Molenlanden

Raadsvoorstel

Onderwerp	:	**Omgevingsagenda en Startnotitie Omgevingsplan**
Zaaknummer	:	1143492
Portefeuillehouder	:	Wethouder Arco Bikker
Publicatieniveau	:	Openbaar
Behandelend ambtenaar	:	Wytse Dassen

Gevraagd Besluit

De gemeenteraad van Molenlanden besluit:

1. de Omgevingsagenda vast te stellen waarin is opgenomen:
    a. de dillema's waarover een keuze is gewenst in de Omgevingsvisie;
    b. de trends die niet (voldoende) terugkomen in bestaand beleid en aandacht behoeven bij het opstellen van de Omgevingsvisie;
    c. de Kansenkaart waarop kansen staan voor ontwikkeling;
2. de Toekomstvisie en de actualisatie daarvan deels te integreren in de Omgevingsvisie;
3. de Startnotitie Omgevingsplan Molenlanden vast te stellen waarin is opgenomen:
    a. de uitgangspunten die richting geven bij het opstellen;
    b. het proces om het tijdelijk Omgevingsplan gebiedsgericht om te zetten naar het volwaardig Omgevingsplan in 2028 waarbij de woonkernen inclusief de linten de hoogste prioriteit heeft.

Inleiding

In april 2021 heeft uw raad de *Startnotitie Omgevingsvisie Molenlanden* vastgesteld. De volgende stap om te komen tot een Omgevingsvisie is het inzichtelijk maken van de bestaande lokale en regionale beleidsambities, kansen, opgaven en dilemma's voor de fysieke leefomgeving in Molenlanden. Deze zijn opgenomen in de Omgevingsagenda Molenlanden. Om te komen tot de Omgevingsagenda is gekeken naar vigerende beleid, is inzichtelijk gemaakt waar keuzes gemaakt moeten worden in de Omgevingsvisie en is aangegeven waar beleid ontbreekt of nog in ontwikkeling is.

De keuzes in de Omgevingsvisie worden vertaald in o.a. het Omgevingsplan. Hierbij nemen we, indien relevant, ook aspecten mee uit het Samenlevingsprogramma. In de *Startnotitie Omgevingsplan Molenlanden* staat hoe de gemeente in een aantal jaar wil komen tot een gebiedsdekkend nieuw Omgevingsplan. Dit willen we voor 2029 gerealiseerd hebben.

Bij zowel de Omgevingsvisie als het Omgevingsplan is participatie nodig om tot kwalitatief en gedragen stukken te komen. Hetzelfde geldt voor een actualisatie van de Toekomstvisie conform amendement A2021-17. Ook lopen er nog lokale initiatieven, zoals het Dorpsplan Giessenburg. Al deze trajecten dienen in samenhang uitgevoerd te worden om inwoners en

Gemeente Molenlanden • Postbus 5 • 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl • info@molenlanden.nl • 088 75 15 000

ondernemers niet te overvragen en om de integraliteit te bewaken. Hieruit volgt ook beslispunt 2 om de Toekomstvisie en de actualisatie daarvan te integreren in de Omgevingsvisie. De samenhang tussen de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan, de Toekomstvisie en bijvb. het Dorpsplan Giessenburg is als uitgangspunt genomen en beschreven in hoofdstuk 4.5 van de *Startnotitie Omgevingsplan Molenlanden*.

Eerdere besluiten

- Op 20 april 2021 is de *Startnotitie Omgevingsvisie Molenlanden* vastgesteld
- Op 1 juni 2021is het besluit genomen in welke gevallen participatie verplicht is en gevallen waar de raad een advies over wil geven wanneer een initiatief niet op grond van het omgevingsplan is toegestaan en hiervoor een omgevingsvergunning voor aangevraagd wordt (een BOPA)
- Op 28 september 2021 is de *Toekomstvisie Molenlanden 2030* vastgesteld Daarbij is amendement A2021-17 aangenomen die het college opdraagt om de Toekomstvisie 2030 in 2022 te actualiseren op basis van richtinggevende uitspraken van de gemeenteraad, de geactualiseerde Toekomstvisie voor te leggen aan de samenleving en de reacties uit de samenleving te verwerken in de geactualiseerde Toekomstvisie. De geactualiseerde Toekomstvisie moet vóór 31 december 2022 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad.
- Negen beeldvormende avonden met de raad over de Omgevingswet:
    - Participatie onder de Omgevingswet (19 januari 2021)
    - Adviesrecht raad bij vergunningen (2 februari 2021)
    - Uitvoering door B&W en indieners (kerninstrumenten) (16 februari 2021)
    - Integraliteit en maatwerk (9 maart 2021)
    - Uitnodigingsplanologie (23 maart 2021)
    - Adviesrecht en participatiebeleid (13 april 2021)
    - Rolneming van de gemeente in de fysieke leefomgeving (10 mei 2021)
    - Kansen en dilemma's in de fysieke leefomgeving (7 september 2021)
    - De Omgevingswet, omgevingsvisie en omgevingsplan (24 mei 2022)

Beoogd effect

De Omgevingsagenda en Kansenkaart vormen bouwstenen voor de Omgevingsvisie. Het project Omgevingsvisie moet leiden tot een breed gedragen, gezamenlijk product dat gereed is voor vaststelling door de raad voor 1 januari 2024. De Omgevingsvisie is mede input voor het opstellen van een nieuw Omgevingsplan.

In het Omgevingsplan worden de regels over de fysieke leefomgeving bijeengebracht in één gebiedsdekkende regeling. Eén gemeentelijk Omgevingsplan bevordert de inzichtelijkheid, samenhang en naleving en biedt mogelijkheden voor integraal beleid, een betere bruikbaarheid en vereenvoudiging van de huidige regels die staan in de vele bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

Argumenten

1.1 De Omgevingsagenda geeft weer welke keuzes de raad moet nemen in de Omgevingsvisie
De in de Omgevingsagenda genoemde dilemma's geven aan waar (politieke) keuzes nodig zijn in de Omgevingsvisie. Deze keuzes zijn richtinggevende kaders en zijn nodig om als gemeente te kunnen sturen. Een van de manieren om te sturen als gemeente is het opstellen van regels

en het aanwijzen van gebieden waar deze regels van toepassing zijn in het Omgevingsplan. De raad zal het komende jaar (t/m zomer 2023) regelmatig worden gevraagd zich richtinggevend over dilemma's uit te spreken. In welke vorm dat is moeten we nog bepalen. Het uiteindelijk besluit op deze dilemma's komt bij de vaststelling van de Omgevingsvisie.

1.2 De Omgevingsagenda en Kansenkaart zijn in samenwerking met de ketenpartners tot stand gekomen
Naast een interne beleidsinventarisatie zijn gesprekken gevoerd met de ketenpartners (o.a. de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio en waterschap Rivierenland) over hun toekomstplannen in en om onze gemeente en hun belangen. Ook zijn de ontwikkelingen in onze buurgemeenten in beeld gebracht.

2.1 Zowel de Toekomstvisie als de Omgevingsvisie gaan over de toekomst van Molenlanden
De in 2021 vastgestelde Toekomstvisie heeft als tijdshorizon 2030 en gaat over zowel de fysieke als de sociale leefomgeving. De Omgevingsvisie heeft ook een horizon 2030 en verder en gaat ook over de fysieke en sociale leefomgeving. Gemeenten zijn namelijk vrij in hun Omgevingsvisie om te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen. Wij willen dan ook sociale aspecten zoals gezondheid in de Omgevingsvisie opnemen. Daarmee is er qua tijdshorizon als qua inhoudelijke thema's nauwelijks tot geen verschil.

2.2 Voor de actualisatie van de Toekomstvisie en het opstellen van de Omgevingsvisie is participatie met de samenleving vereist.
De participatie met inwoners, ondernemers en andere (maatschappelijke) organisatie vindt vrijwel plaats in dezelfde periode (actualisatie Toekomstvisie moet in 2022 klaar en Omgevingsplan moet uiterlijk 2023 klaar) over vrijwel dezelfde onderwerpen. Daarnaast zijn in de samenleving al initiatieven ontstaan om zelf na te denken over de toekomst. Het Dorpsplan Giessenburg is hier een voorbeeld van. Door gelijktijdig te participeren ontstaat het risico dat inwoners niet begrijpen wanneer over welk onderwerp geparticipeerd kan worden en wat de onderlinge verschillen zijn.

3.1 Voor het opstellen van het Omgevingsplan heeft een stapsgewijs lerende aanpak als voordeel dat wordt gewerkt vanuit de ervaring en er gaandeweg het proces ingespeeld kan worden op de kansen die de Omgevingswet biedt.
In de transitie naar het volwaardige Omgevingsplan zijn twee ontwikkelprincipes te onderscheiden worden:

- een stapsgewijs lerende aanpak
- een ontwerpgerichte aanpak

Voor beide aanpakken geldt dat de Omgevingsvisie leidend is. Hierin staat waar we als gemeente naar toe willen. Bij de stapsgewijs lerende aanpak ligt de focus op een geleidelijke doorontwikkeling vanuit de huidige situatie, waaruit een eindbeeld van hoe we het omgevingsplan (technisch) moeten opbouwen ontstaat gedurende het proces. Bij de ontwerpgerichte aanpak start men met het opstellen van dit eindbeeld, waar vervolgens naar toe wordt toegewerkt.
We zien een stapsgewijs lerende aanpak voor ons, met als belangrijkste voordeel dat we de mogelijkheid hebben om gedurende het proces in te spelen op ontwikkelingen binnen de gemeente Molenlanden of op ervaringen bij andere gemeentes of omgevingspartners. Binnen

Gemeente Molenlanden • Postbus 5 • 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl • info@molenlanden.nl • 088 75 15 000

deze manier van werken we planmatig en doelgericht, waarbij tussentijdse mijlpalen en evaluatiemomenten een belangrijke rol spelen, zodat waar nodig kan worden bijgestuurd.

3.2 Een gebiedsgerichte opbouw van het Omgevingsplan sluit aan bij het verbeteren van de dienstverlening aan bewoners.

Volgens de Omgevingswet moet een gebiedsdekkend Omgevingsplan uiterlijk 2029 vastgesteld zijn. Het is praktisch gezien ondenkbaar dat we in één keer één integraal gebiedsdekkend Omgevingsplan opstellen voor de hele gemeente. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) adviseert daarom om het Omgevingsplan stap voor stap op te bouwen. Dat kan op twee manieren:

- ***Themagericht***: per thema wordt het volwaardig Omgevingsplan (aan)gevuld met regels voor de gehele gemeente. Bijvoorbeeld 'parkeren' of 'evenementen'.
- ***Gebiedsgericht***: voor een bepaald afgebakend gebied wordt een volledig Omgevingsplan opgesteld, bijvoorbeeld de dorpskern Giessenburg. Het Omgevingsplan bestaat dan in eerste instantie uit alle regels voor de fysieke leefomgeving voor alleen die dorpskern Giessenburg.

Molenlanden gaat vooralsnog uit van een gebiedsgerichte omzetting van het tijdelijk Omgevingsplan naar het volwaardig Omgevingsplan waarbij de woonkernen inclusief de linten de hoogte prioriteit heeft. De voornaamstee reden hiervoor is dat de meeste vergunningaanvragen betrekking hebben op deze gebieden. Hiermee sluiten we aan bij het verbeteren van de dienstverlening naar de inwoners.

3.3 Werken met gemeentebrede regels is het uitgangspunt van de wetgever.

In het Omgevingsplan komen de regels uit het milieuspoor, gemeentelijke verordeningen en ruimtelijke plannen samen. De regels uit het milieuspoor en uit gemeentelijke verordeningen hebben een (gemeente)brede insteek. Regels zijn veelal voor de hele gemeente gelijk. Ruimtelijke plannen, met name bestemmingsplannen, zijn daarentegen opgebouwd vanuit locaties: er wordt een bestemming of functie toegekend aan een perceel of aantal percelen. Om deze verschillende type regels op te kunnen nemen in het Omgevingsplan is een keuze nodig.

- de regels worden zoveel mogelijk *gemeentebreed* ingestoken
- de regels zijn zoveel mogelijk *locatiespecifiek*

De visie van de wetgever op het Omgevingsplan is dat het Omgevingsplan een meer verordend karakter heeft, waarbij het uitgangspunt is dat regels op een zo groot mogelijk schaalniveau worden opgenomen.
De gemeente Molenlanden kiest er vooralsnog voor om het uitgangspunt van de Omgevingswet, namelijk het reguleren van activiteiten op een zo groot mogelijk schaalniveau, over te nemen. Waar nodig worden locatiespecifieke regels toegevoegd om zo lokaal maatwerk te kunnen bieden.

Gemeente Molenlanden • Postbus 5 • 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl • info@molenlanden.nl • 088 75 15 000

Kanttekeningen

1. 1 De Omgevingsagenda en Kansenkaart omvatten niet alle relevante beleidsterreinen
Als uitgangspunt is in de Startnotitie vastgelegd dat de Omgevingsagenda (en Kansenkaart) op basis van vastgesteld beleid worden gemaakt. Over vastgesteld beleid heeft, zo is het argument, al een bepaalde mate van participatie plaatsgevonden. Dit betekent dat in de Omgevingsagenda beleid ontbreekt waarvoor (nog) geen actueel beleid is. Zo wordt op dit moment nieuw mobiliteitsbeleid ontwikkeld. Dit betekent dat bij de Omgevingsvisie een keuze moet worden gemaakt of nieuw beleid in aparte beleidsstukken wordt vastgelegd, of dat nieuw beleid geïntegreerd wordt in de Omgevingsvisie.
In de Omgevingsagenda is aangegeven waar beleid ontbreekt of in ontwikkeling is.

1.2 Over de Omgevingsagenda en Kansenkaart heeft geen participatie met inwoners plaatsgevonden
Bij de vaststelling van de Toekomstvisie was een punt van kritiek dat te weinig aan participatie met de inwoners is gedaan. In de *Startnotitie omgevingsvisie* is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen twee fasen. De eerste fase bestaat uit de Omgevingsagenda waaruit logischerwijs de onderwerpen volgen om over in gesprek te gaan met de verschillende doelgroepen in fase 2 (maken van Omgevingsvisie). De output van deze gesprekken dragen bij om als raad richtinggevende kaders vast te leggen in de Omgevingsvisie.

1.3 De Omgevingsagenda wordt later aangeboden aan de raad dan was voorzien.
In de *Startnotitie Omgevingsvisie* was aangegeven dat de Omgevingsagenda en Kansenkaart in december 2021 ter besluitvorming naar de raad zouden gaan. Door personele wisselingen en een langer aanbestedingstraject is later gestart. Omdat vaststelling vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen niet wenselijk was wordt de Omgevingsagenda en Kansenkaart aan de nieuwe raad voorgelegd. Dit biedt ook de mogelijkheid om de nieuwe raadsleden vanaf het begin goed mee te nemen in deze materie en als nieuwe raad richting te geven.

1.4 *De opbouw van de Omgevingsvisie met pijlers en overkoepelende thema's vraagt om meer uitwerking.*
De gekozen pijlers en overkoepelende thema's in paragraaf 2.2 roepen verschillende beelden op. Voor nu is dat niet erg, aangezien vooral de dilemma's centraal staan. In het verdere proces gaan we de inhoud en gebruikte terminologie van deze pijlers en thema's nader verkennen en bespreken om te komen tot een definitieve opbouw van de omgevingsvisie.

3.1 Het is mogelijkheid dat in de totstandkoming van het Omgevingsplan er toch themagericht gewerkt moet worden
We sorteren voor op een stapsgewijs lerende aanpak en zien voor ons dat we het Omgevingsplan gebiedsgericht gaan opbouwen. Binnen die aanpak is ook ruimte om te ontdekken of en in hoeverre het voordelen oplevert om voor enkele thema's te komen tot gemeentebrede regels. Die voordelen kunnen gericht zijn op de dienstverlening aan inwoners enerzijds en de organisatie anderzijds. Te denken valt aan het verwerken van paraplubestemmingsplannen in het Omgevingsplan, het opnemen van regels uit de bruidsschat die kunnen worden aangepast of vervallen, of regels die betrekking hebben op bijvoorbeeld de riolering. Dergelijke inzichten krijgen we in 2022 en kunnen invloed hebben op de aanpak.
Ook kan het voorkomen dat we in sommige gebieden inhoudelijk klaar zijn met het omgevingsplan, maar dat we wachten totdat een aantal andere gebied ook inhoudelijk zijn

afgerond alvorens het ter besluitvorming aan te bieden. Een overweging hiervoor zou kunnen zijn om een te grote rechtsongelijkheid in de tussengelegen periode (één of enkele jaren) te voorkomen.

3.2 Er kunnen ook wijzigingen van het Omgevingsplan door anderen aangevraagd worden.
Wanneer er initiatieven zijn door derden die niet mogelijk zijn volgens het Omgevingswet van rechtswege (zie voor een toelichting op deze term paragraaf 2.3 van de startnotitie Omgevingsplan) dan heeft het de voorkeur van de gemeente Molenlanden om dit mogelijk te maken via een omgevingsvergunning Buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA). Op voorhand is echter niet uit te sluiten dat iedere ontwikkeling met een BOPA mogelijk kan worden gemaakt. Ook staat het voor een initiatiefnemer vrij om alsnog een omgevingsplanwijziging aan te vragen. Voor die gevallen is het essentieel een standaard te formuleren over de opbouw en de formulering van regels. We streven immers naar zoveel mogelijk harmonisatie van regels gemeentebreed.

Extra uitleg bij de kosten

In het *programma Implementatie Omgevingswet* is budget voorzien tot met 2023. Het programma eindigt ook in dit jaar (tenzij de invoeringsdatum van de Omgevingswet weer wordt uitgesteld). Aangezien het project om te komen tot een nieuw Omgevingsplan doorloopt t/m 2028 is er aanvullend budget nodig voor de jaren 2024 t/m 2026 om capaciteit vrij te spelen in de eigen organisatie en advieskosten. Deze budgetten komen terug in de Kadernota voor de meerjarenbegroting 2023-2026.

Communicatie

De Omgevingsagenda Molenlanden en Kansenkaart worden gedeeld met de ketenpartners en buurgemeenten. Ook worden de stukken op de gemeentelijke website geplaatst onder het kopje ‘De Omgevingswet’. In het proces om te komen tot de Omgevingsvisie kunnen de producten worden gebruikt om met de inwoners te participeren.

Vervolgstappen

Omgevingsvisie: Met de afronding van fase 1: “Omgevingsagenda en Kansenkaart” kan gestart worden met fase 2: het maken van de Omgevingsvisie Molenlanden. Naar verwachting wordt het Ontwerp Omgevingsvisie Molenlanden, na een participatietraject met de samenleving, medio 2023 ter vaststelling aangeboden aan uw raad.

Omgevingsagenda: In de *startnotitie Omgevingsplan* staan de vervolgstappen beschreven om te komen tot een gebiedsdekkend nieuw Omgevingsplan. Elk jaar zal er een wijziging van het Omgevingsplan ter vaststelling worden aangeboden aan uw raad.

Jaartal	Aanvliegroute
2022	Delegatiebesluit Omgevingsplan Raadsinformatiebrief over inrichting participatietraject Omgevingsvisie en -plan
2022, 2023	Omgevingsvisie vertalen in regelset voor Omgevingsplannen voor dorpskernen en linten. Wijzigen Omgevingsplan voor 2 dorpskernen
2024	Doorvertaling Omgevingsplan naar 6 dorpskernen
2025	Doorvertaling overige dorpskernen

Gemeente Molenlanden • Postbus 5 • 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl • info@molenlanden.nl • 088 75 15 000

2026	Vertalen visie in regelset voor bedrijventerrein en buitengebieden. Omzetten OP voor 1 bedrijventerrein en buitengebied
2027	Wijzigen Omgevingsplan overige bedrijventerreinen en buitengebieden
2028	Resterende gebieden, zoals parken en groengebieden

Bijlagen:

- Omgevingsagenda Molenlanden incl. de Kansenkaart
- Startnotitie Omgevingsplan Molenlanden

Gemeente Molenlanden • Postbus 5 • 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl • info@molenlanden.nl • 088 75 15 000

Raadsbesluit

Onderwerp	:	Omgevingsagenda en Startnotitie Omgevingsplan
Zaaknummer	:	1143492
Portefeuillehouder	:	Wethouder Arco Bikker

De raad van de gemeente Molenlanden:

Gelet op het bijbehorende raadsvoorstel;

Besluit:

1. De Omgevingsagenda vast te stellen waarin is opgenomen:
    a. de dillema's waarover een keuze is gewenst in de Omgevingsvisie (hoofdstuk 5.1).
    b. de trends die niet (voldoende) terugkomen in bestaand beleid en aandacht behoeven bij het opstellen van de Omgevingsvisie (hoofdstuk 5.2);
    c. de Kansenkaart waarop kansen staan voor ontwikkeling (bijlage 2);
2. de Toekomstvisie en de actualisatie daarvan (amendement A2021-17) te integreren in de Omgevingsvisie. De Toekomstvisie komt daarmee te vervallen bij vaststelling van de Omgevingsvisie;
3. de Startnotitie Omgevingsplan Molenlanden vast te stellen waarin is opgenomen:
    a. de uitgangspunten die richting geven bij het opstellen (hoofdstuk 4), waaronder
    b. het proces om het tijdelijk Omgevingsplan gebiedsgericht om te zetten naar het volwaardig Omgevingsplan in 2028 waarbij de woonkernen inclusief de linten de hoogste prioriteit heeft (hoofdstuk 5).

Aldus besloten tijdens de openbare raadsvergadering van de gemeente Molenlanden, gehouden op 5 juli 2022.

de griffier,	de voorzitter,
Marjolein Teunissen	Theo Segers

Gemeente Molenlanden • Postbus 5 • 2970 AA Bleskensgraaf
www.molenlanden.nl • info@molenlanden.nl • 088 75 15 000