Aan de slag met de Omgevingswet

Eindrapport pilots omgevingsvisie 2017-2018



‘In een omgevingsvisie komt alles samen.’

Inzichten uit een jaar lang samen werken aan omgevingsvisies

Colofon

Dit is een uitgave van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk. Het programma ondersteunt overheden, maatschappelijke partners, bedrijven, initiatiefnemers en belanghebbenden bij het werken met de wet.

Teksten
RUIMTEVOLK: Christine van Eerd, Kris Oosting, Sjors de Vries, Brechtje van Boxmeer, Anne Vermeulen en Jeroen Niemans.
Programma Aan de slag met de Omgevingswet: Irma Dekker

Illustraties
Sander de Knegt

Foto's
Pim Geerts en Masha Bakker

Vormgeving & realisatie
Kris Kras context, content and design

aandeslagmetdeomgevingswet.nl
twitter.com/AandeslagOW
linkedin.com/company/aan-de-slag-met-de-omgevingswet
Informatiepunt Omgevingswet: 088-7970790

Maart 2018





Inhoudsopgave

Voorwoord 04
Omgevingsvisie als vliegwiel

Pilots omgevingsvisie 2017-2018 05

Inleiding 06
Een jaar lang samen werken aan omgevingsvisie

Hoofdstuk 1 08
Inzichten uit de pilots omgevingsvisie

Interview Albert Elshof 16
Verrassende koppelingen met maatschappelijke opgaven

Interview Edwin Saathof, Gemeente Staphorst 18
Sociale agenda als basis voor een omgevingsvisie

Hoofdstuk 2 21
Zes kansrijke aanpakken

Kansrijke aanpak 1 22

Interview Anke van der Leek-Krieger 24
In- en uitzoomen om inwoners betrokken te houden

Kansrijke aanpak 2 26

Rondetafelgesprek regionale samenwerking: 28
'Blijf de energietransitie integraal benaderen'

Kansrijke aanpak 3 32

Kansrijke aanpak 4 36

Rondetafelgesprek regionale samenwerking: 38
Opgaven houden zich niet aan gemeentegrenzen

Kansrijke aanpak 5 42

Interview Saskia Engbers 44
Minde Sectorale systemen zijn hardnekkig

Kansrijke aanpak 6 46

Interview Olga Arandjelovic 49
Minder typen en meer praten

Slotwoord 50
Verder met verandering



Voorwoord

Omgevingsvisie als vliegwiel

Als er één ding is dat alle pilots met de Omgevingswet ons duidelijk maken, dan is het wel dat samen oefenen ongelooflijk veel oplevert. En dat je er niet vroeg genoeg mee kunt beginnen. Twaalf pilots - en achttien in een 'tweede ring' - hebben afgelopen jaar in een intensief traject het maken van een omgevingsvisie opgepakt. En hebben lef getoond en stappen gezet. Ieder op zijn eigen manier.

Zijn werkten ieder aan een samenhangende visie op hun eigen leefomgeving. Dat vraagt om het samenbrengen en verbinden van alle verschillende wensen en ambities van overheden, bewoners en bedrijven. En om verbinding met de maatschappelijke opgaven. En ook om het kijken over schotten van vakgebieden en gemeentegrenzen heen. En vooral om heel veel samenwerking en afstemming. Basisvraag hier, maar ook in de rest van het land is steeds: Hoe doe je dat?

Het maken van een omgevingsvisie blijkt voor drie trajecten vliegwiel te zijn voor werken met en volgens de Omgevingswet:

1. Voor het 'aanzetten' van de organisatie, zoals het op gang brengen van integraal werken.
2. Voor het versterken van de netwerken binnen en buiten de eigen organisatie.
3. Voor het verenigen van ambities en de verschillende maatschappelijke opgaven, zoals verstedelijking en energietransitie.

Nieuwsgierig geworden? In deze publicatie vindt u inzichten, kansrijke aanpakken, handige tips en inspirerende verhalen bij het maken van een omgevingsvisie. Ik raad u van harte aan hier kennis van te nemen. Het advies van onze Programmaraad Aan de slag met de Omgevingswet is: kijk wat u past en pas toe! Want een pilot starten, kunt u altijd zelf. Met of zonder onze hulp.

Ineke van der Hee *Directeur programma Aan de slag met de Omgevingswet*

In deze publicatie

Aan de hand van interviews, artikelen en tips geven we inzicht in een jaar lang pilots omgevingsvisie. We schetsen de opbrengst van meer dan een jaar samen experimenteren en we werken aan een aanpak voor iedereen die aan de slag gaat met een omgevingsvisie. Online kunt u op de Aan de Slagkaart meer informatie over de twaalf afzonderlijke pilots vinden. In deze publicatie nemen we u mee langs de verschillende pilots en de kansrijke aanpakken die hieruit voortkwamen. Oftewel, voldoende krachtvoer om samen verder te blijven experimenteren, uitvinden en leren. En om zelf toe te passen wanneer je aan de slag gaat met een omgevingsvisie.

Pilots omgevingsvisie
2017-2018

Begin 2017 hebben bijna vijftig partijen aangegeven interesse te hebben in de pilots omgevingsvisie 2017-2018. Uiteindelijk zijn twaalf partijen geselecteerd als pilot en hebben achttien partijen in de tweede ring meegedraaid. De tweede ring bestond uit partijen die niet geselecteerd zijn als pilot maar wel hebben meegedraaid in het leer- en intervisietraject. Van elke deelnemer zijn de leervragen en de belangrijkste tips te vinden op de Aandeslagkaart: aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslagkaart

Nieuwe netwerken pilots omgevingsvisie



De gekleurde lijnen geven de vijf intervisiegroepen aan.

Pilots

Gemeente Alphen a/d Rijn
Gemeente Barneveld
Gemeente Den Helder
Provincie Gelderland
Regio Hoekse Waard
Gemeente Leiden
Gemeente Oude IJsselstreek
Regio Parkstad Limburg
Gemeente Staphorst
Provincie Zuid Holland
Gemeente Zwolle
Gemeente Zwartewaterland

Tweede ring

Gemeente Hilversum
Gemeente Deventer
Gemeente Assen
Gemeente Zaanstad
Gemeente Lansingerland
Gemeente Westervoort & gemeente Duiven
Gemeente Bernheze
Gemeente Rijssen-Holten
Gemeente Oss
Gemeente Bergen op Zoom
Gemeente Maastricht
Gemeente Haarlem
Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
Hoogheemraadschap van Rijnland
Waterschap Vallei en Veluwe
Waternet/Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Gemeente Arnhem

Inleiding

Een jaar lang samen werken aan omgevingsvisies

In de pilot keten-samenwerking digitaal stelsel Omgevingswet is hier parallel aan deze pilot wel uitgebreid op ingegaan.

1 **In het hele land wordt er samengewerkt aan omgevingsvisies. Zoals dat gaat bij het werken aan nieuwe instrumenten, worden er nieuwe wegen ontdekt, maar komen er ook allerlei vragen naar boven. In deze publicatie staan de lessen uit de praktijk centraal, zoals deze zijn opgehaald tijdens een jaar lang samen werken aan omgevingsvisies in het kader van het pilotprogramma omgevingsvisie 2017-2018. Het is geen handboek, maar biedt wel praktische inzichten en tips voor iedereen die aan de slag gaat met het opstellen van een eigen omgevingsvisie.**

Het **doel** van het pilotprogramma omgevingsvisie 2017-2018 was om overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden te faciliteren en stimuleren om alvast aan de slag te gaan met de Omgevingswet. Door te werken aan een omgevingsvisie. Dit in navolging van een eerste tranche die begin 2016 werd afgerond. Tegelijkertijd had het tot doel om partijen aan te moedigen om op een innovatieve manier aan de slag te gaan. Samen experimenteren en van elkaar leren.

Relatie omgevingsvisie en andere instrumenten

Verschillende onderwerpen die naar voren kwamen uit de eerste tranche kwamen nadrukkelijk terug in de tweede, bijvoorbeeld integraliteit, participatie en de energietransitie. Sommige onderwerpen die in de eerdere pilots speelden, zijn wel aangeraakt maar verdienen nog steeds brede aandacht. Zoals de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten. Hetzelfde geldt voor **afstemming** tussen de verschillende schaalniveaus en de vraag hoe **samenwerking** met bijvoorbeeld waterschappen, omgevingsdiensten meerwaarde kan bieden. Samenwerking met de ketenpartners moet dus verder invulling krijgen, evenals samenwerking op de regionale schaal.

Twee thema's, vooraf als prominent ingeschat, zijn slechts beperkt aan de orde geweest: digitalisering en gezondheid. **Gezondheid** blijkt moeilijk grijpbaar. Blijvende aandacht voor integraliteit en het samenkomen van fysiek en sociaal is aan te bevelen. Een tweede thema dat slechts beperkt aan de orde is geweest is de **digitalisering**. In de praktijk lijken het digitaliseringsspoor en het inhoudelijke spoor van werken aan een omgevingsvisie elkaar nog weinig te raken.[1]

Cultuurverandering

In de eerste tranche pilots werd verder geconcludeerd dat een cultuurverandering noodzakelijk is. Destijds heerste er nog weinig optimisme dat die verandering zich binnen enkele jaren zou voltrekken. In de tweede tranche leek dat optimisme gegroeid. Maar het is nog steeds een aandachtspunt. Een aanbeveling blijft in ieder geval als een paal boven water staan: er is grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie. Kennisdeling en intervisie is een belangrijk onderdeel van het implementatieproces.

Intervisie

Door elkaar te spiegelen in **intervisiegroepen**, bij elkaars expertsessie op te treden, tips te geven en ervaringen uit te wisselen, leerden de deelnemers van elkaar. Dat kon doordat



in de pilots zowel starters, als koplopers, en het peloton een podium werd gegeven. En dat werkte! Met de expertssessies en intervisiebijeenkomsten is een netwerk ontstaan van dertig deelnemers die elkaar weten te vinden en wekelijks van **elkaar** leren. Ook na de pilots zullen ze elkaar blijven opzoeken. De behoefte aan deze vorm van intervisie is groot gebleken, en waardevol.

Spagaat

De gemene deler was de herkenning in elkaar. Als trekker van een visie is het hard werken om de organisatie mee te krijgen. Soms word je in een spagaat getrokken. Elke organisatie loopt hier tegenaan. Dat is misschien wel de grootste les uit deze pilots: doe het niet alleen, vorm een grote groep om je heen. Een afdelingshoofd of teammanager speelt daarin een belangrijke rol. Deze manager verkeert vaak ook in een spagaat. Een pilot is leuk, maar vaak is er in een tijd van krimpende organisatie, kleinere budgetten en (te) weinig tijd om het groots aan te pakken. We moeten het doen met de tijd en mensen die we hebben.

In deze publicatie nemen we de temperatuur op na een jaar lang pionieren. Wat hebben de deelnemers geleerd en welke lessen zijn daaruit te trekken? Deze publicatie is een momentopname, een reflectie op het proces dat de deelnemers van maart 2017 tot maart 2018 hebben meegemaakt. De publicatie is geen wondermiddel, maar geeft wel inzicht in kansrijke aanpakken en biedt een toolkit voor iedereen die aan de slag gaat met een omgevingsvisie

De deelnemers bedank ik voor hun tomeloze inzet, energie, humor en openheid. Want mensen met lef blijven nodig om te ervaren wat het werken met de wet inhoudt. Daar gaan we samen met de VNG, IPO, Unie van Waterschappen en diverse rijkspartijen mee door. Alleen zo ontdekken we hoe het straks gaat werken. Aan de slag allemaal!

Irma Dekker
Coördinator omgevingsvisie bij het programma Aan de slag met de Omgevingswet



Hoofdstuk 1 Omslag in werken

Zeven inzichten uit de pilots omgevingsvisie

In de Omgevingswet, geconsolideerde wettekst d.d. augustus 2017 en het Omgevingsbesluit, versie juni 2017 zijn onderstaande zaken over de omgevingsvisie vastgelegd:

1 Is opgesteld met oog op doelen Omgevingswet (Art. 2.1 lid 1 Ow)

2 Houdt rekening met samenhang van (Art. 2.1 lid 2 Ow)

3 a. relevante onderdelen en aspecten fysieke leefomgeving, en **b.** daarbij rechtstreeks betrokken belangen

4 Is afgestemd met andere bestuursorganen (Art. 2.2 Ow)

5 Bevat hoofdlijnen van (Art. 3.2 Ow) **a.** kwaliteit fysieke leefomgeving **b.** voorgenomen ontwikkelingen, gebruik, beheer, bescherming, behoud van grondgebied **c.** het te voeren beleid

6 Houdt rekening met begin-selen (Art. 3.3 Ow) **a.** voorzorg **b.** preventief handelen **c.** milieuaantastingen bij voorrang aan bron bestrijden **d.** vervuiler betaalt

7 Bevat resultaten van betrek-ken van burgers, bedrijven, maat-schappelijke organisaties en bestuursorganen (Art. 16.88 Ow, Art. 8.5 Ob)

Uit een jaar lang samen werken aan omgevingsvisies durven wij te stellen dat een omgevingsvisie een instrument is dat zorgt voor een compleet andere manier van werken aan langetermijnbeleid. Indien goed uitgewerkt en opgepakt. Het noopt tot een omslag in werken van iedereen die betrokken is bij omgevingsvisies. We delen zeven inzichten uit de pilots omgevingsvisie.

Zolang de Omgevingswet nog niet in werking is getreden en de wet op onderdelen nog in ontwikkeling is, is het nog vooral oefenen. De omgevingsvisie is een integrale strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving.[2] Maar hoe pak je dat aan, en waar begin je?

In dit inleidende deel van de publicatiemaken we een rondvlucht langs de lessen uit de pilots. We gaan in op hoe werken aan een omgevingsvisie aanzet tot een omslag in werken, op veranderende rollen en verantwoordelijkheid, en op enkele kansrijke aanpakken. Verderop in deze publicatie wordt dit aan de hand van concrete voorbeelden verder uitgewerkt.

Vandaag verandering in gang zetten

Een omgevingsvisie maken is geen routine. Op dit moment, waarin veel partijen werken aan hun eerste omgevingsvisie, zijn er nog een heleboel uitdagingen. Ze moeten werkwijzen nog uitkristalliseren. De praktijk wijst uit dat het dagelijkse werk door de Omgevingswet verandert. Positief gesteld geeft het een impuls aan een veranderbeweging die door alle geledingen van alle overheden gevoeld zal worden. Het heeft impact op hoe overheden werken buiten en binnen de organisatie. De Omgevingswet wordt vaak gezien als een inhoudelijke opgave, maar wie aan de slag is, ontdekt dat de crux zit in anders werken. Als je hier met een organisatiebril naar kijkt, valt de neiging om de structuur aan te passen op. Maar een organisatiestructuur kan geen andere manier van werken opleggen. Het draait om mensen. Voor die andere manier van werken hoeven we dus niet te wachten op anderen. Dat illustreren de pilots. Het vraagt niet om een verandering van de structuur, maar om een **verandering van de eigen benadering**. Dit start bijvoorbeeld met de vraag wat de plek van de omgevingsvisie binnen de organisatie is. Maar denk ook na over hoe de omgevingsvisie digitaal ontsloten gaat worden. Daarbij is het belangrijk om alle collega's en het management te betrekken. Net als de politiek en bestuurders. Zo worden gezamenlijk de ambities bewaakt, ook wanneer de fase van droogzwemmen is afgelopen. Het maken van een omgevingsvisie is maatwerk. De verandering start vandaag.

Wanneer we kijken naar de praktijk van een jaar lang samen werken aan omgevingsvisies zien we dat het noopt tot een omslag in werken. Onderstaande zeven inzichten uit de pilots omgevingsvisie zijn niet uitputtend, maar maken de benodigde omslag in werken wel inzichtelijk.

Een omslag in werken

Van	Naar
Sectorale samenwerking intern en in de keten	Ontschotten, verbinden en verbreden
Proces en projecten voorop	Nieuw spel tussen inhoud en proces
Systeemwereld en leefwereld als gescheiden processen	Samen aan tafel
Generieke visies en ambities	Bouwen aan een gebiedseigen verhaal
Faciliterende overheid met globale plannen	Actiegericht afwegingskader
Werken aan een compleet eindbeeld	Visie permanent in ontwikkeling
Lokale wensenlijst als ambitie regionale samenwerking	Keuzes maken in regionaal denken en doen

1. Ontschotten, verbinden en verbreden

Wie denkt dat een omgevingsvisie een hedendaagse vertaling van een structuurvisie is, komt bedrogen uit. Juist door het toevoegen van thema's als energie en gezondheid ontstaat een compleet nieuw speelveld. Daarbij komen nieuwe integrale opgaven en kansen voorbij, en andere stakeholders. Hierdoor ontstaat een andere manier van werken. De verplichting om één integrale omgevingsvisie op te stellen voor het hele grondgebied draagt hier aanzienlijk aan bij. Het vraagt om een echt gesprek over de toekomst van en met partijen en bewoners in steden of dorpen. Het vraagt om écht **integraal verkennen en uitwerken**. Juist die aanvliegroute vanuit nieuwe thema's is een verrijking van het gesprek over onze leefomgeving. En vormt voor overheden de kans om verbindingen te leggen tussen de traditionele domeinen en afdelingen.

Het werken aan een integrale omgevingsvisie vraagt om het doorbreken van een sectorale aanpak die vaak is ingesleten. Bewust, maar vaak ook onbewust, wordt er gewerkt in kokers. Zowel intern binnen overheden als tussen overheidsorganisaties en uitvoerende diensten als waterschappen, GGD's en veiligheidsregio's. En tussen overheid en maatschappij. Er moet energie worden gestoken in het **doorbreken van de reflex** om via sectorale lijnen te werken.

Het fysieke- en sociaal domein moeten investeren in het **onderzoeken van nieuwe wegen en verbindingen** en van een gezamenlijke taal om van de integrale aanpak een succes te maken.
Daarvoor is meer inzicht in nieuwe en integrale opgaven nodig. Het fysieke domein als verbindende en verbeeldende discipline is daarvoor het ideale speelveld. Het opstellen van omgevingsvisies is een kans om lokaal en regionaal versneld vorm te geven aan een nieuwe planologie en stedenbouw. Dat vraagt om leren, pionieren en investeren in het verwerven en delen van kennis. Dat dit besef op veel plekken in het land lijkt doorgedrongen, zoals ook te zien is bij de pilots omgevingsvisie, stemt positief.

2. Nieuw spel tussen proces en inhoud

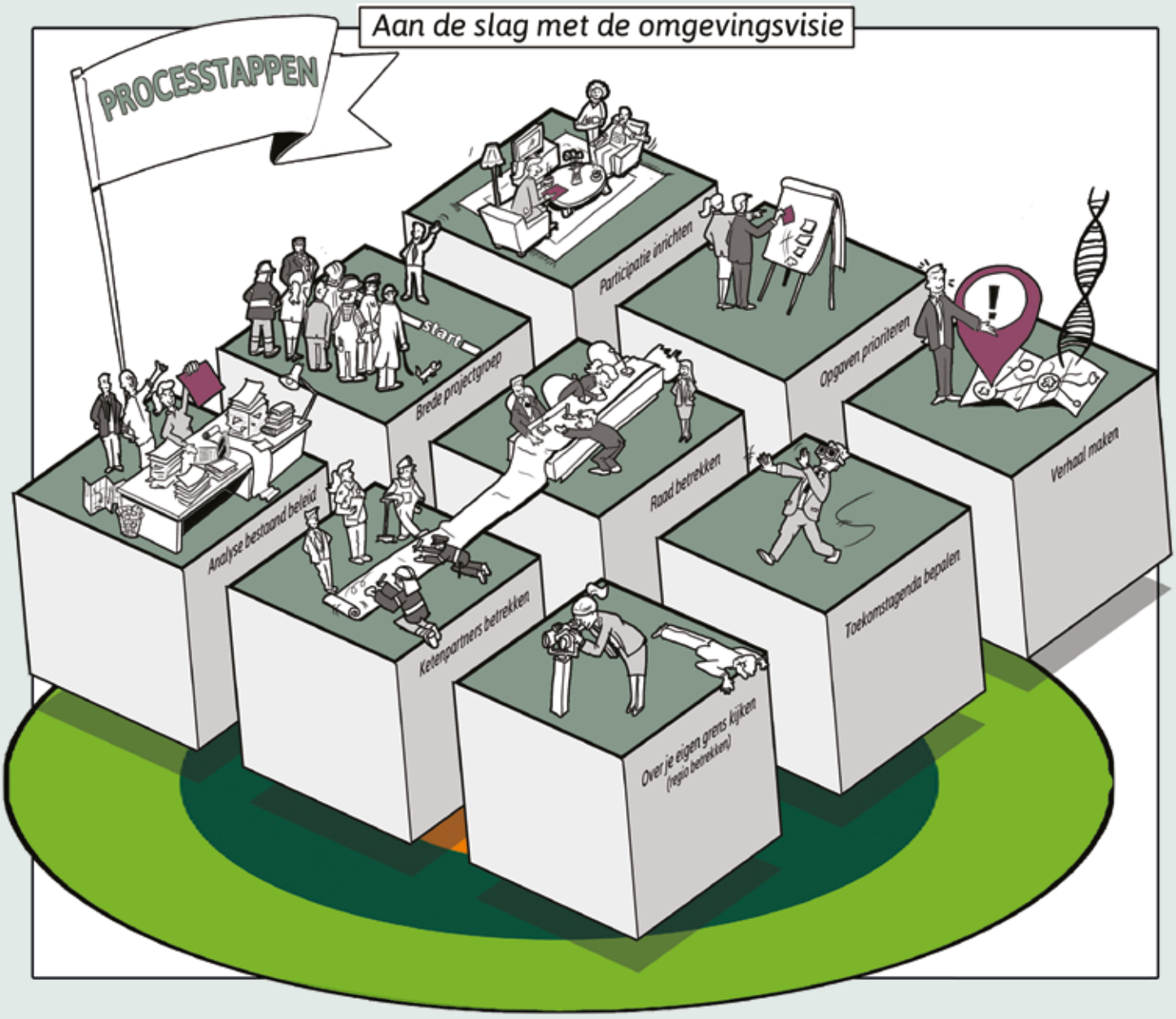
Wat opvalt, zijn de hoge integrale ambities bij alle deelnemende pilots. Nieuwe opgaven als gezondheid, demografische transitie en de energietransitie, die zowel het fysieke- als het sociaal domein raken, staan vaak hoog op de prioriteitenlijst. De juiste thema's staan weliswaar op de agenda, maar de kous is er niet mee af. **Grip krijgen op deze opgaven** blijkt moeilijk. Welke invulling er aan de opgaven wordt gegeven, loopt op veel plekken sterk uiteen.

Als overheid is het belangrijk om voordat je aan de slag gaat met een omgevingsvisie de **ambitie voor de aanpak van de totale omgevingswet te bepalen**. Hier draait het om de vraag wat voor type overheid je wilt zijn en de daaraan gekoppelde sturingsfilosofie te bepalen. Wanneer wordt gekozen voor een sturingsfilosofie waarbij het loslaten van sturing centraal staat, zorgt dit logischerwijs voor minder strakke kaders in je omgevingsvisie. Dit werkt door in minder strakke regels in het omgevingsplan »

Processtappen voor een omgevingsvisie

Omdat iedere omgevingsvisie maatwerk is, is er ook geen stappenplan voorhanden voor het maken van een omgevingsvisie. Enkele stappen worden door de wet voorgeschreven, zoals participatie. Andere stappen kunnen naar eigen inzicht worden ingevuld. Bovenstaande stappen komen in meerdere pilots aan de orde.

De volgorde staat niet vast. ‘De raad betrokken’ is bijvoorbeeld zo’n stap waarmee in de tijd kan worden geschoven: sommigen doen dat vroeg, anderen pas verderop in het proces. Dit overzicht kan helpen in het puzzelen naar het proces dat past bij de eigen situatie.



en het verminderen van het aantal omgevingsvergunningen. Als de ambitie en de plek en functie van de omgevingsvisie in het totale beleidsproces helder is, kunnen vanuit de inhoud sneller keuzes worden gemaakt. Ook wordt het grip krijgen op de opgave eenvoudiger. Dit geeft een beeld van het huidige beleid: welk huidig beleid kan vervallen, welke vergunningen worden wel en niet gebruikt en wat kan een plek vinden in een programma en in het omgevingsplan.

Het **aanbrengen van scherpte** in en daarmee concretisering van de specifieke opgaven voor de eigen stad of regio is cruciaal en blijkt een hele uitdaging. Starten vanuit gezonde verstedelijking, klimaatadaptatie of de energietransitie levert een heel ander gesprek op over gebiedsontwikkelingen en (her) ontwikkelingsstrategieën. Binnen overheden moeten andere disciplines betrokken worden om tot nieuwe inzichten en antwoorden te komen.

Lees ook het interview met Edwin Saathof, gemeente Staphorst op pagina 18.

3. Samen aan tafel

Doordat de wet stelt dat 'de omgevingsvisie een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid is voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn' vraagt het maken van zo'n visie om goede gesprekken, constructieve **verkenningen in eigenaarschap en rolneming**. Ook binnen overheden. De integrale blik op onze omgeving leidt tot strategische opgaven die, veel meer dan vroeger, lastige en dus ook meer politieke afwegingen vragen.

Om de juiste bestuurlijke afwegingen voor te leggen, is het cruciaal dat verschillende sectoren met elkaar in gesprek raken over de inhoud van omgevingsvisies. Door in te zetten op **participatie** reikt de wet hiervoor een handvat aan. Want bij een breed gesprek over de leefomgeving tussen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, ambtenaren en politiek, vervagen grenzen tussen sectoren en vakgebieden vanzelf. Simpelweg omdat deze grenzen voor burgers en politici helemaal niet bestaan. En ze daardoor geen relevant onderdeel van het gesprek vormen. Dit helpt om verschillende opgaven aan elkaar te verbinden.

Lees ook het interview met Albert Elshof, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden op pagina 16.

4. Bouwen aan een gebieds-eigen verhaal

Een integrale visie gaat vooral over ontwikkelen voor de toekomst. Mede op basis van de ervaringen in de pilots durven we te stellen dat een omgevingsvisie vooral een **realistisch verhaal** moet zijn over wat voor stad, dorp of regio je wil zijn. En over de keuzes die nodig zijn om dat verhaal te versterken. Zo kan de omgevingsvisie bijdragen aan een aantrekkelijk perspectief: een integrale visie gaat vooral over ontwikkelen voor de toekomst. Om een omgevingsvisie op te bouwen rond een verhaal zijn twee dingen nodig. Allereerst vraagt het om inzicht in het DNA. Dat is iets anders dan een label plakken op je gemeente. Het is een **zoektocht naar de elementen** die het verhaal van je gemeente dragen. Stap twee is om dit verhaal te verbinden aan nieuwe opgaven die vragen om een ander **perspectief.** Waar wil je over twintig jaar staan? Op die manier schets je een vergezicht, een wensbeeld dat richting geeft in het formuleren van doelstellingen. Het is nadrukkelijk geen blauwdruk, regionale strategie of nieuw kader maar geeft een toekomstbeeld waar alle partijen gezamenlijk naartoe willen werken.

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

5. Actiegericht afwegingskader

Een omgevingsvisie moet meer zijn dan alleen het verhaal van het DNA en het schetsen van een perspectief. Het moet ook een kader bieden om het gewenste toekomstbeeld daadwerkelijk te bereiken. **Scherpe keuzes** maken, lijkt daarbij een grote uitdaging. »

Het stelsel beoogt voor de fysieke leefomgeving voor de initiatiefnemer een loket te organiseren en een van de verbeter-doelen van de wet is het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de leefomgeving. Zie art. 2.2 lid 1: Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zonodig met deze andere bestuursorganen af.

[3] Een omgevingsvisie die richting geeft, is gebaat bij beperking tot een aantal meest essentiele hoofdopgaven. In de beperking toont zich de meester. Een heldere inhoudelijke focus die aansluit bij het DNA helpt bij het maken van beleidskeuzes. Door consequent initiatieven te toetsen aan het gekozen profiel ontstaat een profiel waarin de buitenwereld, maar ook de eigen bewoners, zich herkennen.
Het kan goed werken om dat **gebiedsgericht** te doen. Bijvoorbeeld door in een dorp of wijk gezamenlijk te werken aan een plan dat een impuls geeft aan de kwaliteit en leefbaarheid van het gebied. Dit leidt tot een gezamenlijk perspectief op de toekomst, en bij voorkeur ook tot een lijst van acties om dat perspectief concreet vorm te geven. Inclusief per actie een overzicht wie zich daaraan verbindt. Op die manier ontstaat een actiegerichte visie. Daarmee worden de opgaven niet alleen geagendeerd, maar wordt ook de stap gezet richting het samen investeren in die opgaven

6. Visie permanent in ontwikkeling

Het werken aan een omgevingsvisie vraagt tijd en aandacht en is een continu proces. Het begint met doorgronden van de plek van de visie in de totale beleidscyclus. De ambities uit de visie werken immers door in omgevingsplannen, programma's en vergunningen. Hoe je hierin wil gaan sturen, moet dus al duidelijk zijn voordat je het proces van de visie inzet. Dit vraagt tijd, en vrijwel bij alle pilots bleek dat de oorspronkelijke planning om bijstelling vroeg. Dat is niet zo vreemd, want een omgevingsvisie maken is geen sinecure. Het is geen document dat na vaststelling in een la belandt, maar dat een voortdurend afwegingskader vormt. Dat vraagt enerzijds om **koers houden** en anderzijds om **cyclisch werken**. Een omgevingsvisie is continu in revisie: hij is altijd klaar, maar nooit af.
Bij vaststelling van een omgevingsvisie start de volgende stap op weg naar het herijken van de visie. Het is de start van de uitvoering.
Dit zorgvuldig doen vergt een flinke inzet. Gebrek aan capaciteit en urgentie liggen daarbij op de loer. De oplossing zit niet altijd in uitbreiding van de capaciteit. Er kan ook tijd worden gemaakt door bepaalde activiteiten niet meer te doen. Durf de **keuze** te maken om een aantal visies en bestemmingsplannen niet meer te actualiseren of te integreren door meerdere herzieningen in een deelomgevingsplan te vatten. Zo creëer je tijd zonder capaciteitsuitbreiding.

7. Regionaal denken en doen

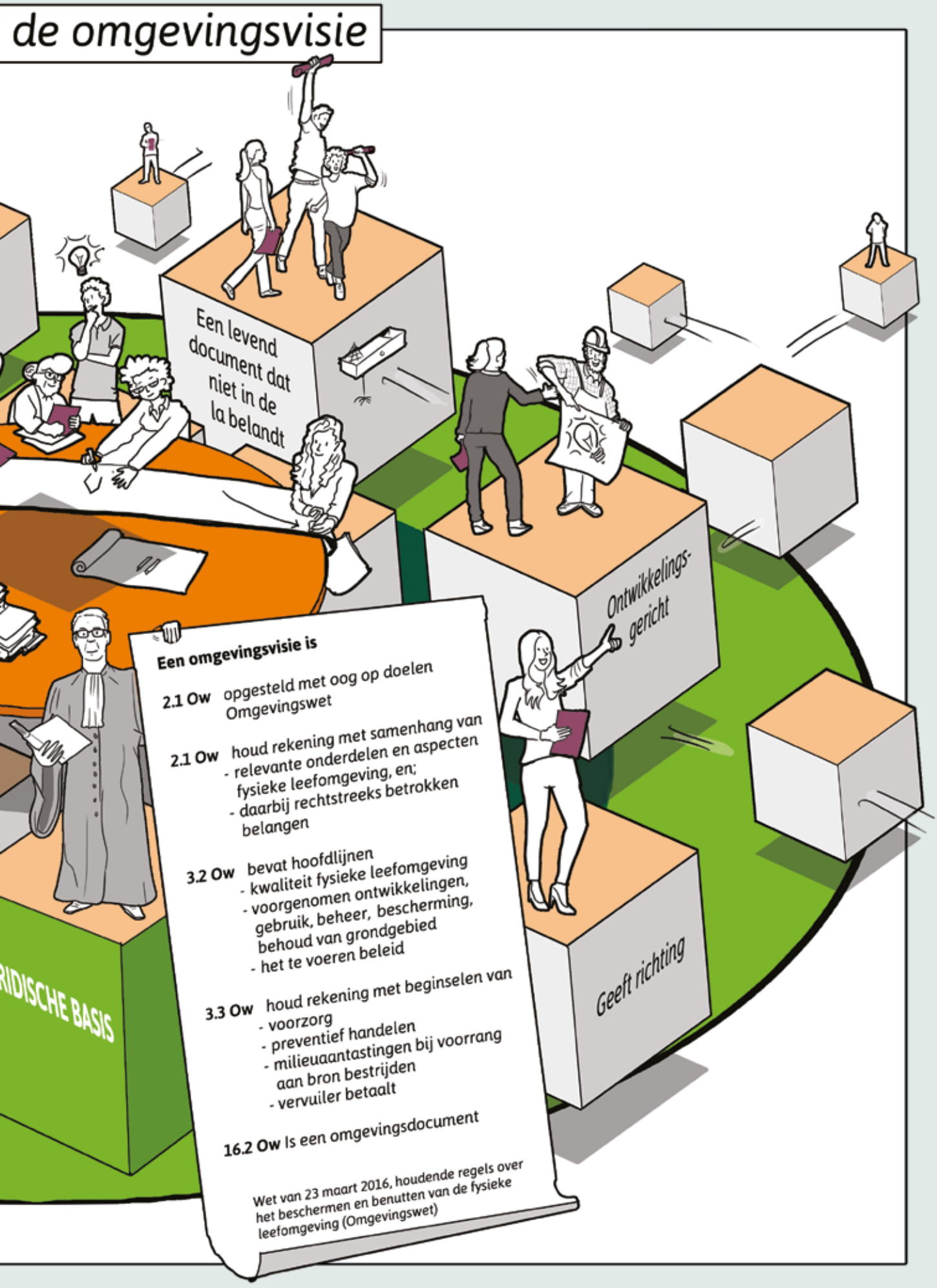
Voor veel opgaven ligt de oplossing op het regionale schaalniveau. Neem opgaven als de energietransitie, mobiliteit en de woningmarkt: allemaal opgaven met een bovenlokale dynamiek. De Omgevingswet baseert zich op het uitgangspunt dat de overheid als één overheid moet gaan werken.[3] Regionale (keten)samenwerking is dus een randvoorwaarde om te voldoen aan dit uitgangspunt. Dit betekent dat informatie met elkaar gedeeld moet worden op inhoud en proces. Hoe die **samenwerking** eruitziet – formeel, informeel, intensief, tijdelijk – is afhankelijk van de (bestuurlijke) inzet en het DNA van de regio. Dit kan het Rijk niet opleggen. Het komt dus aan op de wil van lokale overheden om agenda's en investeringen op elkaar af te stemmen.

De crux is hoe deze regionale agenda's en visies worden doorvertaald in de omgevingsvisies die afzonderlijke gemeenten in de komende jaren opstellen. Dit in combinatie met de doorwerking van de provinciale en de nationale omgevingsvisie. Maar ook hoe men vanuit die afzonderlijke visies weer richting gedeelde uitvoering komt. Waar nu een focus ligt op de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevinsgverordening en omgevingsplan, biedt juist het meer doelgerichte instrument programma hiervoor mogelijkheden. Niet verplichte programma's bieden ruimte om thematisch te kunnen worden ingestoken en grensoverschrijdend worden opgepakt. Ze bieden mogelijkheden om een integrale opgave centraal te stellen.



Er moet energie worden gestoken in het doorbreken van de reflex om via sectorale lijnen te werken


Aan de slag met
WAT IS EEN OMGEVINGSVISIE?
Continu proces: nooit af, altijd klaar
Brengt partijen met elkaar in contact
DOE MEE!
Zorgt voor verbinding in de ketensamenwerking tussen overheden
Aanjager participatie


de omgevingsvisie
Een levend document dat niet in de la belandt
Ontwikkelings-gericht
Geeft richting
RIDISCHE BASIS
Een omgevingsvisie is
2.1 Ow opgesteld met oog op doelen Omgevingswet
2.1 Ow houd rekening met samenhang van
- relevante onderdelen en aspecten fysieke leefomgeving, en;
- daarbij rechtstreeks betrokken belangen
3.2 Ow bevat hoofdlijnen
- kwaliteit fysieke leefomgeving
- voorgenomen ontwikkelingen, gebruik, beheer, bescherming, behoud van grondgebied
- het te voeren beleid
3.3 Ow houd rekening met beginselen van
- voorzorg
- preventief handelen
- milieuaantastingen bij voorrang aan bron bestrijden
- vervuiler betaalt
16.2 Ow Is een omgevingsdocument
Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

Verrassende koppelingen met maatschappelijke opgaven

Interview Albert Elshof, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

Formeel gezien hebben waterschappen geen zeggenschap over de omgevingsvisie. Toch betrekken veel gemeenten deze specialisten op het gebied van waterbeheer en klimaatadaptatie bij de ontwikkeling van die visie. Logisch, vindt Albert Elshof, adviseur klimaatadaptatie en Omgevingswet van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR). 'Bij ruimtelijke ordening kun je niet om het water heen.'

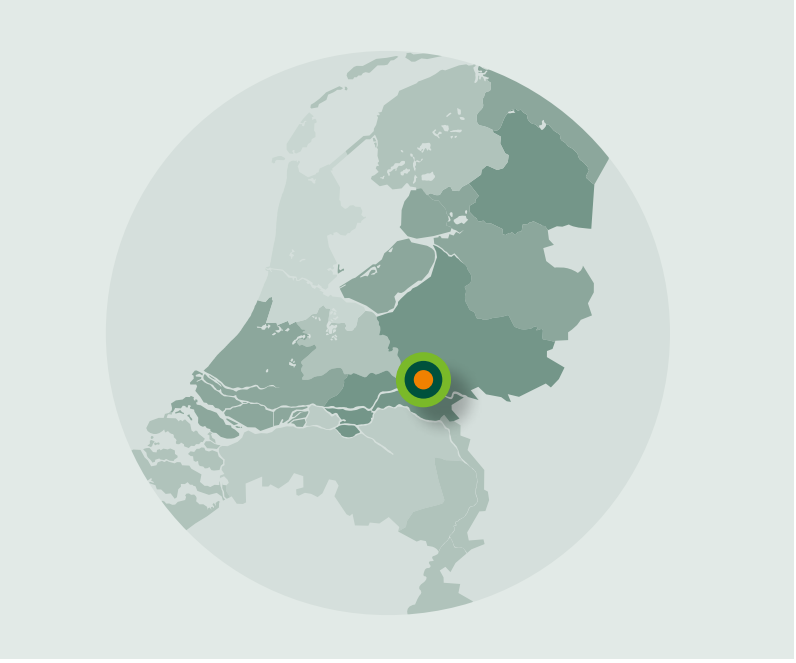
Waar lag het initiatief voor jullie betrokkenheid bij de gemeentelijke omgevingsvisies?

'We hebben specifieke kennis in huis en willen daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Bij ruimtelijke ordening is bijvoorbeeld technische kennis nodig over hoe een watersysteem in elkaar zit. Veel hangt ook samen met aspecten van klimaatontwikkeling. Het zijn geen gescheiden werelden; het gaat juist om de koppeling van water met andere maatschappelijke opgaven. Daar liggen echt interessante kansen.'

Waarom is het belangrijk dat jullie als waterschap aan tafel zitten?

'We hebben specifieke kennis in huis en willen daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Bij ruimtelijke ordening is bijvoorbeeld technische kennis nodig over hoe een watersysteem in elkaar zit. Veel hangt ook samen met aspecten van klimaatontwikkeling. Het zijn geen gescheiden werelden; het gaat juist om de koppeling van water met andere maatschappelijke opgaven. Daar liggen echt interessante kansen.'

'Er liggen interessante kansen bij de koppeling van water met andere maatschappelijke opgaven'



Heb je een voorbeeld van zo'n koppeling?

'In de gemeente Lopik speelt het probleem van bodemdaling in de veengebieden. Ook is daar veel leegstand in het agrarisch vastgoed: door schaalvergroting komen stallen leeg te staan. Daar is nu het idee ontstaan om boerenbedrijven die iets doen aan de grondwaterstand ter compensatie de mogelijkheid te geven om andere economische activiteiten op te starten in hun leegstaande stallen. Deze koppeling heeft vele voordelen: het beperkt de landschapsverrommeling. Ook leidt het tot beperking van de CO2-uitstoot door veenoxidatie die optreedt bij daling van de grondwaterstand.'

En die combinatie vanuit verschillende sectoren hangt samen met de omgevingsvisie?

'In de gemeente Lopik speelt het probleem van bodemdaling in de veengebieden. Ook is daar veel leegstand in het agrarisch vastgoed: door schaalvergroting komen stallen leeg te staan. Daar is nu het idee ontstaan om boerenbedrijven die iets doen aan de grondwaterstand ter compensatie de mogelijkheid te geven om andere economische activiteiten op te starten in hun leegstaande stallen. Deze koppeling heeft vele voordelen: het beperkt de landschapsverrommeling. Ook leidt het tot beperking van de CO2-uitstoot door veenoxidatie die optreedt bij daling van de grondwaterstand.'

En die combinatie vanuit verschillende sectoren hangt samen met de omgevingsvisie?

'Ja, gesprekken over omgevingsvisies bieden kansen voor verbinding van verschillende maatschappelijke opgaven. Er zijn meer koppelingen denkbaar. De GGD wil bijvoorbeeld vergroening, omdat dit een positief effect heeft op de gezondheid. Voor vergroening is de waterhuishouding van groot belang. Door met elkaar in gesprek te gaan, ontdek je mogelijkheden voor koppelingen buiten je eigen sector.'

De Erasmus Universiteit heeft, in opdracht van waterschap Vallei en Veluwe en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, een lerende evaluatie uitgevoerd voor zes pilots. Het resultaat hiervan is een handreiking die ingaat op vier onderwerpen: participatie, integraliteit en samenhang, cultuurverandering en digitalisering. De handreiking is beschikbaar via hdsr.nl/omgevingswet

Sociale agenda als basis voor een omgevingsvisie

Interview Edwin Saathof, gemeente Staphorst

Zonder noemenswaardige wijzigingen stelde de gemeenteraad van Staphorst begin 2018 de omgevingsvisie 'Staphorst voor elkaar' vast. Een visie met sociale aspecten als uitgangspunt voor de ruimtelijke invulling. 'Door die zaken met elkaar te verbinden, hebben we er een samenhangend verhaal van weten te maken', zegt strategisch adviseur Edwin Saathof. 'Nu moeten we het ook echt te gaan doen. Dus niet indutten, maar de zaak in beweging krijgen.'

Staphorst heeft als een van de eerste gemeenten een omgevingsvisie vastgesteld. Hoe hebben jullie dat voor elkaar gekregen?

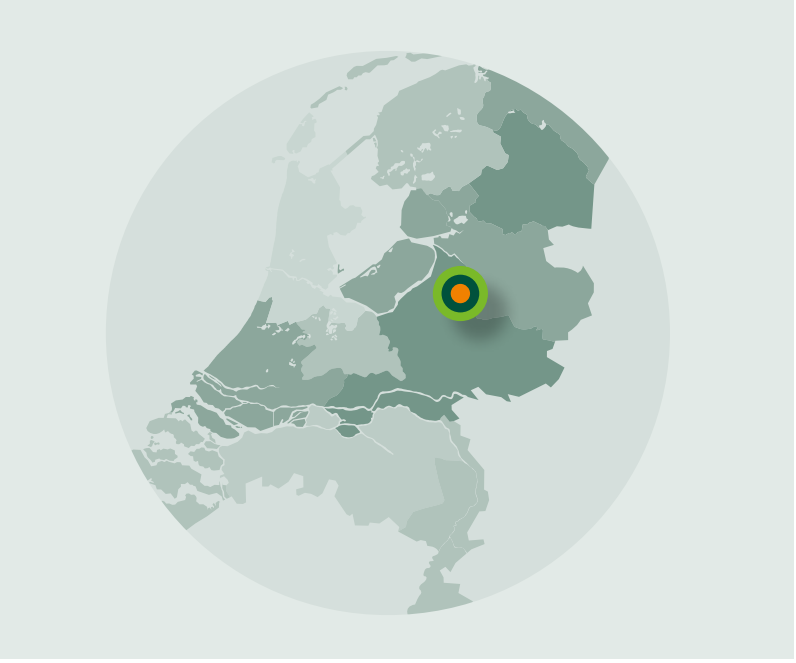
'We kozen een andere aanvliegroute dan voorheen bij bijvoorbeeld de structuurvisie. In het stappenplan hebben we de al geplande evaluatie van het sociaal domein ingepast. Dat is echt winst geweest. De output van die evaluatie, waarvoor we een toolkit van de VNG hebben gebruikt, werd input voor de fysieke kant van de omgevingsvisie. Bij puur fysieke ingrepen zoeken we steeds naar de sociale consequenties. Het gaat dus over en weer. Het sociale domein heeft afgelopen jaren al een transitie ondergaan, waarbij we meer uitgaan van maatwerk. Dat willen we ook met het fysieke domein, want dat is echt in de geest van de nieuwe Omgevingswet. Vroeger zou je bij maatwerk bang zijn voor een precedentwerking, maar in het licht van de Omgevingswet zien we dat nu anders.'

Jullie hebben dus bewust pas op de plaats gemaakt en de evaluatie afgewacht?

'Voor de evaluatie van het sociaal domein hebben we de tijd genomen, maar het heeft niet tot vertraging geleid. Dit omdat we het participatietraject deels gelijktijdig hebben laten verlopen. Met dezelfde brede groep stakeholders bespraken we zowel de sociale als de fysieke kant. We hadden een denktank met ondernemers en maatschappelijke organisaties, organiseerden dorps- en plattelandscafés en inloopbijeenkomsten voor inwoners.'

Wat is er echt nieuw aan jullie omgevingsvisie?

'Het grappige is dat we juist veel beleid dat al eerder was gemaakt een plek konden geven in de omgevingsvisie. We hebben die visie integraal gemaakt en geladen met dingen die we al hadden gedaan. Een recente dorpenvisie voor de kern IJhorst konden we bijvoorbeeld in zijn geheel overnemen. Het nieuwe van de omgevingsvisie is vooral dat alles nu echt bij elkaar staat en beter met elkaar is verbonden. Driekwart van het beleid dat daarin is samengesmolten, was er al. Maar we wisten het niet altijd van elkaar. Het heeft geholpen dat ik als strategisch adviseur



fysiek domein een kamer deel met de strategisch adviseur voor het sociale domein. We komen uit verschillende ‘werelden’ en spreken vakinhoudelijk een andere taal. Groen en grijs in het fysieke domein staat voor beplanting en infrastructuur. Wanneer je deze begrippen in het sociaal domein hanteert, gaat het over jong en oud.’

En hoe nu verder?

‘Alles is nu beter met elkaar verbonden’

‘Dat vind ik eerlijk gezegd nog wel spannend. We moeten nu echt gaan doorpakken. In de omgevingsvisie staat wie we zijn (het DNA) en het waarom van de route voor de toekomst. In een omgevingsplan en een uitvoeringsprogramma wordt meer concreet gemaakt hoe we het gaan doen. We maken een implementatieplan tot 2020 als de wet intreedt. Daarbij is een van de aandachtspunten hoe je zaken uit het sociale domein meetbaar kunt maken voor een plan dat vanuit het fysieke domein wordt voorgelegd. Dat ligt toch anders dan normen vast te leggen zoals hoogte en vierkante meters. Maar we willen niet tot 2020 wachten. We gaan ook al aan de slag op basis van onze keuze voor uitnodigingsplanologie. Dat betekent dat we ons als gemeente uitnodigend opstellen naar de samenleving. Bewoners en ondernemers kunnen nu al met ideeën komen in de geest van de Omgevingswet. Ook als dat in de huidige wet- en regelgeving nog niet past.’ »



Heb je al een voorbeeld van dergelijk maatwerk?

‘Bewoners en ondernemers kunnen nu al met ideeën komen in de geest van de wet’

‘Ja er is hier een autotransportbedrijf dat uit zijn jasje groeit op de huidige locatie. De plek die ze op het oog hebben heeft nu nog geen bedrijfsbestemming. Normaal gesproken kan het eigenlijk niet. Maar deze ondernemer wil de overstap maken naar transport van vooral elektrische auto’s en de accu’s van die auto’s gebruiken voor tijdelijke opslag van duurzaam opgewekte stroom. Het wordt daarmee een energiehub waar energiemaatschappijen om staan te springen. Door de verbinding met de energietransitie is het een ander verhaal geworden en wil de gemeente faciliteren. De beoogde locatie ligt strategisch en heeft geen hoge landschappelijke waarde. Probleem is wel dat de provincie ruimtelijke bezwaren ziet voor de gekozen locatie. Het initiatief past bij de filosofie van de omgevingsvisie, namelijk het inrichten van een duurzaam energielandschap. Daarom willen we het wel een kans geven. Dit is dus een interessant voorbeeld van de stappen die we met zijn allen nog moeten zetten om de omgevingsvisie echt handen en voeten te geven.’

De omgevingsvisie ‘Staphorst voor elkaar!’ bestaat uit drie hoofdthema’s: innovatieve plattelandseconomie, een gezonde en dynamische samenleving en verantwoord vernieuwen. Symbool voor de samenhang is een boom, waarbij de fysieke uitwerking (de stam en de takken) letterlijk geworteld is in het sociale domein. Sociaal en fysiek zijn even belangrijk, want de wortels en takken van een boom zijn even groot.

Hoofdstuk 2

Zes kansrijke aanpakken

Samen voor de eerste keer werken aan een omgevingsvisie is worstelen. Eerder in deze publicatie bespraken we zeven inzichten uit de pilots omgevingsvisie, die samen een omslag in werken betekenen. Een nieuwe manier van werken implementeren klinkt makkelijk, maar hoe doe je dat? In verschillende pilots kwamen we vergelijkbare vraagstukken tegen bij het maken van die omslag. Maar ook kiemen van innovatieve werkwijzen om je daaraan te ontworstelen: kansrijke aanpakken die ons op weg helpen. Op deze plek gaan we dieper in op enkele van deze vraagstukken en de aanpak die in de verschillende pilots is gekozen. Samen met concrete tips uit de pilots schetsen ze een beeld van hoe deze vraagstukken kunnen worden opgepakt.

Organiseer participatie op verschillende schaalniveaus zonder concreetheid en herkenbaarheid te verliezen

Gemeenten kunnen ook kiezen om gezamenlijk een visie te maken. Hierbij dient wel een keuze gemaakt te worden tussen een regionale of lokale omgevingsvisie. Beide is niet mogelijk. Wel kunnen regionale ambities in een program ma worden opgenomen.

Opgave

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Maar participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden. Wel wordt er in de Omgevingswet gesproken over een participatieve aanpak: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Voor een omgevingsvisie is een motiveringsplicht opgenomen: er moet worden aangegeven hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding en wat er met de resultaten is gedaan.

Kansrijke aanpak

Elk proces is anders en er zijn veel variaties in participatie. De crux is om steeds aandacht te hebben voor interactie en bewuste keuzes. Wat willen we bereiken en welke vorm van participatie past hierbij het best? Participatie is namelijk ook maatwerk op verschillende schaalniveaus. Waar het Rijk bezig is met een nationale omgevingsvisie en de provincies in 2021 haar provinciale omgevingsvisie gereed moeten hebben, krijgen gemeenten meer tijd om een visie te schrijven. Een omgevingsvisie wordt gemaakt voor de hele gemeente.[4] Dat is een schaalniveau dat, bijvoorbeeld voor gemeenten met meerdere kernen, vraagt om een aanpak waarbij de herkenbaarheid voor bewoners op het niveau van de dagelijkse leefomgeving centraal staat. Het werkt goed om gebiedsgerichte sessies te organiseren. Zet iedereen samen aan tafel voor een goed gesprek: bewoners, ondernemers, instituties, ambtenaren en bestuurders. Betrek iedereen bij het maken van keuzes.

Inspiratie uit de pilots

Haak met je omgevingsvisie zo veel mogelijk aan op bestaande gremia of lopende trajecten. Je hoeft niet altijd vanaf scratch te beginnen. Staphorst kon bijvoorbeeld de recente dorpenvisie voor de kern IJhorst in zijn geheel overnemen. Op die manier is de betrokkenheid van het dorp en de herkenbaarheid van de opbrengst van het participatietraject geborgd. Transparantie voor iedereen en een goede terugkoppeling zijn hierbij belangrijk.



Tip

De Inspiratiegids Participatie biedt inspiratie uit praktijkverhalen van andere professionals, tips voor het oplossen van dilemma's en suggesties voor interactie-instrumenten. Je vindt de inspiratiegids op aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatiegids

In- en uitzoomen om inwoners betrokken te houden

Interview Anke van der Leek-Krieger, gemeente Alphen aan den Rijn

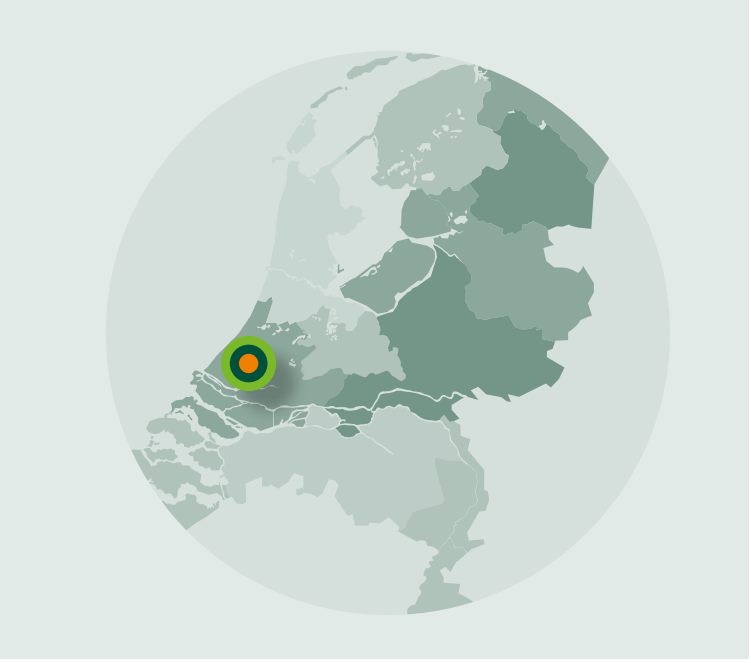
Participatie is hard werken en vraagt andere vaardigheden van ambtenaren. Alphen aan den Rijn benutte verschillende kanalen om met inwoners in contact te komen en bouwstenen te verzamelen voor de omgevingsvisie. Het begon met een traject binnen de organisatie om ook daar betrokkenheid te creëren. 'Dertig collega's waren zo stoer om bij inwoners op de koffie te gaan, ook mensen die normaal gesproken met heel andere onderwerpen aan de slag zijn', vertelt Anke van der Leek, procesmanager implementatie Omgevingswet bij de gemeente. Nu bekijken we of de nieuwe werkwijze te verankeren is in de werkprocessen.

Hoe hebben jullie die collega-ambtenaren zo ver gekregen dat ze dat gingen doen?

'We zijn al langer bezig met een systeem om de unieke waarde en de kracht van onze gemeente in kaart te brengen. Er zijn inspirerende lezingen gehouden, brainstormsessies georganiseerd en we hebben elementen uit diverse beleidsdocumenten samengevoegd. Dat heeft geleid tot een waardepropositie: een foto van de huidige waarden in Alphen aan den Rijn. Vervolgens zijn we gaan kijken welke waarden het belangrijkst zijn en welke het meest kwetsbaar. Want daarin moet je je energie steken. Dat hebben we via het digitale Alphenpanel voorgelegd aan ruim 700 mensen. De resultaten zijn via een roadshow gepresenteerd aan alle ambtenaren, tijdens korte bijeenkomsten op de verschillende verdiepingen van het gemeentehuis. Daar hebben we ook gevraagd of mensen wilden meedoen met de koffiegesprekken bij bewoners. Dertig collega's hebben zich hiervoor opgegeven.'

Wat gingen die collega's precies doen?

'De insteek van onze participatieweek in oktober 2017 was 'U bent aan zet'. U zet koffie, wij nemen koekjes mee en samen voeren we een goed gesprek over de leefomgeving. De collega's kregen een globale vragenlijst. Ze moesten zelf de vertaalslag maken naar de taal van hun gesprekspartners. Beleidstaal als 'bouwen in de stadsranden' zegt niet zo veel. Dat moesten ze dus uitleggen. Uiteindelijk zijn er 75 gesprekken gevoerd; dat duurde dus langer dan die ene week. Uit de evaluatie bleek dat de collega's het erg leuk vonden om te doen, maar ook spannend om op gesprek te gaan bij wildvreemden. Toch willen de meesten meedoen aan een eventueel vervolgtraject. Het vraagt wel andere competenties en daarom is er bij een verder vervolg behoefte aan gesprekstrainingen.'



Hoe hebben jullie de inwoners gevonden voor die gesprekken?

'We hebben een oproep gedaan via de normale wegen, dus via een advertentie en berichten op de website. Dat levert mensen op die zich sowieso al betrokken voelen. Daarnaast hebben de collega's van andere afdelingen gesprekken gevoerd met mensen uit hun eigen omgeving, dus buren of kennissen van de sportclub enzo. Daardoor werd de groep al een stuk breder.'

75 gesprekken is veel maar nog lang niet representatief?

'Dat klopt en dat was ook niet het uitgangspunt. We hebben het aangevuld met informatie uit het Alphen-panel en we hebben de app Locali gebruikt. Dat is een heel laagdrempelige manier om vragen aan inwoners voor te leggen. Via die app zijn er 1.800 reacties ingestuurd. De app is gekoppeld aan een postcode, dus daarmee kun je heel gericht vragen stellen op wijkniveau. We willen Locali ook voor andere onderwerpen gaan inzetten. Bewoners kunnen trouwens ook zelf initiatieven in die app zetten en daarvoor likes werven.'

Wat heeft jullie participatietraject opgeleverd?

'Behalve de betrokkenheid van collega's hebben we bouwstenen verzameld voor de omgevingsvisie. Die hebben we aan het college gepresenteerd. Betaalbaar wonen is bijvoorbeeld heel belangrijk en daarvoor heb je voldoende aanbod nodig. Groen en water in de wijk zijn ook van belang. De discussie gaat komend jaar over de vraag waar je nieuwe woningen binnen de gemeente kunt realiseren. Een ruime meerderheid wil ook alternatieve energiebronnen, maar als ze in de directe woonomgeving komen is men minder enthousiast. Daarin zit dus een tegenstrijdigheid.'

Hoe gaan jullie hiermee verder?

'We houden de mensen waarmee we nu in contact zijn op de hoogte van het verloop, zodat ze betrokken blijven. Bestuurlijk gaan we een luwe fase in vanwege de gemeenteraadsverkiezingen. Maar dat geeft ons ruimte om te experimenteren met de nieuwe manier van werken. We willen een initiatief gaan benaderen vanuit de geest van de Omgevingswet, om echt te ervaren wat er allemaal bij komt kijken. Door er samen met stakeholders mee aan de slag te gaan, creëer je over en weer meer begrip. We gaan het komend jaar aan de slag met een aantal kleine concrete experimenten, waarbij we bewoners uit de directe omgeving betrekken. Die experimenten linken we dan later weer aan de grote paraplu van de omgevingsvisie. Het is dus een kwestie van constant in- en uitzoomen, om bewoners niet kwijt te raken in het proces. Het is onze taak om daarbij de regie te houden.'

Alphen aan den Rijn doorliep in 2017 een participatietraject om te komen tot een omgevingsvisie. Op basis van de bouwstenen die daaruit voortkwamen, wordt een visie opgesteld. Die zal eind 2018 gereed zijn. De huidige raad heeft aangegeven dat de nieuwe gemeenteraad de omgevingsvisie moet vaststellen.

2

Werk aan een integrale visie én versnel op urgente thema's zoals de energietransitie

Opgave

De Omgevingswet stelt dat een omgevingsvisie een strategische visie voor de lange termijn moet zijn, die betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving. De wet vraagt om integraliteit, heeft als uitgangspunt decentraal tenzij, en heeft als doel de inzichtelijkheid te verbeteren en alleen te regelen wat nodig is om de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen c.q. te ontwikkelen. Aan de andere kant zijn er krachten rond een urgente opgave, zoals de energietransitie. Daarin komt steeds vaker de roep naar voren om regie en sturing van bovenaf om zo de doelstellingen te halen. Een roep om meer sturing vanuit de overheid.

Kansrijke aanpak

Het werken aan een integrale visie levert vragen op: hoe gaan we daarin om met thema's zoals de energietransitie, waarbij een enorme urgentie wordt gevoeld? Werkt een integrale aanpak dan niet nodeloos vertragend, terwijl hier juist versnelling is gewenst? Bij het werken aan een integrale visie bestaat de neiging om alles uitgebreid te behandelen en alles even belangrijk te maken. Maar integraal werken is vooral zoeken naar slimme verbindingen en heldere keuzes. Die heldere keuzes zijn noodzakelijk om het schijnbare dilemma tussen verbreden en versnellen te tackelen.

Inspiratie uit de pilots

In verschillende pilots werd de sleutel voor het dilemma van integraal werken versus sectoraal versnellen gevonden door de inhoud centraal te stellen. Het proces volgt de inhoud. In Leiden is de energietransitie als uitgangspunt genomen bij het nadenken over de omgevingsvisie. Het proces richting een omgevingsvisie bleek het gesprek over de energietransitie verder te voeden. Een belangrijke opbrengst is dat verschillende opgaven niet lokaal maar regionaal aangepakt moeten worden. In meerdere pilots bracht de keuze voor focus op een beperkt aantal thema's in de omgevingsvisie scherpte. Een team met naast een procestrekker ook een of meerdere inhoudelijke trekkers die samenwerken, heeft bij een dergelijke werkwijze meerwaarde: de een bewaakt de integraliteit en de ander kan inzetten op wat nodig is om te versnellen.



Tip

De handleiding van De Stroomversnelling biedt tips voor gemeenten die vaart willen maken met hun energietransitie en het daarvoor creëren van ruimte in het omgevingsbeleid.
Lees meer op stroomversnelling.nl/omgevingswet

‘Blijf de energietransitie integraal benaderen’

Rondetafelgesprek energie en omgevingsvisie

Dat de energietransitie een grote impact gaat hebben op ons landschap is genoeglijk bekend. Op tal van plekken wordt over die impact nagedacht. Worden er oplossingen verzonnen en projecten opgestart. Tegelijkertijd werken op allerlei plekken in het land mensen aan omgevingsvisies die straks de basis moeten vormen voor het toekomstige omgevingsbeleid van gemeenten, provincies en het Rijk. Tijdens een rondetafelgesprek verkenden we de relatie tussen energie en ruimte en de rol die omgevingsvisies kunnen spelen bij het faciliteren en versnellen van de energietransitie. Het schuurt, maar er worden stappen gezet.

Lange tijd ging het gesprek over de energietransitie vooral over de opgave in plaats van over de weerslag op het landschap. ‘Het onderwerp ruimte lag erg gevoelig bij de mensen die bezig waren met de energietransitie’, vertelt Mijnke van Kleef van de provincie Gelderland. Als coördinator van de pilot energie en ruimte zag ze daarin het afgelopen jaar een verschuiving: ‘Over ruimte mocht niet gesproken worden, want de gedachte was: dan ontploft de boel. Dan gaat het over windturbines, over zonnecollectoren en organiseer je al snel weerstand. Dat is nu wel anders, ruimte staat inmiddels bovenaan de agenda wanneer het over de energietransitie gaat.’

Bewegingen combineren

Energie lijkt soms zelfs dominant in het ruimtelijk beleid, stelt Laura van Rossem, die vanuit de VNG betrokken is bij de pilots omgevingsvisies. ‘De energietransitie wordt dan de belangrijkste opgave waaraan andere thema’s ondergeschikt zijn. Dit terwijl de Omgevingswet nu juist van ons vraagt om anders te kijken.’ Ze neemt twee tegenovergestelde bewegingen waar: ‘Aan de ene kant is er de Omgevingswet die vraagt om integraliteit, decentraliteit en regelluwheid en aan de andere kant zijn er krachten rond de energietransitie die steeds meer vragen om regie en sturing van bovenaf om de doelstellingen te halen. Het combineren van die bewegingen is de opgave.’

‘De vraag is hoe mogelijke wetgeving rond de energietransitie eruit komt te zien, en welke ruimte gemeenten, provincies en Rijk krijgen om het spel met elkaar te spelen’, zegt Van Rossem. ‘Je moet niet aan gemeenten opleggen wat ze moeten doen en ze met regels om de oren slaan. Je moet juist het gesprek voeren, de opgave agenderen en het urgent maken. Neem mensen mee in het verhaal.’



Energie als uitgangspunt

Is de omgevingsvisie daar het beste vehikel voor? Fred Goedbloed, die vanuit de gemeente Leiden samen met negen gemeenten werkt aan een omgevingsvisie voor de regio Hart van Holland, ziet daarvoor veel kansen. 'Wij hebben de energietransitie als uitgangspunt genomen bij het nadenken over de omgevingsvisie. Juist omdat daar nog geen ideeën over bestonden en we dus een goed gesprek konden voeren zonder de last van bestaande wensen, plannen en posities.'

Het proces richting een omgevingsvisie blijkt het goede gesprek over de energietransitie verder te voeden. 'Door de opgave te onderzoeken via ruimteateliers maak je de gevolgen inzichtelijk. Dat is in Gelderland heel waardevol gebleken', zegt Mijnke van Kleef. Goedbloed: 'In de ruimteateliers die wij hielden, hebben we de opgave om energieneutraal te worden en de impact daarvan voor de regio verkend. Dan praat je ineens over het plaatsen van 700 windmolens in plaats van 10. Dat is tenminste een gesprek, dan ontstaat het gevoel: shit, hier moeten we iets mee. Ook het inpassen van benodigde nieuwe boven- en ondergrondse infrastructuur is een grote opgave. De integrale aanpak van de Omgevingswet biedt hiervoor veel mogelijkheden.'

Draagvlak creëren

Mark Kemperman ziet het belang van het proces van de omgevingsvisie, maar twijfelt of de omgevingsvisie het ultieme vehikel is voor de energietransitie. Vanuit de provincie Gelderland is hij zowel betrokken bij de provinciale omgevingsvisie als bij het team dat zich bezighoudt met de energietransitie. 'Gaan we grote bedrijven sturen via een lokale omgevingsvisie? Die maken internationale afwegingen, dus dat vraagt om internationale afspraken. Bovendien is het voor de energieopgave cruciaal om draagvlak te creëren. Gaat iemand buiten de politiek en de ambtenarij die omgevingsvisie zien? Moeten we niet vooral het maatschappelijke debat voeren, moeten mensen niet juist kennis nemen van de opgave via spotjes, via het journaal, via kranten?'

'Je moet draagvlak organiseren,' valt Laura van Rossem hem bij, 'maar ook de governance is belangrijk. Hoe gaan we het als gemeenten, provincies en Rijk samen organiseren?' Daarbij is ook de samenhang tussen verschillende trajecten van belang. Kemperman: 'Hoe sluiten omgevingsvisies aan op energieakkoorden, of op wat de industrie doet? Dat gesprek moeten we nu voeren en dat is nog heel spannend. Hoe verhouden de regionale energiestrategieën zich bijvoorbeeld tot de nationale omgevingsvisie?' 'Daar wordt, as we speak, aan gewerkt', antwoordt Van Rossem.

Integrale benadering

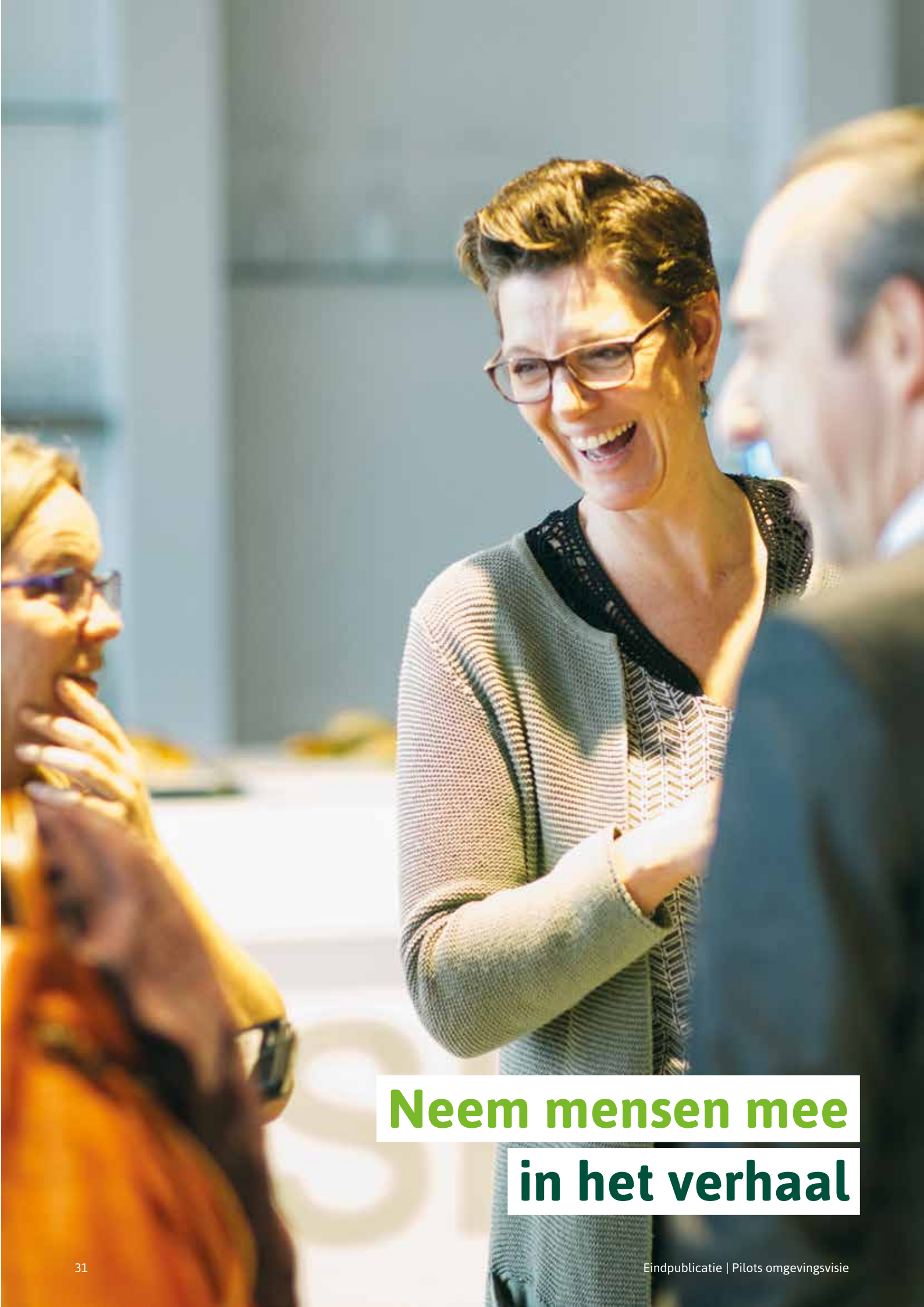
De Omgevingswet vraagt bovendien om integraliteit: energie is niet de enige opgave die moet landen in een omgevingsvisie. 'We hebben in Leiden de energietransitie als vertrekpunt genomen, maar we kijken naar veel meer', zegt Fred Goedbloed. 'Het gaat over groen, water, mobiliteit, wonen, al die kaartlagen moeten straks over elkaar gaan vallen. Tijdens het traject van de omgevingsvisie leerden we dat er veel meer raakvlakken zijn tussen opgaven en sectoren dan gedacht. Dat vraagt op allerlei terreinen om het opdoen van meer kennis. Neem bijvoorbeeld het bouwen van duizenden woningen op plekken waar de bodem aan het dalen is. Hoe is het mogelijk dat we dat nog steeds doen?' »

Laura van Rossem: 'We trappen allemaal in de valkuil om sectoraal te kijken, maar de omgevingsvisie vraagt om heel andere gesprekken. Het gaat niet om het verdedigen van het eigen belang, maar om het voeren van de dialoog. Dat kost echt veel tijd.'

Gezamenlijke taal

De omgevingsvisie is misschien niet zaligmakend voor de energietransitie. Maar het is wel een belangrijk instrument bij het verkennen van de opgave, de relatie met andere opgaven, het opdoen van kennis en het voeren van het gesprek tussen ambtenaren, bewoners en experts. Daarbij is er volgens Kemperman nog wel behoefte aan een gezamenlijke taal, bijvoorbeeld via een nationaal programma energie. 'We praten nu soms nog langs elkaar heen. Om vooruit te komen moeten we zowel lokaal, regionaal als nationaal hetzelfde gesprek gaan voeren.' Met die wens is Van Rossem het eens, maar ze besluit met een hartekreet: 'De energiemensen denderen nu soms wel heel hard door. Dat is begrijpelijk gezien de immense opgave, maar gebruik de Omgevingswet en de omgevingsvisies om vorm te geven aan de dialoog, en om verbinding te maken met andere thema's. De energietransitie mag geen technische exercitie worden waarbij burgers het onderspit delven.'

Bij dit rondetafelgesprek waren aanwezig: Mark Kemperman (Provincie Gelderland), Mijnke van Kleef (Provincie Gelderland), Fred Goedbloed (Gemeente Leiden) en Laura van Rossem (VNG). Het gesprek vond plaats onder leiding van Brechtje van Boxmeer en Robbin Knuivers (RUIMTEVOLK).



Neem mensen mee in het verhaal

3

Zorg ervoor dat de omgevingsvisie flexibel, wendbaar en actueel blijft

Opgave

Een goede omgevingsvisie belandt niet in een la, maar is een levend document. Doorlopende actualisatie van de omgevingsvisie en omgevingsverordening past bij de veranderende wereld van nu. En bij de actieve en adaptieve rol die overheden daarin willen spelen. Dat maakt een omgevingsvisie een bijzonder beleidsdocument.

Kansrijke aanpak

Permanent bèta is een uit de softwarewereld afkomstige term die goed van toepassing is op een omgevingsvisie. Bij software betekent bèta dat een bepaald programma nog niet af is, maar wel alvast gebruikt kan worden. Toegepast op de omgevingsvisie, maakt dat van omgevingsbeleid een continu proces: er wordt constant gewerkt aan een update van de omgevingsvisie. Het vaststellen van een omgevingsvisie is hierin een momentopname, want ook onze leefomgeving zelf is permanent bèta. De beleidscyclus van de Omgevingswet is een cyclus waarin we samen aan de 'verbetering' van de leefomgeving werken.

Inspiratie uit de pilots

Er kan worden geleerd van voorlopers zoals de provincie Gelderland. In 2017 werd daar de in 2014 vastgestelde omgevingsvisie en omgevingsverordening tegen het licht gehouden. Er lag een goede basis, maar de provincie wilde haar visie en verordening doorontwikkelen. Om actueel, flexibel en wendbaar te blijven en de visie meer slagkracht te geven, bleek focus nodig. Daarom is gekozen voor het opnemen van focusopgaven in de omgevingsvisie, die langjarig, grensoverschrijdend en koersbepalend zijn. De focusopgaven lopen als een rode draad door de kerntaken van de provincie en worden verder uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's. Door de bijbehorende regels in de verordening blijft de visie verbonden met de uitvoering.

Een ander voorbeeld is de werkwijze van de provincie Zuid-Holland. Daar wordt elke keer gekozen om alleen het deel van de omgevingsvisie te verversen dat nodig is. Zuid-Holland werkt met een modulaire aanpak, waarbij het omgevingsbeleid continu in ontwikkeling is. Het is daarmee mogelijk om iedere PS-vergadering een zogenaamd 'was-wordt-besluit' te nemen. Daarmee wordt de visie geactualiseerd. Hiermee komt een einde aan de huidige dubbele besluitvorming van (sectorale) beleidstrajecten die daarna nog eens een keertje planologisch-juridisch verankerd worden. Letten op wat nodig is om te versnellen.

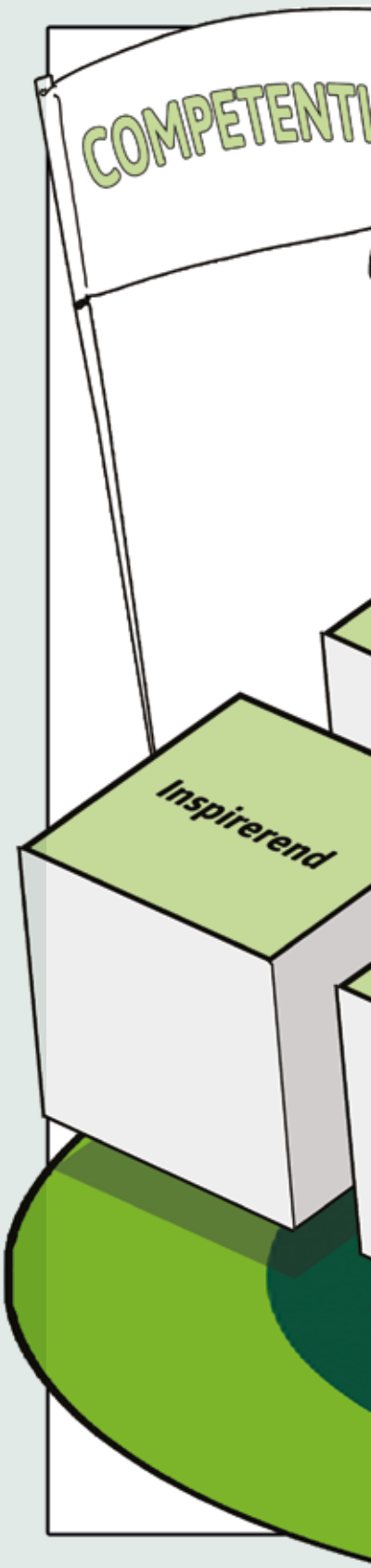


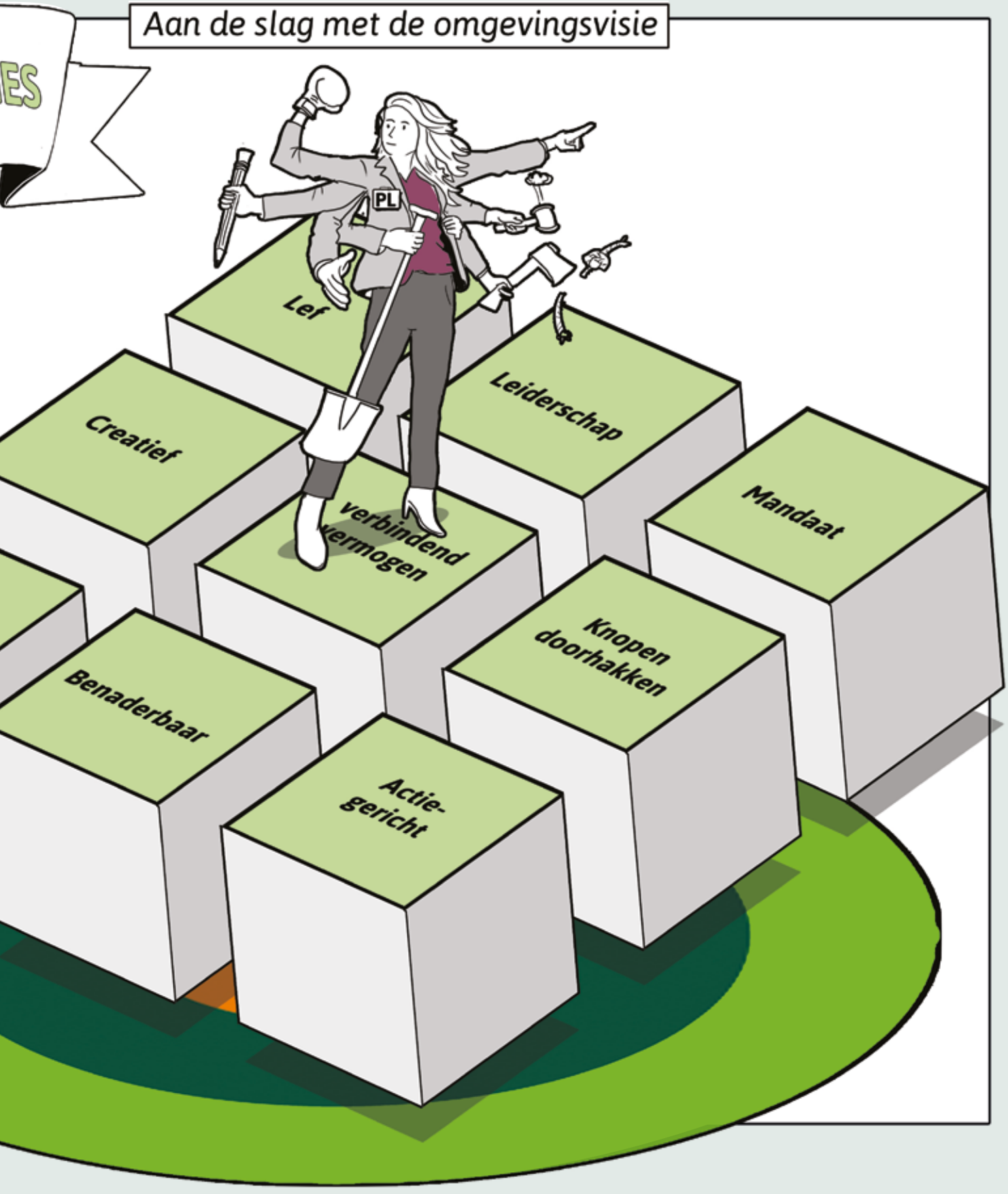
Tip

Lees meer over de doorontwikkeling van de omgevingsvisie van Gelderland op gelderland.nl/omgevingsvisie.

Competenties

Integraal werken. Pro-actief met oog voor alle belangen. Werken aan een omgevingsvisie, in de geest van de Omgevingswet, is geen sinecure. Het vraagt van de betrokken ambtenaren een andere houding en ander gedrag. De Ambtenaar 3.0 wordt hij ook wel genoemd, deze ambtenaar die klaar is voor de nieuwe tijd. Wie kijkt naar de vaardigheden die noodzakelijk zijn om een omgevingsvisietraject tot een goed einde te brengen, denkt soms wel eens dat we zoeken naar het schaap met de vijf poten. Maar door het hele land zijn er toppers hard aan het bewijzen dat ze bestaan.




Aan de slag met de omgevingsvisie
PL
Lef
Leiderschap
Creatief
verbindend vermogen
Mandaat
Knopen doorhakken
Benaderbaar
Actie-gericht

Maak de opgaven die op regionale schaal spelen concreet en laat deze doorwerken in de lokale omgevingsvisie

Opgave

De wederzijdse afhankelijkheid van stad en regio staat bij regionale partijen scherp op het netvlies. Opgaven zoals de bodemdaling, de woningmarkt en de energietransitie overstijgen het niveau van een gemeente. Dat vraagt om samenwerking. Om coöperatie in plaats van competitie. En om complementariteit in plaats van compleetheid.

Zeker op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie wordt steeds vaker op regionale schaal samengewerkt. Deze thema's staan tevens op de agenda om integraal in de visie opgenomen te worden. Bouwen aan regionale netwerken en het bouwen aan een gezamenlijke agenda is een belangrijke voorwaarde voor het opstellen van een omgevingsvisie. De eerste stap om dat te kunnen doen, is bepalen wat je op regionale schaal wil oppakken en wat lokaal.

Inspiratie uit de pilots

De regio Parkstad Limburg heeft veel ervaring met regionaal samenwerken. Hier werken de gemeenten samen aan een overzicht van de regionale transitieopgaven. Ook in andere regio's, zoals de Achterhoek, wordt ervoor gekozen om enkele thema's op regionale schaal op te pakken. Dit kan leiden tot een regionaal fundament voor de lokale omgevingsvisie. Dit kan ook vorm krijgen als een regionale oplegger, eventueel in de vorm van een programma. Belangrijk startpunt voor een dergelijke aanpak is inzicht in het regionale systeem: hoe hangen de transitieopgaven op regionale schaal samen? Door dit als regio in beeld te brengen, worden de regionale opgaven scherper.

Tip

In Parkstad Limburg is onder de noemer PALET (Parkstad Limburg Energie Transitie) de gezamenlijk ambitie van de Parkstadgemeenten om in 2040 energieneutraal te zijn uitgewerkt, op regionaal niveau, met een doorvertaling naar de gemeenten. Deze werkwijze wil Parkstad Limburg als voorbeeld gebruiken voor haar aanpak van de omgevingsvisie.

parkstad-limburg.nl/2017/02/20/palet-voorbeeld-voor-nederland/

Opgaven houden zich niet aan gemeentegrenzen

Rondetafelgesprek regionale samenwerking

Kan de omgevingsvisie fungeren als vliegwiel voor regionale samenwerking? Hoewel gemeenten formeel verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een omgevingsvisie, kiezen enkele regio's voor gezamenlijke visieontwikkeling. Wat zijn de eerste ervaringen? Deelnemers aan een rondetafelgesprek noemen het een zoektocht. Maar de regio passeren bij de omgevingsvisie, dat zou echt een gemiste kans zijn.

Zeven gemeenten in de Achterhoek werken samen aan een regionale omgevingsvisie. 'We willen de omgevingsvisie inzetten om de regionale samenwerking een impuls te geven', zegt Martine Arts van gemeente Oude IJsselstreek. 'De intentie is uitgesproken op bestuurlijk niveau, maar hoe doe je het dan? Dat is nog een zoektocht.' Eerder al stelden Ondernemers, Onderwijs en Overheid (de drie O's) samen de regionale agenda Achterhoek 2020 op. Dat lijkt een mooi startpunt voor een omgevingsvisie. 'We zijn op zoek naar thema's en hapklare brokken om op regionaal niveau op te pakken.'

Ook in de regio Hoeksche Waard (vijf gemeenten met in totaal circa 85.000 inwoners) is gekozen voor samenwerking aan een omgevingsvisie. Jaap Groeneweg: 'In 2017 hebben we een gebiedsagenda opgesteld die we nu gaan vertalen in thema's voor de omgevingsvisie. Daarbij zien we verschillende niveaus: de dorpen, de regio en bovenregionaal. De grote vraag is hoe we die aan elkaar gaan knopen. Dus hoe verhoudt bijvoorbeeld de energietransitie op regionale schaal zich tot het behoud van de identiteit van de dorpen.'

Juiste schaalniveau

Martin Aarts is vanuit het ministerie van BZK betrokken bij het opstellen van de NOVI, de nationale omgevingsvisie. Hij ziet grote verschillen tussen regio's en die moet je koesteren vindt hij. 'Regio's zijn interessant omdat ze gezamenlijk iets willen. Ze vinden elkaar op daadkracht en identiteit.' Ook Sjors de Vries gelooft in de kracht van de regio. 'In het licht van de grote opgaven die voorliggen, zoals demografische transities, energietransitie, klimaatadaptatie, woningmarkt, innovatie en inclusieve samenleving, is de regio het juiste strategische schaalniveau.' 'Dat is ook de reden dat we er bewust voor hebben gekozen om regio's te laten meedraaien bij de pilots', zegt Irma Dekker, opdrachtgever van de pilots vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

De regio lijkt voor veel thema's in een de omgevingsvisie de juiste schaal. Toch heeft de regio formeel geen rol in de Omgevingswet. Bovendien is het een verwarrende term, want wat is eigenlijk een regio? Irma Dekker: 'De veiligheidsregio's, de indelingen van GGD, omgevingsdiensten en waterschappen; alle partijen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving zijn net anders ingedeeld en georganiseerd. En dan zijn er nog de arbeidsmarktregio's, ingestoken vanuit het

sociaal domein. Het is interessant om te kijken hoe je die kunt laten aansluiten bij de omgevingsvisie.'

Gemeenschappelijk verhaal

Sjors de Vries: 'Het gaat erom of je als regio een gemeenschappelijk verhaal en ambitie hebt. Het gedeelde eigenbelang onderzoekt. In de Achterhoek is dat bijvoorbeeld de economische binding, in Parkstad speelt de urgentie van krimp.' 'Maar het verhaal hoeft niet altijd een bedreiging te zijn', vult Irma Dekker aan. 'In Food Valley is de samenwerking ontstaan vanuit kansen.'

'Het waarom van de samenwerking moet duidelijk zijn', vat Jaap Groeneweg samen. 'Zo'n verhaal helpt om de samenwerking goed bij de bestuurders onder de aandacht te brengen.' Hij pleit ervoor om de gespreksonderwerpen te verbreden. Dus niet praten over de sectorale zaken, maar meer op thema's. 'Dan gaat het bijvoorbeeld niet om cijfertjes voor woningbouw, maar over vitaliteit van de regio. Dan kom je uiteindelijk ook uit bij de woningbouw, maar wel via een andere route.'

Kansrijke thema's

Naast al die thema's zijn er ook nog verschillende governancevormen voor de regio's. Marcel Boogers, hoogleraar Innovatie en Regionaal bestuur aan de Universiteit Twente, signaleerde een interessante paradox: hoe formeler georganiseerd, hoe minder er inhoudelijk tot stand komt. De meest succesvolle regio's zijn de minst formele. Daarbij komt dan nog de bestuurscultuur: bestuurders moeten de samenwerking écht willen.

Martine Arts vertelt hoe lokale raadsleden en bestuurders uit de Achterhoek worden meegenomen bij de visieontwikkeling: 'We nodigen hen uit bij bijeenkomsten, juist ook in andere dorpen. Het inzicht groeit dat je elkaar regionaal nodig hebt. Zo kun je stap voor stap een visie optuigen. Je hoeft niet alles samen te doen. Het is de kunst te zoeken naar de thema's die wel regionaal kansrijk zijn.' Ze noemt een voorbeeld: 'Stel een bedrijf voor Smart Industry wil uitbreiden, maar de gemeente waar ze gevestigd is zit al aan zijn taks, dan moet het aantal vierkante meters in een andere gemeente worden afgeboekt. Als je daarbij kunt terugvallen op keuzes in een regionale omgevingsvisie, dan heeft dat echt wel een meerwaarde.'

Drie O's

Samenwerking met de formele bestuurlijke lagen is nog niet genoeg om te komen tot een gedragen omgevingsvisie. De Triple Helix – de drie O's van Overheid, Onderwijs en Ondernemers – is juist op regionale schaal van belang. Tegelijkertijd wil je het overleg overzichtelijk houden. Er zijn veel varianten mogelijk. Regio Parkstad maakt een regionale oplegger bovenop de omgevingsvisie van de acht gemeenten. Bij de energietransitie doen ambtenaren uit de gemeenten in de regio al ervaring op met broedkamers waarin zij met expertise van buitenaf werken aan een gezamenlijke visie. Ook de voortgang monitoren ze in regionaal verband. Diezelfde strategie gebruikt Parkstad voor de omgevingsvisie.

Ook in de regio rondom Leiden zijn de ervaringen met een regionale energiestrategie reden om ook de omgevingsvisie op die schaalgrootte op te pakken. »

Door de eerdere brede samenwerking is het onderling vertrouwen toegenomen. In de agenda Achterhoek 2020 hebben ondernemers en onderwijs al afspraken gemaakt over lesprogramma's en werkplekken voor afgestudeerden. Met een gemeenschappelijke regionale omgevingsvisie kan dat verder worden uitgebouwd.

Om de samenwerking van de drie O's te intensiveren, organiseert het programma Aan de slag met de Omgevingswet LivingLabs. Hierin experimenteren onderwijs, ondernemers en overheid met de Omgevingswet. De opgedane kennis wordt onder andere gebruikt voor de ontwikkeling van opleidingen. Het eerste LivingLab was een samenwerking van Saxion Hogeschool met overheden en ondernemers in regio Twente.

Regiodeals

Regionale samenwerking werkt vooral als partijen concreet aan de slag gaan, stelt gespreksleider Jeroen Niemans (RUIMTEVOLK). Interessant zijn daarbij de ontwikkelingen met de regiodeals, waar afgelopen jaar aan is gewerkt. Op specifieke thema's zoeken regio's de samenwerking, van waaruit ondersteuning door het Rijk wordt gezocht. Bijvoorbeeld met financiering of juist met iets lossere regelgeving. Zo'n deal maakt het concreter, 'Want met een visie kun je geen deal sluiten', stelt Martin Aarts.

Regelmatig valt de term 'zoektocht' tijdens het rondetafelgesprek. En dat is geen schande, want niet voor niets waren de gesprekspartners betrokken bij de pilots omgevingsvisie. Daarbij mag je leren en proberen. Over de meerwaarde van de regionale schaal is dan ook nog lang niet alles is gezegd. 'De Omgevingswet is een mooi momentum om de samenwerking te verkennen', besluit Sjors de Vries. 'Het is een enorme gemiste kans als je het niet gebruikt om elkaar op te zoeken. Je zult zien dat voor veel opgaven de sleutel voor de oplossing aan de andere kant van de gemeentegrens ligt.'

Bij dit rondetafelgesprek waren aanwezig: Martine Arts (gemeente Oude IJsselstreek, regio Achterhoek), Jaap Groeneweg (regio Hoeksche Waard), Martin Aarts (NOVI), Irma Dekker (programma Aan de slag met de Omgevingswet) en Sjors de Vries. Het gesprek vond plaats onder leiding van Jeroen Niemans.



‘Regio’s vinden elkaar op daadkracht en identiteit’

5

Bied met de omgevingsvisie een heldere basis voor beleidskeuzes

Opgave

Onder de Omgevingswet ontstaat voor overheden meer ruimte om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de leefomgeving. Om de ambitie van minder regels en overzichtelijke regelgeving waar te kunnen maken, is een helder kader nodig om zo op een transparante manier afwegingen te kunnen maken. De wijze waarop je je ambities wilt behalen, en dus de manier van handelen binnen je kader, komt tot uitdrukking in de wijze waarop je doelen wilt behalen, met of zonder regels. En de ruimte die je in deze regels geeft.

Kansrijke aanpak

Het streven om de afwegingsruimte voor lokale overheden anders vorm te geven, vraagt iets van het omgevingsbeleid in het algemeen, en de omgevingsvisie in het bijzonder: de omgevingsvisie moet een basis bieden om afwegingen te kunnen maken. In wisselwerking met het omgevingsplan. Dat vraagt om een overzichtelijke set keuzes in de omgevingsvisie, waarmee zorgvuldig afgewogen en goed onderbouwde beslissingen kunnen worden gemaakt over onze fysieke leefomgeving. Op basis daarvan is een transparante wijze van bestuurlijke en politieke besluitvorming mogelijk. Het maken van een dergelijk afwegingskader is een onderdeel van het omgevingsvisieproces.

Het is een methodiek om harde en zachte waarden op een gelijkwaardige manier tegen elkaar af te wegen. Een afwegingskader toetst of ontwikkelingen en initiatieven passen bij het gewenste eindbeeld en kan helpen om ontwikkelingen en initiatieven te verbeteren, doordat inzichtelijk wordt op welke punten (thema's/waarden) de score onder de maat is.

Inspiratie uit de pilots

In Leiden bleek dat het werken aan een afwegingskader tijdens het maken van een omgevingsvisie helpt het om beleidsopties beter in beeld te krijgen. En om de agendapunten te concretiseren en te adresseren (op de verschillende schaalniveaus) zodat een weging mogelijk wordt. De les daarbij is dat een goed afwegingskader de ruimtelijke afwegingen inzichtelijk en toetsbaar maakt, en dat het ook de sociaal-maatschappelijke tegenstellingen en de daarbij horende afwegingen in beeld brengt. Door te toetsen aan de praktijk wordt inzichtelijk in hoeverre de omgevingsvisie een helder afwegingskader biedt. In Zwolle en in Staphorst hebben ze, om te testen of de omgevingsvisie voldoet, botsproeven gedaan met een concreet vraagstuk: hoe gaan we met deze vraag om? Biedt de omgevingsvisie voldoende houvast voor een onderbouwde keuze?



Tip

Een werkwijze die kan helpen bij het samenstellen van een goed afwegingskader is de waardenbenadering. Kijk voor meer informatie op waardenbenadering.nl.

Sectorale systemen zijn hardnekkig

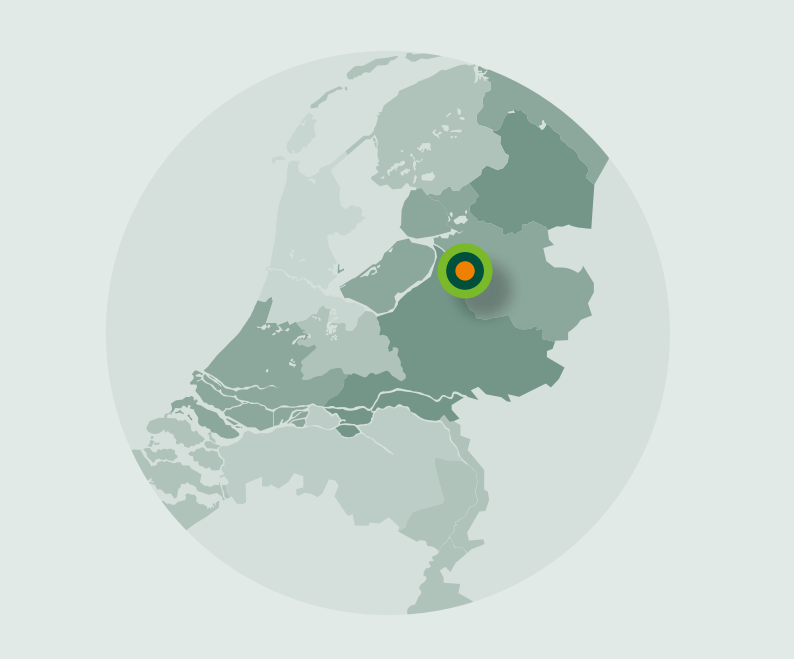
Interview Saskia Engbers, gemeente Zwolle

Hoe maken we goede, slimme en efficiënte verbindingen tussen de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet? Met die concrete leervraag heeft Zwolle zich aangemeld voor de pilots omgevingsvisie. Het antwoord op de vraag is nog niet zo eenvoudig, vertelt Saskia Engbers, inhoudelijk trekker van de omgevingsvisie. 'Voordat je de discussie kunt voeren over wat je in je omgevingsvisie zet en hoe je de doorwerking naar een omgevingsprogramma maakt, moet je weten wat dat inhoudt. En daarover staat bijna niets in de wet.'

Dit geleerd hebbende, hoe zien jullie de verhouding tussen visie, plan en programma?

'In de omgevingsvisie wordt beschreven wat de gemeente wil bereiken, welke maatschappelijke opgaven er zijn en welke ambitie ze heeft over de volle breedte van de fysieke leefomgeving. In een omgevingsplan neem je de regels op die nodig zijn voor het realiseren van deze doelstellingen. In een programma kunnen we ook andere maatregelen opnemen, zoals fysieke maatregelen. Of een subsidieregeling om initiatieven die aan de doelen bijdragen te ondersteunen. Wij wilden in de pilot onderzoeken waar onze omgevingsvisie precies ophoudt en waar het programma begint, maar zo ver zijn we nog niet. We zijn nu bezig met het plan van aanpak voor een tweede deel van de omgevingsvisie waarin we dat gaan vastleggen.'

'Met een omgevingsprogramma kun je veel kanten op'



Wat betekent het werken aan de omgevingsvisie binnen jullie organisatie?

‘Het lijkt in eerste instantie vrij abstract, maar de nieuwe instrumenten hebben vergaande consequenties voor de manier van werken. Daarom is het goed om in een vroeg stadium te werken aan bewustwording van de consequenties. De Omgevingswet vergt echt een complete omwenteling in het denken van een organisatie. Het is ingewikkeld en het gaat tegen bestaande systemen in. We zijn in Zwolle al volop aan de slag met bijvoorbeeld de herijking van het begrotingssysteem. Een omgevingsvisie opstellen is veel meer dan het maken van een boekwerkje. Het is een iteratief proces, waarbij je steeds weer moet kijken wat de consequenties zijn voor de organisatie. Stapje voor stapje neem je beslissingen.’

Wat is er dan zo anders?

‘In de omgevingsvisie komen allerlei dingen samen die voorheen op sectoraal niveau werden geregeld. We praten dus niet meer over een woningbouwopgave, maar over de transformatieopgave. Daarbij gebruiken we de groei van de stad om deze maximaal te vernieuwen. Het realiseren van woningen wordt dan bijvoorbeeld verbonden aan andere doelstellingen zoals klimaatadaptatie en energietransitie. Met de nieuwe integrale ambities kun je niet meer excelleren op alleen het bouwen van aantallen woningen. Het vraagt om een continue doorontwikkeling van jezelf en van je collega’s.’

Wat hebben jullie nodig om een stap verder te komen?

‘We hebben behoefte aan praktische handreikingen, liefst met concrete voorbeelden om de abstracte materie duidelijker te krijgen. Niet alleen voor de koplopers die er binnen een gemeente al mee aan de slag zijn, maar vooral ook voor andere collega’s. Diezelfde zoektocht waar we op gemeentelijk niveau mee bezig zijn, speelt bij provincies en Rijk. Ook daar is het een worsteling hoe je het externe traject met je belangrijkste stakeholders tegelijk combineert met een interne slag in integraal werken. Het is belangrijk dat we die ervaringen met elkaar delen, zodat de omgevingsvisies en de uitwerkingen daarvan bij verschillende bestuurslagen elkaar verstevigen. We moeten met zijn allen die slag maken.’

De gemeenteraad van Zwolle heeft 30 oktober 2017 het eerste deel van de Omgevingsvisie Mijn Zwolle voor morgen vastgesteld. Hierin staan de kernopgaven en de ambities. Nu wordt er gewerkt aan een plan van aanpak voor het tweede deel, waarin duidelijkheid moet komen over de samenhang en de doorwerking van verschillende instrumenten uit de Omgevingswet.

Maak de overweldigende breedte van een omgevingsvisie behapbaar

Opgave

De omgevingsvisie vervangt diverse bestaande beleidsvisies, zoals de structuurvisie, het waterplan en de natuurvisie, structuurvisie, milieubeleidsplan, het verkeer- en vervoersplan en het waterplan.[5] Maar in de praktijk is er sprake van een veel groter aantal dan vijf beleidsvisies die opgaan in de omgevingsvisie: een enorme stapel sectoraal beleid dat samen moet worden gebracht. Een belangrijk vraagstuk is hoe dit te stroomlijnen, maar tegelijkertijd behapbaar te houden. Bovendien vraagt een omgevingsvisie om een bepaalde mate van 'voorspelbaarheid', zodat het mogelijk is om met andere instrumenten uitvoering te geven aan ambities uit de omgevingsvisie. Het doel daarvan is dat aspecten terugkomen in instrumenten zoals het omgevingsplan, programma, verordening, enz.

Kansrijke aanpak

Een omgevingsvisie moet de volle breedte beslaan en als kader kunnen dienen voor al het sectorale beleid dat ofwel opgaat in de omgevingsvisie, danwel een plek krijgt in een programma. Een eerste stap is om al het sectorale beleid op een rij te zetten. Op basis van dit overzicht moet een analyse worden gemaakt om zo slimme keuzes te maken bij het opstellen van een omgevingsvisie. In Zuid-Holland is gekozen voor een modulaire aanpak waarmee men probeert zowel overzicht te houden als de integraliteit te waarborgen.

Inspiratie uit de pilots

Op meerdere plekken is gekozen om niet alleen een overzicht te maken van wat er aan sectoraal beleid ligt, maar dit ook te testen in een gebiedsgerichte pilot voor een deel van het grondgebied waar de omgevingsvisie moet gaan gelden. In Barneveld wordt gewerkt aan het toegankelijk en inzichtelijk maken van het huidige beleid inclusief schrappen en (deels) herschrijven. Van daaruit gaan ze verder werken aan de omgevingsvisie. Ze maken hierbij gebruik van de lessen die onder andere in de Gemeente Utrecht hiermee opdeed.

[5] De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet stelt dat de volgende bestaande beleidsvisies worden vervangen door de omgevingsvisie:

Gebiedsdekkende structuur-visies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.

Bestaande sectorale planfiguren op provinciaal of op rijksniveau, die in mindere of meerdere mate dezelfde functie kennen, gaan op in de omgevingsvisie. Het gaat dan om het milieubeleidsplan, het strategische gedeelte van het waterplan, het verkeers-en vervoerplan, de structuur-visie en delen van het natuurbeleidsplan (natuurvisie in de voorziene Wet natuurbescherming).

Tip

Op utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/omgevingsvisie/ staat meer informatie over de Utrechtste omgevingsvisie en de totstandkoming hiervan.
Over de Friese aanpak lees je op omgevingslab.fr.

Minder typen & meer praten

Interview Olga Arandjelovic, provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland combineert het provinciale omgevingsbeleid met een organisatieontwikkeling naar opgavegericht werken. 'We willen sowieso een integrale werkwijze want de maatschappij is niet gebaat bij sectoraal beleid', aldus programmamanager Olga Arandjelovic. 'We gebruiken de Omgevingswet als hefboom voor de organisatorische veranderingen die we al in gang hadden gezet. Zelfs als de Omgevingswet wordt uitgesteld, gaan wij daarmee door.'

Kun je iets meer vertellen over de achtergronden van die organisatieontwikkeling?

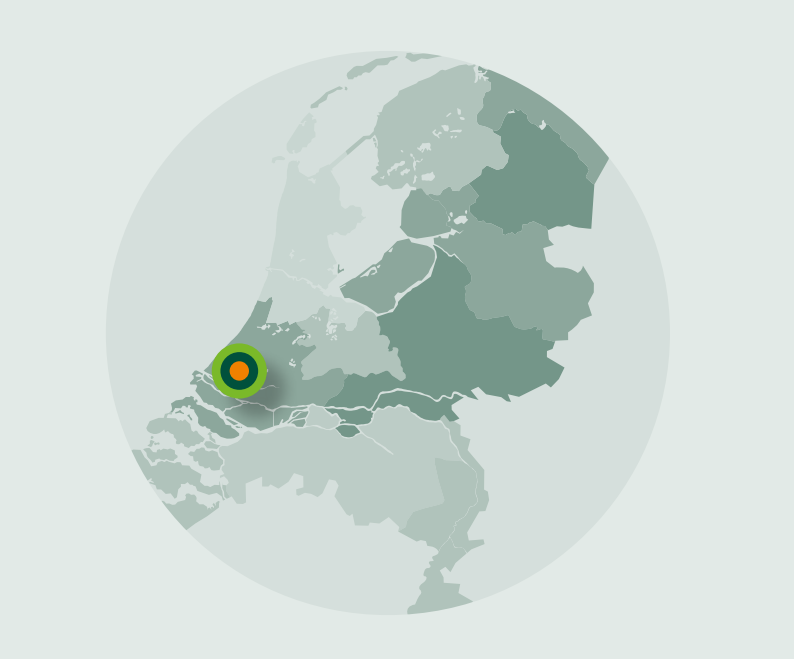
'We zijn nu drie jaar bezig met een organisatieontwikkeling naar opgavegericht werken. We verleggen de focus door te praten over het maatschappelijke vraagstuk en niet over het instrument. De situatie buiten is leidend voor het beleid, maar beleid is geen sluitstuk. Het is het vertrekpunt voor ons handelen. Je moet niet te star in het beleid gaan zitten. In gebieden waar echt iets nodig is, mogen regeltjes geen belemmering vormen.'

Hoe zijn jullie hiermee aan de slag gegaan?

'Om echt integraal te kunnen werken, hebben we alle sectorale beleidsplannen, nota's en programma's bij elkaar gebracht in een digitaal systeem. In feite is het een database met het complete omgevingsbeleid en de onderlinge verbanden. Die database is gevuld door de beleidsmedewerkers zelf. Zij moesten de kern van het beleid samenvatten, met daarbij kort de achtergronden, de uitwerking en de relatie met ander beleid. Er waren tientallen beleidsnota's met veel tekst. Straks staat alles op één plek bij elkaar, scherp geformuleerd en aangeduid op de kaart. Het is feitelijk een grote opschoonoperatie onder de motorkap. Bij de inrichting van het systeem hebben we zoveel mogelijk rekening gehouden met de eisen vanuit het DSO (digitaal stelsel Omgevingswet), voor zover die nu al bekend zijn. Op termijn kan deze database gekoppeld worden aan andere datasets met beleidsinformatie en de begroting.'

Wat gaat het opleveren?

'Met het digitale systeem kunnen we echt integraal gaan werken doordat initiatiefnemers het hele provinciale beleid in één overzicht te zien krijgen. Inmiddels zit al het bestaande beleid in die database en kijken we naar overlappingen en hiaten. We ontdekten bijvoorbeeld dat regels voor regionale waterkeringen op verschillende plekken waren vastgelegd. Maar ook dat beleid om bedrijven met veel waterverbruik te weren nog nergens was verankerd. Die database bevat dus ons complete omgevingsbeleid en dat is altijd klaar en nooit af. Op basis van de ambities



van het bestuur werken we continu aan vernieuwing van beleid. Daarbij maken we geen nieuwe beleidsnota's, maar wijzigingen in het digitale systeem. Zo is het nieuwe beleid direct na besluitvorming vigerend.'

Maar sla je dan geen stappen over op gebied participatie?

Dit speelt allemaal op provinciale schaal, hoe koppelen jullie dit aan de samenwerking met andere overheden? 'Nee de beleidsprocessen gaat nog steeds volgens de regels, maar het eindresultaat is geen nota met veel wollige omschrijvingen. Het resultaat is een gewijzigd item in de database van het omgevingsbeleid. Het beleidsproces loopt dan efficiënter en integraler is de verwachting. Mensen gaan minder typen en meer praten met de buitenwereld. En je neemt de impact op aanpalende beleidsvelden direct mee in de besluitvorming. Voor de vakafdelingen is dat nog wel wennen, want zij kunnen niet meer sec vanuit hun beleidsveld een nota opstellen. Vroeger lag de rol van integraliteit vooral bij de ruimtelijke afdeling, nu speelt dat overal. Naast de compacte beleidsregels in het digitale systeem, kun je natuurlijk wel nadenken over de manier waarop je het beleid gaat communiceren, bijvoorbeeld met een compacte brochure of een filmpje.'

'Nu het digitale stelsel bijna helemaal gevuld is, gaan we bij gemeenten langs om de aanpak met ze te delen. Onze keuze om het sectorale beleid los te laten, is echt anders. Daar moeten gemeenten wel even aan wennen. We hopen dat we met deze werkwijze gemeenten kunnen inspireren om net als ons geen sectorbeleid meer vast te stellen naast het omgevingsbeleid. Vorig jaar hebben we voor het eerst een open huis gehouden voor partners van andere overheden en maatschappelijke organisaties. Zo'n 250 mensen hebben van die gelegenheid gebruikgemaakt om in gesprek te gaan over het werk van de provincie. Dit jaar komt er een vervolg in de vorm van een Winterfestival waarbij partners en andere overheden een stand op een informatiemarkt inrichten. We zien onszelf als een 'te-midden-bestuur', dus geven graag podium aan goede voorbeelden van anderen.'

De visie Ruimte en Mobiliteit voor provincie Zuid-Holland is nog maar kort geleden vast-gesteld. De provincie koos ervoor om deze visie niet compleet overboord te gooien bij het ontwikkelen van het omgevingsbeleid. Het Omgevingshuis (met omgevingsvisie, omgevings-verordening, programma's) stoelt op het fundament van een digitaal stelsel met al het omgevingsbeleid. Dit wordt gevoed met bestaand beleid (beleidsneutraal omzetten) en nieuw beleid (beleidsrijk wijzigen).

Slotwoord
Verder met verandering

Er is tijdens de pilotperiode veel geleerd, maar er is ook nog veel te ontdekken. Een grote uitdaging zit in het interbestuurlijke samenwerken. Door het begrijpen van de logica van de wet en de samenhang tussen de instrumenten wordt helder dat samenwerking tussen de verschillende overheden anders vorm gaat krijgen. De verandering begint pas net.

De eerste (voorzichtige) stappen worden inmiddels gezet. Bijvoorbeeld in Zwolle, waar samen met alle gemeenten in de regio, de omgevingsdienst, de GGD en het waterschap de relatie tussen de instrumenten van de wet verder worden verkend. Of in Nunspeet, waar samen met vijf andere gemeenten en het waterschap parallel aan de pilots een handreiking is gemaakt om provincies, waterschappen, gemeenten en ketenpartners te inspireren bij het opstellen van nieuwe visies en actualiseren van bestaande. Maar ook de regio's Leiden en Parkstad Limburg hebben, zoals u in deze publicatie heeft kunnen lezen, ferme stappen gezet richting een andere manier van samenwerken.

Door nu al samen te werken ontstaat er vertrouwen tussen de verschillende partijen. Men kent elkaar, afspraken worden sneller gemaakt en bovenal hebben de gemeenteraden goedkeuring gegeven en daarmee hun vertrouwen uitgesproken. Dat maakt een volgende stap makkelijker en minder tijdrovend. Maar in de praktijk zien we dat de tijdsdruk en de capaciteitsinzet ervoor zorgen dat regionale samenwerking vaak vooruit geschoven wordt. Het is daarom handig om het te agenderen in bestaand regionaal overleg of het over te laten aan een van de regionale partijen als omgevingsdiensten, waterschappen, GGD's en veiligheidsregio's. Of zoals Zwolle die het geagendeerd heeft in de bestaande economische samenwerking.
Maar ook naast de pilotdeelnemers zijn er (overheids)organisaties die het anders werken, dat de Omgevingswet met zich meebrengt, op eigen wijze vormgeven: door het organiseren van expedities (Deventer en Breda), het geluk van de burger centraal te stellen (Schagen) of de hele organisatie op 'anderdenkencursus' te sturen (Sittard-Geleen). Iedereen doet dit op de manier die past bij de cultuur van zijn (regionale) omgeving.

Dat is ook een les die we uit de pilots hebben geleerd: er is geen blauwdruk. Er zijn wel elementen voor een kansrijke aanpak. Die heeft u in dit rapport kunnen lezen. Daar hoort eigenlijk nog een kansrijke strategie bij: lef. Het lef om mee te doen aan een pilot, lef als programma- of projectmanager, lef als bestuurder, lef als gemeenteraad. Maar ook lef als bewoners, die misschien wel hun eigen visie willen schrijven.

Die lef moet gevoed worden. Vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet (ADSMO) kunnen wij het begin van deze veranderbeweging faciliteren door mee te denken over een programma. Over welke partijen te betrekken, door verbinding met andere regio's te leggen of inspiratie te bieden. Maar ook door het werken met de wet begrijpelijk te maken. Veel overheden maken al gebruik van gesprekstarters, routeplanners of Omgevingswet-game- instrumenten die samen met overheden zijn ontwikkeld om het werken met de wet te begrijpen en in de vingers te krijgen. En elk kwartaal delen we de laatste inzichten in diverse bijeenkomsten vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Op de website staan ook spiegelpunten voor gemeenteraden en initiatiefnemers op de website, om antwoord te geven op het door velen als lastig ervaren participatiegedeelte. Maar ook een beschouwing van het instrument programma: wat is het en hoe het kan worden ingezet? Of kijk eens op de site naar de presentatie over de samenhang tussen de instrumenten en AMvB's. Dan wordt het hele speelveld en het belang van een afgewogen omgevingsvisie duidelijk. Want de juiste afweging krijgt met de juiste inzet van regels en vergunning de beste uitvoering.

En wie maakt dan de beste visie, wat zijn daar ingrediënten voor? Dat bepaal je grotendeels samen. Het is immers lokaal maatwerk dat gevoed wordt door externe ingrediënten als een Nationale Omgevingsvise, een provinciale omgevingsvisie of een waterschapsverordening

Of het echt goed is, merk je pas als het wordt uitwerkt in het omgevingsplan, programma of omgevingsvergunning. Of in overeenkomsten, deals of de vlotte verkoop van grond en woningen. Eigenlijk zijn het de toezichthouders en handhavers die straks samen met initiatiefnemers kunnen constateren: 'Ja, die Omgevingswet maakt het overzichtelijker en makkelijker om mijn bijdrage aan de fysieke leefomgeving mogelijk te maken. En die omgevingsvisie, die bood daar een mooie basis voor.'

Handreikingen online

Het werken met de wet is een dynamische leerroute waar elk kwartaal weer nieuwe inzichten, invoeringsbesluiten, aanvullingswetten aan worden toegevoegd. Op de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet worden daarom, passend bij de fase waarin we ons bevinden, steeds nieuwe handreikingen instrumenten en ondersteuningsbegeleiding geboden.
Kijk op: aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Dit is een uitgave van:
Programma Aan de slag met de Omgevingswet
www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
Maart 2018

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet
is een initatief van IPO, VNG, UvW en het Rijk.