

Werken met de omgevingsvisie

Drs. G.B. Gabry

WERKEN MET DE OMGEVINGSVISIE
VISIEVORMING ONDER DE OMGEVINGSWET



3e, geheel herziene druk 2022

© 2022 Berghauser Pont Publishing

ISBN: 9789492952691

NUR: 823

www.berghauserpont.nl



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord bij de geheel herziene derde druk

De Omgevingswet, hoewel ten tijde van het ter perse gaan van deze derde druk nog niet in werking getreden, heeft zijn schaduw al jaren geleden vooruit geworpen. Met name omdat in die wet een nieuw planstelsel is opgenomen: de omgevingsvisie op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Veel overheden zijn aan het opstellen van zulke visies begonnen, of hebben al een eerste ronde achter de rug.

De omgevingsvisie is een planfiguur die grote schoonmaak houdt onder de veelheid van bestaande plannen en die een integrale aanpak van de problematiek beoogt. Tegelijkertijd streeft de omgevingsvisie enerzijds naar duidelijkheid van overheidsbeleid, anderzijds naar ruimte voor de samenleving om dat beleid in te vullen en uit te voeren.

Nobele doelstellingen, maar niet eenvoudig om in de praktijk gestalte te geven. In mijn eigen werkzaamheden, in verschillende hoedanigheden, zie ik hoe ingewikkeld dat is. Ik noem enkele aspecten:

- De afbakening. Wat is het terrein dat door de omgevingsvisie wordt bestreken? Beperkt zich dat tot de opgaven op het vlak van de fysieke leefomgeving? Of gaat het ook om de samenhang met het economische en sociale domein? Of gaat het ten principale over duurzaamheid in fysiek én sociaaleconomisch opzicht? Vaak wordt aan het opstellen van een omgevingsvisie begonnen voordat hierover van tevoren een heldere keuze wordt gemaakt, terwijl die keuze van groot belang is voor zowel de inhoud van de visie als de sturing op inhoud en uitvoering.
- De opgaven. Afhankelijk van de beantwoording van de hiervoor gestelde vraag volgt de vraag welke opgaven zich voordoen. Maar ook doet de vraag zich voor of al die opgaven in het concrete geval van even groot belang zijn: wellicht heeft de ene opgave een hogere prioriteit dan de andere. En ten slotte de samenhang tussen de opgaven: integraliteit vergt het bewaken daarvan, maar in de praktijk valt de omgevingsvisie nogal eens uiteen in een catalogus van verschillende sporen zonder dat daar onderling verband tussen wordt gelegd.
- De doelstellingen. Juist omdat het voorgaande ingewikkeld is, bestaat het risico van een vlucht naar de abstractie: de visie wordt een veelomvattend en mooi document, maar duidelijke richting wordt niet gegeven en keuzes worden verplaatst naar de toekomst.
- De sturing. Afbakenen, prioriteren en doelen stellen vragen om keuzes en dus om politieke en bestuurlijke sturing. Niet te vroeg, want eerst moet voorwerk worden gedaan. Ook niet te laat, want dan is het eindproduct mogelijk niet wat verwacht werd. Dat vraagt om een duidelijk proces waarin verschillende fases worden onderscheiden alsmede de bij elke fase behorende keuzes.
- De externe betrokkenheid. Ruimte bieden aan de samenleving om beleid in te vullen en uit te voeren betekent bij de opstelling van een omgevingsvisie niet alleen participatie van het maatschappelijk middenveld, maar ook betrokkenheid van de bevolking. Het eerste vindt in de praktijk zijn weg wel, het tweede is aanzienlijk lastiger.

Deze en dergelijke vragen (mijn opsomming is zeker niet compleet!) doen zich in de praktijk voor. Dat is ook logisch, want het geven van de antwoorden is niet eenvoudig en het opstellen van de eerste generatie omgevingsplannen is onvermijdelijk een zoektocht. Het is daarom goed van opgedane ervaringen te leren, en dat deze worden opgeschreven. Ik ben daarom blij dat dit boek er ligt. De inhoud ervan draagt ongetwijfeld bij aan het vergroten van de betekenis van integrale omgevingsvisies voor de urgente opgaven die voor ons liggen!

Jan Jaap de Graeff

Voorzitter van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

Inhoud

Voorwoord bij de geheel herziene derde druk VII

1	Inleiding	1
1.1	Omgevingsvisie vervangt structuurvisie ... en meer.....	1
1.2	Waarom een omgevingsvisie maken?.....	1
1.3	Verschil met structuurvisie.....	2
1.4	Omgevingsvisie in perspectief	3
1.5	Praktische handleiding.....	3
1.6	Leeswijzer.....	4
2	De Omgevingswet	7
2.1	Stand van zaken	7
2.2	De contouren van de wet	8
2.2.1	Aanleiding.....	8
2.2.2	Doel.....	9
2.2.3	Kwaliteit van de fysieke leefomgeving.....	9
2.2.4	De beleidscyclus	11
2.2.5	Zes planfiguren.....	12
2.3	Het instrumentarium voor visievorming	14
2.3.1	Inleiding.....	14
2.3.2	Essentie van de omgevingsvisie	14
2.3.3	Vorm- en procedurevrij.....	15
2.3.4	Verwachte voordelen van de omgevingsvisie	17
2.3.5	Programma's	18
2.3.6	Omgevingsplan	21
2.3.7	Omgevingswaarden	22
2.3.8	Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)	24
2.3.8.1	Vier stuks	24
2.3.8.2	Omgevingsbesluit	25
2.3.8.3	Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)	26
2.3.8.4	Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)	27
2.3.8.5	Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).....	27
2.3.8.6	Omgevingsregeling	27
2.3.9	Aanvullingswetten.....	27
2.3.10	Invoeringswet Omgevingswet	28
2.4	Kans of bedreiging?	29
2.4.1	Reacties consultatie	29
2.4.2	Bezie de kerninstrumenten in samenhang	30
2.4.3	Visievorming steeds belangrijker.....	30
2.4.4	Het verschil zit in het proces.....	31

3	Het nieuwe (ab)normaal	33
3.1	Visievorming toen en nu.....	33
3.2	Veranderingen in de sturingsfilosofie.....	34
3.2.1	Lange traditie	34
3.2.2	Van nota naar Structuurvisie	35
3.2.2.1	In vogelvlucht	35
3.2.2.2	Nota inzake de Ruimtelijke Ordening	35
3.2.2.3	De Tweede Nota.....	35
3.2.2.4	De Derde Nota.....	36
3.2.2.5	De Vierde Nota en Vinex.....	36
3.2.2.6	De Nota Ruimte.....	37
3.2.2.7	De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.....	37
3.2.3	De Nationale Omgevingsvisie (NOVI).....	38
3.2.4	Op weg naar de Omgevingswet	40
3.2.4.1	Sneller en beter.....	40
3.2.4.2	Beginsel van subsidiariteit.....	40
3.2.4.3	Ervaringen omgevingsplannen en -visies	41
3.2.5	Conclusies.....	41
3.3	Crisis, herstel en weer crisis.....	43
3.3.1	Omslag	43
3.3.2	Kredietcrisis	43
3.3.3	De Nederlandse zeepbel	44
3.3.4	Nog een zeepbel.....	45
3.3.5	Naast groei­kramp ook krimp.....	46
3.3.6	Financiële positie gemeenten.....	46
3.3.7	Klimaatcrisis en de transitie naar duurzame ontwikkeling	47
3.3.8	Problemen.....	49
3.3.9	Koers	49
3.4	Gebiedsontwik­keling 3.0	50
3.4.1	Nieuwe vormen.....	50
3.4.2	Gebiedsontwik­keling 1.0: projectontwik­keling op grote schaal	50
3.4.3	Gebiedsontwik­keling 2.0: organische ontwikkeling	51
3.4.4	Gebiedsontwik­keling 3.0: koppelen van vastgoed, gebruik en stro­men	54
3.4.5	Reflectie	55
3.4.5.1	Waardeontwik­keling op lange termijn	55
3.4.5.2	Slingerbeweging	56
3.4.5.3	Wat wil je zelf?.....	56
3.4.6	Overige relevante trends	57
3.4.6.1	Actueel overzicht trends	57
3.4.6.2	Gevolgen voor de visievorming	57

4	Benadering	59
4.1	Inleiding.....	59
4.2	De kwaliteit van de fysieke leefomgeving.....	60
4.3	Ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied.....	65
4.3.1	Planologie is geen lineair proces.....	65
4.3.2	Eigenheid.....	65
4.3.3	Ruimteclaims kritisch beschouwd.....	67
4.3.4	Voorbereid zijn op de toekomst, flexibiliteit onderkennen.....	67
4.4	Integraal beleid.....	69
4.4.1	Integraal werken.....	69
4.4.2	Flexibiliteit binnen richtinggevende kaders.....	70
4.4.3	Verbeelding.....	73
4.5	Consensus, draagvlak en uitvoeringsbetrokkenheid.....	74
4.5.1	Inleiding.....	74
4.5.2	Uitvoeringsprogramma.....	75
4.5.3	Digitalisering.....	75
4.6	Het ideaalplaatje.....	76
5	Integrerend werken en cultuurverandering	79
5.1	Integrerend werken.....	79
5.1.1	Inleiding integrerend werken.....	79
5.1.2	Dat doen we toch al?.....	79
5.1.3	Sectoraal werken.....	79
5.1.4	Reikwijdte.....	82
5.1.5	Samenhang.....	85
5.1.6	Synergie.....	86
5.1.7	Praktijk.....	87
5.1.8	Werken met kernkwaliteiten.....	91
5.1.9	Integrale afwegingskader.....	95
5.1.10	RES als integrale gebiedsopgave.....	99
5.1.11	Water sectoraal?.....	101
5.2	Cultuurverandering.....	103
5.2.1	Meer dan integraal werken.....	103
5.2.2	Stimuleren van cultuurverandering.....	105
5.3	Momentum.....	107
6	Participatie	109
6.1	Participatie in de Omgevingswet.....	109
6.2	Inrichting van het participatieproces.....	111
6.2.1	Doel van participatie.....	111
6.2.2	Sneller en beter?.....	112
6.2.3	Democratische legitimering.....	114
6.3	Succesvoorwaarden voor een goede communicatie en participatie..	116
6.3.1	Draagvlak en planverrijking.....	116
6.3.2	Randvoorwaarden en participatie.....	116

6.3.3	Frustratie-top-zeven.....	117
6.3.4	Participatieladder.....	117
6.3.5	Doelgroepsegmentatie voor participatie	119
6.3.6	Rol en bezetting van de doelgroepen	123
6.4	Partijen interne communicatie	123
6.4.1	Gemeenteraad	123
6.4.2	College en/of stuurgroep	125
6.4.3	Projectgroep	125
6.4.4	Adviesbureau.....	127
6.4.5	Initiatiefnemer	127
6.5	Partijen externe communicatie.....	128
6.5.1	Inleiding.....	128
6.5.2	Klankbordgroep.....	129
6.5.3	Ketenpartners.....	129
6.5.4	Denktank	130
6.5.5	Burgerpanel	131
6.5.6	Bewoners	131
6.5.7	Overheden.....	134
6.5.8	Toekomstige gebruikers	135
6.6	Koppeling met doelgroepsegmentatie	135
6.7	Werkvormen	136
6.7.1	Een keur aan mogelijkheden	136
6.7.2	Moodboards.....	137
6.7.3	Mindmappen en het world café.....	138
6.7.4	Charettes.....	139
6.7.5	Elke ronde een eigen kleur	140
6.7.6	Permanente dialoog met de samenleving	140
6.8	Flankerende communicatie.....	140
6.8.1	Analoge communicatiemogelijkheden	140
6.8.2	Projectwebsite	141
6.8.3	Online communicatie en sociale media.....	142
6.8.4	Verwachtingenmanagement	143
6.9	Lotgenoten worden deelgenoten worden bondgenoten	145

7 Vorm, inhoud en opbouw 147

7.1	Doel omgevingsvisie	147
7.2	Reikwijdte van de visie.....	147
7.3	Gerichtheid	150
7.4	Soorten omgevingsvisies.....	152
7.5	Planhorizon	157
7.6	Inhoud en indeling.....	159
7.6.1	Stel de kaart centraal	159
7.6.2	Thematische of gebiedsgewijze indeling?.....	160
7.6.3	Projectmatig schrijven	161
7.6.4	Inhoud en indeling van de omgevingsvisie	162
7.6.5	Compact	163
7.6.6	De gemeente in 2050.....	164

7.6.7	Richtlijnen voor ontwikkeling.....	164
7.7	Vormgeving.....	165
7.7.1	Beeldend	165
7.7.2	Boekje of alleen digitaal?.....	168
7.8	Meebewegen	168

8 Dynamisch uitvoeringsprogramma 171

8.1	Scharnier tussen nu en later	171
8.1.1	Hoe komen wij in 2040?.....	171
8.1.2	'Wie niet durft te dromen is geen realist'	172
8.1.3	Vinger aan de pols	172
8.1.4	Vroegtijdig bepalen	173
8.1.5	Componenten.....	173
8.2	Mogelijkheden voor kostenverhaal.....	177
8.2.1	Werk in uitvoering	177
8.2.2	Kostenverhaal.....	178
8.2.3	Bovenwijkse kosten (structuurvisie of programma niet nodig, maar wel handig)	178
8.2.4	Bovenplanse kosten (structuurvisie of programma nodig)	180
8.2.4.1	Inleiding.....	180
8.2.4.2	Ruimtelijke ontwikkelingen (in anterieure overeenkomst).....	181
8.2.4.3	Bovenplanse verevening via fonds (in exploitatieplan).....	181
8.2.5	Uitvoeringsstrategieën.....	182
8.2.5.1	Alternatieve strategieën.....	182
8.2.5.2	Heerhugowaard: uitnodigingsplanologie en fondsvorming	182
8.2.5.3	Wijkaanpak Hoorn/Rotterdam: MKBA.....	183
8.2.5.4	Stadshavens en RET	183
8.2.5.5	Omgevingsplan Binckhorst	184
8.2.6	Instrumentele visie.....	184
8.2.6.1	Werken in de beleidscyclus	184
8.2.6.2	Verandering in de omgevingsvisie	186
8.2.6.3	Organisatievorm aanpassen.....	188
8.3	Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom	189
8.4	Grip op de projecten	195
8.4.1	Stappenplan.....	195
8.4.2	Cyclisch proces	199

9 M.e.r.-plicht en andere onderzoeken 201

9.1	Plan-m.e.r.	201
9.1.1	Wettelijke bepalingen	201
9.1.2	Project-m.e.r.	206
9.1.3	Project-m.e.r.-beoordeling	207
9.2	Middel in de besluitvorming	208
9.3	Procedure.....	209
9.4	Inhoud milieueffectrapport	211
9.4.1	Onderdelen	211
9.4.2	Referentiesituatie: huidige situatie en autonome ontwikkelingen.....	211

9.4.3	Voorgenomen ontwikkelingen.....	212
9.4.4	Scenario's, alternatieven en varianten	213
9.4.5	Beoordelingskader.....	214
9.4.6	Beoordeling en resultaten	214
9.5	Aanpak.....	215
9.5.1	Onderzoeken.....	215
9.5.2	Abstractieniveau en onzekerheden.....	215
9.5.3	Notitie Reikwijdte en Detailniveau	216
9.5.4	Verwerking resultaten.....	216
9.6	Werkplanning	217
9.6.1	Kruisbestuiving	217
9.7	Meerwaarde van de m.e.r.	218
9.8	Onderbouwing van de visie	221
9.8.1	Uitvoerbaarheid	221
9.8.2	Analyse sociaal-maatschappelijk krachtenveld.....	221
9.8.3	Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)	222
9.8.4	Monetaire milieuschade.....	223
10	Digitalisering	225
10.1	Werken volgens Wro en Bro.....	225
10.1.1	Regels en standaarden	225
10.1.2	Praktijkrichtlijn (PRgSV2012)	226
10.1.3	IMRO	226
10.1.4	Omgevingsvisiekaart.....	226
10.1.5	Interactief?	227
10.1.6	Koppeling beeld en tekst	228
10.1.6.1	Gebieden en complexen.....	228
10.1.6.2	Verborgene objecten.....	229
10.1.7	Publicatie.....	230
10.1.8	Praktijk	230
10.2	Werken volgens de Omgevingswet.....	232
10.2.1	Ambitie	232
10.2.2	Digitaal Stelsel Omgevingswet.....	232
10.2.3	Omgevingsdocumenten	233
10.2.4	Standaarden	234
10.2.4.1	Toepasbare regels.....	234
10.2.4.2	Geo-informatie.....	236
10.2.4.3	Basisregistraties.....	236
10.2.4.4	Kwaliteit gegevens.....	237
10.2.4.5	Omgevingsvisie.....	237
10.2.5	Tot slot	239
11	Aanpak en planning	241
11.1	Startfase	241
11.1.1	Doel.....	241
11.1.2	Stappenschema's	242
11.1.3	Offertestadium	245

11.1.4	De echte start.....	246
11.1.4.1	Startoverleg.....	246
11.1.4.2	Vliegende startsessie.....	246
11.1.5	Inventarisatie en analyse.....	247
11.1.5.1	Lagen en kwaliteiten.....	247
11.1.5.2	Vrijrijken beleidstukken.....	248
11.1.5.3	Positie in de regio.....	248
11.1.5.4	Overlap en tegenstrijdigheden.....	249
11.1.5.5	Indeling in deelgebieden.....	249
11.2	Keuzefase.....	250
11.2.1	Valt er wat te kiezen?.....	250
11.2.1.1	Lagen maken geen visie.....	250
11.2.1.2	Scenario's, alternatieven en varianten.....	251
11.2.1.3	Omgevingsvisiekaart en afwegingskader.....	254
11.2.2	Consultatie.....	254
11.2.2.1	Per fase.....	254
11.2.2.2	Sessies met de raad.....	254
11.2.2.3	Ronde externe participatie.....	255
11.2.3	Uitvoering, m.e.r. en onderzoeken.....	255
11.2.4	Keuzedocument.....	256
11.3	Ontwerpfase.....	257
11.3.1	Opstellen ontwerp.....	257
11.3.1.1	Digitalisering.....	257
11.3.1.2	Verslag van proces.....	257
11.3.2	Terinzagelegging en vooroverleg.....	257
11.3.3	Zienswijzen/nota van beantwoording.....	258
11.3.4	Vaststellingsfase.....	258
11.3.4.1	Vaststelling.....	258
11.3.4.2	Digitalisering.....	258
11.3.5	Dagelijks de toekomst maken.....	260
12	Bijlage	263
13	Samenvatting	271
14	Dankwoord	275
	Trefwoordenregister	279

1 Inleiding

1.1 Omgevingsvisie vervangt structuurvisie... en meer

Op 1 januari 2023 zal de Omgevingswet in werking treden. De wetgever wil met de Omgevingswet een fundament bieden voor bundeling van het omgevingsrecht en integreert daartoe de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met een samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Daarom wordt ook gesproken van een stelselherziening in plaats van een wetswijziging. Ook wordt wel gezegd dat de Omgevingswet zal leiden tot een 'paradigmawisseling'. In deze wet is voor de visievorming met name de omgevingsvisie als planfiguur opgenomen. De omgevingsvisie vervangt de planfiguur structuurvisie uit de Wro, die nog tot 1 januari 2023 van kracht is. Bijzonder is dat de Omgevingswet betrekking heeft op de gehele fysieke leefomgeving. Daarom vervangt de omgevingsvisie op gemeentelijk niveau ook het milieubeleidsplan, het waterplan,¹ het verkeers- en vervoersplan en de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie uit de voorziene Wet natuurbescherming. De omgevingsvisie moet in samenhang gezien worden met twee andere instrumenten uit de Omgevingswet, te weten het omgevingsplan en de programma's.

Met name het integrale karakter van de omgevingsvisie moet leiden tot meer samenhang in beleid, dat, samen met het aangeven van de gewenste omgevingskwaliteit, meer duidelijkheid moet bieden aan initiatiefnemers, die een grotere rol en verantwoordelijkheid in het omgevingsbeleid is toebedacht. Nu de omgevingsvisie ook verplicht is voor gemeenten, is de vraag of de ambitie de regeldruk te verminderen, ook gehaald wordt.

1.2 Waarom een omgevingsvisie maken?

Ondanks de wettelijke verplichting en de vermeende voordelen van het hebben van een omgevingsvisie, is het ook nog geen uitgemaakte zaak dat er in 2022 massaal omgevingsvisies worden opgesteld. Na de invoering van de Wro duurde het namelijk ook even voordat gemeenten 'aan de structuurvisie gingen'.

Zo bleek uit onderzoek van de VROM-inspectie² dat in 2010 (na twee jaar dus) 120 gemeenten een structuurvisie hadden, maar 310 gemeenten nog niet. Halverwege 2013 hadden 248 gemeenten, iets meer dan de helft, een structuurvisie op ruimtelijkeplannen. nl staan.³ Veel gemeenten hadden kennelijk last van koudwatervrees.

In de historie ligt mogelijk de verklaring waarom gemeenten meer 'moeite' hebben met visievorming dan provincies. Gemeenten hadden – anders dan de provincies – naast het structuurplan/de structuurvisie het bestemmingsplan en artikel 19 Wro. Daarmee hadden

1 Niet te verwarren met het waterbeheersplan dat doorgaans door een waterschap wordt opgesteld.

2 'Zicht op structuurvisies; Het gebruik van gemeentelijke structuurvisies', VROM-inspectie, 10 januari 2011.

3 Onderzoek KuiperCompagnons, mei 2013; daarbij zijn alle gemeenten meegerekend die een structuurvisie hebben. Dit is echter lang niet altijd een gemeentedeckende structuurvisie.