

# Startnotitie

Omgevingsvisie Noordoostpolder

*Opdrachtgever: Roelof Burghoorn*

*Uitgevoerd door: Marianne Wierstra*

## 1. INLEIDING

Voor u ligt de startnotitie voor het opstellen van een gemeentelijke Omgevingsvisie.

Op 1 januari 2021 treedt, naar verwachting, de Omgevingswet in werking. Op basis van deze wet moet de gemeente een Omgevingsvisie maken. De Omgevingsvisie is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn, circa 10 jaar. In die keuzes mogen ook de sociale aspecten zoals Wmo, jeugd en participatie betrokken worden.

De cyclus, zoals deze straks onder de Omgevingswet gaat verlopen, staat in figuur 1. Die cyclus start met beleidsontwikkeling. Het ontwikkelen van beleid gebeurt op basis van de strategische hoofdkeuzes die in de Omgevingsvisie gemaakt worden. Het verschil met de huidige structuurvisie Noordoostpolder 2025 is dat de Omgevingsvisie verder gaat dan alleen de ruimtelijke ordening en integraler is.

*Waarom nu?*

De Omgevingsvisie moet volgens de wet voor 1 januari 2024 klaar zijn. Dan moet er één Omgevingsvisie liggen voor het gehele grondgebied van de Noordoostpolder. Het opstellen hiervan neemt al snel 2 jaar in beslag. Starten in 2022 zou op tijd kunnen zijn.

*Vroeg starten is wenselijk*

De Omgevingsvisie vormt de kapstok voor het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan). En ook voor de daaronder liggende omgevingswaarden, programma's en omgevingsvergunningen (zie figuur 1). Het omgevingsplan wordt het toetsingskader voor inwoners en bedrijven. Hoe eerder we starten met de Omgevingsvisie, hoe eerder we aan de slag kunnen met het omgevingsplan.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de doelstelling en het resultaat. Daarna leest u in hoofdstuk 3 de kaders voor de Omgevingsvisie. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de aanpak en planning. Tot slot staan in hoofdstuk 5 en 6 de verwachte kosten en risico's.



**Figuur 1 Beleidscyclus**

## 2. DOELSTELLING EN RESULTAAT

### 2.1 Doel

*Het hebben van één Omgevingsvisie om onze strategische hoofdkeuzes vast te leggen.*

### 2.2 Kwaliteitscriteria

Bij het maken (en uitvoeren) van de Omgevingsvisie werken wij met deze kwaliteitscriteria:

- Een integrale benadering van de (fysieke) leefomgeving
  - Het vervlechten en opnieuw afwegen van het nu nog vaak sectoraal tot stand gekomen beleid tot één samenhangende visie. Rekening houdend met en ruimte latend voor- nieuwe ontwikkelingen. We leven in een dynamische samenleving. Dat vraagt om een Omgevingsvisie op hoofdlijnen die ruimte laat voor verdere invulling. Ook ontwikkelingen die wij nu nog niet kennen of waarvan de vorm nog niet precies duidelijk is;
  - Opnieuw beoordelen welke standpunten en regels (nog) gewenst zijn en welke doelen wij (nog) onderschrijven;
  - Opnieuw beoordelen welke middelen wij inzetten om onze doelen te bereiken (regulering, investeringen, communicatie en lobby etc.).
- De samenleving betrekken bij het opstellen en uitvoeren
  - Ophalen en luisteren naar wat de inwoners, belangenorganisaties en ondernemers belangrijk vinden. Waardevolle bijdragen krijgen een plek in de visie;
  - Opnieuw beoordelen welke rol wij als gemeente willen innemen in de samenleving (de mate van verantwoordelijkheid en vrijheid die wij vragen en nemen);
  - Een begrijpelijke en bruikbare visie maken. Goed raadpleegbaar zowel voor mensen binnen het gemeentehuis als daarbuiten (digitaal) en leesbaar (eenvoudig Nederlands, heldere indeling etc.). De gedachte is dat de Omgevingsvisie een digitaal bestand wordt of in de vorm van een site gelanceerd wordt.
- De organisatie betrekken bij het opstellen en uitvoeren
  - Ophalen en luisteren naar wat medewerkers belangrijk vinden en waardevolle bijdragen een plek geven in de visie;
  - Medewerkers mee laten schrijven aan de visie zodat het een 'eigen' herkenbare visie wordt;
  - Opnieuw beoordelen welke rol wij als gemeente willen innemen in de samenleving (de mate van verantwoordelijkheid en vrijheid die wij vragen en nemen);
  - De werkgroep van de raad betrekken bij het proces en de raad de resultaten laten vast leggen;
  - Een begrijpelijke en bruikbare visie maken. Goed raadpleegbaar zowel voor mensen binnen het gemeentehuis als daarbuiten (digitaal) en leesbaar (eenvoudig Nederlands, een heldere indeling etc.).

Er zijn ook een aantal kaders waar we rekening mee moet houden. Deze staan in hoofdstuk 3.

### **2.3 Resultaten**

Het beoogde resultaat omvat één Omgevingsvisie, breed gedragen en eenvoudig raadpleegbaar. De gedachte is dat de Omgevingsvisie een digitaal bestand wordt of in de vorm van een site gelanceerd wordt.

### **2.4 Reikwijdte van het project**

*Wat valt binnen dit project?*

- Het herijken van onze toekomstvisie voor de gemeente Noordoostpolder. We kijken met een frisse blik en gaan niet uit van bestaand beleid;
- Participatie en communicatie wat betreft de Omgevingsvisie;
- Een proeftuin voor de verandering naar een nieuwe manier van werken binnen onze organisatie, zodanig dat beleid ontwikkeld wordt vanuit een blik die breder is dan de eigen sectorale belangen;
- Overdracht naar de organisatie;
- Evaluatie van het proces.

*Wat valt buiten dit project?*

De implementatie van de omgevingswet is meer dan het maken van deze visie. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen van het omgevingsplan of het inrichten van een digitale stelsel. Die zaken vallen buiten dit project. Hoe zij wel worden opgepakt, staat in het *Programmaplan Noordoostpolder de Ruimte*. Die zaken kunnen natuurlijk wel een relatie hebben met de Omgevingsvisie.

### 3. KADER

Voor het opstellen van de Omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met een aantal kaders. Bijvoorbeeld wettelijke kaders en ook beleid van andere overheden. Maar ook 'eigen' eerder vastgestelde uitgangspunten.

#### 3.1 Wettelijk kader

Hieronder staan een paar citaten uit de omgevingswet. Het levert soms randvoorwaarden op voor de inhoud van de Omgevingsvisie of voor het opstellen ervan,

##### *Vaststelling*

De gemeenteraad stelt een gemeentelijke Omgevingsvisie vast.<sup>1</sup>

##### *Inhoud*

Over de inhoud van de Omgevingsvisie zegt de wet het volgende:

"Een Omgevingsvisie bevat, (...):

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid."<sup>2</sup>

Uit de toelichting op de wet blijkt dat een Omgevingsvisie een strategische, integrale, lange termijn visie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkeling van de gehele fysieke leefomgeving betreft. Het begrip 'fysieke leefomgeving' geeft aan dat het om meer gaat dan alleen de ruimtelijke aspecten. Onder de fysieke leefomgeving wordt in ieder geval verstaan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultuur erfgoed en werelderfgoed.<sup>3</sup>

##### *Participatie*

In het Omgevingsbesluit staat dat duidelijk moet zijn hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. En ook wat de resultaten daarvan zijn (participatie).<sup>4</sup> De wijze waarop deze groepen worden betrokken staat niet in de wet. En ook niet wat de invloed van de resultaten moet zijn. Het gemeentebestuur mag dit zelf kiezen, er geldt geen juridische procedure. Wij hebben daarin dus de vrijheid om zelf te kiezen. En het kan per gemeente verschillen.

##### *Milieubeginselen*

In de Omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met de milieubeginselen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)<sup>5</sup>.

Dit zijn:

- het voorzorgsbeginsel en hoe dat vormgegeven wordt;
- het beginsel van preventief handelen en hoe dat vormgegeven wordt;
- het beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden en
- het beginsel dat de vervuiler betaalt.

---

<sup>1</sup> Artikel 3.1 lid 1 Omgevingswet

<sup>2</sup> Artikel 3.2 Omgevingswet

<sup>3</sup> Artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet

<sup>4</sup> Artikel 10.7 Omgevingsbesluit

<sup>5</sup> Artikel 3.3 Omgevingswet

### *Digitalisering*

De invoeringswet bevat de grondslagen voor het digitale stelsel voor de informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. Digitale besluiten waaronder de Omgevingsvisie, moeten in het digitaal stelsel worden opgenomen. Daarbij zal de Omgevingsvisie aan bepaalde eisen moeten voldoen. Het gaat hierbij om eisen op het gebied van vormgeving, structuur en doorzoekbaarheid. Wij moeten daar rekening mee houden bij het maken van de visie.

### **3.2 Gemeente Noordoostpolder**

Onze koers vertrekt niet vanuit het "niets". De gemeenteraad heeft op 1 oktober 2018 vier leidende principes<sup>6</sup> vastgesteld:

1. Maatwerk
2. Dynamisch
3. Vertrouwen
4. Belangenafweging

Deze principes vormen de leidraad voor besluiten die genomen worden op basis van de Omgevingswet. En daarom ook voor de Omgevingsvisie.

### **3.3 Rijk**

Het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)<sup>7</sup> heeft ter inzage gelegen. De NOVI biedt een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Hiermee kan ingespeeld worden op de grote uitdagingen die voor ons liggen zoals klimaatverandering. NOVI biedt een kader, geeft richting en maakt keuzes waar dat kan. Tegelijkertijd is er ruimte voor regionaal maatwerk en gebiedsgerichte uitwerking. Omdat de verantwoordelijkheid voor het omgevingsbeleid voor een groot deel bij provincies, gemeenten en waterschappen ligt, kunnen inhoudelijke keuzes in veel gevallen het beste regionaal worden gemaakt.

Aan de hand van een toekomstperspectief op 2050 brengt de NOVI de langetermijnvisie in beeld. Op nationale belangen wil het Rijk sturen en richting geven. Die komen samen in vier prioriteiten:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
2. Duurzaam economische groeipotentieel
3. Sterke gezonde steden en regio's
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

De NOVI heeft geen directe juridische werking voor Noordoostpolder. Maar het is wel richtinggevend.

---

<sup>6</sup> Zie bijlage I Leidende principes

<sup>7</sup> <https://denationaleOmgevingsvisie.nl/default.aspx>

### 3.4 Provincie

De provincie Flevoland heeft 8 november 2017 de Omgevingsvisie FlevolandStraks<sup>8</sup> vastgesteld. In deze Omgevingsvisie staan zeven thema's centraal:

1. Landbouw: meerdere smaken
2. Regionale kracht
3. Ruimte voor initiatief
4. Het verhaal van Flevoland
5. Duurzame energie
6. Circulaire economie
7. Krachtige samenleving

In de Omgevingsvisie FlevolandStraks staat de langetermijnvisie van de provincie Flevoland. Het gaat over de periode tot 2030 en verder. Het geeft aan welke kansen, opgaven en uitdagingen er voor Flevoland liggen. In de visie staat niet precies beschreven wat, waar en wanneer moet komen.

Ook deze visie heeft geen directe juridische werking voor Noordoostpolder. Maar hij is wel richtinggevend.

---

<sup>8</sup> <https://www.Omgevingsvisieflevoland.nl/>

## **4. AANPAK EN PLANNING**

### **4.1 Fasering**

Het opstellen van de Omgevingsvisie wordt opgedeeld in 5 fasen:

- Fase 1: Afstemmen keuze vorm Omgevingsvisie
- Fase 2: Voorbereiding
- Fase 3: Strategie
- Fase 4: Uitwerking
- Fase 5: Afronding

#### **Per fase wordt het plan van aanpak afgestemd met de werkgroep van de raad**

Voor de eerste drie fasen, wordt per fase een plan van aanpak opgesteld (zie figuur 2 op de volgende pagina). Deze uitwerkingen worden afgestemd met de werkgroep van de raad. Leden van de werkgroep kunnen op dat moment aangeven of ze het wenselijk vinden dat de raad instemt met het plan van aanpak.

#### **De resultaten gaan altijd voor besluitvorming naar de raad**

De raad besluit in ieder geval over de resultaten van de fasen. Bijvoorbeeld over de thema's en strategische hoofdkeuzes. Het vaststellen van de Omgevingsvisie is een bevoegdheid van de raad. Het is daarom handig dat de raad ook echt besluiten neemt over de (deel)resultaten. Hiermee bepaalt de raad op tijd de inhoud van de visie en de overwegingen daarbij. Het is geen verplichting om vooraf thema's en strategische hoofdkeuzes vast te stellen, maar wel goed voor een effectief proces.

#### **Het proces is niet precies te voorspellen**

Op dit moment kan nog niet worden aangegeven hoe het proces van de verschillende fasen er uit ziet. Dit komt omdat het proces mede wordt bepaald door de besluitvorming van de raad over de uitkomsten per fase. Wat betreft de tijdsplanning is het streven dat eind 2021 de Omgevingsvisie gereed is.

Hieronder volgt een globale omschrijving van de fasen.

#### **Fase 1: Afstemmen keuze vorm Omgevingsvisie**

Voordat gestart wordt aan de Omgevingsvisie wordt de vraag gesteld of we naast het fysieke domein ook het gehele sociale domein mee willen nemen.

#### **Fase 2: Voorbereiding**

Dit is de voorbereiding op de gedachtevorming over de Omgevingsvisie. In deze fase bepalen we de thema's van de Omgevingsvisie. Dat doen de organisatie, werkgroep raad en stakeholders samen. De thema's worden daarna vastgesteld door de raad.

#### **Fase 3: Strategie**

In deze fase vullen we de thema's in door de strategische hoofdkeuzes te maken. Deze hoofdkeuzes vormen we samen met de samenleving, organisatie en werkgroep van de raad. De raad stelt vervolgens de strategische hoofdkeuzes vast.

#### **Fase 4: Uitwerking**

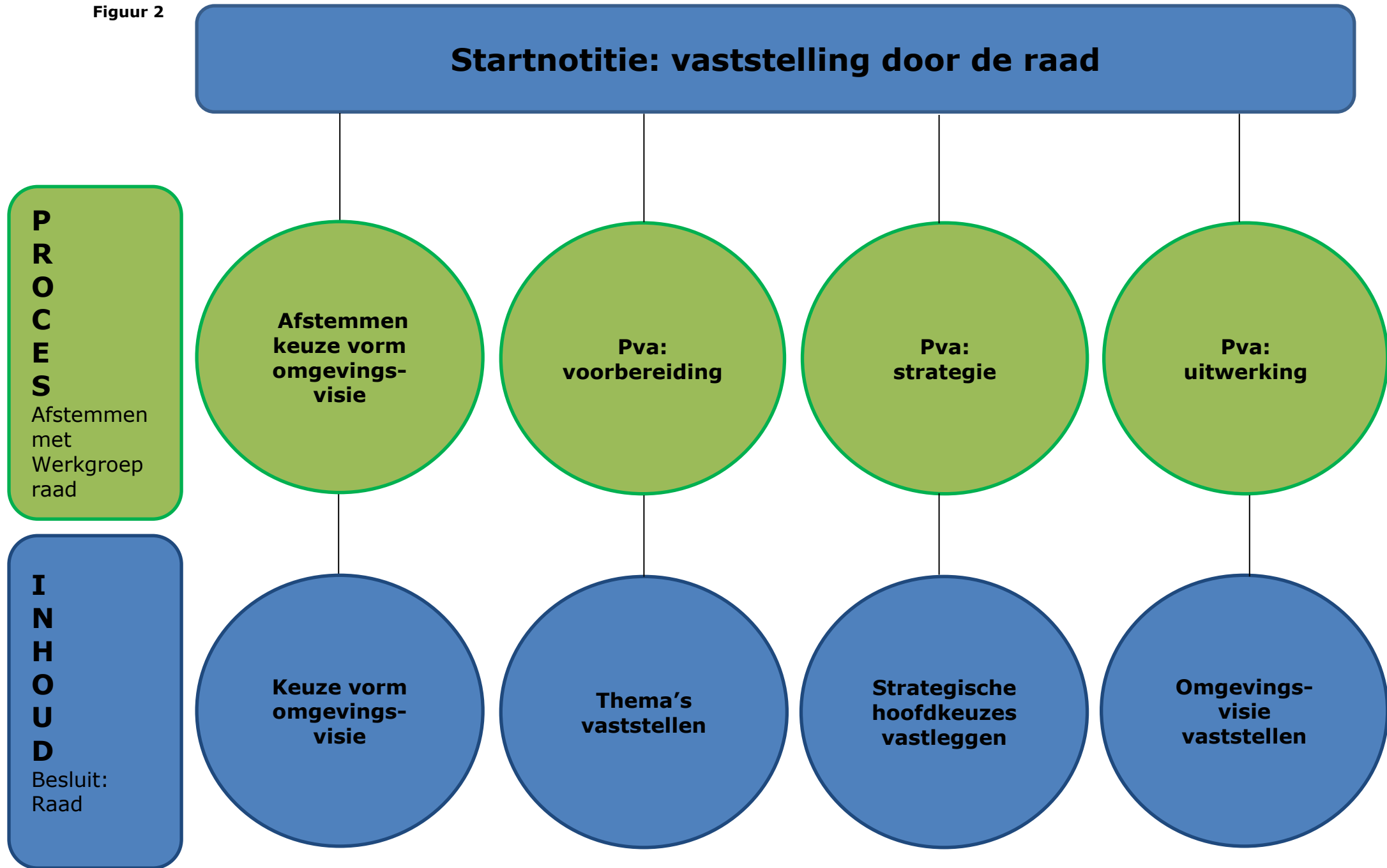
Tijdens deze fase geven we de Omgevingsvisie verder vorm. Wederom samen met de samenleving, organisatie en werkgroep van de raad. De raad stelt de Omgevingsvisie vast.

#### **Fase 5: Afronding**

In deze laatste fase zorgen we dat er gewerkt wordt met de Omgevingsvisie. Het proces wordt ook geëvalueerd.



Figuur 2



## **4.2 Organisatie**

### **4.2.1 Vorm organisatie**

#### **Dit project valt onder het programma Noordoostpolder de Ruimte**

Het opstellen van de Omgevingsvisie valt onder het programma *Noordoostpolder de Ruimte*. Dit programma richt zich in hoofdzaak op de invoering van de Omgevingswet en de verandering in werkwijze, houding en gedrag die daarbij hoort. Het programma kent zeven aandachtsgebieden, waarvan instrumenten en regels er één is. Het maken van de Omgevingsvisie valt daaronder. Elk aandachtsgebied heeft een trekker. Er is een groot onderling verband tussen de aandachtsgebieden. De projectleider heeft daarom nauw contact met (de trekkers van) het programma

Meer informatie over het programma is te vinden in het *programmaplan Noordoostpolder de Ruimte*.

#### **Organisatiestructuur project Omgevingsvisie**

Naast de al bestaande organisatiestructuur vanuit het programma Noordoostpolder de Ruimte heeft de Omgevingsvisie een aparte organisatiestructuur. Per fase wordt gekeken wat voor organisatiestructuur nodig is.

### **4.2.2 Archiveren**

#### **Archivering in Key2Zaken**

Key2Zaken is een digitaal systeem voor documenten van de gemeentelijke organisatie. Het is niet ingericht voor opgaven, projecten of programma's.

Om de informatie voor de Omgevingsvisie toch inzichtelijk te houden, koppelen we de digitale processen in Key2Zaken aan elkaar en specificeren we ze in de 'omschrijving'.

Dat gebeurt als volgt:

De omschrijving begint altijd met de projectnaam: Noordoostpolder de Ruimte Omgevingsvisie. Vervolgens worden, in maximaal twee verdiepingen, specifieke duidingen toegevoegd.

Voorbeelden van deze verdiepingen (volgend op de projectnaam) zijn:

- Werkgroep, vergaderstukken
- Themagroep Leefbare stad en dorpen, actielijsten
- Besluitvormend

#### **Archivering op de Projecten-schijf**

Op de Projecten-schijf (P:schijf) staat een map voor dit project. Dat is de map "Noordoostpolder de Ruimte Omgevingsvisie". Om bestanden te kunnen benutten en bewerken, zijn autorisaties nodig.

#### **Afstemming met de raads werkgroep via de GO-App**

De (vergader)stukken en achtergronddocumenten komen in de GO-App, onder 'Documenten' / 'Werkgroep omgevingswet'.

## **5. FINANCIËN**

De verwachte kosten voor het opstellen van de Omgevingsvisie zijn € 150.000. Dit betreft onder andere externe ondersteuning voor bijvoorbeeld het schrijven van de Omgevingsvisie, communicatiekosten, milieu effecten rapportages (MER) en overige benodigde onderzoeken. De dekking van deze benodigde middelen komt vanuit de al beschikbaar gestelde incidentele middelen voor het Programma Noordoostpolder de Ruimte.

De (financiële) gevolgen –zowel incidenteel als structureel- voortvloeiende uit de dan opgestelde (concept) Omgevingsvisie worden opgenomen in de (concept) Perspectiefnota 2021-2024 en worden in de programmabegroting 2021-2024 geïncorporeerd.

## 6. RISICO'S

Hieronder staan de risico's die zich kunnen voordoen bij het maken van de Omgevingsvisie.

Omschrijving	Kans in %	Gevolg (groot, middel, klein)	Te nemen maatregel	Door wie
<b>Planning</b>				
Uitloop door niet beschikbaar zijn van ambtelijke ondersteuning / gebrek aan ambtelijke kennis	30 %	groot	Primair: goede afstemming met clustermanagers Secundair: Tijdig monitoren / extern inhuren	Projectleider
Uitloop, doordat in de planning geen rekening is gehouden met omvang werkzaamheden	60 %	groot	Van geval tot geval bezien of dit op problemen stuit. Waar mogelijk de werkzaamheden voortzetten / anders plannen	Projectleider
<b>Kwaliteit</b>				
Intern onvoldoende kennis op een aantal terreinen	20 %	middel	Extern inhuren	Projectleider
Het verkrijgen van de juiste informatie	20%	middel	Goed overleg en afbakening	Projectleider
Onduidelijk welke informatie noodzakelijk is	20%	klein	Goed overleg en eventueel extern inhuren	Projectleider
De Omgevingsvisie moet voorzien zijn van een onderzoek naar milieueffecten	60%	groot	Tijdig starten met een milieueffecten rapportage	Projectleider
<b>Afstemming</b>				
Slechte afstemming andere projecten/ beleidsvelden	40%	middel	Goed overleg en taakafbakening	Projectleider / Trekkers thema's
Slechte afstemming andere disciplines	20 %	groot	Goed overleg en taakafbakening	Projectleider
Onduidelijkheid over doel en reikwijdte voor inwoners	80%	groot	Goed communiceren naar de inwoners	Projectleider
<b>Financieel</b>				
Overschrijding projectfinanciën door onvoorziene externe inhuur of extra interne werkzaamheden	30 %	middel	Budget en proces bewaken; indien nodig Projectbegroting bijstellen	Projectleider /programma manager en/of ambtelijk opdrachtgever
Langere doorlooptijd	30 %	middel	Proces bewaken en indien nodig bijstellen	Projectleider

## **BIJLAGE I LEIDENDE PRINCIPES**

### **Maatwerk**

Veel initiatieven zijn uniek. Ze verdienen het om met een open mind bekeken te worden. Uiteraard moeten ze voldoen aan de basisuitgangspunten van kwaliteit en veiligheid. Als een initiatief zich aandient dan bekijken we per geval waar het om gaat en welk optreden dit van ons vraagt. De ene keer verlangt een situatie flexibel en stimulerend optreden van de gemeente. Andere situaties vereisen meer sturend of controlerend handelen. Ook kunnen we terug treden en ruimte laten aan initiatiefnemers. Het vraagt om gedurende het hele proces bewust te kijken en te luisteren naar alle betrokkenen.

De regels die van toepassing zijn, interpreteren we op een manier die het beste past bij de situatie, zonder dat er sprake is van willekeur.

Maatwerk wil echter niet zeggen dat we het iedereen naar de zin kunnen maken. Dat is niet waar te maken. Het vraagt dus ook om het zorgvuldig managen van verschillende verwachtingen binnen de context. Maatwerk verlangt bovendien goede samenwerking tussen alle betrokkenen. En het samen verantwoordelijk zijn en voelen voor het resultaat.

### **Dynamisch**

We leven in een tijd waarin zaken snel veranderen. Een tijd waarin de dag van morgen weer anders is dan die van vandaag. Dit vraagt om meebewegen en flexibiliteit. Zowel van de overheid als ook van initiatiefnemers. Regels kunnen daarbij soms in de weg zitten. We zijn dienstbaar naar elkaar door proactief te informeren en te handelen. Dit kan de gewenste snelheid van een initiatief bevorderen. Dit is in handen van alle partijen. Alle betrokkenen houden oog voor de zorgvuldigheid van het proces. Een dynamische houding vraagt soms het lef om door te pakken en soms ook het lef om nee te zeggen.

### **Vertrouwen**

Vertrouwen is een groot goed en geldt als vertrekpunt in de onderlinge samenwerking. Je krijgt vertrouwen vanuit je houding en je gedrag: dat is wat mensen zien. Dit geldt voor alle betrokkenen bij een zaak: gemeente, initiatiefnemers, bewoners en andere partijen. Doe wat je zegt en zeg wat je doet. Vertrouwen is er op gestoeld dat je je zaken goed voor elkaar hebt en dat je je best doet helder te zijn over de impact van een initiatief. Dit vraagt over en weer om volledige, tijdige en open communicatie met de betrokkenen. Alleen zo krijg je vertrouwen in een goed proces en in een goede relatie.

### **Belangenafweging**

Als overheid spelen we een belangrijke rol bij het objectief afwegen van de verschillende belangen als zich een initiatief aandient. We kijken met een brede blik naar het initiatief en wie er allemaal bij betrokken (moeten) zijn. Samen stemmen we af wat er nodig is. Daarbij houden we ook rekening met de belangen van mensen die wellicht minder snel voor zichzelf opkomen of die geen kennis hebben over een bepaald onderwerp.

Afhankelijk van de vraag en de omstandigheden, bepalen we bij wie de regie ligt en in welke mate regie nodig is. Het aangaan van de dialoog is essentieel om inzicht te krijgen in elkaars belangen. Het is de kunst om begrip te krijgen voor de verschillen in de belangen en te zoeken naar waar we elkaar kunnen vinden.