

GEMEENTELIJKE UITGANGSPUNTEN OMGEVINGSVISIE NOVEMBER 2020

Versie: 6 oktober 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1. Inleiding.....	3
2. Omgevingswet en instrumenten.....	4
3. Sturingsfilosofie.....	8
4. Omgevingsvisie.....	10
5. Doorkijk programma's.....	15
6. Doorkijk omgevingsplan	17
7. Uitvoering.....	21

1. Inleiding

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Dit klinkt ver weg, maar er is nog veel te doen om klaar te zijn voor deze nieuwe wet. De Omgevingswet heeft impact op (vrijwel) alle wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. De invoering van de Omgevingswet is zo omvangrijk dat ook wel wordt gesproken over de grootste wetgevingsoperatie sinds de invoering van de grondwet. Gemeenten, dus ook West Betuwe, hebben een cruciale rol om de invoering succesvol te laten verlopen. En ondanks de overgangstermijn, die doorloopt tot 2029, is het van belang dat er op korte termijn acties worden uitgevoerd en keuzes worden gemaakt. Keuzes van u, de gemeenteraad van West Betuwe, zijn nu noodzakelijk om de lokale invoering van de Omgevingswet tot een succes te maken. Deze keuzes worden gefaseerd aan de gemeenteraad aangeboden.

Voor u ligt de uitgangspuntennotitie voor het opstellen van de Omgevingsvisie. Dit is de eerste notitie over de gemeentelijke instrumenten in het kader van de Omgevingswet. Daarom vindt u in deze notitie ook informatie over de andere gemeentelijke instrumenten: de programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Keuzes over het ene instrument werken namelijk door in de andere instrumenten.

Deze notitie informeert u over het werk dat moet worden verricht om een gemeentelijke omgevingsvisie in werking te krijgen. Bovendien wordt u gevraagd om aan de hand van deze notitie een aantal uitgangspunten vast te leggen. Deze keuzes hebben betrekking op de vorm, inhoud en het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie. Bovendien hebben de keuzes betrekking op de wijze waarop het gehele instrumentarium wordt ingezet. Voor de interpretatie van deze keuzes zijn de algemene uitgangspunten voor de invoering van de Omgevingswet van belang. Hierover wordt gelijktijdig een voorstel aan de raad aangeleverd.

Na vaststelling vormt deze uitgangspuntennotitie de leidraad waarmee concreet gewerkt wordt aan het opstellen van de Omgevingsvisie. Dit richtinggevend besluit is noodzakelijk om bij de vaststelling van de Omgevingsvisie te voorkomen dat de opgestelde visie niet aan de verwachtingen van de gemeenteraad voldoet. Anderzijds realiseren we ons allemaal dat de invoering van de Omgevingswet nog grotendeels onontgonnen terrein is. Als we argumenten hebben om van eerdere uitgangspunten af te wijken, dan moeten we daarover het gesprek met elkaar kunnen blijven aangaan.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk leest u meer achtergronden over de wettelijke kaders. De doelen van de Omgevingswet, een uitleg van de gemeentelijke instrumenten en de wettelijke mogelijkheden en beperkingen passeren de revue. Het derde hoofdstuk gaat kort in op de sturingsfilosofie: hoe wil de gemeenteraad van West Betuwe de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt inzetten. Keuzes hierover worden vastgelegd in het apart aangeboden 'paraplubesluit' over de algemene uitgangspunten voor de invoering van de Omgevingswet. In het vierde hoofdstuk wordt concreet ingegaan op de uitgangspunten voor de omgevingsvisie. De uitgangspunten worden helder beschreven en de argumentatie wordt direct daaronder beschreven. Op die manier zijn argumenten makkelijk beschikbaar als een uitgangspunt later nog ter discussie komt te staan. In het vijfde, zesde en zevende hoofdstuk wordt een korte doorkijk gegeven naar de programma's en het omgevingsplan en het proces dat doorlopen moet worden om tot de verschillende instrumenten te komen.

2. Omgevingswet en instrumenten

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de hoofdlijn en de doelen van de Omgevingswet. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling hier een uitputtende beschrijving op te nemen. Daarvoor is de materie te uitgebreid. In regionaal verband zijn al enkele raadsbijeenkomsten over de Omgevingswet georganiseerd. Ook zijn er van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden speciale websites met uitgebreide informatie over de Omgevingswet, specifiek gericht op raadsleden¹.

In dit document beperken we ons dus tot een zeer beknopte introductie op hoofdlijnen. Allereerst wordt hieronder ingegaan op de Omgevingswet. Daarna komen de instrumenten aan bod. Per instrument wordt beschreven:

- waarvoor het bedoeld is
- wie het bevoegd gezag is
- welke wettelijke verplichtingen er aan het instrument gekoppeld zijn

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de onderlinge samenhang tussen de instrumenten. Dit is tevens de opmaat naar het derde hoofdstuk over de sturingsfilosofie.

De Omgevingswet

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet heeft impact op (vrijwel) alle wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. De invoering van de Omgevingswet is zo omvangrijk dat ook wel wordt gesproken over de grootste wetgevingsoperatie sinds de invoering van de grondwet. Het hoofddoel van de Omgevingswet (artikel 1.3) is als volgt omschreven:

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

Met de stelselherziening van het omgevingsrecht worden bovendien vier belangrijke verbeteringen nagestreefd:

- 1. Inzichtelijk omgevingsrecht:** Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in gebruik. Er zijn minder regels nodig en ze worden duidelijker en overzichtelijker opgeschreven.
- 2. De leefomgeving centraal:** De fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat bijvoorbeeld over bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.
- 3. Ruimte voor lokaal maatwerk:** De Omgevingswet biedt meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. Daarbij geldt dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is (decentraal, tenzij...).
- 4. Snellere en betere besluitvorming:** Besluitvorming moet integraal en samenhangend worden georganiseerd. Voor veel vergunningen gaat de reguliere procedure met een doorlooptijd van 8 weken gelden.

¹ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/omgevingswet-voor-raadsleden>

<https://www.raadsleden.nl/actueel/themas/omgevingswet>

https://www.leerplatformraadsleden.nl/E-Learning/Omgevingswet/story_html5.html

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is bedoeld om de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving vast te stellen. De visie wordt vastgesteld door de gemeenteraad, geeft weer waar de gemeente voor staat en heeft een zelfbindend karakter. De omgevingsvisie bevat geen regels die juridisch bindend zijn voor bewoners of organisaties.

Een omgevingsvisie is vormvrij, maar er worden wel een aantal inhoudelijke en procedurele eisen gesteld. De omgevingsvisie:

- Bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- Bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied.
- Bevat de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.
- Houdt rekening met:
 - Het voorzorgsbeginsel;
 - Het beginsel van preventief handelen;
 - Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron worden bestreden;
 - Het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- Houdt rekening met taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen.
- Wordt voorbereid met ten minste de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op het ontwerp van de visie, meer participatie wordt gestimuleerd².
- Wordt digitaal beschikbaar gesteld via het Digitaal Stelsel Omgevingswet en voldoet daarom aan specifieke publicatiestandaarden.

Bij de uitgangspunten voor de omgevingsvisie van West Betuwe die in hoofdstuk 4 nader worden uitgewerkt, worden bovenstaande kaders in acht genomen.

Het programma

Een programma kan door het college van burgemeester en wethouders worden opgesteld om de gewenste kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. Een programma kan voortvloeien uit de doelen van de omgevingsvisie, dan is er sprake van een vrijwillig programma. In sommige gevallen leiden Europese regels tot een verplicht programma. Dit is het geval als omgevingswaarden voor bijvoorbeeld geluid of luchtkwaliteit (bijna) overschreden worden.

De vorm van het programma wordt deels bepaald door de vorm van de omgevingsvisie. Als de omgevingsvisie globaal is, dan zal er in het programma nadere duiding moeten worden gegeven. Er is dan meer aandacht voor de beleidsuitwerking. In ieder geval bevat het programma concrete maatregelen waarmee de doelstelling van het programma behaald moet worden. Die maatregelen kunnen bestaan uit het vaststellen van (beleids)regels, een subsidieprogramma, convenanten of feitelijke maatregelen, zoals de realisatie van een project in de fysieke leefomgeving.

Tot slot bevat het programma altijd een monitoringsparagraaf waarin wordt aangegeven hoe het resultaat van het programma wordt geëvalueerd en eventueel hoe tussentijds kan worden ingegrepen. Het programma is daarmee zelfbindend en de wet is erop gericht dat doelen die in een programma worden opgenomen ook daadwerkelijk worden behaald.

² Bovendien is een Plan-m.e.r. verplicht als de omgevingsvisie kaderstellend is voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten of als een Passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Wet natuurbescherming.

Een programma kan gebiedsgericht of thematisch worden ingestoken. Vooral als een thematische insteek wordt gekozen, is het van belang om te bepalen of de maatregelen in het programma (eventueel met een kleine aanpassing) ook bij kunnen dragen aan de andere doelen voor de fysieke leefomgeving. Daarmee wordt de integrale samenhang van de programma's bevorderd.

Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat vrijwel³ alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. De gemeenteraad stelt één omgevingsplan vast voor het hele grondgebied van de gemeente. Het omgevingsplan regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent dat er een balans bestaat tussen de verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Naast de klassieke bestemmingsplanonderwerpen betekent dit dat milieuregels ook moeten worden opgenomen en er actiever aandacht besteed moet worden aan bijvoorbeeld kabels en leidingen.

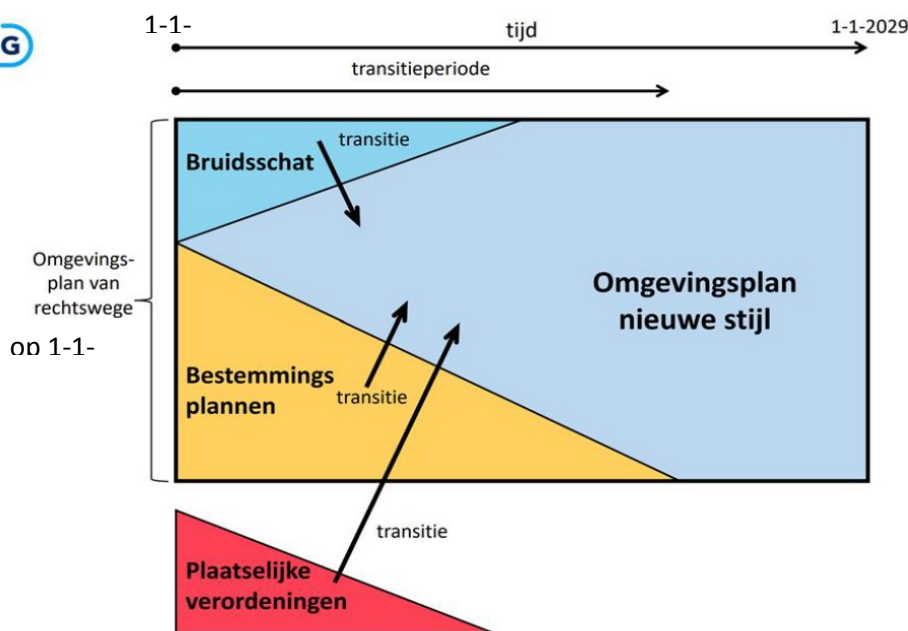
Naast de toedeling van functies kunnen in het omgevingsplan regels voor activiteiten worden gesteld. Met activiteiten kan in het omgevingsplan op de volgende manier worden omgegaan:

- Toestaan onder de algemene wettelijke zorgplicht;
- Toestaan onder direct werkende algemene regels;
- Een meldplicht in combinatie met direct werkende algemene regels;
- Een vergunningplicht met beoordelingsregels;
- Een omgevingswaarde koppelen aan een activiteit (specifieke regel).

De inhoud van het bestemmingsplan kan grotendeels worden gedestilleerd uit bestaande regelgeving. Het omgevingsplan leidt er vooral toe dat regels uit bestemmingsplannen en lokale verordeningen met een integrale blik worden heroverwogen en op actievere manier worden beschreven. Een deel van de inhoud van het omgevingsplan wordt namelijk aangeleverd door het Rijk. Verschillende (milieu)regels worden niet meer landelijk voorgeschreven als de Omgevingswet in werking is getreden. Op lokaal niveau kan worden bepaald of deze regels al dan niet gewijzigd worden opgenomen in het definitieve omgevingsplan. Hoe groot de wijzigingen zijn, is vooral afhankelijk van de ambities en sturingsfilosofie van de gemeente. Om te voorkomen dat regels onbedoeld niet gelden nadat de Omgevingswet in werking treedt, worden deze regels als 'bruidsschat' overgedragen aan de gemeenten. Ze maken onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan totdat de gemeenteraad besloten heeft wat ze met deze voormalige rijksregels wil doen.

Het bovenstaande leidt ertoe dat op 1 januari 2022 een omgevingsplan van rechtswege ontstaat. Ook wel het tijdelijke omgevingsplan genoemd. Het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit alle geldende bestemmingsplannen én de bruidsschat. Naast het tijdelijke omgevingsplan gelden bovendien de lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Voor 1 januari 2029 moeten al deze regels (voor zover ze nog gewenst zijn) een plek krijgen in het definitieve omgevingsplan. Op de volgende pagina is dit schematisch weergegeven.

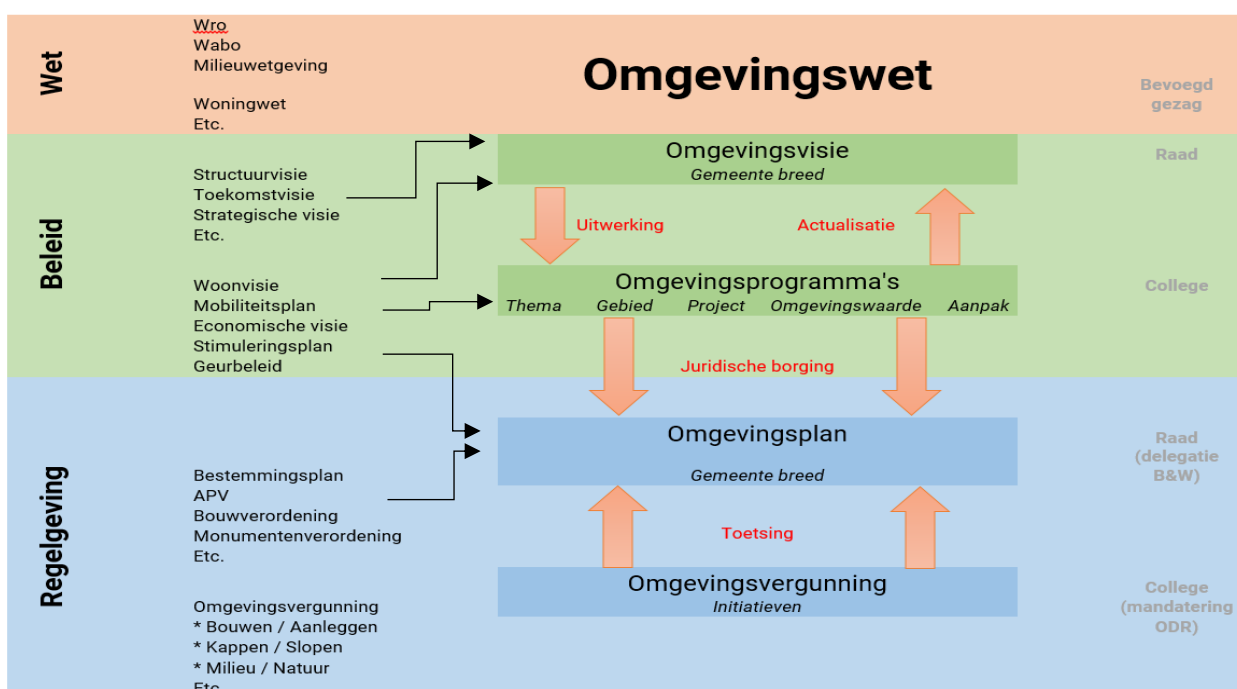
³ Hier is bewust gekozen voor 'vrijwel' alle regels. Er zijn namelijk regels die ook invloed kunnen hebben op de fysieke leefomgeving, maar toch niet in het Omgevingsplan terecht komen. Het gaat dan voornamelijk om regels die gesteld worden vanuit het belang van de openbare orde en veiligheid en waarvoor de burgemeester het bevoegd gezag is. Bijvoorbeeld een evenementenvergunning of drank- en horecawetvergunning.



Vroegtijdige participatie om te komen tot een definitief omgevingsplan is verplicht. Bovendien geldt dat het omgevingsplan digitaal ontsloten moet worden via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Welke uitgangspunten hiervoor worden gehanteerd voor West Betuwe wordt nader beschreven in hoofdstuk 6.

De samenhang tussen instrumenten

Hierboven is al meerdere keren aangestipt dat de verschillende instrumenten met elkaar verbonden zijn. Afhankelijk van de nagestreefde sturingsfilosofie en inhoudelijke ambities worden keuzes gemaakt die doorwerken in alle gemeentelijke instrumenten. Hieronder is die samenhang tussen de verschillende instrumenten nogmaals weergegeven. Bovendien is aan de linkerkzijde een aantal instrumenten vanuit het huidige omgevingsrecht opgenomen. Met de pijltjes wordt inzicht gegeven in de plaats waar het beleid of de regels onder het nieuwe omgevingsrecht terecht kan komen.



3. Sturingsfilosofie

De Omgevingswet biedt gemeenten veel vrijheid om de instrumenten vorm te geven. De manier waarop een gemeente de instrumenten inzet is vooral afhankelijk van een aantal keuzes op een hoger schaalniveau. Welke rol ziet de gemeente West Betuwe voor zichzelf en voor anderen? Voor welke maatschappelijke opgaven zet de gemeente zich in? Wil de gemeente bescherming of flexibiliteit bieden? Al deze vraagstukken maken onderdeel uit van de sturingsfilosofie die het uitgangspunt vormt voor de wijze waarop de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan worden ingezet.

Over de sturingsfilosofie is vanwege de recente fusie al veel geschreven. Denk daarbij aan het herindelingsadvies, de coalitieakkoorden en het Bidbook. Bovendien is de sturingsfilosofie onderwerp geweest in eerdere raadsessies over de invoering van de Omgevingswet. Deze informatie is gebruikt om een apart 'paraplubesluit' met uitgangspunten voor de invoering van de Omgevingswet voor te bereiden. Het voorstel komt gelijktijdig met deze notitie in de gemeenteraad. In dit hoofdstuk worden de relevante keuzes nogmaals beschreven, zodat duidelijk is met welk vertrekpunt aan de vormgeving van de instrumenten van de Omgevingswet wordt gewerkt.

Totstandkoming van de West Betuwse uitgangspunten voor ambitie/strategie

Er is gekeken naar de doelstelling, de verbeterdoelen en de algemene uitgangspunten van de wet om de uitgangspunten voor West Betuwe te bepalen. Ook is onderzocht hoe andere gemeenten invulling geven aan de strategie en ambitie van implementatie. Deze input is gelegd naast de input die is opgehaald in twee beeldvormende raadsavonden met de gemeenteraad van West Betuwe (in december 2019 en september 2020). En niet te vergeten, over de sturingsfilosofie is vanwege de recente fusie ook al veel geschreven (herindelingsadvies, coalitieakkoorden en het Bidbook).

Ingezoomd: Samen met de samenleving

Zelf organiserend vermogen in de samenleving krijgt ruimte en vertrouwen om zelf initiatieven te ontplooiën; ondersteuning vanuit de gemeente wordt in dit kader geboden door bijvoorbeeld de gebiedsmakelaars, de kernagenda's en de leefbaarheidsbudgetten. Samenwerken met de samenleving betekent ook dat opvattingen van de samenleving serieus worden genomen. De gemeente weegt zowel de belangen van initiatiefnemers als maatschappelijke belangen mee die een minder luide stem in het debat hebben. Niet alles is automatisch mogelijk; op bepaalde onderwerpen ziet West Betuwe een belangrijke taak als hoeder van het zwakkere belang. Ook is de gemeente soms regisseur (en uitvoerder), omdat op sommige onderwerpen een meer sturende of soms dwingende rol van de gemeente noodzakelijk is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grote opgaven als klimaatadaptatie, de inclusieve samenleving en energietransitie. Bij thema's waar de gemeente een bijzondere ambitie heeft, is extra inzet vanuit de gemeente vanzelfsprekend. Bovendien zal de gemeente op het gebied van deze maatschappelijke opgaven ook een extra inspanning vragen van de samenleving.

Bovenstaande krijgt op een later moment een doorvertaling naar het nog op te stellen (uitgangspunten voor) participatiebeleid. Voor nu is het belangrijk als uitgangspunt op te nemen dat het gesprek met de samenleving vanzelfsprekend is bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. En dat de gemeente zal denken en handelen vanuit mogelijkheden en vertrouwen (ja, mits i.p.v. nee, tenzij)".

Ingezoomd: Afstemming met andere overheden

De Omgevingswet gaat uit van meer decentrale beleidsvrijheid. Europese, nationale en provinciale belangen worden echter nog steeds behartigd door de hogere overheden. Bovendien behouden waterschappen de autonome bevoegdheid om regels te stellen ten aanzien van de waterhuishouding. Onder de Omgevingswet gebruiken ze daar de waterschapsverordening voor.

Keuzes van deze andere overheden kunnen de keuzemogelijkheden voor de gemeente West Betuwe beperken. Wettelijke regels 'van bovenaf' worden uiteraard gerespecteerd. Bij de totstandkoming van beleid en regelgeving van andere overheden wenst de gemeente West Betuwe vroegtijdig mee te denken. Dit met als doel om problemen bij lokale toepassing van hogere regelgeving te voorkomen. Bij conflicterende visies van andere overheden wordt vroegtijdig het gesprek aangegaan. Bij voorkeur om conflicten te verminderen, of anders in ieder geval de consequenties in beeld te hebben.

Anderzijds kunnen keuzemogelijkheden voor de gemeente West Betuwe bijdragen aan meekoppelkansen. West Betuwe kan bijdragen aan ontwikkelingen 'van bovenaf' en daar een lokale invulling aan geven. Afstemming en samenwerking met verschillende overheden draagt bij aan slimmere oplossingen, vooral als het om complexe opgaven gaat en gebiedsoverstijgende belangen, zoals het geval is voor klimaat en duurzaamheid.

De 7 West Betuwse uitgangspunten voor implementatie Omgevingswet

1. Ruimte bieden voor particuliere en private initiatieven;
2. Alleen noodzakelijke regels, overzichtelijk geordend, met ruimte voor lokaal maatwerk;
3. Gesprek met de samenleving is vanzelfsprekend; denken en handelen vanuit mogelijkheden en vertrouwen (ja, mits i.p.v. nee, tenzij);
4. Informatie is inzichtelijk en (digitaal) toegankelijk. Inwoners en partners begrijpen wat de gemeente wel en niet doet;
5. Goede samenwerking in de keten met andere overheden & partners;
6. Snelle en integrale besluitvorming over de fysieke leefomgeving;
7. Besluitvorming is transparant en kenmerkt zich door integer handelen.

4. Omgevingsvisie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitgangspunten die passen bij de omgevingsvisie voor West Betuwe. Allereerst wordt het hoofddoel van het visie-traject beschreven. Daarna volgen de kaders op het gebied van inhoud, vorm en proces.

Hoofddoel

Op 1 januari 2022 beschikt de gemeente West Betuwe over een Omgevingsvisie 1.0

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Hoewel het niet verplicht is om direct een Omgevingsvisie te hebben, is dit voor West Betuwe wel gewenst, of zelfs noodzakelijk. Argumenten hiervoor zijn:

- Er is nog geen geharmoniseerde structuurvisie die tijdelijk kan dienen als Omgevingsvisie;
- De structuurvisies van de voormalige gemeenten zijn niet meer actueel genoeg;
- Tijdens de overgangperiode naar een Omgevingsplan vormt de Omgevingsvisie 1.0 een toetsings- of inspiratiekader voor ontwikkelingen die niet passen binnen de oude (nog geldende) regels van bestemmingsplannen en lokale verordeningen;
- Informatie die bij de fusie is gebruikt (waaronder het Bidbook) is nu nog bruikbaar. Hoe langer het duurt voor vaststelling van de Omgevingsvisie, hoe minder bruikbaar deze waardevolle informatie nog is.;
- Met de vaststelling voor 1 januari 2022 wordt het proces afgerond voor de verkiezingen die in maart 2022 plaatsvinden.

Inhoud

De omgevingsvisie beschrijft de kernwaarden van de fysieke leefomgeving van West Betuwe en legt de nadruk op wat West Betuwe uniek maakt

De Omgevingswet verplicht ons om de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschrijven in de Omgevingsvisie. We kiezen ervoor om dit aan de hand van kernwaarden te doen en ons te focussen op wat West Betuwe uniek maakt omdat:

- Kernwaarden diepgeworteld zijn en minder snel wijzigen in de tijd. Ze geven aan wat echt het belangrijkste is.
- Kernwaarden over het algemeen het thematische beleid overschrijden. Kernwaarden vormen daarmee de verbinding tussen thematische beleidsstukken en een hulpmiddel om nieuw beleid integraler op te stellen.
- Onze Omgevingsvisie moet herkenbaar West Betuws zijn. Algemeenheden kunnen op veel gemeenten worden geprojecteerd; door te focussen op wat West Betuwe uniek maakt kan de Omgevingsvisie worden ingezet om maatwerkbesluiten te onderbouwen.

De omgevingsvisie beschrijft de hoofdlijnen van hoe we met de fysieke leefomgeving omgaan

De Omgevingswet verplicht ons om de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied te beschrijven in de Omgevingsvisie. Deze onderwerpen worden gedetailleerder opgenomen in het Omgevingsplan; in de Omgevingsvisie nemen we de algemene hoofdlijnen op én de onderwerpen waar we vanuit de gemeente expliciet op willen inzetten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het nastreven van doelen op het gebied van inclusie, klimaatadaptatie en leefbaarheid. Dit doen we omdat:

- Het vastleggen van de hoofdlijn van beleid helpt bij de uitwerking in programma's en het omgevingsplan;

- Daar waar regels in het omgevingsplan geïnterpreteerd moeten worden teruggegrepen kan worden op de beschrijving op hoofdlijnen in de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie beschrijft de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving

De laatste inhoudelijke verplichting vanuit de Omgevingswet verplicht ons om de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving te beschrijven in de Omgevingsvisie. Wij interpreteren dat als de grootschaliger concrete ingrepen in de fysieke leefomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de locatie van een nieuwe woonwijk of een zoekzone voor zonneparken. Het opnemen van deze zaken is van belang omdat:

- Deze hoofdzaken/ projecten over het algemeen een grote ingreep in de fysieke leefomgeving betreffen en in de omgevingsvisie integraal kunnen worden afgewogen.
- Opname in de omgevingsvisie het belang van deze projecten benadrukt; als opdracht om door het college mee te nemen in een programma, maar ook richting medeoverheden als het waterschap en de provincie.
- Opname in de omgevingsvisie het mogelijk maakt om via het omgevingsplan kosten te verhalen als er investeringen worden gedaan waar andere ontwikkelingen (van marktpartijen) van profiteren. In een uiterst geval kan de omgevingsvisie ook als basis voor de wet voorkeursrecht gemeenten worden ingezet.

De omgevingsvisie bevat een indeling van het grondgebied in verschillende gebiedstypen, gebaseerd op de staalkaarten van de VNG, met daarbij een beschrijving van de zwaarstwegende belangen in dat gebied

De Omgevingswet is onder meer ontwikkeld om meer gebiedsgericht te kunnen werken. Niet overal wegen alle belangen even zwaar. Om in de omgevingsvisie (en later de andere instrumenten) gebiedsgericht beleid te kunnen maken is het van belang om gebiedstypen te benoemen, te begrenzen en aan te geven welke belangen in dat gebied het zwaarst wegen als er maatwerkbesluiten genomen moeten worden. De benaming van de gebiedstypen ontleen we aan de VNG, de begrenzing van de gebieden en de belangenafweging daarbinnen zijn onze beleidsvrijheid. De argumenten:

- Gebiedstyperingen maken het makkelijker om gebiedsgericht maatwerk te leveren in beleid;
- Door per gebied de zwaarstwegende belangen te benoemen is voorspelbaar welke beleidsafwegingen gemaakt zullen worden bij concrete initiatieven tot ontwikkeling;
- De gebiedsindeling in de Omgevingsvisie vormt een eenduidig vertrekpunt voor thematisch beleid in de fysieke leefomgeving;
- De staalkaarten van de VNG worden door meerdere gemeenten gebruikt; we hoeven zelf het wiel niet uit te vinden en vergelijking van ons beleid met dat van andere gemeenten wordt makkelijker.

De omgevingsvisie kijkt naar de middellange en lange termijn

De fysieke leefomgeving (en inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties) is gebaat bij een bestendig beleid dat niet telkens wijzigt. Daarom is de omgevingsvisie gericht op de middellange en lange termijn. Voor onze omgevingsvisie hanteren we niet één standaard jaartal als stip op de horizon. We bepalen per thema hoe ver we vooruit kijken. De argumenten hiervoor zijn:

- Door te kijken naar de middellange en lange termijn dwingen we ons de hoofdlijn van het beleid goed helder te krijgen.
- Voor sommige thema's die een plek krijgen in de omgevingsvisie sluiten we aan bij visies van andere overheden. Voor onderwerpen als klimaatadaptatie en energietransitie is een stip op de

horizon in 2050 gebruikelijk. Voor onderwerpen als leefbaarheid is juist een kortere termijn gewenst.

- Door geen 'einddatum' op de omgevingsvisie te zetten, verloopt deze ook niet automatisch. Ook hoeven we dan niet bij elke actualisatieslag te discussiëren over wat de nieuwe 'einddatum' wordt.

Om tot een integrale visie voor onze ontwikkel- en beheerdoelen te komen combineren we twee hoofdpogaven 'Toekomstbestendig' en 'Leefbaar' met vier verbindende thema's: duurzaamheid, leefbaarheid, veiligheid en gezondheid.

De Omgevingswet is erop gericht meer integraal te werken. Bovendien worden enkele nieuwe thema's expliciet toegevoegd ten opzichte van de oude Wet ruimtelijke ordening: veiligheid en gezondheid. Dat vraagt om een nieuwe opzet van de omgevingsvisie, ter vervanging van de traditionele thematische benadering. De argumenten:

- De hoofdpogaven doen recht aan de opgaven die zijn benoemd in fusiedocumenten en recente beleidskaders.
- De hoofdpogaven bieden ruimte om te kijken naar zowel de lange (toekomstgericht) als de middellange (leefbaar) termijn.
- Door ambities en doelen te koppelen aan de verbindende thema's worden we gedwongen verbindingen te zoeken tussen de traditionele thematische beleidssectoren. De verbinding tussen het fysieke en sociale domein kan dan ook makkelijker worden gemaakt.

Vorm

De Omgevingswet stelt dat een omgevingsvisie vormvrij is. Er is echter wel een plicht om de omgevingsvisie te ontsluiten via het digitale stelsel. Bovendien willen we dat onze omgevingsvisie duidelijk en toegankelijk is. Dit leidt tot de volgende uitgangspunten voor de vorm van de Omgevingsvisie West Betuwe 1.0.

De omgevingsvisie bestaat uit een kaart, teksten en verduidelijkende foto's/afbeeldingen.

Hoewel het in theorie is toegestaan om moderne animaties, filmpjes, websites of zelfs een stripboek te maken als omgevingsvisie, kiezen we voor een traditionele vorm. Onze beschrijvingen, ambities en doelen schrijven we in korte, krachtige taal en we verbinden de teksten met de vlakken op de kaart van onze gemeente waarvoor de teksten relevant zijn. Waar nodig gebruiken we foto's of afbeeldingen om de teksten nader toe te lichten. Waarom doen we dat?

- Gebiedsgericht beleid kan alleen worden opgesteld als duidelijk is over welke gebieden je het hebt. Voor de begrenzing is een kaart onmisbaar.
- Het Digitaal Stelsel Omgevingswet is ingericht om besluitvlakken (gebieden op de kaart) te koppelen aan teksten.
- Beschrijvingen, ambities en doelen zijn in tekst voor de meeste mensen toegankelijk; je kunt makkelijk terugbladeren en interpreteren is vaak eenvoudiger dan een film of animatie. Het biedt in ieder geval de mogelijkheid om de juiste context te schetsen.
- Foto's en afbeeldingen kunnen de bedoeling van de tekst visualiseren.

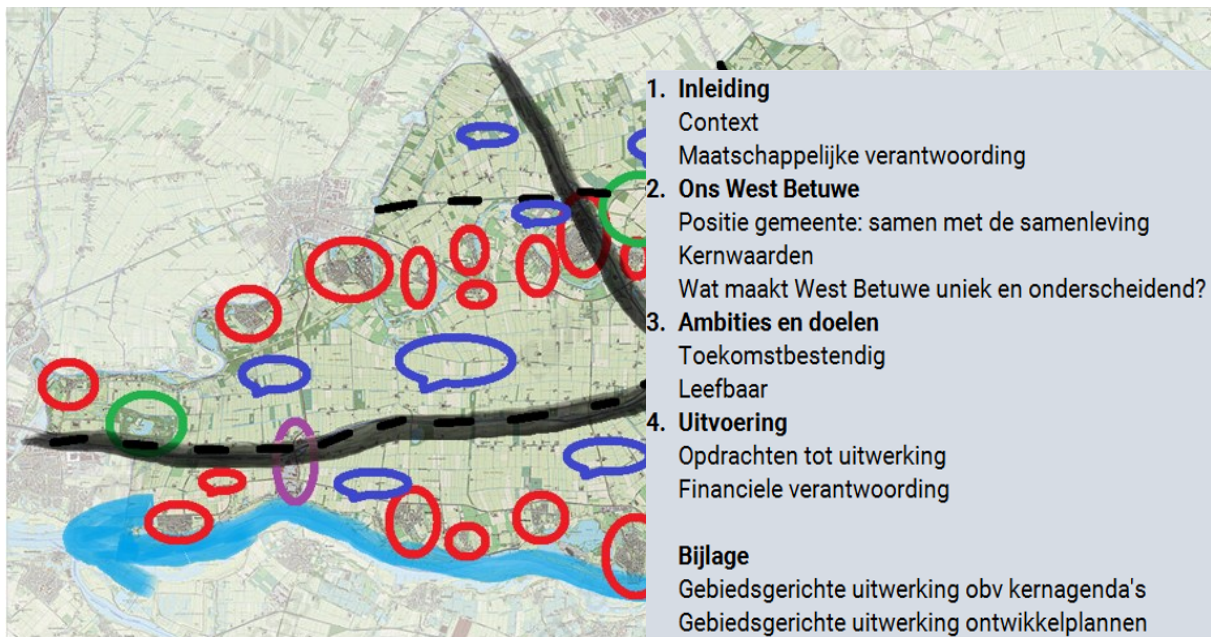
We streven naar een compact visiedocument. Zo nodig nemen we een uitwerking op in een bijlage. Of de gemeenteraad draagt het college op om een uitwerking in de vorm van een programma op te stellen.

Op voorhand leggen we niet een maximum aantal pagina's vast. Het is echter de bedoeling om alleen hoofdlijnen op te nemen in de Omgevingsvisie. Daar waar de wens bestaat om over een bepaald thema of een bepaald gebied verder uit te wijden nemen we een bijlage op. Is het beleidsdoel

voldoende helder en kan de uitwerking aan het college van burgemeester en wethouders worden overgelaten? Dan wordt in de omgevingsvisie opgedragen om een programma op te stellen.

- Een compacte visie noodzaakt tot het bepalen van de echte hoofdlijn.
- Een compacte visie is makkelijker leesbaar.
- Een gebiedsgerichte of thematische uitwerking is (ook op een later moment) makkelijk als bijlage bij te voegen of als programma-opdracht aan het college mee te geven.
- Gekoppeld aan het proces 'kernagenda's' kan per kern een uitwerking van de omgevingsvisie worden toegevoegd.

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot het volgende vertrekpunt voor de opzet van de Omgevingsvisie:



Proces

Om tot de vaststelling van de Omgevingsvisie West Betuwe 1.0 te komen is een intensief proces noodzakelijk. Daarbij zal vooral gebruik gemaakt moeten worden van informatie die volop beschikbaar is als gevolg van de fusie. Denk daarbij aan het bidbook, het herindelingsdocument, de coalitieakkoorden en de recent geharmoniseerde beleidsstukken.

Bij de totstandkoming van de meeste van deze documenten heeft al een participatieproces plaatsgevonden. Daarmee prijzen wij ons gelukkig, want als gevolg van de huidige corona-maatregelen is het niet mogelijk om op korte termijn grootschalige fysieke bijeenkomsten te houden.

Om recht te doen aan de verplichte en gewenste participatie voor de omgevingsvisie, rekening houdend met de huidige beperkingen en het hoofddoel om voor 1 januari 2022 de omgevingsvisie 1.0 vast te stellen gelden de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunten proces tot de vaststelling Omgevingsvisie 1.0 in december 2021:

- In november 2020 stellen we deze uitgangspuntennotitie vast
- Q4 2020 en Q1 2021 worden gebruikt voor het opstellen van een concept Omgevingsvisie; hiervoor worden gesprekken gevoerd met interne en externe sleutelpersonen. Denk daarbij aan

dorpsraden, vertegenwoordigers van ondernemers en (maatschappelijke) ketenpartners. Daarnaast gebruiken we de informatie uit de hierboven genoemde documenten.

- In juni 2021 wordt het ontwerp van de omgevingsvisie vrij gegeven; dit ontwerp is bij voorkeur nog niet volledig dichtgetimmerd.
- Na de zomervakantie tot eind september 2021 organiseren we een Road Show met 5 bijeenkomsten; gekoppeld aan de gebiedsindeling van de gebiedsmakelaars. Ook ligt het ontwerp dan formeel ter inzage.
- Voor de kernen waarvoor een kernagenda wordt gemaakt in het kader van 'kerngericht werken' maken we samen met de inwoners/organisaties een lokale uitwerking van de omgevingsvisie.
- In de raadsvergadering van december 2021 stellen we de Omgevingsvisie West Betuwe 1.0 vast.

Uitgangspunten proces na de vaststelling Omgevingsvisie 1.0 in december 2021:

- Na twee jaar krijgt de Omgevingsvisie een APK. Dit is een technische update waarbij gewijzigde wetgeving, (sectorale) beleidswijzigingen van bovenaf en nieuwe gebiedsgerichte uitwerkingen (zoals die van een kern) kunnen worden verwerkt.
- Elke vier jaar krijgt de Omgevingsvisie een grote beurt waarbij naast de APK-punten ook ruimte is voor een politieke herijking van eerder gemaakte keuzes.

5. Doorkijk programma's

Deze uitgangspuntennotitie gaat voornamelijk over de omgevingsvisie. Om een compleet beeld te schetsen van de samenhang tussen de instrumenten van de Omgevingswet, wordt in dit hoofdstuk een beperkte doorkijk gegeven naar de mogelijkheden die het programma biedt en welke aandachtspunten er zijn.

Het programma

Het programma is het instrument van het college van burgemeester en wethouders. Zij werken hierin de globale beleidslijnen uit de omgevingsvisie verder uit. In het programma staan ook de concrete maatregelen die worden genomen om de gestelde doelen daadwerkelijk te bereiken. Een programma kan uitsluitend over de eigen gemeente gaan, maar ook gezamenlijk worden opgesteld met andere overheden.

Voor West Betuwe geldt momenteel geen wettelijke verplichting tot het opstellen van een programma.⁴ Afhankelijk van de keuze over de sturingsfilosofie en de omgevingsvisie krijgen de vrijwillige programma's een grotere of kleinere rol in het lokale omgevingsrecht van West Betuwe.

Inhoud

Zolang er geen wettelijke verplichting is tot het opstellen van een programma, kan het college van B&W zelf bepalen over welke onderwerpen zij een programma vaststelt. Het ligt ook voor de hand dat de gemeenteraad het college vraagt een programma op te stellen. Het onderwerp van dat programma zou dan rechtstreeks voort moeten vloeien uit een ambitie of doelstelling die in de omgevingsvisie is vastgesteld. Ook regionale actieprogramma's lenen zich ervoor om programmatisch te worden opgepakt. Denk hierbij aan de regionale energiestrategie en de regionale klimaatadaptatiestrategie.

Het is mogelijk dat in de toekomst een dreigende overschrijding van de omgevingswaarden ontstaat. Dat betekent dat er dan alsnog een programma moet worden vastgesteld. Onderwerpen waarvoor dit geldt kunnen zijn: vervuilende stoffen in de lucht of bodem, geluidbelasting of risico's op het gebied van externe veiligheid.

Zeker bij de vrijwillige programma's is het wenselijk dat de gemeenteraad een duidelijk doel opneemt in de omgevingsvisie (het wat en waarom). Ook is het noodzakelijk om op zijn minst een indicatie te geven van de middelen die de raad beschikbaar stelt om de doelen te bereiken. Het college van burgemeester en wethouders is vervolgens aan zet om met de daarbij behorende participatie een programma op te stellen. In dit programma wordt beschreven hoe het doel wordt bereikt en hoe de beschikbare middelen worden ingezet. Daarbij wordt gestreefd naar een vergelijkbare opzet voor alle programma's. Op de volgende pagina is de indeling weergegeven die als uitgangspunt kan worden gehanteerd.

⁴ Voor door de Minister aangewezen agglomeraties geldt dat een gemeentelijk actieplan geluid moet worden opgesteld. West Betuwe viel niet in deze categorie onder het oude omgevingsrecht en er zijn geen signalen dat er alsnog een aanwijzingsbesluit volgt. Daarnaast geldt een verplichting tot opstellen van een programma indien een omgevingswaarde wordt overschreden. Dit is voor West Betuwe op dit moment niet het geval. Mochten Europese of landelijke normen strenger worden, of de situatie in onze gemeente verslechteren dan kan alsnog een verplichting tot het opstellen van een programma ontstaan.



Vorm

Uit de hierboven beschreven keuzes omtrent de standaardisering van de inhoud volgt ook een standaardisering van de vorm. De uitwerking per programma zal maatwerk zijn; afhankelijk van het onderwerp van het programma. Algemeen kan wel als doel worden gesteld de programma's zo kort en bondig mogelijk te houden. Uitgebreide analyses zijn onmisbaar om goede beleidskeuzes te kunnen maken, maar kunnen worden opgenomen in de bijlagen. Verwijzen naar documenten die al via het DSO worden ontsloten is ook een goede optie om de programma's beknopt en makkelijk leesbaar te houden.

Proces

De Omgevingswet verplicht gemeenten om bij het opstellen van een programma participatiemogelijkheden te bieden. Ook hier geldt dat het onderwerp van het programma bepalend is en dat maatwerk noodzakelijk zal zijn. Enkele uitgangspunten op voorhand zijn:

- Professionele stakeholders krijgen de mogelijkheid om vooraf input te leveren
- Na het opstellen van een conceptprogramma is er voor een ieder de mogelijkheid om voor vaststelling van het definitieve programma te reageren
- Verwachtingenmanagement is noodzakelijk: wat staat nog ter discussie en wat is al 'in beton gegoten'?
- Terugkoppeling van wat er met de input is gebeurd wordt gestandaardiseerd.

De wijze waarop gecontroleerd wordt of de doelen in het programma worden bereikt wordt opgenomen in het programma zelf. Afhankelijk van het thema zullen meetbare indicatoren worden vastgesteld en wordt bepaald hoe vaak er tussentijdse metingen worden uitgevoerd. Voor zover mogelijk wordt aan de voorkant ook al beschreven op welke wijze kan worden ingegrepen indien het programma niet effectief genoeg blijkt te zijn.

Voor zover een programma leidt tot investeringen van de gemeente, moeten middelen beschikbaar worden gesteld. Bij de vaststelling van een programma besluit het college ook over de financiering van het programma. Dekking kan soms worden gevonden binnen bestaande budgetten, maar het is ook mogelijk dat het college voor de financiering een kredietaanvraag bij de gemeenteraad moet doen.

6. Doorkijk omgevingsplan

Deze uitgangspuntennotitie gaat voornamelijk over de omgevingsvisie. Om een compleet beeld te schetsen van de samenhang tussen de instrumenten van de Omgevingswet, wordt in dit hoofdstuk een beperkte doorkijk gegeven naar het omgevingsplan. In februari 2021 zal een uitgangspuntennotitie voor het omgevingsplan worden aangeboden. Dan zal er ook dieper op het omgevingsplan worden ingegaan. Hetgeen nu als 'voorlopig uitgangspunt' is benoemd zal dan worden bevestigd, of op basis van voortschrijdend inzicht worden gewijzigd.

In het omgevingsplan komen alle juridisch bindende regels over de fysieke leefomgeving samen. De inhoud van het omgevingsplan wordt bepaald aan de hand van instructieregels van Rijk en Provincie in combinatie met keuzes van de gemeenteraad. De keuzes in het omgevingsplan worden sterk beïnvloed door de sturingsfilosofie en de inhoud van de omgevingsvisie.

Op 1 januari 2022 heeft de gemeente automatisch een omgevingsplan. Bestaande bestemmingsplannen, de bruidsschat (regels die het Rijk overdraagt aan gemeenten) en gedeelten van lokale verordeningen vormen automatisch het kader waaraan aanvragen om omgevingsvergunningen worden getoetst. De tijdelijke omgevingsplan van rechtswege is beleidsneutraal van aard. De gemeentelijke beleidsvrijheid kan verder vorm worden gegeven in het definitieve omgevingsplan. In dit hoofdstuk wordt daarom uitgegaan van twee hoofduitgangspunten:

Voorlopige hoofduitgangspunten omgevingsplan:

1. **Op 1 januari 2022 moet het tijdelijk omgevingsplan vindbaar en raadpleegbaar zijn voor initiatiefnemers en vergunningverleners.**
2. **Het definitieve omgevingsplan wordt stapsgewijs vormgegeven voor zover keuzes in het kader van sturingsfilosofie en de omgevingsvisie hiervoor ruimte bieden. De overgangstermijn loopt tot 1 januari 2029, maar we streven ernaar de periode dat er aan een tijdelijk en een definitief plan getoetst moet worden zo kort mogelijk te houden.**

Tijdelijk omgevingsplan

Inhoud

Een groot deel van zowel het tijdelijke omgevingsplan als het definitieve omgevingsplan wordt gevuld met regels die nu in bestemmingsplannen staan. Deze bestemmingsplannen zullen voor het tijdelijke bestemmingsplan worden ontsloten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Voor zover er nog hiaten in de digitale bestemmingsplanvoorraad aanwezig zijn, gelden de volgende uitgangspunten:

Voorlopige uitgangspunten inhoud tijdelijk omgevingsplan:

1. **Lopende bestemmingsplanprocedures (ontwikkellocaties) worden op grond van het overgangsrecht afgerond en zijn dan automatisch onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. De plannen kunnen vervolgens via het DSO worden geraadpleegd.**
2. **Voor overige locaties (zonder concrete ontwikkelingen) worden de reeds vastgestelde (vaak oudere) bestemmingsplannen voor 1 januari 2022 digitaal gemaakt en ontsloten. Deze plannen zijn dan automatisch onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan en kunnen via het DSO worden geraadpleegd.**

De planvoorraad van West Betuwe bestaat uit meer dan 300 bestemmingsplannen. Deze plannen zijn telkens vastgesteld met de kennis en standaarden van het moment van vaststelling. Bovendien in geval van West Betuwe door drie verschillende voormalige gemeentebesturen. Dat betekent dat er verschillende begripsbepalingen worden gehanteerd en dat er geen eenduidige vorm en inhoud van

regels in de bestemmingsplannen aanwezig is. Voor het tijdelijke bestemmingsplan wordt geen harmonisatieslag gemaakt. Harmonisatie is een zeer tijdrovende klus en zal worden uitgevoerd bij het opstellen van het definitieve omgevingsplan.

De regels die het Rijk per 1 januari 2022 overdraagt aan gemeenten (de bruidsschat) zijn ook automatisch onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan. De regels worden zodanig door het Rijk aangeleverd dat ze kunnen worden ontsloten via het DSO. Ten aanzien van de bruidsschat gelden de volgende uitgangspunten:

Voorlopige uitgangspunten bruidsschat:

- 1. De regels van de bruidsschat worden op 1 januari 2022 zonder inhoudelijke wijzigen overgenomen in het tijdelijke omgevingsplan.**
- 2. Indien aanpassingen aan de bruidsschat niet kunnen wachten tot de vaststelling van een definitief omgevingsplan:**
 - a. wordt aansluiting gezocht bij de keuzes over de sturingsfilosofie en de (ontwerp) omgevingsvisie;**
 - b. wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van landelijke standaarden of modellen;**
 - c. wordt de wijze waarop de regels worden aangepast of geschrapt zoveel mogelijk regionaal afgestemd.**

In verschillende lokale verordeningen zitten regels die gaan over de fysieke leefomgeving. Deze regels maken niet automatisch onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan, maar aanvragen voor een omgevingsvergunning moeten er wel aan worden getoetst. Ten aanzien van de regels in lokale verordeningen die op termijn in het definitieve omgevingsplan moeten worden opgenomen geldt:

Voorlopige uitgangspunten lokale verordeningen:

- 1. Per 1 januari 2022 is een gebundeld overzicht beschikbaar van alle regels uit lokale verordeningen waaraan een aanvraag om omgevingsvergunning moet worden getoetst;**
- 2. Indien technisch mogelijk worden de relevante regels ontsloten via het DSO; anders wordt gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijk raadpleegbaar document op internet;**
- 3. Regels worden in principe niet gewijzigd voordat er een definitief omgevingsplan wordt opgesteld;**
- 4. Indien (toch) regels worden gewijzigd, wordt zoveel mogelijk bij landelijke standaarden of modellen aangesloten. Onderzocht wordt in hoeverre regionale afstemming over deze onderwerpen mogelijk en wenselijk is.**

Vorm

De vorm van het tijdelijke omgevingsplan is afhankelijk van de (on)mogelijkheden van het DSO. De verwachting is dat geldende bestemmingsplannen en de bruidsschat die onverkort blijven gelden ieder op hun eigen manier via het DSO ontsloten worden. Het wordt daarmee een verzameling documenten met een beperkte samenhang. Of de lokale verordeningen in het DSO kunnen worden ontsloten als onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan is nog niet bekend. Deze vormen dus mogelijk nog een afzonderlijk te raadplegen verzameling van regels uit verschillende verordeningen.

Wijzigingen aan de vorm van het omgevingsplan vragen direct om inhoudelijke afwegingen. Bovendien zorgen ze voor harmonisatievraagstukken, zowel lokaal als regionaal. Gelet op de hoeveelheid werk die hiermee gemoeid is, is het uitgangspunt dit niet apart te doen voor het tijdelijke omgevingsplan. In plaats daarvan zetten we in op een eerdere beschikbaarheid van het definitieve omgevingsplan dan de uiterlijke datum van 1 januari 2029.

Definitief Omgevingsplan

Inhoud

Het definitieve omgevingsplan bevat alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De wijze waarop we deze regels opstellen wordt beïnvloed door een aantal aspecten: instructies van hogere overheden, (vrijwillige) regionale afstemming en de eigen keuzes over de sturingsfilosofie en de omgevingsvisie. Gelet op hetgeen eerder in dit document is beschreven, hanteren we de volgende uitgangspunten voor het definitieve bestemmingsplan:

Voorlopige uitgangspunten omgevingsplan:

1. **Instructieregels uit het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en de Provinciale Omgevingsverordening worden gerespecteerd.**
2. **Over de wijze waarop de bruidsschat wordt opgenomen in het definitieve omgevingsplan stemmen we regionaal af.**
3. **Over andere onderwerpen waar lokale afwegingsruimte geldt, wordt telkens bepaald of regionale afstemming wenselijk is.**
4. **Regels bieden zoveel mogelijk ruimte voor ontwikkeling én beschermen de kwetsbare belangen waar dat nodig is. De omgevingsvisie bepaalt hierin accenten.**
5. **Regels ondersteunen het bereiken van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De omgevingsvisie en eventueel programma's zijn hiervoor sturend.**
6. **Meldingsplichten, maatwerkvoorschriften en vergunningplichten worden slechts opgenomen als (specifieke) zorgplichten onvoldoende effectief zijn. Dit moet leiden tot een vermindering van de regeldruk en een verzwaring van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven.**

Vorm

De wettelijke digitale verplichtingen zorgen ervoor dat het omgevingsplan een digitaal document is dat raadpleegbaar is via het DSO. Het omgevingsplan bestaat uit werkingsgebieden waaraan regels zijn gekoppeld. Omdat alle regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan terecht komen, bestaat het plan uit honderden regels en vele werkingsgebieden. Qua opzet heeft het omgevingsplan een grote gelijkenis met een verordening (en dus minder met een bestemmingsplan). De VNG heeft een model voor het omgevingsplan opgesteld: het 'casco'. Hierin worden alle onderwerpen die aan bod moeten komen reeds benoemd. Op het moment van schrijven is voor een aantal veelvoorkomende onderwerpen (kappen van bomen, aanleggen van een uitrit) ook een voorbeeldregeling uitgewerkt die kan worden opgenomen in het omgevingsplan. Voor het omgevingsplan van West Betuwe hanteren we de volgende uitgangspunten:

Voorlopige uitgangspunten

1. **We gebruiken het casco van de VNG als inspiratiekader en 'vullen' dit met regels die passen bij West Betuwe.**
2. **Omdat de meeste regels in het bestemmingsplan staan, zetten we deze als basis om naar het Omgevingsplan; daarmee voegen we een hoofdstuk 'functies' toe aan het casco.**
3. **Bij de invulling maken we zo veel mogelijk gebruik van landelijke of regionaal afgestemde begripsbepalingen.**
4. **Voor de namen van werkingsgebieden en gebiedstyperingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij landelijke of regionaal afgestemde benamingen.**
5. **De lokale beleidsvrijheid wordt zoveel mogelijk uitgeoefend door de wijze waarop werkingsgebieden worden begrensd en de ambitiekeuze (omgevingswaarde) in de regels.**
6. **Vragenbomen (een vorm van dienstverlening om juridische regels makkelijker te doorgronden) worden uitsluitend gemaakt voor onderwerpen waarvoor nu al een vergelijkbare service wordt geleverd. Zo mogelijk worden vragenbomen van de VNG of andere gemeenten (eventueel aangepast) overgenomen.**

Proces

Per 1 januari 2022 beschikken we over een tijdelijk omgevingsplan. Dit plan zorgt ervoor dat alle belangen op een gelijke manier worden beschermd als onder het huidige recht. De integrale afstemming en de gebruiksvriendelijkheid zijn met dit tijdelijke omgevingsplan echter niet geoptimaliseerd. Het is daarom wenselijk om het tijdelijke omgevingsplan (inclusief de lokale verordeningen) zo snel mogelijk om te vormen tot een definitief omgevingsplan.

Als er naast de werkzaamheden om het tijdelijk omgevingsplan op orde te krijgen voldoende capaciteit is, kan voorafgaande aan 1 januari 2022 al gestart worden met een aantal werkzaamheden:

- Uniformeren van begrippen en regels uit bestemmingsplannen
- Definiëren en begrenzen van gebiedstyperingen
- Keuzes maken met betrekking tot de bruidsschat (deels onafhankelijk van Omgevingsvisie)
- Regels uit lokale verordeningen omvormen naar omgevingsplanregels (idem)

Daar waar keuzes afhankelijk zijn van de inhoud van de omgevingsvisie of een programma is het uitgangspunt dat de regels in eerste instantie beleidsneutraal in het omgevingsplan worden opgenomen. De ambitie is om met de eerste versie van het omgevingsplan zoveel mogelijk regels uit het tijdelijke omgevingsplan en de lokale verordeningen om te zetten.

Nadat het definitieve omgevingsplan is vastgesteld, is het uitgangspunt dat elk jaar een actualisatie wordt uitgevoerd. Bij die actualisatie kunnen de volgende zaken worden meegenomen:

- Nieuwe instructieregels vanuit het Rijk of de provincie;
- Nieuwe gemeentelijke beleidsinzichten vanuit de omgevingsvisie, een programma of losstaand thematisch beleidsdocument;
- Vergunningen die zijn verleend in afwijking van het omgevingsplan.

Mocht er een dringende reden zijn, dan is het mogelijk om een extra actualisatieronde in te lassen.

7. Uitvoering

In hoofdstuk 4 zijn de uitgangspunten voor de omgevingsvisie vastgelegd. In hoofdstukken 5 en 6 is alvast een doorkijk gegeven voor de instrumenten programma en omgevingsplan. Met deze documenten legt de gemeente het beleid en de regels voor de fysieke leefomgeving vast. In dit laatste hoofdstuk staat een voorstel om het opstellen van de instrumenten in de tijd uit te zetten. Daarnaast is een raming van de kosten (voor zover nu te overzien) opgenomen en wordt inzicht gegeven in de manier waarop intern en extern over de instrumenten wordt gecommuniceerd en afgestemd.

Planning

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2022 in werking. Vanaf dat moment moeten aanvragen voor omgevingsvergunningen worden afgehandeld volgens het nieuwe omgevingsrecht. Voor de omgevingsvisie, de programma's en het omgevingsplan gelden echter andere deadlines:

- De omgevingsvisie moet vastgesteld zijn voor 1 januari 2024.
- Voor programma's geldt geen verplichting voor West Betuwe.
- Het omgevingsplan moet vastgesteld zijn voor 1 januari 2029.

Het is om meerdere redenen niet wenselijk om maximaal gebruik te maken van de overgangstermijnen. De gemeente West Betuwe beschikte bijvoorbeeld nog niet over een geharmoniseerde ruimtelijke Structuurvisie. Het daarom gewenst een eenduidig en actueel afwegingskader te hebben voordat de Omgevingswet in werking treedt. Informatie uit het Bidbook (waarschijnlijk het meest intensieve participatieproject dat de voormalige gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen hebben doorlopen) is belangrijke input voor een Omgevingsvisie. De verzamelde input moeten we gebruiken voordat die gedateerd is. Tot slot is het wenselijk zijn om de Omgevingsvisie te laten vaststellen door dezelfde raadsleden die ook de uitgangspunten hebben vastgesteld. Dit vraagt dan wel om een efficiënt proces om tot een omgevingsvisie te komen.

Voor het omgevingsplan geldt dat er na de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan ontstaat. Dit plan is opgebouwd uit de bruidsschat, verschillende bestemmingsplannen en verordeningen die niet allemaal digitaal ontsloten zijn. De regels zijn bovendien niet precies op elkaar afgestemd. Zo lang er geen definitief omgevingsplan is, blijven er verschillende bestemmingsplanregimes bestaan. Bestemmingsplannen van de voormalige gemeenten zijn namelijk nog niet geharmoniseerd. Bovendien zal het lastiger zijn vergunningaanvragen aan alle geldende regels te toetsen. De regels van het tijdelijke omgevingsplan en de nog geldende lokale verordeningen zijn namelijk niet automatisch gebundeld en op één locatie beschikbaar.

Keuzes die in de omgevingsvisie worden gemaakt, hebben een grote invloed op de regels die in het omgevingsplan worden opgenomen. Het is daarom gewenst om zo spoedig mogelijk na vaststelling van de omgevingsvisie te starten met het opstellen van het definitieve omgevingsplan. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal bovendien moeten worden gezorgd dat medewerkers met het tijdelijke omgevingsplan kunnen werken. Op 2 januari 2022 moeten zij informatieverzoeken en vergunningaanvragen volgens het nieuwe omgevingsrecht kunnen afhandelen.

Voor het programma geldt geen verplichting. De kans is groot dat het instrument wel vrijwillig ingezet wordt om bepaalde doelen die in de omgevingsvisie worden beschreven te behalen. Indien in de omgevingsvisie bijvoorbeeld als doel wordt gesteld dat in 2030 iedere kern minstens 15% betaalbare woningen heeft, dan is het programma het document waarin de concrete maatregelen om dit doel te behalen in worden vastgelegd. De raad kan hiertoe zelfs een expliciete opdracht aan het college van burgemeester en wethouders opnemen in de omgevingsvisie. Starten met het programma kan dus zodra de Omgevingsvisie is vastgesteld. Voorlopig uitgangspunt is dat er enkele (thematische of gebiedsgerichte) programma's zullen worden opgesteld.

Hieronder is de planning van het opstellen en actualiseren van de instrumenten opgenomen in een tijdlijn. Boven de jaartallen zijn enkele ijkmomenten weergegeven. Onder de jaartallen zijn de acties die in dat jaar voorzien worden beschreven.

2021	2022	2023	2024
Opstellen OV Leren werken TOP Casco DOP maken	1/1: OW in werking 16/3: verkiezingen Q1: vaststellen OV Q2: starten 1e Pr Afbouwen TOP Q2: starten met vullen DOP	31-12: deadline OV Q2 vaststellen DOP	Q3 APK OV Q2 actualisatie DOP

2025	2026	2027	2028
	mrt: verkiezingen Q4: Herijking OV		31-12: deadline DOP Q3 APK OV
Q2 actualisatie DOP	Q2 actualisatie DOP	Q2 actualisatie DOP	Q2 actualisatie DOP

Gebruikte afkortingen:

OW:	Omgevingswet
OV:	Omgevingsvisie
Pr:	Programma('s)
TOP:	Tijdelijk Omgevingsplan (van rechtswege)
DOP:	Definitief Omgevingsplan

Kosten

In deze alinea wordt alleen ingegaan op de kosten voor het opstellen van de 'Omgevingsvisie West Betuwe 1.0'. Deze kosten zullen worden gedekt uit het budget dat voor de invoering van de Omgevingswet is gereserveerd. Voor de periodieke actualisatie na de eerste vaststelling zal binnen de reguliere begroting ruimte moeten worden gereserveerd. Deze werkzaamheden zijn dan 'going concern'. De kosten voor het opstellen van de andere omgevingsdocumenten worden geraamd bij de definitieve vaststelling van de uitgangspunten van die documenten.

Gelet op de uitgangspunten zoals beschreven in hoofdstuk 4, is een globale inschatting gemaakt van de investering in uren (intern) en kosten voor externe inhuur. In het onderstaande overzicht is de kostenraming weergegeven:

Wat?	Wie?	Uren	Bedrag
Begeleiding planproces / intern overleg en afstemming	SRO/ROW/Beleidsrijke teams Communicatie	+/- 1,5 FTE	
Produceer van beelden, kaartmateriaal, basisrapport Omgevingsvisie en ondersteuning proces	Stedenbouwkundig bureau		€ 60.000,00
Aanhaken bij kerngericht werken en opstellen uitwerking Omgevingsvisie per kern ⁵	SRO / ROW Gebiedsmakelaars Stedenbouwkundig Bureau	+/- 40 uur per kern	€ 78.000,00 (€ 3.000/kern)
TOTAAL		+/- 2,25 FTE	€ 138.000,00

Communicatie

Uw gemeenteraad is middels meerdere openbare beeldvormende bijeenkomsten geïnformeerd over de Omgevingswet. In deze nota van uitgangspunten is zoveel mogelijk rekening gehouden met de vragen en opmerkingen die tijdens deze bijeenkomsten naar voren kwamen. Na vaststelling van de uitgangspunten zijn er nog drie momenten waarop u met de Omgevingsvisie te maken krijgt:

- Vrijgave ontwerp omgevingsvisie in juni 2021
- Optioneel de aanwezigheid bij de Roadshows, kort na de zomervakantie 2021
- Vaststelling van 'Omgevingsvisie West Betuwe 1.0' in december 2021.

Na vaststelling van de uitgangspunten zal een informatief artikel verschijnen in de lokale media. Om tot een ontwerp omgevingsvisie te komen wordt voornamelijk in klein comité gesproken met stakeholders en sleutelfiguren. Als de coronamaatregelen het toelaten wordt na de zomervakantie groots uitgepakt met 5 interactieve avonden voor inwoners en organisaties. Op basis van deze avonden wordt de ontwerp omgevingsvisie aangescherpt en afgerond.

⁵ Het tempo waarin de uitwerking van de omgevingsvisie per kern wordt opgesteld is afhankelijk van het tempo van het project kernagenda's. De verwachting is dat deze kosten lang niet allemaal in 2021 worden gemaakt.