

3.2 Sturingsfilosofie Omgevingsvisie versie fase 1

1. Inleiding

De sturingsfilosofie bevat principes en uitgangspunten waarop de sturing gebaseerd zal worden. Naast de centrale uitgangspunten staat in deze sturingsfilosofie onze opvatting over de samenwerking met en rol- en taakverdeling tussen overheden en andere partijen staat in de sturingsfilosofie. Uit de sturingsfilosofie volgt welke instrumenten wij inzetten om onze doelen te bereiken en hoe de omgevingsvisie is gekoppeld aan ander beleid. Deze sturingsfilosofie neemt de omgevingsvisie als vertrekpunt maar heeft de hele beleidscyclus als scope.

2. Leidende principes Omgevingsvisie

De sturingsfilosofie bestaat uit (kern)uitgangspunten en het bepalen van de overheidsrol op thema- en gebied specifieke opgaven, ambities en doelen.



Voor gemeenten is het verplicht om een omgevingsvisie te hebben. De belangrijkste reden voor de omgevingsvisie ontstaat echter door veranderende omstandigheden: autonome ontwikkelingen (trends) die nu, of zeer waarschijnlijk in de toekomst leiden tot nieuwe ruimtevragen en bijbehorende ruimteclaims om deze vragen op te lossen. De belangrijkste thema's in de omgevingsvisie zijn: demografische veranderingen, economische groei, energietransitie en klimaatverandering. Maar met het benoemen van alleen ruimteclaims en beleidsmatige oplossingen alleen ben je er nog niet. In veel gevallen ontstaat er binnen de overheid, zowel landelijk als lokaal een mismatch tussen beleid en uitvoering. De volgende uitgangspunten voor de omgevingsvisie zorgen ervoor dat onze visie voor de toekomst integraal, dienstverlenend en uitvoerbaar is.

2.1. Uitgangspunten Omgevingsvisie

- Gemeente heeft centrale verantwoordelijkheid;
- We stellen opgaven en doelen centraal;
- We werken gebieds- en themagericht;
- We werken permanent en adaptief aan de opgaven in een beleidscyclus;
- We zetten haalbaarheid in de uitvoering centraal.

A. Gemeente heeft centrale verantwoordelijkheid

Gemeenten staan vanuit de omgevingswet aan de basis voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. We werken als gemeente samen met andere overheidslagen en -organisaties aan een goede leefomgeving. De gemeente is daarbij het eerste aanspreekpunt. Samenwerken doen we voor en met Barendrecht. Dat doen we laagdrempelig. Samen maken we ons dorp.

Taken van andere overheden, gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden in Barendrecht gaan ons aan. Barendrecht neemt verantwoordelijkheid voor een goede samenwerking en dienstverlening aan onze inwoners en ondernemers.

Voor samenwerkingsverbanden, interbestuurlijke samenwerking en gemeenschappelijke regelingen is samenwerking niet vanzelfsprekend en zeker niet vrijblijvend. We blijven kritisch op goed functioneren, samenwerken en meerwaarde voor de lokale samenleving. Samenwerken doen we alleen op een wijze die meerwaarde oplevert voor Barendrecht.

B. We werken opgaven en doelgericht;

Wie niet durft te dromen is geen realist. De opgaven en doelen uit de Omgevingsvisie vormen hét kader voor Barendrecht om zorg te dragen voor een toekomstbestendige lokale leefomgeving. Opgaven voortkomend uit Europese of landelijke wetgeving en richtlijnen zijn kaderstellend voor onze doelen. Hier voldoet Barendrecht aan. Binnen deze kaders werken we onze ambities voor de toekomst uit in doelen. Onze doelen zijn altijd concreet, gemonitord en onderdeel van ons cyclische werkproces.

C. We werken gebieds- én themagericht;

Afhankelijk van de opgave of ambitie werken we gebied- of themagericht aan onze doelen. Voorop staat dat de werkwijze helder en transparant is en past binnen ons cyclische werkproces.

D. We werken permanent en adaptief aan de opgaven in een beleidscyclus

Van oudsher heeft het sectorale beleid het integrale beleid gedomineerd. Dit wordt versterkt doordat leefomgevingsvraagstukken over verschillende overheden, decentrale uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke clusters zijn verdeeld, waardoor het beleid sterk is verkokerd. De effecten van maatregelen die in de wereld van het beleid vaak in gescheiden trajecten worden voorbereid, komen in de dagelijkse leefomgeving van inwoners en ondernemers samen. Vaak blijkt de ruimtelijke puzzel dan niet te passen in de praktijk. Dit moet anders.

Ons beleid over de fysieke leefomgeving is makkelijk te doorgronden. Voor initiatiefnemers van projecten is het duidelijk welke kaders de gemeente heeft en hoe hun plannen op hoofdlijnen in die kaders passen. Zowel integraal als per thema is het duidelijk wat de gemeente wil en waar wij dat hebben vastgelegd.

Het is duidelijk waar onze omgevingsvisie aan moet voldoen en hoe en wanneer wij deze visie aanpassen. De doorwerking van de visie in programma's en omgevingswaarden in het omgevingsplan zijn procesmatig geborgd. Ons uitvoeringsbeleid sluit financieel en procesmatig aan op het evalueren en bijstellen van inhoudelijke doelen voor de leefomgeving.

E. We zetten haalbaarheid in de uitvoering centraal.

Op basis van het onderzoek 'uitvoering aan zet' van de raad voor leefomgeving en infrastructuur zijn vijf belemmerende factoren naar voren gekomen die – vaak tegelijkertijd – de uitvoering van beleid bemoeilijken en vertragen. In de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie worden oplossingen om deze belemmeringen te voorkomen opgenomen en getoetst aan de uitvoeringspraktijk.

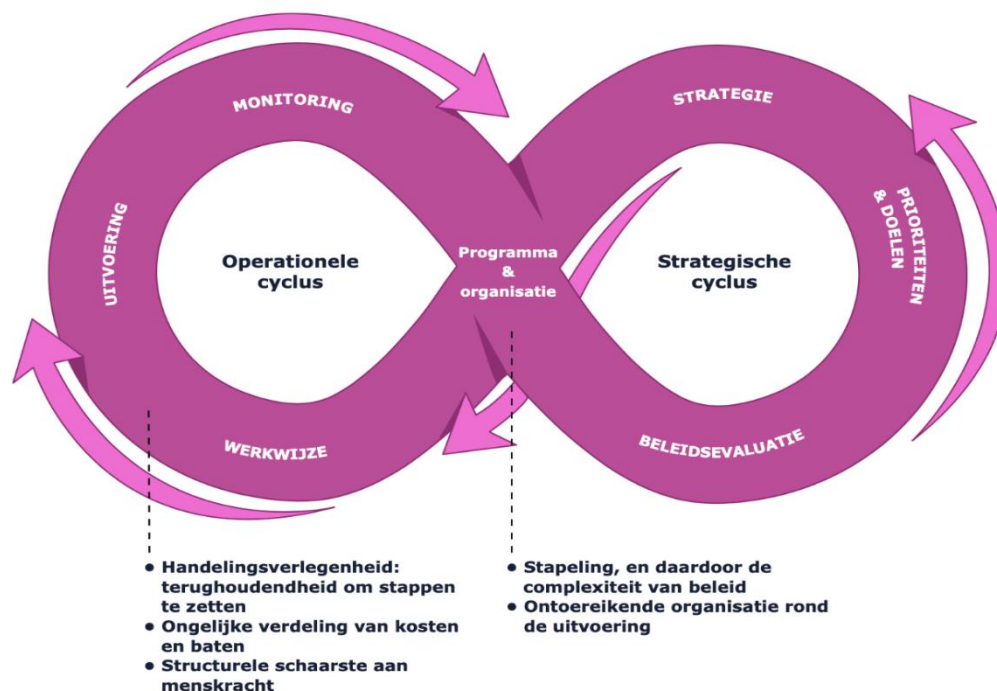
3. Uitvoeringsparagraaf: Hoe doen wij dit?

Barendrecht heeft integraal beleid voor de fysieke leefomgeving wat periodiek wordt gemonitord, bijgesteld en doorontwikkeld. Daarbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

1. De relatie tussen de verschillende onderdelen van de beleidscyclus zijn helder;
2. Beleidskeuzes zijn uitvoerbaar;
3. Het is per opgave of doel duidelijk of we thema- of gebiedsgericht werken en welke overheidsrol Barendrecht toepast om doelen te bereiken;
4. Toegepaste databronnen en omgevingswaarden zijn over alle instrumenten heen congruent en inzichtelijk voor alle stakeholders;
5. Evaluatie en bijstelling vindt zoveel mogelijk plaats in een vast ritme. Dit ritme sluit zo goed mogelijk aan op het meerjarenprogramma en de P&C cyclus zodat er een wisselwerking ontstaat tussen doelen, regels, politieke ambities, uitvoering en financiën.

3.1 Belemmeringen die de uitvoeringsparagraaf wil voorkomen:

1. Stapeling, en daardoor de complexiteit van beleid
2. Handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten
3. Ontoereikende organisatie rond de uitvoering
4. Ongelijke verdeling van kosten en baten
5. Structurele schaarste aan menskracht



3.2. Overheidsrol

Voor de inzet van de verschillende instrumenten is het van belang welke rollen de gemeente wenst te vervullen. Om bepaalde doelen te bereiken is het soms nodig om actief te handelen, bijvoorbeeld bij de aankoop van grond. Om andere doelen te behalen is samenwerking nodig, zoals bij de bouw van woningen. Voor andere situaties is de samenleving aan zet. De rol die de gemeente aanneemt verschilt per thema of gebied en kan veranderen gedurende processen. Vaststaat dat de gemeente het niet alleen kan en de samenwerking met de samenleving zoekt. Dat geldt andersom uiteraard ook.

Verschillende overheidsrollen

In deze visie onderscheiden we de volgende rollen:

1. Kaderstellend: Dit is de meer traditionele rol, de gemeente geeft aan wat er (niet) mag en onder welke voorwaarden of voert zelf uit.
2. Samenwerkend (waaronder regisserend en stimulerend).
3. Ondersteunend (ook faciliterend).
4. Overlaten aan de samenleving (geen actieve overheidsrol).

In onderstaand schema zijn de rollen afgezet tegenover beschikbare instrumenten:

Overheidsrol	1. Kaderstellende overheidsrol		2. Samenwerkende overheidsrol	3. Ondersteunende overheidsrol
	1a. Regulerende overheidsrol	1b. Uitvoerende overheidsrol		
Communicatieve instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Publicatie • Instructie • Aanschrijving • Monitoring en evaluatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Aankondigen • Uitleggen • Branden 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiment • Gesprekstaffel • Gebiedsvisie • Participatie • Denktank 	<ul style="list-style-type: none"> • Opleiding • Experiment • Pilot • Goede voorbeeld geven • Informatiepunt Leefomgeving
Financieel-economische instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Heffing (leges, verevening) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale belasting • Anterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk fonds • Lening • Publiek-private samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie • Overheidsinvestering
Juridische instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • (Instructie)regel • Vergunning voorschrift • Omgevingswaarde • Beoordeling sregel • Zorgplicht • Handhaving sbevoegdheid 	<ul style="list-style-type: none"> • (Project)besluit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuursovereenkomst • Publiek-private overeenkomst • Green deal • Convenant • Concessie (vergunning van de overheid die anderen uitsluit) 	-

3.3. Instrumenten in het 'beleidshuis'

Als de Omgevingswet van kracht is, gaan we op een andere manier plannen maken dan we daarvoor deden. Straks zijn er geen bestemmingsplannen en structuurvisies meer met een vaste looptijd. We gaan denken en werken in een beleidscyclus. Deze cyclus staat nooit stil. Daardoor kunnen we onze plannen steeds aanpassen aan actuele vragen. Hieronder hebben we een plaatje opgenomen van de beleidscyclus. De beleidscyclus start met de Omgevingsvisie. De cyclus start namelijk bij ambities en wensen. Die vertalen we in programma's, in het Omgevingsplan en uiteindelijk in de vergunningverlening.



Raadsbevoegdheid:

Omgevingsvisie: Er is één integrale visie voor de fysieke leefomgeving. artikel 3.2 van de Omgevingswet

Omgevingsplan: Alle regels die gelden voor burger en bedrijven zijn opgenomen in het omgevingsplan of worden aangestuurd via een actieve doorverwijzing vanuit het omgevingsplan naar gepubliceerde beleidsregels. artikel 2.3 van de Omgevingswet

Financiële kaders: begrotingscyclus aanpassen, projectbasis (uitwerking sectorale programma's/bijwerken visie) Structureel bij doorwerking beleid in bedrijfsvoering.

Overkoepelend beleid: Denk hierbij aan participatieverordening, delegatiebesluit, verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht e.d.

Collegebevoegdheid:

Beleidsregels: Vanuit het omgevingsplan aangestuurde beleidsregels staan in het welstandsbeleid óf in een omgevingsprogramma. De overige beleidsregels kun je bundelen en opnieuw vaststellen.

Omgevingsprogramma's: (programma voor beleidsontwikkeling en doorwerking):

Het college kan beleid uit de omgevingsvisie concreter invullen voor specifieke gebieden, sectoren of onderwerpen. Het programma kan maatregelen ,omgevingswaarden en beleidsregels bevatten. artikel 3.4 van de Omgevingswet

Uitvoeringsbeleid: Kaders bedrijfsvoering middellange termijn

Uitvoeringsprogramma's: Bedrijfsvoering en acties korte termijn (jaarlijks)

3.4. Milieueffectrapportages als onderdeel van beeldvorming en evaluatie

In de Omgevingswet staat dat de Omgevingsvisie moet laten zien hoe we als gemeente omgaan met de vier milieubeginselen die in Europees verband zijn vastgelegd. Dit zijn afspraken over de manier waarop we zorgen voor ons milieu. Er zijn vier regels. Deze regels worden de vier milieubeginselen genoemd. Onze Omgevingsvisie respecteert de vier beginselen:

1. *Het voorzorgsbeginsel.* Dit betekent dat we activiteiten voorkomen waarvan we verwachten dat ze negatief zijn voor het milieu.
2. *Het beginsel van preventief handelen.* We proberen milieuvervuiling zoveel mogelijk te voorkomen. Dit betekent dat we vooraf maatregelen nemen om een negatief gevolg van een activiteit te voorkomen. Denk aan de inzet van de beste technieken zodat er geen luchtvervuiling ontstaat. Dit doen we overigens nu ook al.
3. *Het beginsel van bestrijding aan de bron.* Dit betekent dat we bij een negatief gevolg als eerste kijken of er iets bij of in de directe omgeving van de activiteit zelf kan worden veranderd. Bijvoorbeeld door vuile lucht af te vangen of door geluiddempende maatregelen bij het bedrijf zelf toe te passen.
4. *Het beginsel de vervuiler betaalt.* Dit betekent dat degene die de activiteit uitvoert ook moet betalen voor het voorkomen of opruimen van de negatieve gevolgen.

MER-plichten in verschillende beleidsfasen

Zowel omgevingsvisie, omgevingsplan als programma kunnen mer-plichtig zijn. Een goede MER-strategie biedt kansen voor kwalitatief betere besluitvorming en versterking van het participatieproces. Tegelijk kan de MER veel tijd, capaciteit en middelen vergen. En bijvoorbeeld een negatief advies van de Commissie kan veel impact hebben op het verloop van uw besluitvormingstraject.

We zetten in op een omslag in het werken met mer, die aansluit bij de Omgevingswet: de mer wordt een instrument dat flexibel is, meegroeit en dat kan verrijken en verdiepen op basis van de informatie die al eerder is verzameld. Heel wat anders dan een procedurele verplichting om een rapport op te stellen dat vervolgens “in de la” belandt.

Informatie uit een MER-procedure moet een ‘langere houdbaarheidsdatum’ krijgen en ook inzetbaar zijn bij bijvoorbeeld het uitwerken van uitvoeringsbeleid en het behandelen van het verlenen van een buitenlandse vergunning, of als er sprake is van projectMER(-beoordeling).

Inventarisatie en doorkijk als onderdeel van de Omgevingsvisie

Als onderdeel van de MER-procedure in het kader van de Omgevingsvisie wordt geïnventariseerd waar plan-mer-plichten gaan ontstaan bij het herzien van bestaand beleid in lijn met de doelen van de omgevingsvisie, bij het vormgeven van de programma’s en bij het opbouwen van het integrale omgevingsplan.

Deze inventarisatie werken we uit in een ‘beleidskaart’ en een lange termijn agenda, zodat we vroegtijdig een integrale afweging kunnen maken over de invulling van de plan-mer-plicht bij het opstellen en bijstellen van de verschillende kerninstrumenten.

3.5. Monitoring en evaluatie

Door te monitoren verzamel en analyseer je tijdens de uitvoering van het beleid relevante informatie over de uitvoering van het beleid en de mate waarin de doelen zijn bereikt. Dergelijke informatie kun je gebruiken om tussentijds de stand op te maken en eventueel aanpassingen te doen of na verloop van tijd te gebruiken bij een ex post evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie.

In het kader van het opstellen van deze de omgevingsvisie wordt naast doorlopende monitoring op drie momenten een evaluatie uitgevoerd:

A: Voorafgaand aan het ontwerp (ex ante)

In een ex ante evaluatie worden één of meerdere beleidsopties onderzocht op mogelijke gevolgen. Ex ante evaluaties vinden voorafgaand aan de invoering van een voorstel plaats en kunnen ingaan op bijvoorbeeld de potentiële effectiviteit en efficiëntie, verwachte neveneffecten en uitvoerbaarheid.

In het kader van (het opstellen van) de omgevingsvisie vormt de milieueffectrapportage en de integrale

effectenanalyse op de varianten uit de ruimtelijke verkenning de ex ante evaluatie. In deze onderzoeken worden de kwaliteit, uitwerking en effecten van de ruimtelijke verkenning, een daarmee de probleemstelling en varianten, geëvalueerd.

B: Invoeringstoets (Ex durante)

Ex durante evaluatie is een evaluatievorm die zich richt op wat er moet gebeuren op het moment dat bijstelling nog mogelijk is, in plaats van op wat er had moeten gebeuren achteraf. In dit geval gaat het dus om de vraag wat er nog moet gebeuren om de betreffende regelgeving goed te laten werken. De invoeringstoets is een zogenoemde ex durante evaluatievorm. Het maken van de uitvoeringsparagraaf op basis van het ontwerp wordt, in combinatie met het uitvoeren van de planMER procedure gebruikt als invoeringstoets.

C: Tijdens de uitvoering (Ex post)

Nadat het beleidsvoorstel is uitgevoerd beoordeel je na verloop van tijd (ex post) wat de gerealiseerde effecten en efficiëntie van het uitgevoerde voorstel zijn geweest. De omgevingsvisie en de onderliggende programma's wordt op gezette tijden geëvalueerd op haalbaarheid en wenselijkheid van de doelstellingen. Deze momenten zijn opgenomen in de Lange termijnagenda. De wijze van evaluatie en momenten daarvan zullen in de ontwerpfase worden uitgewerkt.

D: Monitoring

Monitoring op het halen van doelstellingen van de omgevingsvisie voeren we op twee manieren uit: geijkte momenten en doorlopende monitoring met grenswaarden. Elke twee jaar voert de gemeente Barendrecht een monitor om na te gaan of in de omgevingsvisie gestelde doelen binnen bereik komen of dat herziening in de visie of uitvoeringsbeleid nodig is. Daarnaast worden een aantal aspecten van de fysieke leefomgeving uitgewerkt in programma's, waarbij meetbare grenswaarden aanleiding kunnen zijn tot beleidsherziening.

3.6. Structuur Omgevingsvisie in het DSO

Het DSO biedt als ontsluitingsportaal kansen om informatie op verschillende manieren vindbaar en onsluitbaar te maken. Op basis van de technische standaarden (STOP-TPOD) zorgen we voor een betere leesbaarheid en doorzoekbaarheid door op de volgende manieren te annoteren:

1. Alle tekst is gekoppeld aan gebiedsafbakening, waardoor de visie te filteren is op basis van locatiegegevens
2. Alle tekst is gekoppeld aan thema's of hoofdlijnen, waardoor de visie te filteren is op basis van specifieke onderwerpen, zoals wonen, water, geluid of archeologie.

Deze heldere standaarden worden vastgelegd in een schrijfwijzer bedoeld voor het wijzigen van de omgevingsvisie en onderliggend beleid als onderdeel van de beleidscyclus.

Bijlage 1: Samenhang en afbakening omgevings-visie, -programma en –plan

De omgevingsvisie en het programma zijn instrumenten voor *beleidsontwikkeling*. Deze instrumenten zijn alleen zelfbindend. Het Omgevingsplan is het instrument waarin een gemeente *regels* stelt op basis van kader uit lokaal en landelijke wetgeving en beleid. Deze regels zijn niet zelfbindend maar gelden voor iedereen.

Visie

De omgevingsvisie bevat ten minste de volgende onderdelen bevatten (art. 3.2 Ow):

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

Programma

Het programma bevat de volgende onderdelen voor *één of meer aspecten* van de fysieke leefomgeving (art. 3.5 Ow):

- een uitwerking van het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving;
- daarnaast bevat het programma maatregelen. Deze kunnen als doel hebben te voldoen aan een of meer omgevingswaarden, of het bereiken van een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat de volgende onderdelen voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving:

- regels voor activiteiten (art. 2.1 Ow).
- Deze regels kunnen algemene regels, een meldingsplicht of vergunningplicht voor activiteiten inhouden.

In principe is de gemeente vrij om in het omgevingsplan regels stellen voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit volgt uit artikel 2.3, lid 1 van de Omgevingswet. Hierbij gelden wel een aantal bijzonderheden.

- Geen regels over wateractiviteiten
- Geen regels die provinciaal of landelijk al zijn geregeld vanwege het nationaal of regionaal belang.

Zijn er landelijk of lokaal geen regels voor een activiteit? Dan mag het!

Samenhang met de Wet voorkeursrecht

Als gemeente kunnen we een zogenaamd ‘voorkeursrecht’ vestigen op gronden van anderen. Besluit een eigenaar tot verkoop dan wordt die grond eerst aan de gemeente aangeboden. De gemeente mag de grond daardoor als eerste aankopen. Hiermee kan de gemeente ervoor zorgen dat bepaalde gronden een functie krijgen die de gemeente in de Omgevingsvisie voor ogen heeft. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het mogelijk maken van woningbouw op nu nog agrarische grond. Mochten we als gemeente een voorkeursrecht willen vestigen, maken we dat concreet in een programma.

Verdere aandachtspunten met betrekking tot de samenhang:

- Voor een optimale werking van de instrumenten voor beleidsontwikkeling is het van belang dat de omgevingsvisies en programma’s actueel zijn en op elkaar afgestemd blijven, zodat zij hun functie goed kunnen blijven vervullen.
- De omgevingsvisie wijzigt, in het bijzonder ten opzichte van de structuurvisie, van karakter: van een sectorale naar een integrale visie. Een geslaagde omgevingsvisie is dus sterk afhankelijk van de uitvoering hiervan en vraagt om een nieuwe manier van beleidsvorming.

- *Beleidsdoorwerking* naar het omgevingsplan gebeurt lokaal en decentraal via omgevingswaarden, instructieregels, instructies en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Als er op lokaal niveau beleidsvrijheid is om beleidsdoorwerking vorm te geven kan dit worden opgenomen in een programma of separate verordening.