

Werken met de Omgevingswet: de wet en jijzelf als instrument

In 2018 komt de Omgevingswet. Een ingrijpende verandering in de regelgeving voor het fysieke domein. Maar om de gewenste veranderingen echt te bereiken is ook een ingrijpende verandering van gedrag noodzakelijk. Van burgers en bedrijven, maar ook van bestuurders en ambtenaren. De nieuwe Omgevingswet kan alleen een succes worden wanneer ook gewerkt wordt aan nieuwe competenties én aan zelfinzicht en zelfreflectie. Omdat strakke regels wegvallen, moet je het nu ook van je intuïtie hebben.

mr. ing. M.E. Krul-Seen en drs. M. de Jong¹

De Omgevingswet is in aantocht. Op 1 januari 2018 is het zover. Of niet al te lang daarna. Want de planning is erg ambitieus voor één van de grootste veranderingen op het gebied van wetgeving, die we in Nederland in de afgelopen 50 jaar hebben meegemaakt. Hoe dan ook: grote hoeveelheden wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen in het fysieke domein worden omgevormd tot één wet, vier amvb's en zo'n tien regelingen. Dat betekent een grote sanering van regels en veel meer afstemming tussen allerlei verschillende wetten die zich richten op stedelijk gebied, natuur, water, infrastructuur en bodem. Rood, groen, blauw en grijs, allemaal in één wetsysteem.

Doel van de ingrijpende stelselherziening is om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen en ruimte te bieden voor ontwikkeling. Er komen ook (zes) nieuwe instrumenten om de doelen te realiseren. De belangrijkste voor (het ontwikkelende deel van) de gemeente zijn waarschijnlijk de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In de visie wordt al het sectorale beleid gebundeld en geïntegreerd en het plan wordt de opvolger van het bestemmingsplan. Met botsproeven in opdracht van het Ministerie van IenM worden de betekenis en werking van de nieuwe regels al uitgetoetst, om gevolgen vroegtijdig in beeld te brengen en zo nodig nog aanpassingen te doen. Allemaal om straks optimaal van de nieuwe wet te kunnen profiteren door beter aan te sluiten bij de veranderende en energieke samenleving.

Meer persoonlijke afwegingsruimte

Heel algemeen gesteld gaan we met de Omgevingswet van een situatie waarin alles verboden is, tenzij het is toegestaan, naar een situatie waarin alles is toegestaan, tenzij het verboden is. Dat lijkt op het eerste gezicht een feest voor alle partijen die klant zijn van de 'fysieke overheid': minder regels, minder beperkingen, sneller doen wat je wilt. Maar is dat wel zo? Is het uiteindelijk niet veel lastiger om uit te vinden wat er nog wel verboden is, of wat alleen onder strikte voorwaarden kan, of wat beleidsmatig uiteindelijk toch niet gewenst is? En hoe het zich verhoudt met de belangen van anderen? Vrijheid is mooi, maar misschien nog wel veel mooier als je weet waar die eindigt. Of anders gezegd: als je snel en duidelijk weet waar je aan toe bent. Wat betekent dit voor de gemeentelijke medewerker die met deze nieuwe situatie geconfronteerd wordt? Hoe kan hij zich het beste verhou-

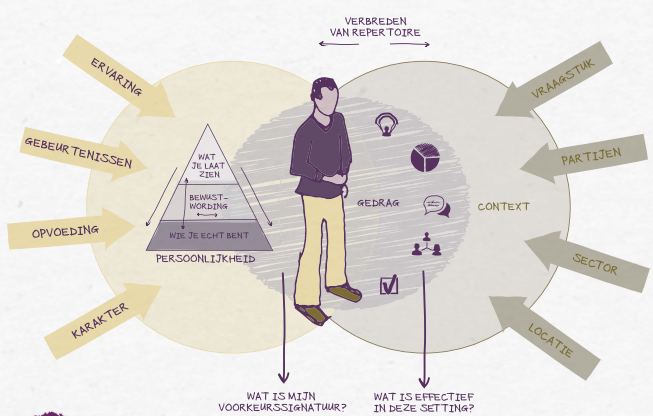
Binnen het fysieke domein zijn de medewerkers van grondbedrijven mogelijk in het voordeel. Bij de grondbedrijven wordt de filosofie achter de Omgevingswet al langer gedeeld. Had tien jaar geleden iedere zichzelf respecterende gemeente van een beetje omvang risicodragende grondproductie, inmiddels is faciliteren de regel en risicodragende fabricage de uitzondering. Dit was ook onafwendbaar, vanwege grote voorraden grond en de noodzaak deze bedrijfseconomisch verstandig te ontwikkelen zonder de ontwikkelvoorraad van particulieren te negeren. Uiteraard heeft niet de komst van de Omgevingswet, maar de crisis van de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat het 'bewusteloos ondernemen' niet meer populair is bij gemeenten. Bewusteloos ondernemen klinkt misschien erg hard, maar wie realiseerde zich nog het risico van het hebben van een voorraad van vele hectares grond? En was het wel een risico: uit een onderzoek voor erfpachtgronden in de gemeente Den Haag over een periode van ongeveer 1900 tot 2000 bleek dat de gemiddelde waardetoeename van bouwgrond zo'n 2,5% à 3% per jaar is.

Helaas voorkomt dat niet dat er op de korte termijn sprake kan zijn van een forse waardedaling. Dat het bezit van grond in no time van een lust tot een enorme last zou worden, zag niemand aankomen: de gemeenten (en de provincies en het Rijk) niet, de projectontwikkelaars niet, en wij adviseurs ook niet.

Voor medewerkers van grondbedrijven was de overgang van risicodragend ontwikkelen naar faciliteren geen eenvoudige opgave. Niet meer zelf in de lead zijn, maar het pad effenen voor ontwikkelaars, waarmee tot die tijd vooral scherp onderhandeld werd vanuit een eigen sterke positie, vereist flexibiliteit. En terughoudendheid. Daarnaast waren de ontwikkelaars ook niet zo actief de afgelopen jaren, bij gebrek aan een afzetmarkt. Uitnodigingsplanologie klinkt prachtig, maar de invitatie werden maar weinig door de markt aangenomen. Sommige van de 'aloude grondbedrijfsdisciplines' werden nagenoeg helemaal overbodig: de verwerper van weleer is nu de taxatiedeskundige. De planeconoom ontwikkelt zich tot financieel geweten en regisseur, want ook intern zijn de besturingsprincipes aangescherpt, en zijn bestuurders veel alerter geworden als het gaat om risico's en financiële veranderingen.

Signaturen voor Samenwerking

Samenwerken is mensenwerk. De persoonlijke stijl van de grenswerker - zijn handtekening - heeft een wezenlijke impact op het samenwerkingsproces. Heb jij inzicht in je persoonlijke stijl? De Signaturen voor Samenwerking helpen je daarbij.



De Signaturen als handelingsrepertoire

De gezaghebbende onderhandelaar

Herkenbaar als: pragmatisch, charismatisch en daadkrachtig
Verbindend door: het benadrukken van onderlinge afhankelijkheden en het creëren van een momentum voor besluitvorming
Quote: "Het is een illusie om te denken dat iedereen even tevreden is met het resultaat"

De grondige ontwerper

Herkenbaar als: analytisch, betrouwbaar en structurerend
Verbindend door: het bieden van overzicht en inzicht in vragen, belangen en perspectieven voor betere oplossingen
Quote: "Openheid en meedelen gaan prima samen met een strakke regie"

De betrokken relatiebouwer

Herkenbaar als: begaan, persoonlijk en informeel
Verbindend door: het creëren van een veilige setting voor de kwetsbaarheid van mensen en het bouwen van vertrouwen
Quote: "Goed partnerschap begint met luisteren"

De gedreven voorvechter

Herkenbaar als: overtuigend, activerend en principieel
Verbindend door: het schetsen van een gezamenlijk toekomstperspectief voor een betere leefomgeving
Quote: "Het kan wel! Een wervend toekomstperspectief motiveert"

De vindingrijke vormer

Herkenbaar als: onconventioneel, verrassend en verwarrend
Verbindend door: het laten ontstaan van een beweging in een uitnodigende setting
Quote: "Ongewenste reacties bestaan niet"

Signaturen
 Jouw persoonlijke handtekening in samenwerken

den met de ontwikkelingswensen van zijn klant, de beleidswensen van zijn bestuurders en de belangen van omwonenden en belangengroeperingen? Het managen van verwachtingen wordt belangrijker dan ooit: welke vraag ga je waarom niet of waarom wel faciliteren? En hoe? Dat vereist een visie, of ten minste een afweging aan de voorkant. Dit is niet alleen een ambtelijke, maar vaak ook een bestuurlijke of zelfs een politieke afweging. Als iets ongewenst is, moet dat heel snel duidelijk zijn. En als iets wel gewenst is, moet er voortvarend aangepakt worden. Dan is een medewerker nodig die niet alleen intern alles goed regelt, maar die ook adaptief kan samenwerken met alle betrokkenen. Die goed kan omgaan met de spanning tussen vrijheid en zekerheid op de grens tussen de binnenwereld van de overheid en de buitenwereld van de betrokken partijen. Een 'grenswerker'.

Competenties van de grenswerker

De wetgever gaat uit van mondige burgers, die zelf kunnen bepalen wat ze nodig hebben, in welke volgorde ze dat moeten regelen en aanvragen, en hoe ze dat dan kunnen verkrijgen. Ongetwijfeld zullen ze er zijn, die burgers die het precies weten, maar er is ook een groeiende groep die het niet kan bijbenen. En ook doorgewinterde projectontwikkelaars zullen opnieuw hun weg moeten vinden in het nieuwe bos met overheidsregels, ook al is dat bos zorgvuldig uitgedund. Dat betekent dat er enerzijds mensen nodig zijn die (alle benodigde) procedures kennen en weten hoe die in de gemeente het beste gevolgd kunnen worden. En anderzijds mensen die kunnen inspelen op de belangen en wensen van klanten. Grenswerkers die zowel binnen als buiten weten te bedienen. Dat vraagt nogal het een en ander aan competenties:

- deskundigheid en dat ook uitstralen, zowel op inhoud als op regelgeving en op een breed terrein van de Omgevingswet;

- stevigheid in een weerbarstig krachtenveld en bestand zijn tegen elkaar tegenwerkende krachten;
- een dienstverlenende houding door resultaatgericht te werken zonder zelf aan het stuur te (willen) zitten;
- invoelingsvermogen, snappen wat anderen beweegt, hun belangen kennen en daarmee omgaan;
- flexibiliteit en improvisatievermogen, gemakkelijk switchend en inspelend op wensen van de klant en van de organisatie;
- bestuurlijke sensitiviteit, omdat niet alles eenduidig vastligt, maar mede bepaald wordt door politieke voorkeuren en bestuurlijke issues;
- overtuigingskracht, soms moet je ook een standpunt kunnen innemen en verdedigen, zelfs naar bestuurders;
- analytisch denken en kunnen schiften tussen actualisatie van bestaand beleid en kaderwijzigingen;
- omgevingsgevoeligheid, weten wat er speelt en handelingssnelheid, omdat de maatschappij beweeglijker is geworden.

Het vergt ook een andere aanpak: niet eerst kijken of het kan, en dan nog eens nadenken of je het als gemeente wel wilt, maar juist andersom: je weet wat je wilt, en past dit? En zo ja, hoe kun je het samen voor elkaar krijgen? Met welke andere belangen krijg je te maken en hoe breng je die in evenwicht? En welke afspraken maak je dan vervolgens, over verdeling van werk en kosten? De anterieure grondexploitatieovereenkomst ex artikel 6.24.1 Wro zal voortaan een proloog kennen: wat wil de ontwikkelende partij, wat wil de gemeente, is dat met elkaar te combineren en worden de belangen van anderen voldoende gerespecteerd? En als alle antwoorden positief zijn: hoe ga je het dan met elkaar doen? Verwachtingenmanagement, omgevingsmanagement, afspraken maken en nakomen, rolverdeling en rolvastheid: ze



zijn allemaal nodig om een kans op succes te maken. Deze algemene vaardigheden worden kritische succesfactoren.

De eigen signatuur van de grenswerker

Wat betekent dit voor de grondbedrijfmedewerker die wij als grenswerker positioneren?

Werkzaam met één been in de eigen organisatie en met het andere been in het netwerk. Niet de werkwijzen van de eigen organisatie als leidend beschouwend, maar zoekend naar een verbindende taal, aanpak en omgangsvorm. Hoort daar maar één type medewerker bij en wordt de rest overbodig? Zeker niet, dé grenswerker bestaat niet, want geen casus is gelijk en de verbinding van klant, vraag en gemeentelijk beleid leidt tot een grote variëteit aan combinaties. Logischerwijs stelt dat ook verschillende eisen aan het profiel van de medewerker die het betreffende vraagstuk aanpakt.

Het succes van de grenswerker is vooral afhankelijk van de mate waarin zijn persoonlijke stijl en het daarbij behorende gedrag aansluiten bij het vraagstuk en de initiatiefnemer. Daarom hebben we de Signaturen voor Samenwerking² ontwikkeld: vijf verschillende handelingsrepertoires die gaan over de eigenschappen en het gedrag van de grenswerker en de accenten die hij aanbrengt. We onderscheiden de Gezaghebbende Onderhandelaar, de Grondige Ontwerper, de Betrokken Relatiebouwer, de Gedreven Voorvechter en de Vindingrijke Vormer. Je eigen signatuur wordt bepaald door je persoonlijkheid, de context waarin je werkt en het handelingsrepertoire waar je vervolgens gebruik van maakt. Dat is de persoonlijke handtekening die de grenswerker onder het doorlopen proces zet.

Werken op het grensvlak betekent omgaan met verschillende en soms tegenstrijdige belangen, wensen, omgangsvormen en culturen. Dit brengt lastige afwegingen met zich mee. Zoals het bieden van zekerheid en het bieden van vrijheid. Of het vermijden van risico's en het aangaan van risico's. Of het vasthouden aan gemaakte afspraken en het meebewegen met wensen van bewoners. Een grenswerker die deze tegenstrijdige waarden en bijbehorende competenties kan combineren noemen wij een tweebenige speler. Het gebruiken van twee benen:

je gestructureerde (rechter)been en je vrije (linker)been vergroot je handelingssnelheid en de kans op succes. Het maken van een combinatie van de vijf signaturen helpt hierbij. Dat zal vast af en toe spagaten opleveren, maar door dit te onderkennen blijf je soepel.

Tot slot

Vanuit de organisatie is ruimte nodig om te leren en te experimenteren. De invoering van de Omgevingswet laat zich niet regelen door een lijst met acties op te stellen, en die stelselmatig af te vinken. Er is meer nodig; een stevige cultuurverandering. Dat vraagt van het management een sterkere aansturing op het trainen van beide benen en goed te schakelen tussen de eigenschappen van medewerkers en de aard van het vraagstuk van de klant. Het vraagt van medewerkers een sterker bewustzijn rond het eigen handelen met meer zelfinzicht en zelfreflectie. Maar bijvoorbeeld ook het vaker evalueren van klantervaringen om je voortdurend te verbeteren en je eigen ombudsman te willen zijn.

Moet je die nieuwe medewerkers in dienst hebben? Als gemeente wordt het belangrijk om te sturen op een goed en divers team van mensen die ervaring kunnen opbouwen en van elkaar kunnen leren, zodat ze steeds vaker op hun intuïtie durven te vertrouwen. Afhankelijk van de gevraagde expertise is hier geen inhuur voor nodig. En ambtelijke samenwerking tussen gemeenten biedt kansen voor schaalvergroting van de grondbedrijven en het daarmee uitbreiden van je medewerkersbestand. Wel wordt een zorgvuldige en professionele intake en toewijzing van werk heel belangrijk: die medewerker van een bepaalde signatuur zal een bepaalde casus beter doen dan een andere.

Noten

- 1 De auteurs zijn beiden werkzaam bij Twynstra Gudde. Marlies Krul-Seen is partner en Martine de Jong is senior adviseur en trainer, en is tevens als docent verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.
- 2 Zie voor meer informatie over de Signaturen voor Samenwerking: www.tg.nl/signaturen.