NOORDOOSTPOLDER
DE RUIMTE

PLAN VAN AANPAK

Omgevingsvisie Noordoostpolder

Projectgroep Omgevingsvisie

Conceptversie 22 september 2020

AANLEIDING 4

VERHOUDING TOT HET PROCESVOORSTEL OMGEVINGSVISIE NOORDOOSTPOLDER 4
EERDERE BESLUITVORMING 4

OMGEVINGSVISIE ALGEMEEN 6

WAT IS EEN OMGEVINGSVISIE? 6
JURIDISCHE STATUS 6
URGENTIE 7
DOEL 7
REIKWIJDTE OMGEVINGSVISIE 7

OMGEVINGSANALYSE 9

RELATIE MET ANDERE PROJECTEN EN ACTIVITEITEN 9

KADERS EN DOORWERKING 13

PROGRAMMA'S 13

PLANNING EN RESULTATEN 15

FASE 1: VAN ONTWIKKELING NAAR STRATEGISCHE OPGAVEN 16
FASE 2: VAN OPGAVEN NAAR EEN STRATEGISCHE KOERS 17

PARTICIPATIE, ORGANISATIE EN FINANCIËN 19

PARTICIPATIE EN SAMENWERKING 19
ORGANISATIE INTERN.....20
BEGROTING.....22

RISICO'S 24

AANLEIDING

Voor u ligt het Plan van aanpak voor de eerste twee uitvoeringsfasen van het traject Omgevingsvisie. U kunt dit Plan van Aanpak lezen als aanvulling op het 'Procesvoorstel Omgevingsvisie Noordoostpolder'.

Op 1 januari 2022 treedt -naar verwachting- de Omgevingswet naar verwachting in werking. Deze wet verplicht gemeenten om een Omgevingsvisie op te stellen, eventueel met bijbehorende programma's. De Omgevingsvisie is een strategische lange-termijnvisie voor de gehele fysieke leefomgeving. Het is daarmee een belangrijk en strategisch instrument om als gemeente koers te bepalen en sturing te geven aan ontwikkelingen en opgaven.

De Omgevingswet stuurt op integraliteit. Verschillende belangen moeten in samenhang met elkaar worden bekeken en gewogen. Dat betekent dat een Omgevingsvisiegeen tegenstrijdige ruimtelijke ambities mag bevatten en bij voorkeur duidelijk prioriteert in wat de gemeente en de samenleving belangrijk vinden. Er moeten dus keuzes worden gemaakt. De gemeente Noordoostpolder gaat nog een stapje verder in haar streven naar integraliteit en wil naast fysieke ook sociale ambities meenemen in haar Omgevingsvisie. Het fysieke en sociale domein worden hierdoor in één visie verbonden.

Verhouding tot het procesvoorstel Omgevingsvisie Noordoostpolder

Het opstellen van een Omgevingsvisie is geen eenvoudig proces. De Omgevingsvisie wordt, vanwege het veelomvattend karakter, opgesteld met veel betrokkenen van buiten en binnen de gemeentelijke organisatie. Het is daarom van belang om vóóraf goede afspraken te maken over de te doorlopen stappen, met wie we ze zetten, hoe we omgaan met de tussentijdse resultaten en op welke punten bestuurlijke (bij)sturing of vaststelling aan de orde is. Deze afspraken komen terug in een procesvoorstel voor de raad. In het procesvoorstel is de route geschetst die college, raad, ambtelijke organisatie en samenleving samen gaan bewandelen. Aan de hand van concrete stappen en mijlpalen wordt duidelijk wat u als raad de komende periode kunt verwachten. Het procesvoorstel vormt ook de kapstok voor dit Plan van aanpak.

Eerdere besluitvorming

Met de Startnotitie Omgevingsvisie (27 januari 2020) heeft de raad bepaald dat de Omgevingsvisie niet in één keer wordt opgesteld, maar dat deze in fasen wordt uitgerold. Door eerst te focussen op de strategische koers verzekert ze zich ervan dat de Omgevingsvisie een logisch samenhangend en richtinggevend geheel wordt. Ook een aantal andere zaken zijn in de startnotitie vastgelegd:

- We betrekken de samenleving;
- We betrekken de organisatie;
- We kijken met een frisse blik en gaan niet uit van bestaand beleid (een 'open' kader);
- De Omgevingsvisie is eind 2021 gereed (streven);
- Er is voor dit traject een bedrag van € 150.000,- geraamd.

In het raadsvoorstel Keuze Omgevingsvisie (14 april 2020) is vervolgens besloten om fysieke en sociale opgaven tot één integrale Omgevingsvisie te combineren. Daarmee krijgt het thema ‘gezondheid’ een prominente plek in de visie en worden fysieke en sociale opgaven zoveel mogelijk met elkaar verbonden. Hierbij moet goed in de gaten worden gehouden dat de juridische status van een sociale structuurvisie wel enigszins verschilt van de status van een Omgevingsvisie. Die laatste gaat gepaard met een formele inspanningsverplichting.

OMGEVINGSVISIE ALGEMEEN

Wat is een Omgevingsvisie volgens de wet?

Een Omgevingsvisie is een strategische lange-termijnvisie die iedere gemeente verplicht is op te stellen onder Omgevingswet. Zo'n visie vervangt minimaal de lokale ruimtelijke structuurvisie en alle visie-elementen uit het bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving en integreert deze tot één samenhangend koersdocument.

De Omgevingsvisie is het startpunt van de omgevingscyclus (zie figuur 1), waarin de nieuwe instrumenten voor de fysieke leefomgeving in elkaar doorwerken en herijkt worden wanneer nodig. De Omgevingsvisie kent geen 'vaste' termijn, maar wordt bijgesteld als de situatie daar om vraagt. Het is nadrukkelijk een instrument voor de lange termijn en zal dan ook alleen ambities en hoofdlijnen van strategisch beleid bevatten.

De Omgevingsvisie moet houvast bieden aan gemeente èn initiatiefnemers bij het bepalen welke ontwikkelingen op welke locatie passend zijn. Dat betekent ook dat de Omgevingsvisie goed in moet spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen en aangeeft waar in welk gebied prioriteit aan wordt gegeven. Hierbij moet dus gestreefd worden naar een goede balans tussen meer beheersmatige opgaven en vernieuwingsopgaven.

Maatschappelijke opgaven centraal

De Omgevingswet moedigt gemeenten aan om maatschappelijke opgaven centraal te stellen en minder uit te gaan van sectoraal beleid en regelgeving. Vooral grote opgaven als duurzaamheid, gezondheid en veiligheid vragen om een integrale benadering en lopen nog wel eens tegen de grenzen van sectorale regelgeving aan. In de praktijk betekent dit dat het verschil dat organisaties vaak nog maken tussen fysieke en sociale opgaven in de praktijk steeds kleiner wordt of zelfs niet bestaat. Daarom heeft de gemeente Noordoostpolder ervoor gekozen om, naast de verplichte onderdelen, ook de sociale opgaven te integreren in haar Omgevingsvisie en de sociale structuurvisie voortaan op te laten gaan in de Omgevingsvisie. Op die manier ontstaat een integrale lange-termijnvisie voor de Noordoostpolder, die aansluit bij de leefwereld van inwoners.

Een Omgevingsvisie maakt de gemeente niet alleen. Juist omdat de visie zoveel mogelijk vóór een ontwikkeling of initiatief al duidelijkheid wil verschaffen over de haalbaarheid ervan, is het van belang dat de samenleving hier goed bij betrokken is. Dat zijn niet alleen inwoners, maar ook ondernemers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast hebben ook partnerorganisaties en regionale partners een rol.

Juridische status

Een Omgevingsvisie is geen vrijblijvend document. Onder de Omgevingswet is hij juridisch zelfbindend, wat betekent dat college en raad gehouden kunnen worden aan de inhoud ervan en alleen gemotiveerd kunnen afwijken. Bij het

benoemen van expliciete doelen gaat dit zelfs gepaard met een inspanningsverplichting om hier ook daadwerkelijk uitvoering aan te geven. Deze verplichting vanuit de Omgevingswet reikt overigens niet tot in het sociaal domein, aangezien daar andere wetgeving van toepassing is (denk bijvoorbeeld aan Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, of de Wet Publieke Gezondheid).

Urgentie

De Omgevingswet zelf treedt weliswaar in 2022 in werking, maar het is voor gemeenten niet verplicht om dan al hun Omgevingsvisie klaar te hebben. Deze moet uiterlijk voor 1 januari 2024 gereed zijn. Omdat de visie een startpunt is voor de omgevingscyclus (zie figuur 1) en daarmee bepalend voor onderliggend beleid, programma's en het Omgevingsplan, kiezen veel gemeenten ervoor om hun visie eerder klaar te hebben.

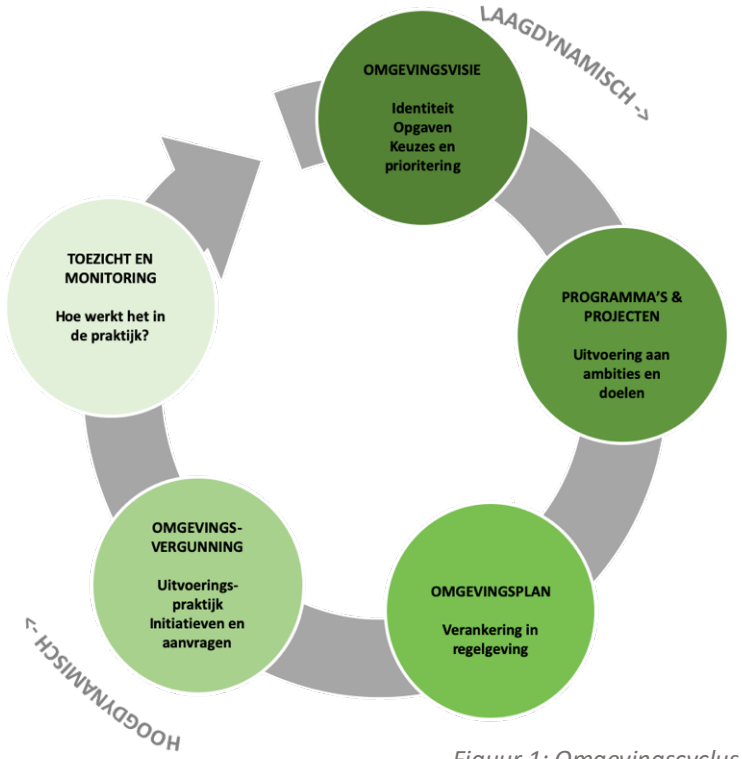
Doel

In de startnotitie Omgevingsvisiegaven we aan dat we de Omgevingsvisie in fasen gaan opstellen en uitrollen. Dit Plan van Aanpak omvat de eerste twee fasen uit het procesvoorstel Omgevingsvisie en leidt naar een strategische koers op hoofdlijnen (mijlpaal 2).

1. Van ontwikkelingen naar strategische opgaven;
2. Van opgaven naar een strategische koers;
3. *Van strategische koers naar een Omgevingsvisie.*

Het doel van deze fasen van het traject is om tot een strategische koers te komen voor de gemeente Noordoostpolder. Dat willen we zo veel mogelijk samen met inwoners, bedrijven en instellingen in onze gemeente en ketenpartners (zoals provincie en waterschap) doen. Zij kunnen op die manier meebepalen welke koers we inslaan.

Reikwijdte Omgevingsvisie



Figuur 1: Omgevingscyclus

De Omgevingsvisie is in principe een laagdynamisch document (zie figuur 1). Het opstellen en aanpassen van een Omgevingsvisie is een tijdrovend en intensief proces. Dit pleit er voor om de Omgevingsvisie op hoofdlijnen te houden en hierin alleen ambities en doelen op te nemen. De *wijze waarop* die doelen behaald worden komt terug in het instrument programma (zie aldaar), in projecten of in (integraal) beleid. Ook (beleids)regels vallen buiten de scope van de Omgevingsvisie: die landen in het Omgevingsplan. De Omgevingsvisiezelf geeft bij voorkeur prioriteiten aan (al dan niet per gebied), maar kan logischerwijs geen rekening houden met alle mogelijke scenario's. Hij bevat daarom ook een sturingsfilosofie waarin aangegeven wordt hoe met dilemma's in de praktijk om te gaan.

Na vaststelling van de Omgevingsvisie volgt dan ook een implementatiefase, waarin de genoemde doelen en ambities doorvertaald en geïntegreerd dienen te worden in de beleids- en uitvoeringspraktijk. De intensiteit van deze implementatie hangt af van de mate waarop de huidige beleidsvoorraad 'Omgevingswetproof' is. Zie verder het hoofdstuk 'Kaders en doorwerking'.

OMGEVINGSANALYSE

In dit hoofdstuk schetsen we het startpunt van het traject en de samenhang met andere lopende of kaderstellende trajecten.

Startpunt: Context en toekomstbeeld

Net als andere gemeenten heeft de gemeente Noordoostpolder met veel ontwikkelingen en uitdagingen te maken. Zo zien we bijvoorbeeld al dat de bevolking flink aan het vergrijzen is, dat de voorzieningen en de vitaliteit van een aantal van onze dorpen onder druk komen te staan, dat we te maken hebben met een forse duurzaamheidopgave en dat de agrarische sector de komende jaren zal moeten transformeren. Daarnaast zitten we nog midden in een ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij: de overheid legt het eigenaarschap van veel zaken steeds meer terug in de samenleving.

We kunnen de toekomst niet voorspellen, maar het is wel belangrijk om de blik vooruit te richten. Het tempo waarin veranderingen zich aandienen wordt steeds hoger en het is de rol van de gemeente om niet reactief, maar pro-actief te kunnen blijven handelen. Een Omgevingsvisie helpt daarbij.

Als eerste stap op weg naar die Omgevingsvisie gaan we aan de slag met de bredere context waarbinnen de Noordoostpolder z'n koers moet gaan bepalen. We verkennen in eerste instantie een verder weg gelegen toekomstbeeld (ca. 50 jaar in de toekomst): wat zien we gebeuren in de wereld om ons heen? Wat kan dat betekenen voor de Noordoostpolder? En wat is onze toekomstige waarde en identiteit hierin? Vanuit daar redeneren we terug naar de iets nabijere toekomst van de Omgevingsvisie (ca. 2040). In het procesvoorstel en het hoofdstuk 'planning en resultaten' kunt u lezen hoe we dat voor ons zien.

Deze eerste verkenning vormt het startpunt waarmee een strategische koers voor Noordoostpolder wordt bepaald, die vervolgens zal worden uitgewerkt in de Omgevingsvisie zelf. Voor die laatste fase en de implementatie zal een apart Plan van aanpak worden opgesteld.

Relatie met andere projecten en activiteiten

<u>Kaderstellende documenten van Rijk en provincie</u>

POVI, NOVI en RES
In tegenstelling tot gemeenten zijn provincies verplicht hun Omgevingsvisie vóór de inwerkingtreding van de wet vast te hebben gesteld. De Provincie Flevoland stelde haar Omgevingsvisie 'Flevoland straks' eind 2017 vast. In deze visie geeft de provincie haar langetermijnvisie aan de hand van een aantal grote opgaven zoals het streven naar circulariteit en het inpassen van duurzame energie-opwekking. De provinciale Omgevingsvisie wordt uitgerold aan de hand van een uitwerkingsagenda, waar ook de gemeenten bij betrokken zijn.

Ook het Rijk zelf heeft een Omgevingsvisie (zo goed als) vastgesteld: de Nationale Omgevingsvisie(NOVI). Ook hierin is voor een opbouw langs strategische opgaven gekozen, vertaald naar een viertal prioriteiten:

- Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;
- Duurzaam economisch groeipotentieel;
- Sterke en gezonde steden en regio's;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Hoewel ook de Nationale en Provinciale Omgevingsvisiezelfbindend zijn, en dus juridisch niet direct doorwerken in de gemeentelijke visies, is het uiteraard wel van belang om inhoudelijk goed op elkaar af te stemmen. Gemeenten moeten ook laten zien hoe ze dat gedaan hebben.

Regionale Energie Strategie van U10/U16 (RES)
Het Klimaatakkoord van 2019 wordt nader uitgewerkt in een aantal regionale energiestrategieën. De RES-regio's zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opwekken van 35 TWh aan duurzame energie per 2030. Noordoostpolder maakt deel uit van de RES-regio Flevoland, die samenvalt met de grenzen van de provincie en uitgevoerd wordt onder de vlag van de Flevolandse Energieagenda. In de concept-RES die deze zomer is vastgesteld wordt ingezet op de opwek van 4,76 TWh per 2030. De 'echte' RES 1.0 moet zomer 2021 gereed zijn.

<u>Lopende visietrajecten binnen de gemeente</u>

Woonvisie 2020 ev.
De nieuwe woonvisie 'Kansen grijpen' ligt op het moment van schrijven ter inzage. Hierin wordt met name ingezet op het vergroten van de doorstroming van senioren op de woningmarkt. Daarnaast heeft de gemeente haar hand opgestoken om een deel van de woonopgave voor de provincie Flevoland in de gemeente te laten landen. De Omgevingsvisie kent een langere termijn dan de woonvisie. In principe kan vaststelling van de Omgevingsvisie dan ook tot herijking van de woonvisie leiden.

Beleidskader sociaal domein
Met het vaststellen van de perspectiefnota 2021 e.v. heeft de raad gekozen voor 'scenario 2' voor het sociaal domein: het afremmen van de groei en het stabiliseren van de uitgaven. Dat betekent dat er structureel middelen toegevoegd worden, maar dat er tegelijkertijd bezuinigd moet worden om de verwachte groei op te vangen. Inhoudelijk heeft de raad aangegeven vast te willen houden aan de inhoudelijke lijn uit het coalitieakkoord 'voorkomen staat voorop', maar wel maatregelen te nemen om de groei in het sociaal domein af te remmen.

De uitgangspunten uit scenario 2 vragen om een inhoudelijke uitwerking in het beleidsplan sociaal domein. Besluitvorming in de raad vindt naar verwachting plaats in het 4e kwartaal 2020. Ook hier geldt dat de termijn van de Omgevingsvisie verder reikt en tot bijstelling kan leiden.

Visienota Noordoostpolder Energieneutraal
De gemeente Noordoostpolder wil in 2030 energieneutraal zijn. In deze visie staat welke koers de komende jaren (2017-2025) gevolgd wordt om een energieneutrale Noordoostpolder in 2030 te realiseren. De visie zal in 2021 worden herijkt om verschillende sporen (warmtetransitie, woningisolatie, duurzame mobiliteit en circulaire bedrijvigheid) te benoemen en te synchroniseren en de ambities aan te laten sluiten op het klimaatakkoord en

de Regionale Energiestrategie. De visie zal aansluiten bij de Omgevingswet en uiteindelijk geïntegreerd worden in de Omgevingsvisie.

Warmtetransitievisie
Het Rijk verwacht vóór 2022 van alle gemeenten een warmtetransitievisie, waarin ze aangeeft in welk tempo en op welke wijze ze haar wijken aardgasvrij wil maken. Deze visie, die samen met partners en inwoners wordt opgesteld, is voor Noordoostpolder in 2021 gereed. De Omgevingsvisie en warmtetransitievisie sporen lopen dus min of meer parallel, waarbij de laatste uiteindelijk in de eerste geïntegreerd zal worden. De Omgevingsvisie en warmtetransitievisie raken elkaar niet alleen op visieniveau, maar ook bij de operationalisering van beide. De warmtevisie biedt namelijk veel meekoppelkansen voor ingrepen in de openbare ruimte.

Ontwikkelperspectieven
Voor de dorpen zijn ontwikkelperspectieven 2015-2020 vastgesteld door de raad, op 16 april 2016. Deze onwikkelperspectieven zijn in samenwerking met de verschillende dorpsbelangen tot stand gekomen. Een update kan vanuit een aantal dorpen gewenst zijn. Voordat deze update plaatsvindt is het van belang dat de (nieuwe) kaders gereed zijn. Deze kaders komen uit de Woonvisie en de Omgevingsvisie. Voor de ontwikkeling van de Omgevingsvisie wordt ook input gevraagd vanuit inwoners. Deze input kan ook weer gebruikt worden voor de update van de ontwikkelperspectieven.

Visie participatie
De gemeente Noordoostpolder heeft de ambitie om een brede visie op (inwoners)participatie op te stellen. Doel is om vanuit heldere, vastgestelde kaders en afspraken inwoners te betrekken bij nieuwe ontwikkelingen vanuit de gemeente en/of andere initiatiefnemers. Deze visie zal verder worden uitgerold in de vorm van concrete handvatten en een verordening. De participatievisie zal participatief worden opgesteld.

<u>Het programma Implementatie Omgevingswet</u>

Het programma voor de implementatie van de Omgevingswet 'Noordoostpolder de ruimte' kent vier werkgroepen:

1. Werkgroep Anders werken
2. Werkgroep Gegevens, ICT en Financiën (GIF)
3. Werkgroep Communicatie en Participatie
4. Werkgroep RO, MO en VTH

De Omgevingsvisie valt binnen de werkgroep 'RO, MO en VTH'. Er is een directe relatie met het instrument Omgevingsplan en met de andere werkgroepen . De afstemming voor het Omgevingsplan vindt plaats binnen de werkgroep RO, MO en VTH. De afstemming met de overige werkgroepen vindt plaats binnen het programma.

Samenhang met werkgroep Anders werken:	De Omgevingsvisie vraagt om een integrale benadering van ambities en beleid, en om een 'ja, mits-houding' bij het wegen van initiatieven. Dat vraagt om een bijpassende werkwijze van beleidsmakers.
Samenhang met werkgroep Communicatie en Participatie	Participatie speelt een grote rol binnen zowel de Omgevingswet als de Omgevingsvisie. Het gaat dan grofweg om: • De participatie bij de totstandkoming van de instrumenten (m.n. Omgevingsvisie en Omgevingsplan) • De participatie van een initiatiefnemer rond zijn/haar initiatief (m.n. Omgevingsvergunning) Op beide onderdelen is een goede afstemming van belang.
Samenhang met instrument Omgevingsplan	De Omgevingsvisie werkt voor haar fysieke onderdelen direct en indirect door in het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan vormt straks de juridische weerslag van de doelen en ambities uit de Omgevingsvisie, als dan niet uitgewerkt in onderliggende programma's of beleid. Idealiter trekken de twee projecten dan ook min of meer samen op.
Samenhang met werkgroep GIF	De Omgevingsvisie kan 'op papier' ontsloten worden, maar in de praktijk zien we steeds vaker dat de visies (ook) digitaal ontsloten worden. Hiermee kan gemakkelijker ingespeeld worden op tussentijdse wijzigingen en komt de gelaagdheid van het kaartmateriaal vaak beter tot z'n recht. E.e.a. is afhankelijk van de in de organisatie gebruikte systemen.

KADERS EN DOORWERKING

De Omgevingsvisie krijgt geen vorm in een gesloten systeem. De gemeente heeft in de loop der jaren al veel beleidsambities vastgesteld en vormt in de tussentijd ook nog nieuwe beleidsambities. In de startnotitie Omgevingsvisie gaven we eerder aan het vastgestelde beleid niet als uitgangspunt te nemen voor de Omgevingsvisie. Dat betekent dat we in dit traject niet bij voorbaat gebonden zijn aan de bestaande lokale beleidsambities.

Doorwerking in beleid, projecten en programma's

De Omgevingsvisie heeft straks een bepalende rol in het omgevingsbeleid: de keuzes die in de visie gemaakt worden zullen veelal uitgewerkt moeten worden in nieuw beleid, nieuwe programma's en/of nieuwe projecten. De nieuwe ambities hoeven immers niet aan te sluiten op de ambities die eerder in bestaande beleidsdocumenten benoemd zijn. Nieuw beleid en nieuwe projecten zullen niet alleen inhoudelijk moeten aansluiten op de Omgevingsvisie, maar ook op elkaar en de sturingsfilosofie die de Omgevingswet voorschrijft. De gemeente Noordoostpolder heeft deze vertaald naar haar eigen leidende principes:

- Maatwerk: ieder initiatief wordt op z'n eigen meerwaarde beoordeeld en behandeld;
- Dynamisch: we sluiten aan op de opgaven die er spelen;
- Vertrouwen: onze basishouding gaat uit van wederzijds vertrouwen en transparantie;
- Belangenafweging: we hebben oog voor alle belangen en bevorderen de dialoog.

In de praktijk zal naar verwachting na vaststelling van de Omgevingsvisie een 'transitiefase' aanbreken waarin de vastgestelde beleidsvoorraad getoetst, herijkt of geïntegreerd dient te worden om een samenhangend pakket aan uitvoeringsmaatregelen te gaan vormen. Hier zal dus in (of liever voorafgaand aan) de implementatiefase een strategie op ontwikkeld moeten worden.

Voor het sociaal beleid geldt dat de Omgevingsvisie de plaats inneemt van de sociale structuurvisie. De uitgangspunten hierbij:

- Iedereen doet mee;
- Voorkomen staat voorop;
- Passende ondersteuning voor wie dat nodig heeft

blijven overeind. De Omgevingsvisie zal vervolgens ook hier doorwerken in beleid en projecten (beleidskader sociaal domein en deelplannen). De wettelijke basis is, zoals gezegd, wel een andere dan de Omgevingswet.

Programma's

De doorvertaling van de Omgevingsvisie naar concrete maatregelen kan daarmee een veranderopgave op zich vormen. De Omgevingswet heeft hiervoor een nieuw instrument aangewezen: programma's. Net als binnen 'reguliere' programma's wordt hierin met een (tijdelijk) integraal en sectoroverstijgend maatregelenpakket naar een doel of effect gestreefd.

In tegenstelling tot de Omgevingsvisie zijn programma's wendbaar, en kunnen ze makkelijker worden bijgesteld als de situatie daar om vraagt. Programma's worden dan ook vastgesteld door het college.
De Omgevingswet kent vier soorten programma's:

- Verplichte programma's vanwege Europese richtlijnen. Deze programma’s komen voort uit Europese regelgeving. Voor de gemeente Noordoostpolder is dit niet van toepassing

- Verplicht programma bij het overschrijden van een omgevingswaarde. Omgevingswaarden zijn kwaliteitswaarden (eigenlijk: normen) voor de leefomgeving. Ze worden vastgesteld door het Rijk, maar kunnen ook worden vastgesteld door gemeenten zelf. Bij dreigende overschrijding van zo’n waarde moet een programma worden opgesteld.

- Programmatische aanpak. Met een programmatische aanpak kan in ‘lastige ontwikkelgebieden’ beter gestuurd worden op de balans tussen nieuwe ontwikkelingen en beheer en bescherming.

- Vrijwillig programma. Dit is het programma zoals het bij de meeste overheden al wel bekend is, en in de praktijk waarschijnlijk de meestvoorkomende. Het vrijwillig programma mag naar eigen inzicht ingezet worden, maar moet wel aan de voorwaarden van de Omgevingswet voldoen. Ook gebiedsprogramma’s zijn een optie.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om (ook) met sectoraal beleid en beleidsregels te blijven werken, mits voldaan wordt aan de hierboven genoemde uitgangspunten.

PLANNING EN RESULTATEN

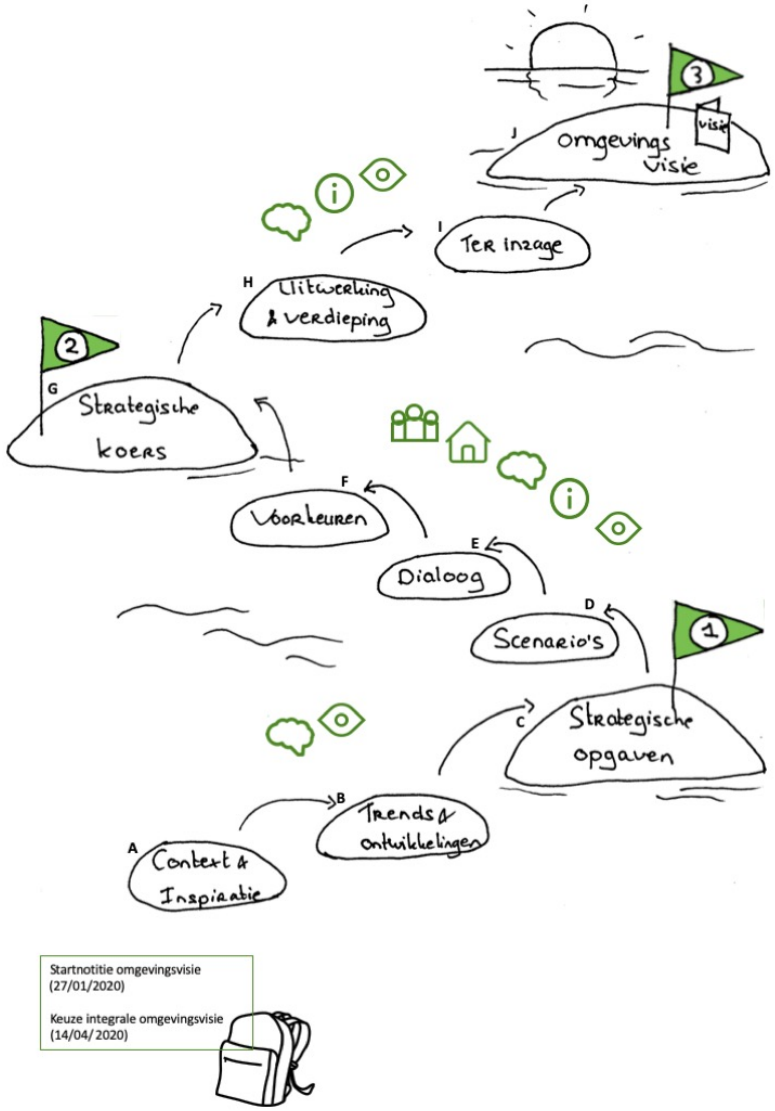
Voor een globaal overzicht van stappen en mijlpalen verwijzen we u naar het procesvoorstel.

De daarin voorgestelde route bestaat uit drie fasen, die aansluiten bij fase 1 t/m 3 uit de startnotitie. Fase 4, de implementatie, valt buiten de scope van het procesvoorstel.

De drie fasen zijn:
1. Van context naar strategische opgaven
2. Van opgaven naar een strategische koers
3. Van strategische koers naar een Omgevingsvisie

Ieder onderdeel levert een 'mijlpaal' als resultaat op. Deze mijlpalen zijn de momenten waarop de raad geïnformeerd wordt of om een beslissing gevraagd wordt. Grofweg werken we dus van een brede context en globaal toekomstbeeld (1) naar een concrete focus en richtinggevende uitspraken (2), om vervolgens bij de uitwerking daarvan (3) weer te verbreden naar alle onderwerpen die op visieniveau deel uitmaken van de fysieke en sociale leefomgeving. Ieder onderdeel gaat gepaard met een plan van aanpak.

Dit Plan van aanpak vormt de uitwerking op het procesvoorstel voor de eerste twee onderdelen.



Fase 1: Van ontwikkeling naar strategische opgaven

	Stap	Onderdeel	Wanneer?	Met wie?	Resultaat
	Voorbereiding	Denktankleden werven en selecteren	September 2020	• Ambtelijk • Inwoners	Denktank opgericht
		Opdracht uitzetten participatie	Augustus 2020	Ambtelijk	
A	**Context en inspiratie**	Stakeholdersanalyse	September 2020	Ambtelijk	
		Inspiratiesessie raad	Oktober 2020	• Denktank • Raad	
		Werksessie(s) verdere uitwerking inspiratie en eerste toekomstverkenningen	Oktober 2020	• Ambtelijk • Denktank	
B	**Trends en ontwikkelingen**	Werksessie(s) relevante trends en ontwikkelingen voor NOP	Oktober 2020	• Ambtelijk • Denktank	
C	**Mijlpaal 1: strategische opgaven**	Werksessie bepalen strategische opgaven voor Noordoostpolder	November 2020	• Ambtelijk • Denktank	Concept-opgaven
		Vertalen naar raadsvoorstel	November 2020		
		Gesprek met Werkgroep raad	December 2020	• Ambtelijk • Werkgroep van de raad	
		In routing brengen	December 2020	Ambtelijk	
		Vaststelling raad	Januari/februari 2021	Raad	Vastgestelde strategische opgaven

Fase 2: Van opgaven naar een strategische koers

	Stap	Onderdeel	Wanneer?	Met wie?	
D	**Mogelijke scenario's**	3 of 4 werksessie(s): toekomstgerichte scenario's voor omgaan met strategische opgaven	Januari/februari 2021	• Ambtelijk • Denktank	
		Expertsessies: toetsing en verrijking van scenario's (evt. combineren met werksessies)	Februari/Maart 2021	• Ambtelijk • Experts	
		Scenario's vertalen naar tijdelijk tussenproduct	Maart 2021	• Ambtelijk	
		Tijdelijk tussenproduct bespreken met werkgroep raad	Maart 2021	• Ambtelijk • Denktank • Werkgroep raad	Werkscenario's tbv dialoog
E	**Dialoog**	Communicatiecampagne deel I	April 2021	Ambtelijk	
		Uitnodigingen voor dialoog in de kernen	April 2021	Ambtelijk	
		In gesprek in (clusters van) kernen	Mei/Juni 2021	• Ambtelijk • Denktank • Werkgroep raad • Inwoners kernen • Evt. experts	Uitkomsten dorpsgesprekken: • Verrijkte scenario's • Eerste voorkeuren samenleving • Demografische gegevens deelnemers
F	**Voorkeuren ophalen**	Online enquête voorbereiden o.b.v. scenario's	Juni/juli 2021	• Ambtelijk • Denktank • Werkgroep raad • College	

		Communicatiecampagne deel II	Juli/augustus 2021	Ambtelijk	
		Online enquête (oid) uitzetten	September 2021	• Ambtelijk • Samenleving breed	Uitkomsten enquête, met daarin: • Voorkeuren samenleving • Demografische gegevens
G	**Strategische koers**	Werksessie(s) bespreken & verwerken uitkomsten. Welke richtinggevende uitspraken kunnen we doen?	September 2021	• Ambtelijk • Denktank • Experts	
		Globale bestuurlijke koers opstellen	Oktober 2021		Concept-koers
		Bespreken uitkomsten en globale koers met college en werkgroep raad	Oktober 2021	• Ambtelijk • College • Werkgroep raad • Denktank	
		RVS, met daarin: • De voorgestelde strategische koers op hoofdlijnen • Bijlage: uitkomsten dorpsgesprekken • Bijlage: scenario's • Bijlage: uitkomsten enquête • Evt: doorkijkje fase 3 (uitwerking) en 4 (implementatie)	Oktober/november 2021	• Ambtelijk	
		In routing	November 2021	• Ambtelijk	
		Vaststelling strategische koers	December 2021/januari 2022	• Raad	Vastgestelde strategische koers

PARTICIPATIE, ORGANISATIE EN FINANCIËN

Participatie en samenwerking

De Omgevingsvisie komt tot stand met behulp van een aantal interne en externe betrokkenen. De samenleving speelt hierin een grote rol, maar niet de enige: ook partnerorganisaties en ambtelijk specialisten leveren hun bijdrage om zo bij elke mijlpaal tot een gewogen voorstel te komen. Uiteindelijk is het aan de gemeenteraad om een besluit te nemen. Die kan enigszins afwijken van hetgeen uit de participatie naar voren is gekomen. Het is daarom van belang in gedurende het participatietraject, maar ook op de verschillende besluitvormingsmomenten steeds aandacht te hebben voor de (transparante en herleidbare) resultaten van de verschillende participatie-onderdelen en de wijze waarop daar in het voorstel mee om is gegaan. De participatie zal begeleid worden door een (nader te bepalen) extern bureau.

In dit traject onderscheiden we de volgende externe partners:

De denktank

De denktank is een relatief kleine groep uit de samenleving die in alle fasen van de totstandkoming betrokken wordt en naast de ambtelijke projectgroep staat. Ze vormen de continue connectie tussen de buitenwereld en de gemeente. In de denktank vragen we mensen 'belangenvrij' mee te denken over de vraagstukken voor deze gemeente en het proces van totstandkoming. Zij kunnen desgewenst ook op onderdelen in gesprek gaan met de werkgroep van de raad en/of de inwoners van de kernen tijdens de bredere participatie (zie hieronder).

We streven naar een zo divers en onafhankelijk mogelijk gezelschap. Bij de samenstelling van de denktank (max. 15 personen) wordt daarom rekening gehouden met zaken als motivatie, interessegebied, werk en nevenactiviteiten.

Experts

Voor de totstandkoming van een Omgevingsvisie is soms bredere of juist specialistische kennis nodig. Enerzijds is het, juist vanwege het gemeentegrensoverschrijdend karakter van een aantal grote opgaven, van belang dat de Omgevingsvisie een duidelijk beeld geeft van de wijze waarop de gemeente zich (regionaal) wil positioneren en toekomstbestendig wil opereren. Denk aan de wijze waarop ze wil omgaan met wonen, mobiliteit of recreatie. Het kan waardevol zijn hier op gerichte momenten een aantal regionale partners of buurgemeenten in mee te laten denken.

Anderzijds bevat een Omgevingsvisie een aantal verplichte, soms specialistische, uitspraken over bijvoorbeeld water- en bodemkwaliteit, milieunormen en externe veiligheid. Hiervoor is specialistische kennis nodig. Ook voor het sociaal domein zal de kennis over transformatie, samenwerking en preventie voor een deel bij externe partnerorganisaties vandaan komen.

De experts vormen geen 'vaste' groep, maar worden naar gelang het onderwerp gericht in de verschillende fasen (met name 2 en 3) betrokken.

Inwoners kernen

Vóór de lokale samenleving in de tweede fase als geheel wordt betrokken, worden de opgaven en scenario's voor de toekomst van de Noordoostpolder in een dialoog besproken per (cluster van) kernen. Op die manier kunnen de scenario's genuanceerd verrijkt worden en desgewenst op maat worden vertaald naar de uiteindelijke koers (mijlpaal 2).

Samenleving breed

Hiermee doelen we op zowel inwoners, ondernemers als het maatschappelijk middenveld. Zij kunnen in de tweede fase, na de dialoog per kern, hun voorkeuren meegeven aan de hand van een aantal concrete scenario's voor de Noordoostpolder. Doel is om hier een zo groot en divers mogelijk bereik te genereren. De invulling van dit onderdeel zal binnen de dan geldende coronamaatregelen moeten gebeuren, dus zal in ieder geval voor een groot deel digitaal plaatsvinden. Deze groep kan en zal overlappen met de groep 'Inwoners kernen'.

Waar mogelijk zoeken we de samenwerking met andere lopende gemeentelijke trajecten om 'overvragen' en/of kans op geen inbreng vanuit inwoners en samenleving te voorkomen.

Organisatie intern

Werkgroep raad Omgevingswet

De werkgroep van de raad is een afvaardiging uit de raad die gedurende het hele traject meedenkt over proces, vorm, participatie en bestuurlijke betrokkenheid. In de werkgroep worden geen besluiten genomen.

Stuurgroep Omgevingswet

De stuurgroep Omgevingswet stuurt o.a. op kwaliteit, resultaten, voldoende inzet van middelen en op de samenhang met andere trajecten. De stuurgroep vormt ook een voorportaal voor de besluitvorming in het college.

College van B&W

Het college stelt tenminste het Plan van Aanpak vast, en biedt de twee mijlpalen die daaruit voortkomen voor vaststelling aan aan de raad. Daarnaast kan de stuurgroep besluiten meer zaken tussentijds aan het college voor te leggen.

Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft gedurende het hele traject een kaderstellende en procesbewakende rol. De mijlpalen uit het procesvoorstel worden ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Projectgroep Omgevingsvisie

De projectgroep Omgevingsvisie (PG in figuur 2) is een kleine, wendbare groep onder leiding van een projectleider. De leden zijn eindverantwoordelijk voor zowel proces als inhoud. Zij zijn opdrachtgever voor het bureau dat de participatie voor z'n rekening zal nemen, maar hebben zelf de (eind) regie over het externe en interne proces. Zij dragen dus ook zorg voor de bestuurlijke (tussen)producten.

De projectgroep kan afhankelijk van de fase in samenstelling veranderen, maar bestaat in de basis uit een projectleider, een junior

projectleider/projectondersteuner, een communicatieadviseur en één adviseur. Hun inzet ramen we als volgt*:

	Uren fase 1 (gem. per week)	Uren fase 2 (gem. per week)
projectleider/opdrachtgever	16	16
junior/ondersteuner	16	16
communicatie	2	8
Evt. adviseur	4	4
TOTAAL	38	44

* Deze raming is onder voorbehoud van de nog uit te zetten opdracht voor de uitvoering van de participatie aan een nader te bepalen bureau. De exacte taakverdeling is afhankelijk van de ontvangen offertes en de mogelijkheden van het bureau.

Projectgroep Plus

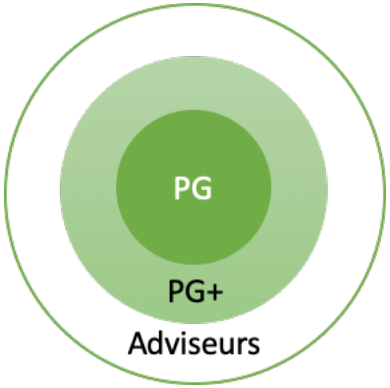
De Projectgroep Plus (PG+ in de afbeelding hiernaast) bestaat uit een bredere cirkel van betrokken bij de Omgevingsvisie. Deze groep is, samen met de projectgroep, gezamenlijk verantwoordelijk voor de resultaten van de Omgevingsvisie. De leden nemen dan ook niet alleen deel vanuit hun eigen vakgebied of specialisme, maar denken breed mee over de inhoud en totstandkoming van iedere mijlpaal. Ook fungeren zij als bruggenbouwer naar de vakafdelingen en kunnen zij ingezet worden voor het (mede)begeleiden van onderdelen van de participatie. Door de inzet van deze Projectgroep Plus zorgen we voor intern eigenaarschap van zowel traject als eindproduct en benutten we de interne expertise optimaal.

De inzet van de Projectgroep Plus ramen we als volgt:

	Uren fase 1 (gem. per week)	Uren fase 2 (gem. per week)
stedenbouwer	16	4
senior adviseur fysiek	2	4
senior adviseur sociaal	2	4
algemeen adviseur (accent duurzaamheid)	2	4
algemeen adviseur (accent economie)	2	4
algemeen adviseur (accent gezondheid)	2	4
Programmaondersteuner	2	4

Overige adviseurs

Adviseurs zullen incidenteel ingevlogen worden voor deelname aan werk- en brainstormsessies. Dit valt binnen de reguliere werkzaamheden ter voorbereiding op de Omgevingswet. Andere afdelingen worden betrokken via de reguliere communicatiekanalen.



Figuur 2: organisatie intern

Begroting

De begroting op de volgende pagina omvat de uitvoeringskosten van het traject. De besteding hiervan wordt op project- en programmaniveau gemonitord. De verantwoording zal plaatsvinden op programmaniveau.

Het eventueel vrijspelen van de projectgroepleden wordt binnen de reguliere personeelsbegroting of programmabegroting opgevangen.

De kosten voor fase 3 (schuingedrukt) zijn hier voor het totaaloverzicht meegeraamd, maar worden nader gespecificeerd en indien nodig herijkt in het Plan van aanpak voor fase drie.

	Fase 1 (17 weken)	Fase 2 (17 weken)	Fase 3 (30 weken)	
Aanloopkosten PvA	€ 15.000,00			
Begeleiding participatie en werksessies	€ 15.000,00	€ 35.000,00		
Adviseur	€ 7.000,00			
Zaalhuur en catering		€ 12.500,00		
Communicatiemiddelen		€ 8.000,00		
PlanMER			€ 40.000,00	
Commissie MER			ntb	
Opmaak en ontsluiting			€ 10.000,00	
Redactie			€ 5.000,00	
Onvoorzien			€ 5.000,00	
SUBTOTAAL	€ 37.000,00	€ 55.500,00	€ 60.000,00	
				€ 152.500,00

RISICO'S

- Te weinig ambtelijke capaciteit. De keuze om het traject niet volledig door een extern bureau uit te laten voeren is gemaakt om de interne expertise optimaal te benutten en het interne draagvlak voor het eindproduct te vergroten. Op die manier streven we naar een Omgevingsvisie die optimaal aansluit bij Noordoostpolder. Dit vraagt echter wel om voldoende ambtelijke capaciteit. Onvoldoende capaciteit zal consequenties hebben voor planning, kwaliteit en (indien extra capaciteit ingehuurd moet worden) financiële middelen. Hier dient tijdig aandacht voor te zijn in stuurgroep, MT en college.

- Te weinig (sturing op) beleidsprioritering. Een gebrek aan interne prioritering kan leiden tot het hierboven benoemde risico, maar ook tot de situatie dat nog volop sectoraal beleid of aanpalende visies worden vastgesteld die mogelijk strijdig zijn met de Omgevingsvisie. Hoewel beleid normaliter 'slechts' een periode van vier jaar omvat, bestaat er een kans dat het na vaststelling van de strategische koers (2021) al achterhaald blijkt te zijn. Geadviseerd wordt de komende periode terughoudend om te gaan met het opstellen of herijken van beleid en visies.

- Gebrek aan continuïteit na de verkiezingen. Fase 3 van het traject zal plaatsvinden na de gemeenteraadsverkiezingen (maart 2022). De strategische koers op hoofdlijnen is op dat moment al vastgesteld. De uitwerking tot een Omgevingsvisie in 2022 zal hier inhoudelijk op aan moeten sluiten. De nieuwe gemeenteraad heeft uiteraard de mogelijkheid om bij te sturen en af te wijken van hetgeen de huidige raad heeft besloten. Daarmee ontstaat echter wel een inhoudelijke 'breuk' die tot verdere vertraging zal leiden. Dit risico is niet helemaal af te vangen.

- Vaststelling strategische koers eind 2021. In de planning is de vaststelling van de strategische koers voorzien in december 2021. De verkiezingsprogramma's zijn dan al gereed en de campagnes staan voor de deur. Die twee kunnen elkaar gaan beïnvloeden. Ook dit risico is niet helemaal af te vangen.

- Verwachtingen in de samenleving. De samenleving wordt breed betrokken in fase twee van het traject. Belangrijk is dat de raad nog wel de ruimte houdt om vanuit algemeen belang op punten af te wijken van hetgeen uit de participatie naar voren is gekomen. De participatie in dit traject is beeldvormend en raadplegend van aard. Inwoners staan in dit traject niet aan de lat om beslissingen te nemen. Van belang is dat we hier vanaf het begin open en transparant over communiceren.

- Covid 19. De Corona-uitbraak zal naar verwachting zeker nog tot de zomer van 2021 gevolgen hebben voor de wijze van participatie. We zullen hierin flexibel moeten blijven en op zoek gaan naar een passende combinatie van online en offline mogelijkheden. Indien er acute maatregelen worden doorgevoerd kan omschakelen soms enige tijd kosten en leiden tot vertraging. Zowel de gemeente als de meeste externe bureaus hebben hier inmiddels ervaring mee opgedaan, waardoor de vertraging naar verwachting beperkt kan blijven.

- Financiële overschrijdingen. Het traject Omgevingsvisie zoals geschetst in het procesvoorstel is geen blauwdruk. Zeker gezien bovengenoemde risico's is het van belang wendbaar te blijven zodat het traject aan blijft sluiten op behoeften en context. Dat kan, met name wanneer we verder komen in de tijd, leiden tot extra werkzaamheden, inhuur of andere (nu nog onvoorziene) kosten. Dit zal tijdig besproken moeten worden in stuurgroep en college.