Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Vergaderdatum:

Registratienummer:
BWV-22001957

Agendapunt:

Heerlen,

Onderwerp
Plan van aanpak omgevingsvisie en participatietraject

Inleiding/aanleiding
Eén van de door de gemeente op te stellen verplichte kerninstrumenten voor de Omgevingswet is de omgevingsvisie. In 2019 heeft de Eerste Kamer over de Omgevingswet in 2019 besloten dat gemeenten uiterlijk 1 januari 2025 moeten beschikken over één vastgestelde omgevingsvisie. Het is een integrale visie voor het gehele grondgebied met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de middellange en lange termijn. De omgevingsvisie behandelt de samenhang tussen onder meer ruimte, natuur, water, milieu, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De omgevingsvisie beschrijft daarnaast de gewenste ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, duurzaamheid, stikstof, energietransitie, veiligheid en gezondheid. En ook wordt in de omgevingsvisie de relatie gelegd tussen de fysieke leefomgeving en sociaal maatschappelijke opgaven. Dit gebeurt aan de hand van de landelijke opgaven en de lokale ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het Nationaal programma Heerlen Noord.

In 2016 is gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van de omgevingsvisie. In 2019 is een projectplan geschreven en een participatie- en communicatieplan opgesteld. Het projectplan en het participatie- en communicatieplan uit 2019 voorzien niet meer in hedendaagse en toekomstige (lokale) ontwikkelingen Daarom is de aanpak herzien.

De omgevingsvisie bindt de gemeenteraad bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Dit betekent dat de vastgestelde visie directe werking heeft op de nadere juridische instrumenten van de gemeente. Onder meer bij (toekomstig) vast te stellen uitwerkingen van beleid (in programma's) en regelgeving (het omgevingsplan) en bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Daarom is het belangrijk dat de wijze van aanpak, het proces, de kaders en uitgangspunten die Heerlen hanteert voor het opstellen van de omgevingsvisie, voorafgaand aan het traject vastgesteld worden door de gemeenteraad.

Kader
De wettelijke kaders daarvoor zijn beschreven in artikel 3.2 van de Omgevingswet. Het instrument is toegelicht in de memorie van toelichting op de Omgevingswet. Op hoofdlijnen is het volgende vastgesteld:

- Memorie van toelichting op de Omgevingswet:

De omgevingsvisie beschrijft beelden van de gewenste toekomst van de fysieke leefomgeving en brengt strijdige of juist meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband.

- Wettekst Omgevingswet, artikel 3.2:
  - De omgevingsvisie is een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

- De omgevingsvisie beschrijft hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied.
- De omgevingsvisie beschrijft de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De wet schrijft niet voor in welke vorm de visie moet worden vastgesteld (vormvrij). Wel is de raad ingevolge art. 10.3a en 10.7 Omgevingsbesluit verplicht om een participatietraject in te richten. Bij de vaststelling van de omgevingsvisie moet de raad aan geven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. In het onderdeel communicatie wordt hier verder op ingegaan.

Naast deze kaders zijn in het plan van aanpak ook specifieke uitgangspunten voor het proces en voor de inhoud opgenomen. Deze zijn:

1. We starten waar we zijn gebleven, d.w.z. dat we nu aan de slag gaan op basis van de inventarisaties en het voorbereidende werk dat de afgelopen jaren is uitgevoerd.
2. We sluiten aan bij de nationale en (sub)regionale samenwerkingsverbanden van (boven)gemeentelijke omgevingsvisies.
3. We bepalen aan de voorkant de opbouw, de inhoudelijke richting en de vorm van de Heerlense omgevingsvisie.

Een nadere toelichting hierop kunt u vinden in paragraaf 3.4.2 van het plan van aanpak.

Kernthema:
De omgevingsvisie valt onder het programma Omgevingswet dat in de begroting 2022 is opgenomen. Vanaf 2023 maakt het programma Omgevingswet deel uit van het kernthema Ruimtelijke ordening

Bevoegdheid
In artikel 3.2 van de Omgevingswet staat beschreven dat vaststelling van de omgevingsvisie een bevoegdheid is van de gemeenteraad.

Voorstel
Akkoord gaan met de aanpak voor het opstellen van de omgevingsvisie en het bijbehorende participatietraject.

Argumenten
1.1 Door het Plan van aanpak omgevingsvisie is er vooraf duidelijkheid over het te voeren proces, de uitgangspunten, de kwaliteit van het te realiseren product, de benodigde inzet en middelen en de planning.

Het Plan van aanpak (zie bijlage 1) beschrijft een pragmatische aanpak, die aansluit bij het coalitieakkoord 2022-2026 'Uit liefde voor onze stad', de ambities van het programma Omgevingswet en de hedendaagse organisatie. Als planhorizon nemen we het jaar 2050 en we de totstandkoming en de uitvoering gebeurt in samenspraak met de samenleving.

1.2 In het plan van aanpak omgevingsvisie nemen we de beoogde doelen, werkwijze en planning op van het participatietraject. Daarmee voldoen we aan de kennisgevingsplicht die daarvoor nodig is.

Het uitvoeren van een participatietraject is verplicht bij het opstellen van de omgevingsvisie. Voorafgaand daaraan is er een kennisgevingsplicht over de ambities, wijze van uitvoering en beoogde resultaten van het participatietraject.
Achteraf, bij het vaststellen van de omgevingsvisie, is er een motivatieplicht. Daarbij moet gemotiveerd worden aangegeven op welke manier de beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Voor het participatietraject is een participatie- en communicatieplan opgesteld, als onderdeel van het plan van aanpak omgevingsvisie.

Nadat de omgevingsvisie, inclusief de resultaten van het participatietraject, zijn vastgesteld door de gemeenteraad worden deze gepubliceerd in het gemeenteblad.

Tegenargumenten en risico's
1.1 Er is een risico met betrekking tot brede inzet van de organisatie.
De omgevingsvisie vraagt een behoorlijke tijdsinvestering van medewerkers in de gehele organisatie. Dit komt doordat alle beleidsvelden die te maken hebben met fysieke leefomgeving hun inbreng moeten leveren. Ook de uitvoering van het grondige participatietraject kost veel tijd. Het risico is aanwezig dat afspraken hierover niet nagekomen kunnen worden. Immers: de winkel blijft open en de dagelijkse werkzaamheden doorkruisen her werk voor de omgevingsvisie.

1.2 Er bestaat een risico dat deelname aan en inbreng bij het participatietraject minder is dan beoogd.
We willen alle doelgroepen en alle buurten zo goed mogelijk betrekken. Dit garandeert echter niet dat alle doelgroepen (zoals bewoners, ondernemers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere overheden) daadwerkelijk zullen meedoen. Daarnaast creëert de omgevingsvisie ook een heel nieuw speelveld. Nieuwe stakeholders en andere dwarsverbanden vragen om de inzet van andere middelen, bijvoorbeeld gericht op de thema's milieu, gezondheid, verduurzaming etc. Het is belangrijk dat we bij het vaststellen van de omgevingsvisie kunnen laten zien dat de resultaten van het participatietraject kwalitatief en kwantitatief voldoende zijn.

Kosten en dekking
De kosten voor de omgevingsvisie worden begroot op € 188.330,-
en worden gedekt uit begroting 2022 en 2023 onderdeel Omgevingswet. Binnen deze begrote kosten is geen rekening gehouden met inzet van personeel. Dit gebeurt zoveel mogelijk vanuit de lijn. Indien nodig wordt personeel extern ingehuurd. Ook deze kosten worden dan gedekt vanuit het programma.

Product: Omgevingswet
Kostenplaats: 60810007

Begroting 2022 inclusief overhevelingen	€ 831.120
Meicirculaire	€ 563.163
Begroting 2023	€ 250.000
Af: Geboekte kosten in 2022 t/m 14 juli	€ 117.954
Af: Restant verplichtingen	€ 280.016
Saldo	*€ 1.246.313*
Af: Geprognotiseerde te verwachten kosten	€ 1.006.495
Eindsaldo	*€ 239.818*
Reserveringen i.v.m. nog nader te bepalen kosten	€ 239.818

Communicatie
Participatie
De omgevingsvisie Heerlen wordt een gedragen visie van inwoners, ondernemers, ketenpartners, maatschappelijke organisaties en ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Het opstellen van de omgevingsvisie is een integraal proces en gebeurt in samenspraak met de Heerlense samenleving. Het participatieproces loopt parallel aan de ontwikkelingen van de omgevingsvisie. Voor de aanpak van de omgevingsvisie is in hoofdstuk 5 van het plan van aanpak een communicatie- en participatieplan op hoofdlijnen opgesteld. In het 4e kwartaal wordt dit plan in een startnotitie nader uitgewerkt. We passen gerichte participatie toe. Dit wil zeggen dat we samen met uw

raad en het college aan de voorkant gerichte keuzes maken over welk onderwerp we input van de samenleving willen. Het vertrekpunt voor het participatieproces is het afwegingskader van Parkstad en de notitie kernkwaliteiten die in het najaar wordt opgesteld en vervolgens ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. In deze notitie beschrijven we de kernkwaliteiten van Heerlen, de opgave en aandachtspunten voor de toekomst. Dit zijn lokale en autonome ontwikkelingen, maatschappelijke trends en andere aandachtspunten waarop we willen of moeten inspelen. Op veel van deze aandachtspunten voeren we al beleid of gaat het om zaken die doorlopend aandacht behoeven.

We maken geen keuze tussen gebiedsgerichte, thematische en doelgroepen benadering. We hanteren ze alle drie en gaan een gemeentebrede meedenkgroep inrichten. Daarin komen mensen met zoveel mogelijk verschillende achtergronden om blinde vlekken te voorkomen. Met gebiedsgerichte enquêtes en bijeenkomsten gaan we met inwoners en bedrijven de dialoog aan over wat zij belangrijk en nodig vinden voor het gebied. Met thematische co-creatiesessies met (maatschappelijke) organisaties en (ervarings)deskundigen zoeken we (vanuit de hoofdthema's ruimte, maatschappij, economie) naar interessante perspectieven voor de stad.
Het participatieproces ziet er als volgt uit:

- Voorbereiding communicatie en participatie – najaar 2022.
- Participatieronde 1 ophalen:
  We gaan met de samenleving in gesprek. Wat zijn de kwaliteiten van de stad die we willen koesteren of juist verder ontwikkelen – januari en februari 2023.
- Participatieronde 2 toetsen:
  In de tweede ronde gaan we in gesprek over de keuzes en dilemma's uit eerste participatieronde. We toetsen welke ideeën en suggesties kunnen rekenen op draagvlak in de samenleving – juni 2023.
- Participatieronde 3 terugkoppelen:
  Iedereen die heeft meegedacht en meegepraat laten we weten wat de uitkomsten van de dialoog zijn – december 2023.

Buiten deze drie rondes, kunnen mensen doorlopend suggesties en ideeën aan dragen. De resultaten laten we zien via de (online) kanalen van de gemeente.

Bovenstaande aanpak wordt uitgewerkt in een startnotitie. Daarin wordt ook aangegeven hoe we dit aanpakken en welke (hulp)middelen we ervoor inzetten.

Rol bestuur

Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie betrekken we de gemeenteraad.
Het college ziet toe op de voorbereiding van de besluitvorming en de uitvoering van de participatie. De gemeenteraad stelt het plan van aanpak vast, toetst de uitvoering, inclusief het voorgestelde participatietraject, en stelt (het ontwerp van) de omgevingsvisie vast. Tijdens het proces richten we een 'raadswerkgroep omgevingsvisie' in die het proces volgt en daarover adviseert. Een andere mogelijkheid is om raadsleden toe te voegen aan de gemeente brede meedenkgroep. Op belangrijke ijkmomenten in het proces (notitie kernkwaliteiten, keuzenotitie, ontwerp-omgevingsvisie) betrekken we de gemeenteraad door middel van coproductie en (mee)beslissen.

Betrekken ambtelijke organisatie

Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie zijn veel disciplines vanuit de ambtelijke organisatie betrokken. De omgevingsvisie doorkruist immers alle beleidsonderwerpen van fysieke leefomgeving. In paragraaf 3.2 van het plan van aanpak is de organisatiestructuur uitgewerkt waarbij vakspecialisten informatie inbrengen en geïnformeerd worden.
Behaalde resultaten, genomen besluiten en belangrijke mijlpalen worden in de hele organisatie bekend gemaakt via de ingerichte communicatiemiddelen. Denk hierbij aan de themapagina voor de Omgevingswet op intranet, Wetenswaardigheden op intranet, schriftelijke updates , Heerlen Vandaag ed.

Na vaststelling van de omgevingsvisie is die digitaal te raadplegen via het digitale portaal onder de Omgevingswet, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en op de intranetpagina (De nieuwe Omgevingswet komt er aan! (heerlen.nl)). Het plan van aanpak en een illustratie van het te doorlopen proces komt, na de vaststelling, op de website.

Evaluatie
Het proces om te komen toe de omgevingsvisie Heerlen is verdeeld in 4 fasen. Ter afronding van elke fase is er een evaluatiemoment. Uitkomsten van de evaluatie worden gebruikt bij het inrichten van de volgende fase. Ook bij het participatietraject is er na elke ronde een evaluatie. De output vanuit de participatieronde wordt gebruikt voor het opstellen van de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie is geen statisch document. In de Omgevingswet staan geen voorwaarden voor de actualisering van de omgevingsvisie, maar de wet gaat er wel vanuit dat de beleidscyclus wordt gevolgd. Veranderende maatschappelijke opgaven, de doorwerking van de omgevingsvisie in bestaande gemeentelijke instrumenten en uitvoeringspraktijk kunnen daarbij leiden tot aanpassingen van de strategische hoofdkeuzen in het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Planning, procedure en uitvoering
De omgevingsvisie Heerlen wordt opgesteld aan de hand van de volgende stappen:

1. Vaststellen plan van aanpak omgevingsvisie
2. De voorbereiding in september 2022 t/m februari 2023, met de volgende aandachtspunten:
    - in kaart brengen van de opgave, afstemming zoeken bestuurlijke partners en in beeld brengen van de stakeholders
    - vaststellen van de notitie kernkwaliteiten met de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving
    - evaluatie
3. Het bepalen van koers en keuzes in februari t/m juli 2023, met de volgende aandachtspunten;
    - uitvoeren participatieronde 1; ophalen
    - opstellen keuze notitie
    - uitvoeren participatieronde 2; toetsen
    - evaluatie
4. Het opstellen van het ontwerp in augustus t/m december 2023, met de volgende aandachtspunten;
    - werksessies ontwerp
    - uitvoeren participatieronde 3: terugkoppelen
    - opstellen concept ontwerp omgevingsvisie en uitvoeringsparagraaf
5. Vaststellen ontwerp omgevingsvisie in december 2023
6. Vaststellen omgevingsvisie en zienswijze notitie door de gemeenteraad in mei 2024

Bijlagen
1. plan van aanpak omgevingsvisie

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de gemeentesecretaris a.i.	de burgemeester,
L. Schouterden	R. Wever

Raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. registratienummer;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer drs. R. Wever