

Omgevingswet: uitgangspunten Omgevingsvisie 2.0 en omgevingsprogramma's (beleidshuis)



Inhoudsopgave

Inleiding	pag. 2
Omgevingsvisie 1.0 Lansingerland	pag. 2
Wettelijke eisen omgevingsvisie	pag. 2
Uitgangspunten Omgevingsvisie 2.0	pag. 3
Sturingsfilosofie	pag. 3
Werken met omgevingsprogramma's	pag. 4
Wettelijke eisen omgevingsprogramma's	pag. 5
Keuze voor omgevingsprogramma's	pag. 5
Rol van de gemeenteraad	pag. 6

Inleiding

Deze memo bevat een voorstel voor uitgangspunten voor de Omgevingsvisie 2.0 en voor de inrichting van het beleidshuis. Dit huis bestaat uit de omgevingsvisie en de doorontwikkeling ervan (het dak), de programmastructuur (verdieping) en het omgevingsplan (begane grond). Doel ervan is om een samenhangend stelsel op te bouwen en in te richten conform de bedoelingen van de wetgever. De aanleiding hiervoor staat in het raadsvoorstel (BR2300055).

Omgevingsvisie 1.0 Lansingerland

De gemeenteraad stelde op 24 februari 2022 de Omgevingsvisie 1.0 Lansingerland vast. In deze versie zijn onderwerpen doorgeschoven naar een volgende versie. Daarnaast zijn de eerste ervaringen met versie 1.0 opgedaan waaronder het beoordelen van initiatieven in strijd met het bestemmingsplan. Past het initiatief in de Omgevingsvisie 1.0? Draagt het bij aan gestelde doelen voor de fysieke leefomgeving?

Dit jaar zijn ambtelijk voorbereidingen getroffen voor een nieuwe versie van de omgevingsvisie. Deze voorbereiding bestond uit een analyse van het bestaande (deel)beleid over de fysieke leefomgeving. Het overzicht hiervan is als bijlage opgenomen (T23.02764). Daarnaast is een analyse uitgevoerd van de onderwerpen of aspecten die in aanmerking komen voor opname/verwerking in de Omgevingsvisie 2.0. Ook is een eerste ervaring opgedaan met de werking van de omgevingsvisie voor het maken van regels in het omgevingsplan (eerste bouwsteen: bestaande woonwijken). Biedt de visie voldoende houvast?

Samengevat worden de volgende onderdelen betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie 2.0.:

- "Samen verantwoord verder" Coalitieakkoord 2022-2026;
- aangenomen moties bij de vaststelling van de Omgevingsvisie 1.0:
 - klimaatadaptatie en energietransitie als afzonderlijke opgave opnemen en uitwerken (M2021-032);
 - reactie op voorgestelde maatregelen in Leefmilieu Effect Rapportage (M2021-034);
 - bescherming van de Linten in de Omgevingsvisie (M2022-014).
- aandachtspunten in de Omgevingsvisie 1.0 voor versie 2.0 waaronder sturingsfilosofie en verdere integratie op strategisch niveau van sectoraal beleid;
- nieuw/aangekondigd beleid en algemene regels Rijk en provincie zoals de brief van de Minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 25 november 2022 Water en bodem sturend (Corsa-nummer T23.06086) en het proces rond de ruimtelijke puzzel/arrangement op provinciaal niveau voor de Nota Ruimte op Rijksniveau;
- eerste gebruikservaringen met en ambtelijk inhoudelijke reflectie op versie 1.0;
- trends en ontwikkelingen zoals de woningbouwopgave en toenemende conflicterende ruimteclaims;

- grondbeleid in ontwikkeling;
- een algehele (tekstuele) update.

Wettelijke eisen omgevingsvisie

Volgens de Omgevingswet bevat een omgevingsvisie:

- a. een beschrijving van de hoofddlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofddlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie bevat het strategisch en integrale beleid voor de lange termijn. Het milieubeleidsplan en het verkeers- en vervoersplan vervallen als strategische instrumenten. Strategische uitspraken over milieu en mobiliteit moeten in de omgevingsvisie worden opgenomen. Dit dient voor 1 januari 2027 het geval te zijn. De gemeenteraad is wettelijk verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen.

Uitgangspunten Omgevingsvisie 2.0

Gelet op de Omgevingsvisie 1.0, bovenstaande analyse en de wettelijke eisen kunnen de volgende uitgangspunten voor de Omgevingsvisie 2.0 worden geformuleerd:

- sturingsfilosofie bepalen (zie hierna);
- de pijlers Verbonden in de metropool, Vindingrijk en ondernemend en Gezond samen leven blijven de basis;
- deze versie richt zich op 2050 in plaats van 2040 gelet op de klimaatdoelen;
- meer aandacht voor het thema ondergrond;
- de opgaven zijn groot en ingrijpend (denk aan klimaatverandering); scherpe keuzes zijn daarom noodzakelijk. Prioritering van belangen is gewenst, ook als houvast voor de uitvoering;
- hoofdzaken van milieubeleid opnemen en ambities op dit vlak in versie 1.0 tegen het licht houden, waarbij de resultaten van de LMI (Leefmilieuimpactbeoordeling) worden benut.

Sturingsfilosofie

Sturingsfilosofie gaat over de manier waarop de overheid haar eigen rol en de samenwerking met andere partijen waaronder burgers en bedrijven ziet. Hieruit volgt welke instrumenten een bestuursorgaan inzet om zijn doelen te bereiken. In de basis zijn er drie overheidsrollen te onderscheiden:

- de regulerende, instruerende, kaders stellende overheid
- de samenwerkende, regisserende, stimulerende overheid
- de ondersteunende, faciliterende overheid

Daarnaast kunnen als tegenpolen en uitersten nog de realiserende, zelf prestaties leverende overheid en de terugtrekkende, loslatende overheid worden genoemd. De drie hierboven beschreven rollen bevinden zich hiertussen.

De keuze voor een rol bepaalt zoals gezegd de inzet van instrumenten¹. En deze keuze heeft ook gevolgen voor benodigde capaciteit, financiën en dienstverlening. Bij met name het omgevingsplan bestaat behoefte aan een sturingsfilosofie. Bij de Omgevingsvisie 1.0 heeft de raad hierover geen standpunt ingenomen.

¹ Meer info op: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording/#h791eda0e-cfdc-4fb0-a1de-59f4325d2f96>

Op de beeldvormende avonden van 5 juli en 30 augustus jl. is hiermee geoefend. De raadsleden gaven over het algemeen de voorkeur aan een samenwerkende en ondersteunende overheid. Daar waar dit dringend gewenst of noodzakelijk is, ging de voorkeur uit naar de regulerende overheid. Overigens kan de sturingsfilosofie per opgave verschillen.

Werken met omgevingsprogramma's

De Omgevingswet vraagt om een samenhangende aanpak: samenhang in beleid (omgevingsvisie en omgevingsprogramma's), samenhang tussen beleid en regels en tussen regels onderling in het omgevingsplan. Deze aanpak start met de omgevingsvisie. Omgevingsprogramma's zijn uitvoeringsgericht en zorgen voor verdere verbinding met het omgevingsplan. Ook de omgevingsprogramma's moeten in samenhang tot stand komen.

Hoewel het mogelijk blijft om naast de omgevingsvisie nog sectoraal beleid vast te stellen, wordt dit om verschillende redenen afgeraden. De belangrijkste is dat dit in strijd is met de bedoeling van de wetgever: het werken in de beleidscyclus met nieuwe en met elkaar samenhangende instrumenten. Doorgaan met sectoraal beleid maakt dit minder effectief. Hierbij komt dat een aantal omgevingsprogramma's verplicht is. Een andere is dat de kenbaarheid minder goed is. Omgevingsprogramma's moeten namelijk net als de omgevingsvisie en het omgevingsplan in het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden gepubliceerd. Beleidsdocumenten worden alleen op overheid.nl gepubliceerd. Dan raakt beleid over de fysieke leefomgeving versnipperd. Voor het opstellen van het omgevingsplan is dit ook niet goed. Tot slot is er een juridische reden: een omgevingsprogramma kan als grondslag dienen voor de inzet van een wettelijk instrument zoals de vestiging van een voorkeursrecht.

Het huidige beleid is overigens in beeld gebracht. Zie de Inventarisatie bestaand beleid 2023-09 (T23.02764).

Gezien deze redenen is het advies om te gaan werken met omgevingsprogramma's en geen sectoraal beleid meer vast te stellen. Alles wat met een beleidsdocument kan, is ook mogelijk met een omgevingsprogramma. Dit meer tactische en flexibele instrument is de bevoegdheid van het college.

De huidige, meer sectoraal ingerichte beleidspraktijk zal niet in een keer stoppen. De lopende (beleids)trajecten voortvloeiend uit bestuurlijke toezeggingen aan de gemeenteraad zullen afgerond moeten worden. Tegelijkertijd gaat gewerkt worden aan en met de omgevingsprogramma's. Vandaar dat 2024 als transitiejaar wordt aangemerkt.

Voor deze gevallen geldt dat in het raadsvoorstel ter vaststelling ervan deze uitzondering op het werken met omgevingsprogramma's wordt toegelicht en het desbetreffende beleid wordt verwerkt in de Omgevingsvisie 2.0 en eventueel verdere versies en/of een omgevingsprogramma. Planning is dat eind 2024 de Omgevingsvisie 2.0 kan worden vastgesteld. Vanaf dat moment wordt alleen nog met programma's gewerkt.

Wettelijke eisen omgevingsprogramma's

Op grond van de Omgevingswet bevat een omgevingsprogramma voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:

a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,

b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Het omgevingsprogramma is dus de schakel tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Net als de omgevingsvisie bindt het omgevingsprogramma alleen de overheid zelf². Het is uitvoeringsgericht, geeft flexibiliteit en maakt de omgevingsvisie minder zwaar. Bij het werken met omgevingsprogramma's dienen wel verschillende keuzes gemaakt te worden zoals over het aantal en thematische en/of gebiedsgerichte omgevingsprogramma's. Ook de rol van de raad verdient aandacht.

Er is ook een aantal verplichte omgevingsprogramma's namelijk het warmteprogramma (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie) en het volkshuisvestingsprogramma (Wet versterking regie volkshuisvesting). De verwachting is dat een omgevingsprogramma voor de ordening van de ondergrond ook verplicht wordt. Dit blijkt uit eerdergenoemde brief van de Minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 25 november 2022 Water en bodem sturend (Corsa-nummer T23.06086).

Keuze voor omgevingsprogramma's

Gezien de huidige praktijk van opgavegericht werken en de organisatorische inbedding daarvan wordt aanbevolen om te werken met opgavegerichte omgevingsprogramma's. Voorwaarden zijn dat deze integraal tot stand komen (borgen door middel van interne werkafspraken) en geënt zijn op de Omgevingsvisie 2.0 en volgende versies. De omgevingsprogramma's zijn:

1. Wonen
2. Kwaliteit van de Leefomgeving
3. Mobiliteit
4. Economie
5. Horti Science
6. Energietransitie

Ter toelichting dient het volgende.

Voor de opgave Wonen wordt een programma verplicht op grond van de Wet versterking regie volkshuisvesting. De delen die relevant zijn voor de fysieke leefomgeving vinden hun plek in het omgevingsprogramma Wonen.

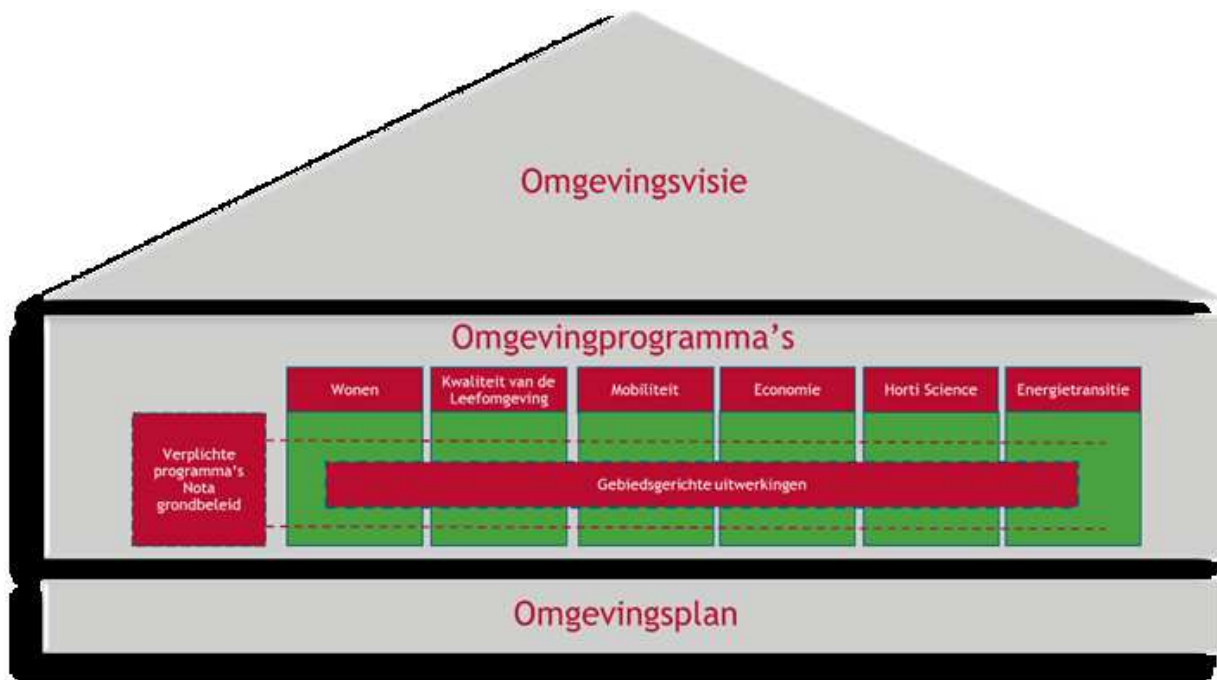
Kwaliteit van de Leefomgeving gaat over groen/blauw, biodiversiteit en milieu. Ook klimaatadaptatie vindt hierin een plek vanwege de relatie met groen en stedelijk water.

Economie gaat over werken - bijvoorbeeld op bedrijventerreinen - en bevat Vitale Kernen. De hoofdlijnen ervan komen in de Omgevingsvisie 2.0 en de uitwerking ervan en maatregelen in het omgevingsprogramma Economie. Economie gaat ook over circulaire economie.

Horti Science is vanwege zijn bijzondere aard en betekenis voor Lansingerland een apart programma.

In de onderstaande figuur is het zogeheten beleidshuis gevisualiseerd, waarin bovengenoemde programma's zijn gepositioneerd.

² Uitzonderingen daargelaten



Bezien zal worden of de eerder genoemde verplichte omgevingsprogramma's al dan niet deel gaan uitmaken van bovenstaande zes omgevingsprogramma's. Bij het vaststellen van omgevingsprogramma's wordt bestaand sectoraal beleid zoveel als mogelijk ingetrokken.