

## Raadsvoorstel

Raadsvergadering: 08-10-24

Kenmerk: ADV/24 - 18355

Zaaknr: Z50164

Datum voorstel: 24-9-2024

Portefeuillehouder: Wethouder ing. L. Mulder

Onderwerp: Kredietaanvraag nieuwe omgevingsvisie Staphorst

---

### Voorstel

1. In te stemmen met het opstellen van een omgevingsvisie
2. Een incidenteel budget van € 185.000 beschikbaar te stellen voor het opstellen van deze omgevingsvisie en de kosten te dekken uit de algemene reserve.
3. Het onder 1 genoemde budget toe te voegen aan het bestaande incidentele budget van € 250.000 voor het jaar 2025 voor het opstellen van het Omgevingsplan en dit totale budget te hernoemen tot Implementatie Omgevingswet.
4. Bovenstaande te verwerken door middel van de 24<sup>e</sup> begrotingswijziging 2024.

### Inleiding

Tot 1 januari 2024 heeft de gemeente zich voorbereid op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ruim een half jaar na dato kan gesteld worden dat de omslag goed is verlopen en we onze inwoners goed hebben kunnen blijven bedienen.

Toch zijn we er nog niet. De Omgevingswet vraagt namelijk meer van ons. Er wordt om een andere manier van werken gevraagd op het gebied van visie en beleid. Deze nieuwe werkwijze noemen we: het werken vanuit een beleidshuis. Het beleidshuis is een cyclisch proces waarin we werken met vier instrumenten: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Het cyclische proces bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling (evaluatie). Deze cyclus doorlopen we periodiek.

Eerste stap om te gaan werken vanuit het beleidshuis, is het opstellen van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie kunnen we in Q4 van 2025 ter vaststelling in uw raad agenderen. Om een omgevingsvisie te kunnen maken, is een krediet van € 185.000 nodig.

Met het agenderen van dit voorstel geven we uitvoering aan onderdeel 8.3. van [het collegeprogramma](#).

## Argumenten

### 1.1 *We willen verder bouwen aan wat goed gaat.*

De afgelopen jaren hebben we een stevige basis neergezet. Denk bijvoorbeeld aan de invoering van EPOS, de implementatie van een intern Projectenbureau, de stedenbouwkundige doorvertaling van het woonbehoefte onderzoek en het opzetten van (in)formele samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn het Coöperatief Plan Staphorst, Ontdek Staphorst en de ondernemers op de Esch 4 die samenwerken aan energieoplossingen. Ondernemend als we zijn, willen we hier graag verder aan bouwen. Dat vraagt om een inbedding in visie en beleidscyclus.

### 1.2 *Staphorst heeft en krijgt te maken met veel (regionale) ruimtelijke ontwikkelingen.*

We kunnen deze opgaven niet los zien van elkaar: ruimte voor de ene opgave betekent minder of geen ruimte voor een andere opgave. Dit beroep op de schaarse ruimte betekent dat ruimtelijke keuzes gemaakt moeten worden. Bijvoorbeeld als het gaat over waar woningen en waar bedrijventerreinen gebouwd kunnen worden.

### 1.3 *We willen meer samenhang aanbrengen in ruimtelijke en sociale opgaven.*

De veranderingen in de fysieke leefomgeving bieden kansen om tegelijkertijd te werken aan een gezonde en sociale leefomgeving. Zo kunnen we bijvoorbeeld de verduurzaming van bestaande woningen of het klimaat adaptief maken van de buurt, benutten om de sociale samenhang en onderlinge contacten te versterken. Deze versterking is noodzakelijk vanwege de toenemende vergrijzing, het tekort aan professionals en de toenemende complexiteit van de maatschappij. Met het opstellen van een omgevingsvisie kunnen we hier integrale afwegingen over maken.

### 1.4 *De huidige omgevingsvisie voldoet niet aan de eisen die de Omgevingswet stelt.*

De gemeente Staphorst heeft al in januari 2018 een omgevingsvisie vastgesteld en was daarmee een van de pioniers in Nederland. Echter pas later zijn de beginselen, die beschreven zijn in onderdeel 3 van Bijlage 2 (Beleid op orde met de Omgevingswet), in de Omgevingswet opgenomen. De Omgevingsvisie heeft destijds (logischerwijs) geen rekening gehouden met deze beginselen. Daarom is het overgangsrecht voor omgevingsvisies van voor 1 januari 2024 niet van toepassing. Uit het raadsvoorstel van 15 november 2017 blijkt, dat de omgevingsvisie destijds is vastgesteld als structuurvisie voor de hele gemeente als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 Wro. Daarbij zijn andere strategische nota's ingetrokken. Het overgangsrecht bepaalt dat dergelijke ruimtelijke structuurvisies blijven gelden, totdat de omgevingsvisie is vastgesteld. De omgevingsvisie is daarmee slechts in naam een omgevingsvisie en naar inhoud een ruimtelijke structuurvisie. Staphorst heeft nu dus geen omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet.

### 1.5 *Gemeenten, provincies en Rijk moeten voor 1 januari 2027 een omgevingsvisie vastgesteld hebben.*

Gezien het vorige argument trekken we de conclusie dat de gemeente Staphorst uiterlijk voor 1 januari 2027 een nieuwe omgevingsvisie moet vaststellen. Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit de Omgevingswet. Reden dat we de omgevingsvisie al eerder willen af hebben, is dat onze fysieke leefomgeving voor ingrijpende ruimtelijke keuzes staat. Denk bijvoorbeeld aan thema's zoals woningbouw en bedrijventerreinen die grote ruimteclaims hebben. Er is een behoefte en juridische noodzaak om deze integraal samen te brengen in één omgevingsvisie voor de gemeente Staphorst. Hoe sneller we deze gereed hebben, des te beter we regie kunnen voeren op alles wat ons afkomt.

### 2.1 *Het gevraagde krediet is nodig voor het inhuren van externe kennis en capaciteit*

Het opstellen van een omgevingsvisie is een omvangrijke klus. Naast het in beeld brengen van de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving, moeten ook de effecten van de voorgenomen ontwikkelingen in beeld worden gebracht. We kunnen niet volstaan met opschrijven wat we willen doen. We moeten ook toetsen wat de milieueffecten zijn en een integrale afweging maken. De eigen organisatie is onvoldoende toegerust (qua kennis en capaciteit) om deze extra werkzaamheden op te pakken, naast de bestaande taken. Daarom wordt voor het opstellen van de omgevingsvisie, het participatieproces en de communicatie een beroep gedaan op externe expertise.

### 2.2 *Bij het opstellen van een omgevingsvisie is een beoordeling van de milieueffecten verplicht.*

In de basis is een gemeente bij het vaststellen van een omgevingsvisie verplicht om een Plan-MER te doorlopen. Niettemin verkennen we de mogelijkheden om als alternatief voor de formele MER procedure te werken met een zogenaamde MER beoordeling. Qua systematiek zijn beide opties nagenoeg aan elkaar gelijk. Een plan MER wordt echter getoetst door de commissie MER. Hieraan zijn [tarieven](#)<sup>1</sup> verbonden. Hoe dan ook geldt dat er binnen de gemeente Staphorst geen kennis en expertise is om milieu effecten te beoordelen.

### 3.1 *Samenvoegen van de kredieten leidt tot meer duidelijkheid ten aanzien van de nog beschikbare middelen*

Uw raad heeft kredieten beschikbaar gesteld van € 250.000 voor de jaren 2024 en 2025 voor het opstellen van een omgevingsplan. Er wordt nu krediet gevraagd voor het opstellen van omgevingsvisie. In de praktijk wordt nu duidelijk dat verwevenheid tussen beide instrumenten zo groot is dat veelal niet meer duidelijk is of het werk wordt uitgevoerd voor het plan of voor de visie. Dat leidt tot een onduidelijke verantwoording van het budget. Door het onder te brengen onder één krediet verkrijgen we een duidelijker financieel inzicht.

## **Kanttekeningen**

### 1.1. *Waar gebruiken we het geld voor?*

De hoofdlijnen van het te doorlopen proces vindt u in de bijgevoegde project start up (PSU). Nadat we een bureau geselecteerd hebben, werken we deze PSU nader uit in een projectplan. Dit projectplan vertalen we vervolgens naar een raadsstartnotitie. Aan de hand van de raadsstartnotitie kunt u kaders stellen over het te doorlopen proces.

### 1.2. *Actualisatie, of nieuwe omgevingsvisie?*

In het collegeprogramma staat onder 8.3. de term 'actualisatie van de omgevingsvisie'. Deze term gebruiken we nu niet. Hoewel we veel onderdelen uit de huidige omgevingsvisie – die dus juridisch gezien de status van ruimtelijke structuurvisie heeft (zie argument 1.4) – in de nieuwe omgevingsvisie mee kunnen nemen, speelt ook dat er tussen 2017 en 2024 veel zaken zijn veranderd. De druk op de schaarse ruimte en middelen is toegenomen. Daarnaast zijn we ook tot het inzicht gekomen dat de haalbaarheid van ruimtelijke ambities, zoals bijvoorbeeld het verplaatsen van de op- en afritten op de A28, alleen haalbaar zijn als we ook concreet bijdragen aan regionale ruimtelijke opgaven. Op hoofdlijnen staan we daarmee voor de vraag wat voor een gemeente we willen zijn. Willen we groeien en ruimte geven aan regionale ambities, of vinden we dat de gemeente ongeveer moet blijven zoals zij nu is? In de omgevingsvisie kunnen we de randen van dit speelveld integraal verkennen en technische verrijken met milieukundige beoordelingen.

---

<sup>1</sup> <https://www.commissiemer.nl/actueel/nieuws/tarieven-voor-2024-bekend>

### 1.3. Hoe worden de inwoners bij dit proces betrokken?

Deze vraag wordt nader uitgewerkt in een raadsstartnotitie.

### 1.4. Wat als we het niet doen?

Dan voldoen we na 1 januari 2027 niet aan de wet. Dit kan juridische consequenties hebben voor bezwaar en beroepsprocedures bij ruimtelijke initiatieven. Los van het juridische aspect, geldt echter ook dat we als organisatie heel graag aan de slag willen met de beleidscyclus zoals deze wordt beoogd in de omgevingswet. We denken dat we dan effectiever kunnen werken, effectiever beleid kunnen opstellen en doelgerichter kunnen samenwerken. Dat komt omdat we binnen het beleidshuis werken we als organisatie met één integrale visie voor de fysieke leefomgeving. Beleidsmedewerkers zijn in de toekomst niet meer bezig met het opstellen van sectoraal beleid. De organisatie wordt daardoor effectiever: we weten wat belangrijk is en waar we de focus moet leggen. Dat verhoogt de teamprestatie en individuele plezier in werken. Daarnaast wordt het beleid effectiever.

## **Keuze en effect**

Instemmen met dit voorstel betekent dat we aan de slag gaan met het opstellen van een omgevingsvisie. Globaal doorlopen we daarbij de volgende werkstappen. Onderstaande werken we aan het einde van dit jaar nader uit in een raadsstartnotitie. Zodoende stellen we uw raad in de gelegenheid om kaders te stellen over het proces.

### *Fase 1: kredietaanvraag en aanbesteding*

Om een omgevingsvisie te kunnen maken, hebben we hulp nodig van een extern bureau. Dit komt omdat we de kennis en capaciteit daarvoor niet in huis hebben. Voordat we de opdracht kunnen aanbesteden, is het eerst nodig om krediet aan te vragen. Hiervoor is een besluit nodig van uw raad.

### *Fase 2: Uitwerken projectplan, raadsstartnotitie en inventariseren*

Nadat we de opdracht gegund hebben, stellen we in samenwerking met het geselecteerde adviesbureau een projectplan op. Dit projectplan vertalen we vervolgens naar een raadsstartnotitie. Zodoende stellen we de gemeenteraad in de gelegenheid om kaders te stellen over het proces. Parallel hieraan starten we met de inventarisatiefase. Het in beeld brengen van de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving is namelijk een verplicht onderdeel van een omgevingsvisie. Belangrijk onderdeel in de inventarisatiefase is het werken met factsheets. Bij een factsheet kijken we naar het beleid aan de hand van de volgende vragen:

- wat waren de doelen;
- wat is er de afgelopen jaren aan uitvoering (tijd, geld en organisatie) gedaan;
- wat is bereikt en wat moet nog bereikt worden.

Daarnaast besteden we aandacht aan (landelijke, regionale en lokale) maatschappelijke ontwikkelingen waarvan het gewenst is dat deze als kans of bedreiging in het beleid worden verwerkt.

### *Fase 3: Participatie, milieubeoordeling en voorontwerp*

Samen met het externe bureau bepalen we stappen die moeten leiden tot het voorontwerp. Deze stappen werken we nader uit in een raadsstartnotitie.

### *Fase 4: eventuele beoordeling plan MER door commissie MER en besluitvorming*

De besluitvorming wordt intern voorbereid, waarbij de inhoud met behulp van het externe bureau wordt toegelicht.

### *Betrokkenheid van de raad*

We betrekken u op de volgende manieren in dit proces.

1. Raadsvoorstel kredietverlening.  
Voordat we inhoudelijk aan de slag kunnen, moeten we eerst een bureau selecteren en een communicatieadviseur inhuren. Hiervoor is krediet nodig. Het voorstel dat u nu leest, heeft betrekking op deze eerste stap.
2. Raadsstartnotitie over het te doorlopen proces.  
Nadat we een bureau geselecteerd hebben, werken we het bijgevoegde project start up document uit tot een projectplan. Deze vertalen we vervolgens naar een raadsstartnotitie.
3. *Informerende raadsvergadering over voorontwerp.*  
Ergens in het proces zullen er in verband met de milieubeoordeling 'stel dat verkenningen' of scenariostudies aan de orde komen. Deze zijn bedoeld om de grenzen van het speelveld te verkennen. Uw raad wordt hierover geïnformeerd in een technische sessie.
4. Opiniërende vergadering over voorontwerp.  
Door deze technische informatie uit de 'stel dat verkenningen' of scenariostudies opiniërend in de raadsvergadering te bespreken, kan u hier aan de hand van moties van wensen en bedenkingen politieke kleur aan geven.
5. Vaststellen omgevingsvisie.  
Als raad bent u bevoegd gezag om de omgevingsvisie vast te stellen.
6. Herijken omgevingsvisie.  
Het beleidshuis is een cyclisch proces waarin we werken met vier instrumenten: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Het cyclische proces bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling (evaluatie). Deze cyclus doorlopen we periodiek. In het geval van koerswijzigingen (bijvoorbeeld het bijstellen of toevoegen van ambities) wordt de omgevingsvisie herijkt. Als raad bent u het bevoegd gezag om herijkingen van de omgevingsvisie vast te stellen.

### **Beleid- en regelgeving**

De Omgevingswet vereist een integrale aanpak, waarbij de fysieke en sociale leefomgeving samenkomen. Mensen wonen, werken, recreëren samen met anderen. Mensen ontvangen zorg, genieten onderwijs en willen zich veilig voelen. De fysieke leefomgeving is dus maar een deel van het verhaal; de sociale leefomgeving is net zo belangrijk. De omgevingsvisie 'Staphorst voor elkaar' verbeeldt dit mooi met een boom, die onder de grond (de sociale wereld) vertakkingen heeft en boven de grond (de fysieke wereld) een kruin. De fysieke en sociale wereld zijn met elkaar verbonden door de stam, die thema's zoals gezondheid, veiligheid, leefbaarheid, onderwijs en welzijn verbindt met verkeer, wonen, werken, recreatie en landschap.

Dit brengt met zich mee dat separate sectorale beleidsontwikkelingen op zichzelf niet wenselijk zijn en op termijn ook juridisch niet meer mogelijk zijn. Als sectoraal beleid wordt ontwikkeld omdat een bepaalde diepgang en focus gewenst is, MOET deze volgens de wet in een omgevingsvisie worden verankerd. De belangrijkste reden daarachter is voorspelbaarheid en transparantie door een 'samenhangend beleid van (door)ontwikkeling en uitvoering'. De Omgevingswet streeft daarbij naar één beleidshuis voor elke gemeente, met één omgevingsvisie, een programma op thema's en gebieden en één omgevingsplan.

Dit betekent niet dat het huidige beleid, of het nadenken over toekomstige ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen overbodig is. Deze worden als bouwstenen gebruikt voor de nieuwe omgevingsvisie en in dat proces integraal gewogen zodat er ruimtelijk sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies'

### **Financiën, Belastingen, risico's en beheersmaatregelen**

#### Risico's en beheersmaatregelen

Vast onderdeel van het proces wordt het actualiseren van de risico-inventarisatie tabel. Eventuele issues worden besproken in de stuurgroep. In de fase van de PSU is er nog geen projectgroep en is geen adviesbureau geselecteerd. Op voorhand menen we in elk geval dat de volgende gebeurtenissen onderdeel gaan worden van de risico-inventarisatie.

1. Inzet interne collega's past niet in het regulier werk
2. Externe partijen kunnen niet adequaat informatie leveren
3. Hogere regelgeving doorkruist de inhoud van de visie (waardoor bijvoorbeeld de planning uitloopt omdat we willen wachten op ophanden zijnde beleid van hogere overheden)

#### Belastingen

Niet van toepassing

### Benodigd krediet

Op basis van verkennende marktgesprekken wordt het benodigd budget ingeschat op €185.000.

De verschillende onderdelen waar dit proces en product uit bestaat zijn in grote lijnen:

1. Het in beeld brengen van de huidige kwaliteit van de leefomgeving
2. Integraal wegen van ambities en doelstellingen en het bepalen van de ontwikkelrichting
3. Milieubeoordeling van de (afgewogen) ambities en doelstellingen
4. Opstellen, terinzagelegging en vaststelling van de visie en ontsluiting op het DSO
5. Het participatie en communicatieproces
  - a. Bij dat laatste wordt een onderscheid gemaakt tussen de participatie en communicatie die vormgegeven wordt bij het opstellen van de visie maar nadrukkelijk ook het proces richting periodieke herijking/bijstelling van de visie (Hoe en wanneer betrekken we deze partijen? Hoe maken we dat proces zo voorspelbaar en navolgbaar mogelijk? En welke spelregels hanteren we? Op soort vragen moeten we samen met de samenleving een voor Staphorst passend antwoord vinden).

### Dekking

De kosten zijn incidenteel en kunnen daarom uit de algemene reserve (vrij besteedbare reserve) gedekt worden. De gemeente Staphorst heeft de afgelopen jaren voor de implementatie van de omgevingswet middelen ontvangen vanuit het gemeentefonds. Deze middelen zijn aan de algemene reserve toegevoegd en worden nu onder andere ingezet voor het opstellen van het omgevingsplan waarvoor uw raad eerder budget beschikbaar heeft gesteld. Gelet op de samenhang van de kosten wordt het benodigde budget voor de omgevingsvisie samengevoegd met het eerder beschikbaar gestelde budget voor het omgevingsplan en hernoemd naar "Implementatie Omgevingswet".

### Kosten Plan MER

We streven er naar om geen formele Plan MER procedure te doorlopen. In deze fase kunnen we echter nog niet met zekerheid concluderen of dit juridisch gezien haalbaar is. Gedurende het proces zal blijken of we een formele Plan-MER procedure moeten doorlopen. In dat geval is naar schatting een aanvullend krediet nodig van € 60.000 (€ 30K tarief MER commissie en €30K voor opstellen Plan-MER. In dit geval is ook een aanvullende kredietaanvraag nodig.

### **Uitvoering**

Na vaststelling van de omgevingsvisie gaat de beleidscyclus verder in werking. Voor zover dat nog niet is gedaan, werken wij de ambities uit in programma's en vertalen we deze concreet naar projecten. We starten de voorbereidende werkzaamheden daarvoor op in 2025. Daaropvolgend monitoren en evalueren we de uitvoering. Aan de hand daarvan kunnen we visie dan herijken.

### **Communicatie**

Een van de doelen van de Omgevingswet is 'anders werken'. Dit houdt in dat alle belangrijke actoren in de fysieke leefomgeving moeten samenwerken in een bepaalde verhouding. Het is wenselijk dat de omgevingsvisie uitspraken doet over hoe de gemeente wil samenwerken met haar (keten)partners, wil omgaan met vertrouwen, transparantie, efficiency, en integraal werken. Ook kan de gemeente daarin aangeven hoe zij gebruik wil maken van de (nieuwe) instrumenten van de Omgevingswet, zoals kostenverhaal, onteigening, voorkeursrecht en nadeelcompensatie. Vraagstuk bij het opstellen van de omgevingsvisie is dus niet alleen: hoe kunnen inwoners nu meedenken, maar ook: hoe betrekken we hen bij het cyclische proces waarin we het beleid periodiek gaan evalueren en herzien?

**Digitaal bijgevoegd / ter inzage liggende stukken**

1. Project Start Up (PSU) document opstellen omgevingsvisie.

Burgemeester en wethouders van Staphorst,

J. ten Kate , burgemeester.

M.T. van de Wetering , secretaris.

De raad van de gemeente Staphorst;

Zaaknr. Z50164

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 24-09-24

Gelet op:

De omgevingswet

**B E S L U I T:**

1. In te stemmen met het opstellen van een omgevingsvisie
2. Een incidenteel budget van € 185.000 beschikbaar te stellen voor het opstellen van deze omgevingsvisie en de kosten te dekken uit de algemene reserve.
3. Het onder 1 genoemde budget toe te voegen aan het bestaande incidentele budget van € 250.000 voor het jaar 2025 voor het opstellen van het Omgevingsplan en dit totale budget te hernoemen tot Implementatie Omgevingswet.
4. Bovenstaande te verwerken door middel van de 24<sup>e</sup> begrotingswijziging 2024.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van  
de gemeente Staphorst van 26-11-24

J. ten Kate

, voorzitter

S.M.H. Voortman

, griffier