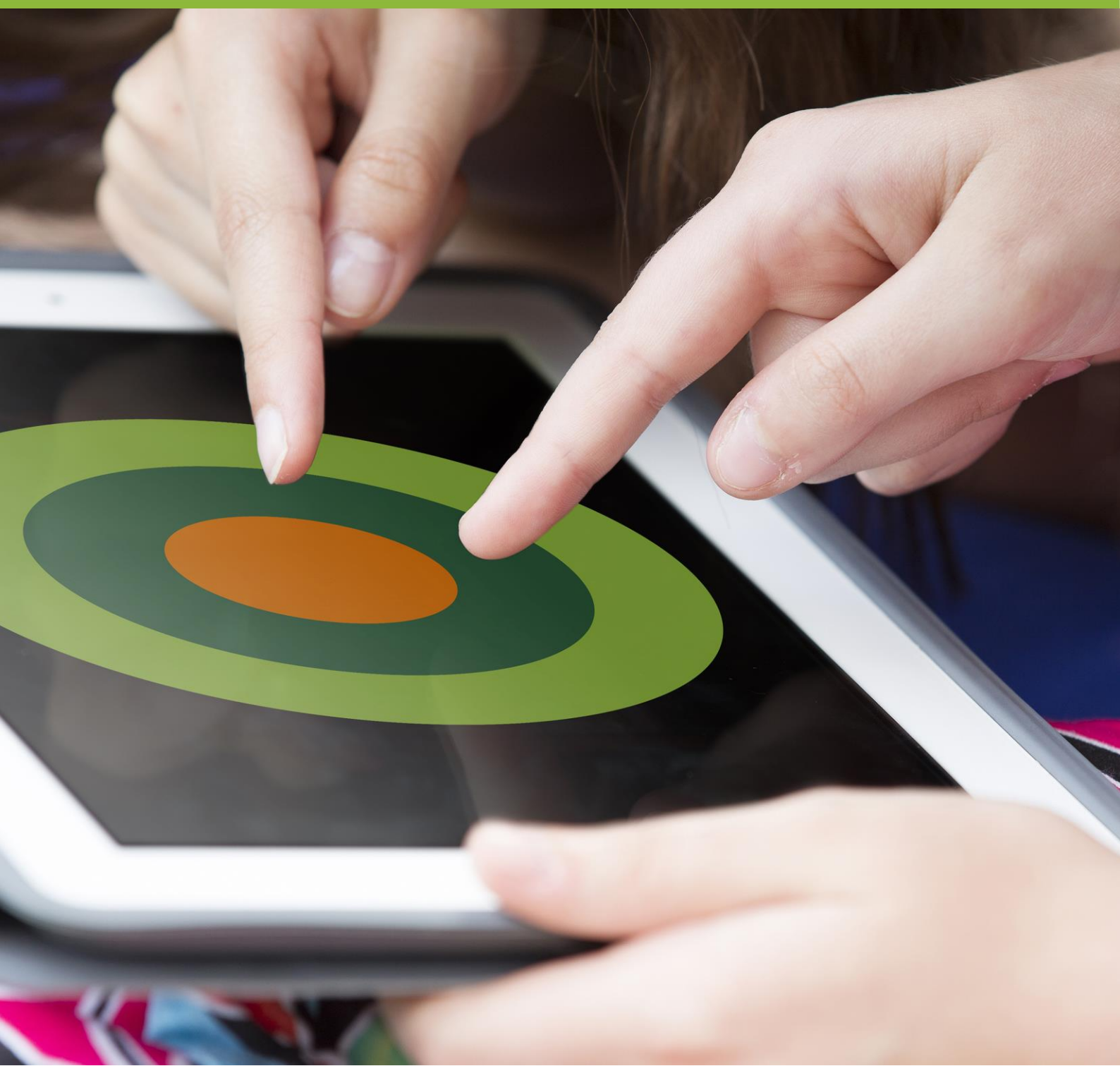




Aan de slag met de
Omgevingswet

Pilots omgevingsvisie

Behoeften uit de praktijk - Verdiepende vragen voor vervolgtraject



1. Inleiding

Behoeftte aan kennis

De rapportage van de Pilots omgevingsvisie 2014-2015 is begin 2016 opgeleverd. Inmiddels zijn we ruim een half jaar verder en er blijkt nog steeds een grote behoefte te bestaan om kennis op te doen en te delen over het instrument omgevingsvisie. Dit is onder andere gebleken tijdens de Praktijkbijeenkomst omgevingsvisies van 1 juni 2016 en de Zomerimpuls omgevingsvisie in juli 2016. Het Programma Aan de slag met de Omgevingswet start daarom in het najaar van 2016 een tweede traject Pilots omgevingsvisie.

Resultaten van de pilots

Er is een goede start gemaakt om kennis op te doen en te delen door te werken met het instrument omgevingsvisie. Geeft dit resultaat? De deelnemers aan de pilots geven aan dat zij zeker geholpen zijn met de ondersteuning die is geboden. De kennis die is opgedaan kan immers meteen in de praktijk worden toegepast. De inzichten leiden ertoe dat partijen op andere gedachten zijn gebracht, in aanraking komen met een andere aanpak en nieuwe methoden en kunnen leren wat elders goed, maar ook fout, gaat.

De deelnemers aan de pilots hebben aangegeven dat er door de deelname aan de pilots versnelling in het proces optreedt. Daarnaast is er direct toegang tot de meest actuele kennis. De oproep is dan ook om het veranderen en vernieuwen juist voort te zetten door middel van pilots en elkaar actief op te zoeken om kennis met elkaar te blijven opdoen en delen, bijvoorbeeld in 'communities'.

Informatie in dit document

In dit document komen vraagstukken c.q. leervragen aan de orde die verder uitgewerkt moeten worden. De leervragen zijn als volgt gerubriceerd:

- Voortbouwen op thema's uit de Pilots omgevingsvisie 2014-2015 (paragraaf 2)
- Voortbouwen op de uitkomsten van de Zomerimpuls Pilots omgevingsvisie 2016 (paragraaf 3)
- Nieuwe thema's op basis van behoeften in de praktijk (paragraaf 4)

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Voortbouwen op thema's uit de Pilots Omgevingsvisie (2014-2016)
3. Voortbouwen op de uitkomsten van de Zomerimpuls Pilots Omgevingsvisie (juli 2016)
4. Nieuwe thema's op basis van behoeften in de praktijk

De vraagstukken die in deze notitie zijn beschreven zijn opgehaald bij de deelnemers aan de Pilots omgevingsvisie 2014-2015, de organisaties die al een omgevingsvisie hebben ontwikkeld, de deelnemers aan de Praktijkbijeenkomst omgevingsvisies van 1 juni 2016 en de deelnemers aan de Zomerimpuls Pilots omgevingsvisie 2016.

Nieuwe vragen

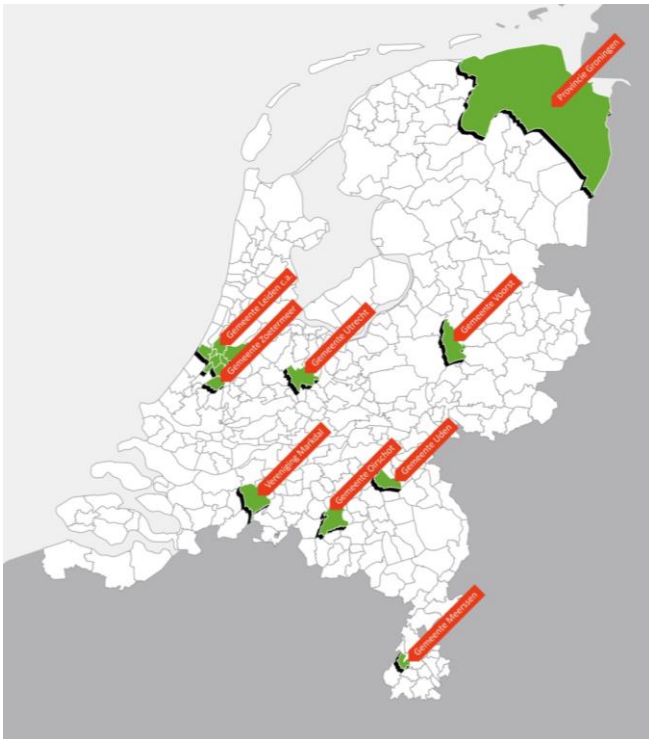
De vraagstukken blijken voor meerdere partijen relevant. Zowel overheden als bijvoorbeeld adviseurs zien in hun praktijk dezelfde vragen opkomen. Door in de praktijk aan de slag te gaan komen weer nieuwe vragen op. Een deel van deze vragen is opgepakt in het traject Pilots omgevingsvisie 2014-2015. De vragen die zijn blijven liggen en de nieuwe vragen zijn in dit document beschreven.



Pilots omgevingsvisie – Masterclass 5 maart 2015

2. Voortbouwen op thema's uit de Pilots omgevingsvisie (2014-2015)

In de Pilots omgevingsvisie (2014-2015) zijn negen pilots gedurende ongeveer anderhalf jaar begeleid door zogeheten pilotcoaches en adviseurs. De deelnemende pilots zijn: provincie Groningen, negen gemeenten in de regio Leiden, Vereniging Markdal, gemeente Meerssen, gemeente Oirschot, gemeente Uden, gemeente Utrecht, gemeente Voorst en gemeente Zoetermeer.



Overzicht Pilots omgevingsvisie 2014-2015

In de pilots is een aantal inhoudelijke kernthema's aan de orde gesteld. Het gaat om: participatie, cultuurverandering, gerichtheid, integraliteit en samenhang, planvormingsproces en digitalisering. De pilots hebben ook voor hen actuele onderwerpen ingebracht. Deze varieerden sterk, van bijvoorbeeld woonzorglandschappen tot energietransitie.

Er is een breed palet aan lessen opgehaald. Dit zijn vraagstukken die tijdens alle fasen van de ontwikkeling van een omgevingsvisie aan de orde komen. Wanneer we terugblikken op de behaalde resultaten en ervaringen, dan kunnen we concluderen dat er in de pilots tot nu toe

vooral verkend is hoe 'niet per definitie ruimtelijke thema's' het beste in het proces voor een omgevingsvisie geagendeerd kunnen worden. Daarbij zien we dat de kernthema's vaak prioritair zijn en veel aandacht vragen. Daarmee leg je de basis, waarna ook actuele vraagstukken ingebed kunnen worden in (het proces van) een omgevingsvisie.

Er is door de deelnemers aan de pilots aangegeven dat verdere uitwerking en of verkenning van de vraagstukken in een vervolg nodig is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de afstemming met andere bestuurslagen en gebruikers en om relaties van de omgevingsvisie met andere instrumenten.

3. Voortbouwen op de uitkomsten van de Zomerimpuls Pilots omgevingsvisie (juli 2016)

In de juni- juli 2016 heeft de Zomerimpuls Pilots omgevingsvisie plaatsgevonden, waarbij de focus lag op de relatie tussen omgevingsvisie en omgevingsplan. De pilot is uitgevoerd in de gemeente Hillegom. De ervaringen zijn beschreven in het factsheet 'Van omgevingsvisie naar omgevingsplan'.



Tijdens deze pilot werden de volgende nieuwe vraagstukken geconstateerd:

- Hoe geef je beleid van meerdere gemeenten (op visieniveau) tegelijkertijd vorm in de vertaling van visie naar plan?
- Op welk niveau geef je de participatie vorm (visie- of op planniveau, of zelfs projectniveau) en hoe ziet dat er uit op die verschillende niveaus?
- Hoe vertaal je gezondheid van visie naar plan?
- Hoe ga je om met 'toetsende participatie' waarbij betrokkenen van buiten het gemeentelijk apparaat - al dan niet georganiseerd of geïnstitutionaliseerd - een toetsende rol kunnen krijgen (zeggenschap) over ontwikkelingen die wel of niet plaats moeten vinden?
- Hoe toets je een omgevingsplan op doelen en wat vraagt dat van het omgevingsplan?
- Welke kansen biedt 'vrijwillige ruilverkaveling' die in de Omgevingswet mogelijk wordt gemaakt?

In de pilot is specifiek ingezoomd op de relatie tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Maar we merken in de praktijk dat er überhaupt behoefte is om in kaart te brengen hoe de relatie moet worden gelegd tussen de omgevingsvisie en de andere kerninstrumenten van de Omgevingswet. Ook de thema's participatie, integraliteit en samenhang spelen hierbij een rol.

4. Nieuwe thema's op basis van behoeften in de praktijk

Uit bijeenkomsten en interviews zijn nog meer thema's naar voren gekomen die om verdere verkenning vragen. Hieronder zijn de vraagstukken toegelicht:

- Uitvoering van omgevingsvisies
- Naar zelfregulering van landelijk sectorale belangen
- Integreerende thema's als drager van de omgevingsvisie
- Overige vraagstukken

Uitvoering van Omgevingsvisies

Tijdens de pilots zijn omgevingsvisies opgesteld. Dit was echter geen doel op zich. Het gaat vooral om het bereiken van maatschappelijke doelen en het daarbij gebruik maken van de energie uit de samenleving (vaak ontstaan gedurende het planproces). Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk

zien we specifieke uitvoeringsvragen die aandacht vragen:

- Soms is een omgevingsvisie al sterk gericht op de uitvoering, maar zijn rol- en taakverdeling en de bijbehorende (formele) verantwoordelijkheden beperkt ingevuld. Hoe geef je dat vorm?
- De vraag leeft wie welke rol bekleedt en of de uitvoering met net zo veel enthousiasme en goede wil ter hand kan worden genomen. Betrokkenen hebben behoefte aan spelregels. Hoe geef je die vorm?
- In veel gevallen werken bewoners en ondernemers (in deelgebieden) aan realisatie van de visie volgens een 'routekaart voor de toekomst'. Ook hier spelen vragen over de rol- en taakverdeling en bijbehorende verantwoordelijkheden. Wat is er nodig om tot uitvoering (realisatie) te komen?
- Op welke wijze kan een bewonersinitiatief tot uitvoering gebracht worden en op welke manier kan dat dan georganiseerd worden? Daarmee kan de stap van visie naar uitvoering worden gezet. Wil bijvoorbeeld een vereniging draagvlak houden bij haar leden, dan moet zij ook op enig moment tot daden komen.
- Hoe vorm te geven aan de ambitie van de overheid om los te laten (om zo de samenleving haar rol te kunnen geven)? Hierbij is er een groot verschil tussen ambitie (op papier: spelregels) en daadwerkelijk loslaten al het erop aan komt (tijdens de daadwerkelijke uitvoering).

Naar zelfregulering van landelijk sectorale belangen

In aanloop naar de Omgevingswet staat de rijksoverheid een beleid van deregulering voor. Dat betekent minder regels vanuit het Rijk en lokaal meer afwegingsruimte. Bij enkele organisaties die landelijk opereren, bestaat de zorg dat per gemeente verschillen gaan ontstaan. De roep om landelijk uniforme regels zal luider worden.

In de Omgevingswet wordt het belang van afwegingsruimte op lokaal niveau benadrukt. Toegeven aan de behoefte tot het stellen van aanvullende regels zou daar haaks op staan. Ervaring leert dat dit door betrokkenen meestal onderling wordt opgelost, bijvoorbeeld door hierover afspraken te maken met de landelijk werkende organisaties (zoals de Gasunie, Pro Rail, Bouwend Nederland of TenneT).

De leervraag die hier speelt is, welke mogelijkheden er zijn voor zelfregulering en hoe die te vertalen zijn

naar omgevingsvisies (maar ook in relatie met omgevingsplannen en projectbesluiten).

Integrerende thema's als drager van de Omgevingsvisie

Vanuit allerlei sectoren willen organisaties hun belang inbrengen in een omgevingsvisie. Hoe dit integraal afgewogen moet worden, is nog een zoektocht.

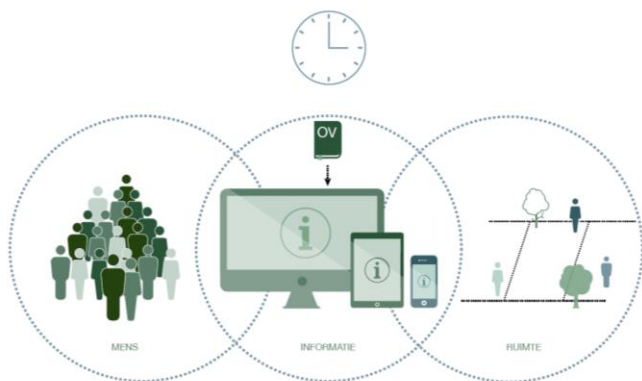
Eenzijds bestaat de zorg dat de omgevingsvisie 'dichtgetimmerd wordt' langs sectorale belangen, bijvoorbeeld vanuit traditionele branches (LTO, natuurorganisaties, ondernemersvereniging enz.). Anderzijds kan de omgevingsvisie het vehikel zijn om een specifiek thema actief op te pakken en prioriteit te geven, zodat het juist een integrerend effect heeft. De energietransitie is bijvoorbeeld een thema dat in toenemende mate de agenda voor ruimtelijke ontwikkelingen beheerst. Met de Omgevingswet kunnen gemeenten meer dan voorheen bijdragen aan een succesvolle totstandkoming van deze transitie, juist door het een plek te geven in de omgevingsvisie.

Overige vraagstukken

Naast hierboven geïllustreerde vraagstukken zijn de volgende onderwerpen door verschillende partijen genoemd:

Up-to-date Omgevingsvisie

- Hoe kan een omgevingsvisie up-to-date gehouden worden?
- Hoe kan je op een goede (inhoudelijke) en gemakkelijke wijze (procedureel) een omgevingsvisie verversen in politieke zin en digitale zin?



Pilots Omgevingsvisie - 'Elke dag vers'

Financiering van de omgevingsvisie en grondpolitiek

- Hoe kan het kostenverhaal meegenomen worden bij het opstellen van een omgevingsvisie?
- Welke mogelijkheden zijn er om gebiedsontwikkeling echt integraal in te richten inclusief verevening van kosten (=belangen)? Bijvoorbeeld de bouw van een woonwijk wordt gekoppeld aan een herstructureringsopgave elders in de gemeente.
- Hoe zet je uitnodigingsplanologie goed neer en hoe sluiten de grondpolitieke mogelijkheden en onmogelijkheden daar het beste op aan?

Omgevingsvisie en m.e.r.

- Waar moet je rekening mee houden als je een omgevingsvisie maakt in relatie tot de plan m.e.r.?
- Hoe moet je het plan MER dat bij de omgevingsvisie gemaakt is, gebruiken in de procedure van de later toe te passen instrumenten (bijvoorbeeld omgevingsplan)?
- Bij welke wijziging moet je opnieuw een MER opstellen?
- Hoe ga je om met milieugebruiksruimte in een omgevingsvisie?

Handhaving en borging nieuwe stijl

- We gaan het niet meer alleen hebben over 'wat' er moet gebeuren maar ook over 'hoe' en 'met wie'. Als je een omgevingsvisie vaststelt, hoop je ook dat er afspraken gemaakt zijn om aan de doelstellingen te voldoen (rollen en verantwoordelijkheden). Hoe kun je omgaan met de veranderingen op het gebied van handhaving en borging?
- Handhaving en borging vragen zicht op voortgang van ambities en ontwikkelingen. Hoe verwerk je de bulk aan informatie en data ordentelijk, zodat het logisch en traceerbaar is en het resultaat herkenbaar?

Afwegingskaders

- Hoe om te gaan met de waardering en het wegen binnen de verschillende waarderingen. Het conflict tussen verschillende deelbelangen en een juiste weging (plus wettelijke mogelijkheden hierin) is een belangrijk vraagstuk.
- Welke ervaringen zijn er ten aanzien van het veranderde afwegingskader? Lukt het om bijvoorbeeld initiatieven te beoordelen op de bijdrage die worden geleverd aan de verschillende doelstellingen in plaats van te

toetsen aan kaders? Wat is de ervaring van ambtenaren en initiatiefnemers met co-creatie, waarbij je moet schakelen en onderhandelen zodat iedereen er iets bij te winnen heeft en de uitkomst bijdraagt aan het (gezamenlijk gedragen) doel?

- Wat voor type afwegingskader kan gebruikt worden voor initiatieven vanuit de samenleving? Hoe ziet dat er uit? En welke rol spelen omgevingswaarden hierbij?

Verbinding tussen schaalniveaus

- Wat leg je onderling (gemeente – provincie) vast? En hoe blijf je in contact?
- Hoe zorg je dat ambities in omgevingsvisies afgestemd zijn tussen overheden (gemeenten onderling en met provincie)?
- Hoe kunnen regionale afspraken landen in een omgevingsvisie?

Er zijn uiteraard nog meer thema's te benoemen die om nadere uitwerking vragen. In dit document zijn echter alleen de signalen opgenomen die naar voren zijn gekomen in het traject Pilots omgevingsvisie 2014-2015, uit onze contacten met organisaties die al een omgevingsvisie hebben ontwikkeld, van deelnemers aan de Praktijkbijeenkomst Omgevingsvisies van 1 juni 2016 en van de deelnemers aan de Zomerimpuls Pilots omgevingsvisie 2016.

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

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
september 2016

Auteurs:

Geiske Bouma (BNSP/TNO)
Gerwin Gabry (BNSP/KuiperCompagnons)
Twan Jütte (BNSP/Twan Jütte Stedenbouw Architectuur)
Dirk van de Rijdt (BNSP/KuiperCompagnons)
Derk-Jan Verhaak (BNSP/RhoAdviseurs)
Marco Rams (Programma Aan de slag met de Omgevingswet)