

Provincie Noord-Brabant
College van Gedeputeerde Staten
T.a.v. de heer H.B.W. van de Berg
Programmamanager Wonen, Werken en Leefomgeving
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch

In afschrift aan: Leden van Provinciale Staten
Afdeling Kennis en Onderzoek
Mevrouw E.F.M. Vos

DATUM:	KENMERK:	ONDERWERP:
23 juli 2021	2021.07.23/MV	Advies Omgevingsverordening Uw kenmerk C2276024/4857943

Geacht college,

De Provinciale Raad voor de Leefomgeving (PRL) heeft uw verzoek ontvangen te adviseren over het ontwerp van de Omgevingsverordening (d.d. 7 april 2021). Daartoe komen wij u graag tegemoet.

Allereerst willen wij u complimenteren met het voortvarend toewerken naar een Brabantse Omgevingsverordening. Het interactieve proces vanaf de opstart van de Omgevingsvisie tot aan de Omgevingsverordening doet recht aan de filosofie van de Omgevingswet en het tekent het belang dat u eraan hecht Brabantse partijen te betrekken en te stimuleren om mee invulling te geven aan de Brabantse omgevingskwaliteit.

Ook wij hebben de afgelopen jaren op verschillende momenten en in verschillende vormen input geleverd voor uw proces. Zoals middels onze adviezen 'Bouwstenen voor Omgevingsvisie, volop kansen voor toekomstbestendig Brabant' (november 2017), 'Ontwerp Omgevingsvisie, de kwaliteit van Brabant' (juli 2018), '(interim) Omgevingsverordening' (september 2019) en 'Een nieuwe aanpak rood en groen in het buitengebied' (juli 2020). Wij hebben daarin een consistente lijn gevolgd en zien deze ook terug in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Ook onderstaand advies bezien we in die context en is daartoe voortbouwend op onze eerdere advisering.

Ten aanzien het ontwerp van de Omgevingsverordening komen wij tot de volgende adviezen.

Leg een basis en zorg voor een adaptief en toekomstbestendig instrument

De Omgevingswet heeft in essentie een iteratief, cyclisch karakter. De Omgevingsverordening is volgend op inhoudelijk beleid. De beleidsinstrumenten moeten in samenhang worden gezien, het vraagt ook om samenhangende sturing: van richting geven in de Omgevingsvisie voor de lange termijn, naar inhoudelijk stimuleren met beleidskaders en programma's en reguleren via de Omgevingsverordening. Trends en ontwikkelingen kunnen leiden tot bijstelling van beleid. Dit vraagt om een adaptieve en toekomstbestendige Omgevingsverordening. Voorzien is dat de Omgevingsverordening gaandeweg de jaren regelmatig bijgesteld gaat worden als gevolg van deze beleidswijzigingen. Het huidige ontwerp van de Omgevingsverordening is daarvoor de basis, zorg ervoor dat het proces voor het bijstellen van de Omgevingsverordening eenvoudig en doelgericht is.

Geef richting aan omgevingskwaliteit als uitgangspunt bij ruimtelijke opgaven

De druk op de ruimte in onze provincie is groot. Het wordt de komende jaren een stevige uitdaging om op toekomstbestendige wijze invulling te geven aan alle verschillende functies: van woningbouw, werken en recreëren, de verduurzaming van de landbouw, klimaatverandering en de energietransitie én de aanleg van natuur. Vanuit de Omgevingsvisie wordt voor de verschillende opgaven een uitwerking gemaakt van beleid. Juist omdat de Omgevingsverordening volgend is op dat beleid, is vervolgens de vraag: hoe wordt voorkomen dat beleid stapelt of 'los' naast elkaar staat? En hoe verhouden de ontwikkelambities zich dan tot bescherming? De noodzaak tot afweging tekent zich op verschillende manieren immers al af: denk bijvoorbeeld aan de geformuleerde ambities uit de bossenstrategie enerzijds en de bescherming van cultuurhistorisch waarden anderzijds. Hoe wordt een aanpak bevorderd die inhoudelijk in samenhang richting geeft aan de ontwikkeling van alle opgaven op een kwalitatieve manier die aansluit bij de Brabantse Omgevingsvisie (diep-rond-breed) en het streven naar omgevingskwaliteit? En hoe worden de onvermijdelijke keuzes gemaakt?

Met de dynamiek die op Brabant afkomt, houden wij een pleidooi om in Brabant actief vorm en invulling te geven aan de kwalitatieve insteek. Het gaat erom de planologie van Brabant op een hedendaagse en goede manier te positioneren. Dat betekent bescherming, maar ook behoud door ontwikkeling en dus afspraken over waar en hoe de functies wél kunnen landen. Bijvoorbeeld door met ontwerpprincipes te werken voor ontwikkelingen met grote impact op de omgeving. Welke gebieden bieden perspectief voor landbouw? Hoe wordt omgegaan met functie volgt bodem en water? En aan welke gebieden kan, ook vanuit belevingswaarde, kwaliteit worden toegevoegd?

Het sturen op meervoudig en tijdelijk ruimtegebruik is daarin niet altijd de gemakkelijkste route. Het zorgt in eerste instantie voor extra complexiteit, maar op lange termijn pluk je daar de vruchten van. Met extra inzet van kennis en kunde kunnen vanuit een meerwaardebenadering betere en hoogwaardigere oplossingen mogelijk zijn. Dit vraagt daarnaast ook om slimme, vernieuwende en integrale businesscases met soms een financiële waardering voor extra kwaliteiten, bijvoorbeeld in relatie tot cultuurhistorie, natuur en groen of gezondheid. Bovendien mogen aan initiatiefnemers c.q. ruimtevragers ook voorwaarden worden gesteld, passend bij de kwalitatieve insteek.

In het bereiken van kwaliteit is het samenspel tussen overheden relevant: gemeenten, waterschappen, provincie en het Rijk. In de Omgevingswet is de gemeente als overheid primair aan zet. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel onderstrepen we dit. De Omgevingsverordening voorziet in de verplichting dat gemeenten regionaal afstemmen. Het is aan de partijen onderling, maar ook aan de provincie, om hierbij een vinger aan de pols te houden en waar nodig kwaliteit in het proces toe te voegen of te borgen, met ruimte voor maatwerk en voortbouwend op gebiedsgerichte kaders of ontwerpprincipes.

Juist omdat de Omgevingsverordening een uitvoeringsinstrument is dat niet voorziet in de uitwerking van omgevingskwaliteit, zien wij hier een belangrijke rol voor het Beleidskader Leefomgeving. Werk in dit beleidskader de koers uit de Omgevingsvisie voor Brabant verder uit vanuit het gezamenlijke streven naar een veilige, gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. Maak hierbij ook de koppeling tussen alle verschillende beleidskaders. Ondertussen krijgt ook de Brabantse verstedelijkingsstrategie vorm: ook die is relevant om vanuit dit perspectief te ontwikkelen.

Ontwikkel een lerende praktijk voor hoe om te gaan met maatwerk en flexibiliteit

In de Omgevingsverordening is maatwerk een belangrijk uitgangspunt. Uiteraard met de voorwaarde dat de initiatiefnemers een gedegen proces organiseren van breed, rond, diep werken. Dit vraagt ook om een andere werkwijze van gemeenten en andere overheden, die lang niet altijd kunnen leunen op regels: hoe verbeteren we de omgevingskwaliteit in Brabant, met enerzijds 'richting geven' en anderzijds 'ruimte voor maatwerk'? In ons advies 'een nieuwe aanpak voor rood en groen in het buitengebied' is één van onze aanbevelingen om een lerende aanpak te ontwikkelen en te monitoren.

Wij zien dat hiervoor ook stappen zijn gezet in de omgevingsverordening met informatie- en monitoringsplichten. We pleiten ervoor deze verplichtingen niet op zichzelf te laten staan, maar actief onderdeel te maken van een lerende aanpak. In dat verband zijn er al volop ervaringen te delen. Deze ervaringen zichtbaar maken, bijvoorbeeld met de inzet van een Brabants netwerk omgevingskwaliteit, kan relevant zijn om tot een breder gedeelde kwalitatieve werkwijze te komen. Een aandachtspunt is daarbij wel de capaciteit bij gemeenten: maatwerk betekent vaak meer werk dan sec de regels volgen. Het is daarom belangrijk om samen met gemeenten een efficiënte werkwijze te ontwikkelen om kennis en kunde te delen.

Daarnaast zien wij vanuit ervaringen van het project VABIMPULS de toegevoegde waarde van een onafhankelijk proces voor ondersteuning van initiatiefnemers, in dit geval gestopte of stoppende agrariërs. VABIMPULS is een tijdelijke voorziening, maar in het perspectief van de Omgevingswet biedt het veel leerervaringen. Als BrabantAdvies faciliteren we de ontsluiting hiervan en dragen we graag ons steentje bij aan de lerende aanpak.

Zorg voor afstemming met (aangrenzende) provincies en buurlanden

Het is belangrijk om zorg te dragen voor goede bovenregionale, interprovinciale afstemming met andere (aangrenzende) provincies alsook buurlanden. Bij ruimtelijke ontwikkelingen met bovenregionale effecten is het belangrijk goed in beeld te hebben hoe de Omgevingsvisies en beleidskaders en de uitwerking daarvan in de Omgevingsverordeningen van (aangrenzende) provincies en buurlanden zijn ingevuld. Het blijft relevant om bij ruimtelijke opgaven de onderlinge afstemming te zoeken.

Houd vinger aan de pols voor wat betreft participatie

Bij de Omgevingsverordening krijgt participatie gestalte middels de filosofie van breed-rond-diep kijken. In eerste instantie is het aan initiatiefnemers, zoals projectontwikkelaars, vastgoedeigenaren, corporaties, zorginstellingen, energiemaatschappijen en ook burgerinitiatieven, om daarvan werk te maken. Wie draagvlak creëert en alle belangen overziend tot afwegingen komt, is misschien niet per definitie sneller, maar komt zeker verder. Wij zien participatie daarom als een uiterst belangrijk middel om tot die integrale aanpak voor de leefomgeving te komen. Het is een middel waarmee omwonenden en belanghebbenden invloed hebben op hun directe omgeving. Het ervaren van invloed is relevant voor draagvlak en bredere beleving.

Toch is er ook een risico. De Omgevingswet kan krachtige initiatiefnemers bevoordelen ten opzichte van partijen in het speelveld die minder goed georganiseerd, onderlegd en geoutilleerd zijn. De telkens terugkerende vragen hierbij zijn: Is er sprake van een *level playing field* en eerlijke participatie? Wat is nodig voor het creëren van draagvlak bij de omwonenden? Wat vraagt dit van gemeenten, waar afweging van belangen centraal staat? Levert dit in the end wel de integrale aanpak van de leefomgeving die de Omgevingswet beoogt? Het is daarom zaak dat de betreffende overheid de kwaliteit van participatie serieus bewaakt. De provincie kan hierbij vanuit haar strategisch vermogen in samenwerking met gemeenten inspirerende, lerende praktijken ontwikkelen.

Streef naar een inclusieve dienstverlening bij een integrale aanpak voor de leefomgeving

De communicatieve kant van de Omgevingsverordening mag toegankelijker. Uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet is dat de wet het Omgevingsrecht eenvoudiger maakt. Dat vraagt ook om eenvoudig, begrijpelijk taalgebruik en een goede leesbaarheid, gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van (digitale) documenten. Begrijpelijke taal maakt een Omgevingsverordening, en in een latere fase ook de daaruit voortvloeiende toepasbare regels, beter bruikbaar en beter toegankelijk voor iedereen. Dit draagt bij aan een inclusieve dienstverlening en dit komt ook ten goede aan brede participatietrajecten.

Wij wensen u succes met de uitvoering van uw proces en hopen u naar voldoening te hebben geadviseerd.

Met vriendelijke groet,

Pieter van Geel



BrabantAdvies,

Voorzitter Provinciale Raad voor de Leefomgeving