

De betekenis van de Omgevingswet voor de grote opgaven van nu

Donderdag 14 oktober 2021 | Kasteel de Schaffelaar, Barneveld

Op donderdag 14 oktober 2021 organiseerden ProRail, Rijkswaterstaat (RWS) en de ingenieursadviesbureaus Witteveen+Bos, Movares en Sweco alweer de 5^e bijeenkomst voor verdieping van de Omgevingswet. De centrale vraag was deze keer wat de Omgevingswet kan betekenen voor de grote opgaven waar Nederland voor staat. Denk aan de woningbouwopgave en de energietransitie en hoe wij daar vorm aan kunnen geven.



RWS was deze keer verantwoordelijk voor de praktische organisatie van de bijeenkomst, in het prachtige Kasteel de Schaffelaar in Barneveld. [Annelies de Groot](#) van NR, de *governance expert*, trad op als dagvoorzitter. Zij begon met een bedankje aan het voorbereidingsteam van deze bijeenkomst. Dat bestond uit [Stefan Jak](#) (ProRail), [Anneke Michaël](#) (RWS), [Karst Rauhé](#) (Movares), [Miriam van Dullemen](#) (Sweco) en [Thea Klumper](#) (Witteveen+Bos). Daarna gaf zij het woord aan [Harm Borgers](#), partner bij KokxDeVoogd en expert strategische implementatie Omgevingswet. Hij trapte de bijeenkomst af met een *prikkelende* introductie.



Afwegen op niveau van meerwaarde voor de samenleving in plaats van op projectniveau

De Omgevingswet doet volgens Borgers een aantal dingen. Natuurlijk zijn er de regels, procedures en instrumenten. Als professional herken je die wel. 'Alleen', benadrukt Borgers, 'de nieuwe wet gaat andere dingen vragen.' Dat gaat vooral over de samenwerking tussen overheden om het voor de samenleving nog beter te doen. Daarbij speelt het digitaal stelsel een verbindende rol. Visueel laat hij dat zien door een cirkel om alle elementen van de wet heen te trekken: de schil. Geen juridische schil, maar eentje die alles zichtbaar maakt. Oók voor de burger. Die komt niet langer binnen bij de overheid als hij bijvoorbeeld wil inspreken op een projectbesluit, maar in die schil die het digitale stelsel is. De overheid moet daarbij naar de burger toe in plaats van andersom. Die burger moet begrijpen wat er staat te gebeuren, wat de gevolgen zijn en waar hij of zij over kan meepraten. Daar zit de paradigmawisseling die de Omgevingswet met zich meebrengt: **kijken vanuit het perspectief van de omgeving.**

Omdát het voor iedereen zichtbaar wordt als we met elkaar uit de pas lopen, is **samenwerking op basis van wederkerigheid** de enige echte optie. Dit vergt een meer open houding van ons als professionals. Het leidt tot een andere manier van omgaan met de normen én onszelf continu afvragen hoe we kunnen bijdragen aan het geheel. Hoe we de samenleving het beste dienen.

Voor bestuur, organisatie en uitvoering betekent dit echt een omslag. De verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden bevinden zich nu in dezelfde cirkel, waarmee het gedeelde grootheden zijn. Daarboven hangt altijd het maatschappelijke of burgerperspectief. Om te komen tot een gedragen uitvoering van activiteiten biedt de Omgevingswet zoveel mogelijk maatwerkmogelijkheden. Stel je hebt een besluit. Dit wil je binnen de bestaande regels (geen stikstof produceren bij natuurgebieden, niet bouwen bij erfgoed, etc.) en het bestaande (gemeentelijke) evenwicht uitvoeren. Het wordt de kunst om al die 'belangen' op elkaar af te stemmen. Hoe kun je in jouw besluit, in de wereld waar je van bent, de maatwerk- en samenhangvraag oplossen? Hoe maak je samen met andere partijen afwegingen, zodat je de juiste beslissing neemt. Desnoods over iemand anders' bevoegdheden heen.

Als voorbeeld hoe het in zijn ogen **niet** moet, noemt Borgers de projecten voor verbetering van een dijk en het plaatsen van windturbines op of rond de dijk. Een uitgelezen mogelijkheid om onderhoud en duurzaamheid te combineren. Maar de betreffende projecten vielen onder de verantwoordelijkheid van verschillende partijen. De combinatie, de samenhang, is niet gezocht. Borgers vraagt zich af vanuit welk perspectief de verschillende projecten niet gebundeld zijn. 'Ja', geeft hij toe, 'een projectbesluit wordt iets lastiger met het oog op artikel 1.3 van de Omgevingswet – maatschappelijke doelen, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving –, maar ook veel uitdagender om aan te werken.'

Dat wordt het ook met serieuze burgerparticipatie. Waarom een (burger)alternatief is afgefallen bij de afwegingen, hoort onder de Omgevingswet geen vraag te zijn bij de rechter, maar in de voorbereiding al te zijn beantwoord. In deze fase zullen we daarom aangedragen alternatieven vanuit de samenleving serieus moeten onderzoeken. Zo ontstaat ook echt burgerkracht. En zeker: er worden nu met samenwerking en participatie al mooie dingen gerealiseerd.

Kort samengevat is het afwegen een brede vraag. Het zit niet langer op projectniveau, maar op het niveau van meerwaarde voor de samenleving. 'Instrumenteel schuiven' binnen het project doe je niet om aan de regels te

voldoen, maar om samenhang te creëren. Om vooraf alle belangen af te wegen. Oók die van de burger en zijn omgeving. Want die burger, die kom je altijd tegen en daar doe je het voor. Dat is de grootste verandering die de Omgevingswet teweegbrengt.



Workshop 1: Hoe kunnen we bijdragen aan de energietransitie?

Stefan Jak | ProRail

Sander van Hees | Witteveen+Bos

ProRail heeft de ambitie om CO2-neutraal te werken en het spoorstelsel als geheel te laten functioneren met behulp van duurzame energie. Ook wil ProRail ruimte bieden aan andere partijen voor de opwekking van duurzame energie. Naast procedurele zaken zijn hier veel afspraken voor nodig. De vraag is of deze ambitie onder de Omgevingswet én in samenhang met de Regionale Energie Strategieën (RES) sneller en beter gestalte kan krijgen.

Een andere vraag betreft de bredere relatie tussen de RES en de Omgevingswet. Hoe kunnen die twee – door met verschillende partijen samen te werken – elkaar versterken? En welke rol kan het instrument 'Programma' uit de Omgevingswet hierin spelen?

++

Kijken we naar de eerste vraag, dan is de ambitie van ProRail om met het oog op duurzaamheid ruimte te bieden aan derden. Denk aan het terug leveren en opslaan van energie via de eigen systemen of het plaatsen van zonnepanelen op de gronden en gebouwen van ProRail. In de verduurzamingspraktijk zijn de RES-en een belangrijke pijler om rekening mee te houden en de samenwerking mee aan te gaan. Knelpunten voor een dergelijke duurzame samenwerking zijn onder meer:

- In een RES denkt men niet snel aan spoorgronden als fundament voor duurzame energieopwekking.
- De status van de RES en de samenhang met omgevingsvisie(s) is nog onduidelijk. Er zit een hele (vage) wereld achter.
- Het ontorechte beeld bestaat dat ProRail alles kan, alles mag en ook ruimschoots de middelen heeft om dat te doen.

Er zijn nog wel wat punten die samenwerking in de weg kunnen staan. Bijvoorbeeld bij het invoegen van de RES-en in de Omgevingswet. De RES-opgaven zijn van bovenaf opgelegd en er geldt – in tegenstelling tot de Omgevingswet – geen participatieplicht. RWS brengt daarnaast in dat de betrokkenheid bij de RES verschilt per regio én dat RWS nog te veel en te vaak kijkt vanuit de eigen positie. Wat in elk geval duidelijk is, is dat het noodzakelijk is dat de verantwoordelijken voor de RES-en ProRail en RWS weten te vinden. Misschien kunnen ingenieursbureaus daar een rol in spelen, wanneer zij werken aan een RES voor een opdrachtgever.

Voor de 2^e vraag keek Witteveen+Bos in een consortium naar de mogelijke rol van het instrument vrijwillig programma uit de Omgevingswet in 4 regio's. In Hart van Brabant keek het consortium naar de integratie van energie- en klimaatopgaven in werk aan een groot infrastructureel knooppunt. Hier bood het instrument programma de kans om afspraken op verschillende niveaus vast te leggen. Daarmee kun je bijvoorbeeld voorkomen dat kansen voor windmolens

waarvoor een transformator nodig is om gemeentegrond in een (te) laat stadium spaak loopt.

In Drechtsteden keek het bureau in een consortium naar de mogelijkheden van het instrument programma om bij te dragen aan het uitrollen van de Wet collectieve warmtevoorziening en de gemeentelijke opgaven om wijken op andere manieren te verwarmen dan met aardgas.

Het Omgevingswetinstrument 'vrijwillig programma' zou een rol kunnen spelen in het maken van praktische afspraken tussen regionale overheden onderling (en andere stakeholders zoals ProRail en netbeheerders) om uitvoering te geven aan de duurzame energieambities uit de RES-en. Mogelijk kan het instrument programma ook een basis vormen voor vergunningverlening als er in het kader van de korte termijn van de energietransitie nog niet tijdig een vernieuwd Omgevingsplan is vastgesteld.

Workshop 2: Mobiliteitsvisie Beverwijk

Ikram Akkouh | Sweco

Miriam van Dullemen | Sweco

Het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoerplan (GVVP) van de gemeente Beverwijk uit 2011 was verouderd. Verschillende knelpunten op het gebied van bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid, parkeren, duurzaamheid en openbaar vervoer noopten de gemeente tot actie. De komst van de Omgevingswet versnelde dit proces. Het leidde tot de Mobiliteitsvisie Beverwijk 2030 en een hieraan gekoppeld uitvoeringsprogramma. De mobiliteitsvisie wordt gezien als bouwsteen voor de Omgevingsvisie. Een 'vergezicht' waarin grote opgaven zoals bevolkingsgroei, woningbouw, energietransitie, klimaatverandering en economische aantrekkelijkheid integraal worden benaderd. Bij het opbouwen van de Mobiliteitsvisie speelde participatie een belangrijke rol.

++

De visie op een bereikbaar, veilig en toegankelijk Beverwijk is benaderd met oog voor de belangen zelfredzaam, gezond & leefbaar, duurzaam en bereikbaar & toegankelijk. Een uitgebreid en continu participatieproces met onder meer een online enquête, straatinterviews en stadsgesprekken gaf daarbij de nodige context. Die participatie was niet enkel gericht op de 'waan van de dag', maar gaf ook inzicht in ontwikkelingen waar mensen vatbaar voor zijn.

Aan de hand van drie stellingen namen de deelnemers aan de workshop vervolgens de randvoorwaarden voor het creëren van een mobiliteitsvisie onder de loep.

1. Voor een mobiliteitsvisie moet je aansluiting zoeken bij de 'grote opgaven van nu'. Het visietraject/project dat qua projectfase verder is, is sturend. Een van de reacties was: 'Nee, je moet juist het omgekeerde doen omdat de waan van de dag niet leidend mag zijn.' Wel zijn de deelnemers het erover eens dat een mobiliteitsvisie onder een omgevingsvisie zou moeten hangen. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit niet altijd zo is. Een idee is om de samenhang op visieniveau te omschrijven. In Beverwijk hebben ze ervoor gekozen om bij het opstellen van de mobiliteitsvisie actief bredere vragen te stellen, maar die binnen het eigen 'territorium' uit te werken.

2. Zonder een integrale mobiliteitsvisie is het niet mogelijk de 'grote opgaven van nu' aan te pakken.

Voor de 'grote opgaven van nu' moet je juist naar de langere termijn kijken en je niet laten regeren door de waan van de dag. Een deelnemer merkt op dat de aanpak afhankelijk is van de details waarop je de omgevingsvisie vaststelt. 'Hoe minder er ligt, hoe meer je voor de onderliggende visies of producten moet doen.' Veel deelnemers zijn het in algemene zin eens met de stelling. Kijk maar naar vroeger. De ideeën voor mobiliteit kwamen van één afdeling. Tegenwoordig moet je veel bredere afwegingen maken en daarvoor ook de raakvlakken en de samenwerking zoeken. Alleen samen kun je antwoorden vinden op alle vragen die zich voordoen bij het effectief en duurzaam benutten van ruimte.

3. *Mobiliteit houdt niet op bij de grenzen van de gemeente. Provincie en Rijk moeten in dit soort visietrajecten vanaf het begin meewerken, meedenken en meebeslissen.*

Hier komt de bredere 'angst' voor de Omgevingswet goed naar voren: 'Het wordt wel erg log zo!' Gelukkig lanceert iemand ook een oplossing: 'Integraliteit zal wel heel sterk in het uitvoeringsprogramma zitten.'



Workshop 3: Multimodale en integrale ontwikkelingen en de overgangperiode

Karst Rauhé | Movares

De Omgevingswet komt nu naderbij. De afgelopen periode zijn wij als experts gedoken in hoe dit inhoudelijk gaat werken. Maar hoe gaat het exact onze werkhouding, methoden en communicatie beïnvloeden? Hoe vraagt de Omgevingswet te werken aan ontwikkelingen waar veel expertises samenkomen? Hoe zal zich dit in de werkelijkheid uiten in onze werkhouding? Hoe draagt dit bij aan een betere ruimtelijke ordening? Wat zal exact het effect zijn van participatie op ons werkproces? Hoe bedienen we bewoners het beste, die op al deze vormen van expertise inspraak moeten kunnen uitvoeren? Hoe ontwikkelen we plannen die hun uitvoer kennen ná de invoering van de Omgevingswet? Met deze vragen

in de hand gaat Karst Rauhé in deze workshop een open gesprek aan met de deelnemers.

Rauhé resumeert van het abstracte concept van de Omgevingswet en zoomt in op de praktische invloed hiervan op het werkproces. Hij benadrukt de uitdaging om binnen de Omgevingswet altijd de maatschappelijke behoefte in het achterhoofd te houden. Dat roept direct de vraag op hoe we die behoefte in beeld krijgen en hoe we die communiceren. We kunnen met een lege A-0 naar inwoners gaan en vragen wat ze willen. Maar vaak is er al wel een uitgangspunt ingevuld, bijvoorbeeld het verbeteren van de bereikbaarheid. Het gesprek spitst zich in deze ronde al snel verder toe op participatie. De tendens is dat we participatie niet meer kunnen zien als leuke bijvangst, maar moeten beseffen dat het regelstellend is. Omdat participatie een grotere invloed kan hebben, moeten we hier vóór in het proces aandacht aan besteden. Dit zodat alle geluiden van insprekenden opgehaald worden en hier ofwel rekening mee kan worden gehouden, ofwel bewust niet wordt meegenomen. Hierbij wordt nagedacht over hoe de juiste mensen bereikt kunnen worden. Rauhé benadrukt het positieve effect van de door Movares gebruikte *webtool*, waarop bewoners op interactieve kaartbeelden de invloed van een project op hun woonomgeving kunnen zien. Ook wordt nadruk gelegd op doelgroepspecifieke communicatiemethodieken. Het publiek noemt dat digitaal een jongere en nieuwe doelgroep wordt bereikt. Uiteindelijk leidt dit niet alleen tot betere projecten, maar het vergroot ook het vertrouwen van burgers in ons als overheid.

Er wordt in 'participatieland' veel gebruikgemaakt van digitale tools. Maar daarmee missen we de niet of minder digitaal vaardige mensen en dit druist in tegen het principe van gelijke behandeling. Buiten kijf staat dat tools voor alle inwoners inzichtelijk en goed te begrijpen moeten zijn. Daarnaast is het van belang dat we de participatie tijdig inzetten, zodat er nog iets kan worden aangepast aan de plannen. Dit is met de Omgevingswet randvoorwaardelijk, daar ingediende 'opties' uit de omgeving móeten worden onderzocht, wat met de verkeerde werkwijze vertragingen kan opleveren. Dat levert meer werk op aan de voorkant, maar zorgt er wel voor dat het verdere proces soepeler verloopt.

Om nog even terug te keren naar het begin van de workshop – naar de vraag waar je inwoners precies bij gaat betrekken – zorg dat we helder maken wat het proces is. Waar kunnen inwoners aan bijdragen? Die vorm van verwachtingsmanagement is belangrijk om teleurstelling te voorkomen. Wat verder onmisbaar is, is 'management'. Dat we duidelijk maken dat we **belangen afstemmen in plaats van afwegen**. Hiermee neemt het vertrouwen in de inspraak weer verder toe. Afstemmen betekent dat alle inspraak en alle belangen tegen elkaar worden afgestemd om tot een zo goed mogelijke ruimtelijke ordening te komen.

Samenvattend blijkt het voor de meeste deelnemers nog wel een zoektocht. Wel een zoektocht die moet leiden tot participatievormen waarin **wederkerigheid** centraal staat. Een mooi voorbeeld is een breed gesprek met de omgeving met als uitkomst: wij laten de auto staan, dan bouwen jullie een station. Dit illustreert wat Rauhé noemt over het helder maken wat het doel van het project is. Met correcte participatie met bewoners, maar ook met marktpartijen, kan een praktisch projectdoel ('leg een weg aan') langzaam omvormen tot een maatschappelijk projectdoel ('verbeter de bereikbaarheid'). Hiermee werk je doelmatiger, inhoudelijker, integraler en voor een betere ruimtelijke ordening. Niet langer projectmatig werken, maar gebiedsgericht werken.

Food for thought

Deelnemers gaven na afloop aan geïnspireerd te zijn door deze bijeenkomst. Soms gaven de sessies nieuwe inzichten, soms riepen ze juist nieuwe vragen op. Wat in ieder geval duidelijk werd is dat we samen heel veel weten, maar veel is ook pionieren. Een deelnemer gaf in dat licht aan alweer uit te kijken naar een volgende bijeenkomst. En daar denken de initiatiefnemers dan ook alweer over na!