

Babette te Winkel

De Omgevingswet

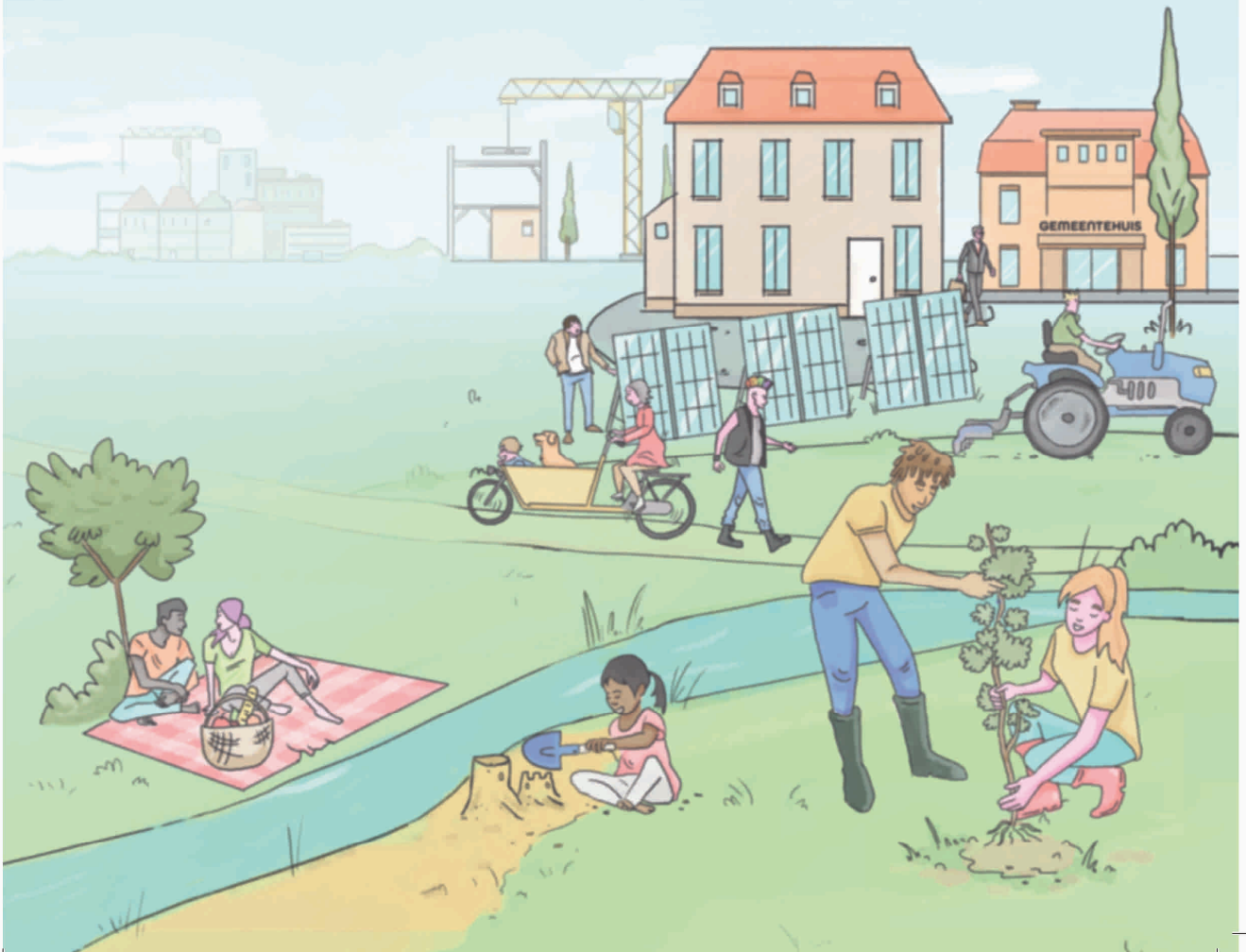
*Organiseer de Maatschappij
met Methode OM*

Inhoud

Inleiding	7
1. De bedoeling van de Omgevingswet	13
2. Methode OM	25
2.1 Het gebied als maatschappelijk bedrijf	27
2.2 Gebiedskunde	37
2.3 Gebiedsgericht portfoliomanagement	49
2.4 ICT en data	56
2.5 Rijnlands organiseren	64
2.6 Samenwerken	75
2.7 (Af)leren	86
3. Onze vakmensen aan het woord	93
3.1 Onno Van Bekkum	96
3.2 Henk Willem Tiktak	104
3.3 Elly Rijnierse	111
3.4 Govert Geldof	119
3.5 Mieke Elzenga	127
3.6 Babette te Winkel	134
3.7 Peter Walgemoed	141
Nawoord	147
Afsluitend	151
Websites	155
Heart Media Groep	156

1

De bedoeling van de Omgevingswet



De bedoeling van de Omgevingswet

Onze grond is schaars, we wonen met best veel mensen op een klein oppervlak. Elke vierkante centimeter is van iemand en alles heeft een bestemming. We voelen waarschijnlijk schaarste als we het hebben over onze fysieke omgeving. We horen weleens de uitspraak ‘Nederland is vol’. Bewust omgaan met de indeling van ons land is belangrijk voor transport, wonen, landbouw, ecologie, sociale verhoudingen en nog veel meer. In het hoofdstuk over Gebiedskunde gaan we dieper in op de relatie tussen de fysieke inrichting met het gedrag van mensen. In dit hoofdstuk gaan we in op wat in onze ogen de kansen zijn die de invoering van de Omgevingswet ons biedt.

Disclaimer: wij zijn geen juristen, we duiken niet diep in de wettelijke poel van regels en jurisprudentie. Veel interessanter is de aanleiding, die onze regering blijkbaar in 2014 voelde om deze wetgeving aan te bieden. De Omgevingswet biedt een oplossing voor een probleem dat zij signaleerden in onze samenleving.

Ten tijde van het schrijven van dit boek is de ingangsdatum vastgesteld op 1 januari 2024, deze datum is al meerdere malen uitgesteld door verschillende redenen. We gaan ervan uit dat de wet nu wel per deze datum ingaat. Als het dan toch anders loopt: we zijn in onze manier van werken niet afhankelijk van deze wet. Ook zonder invoering van deze wet voelen we ons gesteund door de intentie die uitgesproken is.

Misschien is de denkrichting voor ons nog meer van belang dan de wet. Al kunnen we er duidelijk over zijn, we hopen dat we, als deze wet nu snel van kracht gaat, de komende jaren ook leren door jurisprudentie hoe deze wet precies voor ons kan werken.

In dit hoofdstuk citeren we delen uit de memorie van toelichting van de Tweede Kamer der Staten-Generaal uit het vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3.



Scan de QR code of ga naar de link: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.pdf>

De citaten staan in de blauwe kaders.

Om bij het begin te beginnen, opvallend is de officiële titel van deze wet:

Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

De woorden beschermen en benutten in deze zin kunnen elkaar versterken en we voelen een spanning tussen deze woorden. De historie laat zien dat we vaak de fysieke leefomgeving benut hebben en minder vaak beschermd. Wat moet er beschermd worden? De voedselproductie? De luchtkwaliteit, dat speeltuintje of ruimte om te wonen? De memorie van toelichting gaat ook in op de noodzaak om met elkaar in gesprek te komen over dit soort vraagstukken.

In het hoofdstuk over Samenwerken gaan we dieper in op hoe dat zou kunnen. Op bladzijde 13 van de memorie van toelichting noemt de wetgever de term ‘energieke samenleving’. Hiermee bedoelen ze de initiatieven, die inwoners in de maatschappij nemen en waar veel creativiteit en innovatieve capaciteit in schuilt.

De erkenning hiervan door de grondlegger van de Omgevingswet vinden wij bemoedigend, het nodigt ons uit om actief betrokken te raken. Ons, als inwoners, lokale ondernemers en andere belanghebbenden bij onze stad, wijk, regio.

Mede door de democratisering van kennis is het gezag van maatschappelijke instituten, waaronder de overheid, niet langer vanzelfsprekend. (blz. 13)

Deze quote komt uit het hoofdstuk 'Behoeftte aan ruimte voor initiatieven'. Mijn ouders, geboren voor de Tweede Wereldoorlog, waren als vanzelfsprekend actief in de wijkcommissie, het bestuur van de school en ze deelden met onze burens de grasmaaier. Zij onderhielden samen het openbare groen om hun tuinen heen en veegden niet alleen hun eigen stoepje, maar ook het pad voor hun huis. Zij werkten ook niet beiden fulltime.

Stel dat we onze vaste lasten omlaag kunnen brengen en een eigen inkomensstroom voor onze wijk kunnen realiseren, zouden we dan tijd kunnen creëren om weer met elkaar een prettige leefomgeving te maken? Nee, natuurlijk wil niet iedereen dit. Maar misschien dat jij, als lezer, er voldoende voor open staat om dit idee eens verder te onderzoeken? De steun, die deze wet hierin biedt in combinatie met de tools van onze methode, maken misschien meer mogelijk dan je denkt.

In de samenvatting, waar de memorie van toelichting mee begint, staat bij de inleiding (blz. 5) het volgende:

Burgers, bedrijven en overheden voeren activiteiten uit die invloed hebben op de fysieke leefomgeving <...>. Een activiteit van de een verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving voor de ander. Ook beïnvloedt een activiteit de waarde die de maatschappij aan onderdelen van de fysieke leefomgeving toekent. Daarbij komt vaak een belangentegenstelling aan het licht.

En verder, bij de aanleiding (blz. 6), vertelt de memorie van toelichting waarom de Omgevingswet nodig is:

Ten eerste sluit de huidige wetgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige wettelijke regels zich nog onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden ze onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.

De tweede aanleiding vormt de huidige situatie waarin initiatiefnemers van activiteiten worstelen met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. <...> Bovendien ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij groei die gericht is op duurzame ontwikkeling.

Elly Rijnerse zegt: ‘We zijn opgegroeid in een omgeving waar de overheid alles voor ons klaarzette, we hoefden ons geen zorgen te maken, dat hadden we namelijk uitbesteed. Beide kanten, overheid en inwoners verwachtten niet dat deze rollen veranderen. We noemen dat het opgroeierecht. De gemeente geeft inwoners ruimte om zich te ontwikkelen om zich goed, professioneel te organiseren en om dat democratisch en legitiem te doen. Dat is de moeilijkste opgave. Gemeenten, ondernemers en inwoners zoeken naar hoe ze dat proces nou eigenlijk kunnen vormgeven. Dat past bij de geest van de Omgevingswet.’

Polariteit

Voor ons verheldert deze inleiding en aanleiding het probleem waarvoor de Omgevingswet een mogelijke oplossing kan zijn.

Het benoemt de belangentegenstellingen waar we mee te maken hebben, de worsteling met inwonersparticipatie en het gebrek aan integrale besluitvorming. In onze ogen wordt de Omgevingswet nog te vaak wat eendimensionaal gezien als oplossing voor complexe vergunningaanvraagprocessen, terwijl er meer mogelijk is. Het is een kans voor overheden om meer integraal te werken en een kans voor inwoners om meer betrokken te raken. Wij zien dat de huidige uitdagingen van onze maatschappij deze ontwikkeling nodig hebben.

In het hoofdstuk over de aanleiding, visie en doelen van de memorie van toelichting gaat de wetgever dieper in op die uitdagingen:

In het dichtbebouwde en -bevolkte Nederland verdragen maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, waterveiligheid, grondstoffen-, water- en (duurzame) energievoorziening, woningbouw, bereikbaarheid en landbouw zich niet altijd met de bescherming van gezondheid, milieukwaliteit, natuur, landschap en cultureel erfgoed. Doordat de opgaven zo nauw samenhangen, wordt het werken vanuit een sectorale benadering – enerzijds ontwikkeling, anderzijds bescherming – steeds complexer. Bovendien is gebleken dat het combineren van opgaven kan leiden tot betere resultaten. De groeiende samenhang wordt al geruime tijd erkent. (blz. 11)

Het gebied als maatschappelijk bedrijf

Centraal in onze methode staat onze visie, waarin we gebieden inrichten als een maatschappelijk bedrijf. Bedrijfskundig gezien is het duidelijk dat opgaven en doelen gecombineerd moeten worden. In ons hoofdstuk ‘Gebiedsgericht portfoliomanagement’ vertalen we onze kennis en ervaring uit het bedrijfsleven op dit vlak naar het maatschappelijke veld. We

maken onderscheid tussen de begrippen ‘complex’ en ‘ingewikkeld’. We leren van het praktijkverhaal van Govert Geldof dat complexiteit geen probleem is, totdat we het ingewikkeld maken.

We benaderen het gebied van uit de middenstip van de drie speelvelden tussen het publieke domein, het private domein en het domein van de lokale betrokkenen. In dat laatste domein valt iedereen, particulier of zakelijk, met een belang in het gebied, ook de lokale ondernemers. Zij, de lokale betrokkenen, zijn experts op gebiedswaarde in hun omgeving. Zij weten wat er behouden moet worden, welke waardestromen circulair gemaakt kunnen worden in het gebied en welke schade het gebied ondervindt door het handelen van bijvoorbeeld grote landelijke of internationale ondernemingen.

In de tekst vinden we de noodzaak van het behouden van waarden voor een gebied terug.

De cultuur van ‘groei dankzij uitputting’ brengt cumulatieve of sluimerende gevolgen met zich mee, ook al zijn de lokale gevolgen soms acceptabel. Nationaal en internationaal groeit het besef dat deze cultuur moet transformeren naar een cultuur van groei waarbij niet méér waarde wordt onttrokken dan er wordt gecreëerd. De vitaliteit van het natuurlijke kapitaal van onze aarde moet behouden blijven en tegelijkertijd moet onze economie worden bevorderd. <...> De verschillen tussen en binnen regio’s in Nederland groeien en ook in het landelijk gebied nemen de verschillen toe. Zowel inhoudelijk als qua krachtenveld zijn er grote verschillen tussen de opgaven. Ook verschillen in bestuurscultuur leiden tot inzet van andere instrumenten. Om te kunnen inspelen op regionale en lokale behoeften zijn differentiatie, maatwerk en innovatie nodig. (blz. 12 en 13)

Gebiedskunde

In ons hoofdstuk over Gebiedskunde zoomen we hier verder op in. De mogelijkheid die de Omgevingswet biedt om maatwerk per regio toe te passen, inspireert ons om dieper op onderzoek uit te gaan in onze eigen regio. We ontdekten dat we maar weinig weten over hoe onze wijk georganiseerd is, wat onze bodem nodig heeft of welke rol onze lokale ondernemers hebben in onze economie. In de wetenschap dat we lokale oplossingen mogen vinden, gaan we op zoek naar de aard en omvang van de lokale kansen en problemen.

Op school heb ik veel geleerd over de wereld, maar weinig over de aarde. Ik leerde over de oermens, de indianen en de Romeinen, maar over mijn burens weet ik niets. We herkennen dat we ons steeds vaker minder verbonden voelen met onze buurt. Ik heb zelfs nog nooit gewerkt in de stad waar ik woon en liefde groeit als je meer vertrouwd met elkaar raakt. Door mijn buurt te kennen, ga ik houden van mijn omgeving. Het kip en ei-dilemma. Zet ik me in voor de buurt, omdat ik me verbonden voel of ga ik me verbonden voelen, doordat ik me inzet?

Datzelfde geldt misschien ook voor thema's. Als ik me verdiep in de kwaliteit van de bodem, vind ik het onderwerp waarschijnlijk ook steeds interessanter. De belangrijkste vraag is misschien: hoe worden we nieuwsgierig naar onze eigen omgeving? Een directe aanleiding werkt goed. In het praktijkverhaal van Elly Rijnierse lezen we hoe de plannen van de gemeente over de aanleg van een warmtenet de nieuwsgierigheid direct aanzette, bewoners met elkaar verbond en mensen zich verdiepten in dit thema.

In het hoofdstuk over de Visie op de Omgevingswet staat dat deze wet gemaakt is om een paradigmawisseling te creëren:

De regering wenst een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer. Dit perspectief vereist een integrale aanpak omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer. Deze paradigmawisseling moet op verschillende manieren tot uitdrukking komen. In de eerste plaats worden overheden en andere spelers in het fysieke domein gestimuleerd om, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. In de tweede plaats worden burgers en initiatiefnemers niet langer geconfronteerd met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen. In de derde plaats past een dergelijk stelsel beter bij een veranderende rol van de overheid waarbij initiatieven in de fysieke leefomgeving vooral in de samenleving liggen. Bovendien vraagt de paradigmawisseling om een andere bestuurlijke cultuur, die niet door een wettelijk stelsel wordt bepaald, maar wel met passende wetgeving kan worden ondersteund. (blz. 19)

Cultuurverandering

Een paradigmawisseling, die bedoeld is om de ontwikkelingen en opgaven centraal te laten staan en te kunnen denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer. Wauw. Integraal, tussen sectoren en belangen, in samenhang met elkaar, een heldere overheid en wetgeving en met meer initiatief vanuit de samenleving. Vervolgens een cultuurverandering bij de overheid. Zinnen met kernwoorden, die ons aanspreken, die moed geven. Opeens een perspectief op handelingsvrijheid. Het gevoel van 'ik heb er geen invloed op' zakt af. Misschien kan het wel. Toch?

Het derde speelveld

In het eerste hoofdstuk introduceren we van onze methode het denken vanuit drie speelvelden. Het gedachtegoed van De Coöperatieve Samenleving inspireert ons om een methode te ontwikkelen waarbij er een andere balans komt tussen overheid, inwoners en bedrijven. Ook hierover ervaren we de steun van de Tweede Kamer in de Memorie van Toelichting. Op bladzijde 20 staat het volgende:

... de paradigmawisseling stelt ontwikkelingen, waarbij een gezonde en veilige fysieke leefomgeving centraal staan, voorop. Dit gebeurt vanuit het besef dat de fysieke leefomgeving is opgebouwd uit verschillende componenten, factoren, netwerken, objecten en structuren die door aard, belang en schaal soms om verschillende benaderingen vragen. Het wetsvoorstel moet ertoe bijdragen dat zowel burgers, bedrijven als overheden meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

De laatste jaren zijn er veel 'initiatieven van onderaf', zoals bewoners die samen aan de slag gaan, startups die innovaties uitwerken en zorgprofessionals die zich anders organiseren. Een hoopvolle ontwikkeling in onze ogen. Een beweging die nog sterker is als deze initiatieven echt, op gelijkwaardige basis, kunnen samenwerken met overheden en waar de grote, gebiedsoverstijgende ondernemingen bij aan kunnen sluiten met respect voor de waarde van deze initiatieven.

Soms lijkt het een taak van de overheid om de kloof tussen de samenleving te dichten, maar wij vinden dat een taak van ons allen. Leiderschap is een teaminspanning. In het hoofdstuk Samenwerken besteden we aandacht aan dat lastige deel van samenwerken: elkaar begrijpen, met elkaar besluiten nemen en conflicten aangaan die natuurlijk volgen omdat er

belangentegenstellingen zijn. Willen wij coöperatief werken, dan hebben we tools nodig die de toenemende polarisatie helpen te verkleinen.

Henk Willem Tiktak vergelijkt deze paradigmashift met rugby leren spelen: ‘Overheden en grote bedrijven hebben altijd gevoetbald met de bewoners boe-roepend op de tribune. Maar je hebt pas recht van klagen als je zelf op dat veld hebt gestaan. Je kunt het spel niet aan anderen overlaten. Als de inwoners ook op het veld komen, veranderen de spelregels. Alsof we opeens stoppen met voetballen en rugby gaan spelen. Dat is het effect van de Omgevingswet. Je kunt niet blijven voetballen en boos worden als iemand je tackelt. De regels zijn veranderd. We leren inwoners niet voetballen, we leren met alle drie de domeinen rugbyen. Dan ontmoeten we elkaar in de derde helft, waar we in een ontspannen sfeer reflecteren en leren, fouten vergeven en nieuwe plannen smeden. Samen leren we een mooie wedstrijd te spelen.

Natuurlijk is een nieuwe wet niet genoeg voor het anders Organiseren van de Maatschappij, waar de Methode OM voor staat. Zo is dat ook verwoord in de memorie van toelichting op bladzijde 24:

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt niet alleen bepaald door wet- en regelgeving. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking. Concreet gaat het erom dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, dat zij geen risicomijdend gedrag tonen, ruimte laten voor privaat initiatief, de participatieve aanpak toepassen en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden en een toereikende uitvoe-

ringsorganisatie. Als een besluit eenmaal is genomen, moeten bestuurders ook durven doorpakken.

Vallen en opstaan

We stappen een proces in dat voor iedereen onbekend is. Integraal en participatief, een paradigmawisseling. Dan is het nodig om plannen te maken, om met elkaar in gesprek te gaan en om na te denken. Het is nodig om te doen, uit te proberen, experimenteerplekken te maken, te ervaren wat werkt en wat niet werkt en te leren van en met elkaar. Het hoeft niet in één keer goed.

Bij het bouwen van de kathedraal is ook niet elke steen overal direct op de juiste plek terechtgekomen. Laten we samen bouwen en reflecteren op het proces om er steeds een beetje beter in te worden.

Websites

Interessant als je meer wilt weten:

www.methodeom.nl

www.chaingemakers.nl

www.projectkompassie.nl

www.sohum.nl

www.decooperatievesamenleving.nl

www.one-coop.org

www.halloijsseldal.nl

www.datarentmeester.nl

www.gebiedscooperatie-eemland.nl

www.gcwijk25.nl

www.gebiedonline.nl

www.halloijburg.nl

www.lewisdeepdemocracy.nl

www.onsgebied.nl/resultaten

www.desocialehypotheek.nl

www.eurus.nl

www.anxtrom.com