



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Omgevingswet in thema's

De stelselherziening uitgediept

Minder regels en meer ruimte voor gewenste initiatieven. Rekening houden met lokale verschillen en bestuurders armslag geven voor snellere en betere besluiten. De Omgevingswet: voor een veilige, gezonde en prettige leefomgeving.

De Omgevingswet in het kort

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar het wetsvoorstel Omgevingswet aan bijdraagt. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'. Niet voor niets is het motto van de stelselherziening van het omgevingsrecht: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.



Samenhang in plannen

De meeste ruimtelijke opgaven spelen op lokaal niveau. Om een goede beslissing te nemen, is nu het raadplegen van tientallen wetten en regels noodzakelijk. Die ingewikkelde route is regelmatig spelbreker bij wenselijke, innovatieve en duurzame initiatieven. En het bevoegd gezag beslist vaak alleen over het voorliggende deelproject zonder naar de samenhang van een gebied te kijken. De Omgevingswet verplicht bestuurders daarom integrale plannen te maken waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd. Het Rijk en de provincie moeten hun plannen en visie uiteen zetten in een omgevingsvisie. Gemeenten doen dat in het verplichte omgevingsplan en kunnen desgewenst ook een omgevingsvisie opstellen.

Tijdige participatie belanghebbenden

Een kernpunt van het wetsvoorstel is het vroegtijdig samenwerken met de omgeving: bewoners, bedrijven, belangenorganisaties. Als zij inbreng hebben bij de totstandkoming van de omgevingsvisie,

het omgevingsplan en grote projecten komt direct alle aanwezige kennis en creativiteit op tafel. Dat vergroot de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak. Wat uiteindelijk tot snellere besluitvorming leidt.

Het wetsvoorstel Omgevingswet biedt meer ruimte voor maatwerk. Dat vraagt om een andere manier van werken van de overheid. Meer ondersteunend en uitgaan van vertrouwen. Van 'nee tenzij' naar 'ja mits'.

Praktijkprojecten

Het implementatieprogramma Nu al Eenvoudig Beter ondersteunt projecten die al in de geest van de Omgevingswet werken, soms met behulp van de Crisis- en herstelwet. Zo wordt toegewerkt naar de invoering van de Omgevingswet, die is voorzien in 2018. Het wetsvoorstel is op 1 juli 2015 met ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen en wordt uitgewerkt in vier algemene maatregelen van bestuur.

Inhoud

Aan dit uitbreidbare e-book over de Omgevingswet worden de komende tijd thematische hoofdstukken toegevoegd. Het meest recente hoofdstuk staat daarbij vooraan.





Regels testen met botsproeven

Hoe test je of de beoogde regels en instrumenten van de Omgevingswet echt werken in de praktijk? Door verschillende belangen bewust te laten ‘botsen’ om inzicht te krijgen in de vraag of het nog ergens wringt. Dus buigen diverse groepen experts zich in een kleine twintig botsproeven over belangrijke vraagstukken. Zoals instructieregels met meer afwegingsruimte, projecten van complexe bedrijven, de werking van het omgevingsplan en kwetsbare belangen zoals gezondheid.

Tijdens de botsproef ‘flexibiliteit’ in de Utrechtse Jaarbeurs is de vraag hoe een fabriek met een goed imago kan uitbreiden en moderniseren, terwijl de geluidsgrenzen al zijn bereikt. Een plattegrond schetst de deelnemers de lokale situatie. Naast het industrieterrein ligt een provinciale weg met direct aangrenzend een natuurgebied. Aan de andere kant van het industrieterrein ligt een kassengebied en een woonwijk.

Zie hier de ingrediënten van de ingewikkelde casus waarmee de ‘botsers’ de mogelijkheden van het wetsdoel flexibiliteit moeten verkennen.

Tanden in casus

Deskundigen van gemeenten, provincies, waterschappen, Milieudefensie, Prorail, een omgevingsdienst, de brancheorganisatie voor de metaal FME en de Algemene Nederlandse beroepsvereniging van architecten zetten hun tanden in het vraagstuk. Vanuit wisselend perspectief als gemeente, provincie, bedrijf en natuurorganisatie brengen ze hun belangen in. “Het omgevingsplan is ontzettend belangrijk om niet alleen de flexibiliteitsmogelijkheden vast te leggen, maar ook om te bepalen wat we nu eigenlijk met dit gebied willen”, betoogt Jacqueline Mineur van Milieudefensie in het belang van de ‘natuur’.



“Een integrale ontwikkeling van het gebied in overleg met alle betrokkenen is dan ook van groot belang.” Patries van de Broek, van de gemeente Zwolle noemt het winst dat integraal afwegen van alle belangen het uitgangspunt is. “Nu wordt er nog wel eens wat gesloopt om er daarna pas bij stil te staan dat er eigenlijk nog wat zaken onderzocht hadden moeten worden.”

Zoektocht

De botsproef maakt duidelijk dat het voor de deelnemers nog best ingewikkeld is om de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit te gebruiken. De ‘ondernemers’ zien het nut van flexibel nadenken aanvankelijk niet. Ze willen gewoon weten of de uitbreiding gerealiseerd kan worden. Daarbij laten ze de kans liggen om zelf aan te dragen hoe de gewenste bedrijfsuitbreiding haalbaar is, ondanks de al bereikte maximale geluidsbelasting, houdt de gespreksleider ze voor.

Naarmate de ochtend vordert en de casussen nog ingewikkelder worden, groeit iedereen in zijn rol. Al hebben de deelnemers de nieuwe regels nog niet in de vingers en is het daarom een zoektocht

naar wat wel en niet kan. De meeste deelnemers zijn enthousiast over het gezamenlijk verkennen van de mogelijkheden. “In de botsproef krijg je de standpunten en gedachten van anderen mee en dat is heel goed bij het nadenken over hoe we de Omgevingswet praktisch kunnen oppakken”, zegt Ymke Hofhuis van de gemeente Amsterdam. “Zo’n botsproef is daarom denk ik ook goed voor bestuurders.”

Rechtbank

Bij een andere botsproef over kwetsbare belangen staat het onderwerp gezondheid centraal. In een van de twee maatschappelijke doelstellingen staat expliciet vermeld dat de Omgevingswet moet bijdragen ‘aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving’. Maar hoe pas je dat in de praktijk toe? Een groot deel van de bijeenkomst in Seats2Meet in Utrecht gaat over hoe je om kan gaan met het voorzorgbeginsel. De meeste deelnemers zien dat als een nuttig ‘instrument’ om invloed te kunnen uitoefenen op ongewenste situaties, ook al is er nog geen onomstotelijk wetenschappelijk bewijs voor gezondheidsschade.

Om te botsen moeten de deelnemers wederom diverse belangen vertegenwoordigen. Dit keer gaat het om een grote pluimveehouderij die zich wil vestigen, de belangen van de omwonenden en de gemeente. Zij leggen hun verschillende standpunten aan een rechtbank voor. Met zichtbaar plezier storten de partijen zich op de kwestie. Zo vertegenwoordigt Jaap Wolf van de GGD IJsselland de pluimveehouder. “Ik vond het rollenspel heel leuk, al vraag ik me af of we niet steviger hadden gebotst als er echt een boer en boze omwonenden hadden gezeten. Ik zie met de Omgevingswet volop kansen voor ons als GGD om ons te profileren bij gemeenten. Al heb ik wel het gevoel dat wij wel zelf het initiatief naar gemeenten moeten nemen. Maar kansen liggen er zeker.”

‘Ondernemer’ Rutte blij met gezamenlijk realiseren van zijn plan

Een bijzonder gezelschap heeft zich verzameld op het industrieterrein De Binckhorst in Den Haag, waar creatieve initiatieven het gebied opnieuw invulling geven. In restaurant Mama Kelly buigen ‘ondernemer’ Mark Rutte, ‘bewoner’ Melanie Schultz van Haegen en de Haagse wethouder Boudewijn Revis zich over een nieuwbouwplan. Minister-President Rutte speelt in deze botsproef de initiatiefnemer die een woonwijk aan de haven in dit gebied wil bouwen.

Om de circa 150 aanwezigen te laten zien waar het om gaat, visualiseert een animatiefilmje in 3D het bouwplan van de ondernemer. Maar de gemeente zet een streep door het plan. De nabij gelegen snelweg zorgt voor te veel geluidsoverlast voor een woonwijk op het industrieterrein. “Ik heb daar een oplossing voor bedacht”, zegt ondernemer Rutte. “Door een bedrijfsverzamelgebouw van twaalf verdiepingen hoog neer te zetten ontstaat er een geluidswal voor de woonwijk en is het geluidsprobleem opgelost.”

Zonuren

Maar met dat hoge gebouw heeft bewoner Schultz van Haegen grote problemen. Het hoge gebouw blokkeert alle zon van de al bestaande woningen. Ze benadrukt dat



‘Samen naar oplossingen zoeken’

de bewonersvereniging graag meedenkt om het desolate gebied te ontwikkelen, maar ze wil wel in haar tuinstoel in de zon kunnen blijven zitten. Schultz van Haegen: “Een alternatief is een gebouw van zes verdiepingen hoog, dan houden we zon en is er ook geen geluidsoverlast.”

De 3D-animatie maakt direct het alternatieve plan inzichtelijk en laat zien dat de geluidsnorm wordt gehaald én er zon is voor de bewoners. Dat geldt ook voor het alternatief waar ondernemer Rutte meekomt om zijn plan winstgevend te houden: het gebouw wordt deels zes en deels twaalf hoog. Resultaat: geluid in orde en zon voor de bewoners, dus iedereen tevreden.

Digitale data

De 3D-techniek van de animatie maakt direct inzichtelijk hoe plannen uitpakken en dat scheelt tijd. Door alle beschikbare data over bijvoorbeeld geluid en veiligheid te koppelen aan de plannen voor een lokaal initiatief is er snel duidelijkheid. Al is er wel een grote behoefte aan nog betere digitale informatie over de fysieke leefomgeving, geeft softwarebedrijf Tygron aan die de modellen voor de botsproef op de Binckhorst heeft gemaakt. De digitale vertaling van het Haagse bouwplan maakt echter duidelijk dat het digitaliseren van informatie over de fysieke leefomgeving

enorme (tijd)winst en kostenbesparing in onderzoekskosten kan opleveren.

Externe veiligheid

Voordat ondernemer Rutte kan gaan bouwen, doemt er nog een hobbel op uit de digitale informatie: externe veiligheid. Het nieuwe bedrijfsverzamelgebouw ligt vlakbij de weg waarover ook gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Het risico bij een ongeluk is hoger dan de veiligheidsnorm. Maar gelukkig werkt ook de gemeente Den Haag graag mee aan de ontwikkeling van het industrieterrein. Wethouder Revis gaat regelen dat het vervoer van deze

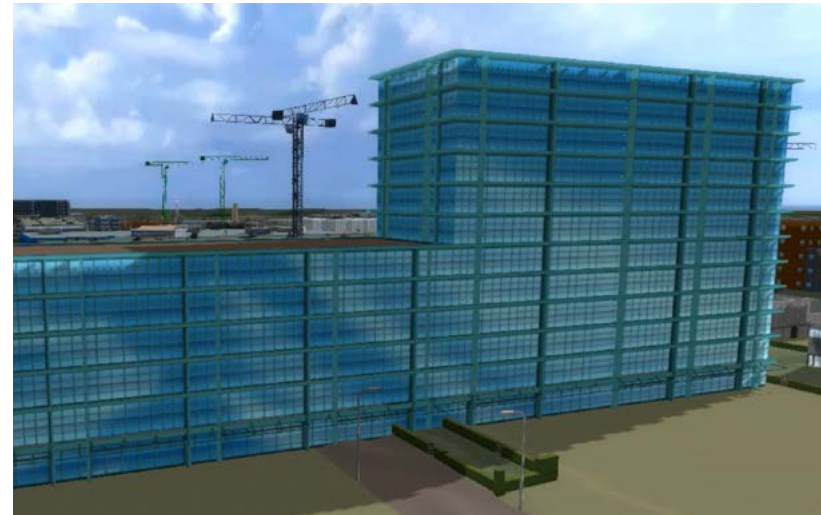
stoffen alleen ná kantoortijden plaatsvindt om het risico in te perken.

Voor premier Rutte toont de botsproef heel goed de winst van de Omgevingswet aan. “Door de Omgevingswet kunnen we gestapelde besluiten nemen in plaats van na elkaar. Onderwerpen als milieu, overlast en veiligheid worden veel slimmer samengebracht en integraal afgewogen. En door samen naar oplossingen te zoeken, verzanden we niet direct in juridische procedures. Ik denk dat je Nederland daarmee waanzinnig veel verder helpt.”

Voorstel bewoners Gebouw zes verdiepingen hoog, zo houden de bewoners zon.



Oplossing Gebouw deels zes en deels twaalf verdiepingen hoog. Zon en investering zijn zo veilig gesteld.



Selectie uit de oogst van de botsproeven

De botsproeven telden meer dan 350 deelnemers van tal van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Juristen, beleidsmedewerkers, handhavers, wetenschappers, vergunningverleners en inhoudelijke specialisten bogen zich over casussen, deelden praktijkervaringen en probeerden regels uit. Hieronder een aantal van hun bevindingen en opmerkingen.

Bevindingen

- Regels zijn goed vindbaar, zoveel mogelijk rijksregels staan in één besluit
- Decentralisatie en afwegingsruimte goed uitgangspunt. Wel de samenhang tussen overheden goed belichten.
- Integrale benadering in het omgevingsplan positief ontvangen
- Eerst kijken 'of' een initiatief gewenst is en dan pas 'hoe' het kan worden uitgevoerd
- Specifieke zorgplicht biedt kansen voor onderwerp gezondheid

Terugkomende vragen en opmerkingen

- Verhouding tussen verschillende instrumenten voor flexibiliteit duidelijk maken.
- Hoe in het omgevingsplan om te gaan met spanning tussen verschillende doelen?
- Oppassen dat afwegingsruimte die het Rijk lokaal biedt, niet regionaal wordt dicht geregeld.



Meer weten?

- Kijk naar **een video-impresie** van verschillende botsproeven.
- Kijk naar **een korte film** waarin minister-president Rutte en minister Schultz van Haagen meedoen aan een botsproef op de Haagse Binckhorst.

Integraal samenwerken met De Omgevingsvisie

An aerial photograph of a city, likely Leiden, showing a wide river in the foreground with a large blue and white cargo ship. The city is densely packed with buildings, green spaces, and trees. The sky is overcast.

Wonen, werken, recreëren, niemand beperkt zijn activiteiten tot maar één gemeente, dus waarom bij het maken van beleidsplannen wel stoppen bij de gemeentegrenzen? Die gedachte bracht tien gemeenten in de regio Leiden bij elkaar. Gezamenlijk werken ze, vooruitlopend op de Omgevingswet, in een pilot aan één integrale omgevingsvisie. “Investeren in vertrouwen tussen mensen, daar draait het om.”

De eerste stappen naar een regionale samenwerking ondernam de gemeente Leiden. De bestaande structuurvisie was niet toereikend en met name het ontbreken van een regionale component werd gemist. In gesprekken bleek al snel dat buurgemeenten tegen dezelfde vragen aanliepen: over positionering, toerisme, natuur, economie, duurzaamheid. Reden om samen aan de slag te gaan, vonden Katwijk, Teylingen, Kaag en Brassem, Zoeterwoude, Voorschoten, Leiderdorp en Oegstgeest. In een later stadium sloten ook Noordwijk en Wassenaar zich aan.

Gemeenschappelijke kernwaarden

Met de Omgevingswet in het verschiet, meldden de gemeenten zich aan voor een door het ministerie van Infrastructuur en Milieu

ondersteunde pilot om een gezamenlijke omgevingsvisie te maken. Deze integrale visie op de fysieke leefomgeving vervangt alle deelvisies, zoals de structuurvisie, het verkeers- en vervoerplan, het waterplan en het milieubeleidsplan.

“Met tien gemeenten een gemeenschappelijke visie maken in samenspraak met vertegenwoordigende organen en inwoners uit alle gemeenten is natuurlijk bijzonder complex”, zegt Jeroen Traudes, projectleider van de gemeente Leiden. “Daarom hebben we eerst een manifest opgesteld met gemeenschappelijk kernwaarden. Daarin moest iedereen zich kunnen herkennen.”

Het gezamenlijke manifest was de eerste stap en het basisdocument om over te praten op regionale bijeenkomsten. In een groot schema werden alle belanghebbenden en stakeholders in kaart gebracht en werd bekeken hoe voor een goede vertegenwoordiging kon worden gezorgd. Want naast de gezamenlijke belangen spelen er in de 10 gemeenten natuurlijk heel diverse lokale thema's.

Belangrijkste vraag

De belangrijkste vraag is dan ook: wat voor product leveren we straks op? Traudes: "Er komt straks één document waarin waarschijnlijk de eerste hoofdstukken identiek zullen zijn en dat de gemeenschappelijke afspraken bevat. Daarna zal elke gemeente de eigen lokale thema's gedetailleerder uitwerken."

Daarmee is er op papier een route uitgedacht. Maar hoe zorg je er voor dat een proces met zoveel spelers beheersbaar blijft en je iedereen betrokken houdt? Kleine gemeenten hebben bijvoorbeeld niet de ambtelijke capaciteit die Leiden wel heeft. Maar bepaalt de grootste gemeente het tempo en de richting dan blijft er weinig van de gezamenlijkheid over. En als de omgevingsvisie af is, moeten wel tien gemeenteraden er enthousiast over zijn om het te steunen.

'De belangrijkste vraag is: wat voor product leveren we straks op?'

Spanning stijgen

"Investeren in vertrouwen tussen mensen, daar draait het om", zegt Traudes. "Dat doe je door transparant te zijn, mensen mee te nemen in het proces en door er voor te zorgen dat de omgevingsvisie van alle partijen is." In het kernteam dat de kar trekt zit dan



ook van elke gemeente een vertegenwoordiger. En is er een participatiebijeenkomst in bijvoorbeeld Oegstgeest dan is daar iemand van Oegstgeest om tekst en uitleg te geven. Daarnaast zijn de gemeentebesturen direct meegenomen in het proces en worden goed op de hoogte gehouden van de voortgang. Recent is een regiobijeenkomst geweest om ook de gemeenteraden te informeren over de voortgang van de pilot.

Na de zomer stijgt de spanning, denkt Traudes. Dan zullen de geformuleerde uitgangspunten ingevuld moeten worden. Wat betekent de visie voor bereikbaarheid in de regio, waar kunnen bedrijven zich ontwikkelen en wat houdt energieneutraal zijn in 2040 precies in? Traudes: "Dan worden keuzes gemaakt die kunnen betekenen dat een gemeente iets niet meer doet, wat nu nog wel daar gebeurt. Daarom is vertrouwen in elkaar ook zo van belang. Loopt dat goed dan kunnen we aan het einde van het jaar een eerste concept-omgevingsvisie opleveren."

“Op weg naar een Nationale Omgevingsvisie”

Een integrale visie voor de lange termijn voor de hele fysieke leefomgeving van Nederland. Een uitdaging van formaat. Maar liefst 63 bestaande visies maken onderdeel uit van het proces. En om nauw aan te sluiten bij wat leeft in de maatschappij, is zoveel mogelijk interactief werken het uitgangspunt. Co-creatie en innovatie staan centraal.

Met de Omgevingswet in 2018 wordt ook een Nationale Omgevingsvisie van kracht. Als uitgangspunt voor al het omgevingsbeleid in ons land. Plaatsvervangend programmaleider Hanna Lára Pálsdóttir: “We sluiten zoveel mogelijk aan bij bestaande visies en beleid. Hiervoor vatten we alle bestaande 63 visies op de fysieke leefomgeving in Nederland in een overkoepelende visie samen.”

Visies samenvoegen

De eerste stap is een scan maken van alle visies die er zijn: het Milieubeleidsplan, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, het Verkeer en Vervoerplan, het Waterplan en het Natuurbeleidsplan. Deze vervallen als de Nationale Omgevingsvisie er is. Een aantal thema's zijn uitermate geschikt voor een integrale benadering, gelooft Pálsdóttir. “Thema's die we van belang vinden zijn bijvoorbeeld de energietransitie, hoe we omgaan met waterbeleid, gezondheid en het hergebruik van ruimtes.”

Koppeling met internationaal beleid

“Heel veel visies zijn de afgelopen jaren up-to-date gemaakt. Dat hoeven we niet over te doen. We kijken wel of ze consistent

zijn, of er hiaten of dubbelingen zijn en welke meerwaarde we kunnen toevoegen met een Nationale Omgevingsvisie.” Ook het internationale beleid maakt onderdeel uit van die ‘check’. Door de koppeling in al bestaande visies, maar ook door de vertegenwoordiging van de directie internationaal.

Interactie met burgers

Participatie is een belangrijk thema van de Omgevingswet en daarmee ook van groot belang voor de Nationale Omgevingsvisie. De Nationale Omgevingsvisie moet aansluiten bij wat er leeft in de maatschappij. Pálsdóttir: “We hebben een palet van uitvoeringsinstrumenten voor ogen met green deals, city deals en intentieverklaringen waarmee je de lange termijn aan de korte termijn verbindt. Daarnaast zullen we gebruik maken van een publieksonderzoek om inzicht te krijgen in motivaties en behoeftes van de burgers.”

Brede vertegenwoordiging

De Nationale Omgevingsvisie is alleen bindend voor het rijk, maar gaat uiteindelijk ook doorwerken in de provinciale

omgevingsvisies. “Het zou mooi zijn als die ook op interbestuurlijk niveau bindend is voor andere partijen”, zegt Pálsdóttir. “Daarom zijn er twee projectleiders van de provinciale omgevingsvisies vertegenwoordigd in ons Programmateam. Ook is er een nauwe samenwerking met de Raad Ruimtelijk Beleid, gecoördineerd vanuit het Inter Provinciaal Overleg, waardoor ook alle provincies zijn aangesloten.”

Gestage planning

Het jaar 2015 staat in het teken van agendavorming met als een belangrijke bouwsteen het manifest van het Jaar van de Ruimte. Daarnaast organiseert het programmateam activiteiten om tot een breed scala van bouwstenen te komen. In 2016 is het doel om tot een Nationale Omgevingsagenda te komen die het kabinet aan de Tweede Kamer voorlegt. “De uitdaging is om de politieke en maatschappelijke discussie te voeren en tot verdieping te komen om uiteindelijk politieke keuzes te maken. Het volgend kabinet moet dan tot een Nationale Omgevingsvisie komen.”

Pilots omgevingsvisie

Maar liefst 28 gemeenten doen mee met pilots om vooruitlopend op de Omgevingswet een integrale omgevingsvisie te maken. De tussenstand met ervaringen van deze pioniers.

“Een omgevingsvisie is meer dan een nieuw instrument. Het gaat om het samen bouwen aan de kwaliteit van de leef-omgeving”, zegt Marty van de Klundert, adviseur van adviesbureau Spacevalue en namens BNSP begeleider van de pilots. “Dat vraagt dus veel meer van partijen. De gemeentelijk organisatie is bijvoorbeeld sectoraal opgedeeld en hoe kom je dan tot een integrale visie? Daarom gaat anticiperen op de omgevingsvisie vooral over cultuurverandering.”

Van de Klundert ziet een aantal belangrijke voorwaarden voor een succesvolle omgevingsvisie. “Bij participatie is het heel erg van belang dat je aan verwachtingsmanagement doet. Anders haken mensen af. Verder is het voor de democratische legitimatie van belang om bestuurders aangehaakt te houden op het proces. En er zijn gemeenten die het maken van de omgevingsvisie gebruiken om de eigen organisatiestructuur te veranderen.”

Aandachtspunten bij een omgevingsvisie

- Afwegen van belangen: hoe krijg je de verschillende sectoren intern op één lijn.
- Competenties en vaardigheden: integraal werken vraagt andere kwaliteiten.
- Vertegenwoordiging van belangen: hoe voorkom je dat ‘zachte’ onderwerpen zoals milieu ondersneeuwen bij ‘harde’ economische belangen.
- Inlevingsvermogen: hoe borg je de ambities van de omgevingsvisie in de eigen organisatie.

Van de Klundert: “De eerste omgevingsvisies zijn mogelijk nog niet geheel integraal maar intersectoraal, een aantal bundelingen van thema’s. Het is een eerste stap in het samenwerken naar de stip aan de horizon.”



Meer weten?

Meer weten over het maken van een omgevingsvisie?

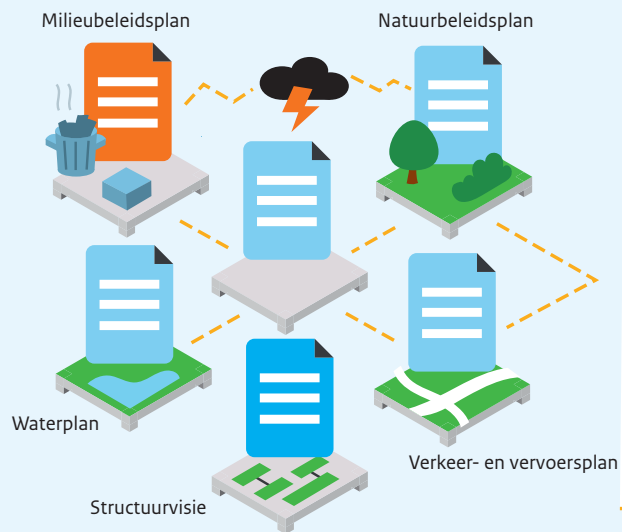
- **Online videocollege** over de omgevingsvisie van provincie Gelderland
- **Website** met informatie over de pilots omgevingsvisie
- **Informatie** over de omgevingsvisie van Overijssel

INSTRUMENTEN

Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied. Daarbij rekening houdend met onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. De visie is geen gedetailleerd plan maar toont de hoofdlijnen voor het langetermijnbeleid. Het Rijk, de provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie te maken.

Inzicht en samenhang door integrale afwegingen



Nu

De huidige wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving is versnipperd en verspreid over verplichte sectorale beleidsplannen. Het overzicht ontbreekt daardoor en soms botsen de plannen.



Straks

De integrale omgevingsvisie zorgt voor samenhang. Het geeft ook aan wat het verantwoordelijke bestuursorgaan zelf doet en wat de verantwoordelijkheid van anderen is.

Voordelen

Een bestuursorgaan kan met de omgevingsvisie duidelijke keuzes maken en zo invloed uitoefenen op een goede fysieke leefomgeving. De inzichtelijkheid en voorspelbaarheid voor ondernemers en burgers neemt er door toe.

Participatie

Door direct betrokkenen bij de realisatie van de omgevingsvisie te betrekken, is alle kennis beschikbaar, komen alle belangen van meet af aan op tafel en ontstaat er draagvlak.

Vorm

Een omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. Er zijn verder geen vormvereisten.

Meer ruimte en overzicht biedt kansen voor burger en bedrijf



Meedenken en praten over de toekomst van haar eigen woonplaats. De in Baarle-Nassau geboren en getogen Sandra Tuijelaars (40) twijfelt niet als ze op Facebook een oproep ziet voor het ‘Debat van Baarle’. Doel van de avond: meepraten over de op te stellen omgevingsvisie van de gemeente.

“Ik woon hier met mijn man en twee schoolgaande kinderen en wil betrokken zijn bij het reilen en zeilen van de gemeente”, legt Tuijelaars uit. Ze ‘liked’ de Facebookpagina en schuift aan op de debatavond. “Ik was vooraf wel wat sceptisch want vaak zie je op dit soort avonden altijd dezelfde mensen. Maar de opkomst was met ruim 90 personen hoog en er waren mensen uit alle geledingen en van alle leeftijden aanwezig.”

Kwaliteiten en knelpunten

Vooraf konden de inwoners foto’s insturen van knelpunten en kwaliteiten van de gemeente. De vastgelegde situaties varieerden sterk: aanleg extra fietspaden, voorbeelden van mooi of juist rommelig landschap, slechte trottoirs, cultureel erfgoed een nieuwe bestemming geven, leegstand tegengaan en het inpassen van stallen in het landschap.

De foto’s waren vooraf als slideshow zichtbaar waardoor de discussies al werden gestart voordat de avond daadwerkelijk was begonnen.

“Ik heb een foto ingestuurd van het vrachtverkeer dat dwars door de dorpskern rijdt”, zegt Tuijelaars, werkzaam als financieel assistent bij een bank. “Het viel me op dat er op de debatavond veel overeenstemming was over welke thema’s belangrijk zijn. Ik kreeg ook echt het gevoel dat we invloed hebben op wat gaat komen. Er werd ons niets opgelegd, we konden echt meepraten. Het was ook fijn dat het niet op het gemeentehuis was maar in het cultureel centrum. Daardoor waren we als inwoners onder elkaar. Ik had een paar dagen erna een feestje waar positief werd gesproken over de debatavond.”

De opbrengst van de debatavond is door de gemeente samengevat in een overzicht. Uit de groslijst met punten zijn de meest genoemde aandachtspunten op een rij gezet. Die vormen een belangrijk bestanddeel voor de tweede avond. “Daar voegen we enkele thema’s aan toe die we van belang vinden maar die zich minder makkelijk laten vangen in concrete voorbeelden, zoals duurzaamheid”, legt Bram Keijsers uit, projectleider omgevingsvisie van de gemeente. Keijsers was aangenaam verrast door de grote opkomst. “We hebben van tevoren actief organisaties en verenigingen benaderd omdat we een zo’n breed mogelijke afspiegeling van de gemeente wilden bereiken. Uiteindelijk bestond ongeveer de helft van de aanwezigen uit inwoners die onze oproep hadden gezien in de lokale krant of op Facebook.”

Kanttekeningen

Architect Paul Michielsen was ook op de debatavond aanwezig. Hij had zich eerder al als vrijwilliger voor de gemeente ingespannen bij de totstandkoming van een toeristische visie. Elementen daarvan



ziet hij ook terugkomen in de omgevingsvisie. Hij is enthousiast over de avond en voorstander van het idee om gezamenlijk met de bevolking een visie op te stellen. Maar hij plaatst ook wat kanttekeningen. “Jongeren zijn op dit soort avonden altijd slecht

SANDRA TUIJELAARS

vertegenwoordigd. En hebben vaak andere ideeën over de toekomst van de gemeente. We moeten er wel voor waken dat er niet alleen wordt geluisterd naar mensen die nadrukkelijk aanwezig zijn. De gemeente moet dat ‘eigen belang’ wel filteren bij de totstandkoming van de visie.”

Vervolg

Sandra Tuijelaars blijft zeker betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. “Natuurlijk zal het niet lukken iedereen tevreden te stellen, maar ik geloof echt dat onze mening van invloed is op de omgevingsvisie die er over anderhalf jaar ligt. Vroeger las je in de plaatselijke krant dat ze ergens gaan bouwen. Nu hebben we vooraf kunnen meepraten.”

‘We moeten er wel voor waken dat er niet alleen wordt geluisterd naar mensen die nadrukkelijk aanwezig zijn.’

Grote vraag is wat de gemeenteraad straks doet met het stuk. Volgens Keijsers is vooraf duidelijk gemaakt dat de gemeenteraad uiteindelijk de visie vaststelt. Maar zowel het college als de raad is vooraf akkoord gegaan met het participatietraject. “De raad heeft uiteraard de bevoegdheid om af te wijken van wat er straks ligt, maar dan zullen ze wel heel goed moeten uitleggen waarom ze dat doen.”

Alles open in Oosterwold

In Oosterwold, een agrarisch gebied van 43 vierkante kilometer tussen Almere en Zeewolde, krijgen initiatiefnemers letterlijk de ruimte voor nieuwe woon- en werkmilieus, landbouw, bedrijvigheid, recreatie en voorzieningen. Voorwaarde is alleen dat het landelijke karakter van het gebied in stand blijft. “De initiatiefnemers zijn aan zet in plaats van de gemeente. En dragen zelf de verantwoordelijkheid dat het goed komt.”

Om de concurrentiepositie van de noordelijke Randstad te verbeteren, moet Almere groeien. De ontwikkeling van het gebied Oosterwold speelt daarin een belangrijke rol. Het programma voor Oosterwold is daarom een gezamenlijk project van het Rijk en de gemeenten Almere en Zeewolde. Uniek voor Nederland is dat de gebiedsinrichting in Oosterwold geheel aan het eigen initiatief van de kopers wordt overgelaten. Van de individuele kopers, maar ook van alle kopers samen als het gaat om de nodige openbare voorzieningen. Alles moeten ze zelf regelen: de aanleg van alle benodigde nutsvoorzieningen, een weg, openbare ruimte en de complete ruimtelijke-orderingsprocedure.

Minder invloed overheid

Normaal heeft de overheid grote invloed op hoe een gebied zich ontwikkelt. Bij Oosterwold is dat anders en is de rol van de overheid veel kleiner. Als regisseur zorgt de overheid wel voor spelregels en de basisstructuur voor het gebied, maar er zijn geen beperkingen wat betreft functies en

kavelgroottes. Voorwaarde is wel dat het gebied overwegend groen blijft. Daarom mogen de kavels maar voor 20 procent bebouwd worden - behalve als bewoners in overleg met hun burens bepalen dat de een wat meer en de ander wat minder bebouwt. De overheid blijft in Oosterwold verantwoordelijk voor de hoofdwegen, voor de rest moeten de bewoners zelf zorgen. Dat betekent dat zij tenminste aan één kant van hun kavel een weg moeten aanleggen die aansluit op een bestaand deel en waarop weer anderen aansluiten.

Gebiedsregisseur

Daarnaast wordt overkoepelend gezorgd voor kennis, informatie en begeleiding van de toekomstige bewoners. In Oosterwold is daarvoor een gebiedsregisseur aangesteld. De bewoners maken onderlinge afspraken en de gebiedsregisseur leidt dat in goede banen.

Inmiddels hebben zich circa zestig potentiële kopers gemeld. Onder hen mensen die in collectief particulier opdrachtgeverschap aan de slag gaan

met plannen voor enkele tot enige honderden woningen, maar ook veel individuele kavelkopers. Ook zijn er plannen voor bijvoorbeeld een manege met zorgpakketten en een samenwerkingsverband van enkele instellingen die zorg en werken in de natuur en op het land combineren met wonen. Maar ook grootschalige initiatiefnemers gaan er aan de slag. Met moderne agrarische bedrijven, een grote visvijver met wonen aan het water en zelfs een vakantieresort.

Vooruitzicht

Hoe Oosterwold er in de toekomst uitziet, weet niemand. Dat wordt bepaald door het eigen initiatief van de mensen die er kavels kopen, stelt gebiedsregisseur Geuting in een publicatie over Oosterwold.

“Bijzonder aan Oosterwold is dat het de normale spelregels in de ruimtelijke ordening in Nederland ter discussie stelt en komt met andere regels waarin initiatiefnemers zelf aan zet zijn en zelf de verantwoordelijkheid dragen dat het goed komt.”

Winstpunten in vogelvlucht

- **Integrale aanpak**

Bestuurders moeten bij het maken van plannen alle belangen direct meewegen. Zo komen voor burgers en bedrijven belangrijke zaken direct aan bod. Bij de nieuwbouw van een school gaat het niet alleen om waar de school komt en de bouwregels, maar ook om bijvoorbeeld gezondheid. Een locatie te dicht bij een drukke weg is slecht voor de gezondheid van opgroeiende kinderen.

- **Brede participatie**

De Omgevingswet zet sterk in op het direct betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij initiatieven. Geen blauwdrukken maken en uitrollen, maar serieus overleg. Door direct mee te praten komt alle beschikbare kennis op tafel en ontstaat draagvlak.

- **Meer ruimte voor initiatieven**

Meer algemene regels in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. En de houding bij het beoordelen van initiatieven is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bedrijven, maatschappelijke initiatieven en vernieuwing.

- **Minder regels en overzichtelijk**

Het omgevingsrecht is nu versnipperd en staat in tientallen wetten en 60 maatregelen van bestuur (amvb). Vind dan je weg maar eens. Alle regels staan straks in één wet en vier amvb's. Gemeenten maken een omgevingsplan en één omgevingsvisie, provincies een omgevingsvisie en één omgevingsverordening. Zo staat alles overzichtelijk bij elkaar en kunnen bedrijven en burgers snel zien wat, waar kan en onder welke voorwaarden. Dat nodigt uit.



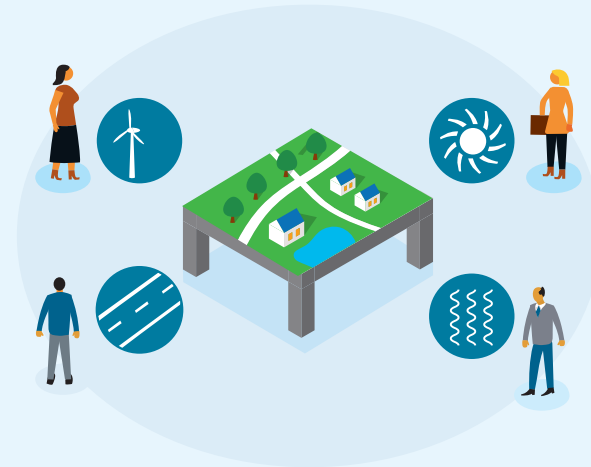
Meer weten?

Meer weten over de kansen van de Omgevingswet voor burgers en bedrijven?

- **De animatie** over de betekenis van de Omgevingswet voor de initiatiefnemer
- Kijk hoe **de gemeente Ommen** nu al werkt in de geest van de Omgevingswet
- **De website** van het ontwikkelingsgebied Oosterwold

Brede participatie bij de start levert betere plan- en besluitvorming op

In de Omgevingswet is brede participatie een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming. Door eerst gezamenlijk naar kansrijke oplossingen te zoeken en pas dan gedetailleerd onderzoek naar het gekozen alternatief te doen. Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze burgers, bedrijven en belanghebbenden hebben betrokken.



Voordelen

- Meer draagvlak
- Minder onderzoekslasten
- Gebruikmaken van beschikbare expertise
- Tijd- en kostenbesparing mogelijk

Nu



Opgave
Wat is het probleem waarvoor een oplossing moet komen?



2 Oplossing
Gedetailleerde studies van verschillende oplossingsrichtingen.



Inspraak
De oplossing is een voldongen feit. Hierdoor ontstaat sneller verzet bij bewoners. Zij grijpen alles aan om het plan tegen te houden.



Besluit met veel bezwaar en beroep

Straks



Opgave
Wat is het probleem waarvoor een oplossing moet komen?



Participatie
Wie hebben belangen in het gebied en kunnen meedenken?



Alternatieven
Welke alternatieven zijn er en welke levert het meeste voordeel of minste nadeel op voor belanghebbenden?



Gedragen besluit

Online overzicht en gebruiksgemak door digitale ondersteuning Omgevingswet



“Gebrek aan informatie over milieuactiviteiten en bijvoorbeeld goed kaartmateriaal is wat initiatiefnemers nu weerhoudt om iets nieuws te ondernemen. Laten we er daarom voor zorgen dat die informatie actueel en op de juiste manier beschikbaar is.” Volgens Eveline Vos, senior procesmanager Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag is betrouwbare digitale informatie onmisbaar voor de ontwikkeling van de leefomgeving. “Daarmee kan je direct zien wat op een bepaalde plek wel en niet is toegestaan en wat de consequenties zijn.”

Het is volgens Vos de toekomst van stedelijke ontwikkeling in het fysieke domein: “Eigenlijk zou je alle informatie in modellen moeten koppelen aan rekenkracht en de factor tijd.”

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu werkt samen met gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisaties, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen aan een goed functionerend digitaal stelsel ter ondersteuning van de Omgevingswet. Het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties worden ook betrokken. Het betreft een gefaseerd traject, dat aan het eind

van de ontwikkeling digitale ondersteuning biedt aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden die alle beschikbare informatie delen (en ophalen): kaarten van gebieden, omgevingsvisies, functies in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen er direct vergunningen aanvragen, meldingen doen, zienswijzen naar voren brengen en bezwaar en beroep indienen. Ook is via één digitaal loket informatie over de haalbaarheid van initiatieven direct beschikbaar.

Hoogte als extra dimensie

De gemeente Den Haag is parallel aan de ontwikkeling van de digitale ondersteuning Omgevingswet bezig met een inventarisatie van alle beschikbare en nodige informatie, vertelt Vos. “Daarbij onderzoeken we welke informatie je met de Omgevingswet in aantocht echt nodig hebt om plannen van initiatiefnemers in een driedimensionaal model te kunnen laten zetten. Maar er moet nog wel heel wat gebeuren voor we zover zijn.” Den Haag voegt ook de hoogtecomponent aan de gegevens toe, benadrukt Vos. “Daarmee kan je bij plannen zien, dat er op het niveau van de eerste verdieping een probleem is met geluid, maar dat het op de derde verdieping niet het geval is. Dat geeft een heel ander beeld van wat er in de stad mogelijk is.”

‘We gaan de digitale mogelijkheden eindelijk echt gebruiken.’

Gefaseerd en modulair

De digitale ondersteuning Omgevingswet moet – met goed geplande tussenstappen van twee jaar - in 2024 gereed zijn. Eerste mijlpaal is de invoering van de Omgevingswet in 2018. Dan moeten gebruikers zich via één loket kunnen oriënteren op de regelgeving. Het loket geeft informatie over de vergunning/meldingplicht, het bevoegd gezag en of er nog andere overheden moeten instemmen. Via hetzelfde loket kan een vergunningaanvraag of melding direct plaatsvinden terwijl via een viewer op kaarten te zien is wat er in een bepaald gebied mogelijk is en wat de geldende regels zijn. Een volgende stap is dat gegevens over de fysieke leefomgeving op dezelfde manier via dit loket ontsloten worden. Het eindbeeld – in 2024 - is dat gebruikers via één klik op de kaart toegang hebben tot alle relevante gegevens over de fysieke leefomgeving.

Voordelen

Voordeel hiervan is dat de informatie is toegesneden op de activiteit en de locatie. Daardoor weet de initiatiefnemer sneller waar hij aan toe is en hoeft hij minder onderzoek te doen. Ook zorgt het digitale loket en de onderliggende informatievoorziening voor een betere besluitvorming. Bij ingediende initiatieven toetst de gemeente of de plannen passen binnen het geldende omgevingsplan en of het plan aan de regels voldoet. Ook kan de overheid via de digitale ondersteuning Omgevingswet actief informatie openbaar maken, het tijdig betrekken van belanghebbenden stimuleren en transparant zijn in het maken van keuzes.

De plannen van de gemeente Den Haag zijn op dezelfde principes gebaseerd. “De stad moet initiatiefnemers faciliteren met goede informatie waardoor ze niet onnodig op kosten worden gejaagd”, vindt ook Vos. “Met goede digitale informatie kun je zien wat de consequenties zijn van keuzes en je beleid. Dat heeft een grote toetsende en voorspelbare waarde en is ook transparanter voor burgers. Als er ergens een plan is voor een pand met 100 woningen, kun je in het model doorrekenen of alle kruispunten in de omgeving het extra verkeersaanbod aankunnen. Dat is ook voor bewoners een geruststelling. Nu moeten ze ons nog geloven op onze blauwe ogen als wij aangeven dat iets wel of niet kan.”

EVELINE VOS

SENIOR PROCESMANAGER

DIENST STEDELIJKE ONTWIKKELING

GEMEENTE DEN HAAG



Met Ipad beschikking maken op locatie

In slechts anderhalf jaar tijd digitaliseert de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied de volledige informatievoorziening. Voor aanvragers uit 26 gemeenten en vier provincies wordt het mogelijk digitaal aanvragen, meldingen en klachten in te dienen, dossiers in te zien en de voortgang te volgen. “We willen alle informatie over aanvragen en projecten digitaal kunnen delen met onze partners, opdrachtgevers en klanten.”

Vanaf begin 2014 werken de omgevingsdiensten van de gemeenten Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland fysiek samen in een organisatie van 350 medewerkers. De samenvoeging van de diensten was aanleiding om meteen te investeren in een geheel nieuwe manier van werken, vertelt Patricia Croese, programmamanager inrichting van de omgevingsdienst. “Het gaat vooral om de keuze om op een heel nieuwe manier te gaan werken. Volgens de principes die aansluiten bij de Omgevingswet. We willen transparant, zaak- en klantgericht en risicogestuurd werken waarbij alles digitaal wordt vastgelegd waardoor iedereen die met een bepaald dossier te maken heeft, daar heel gemakkelijk bij kan.”

Meer meedenken

Anders dan voorheen is de rol van de omgevingsdienst niet meer het ‘stempelen van aanvragen’, legt Croese uit. “Het gaat erom te kijken of de regelgeving op een bepaalde zaak past. En als dat niet het geval

is, om dan samen met de aanvrager te kijken hoe dat wel mogelijk is. Onze medewerkers komen allemaal uit organisaties waarbij de werkprocessen waren dichtgetimmerd in regeltjes, vertaald naar systemen waardoor ze precies wisten wat ze moesten doen. De nieuwe manier van werken geeft medewerkers de vrijheid om zelf afwegingen te maken. Dat is een behoorlijke cultuuromslag voor sommigen en waar anderen op z’n minst aan moeten wennen.”

Bijna volledig digitaal

We richten de processen gefaseerd in, zegt Croese. “Vergunningverlening, toezicht, meldingen en handhavingprocessen zijn nu opnieuw ingericht, inclusief de gehele informatievoorziening. Binnenkort verwachten we ook de juridische processen, het digitaal publiceren, Wob (Wet openbaarheid van bestuur) en de makelaarsinformatie eraan toe te voegen. We modelleren aan de hand van inrichtingsprincipes. In lijn met de digitale ondersteuning van de Omgevingswet:

bijvoorbeeld dat we niet zelf gegevens opslaan die landelijk digitaal beschikbaar zijn. En we hebben ook geïnvesteerd in een geoviewer die op digitale kaarten alle besluiten, meldingen en klachten zichtbaar maakt.”

Echt regie voeren

Dit heeft direct positieve gevolgen voor de manier van werken en de doorlooptijd van projecten. Tegenwoordig kunnen toezichthouders met hun iPad ter plekke hun beschikking maken en printen. Dat gaat nu razendsnel terwijl dat vroeger via tekenmappen en een posttraject ging, signaleert Croese. “We zien daardoor nu al grote taakverschuivingen binnen onze organisatie. De toezichthouders en vergunningverleners zijn van het begin tot het eind verantwoordelijk en zijn beter dan ooit in staat de regie te houden over de aanvragen. Je werkt allemaal met hetzelfde dossier, kunt precies zien wat de status is van deeladviezen en krijgt een signaal als iets te lang duurt. Het overzicht maakt dat je daarop kunt sturen.”

Alles digitaal via één loket!

Sinds kort kunnen mensen die water willen oppompen of lozen dit zelf melden via een digitaal loket van het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden. Volgens Yanda van Dijk, informatiemanager afdeling Vergunningverlening en handhaving is dit pas de eerste stap. “Ons droombeeld is al onze producten digitaal aan te bieden.”

Het digitaal loket is nu alleen nog geschikt voor aanvragen voor grondwateronttrekking en -lozing. Voor het droogleggen van funderingen bijvoorbeeld. Na de melding ontvangt de melder een bevestigingsmail met specifieke informatie om op te letten. Van Dijk: “We geven het helemaal uit handen. Tot nu toe deden wij de volledige afhandeling.” Op termijn moeten ook activiteiten zoals het aanleggen van kabels en leidingen, een steiger of een vlonder, digitaal afgehandeld kunnen worden. “Eigenlijk willen we alle ‘producten’ van het waterschap digitaal gaan aanbieden aan onze gebruikers.”

Net zo gemakkelijk als internetbankieren

Het waterschap wil af van lange teksten, moeilijke taal en wil voorkomen dat mensen drie keer hetzelfde moeten invullen. Van Dijk: “Mensen moeten zelf kunnen checken of ze een melding moeten doen en zo ja, het meteen kunnen regelen.” Voorheen duurde het twee weken voor we reageerden op een melding. En meldingen gebeurden regelmatig niet of te laat. Nu is alle informatie 24 uur per dag beschikbaar en kan melden direct. “Zoals internetbankieren waarbij je kunt inloggen als het jou uitkomt.”

Gebruikers betrekken

Uitgangspunt is dat alles wat digitaal kan, de burger zelf doet. Van Dijk: “Wij willen dat mensen zelf kunnen kiezen uit de mogelijkheden die er zijn. Dat als ze bijvoorbeeld een steiger willen, ze zelf zien dat ze alleen een melding hoeven doen als ze een bepaalde maat aanhouden. En daardoor ontdekken dat ze met een aangepast plan veel sneller kunnen beginnen. De burger kan veel zelf, maar daarvoor moet je wel de verantwoordelijkheden uit handen geven. We laten zien dat dat kan.”

Van Dijk is er trots op dat er in overleg met het Waterschapshuis een business case wordt gemaakt om ook andere waterschappen enthousiast te maken. “We willen ook andere waterschappen laten aanhaken om het toepassingsgebied te vergroten.”



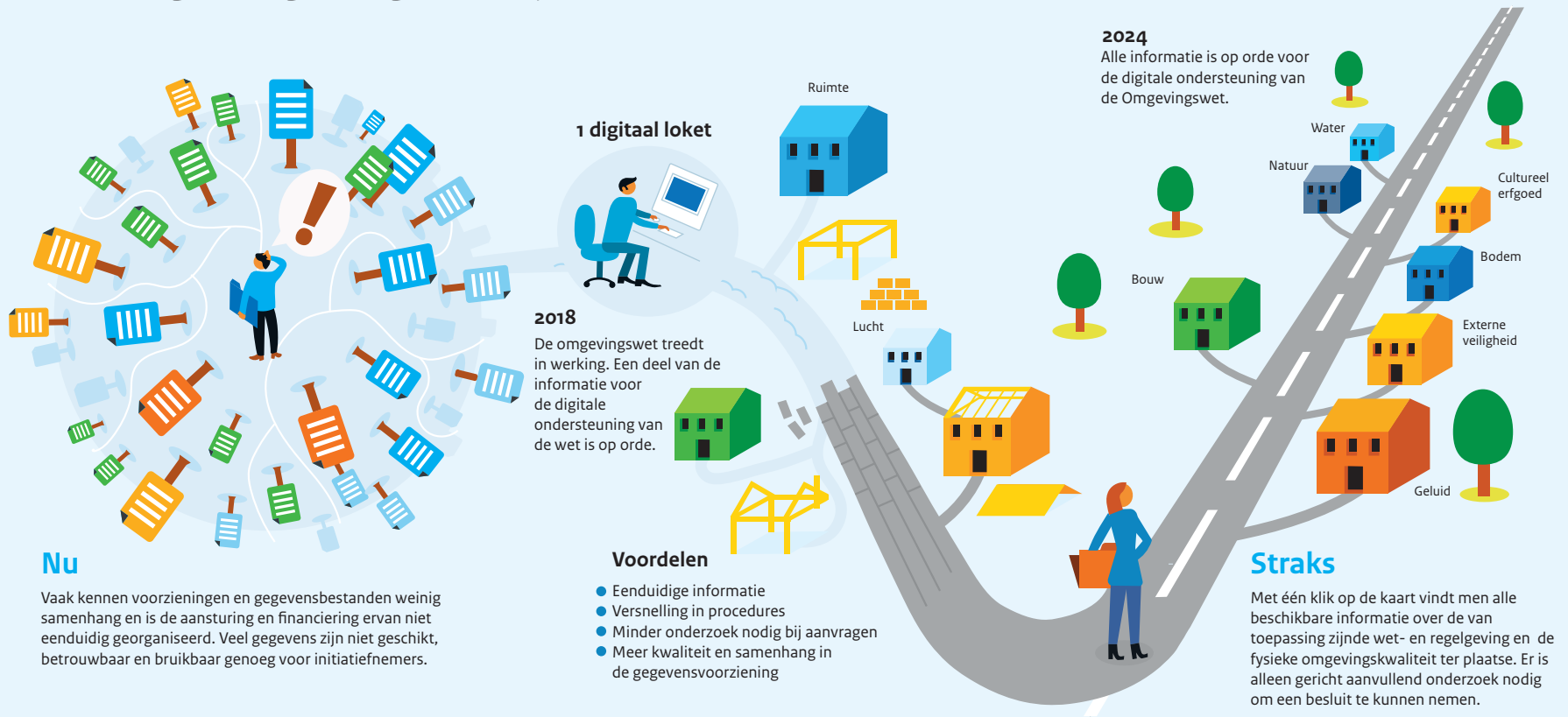
Meer weten?

Meer weten over de digitale ondersteuning Omgevingswet?

- Een heldere animatie over de digitalisering van de Omgevingswet is te bekijken op **YouTube**

Digitale ondersteuning Omgevingswet maakt informatie over de leefomgeving toegankelijker

Om integrale besluitvorming in de Omgevingswet mogelijk te maken, moeten goede en samenhangende gegevens beschikbaar zijn. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet zorgt ervoor dat alle informatie over de fysieke leefomgeving met één klik op de kaart van Nederland te vinden is.





Beter sturen op kwaliteit met het omgevingsplan

Het is belangrijk dat gemeenten houvast krijgen bij het maken van een afgewogen invulling van het omgevingsplan vindt Marco Lurks, jurist en coördinerend senior omgevingsrecht bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). “Het is nodig dat gemeenten concreet te horen krijgen wat je kunt doen met het omgevingsplan en wat er zo vernieuwend aan is.”

Doel van Lurks is de drempels voor gemeenten weg te nemen waardoor ze de Omgevingswet niet als last zien, maar als kans om te kunnen sturen op een betere kwaliteit van de leefomgeving. “Het belangrijkste verschil met de situatie nu is dat het bestemmingsplan maar een deel van het verhaal is. De uitvoering en het beheer worden namelijk grotendeels ergens anders geregeld. Compleet is het nu zeker niet.” Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid het beleid van gemeenten verder te ontwikkelen: van goede ruimtelijke ordening naar een kwalitatief goede fysieke leefomgeving. De gefaseerde manier van werken en de scheiding tussen de of- en de hoe-vraag verminderen bovendien de onderzoekslasten. Lurks benadrukt dat in het omgevingsplan zowel de bestemming, de

uitvoering als het beheer is opgenomen. “Het omgevingsplan geeft gemeenten de mogelijkheid de samenhang tussen alle maatregelen goed vast te leggen. Waardoor je veel beter kunt sturen.”

Duurzamer leefomgeving

“Het gaat zeker niet om het zomaar omzetten van een bestemmingsplan naar een omgevingsplan. Het is een andere manier van denken”, meent Lurks. Samen met twee adviesbureaus maakt hij daarom in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu inzichtelijk hoe zo’n omgevingsplan eruit kan gaan zien. “Ons doel is een soort prototype omgevingsplan te maken. Waarbij we veel meer vanuit gebiedstypen denken en uitgaan van wat een gebied

aankan en nodig heeft. En daarmee kunnen gemeenten werken aan een duurzamer leefomgeving met meer ruimte voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie.”

Van visie naar plan

Gemeenten moeten beginnen met het maken van een omgevingsvisie waarin je niet alleen kijkt naar de ontwikkeling van een gebied, maar ook naar het gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied. “Zoals een centrumgebied, een woonwijk en bijvoorbeeld een gebied met wonen en werken door elkaar. Waarbij je vastlegt hoe je waarden zoals cultuur, landschap, verkeer en milieu waarborgt. Daardoor krijg je een veel integraler plan.”

Na het vastleggen van de beleidsambities voor de fysieke leefomgeving in een integrale omgevingsvisie, kunnen gemeenten in vier stappen toewerken naar een integraal omgevingsplan:

1. Bepaal in gebiedsanalyses het type gebied. Zoals: woonwijk, centrumgebied, bedrijventerrein of agrarisch gebied.
2. Bepaal per gebied de gewenste kwaliteit voor bijvoorbeeld de lucht- en bodemkwaliteit, geluid en geur, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit.
3. Bepaal voor thema's als planologie en milieuhygiëne de gebruiksruimte. Daarbij hoort ook welke omgevingskwaliteit voorrang krijgt en welke andere ambities eventueel op termijn worden bereikt.
4. Stel nu concrete beleidsmaatregelen in programma's vast om de omgevingskwaliteit in een gebied te behouden of bereiken.

Gemeenten hoeven niet op de Omgevingswet te wachten, meent Lurks. “Gemeenten kunnen nu al integraler vanuit hun verschillende beleidstukken en juridische regelingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving kijken naar al hun plannen. Waardoor duidelijk is wat overbodig is en geschrapt kan worden.”

Stap voor stap werken aan ruimte

Het omgevingsplan geeft letterlijk ruimte voor sturing vindt de VNG en geeft een nieuwe impuls voor globale plannen op gemeentelijk niveau. “Je kunt als gemeente beter dan nu aan de knoppen draaien om een bepaalde kwaliteit te bereiken. Zonder dat je van tevoren alles hoeft vast te leggen. Door te kijken wat een gebied kan hebben, wat de kwaliteiten ervan zijn en hoe het staat met omgevingswaarden zoals lucht en geluid. En wat de grenzen zijn die je daarbij wil handhaven. Het mooie is dat je dat ook kunt omdraaien. Door te werken met een programmatische aanpak kun je de gebiedskwaliteit en eventueel de gebruiksruimte vergroten. En bijvoorbeeld bewust kiezen voor minder bedrijven en meer woningen of juist andersom. Voor burgers en bedrijven is het voordeel dat ze een veel completer plan krijgen waarbij vooraf duidelijk is wat de ruimte is om er initiatieven te ontplooiën. Het wordt globaler en toch is er meer ruimte voor initiatieven.”



MARCO LURKS
JURIST EN COÖRDINEREND
SENIOR OMGEVINGSRECHT VNG

Eén muisklik en je ziet wat er kan in Bussum

Zes te gedetailleerde bestemmingsplannen waardoor initiatieven van burgers en bouwplannen moeilijk van de grond komen. Ontheffingen, bedoeld als uitzondering, waarvan 80 procent toch verleend wordt. De gemeente Bussum worstelde in 2012 met het omgevingsrecht. De veranderingen die het wetsvoorstel Omgevingswet beoogt, komen dan ook als geroepen en Bussum meldt zich aan voor de pilot om nu al een omgevingsplan te maken, vooruitlopend op de wet.

“De basis voor een andere werkwijze is goed want wij werken al met een brede club met mensen die ervan doordrongen zijn dat het anders moet”, legt Karin Steenbakkers, projectleider omgevingsplan van Bussum uit. “Dat varieert van balie-medewerkers, stedenbouwkundigen en juristen van de VTH die bouwplannen toetsen, tot mensen die over cultureel erfgoed gaan en planologen.”

Brainstormsessies

In Bussum beginnen ze met een brainstormsessie waarin ze de regels loslaten en zoeken naar oplossingen. In plaats van te denken in beperkingen: van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Verschillende afdelingen zijn betrokken en daardoor ontstaat er direct een breed draagvlak. Ze gaan aan de slag om de bestemmingsplannen, de welstandnota en zoveel mogelijk verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving in één omgevingsplan onder te brengen. Tegelijkertijd schrappen ze overbodige regels en kijken of vergunnings-

procedures nog wel noodzakelijk zijn. Een hele klus. Als je alle Bussumse regelgeving over de fysieke regelgeving op elkaar legt, heb je een boekwerk van duizenden pagina’s met onder andere 11 verordeningen. Daarbij komen vragen als: Hoe ga je om met regelgeving uit de Algemene Plaatselijke Verordening? En dan zijn er ook nog regionale afspraken. Zo is er een regionale afvalstoffenverordening waarvoor de regio Gooi-en Vechtstreek het bevoegd gezag is. Die kan Bussum niet in het omgevingsplan opnemen.

Burgerproof

Bussum wil dat burgers het omgevingsplan straks digitaal kunnen raadplegen. Met een muisklik op een perceel moet direct alle relevante regelgeving zichtbaar worden: wat is mogelijk en welke bouwregels gelden. Tevens moet het plan thematisch te raadplegen zijn, is het idee. Denk aan thema’s als: bouwen, archeologie, bedrijf en horeca. De gebruiker krijgt dan de gebieden en percelen te zien die daarbij horen.

TIPS

- Zorg tijdig voor bestuurlijk draagvlak
- Betrek direct alle relevante ambtenaren voor ambtelijk draagvlak
- Deregulering is noodzakelijk maar ‘loslaten’ is in de praktijk niet makkelijk
- Denk buiten de bestaande kaders en denk in oplossingen
- Neem het perspectief van de gebruiker als uitgangspunt
- Test of alle gebruikers van het omgevingsplan er echt mee kunnen werken

Een ander uitgangspunt is ‘begrijpelijkheid’. “De tekst van het omgevingsplan moet ook voor iedereen te volgen zijn”, zegt Steenbakkers. “Als het af is, laten we het daarom toetsen door een burgerpanel. Als zij het niet begrijpen, dan gaan we aan de slag om het nog beter uit te leggen. Zo hopen we een maximaal toegankelijk omgevingsplan te maken.”

Proeftuin voor de Omgevingswet

Sinds anderhalf jaar kunnen gemeenten meedoen aan een pilot omgevingsplan, vertelt Fenna Gutter, senior beleidsmedewerker van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. “Doel is dat gemeenten alvast ervaring opdoen met dit instrument. Het zijn ‘real life’ pilots waarbij de gemeenten vooruit kunnen lopen op het omgevingsplan door met de Crisis- en herstelwet van de Wro te mogen afwijken. Zo mogen zij de reikwijdte van het bestemmingsplan verbreden van ‘goede ruimtelijke ordening’ naar een ‘gezonde en veilige fysieke leefomgeving’. Leerzaam voor gemeenten en de lessen zijn waardevol voor de verdere uitwerking van de wet- en regelgeving.”

Uitwisselen van kennis en ervaringen

Er zijn nu zo’n 30 pilots gestart of nog in de aanwijzingsprocedure. Deze ‘voorlopers’ komen ongeveer vier keer per jaar bij elkaar in kennisbijeenkomsten, legt Gutter uit. Waar de deelnemers kennis en ervaringen uitwisselen, vragen delen en ondersteuning krijgen van experts. Ook worden er verdiepingssessies bij de pilots zelf georganiseerd waar specifieke vragen van een gemeente worden besproken. “Draagvlak en visie van het bestuur is erg belangrijk voor het slagen van de pilot. Want het vraagt ook om organisatorische aanpassingen en een cultuuromslag binnen de gemeente. In principe is het omgevingsplan van de Omgevingswet gemeentedeckend. De ervaring leert dat het vaak het beste werkt eerst gebiedsgericht te beginnen om dat vervolgens uit te rollen voor de gehele gemeente. “

Vliegwieleffect

De deelnemers krijgen geen stappenplan of handreiking voor het omgevingsplan. “Het is nadrukkelijk een pilot, waarbij we juist willen zien hoe de gemeenten er zelf invulling aan geven. In feite zijn het proeftuinen voor de wet. We hopen dat de pilots een vliegwieleffect hebben en dat nog veel meer gemeenten zich aanmelden.”



Meer doen?

- Wilt u als gemeente nu al aan de slag met het omgevingsplan? Via de Crisis- en herstelwet is het mogelijk om te experimenteren met het ‘bestemmingsplan met verbrede reikwijdte’. Aanmelden kan tot 1 oktober 2015. Mail naar postbus.chw@minienm.nl
- **Voortgangsrapport 2013-2014**
- **Projectenboek 7e en 8e tranche**
- Kijk naar het **online videocollege van Bert Rademaker** van IenM
- Artikel ‘**Bundeling, afstemming en samenwerking door Omgevingsplan**’

Goed voorbeeld:

- **Omgevingsplan Almere**

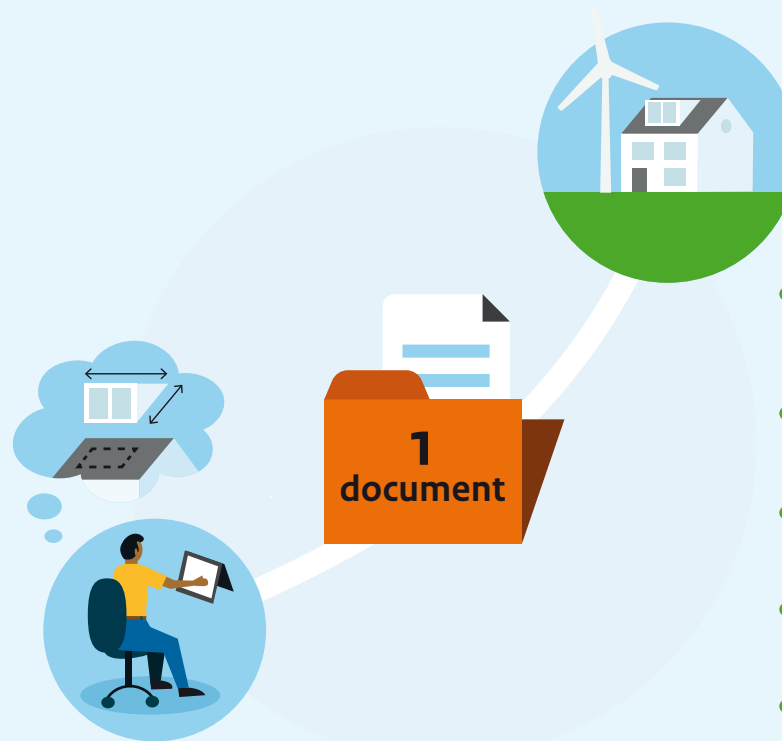
Het omgevingsplan

Het gemeentelijk omgevingsplan geldt integraal en is gebiedsdekkend. Het geeft alle regels voor de fysieke leefomgeving.



Nu in het bestemmingsplan

Verschillende bestemmingsplannen voor verschillende deelgebieden in een gemeente met allerlei verordeningen. Initiatiefnemer heeft onvoldoende overzicht in de vele regels.



Straks in het omgevingsplan

Alle regels voor fysieke leefomgeving in één overzichtelijk document. Initiatiefnemer ziet precies welke regels er voor hem gelden op het gebied van fysieke leefomgeving.

Voordelen

- Meer bestuurlijke afwegingsruimte om lokaal de fysieke leefomgeving te beheren en te ontwikkelen.
- Overzichtelijk: alle regels voor fysieke leefomgeving in één document.
- Digitaal inzichtelijk: alle regels per perceel of adres bij elkaar en altijd actueel.
- Meer mogelijkheden om ruimte te bieden voor nieuwe initiatieven.
- Minder bestuurlijke en onderzoekskosten door fasering. Bepalend is nu of (omgevingsplan) en hoe (omgevingsvergunning) een activiteit plaatsvindt.

Omgevingswet vraagt en stimuleert Cultuurverandering



Hij wil af van het ‘wij-zij denken’ tussen de overheid aan de ene kant en burgers en ondernemers aan de andere kant. Dat is ook een van de redenen waarom Arne Weverling, wethouder van de gemeente Westland, het bedrijfsleven in 2009 verruilde voor de politiek. “We hebben een soort systeemwereld gecreëerd waarin we met regels alles op slot hebben gezet”, zegt Weverling. “Daarom moet de overheid anders gaan werken. We moeten aansluiten bij ontwikkelingen in de samenleving en die ondersteunen.”

Weverling greep als voorzitter van de wethoudersvereniging de jaarlijkse wethoudersconferentie aan om te pleiten voor overheids-participatie. Hij hield zijn collega’s voor dat zelfbewuste burgers niet willen horen wat ze wel en niet mogen. Gemeenten moeten geen blauwdrukken maken, maar samenwerken met de maatschappelijke partners.

Daarmee sluit hij aan bij de uitgangspunten van het wetsvoorstel Omgevingswet: minder regels, meer vertrouwen en een meer faciliterende werkwijze van de overheid.

Spanningsveld

Weverling, sinds mei verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, onderschrijft de Omgevingswet van harte. “Bestuurders spelen een belangrijke rol in het realiseren van een andere manier van werken. Maar als ik eerlijk ben, zie ik ook wel een spanningsveld. Veel ambtenaren zijn heel inhoudsgedreven. Het zijn vakmensen met veel specifieke kennis en die heb je niet zomaar in een faciliterende rol.”

Ruimte voor lef en creativiteit

Bestuurders moeten het goede voorbeeld geven in het veranderingsproces, vindt Weverling. Lef tonen door gebruik te maken van de ruimte die de Omgevingswet gaat bieden. En door ambtenaren te stimuleren creatief te leren denken in plaats van de regels centraal stellen. Westland heeft daarom al een slag gemaakt in het opschonen van de lokale regelgeving. De projectgroep deregulering, met daarin ondernemers, ambtenaren, raadsleden en twee wethouders, heeft zich daar mee bezig gehouden. Voor de komende periode staat het kritisch bekijken van de Algemene Plaatselijke Verordening op de agenda.

‘Bestuurders en ambtenaren moeten uit hun comfortzone treden. Daarbij hoort ook dat mensen niet direct worden afgerekend als er iets mis gaat.’

Het gaat niet alleen om knellende regelgeving maar ook om een andere werkhouding. Hoe kan je een gewenste situatie realiseren in plaats van kijken waarom het niet kan, dat moet het uitgangspunt zijn. Weverling: “In een gemeente kwam een groep enthousiaste bewoners met een nogal creatief plan voor een buurthuis in hun wijk. Dan is de eerste reactie van ambtenaren of bestuurders toch vaak: ‘Past niet in het bouwbesluit. Kan niet. Is niet veilig genoeg’. Dit terwijl de inkt onder het visiedocument burgerparticipatie nog niet droog was. Dit moet anders: burgers pakken het op, wij moeten het ondersteunen.”

Bewustwording daar draait het om. Daar hoort ook bij dat we accepteren dat gelijke behandeling mooi is, maar dat kan ook heel krampachtig werken. Het zou toch gek zijn als je een goed plan niet honoreert omdat er wel eens een precedentwerking vanuit zou

kunnen gaan, betoogt Weverling. Dan draait het wederom om creativiteit in de uitwerking. Want gevallen zijn nooit exact hetzelfde.

Kanteling

Maar hoe gaan bestuurders het goede voorbeeld geven? Weverling geeft toe dat het best moeilijk zal zijn. Weverling: “Maar we moeten het gewoon gaan doen. Burgers en ondernemers hebben andere verwachtingen van de overheid, dus het kan ook niet anders. Bestuurders en ambtenaren moeten uit hun comfortzone treden. Daarbij hoort ook dat mensen niet direct worden afgerekend als er iets mis gaat.”

“Ik voel ook dat er een kanteling gaande is. Natuurlijk is veranderen lastig en zullen veel mensen op sleeptouw moeten worden genomen. Maar wij, de bestuurders, moeten hen helpen de juiste vragen te stellen. Dat als iemand zich meldt de ambtenaar vraagt: ‘wat wilt u, wat is het doel en hoe wilt u het doen?’ Is het een goed initiatief dan moeten we dat ondersteunen.”



“Willen we dat bereiken dan moeten we een kopgroep vormen die anderen meenemen. Dat moet wel zo gebeuren dat we mensen in hun waarde laten, dat niemand wordt beschadigd. Ik denk dat de tijd er rijp voor is.”

ARNE WEVERLING

WETHOUDER WESTLAND

“Colleges moeten er echt voor gaan staan”

Het wetsvoorstel Omgevingswet vraagt een andere manier van werken, vinden de wethouders Dennis Straat van Zaanstad en Adam Elzakalai van Haarlemmermeer. Coalitievorming met de buurt, loslaten en ‘er voor gaan staan’ zijn daarbij essentieel.

“Als je op een regenachtige novemberdag in Haarlemmermeer het treinstation uitloopt richting het centrum dan zie je direct een desolaat gebied; een jaren tachtig bedrijvenpark met veel leegstand”, schetst wethouder Elzakalai tijdens een Roadshow over het wetsvoorstel Omgevingswet. “Dat ligt er al decennia zo bij. Gemeente Haarlemmermeer heeft nu het initiatief uit handen gegeven aan burgers en bedrijven: ‘Zeg maar wat jullie willen.’ We hebben slechts één randvoorwaarde meegegeven: het gebied moet het station met het centrum verbinden. We zien nu al hele mooie coalities rond het gebied ontstaan.”

Burgers betrekken

Een overheid die loslaat, betrokkenen de ruimte geeft en ondersteunt: in de geest van het wetsvoorstel Omgevingswet. Met als het doel het centraal stellen van “wát willen we?” en niet de regels “mag dit eigenlijk wel?”. Want het te strikt hanteren van de regels kan er toe leiden dat initiatieven worden gestopt. In Zaanstad was er brede steun voor de wens van een ondernemer om een restaurant te beginnen in een al langer leegstaand oud-

postkantoor in het centrum. “In de gemeentelijke parkeernota was echter vastgelegd dat bij herontwikkeling de parkeervoorziening op het eigen terrein voor 300.000 euro moest worden afgekocht,” vult collega-wethouder Straat aan. “Dat was een regeling van voor de crisis en dat betalen ondernemers nu gewoon niet meer. We zaten echter vast aan die regeling en met een soort ‘noodwetprocedure’ is dat uiteindelijk aangepast. Zonder het creëren van dit soort manoeuvreerruimte kunnen regels gewenste initiatieven tegenhouden.”

Andere manier van denken

Zo’n aanpak vraagt wel om een heel andere manier van denken en werken van bestuurders en ambtenaren. Loslaten, meedenken en het doel voorop stellen. Straat noemt nog een voorbeeld. “Wij hebben bijvoorbeeld vastgelegd dat een huis niet ergens tussen gebouwd mag worden als het de doorkijk naar landelijk gebied blokkeert. Maar als de buurt het juist wil dan moeten wij het lef hebben om dat toch te regelen.”

Volgens Elzakalai zal bij initiatieven vaker de omgekeerde weg worden gevolgd: van buiten (de maatschappij) naar binnen (de overheid). “We gaan vraaggestuurd ontwikkelen. Bij de herstructurering van een gebied gaan we met het terrein bijvoorbeeld vast aan de slag terwijl nog niet duidelijk is wat met gebouwen gebeurt.”

Er voor staan

Dat vraagt wel om ruimte voor bestuurders om lokale afwegingen te kunnen maken. Elzakalai: “Krijgen we die, dan zie ik heel grote kansen om er een succes van te maken.” Voor Straat is het duidelijk dat bestuurders en politici het goede voorbeeld moeten geven door direct aan de slag te gaan met de Omgevingswet. “Het kan niet zo zijn dat ambtenaren al hard aan de slag gaan en dan aan het einde een tik op de neus krijgen doordat het bestuur ze niet steunt. Wethouders en colleges in Nederland moeten er echt voor gaan staan. Bij een gedragen plan zijn de wensen leidend en de regels dienend.”

Steun voor verandering

Het succes van nieuw regels valt of staat met een goede uitvoering. Het wetsvoorstel Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken. Voor de diverse overheden heeft dat grote gevolgen. Bestuurders zien kansen liggen.

“Als gemeenten en provincies dit goed aanpakken dan kan het de collegialiteit en integraliteit van het lokaal en regionaal bestuur zeker versterken.”

JOHAN REMKES VOORZITTER IPO

“We moeten nu in co-creatie met de betrokken partijen de implementatie voorbereiden. Wethouders ruimtelijke ordening zijn over het algemeen buitengewoon eager om in dit soort processen een rol te gaan spelen.”

ANNEMARIE JORRITSMA VOORZITTER VNG

“We kunnen nu al elke dag uitstralen dat we één loket zijn. We hebben als medeoverheden een grote verantwoordelijkheid dat gemeenschappelijke uit te dragen.”

PETER GLAS VOORZITTER UNIE VAN WATERSCHAPPEN

“27 procent van de gemeenten oefent al met de Omgevingswet, tien procent met het omgevingsplan en er zijn al meer dan 100 proeftuinen op basis van de Crisis- en herstelwet. Gemeenten zijn eager om er mee aan de slag te gaan want het geeft ruimte.”

MELANIE SCHULTZ VAN HAEGEN MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU



Meer weten?

Meer weten over cultuurverandering en vertrouwen als uitgangspunt in het omgevingsrecht?

- Kijk naar het **online videocollege** van landsadvocaat Liesbeth Schippers
- **“Bestuurders moeten lef tonen”**, minister Schultz van Haegen over vertrouwen

Goede voorbeelden:

- De prijswinnende **kookboeken van Apeldoorn**
- Minder regels en vergunningen dankzij de **‘Ja-tenzij keur’**