Startnotitie

Samenwerken aan Omgevingsvisie Aalten

29 augustus 2022

.

Inhoudsopgave

INLEIDING 3

Aanleiding 3
Leeswijzer 3

1. OMGEVINGSWET EN OMGEVINGSVISIE 4

1.1 Omgevingswet 4
1.2 Omgevingsvisie 5
1.3 Eisen aan de Omgevingsvisie 6
1.4 Samenhang met programma en omgevingsplan 7

2. AANPAK EN FASERING 8

2.1 Vertrekpunten voor de aanpak en fasering 8
2.2 Voorgestelde aanpak en fasering 10

3. PARTICIPATIE 12

3.1 Wat zegt de wet? 12
3.2 De invulling door Aalten 12

4. COMMUNICATIE 13

5. GEMEENTERAAD EN OMGEVINGSVISIE 14

BIJLAGE 1: DE NATIONALE OMGEVINGSVISIE (NOVI) 16

BIJLAGE 2: DE PROVINCIALE OMGEVINGSVISIE (POVI) 18

Auteurs
Annette van Straten & André van Nijkerken

Datum
29 augustus 2022

.

Inleiding

Aanleiding

Op 1 januari 2023 treedt (naar verwachting[1]) de Omgevingswet in werking. Met deze nieuwe wet wordt binnen het openbaar bestuur een ingrijpende stelselwijziging doorgevoerd. Ook zijn met de Omgevingswet 26 wetten samengevoegd tot 1 wet.

De Omgevingswet betekent o.a. voor gemeenten in allerlei opzichten een fundamenteel andere manier van werken. Zo eist de Omgevingswet dat gemeenten nog maar 1 integrale visie hebben op de gewenste kwaliteit en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en dat alle lokale regels worden vastgelegd in 1 Omgevingsplan. Ook wil de Omgevingswet dat gemeenten hun lokale regels kritisch tegen het licht houden (o.a. met de oproep zoveel mogelijk te werken met algemene regels en zo weinig mogelijk met een vergunningplicht) en dat ambities en doelen in plaats van regels voorop staan in al het gemeentelijk handelen. Dit laatste wordt ook wel 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij' genoemd.

De integrale Omgevingsvisie is één van de nieuwe 'kerninstrumenten' die de Omgevingswet introduceert en waar de Omgevingswet diverse (inhoudelijke en digitale) eisen aan stelt. Gemeenten hebben de verplichting om binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dus bij inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2023 uiterlijk 31 december 2025, een Omgevingsvisie te hebben / vast te stellen die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Dit geldt uiteraard ook voor de gemeente Aalten.

Deze startnotitie is bedoeld om de gemeenteraad van Aalten bij te praten over de Omgevingsvisie die de Omgevingswet verplicht stelt voor elke gemeente. De startnotitie bevat tevens een (voorstel) aanpak voor de vervaardiging van deze nieuwe Omgevingsvisie, inclusief een participatie- en communicatieparagraaf. Aan de gemeenteraad wordt groen licht gevraagd voor het vervaardigen van de nieuwe Omgevingsvisie op de lijn zoals in deze startnotitie voorgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 een uiteenzetting van de eisen die de Omgevingswet stelt aan het nieuwe kerninstrument Omgevingsvisie. Deze eisen waren mede vertrekpunt voor de voorgestelde aanpak van de vervaardiging van de nieuwe Omgevingsvisie. Deze aanpak wordt toegelicht in hoofdstuk 2. Een belangrijk onderwerp in die aanpak is participatie. De Omgevingswet stelt eisen aan het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden, ook bij het vervaardigen van de Omgevingsvisie. In hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe we op de lijn van de Omgevingswet invulling willen geven aan participatie.

Een ander belangrijk onderwerp is communicatie. Daarmee bedoelen we het informeren van alle 'stakeholders' over de nieuwe Omgevingsvisie, over hoe we deze gaan maken, over hoe en wanneer we belanghebbenden gaan betrekken en over hoe we alle stakeholders op de hoogte houden van de voortgang en resultaten. In hoofdstuk 4 wordt toegelicht hoe we invulling willen geven aan deze communicatie. In het afsluitende hoofdstuk 5 de rol van de gemeenteraad bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie en hoe we de gemeenteraad willen betrekken en informeren.

[1] De Eerste Kamer moet dit najaar nog goedkeuring geven en laat dat afhangen van met name het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, dat deel uitmaakt van de Omgevingswet.

.

1. Omgevingswet en omgevingsvisie

In dit hoofdstuk een korte inleiding op de Omgevingswet met aansluitend een toelichting op de eisen die de Omgevingswet stelt aan de nieuw op te stellen Omgevingsvisie.

1.1 Omgevingswet

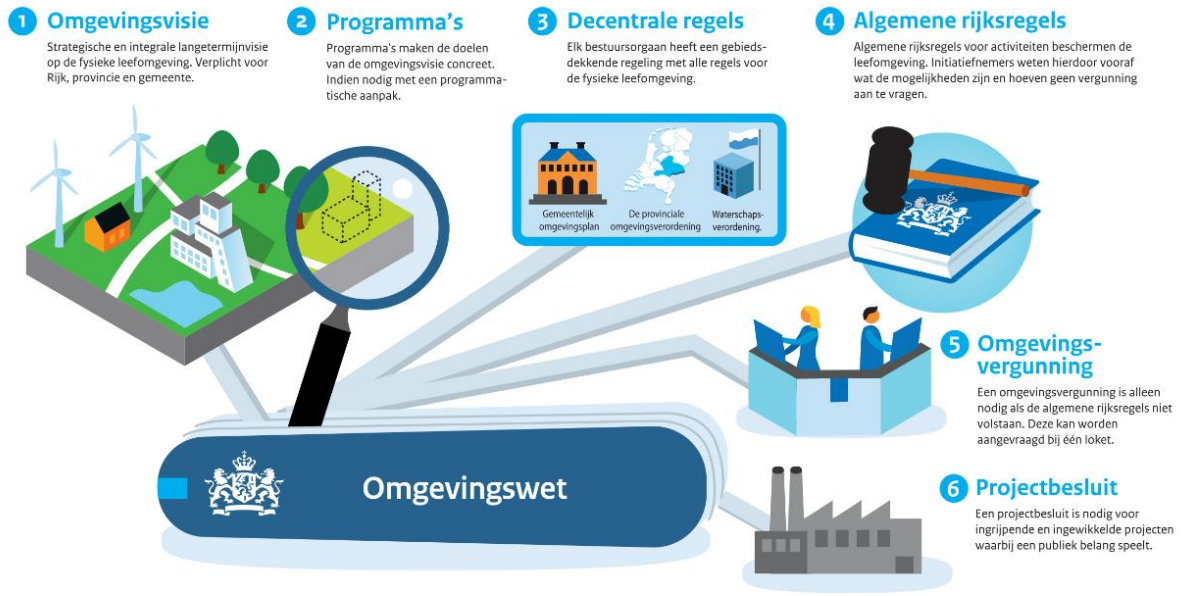
De Omgevingswet beoogt en vereist een anders denkende en werkende overheid. Niet meer de regels vooropstellen, maar initiatieven die passen binnen de doelstellingen van de overheid positief omarmen en helpen mogelijk maken. Niet langer burgers en bedrijven van het ene naar het andere overheidsloket verwijzen, maar één ingang, één overheid. Geen gefragmenteerde benadering meer van de fysieke leefomgeving vanuit allerlei verschillende 'hokjes' en overheidslagen, maar een integrale, samenhangende benadering. Maar ook: belanghebbenden in een veel vroeger stadium betrekken, samen plannen maken (co-creatie), veel sneller uitsluitsel geven over vergunningaanvragen en veel meer digitaal.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Samen met de Omgevingswet wordt een nieuw Digitaal Stelsel (het DSO, als afkorting van Digitaal Stelsel Omgevingswet) ingevoerd, verplicht gesteld en daarna verder uitgebouwd, dat allerlei huidige digitale loketten en systemen vervangt. Ook digitaal dus een '1-loket-gedachte', o.a. bedoeld om het voor burgers en bedrijven overzichtelijker en gemakkelijker te maken en met als lange-termijn-ambitie om 'met een paar muisklikken' antwoord te krijgen op wat op een locatie mag qua regels en kan qua omstandigheden.

Zes nieuwe kerninstrumenten

Eén van de vele veranderingen die de Omgevingswet aanbrengt, is dat allerlei huidige visies, plannen, verordeningen et cetera verdwijnen en worden vervangen door zes nieuwe kerninstrumenten, te weten: Omgevingsvisie, Programma's, Omgevingsplan (decentrale regels), Algemene rijksregels, Omgevingsvergunning en Projectbesluit. Zie onderstaande afbeelding.



NB: Deze startnotitie behandelt alleen de Omgevingsvisie.

.

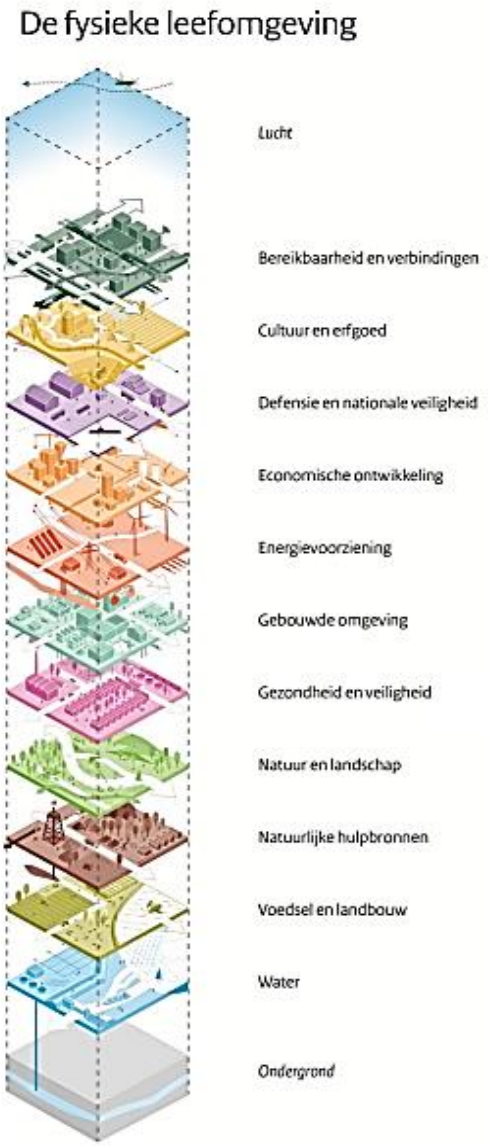
1.2 Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is één van de zes nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet. In deze Omgevingsvisie verwoorden het rijk, de provincies en de gemeenten voor hun grondgebied hun visie op de gewenste kwaliteit en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het rijk doet dat in een Nationale Omgevingsvisie (NOVI; zie bijlage 1), de provincies doen dat elk in een Provinciale Omgevingsvisie (POVI; zie bijlage 2) en gemeenten doen dat elk in een Gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI).

Integraal en samenhangend

Een belangrijke eis aan de nieuwe Omgevingsvisie is dat deze integraal moet zijn en samenhangend:

- integraal in de zin dat de Omgevingsvisie het hele grondgebied van het bevoegd gezag moet omvatten en dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving moeten zijn meegenomen (zie tevens de afbeelding hiernaast);
- samenhangend omdat de Omgevingswet(gever) af wil van verkokerd en versnipperd beleid dat niet of onvoldoende op elkaar is afgestemd.



Meer dan alleen ruimtelijke aspecten

De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten. De wet noemt verplichte aspecten die integraal terug moeten komen in de Omgevingsvisie. Daarin zit bijvoorbeeld het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt en het nalaten van activiteiten. Ook ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden volgens de memorie van toelichting bij de wet meegewogen en beschreven.

Bevoegdheid van de gemeenteraad

De Omgevingsvisie is een bevoegdheid (instrument) van de gemeenteraad, want in en met de Omgevingsvisie worden kaders gesteld en de kaderstellende rol is in ons staatsbestel op lokaal niveau voorbehouden aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad stelt dus de Omgevingsvisie vast (artikel 3.1 Omgevingswet). Regels waarborgen dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hun mening (hebben) kunnen geven. Dat gebeurt via participatie en een correcte voorbereidingsprocedure. Vaak is ook een milieueffectrapportage (MER) vereist.

Overgang

Om een 'beleidsvacuüm' te voorkomen blijven de hoofdzaken van het huidige gemeentelijke beleid gelden totdat de nieuwe Omgevingsvisie is vastgesteld. Ook geldt dat gemeenten (net als de provincies en het Rijk) al vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet een Omgevingsvisie kunnen vaststellen.

.

1.3 Eisen aan de Omgevingsvisie

Om te kunnen spreken van een Omgevingsvisie die voldoet aan de Omgevingswet moet de Omgevingsvisie voldoen aan alle eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. Voor de goede orde: Aalten heeft op dit moment geen Omgevingsvisie die voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet.

Eisen aan de inhoud

Artikel 3.2 van de Omgevingswet schrijft voor dat een Omgevingsvisie bevat:

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.

Artikel 3.3 van de Omgevingswet geeft aan dat in een Omgevingsvisie bovendien rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel[2], het beginsel van preventief handelen[3], het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Afstemming

Hiernaast moet een bestuursorgaan volgens artikel 2.2 van de Omgevingswet bij het opstellen van een Omgevingsvisie rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit betekent dat de gemeente bij het opstellen van de Omgevingsvisie rekening moet houden met het beleid van het rijk en van de provincie. Van belang in dit kader is dat het rijk en de provincies uiterlijk per datum inwerkingtreding van de Omgevingswet al een Omgevingsvisie moeten hebben die voldoet aan de Omgevingswet, zodat gemeenten daar bij het opstellen van hun Omgevingsvisies rekening mee kunnen houden.

Participatie



De Omgevingswet(gever) hecht zeer veel waarde aan het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden, ook bij het maken van visies en plannen. Overheden hebben hierin zelfs een participatieplicht en een motiveringsplicht. De participatieplicht houdt voor gemeenten in dat zij bij het opstellen van Omgevingsvisies, Programma's en Omgevingsplannen verplicht zijn belanghebbenden vroegtijdig te betrekken.

De motiveringsplicht houdt in dat gemeenten verplicht zijn in de genoemde documenten aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn. Deze motiveringsplicht is geregeld in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit. De overheid mag zelf weten hoe zij daar invulling aan geeft.

Wie een overheid bij de vroegtijdige participatie betrekt, hangt af van het type Omgevingsvisie: de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving.

---

[2] Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben. Het gaat om activiteiten waarbij de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Zulke onzekere risico's kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij veiligheidskwesties, maar vaak ook uit oogpunt van gezondheid. Bekende voorbeelden zijn elektromagnetische velden en de introductie van nieuwe stoffen.

[3] Het beginsel van preventief handelen houdt in dat nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit vanuit de premisse dat voorkomen beter is dan ongedaan maken ('genezen').

.

Voorbereidingsprocedure
Volgens artikel 16.26 van de Omgevingswet geldt voor de voorbereiding van de Omgevingsvisie afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze houdt in dat iedereen zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerp van de Omgevingsvisie (artikel 16.23 Omgevingswet). De gemeente doet mededeling van het ontwerp in het gemeenteblad (artikel 10.7a Omgevingsbesluit).

Tegen een Omgevingsvisie staat *geen* beroep open. Een Omgevingsvisie bindt alleen de gemeente zelf en heeft geen juridische gevolgen.

Milieueffectrapportage (MER)
De Omgevingsvisie is een plan waarvoor vaak een plan-MER-plicht geldt. De plan-MER-plicht volgt uit de Strategische milieubeoordeling (SMB)-richtlijn. Het bevoegd gezag moet een plan-milieueffectrapport (plan-MER) opstellen als de Omgevingsvisie het kader vormt voor projecten die zijn aangewezen in bijlage V bij het Omgevingsbesluit. Ook moet er een plan-milieueffectrapport worden gemaakt als voor de Omgevingsvisie een passende beoordeling moet worden opgesteld.

Het is vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet dus expliciet aan het bevoegd gezag om per specifiek geval na te gaan of sprake is van een plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn waarvoor, in de voorkomende gevallen dat aan de criteria daarvoor wordt voldaan, een plan-mer-plicht geldt.

Als de gemeente inderdaad een plan-MER moet opstellen of een plan-MER-beoordeling moet maken, gelden in de voorbereidingsprocedure aanvullende regels (paragraaf 16.4.1 Omgevingswet en paragraaf 11.1 van het Omgevingsbesluit). Bijvoorbeeld dat het plan-MER ter inzage moet worden gelegd bij het ontwerpbesluit.

Digitaal beschikbaar
Gemeenten moeten de Omgevingsvisie digitaal beschikbaar stellen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Zo kan iedereen de Omgevingsvisie digitaal bekijken in het nieuwe ‘Omgevingsloket’ van het DSO, dat tegelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet live gaat. De Omgevingsvisie moet daarom aan publicatiestandaarden voldoen.

1.4 Samenhang met programma en omgevingsplan
Twee andere nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet die een nauwe samenhang hebben met de nieuwe Omgevingsvisie, zijn het Programma en het Omgevingsplan:

1. De Omgevingswet stelt dat als een gemeente concrete streefwaarden benoemt in haar Omgevingsvisie (zoals: *Aalten uiterlijk op een bepaald moment energieneutraal*), de gemeente dan ook één of meer Programma’s moet opstellen waarin zij aangeeft hoe zij deze streefwaarden wil gaan bereiken. In de Omgevingsvisie staat dus aangegeven wat de gemeente wil bereiken, maar het ‘hoe’ wordt vastgelegd in één of meer Programma’s. Die Programma’s vormen een samenhangend pakket van maatregelen en projecten die zijn gericht op het realiseren van de gewenste kwaliteit van de leefomgeving.

2. En dan is er nog het nieuwe kerninstrument Omgevingsplan, waarin (met ingang van de Omgevingswet) alle lokale regels voor de fysieke leefomgeving in samenhang (moeten) worden vastgelegd. Daarbij zijn regels geen doel op zichzelf, maar een middel dat ingezet kan worden om doelen te bereiken. Oproep van de Omgevingswet is zoveel mogelijk te werken met algemene regels (*als u voldoet aan dit en dat, heeft u groen licht*) en zo weinig mogelijk met vergunningplicht.

.

Sleutelwoorden in de Omgevingswet zijn: vertrouwen en (dus) loslaten. Het nieuwe (kerninstrument) Omgevingsplan vervangt niet alleen de huidige bestemmingsplannen, maar ook alle andere lokale regels.

Gemeenten hebben tot 2030 de tijd voor het maken van een Omgevingsplan dat volledig voldoet aan de letter en de geest van de Omgevingswet. Ambitie van de gemeente Aalten is om dat Omgevingsplan al eerder vast te stellen, want hoe eerder ook Aalten kan beschikken over een bijpassende en 'gestroomlijnde' set van lokale regels, des te beter.

Omdat de nieuwe kerninstrumenten Omgevingsvisie, Programma en Omgevingsplan nauw met elkaar samenhangen, gaat de gemeente Aalten deze drie nieuwe instrumenten ook in nauwe samenhang vormgeven en implementeren. Hiervoor zijn binnen het gemeentelijke programma invoering Omgevingswet drie (gelijknamige) deelprojecten ingericht, waartussen afstemming zal plaatsvinden. Voor elke van deze deelprojecten is een projectleider aangesteld. Elk van deze projectleiders rapporteert aan de programmamanager Omgevingswet. Laatstgenoemde rapporteert aan de verantwoordelijke portefeuillehouder en deze rapporteert aan de raad.

2. Aanpak en fasering

Voor de aanpak en fasering van de vervaardiging van de nieuwe Omgevingsvisie is het goed om eerst nog een aantal belangrijke vertrekpunten toe te lichten. Daarna volgt een toelichting op de voorgestelde aanpak en fasering.

2.1 Vertrekpunten voor de aanpak en fasering

Belangrijke vertrekpunten voor de (voorgestelde) aanpak en fasering van de vervaardiging van de nieuwe Omgevingsvisie zijn de volgende:

1. Gemeente Aalten heeft per datum inwerkingtreding Omgevingswet (verwachting: 1 januari 2023) drie jaar voor het vervaardigen en vaststellen van de nieuwe Omgevingsvisie. Dit betekent dat de nieuwe Omgevingsvisie uiterlijk eind 2025 moet zijn vastgesteld en dat is nog binnen de huidige bestuursperiode. Uitgangspunt is daarom dat *binnen de bestuursperiode 2022-2026* in samenwerking met ketenpartners, belangenorganisaties, verbonden partijen en inwoners een Omgevingsvisie wordt gemaakt en vastgesteld die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en zo concreet en samenhangend mogelijk richting geeft aan de (verdere) ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in de gemeente Aalten.

2. De Omgevingsvisie is een bevoegdheid van de gemeenteraad en dus is de gemeenteraad opdrachtgever voor het vervaardigen van de nieuwe Omgevingsvisie. Dit betekent ook dat de gemeenteraad het laatste woord heeft zowel over de aanpak als over de inhoud van de omgevingsvisie.

Om deze reden is de beschreven aanpak in deze startnotitie nadrukkelijk een *voorstel* aan de gemeenteraad van Aalten en is het laatste woord hierover uiteraard aan de gemeenteraad.

.

3. In de nieuwe Omgevingsvisie moet de gewenste lange-termijn-ontwikkeling voor de fysieke leefomgeving op het volledige Aaltens grondgebied *in samenhang* worden beschreven, mede rekening houdend met landelijke en provinciale doelen en beleid. Doel van de nieuwe Omgevingsvisie is namelijk het bevorderen van samenhang in beleid voor de fysieke leefomgeving. Voorstel is dat de gemeente Aalten hierbij kiest voor een compacte visie die duidelijke keuzes maakt en antwoord geeft op de volgende twee vragen:

   a) Hoe kijkt Aalten aan tegen de gewenste fysieke leefomgeving in 2050?
   b) Wat wil Aalten (op weg daar naartoe) uiterlijk in 2030 al concreet hebben bereikt?

   Het jaartal 2050 wordt in dit kader ook door andere overheden en bestuurslagen genoemd, als 'stip op de horizon', maar waar het vooral om gaat is dat gemeente Aalten een Omgevingsvisie vaststelt voor de *langere termijn* (dit kan ook 2040 zijn, of een ander jaartal) en daarbinnen aangeeft welke (tussen)resultaten Aalten op *korte(re) termijn* (voorstel is: uiterlijk in 2030) al wil hebben bereikt (desnoods op onderdelen van de Omgevingsvisie).

4. De Omgevingsvisie begint allesbehalve met een blanco vel. Zo zijn er in de eerste plaats de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; zie bijlage 1)) en de Provinciale Omgevingsvisie (POVI; zie bijlage 2) waarmee in de (gemeentelijke) Omgevingsvisie rekening moet worden gehouden. Daarnaast zijn er allerlei grote maatschappelijke opgaven waarmee ook gemeente Aalten aan de slag moet, zoals de klimaatadaptatie, de energietransitie en de bouwopgave. Verder zijn er de "*Sustainable Development Goals*" (SDG's) van de Verenigde Naties, waaraan ook gemeente Aalten zich heeft gecommitteerd (zie tevens de afbeelding hieronder). En gemeente Aalten heeft ook nu al plannen, doelen en beleid voor de fysieke leefomgeving van Aalten, deze gaan met een nieuwe Omgevingsvisie uiteraard niet 'zomaar' van tafel.



5. Omdat de Omgevingsvisie dus niet begint met een blanco vel, is het goed om als stap 1 in de vervaardiging van de Omgevingsvisie eerst het vel in te tekenen met de kaders inclusief maatschappelijke opgaven <u>*waarbinnen*</u> het gesprek over de Omgevingsvisie moet worden gevoerd en <u>*waarbinnen*</u> de Omgevingsvisie in overleg met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties nader moet worden ingekleurd. Hierbij zal ook (moeten) worden aangegeven waar gemeente Aalten *geen* keuzeruimte (meer) heeft en waar gemeente Aalten nog *wel* keuzeruimte heeft. Daarmee worden op voorhand de verwachtingen gemanaged wat betreft de Omgevingsvisie, want het is zeker niet zo dat er 'zomaar' van alles te kiezen is.

.

6. Dit brengt ons bij het grote belang van goede communicatie (inclusief managen van verwachtingen) over het maken van de nieuwe Omgevingsvisie. Van meet af aan zullen alle te betrekken partijen (stakeholders) goed moeten worden geïnformeerd over- en moeten worden meegenomen in het hoe en waarom van de nieuwe Omgevingsvisie en de stappen waarin deze gemaakt gaat worden.

7. In de Omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken en normen en waarden die Aalten maken tot wat Aalten is en/of wil zijn. Die kenmerken en normen en waarden maken deel uit van de puzzel die samen met de inwoners van Aalten moet worden gelegd.

2.2 Voorgestelde aanpak en fasering

Voor het vervaardigen van de nieuwe Omgevingsvisie wordt voorgesteld de volgende aanpak en fasering te kiezen:

1. Eerste fase is dat de 'basis-ingrediënten' worden verzameld die de Omgevingsvisie al voor een flink deel inkaderen. Dit zijn (naast de eisen die de Omgevingswet stelt aan de Omgevingsvisie):
   a) de maatschappelijke opgaven en beleidskaders die mede vertrekpunt zijn voor de nieuwe Omgevingsvisie (NOVI, POVI, SDG's e.d.);
   b) trends en ontwikkelingen waarmee in de nieuwe Omgevingsvisie rekening moet worden gehouden (zoals de demografische ontwikkeling);
   c) de specifieke kenmerken en normen en waarden van Aalten waarmee rekening moet worden gehouden in de nieuwe Omgevingsvisie;
   d) de huidige gemeentelijke doelen en het gemeentelijke beleid voor de fysieke leefomgeving van Aalten;
   e) de huidige kenmerken en kwaliteit(en) van de fysieke leefomgeving, zowel objectief (feiten) als subjectief (beleving/waardering).

   Over deze basis-ingrediënten worden in fase 1 (de 'inkadering') gesprekken gevoerd met ketenpartners, gebiedspartijen en verbonden organisaties. Samen met deze partijen en uiteraard ook de gemeenteraad wordt bepaald waar Aalten nog keuzeruimte heeft in de nieuwe Omgevingsvisie, maar zonder deze al in te vullen. Dit laatste doen we pas in fase 2 en in overleg met de inwoners van Aalten (participatie).

   > Voorstel is om met ingang van fase 1 meteen ook de klankbordgroep Omgevingswet van de raad te betrekken, waarin iedere fractie een vertegenwoordiger heeft. In overleg met deze klankbordgroep wordt de aanpak per fase verder ingekleurd (keuze gesprekken, keuze gesprekspartners, keuze gespreksvorm et cetera).

2. Zodra de basis-ingrediënten voor de nieuwe Omgevingsvisie zijn verzameld en op grond daarvan de uitgangspunten voor het verder uitwerken van de Omgevingsvisie zijn bepaald, wordt het resultaat van fase 1 (de inkadering) voorgelegd aan de gemeenteraad met het verzoek in te stemmen met de start van fase 2 van de vervaardiging van de nieuwe Omgevingsvisie.
   Fase 2 start dus pas na instemming van de gemeenteraad (go/no-go).

3. In fase 2 wordt het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie gemaakt. Dat gebeurt in twee achtereenvolgende gespreksronden. In de eerste gespreksronde vinden opnieuw gesprekken

.

plaats met ketenpartners, gebiedspartijen en verbonden organisaties en wordt samen met hen mogelijke ‘inkleuring’ verkend voor de keuzeruimte die Aalten in de Omgevingsvisie nog heeft.

De uitkomsten van deze eerste gespreksronde leggen we voor aan de gemeenteraad, met het verzoek daar inhoudelijk op te reageren en met het verzoek om groen licht voor de tweede gespreksronde, en dat is de gespreksronde met de inwoners van Aalten.

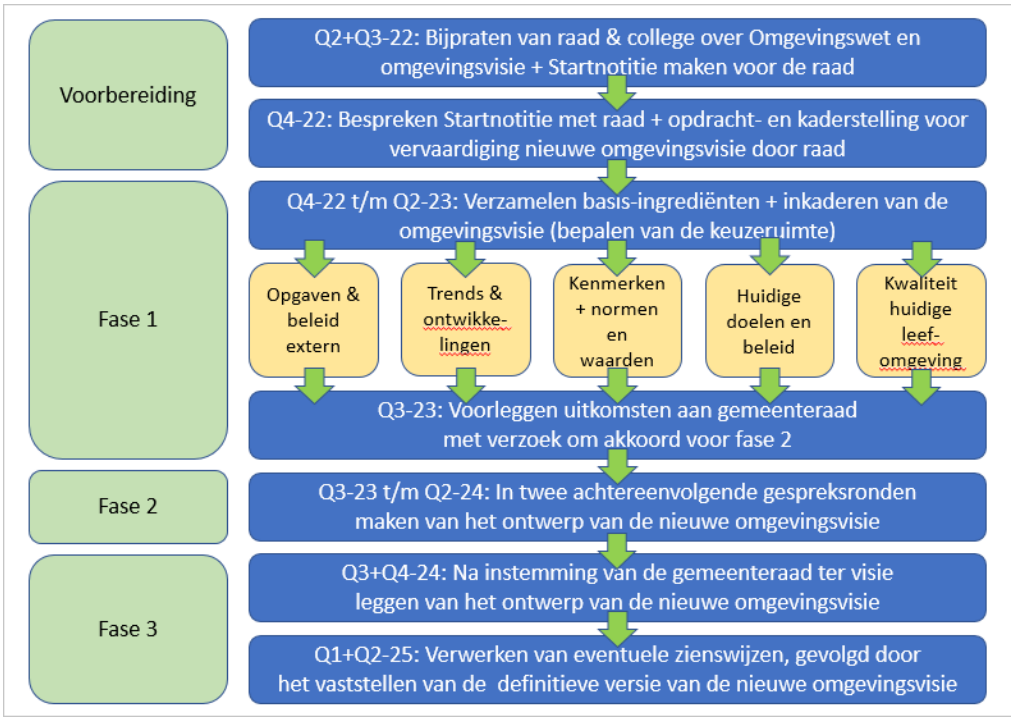
4. In de tweede gespreksronde wordt het ontwerp van de Omgevingsvisie verder uitgewerkt en ingekleurd samen met de inwoners van Aalten. Te zijner tijd wordt in overleg met de klankbordgroep besproken hoe dit het best kan worden aangepakt: gebiedsgewijs, themagewijs of in een combinatie van beide, waarna dit vervolgens ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

5. Fase 3 is het ter visie leggen van het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie. Dit gebeurt pas na instemming van de gemeenteraad, dus ook na fase 2 (ontwerp) volgt dus nog een go/no-go-moment.

6. Streven is om het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie per september 2024 gereed te hebben en na instemming van de gemeenteraad ter visie te kunnen leggen. Met het ter visie leggen van het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie per september 2024 zorgt Aalten er in ieder geval voor dat nog in de bestuursperiode 2022-2026 een compleet nieuwe Omgevingsvisie voor Aalten wordt vastgesteld. Ook voldoet Aalten hiermee aan de planning van de Omgevingswet.

7. Eventuele zienswijzen worden alsnog behandeld en eventueel verwerkt in de nieuwe Omgevingsvisie, waarna deze door de gemeenteraad kan worden vastgesteld.

In onderstaande afbeelding hebben we bovenstaande stappen/fasering in de tijd uitgezet.



.

3. Participatie

In dit derde hoofdstuk de manier waarop in het traject invulling wordt gegeven aan participatie. Met participatie wordt bedoeld dat belanghebbenden in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de besluitvorming over een project of activiteit[4].

3.1 Wat zegt de wet?

De Omgevingswet verstaat onder een participatieve aanpak: het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.

Met in een vroegtijdig stadium betrekken bij de besluitvorming wordt in deze startnotitie de periode voorafgaand aan het moment van tervisielegging van het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie bedoeld.

Inzet is dat participatie bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming en meer ruimte biedt voor maatschappelijke initiatieven in de fysieke leefomgeving. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdwinst opleveren.

Participatiebeleid en participatieverordening

Decentrale overheden (en dus ook gemeenten) zijn verplicht om participatiebeleid te maken voor het fysieke domein onder de Omgevingswet. In de wet 'Versterking participatie op decentraal niveau' is generiek geregeld dat gemeenten, provincies en waterschappen in een participatieverordening moeten aangeven op welke wijze inwoners en maatschappelijke partijen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid worden betrokken.

Vormvrij, maar dus niet vrijblijvend

Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Wel bevat het Omgevingsbesluit regels om participatie te borgen. Er geldt dus bovendien een motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het genomen besluit aan hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding en wat met de resultaten is gedaan. Ook dient te worden aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.

3.2 De invulling door Aalten

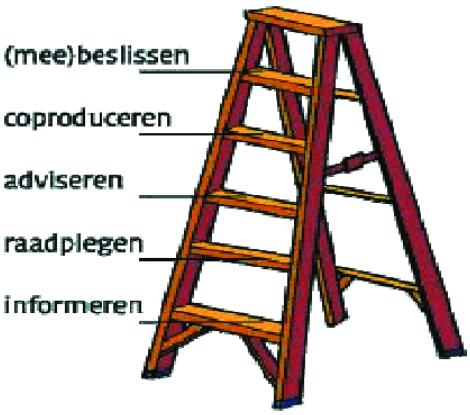
Om te komen tot een breed gedragen Omgevingsvisie met uitvoeringskracht moet de visie *samen met partners en inwoners* worden ontwikkeld en hen vooral uitnodigen om mee te denken en input te leveren. Met hun inbreng en ideeën en een transparante afweging van belangen wordt zoveel mogelijk draagvlak en betrokkenheid gecreëerd en wordt de Omgevingsvisie kwalitatief beter. Deze lijn werd eerder al vastgelegd in de Nota Burgerparticipatie van de gemeente Aalten.

Van groot belang hierbij is dat goed duidelijk wordt gemaakt waarom een nieuwe Omgevingsvisie wordt opgesteld, hoe dat gaat gebeuren, hoe en wanneer belanghebbenden daarbij worden betrokken en wat participatie bij het vervaardigen van de nieuwe omgevingsvisie wel en niet

[4] Met participatie wordt niet de formele besluitvorming zoals de zienswijzeprocedure in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedoeld. Participatie gaat juist over het stadium voorafgaand aan de formele besluitvorming.

.

betekent. Dit laatste kan worden verduidelijkt langs de lijn van de participatieladder, waarin verschillende gradaties van participatie staan aangegeven:



De meest verregaande vorm in deze ladder is (mee)beslissen, maar daar kan geen sprake van zijn omdat de Omgevingsvisie een bevoegdheid is van de gemeenteraad en de raad dus per definitie het laatste woord heeft over de Omgevingsvisie.

Hier staat tegenover dat de Omgevingswet(gever) toe wil naar zoveel mogelijk 'co-creatie', dus samen met belanghebbenden plannen maken. Dit geldt zowel voor plannen van de overheid als voor plannen van particuliere initiatiefnemers.

In termen van de participatieladder betekent dit dat participatie bij het vervaardigen van de nieuwe Omgevingsvisie dus gaat tot en met coproduceren: Samen de nieuwe Omgevingsvisie voor Aalten maken en deze in feite als voorstel voorleggen aan de gemeenteraad.

Beperkte keuzeruimte

Eerder in deze startnotitie is al aangegeven en benadrukt dat het vervaardigen van een nieuwe Omgevingsvisie niet met een 'blanco vel' begint. Zo moet elke gemeente bij het opstellen van de Omgevingsvisie rekening houden met het beleid van het rijk en van de provincie en zijn er allerlei maatschappelijke opgaven die de komende jaren aangepakt moeten worden. Er wordt dus weliswaar samen met belanghebbenden een nieuwe Omgevingsvisie gemaakt, maar voor alle belanghebbenden zal ook duidelijk gemaakt moeten worden dat de gemeente Aalten maar een beperkte keuzeruimte heeft.

Terugkoppeling

Een ander belangrijk punt gekoppeld aan de participatie die op de aangegeven manier (co-creatie) ingevuld gaat worden, is dat in het proces van vervaardiging van de nieuwe Omgevingsvisie de terugkoppeling goed moet zijn ingebed. Telkens zal duidelijk aangeven in hoeverre input een plek krijgt, heeft gekregen of kan krijgen in de Omgevingsvisie en zo niet, waarom niet.

Participatietraject Omgevingsvisie

Er wordt een zorgvuldig participatietraject voorbereid, dit in samenspraak met de klankbordgroep Omgevingswet. De klankbordgroep vragen wij om mee te denken en te adviseren (co-creatie), de klankbordgroep heeft echter geen beslissingsrecht.

Het voorstel voor het participatietraject en daarbij behorende stakeholderanalyse wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

4. Communicatie

Naast het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden (participatie) is goede communicatie van groot belang. Daarmee wordt bedoeld het informeren van alle 'stakeholders' over de nieuwe Omgevingsvisie, over hoe deze gemaakt gaat worden, over hoe en wanneer belanghebbenden betrokken gaan worden en over hoe alle stakeholders op de hoogte worden gehouden van de voortgang en resultaten. Per fase wordt bekeken hoe de communicatie op dat moment het best kan worden ingericht en welke communicatiemiddelen en – kanalen hiertoe ingezet worden.

.

Uiteraard beschikt gemeente Aalten ook op dit moment al over diverse communicatiemiddelen en -kanalen, maar als het op enig moment nodig/raadzaam is nog andere middelen en/of kanalen in te zetten, zal dat zeker worden overwogen.

Afstemming met bestuurlijk opdrachtgever

Omdat goede communicatie in het algemeen 'nauw luistert' en zeker bij het vervaardigen van een nieuwe Omgevingsvisie voor het hele grondgebied van Aalten, worden alle voorgenomen (majeure) communicatie-uitingen over de nieuwe Omgevingsvisie altijd eerst voorgelegd aan de Stuurgroep Omgevingswet en afgestemd met de klankbordgroep Omgevingswet van de raad.
Voorstellen worden ter besluitvorming voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Via raadsmededelingen wordt de gemeenteraad tijdig en actief geïnformeerd.

Afstemmen op doelgroepen

Uiteraard stemmen we de communicatie en het gebruik van communicatiekanalen af op de doelgroepen. Voor de vervaardiging van de nieuwe Omgevingsvisie zijn dat onder andere:

Extern	Intern
Inwoners Plaatselijke belangen- en bewonersgroepen Ondernemers Jongeren Beleidspartners (andere overheden) Maatschappelijke organisaties Pers	Raad College Directie Medewerkers

Voor het vervaardigen van de Omgevingsvisie zijn in de begroting van gemeente Aalten al middelen opgenomen en toegewezen. De inzet van deze middelen zal met de raad worden afgestemd.

5. Gemeenteraad en Omgevingsvisie

Eerder in deze startnotitie is al aangegeven dat de gemeenteraad het bevoegd gezag is voor de Omgevingsvisie: de raad stelt de Omgevingsvisie vast. Bij deze bevoegdheid hoort tevens dat de raad het laatste woord heeft over de aanpak van het vervaardigen van de Omgevingsvisie.

Aan de gemeenteraad wordt dan ook gevraagd zich uit te spreken over de aanpak zoals deze in deze startnotitie is voorgesteld en toegelicht.

Uiteraard vervult de ambtelijke organisatie (onder aansturing van de verantwoordelijke portefeuillehouder) een ondersteunende rol in dit geheel. Het is echter aan de gemeenteraad en raadsleden zelf te bepalen hoe actief zij zelf betrokken willen zijn/worden bij het vervaardigen van de Omgevingsvisie.

In ieder geval zal met ingang van fase 1 meteen al (regelmatig) afgestemd worden met de klankbordgroep Omgevingswet van de raad, waarin elke fractie vertegenwoordigd is. De

.

klankbordgroep wordt gevraagd actief mee te denken, gevraagd en ongevraagd inbreng te leveren in de voorbereiding van het formuleren van belangrijke keuzes, het bepalen van doelen en ambities en belangrijke ontwerprichtlijnen voor de Omgevingsvisie. De klankbordgroep heeft hiermee een adviserende rol (co-creatie) en geen beslissingsrecht, dit is en blijft de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Gedurende het proces van vervaardiging van de Omgevingsvisie wordt de gemeenteraad via raadsmededelingen of desgewenst via informele raadsbijeenkomsten op de hoogte gehouden van de voortgang, zowel op proces maar nadrukkelijk ook de inhoudelijke ontwikkelingen

Elke fase wordt afgerond met een raadsvoorstel waarin de gemeenteraad gevraagd wordt in te stemmen met de uitkomsten van de desbetreffende fase en groen licht te geven voor de volgende fase.

.

Bijlage 1: De Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) beschrijft de ontwikkelrichting van Nederland en de opgaven waar we voor staan. Hierbij heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de 21 nationale belangen. Centraal voor de NOVI stonden vier strategische opgaven:

1. **Naar een duurzame en concurrerende economie**
   Innovatie, kennis, verhoging van de productiviteit en verduurzaming zijn steeds belangrijker voor de economische ontwikkeling en de levensstandaard.
2. **Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving**
   De inzet is minder energieverbruik en duurzamere bronnen. Tegelijkertijd moet Nederland worden ingericht op de gevolgen van klimaatverandering, zoals hittestress en wateroverlast.
3. **Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving**
   Hoe blijft Nederland bereikbaar en daarmee het vestigingsklimaat aantrekkelijk? Waar moeten nieuwe woningen worden gebouwd?
4. **Naar een waardevolle leefomgeving**
   Hoe wordt verantwoord omgegaan met de natuurlijke omgeving waaronder de landbouw, natuur en het landschap?

Om zoveel mogelijk integraal te werken, zijn op de lijn van deze 4 strategische opgaven vier prioriteiten benoemd:

1. **Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland**
   Vanuit de sterke internationale positie van Nederland moet werk worden gemaakt van een nieuw duurzaam economisch verdienmodel. De focus ligt onder andere op:
   • Transformatie van productieprocessen: circulaire economie
   • Inzet op nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals robotisering en digitalisering
   • Sterke, leefbare en aantrekkelijke steden
   • Transformatie van industriegebieden.

2. **Ruimte voor de klimaat- en energietransitie**
   Aanpassingen aan klimaatverandering en de energietransitie zijn de grote transities van deze tijd. Ze vergen verregaande keuzes en zullen de komende decennia bepalend zijn voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. De focus ligt onder andere op:
   • Verduurzaming bestaande gebouwde omgeving
   • Duurzame warmteopties en bijbehorende infrastructuur (geothermie, warmtepompen, ruimte voor warmtenetten in stedelijke regio's)
   • Duurzame elektriciteit (ruimte voor zowel kavels voor windenergie op zee, zonnedaken en –weides alsook wind op land)
   • Energienetwerken (aanlanding en doorvoer van wind op zee, transport en opslag)
   • Nieuw vestigingsbeleid voor grote energievragers (zoveel mogelijk bij aanlandpunten van energie vanaf zee)

3. **Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen**
   Kwalitatief hoogwaardige locaties voor verstedelijking gekoppeld aan de woonbehoefte en afgestemd met mobiliteit. In eerste aanleg binnenstedelijk (inclusief transformatie) en waar nodig ook aan de randen van reeds bebouwd gebied.
   • Klimaatadaptieve inrichting, rekening houdend met waterveiligheid, voldoende waterbergingsmogelijkheden en voorkomen van hittestress

.

• Natuurinclusieve en gezondheidsbeschermende en -bevorderende planvorming (meer groen, meer bewegen)
• Het direct meenemen van de verduurzaming van de gebouwde omgeving (aardgasvrije wijken)

4. **Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied**
   Ontwikkelingen in de landbouw, het onder druk staan van de kwaliteit van de leefomgeving en natuur en de krimpproblematiek in bepaalde regio's vragen om een nieuwe visie en gerichte keuzes ten aanzien van het landelijk gebied. De focus ligt onder andere op:
   • Natuur-inclusieve en circulaire land- en tuinbouw
   • Het beperken van de gezondheidseffecten van intensieve veeteelt
   • Aandacht voor vrijkomende landbouwgronden en agrarische bebouwing (inclusief daaraan verbonden leefbaarheidsproblematiek)
   • Bodemdalingsproblematiek.

Hiernaast heeft het Rijk 3 afwegingsprincipes vastgesteld:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
3. Afwentelen wordt voorkomen

Deze afwegingsprincipes heeft het Rijk voor elke prioriteit toegepast en daaruit volgt de richting voor decentrale keuzes (o.a. voorkeursvolgorden op gebied van voor energie (besparen, wind, zon, warmte), verstedelijking, grootschalige ruimtevragers (zoals distributie-/datacentra) en regionaal waterbeheer. Dit geeft gemeenten richting bij hun beleidskeuzes en biedt tegelijkertijd ruimte voor lokale afwegingen, passend bij de kenmerken van het gebied.

Uitvoeringsagenda NOVI

In de Uitvoeringsagenda NOVI concretiseert het Rijk hoe zij, samen met alle betrokken partijen, de ambities wil bereiken. Per prioriteit zijn programma's benoemd die in samenhang uitgevoerd gaan worden. In zogenaamde Omgevingsagenda's komen de regionale samenwerkingsverbanden samen. Belangrijke onderdelen hierin zijn Regionale investeringsagenda's, gebiedsprocessen en NOVI-gebieden.

.

Bijlage 2: De Provinciale Omgevingsvisie (POVI)

In de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) met als titel ‘Gaaf Gelderland’ zijn de volgende opgaven/doelen geformuleerd:

- In 2050 is Gelderland klimaatneutraal. Dit bereiken we door grootschalige besparing en opwekking uit verschillende duurzame bronnen van energie, zoals wind, zon, waterkracht, biomassa en bodemenergie. En we stimuleren innovatie en het uitrollen van bewezen technieken.
- Als tussendoel realiseren we in 2030 55% broeikasgasreductie in Gelderland.

- In 2050 is Gelderland klimaatbestendig. We zijn goed voorbereid en toegerust op de gevolgen van klimaatverandering: wateroverlast, droogte, hittestress en overstromingsgevaar.
- In 2020 hebben we samen met partners de risico’s en kansen van het veranderend klimaat in beeld gebracht en strategieën opgesteld die leidraad zijn voor ons handelen.
- Wij willen de eerste afvalloze provincie van Nederland zijn. Afval bestaat niet meer; er zijn alleen nog grondstoffen die blijvend hun waarde behouden in onze schone industrie.
- Om dit te bereiken is in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen in Gelderland met 50% teruggebracht.

- In 2050 gaat het goed met de biodiversiteit in Gelderland. In Gelderland wordt natuurinclusief gewerkt. Biodiversiteit wordt overal waar mogelijk versterkt en ingepast, óók buiten de specifiek als natuur aangewezen gebieden.
- In 2030 is 75% van de Europese doelen van de vogel- en habitatrichtlijn behaald.

- In 2050 is de groei van de mobiliteit op een slimme manier opgevangen en verplaatsen mensen in Gelderland zich veilig, snel, betaalbaar en klimaatneutraal. Snel en veilig internet fungeert daarbij als alternatief voor fysieke verplaatsingen.
- In 2050 is het netwerk voor goederenvervoer in Gelderland toegankelijk, duurzaam en klimaatneutraal.
- In 2030 is al ons busvervoer zonder uitstoot en is 35% van het totaal aantal verplaatsingen met de fiets.

- Wij willen onze concurrerende positie binnen het internationale stedelijke netwerk van Amsterdam, Brussel en Keulen verder versterken. Om onderscheidend te blijven, halen we in 2050 maximaal profijt uit onze unieke combinatie van stedelijke en groene kwaliteiten.
- In 2050 zijn alle werklocaties in Gelderland duurzaam ingericht qua energie, klimaatbestendigheid en logistieke en productiestromen. We zijn koploper in Nederland.

- Gelderland heeft een aanbod aan woningtypen en woonmilieus passend bij de diversiteit aan woningvraag; voor ieder een passende, duurzame woning. We benutten de bestaande bebouwde omgeving optimaal met voldoende ruimte voor klimaatadaptieve maatregelen.
- Alle nieuwbouw wordt aardgasloos aangelegd en zoveel mogelijk circulair gebouwd.
- Woningen in Gelderland zijn in 2050 klimaatneutraal.