Zienswijze Ontwerp Omgevingsvisie Overijssel voor en met Elkaar en Omgevingsverordening namens de vijf grote steden van Overijssel

Geacht College van GS,

Op 24 september 2024 reageerden wij als vijf steden op de 80% versie van uw ontwerp Omgevingsvisie. In onze reactie gingen wij in op vijf belangrijke elementen: de relatie met de nationale opgaven, de te verwachten ruimtevraag, de noodzakelijke integrale sturing, de kracht van verbindingen en de brede welvaart in kernen en steden. We deden dit vanuit het perspectief van de drie Regionale verstedelijkingstrategieën en de positie van de steden daarin. We zien dat in de ontwerp-Omgevingsvisie de verstedelijkingsstrategieën sterker zijn gepositioneerd en de centrale rol van de steden daarin krachtiger is verwoord met daarbij de aandacht op de opgaven. U onderschrijft dat en biedt nu in uw visie de mogelijkheid dat daarvoor in de toekomst ook ruimte nodig is buiten de bestaande stad, mits goed gemotiveerd, wat wij vanzelfsprekend van harte onderschrijven. Ook zien we mogelijkheden voor maatwerk en uitgangspunten voor afwegingsruimte.

Waar een opgave landt, wordt ingevuld met de redeneerlijn. Zowel in uw visie, als in de verordening neemt de redeneerlijn een centrale plaats in. We hebben daarover al meermaals bestuurlijk met elkaar gesproken, wat we erg op prijs stellen. De toezegging om van de drie verstedelijkingsstrategieën een Programma te maken in de zin van de Omgevingswet ondersteunen we van harte, maar neemt onze zorgen over de toepassing van de redeneerlijn niet weg vanwege de nevengeschiktheid van de verschillende programma's. De vraag is welk comfort en welke zekerheid de redeneerlijn ons aan de voorkant biedt en hoe dit zich verhoudt tot bestuurlijke afspraken tussen regio's en/of gemeenten en de provincie Overijssel.

In het vervolg van onze brief gaan we hierop nader in en doen we ook concrete voorstellen. Ook maken we nog een enkele opmerking over brede welvaart.

Verbreding van de redeneerlijn
De steden willen samen met u blijven werken aan de concrete uitwerking van de nationale-, regionale, - en lokale opgaven voor wonen, werken, energie, mobiliteit, klimaat en (stedelijke) voorzieningen, mede ook als onderdeel van het Dagelijks Stedelijk Systeem. Met elkaar zijn we nu al succesvol met de huidige verstedelijkingsstrategie van de regio Zwolle en de in ontwikkeling zijnde strategieën voor de regio Stedendriehoek en de regio Twente.

Het gaat er nu om de randvoorwaarden te creëren om succesvol te blijven in de aanpak en uitvoering van de verstedelijkingsstrategieën. Dat vraagt wat ons betreft om een aanpassing van de redeneerlijn ter versterking van de integraliteit en de gewenste snelheid. Het gaat ons hierbij specifiek om het opheffen van de opdeling tussen het 'of -waar-hoe' van een opgave zoals dat beschreven is in de Omgevingsvisie (o.a. bijlage 3) en neergelegd is in de Omgevingsverordening (afdeling 4.14).

In het vervolg gaan we daarop verder in.

Integrale redeneerlijn
Als overheden werken we samen aan de Verstedelijkingsstrategieën (kwantitatief en kwalitatief). Dat doen we integraal en samen met alle partners. Uw ontwerp-Omgevingsvisie bestaat weliswaar uit gebiedsprofielen, leidende principes en een redeneerlijn, maar thema's en bijbehorende opgaven zijn niet altijd met elkaar in verband gebracht en sectoraal geordend. Onze Verstedelijkingsstrategieën stralen juist bij uitstek integraliteit uit. Onze wens is dan ook om verstedelijking beter te borgen als vehikel waar integrale afwegingen zijn of worden gemaakt. Daarnaast stellen we voor in de Omgevingsvisie (en daarmee ook in de Verordening) op te nemen dat als Verstedelijkingsstrategieën zijn opgesteld, uitgewerkt en (lokaal) zijn vertaald, dat de redeneerlijn dan in feite een gegeven is. Volgens ons is het dan

in ieder geval noodzakelijk dat in het kader van het ‘OF’ bij de generieke beleidskeuzes (pagina 152) de verstedelijkingsstrategieën bij naam worden genoemd en dat dit ook in de tekst van de Omgevingsvisie terugkomt.

Verder zijn we van mening dat de redeneerlijn niet op zichzelf staat als het gaat om de ‘waar’ vraag en dat aan het antwoord op deze vraag het meeste gewicht wordt toegekend in de verordening. Het gaat naar onze mening juist om de verbinding tussen het ‘of’ (vooral als het gaat om de urgentie/behoefte en integrale afweging van een opgave), het ‘waar’ en het ‘hoe’ (omdat ook dit een afwegingsaspect is als het gaat om integraliteit, brede welvaart en de investeringskracht/innovatie van/op een locatie). Het betreft naar onze mening één samenhangende ruimtelijke afweging die ons helpt om maatschappelijk verantwoordelijke keuzes te maken. We twijfelen eraan of de huidige beschrijving van de redeneerlijn deze waarborg voor integraliteit biedt.

Gelet hierop vragen we u ook nog eens kritisch te kijken naar mogelijke tegenstrijdigheden voor verstedelijking vanwege de sectorale opgaven die u in uw visie noemt en ook op kaart zet. De stedelijke opgaven zoals wonen en werken moeten daarentegen hun plek gaan krijgen via de redeneerlijn en zijn niet op de verschillende kaarten geduid, terwijl juist op wonen en werken een grote maatschappelijke urgentie ligt en dus in feite op kaart ook een duiding zouden moeten krijgen.

De redeneerlijn in de verordening
We zij van mening dat niet alle ‘bewijslast’ (redeneerlijn en gebiedskenmerken, etc.) stringent in de verordening opgenomen moet worden. Er is daarnaast sprake van een veelheid van criteria (regels). We pleiten dan ook voor een vereenvoudiging daarvan en het schrappen van regels. Ons voorstel is dan ook in afdeling 4.14 van de verordening artikel 4.122 als volgt te formuleren:

“Omgevingsplannen bevatten een onderbouwing waaruit blijkt dat nieuwe ontwikkelingen zijn afgewogen op een wijze die aansluit bij de provinciale redeneerlijn, zoals deze is beschreven in paragraaf 3.6 en uitgewerkt in bijlage 3 van de provinciale omgevingsvisie”. De overige leden 2 t/m 6 kunnen dan naar onze mening vervallen.

Daarnaast vragen we u om in artikel 4.122 een expliciete clausule op te nemen waarin de toepassing van de redeneerlijn proportioneel wordt gemaakt aan de aard en ruimtelijke impact van het initiatief. Hierbij ligt ook een relatie wat precies als een provinciaal belang gezien moet worden dat rechtvaardigt of al dan niet regels in de verordening opgenomen zouden moeten worden. Ook is het wenselijk de afspraken over voorkantsamenwerking juridisch te verankeren in een beleidsregel die direct gekoppeld is aan de instructieregel.

Toets redeneerlijn
We vragen u nog eens goed te kijken naar de externe werking van de redeneerlijn. Vooral over hoe deze zou kunnen worden ingezet door belanghebbenden en of de redeneerlijn nu juist vertragend werkt, of voor snelheid zorgt. Ook is de redeneerlijn op alle (stedelijke) ontwikkelingen van toepassing. Dit brengt een onacceptabel risico op bureaucratische druk met zich mee. Een onderscheid naar locatie, de aard, schaal en omvang van een gebiedsontwikkeling biedt goede handvatten voor vermindering van deze druk. De beoogde vertaling van de redeneerlijn in de instructieregels lijkt verder te botsen met het proces over ‘meer loslaten’ in de voorkantsamenwerking bij het toetsen van nieuwe initiatieven en ingediende aanvragen, waarover we ook met u in gesprek zijn.

Tot slot nog een enkele opmerking over de in de omgevingsverordening opgenomen instructieregels over het behoud van respectievelijk bedrijfskavels met hoge milieucategorieën (HMC) en watergebonden bedrijfskavels. Wij staan achter de redenen hiervoor. Niettemin zien wij graag een nuancering daarop, omdat we nu als gemeenten de regie dreigen te verliezen op de ruimtelijke ordening van bedrijventerreinen. We zien graag bij beide instructieregels een afwijkingsmogelijkheid toegevoegd worden, waarin aan gemeenten beleidsvrijheid gegeven wordt.

Brede Welvaart: maak ruimte voor maatwerk
U stelt terecht dat er grote verschillen in (ervaren) brede welvaart in Overijssel zijn. Niet alleen tussen stad en platteland maar ook tussen steden en zelfs wijken onderling. We roepen u op om voor de onderdelen sociale kwaliteit en gezondheid maatwerk toe te passen. Dat past ook binnen het kader van Elke Regio Telt en het bijbehorende uitgangspunt om ook achterstanden weg te werken. En daarbij past een aanpak voor de meest kwetsbaren in onze provincie; gericht op bestaanszekerheid en gezondheid. We zien daarvoor goede samenwerkingsmogelijkheden met u op het gebied van verduurzaming en herstructurering.

Tot slot
Ook wij zijn op zoek naar de beste weg om samen met u; voor én met elkaar Overijssel verder vorm te geven en verder te ontwikkelen in lijn met de nationale opgaven waarvoor we ons gezamenlijk gesteld zien. Wij willen graag met u zoeken naar de juiste formuleringen van beleid en regels en de juiste positionering van onder andere de redeneerlijn als integraal instrument in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening.

Namens Burgemeester en Wethouders van,

Almelo,
Jan Martin van Rees, wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening

Deventer,
Lars Wijnhoud, wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en Omgevingswet

Enschede,
Malkis Jajan, wethouder Stedelijke ontwikkeling en Wonen, Economie en Cultuur

Hengelo
Gerard Gerrits, wethouder Ruimtelijke Ordening, Wonen en Economie

Zwolle,
Gerdien Rots, wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en Mobiliteit