Raadsvergadering d.d. 20 juli 2023

Voorstelnummer 54-2023
Agendanummer 10
Zaaknummer Z21103655
Onderwerp:
- Omgevingsvisie gemeente Edam-Volendam 'Samen zetten we koers'
Portefeuillehouder: Wethouder Kes

Aan de raad.

Gevraagde beslissing

- de omgevingsvisie Gemeente Edam-Volendam ' Samen zetten we koers' vast te stellen
- de nota van beantwoording met de reactie op de zienswijzen vast te stellen
- te bepalen dat de omgevingsvisie ' Samen zetten we koers' tot de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt als een structuurvisie in de zin van artikel 2.1 van de Wet ruimtelijke ordening en onmiddellijk na de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 geldt als een gemeentelijke omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 Omgevingswet.

Samenvatting

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Met het oog daarop en naar aanleiding van het concept van de omgevingsvisie was er in de gemeente behoefte aan een concretisering van de algemene ambities en beleidsdoelen. Dit heeft geleid tot een uitvoeringsstrategie, die in participatie met de gemeenteraad tot stand is gekomen. Verder is er een milieueffectrapportage uitgevoerd. De aanbevelingen in het planMER zijn zoveel als mogelijk meegenomen in de omgevingsvisie. Naar aanleiding van de ontwerp omgevingsvisie zijn 155 zienswijzen ingediend. Sommige zienswijzen hebben geleid tot aanpassing in de tekst van de omgevingsvisie zoals die nu voorligt. De commissie m.e.r. heeft op 27 juni haar advies ten aanzien van het planMER uitgebracht. Het advies van de commissie m.e.r. heeft ertoe geleid dat het planMER nu is aangevuld met een addendum en na vaststelling wordt aangevuld met onderzoeken en informatie die de commissie m.e.r. mist.
Verder is in het gebied De Purmer een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten van kracht. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening en Wet voorkeursrecht gemeenten is de structuurvisie een geschikt ruimtelijk besluit op grond waarvan het voorkeursrecht kan worden bestendigd. De omgevingsvisie geldt daarom tot datum inwerkingtreding Omgevingswet als een structuurvisie en daarna als omgevingsvisie in de zin van art. 3.1 Omgevingswet.

Leeswijzer omgevingsvisie

De omgevingsvisie is als volgt opgebouwd. Het voorwoord gaat in op de aanleiding tot het opstellen van de omgevingsvisie en wat een omgevingsvisie precies is, en bespreekt verder globaal het (participatie)proces. Ook komt de identiteit van elke kern in de gemeente kort aan bod. In hoofdstuk 1 staan vervolgens de hoofdlijnen van het beleid per thema beschreven.
Hieruit vloeien opgaven voor onze gemeente voort, opgenomen in de uitvoeringsstrategie in hoofdstuk 2. De uitvoeringsstrategie beschrijft per opgave de handelswijze van de gemeente voor de

©ev 2020

komende tien jaar, met een doorkijk naar concrete maatregelen. Hoofdstuk 3 behandelt het afwegingskader waarmee tegengestelde belangen worden afgewogen. Wederzijdse verwachtingen van de gemeente en initiatiefnemers en andere partijen, alsook de sturingsfilosofie van de gemeente worden in hoofdstuk 4 beschreven. Tot slot komt in hoofdstuk 5 de beleidscyclus onder de Omgevingswet aan bod en wat dit betekent voor de actualisatie van de visie. Het planMER heeft een addendum gekregen, dit naar aanleiding van het advies van de commissie m.e.r.

Onderbouwing en alternatieven

1. De omgevingsvisie schetst de integrale ontwikkeling van Edam-Volendam en zet de stip op de horizon voor 2050. Ook schetst de omgevingsvisie in samenhang hoe de visie moet worden gepositioneerd ten opzichte van de Omgevingswet en het omgevingsprogramma en omgevingsplan. Binnen die beleidscyclus worden met een omgevingsvisie geen bestemmingen vastgelegd (de toedeling van functies aan locaties wordt met een omgevingsplan geregeld), maar wordt richting gegeven aan de toekomstige ontwikkeling van de gemeente. De omgevingsvisie beschrijft de trends en ontwikkelingen voor de toekomst en koppelt die aan de opgaven waarop deze visie een antwoord moet geven. Tenslotte gaat de visie ook in op de vraag hoe we de omgevingsvisie tot uitvoering gaan brengen en hoe tijdens dat traject gevolgd wordt of en hoe de ambitie ook daadwerkelijk gehaald wordt.

2. Het besluit past binnen de implementatie van de Omgevingswet. De omgevingsvisie is een verplicht instrument in de nieuwe Omgevingswet. Iedere gemeente is verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie laat zien wat de consequenties zijn van de keuzes in de (bestaande) openbare ruimte.

3. De visie verbindt beleidsopgaven vanuit verschillende sectoren met elkaar, zoals bereikbaarheid, wonen, duurzaamheid, economie, sociaal, cultureel, kortom, alles dat hoort bij de gemeente. De omgevingsvisie bouwt voort op bestaande brede documenten, zoals de Structuurvisie Edam-Volendam en de Structuurvisie Zeevang. Daarnaast is ook geput uit sectorale beleidsdocumenten, zoals ‘Onze Economische Toekomst 2040’. De actuele hoofdlijnen en doelen die in de Verkenningen Omgevingsvisie zijn genoemd, zijn uit deze beleidsdocumenten gefilterd, tot samenhang gebracht en overgenomen in de visie en verouderd beleid is tegen het licht gehouden (zie achtergronddocument 2, Verkenningen stap 1).

4. Bij het opstellen van de omgevingsvisie heeft uitgebreide participatie plaatsgevonden (zie achtergronddocument 4, Stap 2 In gesprek over ambitie omgevingsvisie). De uitkomsten van deze participatie zijn verwerkt in de omgevingsvisie.

5. Verschillende belangenverenigingen hebben zienswijzen ingediend tegen het eerder ter visie gelegde concept omgevingsvisie. Verder is er gesproken met belangrijke partners van de gemeente, zoals woningcorporaties, de GGD, GDO, ontwikkelaars en netwerkbedrijven. Ook met buurgemeenten gingen we het gesprek aan. We hebben onze visie gelegd naast die van de gemeenten in Zaanstreek-Waterland, provincie Noord-Holland en andere overheden zoals het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Tegen de ontwerp omgevingsvisie zijn 155 zienswijzen ingediend. De meeste zienswijzen gaan over de toegedachte bestemming gemengd gebied met industrie.

©ev 2020

Men is het over het algemeen niet eens met de vestiging van een industrieterrein en het onderzoek naar sportvoorzieningen. Men is huiverig voor een Purmer dat volledig wordt volgebouwd.
Sommige zienswijzen hebben aanleiding gegeven voor wijziging van de tekst, zie nota van antwoord zienswijzen. Zo is bijvoorbeeld duidelijk aangegeven dat de omgevingsvisie een abstract karakter heeft en dat we zijn ons ervan bewust dat dit ten koste gaat van concreetheid. Bij een verdere uitwerking van de omgevingsvisie moeten de effecten van ontwikkelingen indien nodig nader worden onderzocht of onderbouwd. Ook is de verwijzing op p.44 van de ontwerp omgevingsvisie naar windmolens langs bijvoorbeeld de A7 of op een bedrijventerrein vervallen.

6. Naar aanleiding van bovenstaande inbreng van samenwerkingspartners en ingebrachte zienswijzen tegen de concept omgevingsvisie en de behoefte van de raad, is de uitvoeringsstrategie (hoofdstuk 2) en een nadere uitwerking van de beleidscyclus (hoofdstuk 5) toegevoegd aan de omgevingsvisie.

7. In het gebied De Purmer is een gemeentelijk voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten van kracht. Dit voorkeursrecht verloopt op 17 september 2023. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) is de structuurvisie is een geschikt ruimtelijk besluit op grond waarvan het voorkeursrecht kan worden verlengd. De huidige Wro en Wvg kennen de omgevingsvisie niet als grondslag voor een gemeentelijk voorkeursrecht. In de omgevingsvisie is nu de toegedachte bestemming gemengd gebied met industrie voor een deel van De Purmer opgenomen. De omgevingsvisie wordt in juli 2023 tevens vastgesteld als structuurvisie in de zin van artikel 2.1 Wet ruimtelijke ordening, namelijk tot de inwerkingtreding van 1 januari 2024. Op die manier wordt het gevestigde voorkeursrecht in de Purmer in stand gehouden (verlengd). In de omgevingsvisie is het aangewezen gedeelte (het noordelijk deel) van de Purmer aangewezen voor gemengd gebied met industrie.

9. Een milieueffectrapportage (m.e.r.) brengt de milieugevolgen van een project in beeld voordat de overheid een besluit over dat project neemt. De commissie m.e.r. adviseert, als onafhankelijke organisatie, over de inhoud van milieurapporten. Alle adviezen van de commissie m.e.r. zijn openbaar. Een advies van de commissie m.e.r. is niet juridisch bindend.
De commissie m.e.r. geeft in haar toetsingsadvies ten aanzien van het planMER van de Omgevingsvisie Edam-Volendam van 27 juni 2023 aan dat in het planMER de consequenties van keuzes en de milieugevolgen in de omgevingsvisie beter in beeld moeten worden gebracht. Daarom adviseert zij om de milieugevolgen van de ambities in de omgevingsvisie uit te werken alvorens de gemeente de omgevingsvisie vaststelt. De gemeente stelt voor om nu wel de omgevingsvisie vast te stellen, en de planMER omgevingsvisie aan te vullen met informatie zodra die beschikbaar is waardoor de milieubelangen inderdaad beter zijn in te schatten. Verder nemen we de aanbevelingen van de commissie mee om de navolgbaarheid beter te laten zien. Dit doen wij in bijlage 6, Addendum planMER, waarin het college aangeeft hoe zij invulling wil geven aan het advies van de commissie m.e.r.

10. Het milieueffectrapport (planMER) is door adviesbureau Tauw uitgevoerd op het abstractieniveau dat bij de omgevingsvisie hoort. In de omgevingsvisie worden twee concretere ontwikkelingen genoemd: de toegedachte bestemming ‘gemengd gebied met industrie’ in de Purmer en de transformatie van de Julianaweg. De ontwikkeling in de Lange Weeren ziet het college als een autonome ontwikkeling.

©ev 2020

Het college van B&W stelt voor om een omgevingsvisie op een hoog abstractieniveau vast te stellen omdat deze visie een doorkijk heeft naar 2050. Het is een strategische visie waarbij het de bedoeling is dat het voor langere tijd wordt vastgelegd en niet met alle winden meewaait. De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat het niet past bij de uitgangspunten van de Omgevingswet om in een uitvoeringsregelgeving veel eisen te stellen aan omgevingsvisies en omgevingsprogramma's. Er worden geen inhouds- en vormvereisten voorgeschreven. Zo krijgen de bestuursorganen de ruimte om de beleidsdocumenten naar eigen inzicht in te richten. Een MER kan aan de orde zijn bij verschillende soorten besluiten, en past zich altijd aan het besluit aan. Het abstractie (detail)niveau van een planMER is daarom in hoge mate afhankelijk van het abstractieniveau van de omgevingsvisie. De commissie m.e.r. vraagt echter om concrete informatie die het college nog niet heeft. Alles wat aanzienlijke effecten heeft op de leefomgeving én vast komt te liggen na het besluit in het MER moet worden onderzocht. Wat later nog bepaald kan worden kan dan onderzocht worden. Het college is van mening dat deze omgevingsvisie geen definitieve keuzes vastlegt ten aanzien van de drie ontwikkelingen Purmer, Julianaweg en Lange Weeren, maar dat de visie vooral richting geeft en de toon zet voor vervolgbeleid en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De MER heeft dan een heel ander karakter. Gedurende het opstellen van het planMER is op verschillende momenten in het proces interactie geweest met de omgevingsvisie om deze aan te scherpen op basis van de uitkomsten van het planMER. De aanbevelingen dienen daarnaast als startpunt voor de verdere uitwerking van het beleid in omgevingsprogramma's en plannen.

11. Het alternatief van het voorliggend besluit is dat de raad de omgevingsvisie niet vaststelt. De consequentie van het niet vaststellen van de omgevingsvisie is dat de grondslag per 17 september 2023 onder het voorkeursrecht wegvalt dat nu is gevestigd op 15 percelen in de Purmer. Het gevolg van het wegvallen van het voorkeursrecht is dat het college gedurende twee jaar niet opnieuw een voorkeursrecht mag vestigen en daarmee de regie op het gebied verliest voor in ieder geval deze twee jaar. De gemeente wint tijd en ruimte om in de komende drie jaar een bestemming in de Purmer neer te leggen door nu de eerste stap in dat proces te nemen: vaststellen omgevingsvisie. Opgemerkt wordt dat de raad hiermee niet het definitieve besluit tot vaststellen van de bestemming in de Purmer aanneemt.

Financiële aspecten

De vaststelling van de omgevingsvisie heeft geen financiële gevolgen. Het beleid en de ambities binnen de omgevingsvisie is hoofdzakelijk gebaseerd op bestaand beleid met bijbehorende financiële middelen die reeds beschikbaar zijn.

Personele aspecten

De omgevingsvisie is onderdeel van transitie van de gemeentelijke organisatie om de Omgevingswet te implementeren. De omgevingsvisie is tot stand gekomen met behulp van externe expertise waarbij intern en extern goed is samengewerkt.

Risico's

Gemeente Edam-Volendam kiest voor een omgevingsvisie op hoofdlijnen en creëert daarmee een stabiele beleidslijn voor de komende 10 tot 30 jaar. Naar aanleiding van eerder ingediende zienswijzen is de omgevingsvisie gewijzigd en aangevuld met een uitvoeringsstrategie. Met het oog op het in stand houden van het voorkeursrecht in het gebied de Purmer is het noodzakelijk dat de omgevingsvisie voor 17 september 2023 wordt vastgesteld. Doordat wij de Purmer in de

©ev 2020

uitvoeringsstrategie, dat als hoofdstuk is toegevoegd aan de omgevingsvisie, de toegedachte bestemming ‘gemengd gebied met industrie’ geven en de omgevingsvisie voor de datum van verstrijken van het voorkeursrecht door uw raad laten vaststellen, blijft het voorkeursrecht in stand van rechtswege. Omdat de Wro de figuur van de omgevingsvisie niet kent, en deze dus niet de grondslag kan vormen voor het gevestigde voorkeursrecht, is het van belang dat de omgevingsvisie wordt vastgesteld als structuurvisie in de zin van artikel 2.1 Wro en tot datum inwerkingtreding van de Omgevingswet als zodanig geldt. De structuurvisie/omgevingsvisie bevat aanwijzingen voor de bestemming resp. functie en er is aan het gebied de Purmer een niet-agrarische bestemming resp. functie toegedacht. Het huidige gebruik wijkt bovendien af van de in de omgevingsvisie toegedachte bestemming. Daarmee bevat de omgevingsvisie de wettelijk vereiste grondslag om het voorkeursrecht te verlengen. Die verlenging is van belang met het oog op het behouden van de regie op de mogelijke ontwikkelingen in de Purmer.

Verder wordt opgemerkt dat de omgevingsvisie een strategisch beleidsdocument is en niet overal concrete antwoorden op geeft. Het werken met een integraal samenhangende visie is voor de gemeente nieuw. Het voordeel van het werken met de beleidscyclus en dus met de omgevingsvisie uitgewerkt in omgevingsprogramma’s is dat de realisatie van de beleidsdoelen gemonitord wordt. Het planMER heeft daar een basis voor gelegd. Dat betekent dat beleid ook kan worden bijgestuurd, als een continue cyclus.

Gevolgde procedure

De omgevingsvisie is tot stand gekomen volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure procedure van Algemene wet bestuursrecht.
Aan de hand van een overzichtelijk proces heeft gemeente Edam-Volendam samen met inwoners, ondernemers, belangenverenigingen en andere overheden gewerkt aan de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is in vijf stappen tot stand gekomen:

1. In stap 1 hebben we intensieve verkenning van onze leefomgeving in de gemeente Edam-Volendam uitgevoerd.
2. Vervolgens hebben we enorm veel interessante gesprekken gehad over de ambitie van onze gemeente als het gaat om onze leefomgeving.
3. In stap 3 hebben we een verdiepingsslag gemaakt in de vorm van een 'tijdmachine' om ons koers en de samenhang tussen onderwerpen te verkennen. Vervolgens is een concept omgevingsvisie opgesteld en vrijgegeven door u als raad.
4. De concept omgevingsvisie heeft ter inzage gelegen en is besproken met diverse partijen.
5. Op basis van de gesprekken over het concept is gebleken dat we samen behoefte hebben aan meer concreetheid. Daarom werken we in stap 5 aan een uitvoeringsstrategie. Aan de hand van een planMER hebben we de uitvoeringsstrategie en de omgevingsvisie samen gevoegd tot een definitieve omgevingsvisie.

In de totstandkomingsfase van de omgevingsvisie is twee keer de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd. Eerst is een concept omgevingsvisie ter inzage gelegd en later een ontwerp omgevingsvisie. Tegen het concept omgevingsvisie zijn 24 zienswijzen ingediend. Tegen het ontwerp van de omgevingsvisie zijn 155 zienswijzen ingediend.

©ev 2020

Mede naar aanleiding van de zienswijzen die zijn ingediend tegen het concept van de omgevingsvisie is de omgevingsvisie aangepast en is een uitvoeringsstrategie toegevoegd. Verder is de omgevingsvisie inclusief uitvoeringsstrategie uitgebreid met uw raad besproken in verschillende themaraden, raadspleinen en raadsvergaderingen (15 september 2022, 27 oktober 2022, 17 november 2022, 15 december 2022 en 6 april 2023). Al de samenwerkingspartners en andere overheden zijn actief om input bevraagd.

Burgerparticipatie, inspraak, zienswijzen en communicatie

Op verschillende momenten is participatie toegepast. Ook is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast bij de ter visielegging van het concept in april 2022 en van het ontwerp van de omgevingsvisie in april 2023.

Na het te nemen besluit

Vergeleken bij de concept omgevingsvisie is het voorwoord aangevuld met een beschrijving van al de kernen in Edam-Volendam, dit naar aanleiding van zienswijzen tegen de concept omgevingsvisie. Mede naar aanleiding van de zienswijzen tegen de ontwerp omgevingsvisie is de tekst in het voorwoord aangepast. We hebben expliciet gemaakt dat de omgevingsvisie op hoofdlijnen is en dat er aanvullend nog onderzoeken uitgevoerd moeten worden voordat wijzigingen in functies aan de locaties worden aangebracht. Na vaststelling van de omgevingsvisie maken we een plan van aanpak hoe gemeente Edam-Volendam het instrument omgevingsprogramma implementeert.

Voor zover van toepassing

De omgevingsvisie is zelfbindend voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld. De omgevingsvisie is verder vormvrij. Om de werkingsduur van dit strategische beleidsdocument zo lang mogelijk te houden is er voor gekozen om de uitwerking van de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie plaats te laten vinden in omgevingsprogramma's. Zo blijft de gemeente wendbaar in haar uitvoering.

Rapportage, verantwoording en evaluatie

Voor een goede doorwerking van de omgevingsvisie werken we volgens een beleidscyclus. De omgevingsvisie is een document waarin beleidsontwikkeling een plaats heeft. In de omgevingsvisie staan strategische hoofdkeuzes voor de lange termijn. We werken in de omgevingsvisie ook met een uitvoeringsstrategie, dat in feite een beschrijving is op hoofdlijnen van een voorkeursvariant van hoe, waar en wanneer we invulling geven aan ons beleid, doelen en ambities. De uitvoeringsstrategie vormt het raamwerk voor een verdere uitwerking van een thema of een gebied binnen een omgevingsprogramma. Met een omgevingsprogramma geven we verdere invulling aan dit raamwerk door de beoogde uitvoering te beschrijven in de vorm van hoe, waar en wanneer we invulling geven aan de ambities. Bij het opstellen van een omgevingsprogramma formuleren we in een nota van uitgangspunten de nadere kaders voor zover dat nodig mocht zijn en de manier waarop we monitoren dat de beleidsdoelen gehaald worden door bijvoorbeeld vierjaarlijks te evalueren. Het planMER heeft een basis gelegd voor de monitoring.

Bijlagen

1. Omgevingsvisie gemeente Edam-Volendam 'Samen zetten we koers'
2. PlanMER Omgevingsvisie Edam-Volendam

©ev 2020

3. Nota van Antwoord zienswijzen
4. Advies commissie m.e.r.
5. Addendum planMER

Achtergrond-documenten:

1. Plan van aanpak Omgevingsvisie 20190318
2. Verkenningen Stap1 Omgevingsvisie vastgesteld 20190704
3. Leefomgevingsfoto Antea 20201103
4. Verslag-In-Gesprek-over-Ambitie Stap2 Omgevingsvisie Behandeld 20201126
5. Tijdmachine Stap3 Omgevingsvisie Opiniërend 20210608
6. 20220127 CONCEPT-OMGEVINGSVISIEstap-3 MvL
7. Beoordeling concept omgevingsvisie Antea 2021
8. Nota van beantwoording zienswijzen 20221215
9. Notitie detailniveau en reikwijdte (hierna NRD) omgevingsvisie
10. Nota van beantwoording zienswijzen NRD omgevingsvisie Edam-Volendam

Aanvullende toelichting op vraagstelling, context en maatschappelijke meerwaarde

Het doel van het voorstel is het vaststellen van een omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 van de Omgevingswet. Een omgevingsvisie die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is vastgesteld wordt gelijkgesteld aan een omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet, mits deze voldoet aan de inhoudelijke vereisten van artikel 3.2 en 3.3 van de Omgevingswet.

De uitwerking van hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling zoals genoemd in hoofdstuk 2 van de omgevingsvisie wordt uitgewerkt in omgevingsprogramma's. Het programma is een instrument waarin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving is (art. 3.5 onder a Omgevingswet). Daarnaast bevat het programma maatregelen. Deze kunnen als doel hebben het voldoen aan een of meer omgevingswaarden, of het bereiken van een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (art. 3.5 onder b Omgevingswet).

Edam-Volendam, d.d. 20 juli 2023
Het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam,

de secretaris, de burgemeester,
H. van der Woude L.J. Sievers.

©ev 2020