MEIERIJSTAD

PROJECTPLAN OMGEVINGSVISIE - OMGEVINGSPLAN



INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE 1

SAMENVATTING 2

1. AANLEIDING VOOR DIT PROJECTPLAN 4

2. DOELSTELLING VAN HET PROJECT 4

Bestemming 2021 ..... *4*

3. RESULTATEN VAN HET PROJECT 5

4. TOELICHTING OP DE PRODUCTEN 6

Omgevingsvisie *6*
Omgevingsplan *8*
Overgangsverordening *9*
Delegatiebesluit *10*
Beleidsregels *10*

5. AANPAK VAN HET PROJECT 11

Onderwerpen en sectoraal beleid *11*
Lagen, waarden en hoofddoelen *12*
Gebiedstypologieën *14*
Participatie *14*

6. INBEDDING EN ORGANISATIE VAN HET PROJECT 15

COLOFON 17

SAMENVATTING

Aanleiding, doelstelling en resultaten

In aansluiting op het koersdocument 'Welke koers kiest Meierijstad?' informeert het college de raad over dit projectplan voor zowel de omgevingsvisie als het omgevingsplan. Het project omgevingsvisie-omgevingsplan zorgt voor twee documenten waar de Omgevingswet om vraagt. Die documenten kan de raad in 2021 vaststellen. De beleidsinhoudelijke voorbereiding vindt plaats vooral in 2019 en de vertaling in juridische instrumenten vindt plaats in 2020. De verschillende procedures die hiervoor nodig zijn lopen van 2019 tot in 2021.

Toelichting op producten

In de omgevingsvisie komen de inhoud van het omgevingsbeleid en de hoofdlijnen van hoe we dat beleid realiseren. De scope is breder dan die van de huidige structuurvisies. We willen dat de omgevingsvisie inspireert om bij te dragen aan het realiseren van de gewenste kwaliteiten van de leefomgeving, maar de omgevingsvisie bindt anderen niet.
In het omgevingsplan komen de regels voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het vervangt de bestemmingsplannen, (delen van) verordeningen en sommige rijksregels. Per 1 januari 2021 geldt een omgevingsplan-van-rechtswege. Om dat aan te vullen maken we als Meierijstad eind 2020 een overgangsverordening fysieke leefomgeving. Tegen de vaststelling van het zelf opgestelde omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.
Andere producten die het project oplevert zijn milieueffectrapporten voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan, een delegatiebesluit en beleidsregels.

Aanpak

De ontwikkeling van het omgevingsbeleid begint met het fundament van bodem, watersysteem en landschappen. Vervolgens worden de hoofddoelen van het omgevingsbeleid geformuleerd. Die hoofddoelen zullen veelal overgenomen kunnen worden uit de wet en bestaand beleid. Daarna worden afzonderlijke beleidsdoelen meegenomen bij uitwerkingen per gebiedstypologie. Het omgevingsbeleid wordt ontwikkeld samen met ketenpartners en participerende burgers. Participatiebijeenkomsten dragen een label, bijvoorbeeld BuitenLab Omgevingswet. Dat is een type bijeenkomst waarvoor ook raadsleden worden uitgenodigd.

Organisatie

Het project wordt gecoördineerd door een projectteam en verloopt via drie deelprojecten: 1) beleidsvisies en -nota's, 2) bestemmingsplannen en verordeningen en 3) bruidsschat.[1] De

samenhang wordt bewaakt tussen dit project en de rest van de programmalijn 'Veranderopgave Omgevingswet'.

1. Aanleiding voor dit projectplan

Met de raadsinformatiebrief van 16 oktober 2018 over vervolgstappen bij het invoeren van de Omgevingswet,[2] hebben burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad toegezegd om in 2019 het projectplan voor zowel de omgevingsvisie als het omgevingsplan toe te zenden. Het projectplan is opgesteld in aansluiting op het koersdocument 'Welke koers kiest Meierijstad?'.[3] De aandachtspunten die naar voren kwamen bij de behandeling van het koersdocument door de raadscommissie Ruimte, economie en bedrijfsvoering op 11 april 2019 zijn in dit plan meegenomen. Dit projectplan geeft nadere toelichting op het voorbereidingsproces voor beleidsdocumenten die in het koersdocument zijn aangeduid als gemeentelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet.

2. Doelstelling van het project

Binnen de programmalijn 'Veranderopgave Omgevingswet' heeft het project omgevingsvisie-omgevingsplan een duidelijk doel. Het project zorgt ervoor dat de gemeente tegemoetkomt aan de artikelen 2.4 en 3.1 lid 1 van de Omgevingswet.

- 'De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast.' (artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet).
- 'De gemeente stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.' (artikel 2.4 Omgevingswet).

Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan die dit project oplevert, ondersteunen we de verandering die de Omgevingswet vraagt. Die verandering blijft niet beperkt tot documenten, maar wordt een andere manier van denken en doen.

Bestemming 2021

De raadsbesluiten over de twee documenten situeren we in 2021, eerst over de omgevingsvisie en dan over het omgevingsplan. Met de raadsvoorstellen daarvoor maakt het college een ambitie waar uit de Mijlpalen van Meierijstad:

- 'We gaan voldoen aan de Omgevingswet (Rijk).'

Wat er leeft achter die bestuurlijke doelstelling van Meierijstad zijn de twee maatschappelijke doelen (MD) en vier verbeterdoelen (VD) die nationaal benoemd zijn voor de Omgevingswet. Die doelen zijn opgenomen in paragraaf 2.2. van het koersdocument 'Welke koers kiest Meierijstad'.

- MD: Bijdragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

- MD: Bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te vervullen.
- VD: Vergroten van de afwegingsruimte om locaal te besluiten.
- VD: Initiatieven komen beter van de grond door inzichtelijkheid wat waar wel en niet mag.
- VD: Snellere besluitvorming met beter resultaat.
- VD: Samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving.

3. Resultaten van het project

Het project omgevingsvisie-omgevingsplan levert enkele concrete producten. Die producten noemen we hier en lichten we toe in het volgende hoofdstuk.

- De **omgevingsvisie** als eindproduct (Q1 2021) en de nodige tussenproducten daarvoor: de zienswijzennotitie (Q1 2021), de ontwerpomgevingsvisie (Q3 2020), het milieueffectrapport voor de omgevingsvisie (Q2 2020) en de notitie reikwijdte en detailniveau voor de milieueffectrapportage (Q3-Q4 2019).
- Het **omgevingsplan** als eindproduct (Q2 2021) en de nodige tussenproducten daarvoor: de zienswijzennotitie (Q2 2021), het ontwerpomgevingsplan (Q1 2021), het milieueffectrapport voor het omgevingsplan (Q4 2020) en de notitie reikwijdte en detailniveau voor de milieueffectrapportage (Q4 2019 - Q1 2020).
- Een **overgangsverordening** fysieke leefomgeving (Q4 2020) als tussenproduct voor de overgangstermijn tot de onherroepelijke werking van het omgevingsplan.
- Het **delegatiebesluit** (artikelen 2.8 en 4.14 lid 5 Omgevingswet) (Q1 2021) en de nodige tussenproducten daarvoor: de zienswijzennotitie en het ontwerpdelegatiebesluit (Q4 2020).
- De **beleidsregels** bij het omgevingsplan en het delegatiebesluit (Q1 2021).

Verder wordt in het project verkend welke programma's wenselijk zijn in het verlengde van de omgevingsvisie. En het project geeft aan welke aanpassingen wenselijk zijn in de legesverordening en het mandaatbesluit.

Routeplanner omgevingsplan

Hoewel de omgevingsvisie de richting van het beleid benoemt, is het omgevingsplan het instrument dat burgers bindt. Bij de commissiebehandeling van het koersdocument is op 11 april 2019 dan ook aandacht gevraagd voor de momenten waarop de raad de inhoud van het omgevingsplan kan sturen. Van die momenten wordt hier een overzicht gegeven.

1. Elke raadsuitspraak over beleid voor de fysieke leefomgeving is van belang voor het latere omgevingsplan als dat beleid een juridisch instrument heeft. Dat geldt tot en met de weken waarin het ontwerpomgevingsplan in Q1 2021 ter inzage ligt. Deze raadsuitspraken kunnen gaan om het

vaststellen van bestemmingsplannen in 2019 en 2020, het vaststellen van verordeningen en beleidsnota's en het aannemen van moties. In dit opzicht ligt de strekking van het omgevingsplan nu al op tafel. De planning van deze momenten bij de raad valt buiten de scope van het project omgevingsvisie-omgevingsplan.

2. De raadsuitspraken over het milieueffectrapport voor de omgevingsvisie en over de ontwerpomgevingsvisie in Q2-3 2020 zullen doorwerken in het omgevingsplan voor zover het gaat om het juridische instrumentarium. De notitie reikwijdte en detailniveau voor deze milieueffectrapportage bij de omgevingsvisie zendt het college in Q1 2020 naar de raad.
3. In Q4 2020 is het raadsbesluit voorzien over de overgangsverordening fysieke leefomgeving. Die verordening functioneert per 2021 als aanvulling op het omgevingsplan-van-rechtswege.
4. De raadsuitspraken over het milieueffectrapport voor het omgevingsplan en over het ontwerpomgevingsplan in Q4 2020 - Q1 2021 zijn van grote betekenis voor het omgevingsplan waarover het raadsbesluit is voorzien voor Q2 2021. Ook de voorafgaande notitie reikwijdte en detailniveau voor deze milieueffectrapportage bij het omgevingsplan zendt het college naar de raad.

Naar verwachting ontstaat halverwege 2020 een eerste beeld van het latere omgevingsplan. Dat beeld zal een voorloper zijn om de raad te informeren en als hulpmiddel bij de burgerparticipatie.

4. Toelichting op de producten

Omgevingsvisie

Het eerste eindproduct waarop het project zicht richt is de omgevingsvisie. De inhoud van het omgevingsbeleid maar ook de hoofdlijnen van hoe we dat beleid realiseren, komen in de omgevingsvisie. We willen dat de omgevingsvisie inspireert om bij te dragen aan het realiseren van de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Maar bindend is de omgevingsvisie alleen voor de gemeente zelf.

De omgevingsvisie bevat:

- 'een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.' (artikel 3.2 Omgevingswet).

Daarmee vervangt het nieuwe kerninstrument omgevingsvisie de huidige structuurvisie onder de Wet ruimtelijke ordening. Ook het milieubeleidsplan en het verkeers- en vervoersplan worden vervangen door de omgevingsvisie. Verder treedt de omgevingsvisie in de plaats van diverse gemeentelijke beleidsnota's, of de visie zorgt voor de onderlinge verbinding van zulke nota's. We

willen in de omgevingsvisie benoemen welke programma's het college zal opstellen. Die programma's vormen een ander instrument van de Omgevingswet, meer gericht op uitvoering en mogelijk gebiedsgericht.

Anders werken ingevuld

In de omgevingsvisie wordt beschreven wat de andere manier van denken en doen betekent voor burgers. Het huidige beleid van de gemeente werkt daarin door, zoals richtingwijzer nr. 9 van het koersdocument ook aangeeft. Denk hierbij aan de besturingsfilosofie 'Wij zijn Meierijstad', het dienstverleningsconcept 'Meierijstad: bijzonder persoonlijk!' en de programmalijn 'Participatie'. In de beleidsvoorbereiding van dit aspect van de omgevingsvisie benutten we de lessen uit lopende pilots zoals genoemd in paragraaf 3.4 van het koersdocument. We benutten ook de ervaringen met buurtbemiddeling en pre-mediation die al worden opgedaan door onze welzijnswerkers, buurtadviseurs, handhavers en juristen.

Viewer

Als hulpproduct voor het omgevingsbeleid maken we mogelijk gebruik van een viewer. Dat is software voor het visualiseren van lagen of waarden en van gebruik of functies ten behoeve van de dialoog over gebieden en beleidsopties. Het gaat dus om digitale, mogelijk interactieve kaarten. De viewer zou aansluiten bij het al lopende project 'Vitaal buitengebied' en bij de voorbereiding van het milieueffectrapport voor de omgevingsvisie.

Procedure

Hoewel bij de voorbereiding van delen van de omgevingsvisie al burgerparticipatie plaatsvindt, verschijnt er een ontwerpomgevingsvisie als tussenproduct waarop formele zienswijzen ingediend kunnen worden. Zowel de ontwerpomgevingsvisie als de omgevingsvisie worden de raad ter vaststelling aangeboden door het college. Bij de voorbereiding van de omgevingsvisie wordt een milieueffectrapport opgesteld. Tegen het raadsbesluit tot vaststellen van de omgevingsvisie bestaat geen mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter.

Urgentie

Het opstellen van de omgevingsvisie is urgent voor Meierijstad. Hoewel de afgelopen jaren wel het beleid voor diverse sectoren vernieuwd is, heeft onze gemeente geen geharmoniseerd en geactualiseerd ruimtelijk beleid en geen breed milieubeleid. Een ruimtelijke visie is van belang om belangstelling te wekken bij externe initiatiefnemers of om initiatieven te stimuleren vanuit een benadering van uitnodigingsplanologie. Een visie is ook te gebruiken als toetsingskader voor

spontane initiatieven vanuit een benadering van toelatingsplanologie. In dit opzicht verschillen de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet weinig van elkaar. Maar onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie nadrukkelijker het startpunt voor het gebruik van andere instrumenten: het omgevingsplan, de programma's en bepaalde omgevingsvergunningen. Daarom staat de omgevingsvisie voorop in onze ontwikkeling van de beleidsdocumenten.

Omgevingsplan

Op basis van de omgevingsvisie wordt het omgevingsplan opgesteld. Voor het realiseren van het beleid in de omgevingsvisie is het omgevingsplan is één van de instrumenten. 'Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.' (artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet). Daarmee vervangt het kerninstrument omgevingsplan de huidige bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening. Daarnaast neemt het omgevingsplan regels op die totnogtoe rijksregels zijn én het plan neemt regels op die in diverse gemeentelijke verordeningen staan. In het omgevingsplan staan verboden, open normen, zorgplichten, meldingstelsels, vergunningstelsels en criteria voor het toetsen van vergunningaanvragen.

Procedure

Het omgevingsplan wordt vooraf gegaan door een ontwerpomgevingsplan waarop formele zienswijzen ingediend kunnen worden. Zowel het ontwerpomgevingsplan als het omgevingsplan worden de raad ter vaststelling aangeboden door het college. Bij de voorbereiding van het omgevingsplan wordt een milieueffectrapport opgesteld. Tegen het raadsbesluit tot vaststellen van het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechterlijke uitspraak in dat beroep kan misschien lang op zich laten wachten. In de tussentijd geldt het omgevingsplan-van-rechtswege.

Bestemmingsregimes

Wanneer per 1 januari 2021 de op 31 december 2020 geldende bestemmingsplannen opgaan in het omgevingsplan-van-rechtswege, staat de gemeente voor een uitdaging van duidelijke informatievoorziening en goede dienstverlening. Meierijstad heeft op dit moment namelijk een paar honderd bestemmingsplannen met uiteenlopende regimes voor toch gelijkaardige situaties. In de periode tot 2021 kunnen de bestemmingsplannen op sommige punten geharmoniseerd en geactualiseerd worden. Een voorbeeld van deze aanpak is het 'Paraplubestemmingsplan parkeren' dat door de raad werd vastgesteld op 31 januari 2019.[4] Het is mogelijk dat uit het project 'Vitaal buitengebied' de conclusie wordt getrokken om een paraplubestemmingsplan op te stellen. Om deze aanpak eventueel nog te volgen, bewaken we de uitwisseling tussen enerzijds het project

omgevingsvisie-omgevingsplan en anderzijds diverse ruimtelijke projecten die meteen doorgang kunnen vinden.

Sturing inhoud omgevingsplan

De routeplanner in paragraaf 6 van het koersdocument situeert het omgevingsplan niet eerder dan eind 2020 (het milieueffectrapport) en eerste kwartaal 2021 (ontwerpomgevingsplan). Omdat de beleidsvoorbereiding zich eerst concentreert op de omgevingsvisie, kan een concept van het omgevingsplan ook nauwelijks eerder op tafel komen. Toch is er al veel eerder zicht op de inhoud van dat omgevingsplan. Als er geen nieuwe keuzes worden gemaakt, gaat de inhoud van de huidige bestemmingsplannen en (delen van) sommige verordeningen over in het omgevingsplan. Dus met elke wijziging van een bestemmingsplan tot aan 1 januari 2021 beïnvloedt de raad de inhoud van het latere omgevingsplan. Bovendien wordt de inhoud van het omgevingsplan afgestemd op de inhoudelijke ambities van Meierijstad. Tijdens de voorbereiding van de omgevingsvisie in vooral 2019 maar ook nog in 2020 ontstaan ideeën over de juridische instrumenten om de inhoudelijke doelen te realiseren. Wanneer bijvoorbeeld in mei 2019 tijdens een BuitenLab Omgevingswet (zie hoofdstuk 5) over de ambities voor een gebiedstypologie bedrijventerreinen regels worden besproken, kan dat doorwerken in het omgevingsplan. Participerende burgers en raadsleden zijn hier deelgenoot van.

Overgangsverordening

Per 1 januari 2021 ontstaat een omgevingsplan-van-rechtswege. Dat zal bestaan uit alle op 31 december 2020 geldende bestemmingsplannen plus een aantal hogere regels die op dat moment gedecentraliseerd worden (vergelijk artikel 4.6 Invoeringswet Omgevingswet). Het is de bedoeling dat ook (delen van) gemeentelijke verordeningen terechtkomen in het omgevingsplan, maar dat gebeurt niet van rechtswege. Het omgevingsplan zal in de overgangsperiode hoe dan ook veelvormig zijn en dat is een uitdaging voor duidelijke informatievoorziening en goede dienstverlening. In die overgangsperiode is de complexiteit van onze regelgeving voor de fysieke leefomgeving te beperken door alvast de (delen van) verordeningen samen te brengen. Dan is naast het omgevingsplan-van-rechtswege slechts de overgangsverordening fysieke leefomgeving te raadplegen. Informatievoorziening en dienstverlening hebben daar profijt van.

Procedure

De overgangsverordening fysieke leefomgeving is te behandelen als een gewone verordening van de gemeente: met een raadsvoorstel van het college, een raadsbesluit en géén mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter. In dit project wordt aan die gebruikelijke behandeling toegevoegd dat een ontwerp van de overgangsverordening ter inzage wordt gelegd en dat er

formele zienswijzen op ingediend kunnen worden.

Delegatiebesluit

In de huidige situatie hanteert de gemeente een algemeen delegatiebesluit en een algemeen mandaatbesluit met een gedetailleerd register voor de werkateliers van de ambtelijke organisatie. De bevoegdheden van de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet geluidhinder enzovoort zijn meegenomen in de algemene documenten. En daarnaast heeft de raad op 22 juni 2017 de 'Regeling instrumenten ruimtelijke ordening' vastgesteld.[5] In de nieuwe situatie blijven een algemeen delegatiebesluit en een algemeen mandaatbesluit van belang, maar de Omgevingswet veronderstelt het opstellen van een specifiek delegatiebesluit voor de fysieke leefomgeving. Wanneer er meer duidelijkheid is over de inhoudelijke doelen van het omgevingsbeleid, en over het al dan niet gebruiken van regels en vergunningen voor het realiseren daarvan, kan ook een dialoog op gang komen over welk bestuursorgaan binnen de gemeente en welke functionaris binnen de organisatie welke bevoegdheden zal uitoefenen.

Procedure

Het delegatiebesluit is te behandelen als een gewone verordening van de gemeente: met een raadsvoorstel van het college, een raadsbesluit en géén mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter. In dit project wordt aan die gebruikelijk behandeling toegevoegd dat een ontwerp van het delegatiebesluit ter inzage wordt gelegd en dat er formele zienswijzen op ingediend kunnen worden.

Beleidsregels

Met een beleidsregel geeft een bestuursorgaan aan hoe het gebruik maakt van een bevoegdheid. In de huidige situatie hanteert het college beleidsregels zoals de 'Indieningsvereisten voor aanvragen omgevingsvergunning'[6] en de 'Beleidsregel kruimelgevallen'.[7] Dat soort beleidsregels is te actualiseren voor verder gebruik onder de Omgevingswet.

Procedure

De beleidsregels voor gebruik onder de Omgevingswet worden vastgesteld door het college. Daar wordt aan toegevoegd dat een ontwerp van de beleidsregels ter inzage wordt gelegd en dat er formele zienswijzen op ingediend kunnen worden. Tegen een besluit tot vaststellen van beleidsregels bestaat geen mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter.

5. Aanpak van het project

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak van het project omgevingsvisie-omgevingsplan. Daarbij verwijzen we naar de richtingwijzers uit het koersdocument 'Welke koers kiest Meierijstad?' (dat zijn de afgebeelde oranje en groene pijlen). Het project als zodanig geeft invulling aan het spoor kerninstrumenten dat in het koersdocument is benoemd.



In dit hoofdstuk 5 komen aan bod een ordening van beleidsdoelen en verschillende abstractieniveaus van de fysieke leefomgeving. We maken tijdens de beleidsontwikkeling, in de inhoudelijke dialoog, niet bij voorbaat onderscheid tussen de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan en programma. Want het is juist op basis van de dialoog die we gaan voeren dat we kunnen bepalen in welk product bevindingen, wensen en acties het meest op hun plek zijn.

Onderwerpen en sectoraal beleid

Onderwerpen van omgevingsbeleid

De algemene ambitie van integraal beleid kan nu waargemaakt worden. De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en dat omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschap, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2 Omgevingswet). Daarbij is de wet gericht op onder andere een veilige en gezonde leefomgeving, omgevingskwaliteit en duurzame ontwikkeling (artikel 1.3 Omgevingswet). Dat zijn allemaal onderwerpen om te behandelen in de omgevingsvisie en de daarop gebaseerde instrumenten. Dat wil nog niet zeggen dat alle onderwerpen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan een even grote rol zullen spelen. Daar heeft het beleid van rijk, provincie en waterschap en daar hebben lokale keuzes nog invloed op.

Inventarisatie en ordening

Een van de eerste stappen van het project was het inventariseren van onderwerpen van de fysieke leefomgeving (Q4 2018 - Q1 2019). Aan die inventarisatie wordt toegevoegd welk beleid de gemeente al heeft voor de verschillende onderwerpen. Dat betreft onder andere beleidsnota's en verordeningen die de raad van Meierijstad al heeft vastgesteld. Hierbij vragen we ook in hoeverre al burgerparticipatie plaatsvond bij het voorbereiden van het huidige beleid.

De geïnventariseerde onderwerpen hebben een ordening gekregen om het werk aan het

omgevingsbeleid hanteerbaar te maken (Q1 2019). De onderwerpen zijn verdeeld over thematische clusters. Deze ordening helpt om geen onderwerp of bestaand beleid over het hoofd te zien. De ordening helpt ook om tijdig het nodige overleg intern en met ketenpartners, en de passende burgerparticipatie te organiseren.

De bestaande beleidsdocumenten worden zoveel mogelijk verzameld in een digitale bibliotheek (Q1 2019 - Q3 2020). Daar kunnen zowel medewerkers van de eigen organisatie en van ketenpartners als burgerparticipanten naar teruggrijpen bij hun deelname aan de ontwikkeling van het omgevingsbeleid. Deze bibliotheek heeft een plek gekregen als overzicht in IBABS.

Lagen, waarden en hoofddoelen

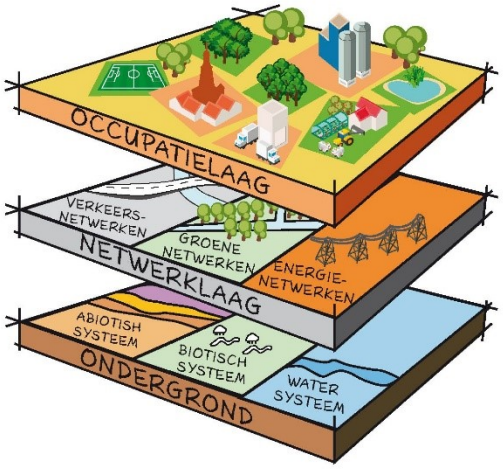
In deze paragraaf beschrijven we het startpunt voor de ontwikkeling van het omgevingsbeleid.

Lagenbenadering

Na de inventarisatie en ordening is de volgende stap dat we ons oriënteren op lagen en waarden (Q1 - Q2 2019). De planologische lagenbenadering onderscheidt de ondergrond, de netwerken en de occupatie (zie de onderstaande figuur).

- De ondergrond kent een lange ontstaansgeschiedenis en is kwetsbaar (denk aan vervuiling van bodem of grondwater). Bij deze laag gaat het om reliëf, grondsoorten, bodemleven en een groot deel van het watersysteem.
- De netwerklaag bevat historisch overgeleverde structuren en verschillende infrastructuren die door mensen zijn aangelegd. Deze laag heeft een dynamiek waarin een verandering jaren kost en waarin gebruik tientallen of honderden jaren duurt.
- De occupatielaag met tal van zichtbare functies toont de hoogste dynamiek, variërend van een gebouw dat enkele tientallen jaren blijft staan tot een evenement dat enkele uren duurt.

De meerwaarde van de lagenbenadering is om bij keuzes over dagelijks gebruik van de ruimte in de occupatielaag na te denken over de betekenis van de lagen daaronder. Een aanpassing van infrastructuren kost bijvoorbeeld veel tijd en vergt een grote investering. En effecten op de ondergrond kunnen onomkeerbaar zijn. Bovendien hebben we voor klimaatmaatregelen en energietransitie de ondergrond hard nodig.



Behalve de lagenbenadering vormen ook onze landschappen en de opgaven van water, energie en klimaat het startpunt voor de omgevingsvisie. In het project 'Vitaal buitengebied' worden onze landschappen al in beeld gebracht. Voor zowel landschappen als opgaven van water, energie en klimaat is de context van regionale samenwerking en provinciaal beleid van belang. Op die hogere schaalniveaus wordt al beleid gevoerd van waterbeheer, klimaatadaptatie, energietransitie en klimaatmitigatie.

De visualisatie van waarden die in hoofdstuk 4 al aan de orde kwam bij de toelichting op de omgevingsvisie (viewer) biedt mogelijk de basis voor een zogenoemde regiekaart waarmee we bij de ontwikkeling van het meer gedetailleerde beleid de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid in beeld kunnen houden.

Hoofddoelen

We brengen de hoofddoelen van het omgevingsbeleid in beeld (Q1 - Q2 2019). Waarom doen we dat? Op het fundament van bodem, watersysteem en landschappen krijgen functies hun plek. Uit deze lagenbenadering zijn al randvoorwaarden te halen, maar we hebben nog behoefte aan hoofddoelen voordat we een grotere verzameling beleidsdoelen kunnen vertalen in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die hoofddoelen helpen om afzonderlijke beleidsdoelen

waartussen spanning bestaat, te ordenen. De hoofddoelen zullen niet nieuw zijn. We nemen ze over uit de Omgevingswet zelf en uit het beleid dat locaal, regionaal en nationaal al is vastgesteld. Ook richtingwijzer nr. 11 speelt een rol bij de ordening van beleidsdoelen.

Gebiedstypologieën

We kiezen er niet voor om op het fundament van bodem, watersysteem en landschappen, na de formulering van hoofddoelen ook de afzonderlijke beleidsdoelen één voor één uit te werken. Dat zou veel tijd vergen en bovendien zou het lastig worden om op die manier integraal beleid te maken. Evenmin kiezen we ervoor om per dorp, wijk, bedrijventerrein, agrarisch of recreatiegebied het beleid uit te werken en dat aaneen te rijgen in de omgevingsvisie. Want ook dat zou tientallen uitwerkingen vergen en onvoldoende onderkennen wat kleinschalige gebieden her en der in de gemeente met elkaar gemeen hebben. Wat wél de stap is die we willen zetten, is eigenlijk een compromis tussen thematisch en gebiedsgericht werken. We richten ons op gebiedstypologieën, bijvoorbeeld een dorpscentrum of een bedrijventerrein. Die aanpak is verwant met het nationale invoeringsprogramma waarin zogenoemde staalkaarten zijn en worden ontwikkeld om gemeenten te inspireren voor hun omgevingsplan.

Overigens wil deze keuze voor een aanpak van de beleidsontwikkeling niet zeggen dat gebiedsgericht werken ongeschikt is voor de beleidsuitvoering. In tegendeel zelfs. Wanneer het werk dat volgt op de omgevingsvisie gebiedsgericht verloopt, biedt dat optimale gelegenheid voor burger- en overheidsparticipatie en voor de unieke kwaliteiten van een plaats.

Bij de ontwikkeling van het omgevingsbeleid onder de geformuleerde hoofddoelen, per gebiedstypologie en in wisselwerking met de milieueffectrapportage, ontstaat ergens het moment waarop we een beeld krijgen van de vórm die de omgevingsvisie krijgt.

Participatie

In deze paragraaf behandelen we burgerparticipatie bij de uitvoering van het project.

Ketenpartners en burgerparticipatie

De plek die burgerparticipatie krijgt in de programmalijn 'Veranderopgave Omgevingswet' is op hoofdlijnen beschreven in het koersdocument. Aan de ketenpartners van de gemeente wordt gevraagd om mee te werken aan het nieuwe omgevingsbeleid. Bij de ontwikkeling van dat beleid zijn burgers welkom om mee te denken, als individuele inwoners en hun platformen, als afzonderlijke bedrijven en instellingen of als belangenbehartigers. De participatie wordt georganiseerd tezamen met de beleidsontwikkeling van het project zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Voor de herkenbaarheid van de georganiseerde participatie gebruiken we niet alleen het programmalogo van de kameleon, maar ook projectlabels: het BinnenLab Omgevingswet, het OpenLab Omgevingswet en het BuitenLab Omgevingswet. Vooral dit laatste label gebruiken we voor participatiebijeenkomsten die we nadrukkelijk op het publiek richten. Ook raadsleden en burgercommissieleden worden uitgenodigd voor het BuitenLab Omgevingswet.

Hoe een participatiebijeenkomst precies verloopt, zullen we afstemmen op het onderwerp, het doel, de verwachte belangstelling en de locatie. Dat varieert dus.

Sturing gemeenteraad

De raad kan de behoefte hebben om een kader of richtingwijzer mee te geven voordat het college burgerparticipatie organiseert over een onderwerp. Voor het omgevingsbeleid geldt dat de raad al beleid voor de fysieke leefomgeving heeft vastgesteld en op korte termijn nog beleidsnota's zal behandelen. Ook geldt dat de raad met het koersdocument richtingwijzers heeft meegegeven voor de ontwikkeling van het nieuwe omgevingsbeleid. Onze volksvertegenwoordigers zijn ook welkom bij bijeenkomsten gericht op publieksparticipatie wanneer dit project die organiseert. Dat alles hoeft de raad er niet van te weerhouden om nog specifieke beleidskaders vast te stellen die dan zullen doorwerken in de (participatieve) ontwikkeling van het omgevingsbeleid. Dit project omgevingsvisie-omgevingsplan zal eventuele extra beleidskaders van de raad de juiste plek geven.

6. Inbedding en organisatie van het project

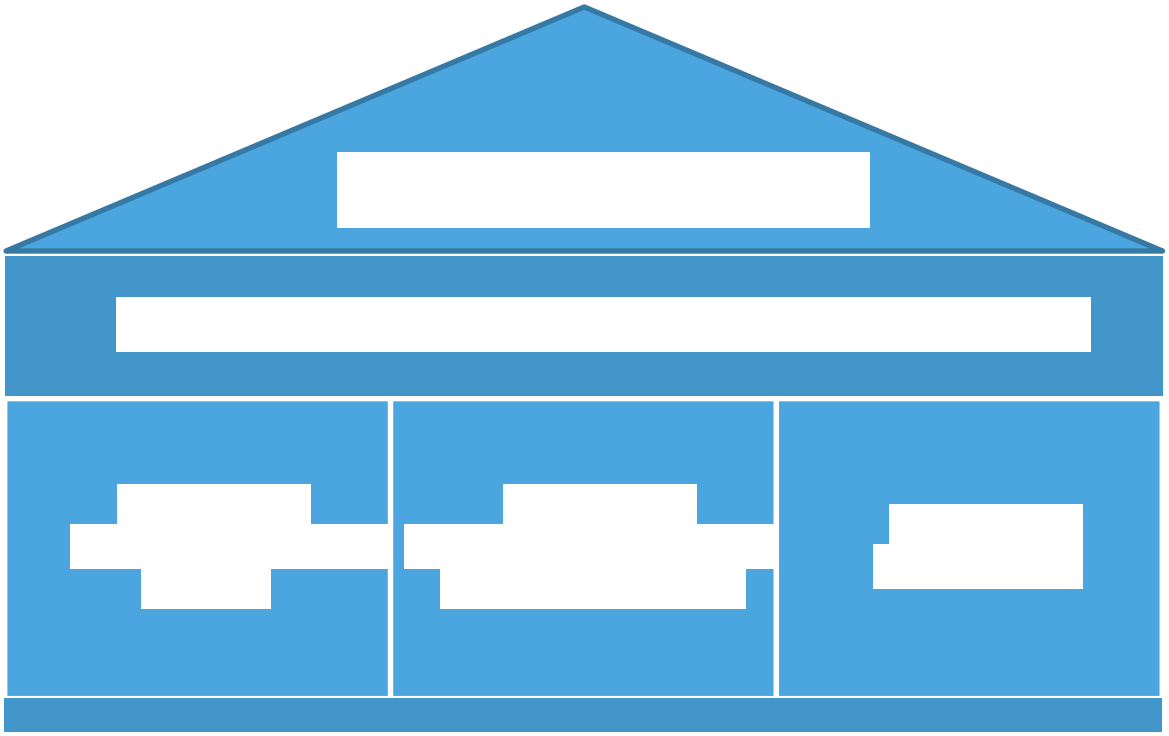
Het project omgevingsvisie-omgevingsplan is één van de zes projecten in de programmalijn 'Veranderopgave Omgevingswet'. Tussen de projecten bestaat wederzijdse afhankelijkheid. Die afhankelijkheid kan met twee voorbeelden geïllustreerd worden.

- Om het anders werken en doen waar te maken zoals dat wordt benoemd in de omgevingsvisie, is een ontwikkeling van de gemeente zelf nodig. Het project mens en houding en het project processen en organisatie binnen de programmalijn voorzien daarin. Over de activiteiten vanuit deze projecten wordt beknopt gerapporteerd in de bestuursrapportage en het jaarverslag.
- Om een product als het omgevingsplan tot zijn recht te laten komen, is het project digitale informatievoorziening nodig. Het omgevingsplan is vorm te geven naar de technische vereisten van het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO). Omgekeerd kan het DSO burgers niet goed informeren over welke regels waar gelden voor welke activiteiten, zonder de resultaten van het project omgevingsvisie-omgevingsplan.

Enkele projectmedewerkers zijn actief zowel in het centrale programmateam, en in andere projecten van de programmalijn, als in de teams van het project omgevingsvisie-omgevingsplan. Dat is nuttig voor een goede samenhang tussen het geheel en de delen, maar brengt ook kwetsbaarheid met zich mee.

Het project omgevingsvisie-omgevingsplan wordt gecoördineerd door een klein projectteam. Het project verloopt via drie deelprojecten: 1) beleidsvisies en -nota's, 2) bestemmingsplannen en verordeningen en 3) bruidsschat. Elk deelproject wordt georganiseerd door een kernteam. Dat kernteam zal voor de uitvoering van het deelproject een groter werkteam activeren. De samenstelling van een werkteam zal meebewegen met de behoeften van het betreffende deelproject. Met de verfijning van projectteam naar werkteams van de deelprojecten raken medewerkers uit steeds meer verschillende werkateliers betrokken.

De structuur voor het project is schematisch weergegeven in de onderstaande figuur.



Voor de uitvoering van het project wordt ondersteuning ingekocht voor met name de milieueffectrapportage en sommige aspecten van de burgerparticipatie. Het project omgevingsvisie-omgevingsplan benut hiervoor het budget voor de programmalijn.

Colofon

Projectteam omgevingsvisie-omgevingsplan van de programmalijn
'Veranderopgave Omgevingswet'

Meierijstad, april 2019

Zaaknummer 1948214061

Meierijstad zijn we samen!

MEIERIJSTAD

[1] De bruidsschat bestaat uit de rijksregels die worden gedecentraliseerd en die in het omgevingsplan-van-rechtswege terechtkomen. Het gaat met name om regels uit het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit.
[2] Zaaknummer 1948120977.
[3] Zaaknummer 1948192606.
[4] Zaaknummer 1948166820, NL.IMRO.1948.PAROOOBP0012018.
[5] Zaaknummer 194822975.
[6] Zaaknummer 194812174.
[7] Zaaknummer 1948118878.