



Achtergrond document

Normenkader Omgevingswet in relatie tot scholenvraagstuk gemeente Leudal

1. De Omgevingswet als decentralisatie

De Omgevingswet gaat ervan uit dat de fysieke leefomgeving een verantwoordelijkheid is van iedereen en niet alleen van de overheid. Binnen die verantwoordelijkheid hebben bestuursorganen taken en bevoegdheden. Die moeten worden uitgeoefend met het oog op de doelen van de wet als er geen specifieke regels gelden. Die specifieke regels staan in vier Algemene Maatregelen van Bestuur: dus in de rijksregels. Die regels laten veel te kiezen over aan de bestuursorganen van een gemeente. Een deel van de bestaande rijksregels wordt helemaal overgeheveld naar het omgevingsplan, zodat de gemeenteraad zelf kan bepalen of deze gehandhaafd blijven of niet (de zogenaamde bruidsschat). De wet gaat uit van het primaat van het nemen van besluiten door de bestuursorganen van een gemeente, maar regelt ook dat provincie en rijk op allerlei manieren kunnen bijsturen en dat afstemming op de besluiten van het waterschap plaatsvindt. In die zin is sprake van een decentralisatie voor zover de regels van rijk en provincie daarvoor ruimte bieden.

In combinatie met het uitgangspunt dat als er iets geregeld moet worden, dat zoveel mogelijk gebeurt met algemene regels en niet met vergunningen, heeft iemand die een activiteit wil doen in de toekomst te maken met rechtstreeks van toepassing zijnde rijks- en gemeentelijke regels en misschien ook met een omgevingsvergunningplicht. Of dat zo is, haalt hij/zij uit de informatie van het digitale stelsel Omgevingswet.

2. De samenhangende benadering van de Omgevingswet.

De Omgevingswet is een integrale wet voor de fysieke leefomgeving en vervangt 26 wetten die besluiten voorschreven voor afzonderlijke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.2 Omgevingswet geeft aan dat onder 'fysieke leefomgeving' in ieder geval wordt verstaan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. De wet is van toepassing als handelingen van mensen of het nalaten daarvan gevolgen hebben voor de leefomgeving. Expliciet is bepaald dat het ook gaat om gevolgen voor de mens, voor zover deze worden of kunnen worden beïnvloed door of via onderdelen van de



fysieke leefomgeving. Daarmee wordt benadrukt dat thema's als gezondheid, veiligheid en toegankelijkheid van de openbare ruimte onderdeel zijn van het omgevingsrecht. Basisvoorzieningen, zoals scholen, bepalen door hun aanwezigheid de leefomgeving: zowel in sociaal als in fysiek opzicht. Het verdwijnen van scholen, een ander schoolgebouw, een omgeving inrichten als leeromgeving zijn dus activiteiten die vallen onder de Omgevingswet, waarvoor de besluiten van de Omgevingswet kunnen worden ingezet, omdat zij de fysieke leefomgeving mede bepalen.

De wet schrijft voor dat bestuursorganen rekening moeten houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Inhoudelijk betekent dit dat een besluit op grond van de Omgevingswet een integraal besluit is. Daarmee is het antwoord op de eerste vraag gegeven. Bij alle besluiten moeten steeds opnieuw alle aspecten van de leefomgeving worden afgewogen. Daarbij kan een bepaald aspect wel overheersen in de belangenafweging. In dat geval moeten de overige aspecten er zoveel mogelijk bij worden meegenomen. Hiervoor gebruikt men in de parlementaire stukken het woord 'meekoppelkansen'.

Dominant kan bijvoorbeeld zijn dat er vanwege het onderwijsbeleid een nieuw schoolgebouw moet komen. Vanwege de Omgevingswet moet daaraan gekoppeld worden in hoeverre het circulair gebouwd worden, het aangepast is aan de klimaatverandering en hoe er rekening is gehouden met de omgevingskwaliteit waaronder de natuurwaarden. Het voorkomen van CO₂ uitstoot en het zo min mogelijk gebruiken van energie wordt erbij meegenomen, evenals de vraag of je er veilig en zo veel mogelijk met de fiets, het openbaar vervoer, te voet, maar ook met de rolstoel of rollator kunt komen. Er is aandacht voor brandveiligheid en hemelwaterafvoer. Verder kan het schoolgebouw en de omgeving daarvan een ontmoetingsplek zijn, ter beschikking worden gesteld voor andere sociale functies en zo bijdragen aan leefbaarheid en gezondheid.

Een integrale benadering en het denken in meekoppelkansen maakt dus dat het mes aan meer kanten tegelijk snijdt: dat er met een activiteit meerdere doelen worden gehaald.

Om te voorkomen dat bij ieder apart besluit alles moet worden afgewogen is het van belang verschillende abstractie- en schaalniveaus te onderscheiden.

3. Omgevingsvisie en omgevingsplan

Het grootste abstractieniveau is dat van de hele gemeente. De gemeenteraad moet hiervoor een omgevingsvisie en een omgevingsplan vaststellen. De omgevingsvisie bevat het beleid voor de hele gemeente. Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving voor de hele gemeente waaraan iedereen zich moet houden. Beiden zijn gericht op bereiken en in stand houden van een evenwicht tussen de kwaliteit van de leefomgeving en wat mensen daarmee doen. Kwaliteit van de leefomgeving is dus even belangrijk als de activiteiten van mensen. Kwaliteit houdt in: een veilige, gezonde leefomgeving met goede omgevingskwaliteit waarbij de inherente natuurwaarden zijn meegenomen. Menselijke activiteiten – of het nu gaat om het beheren, gebruiken of ontwikkelen van de leefomgeving – mogen die kwaliteit niet aantasten.

Wat dit voor gemeente Leudal als geheel betekent, staat in toekomst in de omgevingsvisie. Die beschrijft op hoofdlijnen de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Anders gezegd: de omgevingsvisie geeft aan wat de bestaande kwaliteit is, wat de mogelijkheden



van de inwoners van Leudal zijn om hier wat mee te doen en welke ambities de gemeenteraad voor die kwaliteit heeft. De wettekst geeft niet aan voor welke termijn de omgevingsvisie wordt gemaakt. De meeste gemeenten kiezen ervoor hier het lange termijnbeleid in op te nemen.


Dit zal wel een abstract verhaal zijn, dat de gemeente positioneert ten opzichte van de provincie, het rijk en het waterschap, maar ook duidelijkheid geeft aan de inwoners over de identiteit van de gemeente. Hierin staan de doelen van de wet uitgewerkt naar de gemeentelijke schaal. Omdat het halen van die doelen ook een verantwoordelijkheid van de inwoners van Leudal moet worden, is nodig dat zij vanaf het allereerste begin mee kunnen denken en werken aan de totstandkoming daarvan. Bij het formuleren van het beleid en de doelen speelt mee dat de wet is gericht op een duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Het vaststellen van de omgevingsvisie is dus het inkaderen van de afwegingen die anders bij ieder afzonderlijk besluit voor alles gemaakt moeten worden. Activiteiten waarover besloten wordt, moeten passen bij het beleid uit de omgevingsvisie. Daardoor zal de Leudalse omgevingsvisie inzicht moeten geven hoe de gemeente omgaat met de huidige tijdgeest, die zich kenmerkt door allerlei transities (energietransitie, transitie naar duurzame samenleving, transitie naar een circulaire economie, transformatie van de landbouw, meer en andere volkshuisvesting) en milieuvraagstukken. De doelen uit de omgevingsvisie zijn sturend voor alle andere besluiten van de gemeente (omgevingsvergunningen en handhavingsbesluiten), voor de activiteiten van de inwoners en voor het stellen van regels in het omgevingsplan. Die doelen zijn wel abstract: geschreven voor het schaalniveau van de hele gemeente. Als iemand een concrete activiteit op een bepaalde locatie wil gaan doen en dat effect heeft op de leefomgeving, zullen de doelen vertaald moeten worden naar het concrete schaalniveau van de activiteit. Afhankelijk van hoe het geregeld is en om welke activiteit het gaat, is daar een apart besluit voor nodig. Als dat het geval is, vindt de vertaling van het beleid naar het concrete schaalniveau plaats bij dat besluit. Is geen besluit nodig dan gebeurt dat door de inwoner zelf. Die moet daarbij de algemene regels en de zorgplichten in acht nemen. Doet hij dat niet goed, kan dat aanleiding zijn voor een handhavingsbesluit.

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels die nodig zijn voor het realiseren van de doelen. Het is dus de juridische vertaling van de omgevingsvisie. Uitgangspunt is om terughoudend te zijn met het stellen van regels en voorschrijven van vergunningen. Het doel halen staat voorop. Als daarvoor regels nodig zijn, is dat prima, maar liever niet.

*De wet bevat een opsomming van de taken die een gemeente heeft en waarvoor regels kunnen worden gesteld: het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, het beschermen van het milieu, het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden, het behoud van cultureel erfgoed, het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, de natuurbescherming, het tegengaan van klimaatverandering, de kwaliteit van bouwwerken, **een evenwichtige toedeling van functies aan locaties**, het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten, het beheer van infrastructuur, het beheer van watersystemen, het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen, het beheer van natuurgebieden, **het gebruik van bouwwerken**, het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen.*

Dat is dus veel meer dan ruimtelijke ordening. In deze opsomming is vetgedrukt aangegeven waar het onderdeel ruimtelijke ordening staat. Wat opvalt aan de opsomming is dat het ook gaat om beheerstaken en niet alleen om gebruiken en ontwikkelen. Daarnaast is het raakvlak met het sociaal



domein duidelijk: het gaat ook om veiligheid, gezondheid, erfgoed en toegankelijkheid van de buitenruimte. Via het rijksbeleid (Nota Gezondheid Breed op de agenda en de Nationale Omgevingsvisie) gaat het bovendien om gezondheidsbevordering.

De omgevingsvisie en het omgevingsplan vormen samen het (juridisch) normenkader op het schaalniveau van de hele gemeente voor de overige besluiten van de gemeente en de activiteiten van de inwoners. De omgevingsvisie en het omgevingsplan vormen samen het normenkader met betrekking tot de Omgevingswet op het schaalniveau van de hele gemeente voor de overige besluiten van de gemeente en de activiteiten van de burgers, waarmee ze iets zeggen over de rechtmatigheid over de wijze waarop de Omgevingswet werkt in Leudal. Dat wil overigens nog niets zeggen over het de effectiviteit en efficiëntie van het uitgevoerde beleid. Twee elementen die in een normenkader van de Rekenkamer aan de orde komen.

Toegepast op het scholenvraagstuk zie je uit deze opsomming allerlei eisen terugkomen voor schoolgebouwen en leeromgevingen, die niet direct iets met onderwijs te maken hebben, maar wel met de andere doelen van de Omgevingswet. Een onderwijsvisie – bijvoorbeeld vanwege de daarin gemaakte keuze tussen doceren of leren centraal stellen – moet dus als dat gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving van Leudal onderdeel uitmaken of een vertaling krijgen in de omgevingsvisie. In die zin is de onderwijsvisie *een thematische bouwsteen*, die de omgevingsvisie draagt samen met andere thematische bouwstenen en deels ook een onderdeel van de omgevingsvisie. Beide visies hoeven elkaar dus niet in de weg te zitten, maar kunnen elkaar juist versterken (antwoord op vraag 4 in de rekenkamerbrief).

Vanuit de optiek van de Omgevingswet is het vanzelfsprekend, dat ook andere belangrijke bouwstenen worden meegenomen vanuit andere domeinen, zoals de organisatie van de zorg voor de jeugd, voor bewoners met een ontwikkelopgave en de optimale organisatie van accommodaties in Leudal. Ook dit zijn zaken die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of voor de mensen die daarin leven (antwoord op vraag 5 in de rekenkamerbrief).

Zodra er over onderwijs in het algemeen, schoolgebouwen en leeromgevingen besloten wordt, komen de andere thema's van de Omgevingswet automatisch om de hoek kijken. Dat geldt echter ook bij andere ontwikkelingen, zoals het bouwen van woningen, het toestaan van bepaalde agrarische activiteiten in het buitengebied, het aanleggen van fietspaden, het inrichten van parken. Een schoolgebouw en een leeromgeving is dus een aanleiding om ook te kijken naar de rest van de thema's die spelen bij de locaties waar dat gebouw of die leeromgeving wordt gerealiseerd.

De kunst is dan om hierbij de 'meekoppelkansen' te benutten. De kunst is dan om hierbij de 'meekoppelkansen' te benutten en in het bijzonder die 'meekoppelkansen' die iets zeggen over de kwaliteit van een onderdeel van de Omgevingswet. Immers, in termen van hanteerbaarheid zijn een groot aantal kwaliteitsonderdelen, ook die van de School, op een heldere wijze, los van allerlei concrete projecten of cases, goed separaat te behandelen. Het is dan ook belangrijk deze visieonderwerpen eerst te bespreken, zodat verdere invullingen van bijvoorbeeld het schoolgebouw voort kunnen bouwen op deze visie.

4. Programma's

De omgevingsvisie bevat dus voor het schaalniveau van de gehele gemeente en voor de lange termijn het beleidskader voor (o.a.) onderwijsvraagstukken en dan voor zover deze gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Concrete besluiten, bijvoorbeeld over schoolgebouwen of leeromgevingen, moeten hiermee rekening houden. De regels uit het omgevingsplan moeten



daarbij in acht worden genomen. De Omgevingswet biedt echter flexibiliteit, omdat bij het stellen van regels niet altijd alles kan worden voorzien. Daarom kunnen de regels van het omgevingsplan met een apart besluit opzijgezet worden om toestemming te geven voor een bepaalde activiteit. Later moet het omgevingsplan dan hierop worden aangepast. Dit besluiten los van het omgevingsplan ziet de wetgever niet als een uitzondering, maar als een andere manier om te besluiten over de fysieke leefomgeving.

Dit betekent echter dat er steeds heel veel afgewogen moet worden bij een besluit over een initiatief of concreet vraagstuk. Het schaalniveau van een locatie is immers heel anders dan het schaalniveau van de hele gemeente. Lange termijnbeleid zegt nog niets over de wenselijkheid voor de korte en middellange termijn. Met het oog op herhaalbaarheid, herbruikbaarheid en hanteerbaarheid kan het daarom gewenst zijn om het beleid uit te werken voor een schaalniveau en een tijdspanne die daartussen liggen. Gelet op het karakter van gemeente Leudal in combinatie met het onderwijsvraagstuk kan gedacht worden aan het schaalniveau van een of meerdere dorpen

De wet biedt hiervoor het instrument programma, dat door B&W kan worden vastgesteld. Het is – anders dan bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan – niet verplicht om met een programma te werken. Bij een programma kan een onderwerp van beleid verder worden uitgewerkt. Het is dan een sectoraal programma. Als er meerdere onderwerpen van beleid worden uitgewerkt is het een multisectoraal programma (bijvoorbeeld woningbouw en energietransitie). Een programma kan ook een uitwerking zijn voor een bepaald gebied, bijvoorbeeld een dorp, het buitengebied, de bedrijventerreinen e.d. Meerdere programma's kunnen naast elkaar bestaan: bijvoorbeeld een programma voor duurzaamheid en programma's voor dorpen. Een programma kan gemaakt worden voor de korte en middellange termijn.

Uitspraken over onderwijsvraagstukken kunnen dus zowel een thematische bouwsteen zijn voor een omgevingsvisie, als een plek krijgen in de omgevingsvisie in de vorm van hoofdlijnen van beleid vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving op de (meestal) lange termijn. Dat kan op hoofdlijnen of meer gedetailleerd in een hoofdstuk specifiek over onderwijsvraagstukken.

Als de omgevingsvisie vooral geschreven is voor de lange termijn en er behoefte is aan een thematische uitwerking voor de korte termijn, kunnen onderwijsvraagstukken ook met een (overplicht) programma verder opgepakt worden. Daarin staan dan het operationeel beleid en eventueel ook concreet te nemen maatregelen van de gemeente of andere partijen.

De keuze doceren of leren centraal kan consequenties hebben voor de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld omdat leerlingen niet meer naar een gebouw toegaan, maar zich verspreiden naar andere plekken waar onderwijs wordt genoten. Het kan zijn dat op die andere plekken tijdelijke gebouwen nodig om de onderwijsfunctie te ondersteunen. Dit concretiseren van die keuze zou in een (thematisch) programma uitgewerkt kunnen worden naar acties en maatregelen.

Een omgevingsvisie – of hoofdstuk daarvan – wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Een onverplicht programma wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad kan langs informele en politieke wegen het programma beïnvloeden. Daarom is het voor het werken met programma's belangrijk als B&W en de gemeenteraad samen werkafspraken maken en een werkproces afspreken. Het besluit tot het nemen van een programma moet – net als het besluit tot het vaststellen van een hoofdstuk van de omgevingsvisie – met een zienswijzeprocedure worden voorbereid. In hoeverre voorafgaande aan die officiële procedure burgerparticipatie voorafgaat, zodat inwoners bij de totstandkoming ervan heel vroeg zijn betrokken, is een keuze.



Naarmate de omgevingsvisie meer operationeel beleid bevat, wordt het proces om te komen tot een visie ingewikkelder. Er is dus wat voor te zeggen om de omgevingsvisie vooral te gebruiken voor beleid op hoofdlijnen.

De Visie op Onderwijs is dan vooral een bouwsteen voor de omgevingsvisie. Meer concreet onderwijsbeleid, afspraken met andere partijen zoals scholen en concreet te nemen maatregelen staan dan in een programma onderwijs, dat door B&W – in overleg met de raad en met vroege participatie van de inwoners – wordt gemaakt.

Wat voor onderwijsbeleid geldt, kan ook gelden voor andere beleidsvraagstukken. In het Klimaatakkoord is bijvoorbeeld afgesproken dat gemeenten in een uitvoeringsplan op wijkniveau besluiten wanneer en hoe een wijk (stapsgewijs) van het aardgas afgaat en welk alternatief voor aardgas er wordt gekozen. Dat uitvoeringsplan zou een onverplicht programma kunnen zijn op basis waarvan vervolgens de regels in het omgevingsplan gewijzigd worden.

5. Programma-aanpak

De thematische benadering van thematische bouwstenen en thematische programma's draagt het gevaar in zich dat er geen integraal beleid tot stand komt. Om te komen tot een herhaalbaar, herbruikbaar en hanteerbaar normenkader dat niet alleen kan worden toegepast bij het realiseren van een schoolgebouw of leeromgeving, maar ook voor andere activiteiten, zoals woningbouw, kan het gewenst zijn om ook gebiedsgerichte programma's te maken. Dat wil zeggen een programma voor een of meerdere dorpen.

Het werkt dan als volgt:

- *De Visie op Onderwijs bevat het sectorale beleid op hoofdlijnen voor onderwijsvraagstukken.*
- *De omgevingsvisie bevat het beleid op hoofdlijnen en de ambities voor de hele gemeente voor allerlei thema's, die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, waaronder het onderwijsvraagstuk.*
- *Tot welke acties en maatregelen dit leidt, wie verantwoordelijk daarvoor is (overheid, samenleving, bedrijven, instellingen, schoolbesturen etc.), hoe dat wordt aangepakt en welke termijnen en evaluatiemomenten daarbij worden gehanteerd, werkt het college uit in het programma onderwijs.*
- *Een vergelijkbaar programma kan er ook zijn voor bijvoorbeeld duurzaamheid, de energietransitie of gezondheidsbevordering.*
- *Wat dit allemaal vervolgens betekent voor bijvoorbeeld het dorp Heibloem staat in het programma voor Heibloem.*
 - o *Daarin komen voor Heibloem alle relevante thema's samen.*
 - o *Het kan een ruimtelijke structuurvisie inhouden die richting geeft aan het toedelen van functies aan locaties.*
 - o *Het kan maatregelen beschrijven die genomen worden zoals bijvoorbeeld een stimuleringsregeling voor het opvangen van hemelwater op eigen terrein.*
 - o *Het kan de inrichting van de openbare ruimte en het beheer daarvan, dat wellicht deels door dorpsbewoners kan gebeuren, bevatten.*
 - o *Het kan beschrijven wat de bedoeling is met het in het dorp aanwezige erfgoed.*
 - o *Het programma speelt ook in op de verantwoordelijkheidsverdeling en geeft aan wie welke actie onderneemt binnen welke termijnen.*
 - o *Het geeft ook evaluatiemomenten aan.*
 - o *Tenslotte haal je eruit wat de rol van de overheid zal zijn en wat er is afgesproken met andere partijen.*



Het voordeel van een programma voor bijvoorbeeld een dorp is dat het de belangenafweging over een concreet initiatief inperkt. Dat initiatief moet immers bijdragen aan het beleid in het programma. De informatie die de initiatiefnemer moet aanleveren in de vorm van onderzoeken, een verslag van de vroege participatie, een ruimtelijke onderbouwing en een inrichtingsplan beperkt zich tot de vraag hoe het initiatief past bij het programma. Daardoor hoeft hij niet alles meer aan te leveren en hoeft het bevoegd gezag ook niet meer alles af te wegen bij het concrete besluit. Even goed is er wel sprake van een integrale samenhangende benadering (antwoord op vraag 1 uit de Rekenkamerbrief). Het programma voor een dorp kan dus een goed hanteerbaar normenkader bieden voor een nieuw schoolgebouw of het inrichten van locaties in het dorp als leefomgeving, maar ook voor de omgang met aanwezige monumenten, het bouwen van woningen op een inbreidingslocatie, het bevorderen van gezondheid, het treffen van klimaatmaatregelen, het starten van een bedrijf, het inrichten van het groenbeheer etc. De verandering die de Omgevingswet brengt is dus dat we de fysieke leefomgeving veel meer gebiedsgericht benaderen en integraal in plaats van thematisch en sectoraal.

In het denkmodel van de Omgevingswet kan een programma naast de omgevingsvisie richting geven aan het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan en aan het andere uitvoeringsinstrument, de omgevingsvergunning. Regels zien als een uitvoeringsinstrument, zoals ook een omgevingsvergunning een uitvoeringsinstrument is, is een cultuuromslag. We denken in Nederland vaak dat problemen vooral opgelost worden door regels. Echter, de wetgever beseft dat regels papieren tijgers kunnen zijn en is alleen voorstander van regels als deze helpen om de doelen van de wet te bereiken. Vandaar ook dat belangrijk is dat de doelen helder, hanteerbaar en evalueerbaar zijn. Wanneer het niveau van de omgevingsvisie daarvoor te abstract is, kan dit geconcretiseerd worden in programma's. Al eerder in deze verkenning is aangegeven dat het een thematisch programma kan zijn of een gebiedsprogramma.

De vraag is of de gemeenteraad nog bij dit concrete besluit betrokken wil worden. Is dat nog nodig als voldaan wordt aan de omgevingsvisie wat de raad zelf heeft vastgesteld en aan het programma dat door B&W is vastgesteld wat – als het goed is – in samenspraak met de gemeenteraad is gedaan? Betrokkenheid van de gemeenteraad bij het concrete initiatief maakt het besluiten daarover trager en ingewikkelder en zou – gelet op de verbeterdoelen van de wet – eigenlijk zo min mogelijk moeten plaatsvinden. Aan de andere kant wil de gemeenteraad wel kunnen controleren en blijft eindverantwoordelijk voor de totale uitvoering van het beleid. Als er een programma ligt voor een dorp hoeft dat voor de gemeenteraad geen probleem te zijn en is betrokkenheid bij ieder concreet besluit niet meer nodig.

Het schaalniveau van het dorp is vaak ook een mooi niveau om een dialoog met de inwoners aan te gaan. Het is niet zo abstract en ingewikkeld als een omgevingsvisie. Het is niet zo concreet dat al direct eigen belangen dominerend zijn. Dit sluit aan bij de geest van de Omgevingswet: de fysieke leefomgeving veel meer gebiedsgericht benaderen en integraal in plaats van thematisch en sectoraal en duidelijkheid vooraf bieden aan initiatiefnemers, waarbij ook ruimte wordt gegeven aan andere inwoners om mee te denken met initiatieven en nieuwe activiteiten.

In antwoord op de beide hoofdvragen van deze verkenning: werken met – m.n. gebiedsgerichte - programma's kan dus helpen bij het herhaalbaar, herbruikbaar, overzichtelijk en hanteerbaar maken van de afwegingen over concrete initiatieven. Het perkt de afwegingen en de participatie bij concrete initiatieven in tot de vraag in hoeverre die initiatieven passen in dat programma of als ze daarvan afwijken, waarom dat niet bezwaarlijk is. Het maakt het voor de gemeenteraad mogelijk om zich meer te focussen op de hoofdzaken. Het maakt het evalueren van beleid gemakkelijker en

biedt de gemeenteraad daarmee ook een instrument om het college beter te kunnen controleren en eindverantwoordelijk te zijn voor de uitvoering. Het is ook een mogelijkheid om het omgevingsplan in fases, namelijk dorpsgewijs, tot stand te laten komen.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



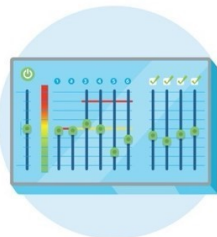
1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



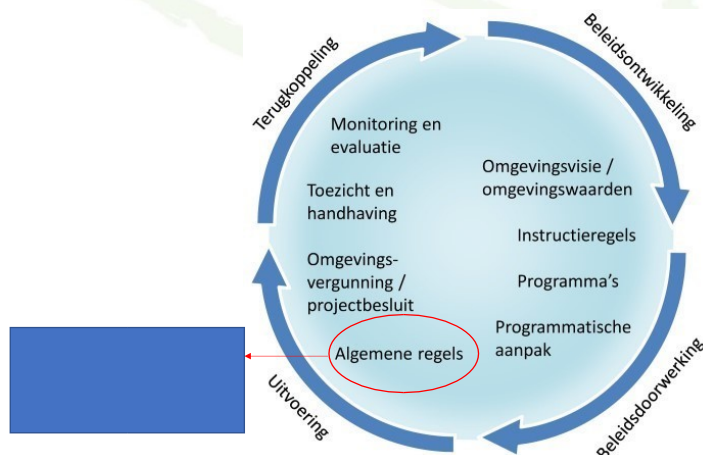
4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Werken met programma's draagt dus direct bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

6. Werken met de beleidscyclus

Het werken volgens de bedoeling en het systeem van de omgevingswet wordt vaak weergegeven met het plaatje van de beleidscyclus. De bedoeling van de Omgevingswet is dat iedere overheidslaag (rijk, provincie en gemeente) werkt met een beleidscyclus.



Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad dat er bij de Omgevingswet met een beleidscyclus wordt gewerkt. De gemeenteraad is als hoofd van de gemeente eindverantwoordelijk hiervoor.



De beleidscyclus bestaat uit 4 kwadranten: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Verplicht zijn alleen de besluiten voor het schaalniveau van de gehele gemeente (omgevingsvisie en omgevingsplan). Die worden vastgesteld door de gemeenteraad. De rest is naar believen in te zetten. Dit past bij het verbeterdoel om ruimte te bieden voor maatwerk. In de parlementaire stukken komt de samenhang tussen omgevingsvisie – programma – omgevingsplan – omgevingsvergunning vaak terug. Er is ook een link tussen omgevingswaarden – monitoren – programma. Het vaststellen van een programma en monitoren is namelijk verplicht als een omgevingswaarde is opgenomen in een omgevingsplan en die waarde niet gehaald wordt. Bij omgevingswaarden kan gedacht worden aan geurnormen of geluidsnormen die in een omgevingsplan zijn voorgeschreven. In het denkmodel van de Omgevingswet kan een programma naast de omgevingsvisie richting geven aan het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan en aan het andere uitvoeringsinstrument, de omgevingsvergunning.

De praktijk van het huidige omgevingsrecht werkt zo niet. We zijn gewend om de focus te leggen bij wat verplicht is volgens de regels. Regels zijn dus sturend. Voor wat niet verplicht is, wordt vaak niet gekozen, omdat het minder werk en op de korte termijn minder kosten oplevert. Dit verklaart waarschijnlijk waarom er weinig informatie op het internet, in tijdschriften, blogs, columns e.d. is te vinden over het instrument programma. De programma's die hierboven zijn beschreven zijn namelijk niet verplicht. Daarvoor heeft de wetgever bewust gekozen. Het past bij de cultuuromslag die de Omgevingswet wil bereiken en die is samen te vatten met: 'niet verplicht wil niet zeggen dat het niet moet.' Of te wel: ga ook zonder dat een regel ertoe verplicht op zoek naar een manier om doelen te halen. De Omgevingswet is bedoeld als resultaatgerichte wet: doelen moeten sturend worden. De gedachte is dat het halen van doelen op meer manieren kan dan alleen door het stellen van regels. Regels zijn bovendien geen garantie dat doelen ook worden gehaald. In de visie van de wetgever moeten regels dus alleen gesteld worden als zij een bijdrage leveren aan het halen van doelen. Zo niet, dan moet er wat anders verzonnen worden. Regels zien als een uitvoeringsinstrument, zoals ook een omgevingsvergunning een uitvoeringsinstrument is, is echt een cultuuromslag in Nederland. Om deze cultuuromslag te kunnen maken is heel belangrijk dat de doelen helder, hanteerbaar en te evalueren zijn. Wanneer het niveau van de omgevingsvisie daarvoor te abstract is, kan dit geconcretiseerd worden in programma's.

Stel dat de gemeente in de omgevingsvisie de hoofdlijnen voor het tegengaan van klimaatverandering heeft beschreven en daarbij het afvoeren van hemelwater op eigen terrein als een van de oplossingsrichtingen heeft genoemd, dan kan dit beleidsmatig concreet gemaakt worden voor een dorp in het programma voor een dorp. Het omgevingsplan wijst de locatie waar het schoolgebouw kan komen en hoe dit en het omliggende terrein gebruikt, ingericht en beheerd wordt. Dat kan met algemene regels of door een omgevingsvergunning of meldingsplicht verplicht te stellen. Wat bouwen betreft, gaat de gemeente niet meer over de bouwtechnische aspecten. Dat wordt geregeld door de algemene rijksregels waarop toezicht wordt gehouden via het systeem van de kwaliteitsborging door de bouwsector zelf. Het omgevingsplan kan wel voorschrijven hoe het terrein van de school ingericht moet worden, of en welke welstandseisen gelden en eventueel een inrichtingsplan voorschrijven. Via het programma voor het dorp kan gestuurd worden op circulair bouwen (afspraken, contracten, subsidies etc.), multifunctioneel gebruik van het schoolgebouw, multifunctioneel gebruik van het dak ervan, gezondheid, veiligheid, bereikbaarheid etc.

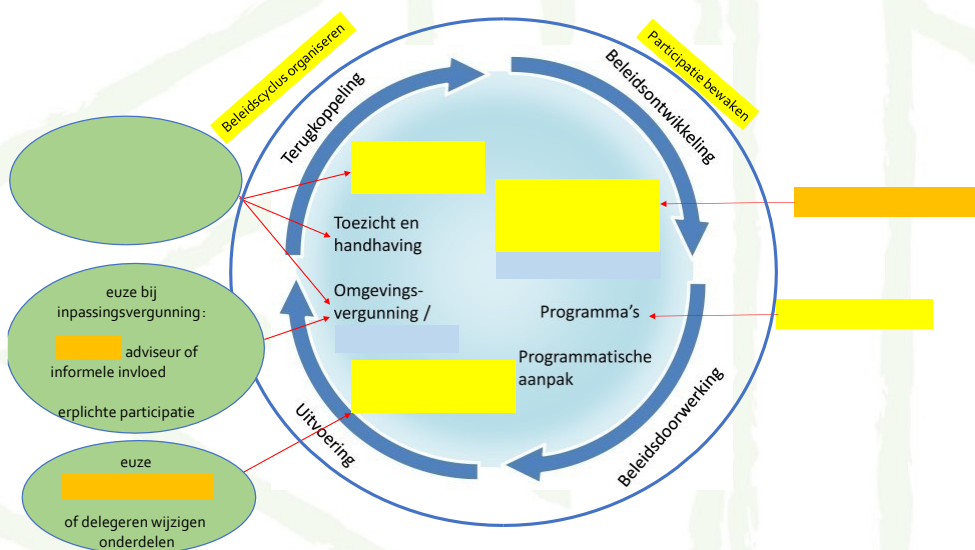
Leidt het scholenbeleid niet tot een schoolgebouw, maar tot beleid waarbij het hele dorp of onderdelen van dit dorp (bedrijven, boerderijen) als leeromgeving dienen, dan geldt hetzelfde. De omgevingsvisie geeft hiervoor de keuze op hoofdlijnen en het beleid op hoofdlijnen. Het programma onderwijs of hoofdstuk onderwijs in de omgevingsvisie werkt dit uit voor de bedrijven, boerderijen, openbare ruimte, instellingen en scholen. Het programma voor een dorp integreert dit in het integrale beleid voor het

betreffende dorp. Voor zover nodig bevat het omgevingsplan regels, meldingsplichten en vergunningplichten voor de betreffende bedrijven, boerderijen, openbare ruimte, instellingen en scholen. Via de algemene regels van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning wordt de concrete invulling bepaald.



Wat ook een oorzaak kan zijn voor het feit dat het programma niet zo in de belangstelling staat, is dat voor velen niet duidelijk is dat het hier gaat om een nieuw instrument, dat afwijkt van bestaande instrumenten die ook de naam programma hebben. Sommigen schrikken ook terug voor het feit, dat het tot stand komt met de uitgebreide voorbereidingsprocedure (zienswijzen) en daaraan voorafgaand burgerparticipatie.

7. Rol van de gemeenteraad



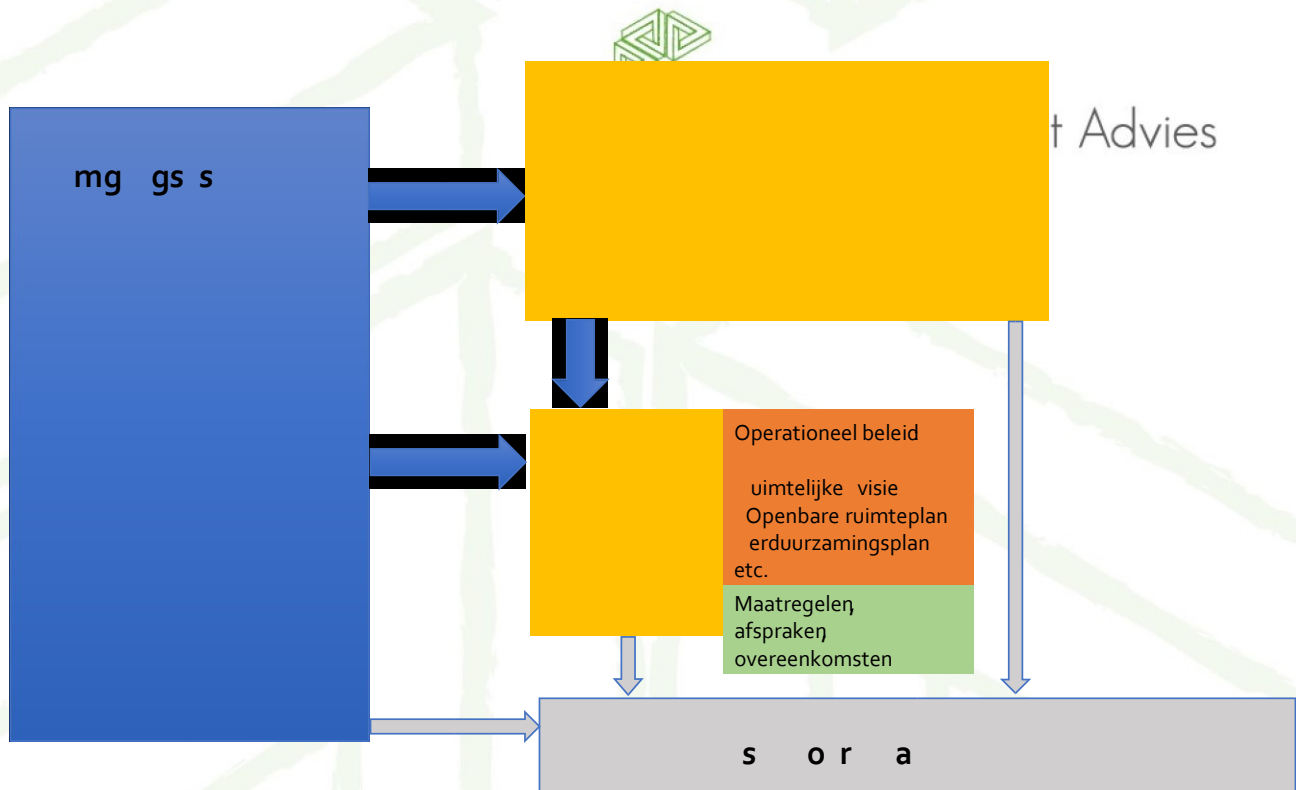
In dit plaatje is de rol van de raad bij de beleidscyclus weergegeven. Er is een extra cirkel om de beleidscyclus getekend, die symbool staat voor twee (controlerende) taken van de gemeenteraad:

- bewaken dat bij alle besluiten die genomen worden op grond van de Omgevingswet voldoende burgerparticipatie plaatsvindt en
- ervoor zorgen dat regelmatig gecontroleerd wordt of de doelen ook daadwerkelijk gehaald worden en als dat niet het geval is de beleidscyclus daarop bijsturen.

De gemeenteraad stelt een omgevingsvisie en een omgevingsplan vast voor de hele gemeente en waarschijnlijk voor de lange termijn. Het later wijzigen van het vastgestelde omgevingsplan op onderdelen kan de gemeenteraad delegeren aan het college. Programma's worden vastgesteld door het college. Welke rol de gemeenteraad hierbij speelt, moet afgesproken worden.

Omgevingsvergunningen worden verleend door het college. Bij omgevingsvergunningen die niet passen in het omgevingsplan, maar die wel toe te staan zijn (omdat ze bijdragen aan de kwaliteit van de omgeving en de doelen uit het beleid van de omgevingsvisie en de programma's) kan de gemeenteraad adviseur zijn. Het advies van de gemeenteraad is dan bindend.

Schematisch levert dit het volgende plaatje op:



De vraag is of de gemeenteraad met deze programma-aanpak nog steeds bij veel concrete besluiten betrokken wil worden. Is dat nog nodig als voldaan wordt aan de omgevingsvisie die door de raad zelf is vastgesteld en aan de programma's die door B&W zijn vastgesteld wat – als het goed is – in samenspraak met de gemeenteraad is gedaan? Betrokkenheid van de gemeenteraad bij het concrete initiatief maakt het besluiten daarover immers trager en ingewikkelder en zou – gelet op de verbeterdoelen van de wet – eigenlijk zo min mogelijk moeten plaatsvinden. Aan de andere kant moet de gemeenteraad wel kunnen controleren. Ook blijft de gemeenteraad eindverantwoordelijk voor de totale uitvoering van het beleid. Met andere woorden: een programma-aanpak is en er voor een dorp een programma is vastgesteld, kan voldoende comfort geven aan de gemeenteraad om concrete besluiten meer op afstand te kunnen volgen.

Gemeenteraden zouden ook bij de huidige Wet ruimtelijke ordening kunnen werken met een beleidscyclus, maar dit wordt bijna nergens gedaan. Bijgevolg zijn veel gemeenteraden vooral bezig met het besluiten over verklaringen van geen bedenkingen en postzegelbestemmingsplannen, waar zij eigenlijk meer zouden moeten sturen via doelen in de structuurvisie. Periodiek evalueren en monitoren zijn activiteiten die voor de meeste gemeenten nieuw zijn. Ook hier zit dus een cultuuromslag.

8. De onderwijsvraagstukken in Leudal.

De Omgevingswet geeft besluiten voor de fysieke leefomgeving. Voor een school zijn hiervoor de volgende vragen van belang:

- welke kenmerken heeft het gebruik van de school (functiekenmerken)?
- welke kwaliteit van de fysieke leefomgeving hoort daarbij (locatiekenmerken, ambities)?



Voordat hieraan kan worden toegekomen zijn een aantal vragen te beantwoorden, die meer tot het spectrum van het sociaal domein behoren:

- Kunnen er relaties gelegd kunnen worden naar vraagstukken op het gebied van leefbaarheid? Wat doet het verdwijnen of vestigen van een school bijvoorbeeld voor de leefbaarheid van een gebied, bijvoorbeeld een dorp of de hele gemeente? Welke relaties zijn er dan?
- Is er een combinatie te maken met zorg voor jongeren (jeugdzorg)? Hoe kunnen school en omgeving bijdragen aan het verminderen van problemen bij jongeren?
- Is er een combinatie te maken met volwassenonderwijs, het onderwijs voor statushouders en kinderopvang?

In de context van de Leudalse vraagstukken speelt ook de vraag hoe tegen onderwijs in het algemeen wordt aangekeken. Staat hierbij het doceren centraal of het leren? Als het doceren centraal staat, zijn een of meerdere centrale plekken (schoolgebouwen, leslokalen) nodig waar docenten aanwezig zijn om lessen te verzorgen, waar de leerlingen naar toe komen (met de bijbehorende mobiliteitsvraagstukken). Als het leren centraal staat, kan het andersom zijn: er zijn verschillende plekken aanwezig die ook benut kunnen worden als leeromgeving (bedrijven, zorgboerderij, openbare ruime e.d.) waar docenten naar toegaan of ondersteuning aan bieden. Het antwoord op deze vraag is bepalend voor hoe de Omgevingswet kan worden ingezet. Het maakt namelijk nogal verschil of een of meerdere schoolgebouwen (bestaand, nieuw, hergebruik) aan de orde is of het benutten van bestaande situaties waarvoor aanvullende mogelijkheden nodig zijn (bijvoorbeeld tijdelijke voorzieningen die kunnen dienen als tijdelijk leslokaal bij een bedrijf).

Er is dus eerst een visie nodig op de relatie onderwijs – leefbaarheid – jeugdzorg – kinderopvang, die buiten de reikwijdte van de Omgevingswet valt, maar die wel gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving van Leudal. (vraag 4 en 5).

Gaat het over schoolgebouwen, dan is een afweging nodig of er gebouwen daarvoor geschikt zijn of geschikt te maken zijn (in het kader van circulariteit) of dat er nieuwbouw nodig. Als het gaat om bouwen en inrichten is de vraag welke eisen hieraan gesteld worden vanuit zaken zoals bijvoorbeeld energie, vergroening, klimaat, circulair bouwen e.d. Dit zijn Omgevingswetvragen die beantwoord moeten worden aan de hand van de beleidsnormen uit de omgevingsvisie en eventuele programma's en waarbij de oplossingen moeten voldoen aan de algemene regels. Die algemene regels kunnen ook voor de concrete casus bijgesteld worden.

De Rekenkamer signaleert de volgende gebeurtenissen die zich de komende jaren in Leudal gaan voordoen:

- a. De realisatie van een nieuwe basisschool in Leudal-West (Integraal Kindcentrum (IKC) Leudal West ook wel fusieschool HHIN).
 - a. De locatie hiervoor is al gekozen, een bestemmingsplan is in voorbereiding, het krediet is in november 2020 gegeven.
 - b. Er is ook een onderzoek gedaan naar de verkeersveiligheid, waarbij het fietsen naar de nieuwe locatie is meegenomen.
 - c. Onderdeel ervan is een nieuwe gymzaal of sportzaal, waardoor de bestaande gymzalen in Hunsel, Neeritter en Ittervoort gesloopt kunnen worden.
 - d. Het Kindcentrum wordt zo energieneutraal mogelijk gebouwd. Of er meer duurzaamheidsaspecten meegenomen worden hangt af van het ontwerp. Op het moment van het schrijven van deze verkenning wordt door de architect het ontwerp

vervaardigd in afstemming met de gebruikers, gemeente en SPOLT. Dit ontwerp is voor externe adviseurs de basis om technisch alles uit te werken.



Deze aanpak is gebruikelijk in het kader van de Wro/Wabo, maar bestrijkt niet de volledige reikwijdte van de Omgevingswet. In hoeverre thema's als natuurinclusief bouwen, circulair bouwen, gezondheid, toegankelijkheid van de openbare ruimte ook al zijn meegenomen is niet duidelijk. Zijn 'meekoppelkansen' en win win situaties met het oog op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet liggen meegenomen is een bijbehorende vraag.

Juridisch is het relevant hoe ver de procedures zijn gevorderd in verband met het overgangsrecht van de Invoeringswet Ow. Vergunningaanvragen ingediend voor 1 juli 2022 worden afgedaan op basis van het huidige omgevingsrecht. Als voor die datum ook het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd, wordt dat afgedaan op basis van de Wro en niet de Omgevingswet. De besluiten verbreden naar de reikwijdte van de Omgevingswet is dus een vrijwillige keuze. De gemeente zou hier een leertraject van kunnen maken door het een pilot te maken voor multifunctioneel, zoals dat bij het verzamelgebouw De Hoge Boezem in gemeente Hoeksche waard is gebeurd. Zie de bijlage.

- b. De plannen tot realisatie van nieuwbouw of renovatie van het Sint Ursula-college voor het voortgezet onderwijs in Leudal
 - a. Twee scholen voor voortgezet onderwijs (Ursula Horn: vmbo t, havo, vwo en Ursula Heijthuijsen Vmbo kader en vmbo t) hebben te ruime en verouderde gebouwen. De exploitatielasten zijn hoog.
 - b. Nieuwbouw vraagt om een majeure investering en heeft als nadeel dat twee gebouwen leeg komen te staan.
 - c. De gemeente is eigenaar van de gebouwen en heeft als beleid om in de gemeente een eigen middelbare school te behouden.
 - d. De koepel SOML kent een bepaalde visie op het onderwijs, welke zij als uitgangspunt neemt voor haar huisvestingsvraagstukken. Mocht de visie van de koepel SOML niet overeenkomen met de visie van de gemeente, dan is het voor SOML geen noodzaak om een school in Leudal open te houden, zodat de leerlingen naar Roermond, Weert of Peel en Maas zouden moeten.
 - e. Binnen de onderwijsvisie van SOML staat het leren door de leerlingen centraal. Dit kan op verschillende wijze plaatsvinden:
 - i. Met name de praktische opleidingen zouden met coaching van de school ook bij bedrijven en organisaties kunnen plaatsvinden.
 - ii. Dat betekent dat een school minder faciliteiten nodig heeft op een centrale plaats en meer faciliteiten in de decentrale leeromgevingen.
 - iii. Het centrale gebouw kan kleiner en is multifunctioneel in te zetten.
 - iv. Op de centrale locatie zit dan alleen een basisgebouw, omdat het onderwijs deels op locatie plaatsvindt.
 - v. Een voorbeeld hiervan is het onderwijs in Reuver en Maaseik.
 - vi. Dit zou ook als voordeel hebben dat bedrijven en organisaties binnen de wettelijke normen meer invloed op de opleidingen hebben, zodat vraag en aanbod van personeel beter aansluiten.



De Visie op Onderwijs werkt de nieuwe onderwijsgedachte voor het middelbaar en volwassenenonderwijs uit, inclusief het onderwijs voor statushouders. Als dat devolgen heeft voor de leefomgeving en de leefbaarheid wordt het lange termijn beleid hiervoor opgenomen in de omgevingsvisie en het korte termijnbeleid in het programma onderwijs.

Dat kan bepalend zijn voor andere vraagstukken in de directe omgeving, bijvoorbeeld omdat een school(gebouw) een markante functie is in een dorp (parkeren, mobiliteit, hemelwaterafvoer, vergroening etc.), waar ook andere functies een plek kunnen vinden. Die samenhang kan een plek krijgen in het programma voor het dorp. De invulling van de locatie zelf wordt geregeld door het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor het afwijken ervan. In het laatste geval bevatten de stukken die gevoegd worden bij de aanvraag de onderbouwing daarvoor.

Het omgevingsplan kan ook het hergebruik van de verlaten schoolgebouwen regelen en de kwaliteitseisen en randvoorwaarden daarvoor vastleggen. Hetzelfde geldt voor nieuwbouwlocaties. Bij het besluit over het concrete initiatief wordt dus niet alles opnieuw integraal afgewogen (vraag 1), maar wordt gezien of de manier van realiseren van het schoolgebouw of de leeromgeving bijdraagt aan het halen van de doelen uit het programma en de omgevingsvisie. Het beoordelen van de constructieve en bouwtechnische aspecten gebeurt door de kwaliteitsborger, die toetst of het gebouw voldoet aan de eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

- c. De voorgenomen sluiting van basisscholen in Buggenum, Heibloem en Kelpen-Oler.
 - a. De gemeente was het met de voorgenomen sluiting niet eens en heeft contact opgenomen met andere koepelorganisaties.
 - b. De school in Heibloem is overgenomen door een katholieke koepelorganisatie uit Meijel.
 - c. De scholen van Buggenum en Kelpen-Oler worden openbare scholen.
 - d. Dit betekent dat deze scholen niet meer onder SPOLT vallen en dat de voorgenomen sluiting voorlopig (komende 4-5 jaar) van de baan is.
 - e. Voor de kernen is de aanwezigheid van de scholen om meerdere redenen heel belangrijk.

Voor de korte termijn (komende 4-5 jaar) kan het nodig zijn om de bestaande gebouwen en hun omgeving te verbeteren, zodat zij aangepast zijn aan de eisen van de tijdgeest (ventilatie in verband met corona, voorzieningen voor extreme weersomstandigheden, planten van bomen in verband met klimaatdoelstellingen bijvoorbeeld). Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de betreffende school meer functies kan vervullen voor het dorp, bijvoorbeeld als wijkcentrum, bibliotheek, volwassenscholing, muziekschool, integraal jeugdcentrum, decentrale vestiging voor het middelbaar onderwijs, etc. Afspraken hierover kunnen opgenomen worden in het programma voor het dorp waar de school is gehuisvest. Bij het opstellen van regels in het omgevingsplan kan gezien worden hoe flexibiliteit in de regels wordt ingebouwd, zodat er niet voor iedere verandering aan de gebouwen of op de terreinen een nieuw besluit van het college nodig is. Zolang die flexibiliteit er niet is, kan deze buitenplannen worden geboden met de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor die vergunning fungeren de omgevingsvisie en programma's als toetsingskader naast de wettelijke eisen.



Voor de lange termijn geldt dat het voortbestaan van de scholen niet zeker is. Hoe daarmee omgegaan moet worden is deels onderwerp van de Visie op Onderwijs en deels van de omgevingsvisie.

- d. De Wet inburgering 2021 treedt tegelijk met de Omgevingswet inwerking per 1 januari 2022 in werking.
 - a. Doel van de wet is om een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering van nieuwkomers in Nederland. Sommige nieuwkomers zijn inburgeringsplichtig. Het doel voor hen is, dat zij snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Dit betekent ook dat zij het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) moeten behalen en kennis van de Nederlandse maatschappij moeten opdoen.
 - b. Dit wordt gecombineerd met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen door mee te doen in het arbeidsproces vanaf de start van het inburgeringstraject.
 - c. De gemeente gaat inburgeringsplichtige nieuwkomers begeleiden bij hun inburgering. Voor asielstatushouders doet zij dit vanaf het moment van koppeling van de statushouder aan de gemeente.
 - d. Dit is een begeleiding voor inburgering op maat aan de hand van een brede intake en een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie van de gemeente.
 - e. Voor asielstatushouders betaalt de overheid de inburgering.
 - f. Gemeenten begeleiden ook gezinsmigranten en overige migranten. Zij betalen hun inburgering zelf. De gemeente neemt een brede intake af en stelt daarmee de te volgen leerroute vast. Ook kan zij adviseren over een mogelijk passende onderwijsinstelling.
 - g. Een combinatie van leren van de taal en meedoen aan de Nederlandse samenleving is een belangrijk onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel. Het volgen van een stage of (vrijwilligers)werk zijn daar voorbeelden van.
 - h. Er komen 3 nieuwe leerroutes om in te burgeren:
 - i. De B1 route; een route voor taal en (vrijwilligers)werk.

Inburgeringsplichtigen spreken en schrijven binnen maximaal 3 jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijk kunnen zij participeren door middel van (vrijwilligers)werk.
 - ii. De onderwijsroute; een route vooral voor jongeren. Zij halen zo snel mogelijk een schooldiploma.
 - iii. De zelfredzaamheidsroute; een route voor inburgeringsplichtigen waarvoor route 1 en 2 niet haalbaar is.
 - i. Gemeenten zijn verantwoordelijk om aan asielstatushouders een sluitend inburgeringsaanbod te doen: dit aanbod bevat naast een van de drie leerroutes in ieder geval kennis van:
 - i. de Nederlandse maatschappij (KNM);
 - ii. Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP), voorheen Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt; iii. en het participatieverklaringstraject (PVT).

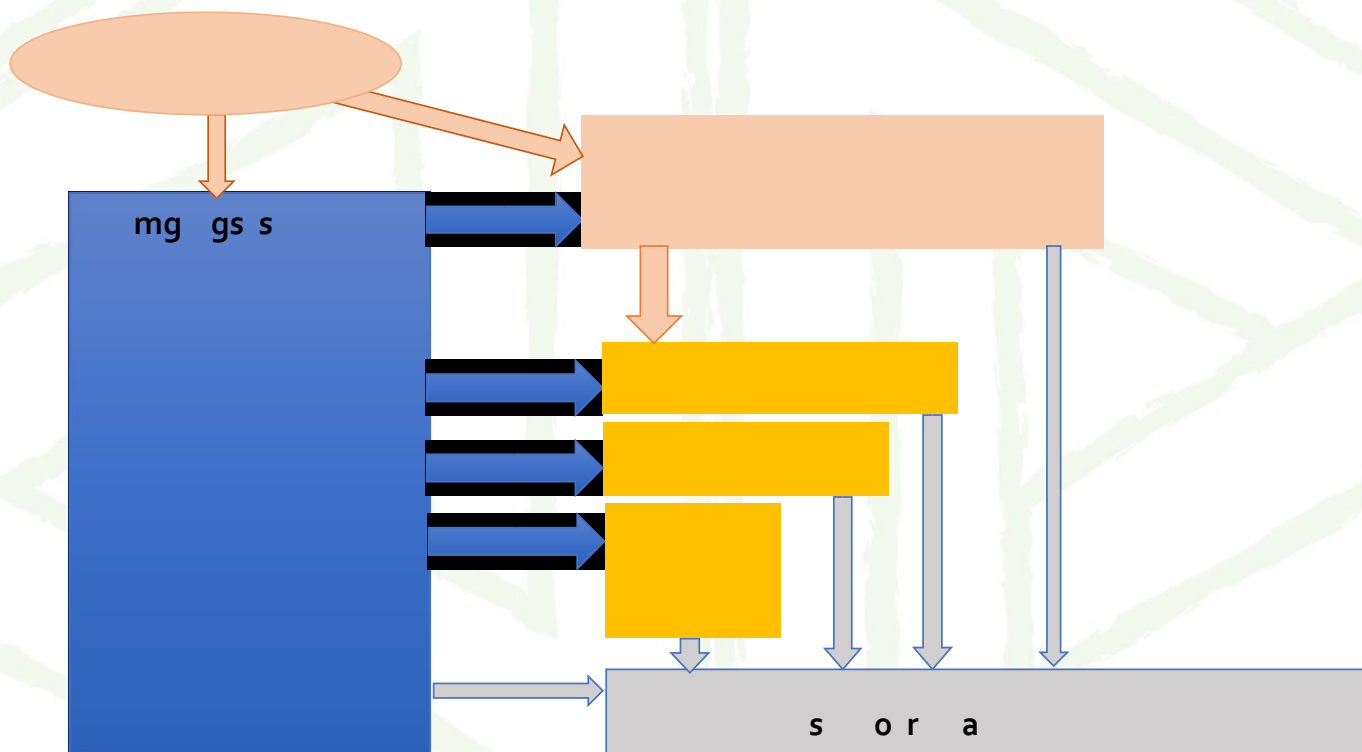
Hoe dit wordt opgepakt is vooral een vraagstuk voor de Visie op Onderwijs en een eventueel programma onderwijs, waarbij tevens kan worden gekeken in welke mate dit leidt tot huisvestingsvraagstukken die medegebruik van huisvesting voor andere vormen van onderwijs vraagt. Als dat gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving en de leefbaarheid

wordt dat doorvertaald in de omgevingsvisie en programma's. Beiden dienen samen met de algemene regels als kader voor besluiten over schoolgebouwen en leeromgevingen.



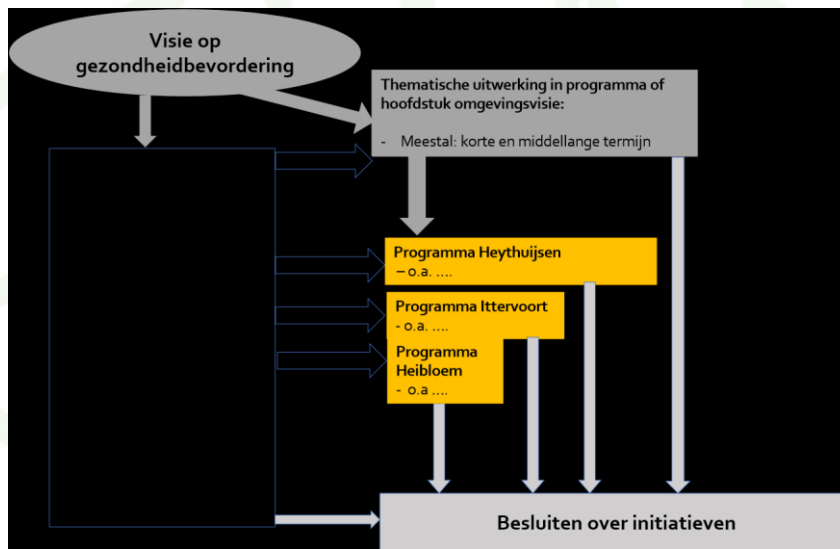
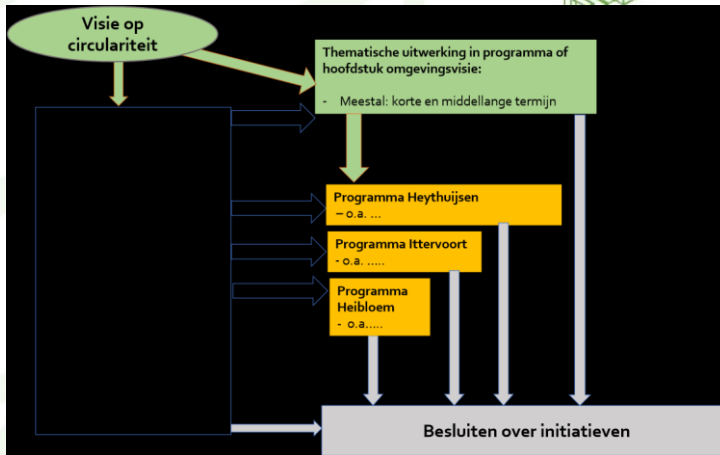
9. Schema scholenvraagstuk – Omgevingswet.

In onderstaand schema is het eerder opgenomen algemene schema omgewerkt naar de link met de onderwijsvraagstukken van Leudal. Daarbij zijn voor de overzichtelijkheid maar 3 dorpen ingetekend, maar er zou een blokje voor alle dorpen opgenomen kunnen worden.



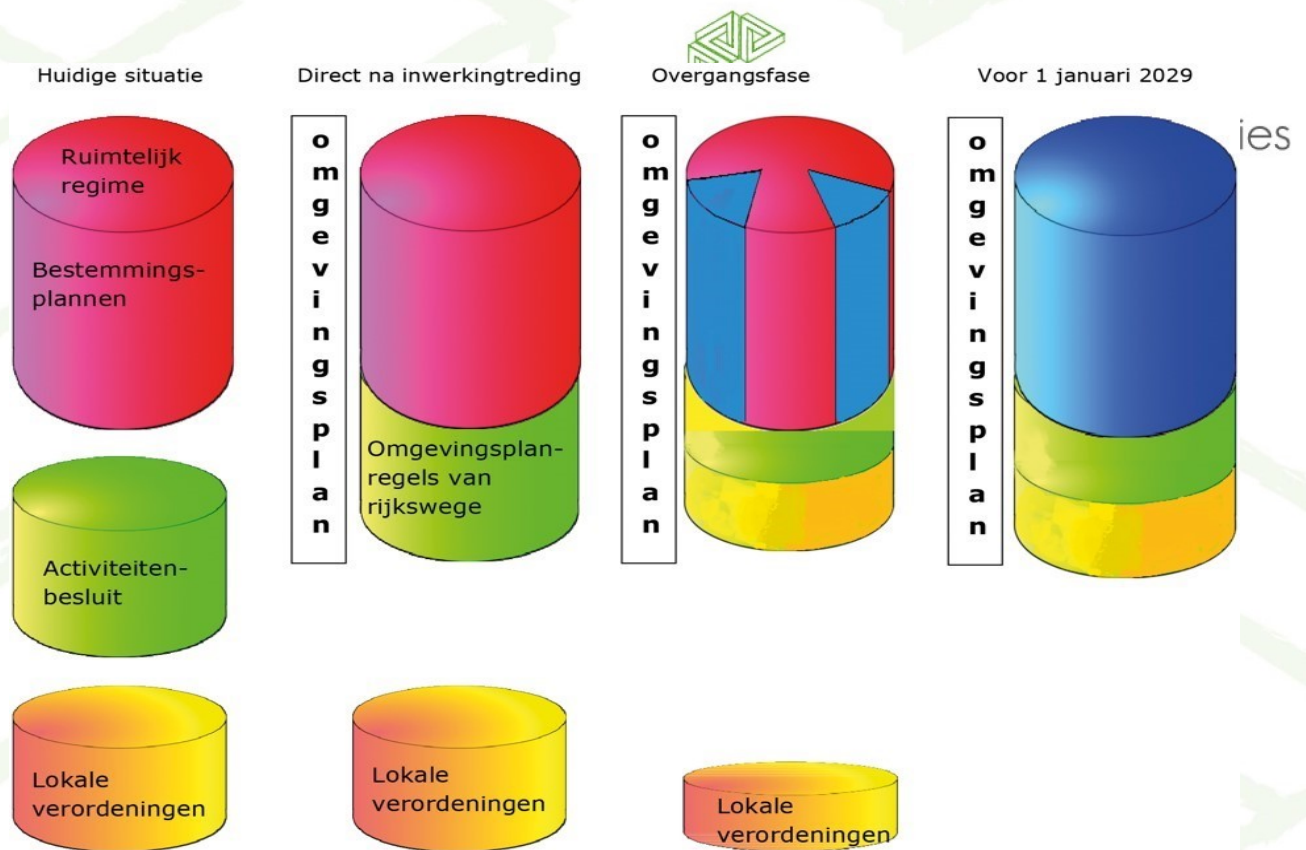
Het thematische programma (rose blok) werkt het onderwijsbeleid uit. De geografische programma's bevatten beleid voor een dorp, waarvan thema's vanuit het onderwijs deel uitmaken. andaar dat er staat 'o.a.'.

De herhaalbaarheid, herbruikbaarheid, overzichtelijkheid en hanteerbaarheid zit erin dat het programma voor een dorp ook een kader is voor concrete besluiten over andere zaken, bijvoorbeeld het aanleggen van fietspaden, het bouwen van woningen etc. De afweging bij het concrete initiatief is nog steeds een integrale afweging, maar onderzoeken, onderbouwingen en participatie kunnen beperkter blijven, omdat het de bedoeling is dat het concrete initiatief bijdraagt aan de doelen van het programma en de omgevingsvisie. Hieronder zijn schema's weergegeven waarbij de invalshoek een andere is dan de visie op onderwijs.



10. Relatie met het vaststellen van het omgevingsplan

Een gemeente heeft de tijd tot – waarschijnlijk – 2029 om het definitieve omgevingsplan vast te stellen. Tot die tijd vormen de bestaande bestemmingsplannen en rijksregels die zijn opgenomen in de 'bruidsschat' het tijdelijke omgevingsplan. Het is mogelijk om gefaseerd en gebiedsgericht de overgang te maken naar het echte omgevingsplan. Onderstaand plaatje uit de Memorie van Toelichting van de Invoeringswet laat dat zien.



Het huidige ruimtelijke regime wordt bepaald door: bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, voorbereidingsbesluiten (incl. tracébesluiten) inpassingplannen.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswegen het omgevingsplan, dat bestaat uit een tijdelijk deel en een nieuw deel. In deze beide delen zijn omgevingsplanregels van rijkswegen opgenomen (bruidsschat).

Het tijdelijk deel wordt locatiegewijs omgebouwd naar het nieuwe deel. Regels uit de lokale verordeningen kunnen ook onderwerpgewijs opgenomen worden in het nieuwe deel.

Omgevingsplan met daarin in ieder geval regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Het werken met programma's voor gebieden heeft ook voordelen voor deze overgang. Een gebiedsgericht programma is een goede basis voor het vaststellen van het onderdeel van het omgevingsplan voor hetzelfde gebied als waarvoor het programma is vastgesteld, bijvoorbeeld een dorp. De vroege participatie met de inwoners (meedenken, mee vormgeven, samen tot keuzes komen) kan georganiseerd worden als een dialoog over de kwaliteit, de mogelijkheden en de ambities voor het dorp tegen de achtergrond van het beleid in de omgevingsvisie en minder als vraagstuk welke regels er moeten komen. Daarbij kunnen mensen aangeven welke ideeën en wensen ze zelf hebben voor hun dorp en welke initiatieven ze zelf van plan zijn te nemen. Het programma kan ook initiatieven van mensen uitlokken, bijvoorbeeld het vergroenen van daken en tuinen. Wanneer die dialoog leidt tot beleidsnormen, maatregelen en afspraken, kunnen die in het programma worden opgenomen. Datzelfde geldt voor afspraken die over de uitvoering, gebruik, inrichting en beheer zijn gemaakt met de inwoners.

De informatie die is opgehaald bij de participatie over het programma is ook van belang voor het omgevingsplan voor het dorp. De participatie bij de voorbereiding van het omgevingsplan kan daardoor meer het karakter van inspraak krijgen. Inwoners controleren dan of de eerder naar voren gebrachte aspecten goed in het omgevingsplan zijn verwerkt en reageren hierop als dat niet het geval is. Het eerste omgevingsplan(deel) voor een dorp kan een pilot zijn en dus als voorbeeld



dienen voor de vaststelling van de overige delen voor de andere dorpen. Zo kan er geleerd worden van de ervaringen uit de pilot. Vanuit de onderwijsvraagstukken is denkbaar dat Heibloem een pilot is, omdat daar de aanwezigheid van de school waarschijnlijk een belangrijke factor is, maar het voor het overige een overzichtelijk gebied is.

De programma-aanpak maakt dus mogelijk dat er 'geoeffend' kan worden met de nieuwe regels in het omgevingsplan zonder dat er grote risico's zijn en met als voordeel dat er daarna een format ligt voor vergelijkbare andere dorpen. Ook Ittervoort zou een pilot kunnen zijn, omdat daar de nieuwe basisschool komt, die een aanjager is voor andere thema's en activiteiten.

11. Programmabewaker

Het normenkader bestaat bij de programma-aanpak dus uit Visie op Onderwijs – omgevingsvisie – eventueel thematisch programma onderwijs – programma's per dorp. Dit normenkader stuurt aan wat er in het omgevingsplan wordt geregeld en ook welke activiteiten kunnen worden toegestaan die eigenlijk in strijd zijn met het omgevingsplan door middel van een omgevingsvergunning.

De gemeenteraad is ervoor verantwoordelijk dat er met een beleidscyclus gewerkt worden en dat doelen niet alleen gesteld, maar ook gehaald worden, ook als het college uitvoerend bestuursorgaan is. Als er gewerkt wordt met programma's zal iemand moeten bewaken of deze ook tot het resultaat leiden wat ervan verwacht werd. Er is dus een programmabewaker nodig. Vanuit de rollen van de raad bezien, zou die taak bij de griffie kunnen liggen. In de praktijk zijn griffies hiervoor onvoldoende toegerust. Veel griffies beperken hun rol ook tot secretariële werkzaamheden. Omdat het college eventuele programma's voorbereid en vaststelt, kan een programmabewaker ook onderdeel zijn van de ambtelijke organisatie. De programmabewaker evalueert de beleidsdoelen (en monitort eventuele omgevingswaarden) en geeft signalen af als de doelen ondanks het programma niet of onvoldoende gehaald worden. Hij kan analyseren waar bijstelling van de beleidscyclus nodig is om dit te verbeteren en daar voorstellen voor doen. Dat kan variëren van het stellen van nieuwe doelen in de omgevingsvisie, het aanpassen van een programma of het vaststellen van een nieuw programma, het veranderen van de regels in het omgevingsplan of ander beleid bij het verlenen en handhaven van vergunningen.

Bijlage 1 Gespreksverslag.

Gesprek d.d. 25 augustus 2021 tussen P. van Leenen, wethouder Hoeksche Waard en T. van der Schoot over de totstandkoming van het multifunctionele wijkgebouw De Boezem & Co in Oud Beijerland.



I Transformatie van kinderboerderij naar multifunctioneel centrum

De toezending van de informatie door mij leverde bij Piet direct herkenning op. Evenals Leudal had gemeente Hoeksche Waard destijds te maken met potentiële krimp.

In 2014 mocht de gemeente weinig woningen bouwen. De gemeente vergrijsde in hoog tempo (forse toename 75+, afname 55 -). Kinderboerderij de Boezemvriend en de naastgelegen speeltuin Speelvlucht was een veel bezochte locatie in Oud-Beijerland (Hoeksche Waard), waarvoor de toenmalige gemeente Oud-Beijerland (nu gemeente Hoeksche Waard) verantwoordelijk was. Vanwege de krimpende financiën in de nasleep van de economische crisis wilde de gemeenteraad de verantwoordelijkheid voor de kinderboerderij terugleggen bij de samenleving en op die manier ook bezuinigen. De samenleving pakte het echter niet op. In 2015 werd Piet van Leenen wethouder. Zijn overtuiging over wat goed was voor de gemeente kantelde gaandeweg 180%. Aanvankelijk was hij voor een kleine overheid op afstand en een samenleving die zelf zaken oppakt. Geheel in de tijdgeest van 2014. Al snel werd hem duidelijk dat de krimp op zijn beloop laten, zou betekenen dat scholen, verenigingen, kerken en dus de vitaliteit van de gemeente ten dode waren opgeschreven. Er zouden alleen nog maar voorzieningen nodig zouden zijn voor 75 plussers en dan wordt vergrijzing 'self fulfilling prophecy'. Hij kwam tot het inzicht dat er juist mensen aangetrokken moesten worden om een vitale gemeente te kunnen blijven. Daarvoor zijn woningen van belang, maar vooral ook voorzieningen. Piet veranderde van voorstander van bezuiniging naar voorstander van behoud van voorzieningen als middel om daarmee de krimp op termijn te kunnen keren. Voorzieningen zijn van groot belang voor de leefbaarheid. Als de leefbaarheid goed is willen mensen er weer wonen, leven en werken. Er zijn dus ook woningen nodig. Met als motto: 'wij gaan niet krimpen maar bouwen' komt er uiteindelijk een keer een moment dat de bevolkingsamenstelling weer in balans is, is zijn overtuiging. Tot die tijd moet de gemeente, in de visie van Piet, inzetten op voorzieningen en een zorgzame, ondersteunende overheid zijn, juist met het oog op een andere toekomst. Dat betekent dat de gemeente ook moet willen (blijven) investeren in voorzieningen. Dit omdat de voorzieningen de gemeente tot een aantrekkelijk oord maken voor huishoudens.

Vanuit die kanteling is men gaan werken. De gemeente zette in op winkelcentra, scholen en voorzieningen voor jong en oud met als streven de voorzieningen zo op orde te hebben dat deze de bevolkingsontwikkeling in balans houden op de lange termijn. Er wordt dus bewust door de



gemeente geïnvesteerd in een voorziening omwille van de voorziening zelf, opdat die een dempend effect heeft op de krimp.

Dat betekent wel dat er een sfeer binnen de gemeente moet zijn, waarbij dorpen elkaar wat gunnen. Met elkaar maken de dorpen de gezamenlijke leefbaarheid. 'Gun je burens ook wat' is daarbij volgens Piet een belangrijk credo.

Een meevaller was, dat de gemeente over spaargeld kon beschikken door de verkoop van een energiebedrijf. Er was dus eenmalig geld om te ondersteunen. Met andere woorden: om de gekantelde visie te kunnen uitvoeren, zijn ook middelen nodig. Wat dat betreft had Piet de tijd mee.

Verder ligt Hoeksche Waard onder de rook van Rotterdam (11 km). Het leek Piet heel vreemd dat juist Hoeksche Waard dan moest krimpen. Er was veel meer een vitaliteitsimpuls nodig. Piet ziet dus een duidelijk verband tussen voorzieningen, leefbaarheid, woningbouw en kwaliteit en aantrekkelijkheid van de leefomgeving. Dat laatste is het terrein van de Omgevingswet. Leefbaarheid wordt volgens hem bepaald door: mobiliteit, economie, voorzieningen en woningen en dat krijgt zijn vertaling in wat je doet met de fysieke leefomgeving en dus ook wat je doet met een gebouw en het terrein er omheen.

Anno 2021 is de beleving van wonen aan het veranderen: steeds meer mensen willen zich buiten de stad gaan vestigen. Als die beleving kantelt van 20% naar 30% mensen die op het platteland willen wonen, is dat al een verandering met 50%! De komende 10 jaar heeft Hoeksche Waard een tekort aan woningen. In het beleid (omgevingsvisie) is wel ingezet op bouwen in plaats van krimpen. Dat over het voetlicht te krijgen bij allerlei partijen, waaronder de provincie, betekende soms wel 'tegen de klippen oproeien'.

Het heeft volgens Piet ook iets te maken met promotie: het keren van de krimp vraagt om uitdragen van de leefbaarheid (waaronder de voorzieningen). Er moet samenhang zijn in het beleid en de gezamenlijk gedragen doelen moeten naar buiten uitstralen. Dat gaat niet vanzelf. Daar kan de Omgevingswet wel een rol bij spelen, o.a. met de omgevingsvisie en alle communicatie daaromheen.

Het gebouw dat er nu staat is duurzaam geworden vanwege de "functies", die zijn toegevoegd aan de locatie van de kinderboerderij en speeltuin. Het is een wijkgebouw geworden, dat onderdak biedt aan verschillende verenigingen, een kinderopvang, peuterspeelzaal en een ontmoetingsplek voor dementerende ouderen en hun mantelzorgers. Het gebouw zelf wordt beheerd door bezoekers van een dagbesteding. Zij hebben ook een ruimte, waar bezoekers elkaar kunnen ontmoeten en samen koffie en thee kunnen drinken. Met elkaar maakt men bovendien optimaal gebruik van de groene omgeving. De conclusie is wel: het gaat niet vanzelf. MFA Boezem & Co is gerealiseerd dankzij de diverse inbreng van de gehele gemeente en de samenwerking van de gemeente met verenigingen en inwoners en commerciële partners.

II Meekoppelkans: circulair bouwen.

In het kader van de Omgevingswet gaat het om het halen van doelen. De kunst is om meerdere doelen te halen. Dat vraagt om een denken in 'meekoppelkansen'. Bij de MFA Boezem & Co werd circulariteit een nevendoeel en het anders bouwen een 'meekoppelkans'.

Wat de circulariteit betreft, is volgens Piet echt sprake geweest van een ontwikkeling van gedachten. Het begon met de gedachte dat een kinderboerderij ook ingezet kan worden om



kinderen en hun ouders te laten kennismaken met duurzaamheid. Men dacht aanvankelijk aan een soort demo voor zonnepanelen of een klaslokaaltje voor duurzaamheid. Daarbij werd duurzaamheid vooral gezien als energieneutraliteit. Die gedachte groeide steeds verder uit, totdat een kanteling werd gemaakt naar inclusiviteit: duurzaamheid is zoveel meer dan energie. En kunnen we er niet meerdere functies onderbrengen? Kunnen we er geen modelproject van maken waar we nog jaren trots op zijn? En kan dat niet met duurzaamheid en circulariteit?

Anno 2015 was dat iets voor pioniers. Er werd een architect gevonden die in het kader van zijn eigen profilering wel aan de slag wilde met circulariteit. De architect dacht 'groot': hij stelde voor het vierde gebouw in Nederland te bouwen dat volledig circulair was. Het wijkgebouw werd daarmee een pilot voor circulair bouwen en een leertraject op zichzelf, zowel voor de architect, de aannemer als de gemeente. In die zin heeft het project veel meerwaarde gehad: voor het proces, voor het materiaalgebruik, voor de techniek en voor alle andere hobbels en bobbelts die je tegenkomt. Na oplevering is het gebouw nog steeds een schoolvoorbeeld voor duurzaam bouwen. Daarmee heeft het ook meerwaarde voor toekomstige andere bouwprojecten. Het gaat bij zo'n project dus om kennis opdoen. Het aanbesteden bleek moeilijk, totdat zich een lokale aannemer meldde, die ervaring wilde opbouwen met deze nieuwe manier van bouwen. Naast kennis opdoen ging het de drie partners erom het imago te bouwen: 'wij kunnen dat'.

Ook hier was ook sprake van een beetje geluk: tegelijkertijd met de bouw werd elders een wijk gesloopt, zodat er op korte afstand materiaal beschikbaar kwam. Toch is het niet bij alles gelukt om materiaal te vinden. Echter, waar nieuw materiaal is gebruikt, is gekeken naar herbruikbaarheid als het gebouw op termijn zou worden gesloopt. Er is daarbij gewerkt met een materialenpaspoort: er is opgeschreven en op videobeeld vastgelegd welke materialen zijn gebruikt, zodat dit voor de toekomst vastligt. Er is nog niet met blockchain gewerkt, maar Piet onderstreept dat dat wel interessant is voor de toekomst.

Uiteindelijk waren er 3 partijen: architect, aannemer en gemeente die bereid waren het avontuur aan te gaan en met elkaar afspraken dat ze samen het risico zouden dragen en vooral wilden leren van het project. Duidelijk was ook dat de investering hoger zou uitvallen, dan waarbij men bij de aanbesteding vanuit was gegaan. Door de afschrijvingstermijn vanuit het perspectief van robuustheid van de opzet op te rekken stegen de jaarlasten minimaal. Daarbij was het uitgangspunt, dat er een mooie voorziening zou ontstaan voor de toekomst, die inclusief was, die andere voorzieningen eraan koppelde, die de vitaliteit van de gemeente zou borgen en die tevens een proef was voor circulair bouwen. Wat kostenberekening betreft ging het ook om een maatschappelijke kosten-baten analyse.

Participatie was belangrijk. 'Wij hebben mensen met brieven, persberichten, social mediaberichten en in persoonlijke gesprekken gevraagd met ons mee te denken over hoe we dit vorm kunnen geven. Meerdere bijeenkomsten en gesprekken hebben geleid tot een mooi plan voor een multifunctioneel duurzaam gebouw.', aldus Piet. Dorpsbewoners hebben ook het isolatiemateriaal geleverd in de vorm van oude spijkerbroeken.

Wat politiek belangrijk is bij zo'n project, is om gezamenlijkheid te creëren. Het wijkgebouw is niet alleen van de gemeente, maar ook van de inwoners en van de partijen die bij de totstandkoming betrokken zijn. Belangrijk daarbij voor de wethouder en het college is om de raad 'dichtbij te houden'. Regelmatig informeren en als er weerstand ontstaat bij burgers, die burgers vragen hun weerstand te delen met de raad. "Laat de raad voelen wat jij voelt." Alleen op die manier kan er gezamenlijkheid ontstaan. Met de gemeenteraad is veel gecommuniceerd. Er is tussendoor ook



meer geld gevraagd, wat de raad niet leuk vond. De raad heeft dat geld wel ter beschikking gesteld. Wat hierbij scheelde was dat Piet zelf zo jaar raadslid is geweest, o.a. met financiën in zijn pakket, en bij de raadsleden veel vertrouwen genoot. Men kende hem goed en wist hoe hij zaken aanpakte. Belangrijk is dus dat een wethouder of een college het vertrouwen krijgt van de raad om te mogen experimenteren, met het risico dat het misschien tegenvalt. Juist van de blutsen die je oploopt kan iedereen leren. Hier benoemt Piet het ook als een les voor de rekenkamer: met de wetenschap achteraf zeggen dat het niet goed is gegaan, daar heb je niet veel aan. Het gaat om tijdig leren: de Rekenkamer zou dus ook aan de voorkant en tijdens het proces een rol moeten hebben.

Het komt erop neer dat het een avontuur moet zijn van zowel het college als de gemeenteraad en dat een afrekencultuur hier niet bij past. Wat ook belangrijk is voor de gemeenteraad is te beseffen dat transities niet meteen 100% resultaat kunnen opleveren. Dat geldt ook voor de transitie naar een duurzame samenleving en een circulaire economie. Er moet een transitieproces op gang komen, waarbij het uiteindelijke resultaat gefaseerd tot stand komt. Uit de lessen die je onderweg trekt bij een pilot – ook van de fouten – borduur je verder bij andere projecten. De politieke verstandhouding tussen het college en de raad moet daar wel aan bijdragen.

De duurzaamheid zit uiteindelijk niet alleen in de bundeling van functies, maar ook in de manier van bouwen. Spijkerbroeken van dorpsbewoners zorgen nu voor isolatie. Van gesloopte woningen van de woningcorporatie zijn vloerbeschot, kozijnen, meterkast, dakspanten, dakpannen en houten balken gebruikt. De laatste zijn gebruiksklaar gemaakt door medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt (HWwerkt!). De buitenruimte is begaanbaar gemaakt dankzij trottoirtegels uit andere projecten. Trottoirtegels zijn ook gebruikt om de gevel te metselen. De slogan was 'Geen afval, geen uitval'. Dat is geslaagd. Het IKC Ittervoort zou op deze manier aangepakt kunnen worden.

Piet geeft ter afsluiting nog mee veel voldoening te hebben overgehouden aan dit project. Hij is er heel trots op.

T. van der Schoot

25 augustus 2021.