

De Omgevingswet

Een introductie



Colofon

Het staat eenieder vrij teksten en inzichten uit deze rapportage over te nemen, maar dan wel graag met vermelding van de bron.

Copyright K2 Next Generation 2016

Kanaalweg 22b
3526 KM Utrecht

info@k2next.nl
www.k2next.nl



Reader Omgevingswet

Inhoud

VOORAF	4
Leeswijzer	4
DE OMGEVINGSWET: WAAR GAAT HET OVER?	5
Aanleiding	6
Uitgangspunten	6
Hoofdpijnen van de Omgevingswet : zes instrumenten	6
Omgevingswet en het sociaal domein	7
Voorbeeld	8
DE OMGEVINGSWET: RUIMTE VOOR BURGERPARTICIPATIE	9
SCP: Niet buiten de burger rekenen!	9
De grenzen van de participatieve samenleving	10
Kansen en risico's	11
Overheden doen er goed aan de hardheid van de zachte kant niet te onderschatten	12
READER OMGEVINGSWET: BIJLAGEN	14
VNG Ledeninformatiebrief: samenvatting Financieel akkoord en andere ontwikkelingen Omgevingswet dd. 24 mei 2016.	15
Omgevingswet: uitgangspunten	17
Column Anke Siegers dd. 5 april 2016: Weg met die participatieladder?	19
Binnenlands bestuur dd. 17 juni 2016: Omgevingswet vraagt om nieuw type ambtenaar	21
Binnenlands bestuur dd. 8 juni 2016: Wat is de rol van de Raad in de Omgevingswet	23
Presentatie BNSP praktijkbijeenkomst platform 31 dd 1 juni 2016	24
Participatie: Geen windmolens in de villawijk svp	32
Niet buiten de burger rekenen! SCP januari 2016	35
Overzicht van relevante websites	39

Reader Omgevingswet

Vooraf

Deze reader is gemaakt voor beleidsmedewerkers en bestuurders die vanuit het Sociaal domein kennis hebben genomen van de komende decentralisatie in het fysieke domein, als doel en gevolg van de Omgevingswet.

De Omgevingswet wordt van kracht na 2018, maar de voorbereidingen zijn in volle gang. Gemeenten worden gestimuleerd nu al de nodige maatregelen te nemen om van deze transitie een succes te maken. En anders dan de transities in het sociaal domein wordt nu meer tijd genomen.

De hoop en verwachting is dat in de komende twee jaar steeds meer overheden met hun inwoners integrale omgevingsvisies zullen maken om af te spreken hoe de omgeving eruit moet zien. Gemeenten kunnen op detailniveau lokale afspraken maken over wat waar wel en niet mag.

Want die omgevingsvisie is een van de instrumenten van de omgevingswet. Een politiek-bestuurlijk document dat een integrale visie inhoudt voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn, met aandacht voor eenvoud, duurzaamheid, flexibiliteit en eigen initiatieven van bedrijfsleven, belangengroepen en burgers.

De Omgevingswet sluit aan bij een veranderde visie op de rol van de overheid: niet primair initiërend en voorschrijvend, maar veeleer volgend en faciliterend. Dat vraagt nogal wat, zowel van partijen in de samenleving, als van de overheid zelf.

Leeswijzer

De reader is bedoeld om snel inzicht te geven in relevante documenten en artikelen, en als stimulans voor degenen die ervaring hebben met transitie- en transformatie in het sociaal domein om hun verworven transitie-inzichten te delen met hun collega's.

Deze reader bestaat uit een inleidend artikel over de omgevingswet en burgerparticipatie, met vervolgens een groot aantal actuele bijlagen die betrekking hebben op participatie, de rol van de gemeente en de verbinding met het sociaal domein. Een overzicht van relevante websites sluit het document af.

Deze reader is een dynamisch e-document dat regelmatig zal worden geactualiseerd.

Volg ons op www.k2next.nl/omgevingswet.

Utrecht, juni 2016

K2 Next Generation

Reader Omgevingswet

De Omgevingswet: waar gaat het over?

In 2019 wordt de nieuwe Omgevingswet van kracht, zo is nu de verwachting. Die wet gaat uit van minder regels en van meer betrokkenheid van burgers bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het beschermen en benutten van de leefomgeving wordt daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en burgers. Gemeenten kunnen nu al aan de slag met de voorbereiding, en oefenen met de toepassing.

Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk moeten hun plannen voor de fysieke leefomgeving uiteen zetten in een Omgevingsvisie en in een Omgevingsplan of –verordening. Daarbij moet de overheid zorgen voor brede participatie vanuit de samenleving. Dat vraagt om een integrale manier van werken en denken. Er verandert met de Omgevingswet veel voor overheden.

“Voor overheden verandert er nogal wat met de Omgevingswet. Zij krijgen meer bestuurlijke ruimte om eigen keuzen te maken. De wet gaat uit van een gebiedsgerichte aanpak. Dit vergt een integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. En het vraagt om meer en betere samenwerking met andere overheden en participatie van bewoners en bedrijven. Ook de manier van kijken naar de leefomgeving en wat daar kan en mag verandert. Het principe is: ‘ja het kan, mits’. Een positievere insteek dus en denken in kansen.”

“De Omgevingswet is een decentralisatie van taken in het fysiek domein. De mogelijkheden voor lokaal maatwerk worden uitgebreid. Deze verandering is nodig voor gemeenten om effectief in te kunnen spelen op maatschappelijke opgaven zoals demografische krimp, transitie naar duurzame energie en leegstand bij detailhandel en agrarische bebouwing.

De verschuiving van bevoegdheden en de integratie van sectorale wetten bieden veel kansen voor gemeenten om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te realiseren en dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren. Tegelijkertijd hebben de veranderingen een grote impact op de gemeentelijke organisatie.

De invoering van de Omgevingswet is **meer dan een juridische exercitie**. Het betekent een andere manier van werken met een integrale benadering van de leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte, een andere relatie met de inwoners en een intensivering van de samenwerking met medeoverheden en de omgevingsdienst.

De verschuiving van bevoegdheden verandert ook de verhouding tussen college en de raad. De gemeentelijke informatievoorziening moet worden aangepast en aangesloten op de landelijke digitale voorziening omdat de landelijke voorziening wordt aangepast en uitgebreid met informatiehuizen.

Dit alles heeft gevolgen voor de inrichting van uw organisatie, de werkprocessen en uw begroting.

De kwaliteit van de leefomgeving is niet meer vooraf vastgelegd door sectorale Rijksnormen, maar wordt bepaald door **lokale, integrale keuzes over de gewenste kwaliteit van een gebied**. U krijgt daarbij meer ruimte om de rol te kiezen die bij specifieke gebiedsopgaven past, zodat u beter kunt **inspelen op veranderende verhoudingen in de samenleving**. Door een andere inrichting van procedures kunnen eenvoudige projecten sneller gerealiseerd worden, terwijl bij complexe projecten meer nadruk komt op **het (vroeg)tijdig betrekken van burgers en bedrijven**.”

Bron: VNG Ledeninformatiebrief:

Financieel akkoord en andere ontwikkelingen Omgevingswet dd. 24 mei 2016.

Reader Omgevingswet

Aanleiding

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

Uitgangspunten

Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter

Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.

Zekerheid en dynamiek

Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren.

Ruimte voor duurzame ontwikkeling

Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.

Ruimte voor regionale verschillen

Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren.

Actieve en kwalitatief goede uitvoering

Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Die prikkelen bestuurders tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid.

Hoofdpijnen van de Omgevingswet : zes instrumenten

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet:

1. Omgevingsvisie:

een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Dat plan richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel. De Omgevingswet schrijft voor dat het rijk en de provincies elk één omgevingsvisie vaststellen. Gemeenten kunnen zelf beslissen of zij zo'n visie vaststellen of niet.

2. Programma:

een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met die maatregelen moeten omgevingswaarden of doelen voor de leefomgeving worden bereikt.

3. Decentrale regelgeving:

één van de uitgangspunten van de wet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de

Reader Omgevingswet

omgevingsverordening.

4. Algemene rijksregels voor activiteiten:

Op sommige gebieden kan het nuttig zijn om nationale regels te stellen voor de bescherming van de leefomgeving. Daar werkt het rijk, als dat kan, met algemeen geldende regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij specifieke situaties. Daarom bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels vergroten.

5. Omgevingsvergunning:

De omgevingsvergunning toetst vooraf of dat een bepaald initiatief mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt, als dat nodig is, rekening met algemeen geldende regels. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures ook niet onnodig lang. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.

6. Projectbesluit:

biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van rijk of provincies. Het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning.

Omgevingswet en het sociaal domein

Een van de instrumenten die gemeenten kunnen hanteren is de Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Een veilige omgeving, levensloopbestendig, waarin bewoners langer zelfstandig kunnen wonen en die de sociale cohesie bevordert, met voldoende, goede, bereikbare en beschikbare voorzieningen: hier liggen kansen om vanuit het sociaal domein invloed uit te oefenen op de Omgevingsvisie. Daarin komt de integraliteit tot uitdrukking.

De gemeente kan dit alleen met hulp van maatschappelijke partners als woningcorporaties, middenstand, zorginstellingen en burgers. E verbinding van wonen met zorg is een bruikbare invalshoek, zoals uit onderstaand voorbeeld blijkt.

Reader Omgevingswet

Voorbeeld

Lokale prestaties voor wonen en zorg

Werk mee aan de handreiking voor woonvisies en prestatieafspraken

Wat is de inhoud van de prestatieafspraken van corporaties, gemeente en huurders over wonen en zorg? Zijn er heldere SMART geformuleerde afspraken en zijn deze ingebed in een gemeentelijke sociale en ruimtelijke beleidscontext over wonen en zorg? Wat willen corporaties, wat wil de huurder en is helder wat mag en kan?

Platform31 en KCWZ werken in het programma 'Lokale prestaties voor wonen en zorg' met de partners uit het veld toe naar een werkbare integraliteit van fysiek en sociaal en de wijze hoe deze te verwoorden in kwantitatieve aantallen, SMART-afspraken en de aansluiting te maken tussen de Wmo en Woonvisie.

Aanvullende eisen stellen aan de woning

Het gewoon thuis wonen in de wijk voor mensen met een zorg- of ondersteuningsvraag gaat niet vanzelf. Zij hebben soms behoefte aan extra voorzieningen in de woning, een drempelloze woning, brede deurtogangen en voldoende manoeuvreerruimte voor rollator of rolstoel. Ook is het vaak gewenst dat de woning dichtbij een ontmoetingsruimte ligt of onderdeel uitmaakt van een beschermde woonomgeving met begeleiding. Kortom: zorgdoelgroepen stellen aanvullende eisen aan de woning, het voorraadbeleid van corporaties en de aanwezige wijkvoorzieningen. Ook hebben zij andere eisen aan het sociale, technische en verhuurbeheer door woningcorporaties. Afspraken over begeleiding bijvoorbeeld om te voorkomen dat de directe woonomgeving overlast ondervindt of over de uitvoering van huurdersonderhoud door de corporatie of vrijwilligers omdat de bewoner dat zelf niet kan.

Corporaties zoeken naar hun rol

Met de komst van de herziene Woningwet moeten corporaties zich weer expliciet richten op hun kerntaak: 'het wonen' voor mensen met een laag inkomen. De context waarin corporaties werken, in de wijk met werkers uit onder meer het sociale domein, is afgelopen jaren aan veranderingen onderhevig. Door de decentralisatie van de zorg, participatiewet en jeugdzorg hebben veel gemeenten een sociaal wijkteam in het leven geroepen. Binnen deze veranderende context zoeken woningcorporaties naar hun rol.

In het ruimtelijke beleid meer rekening kunnen houden met het combineren van voorzieningen die voor ouderen van belang zijn in samenhang met het wonen. Lokale partijen zouden op basis van deze gezamenlijke analyse hun beleid af kunnen stemmen. In dit verband zou er ook meer contact en afstemming kunnen zijn tussen corporaties en zorgaanbieders alsmede tussen gemeenten en zorgkantoren.

Verkenning over de inhoud van recente prestatieafspraken

Deze zomer maken Platform31 en KCWZ een landelijke verkenning over de inhoud van recente prestatieafspraken die als basis dient voor de serie themabijeenkomsten die eind september en begin november worden georganiseerd. Het zijn sessies met koplopers en experts over de meest prangende kwesties gebaseerd op de quick scan. We werken toe naar een handreiking.

Bron: Platform 31 dd. 6 juli 2016

www.platform31.nl

Reader Omgevingswet

De Omgevingswet: ruimte voor burgerparticipatie

Met de komst van de Omgevingswet wordt de leefomgeving het nieuwe, belangrijke vakgebied van de toekomst. Het gaat daarin over méér dan bestemmingen en milieunormen. Integraliteit, burgerparticipatie en duurzaamheid worden leidend; the next level in de leefomgeving. Aldus de aankondiging voor het congres Omgevingswet – the next level op 16 juni 2016 in Driebergen.

In deze inleiding kiezen we de invalshoek van burgerparticipatie en de manier waarop de gemeente burgerinitiatieven kan stimuleren en faciliteren.

Oud-Nationaal Ombudsman Alex Brenninkmeijer is optimistisch:

“De nieuwe Omgevingswet opent deuren. Een wet die pas succesvol wordt als de overheid ruimte maakt voor burgerparticipatie. ‘Doedemocratie’ brengt meer inwoners op de been dan partijdemocratie. Er blijkt meer mogelijk dan politici dachten.” (NRC dd. 28 april 2016).

Minder, minder, minder politiek

Traditionele partijpolitiek verkeert in een vertrouwenscrisis. Treur niet. Investeer liever in een ‘democratie van burgers’ zoals die zich via apps in buurten manifesteert, vindt oud-Nationaal Ombudsman Alex Brenninkmeijer.

© 28 april 2016



Zijn optimisme ontleent hij aan de betrokkenheid van burgers bij hun omgeving: *“Op talloze manieren raken mensen betrokken, zoals de opvang van vluchtelingen toont. Ondanks verzet bleek op lokaal niveau veel mogelijk. In buurten krijgt democratie opnieuw vorm. Duizenden voorbeelden die het nieuws nauwelijks halen. Lokale democratie: niet gebaseerd op strijd, maar op betrokkenheid en integratie van belangen, bijvoorbeeld via buurtapps.”*

Hij signaleert ook risico's: *“Probleem is dat partijen moeilijk kunnen loslaten. Het partijpolitieke smooit nogal eens de spontane democratie van inwoners.”*

SCP: Niet buiten de burger rekenen!

Maar dat is niet het enige: het Sociaal-Cultureel Planbureau zet in haar essay *Niet buiten de burger rekenen!* Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel (februari 2016) vraagtekens bij de reikwijdte van de participatieve samenleving: *“Participeren gaat namelijk niet vanzelf, ook niet als het in een omgevingsvisie beschreven staat.”*, aldus SCP-directeur Kim Putters in het voorwoord van het essay.



Reader Omgevingswet

De grenzen van de participatieve samenleving

Het SCP noemt drie aspecten die in relatie tot burgerparticipatie bezinning behoeven:

1. de kwaliteit van communicatie
2. de 'antennes' van overheden
3. de reikwijdte van participatie

Dit laatste aspect gaat over de grenzen van de participatieve samenleving: **“Veronderstelt de Omgevingswet niet te veel kennis en inzet van burgers? In hoeverre zet de accentverschuiving van een representatieve naar een participatieve democratie bepaalde groepen in de samenleving op voorsprong en andere op achterstand?”** (SCP, blz. 13).

De eerste vraag zien we beantwoord in een kop in de Volkskrant van 13 februari 2016: **De energieke burger is permanent bekaf**, met daaropvolgend scepsis over het toegenomen invloed van de burger dank zij de Omgevingswet: **“... maar niet heus.”**

De tweede vraag zien we hieronder beantwoord in de kop: **Geen windmolens in de villawijk, svp**.



Het SCP stelt nog meer vragen: of geïnstitutionaliseerde spelers als (voorbeelden van het SCP) Natuur en Milieu of de Nederlandse Vereniging Omwonende Windturbines als 'beroepsparticipanten' niet onevenredig veel invloed krijgen:

de spanning tussen representatieve (de gemeenteraad) en participatieve (belangenverenigingen en burgerinitiatieven) democratie.

En ook: **“wat is de kans dat men pas in actie (verzet) komt op het moment dat een ruimtelijke ingreep al (bijna) in de uitvoeringsfase is en welke gevolgen heeft dat voor het proces en voor het vertrouwen daarin onder burgers?”**

Het SCP stelt dat een deel van de uitdaging voor het opstellen van de Nationale Omgevingsagenda en de Nationale Omgevingsvisie niet zozeer ligt in de 'harde' fysieke kant van de omgeving, maar in de 'zachte' kant ervan: de samenleving. En dat geldt natuurlijk net zo goed op (boven-)lokaal niveau:

Reader Omgevingswet

“Verzet tegen ondergrondse CO2-opslag, verdere aardgaswinning, extra asielzoekerscentra en nieuwe windturbineparken duidt erop dat overheden er goed aan doen om ‘de hardheid van de zachte kant’ niet te onderschatten.”

Kansen en risico's

Een in opdracht van Binnenlands Bestuur uitgevoerd onderzoek laat zien dat ruimtelijke ordening het primaat heeft op de Omgevingswet, zowel ambtelijk als bestuurlijk. “Vanuit de instrumentele benadering is dat niet onlogisch, maar wel een risico. Ruimtelijke ordenaars kijken vooral vanuit een eigen – r.o. - bril naar integraliteit.”

“Het beeld is begrijpelijk: gemeenten pakken de Omgevingswet heel instrumenteel op. Het omgevingsplan en de omgevingsvisie worden gezien als klassieke r.o.-instrumenten, dus juist deze professionals voelen zich geroepen om ermee aan de slag te gaan.” Dat kan een risico zijn voor de beoogde integrale benadering die de wet voorstaat. Hebben ruimtelijke ordenaars wel voldoende aandacht voor de thema's die de wetgever nu juist wil betrekken bij beslissingen over de leefomgeving, zoals gezondheid en het sociale domein?

De VNG benadrukt dat de Omgevingswet kansen biedt:

“Een kernpunt van het wetsvoorstel is het vroegtijdig samenwerken met de omgeving: inwoners, ondernemers, belangenorganisaties. Als zij inbreng hebben bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en grote projecten komt direct alle aanwezige kennis en creativiteit op tafel. Dat vergroot de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak. Wat uiteindelijk tot snellere besluitvorming leidt.”

VNG november 2015: Factsheet Aan de slag met de Omgevingswet: wat kunt u nu al doen?

Maar dit vraagt ook wel een en ander van gemeenten, meldt diezelfde VNG in de aankondiging van het Financieel akkoord tussen gemeenten, provincies en rijk over de Omgevingswet. Daarin ook de oproep om gebruik te maken van de ervaringen opgedaan met de transitie in het sociaal domein en regionaal samen te werken:

“De grootste opgave ligt uiteraard bij de individuele gemeenten zelf. U zult zelf in uw eigen organisatie allerlei werkprocessen moeten aanpassen, een omgevingsvisie en –plan moeten opstellen, burgers en ondernemers informeren en u zult over aanpassingen in de samenwerking moeten afstemmen met de omgevingsdienst, GGD en de veiligheidsregio.

Daarnaast biedt de Omgevingswet gemeenten ook kansen om (...) regie te voeren op een collectieve invoeringsondersteuning. Uit de ervaringen in het sociale domein en digitale overheid weten we dat gemeenten deels dezelfde behoefte hebben en dat het daarom verstandig is om een aantal zaken nu al collectief als gemeenten op te pakken.”

VNG Ledeninformatiebrief: Financieel akkoord en andere ontwikkelingen Omgevingswet
dd. 24 mei 2016.

Wat meer scepsis over participatie is te lezen in de column van Anke Siegers: Weg met die participatieladder? (bijlage):

”Het op de laagste treden experimenteren met inspraak leidt tot een vreemde spagaat die vooral voor degenen die denken nu werkelijk inspraak te krijgen snel pijnlijk voelbaar wordt. Uiteindelijk leidt dit op de lange termijn ook niet tot meer participerende burgers, maar tot wantrouwen.”

Reader Omgevingswet

Overheden doen er goed aan de hardheid van de zachte kant niet te onderschatten

Hoe kijkt het Sociaal-Cultureel Planbureau naar participatie?

“De kern van onze reflectie in dit essay is dat in de ‘zachte’ kant van de inrichting van de omgeving ‘harde’ randvoorwaarden voor het adequaat functioneren van het voorgestane nieuwe omgevingsbestel schuilgaan.” (SCP blz. 87).

Die randvoorwaarden lichten we hieronder verder toe, op basis van het Slotakkoord: de hardheid van de zachte kant van de omgeving uit het essay van het SCP.

1. kwaliteit van communicatie

Het SCP noemt als belangrijkste elementen “duidelijkheid over doelstellingen, beschikbaarheid van informatie en aanwezigheid van kritische waarheidsvinding” (SCP blz 88).

De overheid kan zelf helder communiceren en kan (andere) initiatiefnemers daartoe aanzetten of verplichten. Maar niemand kan burgers dwingen om informatie tot zich te nemen of journalisten dwingen tot kritische waarheidsvinding.

De kwaliteit van de communicatie wordt bedreigd wanneer er sprake is van “incomplete informatie, onbegrijpelijke informatie of gebrek aan kritische waarheidsvinding”. En waar emoties hoog oplopen, sociale media als betrouwbare bron van informatie worden beschouwd, de lokale en regionale pers niet meer bestaat en burgers de (lokale) overheid wantrouwen staat gemeenten wel iets te doen om deze randvoorwaarde te realiseren.

2. de antennes van overheden

Het SCP pleit voor grote(re) sensitiviteit van de overheid cq. de gemeenten: “...de antennes van de overheid (moeten) de wensen van burgers over de inrichting van de omgeving oppikken. Dan moet de overheid ervoor zorgen dat burgers (en hun organisaties) zich tijdig kunnen laten horen en zich gehoord voelen.”

Wat daarvoor nodig is zijn “procedurele helderheid, inclusief goed verwachtingenmanagement over de rol van burgers: wanneer kunnen burgers input leveren, wat gaat er wanneer en waar met die input gebeuren?” En dan nog is niet te voorkomen dat gemoederen opspelen bij ingrijpende beslissingen, zoals de vestiging van een AZC, de aanleg van een windmolenpark(je), toestemming voor een megastal of recreatiewoningen in de duinen.

3. de reikwijdte van participatie.

Met een veranderende rolopvatting van de overheid nemen de verwachtingen van de participatiesamenleving toe. De mate waarin burgers kunnen en willen participeren is niet eindeloos, en het vraagt behendigheid van de overheid om de zeker aanwezige energie aan te spreken:

“Gedachte is niet alleen dat die opgave de maatschappelijke energie bij burgers en bedrijven nodig heeft, maar ook dat de overheid er scherper op moet zijn de spontaan aanwezige energie niet in de weg te zitten of te frustreren.”

Reader Omgevingswet

Dus belemmer in ieder geval niet met zuinige reacties van gemeentewege, een nadruk op procedurele vereisten of ambtelijke traagheid.

Het SCP signaleert nog andere risico's:

“...het risico de participatieve samenleving te overvragen en voor de spanning tussen participatieve en representatieve democratie.”

Het eerste is duidelijk: niet iedereen wil meepraten of mee beslissen op het moment dat plannen ontwikkeld worden. Dat kan veranderen op het moment dat plannen uitgevoerd en concreet vorm krijgen. Dan verandert de eigen achtertuin in een fort dat burgers verdedigen met inzet van alle mogelijke middelen (van acceptabel tot ontoelaatbaar). Ook participatie, maar niet waar we het eerst aan dachten.

Dat raakt aan het tweede risico dat het Planbureau noemt: de spanning tussen meedoen, initiatief nemen en uitvoeren, en de democratische legitimering daarvan. Participatie biedt ruimte aan georganiseerd belang: bedrijfsleven, belangenorganisaties, actiegroepen; en aan boze burgers. Hoe representatief zijn die voor de bevolking? Is er een zwijgende meerderheid?

Als oplossingsrichting noemt het SCP nieuwe vormen van dialoog:

“Mogelijk bieden nieuwe vormen van dialoog en interactie in de toekomst een uitkomst, digitaal en/of in de vorm van G1000's of burgerpanels.”

Daarbij opnieuw de waarschuwing dat de verruimde mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving niet moet leiden tot grotere ongelijkheid:

“Als het nieuwe omgevingsbestel sommigen (verder) op voorsprong zet om hun leefomgeving beter te ontwikkelen en te beschermen dan anderen, is dat in strijd met het streven van de wet dat allen er voordeel van moeten hebben. Een one size fits all-benadering van burgers lijkt daarom niet de aangewezen weg...” (SCP blz. 91).

Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de (lokale) overheid: participatie is maatwerk.

We willen de lezer de Tien aandachtspunten voor Nationale Omgevingsagenda en Nationale Omgevingsvisie van het SCP niet onthouden:

- Verbind de begrippen beschermen en benutten in heldere duurzaamheidsdoelstellingen.
- Zorg ervoor dat procedures (voor inspraak en voor initiatief) helder zijn voor burgers.
- Zorg ervoor dat initiatiefnemers de burgers goed informeren.
- Zorg ervoor dat er (ook lokaal) een kritische pers is.
- Zorg ervoor dat burgers gedurende het hele proces gehoord zijn.
- Zorg ervoor dat duidelijk is wat er met de inbreng van burgers gebeurt.
- Zorg voor uitkomsten met draagvlak.
- Waak voor overbelasting van burgers en faciliteer hen waar nodig.
- Waak voor spanning tussen participatie en representatie.
- Waak voor grotere sociale en regionale ongelijkheden.

(SCP blz. 94)

Reader Omgevingswet

Reader Omgevingswet: bijlagen

VNG Ledeninformatiebrief: samenvatting Financieel akkoord en andere ontwikkelingen Omgevingswet dd. 24 mei 2016.



**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

5

betreft
Financieel akkoord en andere
ontwikkelingen Omgevingswet

ons kenmerk
ECFD/U201600601
Lbr. 16/037

datum

24 mei 2016

Samenvatting

De Omgevingswet wordt een belangrijk thema voor u in de volgende raads- en collegeperiode. Met deze brief informeren wij u over de financiële afspraken en andere ontwikkelingen rond de Omgevingswet, de kansen en impact voor gemeenten en de collectieve aanpak voor invoeringsondersteuning en digitalisering. Wij vinden het belangrijk dat gemeenten tijdig en goed voorbereid met de Omgevingswet aan de slag kunnen. Gemeenten moeten voldoende worden ondersteund en de invoeringsondersteuning moet aansluiten op de behoeften van gemeenten.

Op 21 april 2016 hebben wij met minister Schultz, het IPO en de UvW een financieel akkoord voor de Omgevingswet gesloten. De baten voor gemeenten en de herintroductie van milieuleges worden niet afgeroomd door uitnames uit het Gemeentefonds. Het Rijk staat aan de lat voor de investeringskosten voor het digitale stelsel en de invoeringsondersteuning. Naast de financiering van het gezamenlijke invoeringsprogramma stelt het Rijk € 13 miljoen beschikbaar voor collectieve gemeentespecifieke invoeringsondersteuning. Voor de structurele uitvoeringskosten wordt een verdeelsleutel gehanteerd en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de eigen transitiekosten. Het akkoord is met positief advies aan het VNG-bestuur voorgelegd, die op 28 april jl. heeft ingestemd. In deze brief schetsen we het belang en de hoofdlijnen van het akkoord.

De Omgevingswet is een decentralisatie van taken in het fysiek domein. De mogelijkheden voor lokaal maatwerk worden uitgebreid. Deze verandering is nodig voor gemeenten om effectief in te kunnen spelen op maatschappelijke opgaven zoals demografische krimp, transitie naar duurzame energie en leegstand bij detailhandel en agrarische bebouwing. De verschuiving van bevoegdheden en de integratie van sectorale wetten bieden veel kansen voor gemeenten om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te realiseren en dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren. Tegelijkertijd hebben de veranderingen een grote impact op de gemeentelijke organisatie. De invoering van de Omgevingswet is meer dan een juridische exercitie. Het betekent een andere manier van werken met een integrale benadering van de leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte, een andere relatie met de inwoners en een intensivering van de samenwerking met medeoverheden en de omgevingsdienst. De verschuiving van bevoegdheden verandert ook de verhouding tussen college en de raad. De gemeentelijke

Reader Omgevingswet

informatievoorziening moet worden aangepast en aangesloten op de landelijke digitale voorziening omdat de landelijke voorziening wordt aangepast en uitgebreid met informatiehuizen. Dit alles heeft gevolgen voor de inrichting van uw organisatie, de werkprocessen en uw begroting.

De Omgevingswet is op 26 april 2016 gepubliceerd in het Staatsblad en treedt volgens het kabinet na 2018 in werking. Voor die tijd moet de wet worden uitgewerkt in vier Algemene Maatregelen van Bestuur en in aanvullingswetten voor geluid, bodem, natuur en grondeigendom. De aanvullingswetten en wetten over vergunningverlening, toezicht en handhaving en privatisering van de bouwplantoets en delen van de erfgoedwetgeving gaan strak op in de Omgevingswet. Voor de invoering moeten de procedures voor de Invoeringswet en het invoeringsbesluit zijn afgerond want daarin wordt het overgangsrecht geregeld, zoals de overgang van bestemmingsplan naar integraal omgevingsplan. Ook komen in de Invoeringswet enkele wijzigingen van de Omgevingswet.

We zetten de komende jaren in op uitvoerbare bestuurlijke afwegingsruimte in de AMvB's, solide uitwerking van de financiële afspraken en een invoeringstraject dat aansluit op uw lokale agenda en organisatie. Om de kansen die de Omgevingswet biedt optimaal te benutten, werken we samen met gemeenten en omgevingsdiensten aan een collectieve invoeringsondersteuning. Daarbij gebruiken we de ervaringen uit het sociale domein en digitaliseringstrajecten. Samen met provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat werken we aan een gezamenlijk invoeringsprogramma voor de hele overheidsketen. In dit programma speelt het digitale stelsel Omgevingswet een grote rol. Wij vinden het belangrijk dat de informatievoorzieningen tijdig zijn aangepast en zo worden ingericht dat ze goede dienstverlening faciliteren. Omdat de ontwikkeling van het digitale stelsel complex is, moet besluitvorming daarover gefaseerd gebeuren. Wij verbinden de invoering van de Omgevingswet met andere thema's die spelen bij gemeenten, zoals Digitale Agenda 2020, decentralisaties in het sociale domein, gemeentelijke belastinggebied en collectieve uitvoering van activiteiten door de VNG. Deze samenhang is nodig omdat deze ontwikkelingen op gemeentelijk niveau samenkomen.

Hoe zorgt u ervoor dat uw gemeente goed voorbereid aan de slag kan met deze complexe veranderopgave en de mogelijkheden van de Omgevingswet optimaal kan benutten? Voor een goede startpositie is het belangrijk in uw gemeente gezamenlijk met raad en college het ambitieniveau te bepalen dat u wilt realiseren en met welke thema's of projecten u aan de slag wilt. Op basis daarvan kunt u bepalen welke invoeringsstrategie bij uw gemeente past en welke onderdelen van uw organisatie daar op welk moment bij betrokken moeten worden. Uw beeld over de benodigde bestuurlijke afwegingsruimte kunt u ook gebruiken voor de consultaties over de AMvB's en de aanvullingswetten. Daarnaast kunt u met medeoverheden en omgevingsdiensten het gesprek aangaan over ambities en samenwerking in de regio en aanpassing van uw digitale voorzieningen.

onderwerp Ontwikkelingen rond Omgevingswet voor ALV datum 24 mei 2016

02/02

Reader Omgevingswet

Omgevingswet: uitgangspunten

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

Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter

Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.

Zekerheid en dynamiek

Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dicht timmeren.

Ruimte voor duurzame ontwikkeling

Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.

Ruimte voor regionale verschillen

Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren.

Actieve en kwalitatief goede uitvoering

Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Die prikkelen bestuurders tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid.

Bron: Factsheet Omgevingswet 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014

Participatie

De Omgevingswet zet sterk in op het direct betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij initiatieven. Geen blauwdrukken maken en uitrollen, maar serieus overleg. Door direct mee te praten komt alle beschikbare kennis boven tafel en ontstaat draagvlak.

OMGEVINGSWET

Brede participatie bij de start levert betere plan- en besluitvorming op

In de Omgevingswet is brede participatie een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming. Door eerst gezamenlijk naar kansrijke oplossingen te zoeken en pas dan gedetailleerd onderzoek naar het gekozen alternatief te doen. Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze burgers, bedrijven en belanghebbenden hebben betrokken.



Voordelen

- Meer draagvlak
- Minder onderzoekslasten
- Gebruikmaken van beschikbare expertise
- Tijd- en kostenbesparing mogelijk

Nu



Opgave

Wat is het probleem waarvoor een oplossing moet komen?



Oplossing

Gedetailleerde studies van verschillende oplossingsrichtingen.



Inspraak

De oplossing is een voldongen feit. Hierdoor ontstaat sneller verzet bij bewoners. Zij grijpen alles aan om het plan tegen te houden.



Besluit met veel bezwaar en beroep

Straks



Opgave

Wat is het probleem waarvoor een oplossing moet komen?



Participatie

Wie hebben belangen in het gebied en kunnen meedenken?



Alternatieven

Welke alternatieven zijn er en welke levert het meeste voordeel of minste nadeel op voor belanghebbenden?



Gedragen besluit

Column Anke Siegers dd. 5 april 2016: Weg met die participatieladder?

Weg met die participatieladder?

Anke Siegers | 5 apr. 2016

Waar ik me echt druk over kan maken zijn de zogeheten inspraak activiteiten waar steeds meer gemeenten zich mee bezig houden. Mensen benaderen mij via twitter, facebook, linked-in of live om me te vertellen dat 'hun gemeente nu met zoiets moois bezig is. Iets dat helemaal in de lijn ligt van mijn visie.' Dan volgt er een verhaal over hoe ze uitgenodigd zijn voor een burgertop, dialoog tafels of burgerdialogen. Een fantastische beweging, want hier worden termen gebruikt die impliceren dat burgers werkelijk invloed gaan krijgen in de besluitvorming.

Teleurstelling

Deze actieve burgers zijn er namelijk aan toe om werkelijk mee te gaan besluiten. Om anders dan in de representatieve democratie, nu echt aanwezig te zijn en invloed uit te oefenen op kwesties die hen aangaan.

Wat een teleurstelling is het dan ook wanneer blijkt dat tijdens de burgertop een amendement wordt gemaakt en dat dit wordt ontvangen door de politiek die vervolgens besluit wat ze ermee gaan doen. Dat ze eigenlijk slechts over een thema na mochten denken en advies mochten geven was voor deze meedenkende en participerende (deelnemende) burgers vooraf niet helemaal duidelijk.

"Waarom vragen ze ons anders om mee te denken?" Wanneer we naar de oude participatieladder kijken, dan bevindt deze vorm zich op één van de onderste treden. Het ophalen van de mening van de inwoner/burger.

Weg met die participatie ladder op naar een trap van eigenaarschap.

Om werkelijk meer directe invloed en eigenaarschap aan de burger te geven, zullen de organisatoren van deze bijeenkomsten inzichtelijk moeten hebben welke activiteit welk effect heeft, zodat overheden, organisaties, burgerinitiatieven hier bewuste keuzes in kunnen maken. Hiervoor is de *trap van eigenaarschap* ontwikkeld. Eigenaarschap leidt namelijk tot actief deelnemen (participeren).



Reader Omgevingswet

Gezamenlijke wijsheid

Mensen willen graag regie voeren en betrokken zijn in de besluitvorming wanneer het gaat over onderwerpen die hen aangaan. Alleen je mening mogen geven, in welke vorm dan ook, waarna nog andere mensen het besluit nemen, is niet meer voldoende. Daar is de inwoner van tegenwoordig te volwassen voor. Uiteraard zijn er mensen die zullen opperen, dat niet iedereen dat kan. Ook dat klopt. Echter, gezamenlijk kunnen mensen dit wel. Een combinatie van kaders aangeven, objectieve informatie delen en een beweging die ingezet wordt in bijvoorbeeld een vorm van een burgertop brengt alle kennis samen. Hierdoor ontstaat een *wisdom of the crowd*.

Wanneer dit goed georganiseerd wordt, is het eenvoudiger niet meer nodig om hierna nog over dit zelfde onderwerp te beslissen in bijvoorbeeld de gemeenteraad. Een faciliterende en kader-stellende rol zorgt juist voor eigenaarschap. Daarnaast is het besluit dat door de enorme groep betrokkenen genomen is (die geïnformeerd, zonder politieke belangen en alle voors-en-tegens-afwegend hebben besloten) door de georganiseerde tegenspraak van betere kwaliteit dan wanneer dit besluit door een veel kleinere groep (volks) vertegenwoordigers wordt genomen.

Schadelijke experimenten

Experimenten rond inspraak die zich in feite vaak afspelen op de onderste treden van de *trap van eigenaarschap* zien we terug binnen overheden, (met burgers/inwoners) scholen (ouder-participatie) organisaties (vormen van zelfsturing) en ook het sociaal domein (keukentafelgesprekken).

Overall waar de hiërarchische organisatie zijn levenseinde heeft bereikt, wordt momenteel geëxperimenteerd met vormen van inspraak rond de meest uiteenlopende thema's. Dit is op zich een goede beweging.

'Uiteindelijk leidt dit op de lange termijn niet tot meer participatie bij burgers, maar tot wantrouwen.'

Wat het schadelijk maakt is dat dit door mensen, organisaties, adviesbedrijven wordt gedaan die geen relevante ervaring hebben en zich niet bewust zijn van de gevolgen van de gekozen benadering. Met de beste bedoelingen worden er nieuwe aantrekkelijke vormen gezocht voor het 'meedenken-maar-niet-meebeslissen'. De opdrachtgevers willen dat mensen zich betrokken voelen, maar tegelijk willen ze de besluiten zelf blijven nemen.

Het op de laagste treden experimenteren met inspraak leidt tot een vreemde spagaat die vooral voor degenen die denken nu werkelijk inspraak te krijgen snel pijnlijk voelbaar wordt. Uiteindelijk leidt dit op de lange termijn ook niet tot meer participerende burgers, maar tot wantrouwen.

Bewust vertrouwen.

Wanneer we eigenaarschap willen bereiken bij inwoners, medewerkers, ouders, cliënten en hun betrokkenen, dan zullen we hen ook werkelijk inspraak moeten geven. We zullen transparante manieren van besluitvorming moeten gebruiken waarop alle partijen kunnen vertrouwen. We hebben eerlijke en **open processen** nodig, met alle betrokkenen. Wereldwijde **ervaringen** tonen aan dat dit werkt. Dus laten we ophouden met mensen een worst voorhouden en gaan voor gezamenlijk eigenaarschap, om massale teleurstelling te voorkomen.

Bron:

<https://www.linkedin.com/pulse/weg-met-die-participatieladder-anke-siegers?trk=hp-feed-article-title-like>

DE RUIMTE-AMBTENAAR WORDT NIEUW EXEMPLAAR



Esther Walstra | 19 juni 2016

Minder inhoudelijke kennis, meer communicatieve vaardigheden. Dat is in het kort de verandering die de ambtenaren in het ruimtelijk domein moeten maken om de nieuwe omgevingswet goed te kunnen uitvoeren. Net als in andere vakgebieden worden vaardigheden als netwerken, onderhandelen en samenwerken met burgers steeds belangrijker. En dat is voor sommige ambtenaren flink wennen.

Als ondernemer

'De transitie vindt natuurlijk al een tijdje plaats,' vertelt Marieke van Leeuwen, opleidingsmanager bij de Mariëburggroep. 'Je ziet nu al dat de nieuwe generatie ambtenaren hun werk op een hele andere manier uitvoert. Ze denken en handelen steeds meer als een ondernemer,' legt ze uit. 'Als ze inhoudelijke vragen hebben stappen ze naar een ervaren ambtenaar met meer kennis van zaken of halen hun kennis via de digitale weg.'

Nieuwe Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet in 2019 verandert er heel veel. Er worden tientallen wetten en honderden regelingen vervangen. Die gaan allemaal over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water en zijn relevant voor de leefomgeving. De insteek van de wet is minder bureaucratie, meer vertrouwen en ruimte voor lokale initiatieven. Dat betekent dat credo's als: "regels zijn regels" of "nee mits" vervangen worden door "ja, tenzij." En daar is dus een nieuw type ambtenaar voor nodig.

Functies veranderen

Het werkveld van opleider Marieke van Leeuwen bestaat voornamelijk uit gemeentehuizen en omgevingsdiensten in heel Nederland. Ze ziet de functies onder haar neus veranderen. 'Ik zag laatst een vacature bij een omgevingsdienst waar 80 procent van de functie uit vaardigheden bestond en slechts 20 procent uit inhoudelijke kennis,' vertelt ze. 'Zoiets was vroeger ondenkbaar. Maar die kant gaan we wel op. De universele ambtenaar waarbij het niet meer uitmaakt in welk domein hij werkzaam is, het gaat om de persoonlijke vaardigheden. Een groot verschil met vroeger is dat de benodigde informatie veel gemakkelijker toegankelijk is, er is een open aanbod,' legt ze uit. 'Specifieke inhoudelijke kennis kan met korte trainingen worden aangeleerd. Overigens kom je ook al een heel eind als je een analyse van het beleidsstuk of collegevoorstel maakt,' vertelt Van Leeuwen. 'Bekijk de arena, wie zijn de spelers, wat is er al over bekend, wie weet er meer van?'

Bedreiging

Voor jonge ambtenaren zijn de nieuwe werkwijzen gemakkelijker aan te leren dan bij ervaren collega's die soms decennia aan werkervaring hebben. Om ook hen mee te krijgen kan soms een uitdaging zijn, geeft Marieke van Leeuwen toe. 'Ik merk dat oudere ambtenaren het soms bedreigend vinden dat hun jongere collega's andere manieren hebben om hetzelfde werk uit te voeren. Helemaal als ze ook nog sneller resultaat blijken te boeken, bijvoorbeeld tijdswinst in procedures voor ruimtelijke plannen.'

Reader Omgevingswet

Geïnspireerd

Toch hebben deze voorbeelden volgens haar niet de overhand. Vaak gaan de ervaren ambtenaren gewoon mee in de ontwikkelingen. Of ze raken enorm geïnspireerd door alle nieuwe mogelijkheden. 'Bij afstudeerpresentaties van onze vakopleidingen bijvoorbeeld. Dan zijn de oudere leidinggevenden meestal laaiend enthousiast. Ik denk dat we ook toe moeten naar een situatie dat ze van elkaar leren,' bepleit Van Leeuwen. 'Er zit een brok inhoudelijke kennis en ervaring bij de oudere ambtenaar, de meeste winst boek je als de verschillende generaties hun vaardigheden en kwaliteiten met elkaar delen.'

WAT IS ROL VAN DE RAAD IN OMGEVINGSWET?



Saskia Buitelaar 08 jun 2016

Met de Omgevingswet veranderen de rollen van de overheid en de burger. Maar wat is de rol van de gemeenteraad? Bij de voorbereidingen voor de invoering van de Omgevingswet is daarover nog veel onduidelijk. Bij raadsleden zelf, maar ook bij wethouders.

VNG-jaarcongres

Dat bleek dinsdag bij de deelsessie over de Omgevingswet van het VNG-jaarcongres. In het tot restaurant verbouwde historische gemaal van Lijnden (Haarlemmermeer) spraken bestuurders, raadsleden, gemeentesecretarissen en het VNG-team dat zich bezighoudt met de stelselwijziging over de uitdagingen en kansen van de nieuwe wet. In hun presentaties leggen de sprekers vooral nadruk op de veranderende rollen van gemeenten en van de samenleving. Ook is er aandacht voor de cultuurverandering die dat vraagt, het integrale werken dat de Omgevingswet vereist en de afwegingsruimte die mogelijk wordt. Vanuit de zaal klinken vragen en opmerkingen over wat dit betekent voor de rol van de raad.

Geen bemoeienis van raad

Zoals van wethouder Alfred Arbouw uit Breda, die in zijn gemeente een experiment mogelijk maakt voor vrije invulling van activiteiten in een gebied rond de spoorzone. 'Er is maar één regel en dat is dat je er met de burgers uit moet komen als je iets wilt.' De wethouder, zelf raadslid geweest, vindt het een mooi experiment om te zien wat er mogelijk is binnen de Omgevingswet en wat deze vrijheid aan initiatieven en problemen oplevert. Maar hij vraagt zich wel af wat de plek van de gemeenteraad nog is. Kadert stellen aan de voorkant is makkelijker gezegd dan gedaan. Je als raad niet meer bemoeien met individuele initiatieven vraagt ook van raadsleden een cultuurverandering, meent hij.

Eigen werkgroep

Raadsleden zelf zijn nog weinig betrokken bij de Omgevingswet. In Houten heeft een groep raadsleden onlangs zelf een werkgroep op om zich te verdiepen in de nieuwe wet, vertelt een aanwezig raadslid. Eerder deed zijn raad dat ook bij de decentralisaties in het sociaal domein.

Afwegingsruimte

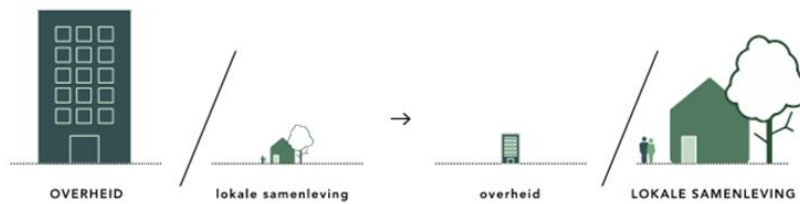
Vragen zijn er ook nog over wat de "afwegingsruimte" voor de bevoegde gezagen nou precies is en hoe dat in de praktijk werkt. Welke normen en waarden mag je tegen elkaar afwegen en wegstrepen? De AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur) moeten daar duidelijkheid over gaan geven. Boudewijn Revis, wethouder in Den Haag en bestuurlijk voorzitter van de VNG-commissie Ruimte en Wonen, hoopt dat die zoals gepland voor de zomer klaar zijn voor consultatie. 'Hoe eerder we duidelijkheid hebben, hoe beter, maar kwaliteit gaat boven snelheid, wat de VNG betreft.'

PILOTS OMGEVINGSVISIE | Conclusies

CONCLUSIES

CULTUURVERANDERING

- omgevingsvisie kan cultuurverandering stimuleren
- vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen
 - makkelijker gezegd dan gedaan
 - stap voor stap werkt het best
 - het Ei van Columbus bestaat niet
- geen organisatieveranderingen, maar andere omgangsvormen
 - gewoon doen!



Sturen op zo min mogelijk sturing.

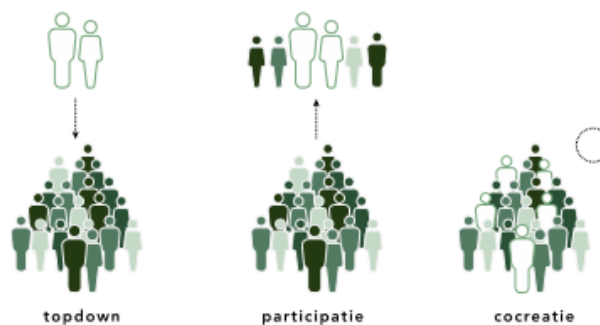
BNSP | Pilots Omgevingsvisie 2014 – 2016 | Praktijkbijeenkomst | Leiden, 1 juni 2016

PILOTS OMGEVINGSVISIE | Conclusies

CONCLUSIES

PARTICIPATIE

- verwachtingen van participatie liggen hoog
 - talrijke methoden
- wie doet er mee? zorgvuldig organiseren!
 - wijsheid van het collectief
- privaat auteurschap als ultieme consequentie?



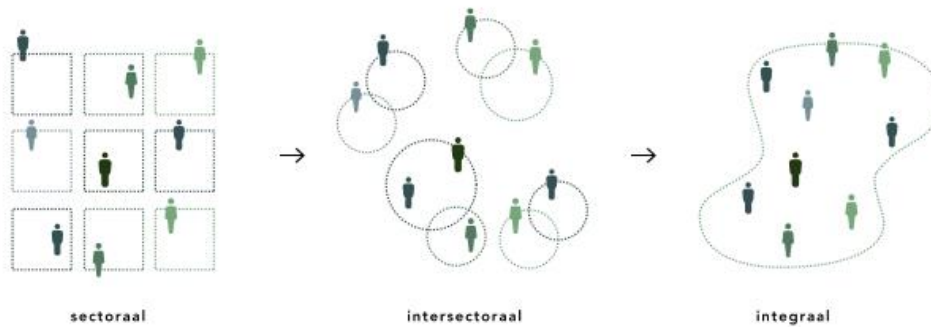
Van participatie naar cocreatie

BNSP | Pilots Omgevingsvisie 2014 – 2016 | Praktijkbijeenkomst | Leiden, 1 juni 2016

CONCLUSIES

INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

- afbakening van integraliteit
- integrerend werken als devies
- synchroniseren van beleid vanuit gezamenlijk motto
 - samenhang tussen geheel en delen

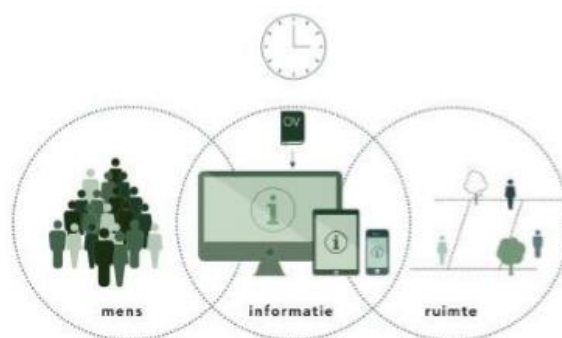


Van sectoraal naar integraal.

CONCLUSIES

DIGITALISERING

- streven naar goede informatievoorziening
- gebruikersgericht en eenvoudig toegankelijk
 - standaardisering versus maatwerk
 - de techniek



Elke dag vers.

CONCLUSIES

GERICHTHEID

- meerdere invalshoeken mogelijk, ook gelijktijdig
 - verwachtingen van programma's groot

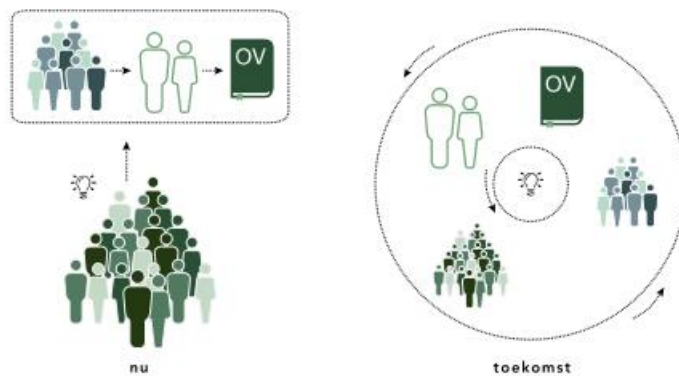
PLANVORMINGSPROCES

- elk proces uniek, toch vergelijkbare onderdelen
 - ook onorthodoxe processen gebruikelijker
 - publieke huis op orde vergt goede afstemming

CONCLUSIES

ACTUEEL

- inspelen op actualiteit
- visie versus de waan van de dag



De weg naar de toekomst.

PILOTS OMGEVINGSVISIE | Aanbevelingen

AANBEVELINGEN

ALGEMEEN

- Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten Omgevingswet
 - Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers
- Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community omgevingsvisie
- Lessen voor het ministerie van IenM ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving

"Intervisie is cruciaal om je eigen proces te spiegelen met anderen, zeker waar het gelijksoortige thema's en gebieden betreft."

"Kennissuitwisseling blijft belangrijk en borging in de praktijk is noodzakelijk."

BNSP | Pilots Omgevingsvisie 2014 – 2016 | Praktijkbijeenkomst | Leiden, 1 juni 2016

PILOTS OMGEVINGSVISIE | Aanbevelingen

AANBEVELINGEN

CULTUURVERANDERING

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



BNSP | Pilots Omgevingsvisie 2014 – 2016 | Praktijkbijeenkomst | Leiden, 1 juni 2016

AANBEVELINGEN

PARTICIPATIE



- Neem de tijd voor participatie, zie het aantal bijeenkomsten of de opkomst niet als maatgevend maar als de oogst en borging van het vervolg;
- Stel van tevoren vast welke spelregels en verwachtingen ten grondslag liggen aan het participatie proces;
- Zie participatie als communiceren, niet in één richting, maar in meerdere richtingen, dus (terug)geven en ontvangen;
- Denk goed na over toegankelijkheid van het participatieproces voor verschillende c.q. nieuwe doelgroepen;
- Organiseer ook tegenstanders c.q. dwarsdenkers vanaf het begin van een proces, zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen;

AANBEVELINGEN

PARTICIPATIE

- Overweeg om verschillende middelen in te zetten om ook verschillende doelgroepen te bereiken;
- Voorkom participatie-moeheid en denk na over timing (participatie-planning) ook in samenhang met wellicht al andere lopende participatie trajecten;
- Organiseer participatie langs kernwaarden en identiteit omdat dat goed aansluit bij de beleefswereld van mensen;
- Ga op zoek naar de urgentie in de samenleving, juist daar mag actieve inbreng verwacht worden;
- Benut de kennis van het collectief, zoals (historische) gebiedskennis en expertkennis (semi-professionals);
- Productieve participatie vraagt om een open houding om de 'energie in het gebied' te benutten.



AANBEVELINGEN

INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

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



AANBEVELINGEN

DIGITALISERING

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



PILOTS OMGEVINGSVISIE | Aanbevelingen

AANBEVELINGEN

GERICHTHEID

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



| Pilots Omgevingsvisie 2014 – 2016 | Praktijkbijeenkomst | Leiden, 1 juni 2016

PILOTS OMGEVINGSVISIE | Aanbevelingen

AANBEVELINGEN

PLANVORMINGSPROCES



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



| Pilots Omgevingsvisie 2014 – 2016 | Praktijkbijeenkomst | Leiden, 1 juni 2016

AANBEVELINGEN

ACTUEEL

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



Geen windmolens in de villawijk, svp

Leven en wonen De overheid wil dat de burger meedenkt over hoe zijn omgeving eruit ziet. Maar heeft hij daar wel zin in en tijd voor, waarschuwt het SCP.

Arjen Schreuder

NRC Handelsblad 3 februari 2016

De nieuwe Omgevingswet belooft veel, maar het kabinet moet die beloftes nog wel waarmaken. *Niet buiten de burger rekenen!* luidt de titel van een essay dat het Sociaal en Cultureel Planbureau woensdagmiddag heeft aangeboden aan minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu, VVD), een advies over een enorme wetgevingsoperatie: het vervangen van 26 wetten door één enkele wet voor de leefomgeving, en het reduceren van 5.000 wetsartikelen tot 350.

Het motto van de Omgevingswet is 'Eenvoudig beter'. Er komen minder regels en er is meer ruimte voor „betrokkenheid” en „samenwerking” van burgers. Ook in de ruimtelijke ordening is het begrip 'participatiesamenleving' doorgedrongen. Maar wat in theorie aardig klinkt, hoeft in de praktijk niet te werken, zegt Andries van den Broek, een van de auteurs van het rapport. „Er is sprake van hoge verwachtingen en veel goede bedoelingen.”

Van Kooten en De Bie

De onderzoekers vergelijken in hun studie, gelardeerd met talrijke culturele verwijzingen, de harmonieuze toekomstvisie van de overheid met „pretpong”: een sketch waarin Wim de Bie zijn collega Kees van Kooten een variant van tafeltennis probeert bij te brengen waarbij het spel wordt gespeeld zonder netje, zonder eigen helft, zonder puntentelling en vooral: zonder winnaar en zonder verliezer.

„Pretpong is puur gericht op het esthetische genoeg elkaar zo mooi, ontspannen en sierlijk mogelijk het balletje toe te spelen.” Helaas, zeggen de onderzoekers, kan daarvan in het debat over de eigen leefomgeving natuurlijk geen sprake zijn. „De inrichting van de omgeving is geen pretpong: het gaat er wel degelijk om de knikkers, met winnaars en verliezers, gevallen van schitterende win-winsituaties daargelaten.”

Met de nieuwe Omgevingswet kunnen burgers, net als bedrijven, gemakkelijker plannen indienen voor bijvoorbeeld de bouw van een torenflat, een dakkapel, een strandpaviljoen of de plaatsing van een windmolen, en ook worden omwonenden van zulke plannen van harte uitgenodigd mee te denken over hun ideale omgeving.

Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. „Participeren gaat namelijk niet vanzelf”, schrijft SCP-directeur Kim Putters in het voorwoord. Want hebben wij altijd zin om ons te verdiepen in onze omgeving? „Zoals een hoeder een paard wel naar het water kan leiden, maar niet tot drinken kan dwingen, kan de overheid wel toezien op voldoende informatie voor burgers, maar de burgers niet dwingen zich te informeren”, aldus het essay.

De burger is veel te druk

En hebben wij burgers voldoende tijd? „De burger moet zich tegenwoordig met heel veel bemoeien”, zegt Andries van den Broek.

„Burgers moeten participeren op de arbeidsmarkt; ze moeten hun vrije tijd op een interessante manier besteden om hun identiteit en eigenwaarde te versterken; ze moeten hun ouders verzorgen als die oud zijn; en de inkt van ons rapport was nog niet droog of minister Kamp vertelde dat de burgers nu ook al moeten gaan meedenken over de energie van de toekomst. De vraag is of de burger niet wordt overvraagd. Uit de wet lijkt een assumptie te spreken dat er een nieuw potentieel bij burgers kan worden aangeboord. Maar of dat klopt?”

De pers is niet kritisch genoeg

Het kabinet heeft volgens de onderzoekers „nog niet geborgd” dat informatie over plannen altijd beschikbaar is. Een „belangrijke randvoorwaarde” daarvoor is „een onafhankelijke, informerende en op kritische waarheidsvinding gerichte pers”. Juist op regionaal en lokaal niveau, waar het ruimtelijk debat veelal wordt gevoerd, is zo’n pers „steeds minder aanwezig” en dat is een „zorgelijke ontwikkeling”.

Nog belangrijker is dat in het debat over de leefomgeving rijkere, mondige en goed opgeleide burgers een voorsprong hebben op burgers in, bijvoorbeeld, achterstandswijken of -regio’s, en op etnische groepen. Het SCP signaleert „een verschil in het vermogen de grotere verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving te dragen”, en dat is gevaarlijk want zo kan de kloof tussen de omgeving van de beter gesitueerden en van de minder gefortuneerden groter worden.

De bijbel zei het al

Het SCP omschrijft deze „stapeling van ongelijkheid” als het „Mattheüseffect”, naar de bijbeltekst van de evangelist: ‘Want wie heeft, dien zal gegeven worden, en hij zal overvloediglijk hebben; maar wie niet heeft, van dien zal genomen worden, ook dat hij heeft.’ Zo staat er ineens een windmolen in het zicht van een probleemwijk, en blijft een lommerrijke villawijk gevrijwaard van ongewenste bouwsels.

Onderzoeker Van den Broek:

„Er kan ongelijkheid ontstaan. Neem een autoweg door de stad. Aan de ene kant van de weg, met de minder goede buurt, staat een geluidsscherm. Terwijl aan de andere kant van de weg een architect die daar woont een slim idee kan krijgen om er mooie panden met de rug naar de weg zijn te bouwen.”

Organiseer dus tegenspraak en bewustwording, luidt het devies. Spreek niet alleen met warme woorden over de burger, maar stel hem daadwerkelijk in staat zich te informeren, deze informatie te wegen en te bespreken, en erop te reageren. Zo niet, dan krijg je een wet waarover nu al wordt geklaagd dat die vooral is bedoeld om agressieve projectontwikkelaars of ordinaire vastgoedcowboys vrij spel te geven, althans zonder veel hinder van insprekende burgers. Zonder gedegen toezicht worden zij in staat gesteld de algemene regels naar hun hand te zetten.

Ook voor dit laatste gevaar heeft het SCP een cultuurhistorische waarschuwing paraat; de onderzoekers verwijzen naar de popgroep Madness, die in het liedje *Baggy Trousers* de charmes bezingt van ‘how to bend not break the rule’.

Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?

1. Leent het beleidsvraagstuk zich voor burgerparticipatie?

- a. Is er voldoende beleidsruimte? Is er voldoende juridische ruimte: is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering? Valt er iets te kiezen?
- b. Is het beleidsonderwerp geschikt? Hebben inwoners kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp?

JA

NEE

Burgerparticipatie afraden

2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

- a. Is er voldoende tijd voor burgerparticipatie in dit beleidsproject?
- b. Is het college en/of de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren?
- c. Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar?

JA

NEE

Burgerparticipatie afraden

Waarom, wanneer, wie met welke rol en hoe lang?

3. Waarom? Benoem doel van burgerparticipatie in dit beleidsproject

- a. *Vergroten van draagvlak voor dit beleid.* Methode kiezen waardoor zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen.
- b. *Verhogen kwaliteit van beleid.* Methode kiezen waarin een zorgvuldig geselecteerd gezelschap, goed geïnformeerd over het beleidsonderwerp, adviezen formuleert.
- c. *Combinatie van draagvlak vergroten en kwaliteit verhogen.* Kies een combinatie van instrumenten.

4. Wanneer? In welke beleidsfasen geeft u participatie een plaats?

- a. *Agendavorming.* Inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
 - b. *Beleidsvorming.* Deelnemers geven advies of denken mee over beleidsalternatieven.
 - c. *Besluitvorming.* Gemeentebestuur/-raad neemt zelf besluit of geeft kader aan waarbinnen beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd aan bepaalde groep inwoners.
 - d. *Uitvoering.* Inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
 - e. *Evaluatie.* Inwoners hebben rol in beoordeling van effecten van beleid.
- Burgerparticipatie in de hele beleidscyclus is zelden haalbaar. Maak een keuze voor nadruk op het voortraject (agendavorming en planvorming) of het natraject (uitvoering en evaluatie). In bijna alle gevallen neemt het bestuur of de raad formeel het besluit.*

5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?

- a. *Ze worden geraadpleegd.* Inwoners geven desgevraagd hun mening.
- b. *Ze adviseren over beleid.* Deelnemers geven bereideneerd advies aan de gemeente.
- c. *Ze coproduceren.* Deelnemers werken mee aan beleidsalternatieven.
- d. *Ze beslissen.* Een groep burgers, zoals een wijkraad, neemt besluiten binnen door de gemeenteraad aangewezen kaders. De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe van a. naar d. Daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.

6. Wie? Stel vast welke burgers erbij betrokken moeten worden

- Zijn er randvoorwaarden voor de groepsgrootte?
- a. Tot 15 deelnemers
 - b. Tot 50 deelnemers
 - c. Onbeperkt aantal deelnemers
- Naast het bepalen van de groepsgrootte is het belangrijk om de juiste groep samen te stellen. Belangrijke vragen hierbij zijn: Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten in ieder geval actief worden uitgenodigd om mee te doen? Dit is van belang voor organisatie, werving en publiciteit. Minder direct voor het te kiezen instrument.*

7. Wat is de duur van het traject?

- a. *Structureel.*
- b. *Incidenteel kortlopend.* Variërend van één avond tot ca. twee maanden.
- c. *Incidenteel langer lopend.* Langer dan twee maanden, maar wel duidelijk begrensd in de tijd.

Welk instrument?

8. Hoe?

Bepaal welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten in uw geval het beste lijkt.

Een groot aantal voorbeelden vindt u op de Participatiewijzer. Ga naar www.participatiewijzer.nl en selecteer criteria voor instrumenten en werkvormen.

Toelichting

Het 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid.

Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden beargumenteerd of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Zo niet, dan is het verstandig om in dat specifieke geval van burgerparticipatie af te zien. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, kunnen welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier meedoen?

Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop per vraag eenduidig ja, nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen.

ProDemos Huis voor democratie en rechtsstaat

ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat informeert burgers over de democratische rechtsstaat en stelt hen in staat om actief aan publieke besluitvorming deel te nemen.

Hilversum 1H
2511 AA Den Haag
070 757 92 36

info@prodemos.nl
www.ProDemos.nl

Niet buiten de burger rekenen! SCP januari 2016

Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel.

Andries van den Broek | Anja Steenbekkers | Pepijn van Houwelingen | Kim Putters

Het nieuwe omgevingsbestel veronderstelt een reservoir aan maatschappelijke energie. Is dat er wel? Mensen hebben meer te doen, er komen meer claims op hen af (zoals mantelzorg) en niet iedereen beschikt over dezelfde vaardigheden.

Nederland staat aan de vooravond van een grote herziening van de wet- en regelgeving over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Het motto van die herziening luidt: 'Eenvoudig beter.' Het idee is om de samenleving (burgers én bedrijven) meer verantwoordelijkheid te geven. De ambities zijn hoog: meer ruimte voor initiatiefnemers, behoud van bestaand beschermingsniveau, voordelen voor alle gebruikers en een groter vertrouwen van burgers in de overheid.

Het nieuwe omgevingsbestel veronderstelt een reservoir aan maatschappelijke energie. Is dat er wel? Mensen hebben meer te doen, er komen meer claims op hen af (zoals mantelzorg) en niet iedereen beschikt over dezelfde vaardigheden. Er is het risico de participatieve samenleving te overvragen en er is kans op spanning met representatieve democratie (hoe representatief zijn de actievelingen?).

Hieronder volgt het een selectie uit het eerste hoofdstuk: auteursrecht?

1 Opmaat en grondtoon

In 2018 treedt de Omgevingswet in werking. Die wet betreft een aanzienlijke vereenvoudiging van het omgevingsbestel. Het doel is om ruimtelijke ontwikkelingen beter en eenvoudiger te maken. 'Eenvoudig beter', aldus een slogan waarin die vereenvoudiging al als verbetering is gekwalificeerd. De leidende gedachte is dat die verbetering te bereiken is door minder regelgeving en meer samenwerking: de overheid geeft de samenleving meer verantwoordelijkheid voor de bescherming en de benutting van de leefomgeving. Dat verandert weinig aan het gegeven dat er knopen door te hakken zijn, dat er waarden en belangen af te wegen zijn, ook wanneer overleg en samenwerking niet tot consensus over een oplossing hebben geleid.

De Omgevingswet schrijft voor dat alle overheden (rijk, provincies en gemeenten) een omgevingsvisie moeten formuleren. Het rijk is gehouden om in 2018 een integrale Nationale Omgevingsvisie op te stellen. Als eerste stap daartoe wordt in 2016 een Nationale Omgevingsagenda opgesteld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is uitgenodigd om mee te denken over de inhoud van die agenda en die visie, vanuit de rol van de burger en met oog voor recente ontwikkelingen in burgerschap. In dit essay benoemen we enkele agendapunten voor de omgevingsagenda en de omgevingsvisie.

1.1 Reflecties op het nieuwe omgevingsbestel

De Omgevingswet doet een groot beroep op burgerschap en burgerparticipatie, een beweging die ook in andere beleidsdossiers (bv. zorg en cultuur) waarneembaar is. Dit noopt volgens ons tot reflectie op randvoorwaarden waaronder die burgerrol in het nieuwe omgevingsbestel kan floreren en op omstandigheden waaronder die rol juist niet tot bloei kan komen. In hoeverre zal de burger zich bij de inrichting van de leef- omgeving betrokken voelen? Welke mogelijkheden voor beïnvloeding of participatie zullen er zijn?

Reader Omgevingswet

Welke daarvan worden gebruikt en door wie? In hoeverre is er informatie beschikbaar? Hoe beïnvloedt de (dreigende) erosie van de journalistieke functie van kritische waarheidsvinding (vooral op regionaal en lokaal niveau) de kwaliteit van informatie, opinievorming en publiek debat?

De overheid geeft de samenleving (bedrijven én burgers) meer ruimte, omdat dit beter zou zijn. Het stapje terug van de overheid is dus geen doel op zich, maar een middel tot. Dit impliceert een achterliggend doel, en daaruit af te leiden criteria om te bepalen in hoeverre dat doel is bereikt. Het stapje terug van de overheid doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor zowel doel als middel. Dit vraagt van de overheid niet zozeer minder, maar iets anders.

We onderscheiden drie onderling samenhangende uitdagingen voor de overheid. De samenleving meer verantwoordelijkheid geven, vergt *aanscherping* van waar de samenleving meer verantwoordelijkheid voor krijgt, vergt *toezicht* om vast te kunnen stellen of ‘eenvoudiger’ ook daadwerkelijk ‘beter’ is, en vergt *bezinning* op de randvoorwaarden waaronder de samenleving die taak kan vervullen.

Aanscherping

Aanscherping van de vooralsnog abstract omschreven maatschappelijke doelen (de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet noemt duurzame ontwikkeling, veilige en gezonde fysieke leefomgeving, goede omgevingskwaliteit, doelmatig beheer en maatschappelijke functies) en van de procesdoelen (het ‘eenvoudig beter’ uit de eerdergenoemde slogan) in heldere procedures is nodig, zodat burgers en bedrijven weten binnen welke doelen en/of spelregels zij hun belangen kunnen bewaken (‘omgeving beschermen’) en hun plannen kunnen ontwikkelen (‘omgeving benutten’). Daarbij vraagt de spanning tussen maatschappelijke doelen en procesdoelen om aandacht. De overheid wil de samenleving niet geheel vrij laten beslissen en vervolgens iedere mogelijke uitkomst accepteren. De overheid treedt alleen maar terug zolang de samenleving de vastgestelde maatschappelijke doelen realiseert. Bij de aanscherping van de doelen is aandacht voor Europese duurzaamheidsdoelstellingen geboden, want die zijn allerminst zonder gevolgen – noch voor de inrichting van de fysieke omgeving, noch voor de speelruimte van de samenleving bij die inrichting. Wat ook aanscherping behoeft, is wat er gebeurt als men er ondanks meer samenwerking niet uitkomt. Als verantwoordelijke voor het nieuwe omgevingsbestel moet de overheid ook een ‘plan B’ hebben om een afweging tussen verschillende belangen en waarden te maken wanneer belanghebbenden daar zelf niet uitkomen of wanneer de participatieve democratie op haar grenzen stuit doordat ‘zwakke belangen’ (inclusief de belangen van komende generaties, een essentieel onderdeel van denken in termen van duurzaamheid) onvoldoende vertegenwoordigd zijn. Daarom hebben zowel de blijkbaar te behalen maatschappelijke doelen, maar ook de te volgen procedurele spelregels aanscherping nodig.

Toezicht

Toezicht is nodig om te kunnen beoordelen of het middel (‘eenvoudig’) daadwerkelijk helpt om het doel (‘beter’) te realiseren. Ook dat vraagt om een heldere omschrijving van doelen en spelregels, als ijkpunt om het feitelijk functioneren van de Omgevingswet aan af te meten. Hoe gaat de overheid toezicht houden op het functioneren van de wet als middel in het licht van de gestelde maatschappelijke en procedurele doelen? Het lijkt ons daarbij belangrijk om het begrip ‘toezicht’ ruim op te vatten. De Wetenschappelijke

Reader Omgevingswet

Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) spreekt van ‘reflectief toezicht’: toezicht dat zich niet beperkt tot de verwachte uitkomsten binnen de eigen logica (zelfreferentieel), maar dat ook onverwachte factoren en trends tegen het licht houdt. Zo was het ontwikkelen van allerlei financiële producten en beloningsprikkeles in de bankensector niet tegen de regels, maar bracht het onvoorzien wel het hele financiële stelsel aan het wankelen. Reflectief toezicht had het ontstaan van zulke systeemrisico’s mogelijk kunnen voorkomen. Een nieuw omgevings- bestel kent niet alleen zijn eigen bedoelde logica, maar kan ook reacties oproepen volgens een onbedoelde en onvoorziene logica. In hoeverre biedt de Omgevingswet, met de grotere nadruk op het maatschappelijk initiatief, het criminele circuit nieuwe kansen? Hoe gaan ontwikkelaars in de nieuwe context om met het aloude ontwikkelingsrecht? De popgroep Madness bezong in het nummer *Baggy Trousers* de charmes van ‘*how to bend not break the rule*’. Toezicht op het realiseren van doelen en procedures van het nieuwe omgevingsstelsel moet dus ook op onbedoelde reacties en onvoorziene trends bedacht zijn. Belangrijk punt van aandacht daarbij is waar en met welke afstand tot beleid en met welke onafhankelijkheid dat toezicht georganiseerd en vastgelegd moet worden.

Bezinning

In dit essay ligt de nadruk op *bezinning* op de randvoorwaarden waaronder een grotere rol voor de samenleving in de inrichting van het omgevings- bestel vorm kan krijgen. Het SCP is uitgenodigd om stil te staan bij de rol van burgers (hoewel de rol van bedrijven ons ook van groot belang lijkt). Wat ons direct opvalt, is dat die burgerrol in de communicatie over de Omgevingswet (nog?) niet erg op de voorgrond staat. In de inleidende tekst op de website van de Rijksoverheid werden burgers in elk geval niet genoemd en was alleen aandacht voor de voordelen van die wet voor gemeenten en bouwprojecten:

Veel gemeenten vinden de regels voor ruimtelijke plannen ingewikkeld en onduidelijk. Met de Omgevingswet wil de overheid deze regels vereenvoudigen en samenvoegen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. De Crisis- en herstelwet (Chw) maakt dit nu al mogelijk, bij- voorbeeld door bestaande regels aan te passen.

Vanuit het perspectief van de burger is de prominente verwijzing naar de Crisis- en herstelwet opmerkelijk. In die wet stond de inbreng van burgers immers juist allerminst voorop.

1.2 Reflecties op de rol van de burger in het nieuwe omgevingsbestel

Bezinning op de randvoorwaarden waaronder burgers kunnen participeren in besluitvorming over de inrichting van de (fysieke) omgeving omvat naar ons idee bezinning op drie aspecten: de kwaliteit van communicatie, de ‘antennes’ van overheden en de reikwijdte van participatie. Dat leidt tot vragen als: hoe kan de overheid adequaat inspelen op (diverse en wisselende) wensen vanuit de bevolking, gegeven wisselende technologische en ideologische (on)mogelijkheden? Met welke (informele) organisatie- en verschijningsvormen van belangenarticulatie krijgt de overheid te maken? En wanneer in het proces? Hoe kan de overheid (pro)actief zijn in het aanvoelen van wat er onder de bevolking leeft?

Wat is de overheidsverantwoordelijkheid in het borgen van het publieke debat, dat naast vrije informatie ook een onafhankelijke en kritische waarheidsvinding betrachtende journalistiek veronderstelt? Wat is de reikwijdte (en dus ook: wat zijn de grenzen) van de participatieve samenleving? Veronderstelt de Omgevingswet niet te veel kennis en inzet van burgers?

Reader Omgevingswet

In hoeverre zet de accentverschuiving van een representatieve naar een participatieve democratie bepaalde groepen in de samenleving op voorsprong en andere op achterstand? In hoeverre werkt dit de articulatie en participatie door enkele geïnstitutionaliseerde spelers (bv. Stichting Natuur en Milieu, Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines, enz.) in de hand? Welke gevolgen heeft een eventuele grotere inbreng van zulke ‘beroepsparticipanten’? Tot welke spanning tussen representatieve en participatieve democratie kan dit aanleiding geven? Maar ook: wat is de kans dat men pas in actie (verzet) komt op het moment dat een ruimtelijke ingreep al (bijna) in de uitvoeringsfase is en welke gevolgen heeft dat voor het proces en voor het vertrouwen daarin onder burgers?

Zo bezien ligt een deel van de uitdaging voor het opstellen van de Nationale Omgevingsagenda en de Nationale Omgevingsvisie niet zozeer in de ‘harde’ fysieke kant van de omgeving, maar in de ‘zachte’ kant ervan: de samenleving. We onderscheiden zoals gezegd drie aspecten om op te reflecteren: de kwaliteit van communicatie, de ‘antennes’ van overheden en de reikwijdte van participatie. Elk daarvan komt in dit essay in een afzonderlijk hoofdstuk aan de orde.

Verzet tegen ondergrondse CO₂-opslag, verdere aardgaswinning, extra asielzoekerscentra en nieuwe windturbineparken duidt erop dat overheden er goed aan doen om ‘de hardheid van de zachte kant’ niet te onderschatten. Dat het daarbij niet alleen gaat om afwending van hindermacht, maar ook om aanwending van burgerkracht, laat onverlet dat beslissingen over de inrichting van de fysieke omgeving vaak ook verliezers zullen kennen. Dat vraagt van de overheid als verantwoordelijke voor het bestel een zodanige kwaliteit van doelen en procedures dat ook eventuele verliezers de uitkomst accepteren.

SCP Den Haag 2016

SCP-publicatie 2016-5 | ISBN 978 90 377 0774 8

Reader Omgevingswet

Overzicht van relevante websites

VNG:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet>

Binnenlands Bestuur:

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/dossiers/dossier-omgevingswet.8506786.lynkx>

Rijksoverheid

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

Implementatie landelijk

<http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl>

<http://www.omgevingswetportaal.nl>