



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## **Verbindend sturen in raad, gemeente en regio**

**De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving in brede zin. Het raakt thema's als veiligheid, zorg, milieu, welzijn, verkeer en financiën. Het is belangrijk dat colleges zich dat realiseren en voor de invoering van de wet een aanpak kiezen die past bij hun ambitie, zeggen Kristel Lammers en Eelke Horselenberg van het VNG-programma Invoering Omgevingswet.**

Wethouders in gemeenten als Deventer, Zaanstad en Boekel zien de Omgevingswet als een kans om hun ambities te realiseren. Zij zijn nu al aan de slag om, anticiperend op de lokale afwegingsruimte die de nieuwe wet straks biedt, opgaven in hun leefomgeving op een andere manier aan te pakken. Dat is de beste methode om de mogelijkheden en uitdagingen van de nieuwe wet te verkennen, zegt Lammers: "Wat je uitdaging ook is: leegstand tegengaan, een industriegebied herontwikkelen, bodemdaling aanpakken, natuurontwikkeling of toerisme stimuleren; je kunt er nu al mee aan de slag." De wet staat een integrale benadering van de leefomgeving voor, waarin vele partijen een eigen, sterke rol spelen. "De Omgevingswet kan niet door één groep geclaimd worden. Het is van iedereen: de raad, het college, inwoners, ondernemers en ambtenaren. Dat betekent ook dat iedereen ermee aan de slag moet, elk vanuit hun eigen perspectief. Voor wethouders, in collegiaal bestuur met hun burgemeester, betekent het heel goed nadenken wat de ambities zijn en daar verbindend op sturen in raad, gemeente en regio."

## **Bewuste keuzes**

Wethouders kunnen veel invloed uitoefenen op hoe hun gemeente de invoering van de wet aanpakt, vertellen Lammers en Horselenberg. Dat begint met het aanwijzen van de projectmanager die de invoering in goede banen gaat leiden. Horselenberg: "Als je dat belegt bij de afdeling RO, dan is de kans aannemelijk dat de gemeente bij de invoering de nadruk legt op de nieuwe juridische instrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Er komt dan minder aandacht voor de andere, ook belangrijke aspecten van de wet. Zoals de integrale benadering die vraagt om een organisatieverandering, omdat gemeentelijke afdelingen nauw met elkaar moeten gaan samenwerken. Op zich is dat niet erg, als het college en ook de gemeentesecretaris scherp in de gaten houdt dat er voldoende aandacht komt voor de integrale benadering." De belangrijkste vraag voor wethouders is welke aanpak past bij de ambities van de gemeente. Is er een vraagstuk waarvoor hechte samenwerking nodig is tussen diverse beleidsterreinen, dan is het logisch om te kiezen voor een veranderkundige aanpak en om de betrokken afdelingen, regionale partners en inwoners samen aan deze opgave te laten werken. Op die manier doet men ervaring op met de andere manier van werken onder de Omgevingswet. Maar het kan ook zijn dat de gemeente al bezig is met een organisatieverandering en dat ze daarom voor de invoering van de Omgevingswet eerst de focus legt op de juridische instrumenten of het aanpassen van de interne ICT.

De ambities van de gemeente zijn ook leidend voor in welke portefeuille de Omgevingswet wordt belegd. Lammers: "Het is logisch dat het wordt belegd bij de portefeuille die hoort bij de specifieke ambitie van de gemeente. Dat is niet per se Ruimte. Als de ambitie een leefbaar buitengebied is, dan kan de Omgevingswet passen bij Economie. Die portefeuillehouder kan de invoering van de wet coördineren. Het is van belang dat de andere portefeuilles wel aangehaakt blijven, omdat de wet ook hen zal raken."

## **Participatie**

De Omgevingswet legt de nadruk op participatie vooraf, van inwoners en bedrijven. Dat gaat heel ver: zo is het straks de bedoeling dat mensen die bijvoorbeeld hun huis willen uitbreiden zelf draagvlak bij hun buren organiseren. “Niet iedereen is hiertoe in staat. Accepteer je dat als gemeente, of vind je het een verantwoordelijkheid van de overheid om groepen inwoners of bepaalde wijken hierin te ondersteunen? De mate waarin je deze participatie wilt ondersteunen hoort bij het college nu al op de agenda te staan,” zegt Lammers. Participatie is ook belangrijk om breed gedragen visies te krijgen op wat de gemeente wil zijn. Sommige gemeenten onderzoeken dat al, bijvoorbeeld Súdwest-Fryslân. Zij maken samen met inwoners, bezoekers, bedrijven en andere betrokkenen een omgevingsplan voor de binnenstad van Sneek, vertelt Horselenberg.

Op deze manier kunnen ook andere gemeenten verkennen welke mogelijkheden de lokale afwegingsruimte van de Omgevingswet biedt. De dialoog met de samenleving staat daarin centraal. Een vastomlijnde vorm voor dit soort participatie is er niet, zegt Horselenberg: “De vorm van participatie voor de herinrichting van een park of de aanleg van een ijsbaan is heel anders dan wanneer het gaat om bijvoorbeeld de herontwikkeling van een bedrijventerrein. Het is belangrijk dat gemeenten elke keer een bewuste afweging maken wie ze bij welk vraagstuk willen betrekken en welke vorm daar het beste bij past. Er is veel meer mogelijk dan de traditionele vormen van inspraak.” Hij zegt dat gemeenten hier nu al mee beginnen en niet wachten tot de gemeenteraadsverkiezingen. “Dit kun je niet aan de nieuwe raad en college overlaten, want een omgevingsvisie stel je niet in een half jaar op. Als je nu begint met het vormen van een visie op wat je als gemeente bepalend wilt laten zijn in de fysieke leefomgeving, samen met regionale partners, inwoners en ondernemers, dan ligt er straks een breed gedragen omgevingsvisie waarmee de gemeente na de verkiezingen verder kan.”

## **Verbindend sturen in raad en gemeenschap**

De gemeenteraad bepaalt straks hoeveel ruimte college en inwoners krijgen bij de invulling van het omgevingsplan. De raad kan heel strikte kaders stellen zodat er weinig ruimte overblijft of een deel van het plan openhouden en de invulling delegeren naar college of inwoners. Het college kan daar nu al met de raad over in gesprek, zegt Lammers: “Hoeveel ruimte er blijft voor eigen invulling van raad en inwoners is afhankelijk van de aard van de gemeente en de politieke relaties. Is er vertrouwen? Zijn er veel actieve inwoners en ondernemers die graag bijdragen aan een betere leefomgeving? Welke mate van sturing is gewenst? Dat zijn wezenlijke vragen voor deze afweging.”

Het spel dat straks onder de nieuwe wet gevoerd gaat worden kent vele spelers met elk hun eigen belangen. Dat roept vragen op waar het college nu al over kan nadenken, zegt Lammers. Zoals welke afweging het college gaat maken als een initiatiefnemer brede steun heeft voor zijn plan, maar het initiatief niet past in de omgevingsvisie. Of wanneer sterke deelbelangen botsen met een minder uitgesproken belang. “De harde waarden, zoals geluidsgrenzen, zijn redelijk goed geregeld. Maar de zachte waarden, hoe je de lokale afwegingsruimte gaat gebruiken: dat is een lokaal proces. Dat vraagt om zorgvuldig kijken of alle belangen daadwerkelijk in beeld zijn en aan tafel zitten. Dat vind ik een taak voor de politiek,” zegt Lammers.

## **Lijnen leggen in de regio**

In de nieuwe wet staan gemeenten, inwoners en regionale partners samen aan het roer. Als zij samen een duidelijke visie ontwikkelen op wat zij willen in hun leefomgeving, dan kunnen ze die met de provincie bespreken en ruimte zoeken om deze te verwezenlijken. “De verhouding wordt in die zin meer gelijkwaardig,” zegt Lammers. Het is aan wethouders om deze lijnen met de provincie te leggen. Ze ziet nu veel onbegrip en soms zelfs wantrouwen tussen gemeenten en provincies: “Gemeenten vertellen mij dat de provincie hen niet heeft uitgenodigd om over de visie

op de omgeving te praten. Maar wat let gemeenten om zich zelf bij de provincie te melden?” Dezelfde actieve houding is nodig in de regio, met maatschappelijke partners en medeoverheden, zoals waterschappen en de Omgevingsdienst. Ook hier legt de wethouder de verbinding. Horselenberg: “Als er een gedeeld belang is, zoals het tegengaan van bodemdaling, dan zijn die lijnen er waarschijnlijk al en is de samenwerking makkelijk. Maar er zijn uiteraard ook botsende belangen in een regio, wanneer bijvoorbeeld een ondernemer een motorcrossbaan wil aanleggen bij de gemeentegrens, terwijl aan de andere kant van de grens een kampeerterrein ligt. Ook daarover moet men met elkaar aan tafel.” De Omgevingsdienst kan hier een faciliterende rol in spelen, want die moet immers aan de slag met het beleid van de verschillende gemeenten, zegt hij.

Daar ligt ook een uitdaging voor de wethouder, want die is zowel eigenaar als opdrachtgever in de Omgevingsdienst. “Wethouders dragen twee petten, maar zetten afhankelijk van de situatie vaak maar één van die petten op. Terwijl het voor een integrale afweging belangrijk is om beide rollen in evenwicht te houden. Ook dat is een uitdaging voor wethouders bij de invoering van de Omgevingswet,” zegt hij. Er is kortom voldoende te doen, ook voor wethouders in collegiaal bestuur met hun burgemeesters, om nu alvast bezig te gaan met de Omgevingswet. Zowel intern in de eigen organisatie als extern, met inwoners, ondernemers en regionale partners.



Kristel Lammers



Eelke Horselenberg

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 programma maakt deel uit van het interbestuurlijke programma aan de slag met de Omgevingswet.