

NB: bij moties ‘waardengedreven omgevingsvisie’ en ‘rollen en verantwoordelijkheden’

Enkele overwegingen met betrekking tot de omgevingsvisie Lingewaard

Maarten van den Bos // PvdA Lingewaard // januari 2020

Aanleiding

Naar verwachting treed in januari 2021 de Omgevingswet in werking. Met deze wet wordt tal van wet- en regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke inrichting van Nederland geclusterd om een paradigmawisseling mogelijk te maken in de manier waarop we omgaan met de fysieke leefomgeving. Deze paradigmawisseling omvat vier doelstellingen. Ten eerste beoogt de wet overheden en andere spelers in het fysieke domein te stimuleren om verschillende ontwikkelingen en belangen in samenhang te bekijken. Ten tweede wil de wet ervoor zorgen dat burgers en andere initiatiefnemers niet langer geconfronteerd worden met gefragmenteerde wet en regelgeving. Er is meer samenhang nodig in regels, richtlijnen én instrumenten in het fysieke domein om zo te komen tot ‘één overheid’. In de derde plaats wil de wet aansluiten bij de trend dat de overheid niet meer de enige of eerste initiatiefnemer is bij ontwikkelingen in het fysieke domein. Ten slotte wil de wet in overkoepelende zin bijdragen aan een verandering van de bestuurlijke cultuur in het ruimtelijk domein, waarbij een meer integrale afweging van belangen, meer eenduidigheid in regelgeving en een gelijk speelveld voor verschillende betrokkenen centraal staan.

De omgevingswet omvat verschillende instrumenten, waarbij de omgevingsvisie wordt beschouwd als het startpunt. In de omgevingsvisie is het aan onder andere de gemeente een integrale visie op het fysieke domein neer te leggen. De omgevingsvisie is, in de ogen van de wetgever, het kerndocument waarin bovenstaande paradigmawisseling zichtbaar moet worden gemaakt. Dat wil zeggen dat de omgevingsvisie zou moeten ingaan op de beoogde samenhang in het ruimtelijk domein, de eenheid in lokale regels en richtlijnen, de verhouding tussen verschillende initiatiefnemers en belanghebbenden in het ruimtelijk domein en de gewenste achterliggende bestuurlijke cultuur.

Doel van dit stuk is tweeledig. Het wil niet concurreren met de voorlegde startnota, maar is geschreven vanuit de opvatting dat het goed zou zijn wanneer verschillende partijen hun gedachten en opvattingen over de implementatie van de omgevingswet in Lingewaard ook expliciet maken. Het wil daarmee bijdragen aan het de komende jaren te voeren debat en daartoe

een aantal uitgangspunten kiezen. Meer concreet wil het in de tweede plaats een wat uitvoeriger toelichting bieden om twee moties die bij behandeling van de startnota omgevingsvisie worden ingediend, waarin de Raad wordt gevraagd zich uit te spreken voor een waardengedreven omgevingsvisie en waarin het college gevraagd wordt om een visie op de bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden binnen de kaders van de omgevingswet te ontwikkelen.

Bovendien is het zo dat we niet helemaal vanaf nul starten. Na de herindeling van de gemeenten Huissen, Bemmelen en Gendst tot Lingewaard heeft een breed gedragen proces plaatsgehad om te komen tot de structuurvisie voor Lingewaard. Deze is later geactualiseerd tot de structuurvisie-plus. Zowel inhoud van deze visie als het proces om ertoe te komen kan ter inspiratie dienen voor de aanstaande omgevingsvisie, die in essentie deze structuurvisie vervangt.

Achtergrond

De omgevingswet is een enorme wetgevingsoperatie. Grofweg 27 wetten en 70 Algemene Maatregelen van Bestuur worden opgenomen in één Omgevingswet, vier Algemene Maatregelen van Bestuur en een Omgevingsregeling. Huidige ambitie is de wet in januari 2021 in te voeren, maar die datum is nog niet zeker. Toch is het goed om als gemeente aan de slag te gaan met de voorbereiding, niet alleen van de benodigde wijzigingen achter de schermen op het gebied van bijvoorbeeld digitalisering, maar juist ook met het opstellen van een visie op de publieke ruimte in onze gemeente.

Dat doen we niet alleen. De ambitie te komen tot een gedragen omgevingsvisie is alleen te realiseren in samenspraak met onze inwoners. Mede daarom is in het door de Raad in mei 2019 vastgestelde procesvoorstel in ruime mate aandacht geschonken aan het betrekken van inwoners bij het opstellen van de omgevingsvisie en het is goed te zien dat juist op dat punt in de voorliggende startnota hele concrete stappen zijn opgenomen.

Ter uitwerking van de omgevingsvisie dienen vervolgens de programma's en het omgevingsplan te worden gemaakt. In de programma's worden de doelen uit de omgevingsvisie verder concreet gemaakt voor een specifiek gebied of thema. Er kan dus bijvoorbeeld een programma geschreven worden voor een specifieke kern, maar ook voor een vraagstuk als de verduurzaming van de gemeente of de toekomst van bedrijventerreinen of centrumgebieden. In het omgevingsplan worden regels en richtlijnen met betrekking tot de fysieke leefomgeving vastgelegd voor de hele gemeente. Het omgevingsplan vervangt uiteindelijk de verschillende bestemmingsplannen. De omgevingsvisie dient hierbij nadrukkelijk als uitgangspunt, waarbij de visie een bindend kader behoort te zijn voor de gemeente. De wet gaat daarbij uit van een

onderscheid tussen *normstelling* en *beleid*. De normstelling zoals opgenomen in het omgevingsplan dient te passen binnen de in de omgevingsvisie geformuleerde kaders en uitgangspunten. De omgevingsvisie is dan ook nadrukkelijk geen vrijblijvend document.

Analyse

Hoewel de omgevingsvisie vormvrij is en wij als gemeente dus zelf mogen kiezen hoe deze eruit ziet, heeft de wetgever zoals hierboven aangegeven wel degelijk enige handvatten gegeven. De bedoeling is de hierboven aangehaalde paradigmawisseling uit te werken met betrekking tot de lokale uitdagingen in het fysieke domein. Om deze paradigmawisseling wat minder abstract te maken is het goed deze uit te werken in drie vragen:

1. Wat verstaan we eigenlijk onder het begrip ruimte? Kijken we daarbij vooral naar de inrichting (bebouwde kom, bedrijventerreinen, buitengebied), of zien we daarbij voornamelijk de functie van de betreffende ruimte (wonen, werken, ondernemerschap, recreatie)?
2. Gaan we bij het kijken naar onze gemeente vooral uit van de verschillende kernen met hun eigen identiteit, of beschouwen we Lingewaard als meer dan de som der delen? Kijken we dus met andere woorden vooral van onderop, of zien we ook uitdagingen die de kernen verbinden?
3. Betrekken we mensen uit onze gemeente vooral als inwoner of meer als burger bij het denken over de fysieke leefomgeving? Vragen we mensen in eerste instantie vooral naar hun ideeën en opvatting over hun eigen straat, wijk en kern (inwoner), of gaan we ervan uit dat mensen zich ook betrokken willen voelen bij de gemeente als geheel en verder willen kijken dan alleen de directe omgeving waarin zij wonen (burger)?

Deze drie vragen zijn niet even gemakkelijk te beantwoorden. In een ROA georganiseerd in oktober 2019 werd aan de hand van een casus en een aantal schuifschema's gekeken naar de wensen en ideeën van de Raad. Wat daarin is opgevallen, is dat er nog betrekkelijk weinig eenduidigheid was en is over de centrale denkrichting in de omgevingsvisie. De nodige eenduidigheid was er op het punt van de breedte van de visie (die over meer moet gaan dan het fysieke domein alleen), het analyiseniveau van de visie (die vooral op strategisch niveau keuzes zou moeten maken) en de samenhang tussen verschillende beleidsvelden (dus geen opsomming van apart te behandelen beleidsterreinen).

Moelijker waren keuzes waar het gaat om meer strikte kaders of juist flexibele uitgangspunten, het bindend karakter voor niet alleen de gemeente maar ook haar partners in het fysieke domein, de manier van betrekken van mensen via een kopgroep of juist veel breder en de keuze voor een gebiedsgerichte en/of themagerichte aanpak.

Vanuit het perspectief van de beoogde paradigmawisseling en de hierboven gestelde vragen zou het omwille van dit gebrek aan eenduidigheid wellicht verstandig zijn de discussie op een wat andere manier te voeren en daarbij niet de vraag te stellen wat er nu precies wel en niet in een omgevingsvisie zou moeten staan, maar te beginnen met het formuleren van de kernwaarden van waaruit we naar de fysieke leefomgeving in onze gemeente willen kijken. Om vervolgens vanuit die kernwaarden te kijken naar de uitwerking per kern, juist ook in samenspraak met inwoners, en de uitwerking per thema, als het gaat om een aantal overkoepelende uitdagingen voor de gemeente als geheel. Die gedachte is in het hoofdstuk alternatieven verder uitgewerkt in een voorstel voor een *waardengedreven* omgevingsvisie. Ook de hierboven aangehaalde structuurvisie ging daarvan uit.

Alternatieven

Kijkend naar de gemeente Lingewaard is een perspectief op de fysieke leefomgeving mogelijk vanuit huidige functies, vanuit inrichting of vanuit uitdagingen. Maar wellicht is het interessanter te kijken naar dat wat we bij al die verschillende aspecten van het denken over de fysieke leefomgeving in eerste instantie belangrijk vinden. Welke centrale waarden achten we van belang als het gaat om de inrichting van onze gemeente? Een suggestie:

1. Saamhorigheid.
2. Lotsverbondenheid.
3. Gezondheid.
4. Rentmeesterschap.
5. Ondernemerschap.

Dit vijftal kernwaarden geeft aan dat we de fysieke leefomgeving opvatten als meer dan de ruimte om ons heen. Het gaat om de versterking van de verbinding tussen mensen en het gevoel dat iedereen mee moet tellen en mee moet kunnen doen (saamhorigheid). Om de gedachte dat we meer willen zijn dan een betrekkelijk willekeurig samenraapsel van dorpen en steden (lotsverbondenheid). Om de wetenschap dat een gezonde omgeving voor mensen vaak de basis

is van een goed leven (gezondheid). Om de gedachte dat we de wereld een stukje mooier en beter willen achterlaten voor volgende generaties (rentmeesterschap). En om het inzicht dat onze gemeente gegrondvest is op de wens iets op te bouwen en de beschikbare ruimte voor tal van mensen juist ook de plek is waar ze hun brood verdienen (ondernemerschap).

Deze kernwaarden kunnen verder worden ingevuld in samenspraak met mensen in de kernen. Het is en blijft immers onmiskenbaar dat mensen zich vaak in eerste instantie inwoner voelen van hun directe omgeving: hun buurt of dorp. Daarom sluit de omgevingsvisie aan bij de uitkomsten uit de verschillende dorps- en wijk-ontwikkelplannen die mensen zelf opstellen en maken we expliciet ruimte voor de voorstellen en gedachten die daaruit voortkomen. Daarnaast benoemen we een aantal overkoepelende uitdagingen voor de gemeente als geheel, welke in ieder geval verder worden uitgewerkt in een omgevingsprogramma. Bij de uitwerking hiervan kan vervolgens vooral gewerkt worden met experts en direct betrokkenen. Een aantal denkbare voorbeelden zijn:

- Bereikbaarheid
- Landschap, natuur en biodiversiteit
- Toerisme en recreatie
- Waterveiligheid in het rivierenlandschap
- Next Garden, kringlooplandbouw en voedselveiligheid

In programma's betreffende de verschillende kernen en thema's kan de visie verder concreet gemaakt worden en keren de benoemde waarden uit de visie ook weer terug. De visie zelf werkt de kernwaarden verder uit, gaat op basis van de input vanuit de verschillende kernen in op de ruimtelijke toekomst van de verschillende kernen, kijkt naar de grote vraagstukken waar we de komende jaren voor staan en sluit af met een analyse van verschillende rollen en verantwoordelijkheden in het ruimtelijk domein.

Aanpak

In het verder uitwerken van de omgevingsvisie zijn als het ware drie vraagstukken leidend: participatie van onderop in de kernen, het bepalen van de overkoepelende uitdagingen en het bespreken van rollen en verantwoordelijkheden.

Met betrekking tot de invulling van het eerste punt is in de voorliggende startnota zeer zorgvuldig aangegeven op welke manier we dat willen doen, waarbij wel opvalt dat het met name gaat over het betrekken van mensen in hun hoedanigheid als inwoner van een specifieke

kern of buurt. Een vraag daarbij is nog wel hoe we de verhouding zien tussen het meer informele traject van participatie in rondes 1 en 2, de meer formele participatie in de vorm van zienswijzen in ronde 3 en de in de wet opgenomen verplichting in te gaan op de wijze waarop met inbreng van betrokken inwoners is omgegaan.

Daarnaast is het goed ook met Raad, college en betrokkenen uit de organisatie te kijken naar de grote uitdagingen van de komende twee decennia. Welke kernvragen komen op ons af richting 2040 en waar zijn we als gemeente vooral aan zet om op die kernvragen een antwoord te formuleren? Daarbij zijn de in het coalitieakkoord benoemde uitdagingen voor deze periode een interessant startpunt, bijvoorbeeld als het gaat om wonen, bereikbaarheid, de economische structuur van onze gemeente en duurzaamheid en energievoorziening. Deze uitdagingen verdienen, naast de input vanuit de verschillende kernen, een plek in de omgevingsvisie.

Een derde vraagstuk dat daarbij nadrukkelijk betrokken zou moeten worden, is het vraagstuk van rollen en verantwoordelijkheden. De omgevingswet maakt – zo heeft de afdeling Advisering van de Raad van State ook opgemerkt in haar reactie ook opgemerkt – vrij veel werk van lokale beleidsvrijheid, maar is niet op alle punten helder waar de finale afweging met betrekking tot die beleidsvrijheid nu precies ligt. Bij de totstandkoming van de omgevingswet is nadrukkelijk gesproken over rol en functie van de Raad waar het gaat om afwijken van het omgevingsplan. In de parlementaire behandeling is het voorstel de rol van de Raad te beperken tot adviserend als het gaat om activiteiten die niet passen binnen de formele kaders van het omgevingsplan bijvoorbeeld middels een amendement aangepast en is dit advies bindend verklaard, waarbij wel vooraf in het omgevingsplan moet zijn aangegeven op welke onderwerpen de Raad precies hecht aan een dergelijke rol. Het instrument van een verklaring van geen bedenkingen, zoals dat vandaag de dag wordt gebruikt om instemming van de Raad vooraf te toetsen, wordt afgeschaft. Het is goed in de omgevingsvisie nadrukkelijk aandacht te hebben voor verschillende rollen en verantwoordelijkheden, om zodoende ook duidelijkheid te scheppen, zowel in de richting van Raad, college en organisatie als bij inwoners.

De komende tijd zal – ook met het tijdschema van de startnota in het achterhoofd – de input uit gesprekken in de verschillende kernen centraal staan. Het zou goed zijn daarbij ook te kijken naar de grote, overkoepelende thema's met 2040 als horizon, bij voorkeur in samenspraak met de Raad, en na te denken over het vraagstuk van rollen en verantwoordelijkheden.