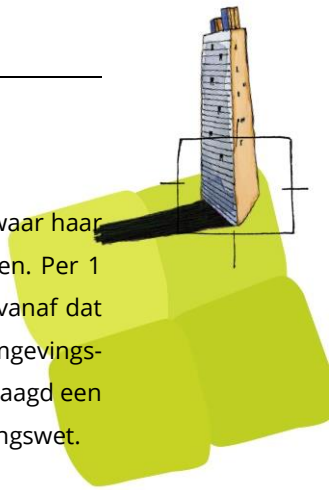
BügelHajema

Ruimte voor de leefomgeving

Memo

Opdrachtgever:	gemeente Noordenveld	Projectnummer:	P002409

Onderwerp: Advies Omgevingsvisie Noordenveld
Datum: 16 november 2023



Inleiding

De Omgevingsvisie Noordenveld dateert uit 2017. In dat jaar wierp de Omgevingswet weliswaar haar schaduw vooruit, de volledige reikwijdte en diepgang kon destijds nog niet worden overzien. Per 1 januari 2024 zal de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treden. Omgevingsvisies gaan vanaf dat moment een voorname rol spelen in het toetsen, afwegen en begeleiden van buitenplanse omgevingsvergunningen (verder: bopa's). De gemeente Noordenveld heeft BügelHajema Adviseurs gevraagd een advies uit te brengen over hoe de Omgevingsvisie zich verhoudt tot de (eisen uit de) Omgevingswet. Het advies is opgebouwd langs een aantal vragen.

1. Handelt de Omgevingsvisie over alle facetten van de fysieke leefomgeving?
2. Voldoet de Omgevingsvisie inhoudelijk aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt?
3. Voldoet de Omgevingsvisie aan de milieubeginselen?
4. In hoeverre kan de Omgevingsvisie worden gebruikt bij de afweging van Bopa-aanvragen?
5. Voldoet de Omgevingsvisie aan de technische eisen van de Omgevingswet?

Elk van deze vragen voorzien we van een concreet antwoord en een concreet advies omtrent eventuele vervolgstappen. Op een aantal aspecten wordt geadviseerd de Omgevingsvisie aan te vullen. We beginnen dit memo echter met enkele algemene opmerkingen.

Algemeen: de gemeentelijke Omgevingsvisie

De Omgevingswet telt 6 kerninstrumenten voor het gebruiken en het beschermen van de fysieke leefomgeving. Eén van die instrumenten is de Omgevingsvisie; een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving dat zich richt op de gehele fysieke leefomgeving. Daarnaast is het een visie voor de lange termijn. Zowel het rijk, de provincies en de gemeenten stellen (verplicht) een Omgevingsvisie vast. In de Omgevingsvisie legt de gemeente vast op welke wijze zij haar taken invult om de gestelde ambities en beleidsdoelen te halen. Daarbij wordt aangegeven hoe het beleid doorwerkt en welke middelen ze daarvoor inzet. Een Omgevingsvisie is vormvrij. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente in hoge mate haar eigen invulling kan bepalen.

BügelHajema, Adviseurs voor leefomgeving en omgevingsrecht BNSP
Vaart NZ 50, 9401 GN Assen **T** 0592 316 206
E info@bugelhajema.nl **W** www.bugelhajema.nl
Vestigingen te Assen, Leeuwarden en Amersfoort

Omgevingsvisie Noordenveld 2017

De gemeente heeft in 2017 een Omgevingsvisie vastgesteld genaamd 'De Omgevingsvisie Noordenveld 2030'. Het is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving: ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. In de visie staat hoe de ideale leefomgeving er volgens de gemeente in 2030 uitziet en hoe de gemeente die wil bereiken. De Omgevingsvisie vormt de basis voor plannen op de gebieden leefbaar, groen, ondernemend, duurzaam en transparant.[1]

Deelvraag 1 - Handelt de Omgevingsvisie over alle facetten van de fysieke leefomgeving?

Toelichting

Zoals aangegeven is de Omgevingsvisie vormvrij. Er is dus ruimte voor de gemeenteraad om hier invulling aan te geven en daarmee is lokaal maatwerk mogelijk. Dit is ook terug te zien in de Omgevingsvisie van de gemeente Noordenveld. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) heeft een spiekbriefje Omgevingsvisie opgesteld, waarin eisen en keuzemogelijkheden voor een Omgevingsvisie staan opgenomen.

De visie van Noordenveld is grofweg opgedeeld in drie delen.

1. Strategische visie met daarin focus op deze aspecten:
    a. Netwerksamenleving
    b. Duurzame gemeente
    c. Veenhuizen werelderfgoed
    d. Hooggewaardeerde landschappen
    e. Fietsgemeente
    f. Voorzieningen en bevolking in balans
    g. Vitale samenleving
2. Uitwerking van de kernwaarden en thema's
3. Uitwerking per deelgebied

Zoals hierboven te zien, wordt er in het tweede gedeelte van de visie ingegaan op de verschillende kernwaarden met de daarbij horende thema's. De volgende kernwaarden en thema's worden besproken in de Omgevingsvisie;

- transparant,
- leefbaar,
- groen,

[1] Noordenveld.nl/Omgevingsvisie

- ondernemend en
- duurzaam.

TRANSPARANT	LEEFBAAR	GROEN	ONDERNEMEND	DUURZAAM
HOUDING EN ROL	MEEDOEN	MEEDOEN	MEEDOEN	HOUDING EN GEDRAG
BETROKKEN	GEZOND	OPENBARE RUIMTE	ONDERNEMEN(D)	ENERGIE
COMMUNICATIE	VEILIG	LANDSCHAP	WERKGELEGENHEID	RUIMTEGEBRUIK
	VOORZIENINGEN	WATER	DUURZAAM	BOUWEN
	WONEN	NATUUR	FYSIEKE INRICHTING	ONDERNEMERS
	BEREIKBAAR			MOBILITEIT
	FYSIEKE LEEFOMGEVING			AFVAL EN HERGEBRUIK
				WATERGEBRUIK
				BIOLOGISCHE EN LOKALE PRODUCTEN

[2] *Kernwaarden en bijbehorende thema's zoals opgenomen in Omgevingsvisie Noordenveld*

De vraag ligt voor of de Omgevingsvisie alle facetten van de fysieke leefomgeving behandelt. In artikel 1.2 lid 2 van de Omgevingswet is opgenomen wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat:

1. ***De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:***
   a. *bouwwerken,*
   b. *infrastructuur,*
   c. *watersystemen,*
   d. *water,*
   e. *bodem,*
   f. *lucht,*
   g. *landschappen,*
   h. *natuur,*
   i. *cultureel erfgoed,*
   j. *werelderfgoed.*
2. *Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:*
   a. *het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,*
   b. *het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,*
   c. *activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,*
   d. *het nalaten van activiteiten.*

[2] Pagina 14 Omgevingsvisie Noordenveld 2030

Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Via de onderstaande tabel is nagegaan in hoeverre er in de Omgevingsvisie Noordenveld 2030 wordt ingegaan op aspecten van de fysieke leefomgeving. In de linker kolom zijn de aspecten weergeven waarvan de wetgever aangeeft dat die onder de fysieke leefomgeving (ex art 1.2 Ow) vallen. In de volgende kolom is met behulp van paginanummers aangegeven wat de vindplaats van de aspecten in de Omgevingsvisie Noordenveld 2030 zijn.

Fysieke leefomgeving (ex artikel 1.2 Ow)	Omgevingsvisie Noordenveld
a. bouwwerken	p. 18, 24, 26, 30, 43
b. infrastructuur	p. 19, 24, 26, 27, 31, 33, 35
c. watersystemen	p. 21, 27
d. water	p. 21
e. bodem	p. 19
f. lucht	p. 19
g. landschap	p. 13, 19, 20, 21
h. natuur	p. 13, 19, 21, 37
i. cultureel erfgoed	p. 21, 42
j. werelderfgoed	p. 13, 41-45

De tabel hierboven geeft een globale weergave welke onderwerpen op welke plek in de visie worden beschreven.

Hieronder is dit voor twee thema's uitgewerkt, als voorbeeld hoe het bovenstaande is geïnterpreteerd:

Watersystemen en water

Met watersystemen bedoelt de wetgever het volgende; 'een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken'. [3]

Water komt onder de kernwaarde 'groen', maar ook bij 'duurzaam' aan de orde. In de visie wordt aangegeven dat Noordenveld ruimte biedt voor waterberging om zo te voorkomen dat dat er (grond-) wateroverlast voor de omgeving ontstaat. De waterberging wordt als het mogelijk is

[3] Lexplicatie, commentaar op art 1.2 Ow (Bron: navigator.nl).

gecombineerd met een aantrekkelijke groene inrichting. Daarnaast worden de watertaken doelmatig uitgevoerd en wordt er ingezet op duurzaam watergebruik.[4] Dit laatste wordt gedaan door middel van zuiniger drinkwater gebruik en het rioleringsstelsel te scheiden en regenwater te hergebruiken.

Natuur

Het belang van de natuur als onderdeel van de fysieke leefomgeving is een onderdeel onder de Omgevingswet. Het gaat daarbij onder meer om het welzijn van de mens, het verbeteren van de natuurkwaliteit en het beschermen van inheemse dier- en plantensoorten. Natuur komt ook voor in één van de ambities van Noordenveld. De ambitie is om de natuurgebieden te beschermen, te benutten en te beleven. Een concreet voorbeeld hiervan wat terugkomt in de visie is dat de gemeentelijke bos- en natuurgebieden FSC- gecertificeerd onderhouden worden. Daarnaast volgt uit de visie dat de gemeente positief tegenover de aanleg van zonneakkers is, behalve in de natuurgebieden.

Beantwoording deelvraag 1

Bovenstaande analyse laat zien dat in de Omgevingsvisie veel facetten van de fysieke leefomgeving aan de orde komen. In de afgelopen jaren zijn echter grote vraagstukken opgekomen zoals duurzaamheid, klimaatadaptatie, stikstof, de toekomst van het landelijk gebied, de energietransitie en het principe ‘water en bodem sturend’ . Deze grote, vaak integrale thema’s worden in de Omgevingsvisie niet in haar volle omvang besproken en/of naar de Noordenveldse situatie vertaald.

Advies deelvraag 1

Het verdient aanbeveling de Omgevingsvisie op de hierboven genoemde grote thema’s aan te vullen. En ook als deze onderwerpen inmiddels in sectorale beleidsnota’ zijn opgenomen is het goed deze te vertalen naar de Omgevingsvisie. In lijn met de Omgevingswet is de Omgevingsvisie immers het integrale beleidsdocument voor de fysieke leefomgeving.

Deelvraag 2 - Voldoet de Omgevingsvisie inhoudelijk aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt?

Toelichting

Voor de beantwoording van de tweede deelvraag is artikel 3.2 van de Omgevingswet. Dit artikel luidt als volgt:

[4] P. 21, 27 Omgevingsvisie Noordenveld 2030.

Artikel 3.2 Inhoud Omgevingsvisie

Een Omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

*a. een beschrijving van **de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving**,*
*b. de **hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling**, **het gebruik**, **het beheer**, de **bescherming** en **het behoud** van het grondgebied,*
*c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren **integrale beleid**.*

Sub a ziet op een nulmeting/foto van de huidige staat van de fysieke leefomgeving. Met andere woorden: hoe staat de gemeente ervoor wat betreft de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving? Wat zijn onze belangrijkste landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden? Zijn er (milieu)knelpunten? Hoe scoort de gemeente op het thema gezondheid? Etc…
Vanuit een nulmeting vraagt sub b vervolgens aandacht voor het beleid. Wat gaat de gemeente doen om waarden te beschermen en te ontwikkelen? Zijn er knelpunten die om concrete keuzes of acties vragen? Zo ja, welke keuzes maakt de gemeente?
Sub c ten slotte geeft aan dat de gemeente de fysieke leefomgeving daarbij integraal en als een eenheid dient te beschouwen.

Beantwoording deelvraag 2

In de Omgevingsvisie is geen nulmeting/leefomgevingsfoto opgenomen en wordt niet ingegaan op de huidige kwaliteit van de leefomgeving. Ook is geen inzicht gegeven in eventuele knelpunten waar actie op nodig is, of juist waarden die beschermd moeten worden. Daardoor is niet helder 'hoe de gemeente ervoor staat'. Ook worden de bestaande waarden (per deelgebied) summier en op hoofdlijnen beschreven. Hierdoor zijn de 7 ambities niet direct herleidbaar naar een bepaalde waarde of knelpunt.

Advies deelvraag 2

Door het toevoegen van een leefomgevingsfoto en daar vervolgens integrale ambities aan te verbinden, zal de Omgevingsvisie in lijn komen met artikel 3.2 van de Omgevingswet. De grote thema's uit deelvraag 1 bieden wellicht een goede kapstok.

Deelvraag 3 – Voldoet de Omgevingsvisie aan de milieubeginselen?

Toelichting

In artikel 3.3 van de Omgevingswet is ervoor gekozen om de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie over te nemen. Het artikel luidt als volgt:

*In een Omgevingsvisie wordt rekening gehouden met **het voorzorgsbeginsel**, het beginsel van **preventief handelen**, het beginsel dat **milieuaantastingen** bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat **de vervuiler betaalt***

Beantwoording deelvraag 3

In de Omgevingsvisie komen deze onderwerpen niet terug.

Advies deelvraag 3

Geadviseerd wordt de Omgevingsvisie aan te vullen met een beschrijving van de manier waarop de gemeente deze beginselen tot de hare maakt.

Deelvraag 4 - Kan de Omgevingsvisie worden gebruikt bij de afweging van Bopa-aanvragen?

Toelichting

Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren door een omgevingsvergunning aan te vragen. Als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan, is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). In die gevallen fungeert de Omgevingsvisie (naast het overige gemeentelijke beleid) als toetsingskader voor bopa's.

Beantwoorden deelvraag 4

De vraag is nu of de Omgevingsvisie voldoende houvast en kader biedt voor de toetsing van bopa's. Deze vraag beantwoorden wij grotendeels bevestigend. De Omgevingsvisie omvat namelijk veel facetten van de fysieke leefomgeving. Daarnaast kent de Omgevingsvisie een uitwerking per gebied en/of thema. Tot slot ademt de Omgevingsvisie een sfeer van 'ja, mits' en is daardoor goed in lijn met de Omgevingswet.

Omdat de grote actuele vraagstukken nog niet in de visie zijn opgenomen en bovendien de waarden niet erg concreet zijn uitgewerkt, zal de Omgevingsvisie niet voor alle bopa-aanvragen bruikbaar zijn. Daarnaast kan het zijn dat enkele aanwezige waarden of kwaliteiten mogelijk onderbelicht zijn, waardoor deze minder in beeld zijn bij de toetsing van een bopa en daarmee minder goed beschermd zijn. Tot slot is de beantwoording van deze vraag deels subjectief. De Omgevingsvisie vormt het instrument voor de gemeenteraad om kaders af te geven voor bopa's. Bopa's vallen immers in principe onder de bevoegdheid van het college. Het college toetst bopa's aan de kaders uit de Omgevingsvisie. Het is aan de raad om te beslissen op welk detailniveau zij deze kaders wil vastleggen.

Advies deelvraag 4

1. Voor veel bopa's zal de Omgevingsvisie 'haakjes' bevatten voor afweging en begeleiding. Wij adviseren de grote, actuele vraagstukken te verwerken in de Omgevingsvisie, zodat de bruikbaarheid voor de toetsing van bopa-aanvragen verder toeneemt.
2. Aanvullend adviseren wij de Omgevingsvisie te toetsen aan en af te stemmen op de lijst van gevallen waarvoor de raad zich als adviseur heeft aangewezen (adviesrecht raad).

Deelvraag 5 – Voldoet de Omgevingsvisie aan de technische eisen van de Omgevingswet?

Toelichting

De Omgevingsvisie is een zogenaamd 'omgevingsdocument'. Deze moeten (na invoering van de Omgevingswet) worden gepubliceerd via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Hiervoor dient de Omgevingsvisie te voldoen aan verschillende digitale eisen. Annotaties maken omgevingsdocumenten doorzoekbaar en geven meer informatie op de kaart.

Beantwoording deelvraag 5

De Omgevingsvisie dateert uit 2017 en is dus tot stand gekomen onder de Wro. In dat jaar waren de hierboven genoemde eisen en standaarden nog niet bekend. De Omgevingsvisie voldoet dan ook niet aan de digitale eisen en standaarden.

Advies deelvraag 5

Indien de gemeente (op onderdelen) overgaat tot actualisatie van de Omgevingsvisie zal op dat moment volledig moeten worden voldaan aan de wettelijke standaarden. Wij adviseren dat moment te benutten de gehele visie in lijn te brengen met de technische eisen van de Omgevingswet (en niet bijvoorbeeld uitsluitend een actualisatie-document) zodat de gehele visie via de landelijke voorziening is te raadplegen.