’

“Waarom het programma een juridisch instrument is gemaakt, is mij een raadsel”

De bedoeling is om het makkelijker te maken, maar het kan dus ook moeilijker worden?

‘Een voorbeeld: één van de instrumenten is het programma. Zo’n programma is behoorlijk ingewikkeld. En van de programma’s die we tot nu toe kennen, zoals het programma luchtkwaliteit, word je nou niet bepaald vrolijk. Ook het PAS, dat is regeltechnisch een nachtmerrie. Dus waarom dit nou ook voor gemeenten en provincies een juridisch instrument is gemaakt, dat is mij nog steeds een raadsel. Dat duidt in ieder geval niet op vereenvoudiging.’

Is er een manier om ook met het programma toch vereenvoudiging te bereiken?

‘Nou, door het gewoon niet te gebruiken. Zo geldt dat voor meer dingen, je hoeft niet alles te gebruiken wat de wet mogelijk maakt. Dat is wel weer het sterke van de Omgevingswet: je kan er heel veel kanten mee uit. Als jij als gemeente zegt dat je dingen behoorlijk precies wilt voorschrijven voor bepaalde gebieden, dan kan dat. Daar kunnen soms goede redenen voor zijn, zoals als je een gebied hebt dat cultuurhistorisch waardevol is.

Er is een heel grote vrijheidsgraad wat dat betreft. Het kan dus per overheidsinstantie, per gemeente, provincie of waterschap behoorlijk verschillend uitpakken. Als het complexer en bureaucratischer wordt en langer gaat duren, is dat niet de doelstelling van de Omgevingswet, maar het *kán* wel.’

Hoe is dat te voorkomen?

‘Dat is toch een kwestie van willen en bewuste keuzes maken. Pakweg zeventig procent van de bedoeling van die wet, daar kan je nu al aan beginnen. Als je sneller wilt beslissen, dan kan

je als gemeentebestuur nu al maatregelen nemen in je werkwijze. Dat is een mentaliteitskwestie; daar heb je de wet niet voor nodig.'

Ziet u daarin goede voorbeelden?

'Dat hangt van een bepaald item af. Om iets ongebruikelijks te noemen: ik vind dat Schagen het goed doet, omdat zij in hun informatie en in hun communicatie naar burgers en bedrijven heel duidelijk aanreiken dat ze willen meedenken, maar ook geven ze de kaders aan. Hun communicatie is geen reclameverhaal, maar echt vanuit burgers en bedrijven gedacht.

In het algemeen is het meeste te leren van de middelgrote gemeenten (G40). Leiden en Breda zijn voorbeelden in redelijk snel beslissen en ruimte laten voor initiatieven.

In de voorbereiding vind ik dat Zaanstad er veel werk van maakt. Zij pakken de voorbereiding heel serieus aan en kijken tijdig welke verordeningen ze nog nodig hebben. Ook hebben ze de regulering goed aangepakt, net zoals de gemeente Ede. Zij zeggen: "Als je gaat verhuizen moet je eerst je rotzooi een beetje opruimen." Je verhuist naar een nieuw stelsel, dus ook hier geldt: eerst de kasten opruimen en een hoop wegflikkeren.

Alphen aan de Rijn en Den Haag oefenen met een omgevingsplan voor een ingewikkeld transformatiegebied. Goirle doet dat voor een complexe herschikking van groene functies in het landelijk gebied.

In het Rijnmondgebied komen de gemeentemensen en de regionale diensten op informele basis bij elkaar en pakken bepaalde thema's bij de kop.

Een gemeente die er tot nu toe niets van bakt is bij voorbeeld onze hoofdstad.'

"De vrees is niet helemaal denkbeeldig dat het hele land stil komt te staan bij de invoering van de Omgevingswet."

Is het zorgelijk als gemeenten zich nu nog niet aan het voorbereiden zijn?

'Het is vooral van belang dat die overgang in 2021 soepel gaat lopen. Dan heb ik het nog niet eens over de doelstellingen van de Omgevingswet en dat veel dingen anders worden, maar ook de continuïteit, dat vergunningen afgegeven blijven worden en dat we niet een enorme filevorming bij de Raad van State krijgen. De vrees is niet helemaal denkbeeldig dat het hele land stil komt te staan bij de invoering van de Omgevingswet. Dat is natuurlijk het laatste wat je wilt. Er moet goed gekeken worden naar de overgang van instrumenten en procedures, dat moet in kaart worden gebracht. Ik kreeg een tijd geleden de vraag: "Hoe kunnen we nou het minst doen aan de voorbereiding van de Omgevingswet?" De instrumenten en soms de procedures worden anders. De hele filosofie kun je laten voor wat het is, als je dat wilt, maar je moet in ieder geval zorgen dat er continuïteit is. Ook al wil je helemaal niks veranderen in je beleid.

Ik ben eigenlijk voor een geleidelijke, modulaire invoering van de Omgevingswet en niet voor de 'big bang'. Volgens mij zit de VNG op dezelfde lijn. Zo voorkom je ongelukken en kunnen we ook nog eens kijken of we het hele, uitgebreide repertoire van de wet en de uitvoeringsregels wel passend en toepasbaar is.

U noemde eerder de dilemma's die de OW met zich meebrengt. Waar moeten we aan denken?

'Dat zijn er een paar. Aan de ene kant noemt de wet voorspelbaarheid, aan de andere kant ruimte voor initiatieven. Dat staat haaks op elkaar. De toelichting van de wet kletst allerlei dingen prettig aan elkaar, die in wezen spanningen of dilemma's zijn. Nog een, dat vind ik wel een leuke: minder regels. Maar ja, wel moet je bij het maken van het omgevingsplan

bijvoorbeeld rekening houden met gezondheid. Ook kan er soms een economische effectrapportage geëist worden. En nog eentje: meer beslisruimte voor gemeenten. Ondertussen worden de omgevingsdiensten opgetuigd - dat zijn regionale diensten. “Ja, maar die zijn dienstverlenend aan de gemeenten.” Er zit daar een directeur die gaat werken aan standaarden, aan protocollen. Die heeft geen zin om 17 gemeenten te bedienen met apart beleid. Die doelen zijn dus niet altijd verenigbaar. Dat is niet gek, maar daar moet iedereen zich van bewust zijn. Dan krijg je pas het goede gesprek.’

Hoe moet daar mee omgegaan worden?

‘Het komt erop neer dat elk bestuur moet kiezen, bewuste keuzes moet maken. Over zaken als: welke ruimte willen we geven aan initiatieven die niet in het omgevingsplan passen? Hoe gedetailleerd wordt het plan? Hechten we meer waarde aan de opvatting van omwonenden die veelal geen verandering in de buurt willen? Andere kwestie: welke ruimte geeft de gemeenteraad aan B&W? In het bestemmingsplan zoals het nu is, kennen we het zogenaamde limitatief-imperatief stelsel. Het kan, of het kan niet. Dat levert ook wel schijnzekerheid op. De Omgevingswet maakt het mogelijk om het plan heel algemeen en vaag te houden. Het college van B&W heeft dan de mogelijkheid om dat superglobale kader uit te werken met beleidsregels. Die kunnen ze elke dinsdag op de vergadering van B&W aanpassen. Dus als investeerder of omwonende maakt het mij veel meer afhankelijk van wat daar besloten wordt, de voorspelbaarheid wordt minder. Dat kan een voordeel zijn, als er een mentaliteit is om ruimte geven, vanuit de investeerder bezien. Aan de andere kant zijn er ook burgers en bedrijven die de boel belazeren. Daar moet de gemeente adequaat tegen op kunnen treden. Daarom heb ik wel moeite met het ruime gebruik van het vrijblijvende begrip ‘vertrouwen’ als sleutelbegrip van de Omgevingswet.’

“Het is van belang dat een ambtenaar niet de ambtelijke mentaliteit heeft.”

De mentaliteit is dus belangrijk om dit allemaal tot een succes te brengen?

‘In ieder geval de wil om snel en direct te communiceren, in plaats van lange brieven te schrijven waar je langer dan een maand op moet wachten. Dat vind ik een kernpunt. Ook het antwoord ‘nee’ blijft bij het nieuwe stelsel van de wet volstrekt legitiem.

Ambtenaren kunnen soms ontsporen in bureaucratisch gedrag, een beetje machtsuitoefening. Dan ben je in de aap gelogeed. Het is van belang dat een ambtenaar niet de ‘foute’ ambtelijke mentaliteit heeft. Dus in plaats van die brief sturen van 20 kantjes, met allerlei bedenkingen ten aanzien van een initiatief, ga je sneller rond de tafel. Pak vaker de telefoon, is mijn advies.’

Is dat de ambtenaar 3.0?

‘Mijn commentaar op de ambtenaar 3.0. is dat het een soort inhoudsloze procesboer is. Dat moet een zogenaamde universele ambtenaar zijn, en dat zijn niet echt vaklui. Om het vak te leren denken ze dat een cursus volgen genoeg is. Dat is een enorme onderschatting van veel aspecten van het vakgebied. Van bouw en milieutechniek om maar eens wat te noemen. Een paar strategen en algemene projectleiders kan een wat grotere gemeente wel gebruiken, maar daar moet het bij blijven.

Voor mij is een kernpunt dat je je vak inhoudelijk moet beheersen. Maar je moet daar niet monomaan in zijn. Je kan de diepte in, maar bent ook in staat om met collega’s in andere vakgebieden het gesprek goed aan te gaan en hebt feeling voor hun argumentatie. Dan kan je

ook in een vroeg stadium die integratie bewerkstelligen, want dan krijg je het goede gesprek, tussen die verschillende vakgebieden.

Verder verwacht ik dat deze ambtenaar vanuit de praktijk met voorstellen komt voor hoe het beter kan, sneller, onbureaucratischer. Dat werkt alleen als zijn chef dat oké vindt. Anders doet hij het twee keer, krijgt hij een grote muil en dan stopt hij daarmee. Dus dat werkt alleen als dit binnen de hele organisatie een item wordt. Je moet je daarin wel, zoals dat heet, een beetje veilig voelen.'

Friso de Zeeuw is dagvoorzitter op de Kennismarkt Omgevingswet op 13 november. Hij zal hier meer vertellen over de verandering in bestuurscultuur onder de Omgevingswet. [Bekijk het programma en schrijf je nu in.](#)