Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Leeswijzer voor bijeenkomsten Erfgoed en de Omgevingsvisie

Vanaf maart tot medio 2018 organiseren de provinciale erfgoedsteunpunten en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed netwerkbijeenkomsten voor gemeenten. Tijdens deze bijeenkomsten gaan we met elkaar in gesprek over hoe erfgoed in de omgevingsvisie kan worden verankerd.

Deze leeswijzer bevat verwijzingen naar basisinformatie over de Omgevingswet die relevant is voor de bijeenkomsten. Aan de hand van de leeswijzer kunt u voorafgaand aan de bijeenkomsten uw kennis opfrissen of bijspijkeren. De verdiepende informatie kunt u ook na afloop van de bijeenkomst lezen.

Basisinformatie
- Omgevingswet in het kort
- Informatieblad omgevingsvisie
- Aan de slag met de omgevingsvisie
- Kernkwaliteiten: fragment uit schetsboek OOK (Omgevingsplan op Kwaliteit, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en Mooiwaarts)

Verdiepende informatie
- Algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet
- Erfgoed en de Omgevingswet (twee verslagen van netwerkbijeenkomsten Handreiking Erfgoed en Ruimte)
- Filmpje (5.15 min) dat praktijkervaring laat zien met het opstellen van een omgevingsvisie
  https://www.youtube.com/watch?v=rWZVOp8_jhk

Foto voorzijde: Jos Stöver

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Omgevingswet in het kort

Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit

Eenvoudig Beter

In 1810 werd in Nederland de Mijnwet van kracht: de eerste wet gericht op de leefomgeving. Sindsdien zijn er talloze wetten en regels op dat gebied bij gekomen. Zo is een ingewikkeld geheel ontstaan, waarin bijna niemand meer de weg kan vinden. Dat moet eenvoudiger en beter. Daarom is er nu de Omgevingswet: één wet die alle wetten op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.

Waarom de Omgevingswet?

Verbrokkeld en verdeeld

Ruim 200 jaar na de inwerkingtreding van de Mijnwet tellen we in Nederland zo'n 40 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en een paar honderd ministeriële regelingen op het gebied van de leefomgeving. Voor ruimtelijke ordening en bodem- en waterbeheer. Voor milieu en monumentenzorg. Voor natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. In de loop der jaren werden regels aangepast aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Met als gevolg dat het huidige omgevingsrecht op onnavolgbare wijze is verbrokkeld en verdeeld over een groot aantal verschillende wetten en regels. Elke wet richt zich op een deelbelang en kent haar eigen systematiek en terminologie. Waardoor de ene wet de andere soms tegenspreekt. En het omgevingsrecht nieuwe ontwikkelingen vertraagt, frustreert of soms zelfs onmogelijk maakt.

Van wirwar aan regels naar alles in één...

Welke wetten gaan er op in de Omgevingswet? De wet komt uiteindelijk in de plaats van:

- 26 wetten: de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieu-benadering, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet ruimtelijke ordening.
- de Waterwet, behalve de regelingen voor het deltaprogramma en het financiële hoofdstuk;
- de Woningwet: bouwregelgeving;
- de Wet milieubeheer: regelgeving over plaatsgebonden activiteiten;
- de Monumentenwet 1988: vergunning archeologische rijksmonumen-ten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische monumentenzorg in bestemmingsplannen;
- de Wet beheer rijkswaterstaatswerken: vergunning;
- de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor: omgevingsregime;
- de Wet bereikbaarheid en mobiliteit: ruimtelijke doorwerking;
- de Wet luchtvaart: ruimtelijke beperkingen;
- de Mijnbouwwet: milieuregelgeving voor de exclusieve economische zone en veiligheidszone;
- gedoogplichten uit diverse wetten.

De maatschappij verandert snel. Nieuwe maatschappelijke opgaven vragen om een antwoord. De transitie naar duurzame energie bijvoorbeeld wordt in de samenleving steeds belangrijker gevonden. Het huidige omgevingsrecht staat vaak in de weg van de ontwikkeling van innovatieve, duurzame initiatieven. Zo beschermt het de techniek van verouderde windturbines, en bemoeilijkt het daardoor de ontwikkeling van moderne windparken. Ook houdt het huidige omgevingsrecht weinig rekening met regionale verschillen. Steden in bijvoorbeeld de Randstad hebben met andere vraagstukken te maken dan krimpregio's of kleine dorpen. Dat vereist flexibele regelgeving, waarmee snel op ontwikkelingen kan worden ingespeeld. De transformatie van leegstaande kantoren naar bijvoorbeeld huisvesting voor studenten, moet soepel kunnen verlopen. En de termijnen van een vrijstelling moeten ruimhartig zijn, anders zetten ze geen zoden aan de dijk.
We hebben met complexe vraagstukken te maken: hoe gaan we om met klimaatverandering, biodiversiteit en het gebruik van duurzame energiebronnen? Het huidige omgevingsrecht is opgebouwd uit deelbelangen en bevordert nauwelijks een samenhangende benadering.

Dat kan eenvoudiger en beter. De Omgevingswet wil nieuwe, duurzame ontwikkelingen in de samenleving mogelijk maken en wettelijk ondersteunen. Daartoe is een integrale benadering, waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd, essentieel. Deze integrale aanpak komt sterk naar voren in de Omgevingswet, bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie en bij het gemeentelijke omgevingsplan. Dit plan omvat niet alleen het huidige bestemmingsplan, maar ook alle verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving, zoals de ligplaatsverordening voor woonboten. Straks komen alle relevante factoren in het omgevingsplan samen: ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, water, bouwen, natuur en cultureel erfgoed. Zo worden kansen en ontwikkelingen binnen de gemeente in onderlinge samenhang bekeken.

Kortom: het huidige omgevingsrecht past niet meer in deze tijd. De afgelopen jaren werden al wetten ontwikkeld om de besluitvormingsprocessen beter en sneller te laten verlopen. Voorbeelden daarvan zijn de Tracéwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Crisis- en herstelwet. Dat zorgde voor de nodige verbeteringen. Maar intussen groeide het besef dat een ingrijpende stelselherziening nodig was. In 2011 zette het toenmalige kabinet de eerste stappen op weg naar een stelselherziening van het omgevingsrecht, waarin de Omgevingswet centraal staat.

Uitgangspunten stelselherziening

Bij de stelselherziening staan de volgende uitgangspunten voorop:

- **Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter**
  Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt en niet meer vanuit (soms conflicterende) deelbelangen. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.
- **Zekerheid en dynamiek**
  Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel van het omgevingsrecht. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren, zoals het huidige omgevingsrecht.
- **Ruimte voor duurzame ontwikkeling**
  Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.
- **Ruimte voor regionale verschillen**
  Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren.
- **Actieve en kwalitatief goede uitvoering**
  Het huidige omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Die prikkelen bestuurders tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid.

Bewoners aan zet in Oosterwold

Het gebied Oosterwold bij Almere wordt ingericht door de mensen zelf. De structuurvisie die voor dit gebied is opgesteld geeft niet precies aan wat waar ontwikkeld gaat worden. De visie geeft alleen richtlijnen: ambities waar de gebiedsontwikkeling aan moet voldoen. Bijvoorbeeld: Oosterwold ontwikkelt zich duurzaam en financieel stabiel. Burgers en bedrijven bepalen zelf hoe ze aan die ambities gaan voldoen.

Doelen van de Omgevingswet

Beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving

Het motto van de Omgevingswet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De wet is gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Dit met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu Zo biedt de wet bescherming en garanties voor een gezond, veilig en prettig leef- en werkklimaat voor burgers en bedrijven. Daar waar een gebied tekort schiet op het punt van veiligheid, gezondheid en goede leefomgevingskwaliteit, is het maatschappelijke doel van de Omgevingswet er op gericht de situatie zodanig te verbeteren dat er sprake is van het bereiken van de gewenste situatie. En als door

de verbeteringen die gewenste situatie is bereikt, is het expliciet het doel om die situatie vervolgens in stand te houden. Tegelijkertijd biedt de wet ruimte voor duurzame ontwikkeling, vernieuwende activiteiten en regionale, nationale en internationale initiatieven. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en transparant. Vernieuwende ideeën krijgen daardoor meer kans van slagen. De wet is zo een belangrijke pijler onder het nieuwe milieubeleid van de overheid, dat ruimte wil bieden aan innovaties om gezondheid en duurzaamheid te bevorderen.

Welstandsnota: compact en duidelijk

De gemeente Roosendaal vond dat het roer om moest. De oude welstandsnota was te uitgebreid, bevatte teveel vaktaal en was slecht te begrijpen. De gemeente vroeg aan burgers, ondernemers en belangengroepen hoe het beter zou kunnen. Via een interactief proces ontstond zo een nieuwe welstandsnota. Die is compact (50 pagina's in plaats van de 500 van de oude nota...), eenvoudig en bevat heldere regels. Belanghebbenden weten nu snel waar ze aan toe zijn!

Sneller en beter

Die maatschappelijke doelen kunnen alleen efficiënt en effectief worden bereikt als de wet en de daarop gebaseerde regels eenvoudig, overzichtelijk, snel en adequaat kunnen worden uitgevoerd. Om dat te bereiken hanteren we bij de stelselherziening vier 'verbeterdoelen':

1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik zijn.
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.

Een belangrijk element van de Omgevingswet is de participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming over plannen, visies en projecten. Degenen die wonen en werken in een gebied hebben het meeste baat bij kwalitatief goede besluiten en zijn dus vaak bereid om energie in de voorbereiding ervan te stoppen. Belangrijk neveneffect is draagvlak, waardoor het vervolgtraject sneller kan worden doorlopen. Bij een serieuze aanpak staat het bestuursorgaan bij een eventuele rechtsgang sterk. Overheden moeten bij het vaststellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan, programma of projectbesluit aangeven hoe zij participatie hebben ingericht.

Gedragsverandering

Een nieuwe wet maken is niet genoeg. Of de wet een succes wordt, staat of valt met de uitvoering van die wet. Daarom wil de wet ook een gedragsverandering bij overheden, burgers en bedrijven veroorzaken. Bestuurders en ambtenaren moeten met een open blik naar de leefomgeving in z'n geheel kijken. Ze moeten welwillend staan tegenover nieuwe initiatieven van burgers en bedrijven en zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden om de wet voortvarend en adequaat uit te voeren. De wet daagt burgers en bedrijven uit om actief ideeën aan te dragen voor het ontwikkelen en verbeteren van de leefomgeving. Om dat alles in de praktijk goed te kunnen uitvoeren zullen vergunningverlening, toezicht en handhaving sterk worden verbeterd.

Hoe ziet de Omgevingswet er uit?

Vertrouwen

Nagenoeg alle bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving gaat op in de Omgevingswet. Dat betekent niet dat al die regels één op één terug te vinden zijn in de nieuwe wet. De Omgevingswet kent een andere opzet dan de oude regelgeving. De wet bestaat uit een vernieuwend stelsel van instrumenten die allemaal met elkaar samenhangen. In die instrumenten staat niet één deelbelang centraal, maar wordt een gebied als geheel bekeken.

Burgers, bedrijven en overheden zijn samen verantwoordelijk voor kwaliteit en ontwikkeling van de leefomgeving. De burger voor zijn eigen grond en zijn huis. Bedrijven voor de gevolgen van de activiteiten van hun onderneming voor de omgeving. In de meeste gevallen is de kwaliteit van de leefomgeving een publieke verantwoordelijkheid. De Omgevingswet regelt wat de overheid moet doen en hoe ver de overheid daarin mag gaan ten opzichte van burgers en bedrijven. 'Vertrouwen' is daarbij de basis: vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden.

Uitgangspunt: ja, tenzij....

Het Hoogheemraadschap van Rijnland is jaarlijks 1,5 miljoen euro kwijt aan het controleren en handhaven van vergunningen. Burgers en bedrijven kost het zo'n 1,1 miljoen euro om vergunningen aan te vragen en meldingen te doen. Dat moet anders, vindt het waterschap. Daarom heeft het een groot deel van de regels afgeschaft. Voor de meeste activiteiten zijn geen vergunningen meer nodig. Het uitgangspunt is: 'ja, tenzij'. Het waterschap heeft een aantal algemene regels opgesteld. Het vertrouwt erop dat burgers en bedrijven die op een verantwoordelijke manier toepassen.

Op verschillende onderdelen van onze fysieke leefomgeving – bijvoorbeeld milieu of in sommige gevallen water – geldt EU-regelgeving. De Nederlandse wetgeving is daar een uitwerking van. Om uitvoering en werkwijze van het omgevingsrecht zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te maken, is de systematiek van de Omgevingswet gebaseerd op die van de EU-regelgeving. Diezelfde systematiek wordt dus ook gebruikt voor nationale doelen van het omgevingsrecht.

Uitgangspunt bij dat alles is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en kwaliteit van de omgeving gelijk blijft aan het huidige niveau. Procedures worden eenvoudiger, maar de rechten van belanghebbenden worden daardoor niet ingeperkt.

Omgevingswaarden

In de nieuwe wet is een belangrijke rol weggelegd voor 'omgevingswaarden'. Dat zijn waarden voor de kwaliteit van de leefomgeving. Ze zijn vooral gericht op overheden. Rijk, provincies en gemeenten kunnen – in sommige gevallen is het zelfs verplicht – omgevingswaarden opstellen waaraan moet worden voldaan. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, milieu of gezondheid. De overheid moet er alles aan doen om die waarden te bereiken. Omgevingswaarden werken niet rechtstreeks door in besluiten die overheden nemen, maar ze moeten wel een rol spelen in de belangenafweging bij besluiten.

Hoofdlijnen van de Omgevingswet

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet. Hieronder staan ze kort opgesomd en toegelicht:

1. **Omgevingsvisie:** een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving. Dat plan richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, zodat het rekening houdt met alle ontwikkelingen die voor het gebied van belang zijn. De Omgevingswet schrijft voor dat het Rijk,de provincies en gemeenten elk één omgevingsvisie vaststellen. De omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, sommige delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.
2. **Programma:** een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met die maatregelen moeten omgevingswaarden of andere doelen voor de leefomgeving worden bereikt. Het programma kan gericht zijn op een bepaalde sector of een gebied. Rijk en provincie kunnen ook andere bestuursorganen bij een programma betrekken. Een bijzondere vorm betreft de programmatische aanpak.
3. **Decentrale regelgeving:** uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat zorgt ervoor dat de regelgeving inzichtelijk en samenhangend is. Bovendien maakt het de naleving gemakkelijker. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening. In het omgevingsplan en de verordeningen staan verschillende soorten regels. Bijvoorbeeld gericht op activiteiten van burgers en bedrijven in de omgeving.
   Maar er kunnen ook omgevingswaarden in worden opgenomen, of kaders om vergunningen aan te toetsen.
4. **Algemene rijksregels voor activiteiten:** de meeste activiteiten in de leefomgeving zijn initiatieven van burgers en bedrijven. Op sommige (meer algemeen geldende) gebieden kan het nuttig zijn om nationale regels te stellen voor de bescherming van de

leefomgeving. Daar werkt het Rijk, als dat kan, met algemeen geldende regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij specifieke situaties. Daarom bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels kunnen vergroten.

5. **Omgevingsvergunning:** veel initiatieven van burgers en bedrijven hebben gevolgen voor de leefomgeving. Dat geldt bijvoorbeeld als een boer een sloot wil dempen of een ondernemer zijn of haar bedrijf wil uitbreiden. De omgevingsvergunning toetst vooraf of dat mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt, als dat nodig is, rekening met algemeen geldende regels. Zo wordt voorkomen dat regels elkaar tegenspreken of in de weg zitten. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures ook niet onnodig lang. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.
6. **Projectbesluit:** biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van Rijk of provincies. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Voor waterschappen geldt een variant van deze procedure. Doel van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning. Net als bij het vaststellen van een omgevingsvisie, omgevingsplan of programma moeten overheden bij een projectbesluit aangeven hoe zij participatie hebben ingericht.

Naast deze kerninstrumenten bevat de wet vanzelfsprekend ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en uit te voeren. Bijvoorbeeld gedoogplichten of regelingen voor toezicht en handhaving. Ook deze ondersteunende instrumenten zullen de komende jaren een ingrijpende modernisering en digitalisering ondergaan.

Gelderland anders

De provincie Gelderland heeft een integrale Omgevingsvisie opgesteld, waarin onder andere het Waterplan, het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan, het Streekplan en het Milieuplan opgaan. De provincie heeft de visie opgesteld in nauwe samenwerking met organisaties en inwoners in Gelderland. Alles onder de noemer ‘Gelderland anders’. In de Omgevingsvisie staan doelen centraal, geen regels. Het plan is niet dichtgetimmerd. Het zal de komende jaren voortdurend actueel gehouden worden. Zo kan de provincie flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Voortgang

De Omgevingswet is voorjaar 2016 aangenomen in de Eerste Kamer. Een belangrijke stap op weg naar een echte omslag in het omgevingsrecht. Enkele onderdelen van het omgevingsrecht worden apart aangepakt en door middel van afzonderlijke wetsvoorstellen ingebouwd in de Omgevingswet (bodem, geluid, grondeigendom en natuur). Goede invoering kost tijd en een zorgvuldige voorbereiding en aanpak. Daarom wordt nu al hard gewerkt aan de invoerings- en uitvoeringswetregelgeving. De circa 60 AMvB’s komen samen in vier AMvB’s, die in samenspraak met de uitvoeringspraktijk worden uitgewerkt. Over de implementatie zijn afspraken gemaakt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Alles wat nodig is om de cultuur te helpen veranderen en producten als handleidingen en trainingen, zullen in samenspraak met gebruikers worden ontwikkeld, zodat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften in de dagelijkse praktijk. Voor meer informatie: http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/

Digitale ondersteuning is ook van groot belang voor een succesvolle invoering van de Omgevingswet. Om integrale besluitvorming mogelijk te maken, moeten goede en samenhangende gegevens beschikbaar zijn. Bij de invoering van de Omgevingswet zal de digitale ondersteuning die daarvoor nodig is, aanwezig zijn. De ambitie is dat burgers, initiatiefnemers en overheden uiteindelijk voor elk gebied de informatie over de leefomgeving en de regels die daar gelden, digitaal kunnen benaderen via één loket. In samenspraak met partijen die verantwoordelijk zijn voor de data, zal worden vastgesteld hoe het Digitaal Stelsel wettelijk kan worden verankerd in de Invoeringswet.

Houd het eenvoudig

De Omgevingswet brengt een omvangrijke stelselherziening met zich mee, waar burgers, overheden en bedrijven ervaring mee op moeten doen. Daarom zijn er in het land al verscheidene initiatieven gestart. Minder regelgeving, het proces zo eenvoudig mogelijk houden en samen werken aan een betere leefomgeving is daarbij de gemeenschappelijke noemer. ‘Houd het eenvoudig, maak het beter’ is een initiatief van vier samenwerkende programma’s op het gebied van omgevingsrecht en versnelling in de bouw.
Werken vanuit vertrouwen en draagvlak in de omgeving. Eindgebruikers, klanten en hun behoeften centraal stellen en niet de regels. Bedrijven en openbaar bestuur die samenwerken, het hoofd koel houden, pal staan voor transparante afwegingen en hieraan vasthouden. Dit alles mede in het licht van de komende Omgevingswet. Dat is in grote lijnen waar het om draait bij ‘Houd het eenvoudig, maak het beter’.

Meer weten?

www.omgevingswetportaal.nl

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter
Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag
postbus.eenvoudigbeter@minienm.nl
www.omgevingswetportaal.nl
April 2016

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De zes instrumenten van de Omgevingswet

Omgevingsvisie

Programma

Decentrale regels
- Gemeentelijk omgevingsplan
- Provinciale omgevingsverordening
- Waterschapsverordening

Algemene rijksregels

Omgevingsvergunning

Projectbesluit

Eenvoudig Beter

Een belangrijk doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving. Vooral op strategisch niveau is deze samenhang van belang. De omgevingsvisie voorziet daarin. Het is een integrale lange-termijnvisie van een bestuursorgaan op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen binnen zijn grondgebied. De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie niet alleen samengevoegd, maar ook met elkaar verbonden. De fysieke leefomgeving wordt in samenhang beschouwd. Zo worden in een vroeg stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en wat het van anderen verwacht. Op die manier vindt de uitvoering via programma's en andere instrumenten in samenhang plaats.

Verplicht

Het wetsvoorstel schrijft voor dat Rijk, provincies en gemeenten elk één omgevingsvisie vaststellen. Het instrument komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleids-plannen. De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt.

Winst

Het integrale karakter van de omgevingsvisie leidt ertoe dat over-heden niet meer per domein aparte strategische visies ontwikkelen, maar in samenhang. Omdat alle sectorale invalshoeken in de omgevingsvisie samenkomen, wordt een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving bevorderd. De verplichting om één omgevingsvisie vast te stellen reduceert de bestuurlijke lasten. In het huidige stelsel moeten immers diverse visies worden opgesteld.

Een overheid kan met een omgevingsvisie duidelijker keuzes maken over waar welke ontwikkelingen gerealiseerd worden en welke omgevingskwaliteit gewenst is.

Het vergroot de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden voor de initiatiefnemer. Voor hem is helder welke beweging het bestuur in het fysieke domein wil maken en of zijn beoogde initiatief hierin past. Het wordt meer voorspelbaar hoe het bestuur zijn bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten.

Door het integrale karakter van de omgevingsvisie zijn alle aspecten van de fysieke leefomgeving in beeld, waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee kan worden gehouden. Duidelijk is wat kan en niet kan en welke aspecten bij het project moeten worden betrokken. Dit verbetert de besluitvorming; het bevordert de snelheid van de beoordeling van initiatieven, vooral als deze in de omgevingsvisie passen.

De omgevingsvisie kent – net als de structuurvisie in de Wro – geen hiërarchie en geen afstemmingsverplichting tussen de verschillende overheidslagen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van elk bestuursorgaan om rekening te houden met de visie van andere overheden. De winst van deze opzet die uitgaat van vertrouwen is gelegen in de afname van de regeldruk en de toename van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Overigens wordt van een bestuursorgaan wel verwacht dat dit andere bestuursorganen betrekt bij het opstellen van de eigen visie. Dat volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit een wettelijke bepaling die vraagt om een gecoördineerde inzet van instrumenten uit de Omgevingswet.

Voorbeeld: omgevingsvisie Overijssel

De provincie Overijssel heeft het streekplan, verkeers- en vervoersplan, waterhuishoudingsplan, milieubeleidsplan en bodemvisie samengevoegd tot één omgevingsvisie. Daarmee is deze visie het centrale provinciale beleidsplan voor het fysieke leefmilieu in Overijssel. De omgevingsvisie Overijssel is een integrale visie, waarin diverse beleidsonderwerpen op elkaar afgestemd worden op basis van generieke/sectorale beleidskeuzes. Generieke beleidskeuzes vloeien voort uit keuzes van EU, Rijk of provincie. Het zijn keuzes die bepalend zijn of ontwikkelingen nodig dan wel mogelijk zijn. Bijvoorbeeld richtlijnen voor externe veiligheid, grenzen van de ecologische hoofdstructuur, etc. Uiteindelijk heeft deze aanpak geresulteerd in een integrale omgevingsvisie, waarin de verschillende sectorale belangen in samenhang zijn benaderd.

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
postbus.eenvoudigbeter@minienm.nl
www.omgevingswetportaal.nl
April 2016

Aan de slag met de Omgevingswet

Aan de slag met de Omgevingsvisie

Deze factsheet neemt u mee bij de start van het omgevingsplan en laat zien welke ervaringen zijn opgedaan met het opstellen van Omgevingsvisies.

Omgevingsvisie

Met de Omgevingsvisie geeft u aan wat de stip op de horizon is waar u stapsgewijs naartoe werkt. De Omgevingsvisie biedt zo een kader dat richting geeft en houvast biedt voor een nadere invulling van de gebiedsgerichte omgevingsvraagstukken.

Waarom nu beginnen?

Door nu aan de slag te gaan met de omgevingsvisie kan u optimaal gebruik maken van de voordelen van de Omgevingswet , zoals bestuurlijke afwegingsruimte.

Het opstellen van de omgevingsvisie geeft richting aan het bepalen van kansen voor het gebied en ambities. Door op tijd te beginnen heeft de ruimte en tijd om te leren omgaan met de omgevingsvisie.

Een vroege start zorgt dat u op tijd inzicht krijgt in de betekenis van de Omgevingsvisie voor de organisatiecultuur en wijze van samenwerking met andere organisaties. Nu al beginnen betekent dat er mogelijkheden zijn voor inwonersparticipatie. Verder is er tijd voor overleg en afstemming van ambities met andere bestuursorganen.

Hoe een omgevingsvisie opstellen?

U wilt aan de slag met een omgevingsvisie, maar waar te beginnen? Graag helpen we u hierbij op weg.

Allereerst is een omgevingsvisie is vormvrij. Zodoende kiest u de vorm en kan u de omgevingsvisie optimaal passend kan maken op uw lokale situatie. U kiest u de vorm en thema's die voor uw gemeente/provincie van belang zijn. Door deze op te nemen in de omgevingsvisie geeft u gericht koers geeft aan de beoogde ontwikkeling of juist aan het waarborgen de bestaande waarden. Deze koers wordt vervolgens nader geconcretiseerd in het omgevingsplan en/of in een omgevingsprogramma.

Voor uw omgevingsvisie kan u kiezen voor een lokale of een regionale aanpak zodat de visie aansluit bij uw opgave en vraagstukken.
Als kapstok kunnen de volgende thema's helpen bij de invulling van de Omgevingsvisie:
- Actuele maatschappelijke onderwerpen
- Gerichtheid
- Planvormingsproces
- Participatie
- Integraliteit en samenhang
- Cultuurverandering
- Digitalisering.

Laat u bij de invulling van deze thema's inspireren door de praktijkervaringen uit de Pilot Omgevings-visie die zijn opgenomen in bijlage 1. Hierbij zijn de aanbevelingen geclusterd naar de bovengenoemde thema's.
De Praktijkervaringen zijn opgedaan in de Pilot Omgevingsvisie in 2015 waaraan 28 gemeenten en provincies hebben deelgenomen. De volledige rapportage 'Eindrapportage Pilots Omgevingsvisie' is opgenomen op de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.
De belangrijkste aanbeveling staat in de titel van de eindrapportage, 'Doe het gewoon!'.

Kijk voor goede voorbeelden, geleerde lessen uit de praktijk en meer informatie op:
www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
www.houdheteenvoudig.nl

Hoe helpen wij u verder?

Heeft u praktische vragen over het opstellen van een Omgevingsvisie of loopt u tegen knelpunten aan dan helpen we u graag verder. Bijvoorbeeld met de community of practice en de pilots waarin gemeenten en provincies actief aan de slag gaan met het opstellen van een Omgevingsvisie, praktijkervaringen delen met elkaar en zo ervarend leren van elkaar.

Omgevingsvisie:
Inzicht en samenhang door integrale afwegingen

Wat is een Omgevingsvisie?

De Omgevingsvisie is een integrale lange-termijnvisie van een bestuursorgaan op de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen binnen zijn grondgebied. Doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau. Zo wordt de visievorming op terreinen als ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed met elkaar verbonden.

Gemeenten, provincies en het Rijk stellen elk een omgevingsvisie vast. Het is een verplicht document, dat alleen het vaststellend bestuursorgaan bindt. Afstemming tussen andere overheidslagen is niet verplicht. Het is de eigen verantwoordelijkheid van elk bestuursorgaan om rekening te houden met de visie van andere overheden. Verwacht wordt wel dat bestuursorganen andere bestuursorganen betrekken bij het opstellen van de eigen visie. Dit volgt uit een wettelijke bepaling die vraagt om een gecoördineerde inzet van instrumenten uit de Omgevingswet.

Doel van een Omgevingsvisie
Door het maken van een Omgevingsvisie wordt de fysieke leefomgeving in samenhang beschouwd, zodat in een vroeg stadium mogelijk strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband worden gebracht. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan; op de eigen rol bij de realisatie van die visie en wat het van anderen verwacht.

Een overheid kan met een omgevingsvisie duidelijker keuzes maken over waar welke ontwikkelingen gerealiseerd worden en welke omgevingskwaliteit gewenst is. Voor de initiatiefnemer vergroot dit de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden.

Door het integrale karakter van de omgevingsvisie is duidelijk wat gewenste ontwikkelingen zijn en wat niet en welke aspecten bij een project moeten worden afgewogen. Dit verbetert de besluitvorming; het bevordert de snelheid van de beoordeling van initiatieven, vooral als intiatieven passen in de omgevingsvisie.

Wettelijke grondslag
De Omgevingsvisie heeft zijn wettelijk grondslag in hoofdstuk 3 van de Omgevingswet.

Voorbeeld
Omgevingsvisie Overijssel

De provincie Overijssel heeft het streekplan, verkeers- en vervoersplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan en bodemvisie samengevoegd tot één omgevingsvisie. Daarmee is deze visie het centrale provinciale beleidsplan voor het fysieke leefmilieu in Overijssel.
De omgevingsvisie Overijssel is een integrale visie, waarin diverse beleidsonderwerpen op elkaar afgestemd worden op basis van generieke/sectorale beleidskeuzes. Generieke beleidskeuzes vloeien voort uit keuzes van EU, Rijk of provincie. Het zijn keuzes die bepalend zijn of ontwikkelingen nodig dan wel mogelijk zijn. Bijvoorbeeld richtlijnen voor externe veiligheid, grenzen van de ecologische hoofdstructuur, etc. Uiteindelijk heeft deze aanpak geresulteerd in een integrale omgevingsvisie, waarin de verschillende sectorale belangen in samenhang zijn benaderd.

Aanbevelingen uit pilots Omgevingsvisie
In de Pilots Omgevingsvisie zijn ervaringen opgedaan met het opstellen van een omgevingsvisie. Hier zetten we de aanbevelingen per thema voor u op een rijtje.

Actuele thema's:
- Speel in op de actualiteit en sluit daarmee aan bij de dynamiek in de samenleving;
- Breng ook trends en ontwikkelingen voor de lange termijn in beeld, dit past bij een omgevingsvisie gericht op de toekomst, waarbij een vertaalslag van trends en ontwikkelingen door professionals in samenspraak met lokale partners meerwaarde heeft.

Gerichtheid:
- Denk in de omgevingsvisie vanuit ambities na over opbouw langs lijnen van thema's, gebieden, doelgroepen of trends en hoe dat meerwaarde kan bieden;
- Leg de nadruk van de omgevingsvisie op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn;
- Benut programma's onder een omgevingsvisie om invulling te geven aan een integrale en geïntegreerde kijk op vraagstukken en doelen.

Planvormingsproces:
- Geef een planvormingsproces vorm als maatwerk door het stap voor stap tot stand te brengen, zorg dat er flexibiliteit en adaptiviteit in het proces mogelijk is;
- Denk aan het begin goed na over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners;
- Begin met ophalen van wat men belangrijk vindt (in de samenleving, bestuurlijk, ambtelijk, etc.) en voorkom een te lang intern gerichte analyse;
- Neem het bestuur mee in dit proces, met name waar het gaat om rollen en verantwoordelijkheden;
- Zorg voor communicatie over voortgang van het proces om mensen aangehaakt te houden, zowel intern als extern en probeer daarbij het momentum vast te houden;
- Stem af tussen schaalniveaus, dit biedt de kans om gezamenlijk op te trekken, werk-met-werk te maken, kennisuitwisseling te realiseren en daarmee ook lasten te verlichten;

- Doordenk vooraf hoe de omgevingsvisie afgestemd wordt op sectorale beleidsplannen en gebiedsvisies die nog (enige tijd) geldig zijn.

Partipatie:

- Neem de tijd voor participatie, zie het aantal bijeenkomsten of de opkomst niet als maatgevend maar als de oogsten en borging van het vervolg;
- Stel van tevoren vast welke spelregels en verwachtingen ten grondslag gelden voor het participatieproces. Zo schep je duidelijke verwachtingen;
- Zie participatie als communiceren, niet in één richting, maar in meerdere richtingen, dus (terug)geven en ontvangen;
- Denk goed na over toegankelijkheid van het participatieproces voor verschillende c.q. nieuwe doelgroepen;
- Organiseer ook tegenstanders c.q. dwarsdenkers vanaf het begin van een proces, zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen;
- Overweeg om verschillende middelen in te zetten om ook verschillende doelgroepen te bereiken, bijvoorbeeld facebook en buurtbijeenkomsten;
- Voorkom participatie-moeheid en denk na over timing (participatieplanning) ook in samenhang met wellicht al andere lopende participatie trajecten;
- Organiseer participatie langs kernwaarden en identiteit omdat dat goed aansluit bij de belevingswereld van mensen;
- Ga op zoek naar de urgentie in de samenleving, juist daar mag actieve inbreng verwacht worden. Geef zo relevante thema's een prominente plaats in het proces;
- Benut de kennis van het collectief, zoals (historische) gebiedskennis en expertkennis (semi-professionals);
- Productieve participatie vraagt om een open houding om de 'energie in het gebied' te benutten.

Integraliteit en samenhang:

- Breng intern en extern inhoudelijke domeinen, sectoren en disciplines samen om integraliteit en samenhang te waarborgen;
- Maak integraal werken tot een succes door organisatorische aansturing en stimulansen hierop te laten aansluiten;
- Benoem aan de voorkant de opgaven en werk met integrerende thema's, dit blijkt een succesvol startpunt;
- Stel doelen, gebiedsgericht werken en het benoemen van gemeenschappelijke kernwaarden centraal, dit draagt bij aan het synchroniseren van beleid;
- Slecht (ook) tijdens de ontwikkeling van een omgevingsvisie barrières, integraliteit en samenhang is er niet vanzelf;
- Werk vanuit kwaliteitsdoelen en niet (meer) vanuit functies.

Cultuurverandering:

- Gebruik de omgevingsvisie als katalysator voor cultuurverandering;
- Wees helder over intenties en duidelijk over acties van de overheid en acties van anderen;
- Leef de cultuur, met bestuurlijk commitment en rugdekking vanuit het management;
- Leer door te doen en doe het stapsgewijs;
- Geef ruimte aan anderen en deel doelen;
- Doorbreek patronen en doe eens iets anders;
- Neem de tijd en vier successen waar het goed gaat;
- Geef vertrouwen en neem verantwoordelijkheid!

Digitalisering:

- Zet digitalisering in als middel en niet als doel op zich;
- Geef gebruikers inzicht in de huidige situatie en toekomstige mogelijkheden door middel van digitalisering van de omgevingsvisie;
- Houd informatie van en in de omgevingsvisie up-to-date door digitale instrumenten in te zetten;
- Zorg voor herijking van informatie (en dus de omgevingsvisie) door de toepassing van digitalisering te benutten, dit brengt versnelling en flexibiliteit in het proces;
- Zoek in digitalisering de balans tussen standaarden en maatwerk, digitalisering kent verschillende verschijningsvormen.

Dit is een uitgave van het
Programma Aan de slag met de Omgevingswet

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
31 mei 2016

7 Een omgevingsplan op kwaliteit baseert regels en beleidsregels op de bestaande gebiedskwaliteiten.

Een omgevingsplan op kwaliteit borduurt voort op de kernkwaliteiten: de hoofdlijnen van de kwaliteit zoals die vastgelegd moeten worden in de omgevingsvisie. In een omgevingsplan op kwaliteit wordt een open regel opgenomen voor behoud en/of versterking en/of vernieuwing van de kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie. De uitwerking vindt plaats in beleidsregels voor gebiedskwaliteit die onderscheid maken tussen verschillende gebiedstypen.

Omgevingsvisie beschrijft de kernkwaliteiten

In de omgevingsvisie moeten de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden beschreven (Ow art. 3.2). In dit Schetsboek noemen we die hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uit de omgevingsvisie de 'kernkwaliteiten'. Andere benamingen komen ook voor, zoals identiteitsdragers of DNA.

Het benoemen van kernkwaliteiten leent zich goed voor maatschappelijk debat en ontwerpend onderzoek. Het proces kan verkennend, beeldend en creatief gemaakt worden en nodigt uit tot samenwerking van professionals met gebruikers- en bewonersgroepen. De kernkwaliteiten kunnen worden bewerkt tot een publieksversie met richtinggevende ontwerpadviezen voor toekomstige activiteiten. Met voorbeelden kan worden uitgelegd hoe initiatiefnemers bij kunnen dragen aan het realiseren van de gewenste kwaliteit.

Omgevingsplan regelt behoud, versterking of vernieuwing van gebiedskwaliteiten

De kernkwaliteiten zijn het gebiedseigene vertrekpunt voor het omgevingsplan op kwaliteit. De omgevingsvisie brengt ze in beeld, het omgevingsplan maakt ze algemeen verbindend zodat ze kunnen worden gebruikt door initiatiefnemers, bij kwaliteitsgesprekken (principes 9 en 10) en bij besluitvorming over vergunningaanvragen.
In een omgevingsplan op kwaliteit wordt een open regel opgenomen voor behoud en/of versterking en/of vernieuwing van de kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie. De uitwerking vindt plaats met beleidsregels. In dit Schetsboek noemen we dat de 'beleidsregels voor gebiedskwaliteit'. Ook hiervoor zijn andere benamingen mogelijk, zoals gebiedspaspoort, gebiedsprofiel of beleidslijn ruimtelijke- of omgevingskwaliteit. Beleidsregels maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan. Ze zijn pas appellabel op moment van vergunningverlening.

Smal, breed of integraal?

De systematiek en opbouw van de huidige gemeentelijke welstandsnota's is in de meeste gemeenten bruikbaar als basis voor de beleidsregels voor gebiedskwaliteit. In de Invoeringswet zal worden vastgelegd dat het bestaande welstandsbeleid wordt opgenomen in het omgevingsplan van rechtswege. Dit valt onder de zogeheten 'bruidsschat' met regels die de gemeenten van het Rijk mee krijgen bij hun omgevingsplan van rechtswege. Een daarvan is 'het is verboden te bouwen zonder vergunning' en daarbij hoort een beoordelingsgrondslag waarin onder meer redelijke eisen van welstand zijn opgenomen, zoals door de gemeenteraad vastgesteld in de welstandsnota.

KERNKWALITEITEN

Kernkwaliteiten zijn de herkenbare en afleesbare fysieke kwaliteiten van een gebied, plus de immateriële waarden zoals stilte, duisternis, dynamiek, sociale kwaliteit. Ze kunnen worden benoemd op verschillende schaalniveaus (landschappen-kernen-buurten-ensembles-objecten). Kernkwaliteiten leggen tijdlagen en ordeningsprincipes van de omgeving bloot en bieden inspiratie voor ontwerp. Kernkwaliteiten zijn niet neutraal, er is altijd sprake van een waardering die samenhangt met de tijdsperiode en de culturele opvattingen over het kwaliteitsbegrip. Kernkwaliteiten kunnen niet los gezien worden van de algemene opvatting over omgevingskwaliteit, identiteit en diversiteit. Op basis van die opvatting worden kernkwaliteiten geïnventariseerd (wat is er), geanalyseerd (typeren en betekenis geven) en gewaardeerd (wat willen we behouden en verbeteren). Kernkwaliteiten zijn in de meeste gemeenten al beschreven, in structuurvisies, cultuurhistorische nota's, de welstandsnota etc. De provincies hebben kernkwaliteiten voor landschappen en bovengemeentelijke niveau vastgelegd. De omgevingsvisie kan gebruikt worden om de kernkwaliteiten te bundelen en vast te leggen in één document.

BELEIDSREGELS VOOR GEBIEDSKWALITEIT

Beleidsregels voor gebiedskwaliteit kunnen de vorm hebben van criteria of aandachtspunten. Ze kunnen vergezeld gaan van een toelichting met een (beeldende) gebiedsbeschrijving en waardering van de kwaliteiten. Elk type gebied kan eigen beleidsregels voor gebiedskwaliteit krijgen, dit voorkomt dat standaardregels tot 'eenheidsworst' leiden. De beleidsregels voor gebiedskwaliteit geven de koers en de richting aan waarop initiatiefnemers kunnen inspelen. Ze geven helderheid over de gesprekspunten en de afweging van goede omgevingskwaliteit. Betrokkenen weten hiermee precies welke zaken in hun gebied een rol spelen bij de beoordeling en besluitvorming over initiatieven.
Een punt van aandacht is de vaststelling van de beleidsregels. Beleidsregels mogen worden vastgesteld door het college van B&W, met uitzondering van de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken. Die moeten worden vastgesteld door de gemeenteraad (Ow art. 4.19). Deze status aparte voor de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken kan een hindernis zijn voor een integrale benadering van de beleidsregels voor gebiedskwaliteit.

Veel gemeenten zullen hun welstandsnota echter willen verbreden, op zijn minst door de integratie van planologische bouwregels en regels voor het uiterlijk van bouwwerken. De Omgevingswet gaat een einde maken aan de gekunstelde scheiding tussen die twee. Zo komt er hopelijk een einde aan tegenstrijdigheden en dubbelingen en aan de situatie dat er alvast planologische medewerking wordt beloofd terwijl er ten aanzien van plaatsing, massa en volume nog verbeteringen mogelijk zijn. Het welstandsbeleid kan nog verder worden verbreed tot beleidsregels voor ruimtelijke inpassing, bijvoorbeeld over erfgoed, stedenbouw, landschap, welstand, openbare ruimte in onderlinge samenhang.
Een integrale benadering is mogelijk door beleidsregels voor gezondheid en veiligheid toe te voegen.

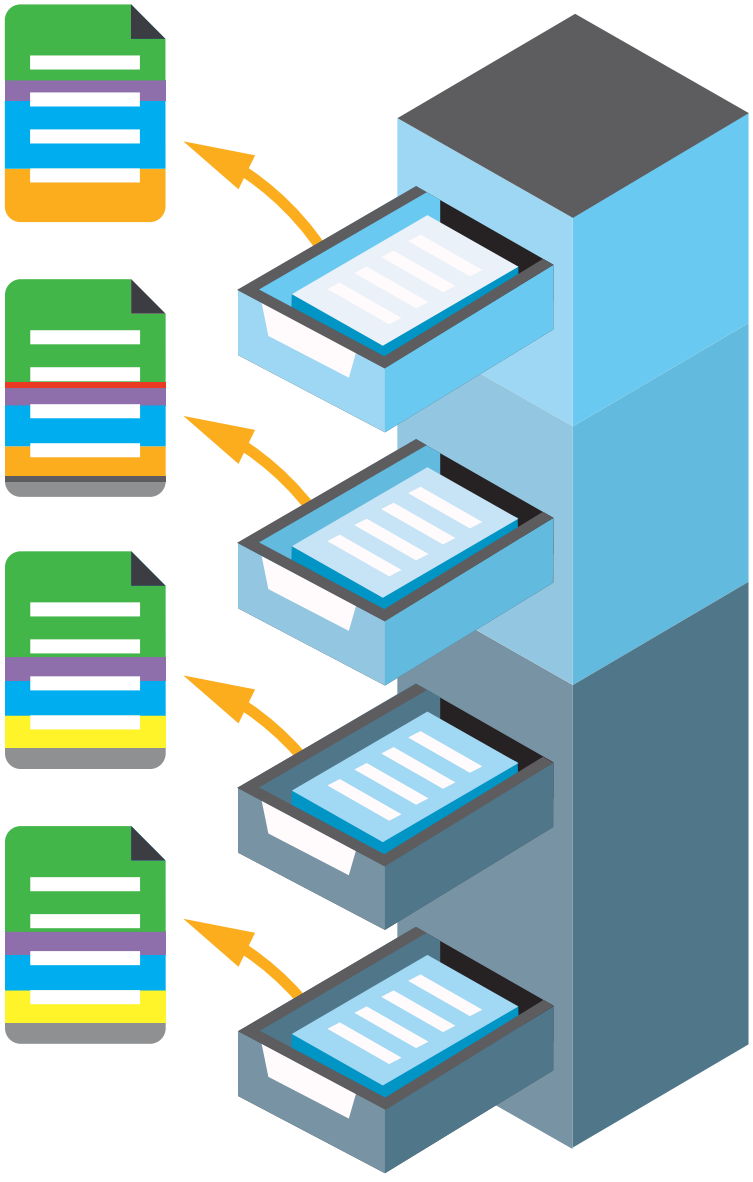
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

DE AMvB'S

Minder zoekwerk

Tegelijk met de Omgevingswet treden Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) in werking. Deze AMvB's bevatten de uitwerking van bepalingen van de wet. Circa zestig oude AMvB's worden vervangen door vier nieuwe. De gebruiker staat centraal. Dus: minder verwijzen, minder zoeken.

AMvB's



- Milieu
- Natuur en energie
- Ruimte en water
- Bereikbaarheid
- Bouwen en bestuurlijke relaties
- Defensie
- Cultuurhistorie en monumenten
- Veiligheid

Omgevingsbesluit

Gericht op burgers, bedrijven en bestuursorganen. Bevat de spelregels die voor iedereen van belang zijn. In dit besluit staan onder meer de aanwijzing van het bevoegd gezag, de totstandkomingsprocedures en de handhavingsbepalingen.

Besluit kwaliteit leefomgeving

Gericht op bestuursorganen. Bevat onder meer de normen en instructieregels van milieu en veiligheid.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Bevat algemene, rechtstreeks werkende regels.

Besluit activiteiten leefomgeving

Gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Bevat algemene, rechtstreeks werkende regels voor andere activiteiten in de leefomgeving (o.a. milieu en water). Ook worden in dit besluit vergunningplichten aangewezen.

Augustus 2017

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Kansen voor cultureel erfgoed in de Omgevingswet

Het is de grootste wetsoperatie sinds de invoering van de grondwet, aldus één van de sprekers. Met de Omgevingswet wordt een cultuuromslag in gang gezet die raakt aan bijna alle aspecten van het gemeentelijke werkveld. Hoe kunnen gemeenten hiermee omgaan en welke kansen biedt de Omgevingswet voor cultureel erfgoed?

Dat is het onderwerp van een netwerkbijeenkomst die plaatsvond op 17 november 2016 bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Zo'n tachtig belangstellenden – waarvan driekwart werkzaam voor een gemeente – bezochten de middag om ideeën en ervaringen uit te wisselen.
Flip ten Cate van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit vertelt over de cultuuromslag die de Omgevingswet teweeg gaat brengen. Die kan kort worden samengevat met het credo: 'van nee, tenzij, naar ja, mits.' De wet geeft ruimte voor afwegingen tussen belangen, gesprekken met betrokkenen en maatschappelijke initiatieven. Deze verandering is nodig omdat de wetgeving niet meer correspondeert met de huidige praktijk. In de jaren vijftig en zestig werd Nederland volledig door wetenschappers op de tekentafel vormgegeven. De wederopbouw was een centraal geleide operatie en de wetgeving sloot hierop aan. Het RO-werkveld is echter onherkenbaar veranderd. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheid en ruimtelijke veranderingen komen steeds vaker tot stand door middel van een integrale aanpak in overleg met diverse partijen. Ook is er bij ruimtelijke projecten een groeiende behoefte aan draagvlak en publieksparticipatie. Daar speelt deze wet op in.

Vloerbedekking beschermen

In de nieuwe situatie maakt de structuurvisie plaats voor een omgevingsvisie. In een omgevingsvisie worden grofweg de beleidslijnen voor de komende jaren uitgerold. Een omgevingsvisie kan zich over verschillende gemeenten uitstrekken. Zo is de gemeente Breda betrokken bij de totstandkoming van een subregionale omgevingsvisie, een samenwerking van 6-8

Hebt u vragen?
Bel dan 033 – 421 7 456 of stuur een mail naar info@cultureelerfgoed.nl.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Smallepad 5 | 3811 MG Amersfoort
Postbus 1600 | 3800 BP Amersfoort
033 – 421 7 421
www.cultureelerfgoed.nl

Tekst Isabel van Lent
Foto's Kiki Zagt

Met kennis en advies geeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de toekomst een verleden.

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.
December 2016

gemeenten in de regio West-Brabant. Alfred Arbouw, wethouder Stedelijke Ontwikkeling, vertelt: ‘Je moet ook over gemeentegrenzen heen kunnen kijken. Een gezamenlijke omgevingsvisie helpt om zaken af te spreken over infrastructuur, openbaar vervoer, onderwijs en wonen. Zo zit je elkaar niet in de weg, maar kun je elkaar juist versterken.’
Ook het bestemmingsplan verdwijnt en wordt vervangen door een omgevingsplan. Ten Cate legt uit dat het omgevingsplan niet met een bestemmingsplan te vergelijken is. Het omgevingsplan regelt niet alleen zaken die met ruimtelijke ordening te maken hebben, maar bijvoorbeeld ook aspecten gerelateerd aan veiligheid en gezondheid. ‘Je kunt in het omgevingsplan regelen wanneer bewoners hun vuilnisbak buiten moeten zetten’, aldus Ten Cate. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan erfgoed beschermen zonder er het label ‘monument’ op te plakken. ‘Als je de vloerbedekking op de tweede etage van een willekeurig pand wilt beschermen, dan kan dat.’ Dit wordt beaamd door Alfred Arbouw. Hij noemt het nieuwe HSL-station in Breda van architect Koen van Velsen een aanwinst voor de stad. In de huidige situatie is het onmogelijk om zo’n gloednieuw gebouw te beschermen als monument, maar in een omgevingsplan kan voor dit gebouw een bijzondere bescherming geregeld worden.

Monumentenbiotoop

Nieuw in de Omgevingswet (maar nu al in de Erfgoedwet opgenomen als instandhoudingsplicht) is de zorgplichtvoor rijksmonumenten. Dat houdt in dat een eigenaar van een rijksmonument de verplichting heeft om het monument in stand te houden. Maar dit is nog niet alles. In de wet staat ook dat het omgevingsplan regels moet bevatten voor het voorkomen van aantasting van de omgeving van monumenten, voor zover die aantasting een negatieve invloed heeft op het aanzicht of de

waardering van die monumenten. ‘Een spannende ontwikkeling’, aldus Ten Cate. ‘Dit gaat namelijk verder dan de bescherming van het aangewezen monument zelf. Ook de omgeving maakt onderdeel uit van de bescherming. We gaan naar een monumentenbiotoop, zoals dat in Frankrijk al gebruikelijk is.’ Ook opmerkelijk is dat deze voorwaarde niet alleen voor rijksmonumenten maar voor alle monumenten geldt.
Het blijft mogelijk om normen en regels in het omgevingsplan op te nemen, maar een plan kan ook open normen bevatten die openstaan voor interpretatie. Denk daarbij aan een omschrijving als ‘redelijke eisen van welstand’. Het is immers lastig om ruimtelijke kwaliteit in regels te vatten. Daarom krijgt de gemeente afwegingsruimte om de voor- en nadelen van de plannen op een rij te zetten en vervolgens een beslissing te nemen. Leidraad daarbij is niet of een plan toegestaan of verboden is, maar of het maatschappelijke meerwaarde heeft. Rechtszekerheid maakt plaats voor gezond verstand. Hier kleven ook risico’s aan, want als er ruimte is voor gezond verstand is er immers ook ruimte voor ongezond verstand. ‘Daarom zijn zogenaamde ‘meerwaardegesprekken’ aan te raden’, aldus Flip ten Cate. Deze gesprekken moeten duidelijkheid geven over wat er voor de gemeente belangrijk is en hoe erfgoed een inspiratiebron kan vormen voor het omgevingsplan.
Dit is het onderwerp van de workshop van José van Campen, projectleider bij OOK (Omgevingsplan op Kwaliteit). Volgens één van de deelnemers is het opstellen van een bestemmingsplan een lineair proces, maar zal de totstandkoming van een omgevingsplan een veel creatiever proces zijn. Hier haken de deelnemers van de workshop van Flip ten Cate op aan met het advies om een onafhankelijke commissie in het leven te roepen die dynamisch van samenstelling kan zijn, met meer disciplines dan nu misschien wel gedacht. Zo’n integrale commissie kan aan het begin van het proces bij het meerwaardegesprek aanschuiven.

DNA

Liesbeth Grijsen, wethouder Ruimtelijke Ordening in Deventer, beaamt het belang van meerwaardegesprekken. Ze vertelt vol bevlogenheid over haar stad. Deventer is een van de oudste steden van Nederland en viert in 2018 het 1250-jarig bestaan. Grijsen legt uit dat de innovatieve handelsgeest van de Deventenaren een rode draad vormt in de geschiedenis van de stad. Daarom is in de wijk Bergkwartier nauw samengewerkt met kleine (ambachtelijke) bedrijfjes om deze historische wijk nieuw leven in te blazen. Dezelfde ongedwongenheid kenmerkt de ontwikkelingen in het oudste bedrijventerrein van de stad, het Havenkwartier. Hier wordt gewerkt aan een mix van werken en wonen. 'Hoewel de meest karakteristieke bebouwing is beschermd, was dat eigenlijk niet nodig', aldus Grijsen. 'Bewoners zijn juist trots dat ze in zo'n bijzondere wijk wonen.' Grijsen noemde drie stappen die van belang zijn om richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen: weten wat je hebt, weten wat je wilt en weten hoe je het wilt.
Ook in het Noord-Brabantse Son en Breugel worden gesprekken gevoerd om de meerwaarde van de gemeente en het erfgoed in beeld te brengen. Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening Okko Schook begeleidt een van de workshops en noemt deze meerwaarde 'het gemeentelijk DNA.' Het DNA wordt samen met bewoners, ondernemers en andere betrokkenen in kaart gebracht. Dit gaat verder dan materieel erfgoed. Het DNA omvat ook de verhalen van bewoners; een ongrijpbare en onzichtbare vorm van erfgoed. Wanneer het echter goed in beeld wordt gebracht, kan het wel richting geven aan het beleid van de gemeente.

Honderd kinderdagverblijven

De meest gehoorde aanbeveling tijdens de netwerkmiddag is dat gemeenten niet moeten wachten tot 2019 tot ze met de Omgevingswet aan de slag gaan. In Breda zijn ze het experiment al aangegaan. Alfred Arbouw vertelt onder meer over het Haveneiland, ten noorden van het stadscentrum. Dit was volgens hem een uitgelezen plek om te experimenteren omdat de gemeente eigenaar van het gebied is. Het bestemmingsplan werd hier volledig terzijde geschoven en de gemeente toetste op slechts twee criteria: de plannen moesten voldoen aan veiligheidsnormen en alle betrokkenen moesten het met elkaar eens worden. Dit resulteerde onder meer in een stadsstrand, een skatehal en een bedrijventerrein voor creatieve ondernemers. Het gebied heeft zich in sneltreinvaart ontplooid tot een bruisende ontmoetingsplek. Arbouw: 'Deze pilot helpt ons om na te denken over wat er gebeurt als je de regels even terzijde schuift.'
In de praktijk valt het niet altijd mee om de balans te vinden tussen regels en gezond verstand. Marjorie Verhoek van de gemeente Zaanstad vertelt tijdens de workshop over het Hembrugterrein, een van de grootste herontwikkellocaties van Nederland en bezaaid met industrieel cultureel erfgoed. Voor het Hembrugterrein is een omgevingsplan opgesteld dat uitgaat van organische gebiedsontwikkeling, waarbij maximaal 500 woningen aan het gebied mogen worden toegevoegd. Uitgangspunt is dat alles kan en mag, mits het bij het karakter van het gebied past en de ruimtelijke kwaliteit versterkt. Hiertoe zijn gebiedspaspoorten

gemaakt. In deze gebiedspaspoorten zijn de kernkwaliteiten van een (deel)gebied beschreven, zoals het groen, belangrijke bebouwing, infrastructuur, water en zichtlijnen. Dit omgevingsplan is aanleiding voor discussie tussen andere aanwezigen. Het plan biedt immers vrijheid, maar legt tegelijkertijd ook kaders en randvoorwaarden op. Daarmee lijkt het op een traditioneel bestemmingsplan. Toch zijn er verschillen. Zo is een cruciale rol weggelegd voor het kwaliteitsteam als overlegpartner. Initiatiefnemers kunnen niet eerst een architect inschakelen en met een kant-en-klaar plan bij de gemeente langskomen. Het gesprek met het kwaliteitsteam moet aan de voorkant van het proces plaatsvinden. De regie volledig loslaten is geen optie, want zo merkt een van de deelnemers droogjes op: 'Als je helemaal niets doet, krijg je een torenflat met honderd kinderdagverblijven en een bordeel.' Conclusie: het is de kunst om als gemeente je weg te vinden in het spanningsveld tussen regie voeren en loslaten.

Laan van de leefomgeving

De invoering van de Omgevingswet gaat gepaard met een omvangrijke digitale infrastructuur: de Laan van de Leefomgeving. Deze 'laan' bestaat uit informatiehuizen voor ruimtelijke thema's, zoals water, lucht, natuur, bodem, veiligheid en cultuurhistorie. Vanuit de aanwezigen klinkt de roep om snelle duidelijkheid over dit nieuwe digitale stelsel. Dit wordt onder meer besproken in de workshop van Lydia Jongmans van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het is vooralsnog onduidelijk welke eisen gesteld zullen worden aan de manier waarop gemeenten straks hun informatie aan moeten bieden. Dat over een paar jaar alles digitaal ontsloten moet zijn, is wel duidelijk. De brandende vraag is dan ook: gaat de rijksoverheid een standaard opleggen?

Participatie

Doel van de Laan van de Leefomgeving is dat alle relevante informatie over onze leefomgeving straks voor iedereen toegankelijk is. Dat zijn niet alleen de traditionele partijen. In de Omgevingswet is een grote rol weggelegd voor publieksparticipatie. Daarover gaat de workshop van Jorien Kranendijk van de gemeente Deventer. Sommige aanwezigen zijn huiverig over publieksparticipatie. Ze zien te vaak dat de actiefste belangengroepen het meest voor elkaar krijgen en dat daarmee andere belangen ondergesneeuwd raken. Kranendijk pleit ervoor om vanuit de gemeente een gesprek te faciliteren waar alle betrokkenen aan kunnen deelnemen. Gemeenten kunnen lering trekken uit eventuele weerstand. Als je analyseert waarom mensen tegen bepaalde veranderingen zijn, kan dit de sleutel zijn tot een oplossing. Een van de conclusies is dan ook dat de gemeente een evenwichtige inbreng van alle betrokken spelers moet borgen. Bovendien kan de gemeente haar voordeel doen met de kennis die er binnen de gemeente is. Denk aan amateurarcheologen die een schat aan kennis hebben over de lokale geschiedenis en bodemarchief.

Aan de slag

Aan het einde van de dag worden stellingen getoond die naar aanleiding van de workshops zijn geformuleerd. Samengevat komt het op het volgende neer: door het gesprek zo breed mogelijk te voeren, met zoveel mogelijk betrokkenen, kun je de cultuurhistorische waarden en daarmee de unieke ruimtelijke kwaliteit van een gebied boven tafel krijgen. Zo ontstaat ook draagvlak en ruimte voor maatschappelijke initiatieven. Dat betekent wel een flinke cultuurverandering voor gemeenten. Zij zullen hun werk op een totaal andere manier in moeten richten. Een van de aanbevelingen is dan ook: werk eerst aan cultuurverandering binnen de organisatie. Dat kan door middel van workshops, werksessies en rollenspellen. Een van de deelnemers tipt de zogenaamde Proeftuinen, geïnitieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Het duurt nog even voordat de Omgevingswet er is, maar de veranderingen die de wet teweegbrengt zijn nu al voelbaar in het werkveld. Daarom is het aan te raden om vooral niet langer te wachten. Ga het experiment aan, voer gesprekken binnen de gemeentelijke organisatie én erbuiten en ga aan de slag.

Stellingen n.a.v. rondetafelgesprekken

Participatie bij omgevingsvisie-/plan
(Jorien Kranendijk, gemeente Deventer)
1. Het is de taak van gemeenten om een evenwichtige inbreng van alle belangen van alle spelers te borgen
2. Cultuurverandering staat aan de basis van het participatieproces

Actueel waardenkader CH in omgevings-plan
(Lydia Jongmans, VNG)
1. Betrek bij waardenkaders zowel experts als burgers
2. Rijksoverheid: geef vooral aan hoe gemeenten informatie in het Erfgoedhuis erfgoed moeten aanleveren.

Cultuurverandering, advisering door integrale commissie
(Flip ten Cate, FRK)
- De omgevingswet onderstreept het belang van een externe/ onafhankelijke commissie die dynamisch van samenstelling kan zijn, met meer disciplines dan nu misschien wel gedacht.

Omgevingsplan op kwaliteit (José van Campen, Woord en plaats)
1. Van het waarom-gesprek naar het integrale gesprek
2. Regels heb je om ze niet te gebruiken
3. Proces naar de Omgevingswet gebruiken om de betekenis van het erfgoed goed in het licht te zetten

Gebiedspaspoorten ivm industrieel erfgoed
(Marjorie Verhoek, gemeente Zaanstad)
1. Naar een nieuw omgevingsplan via gebiedspaspoorten → is spanningsveld tussen loslaten en vasthouden
2. Monumentenzorg blijft monumentenzorg, maar straks wel meer aan de voorkant!

Cultureel erfgoed als DNA van gemeente
(Okko Schook, gemeente Son en Breugel)
1. De omgevingswet biedt kansen voor cultureel erfgoed, mits de bewoners mee worden genomen in het verhaal (DNA) van de gemeenschap en de gelaagdheid van het gebied
2. De omgevingswet biedt kansen voor cultureel erfgoed, mits, de visies en plannen de mogelijkheden en kansen laten zien voor initiatiefnemers en burgers

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aduarderzijl

Hoe zorgen we samen voor ons erfgoed in de omgevingsvisie

Hoe kunnen gemeenten erfgoed voor zich laten werken? Het antwoord lijkt simpel: door het verhaal van het verleden door te trekken naar de toekomst. Dit verhaal kan dan als onderlegger voor de omgevingsvisie dienen.

Eerder deze herfst werd het bekend: de Omgevingswet is uitgesteld naar 2021. Frank Altenburg, namens de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed voorzitter van de bijeenkomst, ziet echter geen reden om achterover te leunen: 'Dit betekent niet dat de druk van de ketel is. Die moet er juist extra op.' De netwerkmiddag over de Omgevingswet van 30 november 2017 is een vervolg op een bijeenkomst die een jaar geleden plaatsvond. Vandaag staat de omgevingsvisie centraal en vooral: hoe kunnen overheden cultureel erfgoed inzetten als vertrekpunt van hun omgevingsvisie?

Erfgoed en ruimte

Tijdens deze herfstachtige netwerkmiddag is de Kinderdijkzaal van de Rijksdienst bijna volledig gevuld. De deelnemers zijn voor een kwart afkomstig van gemeenten. Daarnaast zijn veel adviesbureaus en instellingen op het gebied van erfgoed vertegenwoordigd.

Frank Altenburg

Hebt u vragen?
Bel dan 033 – 421 7 456 of stuur een mail naar info@cultureelerfgoed.nl.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Smallepad 5 | 3811 MG Amersfoort
Postbus 1600 | 3800 BP Amersfoort
033 – 421 7 421
www.cultureelerfgoed.nl

Tekst: Isabel van Lent

Met kennis en advies geeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de toekomst een verleden.

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.
Januari 2018

Bart Krol

De dag wordt ingeleid door Els Romeijn, adviseur erfgoed en ruimte bij de Rijksdienst, waar de voorbereiding op de Omgevingswet al sinds 2012 in volle gang is. Vanuit het programma Visie Erfgoed en Ruimte worden diverse projecten geïnitieerd en begeleid waarbij cultureel erfgoed uitgangspunt is voor ruimtelijke en maatschappelijke opgaven. Denk aan (binnen)stedelijke transformatie, leefbaarheid en leegstand op het platteland, krimp, aardbevingen, energietransitie, waterveiligheid en klimaatadaptatie. Op dit moment ondersteunt de Rijksdienst enkele gemeenten die met hun omgevingsvisie bezig zijn. Zo wordt in Deventer onderzocht hoe erfgoed kan worden ingezet bij een participatietraject. In Stichtse Vecht gaat een vergelijkbaar project van start. Verder wordt samen met landschapsorganisaties gekeken hoe landschapsbiografieën als onderlegger voor omgevingsvisies kunnen dienen. Ook houdt de Rijksdienst zich bezig met UNESCO-werelderfgoed, beschermde stads- en dorpsgezichten en rijksmonumenten. Op dit moment lopen enkele verkenningen om 'gaten' in het monumentenbestand te dichten. Het gaat in het bijzonder om monumenten uit de periode na 1965 en archeologische monumenten. Tot slot is dit jaar een start gemaakt met het project Erfgoed Telt, dat zich richt op een actualisering van het erfgoedbeleid. Wijzigingen in de wetgeving (de Erfgoedwet en de Omgevingswet) en maatschappelijke veranderingen (zoals energietransitie en publieksparticipatie) vormen daarvoor de aanleiding. Naar verwachting gaat in het voorjaar van 2018 een beleidsbrief over het nieuwe erfgoedbeleid naar de Tweede Kamer.

Ongeschikte postzegel

Bart Krol was bijna tien jaar gedeputeerde in de provincie Utrecht. Tegenwoordig werkt hij als adviseur bij Common Eye. De Omgevingswet wordt vaak gezien als een enorme aardverschuiving. Krol ziet dit anders: 'Als je in Nederland met ruimte bezig bent, heb je per definitie met complexe opgaven te maken. Nederland is een postzegel met 17 miljoen mensen. Als je de stop eruit trekt, staat het tot Amersfoort onder water. We wonen dus met zijn allen op een ongeschikte postzegel. Toch is het ons gelukt om dit land op een goede manier in te richten. Daar verandert de Omgevingswet weinig aan.' Al jaren geleden was Krol betrokken bij een project waar in proces en werkwijze op de Omgevingswet vooruit werd gelopen. Het gaat om het Eiland van Schalkwijk, een gebied van 3.000 hectare in de provincie Utrecht ten noorden van de Lek, dat met de aanleg van het Amsterdam Rijnkanaal een eiland is geworden. Het is een fraai, grotendeels agrarisch gebied, met pittoreske dorpjes en bezaaid met elementen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.
Op deze vredige plek ontstond in de jaren negentig onrust toen vanuit de provincie het idee werd geopperd om hier een nieuwe stad te gaan bouwen. In deze te ontwikkelen Schalkstad moesten zo'n 45.000 woningen komen. Dit idee werd al vrij snel van tafel geveegd, maar toen hadden projectontwikkelaars al lucht gekregen van de plannen en 600 hectare van het eiland aangekocht. Dit had tot gevolg dat andere ontwikkelingen muurvast kwamen te zitten. De projectontwikkelaars waren immers niet van plan om hun grond met verlies te verkopen en hielden vast aan de stedelijke ontwikkeling.

Experimenteergebied

Om een einde te maken aan deze patstelling, wees de provincie in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening het eiland van Schalkwijk als experimenteergebied aan. Alle regels mochten overboord. Het enige dat werd vastgelegd, was dat er 250 woningen bij mochten komen als motor voor economische ontwikkelingen. Waar en in welke vorm maakte niet uit. Iedereen werd uitgenodigd om met plannen te komen, passend bij de kwaliteiten van het gebied: agrarisch, recreatief, natuur, water, groen en het erfgoed van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.
De betrokkenen van de provincie en gemeenten waren verrast over de veelheid aan initiatieven. Zo werden in 2013 de eerste afspraken met de familie Uijttewaal in de polder Blokhoeve gemaakt, die in hun plannen ook het herstel van het Lunet aan de Snel hadden meegenomen, met als doel er een recreatieve hotspot van te maken. Krol kijkt tevreden terug op dit proces: 'Feitelijk waren we al met de Omgevingswet bezig, zonder dat we dat zelf in de gaten hadden.' Hij wijst ook op de risico's. Het is essentieel om bestuurlijke- en ambtelijke vaandeldragers te hebben die zich over het proces ontfermen. Dat neemt risico's met zich mee, want personele wisselingen kunnen het proces frustreren.
Achteraf werkte de voorwaarde om niet meer dan 250 woningen op het eiland te bouwen ook als een belemmering. Door andere scenario's uit te sluiten, (helemaal geen nieuwe woningen, of 300 woningen in plaats van 250) zat dit nieuwe ontwikkelingen in de weg. Daarbij vereist werken in de geest van de Omgevingswet een grote rol voor participatie. Dat is nog niet zo makkelijk te combineren met de veelheid aan initiatieven. Om dat voor elkaar te krijgen geeft hij een vijftal korte tips: 'hou afstand, hou het simpel, hou vol, faciliteer en geef ruimte.'

Schipbreukelingen

Paul van Dijk van het Waterschap De Dommel legt uit dat ontwikkelen met erfgoed een realiteit is waar de waterschappen al geruime tijd mee te maken hebben. Hij schetst de ontwikkeling van eeuwenlang waterbeheer door de Nederlandse waterschappen. Dat begint al in de tijd van Plinius, die in het jaar 47 in Friesland aankwam. Met verbazing schreef hij: 'Er woont een armzalig volk op hoge terpen of eigenhandig gebouwde stellages, zodat hun huizen uitsteken boven de hoogste waterstanden. Wanneer de golven het omliggende land overspoelen, lijken de bewoners op zeelieden, maar ze lijken op schipbreukelingen als het water is geweken.' Van Dijk legt uit dat er anno 2017 weinig nieuws onder de zon is: 'Nog steeds loopt zo'n 60 procent van Nederland een reëel risico op natte voeten door een overstroming, en in een aantal gebieden zelfs om te verdrinken. Waterschappen ontstonden uit de behoefte om een gebied bewoonbaar en bewerkbaar te maken. Ze beschikken over een grote landschapskennis en zijn de uitvinders van *building with nature*.' Dat deze eeuwenoude kennis nog steeds uitgangspunten biedt voor vraagstukken van nu, blijkt bijvoorbeeld uit het natuurgebied Bossche Broek. Dat diende van oudsher als overstromingsgebied en wordt tegenwoordig opnieuw voor dat doel ingezet. Van Dijk: 'Oude kaarten en bodemkaarten bieden informatie over het verleden, die nog steeds richting kan geven aan koersen en oplossingen voor vraagstukken waar we nu mee te maken krijgen.'
In het kader van de Omgevingswet houdt Van Dijk zich namens het waterschap bezig met verschillende omgevingsvisies. Zo is samen met de provincie het verhaal van het Brabantse landschap opgetekend in de vorm van een wateragenda. 'Brabant is van oudsher een kletsnatte provincie. Het water is dus leidend in het verhaal over de identiteit van deze streek.' Van Dijk loopt echter ook tegen obstakels aan. 'Traditioneel zijn we als waterschappen gewend om alles zelf te regelen en te regisseren. De Omgevingswet gaat vooral over regie loslaten en samenwerkingsverbanden aangaan. Instrumenteel zijn de veranderingen niet zo groot, maar cultureel betekent dit veel voor een organisatie als een waterschap.'

Paul van Dijk

Bruidsschat

Sarah Ros is programmaleider implementatie Omgevingswet bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In tegenstelling tot Bart Krol denkt zij dat de implementatie van de Omgevingswet wel de nodige veranderingen teweeg gaat brengen. Die veranderingen zitten vooral in bestuurlijke afwegingsruimte en ketensamenwerking.
De Omgevingswet gaat volgens haar vooral over vertrouwen: 'Het vertrouwen in Nederland heeft een *boost* nodig. Het gaat om het vertrouwen van overheden in elkaar, het vertrouwen van de overheid in initiatiefnemers én dat van de burger in de overheid.' Lokale overheden krijgen in de Omgevingswet meer vrijheid en vertrouwen om hun eigen proces samen met initiatiefnemers in te richten. Het uitgangspunt hierbij is dat elke plek vraagt om een specifieke afweging. Is dat niet het geval, dan gelden de rijksregels. Met de invoering van de Omgevingswet wordt een groot pakket aan wet- en regelgeving geschrapt. Ros: 'Er zou dus in 2021 een enorm vacuüm kunnen ontstaan van vele geschrapte regels. Het gaat om regelgeving waar we ons nu niet bewust van zijn, maar waar we wel dagelijks mee te maken hebben. Denk aan regels over lichthinder van sportvelden of vetafscheiding in de horeca.'
Deze duizenden regels gaan niet overboord. De verantwoordelijkheid en beslisruimte ervoor worden overgedragen aan gemeenten en provincies. Ros spreekt over de 'bruidsschat'. Ze legt uit: 'U mag zelf bepalen wat u met deze regels wilt doen. In 2029 moeten alle gemeentelijke omgevingsplannen klaar zijn. Tot die tijd kunt u uw mening vormen over deze regels, en beslissen of u ze laat vervallen of – aangepast – overneemt in het omgevingsplan.'

Integrale soep

Het pakket aan regels dat wel wordt opgenomen in de Omgevingswet krijgt een bandbreedte mee, in de vorm van een maximale waarde en een voorkeurswaarde. Dat geeft gemeenten de kans om zelf aan de knoppen te draaien, meer maatwerk mogelijk te maken en eventueel – mits gemotiveerd – af te wijken van rijksnormen. Ros geeft toe dat veel ambtenaren koudwatervrees hebben en graag zouden willen vasthouden aan het oude systeem. Haar advies: 'Bestuurlijke afwegingsruimte gaat vooral over lef tonen. Daarbij moet je ook nauw samenwerken met je ketenpartners, anders mislukt het.' In de omgevingsvisie en het omgevingsplan moeten veel belangen en onderwerpen worden afgewogen, van bodem tot lucht. Die gaan niet alleen over cultureel erfgoed (waar archeologie, gebouwd erfgoed en cultuurlandschap onder vallen), maar ook over milieu, gezondheid, bodemkwaliteit, economie en vestigingsklimaat, mobiliteit en nog veel meer. Over één ding zijn alle aanwezigen het eens: het is onmogelijk om tweehonderd belangen integraal af te wegen.
Els Romeijn noemt het integrale soep, waarbij alle sectorale ingrediënten door de blender zijn gegooid, niet meer afzonderlijk herkenbaar zijn en aan het resultaat kraak noch smaak zit. Volgens Ros is dat zeker niet de bedoeling: 'Deze wet doet er alles aan om een integrale aanpak te stimuleren. We gaan straks met maatschappelijke opgaven aan de slag en bepalen van tevoren de te beschermen kernkwaliteiten. We gaan geen sectorale thema's meer afvinken.'

Lijstje van prioriteiten

Deze te beschermen kernkwaliteiten worden vastgelegd in de omgevingsvisie. In 2021 moeten de nationale en provinciale omgevingsvisies af zijn; gemeenten hebben nog tot 2024 de tijd. Volgens Ros is de omgevingsvisie feitelijk een lijstje van prioriteiten; het is geen eindbeeld, maar een groeiperspectief. Los van de omgevingsvisie wordt de ambitie op onderdelen vastgelegd in een programma. Daarin staan ook maatregelen die de gemeente of provincie zichzelf oplegt om de in de omgevingsvisie vastgestelde ambitie te bereiken. Deze documenten vormen het uitgangspunt voor het omgevingsplan. Provincies moeten hun omgevingsplan in 2021 af hebben en gemeenten in 2029. 'In het omgevingsplan moeten die duizenden rijksregels worden afgewogen. Wilt u op regels sturen? Neem dan een vergunningsplicht op in het omgevingsplan', adviseert Ros. Wanneer een omgevingsvergunning nodig is, gaat maatwerk spelen en beoordeelt de gemeente samen met ketenpartners het plan.
Ros benadrukt dat gemeenten met de Omgevingswet kansen krijgen, die er nu niet zijn. Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, programma en omgevingsplan is gedeeld eigenaarschap cruciaal. Iedereen heeft een eigen verantwoordelijkheid in het proces. Ros: 'Bepaal wel met elkaar van tevoren de rollen en verantwoordelijkheden en leg dit vast. Leg ook vanaf het begin de dilemma's op tafel en bespreek deze openlijk. Houd overzicht en denk in scenario's en effecten. En tot slot: kijk concreet en uitvoeringsgericht.'

Sarah Ros: "Ga droogzwemmen"

Participatie als plicht

Nieuw in de omgevingswet is de participatieplicht. De participatieplicht en ketensamenwerking zijn op twee momenten van belang: tijdens de planvorming (de totstandkoming van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan) of de initiatieffase (wanneer een omgevingsvergunning nodig is). De verantwoordelijkheid voor het participatieproces ligt bij de initiatiefnemer, maar de gemeente controleert of het proces naar behoren is verlopen. 'Als je als ambtenaar een verhaal gaat vertellen en kritiek ophaalt in een wijk, ben je niet goed bezig. Dan ben je aan het informeren, dat heeft niets met participatie te maken', legt Ros uit. 'In principe begin je met een lege kaart en daar voer je een gesprek over.' Daarmee kan het nog steeds voorkomen dat er een briljant participatietraject heeft plaatsgevonden, maar dat de gemeenteraad niet met het eindresultaat akkoord gaat. 'Dat is nog steeds hoe onze democratie werkt', aldus Ros.

Faction

Sarah Ros adviseert de aanwezigen om vooral te gaan droogzwemen, te oefenen waar in het proces nog dingen misgaan. Jeroen Niemans is hier al volop mee bezig. Namens Ruimtevolk begeleidt hij twaalf pilotprojecten bij gemeenten en provincies die met hun omgevingsvisie bezig zijn. Ruimtevolk biedt praktijkondersteuning en ontwikkelt en deelt kennis over de omgevingsvisie. Ook wordt een netwerk gefaciliteerd om kennis te delen, zodat niet iedereen zelf het wiel hoeft uit te vinden. Hiermee beoogt Niemans een olievlekwerking, zodat provincies en gemeenten van elkaars processen kunnen leren.
Net als Els Romeijn en Sarah Ros, benoemt Niemans de grote hoeveelheid sectorale belangen die in de omgevingsvisie moeten worden afgewogen. Voordat die afweging plaatsvindt, is het eerst van belang om het verhaal van een gemeente scherp te krijgen.

Hij beschouwt een omgevingsvisie als een roman van Thomas Ross: 'Ross' boeken zijn *faction*. Ze gaan over waargebeurde feiten, maar vertellen ook hoe iets gebeurd zou kúnnen zijn. Hij maakt dingen net wat groter zodat het verhaal smeuïger wordt. Zo kunnen we ook met de omgevingsvisie omgaan. Op het moment dat je een breed gedragen verhaal hebt, wordt het voor iedereen makkelijker om eraan bij te dragen.' Hij presenteert een formule die dit laat zien:

Omgevingsvisie = (narratief + perspectief) x (gebieden + strategieën)

Het verhaal van het verleden biedt inspiratie voor de toekomst. Dat wordt aangeduid met het narratief (het verhaal van het verleden) plus het perspectief (het beoogde toekomstbeeld). De uitwerking van dit verhaal wordt vervolgens gebiedsgericht uitgewerkt en omgezet in strategieën.

Eerst eten

Niemans laat een paar voorbeelden zien van gemeenten die hun verhaal in beeld hebben gebracht. Zo hebben Udenaren het DNA van hun gemeente vastgelegd in de toekomstvisie *De Udenaar van de toekomst*. Dit DNA bestaat uit de vijf G's van Uden: Groen, Gezond, Gezellig, Gastvrij en Gezamenlijk. Een ander voorbeeld komt uit Oosterhout. Daar is de identiteit van de gemeente samengevat met het korte, maar krachtige credo: eerst eten. Deze uitspraak is bekend bij iedere Oosterhouter en heeft ermee te maken dat de stad geen station heeft. Toen in de 19de eeuw de stations aan gemeenten werden vergeven, reisde zowel een delegatie van Gilze en Rijen als Oosterhout naar Den Haag af. Na een lange reis besloten de Oosterhouters eerst een rustig hapje te eten, terwijl de Gilze-Rijenaren gelijk hun bezoek aan de hoogwaardigheidsbeklederslegden. Toen de Oosterhouters klaar waren met eten, was het station al aan hun neus voorbij gegaan. Dit verhaal – waar of niet – blijkt een mooi uitgangspunt voor de omgevingsvisie van Oosterhout te zijn. Niemans: 'In Oosterhout zit veel food-gerelateerde werkgelegenheid, waar de gemeente op wil inzetten.'

Voorts zijn in Rotterdam in een tijdsbestek van drie maanden 9.000 Rotterdammers geïnterviewd over de toekomst van hun stad. Deze verhalen zijn teruggebracht tot zes verhaallijnen, opgetekend in de publicatie *Het verhaal van de stad*.

Ten slotte nog een voorbeeld uit Nagele. Hier laten ze zien hoe erfgoed als leidraad kan dienen voor toekomstige ambities. In de jaren vijftig maakten belangrijke architecten van het Nieuwe Bouwen hier samen een 'ideaaldorp'. Ontwerpers als Gerrit Rietveld, Jaap Bakema, Mien Ruys en Aldo van Eyck kregen hier vrij spel. Deze vooruitstrevendheid krijgt nu een vervolg in het Energielab Nagele, waar wordt gezocht naar vernieuwende strategieën op het gebied van duurzame energie, passend bij het erfgoed van Nagele. De gemeente Nagele heeft er dus nadrukkelijk voor gekozen om het modernistische erfgoed (narratief) en de ambities voor de toekomst (perspectief) bij elkaar te brengen. Dit is ook de strekking van de netwerkmiddag: het verhaal van het verleden vormt het startpunt voor het verhaal van de toekomst, met cultuurlandschap, monumentale architectuur en archeologie als onmisbare bouwstenen.

Jeroen Niemans