

# NatuurPlatformZwolle

Secretariaat: p/a Milieuraad Zwolle, Campherbeeklaan 82A 8024 BZ Zwolle Tel: 038-3377342 e: [natuurplatformzwolle@milieuraadzwolle.nl](mailto:natuurplatformzwolle@milieuraadzwolle.nl)



Aan: Gemeente Zwolle  
t.a.v. de gemeenteraad

Betreft:

## **Omgevingswetgeving, rol gemeenteraad en rol samenleving in relatie tot natuur en milieuwaarden**

*Reactie op beslisnota voor de raad, 19 oktober 2021: Hoofdpijnen en besluiten met het oog op de Omgevingsvisie en specifiek het Omgevingsplan. Geagendeerd in raadsplein 24 januari 2022.*

Zwolle, 18 januari 2022

Geachte raadsleden,

### **Vooraf**

Bij toeval kregen wij als Milieuraad/natuurorganisaties deze beslisnota voor de raad onder ogen.

Jammer is dat, want juist in een tijd dat het vertrouwen in de overheid dalende is en de polarisatie in de samenleving toeneemt, zou een lokale overheid zich bij uitstek tot taak moeten rekenen om de lokale bevolking en maatschappelijke organisaties bij beleidsvoornemens niet alleen achteraf maar vroegtijdig vooraf te betrekken.

Het gaat in deze nota immers ook over de wijze waarop de participatie rond de nieuwe omgevingswet moet gaan plaatsvinden.

Blijkbaar is het Concilium (een besloten vereniging van vastgoedpartijen, waar geen ledenlijst en jaarverslag van te vinden is), de belangrijkste gesprekspartner van de gemeente, wanneer het over gebiedsontwikkeling en over participatie gaat.

Dat bevreemdt ons zeer, het zou allereerst de Zwolse samenleving moeten zijn in al haar verscheidenheid die geraadpleegd wordt. Dat kan door een burgerraad, dat kan ook op tal van andere manieren, maar moet wel worden vastgesteld door de Gemeenteraad.

Op de Omgevingsvisie zijn maar liefst ongeveer 120 zienswijzen ingediend, inhoudelijk vooral gericht op de voorgestelde excessieve groei.

Het geeft aan dat velen in de Zwolse samenleving betrokken zijn en graag mee willen praten over de toekomst van de stad Zwolle maar zich ook zorgen maken over de wijze waarop de samenleving in verscheidenheid daarbij betrokken wordt.

In de herziene Omgevingsvisie is in zoverre rekening gehouden met de kritische opmerkingen dat de omvangrijke groeiambities doorgeschoven zijn naar omgevingsplan en niet staan in de visie die tot 2030 geldig is.

In alle andere beleidsstukken zien we echter dat de groeiambitie om 4<sup>e</sup> economische regio van het land te worden met uitbreiding van het woningbestand geenszins verlaten is.

De Milieuraad/natuurorganisaties hebben deze groeicijfers becommentarieerd vanuit de analyse dat de groeicijfers afgelopen 70 jr. gemiddeld 650 nieuwbouwwoningen per jaar bedroegen en dat er geen enkel argument is om dat gemiddelde op te hogen.

Aan het Natuurplatform Zwolle nemen deel:

Zwolle Groenstad • IVN afd Zwolle • KNNV afd Zwolle • Bijenvereniging Zwolle • Avifauna Zwolle • Milieuraad Zwolle

De Milieuraad/natuurorganisaties wensen dat Zwolle de ambitie zou hebben om de meest milieuvriendelijke groeistad van dit land te willen worden.

We hebben daarbij aangegeven dat bij de groei niet alleen naar de economische groei gekeken moet worden, maar dat de natuurwaarden van het hele Zwolse grondgebied op de kortst mogelijke termijn door onafhankelijk onderzoek in kaart gebracht en door de gemeenteraad moet worden vastgesteld.

Het gaat daarbij niet alleen om de bestaande waarden, maar ook om antwoord op de vraag waar natuurherstel kan en moet plaatsvinden in de komende decennia.

Een belangrijk nieuw instrument voor natuur, milieu en duurzaamheid zijn immers in de wet genoemde omgevingswaarden (afd.2.3). Naast omgevingswaarden die door het Rijk vastgesteld zullen worden, kunnen en moeten ook provincies en gemeenten decentrale omgevingswaarden vaststellen.

Als deze waarden als omgevingswaarden niet vastgesteld worden en in het omgevingsplan en vooruitlopend daarop in een gemeentelijke verordening verankerd worden, dan zal de oude economie het altijd winnen van de onbeschermden waarden rond natuur/ milieu.

Naar ons oordeel zou dat zeker moeten gebeuren op het onderdeel natuur/ milieu/ duurzaamheid.

### **Beslisnota**

Het is en blijft mogelijk om als gemeente een verordening fysieke leefomgeving op te stellen, zo lezen wij op blz. 4 van bijlage 1.

Wij zouden van harte wensen dat de gemeenteraad daarvoor kiest.

We zien dat er een stuk naar de gemeenteraad gestuurd wordt, waarin procesmatig aangegeven wordt hoe omgegaan moet worden met de nieuwe omgevingswet, die naar verwachting in juli 2022 van kracht zal worden.

Er zijn echter veel vraagtekens of die datum gehaald gaat worden met de wet die nu voorligt.

Een van de zaken die nog een grote rol spelen, zo lezen wij in de pers, is de vraag of het Digitale Stelsel omgevingswet (DSO) op orde en vooral toegankelijk is. Dat is nog niet zeker.

Tweede steeds belangrijker wordend punt is: wijze waarop landelijk gewenst beleid door decentrale overheden wordt uitgevoerd. De roep om landelijke sturing met daaraan gekoppelde instrumenten wordt steeds luider.

De hele beslisnota is gericht op het maken van procesafspraken gericht op snelheid, waardoor de inhoud en de kwaliteit van de besluitvorming onvoldoende aan bod komt.

Snelle besluitvorming kan alleen als er duidelijkheid is over de kaders die de gemeente stelt waaraan Initiatiefnemers met plannen voor de fysieke leefomgeving moeten voldoen.

Dat geldt zowel voor kleinere als voor grotere plannen. De kaders moeten gaan over inhoud en over participatie.

De gemeente heeft verspreid over verschillende beleidsnota's ambities geformuleerd, maar weinig duidelijke ankerpunten of kaders vastgesteld waaraan plannen moet voldoen. Een van de weinige kaders is dat bij woningbouwplannen een verdeling in prijsklasse van 30-40-30 aanwezig moet zijn. Helaas wordt daar in de praktijk maar al te vaak van afgeweken ten gunste van de duurdere prijsklasse.

Met het regeerakkoord 2022 in de hand betekent dit dat de gemeente alle lopende plannen zou moeten herzien ten gunste van 66% nieuwbouw in een prijsklasse tot €325.000 (hypotheekgarantiegrens).

### **Hoofdlijn 1 gebiedsdekkend omgevingsplan**

Daar wordt aan gewerkt, zo lezen wij. De vraag is op welke wijze daaraan gewerkt wordt.

Wie worden bij de planvorming in de voorfase betrokken?

De milieuraad/natuurorganisaties hebben de afgelopen jaren bij voortduring aangegeven dat onafhankelijk onderzoek moet plaatsvinden naar de natuurwaarden op het gehele Zwolse grondgebied als ook naar natuurherstel, vastgelegd in een uitvoeringsplan als onderdeel van het omgevingsplan.

Aan het Natuurplatform Zwolle nemen deel:

Zwolle Groenstad • IVN afd Zwolle • KNNV afd Zwolle • Bijenvereniging Zwolle • Avifauna Zwolle • Milieuraad Zwolle

De gemeenteraad sprak er instemmend over, maar wij hebben niet geconstateerd dat het onderzoek heeft plaatsgevonden of in voorbereiding is.

Als Milieuraad/ natuurorganisaties hebben we aangegeven graag mee te willen denken over onderzoeksopdracht en over de uitwerking van het onderzoeksresultaat, gericht op ecologische zones waar de biodiversiteit behouden en hersteld kan worden.

Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek ligt ook geheel in de lijn van de omgevingswet, zie art.1.3.

### **Hoofdlijn 2 actuele bestemmingsplannen en beleidsnota's zijn basis voor omgevingsplan.**

Dat moge waar zijn, maar in de overgangsperiode tussen nu en het vaststellen van het omgevingsplan zijn de bestaande bestemmingsplannen het belangrijkste houvast, zeker ook juridisch. Hoe wordt daar mee omgegaan bij alle plannen die nu in voorbereiding zijn?

### **Hoofdlijn 3 bij voorkeur anterieure overeenkomsten in plaats van kostenverhaal**

Dat betekent dat nooit in openbaarheid duidelijk wordt wat kosten en baten zijn van projecten en wie de lasten draagt.

Iedere transparantie ontbreekt en het past bij het Zwolse beeld, dat de gemeente met vastgoedpartijen die verenigd zijn in het Concilium afspraken maakt in heel vroeg stadium. Geen openbare aanbesteding, geen beoordeling van gemeente wat meest geschikte partijen zijn om basis van de eigen gestelde kaders.

Complete afhankelijkheid van marktpartijen.

Stellen van eigen kaders gecombineerd met kostenverhaal is vermoedelijk transparanter dan sluiten van anterieure overeenkomsten.

### **Bindend Advies van de gemeenteraad**

Gemeenteraad gaat in de omgevingswetgeving aanzienlijk aan invloed en zeggingskracht inleveren.

Afwijkingen van het omgevingsplan (en tot de vaststelling daarvan bestemmingsplannen) komen niet meer in de gemeenteraad voor goedkeuring.

Voor zogeheten en goed gedefinieerde kruimelgevallen is dat niet onlogisch.

Echter er wordt in deze beslisnota, bijlage 2, voorgesteld dat afwijking met minder dan 30 woningen in bestaand stedelijk gebied door het College afgehandeld kan worden.

Naar ons oordeel gaat dan niet meer over zogenaamde kruimelgevallen, want 30 woningen gelijktijdig toevoegen in grote delen van bestaand stedelijk gebied en zeker in oudere wijken, zoals Assendorp, is niet een kruimel, maar een omvangrijke fysieke ingreep.

Zeker wanneer op een aanvraag van een initiatiefnemer binnen 8 weken besluitvorming moet plaatsvinden zonder dat vooraf eisen gesteld zijn, en waarbij bovendien aan initiatiefnemer wordt overgelaten of en hoe participatie roept vragen op.

### **Participatie**

Een in de EK aangenomen en door de minster aangenomen motie (Nooren) verplicht de gemeenten participatiebeleid vast te stellen waarin vastgelegd wordt waaraan de participatie moet voldoen. Daaraan voorafgaand had de Minister een schrijven aan de EK gestuurd over de regels, die er nu al instaan.<sup>1</sup>

Daaruit blijkt dat het bevoegd gezag was, is en verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit van de participatie.

Kan dus niet over de schutting gegooid kan worden naar de initiatiefnemers.

De routekaart van het Concilium, waar in ieder geval onze organisaties op geen enkele manier bij betrokken zijn, kan en mag niet in de plaats treden van een gemeentelijke participatieverordening.

---

1

[https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200128/regels\\_over\\_participatie/document3/f=/vl5qmw56mv9m.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200128/regels_over_participatie/document3/f=/vl5qmw56mv9m.pdf)

## Samengevat

1. De gemeente is verplicht, blijkt ook uit de antwoorden van de minister, om voor alle plannen en projecten, die aanzienlijke milieueffecten hebben, een MER (Milieu EffectRapportage) te maken.
2. **Voor de kwaliteit van de participatie was, is en blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk. Door de aangenomen motie komt daar nu de verplichting van een gemeentelijke verordening bij.** De gemeenteraad kan in die verordening regels vaststellen waaraan de initiatiefnemers bij participatie moeten voldoen.
3. Voor aantal concreet te benoemen belangen (natuur, milieuwaarden in ieder geval, maar ook lucht, hitte en watergevolgen) moet onafhankelijk **openbaar toegankelijk** onderzoek voorzien worden voorafgaand aan planvorming. Betrokken belanghouders horen daar vooraf bij betrokken te worden.
4. Bij de schriftelijke verantwoording van de participatie door de initiatiefnemers zou melding gemaakt moeten worden van de verschillende opvattingen van de participanten en wat daar mee gedaan is.
5. Ook bij zogenaamde kruimelgevallen kunnen belangen rond natuur/milieu/duurzaamheid spelen. Hoe worden die geborgd?

Met vriendelijke groet,

Milieuraad Zwolle/ Natuurplatform Zwolle



Hans de Graad (voorzitter )

*Informatie: via de contactgegevens van ons kantoor.*

Aan het Natuurplatform Zwolle nemen deel:

Zwolle Groenstad • IVN afd Zwolle • KNNV afd Zwolle • Bijenvereniging Zwolle • Avifauna Zwolle • Milieuraad Zwolle