



# Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie SDG's

Verlag 1<sup>e</sup> sessie

8 mei 2019



**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag

Mei 2019

# Inhoud

1.	Opening.....	3
	1.1. Welkom .....	3
	1.2. Verkennen .....	3
2.	Presentaties .....	5
	2.1. Presentatie Laura van Rossem: Afwegingskader voor omgevingsvisie .....	5
	2.2. Presentatie Ellen van Reesch: SDG's en Omgevingswet .....	6
3.	Verdieping afwegingen uit de praktijk .....	9
	3.1. Voorbeelden .....	9
	3.2. Wat valt overall op bij het maken van deze opdracht? .....	12
	3.3. Waar moet een integraal afwegingskader aan voldoen (eisen en wensen)? .....	13
4.	Afsluiting.....	14
	4.1. Globale samenvatting .....	14
	4.2. Huiswerk.....	14
	4.3. Afsluiting.....	14

# 1. Opening

## 1.1. Welkom

In deze praktijkproef gaan we beproeven hoe gemeenten een integrale afweging kunnen maken in hun omgevingsvisie en hoe een afwegingskader tot stand komt waaraan de Sustainable Development Goals (SDG's) nauw verbonden zijn. De SDG's kunnen helpen bij het integraal benaderen van de Omgevingsvisie, en het maken van goed afgewogen keuzes.

Er is gekozen om de praktijkproef uit te voeren met een beperkt aantal gemeenten, om zo een intensieve begeleiding aan te kunnen bieden. Uiteraard is de bedoeling om de opgedane kennis te delen met andere gemeenten.

Er zijn drie doelen te onderscheiden:

1. Het ontwikkelen van een afwegingskader voor de omgevingsvisie dat het mogelijk maakt om in de praktijk zo integraal mogelijk duurzame afwegingen te maken. Hierbij wordt een relatie gelegd tussen de SDG's, opgaven in de fysieke leefomgeving en de inzet op het behoud van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
2. De aanwezige gemeenten worden geholpen bij het opstellen van een omgevingsvisie en bij het maken en onderbouwen van keuzes.
3. Naast het gebruiken van de SDG's zijn ook andere methodes mogelijk om tot een afwegingskader te komen. Daarom is het van belang om ook het proces goed te beschrijven: op basis waarvan worden afwegingen gemaakt?

Voor de praktijkproef worden vijf werksessies en vier begeleidingssessies gehouden. Tijdens de werksessies ligt de nadruk op gezamenlijk leren. Tijdens de begeleidingssessies gaan de deelnemende gemeenten aan de slag met het huiswerk.

Het opleveren van een eindproduct is onze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

## 1.2. Verkennen

Voor een gedeeld begrip van de context van de praktijkproef verkennen we welke ontwikkelingen zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan met betrekking tot het omgevingsbeleid en de agenda voor duurzame ontwikkeling. Dit wordt op drie niveaus gedaan:

1. In de maatschappelijke context
2. In relatie tot een afwegingskader voor gemeenten en andere organisaties
3. Persoonlijk, binnen de eigen werkomgeving en gemeente

### **1.2.1. In de maatschappelijke context**

Het collectief bewustzijn van het belang van duurzame ontwikkeling neemt mondiaal steeds verder toe en internationale verdragen zetten ook in Nederland zaken in gang. Burgers worden mondiger, hebben steeds meer kennis en dragen zelf ook bij (regelmatig in de vorm van co-creatie). Er bestaat een spanningsveld tussen de omvang van de transitieopgaven die op ons afkomen en de verdere decentralisatie onder de Omgevingswet.

### **1.2.2. In relatie tot een afwegingskader voor gemeenten en andere organisaties**

De vraag naar integrale afwegingskaders is exponentieel gestegen. De nationale omgevingsvisie (en de provinciale omgevingsvisies) lijkt/liken een startsein hiervoor te zijn geweest. We kennen nog niet zoveel kaders die tot een échte inzichtelijke afweging leiden. De structuurvisies vormden ook een kader, maar daarin is niet gekeken naar gemeente-overstijgende opgaven zoals klimaat: de gemeentegronden zijn het uitgangspunt.

### **1.2.3. Persoonlijk, binnen de eigen werkomgeving en gemeente**

Door de grote transities zijn de gemeenten aan zet en is er meer behoefte aan kennis. Daarnaast is het belangrijk dat er integraler gewerkt wordt. Co-creatie en brede participatie kunnen hier veel aan bijdragen. Er bestaat echter een spanningsveld tussen de nadruk op het ruimte geven aan wensen van individuele bewoners en initiatiefnemers enerzijds en anderzijds een integrale aanpak waarin ook de grote opgaven zoals de energietransitie en biodiversiteit worden meegenomen. Dit vormt een opgave voor de wijze waarop het maatschappelijk debat wordt georganiseerd.

## 2. Presentaties

**Laura van Rossem en Ellen van Reesch, beiden medeorganisatoren van de praktijkproef, geven een presentatie.**

### 2.1. Presentatie Laura van Rossem: Afwegingskader voor omgevingsvisie

#### 2.1.1. Programma Invoering Omgevingswet

Het team Implementatie Omgevingswet van de VNG werkt met én voor gemeenten. Samen wordt uitgezocht wat er moet gebeuren en hoe de wet er in de praktijk uit komt te zien. Er wordt gewerkt met het “lagenmodel” dat functioneert op vier sporen: wetgeving, kerninstrumentarium (waar Laura onder valt), Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en Anders Werken. Om integraal samen te kunnen werken, bestaat er bij de VNG één groot team met alle medewerkers van de verschillende sporen. In het team zijn de kernvraagstukken leidend. Er vinden veel praktijkproeven plaats, waarin wordt beproefd hoe de wet in de praktijk uitgelegd kan worden.

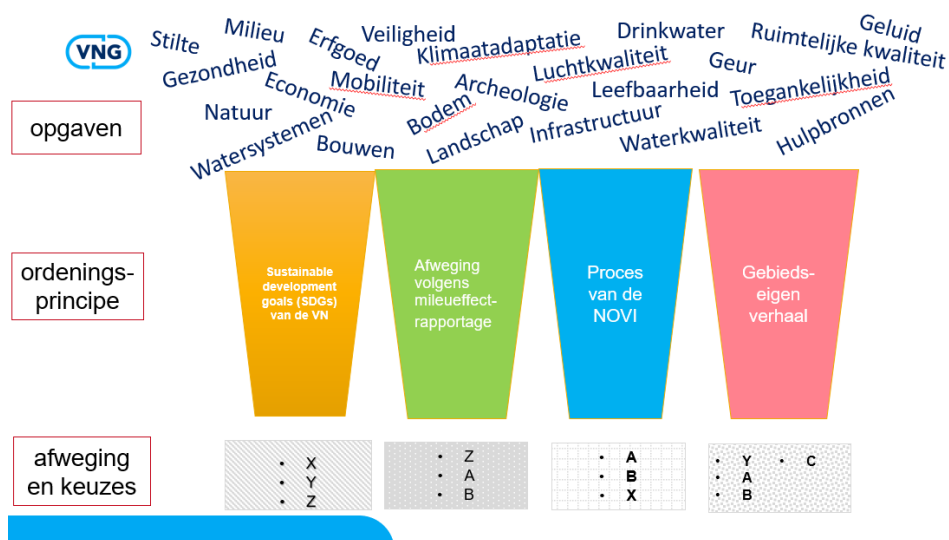
#### 2.1.2. De omgevingsvisie

- Waar eerst met pilots getest werd, gebeurt dat nu met name met praktijkproeven. Praktijkproeven maken het mogelijk om heel gericht te werken met een aantal gemeenten in een intensieve samenwerking.
- Gemeenten bevinden zich in verschillende fasen. Ongeveer 50% werkt aan een Omgevingsvisie. In iedere gemeente komen de vragen terug hoe integraal gewerkt kan worden en hoe focus aangebracht kan worden.
- De Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Naast de gemeenten werken ook het Rijk en de provincies aan omgevingsvisies. Zo wordt ook de NOVI ontwikkeld, die op 20 juni gepresenteerd wordt.
- Hét vraagstuk: integraal naar de opgave kijken maakt de noodzakelijkheid van afweging (keuzes) zichtbaarder en daarmee het onderbouwen ervan. In de NOVI wordt bijvoorbeeld helemaal niet gebruik gemaakt van een afwegingskader. Hierdoor worden er weinig keuzes gemaakt en kunnen gemaakte keuzes niet goed onderbouwd worden.

#### 2.1.3. Omgevingsvisie en integrale afweging

- Op welke manieren kan een gemeente een integrale afweging maken? Je kunt keuzes maken via vele methoden, om de belangen te ‘trechteren’.
- Het doel hiervan: het inzichtelijk maken van keuzes inzichtelijk, inclusief de bijbehorende voor- en nadelen en het realiseren van de gewenste doelen.

Deze praktijkproef is heel vernieuwend, omdat er gebruik gemaakt wordt van een afwegingskader. Dit afwegingskader is nodig om transparante en onderbouwde keuzes te maken.



Deze afbeelding toont vier mogelijke ordeningsprincipes voor maatschappelijke opgaven, die resulteren in verschillende afwegingen en keuzes. Er zijn twee van deze ordeningsprincipes gekozen om mee te werken: de SDG's en de milieueffect rapportage (de m.e.r.). De m.e.r. is een verplicht onderdeel van de omgevingsvisie, maar het is tevens verouderd. De m.e.r. betreft immers enkel milieuaspecten, terwijl de Omgevingswet alle aspecten van de fysieke leefomgeving beslaat. De SDG's kennen wel deze bredere toepasbaarheid.

#### 2.1.4. Wat willen we doen?

In deze praktijkproef willen we verschillende methoden beproeven. Dat wat we leren, willen we delen met andere gemeenten. Hierdoor helpen we gemeenten bij het maken van integrale afwegingen in de omgevingsvisie en brengen we de voor- en nadelen in kaart van de verschillende mogelijkheden en keuzes.

Het is de bedoeling dat er samenhang bestaat tussen de onderdelen van het kerninstrumentarium. Het omgevingsplan kan beschouwd worden als een operationalisatie van de omgevingsvisie.

De deelnemers vinden het belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van een "gemeenschappelijke taal". Over veel termen bestaat geen eenduidigheid over de betekenis ervan. Eigenlijk zou iedere gemeente voor zichzelf een eenduidige en duidelijke definiëring moeten hebben van alle begrippen (zoals "duurzaamheid" en "afwegingskader"). Onze groep moet ook werken met eenduidige begrippen.

## 2.2. Presentatie Ellen van Reesch: SDG's en Omgevingswet

De VN Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling omvat 17 doelen. Veel informatie hierover is te vinden op [sdgnederland.nl](http://sdgnederland.nl) en op de website van de gemeenten4globalgoals campagne van VNG-International.

De SDG's helpen bij het meer integraal te werk gaan en het verbinden van uiteenlopende doelen. Er zijn vijf pijlers te onderscheiden: "people", "planet", "prosperity", "peace" en "partnership".

### 2.2.1. Hoe staan we ervoor?

Jaarlijks wordt een rapportage uitgebracht over hoe we er in NL voorstaan. De nieuwe rapportage van de rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en jongeren komt op 15 mei uit! Ook het CBS maakt jaarlijks een trendmeting, deze is dit jaar voor het eerst gekoppeld aan de monitor Brede Welvaart. Grof gesteld scoort Nederland internationaal gezien goed scoort op sociale en economische thema's, en slecht op de 'planeet'-doelen: onze sociaal-economische ontwikkeling gaat ten koste van milieu en natuur in binnen- en buitenland.

### 2.2.2. 17 doelen, 169 subdoelen en 240 indicatoren

Gemeenten zijn betrokken bij alle SDG's, evenals bij de meeste subdoelen. Een groot aantal subdoelen heeft raakvlakken met de fysieke leefomgeving.

Veel gemeenten vragen zich af hoe ze hiermee om moeten gaan: hoe kunnen de doelen praktisch toegepast worden, wat verandert er dan en wat voegen ze toe? Gemeenten die al actief met de SDG's werken, geven terug dat de SDG's een sterk mobiliserende kracht hebben (ook in het contact met burgers en het bedrijfsleven), dat ze een mooie kapstok bieden voor beleid en dat het nuttig is om te beginnen met een inventarisatie: bij welke activiteiten bestaat al aansluiting met de SDG's en waar ontbreekt het nog aan?

Om gemeenten te helpen bij het verbinden van de SDG's aan hun eigen kerntaken en opgaven heeft de VNG een boekje uitgegeven: "[De Global Goals in het gemeentelijk beleid](#)".

### 2.2.3. Mogelijkheden SDG's als referentiekader

1. Startpunt voor visievorming – welke maatschappelijke doelen zetten we centraal? Hoe hangen ze samen?
2. Toetsingskader voor beleid en programma's – is aan alle relevante aspecten gedacht?
3. Afwegingskader – waar leggen we de prioriteiten, mogelijk gekoppeld aan gemeten trends?
4. Hulpmiddel voor synergetische versterking – vooraf nadenken over het verbinden en meekoppelen van verschillende beleidsthema's.
5. Kader voor monitoring van duurzame ontwikkeling.
6. Gemeenschappelijke taal over (gemeente)grenzen heen.

### 2.2.4. Gedeelde kenmerken Omgevingswet en SDG's

Tussen de Omgevingswet en de SDG's bestaan veel raakvlakken. Deze kunnen grofweg in vier richtingen worden ingedeeld:

- Duurzaamheid/brede welvaart – maatschappelijke opgaven
- Toekomstgericht/ontwikkelingsgericht – geen "afwenteling"
- Integraliteit: ontschotten, verbinden en verbreden
- Participatie en inclusiviteit: "samen"

De volgende maatschappelijk doelen worden genoemd in de Omgevingswet:



*“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de **bescherming en verbetering van het leefmilieu**, gericht op het in onderlinge samenhang:*

- (a) bereiken en in stand houden van een **veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit** en*
- (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van **maatschappelijke behoeften**.”*

Deze doelen kunnen gemakkelijk verbonden worden aan meerdere subdoelen van de SDG's. Uit de toelichting op de wet blijkt dat de wetgever uitgaat van een brede definitie van duurzaamheid, in lijn met die van de VN Agenda 2030.

### **2.2.5. Welke afwegingskaders zijn er al?**

Overheden (rijk en decentraal) en andere partijen maken gebruik van verschillende modellen om de uiteenlopende thema's in beeld te brengen, maar er wordt nog niet consistent gebruik gemaakt van één kader waarin alles samenkomt. In de operationalisering van de Omgevingswet is geen afwegingskader verankerd.

### **2.2.6. De voordelen van SDG's als basis voor afwegingskader**

- Opgavegericht, wervend karakter, samenhang & synergie als uitgangspunt
- Niet alleen brede thematische velden maar concrete (sub)doelen
- Duidelijke onderlinge dwarsverbanden tussen de (sub)doelen...
- Mét indicatoren om voortgang te meten: koppeling naar monitoring
- Sociale doelen gelijkwaardig aanwezig. Inclusiviteit als rode draad.
- Veel aanknopingspunten voor 'gezondheid'
- Ook bestuurlijke doelen: coherentie, participatie, partnerschap
- Link met internationale agenda's. Laten zien hoe wij daaraan bijdragen

### **2.2.7. Terminologie**

Begrippen waarover nagedacht moet worden voor eenduidig begrip, betreffen tenminste: inclusiviteit, integraal, duurzaamheid, afwegingskader.

Daarnaast moeten we erop letten dat niet iedereen bekend is met afkortingen als DSO en NOVI.

## 3. Verdieping afwegingen uit de praktijk

Iedere deelnemer heeft een aantal foto's meegenomen uit zijn/haar gemeente. In tweetallen werden de volgende vragen besproken:

- Waar gaat de afweging over?
- Wie waren erbij betrokken?
- Welke maatschappelijke opgaven raken aan deze afweging?
- Welke SDG's raken hieraan?

Hieronder worden twee voorbeelden ter illustratie uitvoeriger besproken, van de andere voorbeelden worden de afbeeldingen met post-its en opmerkingen getoond.

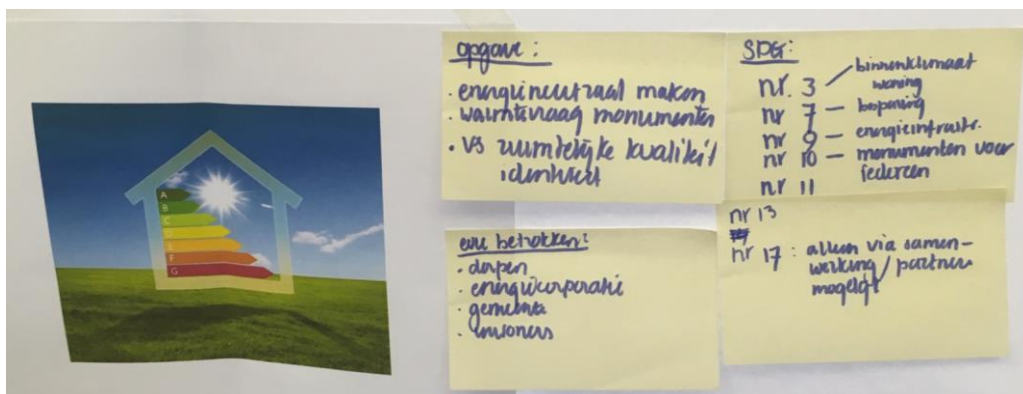
### 3.1. Voorbeelden

#### 3.1.1. Voorbeeld 1

Afweging, maatschappelijke opgave: Bij monumentale panden bestaan tegenstrijdige belangen: aan de ene kant wil je de historische waarde behouden, maar tegelijkertijd hebben historische panden slechte energielabels en moet er gehandeld worden in het kader van de energietransitie. Wat weegt zwaarder: historische identiteit of de klimaatopgave?

Betrokkenen: inwoners, dorpen, energiecoöperatie, gemeente.

SDG's: goede gezondheid en welzijn (3), betaalbare en duurzame energie (7), industrie, innovatie en infrastructuur (9), ongelijkheid verminderen (10), duurzame steden en gemeenschappen, waaronder cultureel erfgoed (11), klimaatactie (13), partnerschappen om doelen te bereiken (17).



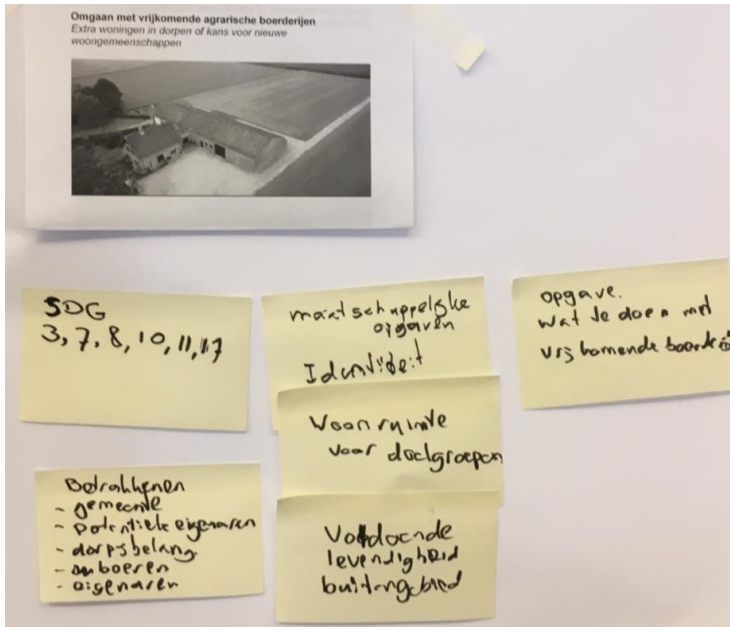
#### 3.1.2. Voorbeeld 2

Maatschappelijke opgave: hoe om te gaan met vrijkomende agrarische gebouwen? Er is veel vraag naar land, wat gebeurt er met de boerderijen die leeg komen te staan omdat boeren zijn gestopt? Er moeten woningen gebouwd worden in de dorpen om leegloop tegen te gaan naar de stad. Kan een boerderij gebruikt worden als woon-zorgcombinatie voor ouderen of versnipperen de landbouwgronden dan te veel?

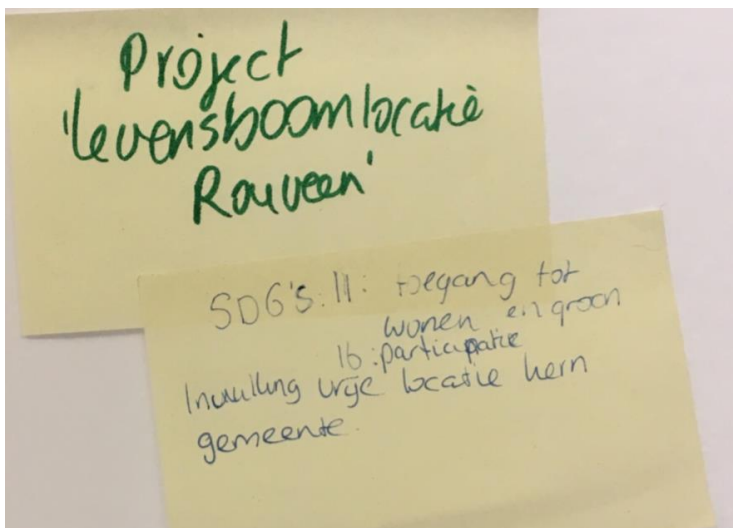
Afweging: behoud van identiteit van het buitengebied versus voldoende woonruimte en levendigheid in het buitengebied.

Betrokkenen: gemeenten, potentiële bewoners, eigenaren, dorpsbelangen, de agrariërs die het buitengebied gebruiken.

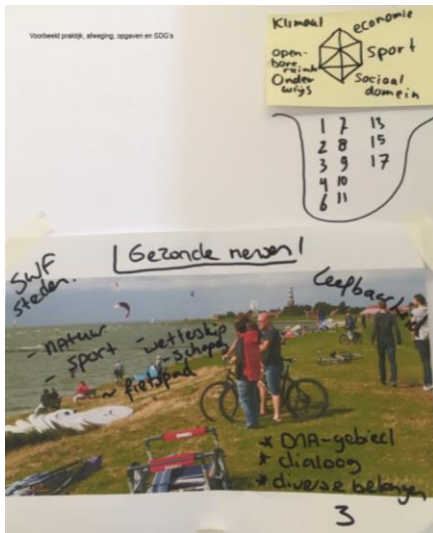
SDG's: voedselzekerheid en duurzame landbouw (2) goede gezondheid en welzijn (3), betaalbare en duurzame energie (7), waardig werk en economische groei (8), ongelijkheid verminderen (10), duurzame steden en gemeenschappen (11), partnerschappen om doelen te bereiken (17).



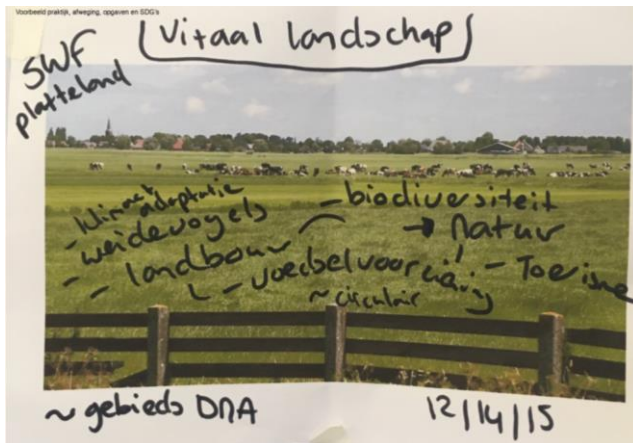
### 3.1.3. Voorbeeld 3



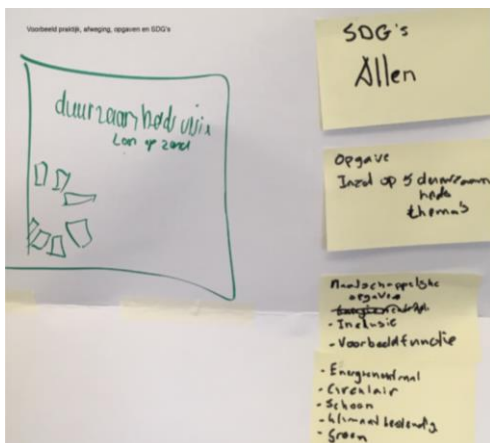
### 3.1.4. Voorbeeld 4



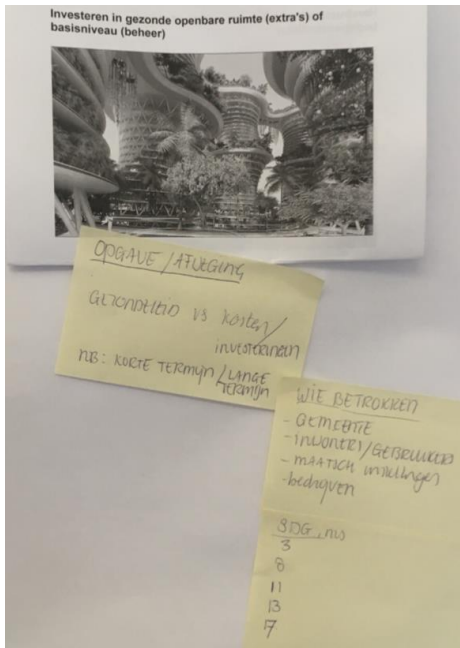
### 3.1.5. Voorbeeld 5



### 3.1.6. Voorbeeld 6



### 3.1.7. Voorbeeld 7



### 3.2. Wat valt overall op bij het maken van deze opdracht?

- Het is gemakkelijk om meerdere SDG's aan de maatschappelijke opgaven te koppelen.
- Een aantal SDG's – SDG 5, 10, 11, 16 - zou aan de grondslag moeten liggen van alle thema's, zodat daar extra aandacht naar uitgaat (het gaat hier om gendergelijkheid, inclusiviteit, goed en open bestuur en partnerschap).
- De SDG's hangen onderling samen.
- Werken vanuit betrokkenheid, legitimiteit en rendement. Niet de discussie moet worden aangegaan, maar de dialoog. Er moet dus gesproken worden over belangen en niet over argumenten. Met deze instelling kan steeds gezocht worden naar het gezamenlijk belang.
- De SDG's kunnen ook gebruikt worden als leidraad: ze geven zicht op de belangen, opgaven, en op de vraag wie/wat betrokken moeten worden en waar aan gedacht moet worden.
- De SDG's helpen bij het maken van betere plannen en bij het creëren van meerwaarde, ook op andere vlakken. Zo moet in alle stukken van de gemeente Rheden bijvoorbeeld duidelijk worden aangegeven aan welke SDG's wordt voldaan.

Een belangrijke vraag is of in deze praktijkproef gezocht wordt naar een kader om tot een visie te komen (keuzes in de visie) of naar een kader als onderdeel van een visie om keuzes te kunnen maken in de praktijk? De meeste deelnemers denken aan een combinatie van de twee: een kader om keuzes transparant te maken.

### 3.3. Waar moet een integraal afwegingskader aan voldoen (eisen en wensen)?

- Helpt om keuzes, consequenties en effecten transparant te maken. In de NOVI is dit niet gebeurd, daar zijn ook geen scenario's uitgewerkt. Positieve en negatieve effecten van keuzes kunnen met SDG's goed in beeld gebracht worden.
- Brengt alle relevante 'bouwstenen' vanaf het begin in beeld en is dus heel breed. Van belang is dan te kijken naar de onderlinge samenhang.
- Ook bij bestaande (sectorale) opgaven kijken door een SDG-bril. Als kans en als randvoorwaarde. Dit dus overal bij betrekken.
- Het is een dynamisch document, rekening houdend met maatwerk en gelaagdheid in de Omgevingsvisie. Het zou goed gekoppeld kunnen worden aan beeld, ook op gebiedsniveau.
- Helpt aan te geven op welke doelen de nadruk ligt, wat de focusdoelen zijn. En hoe ga je hierbij om met de verschillen tussen gebieden? Een woongebied vraagt om iets anders dan een bedrijventerrein of dan een centrum.
- Het vormt een basis om het gesprek aan te gaan en te voeren.

## 4. Afsluiting

### 4.1. Globale samenvatting

De groep deelnemers is zeer divers, vanuit allerlei invalshoeken wordt verschillend naar het onderwerp gekeken. Wat gebeurt er op microniveau in de gemeenten ten opzichte van de buitenwereld en hoe vertaalt zich dat? Op klein niveau wordt dit opeens heel tastbaar. Vragen die opkomen zijn hoe de SDG's in een proces kunnen worden gevangen en helder kunnen worden gemaakt maken, zodat het voor iedereen duidelijk is. Hoe wordt omgegaan met spanningen tussen belangen en kan eventuele negatieve spanning omgezet worden in positieve spanning?

### 4.2. Huiswerk

- Iedere deelnemer denkt na over de betekenis van begrippen/termen die nu nog niet eenduidig is en bedenkt of er nog meer termen toegevoegd moeten worden aan een begrippenkader.
- Iedere deelnemer checkt in de eigen organisatie hoe de gemeente ervoor staat in de praktijk: wordt er al met een kader gewerkt, welk kader is dat, welk kader ken ik, welk kader inspireert mij, zijn de SDG's hieraan verbonden etc.
- Indien er al met een kader gewerkt wordt, nemen de deelnemers die mee naar de volgende bijeenkomst.

### 4.3. Afsluiting

Aan het einde van de sessie wordt gesproken over vervolgspraken. Er wordt afgesproken dat de VNG met locatievoorstellen komt. Voor de werksessies wordt een werktijd van 10.00 tot 15.30 uur afgesproken.

De eerste begeleidingssessie vindt plaats op 22 mei. Waar in de werksessies de ontwikkeling van een afwegingskader centraal staat, wordt in de begeleidingssessies gewerkt aan de eigen opgave. Iedere gemeente denkt na over de eigen opgave.