Raadsvoorstel

Raadsvergadering: 04-03-25
Kenmerk: ADV/25 - 18669
Zaaknr: Z50164
Datum voorstel: 11-2-2025
Portefeuillehouder: Wethouder ing. L. Mulder

Onderwerp: Raadsstartnotitie opstellen nieuwe Omgevingsvisie

Voorstel

1. In te stemmen met bijgevoegde raadsstartnotitie 'opstellen nieuwe omgevingsvisie'.

Inleiding

Op 22 oktober 2024 heeft u krediet verleend voor het opstellen van een nieuwe Omgevingsvisie. Bijgevoegde raadsstartnotitie beschrijft het proces in Q1 van 2026 tot vaststelling van deze nieuwe Omgevingsvisie te komen. U ontvangt deze startnotitie zodat u kaders kunt stellen over het proces om tot een nieuwe Omgevingsvisie te komen.

De nieuwe Omgevingsvisie kort samengevat

in de nieuwe Omgevingsvisie bouwen we met name voort op beleid en bouwstenen voor de Omgevingsvisie die in het verleden al een keer zijn vastgesteld door college en/of uw raad. Denk bijvoorbeeld aan de stedenbouwkundige doorvertaling voor het woonbehoefteonderzoek, het integrale huisvestingsplan (IHP) voor onderwijs, de programmeringsafspraken windenergie, de kaders van de Ruimtelijk Economische Bouwsteen 2040, de visie recreatie & toerisme, het onderzoek naar de A28, de beleidsplan sociaal domein 'iedereen doet mee', en de programmeringsafspraken bedrijventerreinen west Overijssel. Wat nieuw is in de nieuwe Omgevingsvisie, is dat we dit sectorale beleid tot één visie maken. Naar analogie van een soep: het sectorale beleid zijn dan de ingrediënten; de visie is de soep. We maken deze visie door de huidige leefomgeving in beeld te brengen en deze als het ware te laten 'botsen' met hoe we denken dat de situatie er in de toekomst uit moet komen te zien. Hierdoor worden integrale ruimtelijke dilemma's[1] zichtbaar. Uw raad kan als bevoegd gezag kaders stellen over de oplossingsrichting, sturingsfilosofie (rolneming, verdeling van taken en verantwoordelijkheden) en welke ruimtelijke dilemma's als het eerste opgepakt moeten worden (prioritering).

---

[1] Een aantal (fictieve) voorbeelden van integrale ruimtelijke dilemma's zijn:

- "Zonder investeringen in de mobiliteit, kan de woningbouwopgave niet gerealiseerd worden, en om die mobiliteitsopgaven gerealiseerd te kunnen krijgen, is het nodig om bij te dragen aan regionale opgaven"
- "Om de woningbouwopgave te realiseren, kan het erfgoed niet 100% in stand worden gehouden".
- "Het is niet mogelijk om de opgaven op vlak van wonen, werken en natuur te realiseren, en tegelijkertijd het areaal landbouwgrond niet te verkleinen"

Het participatieproces kort samengevat
De nieuwe Omgevingsvisie wordt qua input voornamelijk gebaseerd op beleid en uitgangspunten die in het verleden al een keer zijn vastgesteld door college en/of uw raad. In de meeste gevallen zijn inwoners daar destijds bij betrokken. Het doel van het participatieproces is daarom niet zo zeer om nieuw beleid te introduceren; het doel is om inzichten boven tafel te krijgen die betrekking hebben op de ruimtelijke dilemma's. We stellen daarom voor om te kiezen voor een doelgericht participatieproces waarbij inwoners, ondernemers, belangenorganisaties en ketenpartners geraadpleegd worden over concrete dilemma's. Er komen geen 'droomsessies' waarbij we als het ware met blanco kaartmateriaal beginnen.

De beleidscyclus kort samengevat
De Omgevingswet behelst een werkwijze waarbij de instrumenten van de Omgevingswet worden toegepast in een cyclisch proces. In feite ontstaat er een plan, do, check, act cyclus. Dit betekent dat het vaststellen van de nieuwe Omgevingsvisie geen eindpunt is; het is juist het begin van een cyclus. Dit betekent dat we periodiek – meerdere keren per bestuursperiode - gaan monitoren en evalueren. In hoeverre hebben we de ambities gerealiseerd? En welke middelen hebben we daarvoor ingezet? De antwoorden daarop kunnen leiden tot het aanpassen van de visie. Dit biedt ons de gelegenheid om onderwerpen waar a) koerswijzigingen in de lucht hangen vanuit hogere overheden of gerechtelijke uitspraken, b) waar wij als gemeente op dit moment geen bepalende rol in hebben of c) waar we nu geen prioriteit aan geven, niet in deze versie van de Omgevingsvisie te behandelen.

Momenten waarop uw raad invloed kunt uitoefenen
Gedurende het proces voor de totstandkoming van de omgevingsvisie, wordt uw raad op de onderstaande momenten betrokken.

#	Wat	Wie	Wanneer	Rol
1	Informerende raad over start van het proces	ON + Antea	28-01-2025	Informeren
2	Opiniërende raad over raadsstartnotitie	Raad	04-03-2025	Opiniërend
3	Besluitvormende raad over raadsstartnotitie	Raad	18-03-2025	Besluitvormend
4	Informerende raad over uitkomsten fase 'kijken en luisteren'	ON + Antea	25-03-2025	Informeren
5	Informerende raad over uitkomsten fase 'ambities ontwerpen'	ON + Antea	18-06-2025	Informeren
6	Informerende raad over uitkomsten fase 'vertalen naar gebieden en doorwerkingen' (uitwerking dilemma's)	ON + Antea	18-09-2025	Informeren
7	Opiniërende raad over dilemma's	On + Antea	23-09-2025	Opiniërend
8	Informerende raad over voor inspraak vrij te geven omgevingsvisie	Raad	9-12-2025	Informerend
9	Opiniërende raad over voor inspraak vrij te geven omgevingsvisie	Raad	16-12-2025	Opiniërend
11	Definitieve vaststelling na verwerken eventuele zienswijzen	Raad	Februari	Besluitvormend
12	Raadswerkgroep	Woordvoerders	1 * 6 weken	Informeren

Argumenten

1.1 We willen aan de slag met een nieuwe omgevingsvisie

- *We willen verder bouwen aan wat goed gaat.* De afgelopen jaren hebben we een stevige basis neergezet. Denk bijvoorbeeld aan de invoering van EPOS, de implementatie van een intern Projectenbureau, de stedenbouwkundige doorvertaling van het woonbehoefte onderzoek en het opzetten van (in)formele samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn het Coöperatief Plan Staphorst, Ontdek Staphorst en de ondernemers op de Esch 4 die samenwerken aan energieoplossingen. Ondernemend als we zijn, willen we hier graag verder aan bouwen. Dat vraagt om een inbedding in visie en beleidscyclus.
- *We willen effectiever werken, effectiever beleid opstellen en doelgerichter samenwerken.* Binnen het beleidshuis werken we met één integrale visie voor de Fysieke Leefomgeving. Beleidsmedewerkers zijn daardoor niet meer bezig met het opstellen van sectoraal beleid. De organisatie wordt daardoor effectiever: we weten wat belangrijk is en waar we de focus moet leggen. Dat verhoogt de teamprestatie en individuele plezier in werken. Daarnaast wordt het beleid effectiever. In de huidige situatie ontkomen we er in sommige gevallen niet aan om, vooruitlopend op het vaststellen van de Omgevingsvisie, toch sectoraal met bepaalde ontwerpen aan de slag te gaan. In deze gevallen, zoals bijvoorbeeld bij het actieprogramma wonen, beschouwen we de producten als bouwstenen voor de omgevingsvisie.
- *Staphorst heeft en krijgt te maken met veel (regionale) ruimtelijke ontwikkelingen.* We kunnen deze opgaven niet los zien van elkaar: Werken aan de ene opgave leidt vaak tot een andere opgaven. Denk bijvoorbeeld aan mobiliteitsopgaven als gevolg van nieuwe bedrijventerreinen en woningen.

1.2 We moeten aan de slag met een nieuwe omgevingsvisie.

- *De huidige Omgevingsvisie voldoet niet aan de eisen die de Omgevingswet stelt:* De gemeente Staphorst heeft al in januari 2018 een Omgevingsvisie vastgesteld en was daarmee een van de pioniers in Nederland. Echter, pas later zijn de beginselen, die beschreven zijn in onderdeel 3 van Bijlage 2 (Beleid op orde met de Omgevingswet), in de Omgevingswet opgenomen. De Omgevingsvisie heeft destijds (logischerwijs) geen rekening gehouden met deze beginselen. Daarom is het overgangsrecht voor omgevingsvisies van voor 1 januari 2024 niet van toepassing.
- *De gemeente dient voor 1 januari 2027 een Omgevingsvisie vastgesteld te hebben.* Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit de Omgevingswet.
- *Het bij voorrang opstellen van een Omgevingsvisie is een logische stap gezien het belang van de visie in de beleidsketen (of te wel het te vormen beleidshuis) en de ambities van de gemeente:* Nut en noodzaak van het beleidshuis zijn uitgebreid uiteengezet in de “Bestuursopdracht Omgevingsvisie en het stap voor stap ontwikkelen van het beleidshuis gemeente Staphorst” (juli 2024).

1.3 Uw raad heeft op 22 oktober 2024 ingestemd met het opstellen van een nieuwe omgevingsvisie.

- Zie dit raadsvoorstel.

Kanttekeningen

1. *Er staat geen sanctie op het niet (tijdig) opstellen van een Omgevingsvisie.*
   De wet bevat geen directe sanctie op termijnoverschrijding, maar gaat uit van het vertrouwen dat de gemeenteraad dit zelf organiseert. Vooral ook omdat de rol van de Omgevingsvisie in de beleidscyclus van belang is en de Wet wil dat die er zo snel mogelijk komt en de raad reëel, uitvoerbaar en integraal beleid vaststelt. Dat laatste, het ontbreken van een integraal kader (lees omgevingsvisie), kan voor een rechter bij de voering van beleid aanleiding zijn om door een vergunning een streep te halen en dat daarmee de uitvoering van bepaalde beleidsdoelen niet wordt gehaald.

2. *De scope van de raadsstartnotitie richt zich op de Omgevingsvisie en gaat niet de invoering van het beleidshuis.*
   De raadsstartnotitie Omgevingsvisie heeft betrekking op het proces dat moet resulteren in een Omgevingsvisie. De inzet is om in de omgevingsvisie uitspraken te doen over de beleidscyclus als onderdeel van het beleidshuis, maar niet om in te gaan op de andere instrumenten.

Keuze en effect

Met het vaststellen van de raadsstartnotitie, maakt u impliciet de volgende keuzes:

1. *U stemt in met het opstarten van een cyclisch proces, waarin deze Omgevingsvisie een eerste stap is.*
   Het vaststellen van Omgevingsvisie is geen eindpunt, maar het begin van een beleidscyclus. Dat betekent dat u de visie periodiek kunt herzien. Dat wat er nu niet in komt, bijvoorbeeld omdat beleid van hogere overheden onduidelijk is, kan in een volgende ronde meegenomen worden.

2. *De nieuwe Omgevingsvisie gaat vooral over ruimtelijke dilemma's .*
   In deze nieuwe omgevingsvisie worden integrale ruimtelijke dilemma's zichtbaar. Uw raad kan in de nieuwe omgevingsvisie kaders stellen over de oplossingsrichting, sturingsfilosofie (rolneming, verdeling van taken en verantwoordelijkheden) en welke ruimtelijke dilemma's als het eerste opgepakt moeten worden (prioritering).

3. *Participatie is voornamelijk raadplegend van aard; raad in de rol van bevoegd gezag in representatieve democratie.*
   Doel van het participatieproces is om inzichten boven tafel te krijgen die betrekking hebben op de ruimtelijke dilemma's. Rol van uw raad is dat u, vanuit de werkwijze van de representatieve democratie, beslissingen neemt. Daarbij gebruikt kunt u de uitkomsten van het participatieproces als input gebruiken om tot weloverwogen keuzes te komen. Er komen geen 'droomsessies' waarbij we als het ware met blanco kaartmateriaal beginnen.

4. *Strakke planning – risico's*
   In de oorspronkelijke planning was het niet haalbaar om de definitieve versie in deze bestuursperiode door uw raad vast te laten stellen. Het college hecht er echter veel waarde aan dat de omgevingsvisie wel deze bestuursperiode gereed is. We hebben de planning daarom aangepast. Dit brengt een aantal risico's met zich mee. Deze leest u onder het kopje risico's.

5. *U gaat een experiment aan waarbij elk raadslid drie inwoners actief bevraagt.*
   Als onderdeel van de participatie stelt het college een experiment voor waarbij elk raadslid drie inwoners bevraagt en rapporteert over de uitkomsten. Dit is een toevoeging op de participatie en dient dus niet als vervanging van de participatie.

Beleid- en regelgeving
Omgevingswet.

Financiën, Belastingen, risico's en beheersmaatregelen

Financieel
De financiële gevolgen zijn besproken in het raadvoorstel van 22 oktober 2024.

Risico's en beheersmaatregelen
Het projectteam maakt tijdens de duur het project doorlopend een overzicht van de risico's. Meest urgente risico's die we op dit moment signaleren, zijn als volgt:

1. *Gebrek aan ambtelijke capaciteit en eigenaarschap*.
   Mitigeren: slim combineren van werken op locatie en dagdelen inplannen voor sessies. Daarbij onze informatiebehoeften zo concreet mogelijk maken. Daarnaast bij herhaling aangeven dat beleidsmedewerkers verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van kwalitatief hoogwaardige 'ingrediënten'. Het projectteam van de omgevingsvisie kan hier dan een goede visie van maken.

2. *Externe factoren op beleid en proces die impact kunnen hebben op inhoud en proces*.
   Mitigeren: actief monitoren en direct bijsturen en vertalen naar consequenties in inhoud, planning, ambtelijke en bestuurlijke consequenties.

3. *Strakke planning*
   Zoals gezegd hebben we de planning zodanig aangepast dat de Omgevingsvisie – de versie ná inspraak – in deze bestuursperiode ter besluitvorming aan uw raad voorgelegd kan worden. Hoewel dit technisch gezien mogelijk is, zijn er een aantal risico's aan verbonden:

   a. *We hebben alle 'lucht' uit de planning gehaald.* Hierdoor hebben we geen speelruimte meer als het ergens tegenzit.
   b. *Het kritieke pad van de planning wordt met name gevormd door proceduretijd.* Zit de raadsagenda een keer vol of heeft het college een week langer de tijd nodig om een stuk goed te keuren, dan kan dit als consequentie hebben dat de planning minimaal een maand verschuift.
   c. *Keuzes doorschuiven.* Het kan zijn dat we gedurende het proces, bijvoorbeeld aan de hand van de milieubeoordeling, bepaalde ruimtelijke dilemma's tegenkomen die om extra onderzoek vragen. Binnen de huidige planning hebben we geen ruimte om dit soort vraagstukken te adresseren. Gevolg is dat ze doorgeschoven moeten worden naar een volgende herziening van de omgevingsvisie.
   d. *Meer druk op ambtelijke organisatie leidt tot prioriteringsvraagstukken*. Iets sneller doen kan doorgaans alleen door andere dingen niet te doen, door meer uren te maken, of door er meer mensen aan te laten werken. Door lucht uit de planning te halen neemt de kans toe dat we geconfronteerd gaan worden met piekmomenten qua omgevingsvisie, die samenvallen met piekmomenten voor andere projecten. De vraag wordt dan: welk project krijgt voorrang?

Uitvoering
Zie bijgevoegde raadsstartnotitie.

Communicatie / participatie
In de bijgevoegde raadsstartnotitie is de participatieaanpak nader toegelicht. Het college werkt deze uit in een participatieplan en informeert de raad daar over. De aanpak is gebaseerd op de onderstaande uitgangspunten:

Doelgericht
De nieuwe Omgevingsvisie wordt qua input voornamelijk gebaseerd op beleid en uitgangspunten die in het verleden al een keer zijn vastgesteld door college en/of uw raad. In de meeste gevallen zijn inwoners daar destijds bij betrokken. Het doel van het participatieproces is daarom niet zo zeer om nieuw beleid te introduceren; het doel is om inzichten boven tafel te krijgen die betrekking hebben op de ruimtelijke dilemma's. We stellen daarom voor om te kiezen voor een doelgericht participatieproces waarbij inwoners, ondernemers, belangenorganisaties en ketenpartners geraadpleegd worden over concrete dilemma's. Er komen geen 'droomsessies' waarbij we als het ware met blanco kaartmateriaal beginnen.

Weging van de input en rol van de raad
Doel van het participatieproces is om inzichten boven tafel te krijgen die betrekking hebben op de ruimtelijke dilemma's. Rol van de raad is dat zij, vanuit de werkwijze van de representatieve democratie, beslissingen neemt. Daarbij gebruikt zij de uitkomsten van het participatieproces als input om tot weloverwogen keuzes te komen.

Representativiteit
Een veelgehoorde vraag bij participatieprocessen is of een gehoord signaal vanuit een representatief doorsnede van de samenleving komt, of dat het een perspectief van een specifieke groep of individu betreft. Er zijn manier om in te zetten op het zoveel mogelijk optimaliseren van de representativiteit. Ofwel: het zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van verschillende wijken, leeftijden, opleidingsniveaus en achtergronden etc. Voor dit specifieke project vinden we het echter disproportioneel om hier veel in te investeren. Veruit het grootste deel van de input voor de nieuwe omgevingsvisie is immers gebaseerd op beleid dat al door het college en / of raad is vastgesteld.

Digitaal bijgevoegd / ter inzage liggende stukken

1. Raadsstartnotitie
2. Plan van aanpak opstellen nieuwe omgevingsvisie
3. Planning

Burgemeester en wethouders van Staphorst,

J. ten Kate , burgemeester.

M.T. van de Wetering , secretaris.

De raad van de gemeente Staphorst; Zaaknr. Z50164

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 11-02-25

Gelet op:

1. Raadsbesluit ‘kredietaanvraag nieuwe Omgevingsvisie’ van 22 oktober 2024

B E S L U I T:

1. In te stemmen met bijgevoegde raadsstartnotitie ‘opstellen nieuwe Omgevingsvisie’.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Staphorst van 18-03-25

J. ten Kate , voorzitter

S.M.H. Voortman ,griffier