

Plan van Aanpak Omgevingsvisie gemeente Waadhoeke

Aanleiding: Omgevingswet

De Omgevingswet is vastgesteld door de rijksoverheid en treedt medio 2021 of begin 2022 in werking. De rijksoverheid geeft over de exacte datum duidelijkheid in de maand mei van dit jaar. Na de inwerkingtreding geldt de Omgevingswet voor alle overheden in Nederland.

De Omgevingswet is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Het huidige stelsel van relevante wet- en regelgeving voor de leefomgeving is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Het kan belemmerend werken voor duurzame ontwikkeling en initiatieven. De samenleving vraagt om modernisering en integrale afwegingen. Modernisering van het omgevingsrecht is daarom volgens het kabinet noodzakelijk. Met de komst van de Omgevingswet worden regels vereenvoudigd, gebundeld en meer in samenhang met elkaar gebracht. Dit leidt tot een verdergaande integratie van wet- en regelgeving van verschillende beleidsvelden. Geen 26 wetten meer, maar één.

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn:

- duurzame ontwikkeling;
- de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu;
- het in onderlinge samenhang:
 - a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het
 - b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De Omgevingswet heeft als afgeleide van deze doelstellingen vier belangrijke verbeterdoelen:

1. Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak voor de inwoners
2. Samenhangende benadering van leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
3. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte
4. Versnellen en verbeteren besluitvorming rondom vergunningen

Doelstelling van de Omgevingswet is dat het makkelijker wordt om ruimtelijke projecten te starten. Regels op het gebied van omgevingsrecht worden gebundeld én vereenvoudigd. Hierdoor kan er bijvoorbeeld meer ruimte voor maatwerk geboden worden. Gemeenten krijgen de beschikking over nieuwe kerninstrumenten. De omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. De omgevingsvisie is een integrale visie op het totale werkgebied op hoofdlijnen, het programma kan ingezet worden om te sturen op concrete resultaten op een bepaald thema en het omgevingsplan is het juridische instrument waarin de normering vertaald wordt naar regels voor de leefomgeving. De omgevingsvergunning is een bestaand instrument, dat onder de Omgevingswet weliswaar een verandering zal ondergaan. Het digitaal stelsel omgevingswet (DSO) is ook nieuw en zorgt voor één digitale toegang van de visie en de regels en de mogelijkheid om vergunningen digitaal aan te vragen.

De invoering van de Omgevingswet staat landelijk gepland voor medio 2021 of begin 2022. Voor die datum moet de gemeente de termijn van vergunningverlening teruggebracht hebben van 26 naar 8 weken en is de gemeente verplicht om aan te haken bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Voor twee onderdelen gelden andere einddata: omgevingsvisie 2024 en omgevingsplan 2029. Vanaf het moment dat de Wet ingaat ontstaat er van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan dat bestaat uit alle bestemmingsplannen, de bruidsschat en diverse verordeningen van de gemeente.

1. De omgevingsvisie, wat is het?

Een van de instrumenten uit de Omgevingswet is de omgevingsvisie (op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau). De omgevingsvisie kan worden gezien als de opvolger van de gemeentelijke structuurvisie. De omgevingsvisie is richtinggevend voor de toekomstige ontwikkeling van Waadhoeke. In de visie worden vanuit de waarden en kwaliteiten van Waadhoeke keuzes gemaakt voor de fysieke leefomgeving, zodat Waadhoeke kan werken aan haar maatschappelijke en fysieke opgaven. Het belangrijkste verschil tussen de structuurvisie en de omgevingsvisie is de verbrede reikwijdte. Naast de ruimtelijke onderwerpen gaat de visie namelijk ook over milieuaspecten, gezondheid en veiligheid en zaken uit het sociaal domein. De omgevingsvisie is geen optelsom van verschillende beleidsterreinen, maar vormt een integraal, samenhangend, document dat verwoordt *wat voor gemeente we willen zijn*, oftewel welke ambities heeft de gemeente en welke doelen wil zij zichzelf stellen en welke keuzes wil zij maken. Dit betekent dat alle componenten van de visie onderling op elkaar moeten worden afgestemd, zodat er één allesomvattende visie ontstaat voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast geeft de omgevingsvisie ook duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente om gaat met initiatieven en welke rol zij voor zichzelf ziet; de besturingsfilosofie. Initiatieven vanuit de samenleving krijgen onder de Omgevingswet een belangrijke rol. De gemeente zal de initiatieven benaderen vanuit een “ja-mits”benadering. De omgevingsvisie geeft duidelijkheid over de ja (wat willen we stimuleren) en de mits (wat willen we liever niet).

Een omgevingsvisie omschrijft in ieder geval:

- a) Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b) De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c) De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.”
- d) De basis voor (verplichte) programma’s
- e) een richtlijn hoe de gemeente om wil gaan met initiatieven uit de samenleving en hoe de samenwerking tussen gemeente en samenleving vorm krijgt.



2. Waarom een omgevingsvisie?

Het opstellen van een Omgevingsvisie is verplicht. De omgevingsvisie is vormvrij, maar dient participatief (in dialoog met de samenleving) tot stand te komen. Dit laatste maakt dat de Omgevingsvisie het ideale instrument is voor de gemeenteraad om in gesprek te gaan met de samenleving over het beleid, de opgaven en de keuzes van de gemeente. De gemeenteraad stelt de omgevingsvisie vast en de visie vormt voor hen het kader voor de keuzes die gemaakt gaan worden. De omgevingsvisie is het instrument waarmee de gemeenteraad koers en richting geeft aan de organisatie. Een visie die gedragen wordt door de samenleving vormt de legitimatie van het handelen van de raad.

De omgevingsvisie is de basis voor het omgevingsplan. In de visie geeft de gemeente aan waar zij op wil sturen (wat wil je persé niet en wat wil je stimuleren) en in het omgevingsplan wordt dat vertaald naar normen (welke activiteiten op welke locatie, onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden). Van alle voornemens zal zo'n 80% beoordeeld kunnen worden op basis van het omgevingsplan, de resterende 20% vraagt om een visie waarmee een afweging gemaakt kan worden vanuit de "ja-mits" benadering.

Ook maakt de gemeente met de omgevingsvisie duidelijk aan haar partners in de regio waar zij voor staat. Landelijk wordt ook een omgevingsvisie gemaakt, de NOVI en provinciaal wordt de POVI gemaakt. De visie van Waadhoeke houdt rekening met die visies en stemt af met partijen in de regio, zodat op inhoud en proces de te maken visies elkaar gaan versterken.

Tenslotte is de omgevingsvisie bij voorkeur zowel middel als doel. Middel, om gemeentebreed aan de slag te gaan met zowel de 'zachte' als de 'harde' kant van de Omgevingswet, dat wil zeggen het andere werken en het inrichten van de nieuwe instrumenten. Doel, omdat de omgevingsvisie de eerste stap is om de beleidscyclus in beweging te zetten.

3. De omgevingsvisie in relatie tot het omgevingsplan

De omgevingsvisie is het beleidsinstrument waarmee de gemeente zoals gezegd invulling geeft aan de maatschappelijke doelen. Dit betekent dat in de omgevingsvisie wordt bepaald voor welke maatschappelijke doelen omgevingswaarden in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Het omgevingsplan volgt de omgevingsvisie en vertaalt het beleid van de omgevingsvisie naar doelen en regels in het omgevingsplan.

Vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt ontstaat een tijdelijk omgevingsplan. Dat bestaat o.a. uit alle bestemmingsplannen, de rijksregels die in de bruidsschat staan en een aantal verordeningen. Iedere gemeente heeft tot 2029 de tijd om een definitief omgevingsplan te maken, zodat zij voor het hele werkgebied één juridisch instrument heeft voor de fysieke leefomgeving.

Als de gemeente meteen een definitief omgevingsplan vaststelt, dan kan dat gebruikt worden als normenkader waar plannen aan getoetst kunnen worden. In dat geval kan de omgevingsvisie tamelijk globaal blijven. Dit is echter niet reëel. De wetgever heeft niet voor niets een termijn tot 2029 vastgesteld om tot een definitief omgevingsplan te komen. Deze opgave is erg omvangrijk. Veel gemeenten, waaronder ook Waadhoeke, zullen de periode tot 2029 dan ook volledig moeten benutten om het definitieve omgevingsplan op te stellen. Dit betekent dat de omgevingsvisie, samen met het tijdelijke omgevingsplan, het langjarig kader voor ontwikkelingen en afwijkingsbesluiten gaat zijn. De omgevingsvisie is dan, naast het tijdelijke omgevingsplan nodig om plannen aan te kunnen toetsen. Daarom is het wenselijk om de omgevingsvisie voorlopig een duidelijk richtsnoer te laten zijn voor het afwegen van belangen.

4. De beleidscyclus

Met de Omgevingswet wordt ook de beleidscyclus geïntroduceerd. De beleidscyclus maakt duidelijk dat de instrumenten niet losstaan van elkaar. Door te werken met de beleidscyclus kan de gemeenteraad daar waar nodig (bijvoorbeeld jaarlijks) bijsturen op de beleidsdoelstellingen. Zo kan de gemeenteraad blijven prioriteren in haar doelstellingen, leren van ervaringen en inspelen op actuele ontwikkelingen.



De omgevingsvisie is de start van de beleidscyclus en de eerste stap waarmee de gemeente naar buiten treedt in het kader van de Omgevingswet en het gesprek aangaat met de samenleving over haar beleid en de opgaven voor het gebied. Het opstellen van de omgevingsvisie is feitelijk al een oefening in het werken met de Omgevingswet. Het vraagt van de gemeente om de leefomgeving integraal te benaderen, het gesprek aan te gaan met de samenleving over de waarden en kwaliteiten van het gebied en over de te verwachten opgaves en ontwikkelingen, na te denken over hoe de gemeente om wil gaan met initiatieven en het toegankelijk maken van de visie.

De omgevingsvisie zet de gemeente als het ware 'aan'. De integrale beleidskeuzes worden gemaakt en vervolgens vertaald naar het normenkader van het omgevingsplan. Na de uitvoering is er tijd voor evaluatie en de mogelijkheid voor aanpassing van de visie. Dat biedt de mogelijkheid om, zeker in de opstartfase van de Omgevingswet, de eerste omgevingsvisie een ander soort visie te laten zijn dan de visie die nodig is op het moment dat het omgevingsplan gereed is en/of de gemeente geoefend heeft met de voor haar deels andere rol onder de Omgevingswet. Het is dus van belang om een duidelijk streefbeeld te bepalen van die eerste omgevingsvisie.

5. De ambitie van de gemeente Waadhoeke

Op 16 april 2020 heeft de gemeenteraad het *Ambitiedocument Omgevingswet gemeente Waadhoeke* vastgesteld (voor het gehele document zie bijlage). Hierin is de ambitie hoe Waadhoeke wil gaan werken met de Wet benoemd en de hoe Waadhoeke de Wet wil gaan invoeren. Waadhoeke heeft de volgende ambitie en invoeringsstrategie:

De ambitie van de gemeente Waadhoeke is om te gaan werken met de Omgevingswet op basis van de visies op Nabij Besturen en Dienstverlening.

In de aanloop naar de gemeentelijke herindeling hebben de gemeenten nagedacht over de veranderende verhouding tussen samenleving en de overheid. In de visie Nabij Besturen is die visie uitgewerkt.

Daaruit spreekt de ambitie om inwoners, ondernemers en organisaties actief te betrekken bij de leefomgeving, actief burgerschap te stimuleren en de betrokkenheid bij het openbaar bestuur te vergroten. De rol van de gemeente zal gaan veranderen naar partner en facilitator. Op die manier kan de gemeente het beste inspelen op initiatieven uit de samenleving.

Daarnaast heeft de gemeente ook nagedacht over een visie op Dienstverlening. In deze visie staat beschreven op wat voor manier de gemeente met de samenleving wil samenwerken. Uitgangspunten hierbij zijn onder andere dat de gemeentelijke organisatie meer moet loslaten, online is daar waar mogelijk en integraal samenwerkt. Basis hiervoor is vertrouwen.

De ambities uit de visie van Waadhoeke op Nabij Besturen en Dienstverlening sluiten heel goed aan bij de verbeterdoelen die gesteld zijn voor de Omgevingswet en zijn daarmee een mooie stip op de horizon. De Omgevingswet biedt voor Waadhoeke een kans om haar eigen ambities te realiseren.

Voor de invoering van de Omgevingswet kiest Waadhoeke voor een pragmatische aanpak. Eerst de basis op orde en de komende jaren toe groeien naar een situatie, waarin gemeente en samenleving samen optrekken en vorm geven aan de leefomgeving.

Er is gekozen voor een groeimodel; in eerste instantie worden die onderdelen van de Wet die verplicht zijn voor de inwerkingtreding uitgevoerd. Voor het 'anders werken' zal worden aangesloten bij de planning van de dienstverleningsvisie, waar tot 2025 de tijd wordt genomen om de basis op orde te krijgen en te werken aan de meer extern-gerichte houding van de gemeente waarbij de samenleving gefaciliteerd en uitgenodigd wordt om betrokken te zijn bij de leefomgeving.

Hoe wordt de ambitie vertaald naar de op te stellen Omgevingsvisie?

De op te stellen omgevingsvisie zal een richtinggevende omgevingsvisie zijn die in deze fase een basis biedt voor gemeente en samenleving om uiteindelijk toe te groeien naar een situatie waar in meer ruimte geboden wordt voor initiatieven. De omgevingsvisie zal daarmee vanuit het 'basis op orde' idee in de eerste stap als groeimodel worden ingestoken. Dit vraagt dat goed wordt omschreven waar ruimte wordt geboden, zodat voor iedereen duidelijk is hoe initiatieven op haalbaarheid en wenselijkheid beoordeeld worden. De gemeente geeft in de visie aan waar zij op wil sturen; wat wil je voorkomen en wat wil je stimuleren. De omgevingsvisie is voor de gemeenteraad, het college, de ambtenaren en de samenleving een werkdocument om afwegingen te maken.

Voor Waadhoeke ligt de keuze voor een omgevingsvisie waarin helder wordt omschreven waar ruimte wordt geboden het meest voor de hand. De omgevingsvisie geeft duidelijkheid en is, zo lang er nog geen omgevingsplan is, het instrument waaraan afwijkingsprocedures worden getoetst.

Idealiter wordt in de omgevingsvisie een afwegingskader opgenomen en een proceswijzer en een participatiewijzer waarmee het voor alle betrokkenen duidelijk is wat de kaders zijn en wat gemeente en inwoners van elkaar mogen verwachten tijdens het proces.

6. Plan van Aanpak Omgevingsvisie

Intern en extern proces

voor de implementatie van de Omgevingswet is binnen de gemeente een structuur ingericht met een projectgroep, werkgroepen, een stuurgroep en een raadswerkgroep. Binnen deze structuur wordt gewerkt aan de deelprojecten, vindt de afstemming plaats en wordt de betrokkenheid van de raad vormgegeven. Via het interne proces wordt de omgevingsvisie voorbereid op inhoud en op proces. Het proces behelst onder meer de participatie, de betrokkenheid van ketenpartners, het gesprek met de raad en de besluitvorming.

Het externe proces met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt gebruikt om input op te halen voor de visie en tussentijds te verkennen of de juiste koers wordt ingezet. In de externe betrokkenheid zijn verschillende niveaus te onderscheiden, van mee-weten tot meebeslissen en meedoen. In dit plan van aanpak wordt een voorstel gedaan voor het externe proces per fase in het opstellen van de omgevingsvisie.

Stappenplan

Het opstellen van de omgevingsvisie verloopt volgens een aantal stappen. In onderstaande afbeelding is aangegeven welke stappen dat zijn en wat het resultaat is per stap. Per stap wordt een voorstel gedaan voor de werkwijze.



Stap 1: Beleidsanalyse

Het bestaande beleid van de gemeente wordt geïnventariseerd en daarbij wordt nadrukkelijke gekeken naar: recent beleid dat bij voorkeur middels participatie tot stand gekomen is. Alle stukken worden ambtelijk bekeken en beoordeeld op relevantie voor de leefomgeving, de conflicten worden in beeld gebracht en mogelijke hiaten worden benoemd.

De ontwikkellijnen uit het programma Ontwikkelperspectief en het coalitieakkoord krijgen bijzondere aandacht; kunnen zij als kapstok dienen voor de omgevingsvisie. Dit vanuit de gedachte dat zoveel mogelijk gewerkt wordt met datgene wat er al is en waar de raad ook al haar akkoord op gegeven heeft.

De bevindingen worden in de vorm van een beleidsanalyse voorgelegd aan de raads werkgroep. Daar wordt bepaald of de analyse nog een aanleiding geeft om de raad te betrekken bij deze stap.

Stap 2: Trends en ontwikkelingen?

Deze stap wordt gestart met een ambtelijke inventarisatie bij de beleidsafdelingen. De beleidsmedewerkers brengen voor het eigen vakgebied in beeld welke ontwikkelingen en opgaven zij zien in de fysieke leefomgeving. Hiervoor is al de nodige informatie voor beschikbaar vanuit de recente beleidsharmonisaties die plaatsgevonden hebben. Bij de interne voorbereiding wordt in deze stap het overleg opgestart met de externe partners, zoals veiligheidsregio, omgevingsdienst en gemeenten en provincie.

Vervolgens wordt extern opgehaald bij experts van maatschappelijke organisaties, bewonersorganisaties en bedrijven. Zij geven op thema's aan welke trends en ontwikkelingen zij zien en waar de omgevingsvisie een antwoord op zou moeten geven.

De opbrengst van de in-en externe ronde wordt vertaald naar de kansen en opgaven voor Waadhoeke. Dit wordt voorgelegd aan de gemeenteraad; zien zij dit ook zo en welke aandachtspunten willen zij nog aanbrengen?

Stap 3: Waarden van Waadhoeke

Bij het in beeld brengen van de kwaliteiten en waarden gaat het om zowel de fysieke als de sociale waarden. Deze stap resulteert in een waardenkaart waarop voor het gemeentelijke gebied in beeld gebracht wordt wat bescherming verdient en wat gestimuleerd moet worden. Een belangrijke ruggengraat voor de omgevingsvisie: wat willen we niet en waarvoor willen we juist ruimte bieden.

Het in beeld brengen van de kwaliteiten en waarden is de eerste stap naar buiten in het proces van de omgevingsvisie. De samenleving wordt actief bevraagd op wat zij belangrijk vinden. De voorbereiding bestaat er uit om ook hier te kijken wat er al ligt aan informatie, bijvoorbeeld in de dorpsvisies en recente visies. Vervolgens wordt op thema's de vraag aan de samenleving voorgelegd wat van waarde is en wat om actie vraagt. Een enquête of een Waadhoeke-panel zijn twee werkwijzen die hier voor in beeld zijn. Na stap 1 en 2 wordt de keuze gemaakt voor de meest efficiënte manier voor de participatie

De raad bespreekt de uitkomsten en bepaalt op welke wijze de waarden vertaald worden.

Stap 4: Opstellen van de visie

In deze stap worden de keuzes gemaakt op basis van de informatie die verzameld is in de eerste drie stappen waarin het beleid, de opgaven en de waarden in beeld werden gebracht en wordt de visie voor Waadhoeke gemaakt.

De visie vraagt om een integrale blik op het gemeentelijke grondgebied. In deze fase maakt de gemeente duidelijk waar zij voor staat en dat zal niet altijd eenvoudig zijn. Om van de sectorale keuzes naar integrale keuzes te komen die passen bij de waarden en een antwoord zijn op de opgaven in de gemeente is discussie nodig. Daarin zal het ook wel eens gaan schuren. Uiteindelijk is de raad in deze stap aan zet en zal zij de keuzes gaan maken.

Deze stap wordt ambtelijk voorbereid en begeleid. Met de raads werkgroep wordt overlegd over de te zetten stappen.

De raad praat en beslist in deze actief mee. Zij maken de keuzes en dat zal bij het uitwerken van de visie stapsgewijs gaan. De werkvorm kan verschillen; van interactieve sessie tot uiteindelijk de formele besluitvorming.

Tijdens de visievorming blijft de gemeente in gesprek met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Op basis van de ervaring die opgedaan is in de eerdere stappen zullen de keuzes voor de participatie in deze stap gemaakt worden.

Stap 5: Hoe gaat de gemeente werken met de omgevingsvisie?

De omgevingsvisie geeft naast een inhoudelijke visie ook duidelijkheid over hoe gewerkt gaat worden vanuit en met de visie. In Waadhoeke worden een afwegingskader (inhoud) en proceswijzer ook onderdeel van de omgevingsvisie. Daarnaast wordt een participatie handreiking opgesteld voor initiatiefnemers; hoe kunnen zij het gesprek aangaan met omwonenden en belanghebbenden en hoe kan de gemeente hen daarbij faciliteren. Deze producten sluiten aan bij de ambitie van Waadhoeke en laten duidelijk zien wat voor gemeente Waadhoeke wil zijn.

Werken met de visie: afwegingskader met criteria voor initiatieven, proceswijzer voor afweging en een participatiewijzer bij initiatieven.

Deze producten worden ambtelijk voorbereid en als onderdeel van de visie door de raad vastgesteld.

7. Planning

Dit is een voorlopige en zeer globale planning, bedoeld om een doorkijk te geven in de doorlooptijd. Uiteraard wordt een specifieke planning gemaakt, waarbij de onderdelen uitgewerkt zijn en waar gekeken is naar een goede afstemming tussen de onderdelen

Stap	wanneer
Beleidsanalyse	Q2 2020
Trends en ontwikkelingen	Q3 2020
Waarden	Q4 2020 en Q1 2021
Visie	Q2 – Q4 2021
Proces- participatiewijzer + afwegingskader	Q1 2022