

Van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'

Bijlages



Auteur: D. S. Vonk, 2059591

Afstudeerorganisatie: gemeente Roosendaal

Afstudeerbegeleider: de heer mr. M. A. B. Kools

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Eerste begeleider: mevrouw mr. M. J. van Loon

Tweede begeleider: de heer mr. drs. R. Ritzen

Plaats: Roosendaal

Versijning: 9 januari 2018

Van 'ruimtelijke ordening' naar 'fysieke leefomgeving'

Bijlages

Auteur: D. S. Vonk, 2059591

Afstudeerorganisatie: gemeente Roosendaal

Afstudeerbegeleider: de heer mr. M. A. B. Kools

Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Eerste begeleider: mevrouw mr. M. J. van Loon

Tweede begeleider: de heer mr. drs. R. Ritzen

Plaats: Roosendaal

Versijning: 9 januari 2018

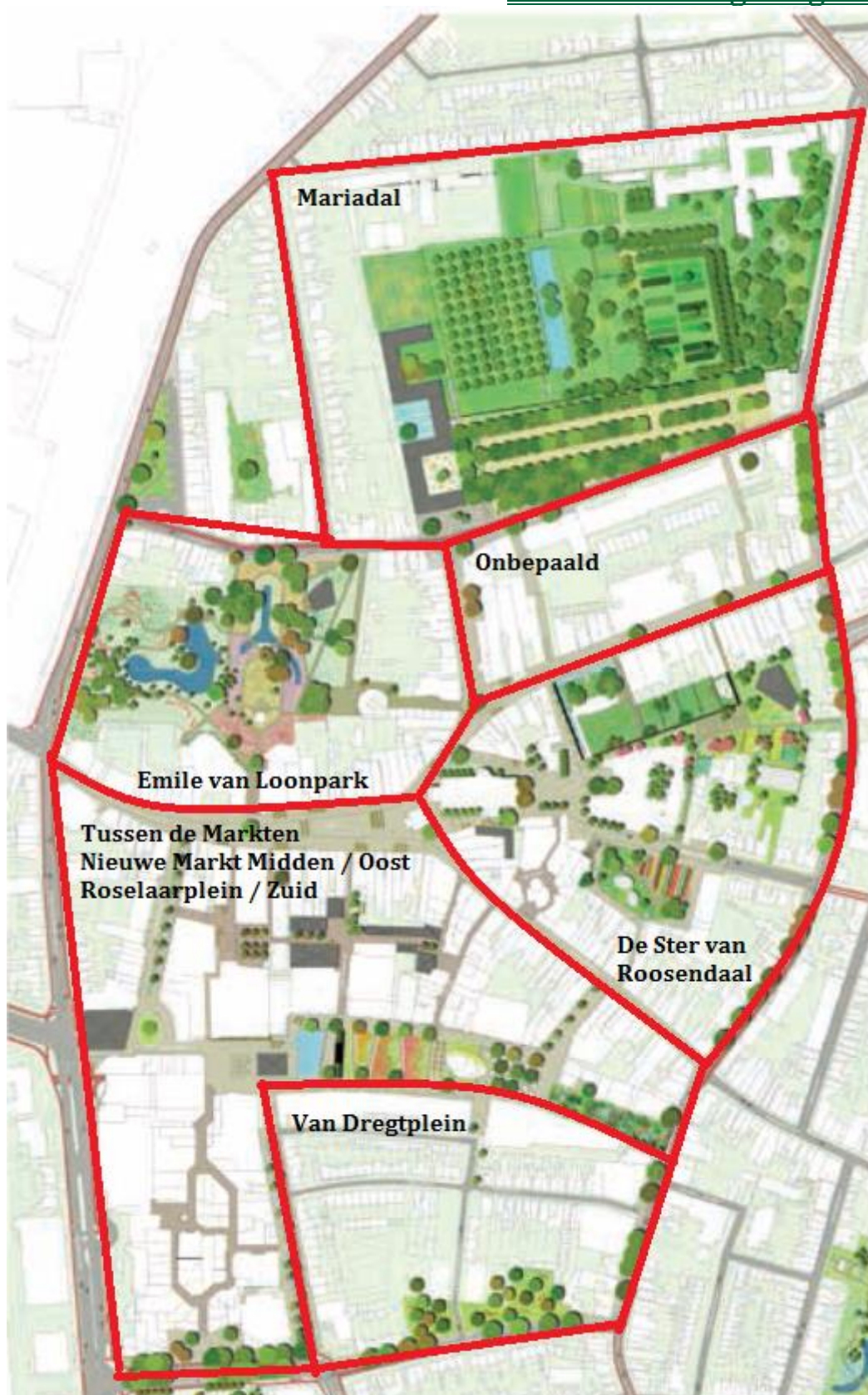
Overzicht

Bijlage A:	Gebiedsindeling omgevingsplan
Bijlage B:	Interview met dhr. Meerts, gemeente Venlo, d.d. 10 oktober 2017
Bijlage C:	Interview met mw. Steenbakkers, gemeente Gooise Meren, d.d. 13 oktober 2017
Bijlage D:	Interview met dhr. Oude Avenhuis en dhr. Van Uum, gemeente Oldenzaal, d.d. 16 oktober 2017
Bijlage E:	Interview met dhr. Koning, gemeente Breda, d.d. 11 oktober 2017
Bijlage F:	Interview met mw. Remijn, gemeente Breda, d.d. 27 oktober 2017
Bijlage G:	Interview met dhr. Van Snellenberg, gemeente Enschede, d.d. 8 november 2017

Afkorting

AMvB – Algemene maatregel van bestuur
AZC – Asielzoekerscentrum
APV – Algemene plaatselijke verordening
Chw – Crisis- en herstelwet
DSO – Digitaal Stelsel Omgevingwet
GGD – Gemeentelijke gezondheidsdienst
VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeentes
Wro – Wet ruimtelijke ordening

Bijlage A
Gebiedsindeling Omgevingsplan



Interview met dhr. Meerts, gemeente Venlo, d.d. 10 oktober 2017

Omgevingswet algemeen

Hoe ervaart u de Omgevingswet? Wat zijn de plus- en minpunten van de Omgevingswet?

Mijn standpunt over de Omgevingswet is dat het een prima ontwikkeling is, omdat het een soort integratie is van allerlei regelingen in één wet. Dat maakt het overzichtelijker en ook inzichtelijker. De bedoeling van de wet, dus die verbeterdoelen, daar kan je bijna niet op tegen zijn. Hoe dit dan uiteindelijk vertaald gaat worden en zijn uitwerking zal krijgen in de praktijk, dat is dan weer een vraag twee. Maar met de intentie en de bedoelingen van de wet daar kan ik volledig mee leven, daar sta ik volledig achter. Omdat ik hier «gemeente Venlo» toch al wel wat jaren werkzaam ben op het gebied van ruimtelijke ordening en de ingewikkeldheden en complexiteit van de ruimtelijke ordening, die sluit ik niet uit. Er zijn zoveel regelingen en zoveel wetten en zaken waar je rekening mee moet houden, dat het bijna ondoenlijk is om daar aan uit te komen. Met name voor de burger is het niet te bevatten, maar ook voor juristen wordt het steeds moeilijker om te begrijpen en te kunnen uitleggen. Waardoor ook hele goeie en mooie initiatieven vaak geen doorgang kunnen vinden, want je stuit altijd wel op een regeling waardoor het net niet kan.

Vind u dat het proces goed verloopt en iedereen goed op de hoogte is van de Omgevingswet?

Ja, dat vind ik wel. Iedereen is op de hoogte. We hebben het breed aangepakt. Maar het proces duurt erg lang. Je ziet dat je mensen benadert en mensen spreekt, dat kan één op één zijn, maar ook in integrale sessies, en vervolgens duurt het vier, vijf, zes maanden, voordat je een vervolgspraak en vervolgaanpak hebt. Dat is helaas niet te voorkomen, want het is een proces dat heel lang duurt. Maar we hebben wel breed integraal ambtelijk iedereen benaderd. Dus je zit ook met mensen aan tafel, die normaal gesproken niet aan tafel zit. Bijvoorbeeld voor duurzaamheid, of voor veiligheid, maar ook voor gezondheid.

Venlo is een van de gemeentes die dit vroeg heeft opgepakt, terwijl andere gemeentes nog wat afwachtend zijn. Wat is uw mening hierover?

Er komt heel wat bij kijken en we zijn blij dat we er op tijd mee begonnen zijn. Ondertussen loopt er ook nog een implementatietraject van de nieuwe wet hier, daar kunnen we onze ervaring van het experiment heel goed gebruiken. Wat komt er allemaal op ons af? Wat betekent dat allemaal? Wordt het allemaal anders dan die wet beoogt? Die ervaringen doen we nu al op en als je dadelijk nog moet beginnen, dan loop je misschien achter de feiten aan. Bovendien zijn we intern met allerlei nieuwe ontwikkelingstrajecten bezig over dienstverlening en besturingsfilosofie van de organisatie. Je ziet dat al die elementen bij elkaar passen. Het is toch een andere manier van werken. Meer van buiten naar binnen, en van dat soort kringen. Op die manier zie je wel een koppeling tussen die Omgevingswet en ons omgevingsplan met de overkoepelende organisatieontwikkelingen. En dat is natuurlijk wel goed om dat nu te doen en niet over een aantal jaar.

Participatie

Hoe zorgt de gemeente er voor dat burgers worden geïnformeerd en betrokken bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

We zijn er al een tijdje mee bezig, maar de betrokkenheid van de burger is nog een beetje een ondergeschoven kindje. We zijn vooral nog als gemeente zelf ermee bezig. Wat we wel hebben gedaan, is een stakeholders analyse. Dus we hebben in beeld gebracht wie de belangrijkste partijen en belangenorganisaties zijn, die ook iets moeten vinden over dat omgevingsplan. Die stakeholdersanalyse is zo opgezet, dat we per organisatie in beeld hebben gebracht of we die nu al moeten benaderen of pas later. En met de vraag of we die echt laten meedenken over het plan of enkel informeren. Wat we nu doen is vooral bilateraal overleggen met de woningcorporaties bijvoorbeeld, met de provincie, met het waterschap, maar ook met de veiligheidsregio en met de wijkraden. De wijkraden in de gemeente zijn ook al actief geïnformeerd en die gaan we nu ook benaderen, wat vinden jullie daarvan, wat zijn jullie knelpunten, wat zijn jullie ervaringen, of wat willen jullie per se geregeld hebben in dat omgevingsplan en wat niet.

Is de nieuwe manier van werken daadwerkelijk uitnodigend voor burgers en ondernemers?

Deels wel, dat zal nog niet in de volle omvang zijn, zoals we misschien hopen of denken. Wij proberen wel met ons omgevingsplan, zeker voor een aantal locaties, uitnodigend te gaan werken. Dus in ieder geval niet alles van te voren vastleggen, maar kaders geven en dan kijken in hoeverre initiatieven binnen die kaders kunnen landen. Dat zal niet overal zo zijn, of in elk gebied, maar dat kan ook niet. Het zal dus echt maatwerk zijn.

Hoe wilt de gemeente optreden als er (achteraf) een conflict ontstaat tussen burger(s) en initiatiefnemer(s)?

Als een initiatief binnen een kader past dan zou het initiatief in principe kunnen. In de kaders, die we nu heel grof geformuleerd hebben, staat ook dat we de initiatiefnemer willen verplichten om het dialoog met de buurt aan te gaan. We verlangen van een initiatiefnemer dat hij het gesprek aangaat met de omgeving en kijkt wat hun belangen zijn. Dat betekent niet dat de initiatiefnemer daar per se in mee moet gaan, maar hij moet er wel rekening mee houden en uitleggen geven als hij deze belangen niet meeneemt of er niet bij betreft. In plaats van achteraf, waarbij de gemeente die afweging moet gaan maken, want dan krijg je de situatie dat burgers vaak denken dat het al besloten is of het al vastligt. Dus we willen dat kantelen door de initiatiefnemer te verplichten dat aan de voorkant af te stemmen met de buurt. Op die manier worden de belangen van de buurt, van de omgeving, eigenlijk al heel vroeg bij het initiatief betrokken en kun je vaak het initiatief heel simpel aanpassen waardoor je recht doet aan die belangen.

Opstellen omgevingsplan

Wat waren de knelpunten bij het opstellen van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte?

Als je praat over dat uitnodigend werken, dan is het knelpunt vooral: hoe formuleer je die kaders zo goed mogelijk en zo concreet mogelijk zodat je daarmee uit de voeten kan. Een knelpunt waar we tegen aanlopen in de aanpak, zoals we het nu hebben gedaan, is dat we vooral zien dat iedereen er iets van vindt. Ambtelijk en ook bestuurlijk. Je moet voorkomen dat je die kaders zodanig ruim, omvangrijk en uitgebreid gaat opstellen dat je het alsnog aan het dichttimmeren bent. We doen net alsof we heel flexibel en uitnodigend zijn, maar vervolgens heb je daar drie pagina's kader, waardoor je de zaak toch wat dichtgetimmerd hebt en dat noem ik dus niet meer uitnodigend.

Hoe bieden jullie rechtszekerheid in verband met het ruim opzetten van het plan?

Het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. We hebben toevallig morgen een overleg met de raads werkgroep en daar zie je dat ook weer terug. Die vindt flexibel zijn en loslaten prima, minder regels is allemaal prima. Maar zodra je dat laat zien hoe het er dan uit ziet en hoe we kunnen dat gaan doen, dan zie je toch wel wat terugtrekkende bewegingen in diezelfde raads werkgroep. Ze willen toch meer grip houden op de situatie. Dus dat zien we wel als een knelpunt en als dilemma. We zoeken naar het evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit, maar het is nog de vraag waar we dan uitkomen. We zitten nog in het proces om daar gestalte aan te geven. En het zal misschien niet zo flexibel zijn, als we in het begin dachten, maar toch proberen we wel meer flexibiliteit te bieden dan in het bestemmingsplan.

Hoe gaat deze flexibiliteit zich uiten?

Dat zal zich vooral gaan uiten in een gebiedsgerichte aanpak voor het omgevingsplan van Venlo. Wij zullen niet meer op perceelniveau alles bestemmen. Met name ook in het openbaar gebied zullen we niet meer al die groenstrookjes en die wegen bestemmen, waardoor je een soort van uitwisseling van functies kunt krijgen. Dus een groenstrook kan ook een parkeerstrook worden, maar een stukje weg kan eventueel omgezet worden naar groen. Daar creëren we al een stukje flexibiliteit mee. We hebben zelf een aantal ontwikkellocaties geïnventariseerd. Dat zijn locaties waar sprake is van leegstand, van verloedering, en daarvan hebben we gezegd: we gaan kijken of we via zo'n uitnodigend kader nieuwe initiatieven, nieuwe ontwikkelingen mogelijk kunnen maken. Dat is ook een bepaalde mate van flexibiliteit. Dat zijn twee voorbeelden op welke wijze wij dat willen realiseren.

Op welke manier is er gebruik gemaakt van het verbrede begrip fysieke leefomgeving ten opzichte van ruimtelijke ordening?

Daar doen we iets mee, doordat we alle verordeningen van de gemeente Venlo hebben geïnventariseerd en hebben gekeken staan daar regels in die met de leefomgeving te maken hebben. Dat hebben we in beeld gebracht en die gaan we dus ook verwerken in dat omgevingsplan. Je praat dan bijvoorbeeld over onderdelen uit de APV, over het stallen van fietsen bij stations, over het plaatsen en parkeren van grote voertuigen, zoals campers en vrachtwagens, langs de openbare weg en over ligplaatsen bij de haven in Venlo. Dat soort zaken, maar ook over inritten en het kappen van bomen. Dat zijn allemaal onderdelen uit die verordeningen, die we gaan opnemen in ons omgevingsplan.

Denk dat u dat ook helpt met meer duidelijkheid geven voor de burger?

Ik denk het wel, want we streven er toch heel uitdrukkelijk naar om één omgevingsplan te maken met daarin in principe alle regels over leefomgeving. Dus dat de burger maar op één plek hoeft te kijken. Of dat allemaal duidelijker wordt, dat is nog maar een beetje de vraag. Het streven en de bedoeling is er wel. Je hoeft niet meer in verschillende bestemmingsplannen of verordeningen te kijken, je kan nu naar één document. Als het dadelijk goed digitaal besloten gaat worden, zou dat voor de burger eenvoudiger en makkelijker moeten worden.

U geeft aan een digitaal systeem te gaan gebruiken. Heeft u al een digitaal systeem hiervoor, of gaat u het oude systeem gebruiken?

Voor ons omgevingsplan gaan we nu in eerste instantie nog gebruik maken van ruimtelijkeplannen.nl. Dus we hebben geen eigen viewer of een eigen systeem bedacht. Er zijn een paar gemeentes die daar al wel mee bezig zijn. Maar wij zijn bang dat als we zo'n systeem nu gaan ontwikkelen en gaan uitvoeren, dadelijk dat nieuwe digitale stelsel komt en het niet in elkaar past. Dan heb je daar weer een probleem, dus we hebben er op dit moment voor gekozen om dat niet te doen.

Welke keuzes zijn er gemaakt om regelingen en/of verordeningen wel of niet op te nemen om het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Wij hebben dit gelijk vanaf het begin af aangedaan. De inventarisatie is al uitgevoerd. Dus we zijn de verdieping ingegaan in de zin van: dit zijn de verordeningen waar regels over de leefomgeving in staan en dat nemen we wel mee, dat niet, daar moeten we nog een discussie over voeren. Dus dat hebben we wel in beeld gebracht. Wij doen dit zo vroeg mogelijk, zodat het integrale karakter van de omgevingsplan naar voren komt.

Advies

Welk advies zou u de gemeente Roosendaal willen geven met betrekking tot het opstellen van het omgevingsplan?

Het eerste advies: ga vooral aan de slag. Ga er echt aan beginnen, stel het niet uit nu dat de omgevingswet is uitgesteld. Denk vooral goed na over het proces. Hoe je het wilt vorm geven en betrek daar ook iedereen bij. Niet alleen intern, maar ook de binnenstad zelf en alles wat daar een rol in speelt. Dus de bedrijven, winkeliers, burgers, woningcorporaties. En doe dit zo vroeg mogelijk. Ik merk zelf dat wij het proces in het begin te zeer intern gericht hebben aangepakt, dus doe het vooral open en ga niet van te voren al dingen vastleggen en regelen. Wat wij verder wel gedaan hebben, is de Raad heel vroeg betrekken bij dit proces, via een raads werkgroep, daar zitten alle fracties in. Zodat je een beeld krijgt hoe zij daar tegen aankijken, want uiteindelijk beslist de gemeenteraad over het omgevingsplan. Dus ik zou ook Roosendaal adviseren om de Raad op een of andere manier daarbij te betrekken.

Verder wens ik ze veel succes.

Bijlage C

Interview met mw. Steenbakkers, gemeente Gooise Meren,
d.d. 13 oktober 2017

Ik wil wel voorop stellen dat de gemeente Gooise Meren is ontstaan uit een fusie in januari 2016. En sinds die tijd heeft het werken met de Omgevingswet wel een hele poos stilgelegen. De fusie heeft wat roet in het eten gegooit. Mensen moeten hun nieuwe positie zien te vinden. Er verandert veel organisatorisch, dus er is veel interne onrust. En dit heeft niks met de Omgevingswet te maken, maar het beïnvloedt wel het proces.

Omgevingswet algemeen

Hoe ervaart u de Omgevingswet? Wat zijn de plus- en minpunten van de Omgevingswet?

Over het algemeen vind ik het wel een pluspunt, in de zin van het vloeit voort uit datgene wat je ziet gebeuren in de maatschappij, namelijk de verhorizontalisering van de relaties. Dat de overheid niet dingen wettelijk gaat voorschrijven van zo moet je het doen, maar dat burgers en belanghebbenden meer ruimte krijgen om zelf ook invulling te geven en in goed overleg met de overheid tot iets komen. Het is meer dat je op gelijkwaardige voet staat met de overheid. Een minpunt van de wet is dat het nog wel een heel zoekproces voor de digitale ontsluiting. Dat is nog echt wel een probleem.

Wat vind u van de uitstel van de Omgevingswet?

Het is fijn in verband met de fusie, zodat we rustig kunnen kijken wat we allemaal willen. Maar het liefst wil ik gewoon verder gaan. De oplevering van een omgevingsplan moet in 2019 plaatsvinden. Juli 2019. Die datum is niet verplaatst. En een omgevingsvisie moet in vijf jaar, 2024, dus dan moet je toch een omgevingsvisie hebben. Het lijkt uitgesteld, maar dat is het niet. Die wet, voordat die in werking treedt, die datum is opgeschort naar 1 januari 2021, maar de rest is niet opgeschoven.

U gaf aan dat het digitaal stelsel een minpunt is van de Omgevingswet. Werkt gemeente Gooise Meren nog met het oude digitale stelsel, totdat het nieuwe digitaal stelsel er is?

Ja, we werken momenteel nog met ruimtelijkeplannen.nl. Eigenlijk willen we nu wachten totdat het stelsel er is. In eerste instantie wilden we wel een viewer gaan aanschaffen, maar we liepen we tegen de problemen aan dat het natuurlijk een niet geautoriseerde viewer is die je dan gaat gebruiken. Er moet aan een aantal eisen worden voldaan. Hoe kan je goed borgen dat dit juridische gewoon oké is. Qua raadpleegbaarheid zijn er verschillende aspecten genoemd in een werkafspraak, betrouwbaarheid, authenticiteit, etc dat soort aspecten allemaal en dat is heel lastig op dit moment. Men is nog volop bezig met de ontwikkeling van het digitaal stelsel, dus is besloten om een stap terug te doen.

Participatie

Hoe zorgt de gemeente er voor dat burgers worden geïnformeerd en betrokken bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Dat moet allemaal nog gebeuren. We willen ze «de burgers» erbij betrekken door in een zo vroeg mogelijk stadium bekendheid te geven aan waar we mee bezig zijn, voordat we alles gaan invullen. We willen werken met een kernpanel en al onze ideeën in een heel vroeg stadium bij ze «burgers» neer te leggen en in kleine subgroepjes in gesprek gaan over wat de mensen zelf willen. De inspraak wordt veel intensiever dan voorgaand met de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor bestemmingsplannen. Daar was enkel de mogelijkheid zienswijze te krijgen na een voorontwerp en dat willen we in feite omdraaien. Het is goed dat mensen meer serieus worden genomen, want het gaat toch om hun omgeving. Het kan vanuit de gemeente allemaal goed bedacht worden, maar als dat op straat anders ervaren wordt en men daar niet gelukkig mee is, voor wie doe je het dan? Dan ben je verkeerd bezig. Je kan het nooit iedereen naar zijn zin maken, maar de grootste groep moet zich toch wel happy voelen. Wij kunnen niet alles bedenken, dat is onmogelijk. Er zijn mensen die hier in het dorp wonen die hele goede ideeën hebben en daar moet je gebruik van maken. Kennis moet je delen.

Is de nieuwe manier van werken daadwerkelijk uitnodigend voor burgers en ondernemers om initiatieven aan te dragen?

Ja, dat hoop ik wel, want anders dan slaat de Omgevingswet toch een beetje de plank mis. Je hoopt meer ruimte te geven voor nieuwe ontwikkelingen waar het mogelijk is, want op sommige plekken is dit maar beperkt mogelijk. Als ik kijk naar Bussum bijvoorbeeld, we hebben twee beschermde dorpsgezichten dus daar wil je niet zoveel vrijheid geven. Die gebieden wil je zoveel mogelijk conserveren en zo goed mogelijk behouden voor de volgende generaties. Dus daar waar het mogelijk is, moeten we de ruimte bieden en wat breder bestemmen.

Heeft gemeente Bussum al een idee hoe ze dit willen doen? Willen ze dat de initiatiefnemer de burger erbij betreft of zal de gemeente dit zelf doen?

Dat zal per locatie verschillen. Ik denk op locaties waar het kan, waar een beetje verrommeling is, dat je daar al in een vroeg stadium een prijsaanvraag wilt uitschrijven om te zien wat er kan die plek. Maar op sommige plekken breed en globaal bestemmen en kijken met welke initiatieven iemand komt hier uit de Gooise Meren of omgeving. We zitten momenteel met een scheve verdeling qua wonen en werken, dus het zou ook mooi zijn als er misschien meer werkgelegenheid zou komen. Veel mensen reizen naar buiten, naar Amsterdam of naar de omgeving van Utrecht.

Hoe denken jullie de rechtszekerheid te gaan bieden aan de burger? Hoe wilt de gemeente optreden als er (achteraf) een conflict ontstaat tussen burger(s) en initiatiefnemer(s)?

Naarden en IJmuiden zijn vestigingssteden, dus dat is allemaal behoorlijk beschermd. Daar zit het wel goed met die rechtszekerheid. Daar gaan we ook niet veel globaal bestemmen, dus daar zit het wel prima mee. Op ander plekken waar we vrij globaal al waren of waar breder bestemd was, dat was eigenlijk tot nu toe al met die traditionele bestemmingsplannen natuurlijk een stuk schijnzekerheid. Heel vaak werden die dingen toch gewijzigd. Als iemand met een goed initiatief kwam, was men meteen bereid om het bestemmingsplan te wijzigen. Dus ja welke zekerheid had je dan? Geen dus. Het is goed als iedereen van te voren weet dat we hier globaal willen bestemmen en dat als het algemeen belang niet geschaad wordt, we bereid zijn om hier voor ieder initiatief open te staan wat past. Dat is al veel duidelijker. De rechtszekerheid ontstaat ook doordat je van te voren in discussie gaat met de burgers. Ze worden er dan al op gewezen dat in zo'n gebied meer mogelijk is. en dan ben je daar in een vroeg stadium heel open over.

Opstellen omgevingsplan

Wat waren de knelpunten bij het opstellen van bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

We zijn nog in de voorbereidende fase om te kijken wat de mogelijkheden zijn, dus nog niet met het daadwerkelijk opstellen van een plan. Sinds we gefuseerd zijn, proberen we het qua volgorde een beetje om te gooien. In de zin dat we eerst regionaal een omgevings- en toekomstbeeld willen gaan opstellen met regionale componenten, daaruit vloeit dan een lokale omgevingsvisie voort en dat we dan pas weer verder gaan met het omgevingsplan. Dus qua fusering loopt het eventjes vast en wordt alles doorgeschoven. Persoonlijk vind ik deze volgorde onnodig, voor mij hoeft het niet. Ik denk dat je prima een omgevingsplan kunt opstellen, zonder dat de lokale omgevingsvisie helemaal is vastgesteld door de Raad. Maar de politiek hier wil toch wel dat het «de omgevingsvisie» er is en verlangt toch die vastigheid. Wij hebben wel een visie, we hebben al een structuurvisie die begin 2014 is vastgesteld, dus die is nog vrij recent. Een omgevingsvisie is wel wat breder, maar een omgevingsplan wordt toch een dynamisch document. Dus ook al is die visie niet helemaal uitgekristalliseerd, je kan alsnog nog dingen toevoegen of wijzigen aan het omgevingsplan. En wie weet waar komt de burger nog mee? Wie weet heeft die een heel ander toekomstbeeld.

Op welke manier is er gebruik gemaakt van het verbrede begrip fysieke leefomgeving ten opzichte van ruimtelijke ordening?

Door aspecten toe te voegen die voorheen nooit aan de orde kwamen, bijvoorbeeld gezondheid. Dat moeten we toch duidelijk een plek geven. Of het begrip veiligheid. Het is breder dan puur externe veiligheid. Maar ook dat mensen zich in een prettige sociale omgeving bevinden en zich daar gelukkig voelen. Het gaat veel verder. En al die verordeningen die maar enigszins te maken hebben met fysieke leefomgeving die krijgen een plek. Dat was voorheen alleen puur ruimtelijke ordening. Stukken van de APV worden erin opgenomen, of wegsleepregelingen en het soort aspecten die toch duidelijk voortvloeien uit de fysieke leefomgeving worden meegenomen. Hierdoor worden de overleggen bij het opstellen van een plan ook breder. GGD, brandweer en omgevingsdienst worden meegenomen. En dat vind ik ook een goede ontwikkeling. Je moet het integraal aanpakken, samen afwegen en de verschillende scenario's schetsen. Wat betekent het als dit iets meer accent krijgt? Of dat? Het wordt echt een hele brede afweging.

Advies

Welk advies zou u de gemeente Roosendaal willen geven met betrekking tot het opstellen van het omgevingsplan?

Als de mogelijkheden voor flexibiliseren zijn geïnventariseerd, ben je al een heel eind. Iedere gemeente heeft natuurlijk zijn eigen problematiek. Burgerparticipatie staat hier «in Bussum» heel hoog in het vaandel. Dus wat dat betreft, wil het bestuur ook dat burgers gehoord worden en dat ze een stem krijgen als er iets gaat gebeuren.

Bijlage D

Interview met dhr Oude Avenhuis en dhr. Van Uum,
gemeente Oldenzaal, d.d. 16 oktober 2017

Omgevingswet algemeen

Hoe ervaart u de Omgevingswet? Wat zijn de plus- en minpunten van de Omgevingswet?

Oude Avenhuis: Een pluspunt is natuurlijk dat ze proberen om alles onder een wettelijk regime te brengen, waardoor je integrale dingen kunt afwegen. Een groot nadeel daarvan is dat je natuurlijk wel hele dikke boekwerken krijgt met regels waar je aan moet voldoen. Als ze dat goed digitaal kunnen maken en je kunt dan inzoomen op datgene wat je nodig hebt, dan kan het echt wel een grote verbetering zijn. Ze hebben de Omgevingswet zo geordend dat je alleen dat deel wat je nodig hebt naar voren haalt.

Van Uum: Het was als het ware een eyeopener toen we er mee bezig waren. Eerst had je normen, was het gewoon zwart op wit en kon je dingen kort omschrijven. Nu krijg je allemaal kwalitatieve omschrijvingen en dus in feite veel meer tekst, terwijl eigenlijk het doel was minder regelgeving. Dat is het nog steeds natuurlijk, maar je hebt meer tekst nodig om daar handen en voeten aan te geven.

Waarom heeft gemeente Oldenzaal dit zo vroeg opgepakt?

Oude Avenhuis: Soms is het ook toeval. We wilden een nieuwe structuurvisie maken en we hadden een aantal bureaus uitgenodigd van om te praten, want we wilden geen standaard structuurvisie, we wilden toch iets anders. Toen kwamen we uiteindelijk bij een bureau terecht, dat voor ons een hele nieuwe structuurvisie heeft gemaakt, gebaseerd op het gedachtegoed van de Omgevingswet. In die tijd kwamen er ook bijeenkomsten, waarin Monique Arnolds van het ministerie pleidooi hield voor de Omgevingswet en experimenten met de Omgevingswet. En toen dachten we: "hey, dat past naadloos in datgene wat wij met de structuurvisie willen, dus laten we ook maar beginnen en ervaring opdoen met het nieuwe werken.

Van Uum: Maar het is ook een toevallige samenloop van omstandigheden en je moet wat mensen daarbij betrekken die wel een beetje een open mind hebben. Dat verliep eigenlijk heel goed, want in 2010 hadden we ook nog mensen zitten die voor een nieuwe structuurvisie, eerst begonnen met al het beleid te verzamelen om daar een satéprikker door te doen en een verhaaltje bij willen te maken. Toen wij in 2012/2013 de kar samen zijn gaan trekken, hadden we zo iets van: "hoe vaak maak je een structuurvisie?" Dat doe je een keer in de 10, 20 jaar ofzo. Hoe zullen we dat eens aanpakken? Er waren heel veel bureaus die hadden werkhonger, dus hebben we een jaar lang gezegd als mensen zich melden "oké kom maar langs. Heb je een idee? Vertel het maar". Daar zijn we tot het volgende jaar mee bezig geweest. Ik denk dat we wel vier of vijf van die gesprekken hebben gehad en toen kwamen we uit tot de conclusie van "het moet echt anders". Het is niet meer een blauwdrukplanning, maar veel meer een andere houding. Daar hebben we dan een bureau bij gevonden en toen kregen we de wethouder mee. En de Raad mee. Toen is de structuurvisie in feite in 2014 vastgesteld en een maand later waren de verkiezingen. En is die structuurvisie ook in het nieuwe bestuursakkoord meegenomen. Zo heb je dan toevallig wat omstandigheden, waardoor het in een stroomversnelling komt.

Wat is uw reactie nu uw reactie op de uitstel van de Omgevingswet?

Oude Avenhuis: We gaan gewoon door. Toen wij met het experiment begonnen zou de wet nog in 2018 in werking treden. Nou ja, de politiek zei 2018 en de ambtenaren zeiden al van 2021, 2022, want 2018 is onhaalbaar. Dus wij hebben ons nooit vastgepind op 2018.

Van Uum: Je merkt gewoon, je moet niet naar het middel kijken, maar je moet kijken wat wil de maatschappij. De tijd dat je woonwijken en bedrijventerreinen had en alles mooi gescheiden was, die is voorbij. Dus je moet gewoon naar een nieuwe instrument toe, wat daar toch een passend antwoord op heeft. Dat is meer het gedachtegoed dan het uiteindelijke middel.

Momenteel is er nog geen digitaal stelsel. Wacht u hierop of heeft u een eigen digitaal stelsel?

Oude Avenhuis: Wij hebben een extern bureau dat ons helpt met het maken van het omgevingsplan, Tonnaer. Dat bureau heeft ook een eigen systeem ontwikkeld en daar gaan wij mee aan de slag, want wachten op het digitale stelsel van de Omgevingswet betekent wachten tot 2025/2026. Dus dat wordt het niet. Het is wel anders en op de meest onverwachte momenten kom je jezelf tegen. Loslaten is echt loslaten en het is dus ook op een andere manier tegen dingen, verzoeken en initiatieven, aankijken. Dat is voor ons ambtenaren wel eens lastig en dat is voor het college ook heel erg lastig.

Participatie

Hoe zorgt de gemeente ervoor dat burgers worden betrokken bij het opstellen van het plan?

Oude Avenhuis: We hebben in 2013 een nieuwe structuurvisie gemaakt en daar hebben wij ook uitgebreid participatieproces op los gelaten. In die structuurvisie zit al een beetje vinden wij- het gedachtegoed van de Omgevingswet. Dus voor de grote lijn van de stad hebben wij al een participatieproces gehad. We gaan nu een concept-omgevingsplan maken, maar dat is ook een heel ander plan dan het plan dat we tot dusver gehad hebben. Dus wij willen eerst goed afstemmen binnen onze eigen organisatie en met het bestuur, voordat wij daarmee naar buiten gaan, want wij vinden wel dat als je ergens mee naar buiten gaat dan moet het wel gedragen zijn vanuit de organisatie die je vertegenwoordigt. Niet alleen ambtelijk, maar ook bestuurlijk. Dus de burgerparticipatie moet nog plaatsvinden. Dat doen we op grond van het concept omgevingsplan.

Betrekt u ook al andere instanties/partijen bij de omgevingsplan, zoals de GGD?

Oude Avenhuis: Nee, wij vinden dat de andere rol en houding en gedrag dat is het belangrijkste en ook het moeilijkste, dus laten we daarmee beginnen. Flexibiliteit in het omgevingsplan, dus op een makkelijke manier mee kunnen werken aan die ontwikkelingen, vinden wij belangrijk. En aan die twee aspecten hebben wij onze handen vol genoeg. En al die andere elementen die er nog bij moeten, dat is iets van later.

Van Uum: Daar voeren wij wel een discussie over. Je hebt duurzaamheid, welstand, allemaal van dat soort thema's, hoe ga je er mee om? Ga je die allemaal in je omgevingsplan proppen? Dan ben je weer in feite binnen je plan bezig met afweging. Of heb je zoiets van dat zijn eigenlijk dingen die in de structuurvisie of omgevingsvisie horen? Dan krijg je ruimte en geeft je omgevingsplan meer ruimte, als je niet alles als sectoraal aspect daarin wilt stoppen. Wij horen continu dat geluid van: moet gezondheid er niet in? Moet duurzaamheid er niet in? En als je dat doet dan ben je weer bezig om het plan vol te zetten met allemaal onderzoeken en krijg je precies het tegenovergestelde effect van dat je ruimte wilt bieden.

Wat zijn de reacties van burgers en initiatiefnemers over deze nieuwe manier van werken?

Oude Avenhuis: Wij merken wel dat mensen op het vinkentouw zitten. Daar zijn we ook mee in gesprek en die mensen willen ook in gesprek met ons om te kijken wat biedt nou niet zo zeer die Omgevingswet, maar die nieuwe houding van de overheid? Die nieuwe ruimte die wij bieden, wat biedt dat voor kansen? Maar het is ook wel lastig, want we hadden eind vorig jaar, een initiatief van iemand in een vroeger uitbreidingsgebied, waar nog van oudsher woningen staan, die wij bestemd hebben op hele ruime percelen. Die ruime percelen die worden zo langzamerhand bebouwd en daar wilde iemand op zo'n ruim perceel een woning bouwen. Wij hadden gezegd: "prima, daar mag van ons een woning bijkomen, want dat is helemaal conform ons beleid -inplannen gaat voor uitbreiding-, maar overleg wel met je burens waar de woning precies moet komen, hoe die eruit moet zien, wat de kleur moet zijn etc. en wij willen daar wel in faciliteren." Je moet als overheid daar ook in faciliteren, je moet mensen ook daarbij helpen. We hebben wel vijf of zes schetsjes gemaakt, Van op zo'n wijze en deze manier zou het kunnen. De een was ingrijpender dan de andere, maar het is niet zover gekomen. Het initiatief is niet doorgegaan en volgens mij heeft hij het perceel verkocht, want ze «initiatiefnemer met burens» kwamen er niet uit. De initiatiefnemer wilde juist heel graag dat wij zouden zeggen "op die plek, daar mag je het huis bouwen" en dat wij dan de bezwaren van de burens zouden oplossen. Dus ja, dat is de andere kant.

Denkt u dat er meer begrip komt van burgers en initiatiefnemers door deze nieuwe manier van werken?

Oude Avenhuis: Ik denk het wel. Ik denk dat je onder de Omgevingswet beter moet uitleggen, maar je kunt het ook beter uitleggen. Je komt meer in gesprek met mensen, dan dat je vanuit een hoogte als overheid zegt: "dit is het, dit is conform ons beleid en zo doen we dat". Je komt op een andere manier in contact met je burgers en dat is goed voor het begrip.

Van Uum: Ik denk dat de ouderwetse burgers zullen daar meer moeite mee hebben, want die komen nog uit de tijd dat de gemeente of de kerk ofzo de regels voor schreven en dat was het. Je ziet dat de moderne burgers veel meer aan het crowdfunden zijn en dat soort dingen, dus die zijn gewend om de kansen te zoeken. Dus ik denk dat de Omgevingswet vooral bedoeld is voor de generatie die de kansen weet te zien.

Is de nieuwe manier van werken daadwerkelijk uitnodigend voor burgers en ondernemers?

Van Uum: Ik denk dat het uitnodigender is, maar ook wel confronterend, omdat we de bal meer bij de initiatiefnemer neer leggen. Tot nu toe was het zo dat de gemeente ja of nee moest zeggen. Nu zeggen we meer van: kom met een gedragen plan. Dus moet de omgeving ook ja of nee zeggen.

Denk u dat dit zorgt voor minder protest van de burger tegen een initiatief?

Oude Avenhuis: Dat is wel de bedoeling, want je verplicht de initiatiefnemer om in overleg te treden met de omgeving, om daar te zoeken naar middelen om datgene wat hij wilt zo goed mogelijk in te passen in de omgeving. Ook verplicht je de initiatiefnemer rekening te houden met de belangen van zijn omgeving en daardoor krijg je meer draagvlak, dus minder protest. Dat is de verwachting, maar dat zal ook wel de praktijk zijn denk ik.

Hoe wilt de gemeente optreden als er (achteraf) een conflict ontstaat tussen burger(s) en initiatiefnemer(s)?

Oude Avenhuis: Het zorgen voor draagvlak is een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting. Je kan niet tegen een initiatiefnemer zeggen: wij werken als overheid alleen maar mee aan een initiatief op moment dat er geen bezwaren vanuit de buurt zijn. Hij «de initiatiefnemer» moet zorgen voor draagvlak, maar daarnaast heb je als overheid nog een zelfstandige afweging. Als je het initiatief goed vindt, dan moet je daar zelf ook wel iets van vinden. Je kunt je niet verschuilen achter je burgers. Zo werkt het niet. Als het initiatief goed is, dan moet je daar als gemeente wel een beslissing overnemen, maar dan kun je dat besluit ook goed verdedigen. Er is dan geprobeerd om zoveel mogelijk draagvlak te creëren, er is gekeken naar alle mogelijkheden om het draagvlak te vergroten en het initiatief zo goed mogelijk in te passen in zo'n omgeving. Als dan nog een bepaalde groepering het er niet mee eens is, dan is het aan die partij om, nadat de gemeente het besluit heeft genomen, het aan de onafhankelijke rechter voor te leggen en mag hij of zij het zeggen.

Want de angst is dat de flexibiliteit van het omgevingsplan ten koste gaat van de rechtszekerheid. Deelt u dit gevoel?

Oude Avenhuis: Nee, je krijgt een ander soort rechtszekerheid. Nu ben je heel rechtszeker over het plan, maar wat je nu hebt is eigenlijk een schijnrechtszekerheid.

Bestemmingsplannen worden dagelijks gewijzigd, ontheffing-, vrijstellings- en afwijkingsprocedures worden dagelijks doorlopen, dus wat is de rechtszekerheid? Je krijgt een ander soort rechtszekerheid. Je krijgt de zekerheid dat, wat je overlegt en waar de overheid aan meewerkt een goed plan is dat inhoudelijk te verdedigen is. Dus je krijgt eigenlijk een ander, beter soort, rechtszekerheid terug. Met het bestemmingsplan hebben ze «de tegenpartij/burgers» enkel iets in handen om te agenderen tegen de overheid bij de bestuursrechter, maar dat levert over het algemeen heel weinig op. Als de overheid haar huiswerk goed heeft gedaan en alle vinkjes op de procedurestappen en processtappen heeft gezet, kan een bestuursrechter over het algemeen weinig anders dan het beroep ongegrond verklaren. Dus welke rechtszekerheid heb je dan?

Opstellen omgevingsplan

Wat waren de knelpunten bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Oude Avenhuis: De Omgevingswet veronderstelt een hele andere rol van de overheid en daar moet je als overheid ook aan wennen, daar moet je als mensen die werken binnen de overheid, aan wennen. Dus wat wij nu doen is, binnen onze organisatie eerst die houding en gedrag toch op een zekere manier samen laten lopen met het nieuwe omgevingsplan. Lopen wij nu in het nieuwe omgevingsplan tegen echte problemen aan? Nee, want wij laten dat ongeveer gelijk oplopen en dan treffen wij wel collega's die wel enthousiast zijn over het omgevingsplan. Wij liepen in het begin tegen wat collega's aan die wat vragen hadden, maar echte weerstand ontmoeten wij niet, althans niet ambtelijk.

Van Uum: Wat je merkt is, ook met de structuurvisie, dat het een beetje een uitdaging is, dat loslaten en het initiatief de ruimte geven. Iedereen vindt dat een goed idee, behalve als dat op zijn of haar werkveld komt, dan is het van "oeh wat moet ik ermee?", terwijl ze het loslaten wel van andere werkerterreinen verwachten. Als je dan het verhaal houdt over wat de bedoeling er achter is, dan komen medewerkers van betreffende werkveld ook wel in die veranderpositie, veranderstand, terecht.

Welke keuzes zijn er gemaakt om regelingen en/of verordeningen wel of niet op te nemen om het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Oude Avenhuis: Wij gaan wel de elementen van de APV er in onder brengen. Ook archeologie willen we daar wel een plek in geven.

Advies

Welk advies zou u de gemeente Roosendaal willen geven met betrekking tot het opstellen van het omgevingsplan?

Oude Avenhuis: Zorg dat je een goed bureau, want ze medewerkers Team RO, gemeente Roosendaal doen het niet zelf, neem ik aan. Zorg dat je een goeie groep mensen om je heen verzamelt die dat doen en zorg dat je het bestuur goed in meekrijgt. Ik weet niet, maar misschien is er ook wel een overleggroep binnenstad. Wat de Omgevingswet zelf zegt, is dat je eerste een scan moet doen van de kwaliteit die er is en welke kwaliteit wil je bereiken. Dat is eigenlijk een vertrekpunt, dus zorg dat je samen ook weet welke kant wil je op. En dat is vaak lastig genoeg. Het is niet enkel de ambtelijke organisatie, maar ook het college en de Raad. Een goed basis- of verkenningdocument is ook belangrijk. Daar zijn wij ook mee begonnen. Wat wil je regelen, wat moet er in zitten en hoe wil je het regelen? Dat is natuurlijk heel belangrijk. Dan heb je ten minste een gezamenlijk vertrekpunt.

Van Uum: Wat ook handig was, is dat je onderscheid maakt tussen wat je ruimtelijk wilt regelen en wat je functioneel wilt regelen. Sommige mensen willen elk steentje of straataanzichten behouden en benoemen. En sommigen gaat het juist om de functies. Welke functies wel en welke niet. En zo kan je het een beetje afpellen.

Oude Avenhuis: Vooral beginnen. Niet zoveel praten over werk, maar aan het werk gaan. Dat is onze ervaring wel. Maar we hebben makkelijk praten, want we zijn een overzichtelijke gemeente. We zijn één plaats, één stad, zonder een groot landelijke gebied, met allerlei kernen. Wees niet bang om fouten te maken, van fouten kan je alleen maar leren. Misschien nog een goede tip: kijk vooral verder dan het ruimtelijk domein. Zorg voor een intern iemand als aanspreekpunt en projectleider. Als je een goede projectleider hebt, iemand met een frisse blik, die goed dingen kan organiseren en die zit op maatschappelijk domein, vooral doen.

Van Uum: Overall waar je gemeente neerzet, moet je eigenlijk gemeenschap invullen en dan krijg je gelijk een hele andere discussie, een andere visie en een andere manier van werken.

Interview met dhr. Koning, gemeente Breda, d.d. 11 oktober 2017

Omgevingswet algemeen

Hoe ervaart u de Omgevingswet? Wat zijn de plus- en minpunten van de Omgevingswet?

Een minpunt is dat nog niet alles duidelijk is. Het is een kaderwet en het wordt langzaam ingevuld, doordat die AMvB's nu komen. Er moeten nog tien ministeriële regelingen komen. Er moeten nog aanvullingswetten komen en een invoeringswet en dat geeft wat onrust. Ook binnen de organisatie hier, omdat niet iedereen precies weet waar hij of zij aan toe is. Mensen hechten er wel aan dat ze ongeveer weten welke kant het opgaat. En als je dan zegt "dat weten we nog niet precies", dat vinden ze lastig.

Een pluspunt is dat je bestuurlijke afwegingsruimte krijgt waarbij je meer kunt variëren, hetzij per gebied, hetzij per thema, als één of ander op gemeentelijk niveau meer speelt. Je kunt er dus voor kiezen meer geluidsruimte te geven, hetzij tijdelijk, hetzij voor een langere termijn. Dat geeft extra mogelijkheden om aan wat meer knopjes te schuiven of te draaien.

Breda is al in 2014 aan de slag gegaan met de Omgevingswet. Wat is de reden dat gemeente Breda dit nu al heeft opgepakt?

Dat heeft meerdere oorzaken. Wij hebben hier een bestuur dat erg vernieuwd wil zijn en dat zit hem ook in de bestuurders zelf. Wij kregen een wethouder die bij IenM had gewerkt aan die Omgevingswet en dus ook de voordelen van die Omgevingswet zag. Dat heeft hij in het nieuwe college ingebracht: daar moeten we echt iets mee, want daar zitten ook voordelen voor ons in. Als je het bestuur achter je hebt staan, dan is het voor de ambtelijke organisatie ook makkelijker en sneller om op te pakken. En als ze «het bestuur» dan zeggen: "wij vinden experimenteren alleen maar goed, want daar leren we van en dan zijn we beter voorbereid op die toekomst." Dan heb je daar natuurlijk profijt van en kun je ook makkelijker zeggen dat we al beginnen in 2014. We hebben nu ook gezegd, ongeacht of de wet wordt uitgesteld, we willen per 1 januari 2019 werken in de geest van die Omgevingswet. En als die dan pas in 2021 werkelijk ingaat, dat is dan maar zo. Verder is het niet alleen maar het aanpassen van al die regeltjes. Het zijn heel veel regels die je moet aanpassen en het zit hem ook in cultuur, houding en gedrag. De buitenwereld vraagt eigenlijk al om die veranderende houding. Niet meer 'nee, tenzij...' maar 'ja, mits...'. Dus wij proberen toch in te spelen op datgene wat er buiten het gemeentehuis gebeurt, te luisteren naar wat daar plaatsvindt en te kijken of wij daarop kunnen aansluiten. Het eerste plan dat wij hebben aangepakt is Breda Zuidwest. Dat was eigenlijk een viertal bestemmingsplannen, waar we toch moesten actualiseren in het kader van de Wro. Daarvan wij hebben gezegd: "als we het op de nieuwe methode doen via de Omgevingswet en de Chw - verruimde reikwijdte, waar lopen we dan allemaal tegenaan?" En dat plan is bijna nu zover dat het als ontwerp naar buiten kan.

Participatie

Hoe zorgt de gemeente er voor dat burgers worden geïnformeerd en betrokken bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Betrek ze zo vroeg mogelijk. Wij hebben dat gedaan met vier -wat wij noemen- offline sessies en ook nog online sessies. We hebben een website gemaakt voor degenen die niet aan tafel zaten, want dat was natuurlijk maar een beperkt aantal mensen. Je kunt niet met vijfhonderd mensen aan tafel gaan zitten. Dat werkt niet. Dus wij hebben ervoor gekozen om met stakeholders te werken die dan eigenlijk een ander deel vertegenwoordigden. We hebben daarnaast wel gezegd: 'we bouwen een website en daarop mag iedereen stellingen deponeren en reageren.' Daar proberen we ook informatie uit te halen.

Je kunt met de huidige digitale mogelijkheden, zoals social media etc., wel bedenken hoe je zoveel mogelijk mensen in het gebied erbij kunt betrekken. Wij hebben dat dus gedaan zonder dat er ook maar iets op papier stond. Je kunt dan denken aan: vraag eens aan de mensen wat ze nou in de binnenstad van Roosendaal beschermingswaardig vinden? Gaat het dan om natuurparken, gaat dat dan om cultureel erfgoed, waar gaat dat om? Wat is nou zo belangrijk voor die mensen dat ze zeggen "alles mag gebeuren, maar daar moet je vanaf blijven of dat moet je beschermen". Zo kun je gaan kijken.

Wat vond u van deze nieuwe manier van werken?

Ik heb de vier offline sessies bijgewoond, meer als toehoorder dan dat ik de lead nam. We hebben ook bewust een bureau in de arm genomen om niet een heel zwaar gemeentelijk stempel er op te drukken. Ik kwam altijd met energie van die bijeenkomsten terug. En dat vind ik wel positief. Je hebt het idee dat je in ieder geval met elkaar zaken aan het bedenken bent en niet vanuit het 'ivoren torentje' zoals ze weleens zeggen. Als uiteindelijk het resultaat zou zijn dat we straks met het ontwerp naar buiten gaan en alle mensen herkennen zich erin en zeggen "ja dat is hetgeen dat we voor ogen hadden" dan zou dat zeer positief zijn. En zo niet, dan kun je daar ook weer van leren. Daarom is het onder de noemer van experiment gebeurd. We hebben we van te voren tegen de wethouder gezegd dat het ook mis kan gaan. Een experiment kan fout gaan. Maar dan hebben we er in ieder geval hopelijk heel veel van geleerd.

Merkt u ook dat burgers op een andere manier kijken naar het omgevingsplan? Ontstaat er meer inzicht en begrip in de belangen die een gemeente moet afwegen?

Je bent dus met vijftientig stakeholders en ieder mag zijn eigen belang naar voren brengen in die sessies, dan merk je ook wel dat er begrip komt voor elkaars standpunten. Dus er komt begrip vanuit de bewoners dat ecologie in het desbetreffende plan ook van belang is. Een voorbeeld is een bepaald park waar men over begon te klagen dat je na een bepaalde tijd niet meer het park in kan, want dan is het donker, omdat er geen verlichting is aangelegd. Daar werd uiteindelijk toegelicht, dat die verlichting er niet is, omdat het park ecologisch beheerd wordt. Als je daar hele grote lampen neerzet, dan komen de vleermuizen niet meer etc. Dan snap men "oh ja, dat is de reden daarvoor". En dan kan je ook gaan kijken naar oplossingen. Bijvoorbeeld: we hoeven niet het hele park ecologisch in te richten, maar je kunt ook een deel van het park ecologisch inrichten en je kunt ook wel zorgen dat er wel verlichting is, maar dan aangepaste verlichting waar de dieren minder last van hebben. Op die manier hebben mensen toch zoiets van: "dan kan ik na een bepaald tijdstip toch nog dat park in", terwijl we van een deel van het park zeggen: "dat willen we echt donker houden want daar moeten we echt de kans geven aan de natuur". Als je op die manier begrip voor elkaars standpunten kunt kweken en mensen kunt uitleggen waarom iets op die manier plaatsvindt. Ja dat helpt wel voor het begrip. Zo heeft de GGD ook dingen aangevoerd, want gezondheid is natuurlijk een nieuw thema in die Omgevingswet. Wij zaten bij GGD en gezondheid te denken aan milieuthema's, zoals bodemverontreiniging en luchtkwaliteit, maar toen zei de GGD: "Dat is niet het enige. Je moet ook denken aan voldoende fiets- en wandelpaden in het gebied, want als mensen meer bewegen, is dat goed voor de gezondheid". Dus ga je op een andere manier kijken naar diezelfde fysieke leefomgeving. Soms zitten er in een park onlogische dingen, waarom mag je in een bepaald deel van het park wel fietsen en elders niet? Soms kom je op een kruising uit en daar is aan één kant van de een fietspad en aan de ander kant een voetpad. Moet die fietser dan in één keer gaan afstappen? Je kan kijken of je dat niet op een of andere manier kunt oplossen. Kun je aansluitende routes maken voor fietsers? En aansluitende routes maken voor mensen die wandelen of hardlopen? Dat is ook een stukje volksgezondheid.

Wat zijn de reacties van burgers en initiatiefnemers over deze nieuwe manier van werken?

Vooraf de mensen die we hebben gevraagd om te participeren waren in eerste instantie heel verbaasd dat we het op deze manier gingen doen, maar ook heel enthousiast. Ze hebben heel goed meegewerkt en dat heeft toch een bepaalde dynamiek gebracht. Nu is men eigenlijk wel in blije afwachting, zeg maar eventjes, van wat uiteindelijk gaat komen. En dan is de vraag sluit dat nou inderdaad aan bij wat hetgeen dat we hebben opgehaald?

En hoe gaat u dat terugkoppelen om te zorgen dat echt al die wensen er in zijn verwerkt?

We hebben een paar terugkoppelmomenten gehad. Als het ontwerp er is, gaan we een avond houden, zoals we dat in het traditionele bestemmingsplan ook al deden. We willen dan horen of dit inderdaad hetgeen is wat ze «de burgers» verwacht hadden of dat er juist elementen inzitten die ze helemaal niet willen. Mocht er nog iets ontbreken, dan kan worden gekeken of je dat op een of andere manier een plaats kunt geven. Dat is het voordeel als je met een ontwerp naar buiten komt, het is dan nog mogelijk om het aan te passen.

Opstellen omgevingsplan

Wat waren de knelpunten bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Het is lastig om precies aan te geven welke verordeningen je wel gaat meenemen in zo'n eerste plan en welke niet. Onder de Chw is het nog 'mogen' en niet 'moeten'. Straks met die Omgevingswet is het natuurlijk wel 'moeten'. Wat je ook merkt, is dat de schrijfstijlen heel verschillend zijn. Een bestemmingsplan zegt vooral wat er mag in een bepaald gebied en als je bijvoorbeeld een verordening pakt, is het vaak: dit is verboden, dat is verboden. Die schrijfstijlen zijn zodanig anders dat het lastig is om daar één mooi geheel van te maken, zodat het voor de buitenwacht ook begrijpelijk is wat er nou bedoeld wordt.

Wat ging er goed bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

De participatie hebben wij aan de voorkant georganiseerd en we hebben daar het bureau 'Krachtlab' bij betrokken. Een Bredaas bureau. We zijn gaan kijken met de omwonenden en stakeholders, wat willen ze nu eigenlijk dat we regelen. En dat ging eigenlijk hartstikke goed. Wat we dan weer wel merken is dat het lastig om nadien de contacten goed te onderhouden, zeker als het wat langer duurt voordat er iets op papier staat. Want wij hebben dus gezegd van we gaan die participatie beginnen zonder dat er maar überhaupt sprake is van een concept ontwerp of wat dan ook. Maar gewoon eerst eens praten van waar loopt men nou in de buurt tegen aan, en waar lopen gebruikers van het gebied tegen aan, en waar lopen bepaalde instanties, zoals Staatsbosbeheer, GGD enzo, tegen aan, en wat kunnen wij daarvoor regelen? Maar als je dan moet gaan vertalen en je wilt ook nog wat verordeningen meenemen dan gaat daar best wel veel tijd overheen. Dan is het lastig om die mensen vast te houden en betrokken te houden. Soms verwacht je conflicten die er niet zijn. We hadden bijvoorbeeld een conflict verwacht tussen bij ons de mobiliteit en milieu en mensen van infrastructuur en ecologie. De mensen van infrastructuur zeiden gelijk: "wij hebben een meerjarig investeringsprogramma. We weten al precies wanneer we welke kruisingen gaan aanpakken, qua asfaltering." Ze wilden een kruising ongelijkvloers maken, dus een tunnel, en toen zeiden de mensen van ecologie: "maar als je dan toch die tunnel gaat maken, dan kun je daar toch ook een ecologische verbindingzone in maken, zodat de dieren ook van de ene kant van de weg naar de andere kant van de weg kunnen?" Dus daar bleek in een keer een gezamenlijk belang te zijn. Dus soms denk je ergens conflicten te zien die er helemaal niet zijn. En soms krijg je conflicten die je niet verwacht, maar goed, zolang je het daar maar met elkaar over kunt hebben en tot een goede oplossing kunt komen.

Op welke manier is er gebruik gemaakt van het verbrede begrip fysieke leefomgeving ten opzichte van ruimtelijke ordening?

Dit ontwerp wat we nu naar buiten brengen, zal zeker breder zijn dan een traditioneel bestemmingsplan, maar nog niet de volle breedte zoals die straks van de Omgevingswet zal zijn. Het zit een beetje er tussen in. Dat heeft te maken met het feit dat je nu nog niet alles hoeft, en dan is het op een gegeven moment de vraag: hoe ambitieus ben je? Wat wil je dus al meenemen en wat nog niet? Wat is misschien politiek gevoelig? Wat zijn nou de regels waar de burgers het meest tegenaanlopen? Want we hebben, zoals ik al zei, meer dan 200 beleidsdocumenten die iets zeggen over de fysieke leefomgeving in Breda. Sommige zijn maar in hele specifieke gevallen van toepassing. Dan is de vraag ga je al die uitzonderingen ook meenemen of ga je het eerst proberen voor het grotere geheel? Probeer daarvan te leren en dan kun je altijd nog kijken wat je met de overige regelingen gaat doen.

Welke keuzes zijn er gemaakt om regelingen en/of verordeningen wel of niet op te nemen om het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Ja, de systematiek is anders en we willen het «de verordeningen en regelingen» eigenlijk het liefst op een andere manier weergeven. Dat is wel lastig, omdat het digitale stelsel nog niet is, zoals het op termijn gaat worden onder de Omgevingswet. Dat betekent dat je moet schipperen met datgene wat je al kunt met je huidige software en wat je eigenlijk wilt. Soms wil je meer kunnen laten zien, maar laat de software dat niet toe om technische redenen. Dat is toch een technische beperking. Als straks het digitale stelsel van de Omgevingswet er echt is, hopen we dat daarmee die technische onvolkomenheden zijn opgelost.

Advies

Welk advies zou u de gemeente Roosendaal willen geven met betrekking tot het opstellen van het omgevingsplan?

Ik zou vooral focussen op de bestuurlijke afwegingsruimte, daar zit volgens mij de grootste flexibiliteit in. Als je naar de binnenstad van Roosendaal kijkt, over welke 'schuifjes' heb je het dan? Kijk, externe veiligheid, daar weten we van daar mag je niet aan schuiven, want daar zit een plafond aan. Bij geluid heb je een bandbreedte. Je hebt ook nog open normen, zoals welstand, daar mag je mee schuiven zoveel als je wilt. Je moet wel eigenlijk weten over welke schuifjes hebben we het, dus benoem ze maar, en welke belangen hangen daaraan vast. Voor het schuifje geluid betekent dat voor mensen die evenementen willen organiseren het liefst zoveel mogelijk geluidsmogelijkheid, maar voor de bewoners daarentegen is het weer zo van "geef ze maar wat minder geluidsruimte". Datzelfde geldt weer voor bedrijven. Bedrijven willen ook weer meer geluidsmogelijkheden, terwijl omwonenden van die bedrijven misschien weer wat minder willen. Wat is dan de meest ideale afstemming op al die schuifjes, waarbij alle partijen zeggen zo vinden we het acceptabel voor de binnenstad van Roosendaal. Je moet wel eerst weten: waar hebben we het dan over, wat zijn de te beschermen zaken, wat zijn monumentale panden, noem maar op. Als je al die schuifjes kan benoemen en je kan ook eraan koppelen wiens belang het is, dan heb je die bestuurlijk afwegingsruimte in beeld. Dan pas kan je gaan kijken: waar hebben we het dan over als we ze in een bepaalde stand zetten? Wat is dan het optimale plaatje? Wanneer is er in zijn totaliteit sprake van een plus?

Interview met mw Remijn, gemeente Breda, d.d. 27 oktober 2017

Omgevingswet algemeen

Hoe ervaart u de Omgevingswet? Wat zijn de plus- en minpunten van de Omgevingswet?

Ik vind dit wel een verbetering, vooral voor burgers die te maken hebben met al die wet- en regelgeving. Het zal voor een gemeenteambtenaar niet makkelijker worden. Er is natuurlijk het credo van 'Eenvoudig Beter' en 'alles op één plek te vinden', maar het blijft dat als je verschillende onderdelen moet gaan toetsen dat nog steeds verschillende mensen zijn. Je bent er nu meer van bewust dat je meer moet afstemmen en meer integraal je visies en beleid moet maken, terwijl je dat nu eigenlijk best wel sectoraal doet. Je weet wel dat er misschien wel andere afdelingen ook met zo iets bezig zijn, maar daar heb je nu niets mee te maken. Met de nieuwe wet word je daartoe «samenwerking/afstemming» gedwongen dus het is wel een verbetering denk ik.

Minpunt, de wet is niet overal een oplossing voor. Je kunt niet zeggen het is opeens simpeler geworden door dat allemaal samen te voegen. Het is niet dat het opeens heel veel minder wordt. Dus er blijven nog een hoop regels en ga die maar eens met elkaar afwegen. Wat gaat dan prevaleren? Het is best wel lastig om die afweging te maken. Nu kunnen we veel meer naar het Rijk kijken, want die heeft rechtstreeks werkende regels en zegt "gemeente, dit moet je gewoon doen". Straks krijgen we zelf die bevoegdheid en dan is er ook de vraag: hoe ga je daar invulling aan geven en welke keuzes ga je maken?

De wet is nu twee jaar uitgesteld. De voornaamste reden is dat digitale stelsel. Vind u die uitstel jammer?

Ja. Aan de ene kant snap ik het, want als je geen goed digitaal stelsel hebt, dan komt er gewoon niks voor elkaar. Dat was natuurlijk ook bij de Wro, daar heeft het ook twee jaar geduurd. In Breda zijn we gewoon echt wel al een jaar geleden actief begonnen en hebben we als doel dat we in 2019 in de geest van de Omgevingswet werken. Je merkt natuurlijk wel bij oudere collega's van 'ik ga het niet meer mee maken. Het zal me een worst wezen. Ik doe gewoon wat ik altijd deed'. En die krijg je niet in die veranderingsstand, dus dat is lastig. Wat, denk ik, ook het hele punt is dat de Omgevingswet een middel is. Het gaat natuurlijk heel erg om de maatschappelijke opgaven en vraagstukken die veranderen en niet de Omgevingswet moet je aanzetten tot verandering, maar dat buiten dingen veranderen. Als gemeente moet je meegaan in die ontwikkelingen en veranderingen. Er zijn gewoon zoveel innovatieve dingen en nieuwigheden, daar moet je gewoon in mee veranderen. De Omgevingswet die ondersteunt dat en die draagt dat ook uit, maar het is gewoon zo logisch. Dus het is een beetje raar als je gaat zeggen 'ik ga nog tien het oude ding doen', want dat is jammer en dat past ook niet bij wat de maatschappij vraagt.

Jullie zijn nu met Breda Zuidwest bezig en daar was het voorontwerp bijna van rond?

Ja het is nu echt bijna, maar we komen allerlei hobbels natuurlijk tegen. We hadden een bepaald beeld voor ogen. Dat blijkt ook lastig om digitaal waar te maken. Dus in november hebben we een eerste concept gereed wat we dan op ruimtelijkeplannen.nl zetten. We starten ook dit jaar nog met een bedrijventerrein waar we een omgevingsplan voor gaan maken. Ook meer voor de collega's, want we moeten straks gewoon een omgevingsplan maken en eigenlijk is het beste om zoveel mogelijk al daarmee te oefenen, zodat je straks voorbereid bent.

Je hebt zo meteen dat voorontwerp. Daar kan dan ook weer op worden gereageerd door de burgers. Geven jullie dit vorm via het oude traject?

Ja, dat is gewoon via het oude traject, maar we zullen wel actiever naar buiten gaan. We waren toch wel gewend achter ons bureau het plan te maken en dan komen de brieven wel van mensen die wat daarvan vinden. Maar het is natuurlijk ook fijn om het plan uit te leggen en hoe werkt dat dan en wat zie je dan dichtbij. Voor het toelichten van de plannen gaan we bijeenkomsten organiseren in de wijken zelf en verder kun je gewoon online reageren.

Participatie

Hoe zorgt de gemeente er voor dat burgers worden geïnformeerd en betrokken bij het opstellen van het omgevingsplan?

Dat hebben we het heel anders aangepakt, ook om daarvan te leren. We hadden nog geen plan toen we mensen gingen vragen: "wat vinden jullie belangrijk in jullie omgeving? Wat willen jullie dat we regelen?" Dat hebben we met het proces Design Thinking gedaan en door middel van workshops met verschillende overheden erbij, maar ook burgers en vertegenwoordigers van een winkel of in groepen. Daarnaast hebben we ook nog een website laten maken, zodat iedereen online aan de hand van stellingen en meningen kon aangeven wat zij belangrijk vinden in hun omgeving. Daar kwamen heel veel reacties uit, maar dit gebied is al een bestaand gebied. Bepaalde dingen kun je nu niet zomaar veranderen. Het is veel makkelijker als je met een terrein werkt dat braak ligt. Dan kan je met elkaar een beetje co-creërend samen een plan gaan maken, maar dit was een bestaande woonomgeving. Het hele traject was super tof om te doen, want je denkt na op een andere manier. Niet van 'dit is het plan en reageer maar', maar van 'we hebben nog niks, dus zeg maar wat willen jullie aan ons meegeven'. Wat je er dan daadwerkelijk mee kan doen, dat is dan wel wat lastiger.

Wat zijn de reacties van burgers en initiatiefnemers over deze nieuwe manier van werken?

Positief, want zij mochten bijvoorbeeld meedenken over hoe wij die website moesten inrichten. Heel veel mensen weten eigenlijk niet eens wat een bestemmingsplan is tot het moment dat ze een keer gaan bouwen, want eerder heb je het gewoon niet nodig. Dus we zeiden ook van 'er komen ook regels in die we bijvoorbeeld in een APV hebben staan'. Soms kennen ze die natuurlijk wel. Iedereen weet dat je een in- of uitritvergunning nodig hebt, of dat je je hond niet zomaar overal mag laten poepen. Dat staat nu natuurlijk allemaal in de APV. Het is lastig om te zorgen dat zij «de burgers» zich nog herkennen in het plan dat straks naar buiten gaat. Dus we hebben ze «de burgers» betrokken, maar wat doe je uiteindelijk met hun betrokkenheid en hun reacties?

Hoe wilt de gemeente optreden als er (achteraf) een conflict ontstaat tussen burger(s) en initiatiefnemer(s)?

Als het past, dan kun je als gemeente niet zoveel, misschien hebben ze geen vergunning nodig, dus dan komt het niet eens bij de gemeente. Wij zullen altijd aangeven: 'goh ga met elkaar in gesprek en probeer elkaar van het begin af aan mee te nemen'. Dat proberen we uit te dragen aan iedere initiatiefnemer, want wij krijgen eigenlijk iedere week wel tien plannen of ideeën binnen. Daar moet ook gewoon meer de lijn in komen, als er een idee binnen komt: "heeft u het al besproken met omgeving of met de burens?" Niet "gemeente, we hebben dit idee. Wat vindt u ervan?" en dan gaan pas naar de omgeving. Dat zijn dingen die in werkprocessen moeten veranderen. Dat kunt je niet op de één op andere dag veranderen. Dat zijn kleine verandering in ieder zijn automatisch werkproces. Je kan niet meer een vinklijstje af gaan, want wanneer voldoet het plan/idee/initiatief? Wanneer heb je voldoende geparticipeerd? Daar denken we wel over na, maar dat kun je niet op een presenteerblaadje aandienen. Je wilt het alleen meegeven.

Men verwacht flexibiliteit, maar ook rechtszekerheid. Herkent u dat dilemma en hoe gaat gemeente Breda daarmee om?

Dat is een spanningsveld. Dat ga je niet oplossen. Het blijft gewoon dat je als gemeentebestuur moet zeggen "ik neem een besluit en ik motiveer dat", want zo gaat de RvS toetsen, die zegt gewoon "je hebt een besluit genomen. Leg maar uit waarom". Als dat goed gemotiveerd is, dan blijft jouw besluit gewoon in stand. Dat kan weleens onzekerheden opleveren voor omwonenden, maar die heb je nu ook al. Ik behandel ook planschadeverzoeken en ik ben van mening dat planschade gewoon afgeschaft moet worden. Nu is daar ook weer allerlei gedoe over, maar ik denk: je woont in een stad, dingen veranderen, het is gewoon niet dat je dat voor de eeuwigheid kunt vasthouden.

Ik hoor ook van veel mensen van eigenlijk is een bestemmingsplan dat lijkt veel zekerheid te bieden, maar is een schijnzekerheid.

Ja, want wij kijken continue af en we merkten dat heel erg na de actualisatie van alle bestemmingsplannen. Vroeger waren bestemmingsplannen vaak veel ruimer, toen hadden we gemengde bestemmingen. Daarna zijn heel veel plekken gewoon feitelijk bestemd. Ook doordat de kantorenmarkt instortte en we kantoorcapaciteit en woningen wilden wegbestemmen, want kantoren en appartementen werden overal gebouwd. Als je dan vervolgens bij ieder afwijkende plan wat je voorgelegd krijgt alsnog je medewerking aan gaat verlenen. Wat zegt dan een bestemmingsplan?

Opstellen omgevingsplan

Wat waren de knelpunten bij het opstellen van het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

We hebben van te voren bepaalde doelen gesteld, waarmee we willen oefenen. De eerste was alle verordeningen en regelingen over fysieke leefomgeving in dit plan samen brengen. Wat dan al heel lastig is dat je met beleidsstukken en verordeningen hebt te maken die heel verschillend zijn geschreven. Of waarvan je denkt, handhaven we die regels? Wat is het doel van die regels? In beleid zijn vaak geen concrete regels beschreven, dus als je het beleid wilt vertalen naar regels is dat lastig. Normaal bij een bestemmingsplan weet je hoe je regels voor de ruimtelijke ordening moet maken, maar om dat opeens over een ander gebied te doen, moet je eigenlijk gesprekken aangaan: wat willen we bereiken met dit beleid en klopt dit nog wel? Op een gegeven moment hebben we ook gezegd, we gaan niet alles verbeteren, want dat gaat bijna niet. We gaan in principe beleidsneutraal werken, dus al het beleid wat er nu is, nemen we over. Je vindt dan al hele gekke dingen, die je eigenlijk niet wilt overnemen, maar anders ga je te veel discussies naar één plan brengen.

We hadden ook als doel om het beleid gebruiksvriendelijk en leesbaar te maken. Dan kom je weer bij al die regels die er al zijn. Je gaat ze niet herschrijven, maar ze zijn vaak onduidelijk of hebben tegenstrijdige begrippen, bijvoorbeeld 'weg'. Is het een weg in het kader van de Wegenverkeerswet of is het een weg in het kader van de openbare ruimte? Het zijn allemaal andere betekenissen, maar opeens staat het in één plan en moet het wel hetzelfde betekenen.

Wat ook wel heel lastig was, was dat participatie verhaal. Dat hebben we toch wel uitgebreid gedaan. Opeens haal je veel meer reacties op, want we hebben letterlijk gevraagd: 'wat vindt u belangrijk waar u woont of werkt of de plek waar u komt?'. En dan krijg je: 'ik vind het een onveilige plek waar ik weleens fiets of waar ik over moet steken'. Dat zijn beheersmatige dingen die je niet in een plan regelt. Maar we kwamen erachter dat het sociale domein al heel veel informatie en contacten heeft. Dus het knelpunt was dat we reacties kregen waar we niks mee konden. Maar we hebben geleerd dat we die informatie al eerder tot onze beschikking hadden bij collega's die we eigenlijk normaal niet bij een plan zouden betrekken.

Wat nog steeds wel een knelpunt is dat het digitale systeem. We hadden zoiets van 'we willen die één druk op de knop'. We hadden toen het idee om een eigen viewer te maken, maar dat heb je niet in eigen hand dus we maken daar budget voor vrij. Maar dan moest elke keer zoveel worden aangepast dat het gewoon te veel geld ging kosten. Het zag er wel beter uit, want je kan op thema zoeken, je kan gericht zoeken, het ziet er gebruiksvriendelijker uit dan ruimtelijkeplannen.nl. Maar het is wel een extraatje naast ruimtelijkeplannen.nl dus het kost gewoon geld. Iedere aanpassing die we moeten doen, kost iedere keer een paar duizend euro dus we hebben halverwege gezegd: we gaan er niet mee door. Dat betekent dat we het toch weer moeten doen met ruimtelijkeplannen.nl.

Voor de zomer hadden we zoiets van 'nou we gaan. Het plan is klaar!' En toen schrokken we eigenlijk van hoe het er dan uit kwam te zien op ruimtelijkeplannen.nl, want je klikt ergens en je krijgt opeens twintig artikelen te zien. Dus in plaats van wat je normaal zag - en nu zie je ook al heel veel regels - was het verdubbeld. Dus we willen daar toch nog slimmer naar kijken. Maar dat kun je nu nog niet helemaal oplossen, we moeten bepaalde dingen anders doen maar het moet wel in een digitaal plan. Je kunt nog niet die x-y coördinaat laten zien. En ook niet vraaggericht. De gemeentes die al wel op een nieuwe manier werken, die hebben allemaal een eigen viewer en daar hangt gewoon een prijskaartje aan. Je weet eigenlijk al dat wat je nu investeert, dat je dat straks toch niet meer kan gebruiken, want dan krijg je gewoon een ander software pakket opgelegd. Dus dat zijn gewoon knelpunten en die hebben alle gemeentes.

Wat wel weer positief is dat veel meer intern met elkaar wordt gewerkt. We zijn ook veel meer aan het nadenken over informatie die we al sowieso al hebben. Het is niet altijd fysieke leefomgeving, maar het raakt het vaak wel, bijvoorbeeld geo informatie. En je moet ook in het kader van het DSO informatie in je informatiehuis stoppen, dus dat loopt ook. Iedereen is toch met informatievoorzieningen bezig, maar allemaal voor hun eigen doel, en je wilt die informatie eigenlijk op één plek kunnen raadplegen. Je merkt dat het heel ingewikkeld is, omdat het een hele technische wereld is. Een bestemmingsplan of ja omgevingsplan is toch wel het juridische en opeens moeten die twee typen collega's met elkaar leren communiceren. Dus het is echt op een hele leuke en innovatieve manier nadenken over hoe we daarin kunnen verbeteren. Maar dat is in Breda Zuidwest echt nog niet gelukt, maar dat proberen we in het volgende plan, in Krogten.

Welke keuzes zijn er gemaakt om regelingen en/of verordeningen wel of niet op te nemen om het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Voor Breda Zuidwest hebben we een inventarisatie gedaan van 'wat is er?'. Elk jaar komt er nog nieuw beleid bij, terwijl je eigenlijk moet denken: wat voor vorm moet het zijn? Moet het in de omgevingsvisie? Moet het in het omgevingsplan? Want los beleid wil je eigenlijk niet meer. Dus daar is een inventarisatie geweest. Dan heb je natuurlijk ook nog: is het uitvoering? Of is het een bevoegdheid van de burgemeester? Dat blijkt ook lastig te zijn, want heel veel artikelen hebben vaak het doel van veiligheid, openbare veiligheid, maar het raakt wel de openbare ruimte. Dus een groot deel hebben wij nu overgenomen, maar een deel daar denken we soms van 'nu even niet'. De discussie over de APV loopt weer en heeft allemaal radartjes op gang gezet waardoor kritisch wordt gekeken naar de APV. De APV is de grootste bron van regels, maar een APV is niet iets wat bij één afdeling ligt. Dat is een samenraapsel van iemand van die afdeling en van handhaving en toezicht en een stukje ruimtelijke ordening, stukje milieu. Bij een grote gemeente werkt het dan vaak zo: 'de APV wordt geactualiseerd, is er bij jou iets veranderd?' Dat zie je heel erg in de schrijfstijl. Er wordt natuurlijk wel gekeken naar het VNG model, maar iedereen kijkt alleen maar voor zijn eigen stukje dus dat is ook al niet integraal.

Nu worden gesprekken gevoerd met de stad van 'wat vinden jullie belangrijk van de APV?' En dat is ook nieuw dus collegeleden gaan allemaal die kleine dingetjes doen die al in gedachte van de Omgevingswet zijn. Zo kun je heel veel dingen benoemen. Het zijn kleine stapjes en je kunt niet in één keer zeggen 'oké deze regels zijn het', want bij ieder gebied of thema moet je toch weer gaan kijken wat vind ik belangrijk en hoe ga ik het aanpakken?

Advies

Welk advies zou u de gemeente Roosendaal willen geven met betrekking tot het opstellen van het omgevingsplan?

Ik zou zeggen ga gewoon kijken wat je aan beleid en regels in die binnenstad hebt en bepaal wat je belangrijk vindt. Vind je belangrijk dat de erfgoedwaarden beschermd blijven, of wil je juist een groenere binnenstad? Zorg dat je duidelijk hebt wat de doelen van de stad zijn en bescherm die ook in je plan. Maar dat kan natuurlijk ook al in een bestemmingsplan. Het is meer voor het ambtelijk apparaat om feeling te krijgen met wat je straks volgens de wet moet en om daar al mee te oefenen. Dan kun je natuurlijk gewoon zeggen "het is een bestemmingplan, maar we doen alsof we een omgevingsplan moeten maken" en merk je eigenlijk dat het maar kleine verschillen zijn. Het kan ook -en dat weten wij ook nog niet hoe dat uitpakt- dat je onderzoekslasten kan doorschuiven naar je omgevingsvergunningen. Je gaat dan merken hoe je samenwerking met de afdeling vergunningverlening is, want wat jij het in je plan anders opschrijft, moeten zij anders gaan toetsen. We weten ook dat straks bijna alle vergunningen in acht weken verleend moeten worden. Hoe gaat dat in zijn werk? Dus als je dat een beetje kunt oefenen dan doe je die ervaring op en kun je daarmee je werkprocessen aanpassen. Zolang het op papier blijft, kun je dat niet ervaren. Dus dat is eigenlijk mijn advies: ga het gewoon ervaren en wees er niet bang voor. Ga er mee spelen. Noem het dan geen omgevingsplan, want dat is het nog niet. Je loopt dan allemaal tegen kleine dingetjes aan waar je van leert en dat kun je weer meenemen in je andere processen. Die ervaringen neem je mee en het helpt je in de voorbereiding op die wet.

Bijlage G
Interview met dhr. Van Snellenberg, gemeente Enschede,
d.d. 8 november 2017

Omgevingswet algemeen

Hoe ervaart u het werken met de Omgevingswet tot nu toe?

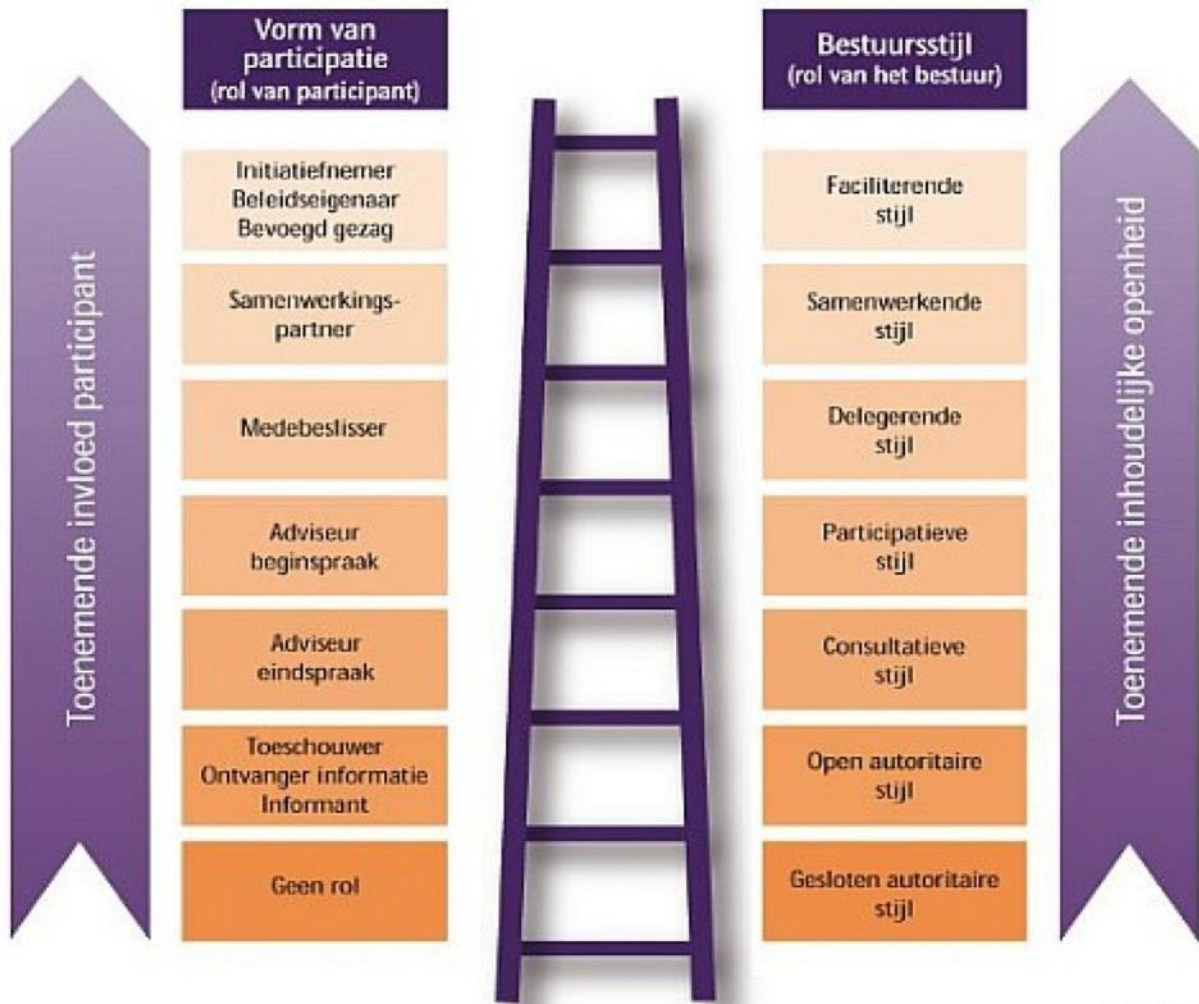
Officieel kan het nog niet, want dat ding is er niet. De stelling van het Ministerie is 'je kan testen doen via de Chw'. Maar als je in de Chw duikt, zie je dat de ruimte, de extra ruimte, die je daardoor krijgt, marginaal is. We hebben zelf twee cases aangereikt: Luchthaven en Binnenstad. De Luchthaven hebben we inmiddels beëindigd, ook om andere redenen. Het is een politiek heel gevoelig dossier en daar moet je niet al te veel experimenteren, maar tegelijkertijd zagen we dat de ruimte om te experimenteren zo minimaal is dat het het experiment niet waard is. Datzelfde constateerden wij bij de binnenstad, dus daar hebben we gezegd "we stoppen met het experiment in het kader van de Chw". Maar dat laat onverlet dat je na kan denken over wat gaat daar gebeuren in de binnenstad in de komende tien jaar? Hoe zou je dat willen regelen en vervolgens vastleggen in een omgevingsplan? Die sessies zijn we nu aan het doen, maar die beginnen dus met de inhoud. Die sessies gaan niet beginnen met de regels of het idee van een omgevingsplan of bestemmingsplan. Nee, die beginnen met wat je wilt. En uiteindelijk kan je vastleggen wat je wilt en dat gaat ook niet zo gek veel veranderen. Het idee is dat je het omgevingsplan maakt, inclusief de ict infrastructuur, en dat je alles wat je hebt geregeld voor het fysieke domein erin stop. Het tweede idee is dat als je op de kaart klikt als externe ontwikkelaar, je precies kan zien wat daar op dat kavel voor jou van toepassing is. Ik heb heel toevallig gisteren een lezing van iemand van de VNG gehad en die zei dat gemiddeld op ieder plekje van Nederland 7,83 plannen gelden. De ene keer zijn dat 150 plannen en de andere keer is dat één of nul plannen. Dat gemiddelde daar wordt je een beetje door in verwarring gebracht. Als je hier «grondgebied gemeente Enschede» goed kijkt, heb je op de meeste plekken een of twee plannen die gelden en dat dan is het eigenlijk niet zo moeilijk. Althans het wordt niet veel makkelijker dan dat het nu is. Je moet precies weten wat je mag, terwijl aan de andere kant de Omgevingswet zegt dat je zoveel mogelijk op een andere manier met de buitenwereld om moet gaan. Je snap dat die twee niet met elkaar rijmen. Niet op een handige manier, want hier heb je het allemaal van tevoren bepaald, we weten hoe de wereld eruit gaat zien. Dus hoe geef je nou voldoende vrijheid om te ontwikkelen en zorg je te gelijker tijd voor voldoende rechtszekerheid voor de omgeving? En dat is de klassieker van 100 jaar ruimtelijke ordeningsrecht en die twee verschillen -rechtszekerheid tegenover flexibiliteit- ga je door geen enkele wet, geen enkele regel dichter bijbrengen. Het is het een of het ander of een beetje in het midden dealen en wheelen, en kijken of participatie de oplossing kan zijn.

De omgevingswet is nu uitgesteld. Wat is uw mening daarover?

Ik zeg telkens dit ding had van mij niet gemogen. En even voor de goede orde, ik ben bestuurskundige van huis uit. Ik heb ook onderzoek gedaan naar hoe regels in de praktijk werken aan een onderzoekscentrum van de Universiteit van Twente. Dus ik heb een scherpe opvatting over de zin en onzin van regels. En deze regels waren niet nodig geweest om de boel te veranderen. Je hoort dat de wetgever ook steeds meer zeggen: 80% van de verandering zit in een verandering van houding en gedrag, en 20% van die verandering zit in regelgeving. Dus als je dat nog eens heel goed bekijkt, dan is dat misschien maar 5%. Dus wij vragen ons af wat is nou echt anders? En daar krijg je geen antwoord op. Dus wij zeggen bijna alles wat je wilt, kan je ook met de huidige regels. Ik ben programma manager Roombeek geweest, ik weet niet of je die wijk kent. Het is een wederopbouwwijk van de vuurwerkramp. Landelijk voorbeeldproject over hoe je volledig met participatie werkt, maar de belangen waren daar groot. De mensen hadden daar eerder een huis en daarna niet meer. Dus als je mensen aan tafel wilde krijgen, lukte het als vanzelf. Dat was ook urgent. Dus je kon met zijn allen een plan gaan maken. Roombeek is dus een voorbeeld wat we gedaan hebben op basis van de huidige regels. Geen enkel probleem. Dus die nieuwe regels gaan niet helpen.

Participatie

Participatie is de rivier tussen de twee oevers van rechtszekerheid en flexibiliteit. Punt. Zo simpel is. Daar kan je heel lang onderzoek naar doen, maar dat is zo. Daarom zeggen wij ook plekken die we echt willen ontwikkelen daar gaan we het plan wat witter laten. Als er initiatieven ontstaan, gaan dat we in gesprek. Niet alleen met de ontwikkelaar, maar ook met de omgeving. En dan kijken waar we gaan komen, waar mensen enthousiast van worden en soms als overheid heb je ook gewoon een rol "okay, maar wij gaan hierover en wij besluiten ook gewoon." In die zin is het interessant om de participatieladder er bij te pakken, die wordt nationaal veel gebruikt.



De ladder kijkt naar van de toenemende invloed van de buitenwereld en de toenemende inhoudelijke openheid. Soms wil je als overheid ergens gewoon over gaan, daar ga je ook gewoon over. Bijvoorbeeld kerncentrales. Overal geldt een 'nimby'. We willen hem niet in de achtertuin, maar hij moet gewoon ergens komen. Dus doe niet alsof je inspraak geeft, maar beslis zelf. Dan zit je op geen rol voor de buitenwereld en we kiezen voor – en dat klinkt heel onsympathiek maar het is wel helder – een gesloten autoritaire stijl. Wij hebben recent een debat gehad over een AZC dat hier zou moeten komen. Nou, hier is openheid, we gaan inventariseren wat allemaal kan en uiteindelijk valt de hakbijl op één plek. "Ja, maar we hebben zoveel mee mogen praten en we hadden toch echt gezegd dat die ergens anders moet komen" dat zeggen de mensen in die buurt. Ja natuurlijk, snappen we allemaal, maar die AZC moet toch echt ergens komen. Dus doe dan niet alsof je het opengooit. Dat geldt dus voor rechtszekerheid en flexibiliteit ook. Wek nooit de verkeerde schijn. Bepaal van te voren welke openheid je gaat bieden, welke handig is, welke past bij het vraagstuk en vervolgens handel daarnaar.

Hoe zorgt de gemeente er voor dat burgers worden geïnformeerd en betrokken bij het opstellen van het omgevingsplan?

Je kan altijd oplooppjes organiseren, dat is geen enkel probleem. Je kan het ook steeds meer digitaal doen. Ik heb in mijn eigen plan van aanpak wel staan hoe ga je nou om met het vraagstuk van voortdurende participatie. Dus niet één keer daar heen gaan, ophalen, en terugtrekken, wat je ook bij toekomstvisies ziet. Je weet in acht jaar ga je dan een dorp of stad in en daarna trek je je weer terug en ga je eigen plannen maken. Maar iedere dag gebeuren er dingen en wordt je aangesproken, hoe kan je dat nou opvangen? Hoe kan je daar nou alert op zijn? Dat is één. Twee, soms zijn er wel directe aanleidingen. Dat ding wordt toch weer een keer vernieuwd of een omgevingsplan voor een wijk. In de toekomst is alles één omgevingsplan, maar dat laat onverlet dat je voor gebieden gaat actualiseren. Dat ga je niet de hele tijd voor de hele gemeente doen, dat is ook een onzinnig idee. Je gaat met die wijk praten. Wat moet er nou anders? Het meeste wat je ophaalt op wijkniveau zijn hele andere dingen dan de dingen die door de omgevingswet gedetermineerd worden. Die gaan over het onderhoud van gronden en het weer en de speelplek enzo. Daar heb je allemaal geen vergunningen voor nodig, hoeft ook niet bestemd te worden, enzovoort. Het zijn dingen die je hooguit in je visie mee zou kunnen nemen, maar er op planniveau niet zo verschrikkelijk veel toe doen. Dan gaat het verder over waar kan dit evenement komen of waar horeca en misschien nog wat dingen die verkeer aantrekken of lawaai maken. Een weg die geluidsoverlast geeft of fijnstof. Dan ben je wel zo een beetje klaar. Dat zijn drie, vier, vijf reacties waar je echt wat mee moet en de rest... dus hoe moeilijk wil je het maken? Het is helaas dat daar 5000 pagina wetgeving voor nodig is.

De burger wil ook meer inzicht en invloed. Hoe ga je hiermee om?

Dat is heel goed, maar dan is de vraag hoe je die mensen betreft. Een hele grote groep burgers haakt af om allerlei redenen. Door ons gedrag, maar ook door hoe ze zelf in elkaar zitten en hun interesses. De vraag is hoe je de mensen die wel betrokken willen zijn erbij haalt? Want als we oplooppjes organiseren, dan wilt dat niet zeggen dat er meteen honderden mensen tegelijk zijn. Je ziet heel vaak dezelfde mensen, totdat anderen echt een belang hebben. Pas als dat belang er is, gaan ze meedoen. Als je dat belang niet organiseert, dan zie je bijna niemand. Dan zie je altijd weer dezelfde, paar wijkraadleden die nou eenmaal graag meepraten, en nog wat mensen daar om heen. Dus als er een AZC geplaatst moet worden en we gaan dat in een wijk zetten, dan zie je dat er een goede reden voor vertegenwoordiging is. Het zijn eigenlijk hele gave onderwerpen om over in gesprek te gaan, ware het niet dat je daar die invloed niet zou moeten geven, omdat je daar nooit een goed besluit over kan nemen. Een democratisch besluit lukt daar niet als de vertegenwoordigers de keus maken vanuit het collectief. De vraag is ook van hoe groot is de behoefte nou werkelijk? Je ziet dat mensen heel druk zijn en dan vooral de categorie middelbaar tot hoger opgeleid met de kinderen daarheen brengen, werk en studeren, etc etc etc. Er zijn maar een paar die zich echt willen inzetten voor het collectief.

Hoe wilt de gemeente optreden als er (achteraf) een conflict ontstaat tussen burger(s) en initiatiefnemer(s)?

In de omgevingswet staat dat initiatiefnemers zelf hun participatie moeten uitdraaien en daar zitten allerlei ingewikkeldheden. Net als voor ons bij een AZC geldt, geldt ook voor die initiatiefnemer. Er hoeft geen draagvlak te zijn, als hij zijn participatie maar gedraaid heeft. Dus je kan verslagen krijgen van de vijf mensen die zijn uitgenodigd en die waren het er mee eens. We moeten dus nog nadenken over hoe we dat beoordelen, maar dat zijn allemaal zijdelingse vragen die dit systeem oproept. Want wat is voldoende participatie? Zeg het maar. Wij kunnen die initiatiefnemers niet verplichten meer te doen dan wij als gemeente zouden doen.

Opstellen omgevingsplan

Wat voorziet u als de knelpunten of dingen die goed gaan bij het opstellen van het omgevingsplan?

Ik noem het 'experimenteren met de dramadriehoek'. Het sturen op rechtszekerheid die je kan controleren en dan willen we ook nog een beetje invloed op kwaliteit hebben.

Eigenlijk is dat hetzelfde, maar het een is iets meer de regelkant en het ander is meer de esthetische kant. Aan de andere kant wil je ruimte geven. Iedere maand hebben we wel een debatje met de raad over hoe dit fantastische initiatief niet kan landen. En omgekeerd: hoe is het nou mogelijk dat dit ontzettende lelijke ding zomaar landt? Dus wat wij aan het doen zijn is experimenteren. Hoe kan je nou net iets meer ruimte geven en overlast gevende dingen positioneren, zodat ze zo weinig mogelijk overlast geven? Het is maatwerk per geval. Dit kan je nooit generiek oplossen. Never ever. Maar de vraag is dus ook of je de stad in zijn geheel in een keer zou willen regelen? Wat wij gaan doen is dat wij voor 85% een conserverend omgevingsplan maken. Dat zijn gewoon woongebieden. Wat wil je daar? Je kan best een aantal dingen toevoegen aan de regels, maar voor de rest conserveer het. Vervolgens zijn er een aantal ontwikkelgebieden. Ik weet niet hoe dat in Roosendaal is, of daar plekken zijn waarvan je zegt daar moet echt wat gaan gebeuren? Omdat ze de neiging hebben om heel hard achteruit te kachelen of dat al zijn of omdat er gewoon enorme potentie zit om je stad te verbeteren. Zo zitten wij erin en dat is niet altijd makkelijk want je moet het doen met bestuurders die aangevallen worden door raadsleden, er gebeurt iets onverwachts en je krijgt weer raadsvragen en zo voorts. Maar wij proberen steady koers te voeren. Geen briljante dingen die alles oplossen, maar gewoon door het net iets slimmer te doen.

Welke keuzes zijn er gemaakt om regelingen en/of verordeningen wel of niet op te nemen om het omgevingsplan / bestemmingsplan met verbrede reikwijdte?

Het is verplicht om te doen. Juristen zeggen als je het niet doet, blijven ze toch gelden, dus je hoeft het niet te doen. Maar de wet beoogt het te verplichten en wij gaan het dus doen. Maar hoe we het gaan doen, dat weten we nog niet. Nu, als je het allemaal op kavelniveau heel erg specifiek gaat maken, staan er drie eisen/criteria in het bestemmingsplan. Dat is hoogte, rooilijn en functie. Maar in het omgevingsplan staan er misschien wel tien. En we weten met die drie dat we eigenlijk maar met één ding bezig zijn en dat is legitimeren waarom we telkens afwijken. Als we heel specifiek voor alle kavels die tien regels gaan opstellen dan weet je zeker dat het nog veel drukker worden met afwijken en we het voor 90% van het grondgebied voor niets doen, want daar komen geen verandervragen. Dus ook daar zit weer een beetje onzinnige exercitie, die je voor jezelf zo eenvoudig mogelijk moet maken. Feitelijk heb je nu een bestemmingsplan en die hele bundel met beleid en verordeningen die daar als een molensteen onder hangt. We hebben een inventarisatie gedaan en als je kijkt naar het beleid, en nu chargeer ik, dan weet je niet eens meer wat er geldt en wat er eigenlijk is bepaald. Dat is ooit een keer bedacht, en wij zijn allang blij - ook weer charging - als het door de raad wordt geaccordeerd. Eigenlijk begint het dan pas, maar heel veel uitvoeringskracht zit er niet altijd op. Dus die molensteen willen wij vooral heel erg comprimeren. Al die nota's van een pagina of 30, 40, willen we terug brengen naar een pagina of 3, 4, zodat je de essentie kan zien. En dan moet er nog een keer gekeken worden: willen we dat wel zo bepaald hebben? Dus dat kan nog tot veranderingen leiden. Vervolgens is het de vraag of we dat geheel, zeg een pagina of 60, onder de hele omgevingsplankaart hangen? Dus onder ieder kavel komt hetzelfde te hangen en vertaal het maar naar jezelf toe. Of veel beter nog -want waarom moet die mensen altijd zelf zoeken?- neem contact op met ons als je vraag hebt. Hoe leuk kan het zijn? Dat is natuurlijk de mooiste vorm van participatie: dat je in gesprek raakt, in plaats van dat we alles gaan digitaliseren en een steeds grotere afstand creëren. Niemand wil dat. Niemand gaat 's avonds op zijn kamertje zitten en door beleid heen worstelen. Dus de vraag is hoe hou je het nou simpel? Zelfs voor een plaats als Roosendaal. Voor jullie is het nog overzichtelijker te doen, want het heeft nog een beetje een dorpse kenmerken, wat juist heel positief is. Mensen kennen elkaar, nemen het voor elkaar op, je kan nog een keer met een wethouder gewoon direct in gesprek gaan. Dat is bij ons ingewikkelder, waardoor het vanzelf formalistischer gaan worden en daar willen we nou net van weg blijven.

Advies

Welk advies zou u de gemeente Roosendaal willen geven met betrekking tot het opstellen van het omgevingsplan?

Ga vooral dingen doen die je zelf heel belangrijk vindt. Een mooie tip die gisteren nog naar voren kwam ging over de omgevingsvisie. Je moet nu opeens een omgevingsvisie gaan maken, maar waarom? Veel gemeentes hebben een omgevingsvisie en die visie moet je veranderen op het moment dat je nieuwe ambities hebt. Dus het begint niet met de omgevingswet die zegt dat je een omgevingsvisie moet hebben. Nee, wij hebben als gemeente nieuwe ambities en daarover willen we in gesprek met de inwoners en dan komen we tot een bijgestelde visie of een geheel nieuwe visie. Doe wat je wil. Her-eik of actualiseer. Begin bij jezelf. Begin niet bij de wet. Dat zou mijn grootste advies zijn. Dus: bepaal je eigen ambities. De tweede is, en daar begonnen we mee, bepaal zelf op welke manier jij wilt participeren met je omgeving. Meet het eens. Hoeveel mensen willen er nou eigenlijk participeren? Welke mensen? In welke mate wil men meepraten? Dat kan heel leuk zijn, want dan begin je bij wat de mensen zelf willen. Mijn laatste advies is, sluit nou zo veel mogelijk aan bij de energie die er al is. De overheid heeft de afgelopen 40 jaar heel veel overgenomen uit samenleving, dat een soort achteroverleunend geheel is geworden. Weer gechargeerd, maar je ziet dat best veel mensen wat willen. Als die mensen bij ons aankloppen, is bijna het eerste dat gebeurt dat wij het gaan overnemen. Met alle goede bedoelingen. Nee. Kijk nou eerst eens hoe je het daar kan laten waar het zit en dat kan ondersteunen. Pak het niet af, doe het niet zelf, maar maak jezelf ondersteunend. Want wij dienen de samenleving, daar gebeuren dingen en die ondersteunen we graag. Dat zouden mijn drie adviezen zijn.