



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Pionieren met de Omgevingswet

Houd het eenvoudig, maak het beter



Pionieren met de Omgevingswet

Houd het eenvoudig, maak het beter

Inhoud

1.	Managementsamenvatting	5
2.	Nu al aan de slag met de Omgevingswet	9
2.1	De Omgevingswet komt er aan	9
2.2	Het programma 'houd het Eenvoudig , maak het Beter '	10
2.3	De opbrengst van de pilots	10
2.4	Opbouw rapport	11
3.	Ervaringen per thema	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Cultuuromslag	13
3.3	Participatie	16
3.4	Versnelling	19
3.5	Integraliteit en samenhang	21
3.6	Planvormingsproces	22
3.7	Duurzaamheid	23
3.8	Digitalisering	23
4.	Ervaring opdoen met de kerninstrumenten van de Omgevingswet	27
4.1	Overzicht	27
4.2	Omgevingsvisie	28
4.3	Programma	28
4.4	Decentrale regelgeving: Omgevingsplan	29
4.5	Omgevingsvergunning	32
4.6	Projectbesluit	38
4.7	Overige toepassingen	39
5.	Verbeterdoelen	41
5.1	Verbeterdoel 1: Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn.	41
5.2	Verbeterdoel 2: De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving	42
5.3	Verbeterdoel 3: Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken	42
5.4	Verbeterdoel 4: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter	43
6.	Vervolgstappen	45
6.1	In welke fase verkeert de introductie van de Omgevingswet?	45
6.2	De voortgang per instrumenten van de Omgevingswet	46
6.3	Aandachtspunten voor vervolgstappen	47
	Bijlage Nominaties Eenvoudig Beter Trofee	50
	Bronnen	51

1. Management-samenvatting

De komst van de Omgevingswet in 2019 is meer dan een majeure wetgevingsoperatie. Het werkveld van de fysieke leefomgeving gaat ingrijpend veranderen. Overheden en andere partijen willen daarop niet wachten en bereiden zich in leertrajecten sinds 2012 voor op de wet. Onder het motto ‘houd het **Eenvoudig**, maakt het **Beter**’ steunen de ministeries van Infrastructuur en Milieu (traject Nu Al Eenvoudig Beter) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (traject Expertteam Versnellen) vele initiatieven in het land. Dit rapport geeft tussentijdse resultaten van de eerste circa 300 projecten, experimenten en pilots (stand medio 2016) uitgedrukt in leerervaringen met praktische voorbeelden.

Een samenvatting slaat de rijke variatie aan leerervaringen plat. De uitnodiging is om de hele tekst te lezen, die een compilatie bevat van een groot aantal rapporten en evaluaties. Uit de leertrajecten spreekt pioniersgeest en enthousiasme. Het aantal en de variatie in voorbeelden spreekt boekdelen.

Veel partijen haken aan om zich goed voor te bereiden op de wet. De deelname aan pilots is al groot en de belangstelling neemt nog steeds toe. Dat heeft een reden. Veel organisaties voelen de noodzaak tot verandering van werkwijze. De komst van de Omgevingswet geeft momentum; de wet biedt een richtpunt om door te pakken. Ook dat blijkt uit de pilots.

Het rapport ordent de ervaringen naar zeven centrale thema's en naar de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Conclusies worden verbonden aan de vier verbeterdoelen van de wet en aandachtspunten voor volgende stappen worden gespiegeld aan de innovatietheorie van Rogers.

Thema's

De pilots laten zien dat een andere werkwijze staat of valt met de **cultuur** van overheden. Houding en gedrag moeten meer flexibel gericht zijn op samenwerking en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving. Gedreven trekkers zijn nodig om de eigen organisatie te veranderen. **Participatie** leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling. Een planvormingsproces dat is gericht op het verkrijgen van draagvlak zorgt voor **versnelling**, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen. De inbreng van burgers en bedrijven zal de **integraliteit en samenhang** van plannen vergroten. Gemeenten zien ook zelf mogelijkheden om beleidsregels en verordeningen flink te verminderen én te integreren. De grootste winst voor het **planvormingsproces** zit niet in de formele procedure, maar in de verbeteringen in cultuur, participatie en integraliteit. **Duurzaamheid** vraagt om 'loslaten' van knellende regels. Dat leidt niet tot ongelukken, wel tot duurzame oplossingen. **Digitalisering** vormt hét hulpmiddel bij de toepassing van het nieuwe omgevingsrecht. Nu nog bloeien duizend bloemen. Het moment om tot uniformering over te gaan komt dichterbij.

Het 'overall' beeld is dat gemeenten en andere organisaties hun werkwijze willen vernieuwen. De voorbeelden van onder meer cultuurverandering, participatie en planvorming tonen in hun resultaten een mix van algemeen geldende kennis met daarnaast van de situatie afhankelijke 'eigenheid'. 'Blind navolgen' werkt niet; leren van voorbeelden elders wel. Het doorleven van de nieuwe werkwijze is essentieel om ook in volgende toepassingen succes te hebben.

Kerninstrumenten

De leertrajecten leiden per kerninstrument tot de volgende bevindingen:

- De negen pilots (en 22 deelnemers in de tweede ring) over de **omgevingsvisie** leveren veel leerpunten op over de proces-aanpak. Behoeft is om door te gaan met het kennis- en leertraject en daarbij de focus te richten op de inhoud en doorwerking van de omgevingsvisie.
- Twee nationale voorbeelden en een regionale aanzet wekken de indruk dat een **programma** of **programmatische aanpak** kansen biedt om een hardnekkig vraagstuk gericht aan te pakken.
- Op gemeentelijk niveau slaat de nieuwe manier van werken met **decentrale regelgeving** aan. Gemeenten staan in de rij om in lijn met het **omgevingsplan** aan de slag te gaan. Uit de brede kennisbron, die daarmee ontstaat, kunnen nog veel meer overdraagbare ‘rode draden’ worden gehaald: wat voor soort oplossingen in welke situaties toepasbaar zijn.
- Voor de **omgevingsvergunning** gaan pilots in de bouw op zoek naar de grens tussen deregulering en rechtszekerheid en tussen publieke borging en private verantwoordelijkheid.
- Voor de totstandkoming van het **projectbesluit** onder de Omgevingswet kan worden teruggegrepen op de bestaande kennis over grote (rijks)projecten.

Aanvullend op de kerninstrumenten is gekeken naar de **experimenteerbepaling**. Daarmee is in de Crisis- en herstelwet positieve ervaring opgedaan: resultaten worden bereikt zonder ongewenste effecten voor mens en milieu. Ook zijn experimenten het startpunt voor verbetering in regelgeving. Wel schrikt de aanwijzingsprocedure via een AMvB sommige initiatiefnemers af. Verder is gekeken naar de rol van **onderzoek** bij de onderbouwing van een plan of vergunning. Pilots laten zien dat de aandacht verschuift van eenmalig onderzoek bij het besluit naar permanente monitoring van de omgevingskwaliteit. Dat vergt aanpassing van het systeem en van betrokkenen.

Verbeterdoelen

De pilots geven er blijk van dat de verbeterdoelen een duidelijk oogmerk zijn van de pilots. Op het vrij abstracte niveau van de geformuleerde doelen is het lastig om met de resultaten uit de pilots het doelbereik aan te tonen. In algemene zin kan worden bevestigd dat de vereenvoudiging van de regelgeving op zich niet genoeg is om ‘eenvoudig beter’ te werken. De crux zit in de werkwijze die moet veranderen om de verbeterdoelen te bereiken. Duidelijk is dat de komst van de Omgevingswet partijen inspireert om vooruitgang te boeken. De leertrajecten zijn daarbij een belangrijke aanjager.

Vervolgstappen

Tegen de achtergrond van de innovatietheorie van Rogers is de stand van zaken bij de introductie van de kerninstrumenten in beeld gebracht. Samen met de aanbevelingen uit vooral het leertraject voor de omgevingsvisies komen daaruit de volgende drie suggesties voor vervolgstappen voort:

1. Van procesinnovatie naar brede toepassing

Veel van de uitgevoerde pilots leiden tot leerpunten voor het (plan) proces: de cultuur van de organisaties, inzet op participatie en de samenhang in benadering. Die zijn essentieel voor een succesvolle toepassing van de Omgevingswet en de beoogde verandering in werkwijze. Aanbeveling is om nog meer organisaties en personen soortgelijke ervaringen op te laten doen en in te zetten op kennisdeling en -uitwisseling. Zoals in het traject van de omgevingsvisies wordt geconstateerd is er behoefte aan de vorming en de voortzetting van een ‘community’ voor de uitwisseling van kennis tussen collega’s. Suggestie aan regio’s en gemeenten is om, naast uitwisseling tussen professionals op centraal niveau, ook met lokale en regionale stakeholders een leertraject in te zetten.

2. Voor elk kerninstrument een leertraject op maat

Uit de analyse blijkt dat de kerninstrumenten in verschillende stadia van ontwikkeling en acceptatie verkeren. De leertrajecten zouden daarop moeten anticiperen. Dat betekent concreet:

- Voor de omgevingsvisie verdieping van de inhoud en de doorwerking;
- Lokale pilots ‘programma/programmatische aanpak’ starten over uiteenlopende onderwerpen;
- Doorgaan met de uitbouw van de grote aantallen pilots met het omgevingsplan. Uit de rijke kennisbron pasklare toepassingen afleiden;
- Pilots met de omgevingsvergunning in de bouw richten op stabiele toepassing;
- Verder nagaan of behoefte bestaat aan leertrajecten voor decentrale regelgeving bij waterschap en provincie, voor de omgevingsvergunning en voor het projectbesluit.

3. Digitale informatie voor onderzoek, monitoring, publicatie van plannen

De informatiemaatschappij vraagt om digitale informatievoorziening en gebruiksgemak. De tussenstand uit de pilots sluit daarop aan: er liggen kansen en het kan beter. In pilots voelen partijen zich uitgedaagd om een eigen systeem te ontwikkelen. Er ontstaat echter een moment waarop uniformiteit gewenst is om gemak, herkenbaarheid en kwaliteit te bieden. Het kantelpunt voor het overstappen van ‘vele bloemen bloeien’ naar uniformering en standaardisering komt in zicht.

Tot slot:

Teruggrijpend naar de drie verbeterdoelen, die in paragraaf 2.1. staan vermeld, tot slot het volgende:

- *Organisaties en personen voorbereiden*
De grote mate van activiteit in de leertrajecten laat zien dat de komst van de Omgevingswet een belangrijk aangrijpingspunt is en een aanjager vormt voor vernieuwing. Projecten, experimenten, veranderingen in werkwijze, herijking van beleid en regelgeving worden nu al in het teken geplaatst van de wet, die pas over drie jaar in werking treedt. Deze reactie uit het werkveld stemt positief over het eerste verbeterdoel: organisaties en personen voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Het vliegwiel komt goed op gang.

- *Kennis borgen*

In alle voorbeeldprojecten, experimenten en pilots ontstaat een schat aan informatie voor de toepassing van de Omgevingswet. De leertrajecten bevinden zich veelal in een stadium waarin nieuwe werkwijzen worden bedacht en eenmalig worden uitgetoetst. Het moment is nog niet bereikt waarop al die kennis wordt samengebracht tot gemakkelijk overdraagbare en toepasbare werkwijzen, waarmee uitvoerende partijen snel en praktisch aan de slag kunnen. De condensatie van alle beschikbare kennis moet nog plaatsvinden. Voor het omgevingsplan is al veel informatie beschikbaar en kan een handreiking of voorbeelduitwerking tot stand worden gebracht.

- *Input voor het wettelijke stelsel*

Het derde leerdoel is gericht op de regelgeving zelf. Uit de leertrajecten zijn tot nu toe geen grote suggesties gekomen om het nieuwe juridische stelsel – nu al – bij te stellen.

2. Nu al aan de slag met de Omgevingswet

2.1

De Omgevingswet komt er aan

Tussenstand in de implementatie van de Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet in 2019 ondergaat het werkveld van de fysieke leefomgeving een metamorfose. De Omgevingswet gaat over veel meer dan (technische) wetgeving; de invoering van de wet wordt aangegrepen om de toepassing in de praktijk ingrijpend te vernieuwen.

De Omgevingswet komt met grote ambities

De Omgevingswet is het antwoord op een algemeen gevoeld onbehagen over het huidige omgevingsrecht. Er is behoefte aan een eenvoudiger en doorzichtiger stelsel met meer bestuurlijke afwegingsruimte en betere resultaten. De Omgevingswet is een belangrijk middel om de inhoudelijke doelen van duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en van bescherming en verbetering van het leefmilieu te bereiken.

Overheden en andere betrokkenen bereiden zich sinds 2012 in een leertraject voor op de komst van de Omgevingswet. Dit rapport geeft een overzicht van de tussentijdse resultaten.

Doelen van het leertraject

De implementatie van de Omgevingswet is in gang gezet en kent – ten minste – als doelen:

- Betrokken organisaties en personen voorbereiden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, zodat de voordelen van het nieuwe stelsel snel tot hun recht komen.
- Kennis borgen in bijvoorbeeld handreikingen voor de toepassing van het nieuwe instrumentarium, zodat uitvoerende partijen snel en praktisch aan de slag kunnen en niet iedereen opnieuw het wiel hoeft uit te vinden.
- In de uitvoeringspraktijk vroegtijdig ervaringen opdoen die voorafgaande aan het inwerkingtreten van de wet benut kunnen worden om het juridische stelsel op onderdelen bij te stellen (AMvB's, Invoeringswet).



Stippenkaart - stand medio 2016 (voor de actuele interactieve versie: www.houdheteenvoudig.nl)

2.2

Het programma 'houd het Eenvoudig, maak het Beter'

Al doende leren

Deze rapportage 'Pionieren met de Omgevingswet' bundelt de tussentijdse resultaten van een aantal lopende trajecten, die zijn opgezet onder het motto 'houd het **Eenvoudig**, maak het **Beter**'. Onder deze trajecten vallen ongeveer 300 voorbeeldprojecten, experimenten of pilots, die worden uitgevoerd met steun van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Nu Al Eenvoudig Beter) en van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met Bouwend Nederland (Expertteam Versnellen). De steun aan deze trajecten bestaat uit de inzet van experts, kennisuitwisseling en publiciteit. Aan de pilots nemen overheden, bedrijven en professionele dienstverleners deel.

Nu Al Eenvoudig Beter

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu voert regie over het leertraject Nu Al Eenvoudig Beter:

- Implementatie Crisis- en herstelwet (Chw) met talrijke experimenten die zijn gedocumenteerd in een reeks van zes jaarlijkse rapporten aan het parlement, in projectbeschrijvingen, een handreiking voor ontwikkelingsgebieden en in een inspiratiegids voor bestemmingsplannen verbrede reikwijdte.

- Pilots die zijn beschreven in rapportages over de omgevingsvisie en omgevingsmanagement in de energiesector¹
- Voorbeeldprojecten die in publicaties zijn toegelicht in persoonlijke verhalen van projectleiders en bestuurders.
- Bouwen op vertrouwen²: in pilots wordt ervaring opgedaan met een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de bouwregels van overheid naar de initiatiefnemer/de opdrachtgever.

Expertteam Versnellen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert de regie over het Expertteam Versnellen dat bestaat uit:

- Het traject Ontslakken gericht op het terugdringen van de gemeentelijke regeldruk en hulp bieden bij het vinden van nieuwe aanpakken, vooral bij gebiedsontwikkeling.
- Het traject Versnellen om, in samenwerking met Bouwend Nederland, vastzittende (woning)bouwprojecten van bouwbedrijven weer vlot te trekken.

Een zogenoemde 'stippenkaart' brengt alle voorbeeldprojecten, experimenten en pilots (verder korthedshalve: pilots) in een samenvattend beeld samen.

¹ Uitvoering in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken

² Uitvoering in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2.3

De opbrengst van de pilots

Pionieren

Het uitvoeren van pilots is pionieren. De uitvoerders zijn op ontdekkingsreis en zoeken hun weg in een nog onbekend 'omgevingsveld'. De pilots tonen vaak pioniersgeest: de drang om te vernieuwen, enthousiast, eigenwijs en vasthoudend.

'Als je wilt dat een groep mensen een schip gaat bouwen, vertel ze dan niet dat ze een tekening moeten maken, materiaal moeten verzamelen en zich moeten organiseren, maar wek bij hen het verlangen naar de uitgestrekte zee en onbekende verten' (Saint Exupéry)

De rapportage doet verslag van de ontdekkingsreis in de pilots. Het verslag wil niet laten zien hoe de Omgevingswet toegepast moet worden; wel reikt de rapportage interessante mogelijkheden aan.

Tussenstand

Het leertraject is in volle gang. Veel pilots lopen nog en nieuwe worden gestart. De rapportage geeft de tussenstand medio 2016. Nog niet voor alle onderwerpen zijn tastbare resultaten en uitgewerkte voorbeelden beschikbaar. Zo wordt veelvuldig gesignaleerd dat digitale informatie een belangrijke functie gaat krijgen onder de Omgevingswet. Overdraagbare voorbeelden van de nieuwe digitale aanpak zijn echter nog schaars. Over andere onderwerpen is wel nieuwe kennis beschikbaar. Deze voorbeelden ogen veelbelovend en maken nieuwsgierig naar de vervolgstappen.

2.4

Opbouw rapport

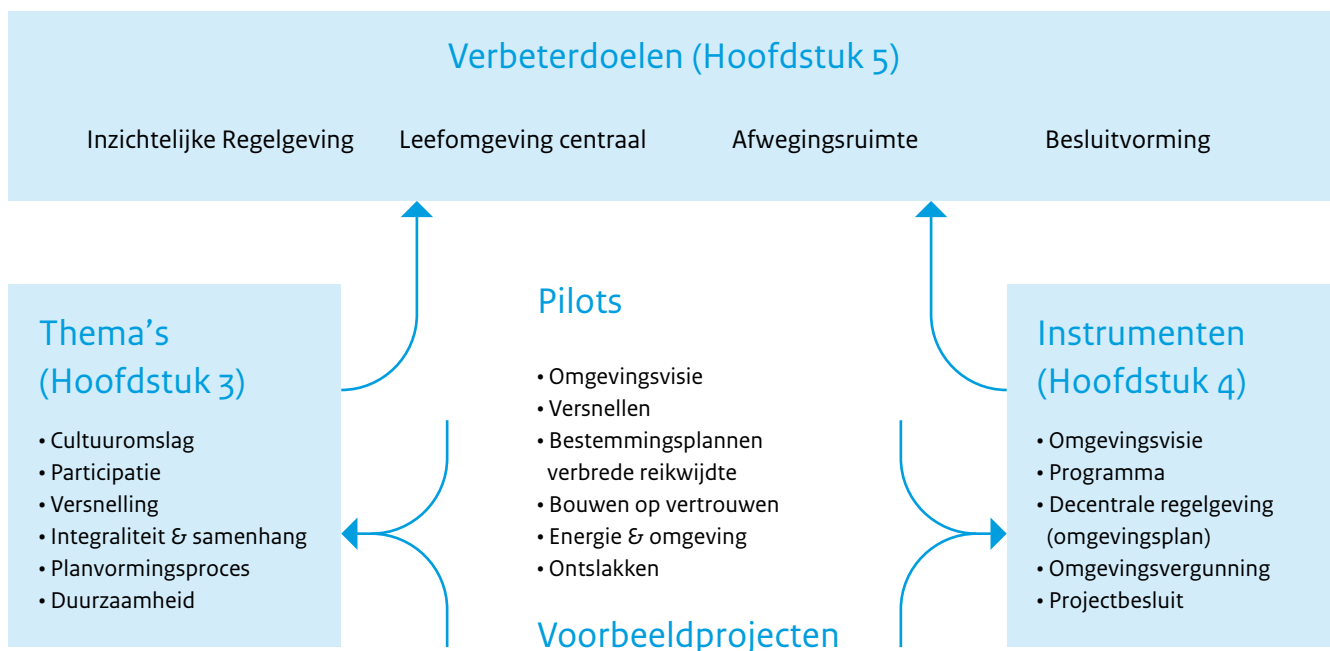
Ordering langs diverse lijnen

Het rapport vat opgedane ervaringen samen, beschrijft voorbeelden en gaat op zoek naar 'rode draden'. Het rapport brengt bovendien ordening in de resultaten – waardoor de ervaringen uit de verschillende leertrajecten op een nieuwe wijze bij elkaar worden gezet. De ordening vindt plaats langs twee lijnen. De ervaringen en leerpunten worden gerangschikt naar thema's en naar de instrumenten van de Omgevingswet. De aanzet voor conclusies gebeurt op basis van de verbeterdoelen van de wet. Voor de doorkijk naar vervolgstappen wordt de innovatietheorie van Rogers³ benut.

Ordering per thema in hoofdstuk 3

Allereerst zijn ervaringen en leerpunten beschreven voor zeven verschillende thema's. De pilots zijn ontwikkeld om voor deze thema's kennis op te doen in de aanloop naar de Omgevingswet. De thema's worden in hoofdstuk 3 langsgelopen. Bij thema's zoals participatie en cultuuromslag ligt de nadruk op kennis en vaardigheden van organisaties en mensen; bij de thema's duurzaamheid en digitalisering op inhoudelijke resultaten; bij versnelling, integraliteit, samenhang en planvorming komen ervaringen over inhoud en proces samen.

³ De innovatietheorie van Rogers beschrijft hoe een nieuw idee of product zich verspreidt binnen een groep.



Thema's in de pilots

Participatie, versnelling, cultuuromslag, integraliteit & samenhang, planvormingsproces, duurzaamheid, digitalisering

Ordering per kerninstrument in hoofdstuk 4

Aanvullend bevat hoofdstuk 4 de inzichten uit de leertrajecten die direct zijn te koppelen aan een van de zes kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Deze ervaringen en leerpunten komen van pas bij de verdere voorbereiding op de toepassing van de betreffende instrumenten. Ook kunnen hier leerpunten naar voren komen voor de verdere ontwikkeling van de regelgeving. Naast de zes kerninstrumenten worden ook enkele specifieke wetsartikelen uit de Omgevingswet besproken, waaronder het experimenteerartikel, waarmee in pilots ervaring is opgedaan.

Kerninstrumenten van de Omgevingswet

1. Omgevingsvisie
2. Programma
3. Decentrale regelgeving (onder meer omgevingsplan)
4. Algemene rijksregels
5. Omgevingsvergunning
6. Projectbesluit

Reflectie in hoofdstuk 5

De beschreven ervaringen en leerpunten worden vervolgens in hoofdstuk 5 van enkele voorlopige conclusies voorzien. De reflectie op alle ervaringen in hoofdstuk 3 (thematisch) en hoofdstuk 4 (per kerninstrument) is gegroepeerd naar de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. Deze verbeterdoelen zijn toegelicht in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

Verbeterdoelen van de Omgevingswet

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

Volgende stappen in hoofdstuk 6

Aan de hand van de innovatietheorie van Rogers wordt tot slot in hoofdstuk 6 verkend hoe ver de introductie van de verschillende instrumenten van Omgevingswet is gevorderd. Op basis van die analyse komen enkele mogelijke vervolgstappen in beeld.

Voorbeelden door het hele rapport

In de hele rapportage zijn voorbeelden opgenomen met leerervaringen uit pilots, praktijksituaties en literatuur. Vanzelfsprekend is royaal geput uit de pilots die sinds 2013 zijn genomineerd voor de 'Eenvoudig Beter Trofee'. Een overzicht van deze nominaties staat in de bijlage.

3. Ervaringen per thema

3.1 Inleiding

De komst van de Omgevingswet wordt aangegrepen om organisaties op te schudden, werkpatronen aan te passen en betrokkenen klaar te maken voor een nieuwe manier van werken. De uitgevoerde leertrajecten en de rapportages daarover geven over een breed front blijk van de wil van betrokkenen om verbeteringen in hun werkwijze aan te brengen. De Omgevingswet is nu al de katalysator in de zoektocht om besluiten over de fysieke leefomgeving sneller, beter navolgbaar, met meer samenhang en flexibiliteit tot stand te kunnen brengen.

De rapportages over de uitgevoerde pilots gaan uitgebreid in op werkwijze, houding en gedrag. Opmerkelijk is dat veel tips, suggesties en inspirerende voorbeelden ook zonder verandering van de wettelijke grondslag kunnen worden benut. Dat blijkt ook: een groot deel van de pilots is onder de werking van de huidige regelgeving tot stand gekomen. Alleen de experimenten onder de Crisis- en herstelwet zijn onder gewijzigde juridische omstandigheden uitgevoerd. Omstandigheden die op onderdelen in lijn zijn met de situatie die ontstaat als de Omgevingswet in werking is.

Bij de pilots keert een aantal thema's terug, die bepalend zijn voor de nieuwe manier van werken onder de Omgevingswet en het behalen van de doelen van deze wet. In dit hoofdstuk zijn deze thema's gebruikt om de leerervaringen te structureren. Het gaat achtereenvolgens om de thema's cultuuromslag, participatie,

versnelling, integraliteit & samenhang, planvormingsproces, duurzaamheid en digitalisering. Elk thema komt in een afzonderlijke paragraaf aan de orde.

3.2 Cultuuromslag

In deze rapportage wordt onder cultuuromslag bedoeld op veranderingen in houding en gedrag binnen de overheid of een uitvoerende partij; bij participatie (paragraaf 3.3.) ligt het accent op de dialoog tussen initiatiefnemer(s) en belanghebbende(n). Beide invalshoeken geven invulling aan de veranderende verhouding en taakverdeling waar de Omgevingswet op inspeelt. Het onderscheid tussen beide thema's is soms arbitrair – interne werkwijze en dialoog ondersteunen elkaar.

Uit diverse pilots komt het beeld naar voren dat de overheden zichzelf in het recente verleden met plannen, in houding en werkwijze 'vast' hebben gezet. De plannen waren gemaakt vanuit de gedachte dat de overheid bepaalt wat er moet gebeuren (maakbaarheid). Initiatieven van derden werden alleen toegelaten als die binnen deze overheidsplannen pasten. In het traject 'Vlottrekken' wordt vastgesteld dat met de financieel-economische crisis van 2008 in korte tijd een situatie is ontstaan, waarvoor de 'oude' plannen en de gemeentelijke organisatie niet waren toegerust. De formele plannen van de overheid waren star van opzet; de mensen en organisaties die de plannen toepassen hadden een bijpassende weinig flexibele

Cultuurverandering in de Binckhorst

De Binckhorst is een fors bedrijventerrein midden in de stedelijke agglomeratie van de gemeente Den Haag. De crisis heeft de plannen van de gemeente om de Binckhorst met een masterplan tot woongebied te transformeren volledig ingehaald. De gemeente bleek niet langer in de positie de Binckhorst zelf te vernieuwen en kiest voor 'organisch ontwikkelen' op basis van uitnodigingsplanologie. De taakverdeling is als volgt. De gemeente zorgt voor een ruimtelijke structuur en de inrichting van de buitenruimte. Vernieuwend voor de aanpak van de herontwikkeling is dat maatschappelijke en commerciële partijen actief worden uitgenodigd om initiatieven te ontplooiën waarbij de gemeente een faciliterende rol oppakt. Bij deze aanpak horen ander instrumentarium, een andere werkwijze en cultuur. De markt moet niet bij voorbaat struikelen over de talrijke gesegmenteerde overheidsregels. Het afhandelen van initiatieven moet snel en integraal verlopen. Vanuit een ivoren toren toetsen is verleden tijd. Het Haags Initiatieven Team (HIT) helpt initiatiefnemers doelgericht en met snelheid. Het bestemmingsplan krijgt een verbrede reikwijdte en dient als integraal kader.



houding. De groeiambitie, waarop de plannen waren gebaseerd, is niet meer reëel. Er zijn huizen gepland waar geen behoefte meer aan bestaat. Verandering is nodig: van plannen, houding en van gedrag bij overheid én ondernemers.

De overheid moet leren open te staan voor actuele inzichten, kennis van de markt hebben en ruimte geven aan organische ontwikkeling. De overheid kan kaders stellen, maar moet het initiatief aan de markt overlaten. Het traject 'Vlottrekken' adviseert om flexibele bestemmingsplannen op te stellen, klantgestuurd, regionaal afgestemd en zonder vooraf grote claims op te leggen over bijvoorbeeld de grondprijs. Benadrukt wordt de slogan 'klein is het nieuwe groot'. Werk met kleine stapjes, breng geen onnodige afhankelijkheden aan, waarbij bijvoorbeeld een klein woningbouwplan alleen kan doorgaan als een grote parkeergarage tot stand komt.

Flexibel opereren moet je leren

Platform 31 heeft een aantal gemeenten begeleid met een flexibel bestemmingsplan. Daarbij kwam naar voren dat de belemmeringen om flexibel te opereren voor een belangrijk deel niet in de regelgeving zitten, maar in de ingesloten werkwijze van de overheden en in de veronderstelling dat meer flexibiliteit minder rechtsbescherming voor de burgers zou betekenen. Daar ligt dan ook een belangrijk aangrijpingspunt voor meer flexibiliteit: de overheden moeten zich de vaardigheden eigen maken voor uitnodigingsplanologie, projectmanagement, gebiedsregie, verbinden en verleiden.

De projecten die succesvol verlopen zijn gestoeld op wederzijds vertrouwen tussen overheid en marktpartijen. Beide partijen zijn open en transparant, houden niet star vast aan afspraken uit een andere tijd, communiceren over zorgen en kansen en durven opnieuw te beginnen als de situatie dat vereist. De overheid moet op zoek naar een nieuwe invulling van de eigen rol: cultuurverandering.

Gemeenteambtenaar wordt superflexibel

Gemeenten moeten zo rap mogelijk beginnen met de omslag naar een ambitieuze, communicatieve en radicaal transparante overheid. De gemeenteambtenaar wordt een superflexibel begrip. Gemeenten moeten inspelen op de digitale en creatieve informatiemaatschappij om de verbinding met de burger niet te missen. Niet door terug te treden, maar door ambitieus te zijn en nieuwe mogelijkheden die in de samenleving ontstaan te faciliteren. Daarvoor heb je bepaalde kennis en vaardigheden nodig. Gemeenten moeten daarvoor zo snel mogelijk een omslag maken. Dat zeggen tijdgeestonderzoeker Farid Tabarki en Chief Technology Officer Ger Baron van de gemeente Amsterdam in Binnenlands Bestuur, 5 augustus 2016.

Dit alles betekent overigens niet dat de overheid zich moet terugtrekken. Ondernemers vragen volgens het traject 'Vlottrekken' juist om een betrokken overheid met inzet op organiserend vermogen. Als nieuwe gemeentelijke rol wordt die van intermediair genoemd, tussen gemeente (algemeen belang) en marktpartijen in. In het traject 'Ontslakken' worden de 3D's geïntroduceerd: niet te lang Denken, ga Doen en vergeet niet te Delen. De nieuwe verhoudingen zijn niet gestoeld op 'vrijheid – blijheid'. Initiatiefnemers hebben

behoefte aan een stip op de horizon (een inhoudelijk richtpunt) en in het proces aan een goede coördinatie binnen de overheid.

Landschapskookboek Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn startte het project 'Andere Overheid' met als essentie het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de samenleving. Deze opstelling is deels financieel ingegeven, deels politiek. Werksessies in de dorpen droegen bij aan draagvlak en het oppakken van verbeteringen in de publieke ruimte waarbij ook de sociale component betrokken werd. Zo ontstond het Groot Apeldoorns Landschapskookboek met een ideaalbeeld van acht Apeldoornse landschappen. Het is geen juridisch verplichtend document maar een werkboek dat helpt bij het maken van plannen. Vernieuwend is dat aan het kookboek een beeldkwaliteitsplan is gekoppeld dat niet meer volledig bestaat uit regels maar slechts voor 20% uit regels en 80% uit overtuigen. Aan het project is een opleidingstraject gekoppeld met inspiratiesessies. Wijk- en dorpsraden worden daarbij betrokken om van 'buiten naar binnen' te leren werken.

Niet alleen de overheden moeten een cultuuromslag doormaken. In een energiepilot komt een verschil naar voren tussen twee samen opererende bedrijven. De ene werkt met integraal projectmanagement, de andere met lijnmanagement. De pilots leveren als eenduidig resultaat op dat een integrale organisatievorm nodig is voor de aanpak van grote energieprojecten. Daar hoort ook een goed ontwikkeld omgevingsmanagement bij. Een jarenlange conditionering op soberheid, doelmatigheid en leveringszekerheid staat deze cultuuromslag in de weg. Omgevingsmanagement vergt immers een investering, die op het eerste gezicht niet past bij een aanpak zonder franje. De rapportage over de pilots met energieprojecten stelt de vraag of de energiewetgeving en het toezicht op de uitvoering door ACM voldoende ruimte biedt voor de participatie die de Omgevingswet voorstaat bij het tot stand komen van een omgevingsvergunning. De investering in omgevingsmanagement zou de toets van 'sober en doelmatig' mogelijk niet doorstaan. Volgens betrokkenen is besparen op goed omgevingsmanagement echter een verkeerde vorm van zuinigheid.

De afbakening tussen overheid en markt is in diverse pilots aan de orde. In de bouw doet de overheid een stapje terug, bijvoorbeeld in het toezicht en de kwaliteitsborging (zie ook paragraaf 4.5 onder omgevingsvergunning). De gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht zullen hier hun werkwijze op moeten aanpassen. Architecten kunnen een deel van de kwaliteitsborging invullen, zeker bij kleinschalige projecten met een laag risicoprofiel. Uit pilots, zoals Architect aan Zet, komen verschillende lessen naar voren. Enerzijds wordt geleerd dat er grenzen zijn aan het loslaten en overlaten. Waar veiligheid en gezondheid in het geding zijn, blijft een overheids-taak aanwezig. Daarnaast is het goed mogelijk om meer waarde toe te kennen aan wat de bewoners belangrijk vinden. Een pilot in Hoogvliet-Rotterdam leert dat bewoners aan andere zaken belang hechten dan de vakmensen. In Deventer is de ervaring opgedaan dat een regelvrije zone in de stad (Havengebied) nieuwe energie losmaakt en nieuw elan kan brengen in een verpauperd gebied.

Gelderland werkt anders

'Een andere denk- en werkwijze vraagt veel van mensen', vertelt gedeputeerde Meijers van Gelderland. "Daar moet je ook niet krampachtig of geheimzinnig over doen. Het College was er in 2012 van overtuigd dat een nieuwe manier van werken nodig is. Samenwerken met de omgeving, alle regels bij elkaar en de bredere scope van werken levert een beter eindresultaat op. Voor de burger, maar de nieuwe werkwijze is ook boeiender voor de medewerkers, al is het niet altijd even gemakkelijk." Het gevolg van integraal werken, in de geest van de Omgevingswet, is dat anno 2015 de provincie Gelderland geen 'sectoren' meer kent maar 'programma's'. De medewerkers werken bijvoorbeeld aan 'energie' of juist aan gebiedsgerichte opgaven. Bij elk ambtelijk stuk kijken GS of de integrale route wel is gevolgd. Het opstellen van de Gelderse omgevingsvisie is een voorbeeld van 'co-creatie'. Zelfs de aloude kerntaak van de overheid 'het schrijfwerk' werd elders belegd. De waterschappen schreven de waterparagrafen, de natuurorganisaties de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, de landbouwsector de agrarische ontwikkelingsvisie. De cultuur gaat dan echt op de schop.

Plant je vlag

Onder de naam 'Plant je vlag' heeft de gemeente Nijmegen de invulling van een wijk met 200 woningen vergaand aan de (toekomstige) bewoners overgelaten. De gemeente helpt alleen waar de bewoners dat nodig hebben. Er gelden geen welstandseisen van de gemeente, de burgers maken zelf onderling afspraken over de beeldregie. Daarin bepalen ze aan welke uitgangspunten hun bouwwerken moeten voldoen. Ook bepalen zij de inrichting van de openbare ruimte en het toekomstige beheer. Deze actieve rol van burgers past goed in de geest van de Omgevingswet. De gemeente krijgt een heel andere rol: voert niet langer de regie en faciliteert de bewoners waar nodig.

De manier waarop de cultuurverandering wordt ingezet laat zien dat de overheden in een zoekproces verkeren of – anders gesteld – ieder de weg kiest die past bij de eigen situatie. In de experimenten met het omgevingsplan is de voorbereiding in sommige gemeenten vooralsnog een interne ambtelijke exercitie. In andere gemeenten is een intensief traject met de Raad voorzien en elders een nog breder opgezette dialoog met stakeholders met vragen over sturing en organisatie.

Eerst reorganiseren, dan het omgevingsplan – of juist andersom?

Een gemeente heeft besloten tot een organisatie- en cultuuraanpassing. In het ruimtelijke domein is afgesproken dat de nieuwe 'houding en gedrag uit de Omgevingswet' leidend zijn bij deze aanpassing. Eerst aan de organisatie en cultuur werken, dan volgt het opstellen van een integraal omgevingsplan. In de pilot met omgevingsvisies wordt een andere weg gevolgd. Daar wordt terughoudendheid geconstateerd om cultuurverandering te benoemen als een organisatorische kwestie. Een reorganisatie roept negatieve associaties op. Het moet meer gaan om omvormen van ingesleten werkwijzen.

Cultuur en cultuurverandering blijken essentieel voor de vernieuwing in werkwijze. Veel organisaties voelen al langere tijd de noodzaak tot verandering. Met de komst van de Omgevingswet ontstaat momentum. De wet biedt een richtpunt om door te pakken. Een belangrijke succesfactor bij cultuurverandering is de aanwezigheid van enthousiaste, inspirerende en vasthoudende personen op de juiste posities. Zij laten hun wat afwachtende collega's doorleven dat de nieuwe aanpak werkt. Zo ontstaat een olievlekwerking binnen het ambtelijk apparaat en richting bestuurders.

Ommen zegt tegen de bevolking: 'we staan open voor ideeën en kom maar op'

Ommen is in 2013 een van de eerste gemeenten met een structuurvisie in de vorm van een integraal gemeentelijk omgevingsplan. De nieuwe werkwijze vereiste een cultuuromslag in het hele gemeentelijke apparaat. Wethouder Lagas fungeerde als enthousiaste bestuurlijke trekker. Ze zag het als een proces van onderop. Daarom vond de aftrap van het proces letterlijk plaats in de kelder – voor iedereen die het leuk vond. Ze onderscheidt drie soorten ambtenaren: afvinkers, koorddansers en innovatieve denkers. Ze zijn allemaal nodig. Iedereen moet zich veilig en op zijn gemak voelen in zijn rol. Weerstand komt vaak door oprechte zorg over de betrouwbaarheid van de overheid. Ze stelt daarbij: 'natuurlijk mogen er vandaag dingen die gisteren niet mochten – anders kan de trein alleen achteruit rijden om passagiers op te halen die de trein hebben gemist. Zorg bij de volgende gelegenheid dat je er wel bij bent en stap in'.

3.3 Participatie

Participatie is hier opgevat als de dialoog tussen initiatiefnemer en betrokken particulieren, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Participatie is essentieel voor het opstellen, besluiten en uitvoeren van plannen voor de fysieke leefomgeving. In enkele werkvelden, zoals energietransitie, wordt 'omgevingsmanagement' ingezet om participatie tot stand te brengen.

Talrijk zijn de pilots die vooruitlopend op de Omgevingswet ervaringen hebben opgedaan met verschillende vormen van participatie en met de effecten daarvan op de besluitvorming. Vooral de pilots met de omgevingsvisie laten een grote variatie aan methoden zien om participatie tot stand te brengen. Hoewel participatie een belangrijk element is in de Omgevingswet, worden vorm en inhoud niet strak voorgeschreven. Het ontbreken van een vast format schept ruimte voor initiatief en maatwerk. Afhankelijk van het instrument en de situatie kan worden bepaald wie de participatie organiseert, welke groepen in welke vorm, met welke boodschap en op welk moment worden betrokken. De pilots laten zien dat het inspelen op de specifieke omstandigheden meerwaarde heeft.

De organisatie van de participatie

De rapportage over de pilots met de omgevingsvisie leveren inzichten op over de organisatie van de participatie. Een breed gedeeld inzicht is dat participatie goed moet worden voorbereid. Een manier om dat te doen is het opstellen van spelregels voor participatie en het creëren van een eerlijk speelveld voor alle betrokken partijen. Spelregels en speelveld maken aan iedereen duidelijk op welke wijze men kan participeren en waarop de participatie zich richt. Goede spelregels gaan vaak samen met het maken van een planning (participatiekalender) om zowel interne als externe partijen tijdig mee te laten doen aan het proces. Daar hoort ook een goede timing bij van participatiemomenten, waaronder het waken voor 'participatie-moeheid' door overdaad. De burger voelt zich soms overvraagd, omdat van meerdere kanten gevraagd wordt naar maatschappelijke inzet. De pilothouders merken dat het enthousiasmeren van mensen het meeste tijd kost.

De pilothouders worstelden met de vraag of een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces. De een kiest voor gerichte uitnodiging aan alleen direct betrokken partijen, anderen nodigen juist zo breed mogelijk uit. Hoe bereik je dan ook 'a-typische' groepen zoals jongeren, lager opgeleiden en allochtone Nederlanders? Een tweetal kanttekeningen wordt geplaatst: (1) hoewel het geen direct verband heeft met het resultaat, ervaren velen de opkomst tijdens bijeenkomsten als een maat voor het succes van participatie en (2) het op voorhand uitgaan van de veronderstelling dat 'gewone mensen' het niet (zullen) begrijpen, gaat voorbij aan het feit dat mensen in staat blijken zich opgeven snel eigen te maken. Er is veel kennis onder het brede publiek.

De abstractie van het onderwerp 'omgevingsvisie' roept hoofdbrekens op bij de presentatie en vraagstelling. Kies je voor een heel open vraagstelling (zeg het maar, welke kant moet het op?) of richt je de vraagstelling bijvoorbeeld op de kernwaarden van een gebied en/of buurt omdat mensen zich daarmee kunnen identificeren? In een aantal pilots wordt een reactie gevraagd op scenario's waaraan participanten vervolgens een constructieve bijdrage kunnen leveren. Soms wordt ook eerst een klankbordgroep of denktank ingesteld om de participatievraag te verkennen.

De pilots met de omgevingsvisie laten een rijke variatie aan methoden zien om participatie vorm te geven: van klankbordgroepen en denktanks tot het schetsen van scenario's met betrokkenen. Mensen worden betrokken in bijeenkomsten, festivals, via websites, grafische voorstellingen of films.

In een brief aan de Tweede Kamer, d.d. 1 februari 2016, wijst de minister van Economische Zaken, mede namens zijn collega van Infrastructuur en Milieu, op het belang van omgevingsmanagement bij het tot stand komen van de energietransitie. Volgens de minister heeft de energietransitie grote impact op de leefomgeving en kan de transitie gepaard gaan met weerstand. Met een goede aanpak van omgevingsmanagement wil de minister alle partijen met elkaar in gesprek brengen met een snellere en betere besluitvorming tot gevolg. De brief noemt voor omgevingsmanagement bij energieprojecten vijf uitgangspunten, die aansluiten bij de Code

Omgevingsmanagement als blik van cultuurverandering bij de aannemer

Uit de energieprojecten blijkt dat het steeds belangrijker is dat opdrachtnemers goed omgevingsmanagement voeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van de Nieuwe Warmteweg in Rotterdam waarvoor de Erasmusbrug twee weekenden dicht moest. De aannemer is begonnen met het inventariseren van mogelijke knelpunten, daarbij is goed geluisterd naar waar de zorgen liggen. Persoonlijk contact was het kernwoord. Het is belangrijk om niet alleen te communiceren over waar en wanneer welke overlast te verwachten is, maar mensen ook mee te nemen in het waarom. De aannemer heeft uitgelegd dat er met een geweldige technische prestatie restwarmte naar de stad wordt gehaald. Hij heeft het bovendien leuk gemaakt: hondenbotten uitgedeeld in een uitlaatgebied, bij bezienswaardige werkzaamheden op vrijdagmiddag een ijscokar laten komen, op basisscholen in 'CO2lessen' uitgelegd wat ze aan het doen waren. Het aantal stakeholders was bijna oneindig: het verkeer tussen Noord en Zuid, het monumentale hotel New York, de cruiseterminal waar allerlei evenementen zijn, de hulp en veiligheidsdiensten en de omwonenden. Alleen voor deze twee weekenden is een team van acht mensen ingezet dat bijna zes maanden in de weer was om de hele operatie voor te bereiden. De pluscommunicatie zorgde ervoor dat er uiteindelijk heel weinig weerstand was tegen de aanleg. Het was een feest om mee te maken. Dit omgevingsmanagement is uitvloeisel van een cultuurverandering bij de aannemer.



Maatschappelijke Participatie en de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De vijf uitgangspunten zijn:

1. Samenbinden: zoeken naar gemeenschappelijke belangen.
2. Vroegtijdig: presenteer niet direct een plan; geef betrokkenen een kans om mee te denken.
3. Transparantie en vertrouwen: een gelijke kennisbasis, partijen mogen elkaar niet verrassen.
4. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het omgevingsmanagement: iedereen doet mee.
5. Maatwerk: elk project is uniek en vraagt om een op maat gesneden aanpak.

Omgevingsmanagement zou een organisatiecompetentie moeten zijn. Dat betekent dat het is verankerd in de hele keten van beleid tot beheer, bij zowel de bestuursorganen als de uitvoerende sectoren. Omgevingsfactoren, zo stelt de minister, moeten meewegen in de hele organisatie en in alle besluiten. Dit leidt er toe dat de gehele besluitvormingsketen meer gericht is op de omgeving, zodat met een integrale blik naar (energie)vraagstukken wordt gekeken.

De inzet van omgevingsmanagement is niet beperkt tot energieprojecten. Deze omgevingsgerichte aanpak is bijvoorbeeld ook onderdeel van het model voor integraal projectmanagement van Rijkswaterstaat, waarin, naast techniek en projectbeheersing, het omgevingsmanagement een gelijkwaardige positie inneemt. Overigens wijst de minister van EZ in de eerder aangehaalde brief op een mogelijkheid dat de term omgevingsmanagement het beeld oproept dat de omgeving 'gemanaged' wordt. Dat is geenszins de bedoeling van omgevingsmanagement, stelt de minister.

De talrijke voorbeelden uit de brede range aan pilots laten verder een rijke variatie zien van de manier waarop participatie bij het opstellen en uitvoeren van plannen en projecten wordt ingevuld.

Delftse Participatie Aanpak: Ons Delft, mijn omgeving!

De gemeente Delft grijpt de komst van de Omgevingswet aan om haar bewoners uit te nodigen mee te denken over de eigen leefomgeving. Nu al leidt participatie tot goede resultaten: door alle betrokken partijen om tafel te zetten is bijvoorbeeld een gezamenlijk gedragen terrassenbeleid tot stand gekomen. Delft heeft volop belangengroeperingen. Inzet van het gemeentebestuur is ook niet aangesloten burgers te bereiken met de vraag wat zij willen met hun leefomgeving. Bij de Delftse Participatie Aanpak gaat het om de ideeën en initiatieven van bewoners, burgers en andere Delftse partners. Het gaat niet om de vraag 'mag het wel'? Het vertrekpunt is: 'draagt het initiatief bij aan een goede leefomgeving'?

Eiland van Schalkwijk, uitnodigingsplanologie als vorm van participatie

Het Eiland werd gezien als een mogelijke locatie voor verstedelijking. Projectontwikkelaars kochten grond. Boeren konden niet uitbreiden en bedrijven verdwenen. Het landschap werd steeds minder aantrekkelijk: minder vitale agrarische bedrijven, meer en meer mais. In 2008 wilde de gemeente Houten de trend doorbreken door meer te investeren in de kwaliteit van het Eiland met landbouw, recreatie en de Waterlinie als dragers. Vernieuwend is dat de ontwikkeling vanuit de bewoners en ondernemers zelf moet komen. In 2011 stelde de gemeente een structuurvisie vast. De provincie Utrecht heeft het Eiland als experimenteel gebied aangewezen: een aantal regels voor het landelijk gebied gelden

niet. Bewoners en ondernemers zijn (letterlijk) uitgenodigd initiatieven in te dienen om de ontwikkeling in het gebied te stimuleren. Voor ieder nieuw initiatief vindt een intakegesprek plaats waarbij aan de voorkant wordt gekeken of een initiatief past binnen de structuurvisie en andere plannen en regels. De partijen proberen daarbij buiten de gebruikelijke kaders te kijken.

Omgevingsvisie Markdal duurzaam en vitaal

Met de komst van de Ecologische Hoofdstructuur en de Kaderrichtlijn Water werd het stroomdal van de gekanaliseerde beek De Mark (ten zuiden van Breda) gebiedsontwikkelingsproject. Het project liep vast door wantrouwen onder de gebiedseigenaren. Vijf natuurverenigingen namen vervolgens ‘van binnen uit’ het initiatief en doorbraken de patstelling tussen overheid en grondeigenaren. Dit burgerinitiatief resulteerde in een geheel door henzelf ontwikkelde en unieke omgevingsvisie. Het aanvankelijke platform Markdal, met vertegenwoordigers van verschillende lokale belangengroepen, ging later over in een Vereniging Markdal, om als rechtspersoon in staat te zijn gronden aan te kopen en overeenkomsten aan te gaan. De vereniging met ruim honderd leden en sympathisanten heeft het mandaat met gebiedspartijen tot innovatieve oplossingen te komen, waardoor overheids-geld kan worden bespaard. De vereniging zoekt rendabele economische activiteiten als drager van het landschap en in evenwicht met de belangen van recreatie, waterberging en natuur. Het samen met alle betrokkenen steeds zoeken naar een win-win situatie is kenmerkend voor de aanpak.

Leiding over Noord

In de regio Rotterdam is een leiding aangelegd, voor het transport van warmte van een afvalverbrandingsbedrijf in het havengebied naar woningen en bedrijven aan de Noordkant van Rotterdam. Eneco is voor het 17 km lange ondergrondse netwerk in gesprek gegaan met de circa 250 belanghebbenden: bewoners, belangengroepen, particuliere landeigenaren, scholen, ProRail, RET, Rijkswaterstaat en het waterschap. De belanghebbenden en Eneco ontwierpen gezamenlijk het definitieve tracé van de ‘Leiding over Noord’. Door deze ‘sneller-en-beter’ aanpak ligt het tracé nu op een andere plek dan in het oorspronkelijke ontwerp was voorzien. Het project was bovendien eerder klaar dan gepland.

Stadhuisplein Lelystad

Voor het vernieuwde stadhuisplein koos Lelystad een aanbestedingsmethodiek waarbij de gemeente niet alles zelf bedenkt. Uiteraard waren er eisen voor onderhoud, bereikbaarheid en bruikbaarheid. Maar een belangrijke voorwaarde was niet ingekleurd: hoe ontwerp je het gezichtsbepalende plein samen met de stad? De winnende aanne-mer hield sessies met tal van stakeholders en kwam uiteindelijk met drie varianten. Daar kon de bevolking op stemmen en dat leverde veel reactie én een duidelijke meerderheid op voor een van de varianten. De aanpak vraagt om ‘loslaten’ en kost toch veel ambtelijke capaciteit om het proces te begeleiden. De wethouder benoemt de vrees voor het loslaten: “Wat nou als we het niet mooi vinden wat er uitkomt? Maar waarom zouden 76.000 mensen met iets gekes komen en 35 raadsleden niet? Daarnaast moet ik me als wethouder ook niet laten leiden of ik iets mooi vind. Dat is hartstikke subjectief.”

Burgertop Uden

Geïnspireerd door het enorme succes van de zogenoemde ‘G1000’ burgertoppen in Brussel en Antwerpen nam een stel betrokken Udenaren het initiatief voor een eigen burgertop. Maar liefst driehonderd betrokken inwoners uit Uden, Volkel en Odiliapeel bedachten tijdens de burgertop samen ruim vierhonderd ideeën. Met de tien beste ideeën gingen ruim 120 enthousiastelingen in verschillende werkgroepen verder. Bij de vervolgbijeenkomst waren zeshonderd mensen betrokken. Het resultaat gaat van het verbeteren van wandel- en fietsvriendelijkheid tot een energieneutraal Uden in 2035 en van een bibliotheek die blijft bestaan tot een zogenoemd ‘leercafé’ om te leren van elkaars kwaliteiten. Dit is input voor de nieuwe omgevingsvisie: “we hebben de ideeën samen met inwoners vertaald in een raamwerk voor beleid”.

Nije Pleats Leeuwarden

Wil een boer in Leeuwarden uitbreiden dan volgt een werksessie van de Nije Pleats (nieuwe boerderij). Aan de keukentafel van de boer schuiven deskundigen en omwonenden aan om te bekijken wat zijn wensen inhouden en hoe die zich verhouden tot de buurt, het landschap en belangen van omwonenden. Als omwonenden een kant-en-klaar plan krijgen voorgeschoteld gaat meestal de buurt op tilt en dus op slot. Voor boeren duurt deze aanpak in het begin wat langer want ze moeten veel tijd steken in overleggen, geduld hebben en luisteren naar bijvoorbeeld het verhaal van hun buurman. Maar daar staat tegenover dat als de boer een vergunning aanvraagt, hij die eigenlijk altijd verleend krijgt omdat er geen bezwaar is en de stal op een goede manier in de omgeving wordt ingepast. Uiteindelijk kost dat hem minder tijd.

De voorbeelden bevestigen de gedachte dat participatie meerwaarde heeft en leidt tot meer kwaliteit, draagvlak en/of versnelling. Evident is dat een planvoorbereiding die leidt tot veel draagvlak en als gevolg daarvan tot weinig of geen beroepsprocedures in de fase van formele besluitvorming sneller verloopt en minder afbreukrisico’s kent dan plannen waar veel belanghebbenden tegen te hoop lopen. Ook zijn formele procedures of is de inzet van wettelijke bevoegdheden overbodig als minnelijke afspraken tot stand komen. Bovendien blijkt in de pilots dat:

- participatie regelmatig leidt tot een andere uitkomst, die beter aansluit bij de belangen vanuit de omgeving.
- participatie het mogelijk maakt dat andere partijen aanhaken met hun eigen initiatieven waardoor nieuwe plannen van de grond komen, plannen beter op elkaar afgestemd zijn en/of met minder kosten tot stand kunnen komen.
- participatie leidt tot persoonlijke verrijking. Het is leuk om te doen, het is een positieve manier van interactie.

3.4 Versnelling

Onder versnelling wordt verstaan de verkorting van de periode waarin geldige besluiten tot stand komen. Het kan gaan om afzonderlijke besluiten, zoals het omgevingsplan of om een keten, zoals het projectbesluit en vergunningen die voorafgaan aan de realisatie. Versnelling kan worden bereikt door procesingrepen en versnelling van de formele procedures.

Een veel gehoorde klacht uit de huidige praktijk betreft de stroperigheid van plan- en besluitvorming. Betrokken partijen ervaren onvoldoende greep op het proces en op de snelheid van besluitvorming. Het duurt in hun ogen (te) lang voordat besluiten tot stand komen, vergunningen worden afgegeven en bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. Dat geldt bij particuliere initiatieven voor bouwen, het verkrijgen van een vergunning voor het uitoefenen van een bedrijf en voor publieke besluiten over wegen of andere grote projecten.

Versnelling door procesingrepen

Uit onderzoek (zie bijvoorbeeld het advies 'Sneller en Beter'⁴) blijkt dat de formele procedure maar een beperkt deel van de doorlooptijd van grote projecten bepaalt. Om tijdswinst te boeken is meer nodig dan de formele procedure aanpassen. Versnelling is te bereiken met het handiger in elkaar steken van het proces met de betrokkenen en het vlotter voorbereiden van besluiten, denk aan de ambtelijke voorbereiding, onderzoek en het democratisch proces in Raden en Staten. Dan gaat het om een andere manier van werken (paragraaf 3.2 over cultuuromslag), inzet op participatie (paragraaf 3.3.), meer integraal en samenhang plannen ontwikkelen (paragraaf 3.5.) én om een goede opzet van het planvormingsproces (paragraaf 3.6). Dit soort procesingrepen dragen bij aan versnelling van de besluitvorming.

Het kan ook gaan om het handig uit elkaar trekken van de formele procedure en het planproces. Dat deed de gemeente Ede als deelnemer aan de landelijke pilot 'Ontslakken' voor het flexibeler en goedkoper realiseren van nieuwbouwprojecten en gebiedsontwikkeling. Vernieuwend was dat de gemeente 'achteraf' een bestemmingsplan opstelde nadat ontwikkelaars en dorpsgemeenschap het eens waren over de ontwikkelingen.

Ontslakken in Wekerom

Aan de randen van het dorp Wekerom in de gemeente Ede zijn twee gebieden aangewezen als woongebied. Aan drie marktpartijen is gevraagd om zelf te bepalen welke woningen waar, wanneer en in welke volgorde gerealiseerd moeten worden. De drie concurrerende marktpartijen slaan de handen ineen om samen met klanten en de dorpsgemeenschap een plan op te stellen. Zodra zij het eens waren,

faciliteerde de gemeente de ontwikkeling door een bestemmingsplan op te stellen. De gemeente bracht ook de regeldruk terug door het aantal beleidsnota's waaraan getoetst moest worden terug te brengen van 70 naar 4. Door deze werkwijze gaat er geen energie verloren aan uitgebreide procedures, kan flexibel worden gebouwd en worden in het dorp die woningen gebouwd waaraan behoefte is.

Deze paragraaf 3.4. verwijst voor de bespreking van de procesingrepen naar de andere paragrafen in dit hoofdstuk. In aanvulling daarop komt hierna de versnelling in de formele procedure aan de orde.

Versnelling van de formele procedure

Uit de pilots komen onder meer de volgende voorbeelden van versnelling door aanpassing van de formele procedure: de toepassing van de coördinatieregeling, de versnelde procedure bij tijdelijk gebruik en de beperking van de beroepstermijn.

Coördinatieregeling

In het traject 'Vlottrekken' wordt de coördinatieregeling (artikel 3.30 Wro) in overweging gegeven om formele processen te versnellen. Een mogelijk beroep tegen een omgevingsvergunning hoeft dan niet eerst aan de rechtbank te worden voorgelegd. Dat scheelt volgens deze rapportage vaak meer dan een jaar. Ook moet de Raad van State binnen een half jaar na ontvangst van het verweerschrift uitspraak doen in beroep. Ook dat betekent weer een winst van ongeveer een half jaar. Waar de onherroepelijke vergunning vaak samenvalt met de financiering is deze route zeker te overwegen.

Ook de rapportage over de energiepilots gaat in op de regie van de besluitvorming. Aanbevolen wordt een heldere structuur aan te brengen in de samenwerking tussen de partijen in een energieproject. In dit soort projecten liggen doorgaans de rollen van opdrachtgever en bevoegd gezag niet in één hand. Een gezamenlijk gedeelde projectorganisatie komt de integrale aanpak van het project ten goede. Dat samen optrekken kan ook in formele zin gestalte krijgen met de toepassing van de coördinatieregeling. Dat sluit goed aan bij het afstemmen en gezamenlijk uitoefenen van taken en bevoegdheden, zoals de Omgevingswet in artikel 2.2. mogelijk maakt.

Coördinatie in het energieproject A4-zone: een project met potentieel veel spanning

De aanleg van het hoogspanningsstation in de A4-zone (grotendeels gelegen in de gemeente Haarlemmermeer) heeft te maken met een aanzienlijk aantal stakeholders en issues (grondverwerving, elektromagnetische straling, landschap, externe veiligheid). De belangen tegenstellingen en de tijdsdruk maken het spannend. De inzet is om het project met goed omgevingsmanagement én een innovatieve inrichting van de besluitvorming toch soepel en effectief te laten verlopen. Daarin past ook de coördinatie van de formele besluiten onder regie van de gemeente Haarlemmermeer. Hiermee wordt een duidelijke structuur geboden voor het besluittraject en komt de regie te liggen bij het bestuursniveau dat het beste bij de vraagstelling past. De toepassing berust wel op de vrijwillige medewerking van de andere bestuursorganen.

⁴ Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), april 2008



Tijdelijk afwijken in Strijp-S

De ontwikkeling van het voormalige Philips-terrein Strijp-S tot een nieuw centrumgebied van Eindhoven kan niet in één keer tot stand komen. De ontwikkeling vergt een lange doorlooptijd waarbij tijdelijk gebruik een belangrijke rol vervult. Tijdelijk gebruik houdt het gebied levendig én het levert geld op. De geldelijke opbrengst kan naar schatting oplopen tot 40 miljoen euro aan tijdelijke huuropbrengsten. Dat is een substantiële compensatie van de renteteller die doorloopt tijdens de transitie. De waarde van het levendig houden van de buurt is lastig in geld uit te drukken. Wel is duidelijk dat de soepele regels voor tijdelijk gebruik essentieel zijn voor een succesvolle herontwikkeling van Strijp-S. Strijp-S staat model voor de hele Spoorzone van Eindhoven, dat vanuit een soortgelijke filosofie wordt ontwikkeld.

Tijdelijk gebruik

De Crisis- en herstelwet (Chw) verruimt de regeling voor tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan. De procedure is van 26 naar 8 weken teruggebracht en bovendien is de periode dat tijdelijk afwijkingen zijn toegestaan verlengd van 5 naar 10 jaar. Dit verhoogt de flexibiliteit en snelheid waarmee gemeenten kunnen inspelen op zich voordoende kansen. Juist in een gebied waarin zich grote veranderingen gaan voltrekken, zoals de Spoorzone Eindhoven met daarbinnen het gebied Strijp-S, is dat een belangrijke succesfactor.

Beslistermijn in beroep

De Omgevingswet (artikel 16.87) kent voor de projectprocedure een maximale rechterlijke beslistermijn van zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Die regel lijkt op artikel 1.6 lid 4 van de Crisis- en herstelwet (Chw), waarin is bepaald dat de bestuursrechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. De termijn is in de Omgevingswet iets ruimer (vanaf het verweerschrift in plaats van na afloop van de beroepstermijn) en heeft alleen betrekking op beroep bij de Raad van State.

De praktijk onder de Chw laat zien dat de Raad van State in de eerste jaren na inwerkingtreding van deze wet moeite had om de beslistermijn te halen. De afgelopen jaren gaat het beter: het aandeel van de uitspraken binnen de zes maanden neemt toe en de overschrijdingen zijn in de meeste gevallen van beperkte omvang. In 2016 volgt circa 60% van de uitspraken van de Raad van State binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn en de gemiddelde doorlooptijd is met 29 weken beperkt langer dan de gestelde termijn. In 2015 was dit nog 45% en gemiddeld ruim 32 weken. In een van de

Voortgangsrapportages Chw⁵ wordt wel gewezen op de tijdsdruk en de mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de rechtsgang. Die uitspraak is overigens niet gebaseerd op uitvoerig onderzoek, maar op indrukken bij rondvraag onder een beperkt aantal advocaten.

De projectleiders zijn volgens de Voortgangsrapportages Chw over het algemeen positief over de versnelling van de beroepstermijn. Nader uitgevoerd onderzoek⁶ concludeert echter dat de versnelling bij de rechter in beperkte mate relevant is voor de snelheid waarmee het project daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dat geldt bijvoorbeeld als het beroep gegrond wordt verklaard en ook constateren de onderzoekers dat projecten vaak pas langere tijd na de uitspraak een vervolgstap zetten. Het gaat projectleiders overigens niet alleen om de lengte van de termijn, maar ook om de voorspelbaarheid en de zekerheid die een vaste maximale termijn biedt voor de planning.

⁵ In de Voortgangsrapportage 2014-2015 zijn signalen uit de praktijk opgenomen over tijdsdruk bij complexe zaken, frustratie bij een appellant die strikt aan termijnen wordt gebonden – waar de bestuursrechter de zes-maanden-termijn soms niet haalt; de indruk dat de StAB minder wordt ingeschakeld.

⁶ Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit Tilburg naar de procesrechtelijke bepalingen in de Crisis- en herstelwet

Op grond van de ervaringen met de Chw kan worden aangenomen dat de beslistermijn bij beroep conform de Omgevingswet voor het overgrote deel van de zaken haalbaar moet zijn, zeker omdat de termijn net wat langer is dan onder de Chw. Het resultaat moet zijn dat snelheid en voorspelbaarheid van de beroepsafhandeling toenemen.

3.5 Integraliteit en samenhang

Een belangrijke grondslag voor de Omgevingswet is de behoefte om samenhang aan te brengen tussen de verschillende onderwerpen die met elkaar de kwaliteit van de leefomgeving bepalen.

Samenhang in het fysieke domein wordt in de huidige situatie vaak niet dankzij, maar ondanks de regelgeving tot stand gebracht. De filosofie achter de huidige regelgeving verschilt immers per onderwerp. Traditioneel werkt bijvoorbeeld het milieubeleid met harde normen; waar de ruimtelijke ordening juist afweging van belangen gericht op het wat abstracte doel van ‘een goede ruimtelijke ordening’ op de voorgrond zet. De Omgevingswet integreert alle regelgeving in één samenhangend stelsel. Dat het vaak moeilijk is om alle onderwerpen van de fysieke leefomgeving goed af te stemmen en ontwikkelingen in samenhang te bezien is niet alleen te wijten aan het verschil in filosofie en de versnipperde regelgeving. De verschillende vakwerelden en de vertegenwoordigers daarvan ‘verstaan’ elkaar soms moeilijk. Ze werken op een andere manier, hebben eigen jargon en communiceren niet gemakkelijk buiten hun vakgebied. Het samenvoegen van alle regelgeving in één Omgevingswet is niet voldoende om die verschillen weg te nemen. Organisaties en partijen moeten leren om planprocessen te integreren en samenhang aan te brengen. Zie ook de oproep van de ministers van EZ en IenM tot het doorvoeren van omgevingsmanagement als organisatiecompetentie (paragraaf 3.3.), waarmee de integraliteit en samenhang van de plan- en besluitvorming zijn gediend.

De eenvoud van de regelgeving heeft overigens niet alleen betrekking op het stelsel van het omgevingsrecht, zoals dat nu op nationaal niveau wordt herzien. Diverse pilots gaan juist over deregulering op lokaal niveau. Het traject ‘Ontslakken’ doet een oproep tot vermindering van de lokale regeldruk. Minder regels en meer samenhang in de overblijvende regels komt ten goede aan snelheid en (integrale) kwaliteit. Het dereguleren van gemeentelijk beleid kan beginnen met enkele voortrekkers, maar een van de bevindingen in het leertraject is dat het geen hobby van enkele enthousiastelingen moet blijven. Een organisatie-brede aanpak is gewenst. Pilots moeten geen geïsoleerde eilandjes zijn, dan blijven zij een onschuldig reservaat. Doorwerking naar de hele gemeentelijke werkwijze is nodig. Niet (alleen) de regels zijn immers belemmerend, (ook) de toepassing heeft grote invloed. De boodschap is dat het altijd zinvol is om het gemeentelijk beleid en de gemeente-

lijke regelgeving op te schonen. Ook als het niet direct leidt tot een afname van het aantal regels, dan nog is de bezinning op realisme en realiteitsgehalte van de regels waardevol.

Spoorzone Eindhoven

De Crisis- en herstelwet wordt niet alleen gewaardeerd vanwege de juridische mogelijkheden. De gemeente Eindhoven ziet de visie achter deze wet ook als een stimulans om te denken in kansen en gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. De voornaamste blokkade ligt meestal niet in de formele regels, maar bij de medewerkers zelf of bij de cultuur van de organisatie. Initiatieven komen dan niet verder vanwege eventuele toekomstige risico’s, die vaak echter maar een hele kleine kans van optreden hebben.

Ontslakken in Zaanstad

De gemeente Zaanstad inventariseerde 130 ruimtelijke nota’s, visies en verordeningen. Na een grondige opschoningsactie bleven van de 130 beleidsnota’s nog 40 over en de wethouder wil nog verder terug naar 10. Verouderde, ingetrokken en nooit vastgestelde nota’s zijn opgeruimd. Het opschonen maakt bewust hoe vaak beleid wordt ingezet, ook als de praktijk om meer situationele afwegingen vraagt. De gemeente heeft daarom een afwegingskader (prioritering) gemaakt met de volgende kwadranten: regisseren, programmeren en stimuleren, kansen ondersteunen, regisseren en ruimte geven (of loslaten). Op basis van de ambities en criteria worden ruimtelijke opgaven, gebieden en projecten verdeeld. Elk kwadraat bepaalt in welke mate de gemeente bereid is om los te laten, te interveniëren, proactief of meer reactief.

3. Regisseren: Kernkwaliteiten behouden	1. Programmeren en stimuleren Zaans Evenwicht
4. Ruimte geven (of loslaten)	2. Kansen ondersteunen

Ontslakken vindt ook plaats als onderdeel van experimenten onder de Crisis- en herstelwet (zie omgevingsplannen in paragraaf 4.4). Diverse gemeenten hebben een inventarisatie uitgevoerd van de bestaande set aan beleids- en andere lokale regels. In de experimenten wordt vervolgens bezien welke verordeningen zich goed laten integreren, wat dat betekent voor het aantal regels en welke onderwerpen toch beter apart kunnen worden gehouden. Een viertal overwegingen speelt een rol:

- 1) Hebben de regels direct betrekking op de fysieke leefomgeving (om die reden kunnen bijvoorbeeld financiële regelingen zoals een subsidieverordening of planschaderegels afvallen)?
- 2) Gaat het om algemeen verbindende voorschriften (individuele beschikkingen vallen af)?
- 3) Is het doel van de regeling een veilige en gezonde fysieke leefomgeving/een goede omgevingskwaliteit (een verordening cameratoezicht zal vooral de openbare orde nastreven en lijkt minder goed te passen)?
- 4) Wie is het bevoegd gezag (als alleen de burgemeester bevoegd is, zoals voor een aantal openbare orde-punten, dan past de regel niet onder de Omgevingswet, waarin Raad dan wel College bevoegd gezag moeten zijn)?

Verordeningen: kappen, parkeren, bouwen

De gemeente Bussum kent 78 gemeentelijke verordeningen. De verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving wil de gemeente op gaan nemen in het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte. Welke dat zijn, is niet altijd met een schaarjte te knippen. De gemeente heeft vooralsnog een keuze gemaakt voor opname in één plan van onder meer de bouwverordening, de bomenverordening, de drank- en horecaverordening, de erfgoedverordening, de parkeer- verordening, een deel van de APV, de verordening winkeltijden en de wegsleepverordening. Financiële regelingen (legesverordening met betrekking tot bouwen) of subsidies met fysieke component laat de gemeente er buiten.

Het traject voor de omgevingsvisies stelt vast dat integraal werken (en opgaven in samenhang beschouwen) tijd kost en een andere houding vraagt van organisaties en professionals. Dat blijkt nog niet overal haalbaar in de pilots. De omgevingsvisie kan fungeren als een kapstok. Door integrerende thema's aan te wijzen, problemen centraal te stellen, gebiedsgericht te werken en door gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als 'wenkend perspectief', wordt integrerend werken bevorderd. Door burgers en bedrijven een belangrijke stem te geven bij de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving worden 'integraliteit en samenhang' als vanzelf ingebouwd in de plan- en besluitvorming.

3.6 Planvormingsproces

Het thema planvormingsproces gaat over de organisatie rond het opstellen en besluiten over een plan in de fysieke omgeving, vanaf het initiatief tot aan de uitvoering. Het planvormingsproces volgt de formeel voorgeschreven procedures (zoals voor het projectbesluit); daarnaast heeft elke initiatiefnemer ruimte om het planproces zelf verder in te vullen.

Het advies 'Sneller en Beter' vormt een belangrijk uitgangspunt bij de totstandkoming van de Omgevingswet (zie ook paragraaf 3.4). De filosofie van 'Sneller en Beter' heeft onder meer geleid tot Afdeling 7 van Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet voor de 'versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale met nationale betekenis'. Kenmerkend voor deze projecten zijn de structuurvisie waaraan alle betrokken overheden zich committeren en de gezamenlijke projectcommissie waarin de overheden samenwerken bij de realisatie. Ook wordt de coördinatiebepaling uit de Wet ruimtelijke ordening gebruikt voor bundeling van de ruimtelijke toestemming en de

uitvoeringsbesluiten (zie ook paragraaf 5.4.). Deze elementen komen ook terug in de Omgevingswet.⁸

Sneller en beter

Onder de werking van de Chw zijn drie lokale projecten met nationale betekenis aangewezen in Assen, Utrecht en Rotterdam. Het zijn grote projecten met als winstpunten het commitment en de bestuursrechtelijke versnelling. Door de ondertekening van de structuurvisie zijn het Rijk en de andere betrokken overheden gecommitteerd aan het plan. Dat helpt bij het verkrijgen van snelheid in de uitvoering. Versnelling wordt ook ervaren bij de beroepsprocedures, die dankzij de Chw aan de zes-maanden-termijn zijn gebonden. Diverse deelprojecten zijn door deze kortere beroepsprocedures sneller in uitvoering gekomen.

Uit de evaluatie van de energiepilots blijkt dat de scheiding tussen initiatiefnemer, investeerder, opdrachtgever en bevoegd gezag kan leiden tot versnippering in de projectorganisatie en bij de besluitvorming. Dit in tegenstelling tot projecten voor weginfrastructuur waar al deze rollen meer in één hand liggen. De aanbeveling uit de evaluatie is om te streven naar één goed gepositioneerde projectorganisatie, waarin integrale besluiten kunnen worden genomen. Partijen en disciplines moeten in die organisatie een gelijkwaardige positie hebben. De effectiviteit van een gedeelde projectorganisatie is, volgens de rapportage, ook gediend met een gedeelde stuurgroep. Bij knelpunten kan dan snel worden opgeschaald en de consistentie kan worden bewaakt. Voor de opzet van de projectorganisatie wordt gepleit voor het volgen van de principes van integraal projectmanagement (zie ook paragraaf 3.3.), waarin naast de projectmanager de functies van omgevingsmanager, technisch manager en manager projectbeheersing gelijkwaardig zijn.

Voor het planvormingsproces kan worden gewerkt volgens de MIRT-systematiek (zie paragraaf 4.6.). Gemeenten schakelen vaak externe bureaus in om hun bestemmingsplan tot stand te brengen, anderen kiezen er juist voor om het plan zelf te maken.

Doelgericht aan de slag

Het buitengebied van Rijssen-Holten bestaat uit grootschalig landbouwontwikkelingsgebied én kwetsbare natuur (Sallandse Heuvelrug/Holterberg); kent recreatieve drukte én vrijkomende agrarische bedrijven. Het experiment bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt volop mogelijkheden om flexibel en 'op maat' beleid te voeren. De gemeente heeft gekozen om het plan met een klein team in eigen beheer te ontwikkelen – zo wordt optimaal gebruik gemaakt van de aanwezige lokale kennis én blijven de nieuwe ervaringen beschikbaar. Een leerpunt: kom voor draagvlak in de eigen organisatie niet aan met vage gedachten, maar met concrete voorstellen. Pragmatisch aan de slag – dat levert het meeste resultaat op.

⁷ Volgens dit advies begint een groot project met een brede verkenning van de problemstelling en de oplossingsruimte met alle relevante partijen. Dit moet leiden tot draagvlak voor de oplossing. Het voorkeursalternatief kan dan relatief snel worden uitgewerkt en uitgevoerd. De investering in tijd en aandacht in het voortraject moet zich terugverdienen in het vlot tot stand komen van de realisatie.

⁸ Paragraaf 5.2.2. van de Omgevingswet onderscheidt 'voornemen, verkenning en voorkeursbeslissing' en artikel 2.2. gaat over 'afstemming en samenwerking'. Daarin gaat de Omgevingswet wat minder ver dan de harde eis van commitment en een projectcommissie uit Afdeling 7 Crisis- en herstelwet, maar zijn 'rekening houden' en 'afstemming' wel voorgeschreven en wordt ruimte geboden voor het 'gezamenlijk uitoefenen van taken en bevoegdheden'.



Duurzaam voorbeeld Nieuwveense Landen

De gemeente Meppel wil nieuwbouwwijk Nieuwveense Landen 'aangenaam duurzaam' ontwikkelen: voor de bewoners betaalbaar, betrouwbaar, comfortabel en zonder zorgen én met een hoge energieprestatie. MeppelEnergie zorgt voor duurzame opwekking van energie en voor de levering tot in de woning. Eerst met een 'aanloopsysteem' met grote cv-ketels gestookt met biogas. Bij opschaling blijft dit systeem nodig om pieken op te vangen. Als de wijk verder groeit, zullen de nieuwste inzichten worden benut voor de uitbouw van het duurzame energiesysteem. De duurzame opgewekte energie heeft als ongewenst neveneffect dat met geringe bouwkundige maatregelen aan de woningen aan de eisen voor de energieprestatie uit het Bouwbesluit kan worden voldaan. Om naast de duurzame opwekking van energie ook een goed geïsoleerde woning te kunnen voorschrijven, heeft de gemeente als duurzaam innovatief experiment onder de Chw toestemming gekregen om een eigen Bouwbesluit hoofdstuk 5 (energie) op te stellen. Daarin stelt Meppel stevige isolatiewaarden voor de muren en daken in combinatie met HR++ glas. Hiermee komt Nieuwveense Landen uit op een Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van 0,3 tot 0,4. Dat is beduidend beter dan het Bouwbesluit ten tijde van de start van het nieuwbouwproject. Het verschil is overigens niet groot meer sinds het Bouwbesluit per 1 januari 2015 een EPC van 0,4 voorschrijft.

Voor het planvormingsproces worden vanuit de pilot met omgevingsvisies verschillende groepen gevolgd. In de olievlek-methode wordt het proces vormgegeven in kleine stappen. Dit is een manier om draagvlak te vergroten. Een veel toegepaste werkwijze is om pad-afhankelijke beslissingen te nemen, ofwel om bij elke stap te evalueren wat de gevolgen zijn alvorens een volgende stap te zetten. Ook de opschalingstactiek lijkt te werken: eerst kijken naar een 'omgevingsvisie-light' op basis van geïntegreerd beleid om die in kleine kring te delen en vervolgens op te schalen. Het meenemen van het bestuur en de politiek wordt als cruciaal aangemerkt, zij moeten (vroeg)tijdig betrokken worden bij vragen over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is het tussentijds informeren en op de hoogte houden van partners over de voortgang van belang, zowel intern als extern. Anders bestaat de kans dat partijen afhaken of het proces stagneert. Het vasthouden van 'momentum' stimuleert voortgang van het proces.

Voorbeelden uit de pilot omgevingsvisies

- Een van de pilots roept op tot een sterke scheiding tussen visie en uitvoering (maar wel te zorgen voor het leggen van de relatie). De visievorming gaat over strategische lijnen en lange termijn ontwikkelingen. De uitvoering gaat over realisatie, uitvoering van projecten en financiering.
- Een andere pilot heeft bewust een logische koppeling tussen het formele (overheids)proces en het informele (gebieds)proces georganiseerd.
- Een volgende pilot vindt het verbinden van het planvormingsproces met het proces van participatie cruciaal.

3.7 Duurzaamheid

De huidige regelgeving vormt soms een belemmering om in projecten, vergunningen en andere besluiten tot duurzame oplossingen te komen. De Omgevingswet wil daar verbetering in aanbrengen.

Een belangrijke doelstelling van de Omgevingswet is het ondersteunen van duurzame oplossingen. De eerder genoemde brief van de minister van EZ en de minister van IenM (paragraaf 3.3.) gaat in op de realisatie van de energietransitie als onderdeel van een duurzame ontwikkeling. Daarbij kiest de minister om in toekomstige projecten te gaan werken in de geest van de Omgevingswet met onder meer het delen van kennis en ruimte geven voor vroegtijdige participatie.

Een aantal experimenten onder de Crisis- en herstelwet is specifiek gericht op het thema duurzaamheid. Onder de Omgevingswet kan een gemeente straks afwijken van de standaard duurzaamheidsnorm, zoals die met de EPC-eis in het Bouwbesluit geldt voor nieuwe gebouwen. In de gemeente Meppel is als experiment voor de wijk Nieuwveense Landen al een dergelijke afwijking toegestaan. Een ander voorbeeld is het Logistiek Park Moerdijk, met eisen op basis van de BREEAM-normering in het plan. De gemeente Boekel is voorloper met de ontwikkeling van een ecodorp.

Duurzaam voorbeeld Ecodorp Boekel

In Europa zijn 4000 ecodorpen, in Nederland pas drie. In een ecodorp gaat het om een duurzame manier van leven in vele facetten. Ecodorp Boekel kan grotendeels binnen de huidige regelgeving worden gerealiseerd. Toch zijn een paar afwijkingen van het Bouwbesluit nodig. De bewoners van het dorp leven veel buiten, dus kunnen de huizen eenvoudig en klein zijn. Zuinig omgaan met energie kan door geen ramen te maken aan de koude noordzijde en ruimten klein te houden. Bouw ook niet voor 'reuzen': door de ruimten wat lager te maken kunnen raamkozijnen en deuren uit de sloop opnieuw worden gebruikt. Voor deze bewuste keuzen biedt het Bouwbesluit geen ruimte.



Duurzaam voorbeeld Logistiek Park Moerdijk

Voor Logistiek Park Moerdijk heeft de provincie Noord-Brabant een aantal maatregelen voor duurzaamheid en natuur dwingend in het publiekrechtelijke inpassingsplan opgenomen, die anders met een private overeenkomst minder transparant en minder verplichtend zouden zijn geregeld. In het experiment zijn in de planregels van het inpassingsplan maatregelen opgenomen voor landschappelijke inpassing met bomen en een ecologische zone en verplichte natuurcompensatie. Ook zijn eisen gesteld aan het duurzaamheidsniveau van het gebied en van nieuwe gebouwen via verplichte certificering met de BREEAM-systematiek.

3.8 Digitalisering

De herziening van het omgevingsrecht biedt kansen op het vlak van digitale informatievoorziening. De toepassing van verschillende instrumenten van de Omgevingswet zullen aan kracht winnen dankzij de inzet van digitale hulpmiddelen.

De voordelen van verbeterde digitale informatievoorziening bestaan uit vergroting van de transparantie en samenhang (met één muisklik ontdekken welke regels op een plek gelden); actualiteit van informatie (geen snel verouderende papieren rapporten, maar nieuwe informatie toevoegen aan de database); de mogelijkheden om efficiënter om te gaan met informatie door onderzoek uit te stellen

naar het moment dat een initiatief echt speelt (minder onderzoek en informatievoorziening in een omgevingsplan, gericht onderzoek bij een vergunning of project); een logischere verdeling van de verantwoordelijkheden voor de informatievoorziening (overheid zorgt voor algemene basisinformatie, initiatiefnemer voegt de effecten van het eigen initiatief toe); de rol van monitoring versterken bij een programma (bijhouden of de omgevingskwaliteit of doelstelling wordt bereikt) etc.

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft haar volledige informatievoorziening voor vergunningverlening en toezicht, meldingen en handhaving, juridische processen, het digitaal publiceren, Wob (Wet openbaarheid van bestuur) en de makelaarsinformatie in anderhalf jaar tijd gedigitaliseerd. De digitalisering van de volledige informatievoorziening van deze omgevingsdienst maakt het voor acht inliggende gemeenten en drie betrokken provincies mogelijk digitaal aanvragen te doen, dossiers in te zien en de stand van zaken van projecten te volgen. Hiermee sluit de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied perfect aan bij het digitale stelsel van de Omgevingswet. In 2015 werd aan dit project de Eenvoudig Beter Trofee uitgereikt.

Ondersteuning met digitale informatie

De samenvoeging van de omgevingsdiensten van de gemeenten Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland in 2014 was aanleiding om te investeren in een geheel nieuwe manier van werken volgens de principes die aansluiten bij de Omgevingswet: transparant, zaak- en klantgericht en risicogestuurd waarbij alles digitaal wordt vastgelegd waardoor iedereen die met een

bepaald dossier te maken heeft, daar heel gemakkelijk bij kan. De nieuwe Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied slaat zelf geen gegevens op maar sluit aan op alles wat landelijk aan informatie beschikbaar is. Ook heeft de dienst geïnvesteerd in een 'geoviewer' die op digitale kaarten alle meldingen en klachten zichtbaar maakt. Dit heeft direct positieve gevolgen voor de manier van werken en de doorlooptijd van projecten. Tegenwoordig kunnen toezichthouders met hun iPad ter plekke hun beschikking maken en printen. Dat gaat nu razendsnel terwijl dat vroeger via tekenmappen en een posttraject ging, signaleert Patricia Croese, programmanager inrichting van de omgevingsdienst. "We zien daardoor nu al grote taakverschuivingen binnen onze organisatie. De toezichthouders en vergunningverleners zijn van het begin tot het eind verantwoordelijk en zijn beter dan ooit in staat de regie te houden over de aanvragen. Je werkt allemaal met hetzelfde dossier, kunt precies zien wat de status is van deeladviezen en krijgt een waarschuwing als iets te lang duurt. Het overzicht maakt dat je daarop kunt sturen."

De uitgevoerde pilots in het kader van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte laten zien dat informatievoorziening een belangrijk issue is en dat digitalisering kansen voor verbetering biedt. De digitalisering is volop in ontwikkeling. Vragen liggen er over de manier waarop informatie wordt opgeslagen en toegankelijk gemaakt. Gaan daarvoor vaste voorgeschreven formats gelden of krijgen de verschillende overheden ruimte voor eigen invulling? Of andersom gedacht: moet elke overheid opnieuw het wiel uitvinden of kan gebruik worden gemaakt van gezamenlijk ontwikkelwerk? Een aantal gemeenten heeft eigen ambities geformuleerd. Andere gemeenten zitten vooral met vragen over de richting en wachten op de uitkomsten van generiek ontwikkelwerk. Er is sprake van een zoekproces dat nog volop bezig is. Denk aan de omgevingsvisie dat als vormvrij instrument op verschillende wijzen uiting kan krijgen. De 'standaarden' die nu in de ruimtelijke ordening worden gehanteerd passen wellicht niet bij de specifieke wensen van elke gemeente. De vrijheid wordt ervaren als kracht, maar ook wordt gezien dat de herkenbaarheid daarmee onder druk staan. Het is zoeken naar een nieuwe, organische en meer flexibele manier van informatievoorziening, waarin 'standaardisering' en 'eigen invulling' samengaan.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het initiatief genomen om – ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet – samen met gemeenten pilots uit te voeren over de mogelijkheden van digitalisering. In de komende tijd zal daarover veel nieuwe kennis gaan ontstaan.

De gebruiker centraal

Verschillende gemeenten bereiden zich voor op de publicatie van het plan en het beschikbaar krijgen van de actuele en relevante informatie. Tussen plan en burger komt een zogenoemde 'viewer' om de informatie te filteren. Vanuit het gezichtspunt van de burger zijn drie perspectieven denkbaar in de viewer:

- De activiteit (wat wil je als burger voor activiteit ondernemen en welke regels gelden daar dan voor?)
- De locatie (wat voor regels gelden voor de locatie waarin je bent geïnteresseerd?)
- Het overzicht (waar bevinden zich welke functies en wat zijn daarbij de regels?)

Meerssen: Omgevingsvisie

Uitgangspunt bij het opstellen van een omgevingsvisie in Meerssen was een volledig gedigitaliseerd product. Dit blijkt echter in praktijk mensen af te schrikken. Bij een boekwerk is snel te zien wat waar staat en of alles van een bepaald onderwerp is gelezen. Dat een aantal mensen de digitale versie als lastig toegankelijk ervaart heeft tot de conclusie geleid dat naast digitale versie van de omgevingsvisie ook een 'populaire' versie gemaakt wordt, waarin raad en burgers gemakkelijker kunnen zien wat het product behelst.

Rijssen-Holten: bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor het buitengebied

De gemeente Rijssen-Holten gebruikt de Basisregistratie Grootschalige Topografie als 'onderlegger' voor het bestemmingsplan. Dat biedt een volledige, gedetailleerde en nauwkeurige basis. De kaart komt beter overeen met de werkelijkheid en zorgt voor lastenvermindering. Nu vooral in het tekenwerk, later waarschijnlijk ook in onderzoek. Het plan staat inmiddels online.

Boekel: afwijken standaarden

Voor het nieuwe bestemmingsplan zet de gemeente Boekel in op digitalisering. Door een presentatie op kaartlagen wil de gemeente meer inzicht bieden: eenvoudig voor de burger te raadplegen plannen; met een muisklik alle regels tonen die op een locatie gelden.

4. Ervaring opdoen met de kerninstrumenten van de Omgevingswet

4.1 Overzicht

In de diverse leertrajecten wordt ervaring opgedaan met de invulling van de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk 4 komen de punten naar voren die specifiek betrekking hebben op één van die instrumenten; dit in aanvulling op de thematisch gerangschikte ervaringen die in hoofdstuk 3 zijn besproken. De inzichten die gekoppeld zijn aan één van de kerninstrumenten kunnen gericht betrokken worden bij de verdere juridische invulling van de Omgevingswet. Overigens verschillen aantal en diepgang van de pilots per instrument. Dit is ook direct zichtbaar in de inhoud en de lengte van de paragrafen van dit hoofdstuk.

Voor het instrument **omgevingsvisie** zijn veel projecten uitgevoerd, de gerapporteerde inzichten zijn vooral procesmatig van aard.

Voor het kerninstrument **programma** is een enkele pilot uitgevoerd met elementen van het programma/de programmatische aanpak. De bestaande praktijk, met onder meer de Programmatische Aanpak Stikstof, is in deze rapportage niet meegenomen.

Voor het instrument **decentrale regelgeving** zijn veel pilots beschikbaar. Voor het programma Ontslakken gaat het om het dereguleren van het gemeentelijke beleid. Op grond van de Crisis- en herstelwet stelt al bijna één op de vijf gemeenten een bestemmingsplan verbrede reikwijdte op. Deze projecten bootsen zo goed mogelijk het nieuwe omgevingsplan na.

Voor **algemene rijksregels** is geen pilot beschikbaar en dit kerninstrument maakt verder geen onderdeel uit van deze rapportage.

Het instrument **omgevingsvergunning** is in pilots vooral ingevuld voor de bouw. In de programma's Ontslakken, Vlottrekken, Bouwen met vertrouwen en in experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet komen voorbeelden en ervaringen naar voren. Hierover wordt gerapporteerd.

Het **projectbesluit** kent een paar elementen die in pilots zijn uitgeprobeerd, waaronder in de energiepilots. De meeste ervaringen zijn echter opgedaan in de voorlopers van het projectbesluit, zoals het tracébesluit, het inpassingsplan en het projectplan Waterwet. De ervaringen uit de huidige praktijk vallen buiten het bestek van deze rapportage.

In dit hoofdstuk komen aanvullend nog enkele bijzondere deelinstrumenten aan bod, waarvoor in pilots ervaring is opgedaan: het experimenteerartikel en onderzoek/milieueffectrapportage.

4.2 Omgevingsvisie

In een omgevingsvisie staan ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied; in hoofdlijnen en voor de langere termijn. De visie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel en brengt samenhang aan in onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Rijk, provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie op te stellen.

De omgevingsvisie is een vormvrij plan. Uit de 'Eindrapportage pilots omgevingsvisie' blijkt de focus en het abstractieniveau van de omgevingsvisie te liggen op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn. De eindrapportage bevat onder de noemer *gerichtheid* ervaringen over uiteenlopende manieren om een omgevingsvisie op te bouwen: thema-, gebieds-, doelgroep-, of trendgericht. De conclusie is dat de ambities van de opsteller bepalen welke gerichtheid de meeste meerwaarde biedt. De doorwerking en borging van de visie is een punt van aandacht. Op grond van de pilots wordt daarbij een onderscheid gemaakt in de manier van omgaan met gesignaleerde gebiedswaarden: belangrijke gebiedswaarden, die behouden moeten blijven, krijgen een goede borging als ze in het omgevingsplan worden vastgelegd; te verbeteren punten (ambities) passen in de omgevingsvisie waarin de flexibiliteit tot uiting komt. Geconstateerd wordt dat een programma⁹ voor bijvoorbeeld specifieke gebieden, functies of ontwikkelingen kan helpen om een omgevingsvisie actueel te houden. Sommige gemeenten doen dat door wat zij noemen 'adaptief' programmeren. In diverse pilots is een spanning gesignaleerd tussen enerzijds actuele kwesties, zoals krimp en energietransitie, en anderzijds ambities voor de lange termijn. Ontwikkelingen dicht bij huis spreken meer tot de verbeelding van burgers dan ontwikkelingen voor de verre toekomst. Gesignaleerd is dat er een opgave ligt om de uitdagingen voor de lange termijn te agenderen en te vertalen naar consequenties voor de korte termijn.

"Niet-ruimtelijke ambities kunnen ook in een omgevingsvisie worden vastgelegd, maar hoe borg je die vervolgens als deze niet vastgelegd worden in een omgevingsplan?"

"Hoe ga je om met programma's, hoe gaat dat er uit zien, zijn daar handvatten voor?"

"Hoe waarborg je concrete doelstellingen uit een omgevingsvisie, kan dat in een programma of een omgevingsplan of juist in een begroting?"

"Welke verbinding vanuit omgevingsvisie naar andere instrumenten is noodzakelijk en in welke gevallen is dat zo?"

De eindrapportage over de omgevingsvisie gaat vooral in op de aanpak bij het opstellen van de visie aan de hand van de thema's die in hoofdstuk 3 centraal staan. Het rapport beveelt aan, voor verdere stappen in het leertraject met het kerninstrument omgevingsvisie, om de opgestelde visies nader te analyseren op hun inhoud en doorwerking en daarnaast best practices te beschrijven ter inspiratie.

Revisie van de Omgevingsvisie Overijssel

De provincie Overijssel heeft de bestaande integrale Omgevingsvisie van 2009 doorontwikkeld in de geest van de Omgevingswet. Dit brengt vernieuwing van product, proces en inhoud. De vernieuwing van het product zit in de look & feel waarbij een bredere doelgroep aangesproken wordt dan de 'reguliere' partners (medeoverheden). De vernieuwing van het proces richt zich met name op de Overijsselaar zelf. Tijdens een festival konden Overijsselaars hun eigen visie op Overijssel presenteren. De vernieuwing naar inhoud is gericht op vier cross sectorale thema's en het uitvoeren van een brede milieu-effectrapportage naar de leefomgevingskwaliteit, passend bij het abstractieniveau van de omgevingsvisie. Dit geeft inzicht in effecten op de leefomgevingskwaliteit, met handelingsperspectief voor duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit.

4.3 Programma

Het programma bevat concrete maatregelen om de doelen voor de fysieke leefomgeving, zoals uit de omgevingsvisie, uit te voeren. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. Een bijzondere variant is de programmatische aanpak waarin naast maatregelen ten gunste van de omgevingswaarden/het doel voor de fysieke leefomgeving ook rekening wordt gehouden met de uitvoering van nieuwe activiteiten.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de landelijke Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) hebben model gestaan voor de regels over het programma en de programmatische aanpak in de Omgevingswet. Een voorbeeld in de trajecten met pilots komt uit de provincie Noord-Brabant, waar milieu en leefomgeving onder zware druk staan van de veehouderij. De gezamenlijke overheden hebben onvoldoende greep op de ontwikkeling van de sector. Met het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' moet het stuur terugkomen. De provincie hanteert het uitgangspunt dat dynamiek nodig is om de problematiek van de veehouderij op te lossen. Zonder veranderingen zullen de ondernemers niet (kunnen) investeren in omgevingsbewust ondernemen.

⁹ Het rapport maakt niet duidelijk of hiermee wordt bedoeld op een 'programma' in de zin van de Omgevingswet



Milieunormen in de planregels: voorbeeld Rijnhaven-Oost in Alphen aan den Rijn

Het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost wijkt af van de gebruikelijke en beproefde wijze waarmee bedrijvigheid wordt bestemd. Achterliggende gedachte is dat een bedrijfsactiviteit is toegestaan voor zover het bedrijf de functie woningbouw op de nabijgelegen kavel niet in de weg staat. Als alternatief voor 'bedrijven en milieuzonering' moeten bedrijven in Rijnhaven-Oost voldoen aan rechtstreeks werkende milieunormen. In de planregels zijn bijvoorbeeld eisen opgenomen voor het maximaal toegestane geluidniveau op de perceelgrens. Dit biedt volgens de gemeente meer flexibiliteit en maatwerk aan het bedrijf bij het vormgeven van de bedrijfsactiviteiten. Bovendien wordt de fysieke leefomgeving niet op basis van een modelmatig bepaalde standaard beschermd, maar volgens de werkelijke omstandigheden.

Beheersen, ontwikkelen en saneren

Het programma 'Transitie zorgvuldige veehouderij' bestaat uit drie samenhangende onderdelen:

- Beheersen van de ontwikkeling, via de provinciale Verordening ruimte. In deze verordening staan de condities die gelden bij de toename van de oppervlakte van bestaande gebouwen voor de veehouderij.
- Ontwikkelen door innovatie te bevorderen en eisen te stellen aan bedrijven. Het niveau waaraan bedrijven moeten voldoen, wordt afgemeten met de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV).
- Saneren voor de situaties met grote overlast. De inzet is sanering op vrijwillige basis, waar nodig met verplichtende maatregelen.

Het programma 'Transitie Zorgvuldige Veehouderij' is geen schoolvoorbeeld van een programmatische aanpak in de zin van de Omgevingswet, maar kent wel vergelijkbare kenmerken: maatregelen treffen ten behoeve van de omgevingskwaliteit en toch ontwikkeling mogelijk maken. De provincie combineert instrumenten die voortvloeien uit de Omgevingswet om het programma ten uitvoer te brengen. De provinciale Verordening ruimte (kerninstrument 'decentrale regelgeving') vraagt bij toename van bedrijfsgebouwen maatregelen te treffen voor een zorgvuldige veehouderij. De bedrijven kunnen alleen een (omgevings)vergunning verkrijgen als zij voldoen aan de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De provincie ziet deze aanpak met flexibele regels als een voorbeeld voor de uitwerking van maatwerkregels op basis van de Omgevingswet.

Modernisering regelgeving: ontwikkelruimte moet je verdienen.

Elke ondernemer in de provincie Noord-Brabant die zijn agrarische bedrijfsgebouwen wil vernieuwen of uitbreiden moet voldoende punten scoren volgens de maatlat van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De ondernemer kan zelf kiezen uit een palet aan mogelijkheden. De twee hoofdonderdelen waarop de ondernemer kan scoren zijn 'zorgvuldige bedrijfsvoering' (zoals voor hygiëne, gezondheid en welzijn) en fysieke maatregelen voor 'omgeving en inrichting' (zoals geur en landschappelijke inpassing). Deze aanpak geeft de ondernemer eigen verantwoordelijkheid én keuzemogelijkheden.

4.4

Decentrale regelgeving: omgevingsplan

Provincies, gemeenten en waterschappen brengen al hun regels over de fysieke leefomgeving samen in één gebiedsdekkende regeling. De pilots gaan vooral in op het omgevingsplan. Het omgevingsplan omvat alle gemeentelijke regelgeving voor de fysieke leefomgeving en vervangt de huidige bestemmingsplannen én gemeentelijke verordeningen.



Hembrug: aan de voorkant alleen basaal onderzoek?!

De gemeente Zaanstad ontwikkelt het voormalige defensieterrein Hembrug van een 'no go area' tot een gemengd stedelijk gebied met creatieve bedrijvigheid, culturele instellingen, horeca en woningen. Het Hembrugterrein ligt prachtig aan het water, bevat bos en monumenten maar kent ook een stevige verontreiniging van de bodem en over het gebied liggen contouren van externe veiligheid en geluid. Het gebied zal op een flexibele en organische manier worden ontwikkeld. Het bestemmingsplan met de verbrede reikwijdte wordt voorbereid met kaders, die zijn onderbouwd met 'basaal' onderzoek. Als een initiatiefnemer met een concreet plan komt, zal de precieze inpassing met nader onderzoek moeten worden onderbouwd. Dit legt meer 'huiswerk' dan gebruikelijk bij de ontwikkelaar van een bouwplan. Een bijzonderheid in Hembrug is verder de blijvende geluidsoverlast. Onderzocht wordt of permanente afwijking van de geluidnorm mogelijk is onder de Interimwet stad- en milieubebating. Dat vergt een exacte onderbouwing, waarbij de gemeente voor de opgave staat om dit goed te combineren met de beoogde organische ontwikkeling en met het uitstel van gedetailleerd onderzoek binnen het experiment onder de Chw.

Op de komst van het omgevingsplan wordt op uitgebreide schaal vooruit gelopen met de instrumenten van de Crisis- en herstelwet. Het gaat zowel om duurzaam innovatieve experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als om de ontwikkelingsgebieden, waarvoor een bestemmingsplan-plus kan worden opgesteld. Beide instrumenten worden hierna besproken.

A. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte biedt een breed scala aan ervaringen

De Crisis- en herstelwet biedt gemeenten de mogelijkheid om bij wijze van duurzaam innovatief experiment een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' op te stellen. In deze experimenten kunnen de gemeenten afwijken van het bestaande wettelijke stelsel, waardoor het bestemmingsplan de kenmerken krijgt van het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het kader geeft een overzicht van de toegestane afwijkingen. De belangstelling voor deelname aan dit experiment is bijzonder groot. De meeste deelnemende gemeenten beperken het experiment tot een omgrensd projectgebied (41 experimenten), daarnaast passen 9 gemeenten het experiment toe op hun hele grondgebied. Naast deze 50 lopende experimenten is voor nog eens 37 experimenten (28 projectgebieden, 9 voor het hele gemeentelijke grondgebied) de aanwijzing in procedure. Samen maakt dat 87 experimenten waarvan één experiment wordt uitgevoerd bij een provincie, één gemeente kent drie experimenten en acht gemeenten voeren twee projecten uit. Dat maakt dat in totaal 76 gemeenten vooruitlopen op de komst van het omgevingsplan. Dat is bijna één op de vijf Nederlandse gemeenten.

Overzicht van toegestane afwijkingen in het experiment

bestemmingsplan verbrede reikwijdte

- Verbrede reikwijdte: naast een goede ruimtelijke ordening ook regels voor de fysieke leefomgeving/omgevingskwaliteit
- Looptijd: 20 jaar (in plaats van de wettelijke 10 jaar)
- Voorlopige bestemming: looptijd van 10 jaar (in plaats van 5 jaar)
- Verordeningen: toevoegen van lokale verordeningen die geheel of deels betrekking hebben op de fysieke leefomgeving
- Meldingsplicht: verbod om zonder melding een activiteit te verrichten
- Beleidsregels: open norm, waarvan de uitleg afhankelijk is van een beleidsregel, vast te stellen door Raad of B&W
- Beleidsregel welstand: door de Raad vast te stellen
- Planschade: voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen
- Standaarden: afwijken van de SVBP en de verplichting het plan digitaal beschikbaar te stellen op ruimtelijkeplannen.nl
- Uitvoerbaarheid: afwijken van de verplichting op welke wijze de milieukwaliteitseisen bij het plan zijn betrokken
- Akoestisch onderzoek: hogere waardebesluit in het plan/globaal onderzoek bij vaststelling
- Exploitatieplan: mogelijkheid om dit vast te stellen bij de omgevingsvergunning
- Maatwerkregels: mogelijkheid tot het opnemen van gebiedsgerichte geluidwaarden
- Delegatie: aan B&W van de bevoegdheid tot wijziging van het plan
- Omgevingsvergunning (in afwijking bestemmingsplan): verbreding van de toetsing van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'

De planontwikkeling in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte levert nieuwe kennis en inzichten op voor de toekomstige toepassing van het instrument omgevingsplan uit de Omgevingswet. Deze kennis is deels van juridische en plantechische aard en heeft daarnaast betrekking op het functioneren van de gemeentelijke organisatie en op de relatie tussen het openbaar bestuur en de samenleving (zie daarvoor hoofdstuk 3). De komende jaren is een stroom aan nieuwe inzichten te verwachten als telkens meer bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte tot stand gaan komen. Gemeenten leren daarbij van elkaar, maar zijn ook zo inventief om eigen oplossingen uit te proberen, die passen bij de gebiedskenmerken en hun bestuurlijke context. Zonder te streven naar een compleet beeld van het huidige kennisniveau zijn hierna enkele voorbeelden van de resultaten uit de experimenten beschreven.

Beleidsregels

Een vernieuwing op het snijvlak van juridische regels en de relatie tussen bestuur en burgers is de keuze tussen werken met open normen in combinatie met (wetsinterpreterende) beleidsregels of het rechtstreeks opnemen van normen in het plan. Open normen worden buiten het plan om ingevuld door het College van burgemeester en wethouders. Dat levert een heel flexibel stelsel op. Voor het doorvoeren van een beleidswijziging is immers geen aanpassing van het plan nodig.

Open normen en beleidsregels: voorbeelden CHV-terrein Veghel en Rijnhaven-Oost in Alphen aan den Rijn

De gemeente Veghel werkt met beleidsregels voor het CHV-terrein Noordkade. De gemeente gaat uit van organische groei en biedt ruimte voor nog niet bekende initiatieven binnen de functiegerichte concepten: food, kunst & cultuur en leisure. Het plan legt niet hard vast wat waar moet komen, maar stelt wel maxima aan bepaalde functies om onevenwichtigheid te voorkomen. Het omgevingsplan legt ook beperkingen op aan parkeren, verkeersafwikkeling en geluidhinder. De daarvoor geldende open normen zijn in beleidsregels uitgewerkt. Met een gedetailleerd voorgeschreven wijze van monitoring houdt de gemeente de ontwikkelingen in de gaten. In beoordelingsregels voor bijvoorbeeld parkeren is precies omschreven wanneer, waar en hoe gemeten moet worden: in de maand september, op aangegeven uren en dagen van de week, per sectie van het parkeerterrein en per type parkeerplaats (vrije plaats, gehandicapten, elektrisch laden). Ook de rapportage is nauwkeurig voorgeschreven, waarbij gemotiveerd moet worden dat de monitoring voldoende betrouwbaar, transparant en objectief is uitgevoerd. Na elke rapportage geven burgemeester en wethouders in een schriftelijke en openbare reactie aan in hoeverre deze rapportage aanleiding geeft tot bijstelling van het beleid.

Een ander voorbeeld is te vinden in het bestemmingsplan Rijnhaven-Oost waar de gemeente Alphen aan den Rijn een algemeen gestelde bouwregel in het plan invult met beleidsregels. Het hele plangebied heeft in het omgevingsplan één functie gekregen en binnen die functie worden verschillende activiteiten toegestaan, zoals wonen, exploiteren van een bedrijf en het verrichten van maatschappelijk diensten. Toegestane activiteiten moeten bij aanvang en verandering voldoen

aan randvoorwaarden die de 'volledige' reikwijdte van de fysieke leefomgeving kunnen omvatten. Voor een deel bestaan de randvoorwaarden uit open normen die met gemeentelijke beleidsregels worden ingevuld. Een bouwplan moet bijvoorbeeld 'passend zijn bij de stedelijke omgeving' met als rechtszekere uiterste grens een bouwhoogte van niet meer dan 35 m. In een beleidsregel staat onder meer dat, wanneer een initiatief een ruimtelijke verbinding (een gewenste weg) realiseert, als beloning die maximale bouwhoogte voor 25% van de oppervlakte mag gelden. Als geen ruimtelijke verbinding wordt gerealiseerd geldt voor het bouwblok een veel lagere bouwhoogte.

Het samenstel van open normen met beleidsregels is een nieuwe manier om flexibiliteit én rechtszekerheid in het omgevingsplan aan te brengen. Naar verwachting zullen in de komende tijd meer plannen met een eigen invulling van dit flexibele stelsel komen en zullen nieuwe ervaringen in de uitvoeringspraktijk gaan ontstaan.

Waarborgen omgevingskwaliteit

Een bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening is gericht op het bereiken van een goede ruimtelijke ordening. Milieuregels maken in beginsel geen onderdeel uit van het plan. De voorlopers op het omgevingsplan kunnen al wel de bredere optiek (omgevingskwaliteit) hanteren zoals die in de Omgevingswet centraal staat. Dit leidt er toe dat milieunormen direct in de plannen kunnen worden opgenomen.

Onderzoek met onderscheid naar 'OF en HOE'

De huidige regelgeving schrijft voor dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden bekeken of de ontwikkelingen binnen het plan voldoen aan de regelgeving op het gebied van milieu (geluid, lucht en externe veiligheid), ecologie (soorten- en gebiedsbescherming), archeologie en water. Het onderzoek moet gebaseerd zijn op de maximale ruimte die in het al dan niet globale bestemmingsplan wordt toegestaan en moet worden uitgevoerd voordat het bestemmingsplan in procedure gaat. Dit betekent een zware onderzoekslast naar mogelijkheden die zeer waarschijnlijk nooit geheel worden benut. De onderzoeksverplichting kan in de experimenten op grond van de Chw deels worden verschoven naar het moment dat een vergunning voor een concreet bouwplan wordt aangevraagd. Het bestemmingsplan beperkt zich dan tot de 'OF'-vraag (is een functie toegestaan), bij de vergunning komt de 'HOE'-vraag met de precieze invulling aan de orde. In de praktijk moet blijken hoe hieraan handen en voeten kan worden gegeven.

Delegatiebevoegdheid

Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening kan flexibiliteit in een bestemmingsplan worden aangebracht met de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsplicht. Onder de Omgevingswet wordt flexibiliteit bereikt met 'delegatie' van bevoegdheden.¹⁰ In de experimenten op grond van de Chw is deze optie ook aangebracht. Verschil met de huidige flexibiliteits-

¹⁰ Artikel 2.8 Omgevingswet stelt dat de Raad aan het College van B&W de bevoegdheid kan geven tot vaststelling van delen van een omgevingsplan.

bepalingen is dat het delegatiebesluit los van het oorspronkelijke plan kan worden genomen (is daar geen onderdeel van en kan dus ook op een later moment worden genomen). Ook wordt geen nieuwe planlaag aangebracht. Met de toepassing van de delegatiebevoegdheid wordt het oorspronkelijke plan rechtstreeks aangepast. Op een delegatiebesluit zelf is geen beroep mogelijk, op een bij delegatie uitgebrachte aanpassing wel.

Delegatiebevoegdheid in het bestemmingsplan Laan 1945, gemeente Beuningen

Het College van Burgemeester en Wethouders kan het bestemmingsplan Laan 1945 wijzigen door op gronden met de aanduiding 'wetgevingszone - transformatiegebied' nieuwe functies toe te staan, die het plan zelf niet mogelijk maakt. Het College moet motiveren dat de nieuwe functie(s) naar aard en invloed op de omgeving passend zijn: bijdragen aan de voor Laan 1945 gewenste 'reuring' en in verkeerskundige zin inpasbaar. Ook moet de adviescommissie Leefomgeving Laan 1945 schriftelijk laten weten dat het initiatief is besproken en vermelden of het initiatief bijdraagt aan meer (gewenste) reuring.

B. Bestemmingsplan plus: effectief en bruikbaar

In ontwikkelingsgebieden onder de Chw kan het gemeente- of provinciebestuur een 'plus' toevoegen aan het bestemmings- of inpassingsplan. De 'plus' van de Chw geeft het lokale bestuur manoeuvreerruimte met betrekking tot de milieugebruiksruimte. Gemeenten kunnen als pluspunt in hun ruimtelijk plan maatregelen voorschrijven, een fasering aanbrengen, vergunde rechten inperken en maximaal tien jaar afwijking van wettelijke normen toestaan. Dit alles geeft de bestuurder extra armsglag om 'moeilijke' gebieden met onvoldoende milieugebruiksruimte toch te ontwikkelen. Deze mogelijkheden kunnen ook worden benut in het omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Het bestemmingsplan met de 'plus' van de Chw is in acht projecten (deels) van kracht of in procedure. In nog eens zeven gebieden is het plan in voorbereiding. In 14 gebieden ziet de gemeente voorlopig of definitief af van de juridische verankering van de 'plus' in een bestemmingsplan. Dat gemeenten afzien van de juridische toepassing wil niet zeggen dat hun projecten geen profijt van de aanwijzing tot ontwikkelingsgebied hebben gehad. De betreffende gemeenten stellen dat ze beter naar alle mogelijke opties voor hun plangebied hebben gekeken, het instrument als katalysator, stok achter de deur of zelfs 'toverstafje' hebben kunnen gebruiken in overleg met betrokken partijen.

De gemeenten die wel gebruikmaken van de juridische mogelijkheden moeten zekerstellen dat een mogelijk optredende overschrijding van de milieunorm niet langer dan tien jaar zal duren. Zij bedenken vooraf welke maatregel zij kunnen treffen, maken afspraken over monitoring en houden in de exploitatieopzet rekening met de investering die op termijn misschien nodig is.

Voorbeelden van het optimaliseren van de milieugebruiksruimte en het borgen van de norm

Bij stedelijke herstructurering en bij ontwikkelingsgebieden onder invloed van infrastructuur wordt de milieugebruiksruimte voor woningbouw bepaald door geluid(overlast) en soms ook geurbelasting. De onderzochte bestemmingsplannen-plus staan tijdelijke overschrijding toe van milieunormen op de nieuw te bouwen woningen. De plannen laten verschillende manieren zien om te borgen dat de norm binnen tien jaar alsnog wordt gehaald.

- In de projecten in Doetinchem, Tilburg en Amsterdam (Havenstraatsterrein) moet nieuwe bebouwing tussen de geluidbron en het woningbouwproject zorgen voor voldoende geluidreductie. Voor het geval die nieuwe bebouwing onverhoopt niet tot stand komt, heeft de gemeente een reservemaatregel voorzien. In het bouwplan Clarissenhof in de gemeente Tilburg bestaat de reservemaatregel bijvoorbeeld uit de bouw van een containerwal van 18 m hoogte op het grondgebied van de gemeente en de ontwikkelaar. De kosten zijn voor rekening van de publiek-private samenwerking. De gemeenteraad wordt acht jaar na het onherroepelijk worden van het plan geïnformeerd over de stand van zaken en de geluidssituatie; de resterende twee jaar zijn dan voldoende om zo nodig de procedures te doorlopen en de wal aan te leggen;
- In twee projecten onder invloed van infrastructuur (Badhoevedorp en Zuidas Flanken) zorgt een publiek besluit voor omlegging of verdieping van een wegtracé, waardoor de geluidoverlast afneemt;
- In het project Nuland-Oost in de gemeente 's-Hertogenbosch wordt het overlast veroorzakende bedrijf uitgeplaatst waarna de milieukwaliteit in het geplande woongebied voldoet aan de normen.
- In Zaanstad (Zaanstad Midden/de Hemmes) en Soesterberg-Noord is een afspraak in de maak dat industriële bedrijven binnen tien jaar maatregelen nemen om hun emissies te verminderen waardoor de geluid- en geurbelasting op het plangebied afneemt.
- Voor Soesterberg-Noord is de 'Kameleonbestemming' uitgedacht, waarin de bestemming van kleur verschiet op verschillende momenten die zijn afgestemd op de ontwikkeling van de locatie zelf en van de omgeving (zie paragraaf 4.3).

In de meeste van deze gebieden is overigens de verwachting dat de overschrijding in praktijk niet zal optreden of voor een kortere periode dan de maximaal toegestane tien jaar.

In het bestemmingsplan-plus Soesterberg-Noord benut de gemeente Soest de juridische opties op verschillende wijzen. In eenvoudige vorm door het opleggen van een maatregel in het bestemmingsplan-plus om de geluidzone in te perken, zodat woningbouw mogelijk wordt. Denk bij die maatregel aan de verplichting tot het geluiddempend inpakken van een bestaand noodaggregaat. Ter effectuering treft de gemeente een uitvoeringsbesluit en vergoedt de gemeente de extra kosten die het bedrijf maakt. De meest bijzondere exponent van de 'plus' is de 'Kameleonbestemming'.



Onderzoeken fasen in Oosterwold gemeente Almere

Oosterwold is een gebied van 4300 ha landbouwgebied tussen Almere en Zeewolde. Door initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen kan het gebied zich de komende 20 jaar organisch ontwikkelen naar een groen woon-werkgebied, waarbij het agrarische karakter voor een groot deel behouden blijft. Het plan wijst geen functie toe maar geeft spelregels om een kavel in gebruik te kunnen nemen. De omvang van de kavel en de ligging zijn naar keuze van de initiatiefnemer. Iedereen moet de gekozen kavel zo inrichten en gaan gebruiken dat een aangrenzende gebruiker geen last ondervindt. De gemeente maakt gebruik van de experimenteerruimte van de Chw, onder meer door gedetailleerd onderzoek pas te laten plaatsvinden als zich een concreet initiatief aandient. Bij elke nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning zal de bestaande omgeving betrokken worden bij de vereiste sectorale onderzoeken. Onderzoek verschuift in de tijd van het omgevingsplan naar de omgevingsvergunning en van het publieke domein naar de private initiatiefnemer.

Kameleonbestemming

De Ridder bv (aanleg en beheer van groenvoorzieningen en sportvelden) voldoet in de gegroeide praktijk niet aan de geluidvoorschriften van het Activiteitenbesluit. Uit het overleg met de gemeente is gebleken dat het niet haalbaar is om met maatregelen de geluidbelasting terug te brengen. Omdat ook geen klachten zijn ontvangen van omwonenden krijgt het bedrijf een redelijke termijn voor een oplossing. In het bestemmingsplan-plus krijgt de bedrijfslocatie de bestemming 'Overig – De Ridder en Wonen'. De voorlopige bestemming voor het bedrijf verandert als een 'kameleon' in de bestemming 'Wonen' als een van de vier onderscheiden situaties zich voordoet:

1. Zodra de gemeente door handhaving van het Activiteitenbesluit de bedrijfsactiviteiten feitelijk doet beëindigen.
2. Op het moment dat De Ridder zelf aangeeft de bedrijfsactiviteiten feitelijk te hebben beëindigd.
3. Op het moment dat nieuwe woningen worden opgeleverd binnen de 50 dB(A) contour, maar niet eerder dan 13 juli 2018 (drie jaar na de formele vaststelling van de strijdigheid met het Activiteitenbesluit).
4. Binnen 10 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.

Deze Kameleonbestemming maakt ook gebruik van de mogelijkheden van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat om het toekennen van een voorlopige bestemming voor de periode van 10 jaar (in plaats van 5 jaar) én om de koppeling van de bestemming 'Overig – De Ridder en Wonen' aan de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

In de ontwikkelingsgebieden op een blijvend bedrijventerrein ligt de nadruk op de optimale benutting van de beschikbare ruimte op het bedrijventerrein zelf. De beheerder is op zoek naar een rechtsgeldige methode om de beschikbare geluidruimte efficiënt over de bedrijven te verdelen en de stikstofproblematiek te reguleren. Binnen een regulier bestemmingsplan ontbreekt daarvoor het instrumentarium. Het enige vastgestelde bestemmingsplan-plus op een bedrijventerrein betreft het havengebied van Rotterdam. Dit plan kent de verplichting om maatregelen te treffen om het groepsrisico te beperken (bouwkundige voorschriften en maximering vloeroppervlakte kantoor). Ook wordt in het plan voorgeschreven dat organisch materiaal in een nabij gelegen natuurgebied moet worden afgevoerd ter compensatie van de stikstofbelasting vanuit het plangebied. Uitbreiding van het plan, gericht op de beheersing van de geluidruimte, is in voorbereiding.



Koepelvergunning Newtonpark

De gemeente Leeuwarden geeft op experimenteellocatie Newtonpark de mogelijkheid aan bedrijfsleven, overheden en burgers om tijdelijke experimenten uit te voeren met duurzame technologie. Zonder dit experiment moet voor elke tijdelijke experimenteeropstelling een afzonderlijke vergunning worden afgegeven en vaak blijkt het nodig om bij de ontwikkeling van het experiment de vergunning aan te passen. Dat belemmert de innovatie. De gemeente heeft de drempel verlaagd en met het Newtonpark een fysiek terrein ter beschikking gesteld waar binnen een koepelvergunning experimenten mogelijk zijn. Als een experiment binnen de regels van de koepelvergunning kan plaatsvinden, dan moet het experiment zonder verdere procedures van start kunnen gaan.

4.5 Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is het instrument waarmee burgers en bedrijven toestemming kunnen krijgen voor een initiatief en waarmee de overheid borgt dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving passen binnen de ter plaatse geldende regels.

De voorbeelden uit de leertrajecten gaan over vergunningverlening voor bedrijfsactiviteiten en vooral over vergunningverlening in de bouw.

A. Omgevingsvergunning voor inrichtingen

Het Hoogheemraadschap van Rijnland vond de kosten voor vergunningverlening, controle en handhaving te hoog voor zowel het waterschap zelf als voor burgers en bedrijven. Het waterschap heeft een groot deel van de regels afgeschaft. Daarmee biedt Rijnland eigen verantwoordelijkheid, flexibiliteit en vertrouwen aan burgers en bedrijven waar dat kan.

Van 'nee, tenzij' via 'ja, mits' naar 'ja, tenzij'

Als eerste waterschap in Nederland heeft het Hoogheemraadschap van Rijnland gekozen voor een zogenaamde 'ja, tenzij' in plaats van de gebruikelijke 'nee, tenzij'-benadering. De algemeen geformuleerde verbodsbepalingen zijn vervallen. Nu staat er specifiek wat mag, of niet mag. Van 'nee, tenzij' via 'ja, mits' naar 'ja, tenzij'. De nieuwe Keur en de daarbij horende uitvoeringsregels zijn op 1 juli 2015 in werking getreden. Via de website, een digitale regelchecker en presentaties bij

gemeenten en brancheorganisaties is geïnvesteerd in de bekendheid met en de toepasbaarheid van de nieuwe regels. Dit oogst in het algemeen veel waardering. Ook is er veel interesse van andere waterschappen voor de 'ja, tenzij' keur.

In het eerste voortgangsrapport (02-02-2016) over het eerste halfjaar geeft het Hoogheemraadschap aan dat het aantal vergunning-aanvragen en meldingen sinds de invoering in juli 2015 zijn gedaald. Vooral nog zijn er geen signalen dat er activiteiten worden ontplooid ten koste van het watersysteem. Wel is geconstateerd dat er nog verduidelijking van het beleid en enkele aanpassingen van de regels nodig zijn.

De Crisis- en herstelwet kent enkele experimenten met vergunningverlening. De koepelvergunning in het Newtonpark in de gemeente Leeuwarden maakt innovaties mogelijk met zo min mogelijk procedurele hobbels voor de innovator. In de gemeente Bergen op Zoom is een experiment gestart met 'onlosmakelijkheid' waarbij de gemeente de vaste verbinding tussen de toestemming tot bouwen en voor de milieuactiviteit loslaat ten behoeve van flexibiliteit, snelheid en duurzaamheid.

Onlosmakelijkheid los gelaten

Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is de aanvrager volgens artikel 2.7 verplicht om alle 'onlosmakelijke' activiteiten op te nemen. De gemeente Bergen op Zoom ziet dat de onlosmakelijkheid tussen bouwen en de milieuactiviteit tot beperkingen kan leiden. De gemeente wil, vooruitlopend op de Omgevingswet, experimenteren met het

loslaten van de ‘onlosmakelijkheid’. Door de beide aanvragen los in te dienen kan de inrichtinghouder, op eigen risico, beginnen met de bouwwerkzaamheden in de periode dat de vergunningprocedure voor de milieuactiviteit nog wordt doorlopen. Na het verkrijgen van de vergunning voor de milieuactiviteit kan dan in het gerealiseerde bouwwerk direct de inrichting tot stand worden gebracht. Ook de omgekeerde volgorde is mogelijk. Hierdoor ontstaat flexibiliteit en kan de periode tussen initiatief en ingebruikname worden verkort.

Naast deze pilots zijn ook ‘botsproeven’ uitgevoerd met de nieuwe regels. Voor de vergunningen aan activiteiten is het ‘Besluit activiteiten leefomgeving’ in dat opzicht relevant.

B. Omgevingsvergunning in de bouw

De pilots met Ontslakken en Vlottrekken van bouwactiviteiten leveren ervaringen op die zijn beschreven in het thematische hoofdstuk 3. Uit die pilots kwam ook naar voren dat de gemeentelijke regelgeving grote invloed heeft op de vergunningverlening en de regulering van de bouw. Het gaat dan om het beperken van het aantal regels en het voorkomen van tegenstrijdigheid. Amsterdam werd in 2013 genomineerd voor de Eenvoudig Beter-trofee omdat de gemeente veel werk heeft gemaakt van het snijden in regels voor bouw en verbouw.

Snijden in de regels voor de bouw in Amsterdam

Een greep uit de vereenvoudigingen: de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied bracht negentig gemeentelijke regelingen op het gebied van welstand, monumentenzorg, brandveiligheid en bouwtechniek terug tot ongeveer vijftien. Vijftien stadsdeelnota’s over welstand en 254 reclamerichtlijnen worden vervangen door één welstandsnota voor de hele stad. Ook wordt het welstandstoezicht eenvoudiger. Er komt één erfgoedverordening waar twintig afzonderlijke stadsdeelregelingen voor monumenten in opgaan. Het aantal documenten en onderzoeken dat een initiatiefnemer moet inleveren voor een (ver)bouwvergunning wordt sterk verminderd.

Ook onder de Crisis- en herstelwet (Chw) zijn ervaringen opgedaan. Experimenten zijn grofweg in te delen in twee groepen: deregulering aan de voorkant (minder regels en procedures) en verschuiving van de kwaliteitsborging van overheid naar de markt. De grens tussen beide groepen is soms wat diffuus: ook bij deregulering vermindert de overheid immers haar rol en verschuift verantwoordelijkheid naar de opdrachtgever en/of bouwende partij. Met deze kanttkening worden de twee groepen hieronder toch gescheiden besproken.

Minder regels en procedures

Onder de Chw is een aantal clusters van projecten uitgevoerd, waarin ervaring wordt opgedaan met het vereenvoudigen van regels en procedures. Een groot deel van deze projecten past in de denkwijze en opzet van de Omgevingswet en van de vernieuwing van de bouwregelgeving. Deze projecten kunnen worden gezien als proeftuin voor het nieuwe omgevingsrecht.

Experimenten ‘minder regels en procedures’:

24 projecten in 4 clusters

Vergunningvrij plaatsen van miniwindturbines op bedrijventerreinen (7 gemeenten); beperkt toepassen Bouwbesluit bij particulier opdrachtgeverschap (3 gemeenten); verminderen regeldruk kleine bouwwerken (8 gemeenten); vermindering regels voor zonnepanelen (6 gemeenten)

De cluster met drie duurzame innovatie experimenten over meer vrijheid voor particulier opdrachtgeverschap in de gemeenten Almere, Castricum en Den Haag hebben inmiddels de weg bereid naar generieke toepassing. Met de wijziging van het Bouwbesluit 2012 heeft elke particuliere opdrachtgever in heel Nederland voortaan de vrijheden die met het innovatie-experiment werden nagestreefd.

Door wijziging Bouwbesluit krijgt het experiment met particulier opdrachtgeverschap generieke werking

Per 1 juli 2015 is het Bouwbesluit 2012 gewijzigd met een deregulering van de woonfunctie. De nota van toelichting bij deze wijziging stelt: ‘Met name bij het bouwen van een woonfunctie voor particulier eigendom is het aantal gebruiksvoorschriften aanzienlijk beperkt. Hiermee krijgen uitzonderingen op de nieuwbouwvoorschriften die eerder alleen in drie gemeenten mogelijk waren op grond van besluiten onder de Crisis- en herstelwet algemene gelding.’

In de grootste cluster ‘vermindering regeldruk kleine bouwwerken’ voeren acht gemeenten een duurzaam innovatief experiment uit om de vergunningprocedure voor kleine bouwwerken eenvoudiger en sneller te laten verlopen. Deze gemeenten kunnen niet uitleggen dat voor kleine bouwwerken aan de ‘achterkant’ van een bouwblok (niet gericht naar openbaar gebied) geen bouwkundige toets plaatsvindt en dat gelijksoortige bouwwerken ‘in het zicht’ wel op bouwtechnische aspecten worden getoetst. Deze bouwkundige toets maakt onderdeel uit van de vergunningverlening. In het experiment blijft de bouwkundige toets achterwege, zodat in de vergunning alleen de toets op ruimtelijke inpassing en welstand overblijft. Naast deze pragmatische motivatie past deelname aan het experiment soms ook in een bewuste keuze om de rol van de overheid terug te dringen en de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer te versterken. Dat is in lijn met de filosofie van de Omgevingswet.

Experiment met minder regelgeving in de bouw

De gemeenten Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Hooftvee, Schijndel en Zoetermeer zien in het duurzaam innovatief experiment af van de bouwkundige toets voor het oprichten van een bijbehorend bouwwerk (uitbreiding van een hoofdgebouw), het aanbrengen van een dakkapel, dakraam, zonnepaneel, zonwering, tuinmeubilair, speeltoestel, erfafscheiding of vlaggenmast. Voor bouwwerken die zijn gericht naar het openbaar toegankelijk gebied blijft de toets aan de planologische en de welstandsregels in stand.

Omstreeks 10 tot 20% van de aanvragen voor een omgevingsvergunning valt onder de werking van het experiment. In de gemeenten Haarlemmermeer en Almere zijn dat naar schatting respectievelijk 80 tot 120 gevallen per jaar. Dakkapellen zijn de voornaamste kleine bouwwerken waarvoor de regeling wordt gebruikt.

Flitsvergunning

De gemeenten Zoetermeer en Haarlemmermeer geven voor de kruimelgevallen binnen het experiment, zoals dakkapellen, een flitsvergunning af. De toets aan het bestemmingsplan wordt 'direct' bij aanvraag uitgevoerd; door de toepassing in welstandsvrij gebied is een welstandstoets niet nodig en binnen het experiment vervalt de bouwtechnische toets. Dit maakt het mogelijk om de flitsvergunning binnen één dag te verlenen.

Het experiment heeft tot doel de regeldruk te verminderen, lastenverlichting te bereiken en de afhandelingstermijn te versnellen. Voor gemeenten en initiatiefnemers (burger of bedrijf) zijn er vooral winst- en weinig verliespunten. De gemeenten melden dat de administratieve lasten worden teruggedrongen. Zo vervalt de plicht om het vergunningendossier van bouwkundige informatie te voorzien. De gemeente Eindhoven heeft wat minder inkomsten, doordat een korting van circa 20% wordt verleend voor de vergunningen binnen het experiment. Overigens zijn bij deze vergunningen de leges niet kostendekkend.¹¹ Verder hebben de gemeenten in het experiment wat minder grip op wat in de omgeving gebeurt. Of dat een nadeel is, hangt af van de rolopvatting van de gemeente. Voor de aanvrager zijn de voordelen snelheid, minder administratie en meer vrijheid. De eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkundige kwaliteit wordt binnen het experiment niet gewijzigd, wel vervalt de check van de gemeente. Een negatieve reactie vanuit de omgeving (een mogelijk bezwaar tegen het kleine bouwwerk) ontbreekt in de praktijk vrijwel geheel. De in het experiment doorgevoerde deregulering roept geen weerstand op. De doelgroep raakt ook zonder grootscheepse voorlichtingsacties vrij gemakkelijk op de hoogte van het experiment. Aannemers pakken de vereenvoudiging en versnelling snel op. Particuliere initiatiefnemers informeren vaak vooraf bij de gemeente naar de procedure voor hun bouwplanvraag. De algemene indruk is dat het experiment met de kleine bouwwerken een goede balans kent tussen wel en niet bouwkundig toetsen. De deelnemende gemeenten hebben niet direct behoefte om meer categorieën van bouwwerken aan het experiment toe te voegen. Wel zijn er wensen om de procedure verder te vereenvoudigen en de genoemde bouwwerken geheel vrij te stellen van de vergunningplicht.

Vooruitkijkend naar de Omgevingswet vinden de geraadpleegde gemeenten, die deelnemen aan het Chw-experiment, het verstandig om het Rijk te laten bepalen waar de grens ligt van bouwwerken die wel/niet vergunningplichtig zijn. In een geheel eigen keuze van de gemeenten zien zij geen meerwaarde. De conclusie van deze gemeenten is: leg vast welke algemene regels voor iedereen gelden. Het moet dan een bewuste lokale keuze zijn om die standaard aan te passen.

Dat regelvrijheid geen garantie is voor succes laten de duurzame innovatieve experimenten voor het vergunningvrij plaatsen van mini-windturbines op bedrijventerreinen zien. In de zeven deelnemende gemeenten zijn maar weinig mini-windturbines geplaatst. De regelgeving was blijkbaar niet het belangrijkste obstakel om een dergelijke turbine te plaatsen. Het experiment heeft wel geleid tot certificering van een aantal nieuwe typen mini-windturbines. Ook dat is een positief effect.

Kwaliteitsborging voor het bouwen

Het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging in het bouwen staat centraal in tientallen proefprojecten, het merendeel als particulier initiatief van bouwbedrijven, opdrachtgevers, waarborginstellingen en gemeenten. Een overzicht is te vinden op de [website](#) van het Instituut voor Bouwkwaliiteit. In november 2016 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden naar zeven proefprojecten. Het experiment Keurmerk Garantiewoning vindt onder de werking van de Crisis- en herstelwet plaats in de vijf gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis. Daarnaast zijn er nog twee andere proefprojecten onderzocht: Amsterdam-Zeeburgereiland en Leiderdorp-Plantage. Het experiment in de groep van vijf gemeenten kent in november 2016 130 bouwprojecten met ruim 1.700 grondgebonden woningen. Het proefproject Amsterdam-Zeeburgereiland omvat enkele honderden woningen waarvan drie bouwblokken zijn gevolgd; in het proefproject Leiderdorp-Plantage gaat het om kwaliteitsborging voor 22 woningen.

Huidige stelsel en beoogde vernieuwing

In het huidige stelsel toetst de gemeente een bouwplan vooraf aan onder meer het Bouwbesluit 2012. Daarop geeft de gemeente een vergunning af. De gemeente neemt daarmee geen verantwoordelijkheid op zich voor de kwaliteit van het bouwplan: de vergunning geeft slechts toestemming tot bouwen. De vergunninghouder is en blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan alle bouwvoorschriften. Als naderhand afwijkingen van de bouwvoorschriften worden geconstateerd is de vergunninghouder gehouden tot herstel. De opdrachtgever/koper van een woning komt dan in een lastige positie omdat niet altijd duidelijk is wie hij kan aanspreken: de aannemer, de ontwikkelaar? Deze onduidelijkheid is mede aanleiding voor het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. In het experiment wordt vooruitlopend op het voorgenomen stelsel al proefgedraaid. In het experiment verklaart een onafhankelijke kwaliteitsborger aan het einde van het bouwproces dat het gereedgekomen bouwwerk voldoet aan de bouwvoorschriften. Om die verklaring te kunnen geven zal de kwaliteitsborger planvorming en uitvoering goed moeten volgen. Ook worden

¹¹ In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Senze en Ecorys onderzoek gedaan naar alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen (Aug 2014). Het rapport laat op basis van data van enkele gemeenten zien, dat de kosten voor vergunning-aanvragen voor kleinere bouwwerken hoger zijn dan de opbrengsten van leges.



Voorbeelden van technische innovaties

Dutch Rainmaker maakt een windmolen, die uit vocht in de lucht circa 7500 liter water per dag kan produceren. De molen biedt een bijdrage aan de waterproductie in droge gebieden. Deze Nederlandse innovatie wordt getest op het Newtonpark in Leeuwarden en in Koeweit. De test in Leeuwarden is met afwijking van de Wabo mogelijk gemaakt.

The Green Village in de gemeente Delft is een proeftuin voor duurzame innovatie, waar nieuwe technologieën op het gebied van duurzame energievoorziening, water en afvalsystemen worden getest en toegepast. In het project werkt de TU Delft samen met een groot aantal partners, zoals Shell, Bovag, Stedin, TenneT, Waternet en Q-Park. Alle technologieën en activiteiten zijn toegestaan op het terrein – mits veilig en schoon – zodat de ontwikkeling van technologie niet belemmerd wordt. Met de Chw is geregeld dat voor het terrein een bestemmingsplan verbrede reikwijdte gemaakt kan worden, dat een milieu-koepelvergunning mogelijk is en dat het Bouwbesluit grotendeels niet geldt. Daarnaast richt The Green Village zich op het vroegtijdig betrekken van beleidsmakers bij innovatie. Zo kan vroegtijdig bekeken worden of voor een innovatie aanpassing van wetgeving nodig is of dat deze innovatie zodanig aangepast kan worden dat deze toch binnen wet- en regelgeving past.

Voor de sanering van de vervuilde bodem/grondwater en de realisatie van warmte-koude-opslag in het stationsgebied van Utrecht was afwijking nodig van de Wet bodembescherming. Het ging om de gebiedsgerichte aanpak van de sanering (dus niet elke bron apart). Inmiddels staat de regelgeving deze gebiedsgerichte aanpak wel toe. Het systeem functioneert goed.

Het project Solarpark in Eerbeek introduceert afdichting van de vuilstort met flexibele zonnefolie. De folie voldoet niet aan de eisen voor definitieve afdichting uit het Stortbesluit. In de stort van Eerbeek (gemeente Brummen) is in 2016 een proef gestart op een gedeelte van de stortplaats (circa 5000 m²). Als de proef slaagt wordt een groter gedeelte van de stortplaats afgedicht met de zonnefolie. Daarmee kunnen 1200 tot 1400 huishoudens worden voorzien van duurzame stroom.

Eind 2015 hebben de rijksoverheid, provincies en brancheorganisaties de Green Deal Duurzaam Stortbeheer getekend en medio 2016 is het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Stortbesluit bodembescherming gepubliceerd. Hiermee is de weg vrij gemaakt om op drie locaties in de gemeenten Bergen op Zoom, Hollands Kroon en Almere te starten met het experiment duurzaam stortbeheer. Het experiment wil met biologische afbraakprocessen op deze stortplaatsen een aanzienlijke vermindering van de verontreinigingen bereiken. Met deze alternatieve wijze van beheer kan de eeuwigdurende zorg van de stortplaats komen te vervallen. Het experiment duurt tien jaar. Bij gebleken succes kan deze aanpak op meer stortplaatsen worden toegepast.

aan de werkwijze, de onafhankelijkheid en de deskundigheid van de kwaliteitsborger strikte eisen gesteld. De kwaliteitsborger is daarmee niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bouwwerk. Dat blijft de vergunninghouder.

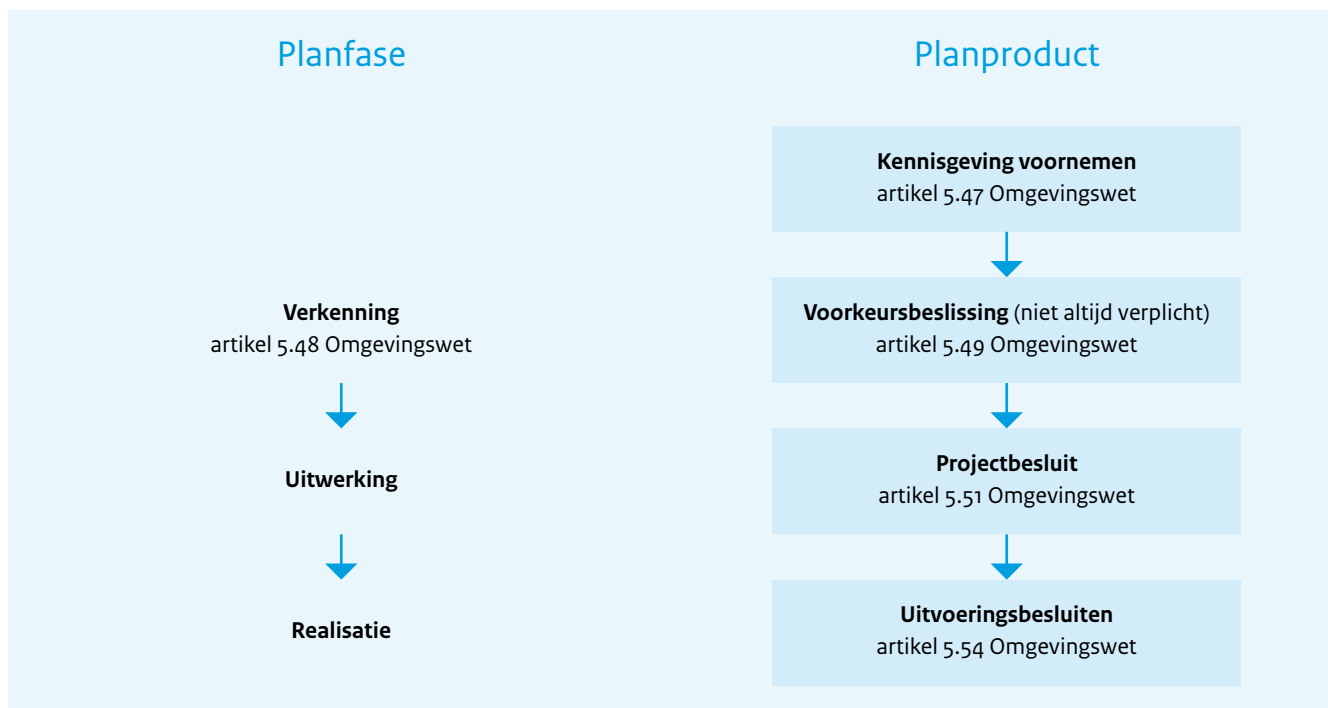
Doel van het experiment is deze wijze van kwaliteitsborging in praktijk toe te passen om zo verder zicht te krijgen op de werking van de instrumenten in de praktijk, in de minimeisen voor de instrumenten en in de wijze van samenwerking tussen de kwaliteitsborger, aannemer en gemeente.

De tussentijdse evaluatie leidt tot de constatering dat in alle projecten een leereffect optreedt. De proefprojecten leiden tot een vergroting van het bewustzijn van bouwers over hun eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit. Een partij merkt op in de tussenevaluatie dat sommige bouwers snel willen doorpakken en de kwaliteitsborging niet willen beperken tot het voldoen aan het Bouwbesluit, maar streven naar prestatiegaranties. Deze bouwers zien kwaliteitsborging in hun bedrijfsprocessen als een managementtool, dat hen in staat stelt beter te sturen op bouwkwaliteit van eigen medewerkers en onderaannemers, en dat per saldo geld oplevert. De waarborg-

instellingen hebben hun werkwijze in de loop van het experiment ontwikkeld, aangepast of verfijnd. Met name op het gebied van constructieve veiligheid is de inzet geïntensiveerd omdat dit onderwerp werd onderschat. Op basis van de experimenten stellen gemeenten, bouwers en kwaliteitsborgers vrijwel unaniem vast dat de kwaliteitsborging in de experimenten intensiever is dan onder het huidige stelsel: de kwaliteitsborger komt vaker op de bouw en heeft meer bemerkingen. Wat veiligheid betreft is de kwaliteit van de opgeleverde woningen in de proefprojecten van dezelfde kwaliteit als andere nieuwbouwwoningen.

Delft: Ieren loslaten

De benadering van de gemeente Delft dient als voorbeeld. Delft wijst opdrachtgevers op hun positie als eerst verantwoordelijke voor bouwkwaliteit en betreft hen in het borgingsproces. De gemeente geeft kwaliteitsborgers het vertrouwen om hun werk goed te doen. Het regime voor toetsing en toezicht wordt op maat gemaakt voor ieder project. Zodoende behoudt Delft zicht op de kwaliteit van het werk van de kwaliteitsborgers en kan tijdig worden bijgestuurd. De gemeente ziet het experiment voor de eigen organisatie als 'leren loslaten' en verwacht van de kwaliteitsborgers dat ze 'leren oppakken'.



Rol en positie van het projectbesluit in de Omgevingswet in relatie tot de MIRT-systematiek

4.6 Projectbesluit

Met het projectbesluit kunnen rijk en provincie een weg, windpark, natuurgebied of andere grote fysieke ingreep tot stand brengen.

De Omgevingswet bouwt voort op de ruime ervaring die in talloze projecten is opgedaan. Onder het thema planvormingsproces (paragraaf 3.6.) is het rapport Sneller en Beter aangehaald en ook de MIRT¹²-werkwijze is een grote kennisbron waarmee in de afgelopen jaren grote projecten tot ontwikkeling zijn gebracht. Van de uitgevoerde pilots zou het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk onder de Omgevingswet als projectbesluit tot stand zijn gekomen. Voor het projectbesluit levert deze pilot echter geen extra leerpunten op. Het plan maakt gebruik van de verbrede reikwijdte (zie paragraaf 4.4.) en zet in op duurzaamheid (zie paragraaf 3.7). Het pilottraject met energieprojecten levert ervaringen op die zijn uitgesplitst naar de initiatief-, verkennings-, planuitwerkings- en uitvoeringsfase. In de projectprocedure is er ook sprake van een verkenningsfase. De afbeelding benoemt de planfasen en het daaraan in de Omgevingswet gekoppelde product.

De projectprocedure met een duidelijke verkenningsfase leidt tot meer structuur, kwaliteit en tijdwinst. Dat is de verwachting die doorklinkt in de evaluatie van de energiepiloten. In de Omgevingswet wordt de start van de verkenningsfase gemarkeerd met de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren. De verkenningsfase draagt er volgens de genoemde evaluatie aan bij dat vroegtijdig een omgevingsanalyse wordt uitgevoerd. Dit leidt tot realistischer oplossingsrichtingen. Duidelijk wordt dan immers welke andere opgaven en andere belangen in het projectgebied spelen, en hoe het voorgenomen project zich tot deze andere belangen en initiatieven verhoudt.

De trechtering die in het planproces plaatsvindt wordt in de evaluatie aangemerkt als een cruciaal kenmerk van het besluitvormingsproces. Een goed ontworpen trechteringsproces aan de hand van stabiele criteria draagt bij aan het bestuurlijke draagvlak en kan leiden tot beperking van de onderzoekslasten. In de uitvoeringsfase kan het toepassen van coördinatie de efficiëntie vergroten.

De evaluatie van de energieprojecten wijst nog op enkele punten die de bruikbaarheid van de projectprocedure kan vergroten. De Omgevingswet gaat er van uit dat het bevoegd gezag, dat het voornemen bekend heeft gemaakt, ook verantwoordelijk is voor de uit te voeren verkenning. Vooral voor kleinere energieprojecten kan het voor initiatiefnemers zoeken zijn welke procedure het best

doorlopen kan worden en wie bevoegd gezag is: via een projectprocedure door rijk of provincie of via wijziging van het omgevingsplan of aanvraag van een omgevingsvergunning door de gemeente. Een voorstel in de evaluatie is om bij energieprojecten wat meer gebruik te maken van de leerervaringen die zijn opgedaan met weginfrastructuur, zoals het MIRT-Spelregelkader en de MIRT-programmering.

4.7 Overige toepassingen

Experimenteerbepaling (artikel 23.3)

De Omgevingswet biedt met artikel 23.3 de mogelijkheid om experimenten uit te voeren, waarbij kan worden afgeweken van de Omgevingswet en enkele andere wetten. Dit artikel toont grote gelijkenis met Hoofdstuk 2, Afdeling 2 (artikel 2.4.) van de Crisis- en herstelwet (Chw), waarin ruimte wordt geboden voor duurzame innovatieve experimenten. Inmiddels zijn ruim honderd¹³ experimenten aangewezen. De grootste groep van deze experimenten loopt expliciet vooruit op de komst van de Omgevingswet: de experimenten bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bereiden zich voor op het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Deze projecten kunnen worden gekenschetst als 'oefenen met en voor de Omgevingswet' en hebben daarmee een ander oogmerk dan de nieuwe experimenteerbepaling in de Omgevingswet. Andere experimenten onder de Chw, met onder meer technische innovaties, sluiten wel goed aan bij artikel 23.3. Omgevingswet.

Zoals in de Voortgangsrapportages Chw is aangegeven loopt wetgeving altijd wat achter op de praktijk. Het is dan heel welkom dat een 'kattenluikje' bestaat om onder gecontroleerde condities experimenten uit te voeren. Voor zover bekend hebben de Chw-experimenten geen ongewenste of onomkeerbare negatieve neveneffecten voor de fysieke leefomgeving. Wel zijn positieve resultaten behaald. Het gaat om resultaten in unieke experimenten én om resultaten die generieke aanpassing van regelgeving in gang hebben gezet of hebben ondersteund.¹⁴ Of anders gezegd: de experimenten hebben oplossingen gebracht in concrete (project)gebieden én hebben verbetering van regelgeving ondersteund. Zoals bij experimenteren kan worden verwacht, komt een aantal projecten

¹² Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport van de rijksoverheid met een vaste werkwijze voor de ontwikkeling van grote projecten bestaande uit een verkenningsfase die wordt afgerond met een voorkeursbeslissing, de planuitwerking die wordt afgerond met een projectbeslissing en de realisatie die wordt afgerond met een opleveringsbeslissing.

¹³ Tot en met de 11^e tranche van het Besluit uitvoering Chw zijn 110 gebieden aangewezen; gecorrigeerd voor aanvullingen en uitbreidingen gaat het om 102 unieke experimenten; voor nog eens 47 nieuwe experimenten loopt de aanwijzingsprocedure (12e en 14e tranche).

¹⁴ Denk aan experimenten met gebiedsgerichte bodemsanering en aanpassing van Wet en besluit bodembescherming; experimenten met tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan die hebben geleid tot 'quick wins' bij de wijziging van de Chw; ruimte voor particulier opdrachtgeverschap in het Bouwbesluit 2012; experimenten met Keurmerkgarantiewoningen en met vermindering regeldruk kleine bouwwerken en het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen.

niet goed van de grond of stellen de resultaten teleur. Opvallend is dat veel van de duurzame innovatieve experimenten gaan over regels en procedures en een bescheiden aandeel is gericht op de ontwikkeling van nieuwe duurzame technologie.

Een ander type leerervaring met de experimenten betreft de aanwijzingsprocedure. Zowel onder de Omgevingswet als onder de Crisis- en herstelwet (Chw) vindt de aanwijzing van een experiment plaats bij Algemene maatregel van bestuur. Onder de Chw worden initiatieven gebundeld in twee aanmeldingsmomenten per jaar. De Omgevingswet stelt daarvoor geen regels. De gemiddelde procedure-tijd vanaf de deadline van aanmelding tot vaststelling van de AMvB bedraagt bij de Chw ruim tien maanden met een variatie van drie tot zestien maanden. Die geruime doorlooptijd vormt voor een aantal van de projecten een belemmering om een experiment te starten. Een andere ervaring is dat het ministerie van IenM ondersteuning moet bieden aan de experimenten om tot een goede aanmelding te komen. In de aanmeldingsfase worden onjuiste verwachtingen weggenomen en wordt getoetst of het experiment voldoet aan de vereisten. Ook bij de uitvoering is begeleiding vanuit het ministerie zinvol, zeker als de experimenten zouden moeten leiden tot een meer generieke toepassing of tot toekomstige wijziging van regelgeving.

Onderzoek en milieueffectrapportage

Onderzoek speelt in diverse experimenten een rol. Het gaat onder meer over de verhouding tot de milieueffectrapportage, zowel naar inhoud als procedure. De gemeente Den Haag maakt in de Binckhorst een Omgevings Effect Rapport (OER), dat zowel plantoelichting is als Milieueffectrapport. Naar inhoud speelt de vraag hoe een organische -en dus deels onbekende- ontwikkeling op effecten kan worden beoordeeld. In de toelichting op de Omgevingswet¹⁵ is hiertoe een onderscheid gemaakt in 'OF' en 'HOE' (zie ook paragraaf 4.4). In de planfase kan onderzoek zich dan beperken tot de vraag 'OF' een voornemen 'niet evident onuitvoerbaar' is en pas bij de uitwerking van een bouwplan komt de vraag 'HOE' inpasbaar een initiatief is. In de praktijk moet blijken hoe aan deze tweedeling handen en voeten kan worden gegeven en hoe de uitvoering van globaal onderzoek zich verhoudt met de milieueffectrapportage. Kan een oplossing worden gevonden met behulp van monitoring en goede afspraken over bijsturing waar nodig? Een andere vraag is op welke wijze de verbreding van de grondslag van de Omgevingswet (van ruimtelijke- naar omgevingskwaliteit) doorwerkt naar het (m.e.r.-)onderzoek? Kan de integrale gebiedskwaliteit meer op de voorgrond komen en de toetsing aan afzonderlijke normen aan belang inboeten? In pilots zal de komende tijd aan dit specifieke onderwerp aandacht worden gegeven. Dan kan ook praktische uitwerking worden gegeven aan de vraag welke onderzoekslast de (particuliere) initiatiefnemer van een bouwplan krijgt toebedeeld en welke rol de overheid heeft bij het aanleveren van basisinformatie.

Bergwijkpark in Diemen

Door de omvang van het project bestond m.e.r.-plicht. De gemeente vond het lastig om dit instrument toe te passen. De complexiteit rondom de m.e.r. had vooral te maken met de 'organische' vorm van ontwikkelen. Bij de planvorming is gezocht naar het bieden van zoveel mogelijk vrijheid en speelruimte, zodat het plan heel flexibel aangepast kan worden wanneer de omstandigheden wijzigen. Een milieueffectrapportage gaat veelal uit van juist heel duidelijk ingekaderde en vaste plannen. Die uiteenlopende uitgangspunten plaatsten de gemeente voor een probleem. De aanpak was om dit probleem van het begin af aan bespreekbaar te maken met de Commissie m.e.r. De oplossing is gevonden door een soort 'worst case' benadering te hanteren. De gedachte daarbij was 'als dit allemaal kan, kan minder ook', waardoor de gewenste flexibiliteit bereikt werd. De Commissie m.e.r. was uiteindelijk positief over hoe de gemeente dit heeft gedaan.

Bij het dichtten van de kloof tussen globaal inzicht en precieze kennis en tussen de behoefte aan zowel een flexibele invulling als (rechts)zekerheid kan adequate en actuele gebiedsinformatie een belangrijke rol spelen. Een forse en blijvende monitoringinspanning van de gemeente is nodig om de informatie over de gebiedskwaliteit actueel te houden en beschikbaar te stellen. Goede gebiedsinformatie geeft een initiatiefnemer een basis om sneller en beter in te schatten of initiatieven uitvoerbaar zijn. En met monitoring kan bewaakt worden of de werkelijke toestand nog steeds overeenkomt met de beoogde kwaliteit. In de kerninstrumenten omgevingsplan, programma's, programmatische ontwikkeling en omgevingsvergunning zal monitoring een belangrijke plaats innemen. In pilots zal de komende tijd aan dit specifieke onderwerp aandacht worden gegeven. De voorliggende rapportage komt te vroeg om daar concreet over te kunnen rapporteren. Zie voor dit onderwerp ook het thema digitalisering (paragraaf 3.8).

¹⁵ paragraaf 4.4.9 van de memorie van Toelichting op het wetsvoorstel van de Omgevingswet

5. Verbeterdoelen

De ervaringen die in de aanloop van de Omgevingswet zijn opgedaan in de leertrajecten worden -na de behandeling per thema en kerninstrument- van enkele voorlopige conclusies voorzien. Deze reflecties zijn verbonden aan vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. Deze verbeterdoelen zijn toegelicht in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

5.1

Verbeterdoel 1: Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik zijn.

Partijen in het fysieke domein moeten zich kunnen concentreren op de inhoud van de opgave; de regels ondersteunen het vinden van een oplossing maximaal. Het huidige omgevingsrecht wordt als te complex ervaren; in een goede toepassing gaat veel energie zitten en dan nog is de uitkomst niet goed voorspelbaar.

Het traject 'Ontslakken' steunt op de opvatting dat ruimtelijke initiatieven onnodig worden gefrustreerd door beleid en regels waarvan 'niemand meer weet waarvoor ze zijn'. De oproep is om het initiatief zelf centraal te zetten. De beoordeling van bouwplannen moet niet plaatsvinden op basis van regels, maar op grond van meerwaarde. Als dat gebeurt komen projecten, die nu stagneren, wel van de grond. Dit voorbeeld uit een van de leertrajecten 'houd het Eenvoudig, maak het Beter' pleit er voor dat de Omgevingswet

de spelregels zo eenvoudig moet maken. De inhoud/het publieke belang kan dan echt centraal komen te staan. Ook de pilots waarin het woud aan lokale regels wordt gekapt ondersteunen dit eerste verbeterdoel uit de Omgevingswet.

Een relativering komt uit het traject 'Vlottrekken'. Daarin wordt gemeld dat overheden zich onvoldoende inspannen om doelgroepen te informeren over de wijzigende inhoud van regels en beleids-uitgangspunten én dat niet de regelgeving zelf de bedrijven belemmert, maar het gebrek aan kennis over de regels en over de flexibiliteit die in de regels zit. De impliciete boodschap is dat zowel overheid als bedrijven hun best moeten doen om met meer kennis van zaken met de regels om te gaan. Ook al kan en moet de regelgeving eenvoudiger en beter; helemaal 'plug and play' kan het omgevingsrecht nooit worden – het blijft nodig de 'gebruiks-aanwijzing' te lezen en te gebruiken.

De pilots laten voorts zien dat de nieuwe regels om een praktische vertaalslag vragen. De nieuwe elementen van de Omgevingswet vragen bijvoorbeeld om het 'uitvinden' van nieuwe en haalbare instrumenten over het omgevingsplan (denk aan delegatie, beleidsregels en onderzoek), om concrete voorbeelden van de programmatische aanpak, over de doorwerking van de omgevingsvisie naar de uitvoering, over de afbakening van de eigen verantwoordelijkheid in de bouw of over de nieuwe mogelijkheden van (digitale) informatievoorziening. De kansen om het eenvoudig beter aan te pakken zijn aanwezig; dat het lastig kan zijn om het eenvoudig te houden blijkt uit vrij nieuw beleid over de Ladder voor duurzame verstedelijking, met blijkbaar een grote complexiteit in de uitvoering.

Gezocht: Ladderplannen

Dat er een kloof kan gapen tussen regelgeving en praktijk blijkt uit een oproep in Binnenlands Bestuur: 'Welke gemeente heeft ijzersterke Ladderplannen voor bestemmingsplannen die stand hielden bij de Raad van State. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is op zoek naar voorbeelden van een goede toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Op de handreiking was de nodige kritiek van gebruikers. Die moet nu praktischer en gebruiksvriendelijker worden. ... Daarvoor zoekt het ministerie zoveel mogelijk best practices over het werken met de Ladder'.

De vereenvoudiging van de juridische regels is nodig, maar niet voldoende. Ook moeten de regels eenvoudig zijn toe te passen. De pilots vormen een oefenomgeving voor zowel het tot stand komen van eenvoudig toe te passen instrumenten en werkwijzen als om de mensen uit het werkveld mee te nemen in een daarbij passende 'eenvoudig betere' werkwijze.

5.2

Verbeterdoel 2: De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving

Het omgevingsrecht moet gaan over de integrale benadering van de leefomgeving, waar in het gegroeide stelsel onderwerpen teveel apart staan en bij de toepassing grote inspanning nodig is om samenhang aan te brengen.

De pilots in de leertrajecten laten zien dat de betrokken partijen klaar staan om de schotten tussen de verschillende onderwerpen in het werkveld van de fysieke leefomgeving weg te halen. De pilots met de omgevingsvisies zetten in op de integrale benadering; de brede doelstelling van de Omgevingswet krijgt ruim gestalte bij de toepassing van dit kerninstrument. De projecten die gemeentelijke regels inperken door te snoeien en de regels in samenhang te bezien geven een ander voorbeeld. In diverse pilots is verder een belangrijke rol weggelegd voor de inbreng van burgers en andere belanghebbenden. De verwachting is dat dit naast draagvlak ook leidt tot integraliteit. Duurzaamheid krijgt in projecten expliciet ruimte door knellende regels weg te halen. In andere pilots geeft de inzet op participatie richting aan meer integraliteit. In brede zin laten de pilots zien dat aan de leefomgeving centraal staat. Of deze samenhangende benadering ook daadwerkelijk leidt tot meer kwaliteit van de leefomgeving is echter lastig aan te tonen. De pilots geven soms een inkijk, maar het is (methodologisch) lastig om dan de link te leggen met de vernieuwde aanpak.

5.3

Verbeterdoel 3: Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken

De opgave is de overheid meer zeggingskracht te geven én meer flexibiliteit te bieden bij het bereiken van doelen.

Dit verbeterdoel laat een interessante spanning zien tussen twee uitgangspunten bij de herziening van het omgevingsrecht.

Het doel om de overheid meer afwegingsruimte te bieden, zodat deze actief en flexibel kan opereren, komt onder meer terug in de pilots met de omgevingsplannen. De pilots met het bestemmingsplan-plus (onder de Crisis- en herstelwet) bieden gemeenten extra manoeuvreerruimte. Een aantal gemeenten gebruikt deze bevoegdheid om belanghebbende partijen in beweging te krijgen. Soms volstaat verwijzing naar dit instrument om effect te sorteren, in andere gevallen gaan de gemeenten over tot de juridische toepassing.

Naast het verbeterdoel voor toename van de manoeuvreerruimte van de overheid staat het streven in veel pilots om de samenleving ruimte te bieden om zelf tot oplossingen en keuzen te komen. Een actieve overheid is dan geen overheid die alles regelt, plant en uitvoert. Het is veel meer een overheid die faciliteert en uitnodigt. Dat vergt ook een actieve rol en veel inzet; maar van een andere aard dan in het verleden. Dat deze manier van werken past bij een flexibele aanpak is helder; hoe deze rol past bij een overheid die over meer afwegingsruimte beschikt is echter niet direct duidelijk uit de pilots af te leiden. Meer afwegingsruimte kan blijkbaar ook betekenen dat een overheid afweegt om daar zelf geen gebruik van te maken en vrijheid te bieden aan de samenleving.

Ook komt in een enkele pilot naar voren dat niet elke overheid zit te wachten op instrumenten waarmee zelf lastige vraagstukken kunnen worden beslecht. Een pilot in Noord-Brabant (transitie duurzame veehouderij) laat bijvoorbeeld zien dat een aantal gemeenten ondanks de geboden middelen, lastige keuzen niet zelf wil maken en de voorkeur geeft aan oplossingen onder de hoede van de provincie.

5.4

Verbeterdoel 4: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter

Snellere besluitvorming betekent in minder tijd conclusies bereiken;
betere besluitvorming duidt op resultaten met meer kwaliteit.

De aanpak van de Commissie Sneller en Beter is gebaseerd op de aanname dat een zorgvuldig voortraject leidt tot een verkorting van de planuitwerking en een soepeler en sneller verloop van de formele besluitvorming en realisatie. Het verbeterdoel heeft een formeel juridische kant en gaat daarnaast over draagvlak en vertrouwen. Een goed georganiseerde en uitgevoerde procedure zal leiden tot vertrouwen (in de overheid); vertrouwen in een zorgvuldige aanpak zal leiden tot een soepel verloop van de formele procedure.

Een groot aantal pilots zet in op meer participatie en op een cultuuromslag die maakt dat plannen meer draagvlak verkrijgen en soepeler tot besluitvorming komen. Deze omslag is al vooruitlopend op het van kracht worden van de Omgevingswet gaande, zoals de ontwikkeling van vernieuwende werkwijzen bij diverse overheden laten zien. De vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, bijvoorbeeld van bouwende partijen, en de daarbij horende terugtrek van de overheid leidt wel tot vragen over de grens tot waar de overheid kan loslaten.

6. Vervolgstappen

6.1

In welke fase verkeert de introductie van de Omgevingswet?

De introductie van de Omgevingswet én de vernieuwing van de daarop aansluitende werkwijze kan worden beschouwd als een innovatie in het werkveld van de fysieke leefomgeving. Om te kunnen beoordelen in welke fase van ontwikkeling deze innovatie zich bevindt is de innovatietheorie van Rogers benut. Vaak wordt deze theorie in de marketing toegepast; de theorie is echter met een meer algemeen oogmerk opgesteld om de verspreiding van vernieuwing in een groep te beschrijven.

Van pilot naar brede toepassing

Dit rapport is geheel gebaseerd op de resultaten van proefprojecten. Zoals een van de lessen in het rapport Ontslakken stelt moet gezorgd worden voor verbreding. Een pilot moet zoeken naar draagvlak binnen de eigen organisatie; anders blijkt het een geïsoleerde ervaring die niet leidt tot algemene toepassing.

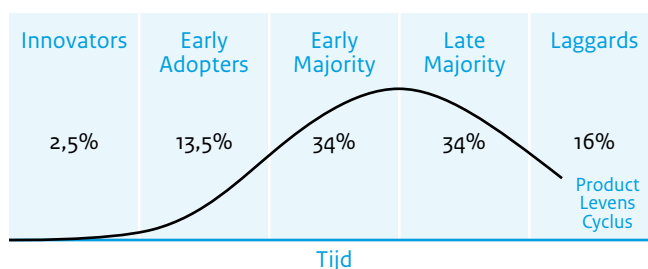
De theorie van Rogers wordt benut om de introductie van de kerninstrumenten van de Omgevingswet in perspectief te plaatsen. Hoe ver staat het met de introductie van de Omgevingswet en wat is – kijkend naar de theorie – van belang bij het zetten van volgende stappen?

Innovatietheorie

De Innovatietheorie van Rogers (zoals beschreven in 'Diffusion of Innovations') gaat over de verspreiding van een innovatie (een nieuw product of idee) binnen een groep. De theorie is bekend uit de marketing, hoewel Rogers een socioloog was en zijn voorbeelden baseerde op innovatieve ideeën zoals het koken van water om ziekten te voorkomen. Centraal in de theorie staat de levenscyclus van een innovatie. Rogers onderscheidt vijf stadia, waarin vijf verschillende groepen het product of nieuwe idee accepteren:

- Innovators (innovators) (2,5%): worden gedreven door vernieuwing – het vernieuwende idee zelf staat centraal.
- Pioniers (early adopters) (13,5%): zoeken naar toepassingen van het vernieuwende idee – zijn cruciaal voor succes.
- Voorlopers (early majority) (34%): gaan mee in de vernieuwing – zijn uit op meer 'comfort' bij de toepassing.
- Achterlopers (late majority) (34%): het product/idee is gangbaar – wordt door vrijwel iedereen gebruikt.
- Achterblijvers (laggards) (16%): hebben geen keuze – het product is toe aan een nieuwe levensfase.

Bron: Wikipedia + aanvullingen





Stand van zaken bij de introductie van de kerninstrumenten (innovatietheorie Rogers)

6.2

De voortgang per instrumenten van de Omgevingswet

De kerninstrumenten van de Omgevingswet bevinden zich niet in eenzelfde stadium van introductie en ontwikkeling. Een enkel kerninstrument is te beschouwen als een verbetering van een bestaand instrument; andere instrumenten zijn vrijwel nieuw uitgevonden. De beschouwing in deze paragraaf heeft geen wetenschappelijke pretenties; de theorie van Rogers wordt benut om meer zicht te krijgen op de voortgang van de introductie en om gevoel te krijgen voor de accenten die nodig zijn bij de volgende stappen in het introductieproces.

Omgevingsvisie

Op zich bestaat de omgevingsvisie al geruime tijd, maar dan als afzonderlijke visiedocument voor ruimte in de vorm van een structuurvisie en voor sectoren als milieu, verkeer en vervoer, water als beleidsplan of nota. Een integrale versie over alle sectoren heen komt wel voor, maar staat nog in de kinderschoenen. Het is pionieren om tot een goede aanpak te komen (fase early adopters). Zoals de theorie van Rogers stelt beslissen de early adopters of een nieuw idee of product een succes wordt. De volgende groep vraagt om meer comfort/gemak bij de toepassing. Voor de omgevingsvisie kan dat worden ingevuld met pasklare voorbeelden die naar inhoud en doorwerking zijn uitgewerkt.

Programma

Over het programma en de programmatische aanpak zijn twee voorbeelden te vinden op nationaal niveau voor stikstof en luchtkwaliteit. In termen van Rogers staat de innovatie zeker bij andere overheden en voor andersoortige onderwerpen nog aan het begin (innovators). Als volgende stap zijn vernieuwende pilots op regionaal of lokaal niveau denkbaar voor andere onderwerpen dan luchtkwaliteit en stikstof.

Decentrale regelgeving: omgevingsplan

Uit het feit dat al één op de vijf Nederlandse gemeenten zich voorbereidt op de komst van dit nieuwe instrument zou kunnen worden opgemaakt dat deze vernieuwing zich bevindt in de fase van early majority. Daarbij moet wel worden bedacht dat nog veel pilotprojecten 'onderweg' zijn en zich soms beperken tot maar een enkel aspect van het omgevingsplan. De vraag of deze vernieuwing een succes wordt, lijkt al (positief) beslist. Conform de theorie van Rogers ontstaat bij de verdere introductie telkens meer behoefte aan comfort/gemak bij de toepassing in de vorm van pasklare voorbeelden. Niet duidelijk is of gemeenten en waterschappen ook behoeften hebben aan pilots.

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning lijkt op het eerste gezicht een uitgekristalliseerd 'product' en is daarom in de innovatiecurve van Rogers aan de rechterzijde geplaatst. Met de komst van de Omgevingswet krijgt de omgevingsvergunning een nieuw kader. Met het beschikbaar komen van de nieuwe AMvB's kan behoefte ontstaan aan een nieuw leerproces, waarin de productlevenscyclus nogmaals wordt doorlopen. Voor vergunningverlening in de bouw is sprake van vernieuwing met de nodige hoofdbreken. De behoefte wordt geconstateerd om meer proefprojecten in meer gemeenten te organiseren en in te zetten op kennisuitwisseling tussen gemeenten.

Projectbesluit

Zoals in hoofdstuk 4 is vermeld bouwt het projectbesluit onder de Omgevingswet voort op de ruime ervaring die in talloze projecten is opgedaan. Er kan vooralsnog worden geput uit de bestaande kennis over grote (rijks)projecten. Dit instrument is daarom ingedeeld bij de late majority: een product dat algemeen wordt toegepast. De Omgevingswet brengt geen fundamentele veranderingen aan; wel verandert de context waarin het projectbesluit wordt toegepast.

6.3

Aandachtspunten voor vervolgstappen

In diverse rapporten wordt gewezen op punten waar de voorbereiding op de Omgevingswet zich in het vervolg op zou kunnen richten. Dat geldt vooral voor het rapport uit het leertraject over de omgevingsvisies, waarin uitdrukkelijk aanbevelingen voor vervolgstappen zijn onderscheiden.

Aanbevelingen uit het evaluatierapport over de omgevingsvisies

- 1 *Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten*
De deelnemers hebben vragen over de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten van de Omgevingswet, over de plek van het kostenverhaal en over de verhouding tot m.e.r.-plicht. Het verdient aanbeveling om ermee te experimenteren en hierover kennis en ervaringen op te halen en te verspreiden.
- 2 *Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers*
Hoe afstemming tussen de verschillende schaalniveaus meerwaarde kan bieden en hoe samenwerking met bijvoorbeeld waterschappen, omgevingsdiensten en gebruikers kan ontstaan, is voor de deelnemers nog niet helder. Het verdient aanbeveling om 'best practices' op te halen om te tonen wat wel en niet werkt.
- 3 *Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community*
Het verdient aanbeveling om vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie. Het maken van omgevingsvisies staat in de kinderschoenen. Kennisdeling kan het implementatieproces versnellen.
- 4 *Lessen ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving*
De behoefte aan meer 'best practices', kennisoverdracht en -uitwisseling blijkt groot. De roep om een vervolg op het pilottraject is duidelijk.

Met deze aanbevelingen als basis en tegen de achtergrond van de positie in de innovatiecyclus zoals geschetst in paragraaf 6.2 komen de volgende aandachtspunten naar voren voor vervolgstappen:

1. Van procesinnovatie naar brede toepassing

Veel van de uitgevoerde pilots leiden tot leerproces voor het (plan) proces: de cultuur van de organisaties, de inzet van participatie en de samenhang in benadering. Deze ervaringen en leerpunten zijn van uitermate groot belang voor een succesvolle toepassing van de Omgevingswet en de beoogde verandering in werkwijze. Aanbeveling is om de komende tijd nog meer organisaties en personen soortgelijke ervaringen op te laten doen en om in te zetten op kennisdeling en kennisuitwisseling. Denk bijvoorbeeld aan de brede invoering van omgevingsmanagement, het delen van kennis over het planvormingsproces, het integreren van gemeentelijke beleidsregels of het in positie brengen van gedreven trekkers van cultuurverandering. Zoals in het traject van de omgevingsvisies wordt geconstateerd is er behoefte aan de vorming en de voortzetting van een 'community' voor de uitwisseling van kennis tussen collega's.

Naast de uitwisseling tussen professionals van verschillende overheden, koepels en adviseurs is het ook de overweging waard om op lokaal niveau met lokale stakeholders een leertraject in te zetten.

Leertraject op lokaal niveau in Alphen aan den Rijn: overlegtafel voor 'onderhandelen' en voor 'kennis delen'

In de gemeente Alphen aan den Rijn is een experiment Rijnhaven-Oost uitgevoerd dat heeft geleid tot een plan, dat al lijkt op het omgevingsplan zoals dat straks onder de Omgevingswet tot stand kan komen. De richting die met het experiment wordt ingezet krijgt steun, zowel bestuurlijk, ambtelijk als bij een enkele private partij. De gemeente ontmoet bij bedrijven in Rijnhaven-Oost echter ook een zekere onverschilligheid. Stedenbouw is niet hun business, zij herkennen en waarderen de vernieuwing niet en zien vooral 'weer een plan van de overheid'.

Alle partijen moet de komende tijd leren om met de nieuwe aanpak om te gaan. Het gemeentebestuur moet de bevoegdheden tussen Raad en College nader afbakenen: wie stelt welke beleidsregels vast en hoe gaat de gemeente om met 'delegatie' van de bevoegdheid tot wijziging van het plan. De ambtelijke organisatie was vooral gewend om te toetsen of een ingediend plan voldoet aan alle regels. De rol verschuift van toetsen naar faciliteren. De gemeente heeft een zogenoemde 'wasstraat' ingesteld, een ambtelijk beoordelingsteam voor initiatieven, waarin de disciplines stedenbouw, juridisch, milieu, vergunningverlening en accountmanagement vertegenwoordigd zijn. De conclusie valt niet uit in termen van ja/nee, maar in de aanduiding of een initiatief kansrijk is. Vervolgens wil de gemeente meedenken met de initiatiefnemer die een kansrijk plan tot uitvoering wil brengen. De initiatiefnemer kan niet langer aan het plan aflezen wat is toegestaan, maar moet ook zelf aan de slag met het verkennen van mogelijkheden en het onderbouwen met onderzoek. Pas op een laat moment ontstaat zekerheid over de uitvoerbaarheid van een initiatief.

Een private partij suggereert om twee trajecten naast elkaar te zetten. Natuurlijk is een formeel circuit nodig waarin overheid en initiatiefnemers overleggen, onderhandelen en tot formele conclusies komen over de uitvoering van concrete projecten. Daarnaast zouden gemeente en stakeholders elkaar kunnen ontmoeten om kennis te ontwikkelen. Op weg naar de Omgevingswet moet immers nog veel ontdekt worden. Rond Rijnhaven-Oost poppen diverse vragen op met een breder strekking dan alleen het concrete bouwplan. Zonder direct de onderhandeling te doorkruisen zouden partijen een 'tafel' moeten creëren waarin ze samen vragen kunnen signaleren en oplossingsrichtingen verkennen.

2. Voor elk kerninstrument een leertraject op maat

Uit de analyse in paragraaf 6.2. blijkt dat de kerninstrumenten in een verschillend stadium van ontwikkeling en acceptatie verkeren. De leertrajecten zouden daarop moeten anticiperen: voor elk kerninstrument het accent aanbrengen dat nodig is.

Omgevingsvisie

De eerste ronde pilots is uitgevoerd met een evaluatie die vooral de procesaanpak belicht. Als volgende stap heeft de verdieping van de inhoud meerwaarde bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen en voorbeelduitwerkingen. Voor de omgevingsvisie kunnen daarbij vragen zijn: waaruit bestaat een integrale uitwerking van de leef-omgeving; welke onderwerpen staan centraal in de visie; wat kan aantoonbaar met de visie worden bereikt; wat is nodig om tot uitvoering te komen; welke instrumenten kunnen daarbij worden ingezet etc.

Programma/programmatische aanpak

Voor het programma/de programmatische aanpak zou het accent moeten liggen op gemeentelijke en regionale pilots over uiteenlopende nieuwe onderwerpen.

Decentrale regelgeving: omgevingsplan

De grote stroom aan experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en het bestemmingsplan-plus zorgt ervoor dat telkens meer gemeenten vertrouwd raken met deze nieuwe planvorm en dat brede expertise ontstaat met het opstellen en uitvoeren van omgevingsplannen. Doordat de plannen in heel uiteenlopende situaties (inhoudelijk en bestuurlijk) tot stand komen, ontstaat een breed scala aan voorbeelden. Van belang is om deze kennis te borgen en het volgende gemeenten gemakkelijker te maken door pasklare toepassingen aan te reiken. Ook kan uitbreiding van pilots met decentrale regelgeving naar provincies en waterschappen worden overwogen.

Omgevingsvergunning

Zodra de ontwerp-besluiten vaststaan kan worden vastgesteld of pilots met vergunningverlening voor (complexen van) bedrijven nodig zijn en op welke deelonderwerpen (vergunningverlening, toezicht en handhaving) deze pilots zich het beste kunnen richten. Voor vergunningverlening in de bouw moeten aanvullende pilots bijdragen aan een stabiele toepassing van de vernieuwde regelgeving.

Projectbesluit

Vanwege de ruime ervaring met de voorlopers in de huidige praktijk (Tracébesluit, rijks- en provinciaal inpassingsplan, projectplan Waterwet) is een zwaar nieuw leertraject niet nodig. Wel geldt ook voor het projectbesluit dat ervaringen met grote projecten moeten worden doorgegeven en versterkt. Daarbij zouden alle bestuursniveaus aangehaakt moeten zijn.

3. Digitale Informatie: onderzoek, monitoring, publicatie

De informatiemaatschappij vraagt om digitale informatievoorziening en gebruiksgemak. Dit onderwerp komt dan ook in veel pilots aan de orde en vraagt ook in het vervolg veel aandacht. Betrokkenen vragen om praktische toepassingen van digitale informatievoorziening. Dat gaat van het opstellen van een visie, plan of vergunning, het koppelen en actueel houden van informatie (monitoring) tot de publicatie en beschikbaarstelling van plannen

en besluiten. Een voorbeeld is uniformering in een digitaal zaak-systeem waarmee relevante informatie voor visie- en planvorming alsook voor vergunningverlening, toezicht en handhaving snel en helder inzichtelijk beschikbaar is.

De tussenstand van de pilots signaleert de behoefte om nog een forse stap te zetten, ook omdat de kansen om eenvoudig beter te werken groot lijken. Lokale en regionale initiatieven leiden tot eigen digitale (systeem)oplossingen. Positief daaraan is dat veel bloemen bloeien en nieuwe ideeën een kans krijgen. Er ontstaat echter een moment waarop uniformiteit gewenst is om gemak, herkenbaarheid en kwaliteit, ook op termijn, te kunnen bieden. Het kantelpunt voor het overstappen van ‘vele bloemen bloeien’ naar uniformering en standaardisering komt in zicht.

Bijlage Nominaties

Eenvoudig Beter Trofee

Project	Organisatie	Nominatie-jaar	Trofee
Gemeentelijk Omgevingsplan	Gemeente Ommen	2013	
Nieuwveense landen	Gemeente Meppel	2013	
Eiland van Schalkwijk	Gemeente Houten	2013	
Tijdelijk gebruik spoorzone	Gemeente Eindhoven	2013	
Kookboeken	Gemeente Apeldoorn	2013	Trofee 2013
Snijden in de regels voor bouw en verbouw	Gemeente Amsterdam	2013	
Ja, tenzij-keur	Hoogheemraadschap Rijnland	2014	
Uitnodigende omgevingsvisie	Provincie Gelderland	2014	
Ontslakken in Wekerom	Gemeente Ede	2014	
Toepassing Chw bij project De Hemmes	Gemeente Zaanstad	2014	Trofee 2014
Zorgvuldige veehouderij	Provincie Noord-Brabant	2015	
Leiding over Noord	Energiebedrijf ENECO	2015	
Omgevingsplan Binckhorst	Gemeente Den Haag	2015	
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte Soesterberg-Noord	Gemeente Soest	2015	
Digitaliseren informatievoorziening	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	2015	Trofee 2015
Revisie van de omgevingsvisie	Provincie Overijssel	2015	
Plant-je-vlag	Gemeente Nijmegen	2016	
Omgevingsvisie Markdal	Vereniging Markdal	2016	
Bestemmingsplan verbrede reikwijdte voor buitengebied	Gemeente Rijssen-Holten	2016	
Gelderse Gezondheidswijzer	Gelderse provincie en GGD'en	2016	
Bouwstenen Waterprogramma 2016-2012	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	2016	

Bronnen

Schriftelijke bronnen:

1. Ligthart advies in opdracht van Instituut voor Bouwkwiteit (november 2016), *Tussentijdse evaluatie proefprojecten (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen)*.
2. Kwast, Olaf en Wesselink, Marc (september 2016). *Voor energie en omgeving – strategisch management van energieprojecten onder de Omgevingswet*.
3. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (september 2016). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet – Voortgangsrapportage 2015-2016*.
4. Programma Aan de slag met de Omgevingswet (augustus 2016). *Doorbraakinitiatief Vertrouwen, (ver)gunning en bouwen: Factsheets: Detaillering voor Architect aan zet; Detaillering voor Ruimtelijke deregulering; Detaillering voor terugtreding welstand; Informatiegestuurd handhaven; Overheid doet stapje terug*.
5. Binnenlands Bestuur (05-08-2016), Wouter Boonstra. *Gemeenteambtenaar wordt Superflexibel*.
6. Programma Aan de slag met de omgevingswet (11-07-2016). *Routeplanner versie 0.0 Implementatie Omgevingswet Gemeenten*.
7. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (april 2016). *Omgevingswet in het kort*.
8. Hoogheemraadschap Rijnland (02-02-2016). *Eerste voortgangsrapportage nieuwe Keur Hoogheemraadschap Rijnland*.
9. Ministerie van Economische Zaken (01-02-2016). Brief aan de Tweede Kamer over 'Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement'.
10. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, auteurs namens consortium BNSP (04-01-2016). *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie*.
11. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Stedennetwerk G32, Aan de slag met de Omgevingswet (januari 2016). *7x Bestuurders aan zet. De Omgevingswet vraagt nu actie!*
12. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, TU Delft, Zeeuw, Friso de, Hoog, Wendy de, Franzen, Agnes (november 2015). *Eenvoudig Beter, het 'Ontslakken' van gebiedsontwikkeling*.
13. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (november 2015). *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet - Voortgangsrapportage 2014-2015*.
14. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (november 2015). *Inspiratiegids bestemmingsplan verbrede reikwijdte*.
15. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (juni-2015). *Omgevingswet: samenhang, participatie en vertrouwen*.
16. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Bouwend Nederland (februari 2015). *Vlottrekken Bouwprojecten en Vlottrekken Bouwprojecten, samenvattende rapportage (Watertorenberaad)*.
17. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Omgevingswet in thema's. De stelselherziening uitgediept*.
18. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Houd het eenvoudig met de Omgevingswet. Successen en lessen uit de energiesector*.
19. Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit Tilburg (17-04-2014). *Crisis- en herstelwet: tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen*.
20. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (november 2013). *15x Nu al eenvoudig Beter*.
21. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (mei 2013). *Eenvoudig beter in de praktijk - Handreiking bestemmingsplan-plus voor ontwikkelingsgebieden*.
22. Rijksuniversiteit Groningen & Universiteit Tilburg, A.T. Marseille, B.W.N. de Waard, F.J. Jansen, K.J. de Graaf, N.A. De Vos (30-03-2012). *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*.
23. Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurele Projecten (Commissie Elverding) (april 2008). *Sneller en Beter*.
24. Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation* (Third edition ed.). New York,,: The free press.
25. Nu al eenvoudig Beter, AT Osborne Legal 2014. *Beschrijvingen van cases op basis van de Omgevingswet*.

Websites:

Omgevingswet

- <http://www.omgevingswetportaal.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/crisis-en-herstelwet>
- <https://pilotsomgevingsvisie.bnsf.nl/>
- <https://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/voorbeeldprojecten-toekomstige-omgevingswet>
- <http://www.houdheteenvoudig.nl/>
- <http://nualeenvoudigbetermagazine.nl/>

Bouwprojecten

- <http://www.houdheteenvoudig.nl>
- <http://www.ontslakkengemeente.nl>
- <http://www.gebiedsontwikkeling.nu>

Colofon

Rapportage

‘Pionieren met de Omgevingswet’ is opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu – programmadirectie Eenvoudig Beter door Gerbrand Naeff van Naeff Consult in samenwerking met Coralien van Hattem van Coraal.

Eindredactie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vormgeving, opmaak en realisatie

Vormvrijf, Den Haag

Datum

November 2016

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

November 2016