Gemeente Texel

.txl

Kadernotitie: Het maken van de omgevingsvisie

Naar een Omgevingsvisie voor en door Texel

Team beleid
27 februari 2019
Zaaknummer **1646133**

Inhoudsopgave

Voorwoord **5**

1. Wat willen we bereiken: Omgevingsvisie Texel **7**
1.1. Doelstelling 7
1.2. Opdracht(geverschap) 7

2. Wat is de situatie: invoering Omgevingswet 2021 ..... **9**
2.1. Maatschappelijke kaders 9
2.2. Kerninstrumenten van de Omgevingswet 9
2.3. De Omgevingsvisie 10
2.3.1. Voortbouwen op de Structuurvisie 2020 'Texel op Koers' 11
Beslispunten 11
Voortbouwen op de Structuurvisie 2020 'Texel op Koers' 11
2.4. Nadruk op participatie en integrale aanpak 12
2.4.1. Participatieniveaus 12
Beslispunt 13

3. Wat gaan we doen: intern en met burgers aan de slag **15**
3.1. Terugkijken op structuurvisie en daarvan leren 15
3.2. Onderdeel 1: Intern overzicht opstellen van Omgevingskwaliteiten 15
3.3. Onderdeel 2: Intern overzicht opstellen van bestaande ambities en kaders voor de Omgevingskwaliteiten 15
3.4. Onderdeel 3: Keuzes maken voor de hoofdzaken in toekomstig beleid, via participatie 16
3.5. Onderdeel 4: Milieueffectrapportage opstellen 16
3.6. Relatie met andere projecten/trajecten 16
3.7. Planning 17
Beslispunt 17

4. Hoe gaan we te werk: aandachtspunten **19**
4.1. Kosten 19
Beslispunt 19
4.2. Organisatie 19
4.3. Kwaliteit 20
4.4. Communicatie 20
4.5. Succesfactoren 20
4.6. Risico's en beheersmaatregelen 21

Voorwoord

Voor u ligt de kadernotitie ‘Het maken van de Omgevingsvisie’. In deze kadernotitie wordt onder andere voorgesteld hoe voor het maken van de Omgevingsvisie gebruik gemaakt kan worden van burgerparticipatie. Verder worden kaders voorgesteld voor aanpak, doorlooptijd en budget.
De Omgevingsvisie is de eerste stap die de gemeente Texel zet om zich voor te bereiden op de invoering van de Omgevingswet in 2021.

In Hoofdstuk 1 wordt toegelicht wat we willen bereiken.
In Hoofdstuk 2 wordt achtergrondinformatie over de Omgevingswet en de Omgevingsvisie gegeven.
In Hoofdstuk 3 wordt toegelicht uit welke onderdelen de Omgevingsvisie bestaat.
In Hoofdstuk 4 worden de aandachtspunten die bij de uitvoering van belang zijn toegelicht.

Als deze kadernotitie overeen komt met de opdracht die u ons gegeven heeft, dan kunt u deze notitie vaststellen. Heeft u wijzigingen dan worden deze verwerkt. Door met de kadernotitie (met eventuele wijzigingen) in te stemmen, stelt u de kaders vast die bij de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie van belang zijn. Na vaststelling kan gestart worden met het maken van de Omgevingsvisie.

1. Wat willen we bereiken

1.1. Doelstelling

Zoals in de startnotitie 'Burgerparticipatie in de Omgevingsvisie' (toegezonden met RIB van d.d. 01-10-2018) is aangekondigd, wordt in deze kadernotitie een procesvoorstel gedaan voor het maken van de gemeentelijke Omgevingsvisie. Hierin worden kaders gevraagd die betrekking hebben op verschillende onderwerpen, namelijk:

1. Actualisatie van de structuurvisie 2020 'Texel op Koers' in de Omgevingsvisie
2. Aanvullende relevante onderwerpen te bespreken in het proces van de Omgevingsvisie
3. Het gebruik van burgerparticipatie voor het maken van de Omgevingsvisie
4. Een openbare bijeenkomst (raad/commissie) om belangen af te wegen
5. Procesplanning van de Omgevingsvisie
6. Kosten

Aan de raad wordt gevraagd in te stemmen met de in dit document voorgestelde kaders.

1.2. Opdracht(geverschap)

De bestuurlijke opdrachtgever bestaat uit het College van burgemeesters en wethouders, met als portefeuillehouder dhr. E. Kooiman. De ambtelijke opdrachtgever is mevr. C. Kersbergen en de projectleiding ligt in handen van mevr. E. Lindenbergh.

2. Wat is de situatie

De redenen om nu de structuurvisie te actualiseren en om te zetten naar een Omgevingsvisie zijn:

1. De structuurvisie Texel op Koers is 10 jaar oud en gezien de looptijd inhoudelijk toe aan een update;
2. In de nieuwe Omgevingswet wordt het verplicht voor elke gemeente om een Omgevingsvisie te hebben waarin de strategische beleidskeuzes staan op het gebied van de fysieke leefomgeving.

De komende jaren verandert er veel in het Nederlandse omgevingsrecht. Op 1 januari 2021 treedt namelijk de nieuwe Omgevingswet in werking. Doel van deze Omgevingswet is het beschermen en verbeteren van een gezonde en veilige leefomgeving. Dit alles in afstemming op de maatschappelijke wens. Dit wordt gedaan door vereenvoudiging en het samenvoegen van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt beoogd het proces van inrichting, het beheer, het behoud van kwaliteiten van de fysieke leefomgeving, en alle activiteiten die daarop van invloed zijn, efficiënt en duurzaam vorm te geven. De fysieke leefomgeving bestaat uit bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur (inclusief aanplant), cultureel erfgoed en werelderfgoed.

De nieuwe Omgevingswet bestaat uit meer dan enkel het vereenvoudigen en samenvoegen van alle bestaande wet- en regelgeving op het gebied van het fysieke domein. De toepassing van de nieuwe Omgevingswet, die plaatsvindt via de in hoofdstuk 2.2. beschreven kerninstrumenten, vraagt om een integrale benadering. De inrichting en kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving zijn van invloed op het sociale domein. Bijvoorbeeld door de wisselwerking die er plaats vindt tussen een bepaalde inrichting van de leefomgeving en de manier waarop deze inrichting voor gezondheidsbevordering kan zorgen. Die gezondheid bevorderende werking kan zich bijvoorbeeld uiten doordat de omgeving stimuleert om naar buiten te gaan, te bewegen en anderen te ontmoeten.

2.1. Maatschappelijke kaders

Op de achtergrond van de nieuwe Omgevingswet spelen 2 veranderingen mee, die ook van invloed zijn op de gemeente:

1. De maatschappij ontwikkelt zich van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij. In de samenleving zijn er meer initiatieven die zich ontplooien en vindt er sociaal ondernemerschap plaats. Burgers zijn mede door ontwikkelingen in technologie zelfredzamer en nemen meer verantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving. Het is binnen de Omgevingswet daarom ook belangrijk hier gebruik van te maken, en gebruik te maken van de externe kennis en ervaring van burgers. Op die manier sluiten de beleidskeuzes die gemaakt worden beter aan bij maatschappelijke vragen en ontwikkelingen.
2. Als gevolg van de veranderingen die zich in de maatschappij voordoen verandert de rol van de overheid. Dit heeft zich al geuit in de decentralisatie van de overheden, maar trekt ook verder door naar de samenleving. Zo verschuift de rol van de overheid van ‘zorgen voor’ burgers naar ‘zorgen dat’ burgers in staat zijn initiatieven te ontwikkelen. De overheid moet dus: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.

2.2. Kerninstrumenten van de Omgevingswet

De overheden hebben 6 kerninstrumenten tot hun beschikking staan om de doelstellingen van de Omgevingswet te bereiken, namelijk:

- Omgevingsvisie
- Programma
- Algemene rijksregels
- Decentrale regelgeving: provinciale verordening, waterschapverordeningen en gemeentelijk omgevingsplan
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit

Het eerste kerninstrument, de Omgevingsvisie, wordt zowel op nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau geformuleerd. Elke gemeente is verplicht voor haar grondgebied een Omgevingsvisie te maken. Deze hoeft echter niet op het moment van inwerkingtreding van de wet al klaar te zijn. Voor gemeentes geldt een overgangsperiode. In deze kadernotitie gaat het over een advies voor het tot stand brengen van een Texelse Omgevingsvisie, waarbij gebruik gemaakt wordt van input van burgers, bedrijven, en maatschappelijke organisaties.

2.3. De Omgevingsvisie

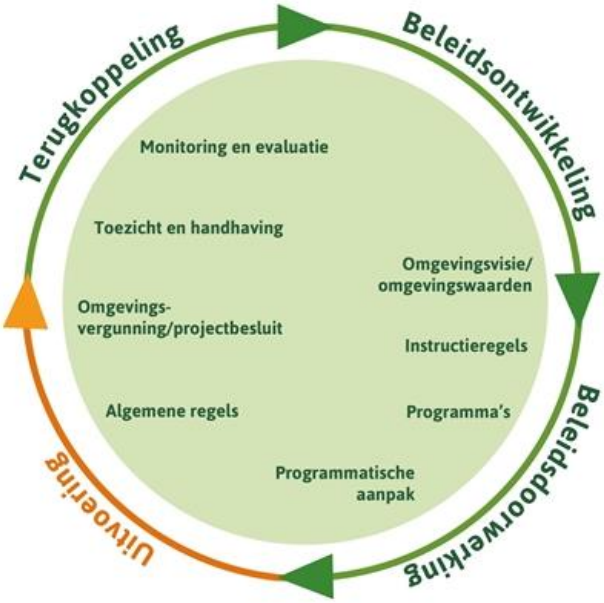
Het vaststellen van de Omgevingsvisie is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De inhoud bestaat uit de ambities en doelstellingen van de gemeente, in de vorm van een strategisch beleid. De Omgevingsvisie vervangt de huidige structuurvisie 'Texel op Koers' uit 2009, en is vorm- en procedure vrij. Dit houdt in dat er geen officiële regels zijn over hoe deze tot stand moet komen, en hoe deze eruit zou moeten zien. Wel zijn er 4 vereisten, die in onderstaand kader benoemd worden.

De Omgevingsvisie is dus een stip op de horizon die op zich nog geen veranderingen met zich mee brengt. Voor de daadwerkelijke veranderingen en de daarvoor benodigde maatregelen worden programma's opgesteld (2de kerninstrument Omgevingswet). De Omgevingsvisie is niet statisch, want er vindt een constante wisselwerking plaats tussen de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet, en tussen de veranderingen die er zich in de fysieke leefomgeving voordoen.

De omgevingsvisie moet:
1) De hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beschrijven
2) De hoofdlijnen van het beheer, onderhoud, gebruik en de geplande ontwikkelingen voor bescherming en behoud van het grondgebied omschrijven
3) De hoofdzaken noemen van het te voeren integrale beleid
4) Een milieueffectrapportage (MER) aanleveren over de hoofdzaken uit punt 3

De Omgevingsvisie Texel is geslaagd wanneer deze:
1. de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving omschrijft;
2. ervoor zorgt dat er integrale afstemming plaatsvindt tussen de verschillende domeinen van de leefomgeving;
3. deze aangeeft wat de lange termijn ambities zijn voor ontwikkeling, gebruik, behoud, bescherming en beheer van de fysieke leefomgeving;
4. daarbinnen de noodzakelijke energietransitie integraal is meegenomen;
5. deze door middel van een participatief traject met betrokkenen tot stand gekomen is;
6. het een levende visie is waarin ruimte is voor evaluatie, reflectie, en aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen.

Figuur 1 laat zien dat de Omgevingsvisie de start is van de beleidscyclus.



Figuur 1. Beleidscyclus Omgevingswet

2.3.1. Voortbouwen op de Structuurvisie 2020 'Texel op Koers'

De Omgevingsvisie wordt de vervanger van de huidige structuurvisie 'Texel op Koers' uit 2009. De thema's en elementen die in de structuurvisie 'Texel op Koers' staan zijn nog steeds relevant. Dit blijkt uit gesprekken die hebben plaatsgevonden met twaalf interne medewerkers en 13 inwoners van Texel. Het advies is daarom om deze thema's en elementen mee te nemen in het proces van de Omgevingsvisie. Daarbij geldt dat het nodig is een gerichte analyse te doen waarin gekeken wordt welke thema's uit de Structuurvisie behaald zijn, welke nog niet, en om welke reden de thema's wel of niet behandeld zijn. Op die manier kan lering getrokken worden uit de Structuurvisie, en kunnen die lessen meegenomen worden in het proces van de Omgevingsvisie. Het gaat hierbij om de thema's en elementen genoemd in Tabel 1.

Tabel 1. Thema's en elementen uit de Structuurvisie 2020 'Texel op Koers'

Thema	Element	
Economie	• Kracht door kleinschaligheid • Landbouw vitaal • Toeristen komen graag naar Texel	• De visserij hoort bij het eiland • Texel ontwikkelen als kenniseiland
Ruimte en Milieu	• Texel natuureiland • Een sterke veerkrachtige kust • Texel schoon, stil en energieneutraal • Zuinig met zoet water	• Nieuwe woningen • Mobiliteit en infrastructuur • Een consequent veiligheidsbeleid
Vitale samenleving	• Vitale dorpen • De arbeidsmarkt en sociale activering: iedereen doet mee • Jongeren behouden voor Texel • Een breed onderwijsaanbod	• Ouderen tellen mee • Gezondheid en zorg • Een actief kunst- en cultuurbeleid • Een leven lang sporten
Rol van de gemeente	• Anders werken • Bestuurlijk/ambtelijk samenspel	• Wat betekent het voor de burger

Aanvullingen

* In de Omgevingsvisie gaat er bij alle elementen meer aandacht uit naar het onderwerp milieu, de aankomende energietransitie en naar klimaatadaptie.
* Het doelmatige beheer van de openbare ruimte, infrastructuur, groen, water en riool moet integraal meegenomen worden in de visie.
* Voor alle thema's geldt dat het sociale domein hierin meer geïntegreerd moet worden.
* Voor alle thema's en elementen geldt dat de Kernwaarden meegewogen worden.

Beslispunten

Voortbouwen op de Structuurvisie 2020 'Texel op Koers'

Beslispunt 1: Voortbouwen op de thema's en elementen uit de Structuurvisie 2020 'Texel op Koers' in het proces van de Omgevingsvisie.
Dus zonder helemaal opnieuw te beginnen, behouden wat al goed is, en een stap vooruit zetten.

Beslispunt 2: Onderbelichte thema's (beheer openbare ruimte, sociaal domein, duurzaamheidstransitie) meer integreren in de actualisatie van de thema's uit de structuurvisie en in de te maken Omgevingsvisie.

Stemt u in met deze voorstellen?

2.4. Nadruk op participatie en integrale aanpak

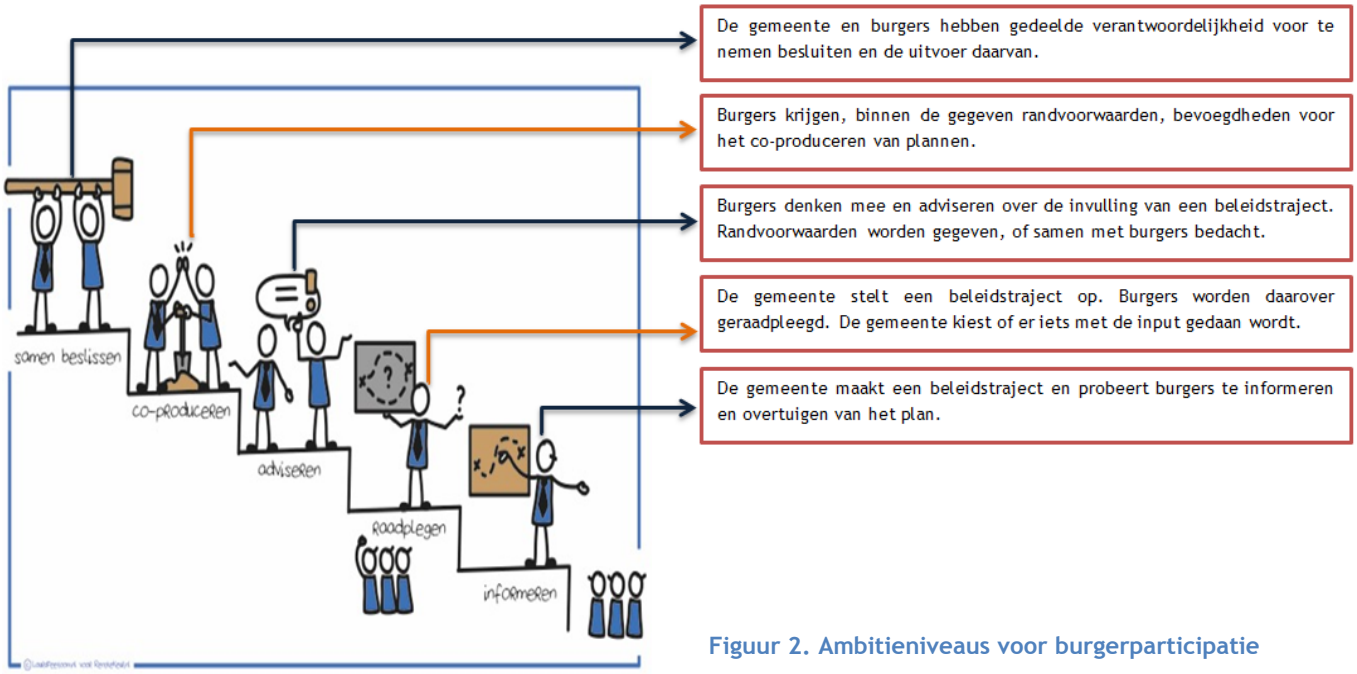
Binnen de nieuwe Omgevingswet, en de daarbij horende instrumenten, ligt sterk de nadruk op interactief en participatief werken. Dit houdt in dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties dichter betrokken worden bij zaken die hen aangaan. Dit kan in de voorbereiding, bij de bepaling, bij de uitvoer en/of bij de evaluatie van beleid. Daar waar gepast worden deze partijen uitgenodigd initiatief te nemen voor de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving.

Daarnaast wordt een integrale aanpak voorgesteld. Alle domeinen die onder de fysieke leefomgeving vallen zijn aan elkaar gekoppeld. Daardoor kunnen er op een efficiënte manier lange termijn ambities geformuleerd worden. Die lange termijn ambities richten zich op het gebruik, de ontwikkeling, beheer, het beschermen en behouden van de vastgestelde kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Door in dit gehele traject gebruik te maken van de aanwezige kennis en input van inwoners, bedrijven, ketenpartners en maatschappelijke organisaties kan een breed gedragen Omgevingsvisie tot stand komen. Een dergelijke breed gedragen visie vormt een sterk fundament voor toekomstig beleid. Door aan te sluiten op actualiteiten en continu nieuwe inzichten mee te nemen in de Omgevingsvisie kan een ‘levende’ visie gecreëerd worden.

2.4.1. Participatieniveaus

Er zijn verschillende participatieniveaus. Dit houdt in dat de mate waarin burgers betrokken worden bij de besluitvorming over een onderwerp kan verschillen. Bij onderwerpen die te maken hebben met de leefomgeving van burgers is het betrekken van burgers aan de voorkant van beleid een noodzakelijke stap. Op die manier kan namenlijk gebruik gemaakt worden van de kennis en ervaring van de burgers. Daarnaast geef je burgers de kans te vertellen hoe zij de toekomst van Texel zien. Het is daarbij belangrijk dat duidelijk gesteld wordt wat de randvoorwaarden zijn, in welke mate ze invloed hebben. Kortom, het moet duidelijk zijn wat men kan verwachten. Ook moet teruggekoppeld worden wat er met de input is gedaan.

Het ambitieniveau voor burgerparticipatie is onder te verdelen in 5 niveaus, te weten: informeren, raadplegen, adviseren, co-produceren en samen beslissen. In Figuur 2 wordt elk ambitieniveau toegelicht.



Figuur 2. Ambitieniveaus voor burgerparticipatie

De keuze voor een bepaald participatieniveau is afhankelijk van 2 dingen, namelijk het bestuurlijk ambitieniveau, en ook het draagvlak voor het te bespreken onderwerp in de samenleving. Bij eerdere beleidstrajecten op Texel is gebruik gemaakt ambitieniveau 'Adviseren'. De gemeente Texel had dus nog geen uitgewerkt plan, maar had al wel kaders en randvoorwaarden voor de projecten opgesteld. Binnen die kaders en randvoorwaarden is inspraak van burgers gevraagd. Op basis daarvan zijn bijvoorbeeld de Structuurvisie 'Texel op Koers' (2009), het gezondheidsbeleid 'Samen gezond op Texel' (2013), de cultuurnota 'Cultuurvisie Texel' (2017) en de Erfgoednota 'Texel is de Rede'(2017) ontstaan.

Voor de Omgevingsvisie wordt voorgesteld de burgerparticipatie in te vullen met de participatieniveaus 'Raadplegen en Adviseren'.

Deze niveaus voor participatie worden voorgesteld omdat:

1. Er liggen voor de te vormen Omgevingsvisie al enkele documenten die als basis gebruikt kunnen worden. Dit zijn onder andere de hierboven genoemde structuurvisie 'Texel op Koers', het gezondheidsbeleid 'Samen gezond op Texel' (2013), en de cultuurnota 'Cultuurvisie Texel' (2017). Daarnaast zijn er nog 'Planet Texel' (2015), 'Beeld van Texel' (2007), Erfgoednota Texel is de Rede (2017) en de nota verblijfsrecreatie 'De Texelse maat voor een zonnige toekomst' (2016). Deze documenten zijn alle opgesteld met inspraak van inwoners van Texel.
2. Daarnaast is voor deze niveaus van particpatie gekozen, en niet voor 'co-produceren' of 'samen beslissen' omdat de gemeenteraad de verkozen vertegenwoordiging van alle inwoners van Texel is. Zij hebben op die manier de rol en de bevoegdheid gekregen om de stem van alle Texelaars mee te wegen in besluiten. Zo geldt dit ook voor het vaststellen van de Omgevingsvisie. Bij de laatste 2 niveaus staat het bevoegde gezag een deel van zijn bevoegdheden af, om deze over te laten aan burgers. Dit kan in strijd komen met de democratische legitimatie van de bevoegdheden van de raad. Ook bij het participatieniveau 'Raadplegen en Adviseren' geldt dat er bij de burger verwachtingen gewekt worden dat de inspraak die zij leveren ook daadwerkelijk meegenomen worden in de overwegingen die de gemeenteraad maakt. Dit is iets waar bestuurlijk en ambtelijk bewustzijn over nodig is.
3. Tot slot wordt wel voorgesteld een niveau hoger te gaan dan enkel 'raadplegen' en dus ook geadviseerd te worden door burgers en maatschappelijke instanties. Dit wordt voorgesteld omdat het juist een van de doelen van de Omgevingswet is om meer dan tot nu toe samen met burgers het beleid en de uitvoering vorm te geven.

Nadat via burgerparticipatie is opgehaald wat burgers belangrijk vinden voor de toekomst van Texel wordt voorgesteld een openbare raads/commissie bijeenkomst te organiseren. Tijdens die bijeenkomst kan belangenafweging plaatsvinden over datgene dat bij de burgers is opgehaald.

Beslispunt

Participatie

Beslispunt 3: Burgerparticipatie voor de Omgevingsvisie invullen met werkvormen die passen bij participatieniveau Raadplegen en Adviseren.

Beslispunt 4: Een openbare bijeenkomst (raad/commissie) om belangen af te wegen

Stemt u in met dit voorstel?

3. Wat gaan we doen

Om uiteindelijk tot een goede Omgevingsvisie te komen zijn er veel vragen waar een antwoord op gevonden moet worden. Wat willen we als gemeente? Wat hebben we al, wat willen we verbeteren of beschermen? Wat zijn de bedreigingen voor de huidige situatie, en hoe komen we bij de gewenste situatie terecht? Wat zijn de consequenties van keuzes die we nu maken? Waar is behoefte aan vanuit de samenleving, en welke maatschappelijke opgaven liggen er? Door de 4 vereiste punten voor de Omgevingsvisie (zie hoofdstuk 2.3) als bouwblokken van de Omgevingsvisie te gebruiken, kunnen bovengenoemde vragen beantwoord worden.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke manier het proces van de Omgevingsvisie ingericht wordt.

3.1. Terugkijken op structuurvisie en daarvan leren

De structuurvisie dateert uit 2009. In de afgelopen jaren zijn er veel ontwikkelingen geweest. Om die reden is het van belang als allereerste stap in het proces van de Omgevingsvisie terug te blikken op de Structuurvisie. Er wordt intern dan ook eerst een gerichte analyse uitgevoerd waarin gekeken wordt welke thema's uit de Structuurvisie behaald zijn, welke nog niet, en om welke reden de thema's wel of niet behandeld zijn. Op die manier kan lering getrokken worden uit de Structuurvisie, en kunnen die lessen meegenomen worden in het proces van de Omgevingsvisie. Het gaat hierbij om de thema's en elementen die in hoofdstuk 2.3.1. genoemd zijn in Tabel 1.

3.2. Onderdeel 1: Intern overzicht opstellen van Omgevingskwaliteiten

In de omgevingskwaliteiten worden de bestaande en gewenste kwaliteiten en identiteit van Texel beschreven per deelgebied. Voor elk deelgebied van Texel wordt gekeken welke kwaliteiten daar te vinden zijn. Er wordt dan gekeken naar bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur (inclusief aanplant), cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Voor het opstellen van een overzicht van de Omgevingskwaliteiten hoeft de gemeente niet bij nul te beginnen. Binnen de gemeente en bij de ketenpartners (Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) Noord Kop Noord-Holland, Provincie Noord-Holland, Rijkswaterstaat), is voor vrijwel alle onderwerpen genoeg kennis in huis om te bepalen welke Omgevingskwaliteiten er binnen de gemeente Texel te vinden zijn. De aanwezige kennis ligt onder andere vastgelegd in bestaande nota's, in de hoofden van de medewerkers, bij de ketenpartners, en is aanwezig bij burgers en Texelse organisaties. In het voortraject zijn interviews gehouden met burgers en Texelse organisaties. De uitkomsten van deze interviews worden ook meegenomen. De expertise op het gebied van milieu (lucht- en waterkwaliteit, geluid, etc.) is binnen de gemeente onvoldoende vertegenwoordigd. Deze expertise wordt daar waar nodig ingehuurd.

Voor dit onderdeel wordt daarom intern een overzicht opgesteld van deelgebieden en de omgevingskwaliteiten daarvan. Voor de deelgebieden wordt aangesloten bij de bestaande indeling van dorpen en buitengebieden, zoals vastgelegd in het Beeldkwaliteitsplan Texel. Op basis daarvan kunnen randvoorwaarden voor de Omgevingsvisie geformuleerd worden.

3.3. Onderdeel 2: Intern overzicht opstellen van bestaande ambities en kaders voor de Omgevingskwaliteiten

Op basis van de Omgevingskwaliteiten (onderdeel 1) brengt de gemeente vervolgens in kaart wat de hoofdlijnen zijn voor het beheer, onderhoud en de geplande ontwikkelingen voor bescherming en behoud van de Omgevingskwaliteiten. Dit gebeurt op basis van het huidige beleid. Van zowel de gemeente zelf, als ook van andere overheden, zoals het Waterschap en de Provincie.

3.4. Onderdeel 3: Keuzes maken voor de hoofdzaken in toekomstig beleid, via participatie

Volgend op deze 2 stappen moet er door de gemeenteraad gekozen worden wat in de komende jaren de hoofzaken zijn van het te voeren beleid. Hierbij kan gedacht worden aan de vragen; is de luchtkwaliteit op Texel goed, of moet die beter? Of is de veiligheid van Texel voldoende gewaarborgd gezien de klimaatverandering? Voordat hierover een keuze gemaakt kan worden is het vanuit de nieuwe Omgevingswet een vereiste dat input gevraagd wordt via burgerparticipatie. Daarom wordt in dit onderdeel, voordat de gemeenteraad kiest wat de komende jaren de hoofdzaken voor het beleid van de fysieke leefomgeving zijn, samen met externe partijen (die bestaan uit burgers, bedrijven, en maatschappelijke organisaties) gekeken of het beeld van de kernkwaliteiten dat ontstaan is ook gedeeld wordt door de bewoners. Ook wordt gekeken hoe de bewoners dit beeld zelf zouden invullen, en hoe zij het geschetste beeld willen aanvullen. Op basis van de input van de burgers kan de gemeenteraad uiteindelijk kiezen waar de komende jaren op gefocust gaat worden wat betreft beleid. Dit alles tezamen vormt de gemeentelijke Omgevingsvisie.

3.5. Onderdeel 4: Milieueffectrapportage opstellen

In de Omgevingswet is de milieueffectrapportage (MER) het centrale element waarmee beoordeeld wordt wat de milieugevolgen van plannen en projecten zijn. Onder de term 'plan en/of programma' valt binnen de Omgevingswet niet alleen de Omgevingsvisie, maar ook de programma's die daar eventueel uit voortkomen en het Omgevingsplan. Voor plannen, dus ook de Omgevingsvisie, geldt dat naar de MER-(beoordelings)plicht gekeken wordt aan de hand van 3 criteria, namelijk:

1) is er sprake van een wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven plan of programma?
2) vormt dat wettelijk voorgeschreven plan of programma het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor MER-(beoordelings)plichtige projecten?
3) of moet er voor het plan of programma een passende beoordeling in het kader van de Wet natuurbescherming worden gemaakt?

Op dit moment kan al gezegd worden dat de Omgevingsvisie aan het eerste criteria voldoet. Of het aan het 2de criteria voldaan wordt hangt af van de mate waarin de ambities, die in de Omgevingsvisie geformuleerd worden, 'kaderstellend' zijn voor toekomstig beleid. Voor de Omgevingsvisie geldt daarom ook een verplichting tot een plan-MER-beoordeling. In een dergelijke plan-MER-beoordeling wordt onderzocht of ambities in de Omgevingsvisie bij concretere uitwerking 'aanzienlijke milieueffecten' met zich mee kunnen brengen. Afhankelijk van de uitkomst van de plan-MER-beoordeling is een Omgevingsvisie-MER wel of niet nodig.

3.6. Relatie met andere projecten/trajecten

- Het opstellen van de *Omgevingsvisie* is onlosmakelijk verbonden met het programma Invoering *Omgevingswet*. Er is een overzicht van het gehele programma Invoering Omgevingswet (zie bijlage). In dit overzicht wordt toegelicht welke stappen genomen worden voor de invoering van de Omgevingswet.
- Het opstellen van de Omgevingsvisie heeft ook relatie met het Toeristisch Toekomstplan (TTP). In de eerste 2 kwartalen van 2019 wordt gestart met activiteiten voor dit TTP. Er zijn raakvlakken tussen de Omgevingsvisie en het TTP op het gebied van de inrichting van de leefomgeving, het gebruik van de leefomgeving, en het ervaren woon- en vakantieplezier op het eiland. Daarnaast zal voor het opstellen van het TTP ook gebruik gemaakt worden van burgerparticipatie. Om die redenen is ervoor gekozen om daar waar mogelijk samen op te trekken in het ophalen van input. Hiervoor vindt er afstemming plaats tussen beide trajecten.
- De Omgevingsvisie heeft ook relatie met het project 'Planet Texel'. Binnen Planet Texel is veel aandacht besteed aan hoe Texel er in de toekomst uit zou kunnen zien. Er is ook veel materiaal ontstaan dat bruikbaar is voor de te vormen Omgevingsvisie.

3.7. Planning

Voor het tot stand brengen van de Omgevingsvisie is een planning opgesteld. De planning is in 2 fasen verdeeld. De eerste fase is gericht op overleg intern en met ketenpartners, maar ook op burgerparticipatie. De activiteiten in deze fase zijn erop gericht om te inventariseren hoe de Omgevingsvisie ingevuld kan worden. Deze fase vindt in 2019 plaats. De 2de fase richt zich meer op de wettelijke procedure voor het vaststellen van de Omgevingsvisie. Daarnaast is er ook in deze fase sprake van burgerparticipatie via de inspraakmogelijkheid die burgers hebben. De planning is onderverdeeld in verschillende mijlpalen. In Box 1 en 2 wordt toegelicht wat deze mijlpalen zijn, en in welke fase de mijlpalen behaald moeten worden.

Fase 1:Overleg intern en met ketenpartners, en burgerparticipatie

Mijlpaal 1: Intern in concept geïdentificeerd: kernkwaliteiten van de leefomgeving per deelgebied

Mijlpaal 2: Plan-MER leefomgevingsfoto opgesteld

Mijlpaal 3:Intern in concept geïdentificeerd: Ambities voor de kernkwaliteiten

Mijlpaal 4: Plan-MER beoordeling uitgevoerd

Mijlpaal 5: Voorstel Omgevingsvisie Texel 1.0, tot stand gekomen via burgerparticpatie

Box 1. Toelichting op mijlpalen in fase 1

Fase 2: Wettelijke procedure voor vaststellen Omgevingsvisie + inspraakmogelijkheid

Mijlpaal 6: Concept Omgevingsvisie Texel (2.0) vastgesteld door College B&W

Mijlpaal 7: Eventueel Plan-MER opgesteld

Mijlpaal 8: Vastgestelde Omgevingsvisie Texel door de gemeenteraad (+ evt. Plan MER)

Box 2. Toelichting op mijlpalen in fase 2

Het traject start in het eerste helft van 2019. Allereerst worden intern de mijlpalen 1, 2 en 3 uitgevoerd. Daarna start het interactieve deel met de burgerparticipatie. Dat vindt vooral in het 4e kwartaal van 2019 plaats. Het is de ambitie om fase 1 voor het eerste kwartaal van 2020 afgerond te hebben. Voor fase 2 is het de planning om dit voor het eerste kwartaal van 2021 af te ronden. Het gehele traject neemt ongeveer 2 jaar in beslag. Bij eventuele aanpassingen in de planning zal de raad vroegtijdig worden geïnformeerd.

Beslispunt

Wat betreft de planning is er 1 beslispunt, namelijk;

Planning

Beslispunt 4: Het proces van de Omgevingsvisie vormgeven via een traject van 2 jaar, bestaande uit 2 fasen. Fase 1: het beschrijven van de omgevingskwaliteiten, de ambities en het participatietraject hierover te starten in het eerste kwartaal van 2019, met de start van een participatietraject hierover. Fase 2: Het wettelijke proces van vaststelling door de raad. Dit vindt plaats in 2020.

Stemt u in met dit voorstel?

4. Hoe gaan we te werk

In Hoofdstuk 3 is toegelicht op welke manier de Omgevingsvisie vormgegeven kan worden, en hoe burgerparticipatie daarbinnen een plek kan krijgen. In dit Hoofdstuk wordt toegelicht wat er organisatorisch voor nodig is om de Omgevingsvisie tot stand te brengen.

4.1. Kosten

De verwachte looptijd voor het maken van de Omgevingsvisie is 2 jaar. De start van het traject staat gepland voor 2019. Tabel 2 laat de verwachte kosten zien. Omdat de Omgevingsvisie domein-overstijgend is worden veel werkzaamheden door interne medewerkers binnen hun eigen takenpakket uitgevoerd. In deze begroting is om die reden alleen de extra inhuur van mensen en middelen begroot.

Door de raad is reeds budget beschikbaar gesteld voor de invoering van de Omgevingswet. Het programma 'invoering Omgevingswet' omvat meer dan het maken van de Omgevingsvisie. De kosten voor het maken van de Omgevingsvisie vallen niet in dit budget.

Tabel 2. Verwachte kosten maken Omgevingsvisie

Verwachte kosten in €	
Extra inhuur personeel	*80.000*
Aanbesteding plan MER	*16.000*
Burgerparticipatie	*16.000*
Digitaal communicatieplatform	*PM*
Communicatie en promotie -uitingen	*18.000*
Omgevingsvisie vormgeven	*5.000*
Totaal	***135.000***

De totale kosten voor het maken van de Omgevingsvisie zijn naar verwachting € 135.000. Het voorstel is dit bedrag beschikbaar te stellen uit de algemene reserve.

Beslispunt

Wat betreft de financien is er 1 beslispunt, namelijk:

Financiën

Beslispunt 5:
Aanvullende middelen beschikbaar stellen van € 135.000 voor het maken van de Omgevingsvisie.

Stemt u in met dit voorstel?

4.2. Organisatie

Bij het maken van de Omgevingsvisie worden vele disciplines van de gemeente betrokken:

Gemeenteraad	College van B&W
Sociaal domein	Communicatie
Team Gemeentewerken	Team Beleid en Vergunningen
Sociaal Team	Management Team

Er wordt gewerkt met een kerngroep waarin de verschillende teams vertegenwoordigd zijn.

4.3. Kwaliteit

De kwaliteit van dit project wordt geborgd door:

- Gebruik te maken van de expertise van medewerkers van de gemeente, met veel gebiedskennis en ervaring
- Gebruik te maken van kennis en ervaring bij burgers, organisaties en bedrijven op Texel
- Integrale aanpak
- Regelmatige afstemming met interne stakeholders
- Op maat gemaakt proces voor de afstemming met externe stakeholders
- Inzet van lean-gedachtegoed voor procesoptimalisatie
- Informatie goed te ordenen en veel aandacht voor communicatie te hebben

De raad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project. Dit kan lopen via raadsinformatiebrieven, of bijvoorbeeld via mededelingen in de commissie door de portefeuillehouder.

4.4. Communicatie

Aan de hand van de checklist in Tabel 3 is in kaart gebracht wat het verwachte niveau van communicatie gaat zijn. Te zien is dat hier op alle onderdelen zeer hoog gescoord wordt. Dit houdt in dat er voor het succesvol tot stand brengen van de Omgevingsvisie een brede communicatie-inzet nodig is.

Tabel 3. Checklist communicatie

Criteria[1]			
	A (nauwelijks)	B (beetje)	C (veel)
Bestuurlijk			
1. Prioriteit coalitieprogramma 2. Reputatie: kansen/risico's (politiek/bestuurlijk/communicatief)			X X
Omgeving			
3. Impact (publieke opinie, media-aandacht)			X
4. Participatie (wens vanuit bestuur of politiek)			X
Inhoud			
5. Complexiteit (samenhang met andere projecten, veel partijen, veel belangen)			X
Eindoordeel / Conclusie			X

Die brede communicatie-inzet gaat nodig zijn bij alle verschillende onderdelen. In een later stadium wordt het communicatietraject verder in beeld gebracht, en wordt op basis daarvan een communicatie aanpak bedacht. De expertise van de communicatieafdeling is gedurende het opstellen van de Omgevingsvisie van essentieel belang.

4.5. Succesfactoren

Wat is belangrijk voor de kans op succes voor het project:

- Het is belangrijk gebruik te maken van de input die verzameld is via de interviews met burgers en Texelse organisaties. Er is in die gesprekken namelijk veel gezegd over de vormgeving van de communicatie. Door deze input mee te nemen wordt de kans van slagen van het project hoger.
- Verder wordt er een analyse gemaakt van de verschillende doelgroepen die er zijn binnen de Texelse bevolking. Doelgroepen kunnen namelijk van elkaar afwijken wat betreft benodigde communicatiestrategie. Het algehele belang van relatiemanagement verdient daarbinnen ook weer aandacht. Door voor elke doelgroep op de juiste manier communicatie in te zetten is er een hogere betrokkenheid, waarmee uiteindelijk het draagvlak van de Omgevingsvisie vergroot wordt.

[1]Conclusie A: communicatie vindt plaats door de lijn; Conclusie B: communicatieve aanpak moet worden omschreven; Conclusie C: communicatieve aanpak op strategisch niveau mbt factor C

- Een Omgevingsvisie waarvoor veel draagvlak is draagt eraan bij dat beleid dat in de komende jaren geformuleerd en uitgevoerd wordt aansluit bij dat wat burgers belangrijk en waardevol vinden. Dit zorgt er uiteindelijk voor dat burgers met plezier op Texel wonen.

4.6. Risico's en beheersmaatregelen

- Bij het proces van de Omgevingsvisie moet rekening gehouden worden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De activiteiten die plaats vinden voor het maken van de Omgevingsvisie zijn gebaseerd op een wettelijk kader, namelijk: de Omgevingswet die participatie voorschrijft. Dat kader zorgt voor dat de doelbinding van de gegevens helder af gekaderd zijn. De gegevens die verzameld worden via de activiteiten mogen alleen voor het opstellen van de Omgevingsvisie gebruikt worden. Wanneer er de wens is gebruik te maken van foto's die op bijeenkomsten gemaakt worden moeten alle deelnemers eerst schriftelijk toestemming geven voor het gebruik van die foto's. Dergelijke dingen moet per activiteit over nagedacht worden.
- Bij burgerparticipatie is het erg belangrijk volop gebruik te maken van de beschikbare communicatiemiddelen. Door herhaaldelijk met de burger te communiceren over de keuzes die gemaakt worden, over de volgende stappen die gezet worden, en de rol die burgers daarin spelen, wordt de relatie tussen de burger en de gemeente bewaakt. Door inzet van communicatie kan namelijk voorkomen worden dat er bij burgers verkeerde verwachtingen ontstaan, dat burgers teleurgesteld raken en dat burgers het idee hebben dat er niet naar ze geluisterd wordt.
  Als gemeente willen we juist dat de inbreng van burgers er toe doet, en dat burgers vol enthousiasme mee doen. Daarom is het van belang aan de volgende punten te denken:
  - Media kunnen gebruikt worden voor een transparant participatieproces. Door transparantie te geven kan het vertrouwen en de tevredenheid van de deelnemende inwoners bewaakt en vergroot worden.
  - Het geven van samenvattingen van afgelopen activiteiten zorgt voor transparantie. Wanneer daarbij ook aandacht besteedt wordt aan de volgende stappen in het proces kan de burger zichzelf volledig op de hoogte stellen. Dit kan gedaan worden via bijvoorbeeld de media, maar ook via een digitaal platform.
  - Het is belangrijk duidelijk te zijn over: waar in het participatieproces zijn we, wat wordt er van ieder verwacht op dat moment, en hoeveel ruimte is er voor burgers om input te geven.
- Voor het maken van een breed gedragen Omgevingsvisie is betrokkenheid vanuit de burgers een randvoorwaarde. Zonder betrokkenheid bestaat het risico dat de Omgevingsvisie niet aansluit bij dat wat de burgers belangrijk vinden, en dat het beleid in de komende jaren niet bijdraagt aan een Texel waar inwoners graag zijn. Door inzet van communicatie wordt geprobeerd een zo hoog mogelijke betrokkenheid te krijgen.
- Er is voor het proces van de Omgevingsvisie een 2-jarige planning gemaakt. Ongeveer 7 maanden daarvan bestaan uit burgerparticipatie. Wanneer de planning uitloopt bestaat het risico dat de betrokkenheid van burgers daardoor verminderd. Ook hierin is het van belang in contact te blijven met burgers door het inzetten van alle beschikbare communicatiemiddelen.

Ondertekening

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 27-02-2019,

De griffier, De voorzitter,

Zaaknummer 1646133