

gemeente Hollands Kroon

NvU Beleidshuis Omgevingwet en Omgevingsplan 2.0

Bijstelling in relatie tot omgevingsvisie, programma's, dorpsagenda's en dorpsvisies

Oktober 2024

De Omgevingswet geeft gemeenten 4 kerninstrumenten om een goed sluitende beleidscyclus vorm te geven voor de fysieke leefomgeving. Dit zijn de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en omgevingsvergunningen. De invulling hiervan en samenhang hiertussen wordt ook wel het beleidshuis genoemd. De eerdere Nota van Uitgangspunten (raadsbesluit 1 feb 2022) ging alleen in op het omgevingsplan. In deze bijgestelde NvU verbreden we dit tot het hele beleidshuis voor Hollands Kroon.

Deel 1 gaat in op het hele Beleidshuis en de uitgangspunten voor de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's.
Deel 2 bevat de wijzigingen op het eerder vastgestelde NvU voor het omgevingsplan en de samenhang met de dorpsagenda's en dorpsvisies

Het opstellen van het omgevingsplan doen we op basis van een conserverende aanpak. De herziening van de omgevingsvisie doen we gericht op de hele gemeente en enkele grotere deelgebieden. Ambities voor individuele dorpen stellen we vast in de dorpsagenda's en eventueel dorpsvisies. Die laatste worden onderdeel worden van de omgevingsvisie. Dit uiteraard daar waar het gaat om de strategische hoofdlijnen en visie gerelateerde zaken. Op het moment dat die per kern vastgesteld zijn, bepalen we op welke punten het omgevingsplan moet worden bijgesteld.

Zo houden we de snelheid in het maken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en kunnen we meer tijd nemen voor de dorpsagenda's en dorpsvisies.

Inhoudsopgave

DEEL 1: NvU Beleidshuis Hollands Kroon 3

1. Waarom een Beleidshuis Hollands Kroon? 3

2. Invulling Beleidshuis 5

3. Hoe komen we tot dit beleidshuis? 6

Deel 2: NvU Omgevingsplan 2.0 9

Hoofdstuk 1 Waarom een NvU 2.0? 9

1.1 Aanleiding 9

1.2 Evaluatie 10

Hoofdstuk 2 Het Omgevingsplan 11

Hoofdstuk 3 Opzet omgevingsplan 11

Hoofdstuk 4 Adviesrecht en delegatiebevoegdheid gemeenteraad 11

Hoofdstuk 5 Transitieperiode 12

5.1 Overgangsperiode 12

5.2 Aanpak 12

5.3 Bijstelling stappenplan Hollands Kroon 12

5.3.1 Conserverende aanpak 13

5.3.2 Gewijzigde volgorde in de aanpak 16

5.4 Als overbrugging nemen we ook TAM-IMRO omgevingsplan besluiten 18

Hoofdstuk 6 Participatie 19

DEEL 1: NvU beleidshuis Hollands Kroon

1. Waarom een beleidshuis Hollands Kroon?

Net als alle andere gemeenten heeft Hollands Kroon in de loop der jaren een grote hoeveelheid aan beleid vastgesteld, zowel integraal (de omgevingsvisie van 2016), sectoraal als gebiedsgebonden. De naamgeving, inhoud en abstractieniveau daarvan loopt zeer uiteen. Onder meer worden de woorden visie, (beleids)kader, strategie, masterplan, agenda, programma, richtlijn en handboek gebruikt. Daarbij bevatten die individuele documenten vaak een mix van strategische kaders en ambities, gedetailleerd uitgewerkte regels en op uitvoering gerichte acties. Dit maakt het voor inwoners en ondernemers met initiatieven, maar ook voor medewerkers die deze initiatieven toetsen, lastig om snel en duidelijk te achterhalen of hun initiatief mogelijk kan worden. De Omgevingswet beoogt hier meer structuur en duidelijkheid in te brengen en gemeenten kunnen deze structuur vastleggen in een zogenaamd beleidshuis.

Omgevingswet en instrumenten

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, die gaat over de gehele fysieke leefomgeving. Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. In de wet staat een opsomming van onderdelen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen: bouwwerken, infrastructuur, water, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze opsomming is niet uitputtend.

De Omgevingswet geeft 4 duidelijke instrumenten voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid:

1. De omgevingsvisie:
    - Integrale gemeentebrede visie voor de fysieke leefomgeving met daarin de strategische beleidskaders, ambities en opgaven.
2. Het omgevingsprogramma:
    - Gebiedsprogramma's om de strategische ambities en opgaven voor een specifiek deel van de gemeente verder in te vullen. Dit kan een dorp zijn maar ook een groter gebied zoals bijvoorbeeld Agriport of Wieringen;
    - Thematische programma's om voor een bepaald thema de strategische beleidskaders, ambities en opgaven verder uit te werken. Te denken valt bijvoorbeeld aan wonen, energietransitie, klimaatadaptatie, gezondheid, etc.
3. Het omgevingsplan
    - Algemene en gebiedsgebonden juridisch afdwingbare regels, zoals nu opgenomen in bestemmingsplannen, beleidsregels en de verordening fysieke leefomgeving
4. De omgevingsvergunning
    - Specifieke juridische toestemming voor initiatiefnemers om hun initiatief in de fysieke leefomgeving uit te mogen voeren.

Daarnaast vereist de Omgevingswet dat overheden aantoonbaar werken middels een gesloten beleidscyclus waardoor het omgevingsbeleid voortdurend getoetst en zo nodig aangepast kan worden. De vier instrumenten hebben hier een duidelijke rol in, zoals weergegeven in onderstaande afbeelding.



Om ook de financiële middelen die hiervoor nodig zijn te borgen is het noodzakelijk de beleidscyclus ook aan de Planning en Control cyclus te koppelen.

Situatie in Hollands Kroon

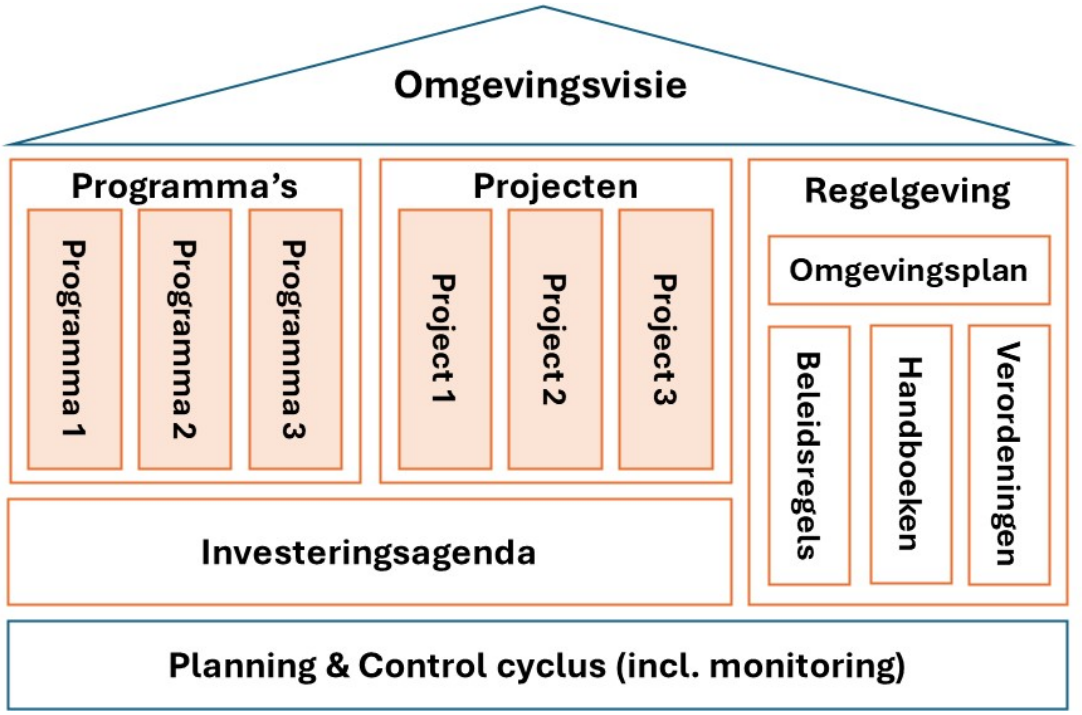
In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 hebben we ons in Hollands Kroon (overigens net als de meeste andere gemeenten) in eerste instantie vooral gericht op de voor die tijd verplicht uit te voeren (vaak technische) implementatiestappen. De omgevingswet verplicht ons om uiterlijk in 2027 een Omgevingsvisie te hebben en uiterlijk in 2032 een Omgevingsplan die volledig aan de wettelijke vereisten voldoen. We zijn gestart met de herziening van de huidige omgevingsvisie en het maken van het omgevingsplan, waarvoor de wet specifieke eisen stelt. Daarvoor hebben we een Nota van Uitgangspunten vastgesteld. Voor het instrument omgevingsprogramma was in de aanloop naar de inwerkingtreding van de wet niet geheel duidelijk of hier ook verplichtingen voor zouden gaan gelden, daarom is daar bij de implementatie ook minder aandacht aan besteed. Inmiddels blijkt dat het toch verstandig is om ook te bepalen hoe we het instrument programma willen gaan gebruiken in samenhang met de andere instrumenten. En daarbij ook een keuze te maken hoe we daarbij om willen gaan met de vele bestaande beleidsdocumenten.

Advies Berenschot

Dit komt ook duidelijk naar voren uit het datacenterrapport en de aansluitende review op de concept omgevingsvisie die door Berenschot zijn uitgevoerd. Berenschot adviseert qua beleid ‘de basis op orde te brengen’ middels een gedegen omgevingsvisie en een duidelijk beleidshuis op te stellen waarin de huidige beleidsdocumenten verwerkt worden. Als we dat niet doen ligt volgens Berenschot ‘beleidsconcurrentie’ op de loer, waarbij het bijvoorbeeld niet duidelijk is of het primaat voor woonbeleid nu ligt bij de omgevingsvisie of bij de woonvisie.

2. Invulling beleidshuis

Voor Hollands Kroon willen we kiezen voor een Beleidshuis zoals in onderstaande afbeelding is weergegeven. Dat betekent dat we qua naamgeving voor nieuwe beleidsdocumenten dan ook uitsluitend kiezen voor de namen die daarin zijn opgenomen.



Omgevingsvisie

We gaan werken met slechts één overkoepelende, kaderstellende en integrale visie voor de fysieke leefomgeving middels de omgevingsvisie. Die wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Dat betekent dat we in de toekomst sectorale of gebiedsgebonden visies of kaders niet meer als afzonderlijk document vast gaan stellen. Dit gebeurt dan altijd als wijziging of aanvulling van de omgevingsvisie, waarmee er ook automatisch een integrale afweging door de gemeenteraad kan plaatsvinden.

De visie, kaders en ambities in de omgevingsvisie zijn strategisch van aard en gericht op de lange termijn, circa 20 jaar vooruit. De vertaling hiervan naar concrete regelgeving, gedetailleerdere uitwerking en uitvoering op kortere termijn vindt plaats in programma’s, projecten en regelgeving.

Programma's, projecten en investeringsagenda

Voor de complexere, vaak multidisciplinaire ambities en opgaven worden programma's gebruikt, bijvoorbeeld wonen en gebiedsontwikkeling, duurzaamheid en klimaat. Ook de toekomstige ontwikkelambities van bepaalde gebieden kunnen als programma worden ingevuld, bijvoorbeeld de toekomst van Agriport of de IJsselmeerkust. Meer afgebakende ambities kunnen ook als project worden ingevuld zoals nu ook al gebeurt, bijvoorbeeld het verkeersveiliger inrichten van gevaarlijke kruisingen. Voor de uitvoering van de programma's en projecten is geld nodig, dat kan worden vastgelegd in een brede investeringsagenda.

Programma's zijn altijd een uitwerking van door de raad vastgestelde kaders en ambities en gericht op uitvoering daarvan: hoe gaan we het aanpakken? Volgens de Omgevingswet stelt het college programma's vast, uiteraard binnen de bestaande begroting. Als voor een programma een begrotingswijziging nodig is wordt deze via de P&C-cyclus aan de raad voorgelegd. Nieuwe programma's zal het college altijd voor wensen en bedenkingen voorleggen aan de raad. Bij wijzigingen van bestaande programma's informeert het college de raad, tenzij de wijziging dusdanig ingrijpend is dat het college hiervoor ook eerst de wensen en bedenkingen van de raad wil ophalen.

Regelgeving

De regelgeving die nodig is om te beschermen wat we willen behouden en gewenste ambities en ontwikkelingen mogelijk te maken komt grotendeels terecht in het door de raad vast te stellen omgevingsplan. Daarnaast kunnen nog enkele verordeningen nodig blijven, die ook door de raad worden vastgesteld. Onder het omgevingsplan kunnen nog handboeken en beleidsregels hangen voor bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte of ruimtelijke inpassing van bedrijventerreinen.

De Planning en Control cyclus als fundering

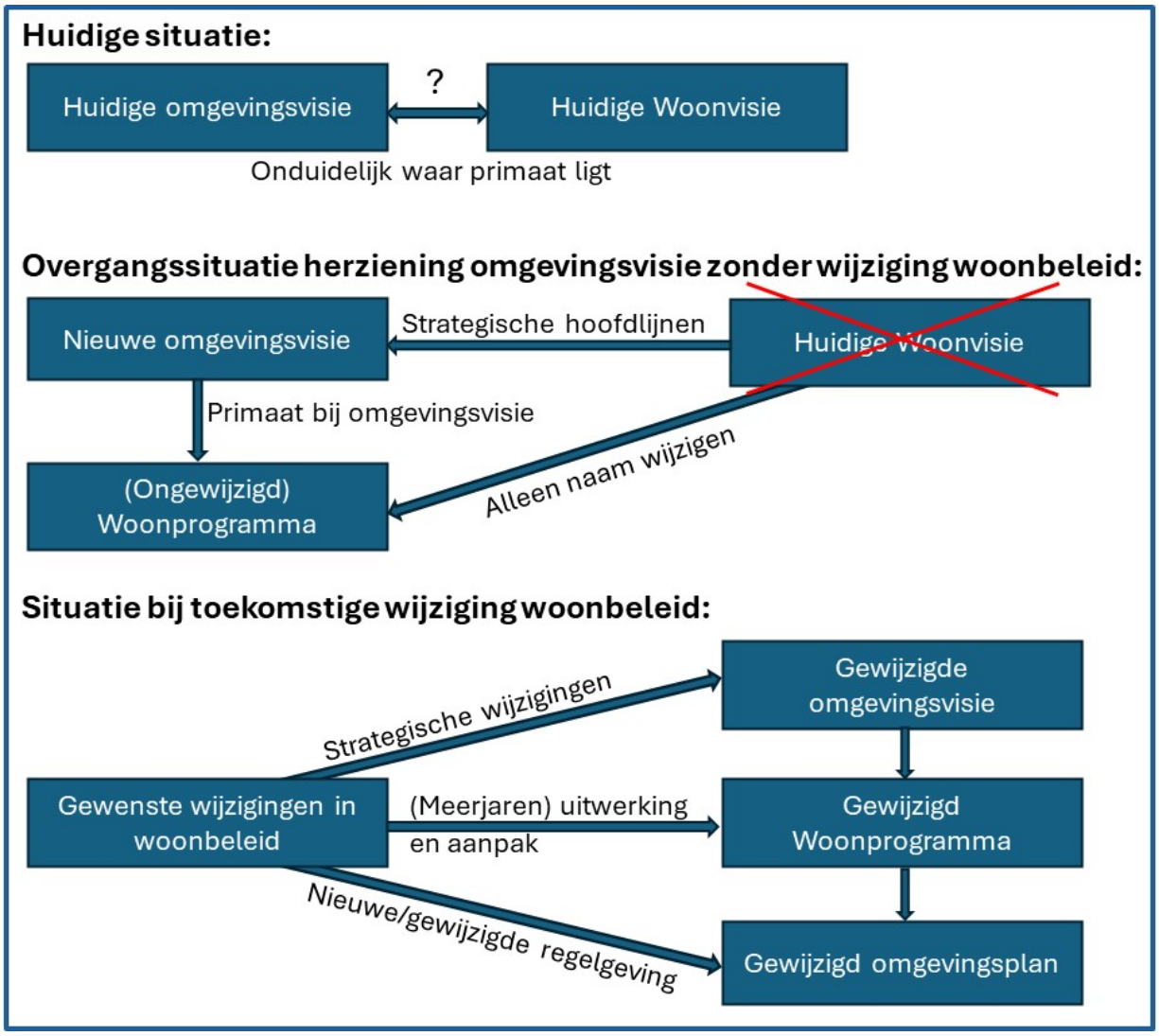
Om de instrumenten en de beleidscyclus ook financieel goed te borgen worden deze gekoppeld met de Planning en Control cyclus. Dit geldt ook voor de monitoring van de opgaven en ambities uit de omgevingsvisie en de omgevingsprogramma's. De (beleids)indicatoren die we hiervoor willen meten voegen we toe aan de indicatoren in de P&C-cyclus. Dit maakt evaluatie en eventuele noodzaak tot bijsturing integraal inzichtelijk.

3. Hoe komen we tot dit beleidshuis?

Op dit moment wordt de omgevingsvisie herzien. De strategische hoofdlijnen uit de vigerende sectorale beleids-/gebiedsvisies zoals de Woonvisie, de Cultuurvisie en de Erfgoedvisie worden hierin ongewijzigd opgenomen. Bij de vaststelling van de herziene omgevingsvisie wordt dan besloten om die sectorale beleidsvisies vanaf dat moment te beschouwen als programma. De Woonvisie wordt dan dus Woonprogramma, zonder dat de inhoud op dat moment gewijzigd hoeft te worden. Zo is wel duidelijk dat het primaat ligt bij de omgevingsvisie, maar hoeven we de sectorale beleidsvisies zelf tekstueel niet te wijzigen. Dat zou in feite een administratieve handeling zijn die te veel personele capaciteit vergt om dat voor alle beleidsvisies te doen.

Op het moment dat er in de toekomst inhoudelijk of politiek behoefte is om het betreffende beleid uit zo'n sectorale beleidsvisie te wijzigen kan deze ook tekstueel echt als programma worden herschreven waarbij de strategische hoofdlijnen dan uitsluitend nog in de (eventueel dan ook te wijzigen) omgevingsvisie staan.
Zo werken we zo efficiënt mogelijk in een aantal jaren toe naar de gewenste eindsituatie.

In de afbeelding hieronder wordt dit als voorbeeld op basis van de Woonvisie toegelicht



Bij toekomstige behoefte aan nieuw/gewijzigd beleid of een nieuwe/gewijzigde politieke koers/ambitie wordt middels een aantal te beantwoorden vragen bepaald welke onderdelen van het beleidshuis hierbij een rol spelen en welke processen dan nodig zijn.

1. Is (ook) sprake van nieuwe of te wijzigen strategische kaders en/of ambities? Dan wijziging omgevingsvisie.
2. Is (ook) sprake van nieuwe thematische of gebiedsgerichte uitwerking van (bestaande of nieuwe) strategische kaders en/of ambities? Dan afhankelijk van de complexiteit een nieuw of te wijzigen bestaand programma of project en wijziging investeringsagenda.

3. Is (ook) sprake van nieuwe of te wijzigen juridische normen of regels? Dan wijziging van Omgevingsplan en/of andere regelgeving.
4. Past het realiseren van de gewenste wijzigingen niet binnen de begroting? Dan wijziging begroting via P&C-cyclus.

Bovengenoemde vier opties kunnen los of in verschillende combinaties voorkomen. Voor bijvoorbeeld het toestaan van kleine erfwindmolens is een kleine wijziging van de omgevingsvisie nodig: toevoeging van het strategisch kader dat we onder voorwaarden kleine erfmolens toestaan in het buitengebied voor het opwekken van de eigen energie van (agrarische) bedrijven. Voor de uitwerking daarvan volstaat een wijziging van het omgevingsplan met daarin de juridische voorwaarden en regels waaraan de erfwindmolens moeten voldoen. Een programma is in dit geval niet nodig.
Maar het kan ook zijn dat alleen een nieuw programma wordt geïntroduceerd om versneld invulling te geven aan een al bestaande strategische ambitie uit de omgevingsvisie. Dit zou bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op het behalen van de landelijke duurzaamheidsdoelstellingen.

Het werken met programma's vanuit de Omgevingswet is voor alle gemeenten in Nederland nieuw. Vanuit de landelijke ondersteuning voor de implementatie van en werken met de Omgevingswet wordt hierover veel nieuwe kennis en ervaring opgedaan en gedeeld, waar we ook in Hollands Kroon ons voordeel mee zullen doen.

Deel 2: NvU Omgevingsplan 2.0

Hoofdstuk 1 Waarom een NvU 2.0?

1.1 Aanleiding

Eén van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet is het omgevingsplan. In het omgevingsplan worden de doelen uit de omgevingsvisie juridisch vertaald naar regels die voor iedereen gelden.
Zo worden ambities waargemaakt.

We gaan aan de slag met één omgevingsplan voor het grondgebied van de gehele gemeente. De Nota van Uitgangspunten (NvU), door de gemeenteraad vastgesteld op 1 februari 2022, legt een basis voor dit plan. Een tussentijdse bijstelling van het stappenplan vond plaats bij de vaststelling van de begroting 2023. In het coalitieakkoord is gesteld dat we inzetten op bredere communicatie met inwoners door samen met hen te werken aan dorpsontwikkelingsvisies. Op basis van de begroting is in 2023 gekozen voor een andere fasering voor het maken van de ambitieplannen, en is daarmee vastgesteld dat we de ambitieplannen door ontwikkelen tot dorpsvisies. Dit hebben we nog niet eerder geformaliseerd in een wijziging van de NvU door uw raad.

Er is afgelopen twee jaar gewerkt aan het opstellen van een dorpsvisie voor Kreileroord. De dorpsvisie en de bijbehorende ambitie-inventarisatie zijn input voor het ontwerp omgevingsplan voor het deelgebied Kreileroord. De dorpsvisie Kreileroord is op 19 september 2024 door uw raad vastgesteld. Het proces van totstandkoming van het omgevingsplan hebben we geëvalueerd en leidt tot bijstelling in het proces die we beschrijven in deze NvU 2.0.

Daar waar geen wijzigingen zijn voorgesteld, is de NvU, die op 1 februari 2022 is vastgesteld, nog van kracht. Volledigheidshalve maken we dit per hoofdstuk duidelijk.

Doel van de NvU 2.0 is nog steeds om te komen tot één omgevingsplan voor alle kernen en het buitengebied in onze gemeente. In dit omgevingsplan verwerken we ons beleid voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vormt straks het toetsingskader voor een aanvraag omgevingsvergunning, het doen van een melding of vergunningsvrij bouwen.

1.2 Evaluatie

Uit een interne ambtelijke evaluatie van het maken van de dorpsvisie voor Kreileroord is het volgende geconcludeerd:

Doorlooptijd

- ✓ De planning was om rond de zomerperiode 2024 het ontwerp omgevingsplan voor het deelgebied Kreileroord gereed te hebben. Al met al heeft de eerste, relatief eenvoudige kern, dan een doorlooptijd gehad van 2,5 jaar. Dat is een jaar langer dan was voorzien. Inmiddels bent u met een memo geïnformeerd dat er meer vertraging is in het opstellen van het Omgevingsplan.

Proces

- ✓ Het ontbrak aan een bestuurlijke opdracht en een concreet projectplan voor de dorpsvisies, waardoor rollen en verantwoordelijkheden, zowel ambtelijk als bestuurlijk soms niet duidelijk waren en er ook onvoldoende borging was van in te zetten capaciteit.
- ✓ In het coalitieakkoord is opgenomen om één dorpsvisie per jaar op te leveren. In de begroting 2023 is dit, op basis van herstructureringsplannen, vertaald in een ambitie om 4 dorpsvisies te maken. Voor Wieringerwaard – Nieuwe Sluis, Anna Paulowna, Winkel-Nieuwe Niedorp en Den Oever. Dit blijkt een te grote ambitie en gaat ten koste van het maken van een goede verbinding met de dorpen, het in gesprek komen met inwoners en het opdoen van ervaring met deze werkwijze en we ontwikkelen niet de juiste ‘snelheid’ om te komen tot een dekkend Omgevingsplan in 2032.
- ✓ We hebben geconcludeerd dat in het huidige proces van de NvU de inventarisatie (stap 1) als bijeffect al te veel een sturend karakter heeft en onvoldoende ruimte biedt om vrijer met het dorp te identificeren wat er bij inwoners speelt en leeft.

Participatie

- ✓ Opmerkingen van inwoners in stap 1 (inventarisaties) en met name ook stap 2 (ambities), konden niet alleen benut worden voor de te ontwikkelen visie en/of input voor het omgevingsplan, maar konden daar waar mogelijk ook al meteen vertaald worden naar concrete acties en maatregelen (in de fysieke leefomgeving).

Hoofdstuk 2 Het Omgevingsplan

Voor wat betreft de kaders van provincie of Rijk en de verwerking van de zogenaamde bruidsschat worden in deze NvU 2.0 geen wijzigingen voorgesteld.

Hoofdstuk 3 Opzet omgevingsplan

Voor wat betreft de structuur, aanpak en opzet van het omgevingsplan worden in deze NvU 2.0 geen wijzigingen voorgesteld.

Hoofdstuk 4 Adviesrecht en delegatiebevoegdheid gemeenteraad

In deze NvU 2.0 worden daar geen nieuwe voorstellen voor gedaan. Wijzigingen worden in een separaat voorstel aan de raad voorgelegd.

Hoofdstuk 5 Transitieperiode

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben gemeenten nog tot en met 2032 de tijd om één gebiedsdekkend omgevingsplan via de STOP-TPOD standaard te maken. Dit is een termijn die in de Omgevingswet is bepaald. Dat is een verandering ten opzichte van de NvU, waarin nog 2029 werd genoemd. Gelet op de omvang en diversiteit van de gemeente hebben wij deze tijd ook nodig.

5.1 Overgangsperiode

De in de NvU genoemde overgangsrechtelijke bepalingen blijven ongewijzigd.

5.2 Aanpak

Ten opzichte van de NvU blijft de aanpak ongewijzigd. We stellen het omgevingsplan in fasen op, per gebied.

Wat wel anders wordt is dat we het omgevingsplan via STOP-TPOD niet meer zelf opstellen maar gaan uitbesteden aan een stedenbouwkundig bureau. Dit veranderde inzicht is ontstaan door een aantal gebeurtenissen. De belangrijkste gebeurtenissen worden hieronder kort benoemd:

1. Het omgevingsplan wat we in de pre omgeving hebben gebouwd, kan niet softwarematig worden omgezet naar de productieomgeving. Dat zal handmatig moeten gebeuren. Recent is onze software leverancier, na lang aandringen, met deze teleurstellende boodschap naar ons toegekomen. Dit betekent concreet dat niet alleen de regels moeten worden “overgeschreven”, maar ook het opnieuw opnemen van dynamische verwijzingen en labels die aan de regels zijn gekoppeld. Daarnaast moeten de gebieden die in het plan zijn opgenomen opnieuw worden ingetekend;
2. Het omzetten van de milieuregels uit de bruidsschat naar milieuregels in het omgevingsplan blijkt zeer complex en tijdrovend. Een gespecialiseerd bureau kan deze slag naar verwachting eenvoudiger maken;
3. De ambtelijke capaciteit is niet ongelimiteerd en heeft zijn grenzen. We hebben te maken met een grote opgave en ambitie op diverse beleidsterreinen, tegelijkertijd is er sprake van schaarste op de arbeidsmarkt, waardoor vacatures lastig vervulbaar zijn.

Vanwege de uitbesteding zal het opstellen langer duren. Om deze extra tijd in te halen zal de regelbibliotheek met het bureau meer worden gevuld, dan alleen de functies in Kreileroord. Ook zal worden bekeken of een groter gebied dan Kreileroord kan worden meegenomen. Dit laatste vraagt wel om uitzoekwerk en een nadere afweging van het college of dit qua capaciteit haalbaar is. Ook in relatie tot de andere opgaven die er liggen.

5.3 Bijstelling stappenplan Hollands Kroon

Wij passen de gefaseerde aanpak per gebied toe, zoals omschreven in paragraaf 5.2 van de NvU. Daarnaast gebruiken we deze gefaseerde aanpak om uniforme regels voor de diverse functies op te stellen. In de NvU presenteerden wij een proces dat is opgedeeld in een aantal fasen:

1. Inventarisatie
2. Ambities bepalen
3. Geldende kaders en gebiedsbeschrijving
4. Opstellen omgevingsplan

Hier maken we een andere keuze, die in onderstaande stappen beschreven is. We leggen daarbij ook de relatie met de omgevingsvisie, dorpsagenda's en de dorpsvisies.

5.3.1 Conserverende aanpak

We kiezen bij het maken van het Omgevingsplan in basis voor een conserverende aanpak. Dat betekent dat we de regels beleidsneutraal overzetten van de bestaande bestemmingsplannen en overige regelgeving (zowel de verordening fysieke leefomgeving en welstand) naar het omgevingsplan. Dat betekent ook dat we de feitelijke situatie zoals die nu aanwezig is vastleggen. Als een feitelijke situatie niet overeenkomt met de bestaande regels of vergunde situatie maken we een afweging hoe we hiermee omgaan. Dat biedt meer zekerheid dat we in 2032 een volledig 'geladen' Omgevingsplan hebben, en het geeft ruimte voor het goede gesprek met de verschillende kernen over de ambities. Daarbij stelt het ons ook beter in staat om de nog vast te stellen ambities uit de herziening van de Omgevingsvisie in het Omgevingsplan door te vertalen. Er zijn daarmee dus drie 'sporen' waarmee we het Omgevingsplan aanpassen:

Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie leggen we onze ambities en strategische beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast voor de lange termijn. We stellen één omgevingsvisie vast voor het hele grondgebied. In de omgevingsvisie stellen we vast hoe wij ons leefgebied willen ontwikkelen en beschermen. Die keuzes werken we uit in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat zo de regels voor de fysieke leefomgeving. Nadere uitwerking van beleidskaders of ontwikkelambities uit de omgevingsvisie die niet in regels zijn te vatten kan worden opgenomen in programma's. Deze kunnen zowel thematisch (bijvoorbeeld duurzaamheid of wonen) als gebiedsgericht zijn.

Dorpsagenda

Een dorpsagenda is een document en/of planning waarin activiteiten, evenementen en belangrijke gebeurtenissen in een bepaald dorp zijn verzameld vanuit alle stakeholders in en voor het dorp. Daarnaast omvat de dorpsagenda wensen en nieuwe activiteiten van stakeholders voor het dorp die het dorp verbeteren, aangenamer of mooier maken. De dorpsagenda heeft een inventariserend en agenderend karakter. Het is een werkagenda op basis waarvan we in gesprek zijn met het betreffende dorp. De raad wordt van de dorpsagenda in kennis gesteld., Als onderwerpen en uitwerking daarvan vragen om kaderstelling, of in de uitwerking grote financiële consequenties worden verwacht, zal dit voorgelegd worden aan de raad. Uitwerking van de dorpsagenda kan dan leiden tot een separaat raadsbesluit voor extra financiële middelen of een wijziging van of één of meer onderdelen van het Beleidshuis.

Dorpsvisie als onderdeel van de omgevingsvisie

Met dorpsvisie bedoelen we hetzelfde als een dorpsontwikkelvisie. Het opstellen daarvan is maatwerk. Het gaat hier om een ontwikkelingsvisie die een samenhangend en breed gedragen beeld geeft van de (mogelijke) toekomstige ruimtelijke indeling van een kern waarvoor de visie wordt gemaakt. De dorpsvisie is een (hulp)middel om de omgevingsvisie verder te laden en/of nader uit te werken en kan een vertrekpunt zijn voor gebiedsontwikkeling of een gebiedsprogramma. Dorpsvisies dienen om de keuzes ten aanzien van de uitgangspunten en ambities voor het gebied vast te stellen en hebben daarmee een integraal kaderstellend en richtinggevend karakter. Een dorpsvisie wordt daarom een gebiedsgebonden onderdeel van de omgevingsvisie. De dorpsvisie wordt als aanpassing/uitbreiding van de omgevingsvisie door de gemeenteraad vastgesteld.

Wat dit betekent voor de invulling van de te doorlopen stappen voor het maken van het omgevingsplan, zoals die bekend zijn uit de NvU, wordt hieronder beschreven. Uiteraard kan aanpassing daarnaast ook volgen uit de beleidscyclus op basis van monitoring en evaluatie; initiatieven of vergunningaanvragen die wel gewenst zijn maar nu niet passen in het omgevingsplan, of aanpassingen die gewenst zijn vanwege bevindingen vanuit toezicht, handhaving en/of monitoring.

Stap 1. Inventarisatie

De inventarisatie wordt tweeledig en gebruiken we voor het opstellen van het omgevingsplan, maar kan ook nuttige informatie opleveren voor het opstellen van een dorpsagenda en/of dorpsvisie. Voor het omgevingsplan betreft het een overzicht van de regels uit de gemeentelijke verordeningen, die op elkaar zijn afgestemd en vereenvoudigd. Ook zorgen we voor een overzicht van de huidige (bestemmingsplan)regels en beschrijven we de kenmerken van het gebied en duiden we mogelijke knelpunten in de regels.

Bij het constateren van knelpunten, die vragen om een keuze op kortere termijn, zonder dat er een dorpsagenda of dorpsvisie is, kiezen we voor het volgende proces om te komen tot een wijziging van het omgevingsplan:

1. College- en raadsbesluit als het knelpunt complex of maatschappelijk gevoelig is.
2. Collegebesluit en memo aan de raad, als het knelpunt niet complex of maatschappelijk gevoelig is.

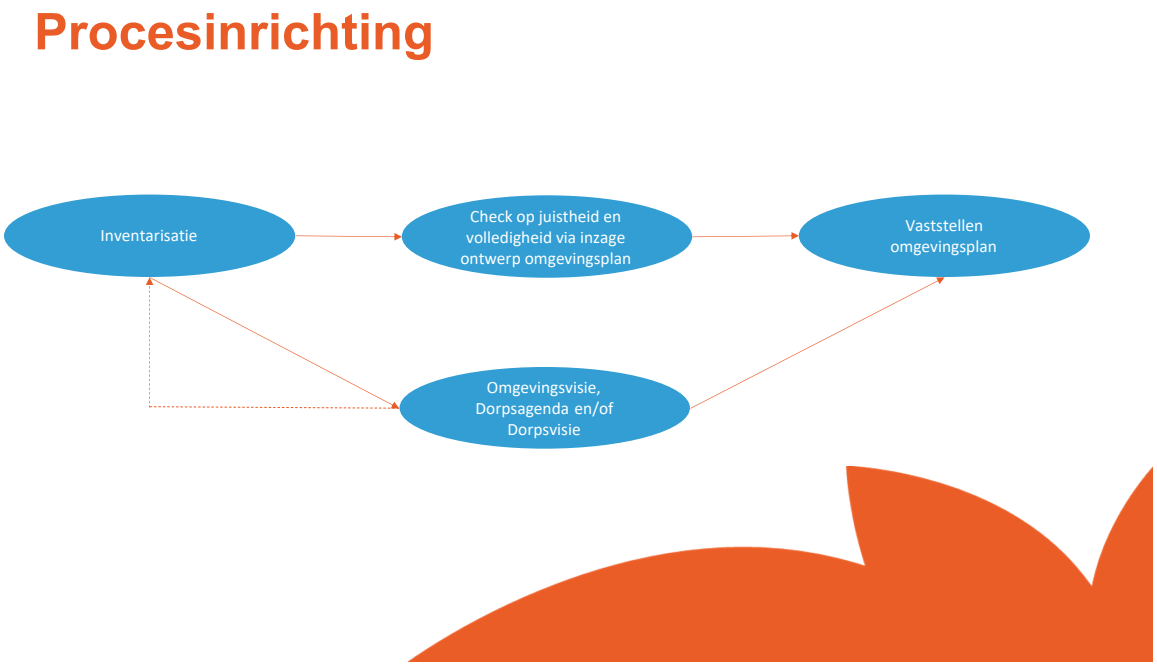
Het college weegt dit af. Het gaat hierbij om juridische knelpunten in de regels en niet om ontwikkelrichtingen en ambities. Als we over de knelpunten geen keuze op de korte termijn hoeven te maken, dan nemen we dit mee als input voor een wijziging in omgevingsvisie, de op te stellen dorpsagenda, en/of dorpsvisie. Via die weg kan dit alsnog leiden tot een wijziging van het omgevingsplan.

Stap 2. Ambities

Aansturing op verandering van functies of kwaliteit en de bestaande situatie doen we op basis van de omgevingsvisie, de dorpsagenda's en de dorpsvisies. Het uitgangspunt voor het stellen van regels is de bestaande omgevingskwaliteit en de aanwezige functies en activiteiten in het gebied.

Er wordt voldaan aan de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en de provinciale omgevingsverordening. Het omgevingsplan borgt in deze aanpak dat het bestaande woon- en leefklimaat ten minste op het huidige, te conserveren niveau blijft.
We gaan de inventarisatie voor het omgevingsplan dus niet meteen al verrijken met ambities en nadere uitwerking van kwaliteiten en knelpunten en werken ook niet meteen uit hoe we regels formuleren op wat we willen behouden, versterken, of wellicht veranderen.

Schematische weergave



Stap 3. Geldende kaders en gebiedsbeschrijving

In deze stap worden per thema (milieu, ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en klimaatadaptatie, gezondheid, water, groen, enz.) de kaders in beeld gebracht en uitgewerkt. Het gewenste kwaliteitsniveau en de mogelijkheid om die kwaliteit ook daadwerkelijk te bereiken, is afhankelijk van de kwaliteit van de huidige situatie. Hoe groter het verschil tussen de huidige situatie en de gewenste situatie, hoe meer er nodig is om de gewenste situatie te kunnen realiseren. Afstemming en samenwerking met de ketenpartners vormt een belangrijk onderdeel van deze stap. De omgevingsvisie biedt hiervoor de basis.

Een gebiedsbeschrijving gaat uit van de kenmerken van het gebied en de gewenste kwaliteiten. De gebiedsbeschrijving vormt input voor de regels. Wat daarin opgenomen is moet dan ook concreet en objectief bepaalbaar zijn. De visie voor de gebieden moet omgezet worden in haalbare normen. Zo kan worden aangegeven of in een bepaald gebied normen al zijn bereikt en wordt duidelijk in welke gebieden dat niet zo is. Voor dat gebied moet in het omgevingsplan worden omschreven hoe een bepaalde norm wel kan worden bereikt. Dit moet worden uitgewerkt in de op te stellen regels. In de gebiedsbeschrijving

worden ook functies toegekend aan locaties. Daarbij worden globale regels gesteld voor activiteiten. Het kan nodig zijn om regels te stellen met als doel bepaalde activiteiten te stimuleren of juist te beperken. Gebiedsbeschrijvingen gaan we maken als de omgevingsvisie klaar is. Verrijking ervan doen we in een gefaseerde aanpak, op basis van gereed zijnde dorpsagenda's en dorpsvisies. We kunnen op dat moment goed bepalen of er sprake is van ambities tot aanpassing van bestaande omgevingskwaliteit en/of noodzaak tot het borgen van herstructurering van aanwezige functies en activiteiten in een gebied. Via de omgevingsvisie, de dorpsagenda's en de dorpsvisies bepalen we dan ook het werkingsgebied van de op te stellen regels in het omgevingsplan.

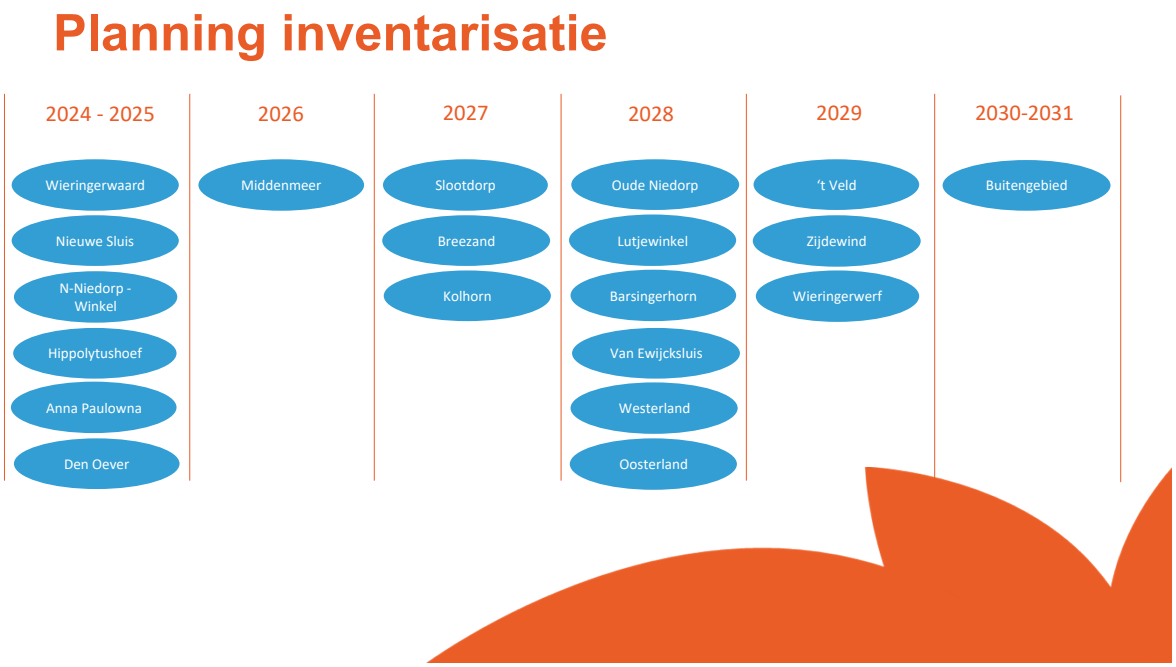
Stap 4. Opstellen Omgevingsplan

Stap 4 verandert in de basis niet ten opzichte van de NvU. Het omgevingsplan (na behandeling en verwerking eventuele zienswijzen) wordt door de raad vastgesteld. In de conserverende aanpak kiezen we ervoor om de inventarisatie te toetsen op juistheid en volledigheid via de inzage van het ontwerp omgevingsplan. Er volgt geen uitgebreide participatie in deze stap. De participatie vindt vooral plaats in de stappen waarbij de ambitie wordt bepaald en de gebiedsbeschrijving volgt. Dat is aldus stap 2 en 3. Zie ook hoofdstuk 6: participatie. Het ontwerp omgevingsplan wordt voorgelegd aan de Klankbordgroep Leefbaarheid en Bedrijvigheid en kan, op voorspraak van deze klankbordgroep, in een beeldvormende vergadering aan de raad worden toegelicht.

5.3.2 Gewijzigde volgorde in de aanpak

In de NvU is gesteld dat we gebieden met vergelijkbare kenmerken en activiteiten gelijktijdig oppakken. Dit om de termijn van 2032 te behalen. In de NvU werd gesteld dat de doorlooptijd van een deelgebied ongeveer anderhalf jaar zou bedragen. Wij stellen de volgende gewijzigde volgorde voor, voor het opstellen van een volledig gebiedsdekkend omgevingsplan.

Schematische weergave



We kiezen ervoor om daar waar mogelijk, de inventarisaties voor het Omgevingsplan op te stellen in een volgorde zodat die ook als input kunnen dienen voor een dorpsvisie of een dorpsagenda en/of in een parallel spoor kan lopen. In die situatie kan de participatie met de omgeving ook in samenhang worden opgepakt.
Dat lukt waarschijnlijk niet altijd, dus de in deze NvU2.0 opgenomen planning is een vertrekpunt. Jaarlijks, in september, stelt het college de planning voor het volgende jaar definitief vast en informeert daarover de gemeenteraad. Voor 2024-2025 is de planning als volgt tot stand gekomen:

- Voor Wieringerwaard en Nieuwe-Sluis is de inventarisatie gemaakt en daar gaat ook een dorpsagenda opgesteld worden;
- Met de woningbouwopgave als vertrekpunt, volgt voor Hippolytushoef en Nieuwe-Niedorp – Winkel een dorpsvisie, waarbij in Nieuwe-Niedorp-Winkel ook een dorpsagenda wordt opgesteld;
- In Anna Paulowna en Den Oever is de inventarisatie al gemaakt. De huidige inventarisaties worden geactualiseerd en vertaald naar het omgevingsplan.

De buitengebieden zijn zodanig complex dat het aan te raden is eerst ervaring op te kunnen doen met kernen en het opbouwen van een bibliotheek voordat een buitengebied wordt opgepakt. Onder buitengebied verstaan we in het algemeen de gebieden die buiten de bebouwde kom liggen en die nu in de verschillende bestemmingsplannen voor het buitengebied zijn opgenomen.

5.4 Als overbrugging nemen we ook TAM-IMRO omgevingsplan besluiten

Ontwikkelingen die niet passen binnen de regels van het omgevingsplan kunnen op verschillende wijze toch mogelijk worden gemaakt. Dat kan via

1. BOPA;
2. Omgevingsplan via STOP/TPOD;
3. Omgevingsplan via TAM-IMRO plan;

Het omgevingsplan via STOP/TPOD is nog niet opgesteld. Ontwikkelingen mogelijk maken via STOP-TPOD is alleen mogelijk als er al een vastgesteld basis omgevingsplan is via STOP-TPOD. Ontwikkelingen maken we in de tussentijd mogelijk via de BOPA[1]. Een BOPA is niet in alle situaties toe te passen. Bijvoorbeeld omdat de oude “bestemming” van een locatie moet worden verwijderd of omdat er een toevoeging moet worden gedaan c.q. een beperking moet worden aangebracht in de planregels of plankaart in de omgeving van een ontwikkeling.
Omdat het opstellen van het omgevingsplan via STOP-TPOD langer gaat duren, duurt ook de overbruggingsperiode langer. Eerder was de insteek om geen omgevingsplan via TAM-IMRO[2] op te stellen omdat deze maar voor een jaar een mogelijkheid was. Deze insteek wordt, vanwege de extra tijd die nodig is om een omgevingsplan via STOP-TPOD op te stellen nu verlaten en het verlengen van de TAM-IMRO mogelijkheid. De nadelen die kleven aan een TAM-IMRO plan zijn niet verdwenen, maar vanuit het oogpunt van dienstverlening wegen deze minder zwaar, waardoor we ook met dit instrument aan de slag gaan.

[1] Dit is de Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit of te wel de vergunning waarbij van het plan wordt afgeweken
[2] Een TAM-IMRO omgevingsplan houdt in dat de oude IMRO-standaard voor planvorming tijdelijk kan worden gebruikt onder de Omgevingswet (nieuw juridisch kader, oude techniek). Dit instrument is vergelijkbaar met het postzegelbestemmingsplan zoals we dat voor 1 januari 2024 toepaste. Het nadeel van een TAM-IMRO-procedure is dat het een tijdelijke alternatieve maatregel betreft.

Hoofdstuk 6 Participatie

De Omgevingswet verplicht gemeenten om over een omgevingsplan participatie te organiseren en in een kennisgeving aan te geven hoe die participatie eruit komt te zien. Per stap in het proces beschrijven we de participatie.

Stap 1 Inventarisatie

In de basis vindt in deze stap geen participatie plaats. Daar kunnen we van afwijken bij het constateren van knelpunten, die vragen om een keuze op kortere termijn, zonder dat er een dorpsagenda of dorpsvisie is. De mate en wijze van participatie wordt per geval bepaald en is maatwerk.

Stap 2 Ambities

Ambities worden uitgewerkt in de omgevingsvisie, dorpsagenda's en/of dorpsvisies. Hiervoor wordt per proces een project- en participatieplan opgesteld. Voor wat betreft het participatieplan voor de dorpsagenda's en dorpsvisies wordt per kern bekeken welke vorm passend is. Doel is om op een effectieve en efficiënte wijze samenwerking met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden te organiseren.

Stap 3 Geldende kaders en gebiedsbeschrijving

Het stellen van kaders en het maken van gebiedsbeschrijvingen volgen uit de omgevingsvisie, de dorpsagenda's en de dorpsvisies. Die hebben allen hun eigen participatietraject. Op basis van de ambities tot aanpassing van bestaande omgevingskwaliteit en/of noodzaak tot het borgen van herstructurering van aanwezige functies en activiteiten in een gebied, bepalen we hoe de participatie op de kaders en gebiedsbeschrijvingen er uit moet zien.

Stap 4 Opstellen Omgevingsplan

Door de wijziging in het 'laden' van een conserverend omgevingsplan, zal in de verkenningsfase geen voorontwerp omgevingsplan worden neergelegd. We maken een ontwerp-omgevingsplan, gebaseerd op de bestaande situatie en leggen dit conform artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zes weken ter inzage. Iedereen kan een zienswijze indienen op het ontwerpplan en op deze manier toetsen wij juistheid en volledigheid. Ook na de vaststelling van het conserverende omgevingsplan geldt dat wijzigingen in het Omgevingsplan op basis van omgevingsvisie, dorpsagenda's of dorpsvisies ter inzage worden gelegd. Dit vanuit het perspectief dat participatie bij het maken van die documenten al voldoende heeft plaatsgevonden.

