

# In 2020 bouwen we een landingsplaats voor de Omgevingswet

Deze regelingen op lokaal en regionaal niveau helpen daarbij



In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Die wet laat veel ruimte om decentraal de ambities en spelregels te formuleren. In 2020 moet u in gemeenten, waterschappen en provincies in samenspraak met bewoners en andere belanghebbenden aan de bak om dat goed te regelen. Laat u dat na, dan bestaat het risico dat de wet [ongewenste effecten](#) heeft. De [VNG adviseert](#) geredeneerd vanuit de wetgeving wat u in ieder geval moet regelen in 2020. Wij werken aanvullend daarop hieronder uit hoe je een stevige basis legt onder omgevingskwaliteit, lokaal initiatief en participatieve democratie. Daarom in dit document:

- **19 voorstellen die werken op lokaal en regionaal niveau** | We delen uitgangspunten en voorstellen die u op lokaal niveau kunt regelen zodat de omgevingswet goed uitpakt voor de kwaliteit van de leefomgeving ( 1- 6), lokaal initiatief (7-10) en een sterke positie van raad en bewoners in het speelveld (11 -19).
- **Overzicht van de belangrijkste instrumenten** | De omgevingsvisie, het omgevingsplan, de participatieverordening, lokale planprocedures, het aanbestedings/-tenderbeleid voor overheidsopdrachten en het systeem van omgevingsvergunningen zijn de plekken waar deze voorstellen verankerd worden. Maar welk voorstel hoort nu waar thuis? In de middelste kolom scheppen we duidelijkheid en geven we aan waar spelregels vastgelegd kunnen worden.
- **Veel voorbeelden uit de praktijk** | De 19 voorstellen sluiten aan op de intenties van de Omgevingswet en passen bij lokale democratische vernieuwing. We verwijzen in de toelichting naar praktische voorbeelden die laten zien wat dat betekent. Door op de links in de digitale versie van dit stuk te klikken krijgt u een beeld van wat al gebeurt en mogelijk is.

# Kwaliteit van de leefomgeving

|   | Wat te regelen?  | Waar te regelen?                             | Toelichting   |
|---|--|--|---|
|   | 'De omgeving van de mens is de medemens.'  | Motto voor de omgevingsvisie.                | Dit motto van de onlangs overleden dichter Jules Deelder is bepaald niet overbodig om op de omgevingswet te plakken. In de wereld van de fysieke leefomgeving wordt wel eens vergeten waar we het in de eerste plaats voor doen: de mens, de gemeenschap en de samenleving.   |
| 1 | De <b>zorgplicht</b> van de overheid, de burger en de ondernemer, afzonderlijk én gezamenlijk, voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving en de omgevingskwaliteit. Dit betekent ook een verbod op activiteit met aanzienlijk negatief effect op de leefomgeving.  | Omgevingsvisie, uitwerking in omgevingsplan. | Deze zorgplicht staat in artikel 21 van de grondwet en <a href="#">in de omgevingswet</a> . Expliciet opnemen in lokaal beleid is een waarborg tegen het zoekraken van die plicht in de relatie overheid, burger en markt. Die waarborg is vooral van belang omdat met de wet wordt ingezet op zo min mogelijk beperkingen voor initiatieven. Dat kan ook leiden tot ernstige aantasting van de leefomgevingskwaliteit. Dan moeten belanghebbenden uiteindelijk op de zorgplicht kunnen terugvallen en - in laatste instantie - de overheid er aan kunnen houden. |
| 2 | <b>Meervoudige waardecreatie</b> is de norm bij ruimtelijke ingrepen. In de onderbouw van ruimtelijke plannen wordt de bijdrage aan maatschappelijke waarde(n) en het benutten van koppelkansen beschreven. Daarom is het ook nodig om het principe van integrale sturing beter te verankeren in bestuur en werkorganisatie. | Omgevingsvisie, omgevingsplan.               | Meervoudige waardecreatie dient als waarborg dat het integraliteitsprincipe in de Omgevingswet niet wordt uitgelegd als het tegen elkaar wegstrepen van waarden (ruimte en rust bv opofferen aan de woonopgave). Het uitgangspunt moet juist zijn wederzijdse versterking van die waarden. Oftewel: het moet ondenkbaar zijn dat je mag bouwen zonder een bijdrage te leveren aan klimaat, leefbaarheid en publieke voorzieningen. Zeker waar sterk op de markt wordt geleund kan dat al snel misgaan zoals hier dreigt met <a href="#">het omgevingsplan</a> .   |

[voor de Binckhorst in den Haag.](#)

In het land zijn al [vele interessante voorbeelden](#) van koppelingen tussen de energietransitie en de wijkaanpak. Als we de brede integrale afweging die de wet beoogt ook willen realiseren, dan kan geen genoeg meer worden genomen met een louter sectorale afdoening van plannen en vergunningen.

3

Bij ruimtelijke ingrepen is het uitgangspunt een hoge **ontwerp-/ruimtelijke kwaliteit**. Het omgevingsplan regelt voor welke type ingrepen dat expliciet een criterium bij het goedkeuren van plannen en verstrekken van vergunningen is. Tot ontwerp-kwaliteit rekenen we ook het beschermen van, en organisch voortbouwen op reeds aanwezige kwaliteiten in een gebied of gebouw.

Omgevingsvisie, omgevingsplan, vergunningsvoorwaarden.

Ontwerpkwaliteit gaat over schoonheid, cultuurhistorie, een prettige, gezonde en veilige leefomgeving, ruimtelijke samenhang en beeldkwaliteit. Daarom moet ontwerp-kwaliteit een essentieel onderdeel zijn van de toepassing van de Omgevingswet op lokaal niveau. In meerdere gemeenten [zoals in Westellingwerf](#) worden bij het maken van een omgevingsvisie bewoners aan ontwerpers gekoppeld teneinde een hoge ontwerp-kwaliteit te krijgen.

Het gaat zowel om het realiseren van ontwerp-kwaliteit als ook het beschermen en in plannen integreren van wat op dat vlak al is gerealiseerd. Mooiwaarts maakte een [inspirerend schetsboek](#) dat helpt bij het invullen van die ruimtelijke kwaliteit. Het begrip omgevingskwaliteit verdient in de omgevingsvisie enige omschrijving, omdat een project dat niet in overeenstemming is met het omgevingsplan, vergund kan worden indien het in overeenstemming is met de doelen van de omgevingsvisie. Er moet dus vastgesteld kunnen worden of iets strijdig is met een goede omgevingskwaliteit, of niet. Wat daarbij kan helpen is met elkaar vast te stellen wat van een gebied en/of gemeenschap de identiteit of [het kenmerkende DNA](#) is zoals is gedaan in het dorp Wouw. Of door samen met bewoners [een toekomstvisie](#) te maken zoals in Raalte.

4

De verplichting om bij bouwplannen met een te verwachten grote impact op de nabije en wijde omgeving een **omgevingsimpactscan** uit te voeren met direct belanghebbenden (in elk geval omwonenden). Stel dit ook als voorwaarde bij goedkeuring van plannen en vergunningsverlening.

Omgevingsplan, planprocedures, tenderprocedure, vergunningsvoorwaarden.

De omgevingsimpactscan is een waarborg voor tijdige dialoog met de omgeving en voor het opsporen van kansen voor meervoudige waardecreatie. De impactscan is ook een basis voor een af te sluiten overeenkomst met de buurt (zie punt 7). Het is raadzaam om uitdrukkelijk te regelen dat bij zo'n scan gekeken wordt naar effecten, risico's en koppelkansen op verschillende schaalniveaus. Denk aan het koppelen van locatieontwikkeling aan fietsnetwerken, natuurverbindingen of wijk economie. In Den Haag wordt bijvoorbeeld het instrument [leefbaarheidseffectrapportage](#) (LER) ingezet.

5

Een **vergunningplicht** voor bomenkap, voor sloop, voor aantasting van gebouwen en landschappen met erfgoedwaarde en voor plannen met grote impact op de (leef)omgeving.

Omgevingsplan, vergunningsvoorwaarden.

Deze plicht dient te voorkomen dat op basis van te algemene regels in het omgevingsplan ingrijpende zaken zonder vergunning kunnen worden gerealiseerd. In het omgevingsplan moet expliciet geregeld worden welke activiteiten vergunningsplichtig zijn en deze liggen nogal voor de hand. Denk met name aan de bescherming van niet-monumentaal erfgoed ('beeldbepalende gebouwen'), in aanvulling op gebouwen die al monumentenstatus hebben.

6

De **gemeentelijke adviescommissie** i.h.k.v. de omgevingskwaliteit adviseert over vergunningsaanvragen ad 3, 4 en 5 uitgezonderd categorieën waarover met de commissie overeengekomen is dat dit niet nodig is.

Omgevingsvisie, omgevingsplan, instellingsbesluit commissie.

Op grond van artikel 17.9 van de Omgevingswet is de instelling van zo'n adviescommissie verplicht voor Rijkserfgoed. Gemeenten bepalen zelf hoe ruim de opdracht wordt en wie er in de commissie zitten. Provincies en waterschappen kunnen zo'n commissie uiteraard ook instellen. De federatie Ruimtelijke Kwaliteit werkte uit [hoe die kwaliteitsadvisering georganiseerd moet worden](#). Het is raadzaam om in ieder bovenal de volgende expertises in de commissie op te nemen: erfgoed, architectuur, stedelijk ontwerp, gezonde leefomgeving en bewonersbelangen.

## Lokaal initiatief

### Wat te regelen?

### Waar te regelen?

### Toelichting

7

Ruimtelijke plannen brengen ook wat op voor de buurten, kernen en gebieden waarin ze landen. Dat uit zich in de verplichting voor plannenmakers en initiatiefnemers om met de buurt een overeenkomst met de oogmerk ('**community benefits agreement**') af te sluiten.

Omgevingsplan, planprocedures, vergunningsvoorwaarden.

Zo'n overeenkomst is [een gangbaar instrument in de V.S.](#) en is ook opgenomen in het maatschappelijk akkoord in de gemeente Amsterdam. Onder andere titels is het ook toegepast in de Nederlandse krachtwijkenaanpak. In veel kernen en wijken zijn huizen van de wijk, [bewonersbedrijven](#) en buurt en wijkraden goede contractpartners hiervoor. Een overeenkomst is ook een goed middel om het instrument social return bij bouwprojecten op buurtniveau in te vullen. Zo'n overeenkomst geeft ten slotte lokaal gewortelde bedrijven (zoals de [BewonersBedrijven](#)) een eerlijker kans om zich op te werpen als ontwikkelaar van gebieden en vastgoed.

8

Bewoners het recht geven om een **eigen plan** te maken voor hun leefomgeving (openbare ruimte al of niet gecombineerd met bouwplan) als alternatief voor het plan van overheden en marktpartijen. Ze krijgen ook middelen om ondersteuning bij planvorming te regelen.

Omgevingsplan, planprocedures, tenderprocedure, participatie-verordening

Dat recht op ondersteuning kan zowel betrekking hebben op eigen initiatief alsook een reactie op plannen van overheid en markt. Het instrument 'right to challenge' dat veel gemeenten hebben geregeld en daarnaast conform het regeerakkoord [in de gemeentewet](#) en de provinciewet zal landen, kan daarbij behulpzaam zijn [zoals hier in de Schepenstraat in Rotterdam](#). Een mooie regionale gebiedsontwikkeling onder regie van een burgerinitiatief vind je in het [Markdal](#) onder Breda. [Het LSA maakte een inspiratiegids](#) voor dit instrument. Dit recht op het maken van een alternatief is ook opgenomen in de Omgevingswet voor het instrument [projectbesluit](#) en niets staat in de weg om dat lokaal en regionaal als algemene regel toe te passen.

9

Het **eerste biedingsrecht** van georganiseerde bewoners en maatschappelijke ondernemers op grond en vastgoed. Zij krijgen een half jaar om een bod te doen voordat publieke grond en vastgoed op de markt mag komen.

Omgevingsplan, planprocedures, grond- en vastgoedbeleid, tenderprocedure.

Dit idee komt voort uit het in het V.K. geregelde 'right to bid'. Het doel van dit instrument is een gelijkwaardiger speelveld te realiseren waarin buurten de kans krijgen iets met vrijkomend vastgoed te doen wanneer dat een vitale functie voor de buurt vervult of kan vervullen. Zo zorg je dat zij niet door kapitaalcrachtige marktpartijen weggedrukt worden. In ons land hebben steden als Amsterdam en Arnhem dat eerste biedingsrecht geregeld. Het LSA maakte een overzicht van [andere inspirerende voorbeelden](#).

10

**Reserveren** van een substantieel deel van de ruimte (van zowel publieke als private grond) voor het realiseren van plannen door burgerinitiatieven. Daarop worden ook de voorwaarden (m.n. koop- en erfgoedprijzen) aangepast.

Omgevingsvisie, omgevingsplan, planprocedures.

Dit is ook een belangrijk idee om te komen tot een gelijkwaardiger speelveld. Voorbeelden: in het landelijke Klimaat-akkoord wordt gestreefd naar 50% eigendom van de productie zonne- en windenergie op land door de lokale omgeving. Kijk bijvoorbeeld eens naar het voorbeeld van [Energiek Moerdijk](#). Het landelijke expertteam eigenbouw [pleit voor reserveren van grond](#) voor zelfbouw in omgevingsplannen. Verschillende overheden reserveren grond voor wooncollectieven en zelfbouw. Zie ook de initiatieven in [Almere](#), [Rotterdam](#) en in [Amsterdam](#). Het structureel maken van tijdelijke initiatieven op strategische plekken behoort daar ook toe, zoals bij [Coehoorn Centraal in Arnhem](#).

## Een sterke positie van raad en bewoners in het speelveld

|    | Wat te regelen?   | Waar te regelen?   | Toelichting   |
|----|---|--|---|
| 11 | Participatie richten op het realiseren van zeggenschap over en <b>eigenaarschap</b> van bewoners voor de eigen leefomgeving (participatieve democratie).  | Omgevingsvisie, participatie-verordening.                                | De participatieverplichting in de Omgevingswet is heel open geformuleerd en moet dus lokaal worden ingevuld. Deze ambitieuze invulling is conform de insteek van de participatieverordening van verschillende overheden zoals de gemeente Utrecht en conform het <a href="#">actuele debat</a> over vernieuwing van de democratie. De essentiële vraag: hoe ga je van een verordenende naar een participatieve democratie, met ambtenaren die niet toetsen, maar integraal met bewoners en initiatiefnemers werken aan maatschappelijke doelen? Neem het voorbeeld van <a href="#">een maatschappelijk akkoord</a> in de gemeente Tubbergen |
| 12 | Bewoners en vertegenwoordigende organen in een dermate <b>vroegtijdig</b> stadium van lokale en regionale beleids- en planvorming betrekken dat sprake is van wezenlijke invloed en een reële kans op het (bij)sturen ervan. In beginsel betekent dit dat betrekken gebeurt in de fase waarin er nog geen plannen zijn en probleemdefinities en oplossingsrichtingen moeten worden geformuleerd | Omgevingsvisie, omgevingsplan, planprocedures, participatie-verordening. | Uit de Omgevingswet spreekt ook de noodzaak om participatie in een zo vroeg mogelijk stadium te laten plaatsvinden. De intentie van de wet is dat mensen op deze manier wezenlijke invloed kunnen uitoefenen in een fase dat er nog geen concrete plannen liggen. Omdat steeds meer plannen regionaal worden voorbereid is het noodzakelijk ook op dat niveau vormen voor vroegtijdige participatie te regelen. Daar zit wel <a href="#">een behoorlijk gat in het huis van Thorbecke</a> . Bij deze vroegtijdigheid hebben zowel politici als bewoners vergeleken met oude situatie veel te winnen.  |
| 13 | Voor de democratische controle op omgevingsbeleid is een <b>gestructureerde samenwerking</b> nodig tussen vertegenwoordigende organen, actieve  | Omgevingsvisie, participatie-verordening.                                | Vanuit het principe van <a href="#">meervoudige democratie</a> vormen burgers en de volksvertegenwoordiging samen de basis van democratische sturing en controle. In Groningen werken   |



bewoners en lokale initiatiefnemers. Raden laten zich niet alleen informeren door ambtenaren en andere experts maar ook vanuit de gemeenschap.

buurt en raadsleden samen in de [coöperatieve wijkraad](#). Andere voorbeeld: het LSA adviseert over hoe je als bewoners en politiek lokaal grip kunt krijgen op het systeem van [de regionale energiestrategieën](#) (RES'en). Veel gemeenten [zoals Horst aan de Maas](#) hebben geregeld dat bewoners/ lokale initiatiefnemers de politieke agenda mee kunnen bepalen.

14

Voor ruimtelijke plannen met een behoorlijke omgevingsimpact wordt onder regie van de overheid een **omgevingstafel** georganiseerd. Dat gebeurt in de fase die vooraf gaat aan het doen van de aanvraag van een omgevingsvergunning.

Omgevingsvisie, omgevingsplan, planprocedures.

Dit model wordt [geadviseerd door de VNG](#) en is een waarborg dat individuele plannen in een bredere context worden beoordeeld en er een evenwichtige afweging van belangen plaatsvindt. Aangezien overheden geen specifieke eisen kunnen stellen aan de vorm van participatie door private initiatiefnemers is het sowieso nodig dat overheden dit zelf in gang zetten. Participatie is overigens ook verplicht voor initiatieven die niet passen in het Omgevingsplan, maar op grond van het 'ja, mits'-uitgangspunt toch in aanmerking komen voor een vergunning, maar ook hier geldt dat daaraan vooraf geen eisen kunnen worden gesteld.

15

Wanneer een vergunningsaanvraag wordt gedaan voor een project met een behoorlijke omgevingsimpact en er heeft geen impactscan noch een omgevingstafel plaatsgevonden, dan **wordt de vergunningsaanvraag niet in behandeling genomen**.

Omgevingsplan, planprocedures, vergunningsvoorwaarden

Dat is een aansporing voor de overheid en andere initiatiefnemers om op tijd een gedegen analyse en dialoog uit te voeren. Als dat niet gebeurt dan zijn de 8 weken van de standaardprocedure te kort om dat alsnog te organiseren. Juristen zullen moeten bekijken of er andere opties zijn dan het niet in behandeling nemen van een aanvraag om tijd voor een zorgvuldiger procedure te maken.

16

In participatieprocessen corrigeren op **machtsongelijkheid** door (de minder actieve en zichtbare) bewoners een plek aan (omgevings)tafels te geven waar belangrijke besluiten worden voorbereid. In het verlengde daarvan:

Omgevingsvisie, planprocedures, participatieverordening.

Veel participatieprocessen worden georganiseerd in zaaltjes waar iedereen gewoon aan kan schuiven en maar een select gezelschap verschijnt. Belangrijke besluiten worden bovendien vaak voorbereid in achterkamers waar sterke lobby's hun invloed doen gelden. Het is de kunst daarop actief bij te sturen.

bij voorbereiding van besluiten zichtbaar maken hoe op wensen en belangen van bewoners wordt ingespeeld.

[Hier wat voorbeelden](#) van hoe je bewoners mede-regie geeft op de omgevingsvisie en je een rol kunt geven aan andere groepen dan de gebruikelijke. Een Utrechts voorbeeld: bewoners kregen via een [stadstenderteam](#) invloed op een belangrijke plek in de stad.

17

De verplichting om in begrijpelijke taal en goed zichtbaar **informatie** over plannen en aangevraagde omgevingsvergunningen te verstrekken, en dat op de plek waar de plannen over gaan.

Omgevingsplan, participatie-verordening.

De informatievoorziening over ruimtelijke plannen is nu matig en moet met invoering van de Omgevingswet echt beter. Die verbetering is een van de [aandachtspunten van de nationale ombudsman](#) bij de invoering van de Omgevingswet. Het beschikbaar stellen van informatie op de plek waar de plannen over gaan is wel het minste. Ook een goede regeling van openbaarheid en toegankelijkheid van de gemeentelijke adviescommissie (zie punt 6) is hierbij van belang.

18

Een toegankelijk **digitaal systeem** waarin burgers tijdig kunnen vinden welke plannen er in en voor hun buurt worden voorbereid, welke vergunningsaanvragen er zijn en hoe daar invloed op kan worden uitgeoefend (feitelijk en juridisch).

Omgevingsplan, informatieplan.

Zie toelichting bij punt 17. Er wordt ook gewerkt aan een Digitaal Systeem Omgevingswet (DSO) dat op basis van dit principe nog lokaal zal moeten worden getoetst op toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en de burger echt wegwijs maken. Het kan een idee zijn om via een speciale app mensen de kans te geven goed op de hoogte te blijven.

19

Willen bovengenoemde ambities gerealiseerd worden, dan is een **goede ondersteuning** van burgers (budget, tijd, ambtelijke ondersteuning, training, onderzoeksrecht) noodzakelijk. Daar wordt i.h.k.v. de omgevingswet een speciale laagdrempelige regeling voor gemaakt.

Participatieverordening.

Het draait erom de bewoner serieus te nemen en daar hoort gewoon goede ondersteuning bij. Dan gaat het om een substantieel budget voor democratische vernieuwing gekoppeld aan - of breder dan - de invoering van de Omgevingswet. Het instrument bewoners-wijk en [dorpsbudgetten](#) is daarvoor bruikbaar. Maar ook gaat het om kleine budgetten waar bewoners snel toegang tot krijgen. Dat laatste is zelfs op het meest basale niveau (geld voor huur zaal met kop koffie) vaak slecht geregeld. Hier is dus wel een inhaalslag nodig. Er moet voorkomen worden dat overheden zo sterk leunen op de participatieplicht van de initiatiefnemer, dat overheden verzuimen burgers daarin zelf goed te ondersteunen.

# Dit is mede mogelijk gemaakt door:

De Ruimtemaker



federatie ruimtelijke kwaliteit

*Dit document kun je ook downloaden op [www.lsabewoners.nl/omgevingswet](http://www.lsabewoners.nl/omgevingswet)*

Dit is een uitgave van LSA bewoners, De Ruimtemaker, Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Ons mailen met een vraag over of reactie op dit stuk mag altijd.

De contactadressen van de organisaties:

[info@lsabewoners.nl](mailto:info@lsabewoners.nl) of ga naar [www.lsabewoners.nl](http://www.lsabewoners.nl)

[info@deruimtemaker.nl](mailto:info@deruimtemaker.nl) of ga naar <https://deruimtemaker.nl/>

[info@ruimtelijkekwaliteit.nl](mailto:info@ruimtelijkekwaliteit.nl) of ga naar <https://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/>

[info@lvkk.nl](mailto:info@lvkk.nl) of ga naar [www.lvkk.nl](http://www.lvkk.nl)