

Onderwerp	<i>Ontwikkelen gemeentelijke instrumenten Omgevingswet</i>
projectleider opdrachtgever portefeuillehouder	Leonie van Dam Melanie Gils (programmamanager Omgevingswet) Wethouder Schuurman
Aanleiding/probleem	<p>In de Omgevingswet zijn een aantal instrumenten opgenomen om de wet uit te voeren. In bijlage 1 is hierover nadere informatie opgenomen. De belangrijkste instrumenten uit de Omgevingswet voor de gemeente zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvisie • Programma's • Omgevingsplan • Omgevingsvergunningen <p>Dit plan van aanpak is vooral gericht op de Omgevingsvisie omdat dit de basis en richting is voor eventuele programma's en wat er wel en niet geregeld moet worden met welk doel in het omgevingsplan. De samenhang met Programma's en het Omgevingsplan en de hoofdstappen voor het omgevingsplan zijn wel opgenomen.</p> <p>De Omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie vastgesteld door de gemeenteraad en heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente. In de visie zijn de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen te vinden op <i>alle</i> terreinen van de fysieke leefomgeving (zoals bijvoorbeeld zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed) Het is een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Een omgevingsvisie biedt een beleidsmatige basis voor de inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen de gemeenteraad zelf bindt.</p> <p>Programma's bevatten maatregelen voor de concrete uitvoering van beleidsdoelen die o.a. voortvloeien uit de omgevingsvisie of omgevingsplan. Programma's zijn ook van belang bij omgevingswaarden. In een programma staan maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Er zijn drie soorten programma's:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verplichte programma's; • programmatische aanpak; • onverplichte programma's; <p>Programma's zijn bindend voor de bestuursorganen die het hebben vastgesteld. Programma's zijn vaak sectoraal en concreet gericht op uitvoering.</p> <p>Het omgevingsplan is het gemeentelijke instrument waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het uitgangspunt is dat een omgevingsplan regels bevat over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast voorziet het omgevingsplan in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.</p>

	<p>De omgevingsvergunning blijft grotendeels gelijk aan de huidige omgevingsvergunning onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en hangt inhoudelijk sterk samen met het omgevingsplan.</p>
<p>Doelstelling (SMART)</p>	<p>Specifiek</p> <p><i>Doel project instrumenten Omgevingswet:</i> De instrumenten ontwikkelen die voor de gemeente Dalfsen nodig en/of verplicht zijn om te hebben zodat er uiteindelijk volgens de Omgevingswet gewerkt kan worden en deze instrumenten na uitvoering van het project dynamisch (levend) worden gehouden.</p> <p><i>Doel Omgevingsvisie:</i> De Omgevingsvisie beschrijft de integrale visie en koers voor de fysieke leefomgeving van de gemeente Dalfsen. De Omgevingsvisie heeft betrekking op veel beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, wonen, werken, zorg, economie, voorzieningen, verkeer en vervoer, gezondheid, toerisme, cultureel erfgoed etc. De Omgevingsvisie is een integrale visie op strategisch niveau. In de Omgevingsvisie wordt al het sectorale beleid (voor de fysieke leefomgeving) opgenomen. Daarbij zijn de Missie Visie van Dalfsen, de bestaande (structuur)visies en de Omgevingswet het uitgangspunt. De actualisatie en integratie van deze visies in de Omgevingsvisie is daarbij een kans. Deze visies kunnen nog tegenstrijdigheden bevatten, en ook de algemene wettelijke vereisten die de Omgevingswet meegeeft als basis voor de Omgevingsvisie moeten worden meegenomen. Doelen als veiligheid, gezondheid, kwaliteit, doelmatig beheer, gebruik en de ontwikkeling en maatschappelijke behoeften worden in deze visie verder uitgewerkt voor Dalfsen.</p> <p><i>Doel Omgevingsplan</i></p> <p>Het Omgevingsplan bevat een het gehele grondgebied van Dalfsen dekkende regeling met alle regels voor de fysieke leefomgeving. Het Omgevingsplan wordt opgesteld op basis van de uitgangspunten uit de nieuwe Omgevingsvisie en de huidige bestemmingsplannen die in 2021 van rechtswege het Omgevingsplan gaan vormen. Daarnaast worden alle beleidsregels, beheersverordeningen en andere verordeningen die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving in het Omgevingsplan opgenomen. Het Omgevingsplan sluit aan bij de nieuwe Omgevingsvisie. Deregulering en ontslacking wordt voor het Omgevingsplan daar waar mogelijk toegepast, om bij integratie van beleid en regelgeving geen topzwaar plan te maken</p> <p>We durven in het Omgevingsplan te differentiëren per gebied. Zo laten we meer ruimte voor de lokale situatie. We bepalen per gebied welke kwaliteit gewenst is (omgevingswaarden). Doelmatigheid van regels staat voorop. Dit kan betekenen dat er meer ruimte is voor de interpretatie van regels. Door het opstellen van maatwerkregels en omgevingswaarden wordt invulling gegeven aan de bestuurlijke lokale afwegingsruimte. Desgewenst kiezen we voor een decentrale invulling bij het ontbreken van rijksregels). De lokale afwegingsruimte is helder, het is ook duidelijk wat 'niet' kan. We sturen op kwaliteit van de fysieke leefomgeving.</p> <p><i>Doel Programma's</i></p> <p>Een programma geeft een programmatische aanpak van of sturing aan een opgave of probleem in de fysieke leefomgeving. Deze programma's zijn</p>

voor een groot deel optioneel en komen voort uit de in de Omgevingsvisie en/of omgevingsplan aan vaak sectoraal te geven opgaves die vragen om een programma. Omdat we op voorhand deze opgaves niet overzien kunnen en deze specifiek inhoudelijk en uitvoeringsgericht zijn wordt pas gaande weg het proces duidelijk of en voor welke opgaves programma's nodig zijn. Het opstellen van programma's is zowel wat betreft inhoud en proces, capaciteit en doorlooptijd nu dus niet te overzien. Daarom wordt alleen de verkenning van de programma's die zich aandienen onderdeel van dit plan van aanpak en deze opdracht. De programma's zelf worden los van deze opdracht verder uitgezet.

Acceptabel

De gemeente Dalfsen vindt het wel belangrijk om op korte termijn na inwerkingtreding van de Omgevingswet over een Omgevingsvisie en Omgevingsplan te beschikken, omdat deze visie de bestuurlijke en politieke keuzes weergeeft met betrekking tot de fysieke leefomgeving en daarmee richting geeft aan opgaves en initiatieven in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingsvisie wordt op onderwerpen samen met inwoners, bedrijven, ketenpartners en belangenorganisaties opgesteld. Dit wordt nader uitwerkt in directe samenwerking met de projecten Participatie en Ketenpartners. Ook zullen de instrumenten aan moeten sluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Dit zal in een wisselwerking met het project DSO plaatsvinden. Uiteindelijk wijzigen met de instrumenten ook de (interne) werkprocessen. Dit wordt in samenhang met het project Dienstverlening Omgevingwet opgepakt.

Realistisch

Een proces om vanuit Missie Visie – Omgevingsvisie naar Omgevingsplan en wellicht ook programma's te gaan maakt dat er een logische volgorde is in de plannen. Van hoofdlijnen en visie naar borging en uitnodigen tot realisatie van de visie in het omgevingsplan en het realiseren van beleidsdoelen uit de visie door middel van programma's.

Door ruim de tijd te nemen voor het opzetten van een goed proces en de participatie, ook in relatie met andere meer strategische documenten van de gemeente en hierbij ook aan te sluiten. Is de planning voor de Omgevingsvisie reëel. Er zit binnen de planning ook nog voldoende speling om stappen evt. over te doen. Ook ten aanzien van het omgevingsplan is een relatief ruime voorbereidingstijd aanwezig. Waarbij deze weer aansluit op de planning van de omgevingsvisie.

Tijdgebonden

Het college heeft de ambitie om een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet een Omgevingsvisie te hebben. Op basis hiervan zou de Omgevingsvisie moet daarom in 2021 gereed zijn. Het omgevingsplan zou binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet er moeten zijn, in 2022.

Zodra het proces en de kaders voor de Omgevingsvisie helder zijn wordt het Omgevingsplan en eventuele programma's verder aansluitend daarop uitgewerkt. Uitgangspunt is dat in ieder geval het Omgevingsplan aansluit op het proces van de Omgevingsvisie. In bijlage 2 is dit schematisch opgenomen.

Op 19 februari 2019 heeft de gemeenteraad de Wet voorkeursrecht gemeenten bekrachtigd op gronden die mogelijk in aanmerking komen voor uitbreiding van woningbouw bij het dorp Dalfsen. Voor de

	omgevingsvisie wordt daarom gekoerst op vaststelling door de gemeenteraad binnen drie jaar na vestiging van het Voorkeursrecht.
Resultaat (deelproducten & eindresultaat)	<p>Na uitvoering van dit project zijn er:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een Vastgestelde gemeentelijke Omgevingsvisie, - een onherroepelijk Omgevingsplan; - Project Verkenning(en) voor het opstellen van programma's - Procesafspraken hoe de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan actueel gehouden worden - Aangepaste werkprocessen die betrekking hebben op het werken met de Omgevingsvisie en Omgevingsplan en aanverwante regelingen (legesverordening, mandaatstatuut zijn ook aangepast, zodat er ook met de nieuwe instrumenten gewerkt kan worden. <p><i>*) Het opzetten van de programma's zelf is daarmee geen onderdeel dit project. Wel het uitzetten van de opdracht, en het aanwijzen van een trekker om een bepaald programma op te gaan stellen.</i></p>
Organisatie (projectstructuur)	<p><i>Organogram met de concept projectstructuur staat in bijlage 3.</i></p> <p>Er wordt voor gekozen om binnen de gemeente twee teams in te stellen een procesteam en een inhoudsteam. Dit vooral vanwege de veelheid aan disciplines die aan tafel zitten. Hierdoor hoeven inhoudelijke vakmensen zich niet bezig te houden met het proces en meer proces mensen niet met de inhoud. De projectleider is de verbindende schakel tussen deze twee teams.</p> <p>Ieder jaar wordt in september/oktober gekeken wie er in deze teams zitten en of de samenstelling nog juist is. Bij wijzigingen kunnen deze dan ook in de jaarwerkplannen van de betreffende medewerkers worden opgenomen. In eerste instantie wordt via het programma Omgevingswet en de voortgangsrapportage en via het kernteamoverleg de andere disciplines betrokken bij de inhoud van het omgevingsplan. Wel is het van belang om zowel op proces als inhoud met de rest van het kernteam samen te werken. Dit is weergegeven in bijlage 3.</p> <p>De externe organisatie, bijvoorbeeld met stakeholders en belangenorganisaties moet nog verder uitgewerkt worden. Zie ook onder burgerparticipatie. Een stakeholder inventarisatie voor de Omgevingsvisie gemaakt. Deze is in bijlage 5 opgenomen</p>
Planning	<p>De fasen inclusief besluitvorming op hoofdlijnen staan in bijlage 2 opgenomen.</p> <p>In bijlage 4 is de planning in stappen voor 2018 opgenomen</p>
Kosten, budget en dekking	<p><i>Omgevingsvisie</i></p> <p>Op basis van een aantal min of meer vergelijkbare projecten (structuurvisie buitengebied, centrumvisie is een inschatting van de kosten gemaakt. De inschatting is dat voor het opstellen van de Omgevingsvisie een budget van €250.000 nodig is verspreid over 2018 maar vooral 2019 en 2020. Hierbij is ook meegenomen dat voor een Omgevingsvisie een Milieueffectrapportage verplicht is.</p> <p>Eventuele andere advieskosten, budgetten voor het opstellen van beleid van diverse beleidsdisciplines uit de fysieke leefomgeving zouden hiervoor (deels) benut kunnen worden. Dit moet nog nader onderzocht worden maar is naar verwachting zeker niet voldoende om de kosten te dekken. Aanvullend krediet zal noodzakelijk zijn.</p> <p><i>Omgevingsplan</i></p>

	<p>Ook voor het omgevingsplan is zeker nog ruim budget noodzakelijk. De kosten van bijvoorbeeld het opstellen van het Bestemmingsplan Buitengebied waren bij de aanbesteding in 2010 al gemiddeld ongeveer € 150.000 en het actualiseren van allen bestemmingsplannen voor de kernen in 2016 heeft uiteindelijk circa .. gekost. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de integratie van andere regels en een andere opzet ook digitaal die een omgevingsplan zal moeten krijgen. Verder is ook voor het Omgevingsplan een Milieueffectrapportage noodzakelijk. Daarom wordt op dit moment voor een totaal omgevingsplan voor de gemeente Dalfsen uitgegaan van €350.000. Verspreid over 2019, 2020, 2021, 2022.</p>
<p>Kwaliteit</p>	<p>Omgevingsvisie: <i>De omgevingsvisie is een gedragen document worden dat doelgericht richting geeft aan de ontwikkelingen in het fysieke leefomgeving.</i></p> <p><i>De omgevingsvisie geeft voor zowel inwoners, ondernemers, maar ook aan de ambtelijke organisatie heldere kaders voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.</i></p> <p><i>De omgevingsvisie bied de basis, kaders voor het Omgevingsplan Op basis van de omgevingsvisie is een beeld van de programma's die de gemeente Dalfsen wil inzetten.</i></p> <p><i>De omgevingsvisie geeft juridische basis om gevestigde voorkeursrechten (Wvg) op eventuele uitbreidingsgebieden voort te zetten.</i></p> <p>Omgevingsplan: <i>Het omgevingsplan geeft integrale regels voor de fysieke leefomgeving waarbij voor differentiatie per gebied met maatwerkregels worden toegepast.</i></p> <p><i>Het omgevingsplan voldoet aan de wetgeving en kan een eventuele rechtelijke toets bij beroep doorstaan. Daarbij hoort ook de digitale aanlevering en beschikbaarstelling (via het DSO).</i></p>
<p>Risico's</p>	<p>De grootste risico's die uit een inventarisatie zijn gekomen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld het nog niet helemaal duidelijk zijn van de randvoorwaarden vanuit de Omgevingswet en bijbehorende wet en regelgeving en de inwerkingtreding daarvan maar ook autonome ontwikkelingen die van invloed zijn op de visie of plan maar niet of maar beperkt gestuurd kunnen worden (zoals demografie, mobiliteit, digitalisering) maken dat er lopende het proces wijzigingen kunnen komen. <i>Kans: Hoog, het is een langlopend proces waardoor kans op beïnvloeding door deze factoren zeker aanwezig is.</i> <i>Effect: een ander proces of een andere inhoudelijke koers in geslagen moet worden.</i> <i>Maatregel: Bij elke stap duidelijk terug kijken naar doel en resultaat en of de koers en stappen, planning of resultaat van het project hiervoor aangepast moeten worden. Tijdige signalering en aanpassen van het proces en de stappen kunnen maatregelen zijn. Dit zal telkens in overleg van Projectleider en Programmamanager (opdrachtgever) aandacht voor moeten zijn. De projectleider signaleert, de opdrachtgever/programma manager beslist uiteindelijk over het al dan niet aanpassen als deze effect heeft op de planning of het resultaat.</i> 2. Ontbreken van voldoende personele capaciteit om de instrumenten op een gedegen wijze op te stellen. <i>Kans: Hoog, de personele capaciteit binnen de gemeente staat onder druk.</i>

	<p><i>Effect:</i> De kwaliteit en ook draagvlak van het product kan hierdoor sterk onder druk komen te staan. Waarbij groot risico is dat onvoldoende inbreng en tijd daarvoor aan de “voorkant” zeer veel extra capaciteit vergt aan de “achterkant” omdat fouten en problemen opgelost moeten worden of zaken niet helder zijn.</p> <p><i>Maatregel:</i> Blijvende aandacht voor bemensing en betrokkenheid van de proces en projectteams. Als er te weinig tijd, of betrokkenheid is gaat de projectleider hierover eerst in overleg met de betrokken medewerker. Als het knelpunt blijft zal na overleg met de programmamanager en eventueel de eenheidsmanager naar een oplossing gezocht moeten worden. Vroegtijdige signalering en actie is daarbij van belang. Het regelmatig pijlen hoe de mensen in het projectteam ‘er in staan” door de projectleider geeft daarvoor een eerste indicatie.</p> <p>3. Ontbreken van voldoende budget. Kans: Middel Effect: De kwaliteit, de planning, het proces en de participatie en de integraliteit onder druk komen te staan. Maatregel: Goede raming van budget en tijdig bijsturen. Ook dit moet een terugkerend item zijn waar bij een tussenstap in het proces aandacht voor is. Is er voor de volgende stappen voldoende budget, zijn er redenen waarom het bijgesteld moet worden en tijdig hiervoor actie ondernemen.</p> <p>4. Gebrek aan draagvlak voor de instrumenten (zowel intern als extern). Bijvoorbeeld door sterke focus op ‘eigenbelang”, geen input vanuit de omgeving. Kans: Middel. De ervaring leert uit andere processen dat de betrokkenheid en kijken naar het algemene belang met respect voor elkaars standpunt in de gemeente Dalfsen relatief groot is. Effect: Kan zorgen voor vertraging of een niet integraal of gedragen visie. Waardoor de doelstelling van een gedragen integrale visie wordt niet gehaald. Als er echt tegenstellingen ontstaan of er geen input komt kan dit wel een groot effect op de planning en het resultaat hebben. Maatregel: Proces goed inrichten zodat men geprikkeld wordt input te leveren, (uitdagen). Verwachtingsmanagement toepassen (dialogo maar men hoeft het niet met elkaar eens te zijn).</p>
<p>Informatie/communicatie/voortgangsafspraken</p>	<p>Intern: Wijze van overleg en voortgangsrapportage over de werkzaamheden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overleg met Programmamanager Omgevingswet (programmamanager is onderdeel proces team omgevingsvisie). Frequentie is afhankelijk van de stap in het proces. • Samen optrekken met de verschillende projecten: Project Ketenpartners, Project Digitale Stelsel Omgevingswet, Project organisatie, cultuur en ontwikkeling, Project Participatie en Project Dienstverlening binnen Omgevingswet. De afstemming tussen projectleiders en de programmamanager vindt in ieder geval plaats in het Kernteam Omgevingswet • Interne organisatie <ul style="list-style-type: none"> ○ door de brede samenstelling van het inhoudelijke projectteam die ook gevraagd zullen worden actief de voortgang te communiceren en ook op te halen in hun teams/eenheden. ○ Algemene communicatie intranet over voortgang en bijvoorbeeld de experimenten ○ Deelname van medewerkers aan experimenten CHW <p>Wijze van voortgangsrapportage over de werkzaamheden aan bestuur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking in de deelprocessen zal nog plaatsvinden, in de startnotities voor Omgevingsvisie en Omgevingsplan worden de communicatie en besluitvormingsmomenten van college en raad duidelijk opgenomen. <p>Wijze van informatiebeheersing (omgang met stukken, archivering, etc.)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Intranet via teamsite: Omgevingswet/teams.dalfsen.nl/omgevingswet <p>Extern:</p> <ul style="list-style-type: none"> De externe communicatie en participatie wordt verder uitgewerkt in de startnotities
Burgerparticipatie	<p>De wijze van participatie en het betrekken van de inwoners, stakeholders en belangenorganisaties wordt in 2018 verder vormgegeven en gaat in 2019 in uitvoering. De startnotitie (proces) voor de omgevingsvisie waarin de kaders hiervoor staan wordt in december 2018 aan de gemeenteraad (ter informatie) aangeboden.</p> <p>Ook wordt vooraf nog goed gekeken naar resultaten die vanuit de Transitie opgave vanuit de Eenheid Maatschappelijke Ondersteuning en Visie op dienstverlening worden opgehaald in 2018. Ook blijven we leren uit de experimenten die we al in de context van de Omgevingswet gestart zijn. Uitgangspunt is dat input niet voor alle plannen afzonderlijk bij de gemeente gedropt hoeft te worden, maar dat we gebruiken wat we al hebben en daar waar mogelijk samen optrekken.</p>
Verantwoordelijk heden (toleranties en wijzigingen)	<ul style="list-style-type: none"> - De projectleider mag zelf beslissen over budgetafwijkingen tot en met 10% van het geraamde budget. - De projectleider is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het projectplan en mag hierin wijzigingen aanbrengen zolang deze geen invloed hebben op resultaat of planning - Bij afwijkingen van verwacht resultaat of in de planning of afwijking van het budget moet worden geëscaleerd naar de programmamanager. - In alle gevallen is afstemming tussen projectleider en programmamanager van toepassing om niet voor verrassingen komen te staan.

Bijlage 1 Omgevingswet en instrumenten

1.1 Algemene wettelijke vereisten Omgevingswet

Vanwege het algemene doel van de Omgevingswet moet het deel Omgevingsvisie zich richten op de duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook moet een Omgevingsvisie zich richten op de onderlinge samenhang:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

1.2 Kerninstrumenten Omgevingswet

Er zijn zes verschillende kerninstrumenten om de Omgevingswet uit te voeren (zie bijlage 1). De gemeente krijgt hierin de volgende instrumenten:

1. [De omgevingsvisie](#). Dit is een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving.
2. [Het programma](#). Dit is een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden. Programma's maken de doelen van de *omgevingsvisie* duidelijk.
3. Decentrale regelgeving. Een instrument waarmee de gemeente de regels voor de fysieke leefomgeving kan vaststellen is [het omgevingsplan](#).
4. [De omgevingsvergunning](#). Een omgevingsvergunning is een toestemming om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren.

Dit plan van aanpak is vooral gericht op de Omgevingsvisie omdat dit de basis en richting is voor eventuele programma's, en wat er wel en niet geregeld moet worden met welk doel in het omgevingsplan. De samenhang met programma's en het Omgevingsplan en de hoofdstappen voor het omgevingsplan zijn wel opgenomen.

De omgevingsvergunning blijft grotendeels gelijk aan de huidige omgevingsvergunning onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en hangt inhoudelijk sterk samen met het omgevingsplan.

1.3 Specifieke wettelijke vereisten omgevingsvisie

De Omgevingswet geeft aan dat de Omgevingsvisie in ieder geval bevat:

- een beschrijving van de hoofdpijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdpijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving¹ te voeren integrale beleid.

De wetgever stelt als voorwaarde dat een Omgevingsvisie integraal moet zijn en dat de visie rekening houdt met vier beginselen:

- het voorzorgsbeginsel²;
- het beginsel van preventief handelen;
- bestrijding aan de bron bij milieuaantastingen;

¹ De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed

² Het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in beginsel van toepassing op de gehele omgevingsvisie. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieuterrein. Deze beginselen vloeien oorspronkelijk voort uit artikel 191 VWEU.

- de vervuiler betaald.



Figuur 1. Structuur Omgevingsvisie

2. Omgevingsvisie

2.1 Algemeen

De *omgevingsvisie* is een integrale langetermijnvisie vastgesteld door de gemeenteraad en heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente. In de visie zijn de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen te vinden op *alle* terreinen van de fysieke leefomgeving. Het is een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Een omgevingsvisie biedt een beleidsmatige basis voor de inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven. Het is een politiek-bestuurlijk document dat alleen de gemeenteraad zelf bindt.

2.2 Uitgangspunten omgevingsvisie

Bij het opstellen van een visie worden de uitgangspunten (waaronder bestaande visies) en wensen voor de fysieke leefomgeving vanuit de verschillende thema's (zoals bijvoorbeeld zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed) in beeld gebracht.

De visievorming op verschillende terreinen wordt in de omgevingsvisie samengevoegd, maar ook, daar waar ze niet in overeenstemming zijn of nog niet benoemd zijn met elkaar verbonden. Zo worden in een vroegtijdig stadium mogelijk strijdige of juist met elkaar in verband te brengen ontwikkelingen in kaart gebracht.

In een omgevingsvisie kunnen accent en worden gelegd en prioriteiten worden gesteld. Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van de gemeenteraad. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de eigen rol van de gemeenteraad bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's of andere beleidsinstrumenten en het omgevingsplan in samenhang plaats.

2. Programma's

2.1 Algemeen

In een programma formuleert de overheid maatregelen voor een aspect van de leefomgeving of voor een bepaald gebied. Een programma is, anders dan bijvoorbeeld een omgevingsvisie, uitvoeringsgericht. Dat wil zeggen dat in een programma concrete uitvoering wordt gegeven aan beleidsdoelen door middel van sectorale of gebiedsgerichte maatregelen.

Een programma kan zich in drie vormen voordoen:

- verplichte programma's
- de programmatische aanpak

- onverplichte programma's (niet zijnde de programmatische aanpak)

2.2 *Uitgangspunten programma?*

Uitvoering van beleid geschiedt in (multi)sectorale programma's of programma's voor deelgebieden en bevat een uitwerking te bevatten van het te voeren beleid voor de bescherming, beheer, ontwikkeling, gebruik of het behoud van de fysieke leefomgeving. Daarnaast moet een programma maatregelen in het leven roepen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Volledige integratie van programma's ligt niet voor de hand, aangezien elk specifiek beleidsterrein zijn eigen dynamiek en kenmerken kent. Zo is er geen noodzaak om gemeentelijk beleid voor luchtkwaliteit te integreren met gemeentelijk rioleringsbeleid. Het is echter wel van belang dat de programma's bijdragen aan het integrale ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn uit de omgevingsvisie. Soms kan het (gedeeltelijk) samenvoegen van programma's soms wel wenselijk zijn, bijvoorbeeld voor natuur en water. Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijk programma's opstellen.

Een programma bindt in principe alleen het vaststellende bestuursorgaan. Gelet op het zelfbindende karakter van een programma staat tegen vaststelling van een programma geen mogelijkheid open van bezwaar en beroep. Bestuursorganen die een programma vaststellen dienen echter wel zorg te dragen voor inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.2.1 *Verplichte programma's*

In bepaalde gevallen moeten programma's verplicht worden vastgesteld. De verplichting kan afkomstig zijn van een achterliggende richtlijn van de Europese Unie, zoals de richtlijn voor omgevingsgeluid, grondwaterrichtlijn en kaderrichtlijn water of ontstaat door een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Het bevoegd gezag heeft op grond van hoofdstuk 20 van de Omgevingswet een monitoringsplicht voor de vastgestelde omgevingswaarden. Op die wijze kan de onder bedoelde verplichting ingaan.

De *programmatische aanpak* is een bijzondere variant is bedoeld voor gebieden waarin de omgevingswaarden onder druk staan, waardoor er moeilijk nieuwe activiteiten kunnen worden ontplooid. De programmatische aanpak moet ervoor zorgen dat nieuwe (economische) activiteiten (weer) mogelijk worden. Een programmatische aanpak stuurt aan op het beheer van gebruiksruimte voor nieuwe activiteiten in een bepaald gebied. Dit betekent dat maatregelen dienen te worden getroffen in een gebied, die erin resulteren dat omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd. Op die wijze ontstaat ruimte voor nieuwe (economische) ontwikkeling; dit wordt 'ontwikkelingsruimte' genoemd.

2.2.2 *Onverplichte programma's*

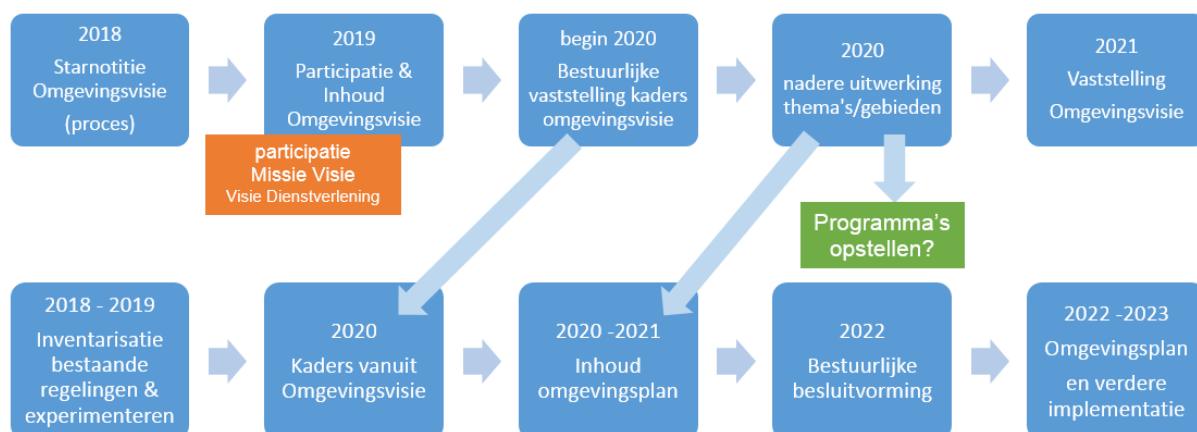
Naast de verplichte programma's kan een bestuursorgaan naar behoefte programma's op te stellen voor een bepaald onderdeel van de leefomgeving of bepaald gebied. Hierdoor kan het programma ook benut worden voor onderwerpen waarvoor geen nationale normering bestaat, zoals een lokaal doel. In de wet is bijvoorbeeld aangegeven dat burgemeester en wethouders onverplicht een programma kunnen opstellen dat ziet op een gemeentelijk rioleringsprogramma.

3. Omgevingsplan

3.1 *Algemeen*

Het omgevingsplan is een gebiedsdekkend en integraal plan dat in de plaats zal komen van alle huidige bestemmingsplannen, beheersverordeningen en andere ruimtelijke ordeningsbesluiten. Daarmee is het omgevingsplan echter niet compleet. Alle regels met betrekking tot plaatsgebonden activiteiten of gedragingen binnen de fysieke leefomgeving moeten hierin worden opgenomen.

Bijlage 2 processtappen Omgevingsvisie en Omgevingsplan en planning op hoofdlijnen



Stappen globaal Omgevingsvisie

Stappen (globaal)	Tijdspad	Wie
Plan van Aanpak	Najaar 2017/begin 2018	Projectleider Inhoudelijk deskundigen Communicatie Kernteamliden (afstemmen)
Startnotitie (proces) Samen op met proces Startnotitie Missie Visie	2 ^e helft 2018	Projectleider Adviesbureau Communicatie Kerngroep proces en inhoudelijk deskundigen. Participatie/informerend Vaststelling gemeenteraad
Aanbesteding Omgevingsvisie en MER Evt. samen op met actualiseren MissieVisie	begin 2019 na startnotitie	Inkoopadviseur Projectleider Kerngroep proces Kerngroep inhoud Selectie commissie/kerngroep
Participatietraject	2019	Samen op met actualisatie. MissieVisie
Kadernotitie (inhoud)	2019 (vaststelling najaar)	Check bij ketenpartners en stakeholders/vraagstukken Participatie meedenken Vaststelling gemeenteraad
Verdiepingsslag thema's en participatie opstellen omgevingsvisie	2020	Projectleider Projectteam Evt. participatie
Procedure vaststelling	Raad voorjaar 2021	Vaststelling gemeenteraad

Evaluatie	Voor zomer 2021	Projectleider, Programma manager, deelnemers participatie
Overdracht lijn (+proces actueel houden)	Voorjaar 2021	Projectleider/programma manager en Eenheidsmanagers

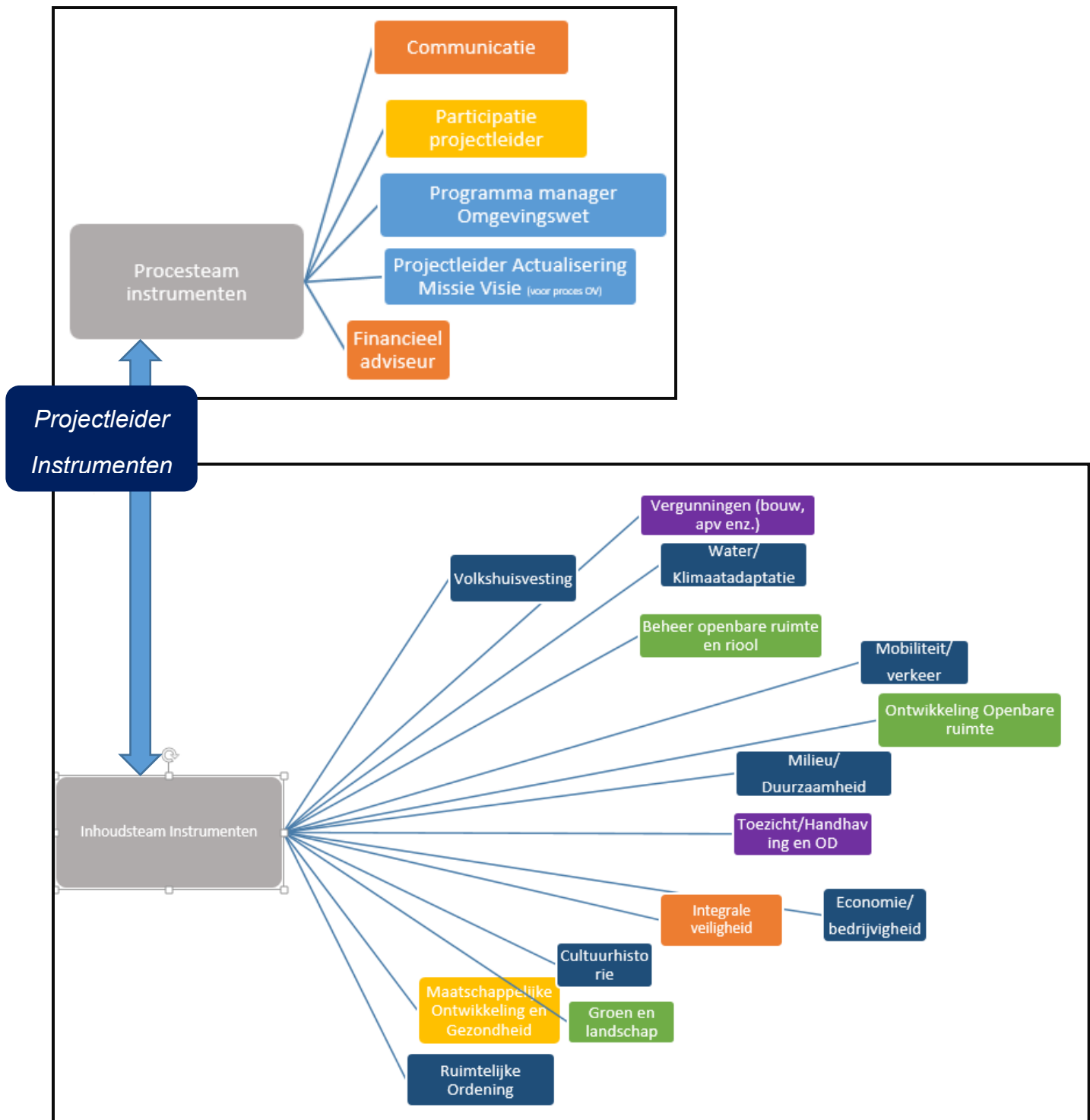
Omgevingsplan:

Globale stappen.

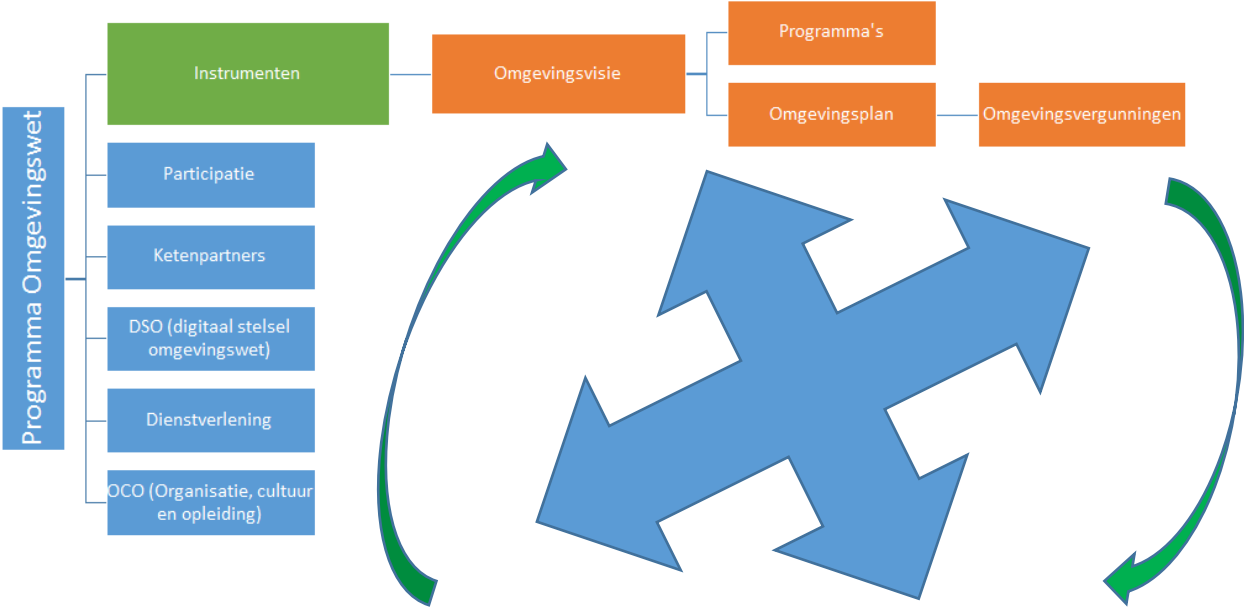
Stappen (globaal)	Tijdspad	Wie
Verkenning/aanpak	Najaar 2018/begin 2019	Projectleider Inhoudelijk deskundigen Communicatie Kernteamliden
Aanbesteding Omgevingsplan + MER	Eind 2019 (na inhoudelijke kadernota Omgevingsvisie	Inkoopadviseur Projectleider Programmamanager Financieel adviseur Selectie commissie/kerngroep
Startnotitie (proces en inhoud)	voorjaar 2020	Projectleider Adviesbureau Communicatie Kerngroep proces en inhoudelijk deskundigen. Participatie/informerend Vaststelling gemeenteraad Check bij ketenpartners en stakeholders/vraagstukken Participatie meedenken
Opstellen Omgevingsplan (en MER)	2020/2021	Co-creatie op thema's /gebied/vraagstuk niveau Raad geen deelnemer/wel aanhoorder.
Procedure vaststelling	2021 najaar Raad voor zomer 2022	Vaststelling gemeenteraad
Afspraken maken – implementatie nieuwe processen	Voorjaar 2022	
Invoering (ook digitaal)	2022 najaar	
Evaluatie	2023 Voorjaar	

Overdracht lijn (+werkwijze actueel houden)	Voorjaar 2023	Cyclisch proces?
---	---------------	------------------

Bijlage 3 interne projectorganisatie



Bijlage 4 Project instrumenten in het programma Implementatie Omgevingswet



Bijlage 5 Stappen en planning 2018

Stap	Wanneer	Wie	Wat
Plan van aanpak Instrumenten	Januari/Februari 2018	Projectleider Kernteam Programmamanager	Plan van aanpak Instrumenten
Concept PVA omgevingsvisie	April	Projectleider	Concept plan van aanpak Omgevingsvisie
Verdieping op plan van aanpak Instrumenten voor Omgevingsvisie	Mei	Projectleider Kernteam Programmamanager Procesteam Projectteam	1x bijeenkomst procesteam 1x bijeenkomst projectteam + Bespreken in kernteam
Plan van aanpak afronden	Mei/juni/juli	Projectleider	Plan van aanpak Omgevingsvisie
Programmaplan	Mei	gemeenteraad	
Vaststellen PVA Omgevingsvisie	Juni/juli	Programmamanager	Geaccordeerd Plan van aanpak Omgevingsvisie
Vorbereiden scrum Startnotitie Omgevingsvisie	Juli/augustus	Projectleider Projectondersteuner	
Scrum sessie startnotitie Omgevingsvisie	September/Oktober	Procesteam	2/3 dagen met focus op input op startnotitie
Vorbereiden scrum verkennen aanpak Omgevingsplan	Augustus/september	Projectleider Projectondersteuner	
Scrum sessie Verkennen/aanpak omgevingsplan	Oktober november	Projectleider Inhoudelijk deskundigen Communicatie Kernteamleden	1 tot 2 dagen met focus op input verkenning/aanpak
Concept startnotitie afronden	Uiterlijk 31 Oktober	Projectleider Programmamanager	Concept Startnotitie Akkoord Programmamanager
Uren inzet 2019 op een rij	Uiterlijk 1 november	Projectleiders Programmamanager	Voldoende capaciteit voor uitvoering 2019
Startnotie B&W en raadsinformatie voorstel maken	1-5 november 2018	Projectleider	Startnotitie met advies en informatienota raad op route
Startnotitie in B&W	13 november 2018	B&W	Akkoord B&W op startnotitie en raadsvoorstel
Startbijeenkomst Omgevingsvisie	November/december	Projectteam Procesteam	In de startblokken voor 2019

		Kernteam	
Startnotitie ter informatie in raadscommissie	3 of 10 december 2018	Raadscommissie	Gemeenteraad heeft kennis van startnotitie
Verkenning Omgevingsplan afronden	December 2018/januari 2019	Projectleider	Verkenning omgevingsplan

Bijlage 6 Stakeholder inventarisatie Omgevingsvisie

Losse bijlage