

Wat moeten we als dorpen met de Omgevingswet?

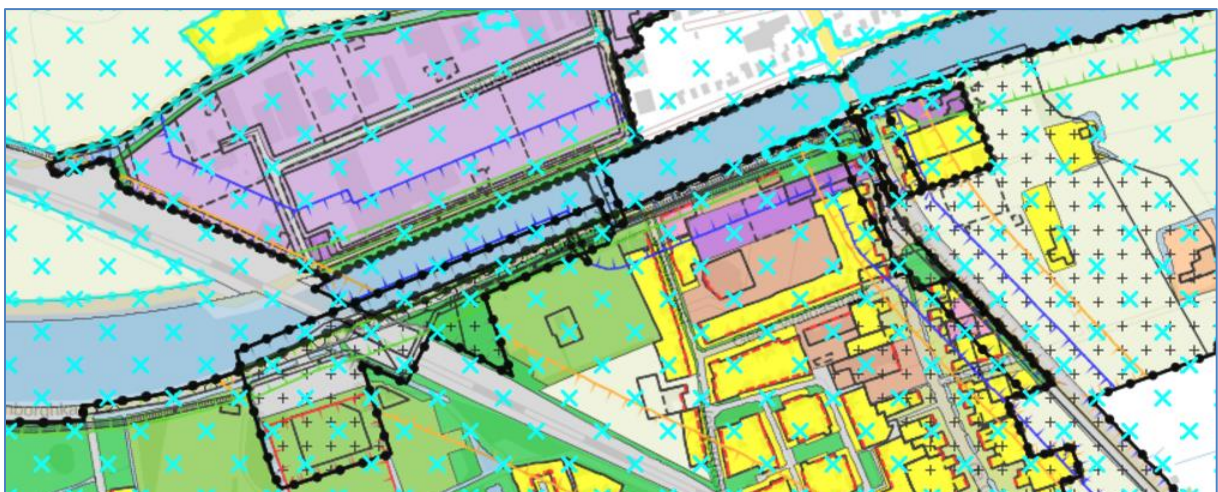
Steevast valt op de jaarvergadering van Dorpsbelangen de term ‘bestemmingsplannen’ die door gemeenten worden gemaakt voor het betreffende dorp, het omliggende buitengebied of een bepaalde ontwikkeling in de kern zelf. Maar met de nieuwe *Omgevingswet* gaat dat in de toekomst veranderen. We hebben straks geen bestemmingsplannen meer, maar omgevingsplannen. Niet alleen een andere naam, ook de inhoud van het plan verandert. Dat in het licht van meer flexibele regelingen, meer transparantie én meer participatie, toverwoorden om bewoners uit hun veilige honk te krijgen. We hebben (of krijgen?) immers steeds meer een participatiesamenleving. Maar wat betekenen die nieuwe begrippen voor de dorpen en wijken? Een eerste antwoord.

Hoe is het nu geregeld?

Het ruimtelijk beleid van overheden (Rijk, provincies, gemeenten) krijgt nu vorm in allerlei plannen:

- het rijksbeleid gaat over de hoofdlijnen: zaken van nationaal belang;
- het provinciaal beleid gaat een stap verder en wil provinciale belangen veilig stellen, en
- het gemeentelijk beleid betreft onderwerpen waar inwoners burgers het meest mee te maken hebben: wat gaat er in mijn stad of dorp te gebeuren? Op hoofdlijnen staat dat beleid in structuurvisies en wordt het uitgewerkt in bestemmingsplannen.

Dorpen (maar ook steden) met hun omgeving hebben het meeste te maken met de bestemmingsplannen. Die zijn er in allerlei soorten en maten: voor bestaande dorpscentra, bedrijventerreinen, woonbuurten, maar ook voor het landelijk gebied. Qua omvang zijn er kleinere plannen, gericht op realisering van een concreet project, maar ook heel grote (bijvoorbeeld voor een hele stad, voor een volledig dorp of voor het hele buitengebied). Die plannen zijn vooral bedoeld zijn om in een actuele beheerregeling te voorzien. Gemeenten zijn vrij in de manier waarop ze met bestemmingsplannen beleid voeren, maar stellen ze wel op volgens vaste landelijke standaarden. Voor heel Nederland en dus ook voor uw dorp of wijk kunt u nagaan welke plan geldt op de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Zie bijvoorbeeld een fragment voor plannen die voor een kern als Zuidhorn zijn gemaakt (ter weerszijden van het Van Starckenborghkanaal). Een veelheid van bestemmingen en aanduidingen, die nogal wat speurwerk en uitleg vraagt, maar door op de gewenste plek aan te klikken, krijgt u de benodigde informatie te zien.



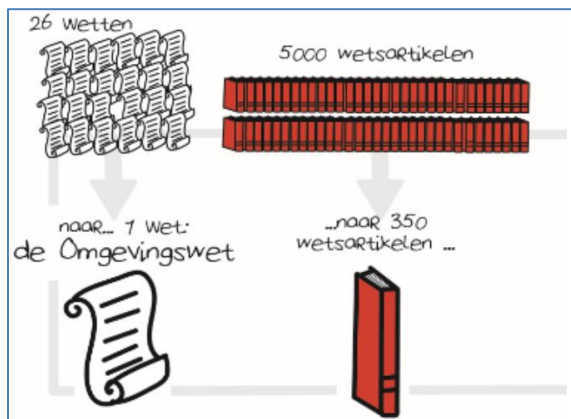
Op welke wijze een bestemmingsplan ook wordt gemaakt, gemeenschappelijk zijn er twee hoofdzaken:

- de functies worden geregeld: bijvoorbeeld wonen, detailhandel, bedrijven, maatschappelijke voorzieningen, sport, verkeer etc. Ook combinaties van functies kunnen mogelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld gemengde doeleinden of een centrumgebied.
- de ruimtelijke hoofdvorm wordt bepaald: binnen welke locatie of gebied mag een functie aanwezig zijn en wat zijn de bepalingen voor de hoofdvorm van de bebouwing (locaties met toegestane oppervlaktes, omvang en hoogtes van de bebouwing. Gemeenten kunnen daarmee ruim omgaan, maar kunnen ook zaken meer precies vastleggen (zoals in een beschermd dorpsgezicht of in situaties die snel conflicten oproepen).

Naast ruimtelijke plannen, zoals bestemmingsplannen, zijn er ook allerlei wetten (met daaruit voortvloeiende plannen) die over deelaspecten gaan: natuur, water, milieu, verkeer etc. Dat zijn bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer, de Wet natuurbescherming, de Waterwet, de Erfgoedwet etc. Daarnaast is er wet- en regelgeving op het vlak van verkeer, ontgrondingen en andere zaken in onze omgeving. Gemeenten kunnen daarnaast voor verschillende onderwerpen verordeningen vaststellen, zoals een horecaverordening, een algemene plaatselijke verordening, een reclameverordening, een ligplaatsenverordening, een welstandsnota etc.

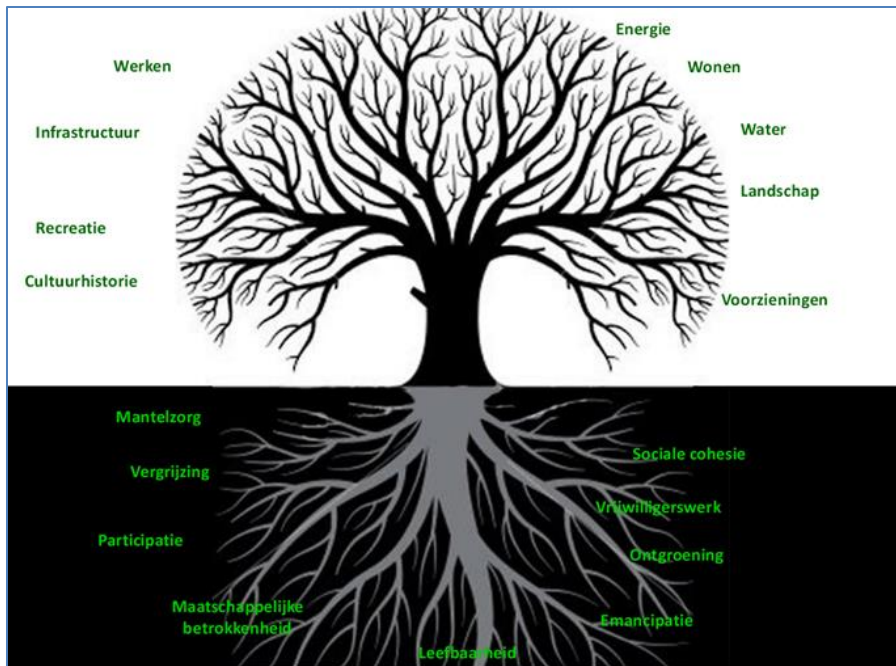
Wat wil nu de Omgevingswet?¹

Zoals we hebben gezien, zijn er nu allerlei wetten die iets zeggen over onze fysieke leefomgeving. De Omgevingswet wil deze samenvoegen: in totaal worden in de nieuwe Omgevingswet maar liefst een 26-tal wetten opgenomen.



Het Rijk wil daarmee inspelen op allerlei maatschappelijke veranderingen, bijvoorbeeld aangaande het streven naar een duurzame samenleving. Uit de volgende figuur blijkt welke 'takken' uit de 'boom' van de Omgevingswet kunnen groeien.

¹) Afbeeldingen zijn uit de voorlichtingssites van het ministerie van I. en M.



De Omgevingswet kent als hoofddoelen:

- het bereiken, in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke doelen.



Met de Omgevingswet wil het Rijk de ruimte bieden om op maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen:

- het moet eenvoudiger, efficiënter en beter;
- er moet zekerheid worden geboden, maar ook ruimte om snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen;
- nieuwe ontwikkelingen naar een duurzame samenleving moeten ruimte krijgen, maar wel met oog voor regionale en lokale verschillen;
- voor nieuwe initiatieven wil de wet transparant en flexibel zijn.

Mooi allemaal, maar hoe toe te passen in de praktijk. Zijn er al voorbeelden, hoe ziet een omgevingsplan eruit? En wanneer moet dat gebeuren?

Wanneer moeten gemeenten Omgevingsplannen plannen maken?

Zoals het er nu voor staat, treedt de nieuwe Omgevingswet naar verwachting op zijn vroegst in 2021 in werking, later dan aanvankelijk bedoeld. De precieze datum is nog niet bekend.

Het betekent trouwens niet dat er dan allemaal al nieuwe omgevingsplannen zijn. De bestaande bestemmingsplannen blijven gewoon van kracht en gaan samen 'omgevingsplan' heten. Bij een eerstvolgende herziening (in de periode tussen 2021 tot 2031) worden ze dan 'verbreed' tot omgevingsplannen waarin integraal beleid wordt opgenomen. Kortom, de invoering gaat geleidelijk. Wel zullen nieuwe ontwikkelingen, die op korte termijn om realisering vragen, al vanaf 2021 via de integrale benadering van de Omgevingswet worden opgesteld.

In de toekomstige situatie wordt het Omgevingsplan gebiedsdekkend (één omgevingsplan per gemeente) en integraal.

Wat wordt bedoeld met 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'

De invoering van de Omgevingswet is ingewikkeld en vraagt veel tijd. Toch wordt met de huidige wetgeving nu al vooruitgelopen op de nieuwe Omgevingswet. Dat gebeurt in de vorm van zogenaamde "bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte".

Het woord zegt het al: er wordt om niet alleen met de ruimtelijke regels gewerkt, maar ook geëxperimenteerd met regels van andere beleidsterreinen die de leefomgeving betreffen. Dat kan nu al op basis van de *Crisis- en herstelwet*, een wet die tijdens de economische crisis in het leven is geroepen om procedures sneller te laten verlopen en daarmee de realisering van projecten te vergemakkelijken.

De gemeente Oldambt is bezig met een 'pilot' voor een omgevingsplan voor Bad Nieuweschans. Ook Dorpsbelangen Nieuweschans wordt daarbij betrokken en brengt zijn eigen (dorps)visie in.

Hoe ziet zo'n Omgevingsplan eruit?

Een standaard is er niet. Gemeenten krijgen de ruimte om een omgevingsplan naar eigen inzicht op te stellen. "Vormvrij" noemen beleidsmakers dat. Maar als je kijkt waarvoor een Omgevingsplan in de plaats komt, namelijk de bestemmingsplannen en verordeningen, dan zal een Omgevingsplan veel onderwerpen bevatten, al dan niet ruim of gedetailleerd geregeld. De praktijk moet uitwijzen hoe ruim of eng de regeling moet worden. Als dat nodig is, zal een precieze regeling nodig zijn, bijvoorbeeld waar veel (mogelijk conflictueuze) functies naast elkaar voorkomen.

Bovendien kan de provincie invloed op de omgevingsplannen van de gemeente uitoefenen via zogenaamde instructieregels (grondslag: provinciale verordening). Dit als het om zaken van provinciaal belang gaat.

Welke elementen kent de Omgevingswet nog meer naast het Omgevingsplan?

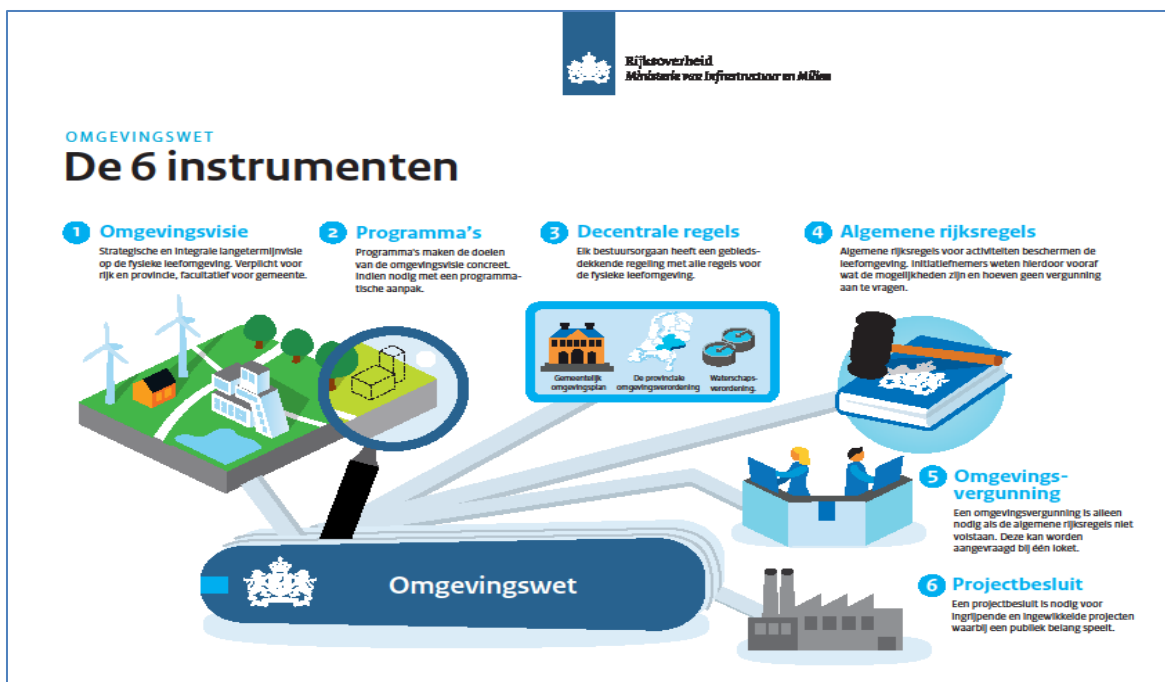
Hieronder een schematische samenvatting van wat het Rijk als instrumenten aangeeft. Er zijn er zes en die hebben allemaal met elkaar te maken. Ze volgen de weg van visie tot concrete toetsing van initiatieven. Achtereenvolgens:

1. Omgevingsvisie
 - Verplicht voor Rijk en Provincie (de provincie Groningen heeft al een Omgevingsvisie)
2. Programma
 - Een visie is vaak op hoofdlijnen, bijvoorbeeld over gewenste woningbouw of de mogelijkheden van een nieuwe verbinding van A naar B. Maar dat moet geconcretiseerd worden: wat is de behoefte, welke locaties komen in aanmerking, om wat voor omvang

gaat het ? Kortom, kwaliteit en kwantiteit moeten ingevuld worden. Dat gebeurt met een programma.

3. Decentrale regels voor overheden, die gebiedsdekkend zijn:
 - Provincies: Omgevingsverordening (de provincie Groningen heeft al zo'n verordening)
 - Gemeenten: Omgevingsplan (diverse gemeenten zijn bezig met voorbereidingen en betrekken dorpen of burgers er bij).
 - Waterschappen: Waterschapsverordening.
4. Algemene rijksregels: het Rijk geeft algemene regels die de leefomgeving beschermen, bijvoorbeeld over kwetsbare natuur of luchtkwaliteit. Initiatiefnemers weten zo vooraf wanneer ze al dan niet een vergunning nodig hebben.
5. Omgevingsvergunning: deze is nodig voor het geval de algemene rijksregels niet voldoende in een regeling voorzien.
6. Projectbesluit: dit is nodig bij ingrijpende projecten die ook een publiek belang kennen. Voorbeelden: wegeaanleg, projectmatige woningbouw, herstructurering, centrumontwikkeling of de vestiging van een groot bedrijf.

Schematisch staan de zes instrumenten hieronder.



Minder regels vooraf, meer nadruk op toezicht en handhaving

Naar verwachting - maar het is de gemeentelijke vrijheid - zullen er in de toekomstige Omgevingsplannen meer algemene regels komen met minder vergunningsplicht. Wel zullen initiatiefnemers - bijvoorbeeld bij realisering van een nieuw project - meer zelf moeten doen. Bepalingen die nu in allerlei regelingen opgenomen bepalingen worden samengevoegd. Kijk bijvoorbeeld naar de weergave van de twee afbeeldingen:



Maar de ontstane vrijheid moet wel goed gebruikt worden: er zal meer nadruk komen op toezicht op handhaving. Bovendien is het natuurlijk niet zo dat straks alles mag. De Omgevingswet vraagt gemeenten beleid te maken (omgevingsvisie) en daarin, samen met de inwoners, op te nemen wat de ambities en kwaliteiten zijn voor de gemeente. De vertaling hiervan vindt plaats in het omgevingsplan waarin de gemeenteraad de kaders stelt voor het gemeentelijk grondgebied. Het regime kan per deelgebied verschillen. Keuzes maken is dus heel belangrijk.

Alles nieuw, alles anders?

Op het vlak van het samenvoegen van zoveel wetten wel. Maar naar de inhoud toe? Uiteindelijk moeten de ruimte zo goed mogelijk verdeeld en ingericht worden en daarvoor zijn afspraken (regels) nodig. Maar de nieuwe benadering zal er wel voor zorgen dat initiatieven nu meer integraal worden beoordeeld (dus zonder een versnipperde toetsing aan allerlei aparte kaders).

Wat gebeurt er met de huidige bestemmingsplannen?

Zoals we hiervoor zagen: die blijven gewoon van kracht, tot het moment waarop ze vervangen worden door een Omgevingsplan. Ze heten dan alleen niet meer bestemmingsplannen, maar vormen samen het omgevingsplan van de betreffende gemeente.

En hoe verhoudt de verordening van de provincie zich met deze ontwikkeling?

De provincie Groningen werkt al sinds 2008 met een provinciale omgevingsverordening. Daarin is per onderwerp aangegeven waar gemeenten (of andere partijen) zich aan moeten houden. De laatste verordening is nieuw en dateert van 2016 (met enkele wijzigingen nadien). De verordening van de provincie is op allerlei onderdelen redelijk precies, verklaarbaar vanuit het provinciaal belang. Gemeenten worden dan ook gevraagd daar straks bij het opstellen van de omgevingsplannen rekening mee te houden. Voorbeelden zijn de regeling voor waardevolle natuurgebieden en landschapselementen, het woningbouwbeleid, de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en de uitbreidingsruimte voor agrarische bedrijven.

Zijn er al voorbeelden?

Diverse. Veel gemeenten, ook in de provincie Groningen, zijn al druk bezig met zich voor te bereiden op de inwerkingtreding.

Binnen de provincie Groningen werken de gemeenten Stadskanaal, Oldambt en Appingedam al aan dit soort 'ruimere' bestemmingsplannen.

Hoe kunnen dorpen zich hierop voorbereiden?

Wat de dorpen vaak zelf doen, als ze nadenken over hun toekomst, is een dorpsvisie ontwikkelen. Dorpsbewoners laten zich daarbij niet gelegen liggen wat precies de juridische regelgeving is voor verschillende zaken. Ze willen graag dat gemeenten of andere instanties waar dan kan rekening houden met ideeën uit de dorpsvisies. Eigenlijk al behoorlijk integraal dus.

Naar de inhoud toe sluit dat al wel wat aan bij een 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' of met een (toekomstig) omgevingsplan. Ook in een dorpsvisie gaat het lang niet alleen om ruimtelijke zaken, maar ook om sociale aspecten, het voorkomen van milieuhinder of de verkeersveiligheid te verbeteren. Dat pleit ervoor dat dorpen op de ingeslagen weg doorgaan, maar deze wel uitbouwen, het liefst in een vaste structuur, bewust van wat hun positie is.

Denk na over het perspectief van voorzieningen, wat zijn de gevolgen van een veranderende bevolkingssamenstelling, hoe kunnen mensen veilig wonen en – specifiek in het aardbevingsgebied van Noord-Groningen – hoe kunnen plannen goed en snel worden afgewikkeld?

En natuurlijk, dorpen mogen dat op hun eigen wijze inkleuren en ze mogen hulp van de Groninger Dorpen of hun gemeente inroepen als ze er niet helemaal uitkomen.

Wordt er niet teveel van bewoners gevraagd?

Die indruk kan gemakkelijk ontstaan als we het over de 'participatiemaatschappij' hebben. Is het meedenken over een omgevingsplan nog een zekere luxe, mensen moeten tegenwoordig in een aantal gevallen mantelzorger voor hun zelfstandig wonende ouder(s) zijn, ze worden geacht vrijwilligerswerk op scholen en clubs te doen en bij verenigingen kun je niet alleen meer voetballen en verder langs de lijn staan. Toch moeten we het ook niet overdrijven, juist als we zien welke initiatieven er tegenwoordig worden genomen om zaken gemeenschappelijk aan te pakken in wijken, buurten en dorpen. Want dan lijkt het samen doen ook veel energie te geven en de sociale band en het onderling contact te versterken: zie de initiatieven voor dorpstuinen, onderhoud van speeltuinen, opstarten en beheer van dorpshuizen of MFA's, vrijwilligerscafé's, het opzetten buurtwhatsapps etc.

Als voordelen van participatie door direct betrokkenen worden gezien dat alle relevante kennis beschikbaar komt, allen belangen in het begin op tafel komen en bij consensus er draagvlak groeit. Bovendien: onder andere noemer gebeur(d)en al veel van dit soort gemeenschappelijke initiatieven; Een nieuw elan voor Dorpsbelangen? Wellicht ook kunnen dorpsbelangen in eenzelfde regio of gebied meer samenwerken of een gemeenschappelijke visie opzetten. Dat is zeker het overdenken waard nu in de nieuwe gemeentelijke herindelingen in Groningen en in Friesland grote gemeenten met veel dorpen (en wijken) ontstaan.

Meer informatie?

Het Rijk heeft volop informatie beschikbaar. Handig en informatief is bijvoorbeeld de site:

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>. Datzelfde geldt voor de site <https://www.omgevingswetportaal.nl/> waarin de voortgang in beeld blijft.

Daarnaast heeft het Platform voor Wijkgericht werken een inspiratiegids gemaakt. Daarin veel tips en tops over hoe als bewoners met de nieuwe Omgevingswet om te gaan:

<http://lpb.nl/nieuws/nieuws-bericht/inspiratiegids-participatie-omgevingswet/>.

Buurtgerichte informatie ook op de site van de LSA, een netwerk van bewonersgroepen en buurthuizen:

<https://www.lsabewoners.nl/pak-je-invloed-bij-het-maken-van-de-omgevingsvisie/>

Wat kan *Groninger Dorpen* hierin betekenen?

Dorpsbelangen hebben vaak veel kennis over hun eigen situatie en kunnen samen met organisaties als *Groninger Dorpen* prima hun ideeën over de toekomst van hun dorp weergeven. *Groninger Dorpen* kan dorpen helpen om aan te geven op welke wijze met bijvoorbeeld rijks- en provinciaal rekening moet worden gehouden. Kan ervaringen van elders inzetten. Stimuleert tot nadenken en samenwerken. En kan bondige en gestructureerde dorpsvisies opstellen. Daar zijn verschillende formats voor, terwijl er alle ruimte voor een eigen invulling is. Kortom, aan de slag ermee!

Ton Hoekstra, *Groninger Dorpen*