

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Tubbergen houdende regels omtrent Beleidsvernieuwing onder de Omgevingswet

Beleidsvernieuwing onder de Omgevingswet

Een ambitie gericht op vernieuwing

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk leest u de aanleiding van de landelijke wetgever om de Omgevingswet te introduceren en de doelen die de wetgever daarbij voor ogen heeft. Verder wordt u geïnformeerd over hoe de ambtelijke organisatie de impact van deze wet heeft verkend en hoe het project Omgevingswet is opgebouwd. Voordat wij kunnen ingaan op de aanpak voor de beleidsvernieuwing maakt u eerst kort kennis met de instrumenten van deze Omgevingswet en wordt aangegeven welke voor de gemeenten de belangrijkste zijn.

1.1 AANLEIDING

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet integreert daartoe de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Met de stelselherziening streeft de regering vier verbeterdoelen na:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, met name door het bijeenbrengen van verschillende wetten in één wet;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving, met name door geïntegreerde instrumenten te bieden zoals de omgevingsvisie, de omgevingsvergunning en het projectbesluit;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving, onder meer door meer flexibele kaders en een experimenteerbepaling;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de leefomgeving, bijvoorbeeld door stroomlijnen van procedures en bredere verankering van de participatieve benadering met getrechterde besluitvorming (de 'sneller en beter'-aanpak).

Daarnaast beoogt de wet een betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving.

HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Een vernieuwend stelsel van instrumenten die met elkaar samenhangen, gebundeld in een Omgevingswet. Voor een inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk te gebruiken omgevingsrecht. Die samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving mogelijk maakt. Ondersteund door een actieve en flexibele overheid en een snellere en betere besluitvorming.



Naast kennis over wet- en regelgeving en uitleg over het digitaal stelsel, vraagt de Omgevingswet om een nieuwe manier van samenwerken. Een andere manier van werken die wensen uit de samenleving begeleidt en uitgaat van samenwerking met alle betrokken partijen.

Integraal werken of samenhangend werken volgens de Omgevingswet gaat over het bijeenbrengen van allerlei verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken. Dat vraagt om een manier van werken waarbij een open blik, ontschotten van beleid en samenwerken belangrijk zijn.

Participatie onder de Omgevingswet gaat over een ander samenspel met bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden. Zodat goede ideeën meteen op tafel komen, bestuurders betere besluiten kunnen nemen en initiatieven uit de samenleving een plek krijgen.

De wet moet er voor zorgen dat procedures in het fysieke domein eenvoudiger, duidelijker, beter en sneller gaan. Dit betekent het beter op elkaar afstemmen van de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur en het stimuleren van verschillende doelstellingen. Tegelijkertijd geeft de Omgevingswet gemeenten meer ruimte hun omgevingsbeleid af te stemmen op de eigen lokale behoeften. De vraag voor de gemeenten is: hoe begin je met de Omgevingswet? In het voorliggend document wordt antwoord op deze vraag gegeven voor het thema beleidsvernieuwing.

1.2 TERUGBLIK IMPACTANALYSE OMGEVINGSWET

In 2016 is ambtelijk een verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet voor Noaberkracht opgesteld. Gelet op de ontwikkelingen die reeds in de organisatie in gang zijn gezet om beter te kunnen inspelen op de behoefte die er in de samenleving speelt, is ambtelijk besloten om voor de maximale variant voor de invoering van de Omgevingswet te kiezen. Bij deze variant wordt de Omgevingswet gebruikt voor een algehele transformatie naar een meer integrale, naar buiten gerichte en faciliterende organisatie, die initiatieven van de maatschappij optimaal faciliteert binnen de wettelijke kaders en de beleidsruimte van de gemeente.

1.3 HET PROJECT OMGEVINGSWET

De Omgevingswet bundelt en moderniseert in 1 wet alle wetten voor de fysieke leefomgeving. Vanaf 1 januari 2021 treedt de wet naar verwachting in werking. Het project is opgedeeld in drie onderdelen die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.



Anders werken: werkgroep Organisatie & Werkwijze

De Omgevingswet vraagt een manier van werken die voor sommige overheden, ambtelijk en bestuurlijk, anders is: integraal, in samenhang en afstemming. Het vraagt flexibiliteit met oog voor wat kan en mag. En het is de bedoeling dat overheden plannen en beleid maken, uitvoeren en evalueren in samenwerking met de samenleving.

Omgevingswet: werkgroep Beleidsvernieuwing

De Omgevingswet biedt de verschillende bestuurslagen dezelfde instrumenten om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren. Welke kerninstrumenten zijn in onze gemeenten van belang? Welke kerninstrumenten hebben wij nodig om mee te beginnen? Voor de gemeenten zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan met het daarin opgenomen vergunningstelsel de kerninstrumenten.

Digitaal stelsel: werkgroep Informatie & Techniek

Digitalisering is een belangrijk instrument ter ondersteuning van de Omgevingswet. Daarom wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Het DSO heeft voor de gebruiker de vorm van 1 digitaal loket: dat is de voorkant. De achterkant van het stelsel brengt alle gegevens over de fysieke leefomgeving bij elkaar zodat ze opgevraagd kunnen worden.

1.4 DE INSTRUMENTEN

De Omgevingswet introduceert een aantal nieuwe instrumenten. Voor de gemeente zijn de belangrijkste instrumenten:

- de omgevingsvisie;
- het omgevingsplan;
- het programma;
- de omgevingsvergunning; en
- algemene rijksregels voor activiteiten.

Omgevingsvisie

Een omgevingsvisie is een strategisch document dat een integrale visie omvat voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. In de omgevingsvisie wordt helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting en daagt de gemeenschap uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. De omgevingsvisie wordt door de raad vastgesteld.

Omgevingsplan

Een nieuw instrument onder de Omgevingswet is het omgevingsplan. Dit is een digitaal plan en omvat het gehele grondgebied van de gemeente. Dit plan kent een nauwe samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie. Ambities uit de visie kunnen waar nodig worden gestuurd door regels te stellen in het omgevingsplan. Belangrijk hierbij is wel het uitgangspunt dat regels alleen worden gesteld als dat nut en noodzaak heeft. Het omgevingsplan wordt door de raad vastgesteld.

Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan, omdat alle locatie- en functie gebonden regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving erin worden opgenomen. Veel

verordenende bepalingen over de fysieke leefomgeving zullen opgaan in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is ook de plek waar concreet bestuurlijke afwegingsruimte juridisch kan worden vormgegeven, lokaal maatwerk kan worden geleverd, en vergunningsplichten kunnen worden gesteld.

Programma

In een programma formuleert de overheid maatregelen voor een aspect van de leefomgeving of voor een bepaald gebied. Een programma is, anders dan bijvoorbeeld een omgevingsvisie, uitvoeringsgericht. Dat wil zeggen dat in een programma concrete uitvoering wordt gegeven aan beleidsdoelen door middel van sectorale of gebiedsgerichte maatregelen. Programma's worden door het college vastgesteld. Een programma kan zich in drie vormen voordoen: (i) onverplichte programma's (niet zijnde de programmatische aanpak), (ii) verplichte programma's en (iii) de programmatische aanpak.

- i) *Programma- onverplicht*
De gemeente kan hier voor kiezen als vorm voor de uitwerking van beleid. Ook meerdere overheden samen kunnen een programma opstellen. Dit type programma is flexibel in te zetten om beleid verder vorm te geven. Bijvoorbeeld om een beleidsonderwerp uit de omgevingsvisie concreet te maken. Of voor de uitwerking van de omgevingsvisie voor een specifiek gebied.
- ii) *Programma - verplicht*
Heeft de gemeente een omgevingswaarde in het omgevingsplan vastgesteld? En voldoet ze er niet aan, of dreigt ze er niet aan te voldoen? Dan geldt een programmaplicht. De gemeente moet dan een programma opstellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de omgevingswaarde.
- iii) *Programma met een programmatische aanpak*
Dit is voor decentrale overheden een nieuw instrument. Voorbeelden zijn er nog weinig. Het gaat vooral om gebieden waar de fysieke leefomgeving onder druk staat. Dit type programma is dan bedoeld om met samenhangende activiteiten en maatregelen ruimte voor ontwikkelingen te creëren. Het bekendste bestaande voorbeeld hiervan is de programmatische aanpak stikstof (PAS).

Omgevingsvergunning

Onder de Omgevingswet blijft de omgevingsvergunning het integrale instrument voor vergunningverlening bij concrete initiatieven. Ten opzichte van de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vindt er onder de Omgevingswet een uitbouw en verbreding plaats van de reikwijdte van de omgevingsvergunning. Veel overige vergunningen zullen verdwijnen en opgaan in een omgevingsvergunning.

Algemene rijksregels voor activiteiten

Er komen vier AMvB's waarin algemene rijksregels rond het omgevingsrecht worden vastgelegd. De huidige regelgeving rond leefomgeving, een groot aantal wetten en meervoud aan AMvB's, wordt gebundeld in de vier AMvB's. Hierbij wordt uitgegaan van een clustering naar doelgroep waardoor regelgeving toegankelijker moet worden. Het gaat om de volgende AMvB's:

1. Besluit Activiteiten leefomgeving (gericht op burger/bedrijf);
2. Besluit Bouwwerken en leefomgeving (gericht op burger/bedrijf);
3. Besluit Kwaliteit leefomgeving (gericht op overheid);
4. Omgevingsbesluit (procedurele bepalingen relevant voor alle doelgroepen).

Deze AMvB's vormen het kader dat door hogere overheden is opgelegd en waarbinnen de gemeente moet functioneren.

Vormgeving instrumenten

Aan een deel van deze instrumenten moet in de aankomende periode worden vormgegeven. Gelet op het feit dat de omgevingsvisie en het omgevingsplan met het daarin opgenomen vergunningstelsel de belangrijkste instrumenten voor de gemeente zijn, wordt in de hoofdstukken 3 en 4 aangegeven hoe de gemeenten het proces hiervoor wil starten en welke punten daarbij van belang zijn. Op beide instrumenten wordt in dit document ingegaan, omdat in de omgevingsvisie de diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving tegen elkaar worden afgewogen en keuzes worden gemaakt en dit de basis vormt voor het opstellen van het omgevingsplan en het bijbehorende vergunningstelsel.

1.5 LEESWIJZER

Dit plan van aanpak voor de beleidsvernieuwing gaat in op de ontwikkeling van het nieuwe instrumentarium volgens de Omgevingswet. Dit bestaat uit twee deelprojecten, namelijk de

omgevingsvisie en het omgevingsplan en de bijbehorende verordeningen en beleid op het terrein van de fysieke leefomgeving. Vervolgens is per project de aanpak omschreven, respectievelijk in de hoofdstukken 3 en 4. Er wordt afgesloten met het onderwerp participatie in hoofdstuk 5. Voordat wij inzoomen op het instrumentarium maken wij eerst kennis met Noaberkracht en de huidige wijze van participatie, namelijk middels Mijn Dorp 2030 en Mijn Dinkelland 2030 en de verschillende ambitieniveaus van de Omgevingswet.

2. DINKELLAND EN TUBBERGEN EN DE AMBITIE VOOR DE OMGEVINGSWET

Alvorens in te gaan op de gemeentelijke ambities ten aanzien van de Omgevingswet wordt eerst kort ingegaan op de ambtelijke organisatie Noaberkracht Dinkelland Tubbergen, Mijn Dorp 2030 en Mijn Dinkelland 2030 en de coalitieprogramma's van beide gemeenten. Op deze onderdelen wordt eerst ingegaan, omdat deze mede bepalend zijn voor het te kiezen ambitieniveau.

2.1 MIJN DORP 2030 EN MIJN DINKELLAND 2030

In 2016 zijn in alle kernen¹ van beide gemeenten de processen Mijn Dorp 2030 (gemeente Tubbergen) en Mijn Dinkelland 2030 (gemeente Dinkelland) opgestart. Passend bij het DNA van de kernen wordt samen met de inwoners van de verschillende kernen nagedacht over de toekomst van hun eigen leefomgeving. Dat is Mijn Dorp 2030 en Mijn Dinkelland 2030 (hierna: gezamenlijk genoemd MD 2030) in een notendop. MD 2030 is in eerste instantie dan ook geen (fysiek) project, maar meer een proces. Een proces waarin het er vooral om gaat om inwoners zelf te laten denken over hun woon-,werk- en leefomgeving.

Het basisprincipe van MD 2030 is een gelijkwaardige samenwerking tussen inwoners en gemeente op basis van vertrouwen. Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor de buur(t)man of -vrouw. De buur(t)man of -vrouw is werkzaam binnen Noaberkracht en werkt binnen het proces MD 2030 samen met de mensen in een bepaalde kern. Voor de kernen is de buur(t)man of -vrouw het eerste aanspreekpunt voor het proces MD 2030.

Om ook intern binnen de organisatie Noaberkracht vorm te kunnen geven aan het proces van MD 2030 is een handboek opgesteld. In dit handboek wordt nader ingegaan op onder meer de gemeentelijke grondhouding binnen MD 2030, de ingrediënten in het proces en de rol, taken en verantwoordelijkheden van de buur(t)man en -vrouw. Het handboek geeft een goed beeld van de 'nieuwe' rol die de gemeenten willen vervullen als partner van de inwoners.

De werkwijze die momenteel al wordt gehanteerd in het proces MD 2030 kan ook een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Zo is deze werkwijze in belangrijke mate al bepalend voor het ambitieniveau voor de Omgevingswet. Ook de kennis en ervaringen die zijn opgedaan in het proces MD 2030 kunnen van grote waarde zijn bij de totstandkoming van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en dan met name het participatietraject.

2.2 DE COALITIEAKKOORD

De colleges van beide gemeenten hebben ieder afzonderlijk een coalitieakkoord voor de periode 2018-2022. Het akkoord voor Dinkelland is als bijlage digitaal beschikbaar op internet, de link staat in de bijlagen. Dit akkoord zal inhoudelijk verder worden vormgegeven in een nog vast te stellen Maatschappelijk Effectenplan Dinkelland (MEP).

In Tubbergen is er geen sprake van een traditioneel coalitieakkoord, maar van een Tubbergs Akkoord is als bijlage digitaal beschikbaar op internet, de link staat in de bijlagen. In het coalitieproces gaat het gemeentebestuur samen met de inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers tot een Maatschappelijk Akkoord komen; een gezamenlijke agenda voor elke kern voor de komende raadsperiode.

2.3 AMBITIE OMGEVINGSWET

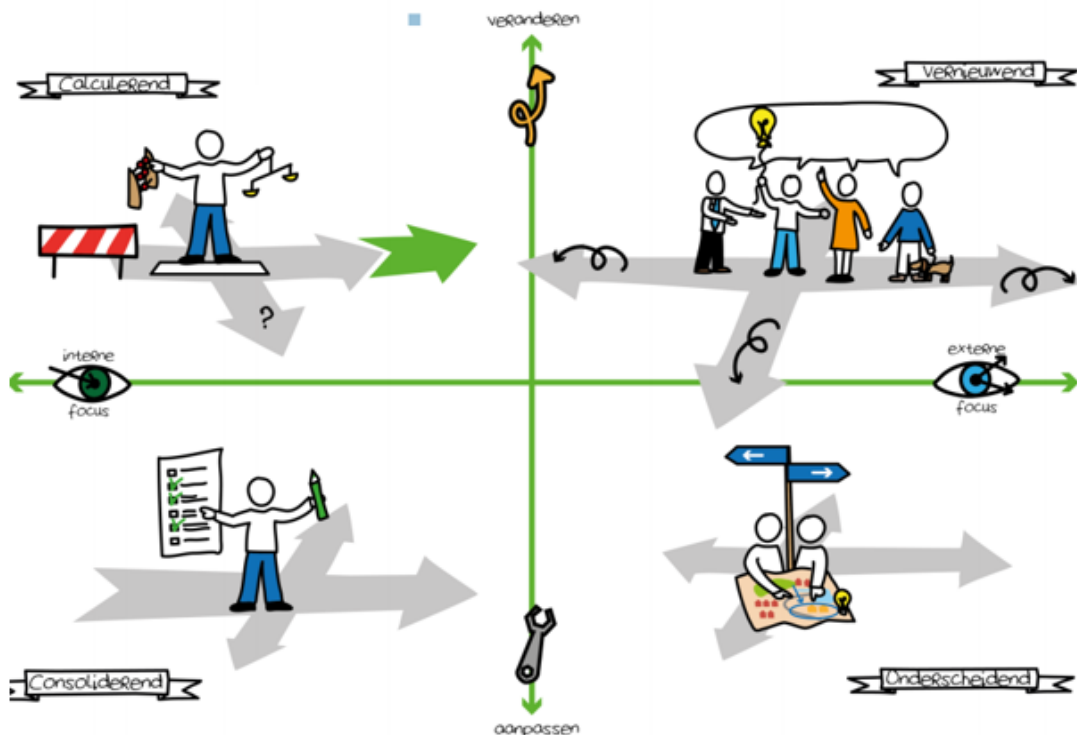
2.3.1 INVOERINGSSTRATEGIEËN

De vraag waar de gemeente uiteindelijk naar toe wil is bepalend voor het ambitieniveau van de Omgevingswet. Gemeenten hebben zelf de vrijheid om in te vullen in welke mate zij wil gaan werken in de geest van de Omgevingswet. De VNG heeft een instrumentarium ontwikkeld op basis waarvan

1) Hier staat voor het gemak kernen, hiermee bedoelen we dorpen, buurtschappen en een stad zoals we die in onze gemeenten kennen.

de ambitie bepaald kan worden. Om dit te bepalen stelt de VNG de gemeenten op basis van het in de volgende afbeelding weergegeven model (assenkruis) een tweetal vragen:

- Wil je de Omgevingswet als kans aangrijpen om de werkwijze helemaal te vernieuwen of wil je liever uitgaan van de huidige werkwijze en beleidskaders? (veranderen – aanpassen);
- Wil je je vooral op de externe opgaven en actoren in het fysieke domein richten of wil je in eerste instantie op de eigen organisatie c.q. kosten en baten richten? (externe – interne focus).



Elk vak in het hierboven weergegeven model vertegenwoordigt een bepaalde invoeringsstrategie. Er zijn gemeenten die kiezen voor de consoliderende variant en er zijn gemeenten die kiezen voor de vernieuwende variant en juist de omgevingsvisie gebruiken om het beleid te transformeren en daarbij een externe focus hebben. Elke invoeringsstrategie vraagt iets anders van de gemeente. Hierna worden de te onderscheiden invoeringsstrategieën kort toegelicht.

Consoliderende strategie: aanpassen en interne focus

Deze strategie betekent in grote lijnen een voortzetting en bundeling van het huidige beleid met wellicht een (beperkte) aanpassing vanuit een vakinhoudelijke benadering, zodat de omgevingsvisie alle onderdelen die tot de fysieke leefomgeving worden gerekend omvat en voldaan wordt aan het bepaalde in de wet. De focus ligt in eerste instantie op de eigen organisatie.

Calculerende strategie: veranderen en interne focus

In deze strategie wordt uitgegaan van de nieuwe situatie en wordt geanalyseerd wat daar voor nodig is. Resultaatgericht werken hoort bij deze strategie waarbij er focus is op de kosten en baten die gemoeid zijn met de nieuwe manier van werken. Vervolgens kunnen keuzes gemaakt worden op basis van efficiëntie en effectiviteit.

Onderscheidende strategie: aanpassen en externe focus

Er wordt in deze strategie uitgegaan van de huidige situatie en vervolgens wordt gekozen voor bepaalde gebiedsopgaven (lokale maatschappelijke opgaven). Opgave- en gebiedsgericht werken vanuit een externe focus hoort bij deze strategie.

Vernieuwende strategie: veranderen en externe focus

Deze strategie gaat uit van de nieuwe situatie, proces- en mensgericht werken hoort bij deze vernieuwende strategie. Maatschappelijke (verander)opgaven en de initiatiefnemers met hun omgeving staan centraal.

2.3.2 AFWEGING INVOERINGSSTRATEGIEËN

Zoals in het voorgaande aangegeven betekent de 'consoliderende strategie' in grote lijnen een voortzetting en bundeling van het huidige beleid met wellicht een (beperkte) aanvulling. Deze minimale variant resulteert in een omgevingsvisie die alle onderdelen, die tot de fysieke leefomgeving worden gerekend, omvat en voldoet aan het bepaalde in de wet. Ook in de 'onderscheidende strategie' wordt de huidige situatie als uitgangspunt genomen. Daarnaast wordt in beide strategieën uitgegaan van een interne focus, terwijl in de huidige situatie in beide gemeenten de focus al extern gericht is.

De 'vernieuwende strategie' en de 'onderscheidende strategie' kennen een externe focus en zijn dan ook het tegenovergestelde van de voornoemde varianten. Echter, in de 'onderscheidende strategie' is de huidige situatie qua beleid het uitgangspunt, terwijl deze situatie niet altijd goed aansluit bij de maatschappelijke opgaven en doelen. Uitsluitend in de 'vernieuwende variant' kan de Omgevingswet worden gebruikt voor een meer algehele transformatie naar een meer integrale, naar buiten gerichte en faciliterende gemeente, die initiatieven van de maatschappij optimaal faciliteert binnen de wettelijke kaders en beleidsruimte van de gemeente.

Gelet op de huidige manier van werken middels MD 2030, het bepaalde in de coalitieakkoorden van beide gemeenten en het Maatschappelijk Akkoord Tubbergen en het stelsel van de Omgevingswet, waarin er vanuit wordt gegaan dat de gemeenschap aan de voorkant actief worden betrokken bij beleidsontwikkeling, is de 'vernieuwende strategie' de meest logische keuze. Enkel met deze strategie kan een omslag bereikt worden op het terrein van de fysieke leefomgeving en kan gekomen worden van de vele sectorale beleidsnota's naar integraal beleid op de fysieke leefomgeving. Wanneer slechts alleen bepaalde sectoren van beleid worden opgepakt, kan nooit een integrale Omgevingsvisie ontstaan en worden doorvertaald in het Omgevingsplan. Daarvoor zijn de verschillende beleidsterreinen in de huidige werkelijkheid teveel aan elkaar verbonden.

Door daarnaast direct betrokkenen bij de realisatie van de het nieuwe omgevingsbeleid actief te betrekken, is alle kennis beschikbaar, komen alle belangen van meet af aan op tafel en ontstaat er draagvlak. Draagvlak voor integraal beleid voor de fysieke leefomgeving, beleid dat tot stand is gekomen in samenspraak met belanghebbenden en aansluit bij de maatschappelijke opgaven en behoeften in beide gemeenten en ruimte biedt aan nieuwe initiatieven en investeringen.

OVERZICHT VOORGESTELDE KEUZES

- Beide gemeenten kiezen voor het maximale ambitieniveau behorende bij de 'vernieuwende strategie'.

3. DE OMGEVINGSVISIE

3.1 DOEL EN INHOUD VAN EEN OMGEVINGSVISIE

3.1.1 DOEL OMGEVINGSVISIE

De omgevingsvisie is voor gemeenten verplicht en komt bijvoorbeeld in de plaats van de huidige structuurvisie die we nu kennen in de Wet ruimtelijke ordening. De omgevingsvisie beschrijft integraal de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Een belangrijk doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie moet een waarborg zijn voor de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving, door de omgevingsvisie wordt:

'het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.'

De omgevingsvisie heeft dan ook een breder bereik dan de huidige structuurvisie, omdat het niet alleen gaat om een goede ruimtelijke ordening, maar om alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.

3.1.2 INHOUD OMGEVINGSVISIE

In artikel 3.2 van de Omgevingswet wordt de inhoud van de omgevingsvisie gespecificeerd:

‘Een 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 en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.’

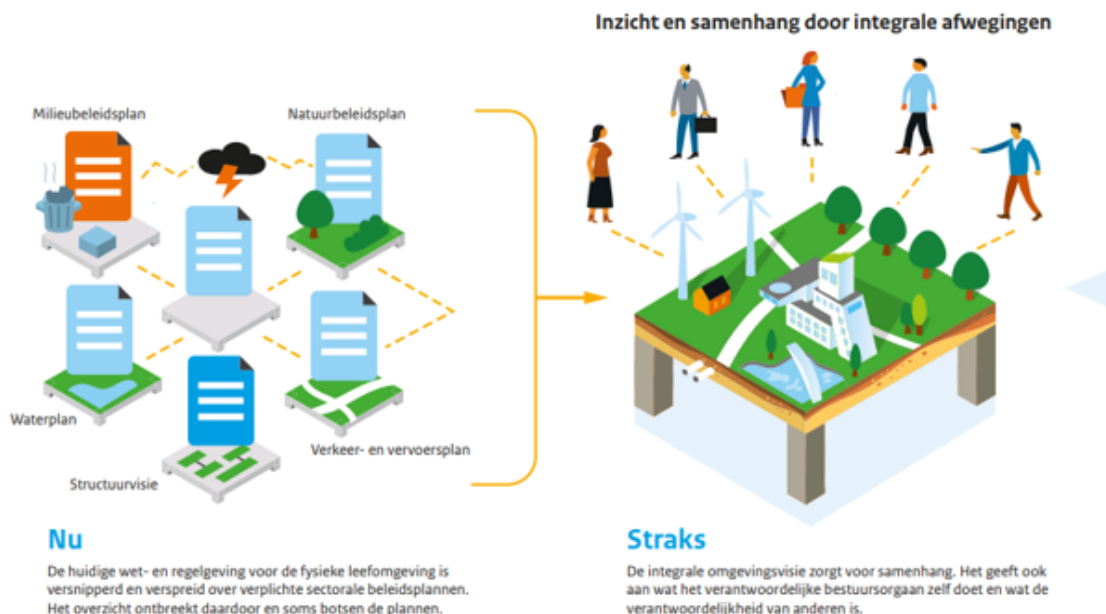
Een omgevingsvisie is een politiek bestuurlijk document dat een integrale visie inhoudt voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. De omgevingsvisie heeft dan ook een breder bereik dan de huidige structuurvisie.

In de huidige structuurvisies van beide gemeenten staan nu al leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit centraal. Deze aspecten vormen in eerst instantie een goed uitgangspunt bij de totstandkoming van een omgevingsvisie, eventueel kan dit indien gewenst later worden bijgesteld waar nodig.

In de omgevingsvisie kunnen met betrekking tot onder meer deze aspecten keuzes gemaakt worden die de leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit bevorderen. Belangrijk voor de leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit van beide gemeenten is bijvoorbeeld dat minimaal voldaan wordt aan basiswaarden rondom aspecten als bijvoorbeeld een gezonde en veilige leefomgeving en diverse milieuaspecten.

De omgevingsvisie is niet gedefinieerd in de Omgevingswet en is ten aanzien van de inhoud enkel bepaald dat een omgevingsvisie een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevat, alsmede de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Integraal houdt in dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, zoals verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, landbouw en cultureel erfgoed. Het betreft een samenhangende visie op strategisch niveau, en dus niet een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen.

De visie is geen gedetailleerd plan, maar toont de hoofdlijnen voor het langetermijnbeleid. De gemeente kan met de omgevingsvisie duidelijke keuzes maken en zo invloed uitoefenen op een goede fysieke leefomgeving. De inzichtelijkheid en voorspelbaarheid voor de gemeenschap neemt er door toe.



Het is niet per definitie de bedoeling dat de omgevingsvisie de recente (sectorale) beleidsplannen - visies opnieuw gaat doen. Gedurende het proces van totstandkoming van een omgevingsvisie moet een heroverweging plaatsvinden van hetgeen in het verleden is vastgesteld ter verwezenlijking van de doelstellingen. Het gaat daarom niet alleen om het ophalen van informatie door middel van participatie, maar ook om heroverweging van bestaand beleid.

Ook is het goed om op te merken dat het werken aan een omgevingsvisie een continu proces is. De omgevingsvisie vormt voortdurend een afwegingskader voor initiatieven. Enerzijds betekent dit dat vastgehouden moet worden aan de ingezette koers en anderzijds moet tijdig ingespeeld kunnen worden op maatschappelijke opgaven en behoeften.

3.1.3 VORM VAN DE OMGEVINGSVISIE

Een omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. Er zijn verder geen vormvereisten. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is de landelijke digitale ondersteuning van de Omgevingswet. Het DSO is nog in ontwikkeling. In het DSO wordt in ieder geval voorzien in een register voor omgevingsdocumenten (waaronder de omgevingsvisie en het omgevingsplan) en een (landelijke) voorziening voor het indienen van vergunningaanvragen en meldingen.

Gelet op het feit dat bij het stelsel van de Omgevingswet de gebruikers centraal staan en dat zij snel moeten kunnen zien wat het beleid is voor de fysieke leefomgeving, heeft een digitaal raadpleegbare en gebiedsgerichte omgevingsvisie de voorkeur. Hiermee wordt geen 'platte' PDF bedoeld, maar een gebruiksvriendelijke en interactieve omgevingsvisie die aansluit bij de leefomgeving. Vanzelfsprekend zullen lopende de ontwikkeling van de omgevingsvisie de ontwikkelingen rondom het DSO gevolgd worden en waar mogelijk wordt al aansluiting op het DSO mogelijk gemaakt.

3.2 OP WEG NAAR EEN OMGEVINGSVISIE VOOR BEIDE GEMEENTEN

Omdat iedere omgevingsvisie maatwerk is, is er ook geen standaard stappenplan voorhanden voor het maken van een omgevingsvisie. Uit het stelsel van de Omgevingswet volgt dat de participatie van de gemeenschap bij beleidsontwikkelingen aan de voorkant moeten plaatsvinden. Andere stappen kunnen naar eigen inzicht worden ingevuld. In deze paragraaf wordt dan ook geen uitgewerkt proces beschreven hoe gekomen gaat worden tot een integrale omgevingsvisie. Voor het inrichten van het proces om te komen tot een omgevingsvisie worden externe bureaus uitgenodigd (zie paragraaf 3.2.1) een voorstel te doen voor het vormgeven van het proces tot en de totstandkoming van een omgevingsvisie. Hierna wordt hier op ingegaan waarna ook wordt beschreven met welke onderdelen in het proces en bij het opstellen van de omgevingsvisie in elk geval nadrukkelijk rekening gehouden moet worden.

3.2.1 SELECTIE BUREAU VOOR OPSTELLEN OMGEVINGSVISIE

In het proces om te komen tot een breed gedragen integrale omgevingsvisie wordt een extern bureau geselecteerd. De reden hiervoor is namelijk dat met de 'vernieuwende strategie' wordt gekozen voor een meer algehele transformatie naar een meer integrale, naar buiten gerichte en faciliterende gemeente, die initiatieven van de maatschappij optimaal faciliteert binnen de wettelijke kaders en beleidsruimte van de gemeente. De huidige situatie heeft ons echter geleerd dat het meeste beleid van de afgelopen jaren een sectorale insteek heeft, terwijl de Omgevingswet uitgaat van een integrale visie op de fysieke leefomgeving. Het is een uitdaging voor een ieder om vanuit zijn of haar sectorale visie zijn of haar blik te verruimen naar een integrale visie op de fysieke leefomgeving. Dit is vanaf heden een continu leerproces. Hoewel hierin in de organisatie al stappen zijn gezet, is het noodzakelijk om meer kennis en ervaring aan te trekken om zo de ambitie en de doelstellingen ook optimaal te kunnen realiseren.

Onder procesbegeleiding van dit externe bureau wordt de omgevingsvisie opgesteld. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om het te selecteren bureau de gehele Omgevingsvisie te laten schrijven. Onder procesleiding van het externe bureau zijn het met name de inwoners, initiatiefnemers, maatschappelijke partners, beide colleges en beide gemeenteraden en medewerkers van Noaberkracht die inhoudelijk vormgeven aan de omgevingsvisie.

De bureauselectie vindt plaats door middel van een Europese aanbesteding. Voorliggend document, de Impactanalyse Omgevingswet, het Handboek Mijn Dorp 2030/ Mijn Dinkelland 2030, het Coalitieakkoord gemeente Dinkelland en het nog vast te stellen Maatschappelijk Effecten Plan, het Tubbergs Akkoord en het nog vast te stellen Maatschappelijk akkoord gemeente Tubbergen (allen opgenomen als bijlagen) vormen de basis voor deze aanbesteding. Zie hierover ook paragraaf 2.2 van dit document.

Met opzet worden in de aanbestedingsfase geen vastomlijnde kaders of bepaalde puntencriteria meegegeven aan de bureaus. De bureaus die uitgenodigd worden, worden nadrukkelijk uitgenodigd een voorstel te doen voor het vormgeven van het proces tot en de totstandkoming van een omgevingsvisie. Het is aan de bureaus om hier invulling aan te geven. Bij de selectie van een bureau zal in eerst instantie dan ook niet de prijs bepalend zijn. Er wordt meer belang gehecht aan a) het verzamelen van de bouwstenen (het proces) die bestaat uit het betrekken van inwoners, initiatiefnemers, maatschappelijke partners, beide colleges en beide gemeenteraden bij de totstandkoming van een

omgevingsvisie en b) het samenbrengen van deze bouwstenen tot één visie. Bij de selectie van een bureau spelen kwaliteit, bestaande uit relevante werkervaring, de presentatie, het plan van aanpak, en daarnaast de prijs een rol. De nadruk van de gunningcriteria ligt op de eerste drie kwaliteitscriteria.

3.2.2 EÉN VISIE VOOR BEIDE GEMEENTEN

Het streven is om te komen tot één omgevingsvisie voor beide gemeenten met daarin uiteraard ruimte voor lokale verschillen en nuances. Ook in de workshop “De rol van de raad in de Omgeving” op 13 juni 2018 hebben de aanwezige raads- en commissieleden deze wens uitgesproken. Het opstellen van één gezamenlijke visie betekent automatisch ook dat beide gemeenten kiezen voor hetzelfde ambitieniveau maar ook dat de nog te maken keuzes goed op elkaar afgestemd moeten worden. Uiteraard blijven beide gemeenten autonoom in het nemen van hun eigen beslissingen.

3.2.3 BEPALEN DNA VAN DE KERNEN

Om een omgevingsvisie op te kunnen stellen is het van belang om een goed beeld te hebben van de basissituatie en de kwaliteiten van de kernen, oftewel het DNA. Door het werken middels MD 2030, maar ook door het nog vast te stellen Maatschappelijk akkoord van de gemeente Tubbergen en het nog vast te stellen Maatschappelijk Effectenplan Dinkelland is er al een redelijk tot goed beeld van het DNA van de verschillende kernen en welke onderwerpen voor welke kernen belangrijk zijn. Dit DNA vormt in eerst instantie de basis voor de op te stellen omgevingsvisie. Waar nodig kan lopende het proces meer informatie worden opgehaald uit de gemeenschap.

3.2.4 GEZONDHEID

De Omgevingswet beoogt een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken. Dit is een leefomgeving die de gezondheid van burgers beschermt en bevordert. Burgers worden niet ziek(er) (=bescherming) en het wordt voor burgers aantrekkelijker om gezonder(er) te worden (=bevordering).

Het huidig recht dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving is tot op heden gericht op gezondheidsbescherming vanwege het uitgebreide normenstelsel dat bestaat uit wettelijk vastgelegde milieunormen. Dit normenstelsel beschermt burgers o.a. tegen geluid, geur, luchtverontreiniging en bodem. Onder de Omgevingswet moet er concreet beleid komen dat de gezondheid van burgers bevordert. Er moet door de gemeente worden gezocht naar beleidsingrepen die in de omgevingsvisie en/of omgevingsplan kunnen worden opgenomen om de gezondheid van burgers te bevorderen. Het moet duidelijk worden waar er behoefte aan is. Het gezond inrichten van de fysieke leefomgeving garandeert geen gebruik hiervan door burgers die er uiteindelijk ook gezonder van worden. Bijvoorbeeld, het realiseren van sporttoestellen in een park garandeert nog geen gebruik daarvan.

Om een mismatch tussen vraag en aanbod van dergelijke beleidsingrepen te voorkomen is de gezondheidsbehoefte in het Maatschappelijk Kader Vrij Toegankelijke Voorzieningen al in beeld gebracht. Op basis van deze gezondheidsbehoefte kan gezocht worden naar passende beleidsingrepen. Het omgevingsplan kan uiteindelijk worden ingezet om de beleidsdoelen die volgen uit de visie te bekrachtigen door de juiste functies aan locaties toe te delen.

3.2.5 INVENTARISATIE BESTAAND BELEID EN VERORDENINGEN

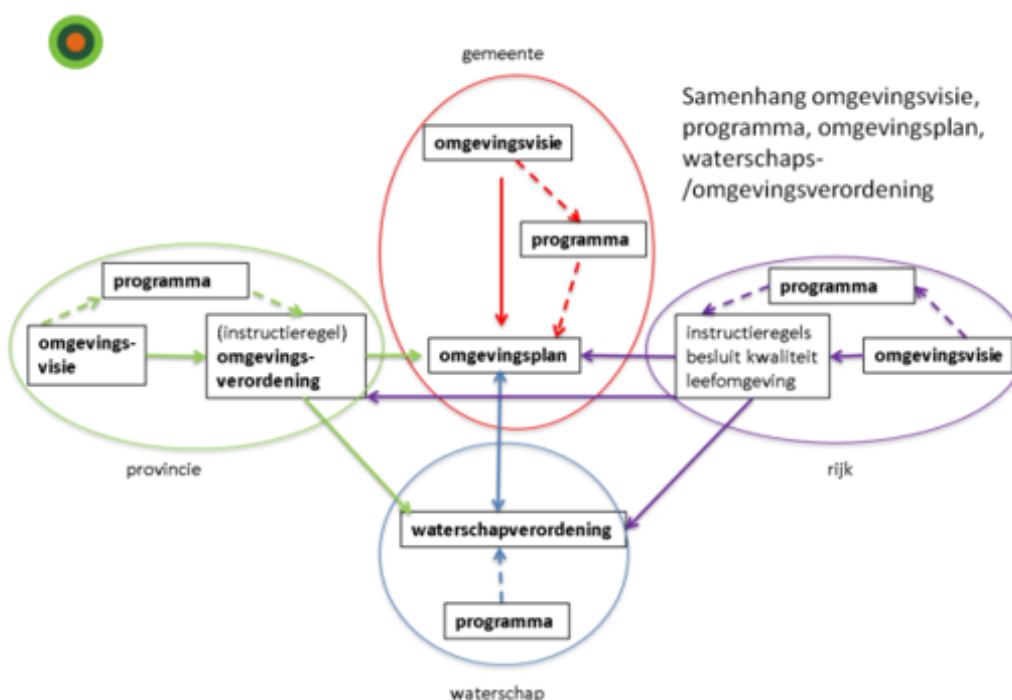
De omgevingsvisie komt in plaats van het huidige beleid. Dat betekent dat voor het huidige beleid een heroverweging moet plaatsvinden of dit al dan niet wordt opgenomen in de omgevingsvisie. De huidige beleidsplannen en -visies zijn tot op heden veelal sectoraal ingestoken en gezien het grote aantal beleidsnota's zal ook zeker de vraag moeten worden gesteld welk beleid wenselijk dan wel nodig is en wat het maatschappelijk effect van dat beleid is voor het bereiken van een bepaald doel. Als de ambitie en de plek en functie van de omgevingsvisie in het totale beleidsproces helder is, kunnen vanuit de inhoud sneller keuzes worden gemaakt. Bij het maken van bepaalde keuzes zijn uiteraard ook de collegeprogramma's (zie bijlagen) van belang evenals het DNA van de verschillende kernen. Daarnaast zal rekening gehouden moeten worden met de bovengemeentelijke beleidsplannen en -visies die een bovenlokale dynamiek kennen met effecten op lokaal niveau. Denk hierbij aan thema's als energietransitie, mobiliteit, de waterhuishouding en de woningmarkt.

Er is een inventarisatie gemaakt van de geldende verordeningen en beleid voor beide gemeenten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Deze inventarisatie is overzichtelijk weergegeven in een zgn. mindmap, die is opgenomen als bijlage 4, waarbij een gebiedsgerichte verdeling is gemaakt, te weten: buitengebied, kernen en bedrijventerrein. Daarnaast zijn er ook overkoepelende verordeningen en beleid die voor het gehele grondgebied voor de gemeenten gelden. Ook die zijn op het overzicht weergegeven. Handhaving is ook een onderdeel van de fysieke leefomgeving, maar omdat het beleid specifiek is gericht op handhaving is deze in de mindmap als aparte tak weergegeven. Voorts is in bijlage 5 aangegeven welke verordeningen in aanmerking (kunnen) komen voor opname in het omgevingsplan of de omgevingsvisie. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het een inventarisatie betreft en dat een heroverweging van het beleid nog moet plaatsvinden.

Overigens betekent het maken van keuzes gedurende een proces niet dat die keuzes per definitie een gegeven zijn. Gedurende het proces kan immers blijken dat sprake is van een andere of gewijzigde maatschappelijke behoefte waardoor het gewenst of noodzakelijk is andere keuzes te maken.

3.2.6 RELATIE OMGEVINGSPLAN EN PROGRAMMA'S

Naast de omgevingsvisie vormt het omgevingsplan het centrale instrument waarmee een gemeente het beleid voor de fysieke leefomgeving kan vormgeven. In de omgevingsvisie wordt beschreven wat de gemeente wil bereiken, welke maatschappelijke opgaves er zijn, welke ambitie heeft de gemeente over de volle breedte van de fysieke leefomgeving. In het omgevingsplan worden regels opgenomen die bijdragen aan het realiseren van deze doelen. De gemeente heeft binnen het omgevingsplan de mogelijkheid om de juridische regels verder uit te werken in omgevingswaarden, beoordelingsregels en eventueel los daarvan een programma. Op basis van de in de omgevingsvisie geformuleerde ambities zal moeten blijken of programma's voor bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving gewenst of noodzakelijk zijn. In onderstaande afbeelding wordt is deze relatie tussen de instrumenten voor de gemeenten weergegeven.



3.2.7 GEBIEDSGERICHT EN THEMAGERICHT

Een vernieuwende omgevingsvisie draagt bij aan een algehele transformatie naar een meer integraal gerichte en faciliterende organisatie. Vanuit de verschillende sectorale beleidsterreinen en denkbeelden moet de Omgevingsvisie gebiedsgericht integrale afwegingen maken over welke ontwikkelingen wel en niet wenselijk zijn. Deze ontwikkelingen moeten vanuit de omgevingsvisie juridisch-planologisch mogelijk worden gemaakt in het omgevingsplan. Uit de omgevingsvisie moeten de ambities voor de fysieke leefomgeving blijken en het vormt een kader voor de regels die worden opgenomen in het omgevingsplan. Er worden verbanden gelegd tussen doelstellingen, opgaven en voorgenomen ontwikkelingen. Het lijkt dat de omgevingsvisie hoofdzakelijk gebiedsgericht is, maar het zal ook thema's bevatten die voor alle gebieden gelden, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid en welstand. In het proces van totstandkoming zal dit nader vorm krijgen.

3.3 FORMELE INSPRAAKPROCEDURE

Op de voorbereiding van een omgevingsvisie is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat de formele procedure begint met het ter inzage leggen van de ontwerp omgevingsvisie waarbij een ieder in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen. Na afweging van de ingekomen zienswijzen kan de visie worden vastgesteld door de gemeenteraad. De wettelijke procedure eindigt na het vaststellen van de omgevingsvisie, omdat tegen het vaststellingsbesluit geen beroep openstaat.

Over de procedure voorafgaand aan het ter inzage leggen van een ontwerp omgevingsvisie is in de wet niets bepaald; dat is door gemeenten zelf in te vullen. Zoals hiervoor al aangegeven worden inwoners, initiatiefnemers, maatschappelijke partners, beide colleges en beide gemeenteraden vanaf de start actief betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. Hiermee is in feite sprake van een omslag van 'inspraak achteraf' naar 'co-creatie en dialoog vooraf'. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op participatie onder de Omgevingswet.

OVERZICHT VOORGESTELDE KEUZES

- De aspecten leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit staan in eerst instantie centraal bij de totstandkoming van een omgevingsvisie;
- De visie is geen gedetailleerd plan, maar toont de hoofdlijnen voor het langetermijnbeleid;
- In het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie vindt een heroverweging plaats ten aanzien van bestaand beleid.
- Een digitaal raadpleegbare, gebruiksvriendelijke en interactieve omgevingsvisie die aansluit bij de leefomgeving heeft de voorkeur. Aansluiting op het DSO moet mogelijk worden gemaakt;
- Onder procesbegeleiding van een extern bureau wordt de omgevingsvisie opgesteld. De bureauselectie vindt plaats door middel van een Europese aanbesteding. De nadruk van de gunningcriteria ligt op de kwaliteitscriteria werkervaring, presentatie en het plan van aanpak;
- Het streven is om te komen tot één omgevingsvisie voor beide gemeenten;
- Voor het bepalen van het DNA van de kernen vormen MD 2030 en het nog vast te stellen Maatschappelijk Akkoord Tubbergen en het nog vast te stellen Maatschappelijk Effecten Plan Dinkelland het uitgangspunt;
- De gezondheidsbehoefte zoals in beeld gebracht in het Maatschappelijk Kader Vrij Toegankelijke Voorzieningen vormt de basis voor het bepalen van gezondheidsbeleidsingrepen in de omgevingsvisie;
- Op basis van de in de omgevingsvisie geformuleerde ambities zal moeten blijken of programma's voor bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving gewenst of noodzakelijk zijn;
- Uit het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie volgt of de visie meer gebieds- of themagericht of zowel gebieds- als themagericht wordt ingestoken;
- Inwoners, initiatiefnemers, maatschappelijke partners, beide colleges en beide gemeenteraden worden vanaf de start actief betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie.

4. HET OMGEVINGSPLAN

4.1 DOEL EN INHOUD VAN EEN OMGEVINGSPLAN

De Omgevingswet schrijft voor dat elke gemeente een omgevingsplan vaststelt. Het omgevingsplan vervangt alle bestaande bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen, beheersverordeningen, exploitatieplannen en inpassingsplannen. Ook gaan (delen van) lokale verordeningen (zoals bijvoorbeeld de APV) op in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is een gebiedsdekkend plan dat regels bevat over de hele fysieke leefomgeving. Het plan bevat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (te vergelijken met bestemmingen). In het plan worden (algemene) regels en vergunningplichten vastgelegd.

Gelet op de huidige manier van werken middels MD 2030 en de bestuurlijke ambities is het logisch dat er snel en optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Dit betekent dat er in samenloop met de omgevingsvisie aan de slag wordt gegaan met het opstellen van een omgevingsplan. In de Omgevingswet zijn bepalingen opgenomen waaraan het omgevingsplan moet voldoen. Deze wettelijke bepalingen vormen de kapstok van het omgevingsplan. Daarnaast bevat het omgevingsplan een uitwerking en vertaling van onze ambities uit de omgevingsvisie. Ons doel is om te komen tot een integraal omgevingsplan dat in samenspraak met belanghebbenden tot stand is gekomen en waarin ruimte geboden wordt voor het versterken van de vitaliteit, de levendigheid en de kwaliteit van de gemeenten en waarin ook mogelijkheden worden gegeven voor het op gang komen van initiatieven en investeringen.

4.2 OP WEG NAAR ÉÉN OMGEVINGSPLAN

Er is geen stappenplan voorhanden voor de weg naar één omgevingsplan. De stappen kunnen net als bij de omgevingsvisie door de gemeente naar eigen inzicht worden ingevuld. In deze paragraaf is geen uitgewerkt proces beschreven hoe gekomen gaat worden tot één omgevingsplan. Voor het inrichten

van het proces om hiertoe te komen worden externe bureaus uitgenodigd (zie paragraaf 4.2.1) een voorstel te doen voor het vormgeven van het proces tot en de totstandkoming. Hierna wordt hier kort op ingegaan waarna ook wordt beschreven met welke onderdelen in het proces en bij het opstellen van het omgevingsplan in elk geval nadrukkelijk rekening gehouden moet worden.

4.2.1 SELECTIE BUREAU VOOR OPSTELLEN OMGEVINGSPLAN

Op basis van de ambities van de gemeenten, de omgevingsvisie en de inventarisatie van het bestaande beleid en verordeningen en de huidige bestemmingsplannen, wordt een nota van uitgangspunten opgesteld voor het opstellen van het omgevingsplan door een (stedenbouwkundig) bureau. De reden hiervoor is gelijk aan de argumentatie zoals opgenomen in paragraaf 3.2.1.

Gelet op de relatie tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan en het overgangsrecht is het logisch om de procedure zodanig vorm te geven door a) te onderzoeken wat er tot 1 januari 2021 kan worden geregeld voor de bestemmingsplannen om ze zo actueel mogelijk te krijgen voor de invoering van de Omgevingswet en b) vanaf 1 januari 2021 tot 1 januari 2029 voor het omgevingsplan. Reden hiervoor is dat vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2021 tot 1 januari 2029 gemeente de tijd krijgen om de huidige wet- en regelgeving om te zetten naar een omgevingsplan conform de Omgevingswet. Zie voor meer inhoudelijke informatie over invulling van deze periode ook paragraaf 4.2.4.

Voor de periode tot aan 1 januari 2021 is het bedoeling dat een (stedenbouwkundig) bureau met een advies of plan van aanpak komt over hoe om te gaan met het huidige beleid en de huidige bestemmingsplannen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de wijze waarop bepaalde vergunningstelsels uit verordeningen nu kunnen worden opgenomen in de actualisatie (bijv. de kapvergunning, uitwegvergunning, etc). Daardoor kan na inwerkingtreding van de Omgevingswet aandacht worden besteed aan het omgevingsplan, zoals de wetgever dat voor ogen heeft. Bij de selectie van een bureau spelen kwaliteit, bestaande uit relevante werkervaring, de presentatie, het plan van aanpak, en daarnaast de prijs een rol. De nadruk van de gunningcriteria ligt op de eerste drie kwaliteitscriteria.

Het is de bedoeling dat een (stedenbouwkundig) bureau in de periode na 1 januari 2021 een concept omgevingsplan opstelt, waarbij naast de inhoud ook aandacht is voor de aansluiting bij de omgevingsvisie, het participatietraject en de mogelijkheden voor het ontplooiën van initiatieven. Het concept omgevingsplan wordt conform het bepaalde in de Omgevingswet in procedure gebracht. Het omgevingsplan wordt vervolgens vastgesteld door de gemeenteraad.

Met opzet worden in de aanbestedingsfase geen vastomlijnde kaders of bepaalde puntencriteria meegegeven aan de bureaus. De bureaus die uitgenodigd worden, worden nadrukkelijk uitgenodigd een voorstel te doen voor het vormgeven van het proces tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tenslotte wordt opgemerkt dat het mogelijk is dat er één bureau is dat wordt geselecteerd voor de procesbegeleiding voor de omgevingsvisie en één bureau voor de periode tot 1 januari 2021 voor het omgevingsplan. Het is ook mogelijk dat er één bureau voor beide opdrachten wordt geselecteerd.

4.2.2 INVENTARISATIE BESTAAND BELEID EN VERORDENINGEN

Er is een inventarisatie gemaakt van de geldende verordeningen en beleid voor beide gemeenten op het terrein van de fysieke leefomgeving. Deze inventarisatie is overzichtelijk weergegeven in een zgn. mindmap in bijlage 4, waarbij een gebiedsgerichte verdeling is gemaakt, te weten: buitengebied, kernen en bedrijventerrein. Daarnaast zijn er ook overkoepelende verordeningen en beleid die voor het gehele grondgebied voor de gemeenten gelden. Ook die zijn op het overzicht weergegeven. Een deel hiervan zal opgaan in het Omgevingsplan, te denken valt bijvoorbeeld aan de Kapverordening en delen uit de APV. Zoals aangegeven ziet het omgevingsplan toe op het gehele fysieke leefomgeving. (Delen uit) bestaande verordeningen gaan op in het omgevingsplan. Daar waar delen van bestaande verordeningen en beleid afzonderlijk blijven bestaan, doordat deze geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, moeten deze opnieuw worden geredigeerd en vastgesteld. In bijlage 5 is aangegeven welke verordeningen in aanmerkingen (kunnen) komen voor opname in het omgevingsplan of de omgevingsvisie.

Het overzicht is slechts bedoeld om een beeld te krijgen van de bestaande regelgeving en dient niet als uitgangspunt voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan, omdat er dan geen recht wordt gedaan aan de doelstelling van de Omgevingswet. Er moet niet alleen meer samenhang komen tussen beleid, besluitvorming en regelgeving over de fysieke leefomgeving, maar er moet worden opgehaald waar de samenleving behoefte aan heeft.



4.2.3 RELATIE OPSTELLEN OMGEVINGSVISIE

Zoals aangegeven bevat de omgevingsvisie de visie en het beleid van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Het vormt de basis voor alle activiteiten en regels van een gemeente. Binnen een omgevingsvisie worden de diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving tegen elkaar afgewogen en worden keuzes gemaakt. De omgevingsvisie vormt daarmee de basis voor het opstellen van het omgevingsplan en het bijbehorende vergunningstelsel.

4.2.4 INTEGRATIE VERORDENINGEN EN BELEID

Het voorstel is om parallel aan en in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie ook te starten met het opstellen van een omgevingsplan. De reden daarvoor is ook gelegen in het overgangsrecht van de Omgevingswet. Voor een goed begrip van het overgangsrecht wordt verwezen naar bijlage 3.

Kort samengevat komt het erop neer dat alle huidige bestemmingsplannen bij inwerking treden van de Omgevingswet worden aangemerkt als het omgevingsplan. De huidige verordeningen die zouden moeten opgaan in het omgevingsplan blijven ook hun gelding behouden. Vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2021 tot 1 januari 2029 krijgen gemeente de tijd om de huidige wet- en regelgeving om te zetten naar een omgevingsplan conform de Omgevingswet. Daarnaast zijn er ook rijksregels die per 1 januari 2021 worden gedecentraliseerd. Om een vacuüm te voorkomen is dit de zgn. bruidsschat en blijven deze regels gelding houden tot 1 januari 2029. In die periode dienen de gemeente een afweging te maken wat zij met de rijksregels willen.

Weliswaar is de overgangsperiode in wettelijke zin goed geregeld, maar de gemeente dient te beseffen dat elke wijziging van het omgevingsplan in die periode een wijziging is die volledig dient te voldoen aan de Omgevingswet. Dat wil zeggen dat in die wijziging alle gemeentelijke verordeningen en beleid (bijv. geur- en geluid, APV, kappen, etc.) zijn opgenomen. Idem voor de rijksregels.

Gelet op het feit dat op basis van particuliere initiatieven veelvuldig wordt afwijken van het bestemmingsplan, is het zaak om de huidige bestemmingsplannen zo goed mogelijk op orde te krijgen voor de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2021. Veel verordeningen kunnen namelijk nu al worden opgenomen in de bestemmingsplannen. Dat is ook de reden om tegelijk met de procedure voor het opstellen van de omgevingsvisie ook aandacht te hebben voor de procedure van het omgevingsplan.

4.2.5 DIGITALISERING

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is de landelijke digitale ondersteuning van de Omgevingswet. Het DSO is nog in ontwikkeling. Het DSO wordt in ieder geval voorzien in een register voor omgevingsdocumenten (waaronder de omgevingsvisie en het omgevingsplan) en een (landelijke)

voorziening voor het indienen van vergunningaanvragen en meldingen. Lopende de ontwikkeling van het omgevingsplan worden de ontwikkelingen rondom het DSO gevolgd en wordt aansluiting op het DSO mogelijk gemaakt.

4.3 FORMELE INSPRAAKPROCEDURE

De Omgevingswet schrijft de procedure voor het vaststellen van het Omgevingsplan en het vergunningstelsel voor. Aangegeven wordt dat afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing is. Dit betekent dat het Omgevingsplan gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd. Iedereen wordt in de gelegenheid gesteld een schriftelijke of mondelinge zienswijze in te dienen. Na afweging van de ingekomen zienswijzen bieden wij het Omgevingsplan ter vaststelling aan de gemeenteraad aan. Tegen het vaststellingsbesluit kunnen belanghebbenden indienen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De fase voorafgaand aan de openbare voorbereidingsprocedure is niet vastgelegd en wordt aan het bevoegd gezag overgelaten. Het bieden van inspraak, het voeren van vooroverleg of het plaatsen van een kennisgeving zoals nu verplicht is op grond van artikel 1.3. van het Besluit ruimtelijke ordening is niet meer verplicht. Zoals aangegeven is het de keuze om participatie -en daarmee dus inspraak en overleg- een belangrijke rol te laten spelen bij het ontwikkelen van het Omgevingsplan. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de participatie onder de Omgevingswet.

OVERZICHT VOORGESTELDE KEUZES

- Parallel aan en in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie wordt gestart met het opstellen van een omgevingsplan;
- Het doel is een integraal omgevingsplan dat in samenspraak met belanghebbenden tot stand is gekomen en waarin ruimte wordt geboden voor het versterken van de vitaliteit, de levendigheid en de ruimtelijke kwaliteit van de gemeenten en waarin mogelijkheden worden gegeven voor het op gang komen van initiatieven en investeringen;
- Een extern bureau richt het proces tot en de totstandkoming van het omgevingsplan in. De bureauselectie vindt plaats door middel van een Europese aanbesteding. De nadruk van de gunningcriteria ligt op de kwaliteitscriteria werkervaring, presentatie en het plan van aanpak;
 - Voor de periode tot aan 1 januari 2021 komt een (stedenbouwkundig) bureau met een advies of plan van aanpak komt over hoe om te gaan met het huidige beleid en de huidige bestemmingsplannen. Uit de aanbestedingsprocedure zal volgen of het één bureau is voor alleen het omgevingsplan of één bureau voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan;
 - In de periode na 2021 stelt een (stedenbouwkundig) bureau een omgevingsplan op waarbij naast de inhoud ook aandacht is voor de aansluiting bij de omgevingsvisie, het participatietraject en de mogelijkheden voor het ontplooiën van initiatieven;
- Delen van bestaande verordeningen en beleid die geen betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en blijven bestaan moeten opnieuw worden geredigeerd en vastgesteld;
- De huidige bestemmingsplannen moeten zo goed mogelijk op orde worden gebracht voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021;
- Aansluiting van het omgevingsplan op het DSO moet mogelijk worden gemaakt;
- Participatie -en daarmee dus inspraak en overleg- spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van het omgevingsplan.

5. PARTICIPATIE EN HET INITIATIEF CENTRAAL

5.1 PARTICIPATIE

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdswinst opleveren. Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden.

5.1.1 WAT REGELT DE WET?

In de Omgevingswet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. De wet bevat specifieke regels voor

participatie bij de omgevingsvergunning. In bijlage 2 is de participatie onder de Omgevingswet uitgewerkt en wordt ingezoomd op de vraag of de gemeentelijke Inspraakverordening daarop moet worden aangepast en zo ja, op welke wijze de participatie bij de beleidsvoorbereiding in de Inspraakverordening kan worden vormgegeven.

5.1.2 RUIMTE VOOR MAATWERK

Waar het gaat om de inrichting van de participatie, geeft de wet de vrijheid aan het bevoegd gezag en de initiatiefnemer om eigen keuzes te maken. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer.

Intern

De totstandkoming van een omgevingsvisie en het omgevingsplan valt onder het deelproject beleidsvernieuwing waaraan verschillende disciplines uit de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving deelnemen. Daarnaast wordt aansluiting gezocht bij het sociaal domein. Het kernteam bestaat uit de disciplines RO/stedenbouw, milieu, juridisch, plantoetsers (Wabo specialist), handhaving, APV & bijzondere wetten, openbare ruimte, financiën, sociaal domein en gezondheid. Verder betrekken wij collega's, het MT, colleges en gemeenteraad actief bij het proces om te komen tot een integraal en gedragen omgevingsvisie en omgevingsplan.

Extern

Wat betreft participatie geldt voor een omgevingsvisie een motiveringsplicht. Dit houdt in dat bij het besluit moet worden aangegeven hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding van de omgevingsvisie en wat er met de resultaten is gedaan. Voor het omgevingsplan is bepaald dat het bevoegd gezag bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aangeeft hoe het de participatie vormgeeft. Daarnaast geldt ook bij het omgevingsplan dat bij het besluit moet worden aangegeven hoe de omgeving is betrokken bij de voorbereiding en wat er met de resultaten is gedaan.

Elk participatietraject is anders en er zijn verschillende werkvormen denkbaar. Strekking van de nieuwe wet is wel om in te zetten op brede participatie bij de start en niet, zoals nu nog (te) vaak het geval, als de oplossingsrichting in feite al vaststaat. In de volgende infographic is dit in beeld gebracht.



Het inzetten op een breed participatietraject bij de start van het project, in dit geval de totstandkoming van een omgevingsvisie en het omgevingsplan, sluit ook goed aan bij de keuze voor het ambitieniveau de 'vernieuwendende strategie'. De keuze voor dit ambitieniveau betekent immers dat maatschappelijke (verander)opgaven en de initiatiefnemers met hun omgeving centraal komen te staan. Om een hier een goed beeld van te kunnen vormen is het van groot belang om wat betreft externe participatie inwoners, initiatiefnemers en maatschappelijke partners vanaf de start actief te betrekken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. Dit sluit ook goed aan bij het proces MD 2030.

De te selecteren bureaus zullen voor wat betreft de totstandkoming van de omgevingsvisie met een voorstel moeten komen voor het participatietraject waarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met het proces van MD 2030. De gemeente is verantwoordelijk voor het initiatief tot participatie en de invulling van participatie kan per onderwerp en per gebied verschillen.

Hoewel het voorstel is om parallel aan en in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie ook te starten met het opstellen van een omgevingsplan, zal het participatietraject voor

het omgevingsplan later worden ingezet dan het participatietraject voor de omgevingsvisie. Dit omdat de omgevingsvisie de basis vormt voor het opstellen van het omgevingsplan en er bij de totstandkoming van de visie eerst keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving. In een later stadium zal vanuit een (in overleg met het stedenbouwkundig bureau) nog op te stellen communicatie- en participatie strategie, worden bepaald hoe wij de omgeving betrekken bij het opstellen van het omgevingsplan.

5.1.3 REGIONALE AFSTEMMING

Volgens het gedachtengoed van de Omgevingswet moet er meer integraal en meer vanuit de gebiedsopgave naar vraagstukken worden gekeken, in plaats dat de posities en taken van betrokken overheidsorganisaties leidend zijn. Deze gebieds- en opgavegerichte manier van samenwerken tussen overheidsorganisaties vraagt om meer regionale afstemming. Het is daarom van belang om externe partners actief bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan te betrekken. Samen met de externe partijen wordt de ambitie voor de samenwerking in de regio bepaald en wordt gezien wie wat doet en waar verantwoordelijkheden liggen. Als externe partijen die rechtstreeks bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en vergunningstelsel worden betrokken, worden aangemerkt de Rijksoverheid (inclusief Rijkswaterstaat), provincie Overijssel, waterschap Vechtstromen, Omgevingsdienst Twente, de Veiligheidsregio Twente en de GGD Twente.

5.2 HET INITIATIEF CENTRAAL

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de interne en externe belanghebbenden die rechtstreeks worden betrokken bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De ambitie reikt echter verder: in de omgevingsvisie moet niet het beleid centraal staan en in het omgevingsplan moeten niet alleen regels worden gesteld, maar de maatschappelijke opgaven en de initiatiefnemers met hun omgeving moeten centraal staan. Dat betekent dat de omgevingsvisie en het omgevingsplan geen blauwdruk moet zijn voor de toekomst, maar een inspirerende leidraad waarbij flexibel en oplossingsgericht wordt omgegaan met initiatieven uit de samenleving. Vanuit die gedachte worden inwoners, initiatiefnemers en andere maatschappelijke partners uitgenodigd om mee te denken bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Vanzelfsprekend zal hierbij rekening gehouden moeten worden met de vooraf en in samenspraak bepaalde kaders en basiswaarden in de fysieke leefomgeving. De opstelling van de gemeente is echter wel een andere. De gemeente stelt zich op als partner om samen te bezien of en hoe een initiatief daadwerkelijk gestalte kan krijgen. Dit sluit ook goed aan bij het proces dat met Mijn Dinkelland 2030 en Mijn Dorp 2030 al in werking is gezet.

OVERZICHT VOORGESTELDE KEUZES

- Intern worden collega's en het bestuur actief betrokken bij het proces van totstandkoming van een integraal en gedragen omgevingsvisie en omgevingsplan;
- Extern worden inwoners, initiatiefnemers en maatschappelijke partners vanaf de start actief betrokken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie;
- Een nog te selecteren bureau zal voor wat betreft de totstandkoming van de omgevingsvisie met een voorstel komen voor het participatietraject, waarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met het proces van MD 2030;
- Het participatietraject voor het omgevingsplan zal later worden ingezet dan het participatietraject voor de omgevingsvisie, omdat er bij de totstandkoming van de visie eerst keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving;
- In verband met regionale afstemming is het van belang om externe partners actief te betrekken bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Samen met deze partners wordt de ambitie voor samenwerking in de regio bepaald;
- In de omgevingsvisie moet niet het beleid centraal staan en in het omgevingsplan moeten niet alleen regels worden gesteld, maar de maatschappelijke opgaven en de initiatiefnemers met hun omgeving moeten centraal staan;
- De omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn geen blauwdruk maar een inspirerende leidraad waarbij flexibel en oplossingsgericht moet worden omgegaan met initiatieven uit de samenleving;
- De gemeenten stellen zich op als partner om zo samen te bezien of en hoe een initiatief gestalte kan krijgen.

6. BRONNEN

- Interbestuurlijke samenwerking Vereniging van Nederlandse Gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>, geraadpleegd in juni 2018 en juli 2018;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, <https://vng.nl/>, geraadpleegd in juni 2018 en juli 2018
- Platform 31, <https://www.platform31.nl/>, geraadpleegd in juni 2018 en juli 2018
- Omgevingsweb, <https://www.omgevingsweb.nl/>, geraadpleegd in juni 2018 en juli 2018
- Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard, Ambitie en programmaplan 2017 Implementatie Omgevingswet Hoeksche Waard (mei 2017)
- Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard, Plan van aanpak ontwikkeling nieuw instrumentarium Voor de invoering van de Omgevingswet (maart 2018)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Informatieblad Participatie in de Omgevingswet (5 april 2018)
- Stibbe, Op weg naar de Omgevingswet

7. BIJLAGEN

1. Impactanalyse Omgevingswet
2. Inspraakverordening en participatie
3. Overgangsrecht Omgevingswet
4. Inventarisatie geldende verordeningen en beleid (mindmap)
5. Welke verordeningen en beleid (kunnen opgaan het omgevingsplan/de omgevingsvisie)

Digitaal:

1. Coalitieakkoord Dinkelland <https://www.dinkelland.nl/coalitieakkoord> En het nog vast te stellen Maatschappelijk Effectenplan Dinkelland
2. Tubbergs Akkoord <https://www.tubbergen.nl/tubbergs-akkoord> En het nog vast te stellen Maatschappelijk Akkoord