



WHITEPAPER VIND OMGEVINGSZAKEN

Werken aan de omgevingsvisie: maak de reis tot bestemming

AUTEUR:
prof. dr. Frans Tonnaer
emeritus hoogleraar omgevingsrecht

Sdu

Werken aan de omgevingsvisie: maak de reis tot bestemming

Een tijdje geleden verzorgde ik een cursus over het nieuwe omgevingsrecht in een van de Brabantse Kempengemeenten waarbij ook de gemeentelijke omgevingsvisie als nieuw instrument onder de Omgevingswet aan de orde kwam. De gemeente bleek zo'n zes jaar geleden een ruimtelijke structuurvisie op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) te hebben vastgesteld. Het idee was om bij het maken van een omgevingsvisie als bedoeld in de Omgevingswet, de bestaande gemeentelijke structuurvisie als uitgangspunt te nemen, wat nog helemaal niet zo'n slecht idee was.

Dat oude stuk was destijds met de nodige ambtelijke inspanning en bestuurlijke aandacht en betrokkenheid tot stand gekomen, maar was vervolgens in een diepe lade beland. Toen in een vervolgbijeenkomst het stuk boven tafel kwam, bleek dat de meeste in de visie opgenomen beleidspunten waren gerealiseerd! Hoe was dat mogelijk bij een stuk dat al jaren het daglicht niet meer had gezien?

Mijn conclusie was dat men zich het voorgenomen beleid destijds blijkbaar zodanig eigen had gemaakt dat bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid de realisering van de visie in hoofdlijnen min of meer automatisch had plaatsgevonden: het was in de hoofden en harten van betrokkenen gaan zitten! Wat kunnen we daarvan leren bij de thans in veel gemeenten lopende acties om te komen tot een nieuwe omgevingsvisie? Inderdaad, dat het totstandkomingsproces mogelijk nog belangrijker is dan de inhoud van de uiteindelijk vastgestelde visie.



In deze bijdrage ga ik eerst in op de wettelijke eisen die aan de inhoud van een omgevingsvisie worden gesteld. Wat zijn de inhoudelijke kaders waarmee het bestuur rekening moet houden bij de voorbereiding van zo'n visie en zijn er nog andere wettelijke eisen waarmee rekening moet worden gehouden? In het bijzonder wordt stilgestaan bij de milieubeginselen die volgens de wet de nodige aandacht vragen bij de voorbereiding, maar waarvan men zich in de praktijk nog weinig bewust is. Nadat kort is stilgestaan bij de bedoeling van de wetgever met het instrument van de omgevingsvisie en de doorwerking daarvan in het omgevingsbeleid, komt aan de orde waar het mij hier om te doen is: de eisen die worden gesteld aan de voorbereiding. In het bijzonder zal ik ingaan op de mogelijkheid binnen de wettelijke kaders om de omgevingsvisie zo tot stand te brengen dat er een goed draagvlak ontstaat voor het toekomstige beleid. Met een goede voorbereiding immers kan een voorschot worden genomen op een geslaagde verdere uitwerking van het omgevingsbeleid en een effectieve uitvoering met behulp van de normatieve instrumenten. In deze bijdrage ligt de focus voornamelijk op de mogelijkheden daarvan bij de gemeenten. Al betreft het vooral de gemeentelijke omgevingsvisie en het gemeentelijke omgevingsplan, de overwegingen aan het einde kunnen ook gelden voor de provinciale visie in relatie tot de provinciale omgevingsverordening.

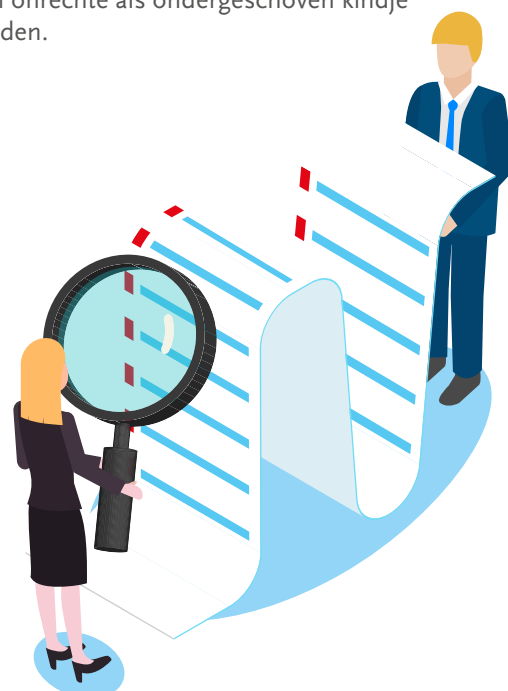
Wettelijke eisen

In de Omgevingswet (Ow) is de grote hoeveelheid en verscheidenheid aan juridische instrumenten in het omgevingsrecht teruggebracht tot een zestal 'kerninstrumenten'. In principe worden op alle bestuursniveaus dezelfde instrumenten gehanteerd. De omgevingsvisie is een van die kerninstrumenten die zowel in handen zijn van het Rijk, de provincies als de gemeenten (art. 3.1 Ow). De wettelijke regeling van de omgevingsvisie is zeer summier en bepaalt ten aanzien van de inhoud niet meer dan dat de omgevingsvisie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied bevat, alsmede de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (art. 3.2 Ow). Daar is bij amendement aan toegevoegd dat er ook een beschrijving in moet worden opgenomen van de hoofdlijnen van de (bestaande) kwaliteit van de fysieke leefomgeving.¹

In de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel was de omgevingsvisie voor het Rijk en de provincies verplicht, maar niet voor de gemeenten. Dat zou, gelet op de veelheid van beleidsdocumenten op het brede terrein van de fysieke leefomgeving, te belastend voor de gemeenten zijn. Gaandeweg de behandeling van het wetsvoorstel bleek dat er in de Tweede Kamer steun ontstond om ook de gemeentelijke omgevingsvisie verplicht te maken. Een strategische integrale visie is volgens Carla Dik-Faber (ChristenUnie) ook van belang op lokaal niveau. De visie zou de gebruikers meer duidelijkheid bieden bij hun investeringen en plannen. Voor bouwers,

ontwikkelaars en burgers is de voorspelbaarheid van de overheid van belang en met de omgevingsvisie moet het helder worden waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (middel)lange termijn en daagt volgens haar zo de burgers uit om deze visie gestalte te geven. Daarmee zou het een essentieel instrument zijn om de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie te maken. De minister liet het oordeel uiteindelijk aan de Kamer en die nam het amendement Dik-Faber en Albert de Vries² aan, waardoor nu in het eerste lid van artikel 3.1 is bepaald dat ook de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt. De voorgaande overwegingen gelden nu dus ook voor de gemeenten.

Er is in de wet overigens geen frequentie opgenomen waarin de visie moet worden bijgesteld en we gaan vergeefs op zoek naar een wettelijke actualiseringsplicht. Aangezien het de bedoeling is dat het document strategische beleidsopvattingen bevat voor de langere termijn, kan ervan worden uitgegaan dat de omgevingsvisie hooguit eenmaal per zittingsperiode van het bestuur wordt vastgesteld. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld hooguit eens in de vier jaar in de vorm van een beleidsevaluatie. Wat betreft de planhorizon zou door de decentrale besturen kunnen worden aangesloten bij de in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgenomen perspectieven van 2030 als middellange termijn en 2050 als lange termijn. Op de vaststelling is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb voor besluiten niet op aanvraag van toepassing (art. 16.26 Ow) en dat geldt zowel voor de gemeentelijke omgevingsvisie als voor die van provincie en Rijk. Ik ga daar hierna kort op in. Maar in de volgende paragraaf eerst aandacht voor de milieubeginselen die bij de voorbereiding van de omgevingsvisie, maar ook bij de regelgeving ten onrechte als ondergeschoven kindje behandeld worden.



¹ Amendement Dik-Faber, Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 19.

² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 97.

Milieubeginselen en de omgevingsvisie

Van diverse kanten is er tijdens de parlementaire behandeling van de Omgevingswet bij de minister op aangedrongen om de Omgevingswet meer normatieve inhoud te geven, onder meer door het opnemen van (omgevingsrechtelijke) beginselen. Dit leidde ertoe dat bij Nota van wijziging een derde lid aan het artikel is toegevoegd.³ Daarin is bepaald dat in een omgevingsvisie “rekening moet worden gehouden” met een viertal beginselen. Het betreft de beginselen die onder de titel ‘Milieu’ zijn opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (art. 191, tweede lid): het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het beginsel van de voorkeur voor bestrijding aan de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt (ar. 3.3 Ow). Deze bepaling geldt voor alle omgevingsvisies, dus zowel die van het Rijk, de provincies als van de gemeenten.

We vinden deze beginselen ook terug in artikel 23.6 van de wet waar te lezen valt dat bij AMvB's die inhoudelijke normen voor de leefomgeving bevatten, moet worden gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met deze beginselen. In de Nota's van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is volstaan met een algemene beschouwing over de rol van deze beginselen als grondslagen van de regels in de besluiten. De korte beschouwing, die in de toelichtingen van de beide regelingen nagenoeg identiek is, gaat niet verder dan te constateren dat de milieubeginselen geen rechtsregels zijn waar het bestuursorgaan aan gebonden is. Samen met andere rechtsbeginselen zouden ze bijdragen aan de kwaliteit van beleid en regelgeving en via die weg helpen ze bij het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.⁴

Het is dus de bedoeling van de regering dat de vier Europese milieubeginselen op twee momenten in het beleidsproces op basis van de Omgevingswet een rol spelen: in de planning bij de omgevingsvisie en in de regulering (amvb's) bij de vaststelling van inhoudelijke normen zoals omgevingswaarden. Daarmee zijn deze beginselen dubbel in de wet geborgd. Of daarmee hun doorwerking wordt verzekerd, is nog maar de vraag. ‘Rekening houden met’ betekent nog niet dat deze beginselen een stevige plek krijgen in het beleid en de regels omdat er gemotiveerd van afgeweken kan worden. De regering heeft er bovendien bewust voor gekozen de beginselen getrapt te laten doorwerken door ze in het beleid, i.c. de omgevingsvisie te laten opnemen, die vervolgens wel als kader maar niet als toetsingskader dient bij de doorwerking in de besluitvorming in relatie met de visie.⁵

Het betreft dus niet heel erg dwingende bepalingen voor het bestuur, en zoals het er nu naar uitziet is het maar de vraag of de bestuursorganen er zich voldoende rekenschap van geven dat deze beginselen op de een of andere manier in de omgevingsvisies verwerkt of uitgewerkt moeten worden. Bij de gemeentelijke omgevingsvisies zie ik dat nog niet zo direct gebeuren.

Als men deze wettelijke opdracht serieus wil nemen, dan moet dat in elk geval anders aangepakt worden dan bij de amvb's het geval was. In plaats van ze op gratuite wijze achteraf onder de doelstellingen te schuiven, komen ze beter tot hun recht als deze beginselen expliciet in de omgevingsvisie worden benoemd. Ze zijn door de wetgever bedoeld mede de uitgangspunten te vormen van het beleid en dienen in de omgevingsvisie verder te worden uitgewerkt waar het milieuoverwegingen betreft. Kiest het bestuur ervoor om ze niet daarbij te betrekken, dan moet dat gemotiveerd worden en dat lijkt mij moeilijk verdedigbaar. Kortom: deze milieubeginselen verdienen de nodige aandacht bij de inhoudsbepaling van de omgevingsvisie anders blijven het dode letters.

Inhoud en werking omgevingsvisie

Anders dan in artikel 1.3 van de wet, waar de maatschappelijke doelstellingen van het omgevingsbeleid zijn opgenomen, bevat afdeling 3.1 geen bepalingen over de inhoud van de omgevingsvisie, behalve dan de verwijzing naar de Europese milieubeginselen. In deze afdeling over de omgevingsvisie wordt ook niet verwezen naar de doelstellingen van de wet, waaraan dit instrument toch een bijdrage moet leveren. Slechts wordt in artikel 3.2 volstaan met een beschrijving van de instrumentele doelstellingen die ik hiervoor heb genoemd. Dat heeft te maken met de door de wetgever beoogde vrijheid van het bestuur dat de omgevingsvisie moet vaststellen, om naar eigen inzicht de inhoud daarvan te bepalen. In het algemene deel van de memorie van toelichting bij de wet treffen we dan ook slechts een enkele beschouwing aan alleen over die instrumentele doelstellingen. Daar wordt gewezen op het integrale karakter van de omgevingsvisie waarin de strategische hoofdkeuzen voor het beleid op de langere termijn moeten worden vastgelegd.

De visie moet zich uitstrekken over het gehele grondgebied van het desbetreffende bestuur. Het is dus in principe niet de bedoeling dat er voor diverse deelgebieden of bepaalde thema's afzonderlijke visies worden vastgesteld. Mocht het bestuur dat toch willen doen, dan moeten die deel- of themavisies volgens de uitgangspunten van de Omgevingswet onderliggend zijn aan de omgevingsvisie. Daarin worden die verschillende deelvisies in onderling verband geplaatst zodat een samenhangend, gebiedsdekkend beeld ontstaat. Het betreft immers een overall-visie op strategisch niveau en geen optelsom van beleidsopvattingen op de diverse deelterreinen.

³ Bij de Tweede nota van wijziging toegevoegd, Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24.

⁴ Nota van toelichting Besluit activiteiten leefomgeving Stb. 2018, 193, p. 689-691 en Besluit bouwwerken leefomgeving Stb. 2018, 291, p. 207-209.

⁵ Wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 23, Nota naar aanleiding van het nader verslag, p. 78-79.

De omgevingsvisie moet een coherente beleidsmatige basis vormen voor de inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde doelen na te streven. Ze is volgens de regering daarmee een belangrijk instrument om de paradigmawisseling in het omgevingsrecht te realiseren die de wet wil bereiken. Die wisseling komt neer op een verandering in het denken van sectoraal naar integraal, waarbij in plaats van deelaspecten zoals milieu, natuur, water etc., ontwikkelingen en opgaven en hun gevolgen voor de fysieke leefomgeving als geheel centraal staan. Door in de visie de eerdere beleidsopvattingen op de diverse sectoren met elkaar te verbinden, worden in vroeg stadium strijdige ontwikkelingen gesignaleerd en kunnen passende ontwikkelingen worden meegenomen.

Het is de bedoeling dat het vaststellende bestuursorgaan in de omgevingsvisie ingaat op de sturingsfilosofie en daarmee op de eigen rol en die van anderen bij de realisering van de visie. Daarbij komt aan de orde hoe de andere beleidsinstrumenten zoals het realiseringsprogramma en het omgevingsplan worden ingezet.⁶ De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. Er staan dan ook geen rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers (bezwaar en beroep) tegen open. Op de mogelijkheid van burgerparticipatie onder meer in de vorm van *inspraak* ga ik aanstonds in.

Aldus heeft er in de wet een invulling plaatsgevonden van het beginsel van scheiding tussen beleid en normstelling. De doorwerking van het beleid naar andere bestuursorganen gebeurt met toepassing van andere instrumenten zoals instructieregels die voor het Rijk zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en voor de provincies in de omgevingsverordeningen. Daarnaast kunnen via beschikkingen door de minister of GS aan de 'lagere' besturen instructies worden gegeven voor specifieke gevallen. Daarmee komt aan de 'hogere' omgevingsvisie, ook al is die zelfbindend voor het vaststellende bestuur betekenis toe voor die andere besturen. Zo zijn de provinciale omgevingsverordeningen en de gemeentelijke omgevingsplannen normatieve instrumenten die tot doel hebben de eigen beleidsdoelstellingen uit de omgevingsvisie te operationaliseren: er dus handen en voeten aan te geven ook in de richting van de 'lagere' besturen.

En hier treffen we nog een ander sturingsbeginsel aan dat in de wet wordt gehanteerd: dat van scheiding tussen strategische en uitvoeringsgericht beleid. De omgevingsvisie moet de basis vormen voor daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de beleidsmatige en juridische accommodatie van snelle maatschappelijke ontwikkelingen. Wil men spanning tussen het strategische beleid met een ontwikkelingsbeeld voor de langere termijn en de beleidsdynamiek van de dagelijkse uitvoeringspraktijk voorkomen, dan impliceert dat noodzakelijkerwijs dat de omgevingsvisie een tot op zekere hoogte abstract karakter heeft. Om die reden is er in de

wet geen formele koppeling opgenomen tussen de omgevingsvisie en uitvoeringsinstrumenten zoals het programma, het omgevingsplan of de verlening van omgevingsvergunningen. Op die manier moet een evenwicht gevonden worden tussen zekerheid en continuïteit.

Ook al kent de omgevingsvisie een sterke focus op het eigen omgevingsbeleid van het vaststellende bestuur, toch mag verwacht worden dat dit bestuur bij de formulering van beleidsdoelstellingen oog heeft voor doelstellingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving van naburige besturen. Dit ook los van de mogelijke inzet van doorwerkingsinstrumenten. Dat betreft zowel de besturen op hetzelfde bestuursniveau als de ketenpartners en de besturen op andere niveaus. Niet voor niets bepaalt artikel 2.2 van de Omgevingswet in het eerste lid dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de wet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zonodig met deze andere bestuursorganen dienen af te stemmen. Het ligt voor de hand te verwachten dat de besturen in de omgevingsvisie op z'n minst oog hebben voor het beleid voor 'hogere' overheden, al was het alleen maar omdat deze 'hogere' omgevingsvisies de basis kunnen vormen voor toepassing van doorwerkingsmiddelen. Maar ook uit oogpunt van bestuurlijke loyaliteit mag dit van de 'lagere' besturen verwacht worden. Voor gemeenten betekent het dat de omgevingsvisie van de provincie en de NOVI als inspiratiebron kan en soms ook moet dienen voor hun omgevingsvisie. Die loyaliteit mag tegen de achtergrond van artikel 2.2 van de wet ook verwacht worden ten opzichte van de naburige gemeenten. In elk geval zullen de gemeenten elkaar moeten informeren omtrent de beleidsaspiraties die gevolgen kunnen hebben voor de buurgemeenten. In het tweede lid van artikel 2.2 wordt de mogelijkheid genoemd voor bestuursorganen om hun taken en bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen, echter zonder dat er overdracht van taken en bevoegdheden plaatsvindt. In dat verband wordt in de memorie van toelichting de mogelijkheid genoemd om een gezamenlijke omgevingsvisie (of programma) vast te stellen. Dat geldt zowel voor bestuursorganen op eenzelfde bestuurslaag als op verschillende overheidsniveaus.⁷

6 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van toelichting) Algemeen deel, p. 51, 114.

7 Memorie van toelichting, algemeen deel Ow, p. 123.

Voorbereiding omgevingsvisie

De gemeentelijke omgevingsvisie komt in de plaats van bestaande gemeentelijke strategische plannen zoals milieubeleidsplannen, verkeers- en vervoerplannen, structuurvisies etc. Deze plannen behouden hun gelding totdat de omgevingsvisie in werking treedt. Omdat onduidelijk is wanneer dat het geval is en dat ook voor elke visie anders kan zijn, heeft de minister van BZK met de VNG afgesproken dat dit in principe tot drie jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dus tot 1 januari 2025, het geval zal zijn. Daarna zouden de oude documenten hun werking verliezen, wat vooral van betekenis is voor de visies en plannen met externe werking. Voor de visies en plannen die alleen het eigen bestuur binden is onduidelijk wat deze uitspraak betekent. Geen zelfbinding meer, dus meer vrijheid om bij de toepassing van de eigen doelstellingen af te wijken?

Inmiddels wordt er op de drie overheidsniveaus volop gewerkt aan het ontwerpen van omgevingsvisies. Nadat minister Ollongren in juni 2019 het ontwerp van een Nationale omgevingsvisie (NOVI) met de bijbehorende plan-MER aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, is de ontwerp-NOVI in augustus en september vorig jaar ter inzage gelegd. Het ontwerp is tot stand gekomen met ruime inbreng door medeoverheden en burgers. Tijdens de terinzagelegging zijn met toepassing van de Awb-procedure door diverse partijen zienswijzen ingediend. De uitkomsten daarvan zijn op 11 september jl. samen met de uitvoeringsagenda aan de Kamer voorgelegd. Het is de bedoeling om de NOVI en de uitvoeringsagenda, in het najaar van dit jaar vast te stellen, zodat het stuk vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet – voorzien op 1 januari 2022 – in definitieve vorm gepubliceerd wordt, al zullen de wettelijke rechtsgevolgen pas vanaf de genoemde datum in werking kunnen treden.

Uit de halfjaarrapportage van mei jongstleden ter uitvoering van de Monitor Invoering Omgevingswet, bleek het volgende:

Voor het overgrote deel van deze gemeenten, zo niet alle, moet de formele vaststellingsprocedure nog gestart worden. Er is dus nog alle gelegenheid voor het toepassen van de hierna voorgestelde aanpak. Ook ten aanzien van deze procedure bevat de Omgevingswet maar weinig bepalingen. Zoals gezegd geldt daarvoor de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Dat betekent dat het bestuur moet zorgdragen voor voorbereiding en inspraak, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend door eenieder. In het Omgevingsbesluit, dat tegelijk met de Omgevingswet in werking zal treden, is nog bepaald dat bij het vaststellen van een omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding. Ook moet worden aangegeven wat de resultaten daarvan zijn (art. 10.7, lid 1). Bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet is een tweede lid aan dat artikel toegevoegd waarin bepaald is dat tevens moet worden aangegeven in hoeverre aan eventuele beleidsregels over het betrekken van de genoemde partijen is voldaan. Ook is toegevoegd dat de ontwerp-visie moet worden gepubliceerd in de diverse officiële publicatiebladen en ter inzage moet worden gelegd (art. 10.7a).

Al met al moet geconstateerd worden dat de wet geen bepalingen bevat over de materiële inhoud van de omgevingsvisie en slechts in de toelichting een enkel woord wijdt aan de instrumentele kant. Dat betekent dat het bestuur de nodige vrijheid heeft bij de bepaling van de inhoud van deze visie en dat is ook de bedoeling van de wetgever. Niettemin is erop gewezen dat het bestuur niet voorbij kan gaan aan de wettelijke milieubeginselen. Als niet gekozen wordt voor de vertaling van die beginselen in het beleid dan vergt dat een expliciete motivering. Ook heb ik er in het voorgaande op gewezen dat aandacht moet worden gegeven aan het beleid van naburige besturen, wat voor de gemeente de provinciale omgevingsvisie en het NOVI betreft, die als inhoudelijk kader gelden bij het opstellen van de omgevingsvisie. De wet verwacht van de gemeenten ook dat ze hun beleid afstemmen met de buurgemeenten en ook dat kan een zekere gebondenheid, in de vorm van zelfbinding opleveren aan externe beleidskaders.

PROVINCIES	GEMEENTEN			
Beschikt over een omgevingsvisie:	Beschikt over een omgevingsvisie:			
→ 7 van de 12	→ 9%			
Bezig met voorbereiding:	Bezig met voorbereiding:	Van plan te starten met opstellen:	Opstellen in voorbereiding:	
→ 5 van de 12	→ 55%	+	→ 26%	= → 81%

Inspraak of participatie?

Ik pleit er hier voor om de wettelijke procedurebepalingen te zien als minimumnormen geldend voor de voorbereiding van de omgevingsvisie. Is in het Omgevingsbesluit bepaald dat moet worden aangegeven hoe participatie van de genoemde partijen heeft plaatsgevonden, daarmee bevat het besluit nog geen duidelijke aanwijzingen voor de invulling van die participatie. Formeel zou kunnen worden volstaan met de traditionele manier van voorbereiden, namelijk door een op ambtelijk niveau, eventueel met externe steun, tot stand gebracht conceptbesluit ter inzage te leggen, zienswijzen in te wachten en vervolgens de omgevingsvisie vast te stellen met verwerking van die zienswijzen. Daarmee is nog geenszins verzekerd dat er ook daadwerkelijk participatie bij de voorbereiding heeft plaatsgevonden en dat de visie op voldoende draagvlak bij de betrokkenen, laat staan in de gemeenschap kan rekenen. Er bestaat dan het risico dat van de realisering van de beleidsdoelstellingen vanwege dat ontbrekende draagvlak weinig terecht komt. En dat is de reden waarom wat mij betreft geopteerd moet worden voor een andere benadering.

Men kan op dit punt onderscheid maken tussen de inspraak waarvan de formele procedure van de Awb uitgaat en participatie die een verdergaande actieve betrokkenheid inhoudt van derden bij de voorbereiding van de omgevingsvisie. Dan is sprake van het inschakelen van betrokkenen in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsontwikkeling, dus in feite bij de beleidsvoorbereiding en voordat de formele vaststellingsprocedure start. Dat wil nog niet zeggen dat de hoogste trede van de participatieladder (meebeslissen) bereikt moet worden, maar het betekent wel dat vormen van coproductie van beleid aan de orde kunnen zijn. Ik wil daarvoor hier een voorzet geven waar het de voorbereiding betreft van gemeentelijke omgevingsvisies.

Burgerparticipatie is als vorm van directe democratie een welkome aanvulling op de – voorzichtig gezegd – niet altijd optimaal functionerende indirecte democratie via de verkozen raadsleden en nog meer indirect via B&W. Het gaat er dan wat mij betreft niet om te kiezen tussen een van deze twee vormen van democratische beleidsvorming, maar om een combinatie van beide op zodanige wijze dat ze elkaar versterken. Doel van participatie zou kunnen zijn het aanwerven van aanvullende deskundigheid en mogelijk het verkrijgen van nieuwe verfrissende inzichten. Mijn ervaring bij dergelijke activiteiten is dat er onder de betrokken bevolking vaak verrassend veel kennis aanwezig is, maar ook dat er uitgesproken opvattingen te vinden zijn over de door het bestuur te varen koers. Burgers zijn steeds meer hoger opgeleid en vormen als zodanig steeds vaker minstens gelijkwaardige gesprekspartners van bestuurders, beleidsmedewerkers en externe deskundigen.

Pacificatie

Van een invulling van de participatiegedachte onder de Omgevingswet kan gesproken worden als het bestuur, zoveel mogelijk met een open mind, nadat de bestaande gebiedskwaliteiten zijn geïnventariseerd, de opvattingen ophaalt die er maatschappelijk leven over de gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van ‘houtkoolschetsen’ die door het bestuur, met ambtelijke of anderszins deskundige ondersteuning worden ingebracht, of met referentie aan bestaande beleidsuitspraken die al dan niet in formele documenten vastliggen. Maar het kan ook in een veel meer open setting zonder vooropgezette inhoudelijke doelen of opgestelde beleidsstukken. Insteek kan dan zijn de verschillende maatschappelijke opvattingen ten aanzien van de gewenste ontwikkelingen m.b.t. de fysieke leefomgeving over het gehele grondgebied van de gemeente en in deelgebieden te inventariseren en te harmoniseren. De ervaring leert dat de opvattingen over de gewenste ontwikkelingen in verschillende bevolkingsgroepen nogal uiteen kunnen lopen en dat moet worden opgevat als voedsel voor intensieve participatie.

Gaan we meer kernen verkeersluw maken? Waar komen de nieuwe voorzieningen zoals scholen en sportaccommodaties? In welk tempo saneren we de oude bedrijfslocaties? Welke nieuwe bedrijvigheid willen we stimuleren en waar moet die komen? Hoe kunnen we voorzien in de stijgende woningbehoefte en welke type woningen hebben prioriteit? Maken we woningbouw mogelijk door inbreiding of door uitbreiding? Waar wordt nieuwe natuur ontwikkeld? Hoe kunnen we op natuur-inclusieve wijze economische activiteiten stimuleren? Meer actueel zijn de discussies over de aan te leggen zonneweides en windmolenparken, en zo kunnen nog tal van vraagstukken genoemd worden die zich lenen voor inbrenging in de maatschappelijke arena.

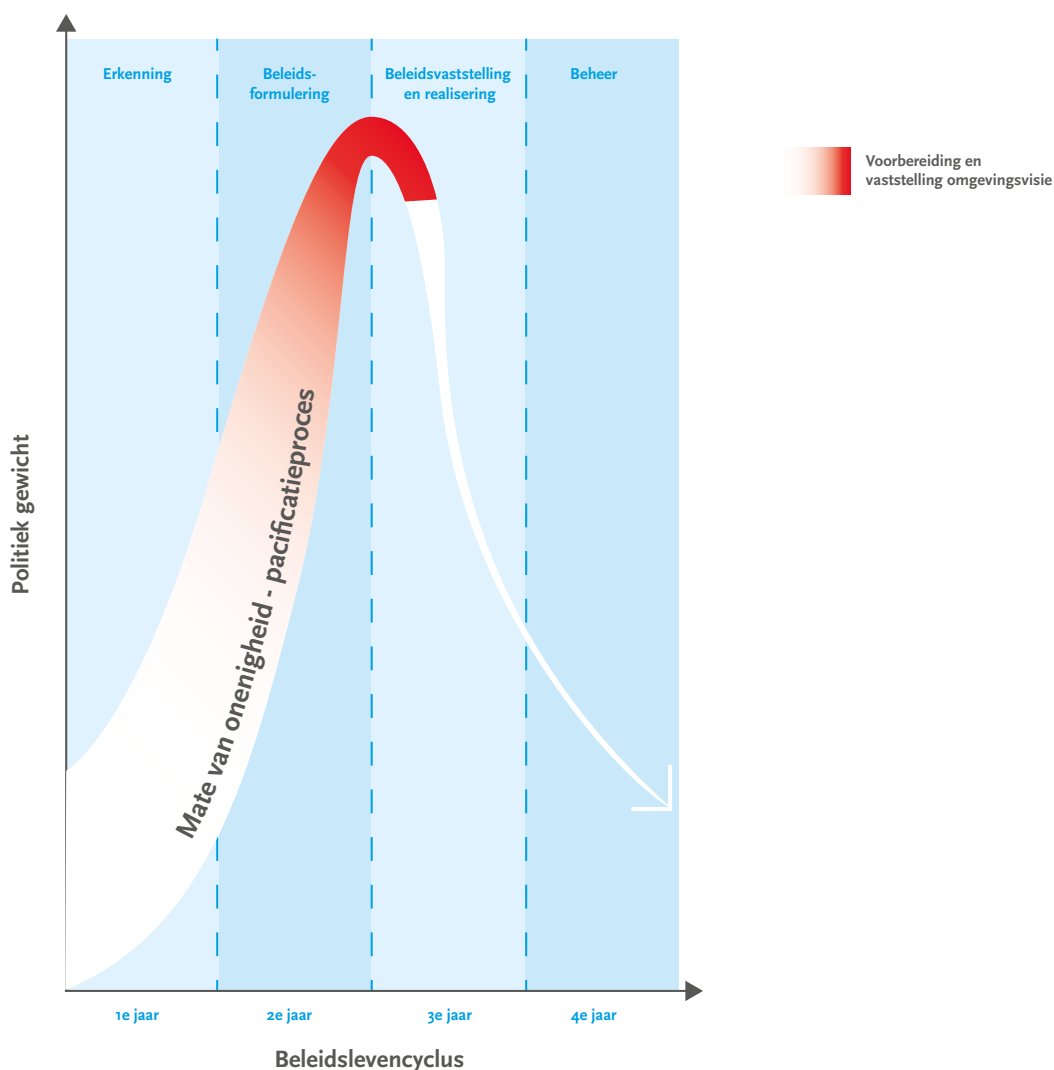
In die arena moet de strijd tussen de verschillende wensen en oplossingsrichtingen worden beslecht, waarbij gestreefd wordt naar het zo veel mogelijk bereiken van overeenstemming. De ‘onderhandelingen’, bijvoorbeeld in de vorm van ontwerpessies, leiden dan tot een zekere pacificatie van tegenstellingen.

Op zich is dat proces als gegeven niet nieuw. In veel bestuurlijke gremia is deze aanpak de standaardwijze om tot gedragen besluiten te komen. Zie bijvoorbeeld de totstandkoming van wetgeving in een iteratief proces van samenwerking tussen de beide Kamers der Staten Generaal en de regering. Ook op decentraal bestuursniveau is een dergelijke pacificerende aanpak bij de uiteenlopende politieke stromingen, als onderdeel van het besluitvormingsproces dat culmineert in vast te stellen besluiten, niet vreemd. Dat geldt ook voor de vaststelling van omgevingsvisies en omgevingsplannen.

In de beleidslevenscyclus⁸ vindt dit pacificatieproces in de eerste en tweede kolom plaats (zie figuur). Nieuw en anders is in de voorgestelde aanpak, dat het hier een veel breder forum dan gebruikelijk betreft van burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen, bedrijven, adviseurs en (andere) bestuursorganen. Met intensieve deelname van betrokkenen aan de voorbereiding van de besluitvorming is de hier voorgestelde aanpak in de geest van de Omgevingswet, of zoals destijds in de Tweede Kamer werd opgemerkt: worden de burgers uitgedaagd om deze visie gestalte te geven. Op weg naar het vaststellen van de omgevingsvisie is in eerste instantie sprake van de erkenning van de problematiek die te maken heeft met de ontwikkeling van een integrale gebiedsvisie. Bij die erkenning is nog sprake van uiteenlopende opvattingen omtrent de uiteindelijk te kiezen opties. Hoe groter de kring is van betrokkenen, hoe meer uiteenlopend de opvattingen kunnen zijn, maar ook hoe genuanceerder de benadering van oplossingen zal moeten worden. Dus minder zwart-wit denken en meer kleur in de discussies brengen. Om tot besluiten te komen is het noodzakelijk dat gaandeweg wordt getracht de divergerende opvattingen te overbruggen, zodat een breed gedragen gebiedsvisie ontstaat, die in de vorm gegoten moet worden van te realiseren beleidsdoelen. Bij dit 'pacificatieproces' van toenemende convergentie van opvattingen en oplossingen, is sprake van een

toenemende betrokkenheid van de partijen en een groeiend politiek gewicht van de kwestie (zie figuur). Het proces heeft tot doel uit te monden in een voorstel voor een vast te stellen omgevingsvisie met de te realiseren beleidsdoelen. In de figuur wordt het besluitproces in donkerrood weergegeven, zijnde op het hoogtepunt van de politieke aandacht in het gemeentelijke bestuurlijk forum van de gemeenteraad is. Bij en na de formele vaststelling van de omgevingsvisie volgt de fase van realisering van die doelstellingen. De ervaring is dat normaliter het politieke gewicht van de zaak, nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden en het besluit is genomen, afneemt en het zwaartepunt van de aandacht verschuift van het politieke naar het ambtelijke domein. En tenslotte wordt de fase van het beheer bereikt, wat de opmaat kan zijn voor een nieuwe beleidscyclus. Een soortgelijke cyclus kan ook de opstelling van een omgevingsplan betreffen als juridische invulling en uitwerking van de visie die daar direct op aansluit of de cyclus deels overlapt. Deze heb ik in de figuur buiten beschouwing gelaten.

8 Ontleend aan Pieter Winsemius, *Gast in eigen huis*. Beschouwingen over milieumanagement, Alphen aan den Rijn 1986, p. 15-19. Bewerkt door de auteur.



Product of proces?

Belangrijker dan het uiteindelijke resultaat van dergelijke deliberaties is het proces in de eerste twee aangegeven fasen om tot dat resultaat te komen. Deze figuur heb ik gekozen, omdat dit proces daarin een duidelijke plaats heeft. Natuurlijk moet er uiteindelijk een zo breed mogelijk gedragen resultaat komen, wat dat ook moge zijn. Het komt er in feite op neer dat men gezamenlijk pas tijdens de reis het eindstation bepaalt. Al is het bereiken van een breed draagvlak voor de uitkomsten en een dergelijke aanpak van belang, belangrijker is dat dit resultaat na de voorafgaande discussie ‘tussen de oren’ van de betrokkenen gaat zitten. Men moet deze resultaten dus *internaliseren* en dat vergt een intensieve discussie over verschillende opties en opvattingen en de te hanteren criteria om tot een keuze te komen. Als het pacificatieproces slaagt, dan is voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor een latere succesvolle implementatie van het voorgenomen beleid. Het is daarbij zaak ervoor te waken dat de discussies niet verzanden in details maar zich beperken tot “(...) de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, (...) van het grondgebied (...) en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren beleid” (uit art. 3.2 Ow). Discussies die daarna volgen hebben vooral te maken met de invulling en verdere detaillering van de opties. Bijvoorbeeld een vierjaarlijkse beleidsevaluatie en een tweejarige monitor, zoals bij de NOVI is voorzien, kan bijdragen aan de effectiviteit van dit proces.

Een dergelijke aanpak past goed in de filosofie van de Omgevingswet waarbij deze hoofdlijnen en hoofdzaken de inhoud vormen van de omgevingsvisie die verdere uitwerking en normatieve operationalisering vindt in het omgevingsplan. Hier is het van belang te onderscheiden tussen strategisch beleid in de omgevingsvisie en uitvoeringsgericht beleid in het omgevingsplan. De visie moet, gelet op het andere karakter van het instrument niet een gedeeltelijke doublure worden van het plan of omgekeerd.

Tot slot

Het is een hele uitdaging voor de bij de opstelling van de visie betrokken gemeentelijke bestuurders en ambtenaren om partijen vanuit verschillende achtergronden en met uiteenlopende opvattingen in bijvoorbeeld ontwerpessies samen te brengen. Zij moeten zich vooral herkennen in de rol van ‘procesoperators’ waarbij zij meer een begeleidende dan een leidende rol vervullen en niet bij voorbaat focussen op een bepaald resultaat. Dat laatste kan vooral voor sommige bestuurders een behoorlijke opgave zijn! Hun gezamenlijke rol is het proces te stimuleren en te bewaken en ervoor te zorgen dat de nodige kennis en de aanwezige opvattingen en inzichten in het proces een volwaardige plaats krijgen. Het belang dat mensen met verschillende achtergrond in gezamenlijk overleg voortschrijdende inzichten over een te varen koers met betrekking tot het omgevingsbeleid ontwikkelen en

toepassen, moet niet worden onderschat. Belangrijk dus is niet alleen de weg die is gegaan, maar vooral het spoor dat daardoor is ontstaan.

Dat proces hoeft niet per se uit te monden in een dik rapport en, gelet op het lot van veel van dergelijke stukken, is dat zelfs beter niet het resultaat. Een op iteratieve wijze tot stand gekomen omgevingsvisie kan bijvoorbeeld ook alleen of hoofdzakelijk bestaan uit een verbeelding met figuren, tekeningen, afbeeldingen en kaarten, voorzien van een bescheiden toelichting. De toelichting kan, voor zover het de uitwerking betreft, bijvoorbeeld de vorm hebben van een routeplanner op weg naar de te realiseren doelstellingen. Als voorbeeld daarvoor zou de op 11 september jl. met de NOVI aan de Tweede Kamer aangeboden samenvatting kunnen dienen.⁹ Wat mij betreft zou dat zelfs met minder tekst een meer verbeelding mogen. Illustratief is daarbij de discussiekaart met het toekomstperspectief voor Nederland. Zo’n perspectief zou ook regionaal en lokaal geschetst kunnen worden. Daarmee wordt voorkomen dat er een rapport wordt geproduceerd dat na het totstandkomingsproces in de bekende onderste la verdwijnt. Als de beelden met toelichting ruime verspreiding vinden wordt gewaarborgd dat de aandacht gericht blijft op de te realiseren gebiedsperspectieven. En zoals dat ook met een goed muziekstuk het geval is, beklijft het bij herhaalde kennisneming steeds beter.

⁹ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1751894>

VIND Omgevingszaken

Deze whitepaper is onderdeel van VIND Omgevingszaken. De online kennisbank met gevalideerde vakinformatie op het gebied van omgevingszaken.

Meer weten over VIND Omgevingszaken? Kijk verder op onze website of vraag een demo aan.

Ik wil meer weten →

