

Van omgevingsvisie naar omgevingsplan

Hoe ambities van een omgevingsvisie te vertalen naar een omgevingsplan: een voorbeeld.



Het hele bouwwerk op orde

Er wordt in Nederland al volop gewerkt in de geest van de Omgevingswet. Dit blijkt onder meer uit het traject Pilots omgevingsvisie 2014-2015 en de 'bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte' die in het kader van de Crisis- en herstelwet worden opgesteld. Maar hoe vertaal je een visie in regels die de initiatiefnemers daadwerkelijk op weg helpen?

Delen van ervaringen

In opdracht van het Programma Aan de slag met de Omgevingswet heeft de BNSP in de zomermaanden van 2016 in de gemeente Hillegom het proces begeleid om de omgevingsvisie te vertalen naar een omgevingsplan. Hierbij zijn ervaringen opgedaan aan de hand van twee onderwerpen die ook bij veel andere gemeenten in Nederland herkenbaar zijn:

buitengebied en centrumontwikkeling. De ervaringen die hierbij zijn opgedaan zijn in deze factsheet toegelicht.

Werksessies

In juni en juli 2016 zijn twee werksessies georganiseerd, waarbij medewerkers van de gemeente en vertegenwoordigers van de Omgevingsdienst West-Holland, de Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek, de gemeente Boekel (deelnemer aan het traject Pilots omgevingsvisie 2014-2015) en het Programma Aan de slag met de Omgevingswet aanwezig waren. BNSP trad hierbij op als procesbegeleider en adviseur. In de sessies lag de focus op de vraag hoe de omgevingsvisie te vertalen naar een omgevingsplan. De uitgangspunten en keuzes van de

gemeente Hillegom zijn steeds leidend geweest. De ervaringen die in de sessies zijn opgedaan, zijn in deze factsheet beschreven.

Ervaringen opdoen door te starten

Ervaring 1: Relaties tussen kerninstrumenten

Een integraal afwegingskader in de omgevingsvisie is een belangrijk hulpmiddel om de gewenste normen in het omgevingsplan te kunnen formuleren.

Onder de Wro was de relatie tussen structuurvisies en bestemmingsplannen vaak zwak. Ook nu lijken in de voorbereiding bij veel gemeenten omgevingsvisies en omgevingsplannen verschillende werelden, terwijl de relatie ertussen noodzakelijk blijkt om de juiste normen in het omgevingsplan te kunnen stellen.

Hillegom werkt momenteel aan de omgevingsvisie. Voor het centrum is het Centrumplan leidend. Eenvoudig gesteld houdt het plan in dat Hillegom inzet op een sterker en levendig centrum door concentratie van detailhandel in het centrum en minder winkels in de aanloopstraten. Tijdens de praktijksessies is getracht deze visie voor het centrum te vertalen naar concrete omgevingsplanregels, zoals:

- geleidelijk terugdringen van detailhandel in aanloopstraten met brancheringregels;
- een open norm waarin de gemeente aangeeft medewerking te verlenen aan alle initiatieven die bijdragen aan versterking van het centrum.

Een botsproef (praktijktoets) aan de hand van een concrete casus maakt duidelijk dat de normen toch niet sluitend zijn. In bijzondere gevallen blijkt een nieuwe (speciaal)winkel in de aanloopstraten juist bij te dragen aan een versterking van het centrum. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de regels soms anders uitwerken dan bedoeld.

Voor het buitengebied is de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) leidend. Deze visie, die voor de zes gemeenten in de Duin- en Bollenstreek is opgesteld, is breed opgezet maar bestrijkt toch niet de gehele fysieke leefomgeving. De ontbrekende onderdelen worden ingevuld in de omgevingsvisie.

In de botsproef voor het buitengebied blijkt een concreet initiatief voor een nieuw bedrijf in het gebied waar bloembollen worden geteeld op basis van toetsing aan geldend beleid (onder meer het ISG) positief te scoren. Als daar een aspect als gezondheid echter meer nadruk krijgt, blijkt de score ook anders uit te kunnen pakken.

De twee casussen laten zien dat een integrale afweging op visieniveau niet gemist kan worden bij het stellen van regels in het omgevingsplan.



Het gat tussen visie en plan

Ervaring 2: Afwegen

Het integraal afwegingskader uit de omgevingsvisie kan in het omgevingsplan worden vertaald naar een mengpaneel, dat de nodige flexibiliteit geeft, maar ook garanties voor de leefomgeving.

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid afwegingsruimte in de omgevingsvisie en het omgevingsplan op te nemen. Van belang is dat een initiatiefnemer op basis van de visie en het plan (aan de voorkant) kan zien waarop het initiatief wordt beoordeeld. In de casus voor het buitengebied gaat het bijvoorbeeld om de vraag: "Hoe weet een initiatiefnemer of hij zich in het buitengebied mag vestigen met een nieuw bedrijf?"

Op het niveau van de omgevingsvisie heeft de gemeente daar beleid voor: de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport. Dit beleid wordt in de omgevingsvisie vertaald in een integraal afwegingskader, waarmee ontwikkelingen kunnen worden afgewogen. Uitkomst van de botsproef is dat zo'n afwegingskader - op planniveau en voor concrete initiatieven - te vaag is en te onvoorspelbaar voor de ondernemer. Het omgevingsplan moet daarom met een verdere uitwerking duidelijkheid bieden.

Het integrale afwegingskader uit de omgevingsvisie kan worden uitgewerkt tot een soort mengpaneel¹, dat met behulp van kwalitatieve en kwantitatieve criteria de bandbreedte aangeeft, waarbinnen wordt voldaan aan een goede leefomgeving (zie ook *Omgevingsplan Alphen aan de Rijn*, met doorvertaling naar concrete regels). Criteria mogen ook ingaan op bijvoorbeeld duurzaamheid, mobiliteit en natuurwaarden.

In het omgevingsplan dient vervolgens te worden bepaald hoe ver de schuifjes van het mengpaneel verschoven mogen worden (wat is het maximum of minimum van criteria?). In het voorbeeld van het buitengebied dient bijvoorbeeld ook het schuifje gezondheid een bepaalde waarde te halen.

Ervaring 3: Regisseren of loslaten?

Zorg dat tijdens het proces van visie tot plan de opvatting over de rol van de gemeente kan veranderen. Flexibiliteit is nodig.

De casussen laten zien dat uitnodigingsplanologie per gebied om een andere invulling vraagt. In het ene gebied is meer regie nodig, terwijl in het andere gebied loslaten het devies is.

In het centrum kiest de gemeente op voorhand voor een regisserende rol. Het liefst zou de gemeente in het omgevingsplan een regel opnemen dat een aantal winkels uit de aanloopstraten verplaatst wordt naar het centrumgebied. Maar ze wil daarin niet zo ver gaan dat ze actief panden gaat aankopen. Kortom, de gestelde regels zullen een papieren tijger blijken. De kans is klein dat er ook maar één winkelier is die zich enkel op basis van deze regel geroepen voelt te verhuizen. De gemeente moet dus

¹ Zie nota van toelichting Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (versie Internetconsultatie d.d. 1 juli 2016)

samenwerking zoeken, de regie voor een deel loslaten en ontwikkelingen stimuleren.

Ervaring 4: Integraliteit en samenhang

Gebruik het proces van de omgevingsvisie om tot echt integraal beleid te komen. Pas dan kan in het omgevingsplan de gewenste samenhang en integraliteit in de regels ontstaan.

Dat de Omgevingswet gaat over de gehele fysieke leefomgeving en niet meer alleen over een goede ruimtelijke ordening, heeft in het ene gebied meer consequenties dan in het andere. Uit de casussen blijkt dat meer aandacht nodig is voor sociale aspecten, gezondheid, veiligheid en erfgoed. Tijdens de sessies zorgde de inbreng vanuit het sociale domein ervoor dat in het centrum gekozen is voor een bijstelling van de visie. De aanvankelijk gekozen ambitie voor een sterk en levendig centrum is bijgesteld tot 'een plek waar alle basisvoorzieningen aanwezig zijn en daarnaast een centrale plek voor ontmoeting ontstaat'. Zonder deze inbreng zou het omgevingsplan te sectoraal worden.

Ervaring 5: Participatie: interactie met belanghebbenden

Ruimte laten aan de samenleving vraagt vooral sterke procesregels in het omgevingsplan. Zorg daarbij als gemeente wel voor rechtszekerheid door 80% van de gevallen bij recht te regelen in het omgevingsplan.

In haar visie op het buitengebied en het centrum wil de gemeente Hillegom ruimte laten voor participatie. In het buitengebied van Hillegom is nu al sprake van een sterke rol van belanghebbenden in de vorm van het bestaande Overleg Platform Greenport. In het centrum is een ondernemersvereniging actief. Dit biedt de gemeente de mogelijkheid om samen met de betrokkenen het mengpaneel in te richten. Onderzocht is of de gemeente ook verder kan gaan door belanghebbenden verantwoordelijkheid te geven voor het bedienen van het mengpaneel.

De botsproef in de casus buitengebied laat zien dat zelfregulering door het Overleg Platform Greenport niet eenvoudig is. Het platform is ook niet voor dat doel opgericht, maar voor afstemming en advisering, en niet alle belangen zijn er in vertegenwoordigd.

Het belang gezondheid ontbreekt bijvoorbeeld. En in het voorbeeld van het centrum is niet gekeken naar het belang van zorg en welzijn.

Een voor de hand liggende oplossing is het platform en in het centrum de ondernemersvereniging uit te breiden met vertegenwoordigers van de ontbrekende belangen. Kan de gemeente dan echt loslaten en besluiten over laten aan de samenleving? Deze oplossing loopt in de botsproef al snel tegen het bezwaar van een dreigende stroperigheid in besluitvorming aan. Als ieder initiatief steeds voorgelegd moet worden aan een (te log) overlegplatform dreigt onvoorspelbaarheid en onzekerheid. De gemeente werkt daarom samen met de relevante organisaties en belangenvertegenwoordigers uit wat de meest wenselijke benadering is.

In praktijksessies is nog een stap verkend in het proces van loslaten. Loslaten kan bijvoorbeeld door in het omgevingsplan de regel op te nemen dat gemeente aan ieder initiatief medewerking verleent dat positief uit het afwegingskader komt. Het is dan aan de initiatiefnemer zelf om te organiseren hoe ze de breedte van de afweging dekt.

In het omgevingsplan kan de initiatiefnemer dan lezen hoe hij of zij dit aanpakt en hoe bestaande instanties zoals het Overleg Platform Greenport, de GGD en/of andere organisaties bij de aanvraag moeten worden betrokken. Het omgevingsplan stelt dus hoofdzakelijk procesregels om te borgen dat voldaan wordt aan het afwegingskader uit de omgevingsvisie.

Bij deze oplossingsrichting hoort een belangrijke kanttekening. Het is niet in de geest van de wet dat iedere activiteit in de leefomgeving straks deze procedure moet volgen. De gemeente Hillegom zou daarom in het omgevingsplan voor zo'n 80% van de gevallen direct duidelijkheid moeten bieden aan de initiatiefnemer.

Ervaringen opgedaan

De ervaringen die in deze factsheet zijn beschreven zijn gebaseerd op een specifieke situatie. De uitgangspunten en keuzes van de gemeente zijn steeds leidend geweest in de gesprekken. De periode waarin de sessies hebben plaatsgevonden was kort, maar voldoende voor een eerste verkenning. De gemeente gaat verder met de uitwerking van deze eerste ervaringen.

Dit is een uitgave van het

Programma Aan de slag met de Omgevingswet

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

september 2016

Auteurs BNSP: Gerwin Gabry, Geiske Bouma, Derk-Jan Verhaak, Twan Jütte, Dirk van de Rijdt

Auteur Programma Aan de slag met de Omgevingswet: Marco Rams

