



BügelHajema

Ruimte voor de leefomgeving

Maak de draai!

Omgevingswet: van lineair naar cyclisch

Agneta Flaming en Jan Oosterkamp

Wat zijn de motieven, ambities en doelen achter de Omgevingswet? Maak de draai van lineair naar cyclisch, en zie de mogelijkheden in de nieuwe wet voor gebiedsontwikkeling.



De nieuwe Omgevingswet is een feit!¹ Vanaf 1 januari 2024 staat niet meer de 'goede ruimtelijke ordening' centraal, maar 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur'². De aanloop was lang: Tien jaren van voorbereiding, waarin een aangekondigde inwerkingtreding telkens weer verzandde in uitstel. Deze 'hobbelmars' heeft de praktijk geen goed gedaan. Het aanvankelijke elan voor de 'paradigmawisseling'³ die de Omgevingswet teweeg zou brengen is weggeëbd. Daarvoor in de plaats ontstond een sfeer van cynisme over de uitvoering van de wetgevingsoperatie, vooral ingegeven door de perikelen met het DSO.

Maar nu de wet in werking is getreden, is het interessant en zelfs noodzakelijk om de fundamentele van de wet nog eens uit te graven en in het volle licht te zetten. Wat waren de motieven, ambities en doelen achter de wet? En wat betekent dat voor gebiedsontwikkeling? Hoe maak je in gebiedsontwikkeling plannen en ontwikkelingen mogelijk onder de Omgevingswet?

Wat waren ook alweer de motieven, ambities en doelen achter de wet? En wat betekent dat voor gebiedsontwikkeling?

Ambities, motieven en doelen

In de troonrede van 2013 kondigde de regering de komst van de Omgevingswet al aan. Vanaf dat moment is er veel energie gestoken in het 'wat' en het 'hoe' van de wet. Dat was nodig want de antwoorden op deze vragen waren complex. Maar het leidde de praktijk al snel af van het 'waarom' van de wet. Als het 'waarom' niet goed verankerd is, dan rendeert het maar matig om alle aandacht en energie te focussen op het 'hoe' en 'wat'. Voor het antwoord op die 'waarom-vraag' moeten we teruggrijpen naar de Memorie van Toelichting op de wet⁴. Een andere bron hebben we niet. We lezen dat de regering een 'paradigma' op gang wil brengen, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Overheden en andere spelers in het fysieke domein worden gestimuleerd om 'de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen'. Maar ook wil de regering 'één omgevingsloket' waar alle informatie over de fysieke leefomgeving bijeen is gebracht. En tenslotte moet er een overheid ontstaan die het initiatief in de fysieke leefomgeving vooral bij de samenleving legt.

In één zin luidt de oproep aan overheden⁵ in de fysieke leefomgeving: denk vanuit de gebruiker of initiatiefnemer, zoek de samenhang in alle sectorale belangen en faciliteer initiatieven uit de samenleving in plaats van ze zelf op te pakken.

Of, vrij vertaald, nog kernachtiger: Maak de draai!

Makkelijk gezegd, maar hoe doen we dat? Ook daarvoor gaan we te rade bij de Memorie van Toelichting. Daarin worden de vier verbeterdoelen van de wet uitgelegd. Ook wordt de beleidscyclus ontvouwd en worden ons de vier pijlers van nieuwe dienstverlening voorgesteld. Rondom die bakens maken we de draai.

¹ De Eerste Kamer stemde op 14 maart 2023 in met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

² Artikel 1.3 Ow

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p 18

⁴ Zie noot 3

⁵ Dit White Paper beperkt zich tot de gemeentelijke praktijk van de fysieke leefomgeving.

De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving beoogt de wet vier verbeteringen te bereiken.

Bestuurlijke doelen:

1. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
2. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Praktische doelen:

3. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.



Deze doelen vragen om actie en onderhoud. Weliswaar legt de wet de basis voor deze doelen, maar het blijft mensenwerk om ze te behalen. Ruimte hebben voor lokaal maatwerk is plezierig, maar dan moet het wel benut kunnen worden. Samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving is nastrevenswaardig, maar het is ook lastig uitvoerbaar, gepokt en gemazeld als we zijn in het sectorale ruimtelijke ordeningsmodel. En dan die snellere besluitvorming, een breed gedragen wens, maar in de praktijk uiterst weerbarstig. Tenslotte de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. We zetten met het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) maximaal in op digitale dienstverlening, maar gaat dat werken voor de argeloze burger? En voor de ondernemer die zich op enig moment een beeld wil vormen van zijn of haar rechten en plichten bij bouwplannen?

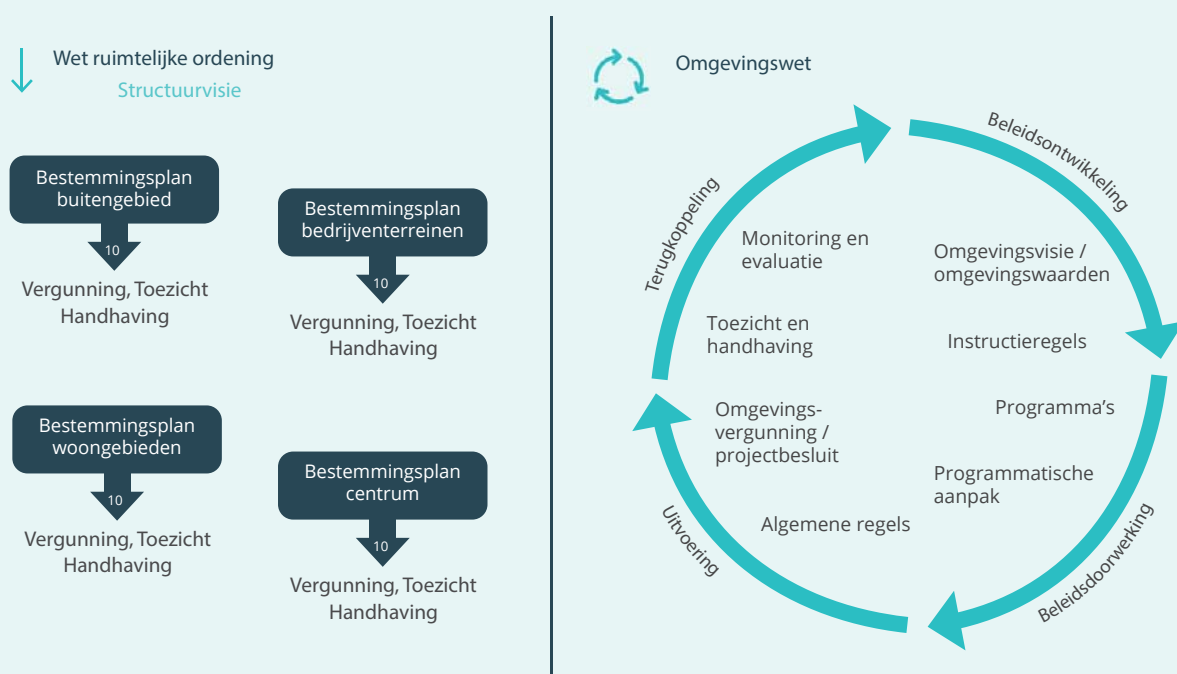
Als het waar is dat wat je aandacht geeft groeit, dan ligt daar de basis voor succes. Wees bij elke processtap en beleidskeuze alert op de mate waarin die bijdragen aan de verbeterdoelen. Doen ze dat niet? Kies dan voor een andere route.

De beleidscyclus

De beleidscyclus is de mal van de Omgevingswet. Zij zet de zes kerninstrumenten in de juiste volgorde. Ze begint bij beleidsontwikkeling, dan beleidsdoorwerking, uitvoering en eindigt bij terugkoppeling. In feite is de beleidscyclus de belichaming van het systeem van de Omgevingswet. Zij roept op om los te komen van de gedachte dat de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving behartigd wordt door een lineaire methodiek van een structuurvisie, die landt in meerdere bestemmingsplannen met een 10-jarige planhorizon.

In plaats daarvan moeten we de draai maken naar een beleidscyclus, waar:

- de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving voortdurend centraal staat;
- er continu ruimte is voor ontwikkeling;
- we uitgaan van vertrouwen;
- we snel en doeltreffend kunnen opgetreden als dat nodig is: geen plannen meer, maar actie!



De beleidscyclusdiscipline

Wil dit succesvol zijn, dan is beleidscyclusdiscipline nodig. Dit betekent dat bij elk onderwerp dat de fysieke leefomgeving raakt we onszelf de vraag stellen: hoe verhoudt dit zich tot onze omgevingsvisie?⁶ Iets soortgelijks geldt voor het uitvoeringsbeleid van B en W. Dat college dient zich te verdiepen in de kaderstellende werking van de omgevingsvisie en op basis daarvan programma's op te stellen. Bevat de omgevingsvisie geen instructies? Dan ook maar geen programma. En als de omgevingsvisie een initiatief niet omarmt, dat ook in het omgevingsplan niet is voorzien, dan ook maar geen buitenplanse omgevingsvergunning (BOPA). Binnen de beleidscyclusdiscipline schrijven we dus geen nota's, memo's of oplegnotities naast of buiten de omgevingsvisie om. Alles gebeurt binnen de cyclus.

⁶ Heel praktisch zou het format van elk raadsvoorstel de overweging moeten bevatten: 'Mate van overeenstemming met de omgevingsvisie'.

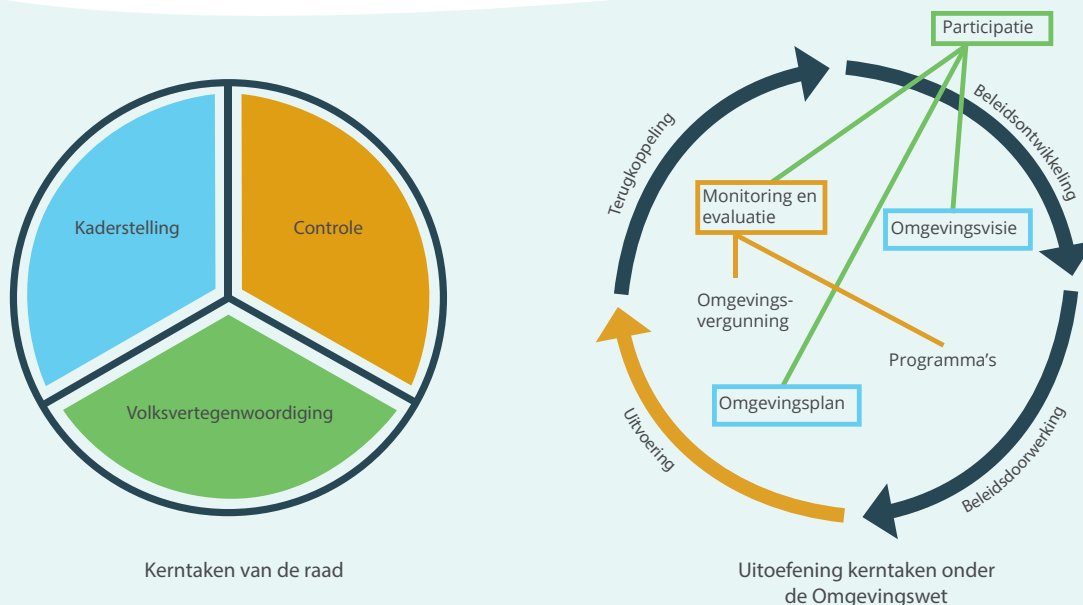
Ook hier geldt: Maak de draai! Zowel letterlijk als figuurlijk. Immers, het aanpassen of herzien van de omgevingsvisie kunnen we op elk moment doorvoeren. Met die gewijzigde kaderstelling kan het college dan weer aan de slag in diens uitvoerende rol. Wees daarom alert op de actualiteit van de omgevingsvisie als het gaat om de kaderstelling voor het college. Neem daarvoor de taartpunt monitoring en evaluatie uit de beleidscyclus serieus!

Dualisme in de beleidscyclusdiscipline

Minstens zo belangrijk voor beleidscyclusdiscipline is dualisme. Gemeenteraad en college van B en W nemen ieder hun eigen plek in binnen de beleidscyclus. De raad is kaderstellend via de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Op basis van die kaders stelt het college programma's op en bepaalt het of medewerking via een buitenplanse omgevingsvergunning aan de orde is. Voor zijn volksvertegenwoordigende taak past de raad participatie toe op de instrumenten die tot zijn bevoegdheid behoren. Controle vindt plaats via monitoring en evaluatie. Voorkom dat onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden door elkaar heen gaan lopen. Alleen dan is er sprake van dualisme.

Beleidscyclusdiscipline betekent dat bij elk onderwerp dat de fysieke leefomgeving raakt, we onszelf de vraag stellen: hoe verhoudt dit zich tot onze omgevingsvisie?

Onderstaande afbeelding brengt de drie kerntaken van de gemeenteraad in beeld: kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging (de linker figuur). De raad behartigt deze kerntaken binnen het frame van de beleidscyclus (de rechter figuur).



De vier pijlers van nieuwe dienstverlening

De beleidscyclus, in samenhang met de vier verbeterdoelen, stelt actie boven plannen. Dat kan niet zonder een zesde zintuig voor nieuwe dienstverlening te ontwikkelen. We moeten de draai maken bij onze dienstbaarheid aan de behartiging van de belangen in de fysieke leefomgeving. Die dienstverlening onder de Omgevingswet staat op vier pijlers:

1. Open staan voor particulier initiatief!

De gemeente straalt uit dat zij open staat voor particulier initiatief, maar ook dat zij verwacht dat die initiatieven worden ontplooid. Die open houding ondersteunen ze door het inrichten van de omgevingstafel. Daarmee bedoelen we het overlegproces met bestuurlijke partners, ketenpartners en belanghebbenden over het voorliggende initiatief. Dit vooroverleg speelt zich af voordat de formele vergunningaanvraag wordt ingediend door de initiatiefnemer, en de afhandeltijd van 8 weken gaat lopen.

Van overheidsparticipatie naar inwonerparticipatie.



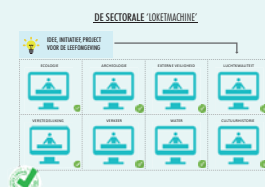
'De Omgevingswet **geeft ruimte** aan initiatieven uit de samenleving...

en verwacht dat de samenleving die **ruimte neemt**.'

2. Niet afvinken, maar afwegen

Samenhang in ruimtelijke vraagstukken vraagt om samenhang in de aanpak. Dit betekent dat we alle relevante aspecten van een project in hun onderlinge samenhang bekijken, waarbij de insteek is 'ja, mits'. Gestreefd wordt naar optimalisatie van het initiatief, zodat eventuele belemmeringen vroegtijdig worden opgespoord en door onderling overleg zo mogelijk worden weggenomen.

De sectorale 'loketmachine'



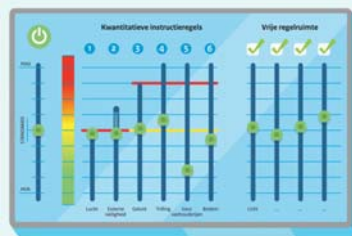
De integrale 'ja, mits-conferentie'



3. Het verschil durven maken

Via het omgevingsplan mag de raad keuzes maken over de mate waarin milieubelasting wordt tegengegaan. Dat is niet onbepaald. De minimale eisen van veilig en gezond dienen in acht te worden genomen.

Een bevoegdheid hebben houdt ook een verantwoordelijkheid in.



4. Participatie

Zowel raad als college zetten participatie in om tot betere besluiten te komen. Voor het college bestaat dit uit het instrueren van initiatiefnemers die zijn aangewezen op een afwijkingsprocedure om omgevingsvergunning te krijgen. Voor de raad is participatie een middel om zijn volksvertegenwoordigende taak te vervullen. De wijze waarop participatie plaatsvindt is geheel vormvrij.



Doel 1
Draagvlak



Doel 2
Verrijking



Doel 3
Verstandhouding

Gebiedsontwikkeling en de beleidscyclus

Tot zover de theorie. Wat betekent dit voor ontwikkelingen in de praktijk? Hoe past onze klassieke, lineaire gebiedsontwikkeling in dit cyclische proces?

Klassieke gebiedsontwikkeling gaat uit van een projectmatige, grootschalige aanpak met een definitief eindbeeld. Er is een initiatief, we onderzoeken de haalbaarheid, maken een ontwerp, gieten dit in een bestemmingsplan en verlenen op basis daarvan de benodigde vergunningen. Een lineair proces.

Klassieke, lineaire gebiedsontwikkeling

Bij de klassieke werkwijze reguleert het bestemmingsplan (en straks het omgevingsplan) zowel de ontwikkeling als het beheer naderhand, met een aantal nadelen:

- Onderzoeken moeten uitgaan van een worst-case; dat wat planologisch maximaal mogelijk is. Daarmee strekt het onderzoek vaak verder dan noodzakelijk.
- De houdbaarheid van onderzoeken verloopt. Een lineair proces waarbij de gehele planvorming vooraf plaatsvindt, kan van lange duur zijn. Daarmee kunnen onderzoeken (zoals bijvoorbeeld ecologie en AERIUS) verouderd raken en niet meer bruikbaar zijn op het moment van vaststelling.
- De gemeenteraad is een onregisseerbare actor aan het einde in het proces.
- Het bestemmingsplan heeft een statisch karakter. Bij nieuwe inzichten betekent dit dat aanpassing van het plan noodzakelijk kan zijn.

Er zijn ook voordelen te noemen voor deze werkwijze. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente niet de ontwikkelende partij is. Dan kan het voor een ontwikkelaar als risicodrager aantrekkelijk zijn om de planologische titel volledig te hebben geborgd voordat hij over gaat tot realisatie. Daarnaast kan het voor een ontwikkelaar ook interessant zijn om samen met de gemeente een organisch proces aan te gaan. Dit vraagt onderling vertrouwen en samenwerking en een gemeente die werkt op basis van de vier pijlers van dienstverlening.

Organische, cyclische gebiedsontwikkeling

Maar wat als we ook bij het proces van gebiedsontwikkeling de beleidscyclus, de verbeterdoelen en de pijlers van dienstverlening het fundament laten vormen? Dan kan dit leiden tot een meer organische gebiedsontwikkeling. Op die manier ontstaat een procesmatige aanpak met een open-einde karakter, met ruimte voor (kleinschalige) initiatieven van partijen. De overheid heeft in dit proces een faciliterende rol. Organische gebiedsontwikkeling sluit wat vorm en inhoud betreft goed aan bij de geest van de Omgevingswet.

Wat als we ook bij het proces van gebiedsontwikkeling de beleidscyclus, de verbeterdoelen en de pijlers van dienstverlening centraal zetten? Dan leidt tot een meer organische gebiedsontwikkeling!

Bij een meer organisch proces ontrafelen we ontwikkeling en beheer. Past een initiatief niet binnen het omgevingsplan? Dan onderzoeken we of hiervan afgeweken kan worden. De raad bepaalt met de omgevingsvisie de ruimte en richting en dient deze in het kader van de beleidscyclus actueel te houden. Daarbij kan de raad inspelen op nieuwe inzichten en wensen uit de maatschappij. Binnen de kaders van de omgevingsvisie kan het college van B&W afwijken van het omgevingsplan.

Omgevingswetinstrumenten voor gebiedsontwikkeling

De Omgevingswet geeft het college van B&W twee instrumenten die bij gebiedsontwikkeling van pas komen:

- de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)
- het programma

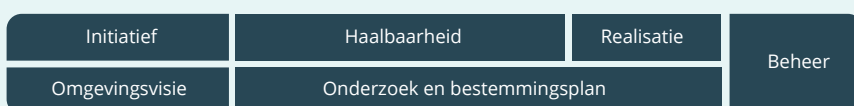
De bopa is interessant omdat dit instrument de afwijking van het (tijdelijke) omgevingsplan toestaat zonder voorafgaande instemming van de raad. De bopa is dus een collegebevoegdheid, die het afwijken van het omgevingsplan tot een uitvoeringsaspect maakt.⁷

Het instrument programma geeft het college van B&W een extra handvat in deze uitvoerende rol. Er is veel voor te zeggen om de realisatie van een gebiedsproject als een programma op te pakken. Op basis van de Omgevingswet (art 3.5 Ow) bevat een programma voor één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

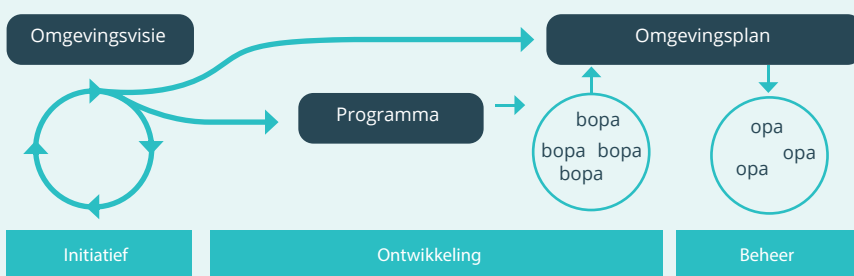
- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan;
- b. maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Het programma biedt de mogelijkheid om binnen de kaders van de omgevingsvisie een initiatief nader uit te werken. Uitgangspunten en de koers van de ontwikkeling kunnen op deze wijze met elkaar in samenhang worden gebracht. Dit geeft een fundering voor de verschillende bopa's die tijdens de realisatie van de ontwikkeling verleend moeten worden. Er ontstaat er een organisch en flexibel realisatieproces, door alleen voor het betreffende gebiedsdeel of onderdeel een vergunningsprocedure te doorlopen (met bijbehorende onderzoeken). Hierbij kan altijd ingespeeld worden op de meest recente maatschappelijke ontwikkelingen of nieuwe inzichten.

Lineaire gebiedsontwikkeling



Organische gebiedsontwikkeling



⁷ De raad kan zichzelf in bepaalde, vooraf aan te wijzen gevallen, het recht van bindend adviseur toedelen.

De initiatieffase van de beleidscyclus

De initiatieffase wordt steeds belangrijker. Hier leggen we de basis voor een goed resultaat. Het brengt ons terug bij de 'theorie' uit het eerste deel van deze notitie. Tijdens deze fase is er ruimte om met de beleidscyclus kaders aan te passen en speelt participatie een belangrijke rol.

Uitgangspunten worden integraal bepaald en niet afgevinkt per sector. De gemeente staat open voor initiatieven en durft het verschil te maken. Dit vraagt lef, vertrouwen en openheid.

Kiezen voor een bopa of wijziging omgevingsplan?

Of een bopa bruikbaar is, is casusafhankelijk. Niet alles is mogelijk met een bopa. Een voorbeeld hiervan is 'rood voor rood'. Wanneer het niet wenselijk is dat bestaande planregels en planologische mogelijkheden blijven bestaan na de gewenste rode ontwikkeling vraagt dit om een wijziging op het omgevingsplan.

Bij (grote) ontwikkelingen zijn er meer dan alleen juridische afwegingen. Deze afweging zal in de praktijk om meer nuances vragen, en zal soms verschillend zijn voor gemeente en ontwikkelaar. Wie is risicodrager? Kan er een middenweg gevonden worden? De praktijk zal het ons leren. Het belangrijkste is dat dit een bewuste afweging wordt en dat er niet standaard wordt gegrepen naar de klassieke werkwijze 'omdat we het nou eenmaal zo altijd doen'. Kom in beweging en maak de draai!

Het voeren van veel verschillende wijzigingsprocedures naast elkaar vraagt stevige regie vanuit de gemeente. Hoe behoud je als gemeente hierin het overzicht?

Samenloop plannen in één omgevingsplan

We hebben straks één omgevingsplan. Alle wijzigingen vinden plaats in ditzelfde plan. Wijzigingsprocedures lopen parallel en afstemming is noodzakelijk voordat zo'n procedure leidt tot een aanpassing van het omgevingsplan. Het voeren van veel verschillende wijzigingsprocedures naast elkaar vraagt stevige regie vanuit de gemeente. Hoe behoud je als gemeente hierin het overzicht?

Dit kan door (daar waar mogelijk) ontwikkeling en beheer te scheiden. Het omgevingsplan kunnen we beschouwen als een dynamisch instrument voor beheer. Gebruik daarbij de volgende mogelijkheden:

1. Kies voor binnenplanse ruimte voor ontwikkelingen die wenselijk zijn. Overweeg hierbij ook goed wat vergunningsvrij of met een melding kan en zorg voor heldere afwegingskaders indien er een vergunning nodig is. Wees helder en voorspelbaar.
2. Maak gebruik van de bopa. Laat dit het uitgangspunt zijn bij (kleine) ontwikkelingen. Een klantvriendelijke oplossing met een korte proceduretijd. Ook bij kleine ontwikkelingen is de initiatieffase belangrijk. [Hier](#) lees je er meer over.
3. Maak bewust de afweging om voor een wijziging van het omgevingsplan te gaan. Vervang hier niet automatisch de bestemmingsplanprocedure door een wijzigingsprocedure.
4. Discipline in de beleidscyclus: zorg dat het omgevingsplan actueel blijft en verwerk regelmatig de verleende bopa's. Neem de verleende bopa's ook mee bij de evaluatie in de beleidscyclus. Weeg telkens weer af welke ruimte je binnenplans mogelijk wilt maken (bijvoorbeeld omdat een bepaalde bopa in de praktijk altijd wordt verleend).

5. Zorg ervoor dat je bij het verlenen van een bopa bepaalt hoe deze uiteindelijk verwerkt wordt in het omgevingsplan. Zijn er bestaande regels (met een werkingsgebied op een andere plek) voor de desbetreffende activiteit die je aan kunt houden? Overweeg dan of deze zijn toe te passen bij het verwerken van de bopa in het omgevingsplan.

Gebiedsontwikkeling en de Omgevingswet; een kwestie van de draai maken

Hoe maak je ontwikkelingen mogelijk onder de Omgevingswet? Dat kan door de beleidscyclus centraal te stellen in het werken met de Omgevingswet én in plannen voor gebiedsontwikkeling. Dit vraagt discipline om alle benodigde stappen in de beleidscyclus te zetten. Zo maak je de draai!

Wil je meer weten? Kijk op www.bugelhajema.nl of volg onze cursus [Gebiedsontwikkeling onder de Omgevingswet](#)

BügelHajema Adviseurs

Bij BügelHajema werken we aan en met onze ruimtelijke leefomgeving, bijvoorbeeld met omgevingsvisies, ruimtelijke plannen, stedenbouwkundige ontwerpen of juridische ondersteuning. Adviezen en projecten die allemaal bijdragen aan een optimale leefomgeving. Dat doen we met betrokkenheid en gedrevenheid.

Bij BügelHajema helpen we overheden, ontwikkelaars en particulieren met thema's rondom de Omgevingswet, ruimtelijke ontwikkeling, ontwerp en duurzaamheid. Daarvoor staan ervaren allround collega's klaar die kennis hebben op het gebied van projectleiding, advies en begeleiding. Maar onze teams zijn niet compleet zonder specialisten die alles weten over bijvoorbeeld ecologie, stedenbouwkundig ontwerp, landschappelijke inpassing of verkeer en geluid. Met als doel? Nederland nóg mooier, veiliger en leefbaarder te maken.



[Agneta Flaming](#)

Agneta is adviseur en projectleider gebiedsontwikkeling. Met ruime werkervaring bij diverse gemeenten is ze vertrouwd met de politieke arena en de gemeentelijke werkwijze. Ze kan terugvallen op een brede kennis op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Agneta is, met de komst van de Omgevingswet, als projectleider betrokken bij het maken van omgevingsplannen, de implementatie van de plansoftware en hoe de omgevingsinstrumenten landen in het DSO.



[Jan Oosterkamp](#)

Jan is jurist omgevingsrecht en beschikt over een zeer gedegen theoretische kennis van het ruimtelijke bestuursrecht. Hij is een absolute expert in de Omgevingswet, en treedt op als spreker en gespreksleider bij bijvoorbeeld gemeenteraden, om hen bij te praten over de Omgevingswet. Hij weet zijn kennis praktisch in te zetten bij de complexe ruimtelijke vraagstukken en legt op succesvolle wijze de koppeling tussen proces en product.