PROJECT START UP opstellen omgevingsvisie

Aanleiding
Op 16 juli 2024 heeft het college besloten in te stemmen met de bestuursopdracht om een omgevingsvisie op te stellen en stappen te zetten om het beleidshuis Staphorst te ontwikkelen. In deze bestuursopdracht is aangegeven dat we een projectplan opstellen. Daarin geven we aan hoe we uitvoering geven aan de bestuursopdracht. Het projectplan – en de daaruit voortvloeiende raadsstartnotitie - stellen we op in samenwerking met het nog te selecteren adviesbureau.

Voordat we deze aanbesteding in gang kunnen zetten, is eerst een uitvoeringskrediet nodig. Om die reden werken in deze fase nu eerst met deze project start up. Hierin geven we op hoofdlijnen aan hoe het proces eruit komt te zien en welke uitgangspunten van toepassing zijn. De focus ligt daarbij op het ontwikkelen van een omgevingsvisie. De omgevingsvisie fungeert als centraal document van het beleidshuis, waarin op hoofdlijnen het strategisch beleid voor de fysieke leefomgeving integraal wordt geformuleerd.

Context
Het maken van een omgevingsvisie zoals de Omgevingswet die voorstaat is een belangrijke stap bij het inrichten van het beleidshuis. Zoals in de bestuursopdracht verwoord, bestaat dit ‘huis’ verder uit de kerninstrumenten omgevingsprogramma, -plan en -vergunning. De Omgevingswet vraagt van gemeenten dat binnen de fysieke leefomgeving uitsluitend met die instrumenten wordt gewerkt en niet meer met allerlei (beleids)notities en -verordeningen. Staphorst werkt daar voor een deel al aan met de transitie van bestaande regels in de fysieke leefomgeving naar het omgevingsplan. En begin 2025 zal een werkgroep van start gaan die zich gaat bezighouden met de voorbereiding van omgevingsprogramma’s, waarin de ambities van de gemeente worden uitgewerkt en worden gekoppeld aan een uitvoeringsprogramma.

Naast het werken met de instrumenten van de Wet, geeft de Omgevingswet aan dat het ‘huis’ op orde is wanneer de instrumenten worden geordend in een beleidscyclus. Dit houdt in dat uitvoering van de instrumenten periodiek worden gemonitord en geëvalueerd en indien gewenst worden aangepast. Daarmee blijven de instrumenten actueel. Het idee is om de cyclus continue en relatief kort te houden. Dat vraagt om een andere manier van werken en heeft consequenties voor de organisatie en de (participatie)processen met ketenpartners en inwoners. Het gevolg is dat ambities en doelen voor de kortere termijn concreet moeten zijn. Dat neemt niet weg dat vergezichten onlosmakelijk met de visie verbonden blijven. Wat verandert is de ‘hardheid’ van vergezichten. Ze zullen ontwikkelrichtingen worden die als stip op de horizon. De weg er naartoe wordt flexibel(er). Tussentijdse kunnen andere beslissingen genomen worden op basis van nieuwe inzichten.

De inzet om te komen tot een continue beleidscyclus is overigens niet nieuw. Ook in de huidige omgevingsvisie uit 2018 is de intentie uitgesproken om de omgevingsvisie reëel en actueel te houden:

“*Paragraaf 3.2 omgevingsvisie Staphorst ‘voor elkaar’*
We hebben nu geen blauwdruk willen neerleggen waarmee we tot 2030 vooruit kunnen. Wel willen we koers bepalen en snel kunnen schakelen als dat nodig is. Verder is er geen wettelijke actualiseringtermijn meer (zoals wel bij structuurvisie en bestemmingsplannen altijd het geval was). Op enig moment zullen we tot de conclusie komen dat een bepaald thema nog onvoldoende is uitgewerkt of dat de situatie voor een gebied dusdanig is veranderd dat herziening van de visie nodig is. In de geest van de Omgevingswet moet de omgevingsvisie 'elke dag vers' gehouden worden. Dit is in de praktijk niet werkbaar. Wij denken dat een actualiseringscyclus van een jaar - dus de raad stelt elk jaar het stuk geactualiseerd opnieuw vast - werkbaar is en de omgevingsvisie voldoende scherp en bij de tijd houdt.”

In de praktijk is de afgelopen jaren geen invulling gegeven aan het 'elke dag vers houden' van de omgevingsvisie. Dit komt vooral vanwege het feit dat de Omgevingswet herhaalde malen is uitgesteld en het perspectief van het werken volgens deze wet ongewis bleef. De inzet is om dat nu wel te doen én in de vast te stellen omgevingsvisie daar concreet op in te gaan. Dat is dan ook een van de uitgangspunten voor het maken van de omgevingsvisie.

Doel
Opstellen omgevingsvisie als onderdeel van een beleidshuis.

Resultaat
Uiterlijk in Q4 van 2025 stelt de gemeenteraad een omgevingsvisie vast die:

1. Zodanig richting geeft aan strategische ruimtelijke vraagstukken op het gebied van wonen, werken, bereikbaarheid, water & bodem, energie & klimaat, landbouw & natuur, recreatie & toerisme dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies.
2. Zodanig verbinding legt met het integraal beleidsplan sociaal domein en maatschappelijke / sociale ontwikkelingen en opgaven (op het vlak van welzijn, gezondheid, zorg, cultuur, veiligheid, circulariteit etc.) dat er sprake is van een integrale totaalafweging voor het fysiek én het sociale domein
3. Richting geeft voor onze positie in regionale vraagstukken
4. Nadere afspraken vastlegt over de sturingsfilosofie[1] en het doorlopen van de beleidscyclus en de middelen die de ambtelijke organisatie nodig heeft om de beleidscyclus 'draaiende' te houden.

Afbakening

Algemeen
1. Deze opdracht is gericht op het opstellen van een omgevingsvisie. Het opstellen van de omgevingsvisie is een belangrijke stap om te komen tot de werking van een beleidshuis. Deze opdracht gaat niet over de gehele invoering / implementatie van een beleidshuis.
2. Het huidige beleid van de fysieke leefomgeving geldt als uitgangspunt, bestaande uit de beleidsnota's van de sectorale beleidsthema's én de visie 'Staphorst voor elkaar' (2018).
3. Het toekomstperspectief is gelaagd. Dit in verband met de beleidscyclus die de gemeente wil inrichten
    a. De ambities en doelen voor de korte termijn (< 2 jaar) zijn concreet
    b. De ambities en doelen met een langere horizon dan 2 jaar zijn minder concreet en /of gelden als gewenste ontwikkelrichtingen
4. Het concept-voorontwerp moet medio 2025 gereed zijn om in besluitvormingsprocedure te gaan
5. In het projectplan werken we nader uit hoe en wie de beleidscyclus evalueert.
6. Het rapport over de kerntakendiscussie refereert meerdere malen aan de mogelijkheid om te gaan werken met "minder en compacter omgevingsbeleid". Deze bestuursopdracht geeft uitvoering aan dit instrument uit de gereedschapskist van het rapport 'Mooi Wark'. Stap voor stap invoeren van het beleidshuis beoogt echter meer te doen alleen uitvoering geven aan één van de instrumenten uit het rapport 'Mooi Wark'. Het is een wezenlijke verandering in het fysieke domein, met ook consequenties voor bijv. samenleving, waarmee tevens op allerlei manieren mogelijkheden worden geboden voor toepassing van de gehele gereedschapskoffer uit het rapport 'Mooi Wark'.
7. Het continu bijhouden van de risico's en beheersmaatregelen in een risicoinventarisatietabel is onderdeel van het proces.

[1] Sturingsfilosofie: welke rol zien we voor de verschillende actoren, wie heeft de verantwoordelijkheid voor wat, hoe geven we invulling aan ja, mits, loslaten, hoe willen we faciliteren, gaan we om met participeren, etc.

Visie

1. De visie geeft in hoofdlijnen de kwaliteit van de fysieke leefomgeving weer: wat is er en wat is de kwaliteit daarvan, waarbij de visie uit 2018 als basis dient.
2. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt gebiedsgericht uitgewerkt;
3. De visie gaat in op de actuele maatschappelijke ontwikkelingen en beleidskaders, waaronder die rondom wonen, leefbaarheid landelijk gebied, landbouw, energie en klimaat, mobiliteit, bedrijvigheid etc. En neemt daarbij de kwantitatieve doelen en ambities die integraal zijn afgewogen in de zogenaamde bouwsteendocumenten over.
4. De visie legt integrale verbanden tussen aspecten als gezondheid, veiligheid, leefbaarheid, onderwijs, welzijn, etc. en worden verbonden met verkeer, wonen, werken, landschap, etc.;
5. De visie geeft aan hoe de visie actueel kan worden gehouden binnen de geschetste beleidscyclus en wat daar in financiële en organisatorische zin voor nodig is.
6. De visie beschrijft de sturingsfilosofie waarmee de normen en waarden worden beschreven waarmee de organisatie de missie, visie en strategie wil waarmaken. Dit door te beschrijven welke rol en verantwoordelijkheden de verschillende actoren (raad, college, MT, ambtenaren, initiatiefnemer) bij de uitvoering van het beleid hebben

Beoordeling milieueffecten / verkenning randen van het speelveld

1. In het projectplan werken we nader uit hoe we omgaan met beoordeling van milieueffecten: moet dit volgens een formele MER procedure of volstaat een MER beoordeling?
2. De verplichte beoordeling van milieueffecten wordt tevens gebruikt als verkenning naar de ‘randen van het speelveld’. Dit stelt ons in de gelegenheid om voor de lange termijn in beeld te brengen wat de effecten zijn van nu nog hypothetische of abstracte ontwikkelingen. Doel hiervan is om een robuuste integrale afweging te kunnen maken waarbij we voorkomen dat keuzes in het nu in de toekomst een ruimtelijke belemmering gaan vormen.
3. De verkenning over de randen van het speelveld komt informerend en opiniërend in de gemeenteraad aan de orde.

Participatie

De visie komt tot stand in een praktisch (participatie)proces:

1. Dat wordt uitgevoerd in logische én overzichtelijke stappen, waarbij kansen en risico’s worden gemanaged;
2. Dat op een laagdrempelige manier en met een open houding bewoners, georganiseerde belangenorganisaties, ondernemers en ketenpartners betrekt, waarbij (digitale) communicatiemiddelen worden afgestemd op de verschillende (doel)groepen;
3. Bij de implementatie van het beleid uit de nota ‘we doen het samen’ en het instellen van de beleidscyclus maken we een plan over de cyclische en doelgerichte samenwerking met bewoners en andere stakeholders
4. Met raadsleden, collegeleden, MT en de ambtelijke vakspecialisten uit het ruimtelijke en sociale domein.
5. De betrokken medewerkers worden niet alleen geïnformeerd, maar moeten zich ook echt betrokken en intrinsiek gemotiveerd voelen.

Uitvoeringsparagraaf en ontsluiting

1. De visie kent een uitvoeringsparagraaf, waarbij wordt aangegeven welke beleidsthema’s en gebieden worden uitgewerkt in programma’s;
2. De visie moet digitaal ontsluitbaar zijn op het DSO.

Fasering en planning

Fasering

Fase 1: kredietaanvraag en aanbesteding (Q4 2024)
Om tot een omgevingsvisie zoals hiervoor beschreven te komen heeft de gemeente hierbij externe ondersteuning nodig. Dit omdat we de kennis en capaciteit daarvoor niet in huis hebben. Het opstellen van de omgevingsvisie is niet opgenomen in de huidige begroting. Voordat we de opdracht kunnen aanbesteden, is het eerst nodig om krediet aan te vragen. Hiervoor is een besluit nodig van de raad.

Fase 2: Uitwerken projectplan, raadsstartnotitie en inventariseren (Q4 – Q1)
Nadat we de opdracht gegund hebben, stellen we in samenwerking met het geselecteerde adviesbureau een projectplan op. Dit projectplan vertalen we vervolgens naar een raadsstartnotitie. Zodoende stellen we de gemeenteraad in de gelegenheid om kaders te stellen over het proces. Parallel hieraan starten we met de inventarisatiefase. Het in beeld brengen van de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving is namelijk een verplicht onderdeel van een omgevingsvisie. Belangrijk onderdeel in de inventarisatiefase is het werken met factsheets. Bij een factsheet wordt zowel teruggekeken op het beleid als ook naar de toekomst toe:

- wat waren de doelen;
- wat is er de afgelopen jaren aan uitvoering (tijd, geld en organisatie) gedaan;
- wat is bereikt en wat moet nog bereikt worden.
- Wat zijn ontwikkelingen naar de toekomst toe

Deze factsheets worden, samen met nieuwe beleidsontwikkelingen, als bouwstenen gebruikt voor de nieuwe omgevingsvisie en in dat proces integraal gewogen zodat er ruimtelijk sprake is van een ‘evenwichtige toedeling van functies’

Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan (landelijke, regionale en lokale) maatschappelijke ontwikkelingen waarvan het gewenst is dat deze als kans of bedreiging in het beleid worden verwerkt.

Fase 3: Participatie, milieubeoordeling en voorontwerp (Q1 en Q2 2025)
Samen met het externe bureau worden de stappen bepaald die moeten leiden tot het voorontwerp.

Fase 4: eventuele beoordeling plan MER door commissie MER en besluitvorming (Q3 en Q4 2025)
De besluitvorming zal intern worden voorbereid, waarbij de inhoud met behulp van het externe bureau wordt toegelicht.

Omgevingsmanagement (participatie en communicatie)

- Bij participatie en communicatieproces wordt een onderscheid gemaakt tussen de participatie en communicatie die vormgegeven wordt bij het opstellen van de visie maar nadrukkelijk ook het proces richting periodieke herijking/bijstelling van de visie (Hoe en wanneer betrekken we deze partijen? Hoe maken we dat proces zo voorspelbaar en navolgbaar mogelijk? En welke spelregels hanteren we? Op soort vragen moeten we samen met de samenleving een voor Staphorst passend antwoord vinden).
- Voor de communicatie en participatie wordt onder regie van het team communicatie door een extern bureau een communicatieplan gemaakt waarbij aandacht zal zijn voor zowel de interne- als de externe communicatie.
- De uitvoering van de communicatie gebeurt onder regie van het team communicatie.
- Binnen de afdeling communicatie is geen capaciteit beschikbaar. Daarom wordt in de kredietaanvraag ook geld aangevraagd voor inhuur op communicatie (gemiddeld 1 dag per week gedurende 60 weken)

Financiën

Op basis van verkennende marktgesprekken wordt het benodigd krediet ingeschat op €185.000.
De verschillende onderdelen waar dit proces en product uit bestaat zijn in grote lijnen:

1. Het in beeld brengen van de huidige kwaliteit van de leefomgeving
2. Integraal wegen van ambities en doelstellingen en het bepalen van de ontwikkelrichting
3. Milieubeoordeling van de (afgewogen) ambities en doelstellingen
4. Opstellen, terinzagelegging en vaststelling van de visie en ontsluiting op het DSO
5. Het participatie en communicatieproces
    a. Bij dat laatste wordt een onderscheid gemaakt tussen de participatie en communicatie die vormgegeven wordt bij het opstellen van de visie maar nadrukkelijk ook het proces richting periodieke herijking/bijstelling van de visie (Hoe en wanneer betrekken we deze partijen? Hoe maken we dat proces zo voorspelbaar en navolgbaar mogelijk? En welke spelregels hanteren we? Op soort vragen moeten we samen met de samenleving een voor Staphorst passend antwoord vinden).

Gedurende het proces zal blijven of we een formele Plan-MER procedure moeten doorlopen. In dat geval is naar schatting een aanvullend krediet nodig van € 60.000 (€ 30K tarief MER commissie en €30K voor opstellen Plan-MER. In dit geval is ook een aanvullende kredietaanvraag in de raad nodig.

Overige randvoorwaarden

Capaciteit

Het feit dat we een bureau inhuren suggereert misschien dat de werkzaamheden op afstand van de organisatie uitgevoerd worden. Dit is nadrukkelijk niet geval. Betrokkenheid van interne (beleids)medewerkers is cruciaal. Het is daarom belangrijk dat zij door de organisatie voldoende in staat worden gesteld om dedicated aan de omgevingsvisie te werken. De benodigde capaciteit wordt nader uitgewerkt in het projectplan.

Communicatie

Voor het inwerking zetten - en houden - van de beleidscyclus is het nodig dat samenleving, organisatie en bestuur zich betrokken en verbonden voelen. Alleen opschrijven dat we met een beleidscyclus gaan werken is niet voldoende. Draagvlak, motivatie en enthousiasme zijn daarom misschien nog wel belangrijker dan de daadwerkelijke inhoud. De inhoud kan immers bij een volgende herziening aangepast worden. Als er echter geen sprake is van draagvlak, motivatie en enthousiasme, dan komt een volgende herziening moeizaam tot stand. Goede communicatie is van cruciaal belang. Daarom is het belangrijk dat de communicatie en participatie plaatsvindt onder regie van een senior communicatieadviseur.

Projectorganisatie

Om tot het bovengenoemd resultaat te komen wordt een projectorganisatie ingericht.
De organisatie van het project omvat een stuurgroep, een projectgroep, een begeleidingsgroep en een werkgroep. In exacte samenstelling en taken en rollen worden nader uitgewerkt in het projectplan.

Risicomanagement
Vast onderdeel van de projectgroep vergaderingen wordt het actualiseren van de risico inventarisatie tabel. Eventuele issues worden besproken in de stuurgroep. In de fase van deze PSU is er nog geen projectgroep en is geen adviesbureau geselecteerd. Op voorhand menen we in elk geval dat de volgende gebeurtenissen onderdeel gaan worden van de risico inventarisatie.

1. Inzet interne collega's past niet in het regulier werk
2. Externe partijen kunnen niet adequaat informatie leveren
3. Hogere regelgeving doorkruist de inhoud van de visie (waardoor bijvoorbeeld de planning uitloopt omdat we willen wachten op ophanden zijnde beleid van hogere overheden)