



**Omgevingswet**  
HARDINXVELD-GIESSENDAM

# **Plan van aanpak**

## **Omgevingsvisie**

### **Hardinxveld-Giessendam**



## Inhoudsopgave

1. Inleiding	blz. 2
1.1 Aanleiding en doelstelling	blz. 2
1.2 Nota van uitgangspunten	blz. 2
2. Wettelijke kaders en uitgangspunten	blz. 4
3. Beleidscyclus kerninstrumenten	blz. 5
4. Medeoverheden en (regio)gemeenten	blz. 8
4.1 Wisselwerking / doorwerking	blz. 9
5. Ambitieniveau	blz. 10
6. Rolbeschrijving partijen	blz. 11
7. Procesontwerp	blz. 12
7.1 Fase 1: Verzamelen bouwstenen	blz. 12
7.2 Fase 2: Bepalen hoofdogaven en ambities	blz. 12
7.3 Fase 3: Hoofdogaven uitwerken (gebieds- en themagericht)	blz. 13
7.4 Fase 4: Visie uitwerken en vaststellen	blz. 14
8. Communicatie en participatie	blz. 15
8.1 Participatietrede en bestuursstijl	blz. 15
<b>Bijlagen</b>	
Overzicht participatietredes en bestuursstijlen	blz. 17

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en doelstelling

Op 16 mei 2019 heeft de gemeenteraad van Hardinxveld-Giessendam de 'Nota van Uitgangspunten implementatie Omgevingswet Hardinxveld-Giessendam' vastgesteld. Op basis hiervan wordt de implementatie van de Omgevingswet langs drie sporen vormgegeven:

- Spoor 1: Ontwikkeling kerninstrumenten
- Spoor 2: ICT (implementatie/inrichting Digitaal Stelsel Omgevingswet)
- Spoor 3: Cultuur & Organisatie

In de Nota van Uitgangspunten is een keuze vastgelegd voor de invoeringsstrategie op basis waarvan de implementatie wordt vormgegeven. Ook is hierin een aantal centrale uitgangspunten beschreven. Eén van de uitgangspunten is dat het opstellen van de Omgevingsvisie als het leidende proces wordt beschouwd. In de totstandkoming van de visie komen immers alle andere onderdelen van de Omgevingswet aan bod. Denk daarbij aan de verandering in werkprocessen (integraal en participatief) en aan toegankelijkheid en het ontsluiten van de Omgevingsdocumenten via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Ook willen we het proces om te komen tot de Omgevingsvisie als katalysator gebruiken voor de omslag in denken en doen die de Omgevingswet beoogt. Door te starten met de Omgevingsvisie leren we wat het werken volgens de Omgevingswet betekent voor onze organisatie. In dat kader is dit plan van aanpak Omgevingsvisie opgesteld. Dit plan van aanpak is op 12 september 2019 op hoofdlijnen aan de gemeenteraad gepresenteerd. Ook is hierbij input opgehaald die in dit definitieve plan van aanpak is verwerkt.

### 1.2 Nota van Uitgangspunten

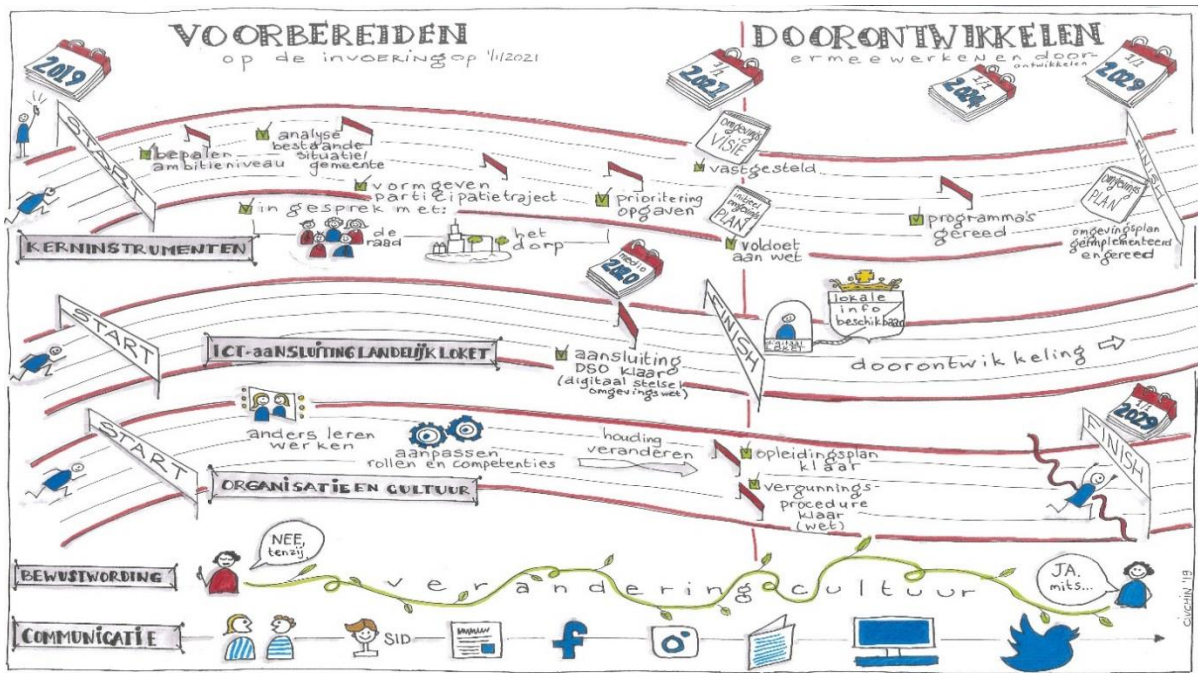
In de Nota van Uitgangspunten is gekozen voor een onderscheidende en (in mindere mate) calculerende invoeringsstrategie. Belangrijke elementen die deze strategieën typeren:

- We gaan uit van de huidige situatie en we kiezen vervolgens voor een bepaalde gebiedsopgave; opgave- en gebiedsgericht werken kenmerkt deze strategie.
- Experimenteren, leren en doorontwikkelen zijn belangrijke kenmerken van deze strategie.
- We bepalen samen met de samenleving wat belangrijk is voor bepaalde gebieden.
- We willen participatie zo veel mogelijk aan de voorkant regelen.
- We willen ontwikkelingen makkelijker toestaan en regeldruk verminderen.
- We hebben bestaand beleid, maar willen meegaan met veranderingen.

Daarnaast is een aantal centrale uitgangspunten geformuleerd:

- We kiezen kwaliteit / zorgvuldigheid boven snelheid (voldoen aan termijnen).
- We verschaffen ons ruimte om te leren en experimenteren (geen blauwdruk).
- We beschouwen de Omgevingsvisie als het leidende proces (katalysator).
- We onderschrijven de landelijke doelstellingen.
- We betrekken de samenleving actief (beleidsvorming en initiatieven).
- We werken integraal (intern en extern).
- We werken van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' (cultuuromslag).

Tot slot is een zogenaamd spoorboekje opgenomen in de Nota van Uitgangspunten, die de implementatie langs de drie sporen zichtbaar maken. Het spoorboekje staat vermeld in figuur 1.1.



Figuur 1.1

## 2. Wettelijke kaders en uitgangspunten

De gemeentelijke Omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en moet volgens artikel 3.2 van de Omgevingswet minimaal bevatten:

- 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.

Daarnaast moet bij het opstellen van de Omgevingsvisie expliciet rekening worden gehouden met een viertal milieubeginselen<sup>1</sup>:

1. Het voorzorgsbeginsel.
2. Het beginsel van preventief handelen.
3. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron bestreden moeten worden.
4. Het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Tot slot zijn er vanuit de Omgevingswet nog een aantal uitgangspunten waarmee rekening gehouden moet worden:

- **Participatie;** Participatie is een sleutelbegrip in de Omgevingswet. Specifiek voor de Omgevingsvisie geldt een motiveringsplicht: bij het vaststellen van een Omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. De wijze waarop participatie wordt vormgegeven is niet beschreven; hierin zijn we als gemeente vrij. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van het participatieproces.
- **Integraal;** De Omgevingsvisie moet tenminste alle in de wet gespecificeerde thema's bevatten: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed. Het staat gemeenten vrij de reikwijdte van de Omgevingsvisie verder te verbreden.
- **Elektronisch raadpleegbaar;** De Omgevingsvisie moet voldoen aan de (digitale) eisen van de ministeriële regeling. Het is elektronisch raadpleegbaar en voldoet aan de vastgestelde publicatiestandaarden.
- **Vormvrij;** De Omgevingsvisie is vormvrij, wat betekent dat er vanuit de wet geen inhoudelijke of vormvereisten worden voorgeschreven.

---

<sup>1</sup> Afkomstig uit artikel 191 van het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie'. De milieubeginselen dragen samen met de algemene rechtsbeginselen bij aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. En ook aan het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving. (Artikel 23.6 en 3.3 Ow.)

### 3. Beleidscyclus kerninstrumenten

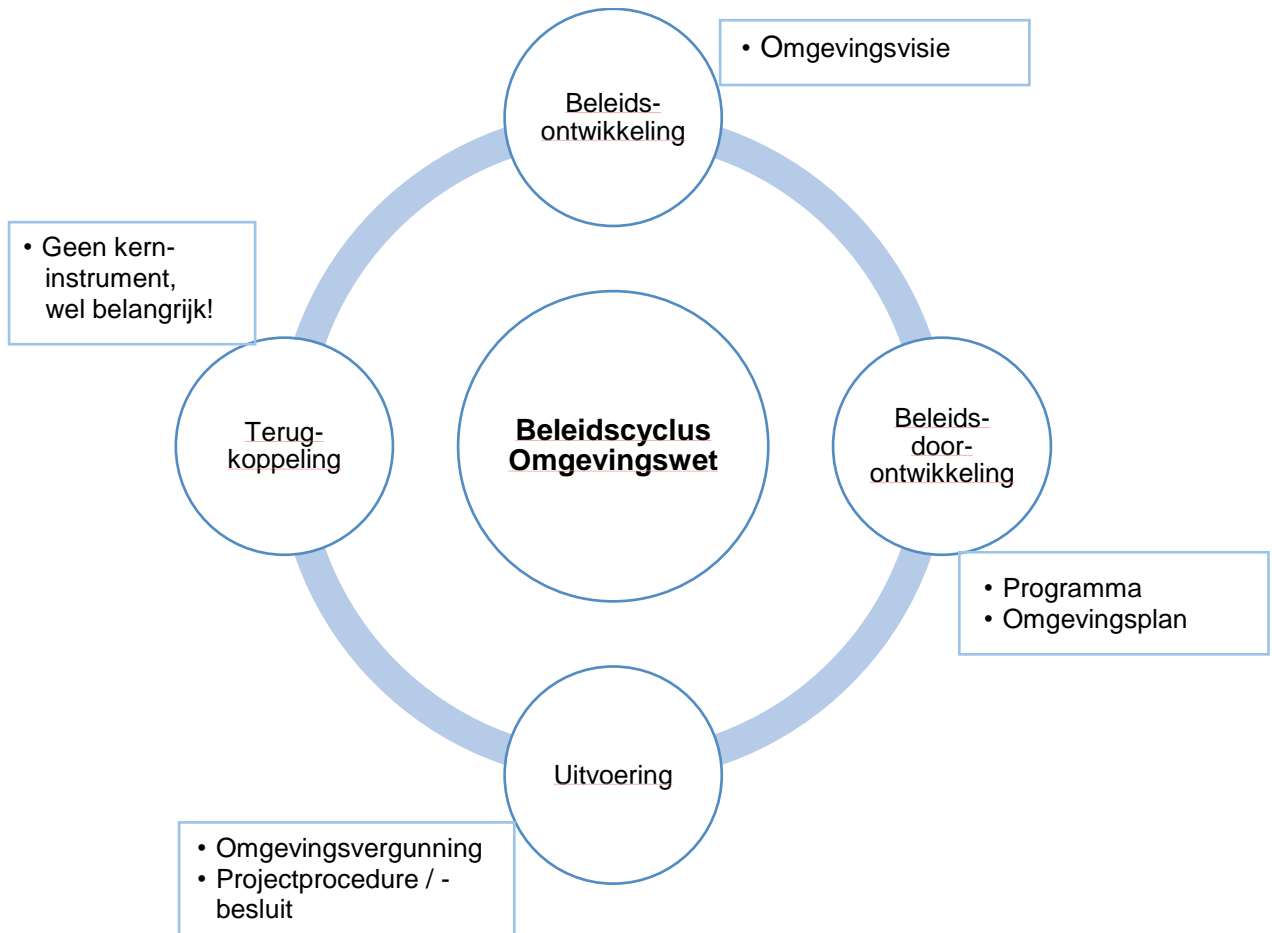
De Omgevingswet biedt gemeenten instrumenten om de taken voor de fysieke leefomgeving uit te voeren. Het instrument Omgevingsvisie is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Voor de gemeente geldt dat de Omgevingswet in totaal vijf kerninstrumenten bevat:

1. Omgevingsvisie
2. Programma
3. Omgevingsplan
4. Omgevingsvergunning
5. Projectprocedure-projectbesluit

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de vijf gemeentelijke kerninstrumenten Omgevingswet.

	Omgevingsvisie	Programma	Omgevingsplan	Omgevingsvergunning	Projectprocedure-projectbesluit
<b>Omschrijving</b>	Een strategische, integrale lange termijn visie voor de gehele fysieke leefomgeving.	Pakket van maatregelen en / of beleidsvoornemens om doelen in de leefomgeving of omgevingswaarden te bereiken, op sectoraal of gebiedsniveau.	Gebied dekkende regeling met alle regels voor de fysieke leefomgeving, waarmee invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke opgaven uit de Omgevingsvisie.	Middel waarmee inwoners, bedrijven en overheden toestemming kunnen vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren.	Een projectprocedure maakt projecten met een publiek belang mogelijk. Het projectbesluit is de uitwerking van de projectprocedure.
<b>Verplicht instrument</b>	Ja	Deels (programma is verplicht als de gemeente niet voldoet aan een vastgestelde omgevingswaarde)	Ja	Ja	Nee
<b>Fase beleids-cyclus</b>	Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Beleidsdoorwerking / beleidsuitvoering	Beleidsuitvoering	Beleidsuitvoering
<b>Participatie</b>	Motiveringsplicht: bij het besluit aangeven hoe partijen zijn betrokken bij de voorbereidingen en de resultaten ervan.	Motiveringsplicht: bij het besluit aangeven hoe partijen zijn betrokken bij de voorbereidingen en de resultaten ervan.	Bij kennisgeving van het voornemen een plan vast te stellen al aangeven hoe participatie wordt vormgegeven + bij het besluit aangeven hoe partijen zijn betrokken bij de voorbereidingen en de resultaten ervan.	In de omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan.	'Kennisgeving participatie' delen bij de start van projectbesluit (wie, waarover en wanneer betrekken etc.).
<b>Wanneer wettelijk gereed</b>	1 januari 2024	1 januari 2024	1 januari 2021 (initieel) / 1 januari 2029 (volgens bedoeling OW)	1 januari 2021	N.v.t.
<b>Wie stelt vast</b>	Gemeenteraad	College	Gemeenteraad	College	Gemeenteraad
<b>Relatie met andere instrumenten</b>	Geformuleerde ambities werken door in de andere instrumenten. Deze ambities kun je vatten in: - Concrete maatregelen (programma) - Algemene regels (omgevingsplan)	Maakt de doelen uit de Omgevingsvisie concreet. Dient als beleidskader voor het omgevingsplan.	Hiermee wordt invulling gegeven aan de opgaven uit de Omgevingsvisie. Relatie met handhaving (fase: terugkoppeling).	In het omgevingsplan staat genoemd wanneer je nog een vergunning moet aanvragen.	De laatste stap in de procedure is de aanpassing van het Omgevingsplan.

De gemeentelijke kerninstrumenten staan niet op zichzelf, maar vormen met elkaar een beleidscyclus. De beleidscyclus is hieronder weergegeven, met daarbij per fase in de beleidscyclus de bijbehorende kerninstrumenten. In voornoemde tabel is per instrument tevens aangegeven welke fase van de beleidscyclus daarbij hoort en wat de relatie is met de andere kerninstrumenten.



Figuur 1.2

### Beleidsontwikkeling

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus heet beleidsontwikkeling. Dit staat voor de visievorming. De Omgevingsvisie is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.

Belangrijke input voor een Omgevingsvisie is het resultaat van het vorige kwart van de beleidscyclus: terugkoppeling. Ofwel: monitoring en evaluatie. De signalen uit monitoring en evaluatie kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van een Omgevingsvisie.

Programma's zijn soms ook visievormend. Bijvoorbeeld als de overheid in het programma het beleid uit de Omgevingsvisie voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of gebied uitwerkt.

### Beleidsdoorontwikkeling

De overheid kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. Dat kan bijvoorbeeld door eisen vast te leggen in omgevingswaarden, of door een programma vast te stellen.

De overheid kan in programma's concrete maatregelen opnemen die leiden tot de vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Deze programma's dienen ter uitwerking van het beleid uit de visie. Daarnaast zijn er verplichte programma's voor water, geluid en – als niet voldaan wordt aan omgevingswaarden – voor luchtkwaliteit. Een bijzondere vorm van een programma is de programmatische aanpak. Deze vorm van het programma omvat niet alleen maatregelen die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar stuurt ook op de toelating van activiteiten of projecten.

#### Uitvoering

In het onderste kwart aan de linkerkant van de cyclus staat de uitvoering centraal. Dat gebeurt door de initiatiefnemers van activiteiten en projecten: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Hiermee is dit kwart een uitzondering op de andere drie, waarin alleen de overheid centraal staat. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels.

Als toestemming van de overheid nodig is, verloopt die in principe via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent de Omgevingswet het projectbesluit. Hiermee kan een overheidsinstantie zelf de regie nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of een dijkverlegging.

#### Terugkoppeling

Het bovenste kwart aan de linkerkant staat voor terugkoppeling. Met toezicht en handhaving ziet de overheid toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en / of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

De keuze voor de instrumenten bepaalt het soort terugkoppeling. Als een gemeente bijvoorbeeld juridische regels in het omgevingsplan zet, spelen in de terugkoppelingsfase toezicht en handhaving een belangrijke rol. Maar als de gemeente kiest voor een programma, zullen in de terugkoppelingsfase vooral monitoring en evaluatie belangrijk zijn.



#### 4. Medeoverheden en (regio)gemeenten

De gemeente is niet de enige bestuurslaag die een Omgevingsvisie opstelt. Ook het Rijk en de w dienen vanuit de Omgevingswet een Omgevingsvisie op te stellen. Daarnaast is het van belang kennis te nemen van omliggende gemeenten als het gaat om de inhoud van de Omgevingsvisie.

##### Rijk

Het Rijk heeft op 20 juni 2019 de ontwerp Nationale Omgevingsvisie (NOVI) gepresenteerd. De NOVI is tot stand gekomen in samenspraak met verantwoordelijke ministeries, gemeenten, provincies en waterschappen. Tevens is input gebruikt van adviesraden, kennisinstellingen, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. In de NOVI staan vier inhoudelijke prioriteiten beschreven:

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

Daarnaast wordt een drietal afwegingscriteria benoemd:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
3. Afwentelen wordt voorkomen

De NOVI bevat ook een opmaat naar een uitvoeringsagenda. Daarin wordt niet alleen inzichtelijk gemaakt welke inzet Rijk en regio nu al plegen, maar ook welke (gezamenlijke) acties de NOVI daaraan toevoegt. De uitvoeringsagenda wordt richting de definitieve NOVI verder uitgewerkt.

##### Provincie

De Provincie Zuid-Holland heeft op 22 januari 2019 de ontwerp Provinciale Omgevingsvisie (POVI) uitgebracht. Hierin staan zes richtinggevende ambities voor de fysieke leefomgeving beschreven:

1. Naar een klimaatbestendige delta
2. Naar een nieuwe economie: the next level
3. Naar een levendige meerkernige metropool
4. Energievernieuwing
5. Best bereikbare provincie
6. Gezonde en aantrekkelijke leefomgeving

##### Waterschap

Het Waterschap heeft niet de taak een Omgevingsvisie op te stellen. Wel grijpt het Waterschap Rivierenland de komst van de Omgevingswet aan om een watervisie op te stellen, die als input kan dienen voor de gemeentelijke Omgevingsvisies. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de watervisie van het Waterschap Rivierenland is afgerond.

##### Regiogemeenten

Zoals hierboven reeds vermeld hebben alle gemeenten wettelijk de verplichting uiterlijk 1 januari 2024 over een Omgevingsvisie te beschikken. De stand van zaken per gemeente laat een zeer wisselend beeld zien. Er is reeds een aantal gemeenten in Nederland dat een Omgevingsvisie heeft opgesteld. Ook zijn er gemeenten die nog niet gestart zijn met de voorbereiding. De meeste gemeenten zijn op dit moment bezig met de voorbereiding of het opstellen van de Omgevingsvisie.

Dit wisselende beeld laat zich ook zien in de regio Drechtsteden. Eerder is in de regio Drechtsteden op ambtelijk niveau al wel een regionale paragraaf opgesteld, op basis van beleid dat reeds bestuurlijk is vastgesteld. Het ligt voor de hand dit als input (bouwsteen) mee te nemen bij het opstellen van de lokale Omgevingsvisie.

#### **4.1 Wisselwerking / doorwerking**

De Omgevingsvisie is zelfbindend. Dit betekent dat deze alleen verplichtingen schept voor de bestuurslaag die de Omgevingsvisie heeft opgesteld. De Omgevingsvisies van het Rijk en de Provincie werken dus niet rechtstreeks door in de Omgevingsvisie van de gemeente. Wel kent de Omgevingswet het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeenteraad in hun Omgevingsvisie moet laten zien dat zij de Omgevingsvisies van andere relevante bestuursorganen hebben betrokken bij het opstellen van hun eigen visie. En dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken of bevoegdheden rekening moet houden met de taken van andere bestuursorganen. Verondersteld wordt dat de minimale eis is dat je naar de andere Omgevingsvisies hebt gekeken. En dat je zo mogelijk elementen verwerkt in je eigen Omgevingsvisie.

## 5. Ambitieniveau

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 van dit plan van aanpak is het aantal wettelijke kaders voor het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie beperkt. Dit hangt samen met de gehele implementatie van de Omgevingswet, waarbij veel ruimte wordt gelaten voor lokale ambities (zie ook de Nota van uitgangspunten met het assenkruis op basis waarvan een invoeringsstrategie kan worden gekozen). Ook is de Omgevingsvisie vormvrij, zowel qua inhoud als vormgeving.

Dit betekent dat het van belang is een ambitieniveau te formuleren voor het opstellen van de Omgevingsvisie. Mede op basis van de vastgestelde Nota van Uitgangspunten zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd voor de het opstellen van de Omgevingsvisie, waarmee we het ambitieniveau aangeven wat we met de Omgevingsvisie willen bereiken.

De Omgevingsvisie van Hardinxveld-Giessendam:

- Bevordert de integraliteit (intern en extern) en verbindt domeinen. Extern door een samenhangende visie op de totale leefomgeving op te stellen, gericht op verbetering van de omgevingskwaliteit.<sup>2</sup> Intern moet de Omgevingsvisie de integraliteit tussen teams bevorderen, evenals het realiseren van integrale besluitvorming. Op die manier kan de Omgevingsvisie bijdragen aan de beoogde cultuuromslag.
- Geeft richting, maakt keuzes en vormt een afwegingskader voor zowel bestuurders, ambtenaren als initiatiefnemers. De Omgevingsvisie bevat geen opsomming van thema's, maar geeft richting. Op die manier helpt de Omgevingsvisie bij het maken van beleidskeuzes en vormt een toetssteen voor initiatieven vanuit de samenleving.
- Is toegankelijk en aansprekend. Dit betekent dat we streven naar een Omgevingsvisie die concreet, bondig, begrijpelijk, digitaal ontsluitbaar (grafisch / visueel) is. Op die manier is de Omgevingsvisie toegankelijk voor iedereen die met initiatieven wil bijdragen aan het behalen van de opgestelde ambities.
- Is uitnodigend en inspirerend voor (potentiële) initiatiefnemers om met initiatieven bij te dragen aan een verbetering van de fysieke leefomgeving. Het streven is dat de Omgevingsvisie voor potentiële initiatiefnemers helderheid verschaft wat er in bepaalde gebieden mogelijk/gewenst is aan ontwikkelingen en wat niet. Dit uitgangspunt zal uiteindelijk ook vertaald moeten worden bij het opstellen van het Omgevingsplan, zodat niet alles in een latere fase alsnog 'dichtgerogeld' wordt.
- Is dynamisch en speelt in op actuele ontwikkelingen. De Omgevingsvisie moet de waan van de dag overstijgen, maar tegelijkertijd kunnen zich belangrijke ontwikkelingen voordoen die van grote invloed zijn op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Ook kan de fase van terugkoppeling aanleiding geven tot bijstelling van de Omgevingsvisie. Daarom is onze Omgevingsvisie geen statisch document, maar dynamisch.
- Is themagericht en gebiedsgericht. Daarbij kiezen we niet op voorhand een geografische gebiedsindeling, maar gaan we uit van typologieën van gebieden (landelijk, centrum, industrie, woonwijk etc.). Lopende het proces geven we gebieds- en themagerichte invulling verder vorm. We hanteren een flexibel / wisselend schaalniveau indien nodig.
- Is samen met de samenleving van Hardinxveld-Giessendam opgesteld. We streven naar een visie van, door en voor Hardinxveld-Giessendam. Daarbij maken we per fase in het proces helder van wie we welke inbreng verwachten en wat hiermee wordt gedaan. Op die manier voorkomen we schijnparticipatie. Zie verder ook hoofdstuk 8 van dit plan van aanpak.
- Is het resultaat van een proces dat bijdraagt aan de omslag in denken en doen (van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits').

Daarnaast is de ambitie om de Omgevingsvisie af te hebben zodra de Omgevingswet in gaat (1 januari 2021). Dit is dus eerder dan de wettelijke verplichting (1 januari 2024).

---

<sup>2</sup> De Omgevingskwaliteit reikt verder dan de fysieke/ruimtelijke kwaliteit. Hieronder wordt verstaan alle aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daaronder vallen ook aspecten als gezondheid en veiligheid. De term 'omgevingskwaliteit' wordt lopende het proces verder met de betrokkenen ingevuld.

## 6. Rolbeschrijving partijen

We willen de Omgevingsvisie samen met alle betrokkenen opstellen. Op hoofdlijnen onderscheiden we de volgende betrokkenen:

- Samenleving
- Ketenpartners
- Politiek
- Medeoverheden
- Ambtelijke organisatie

### Samenleving

Onder de samenleving verstaan we de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties van Hardinxveld-Giessendam. In het kader van de participatie is het van belang de samenleving in een vroegtijdig stadium te betrekken. In de Nota van Uitgangspunten implementatie Omgevingswet is dit ook expliciet als uitgangspunt benoemd. In hoofdstuk 8 wordt hier verder op ingegaan.

### Ketenpartners

Onder ketenpartners verstaan we de partners van de gemeente die een rol spelen bij het beheer van de fysieke leefomgeving en die bijdragen aan de omgevingskwaliteit van de gemeente. Het gaat hier o.a. om de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Rijkswaterstaat. De partners zullen worden uitgenodigd vanuit hun eigen expertise inbreng te leveren voor de Omgevingsvisie. Ook kunnen zij een rol spelen bij het aanleveren van bouwstenen (zie paragraaf 7.1), vanuit de beschikbare kennis en data waarover zij beschikken.

### Politiek

Het college en de raad hebben een belangrijke rol bij het opstellen van de Omgevingsvisie. De implementatie van de Omgevingswet is onderdeel van het raadsprogramma. In dit licht stelt de raad dit Plan van aanpak vast. Ook tijdens het proces zullen college en raad intensief worden betrokken. Daarbij geldt wel dat de rol moet passen bij de mate en wijze waarop participatie wordt toegepast. Meer hierover in hoofdstuk 8. De Omgevingsvisie wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Daarnaast zal het proces om te komen tot een Omgevingsvisie moeten bijdragen aan de beoogde cultuurverandering, ook t.a.v. de rol van het college en de raad.

### Medeoverheden

Het Rijk, de Provincie, het Waterschap en regio(gemeenten) spelen ook een rol bij het opstellen van de Omgevingsvisie. In hoofdstuk 4 is al een en ander over beschreven. De Omgevingsvisies van medeoverheden zullen minimaal als input (bouwsteen) in het proces worden meegenomen.

### Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie van de gemeente is intensief betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Zij zijn belast met de uitvoering van dit Plan van aanpak. Ook voor de ambtelijke organisatie geldt dat het proces om te komen tot een Omgevingsvisie moet bijdragen aan de beoogde cultuurverandering.

## 7. Procesontwerp

Op hoofdlijnen onderscheiden we vier fasen in het proces om te komen tot een Omgevingsvisie. Hieronder beschrijven we de vier fasen. Per fase wordt aangegeven:

- een aantal mogelijke 'ingrediënten' per fase
- eerste gedachten omtrent communicatie en participatie
- het resultaat van de fase
- de planning

De precieze invulling van de verschillende fasen wordt gedurende het proces verder ingevuld.

### 7.1 Fase 1: Verzamelen bouwstenen

In deze eerste fase verzamelen we een aantal bouwstenen die als basis en uitgangspunt dienen voor de Omgevingsvisie en het vervolgproces. Het betreft grotendeels een fase van analyse. Hiermee wordt o.a. invulling gegeven aan het feit dat we de bestaande situatie en bestaand beleid als uitgangspunt nemen. Mogelijke ingrediënten voor deze fase:

- Analyse huidig beleid (lokaal en regionaal): inventariseren van 'rode draden'
- Analyse gemeente / gebieden: op basis van tellen (data) en vertellen (gesprekken) het zogenaamde 'DNA' van de gemeente en gebieden beschrijven
- Beschrijven trends/ontwikkelingen
- Voorgenomen/lopende ruimtelijke ontwikkelingen in beeld brengen
- Analyse NOVI, POVI, watervisie Waterschap, Omgevingsvisies regiogemeenten
- Nadere uitwerking participatiestrategie

#### Communicatie en participatie

We betrekken het dorp vanaf het begin bij het proces. We gaan op zoek naar inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die:

- mee willen praten over het DNA van (gebieden van) Hardinxveld-Giessendam.
- zich in willen zetten als ambassadeurs tijdens het hele proces.
- kunnen meedenken over het participatieproces: hoe betrekken we zo veel mogelijk (verschillende) inwoners, bedrijven en organisaties bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie.

We gaan hier breeduit over communiceren (totale transparantie vanaf het begin), maar de gesprekken die we gaan voeren zullen vooral kleinschalig / persoonlijk zijn.

Resultaat: Richtinggevend startdocument met bouwstenen visie, eerste beeld van de opgaven en kaders voor vervolgstappen

Gereed: Q1/Q2 2020

### 7.2 Fase 2: Bepalen hoofdoggaven en ambities

In deze tweede fase gaan we de hoofdoggaven en ambities inventariseren (gemeente breed en op gebiedsniveau) en daarin een keuze maken. Hierbij bouwen we voort op de eerste fase. De opgaven en ambities worden eerst breed opgehaald en vervolgens met elkaar in verbinding gebracht, zodat daarin uiteindelijk een prioritering en keuze plaatsvindt. Mogelijke ingrediënten voor deze fase:

- Interne inventarisatie (ambtelijke organisatie, college, raad)
- Externe inventarisatie (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, ketenpartners)
- Prioriteren en keuze leidende hoofdoggaven en ambities
- Afstemming medeoverheden

### Communicatie en participatie

In deze fase zetten we alle communicatiekanalen open. Op basis van de analyses, kaders en het DNA uit de eerste fase gaan we het gesprek aan met zo veel mogelijk verschillende inwoners, bedrijven en organisaties. We proberen heel dichtbij de mensen te komen door:

- bijeenkomsten te organiseren op wijk- en buurtniveau. We proberen de gesprekken zo concreet mogelijk te voeren door steeds te kiezen voor onderwerpen die in die wijk of buurt spelen.
- onszelf uit te nodigen voor bijeenkomsten die door anderen worden georganiseerd. Dat maakt het nog laagdrempeliger omdat mensen dan niet steeds naar ons hoeven te komen.
- het inzetten van ambassadeurs die we tijdens de eerste fase hebben gevonden. Zij kunnen laten zien hoe leuk het is om mee te werken aan de Omgevingsvisie en zij kunnen een ingang zijn naar heel veel verschillende doelgroepen.
- online heel gericht campagne te voeren. Enerzijds om doelgroepen te bereiken die we offline moeilijk te pakken krijgen. Daarnaast bieden social media ons de kans om heel veel reacties te krijgen zonder extreme inspanningen.
- constant goed zichtbaar te zijn in de lokale media. Zodat iedereen in het dorp weet wat er gebeurt en hoe ze kunnen meewerken aan de nieuwe Omgevingsvisie.

Het zou heel mooi zijn als al deze participatie-inspanningen ook leiden tot concrete activiteiten / initiatieven waar inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties meteen mee aan de slag willen. Dan komt er meteen beweging op gang en kunnen we gelijk testen of de gemeente klaar is voor het werken volgens de nieuwe Omgevingswet.

Resultaat:       Overzicht en prioritering van hoofdopgaven en ambities Omgevingsvisie HG

Gereed:         Q3 2020

### **7.3 Fase 3: Hoofdopgaven uitwerken (gebieds- en themagericht)**

In fase drie worden de gekozen opgaven en ambities gebieds- en themagericht uitgewerkt. In eerste instantie op basis van typologieën van gebieden, waarna geografisch verbindingen gelegd worden. Per opgave / ambitie wordt gekeken of deze themagericht of gebiedsgericht wordt uitgewerkt en wordt het gebieds- en themagericht verder vorm gegeven. Daarmee zijn de ingrediënten voor deze fase:

- Gebieds- en themagerichte uitwerking hoofdopgaven en ambities
- Keuze uitwerking per thema of gebied
- Keuze voor programma als instrument voor bepaalde thema's

### Communicatie en participatie

Dit is de fase waarin we alle reacties die we hebben opgehaald gaan trechteren en afwegen. Dit gaan we ook weer doen samen met bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

- We organiseren op verschillende niveaus (dorp / gebied / wijk / buurt) sessies voor (belangen)groepen, waarin we ze laten discussiëren over een aantal conflicterende issues die we in de tweede fase hebben opgehaald. Zo krijgen we scherp dat er tegengestelde belangen zijn en hoe we die tegen elkaar kunnen afwegen.
- Via al onze kanalen en via de lokale media laten we zien wat we hebben opgehaald, hoe we al die input bundelen en welke keuzes we uiteindelijk aan college en raad voorleggen.
- We laten (mogelijk) ook al zien welke nieuwe initiatieven er vanuit de gemeenschap zijn gestart. Zo houden we het concreet voor de mensen: we werken samen aan een visie, maar tegelijk bouwen we verder aan de gemeente van de toekomst.

Resultaat:       Gebieds- en themagerichte uitwerkingen hoofdopgaven en ambities

Gereed:         Q4 2020

#### 7.4 Fase 4: Visie uitwerken en vaststellen

In deze laatste fase worden de opbrengsten van de eerdere drie fasen omgezet in een Omgevingsvisie en wordt deze door de gemeenteraad vastgesteld. Daarbij wordt ook aangegeven hoe we met de Omgevingsvisie willen gaan werken (o.a. keuze voor sturingsfilosofie gemeente) en wordt de eerste relatie gelegd met het Omgevingsplan. Ingrediënten voor deze fase:

- Sturingsfilosofie bepalen
- Monitoring en evaluatie beschrijven
- Besluitvorming
- Ontsluiting Omgevingsvisie via het DSO

##### Communicatie en participatie

Ook in de laatste fase zullen we iedereen in het dorp zo veel mogelijk betrekken bij de totstandkoming van de nieuwe Omgevingsvisie. We trekken nog een keer de gemeente in om, samen met de ambassadeurs en partijen waarmee we eerdere bijeenkomsten hebben georganiseerd, te vertellen wat we hebben opgehaald, wat we ermee hebben gedaan en om reacties op te halen.

We willen de aangepaste concept-Omgevingsvisie vervolgens, samen met alle betrokken partijen, aanbieden aan de raad. Hiermee laten we zien dat het een breed gedragen visie is en sluiten we het uitgebreide participatieproces af.

Resultaat: Breed gedragen en vastgestelde Omgevingsvisie, die voldoet aan de letter en geest van de Omgevingswet

Gereed: Q1 2021

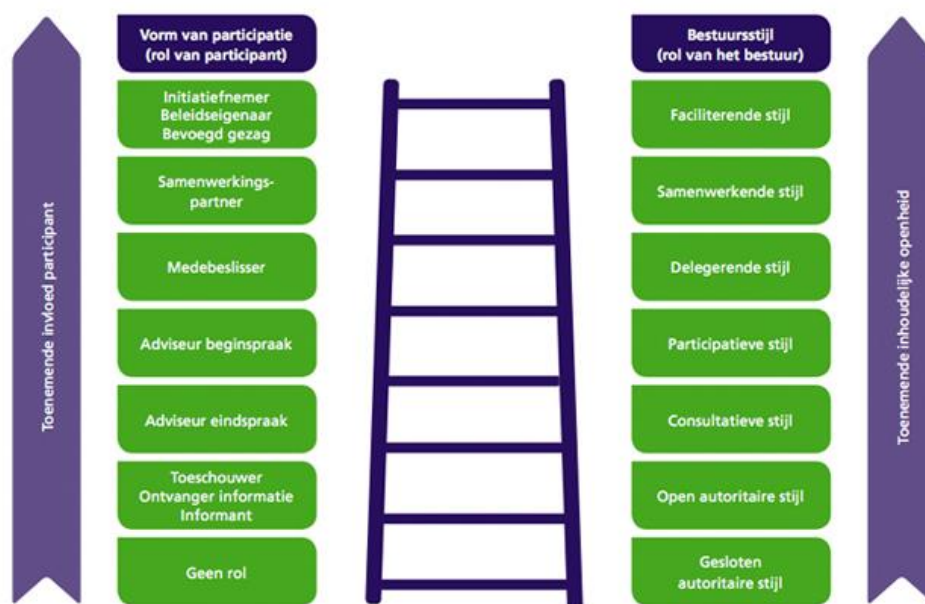
## 8. Communicatie en participatie

We hanteren de volgende uitgangspunten waar het gaat om de inzet van communicatie en participatie:

- We betrekken de samenleving actief bij het opstellen van de visie.
- We proberen heel dichtbij de mensen te komen door in te spelen op hun belevingswereld.
- We zetten een mix van offline en online instrumenten in: bijeenkomsten op wijk- en buurtniveau, aanhaken bij bestaande structuren / overleggen, inzetten van ambassadeurs, heel gerichte online campagnes.
- We proberen met behulp van nieuwe methoden doelgroepen te betrekken die we normaal gesproken niet (makkelijk) bereiken (de zogenaamde 'zwijgende meerderheid').
- De vragen die we voorleggen aan de gemeenschap maken we zo concreet mogelijk.
- We scheppen per fase hele duidelijke kaders, zodat mensen weten op welk niveau ze kunnen participeren, in welke fase van het proces we zitten en wat er met hun inbreng wordt gedaan.
- De ervaringen die we opdoen bij de participatie rond de Omgevingsvisie gebruiken we als input voor het raadsprogramma burgerparticipatie.

### 8.1 Participatietrede en bestuursstijl

Tijdens de Ontmoeting op 12 september 2019 is op basis van de participatieladder door de gemeenteraad nagedacht over de mate van participatie tijdens het proces van het opstellen van de Omgevingsvisie. Daarbij is onderstaand model van Pröpper (2009) gehanteerd.



Figuur 1.3

In dit model wordt de mate van participatie gekoppeld aan een bestuursstijl.<sup>3</sup> Deze zijn namelijk onlosmakelijk met elkaar verbonden: hoe groter de invloed van de samenleving, hoe kleiner de rol van het bestuur en andersom. Op basis van het gesprek dat is gevoerd wordt voorgesteld trede 4 van de participatieladder als dominante trede te hanteren bij het proces om te komen tot een Omgevingsvisie. Dit betreft de trede 'adviseur beginspraak'. Dit betekent dat de samenleving in een vroegtijdig stadium van het proces zal worden gevraagd mee te praten en advies te geven. Tegelijkertijd is het voor de

<sup>3</sup> In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de Participatietredes en bijbehorende bestuursstijlen



samenleving helder dat het bestuur uiteindelijk bepaalt. Dit vraagt van het bestuur een participatieve bestuursstijl:

1. Het bestuur biedt veel ruimte voor discussie en inbreng
2. Het bestuur wil vooral leren van de participant(en) / de samenleving en biedt openheid
3. Uiteindelijk beslist het bestuur

Per fase in het proces verschaffen we onszelf de ruimte om van deze dominante trede af te wijken en een trede lager of hoger te hanteren. In hoofdstuk 7 is reeds een richting beschreven per fase hoe we de communicatie en participatie insteken.

Door vooraf helderheid te verschaffen over de rol van de samenleving tijdens het proces, kunnen we dit tijdens het proces helder communiceren en duidelijkheid scheppen ten aanzien van verwachtingen. Hiermee proberen we 'schijnparticipatie' te voorkomen.

## Bijlage 1 Participatietredes en bijbehorende bestuursstijlen

<u>Participatietrede</u>	<u>Bestuursstijl</u>
<p><b>Beleidseigenaar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participant(en) zijn initiatiefnemer</li> <li>- Participant(en) geven beleid zelfstandig vorm</li> </ul>	<p><b>Faciliterende bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur laat vormgeving beleid over aan participant(en)</li> <li>- Bestuur vervult dienende en ondersteunende rol</li> <li>- Bestuur voorziet participant(en) van benodigde middelen (zoals budget)</li> </ul>
<p><b>Samenwerkingspartner</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participant(en) vervullen rol van samenwerkingspartner</li> <li>- Gelijkwaardige rol t.o.v. bestuur</li> <li>- Samen agenda bepalen en oplossingen vinden</li> </ul>	<p><b>Samenwerkende bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur en participant(en) werken gelijkwaardig samen ('coproductie')</li> <li>- Bestuur biedt grote inhoudelijke openheid en geeft invloed aan participant(en)</li> </ul>
<p><b>Medebeslisser</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participant(en) krijgen doorslaggevende stem in onderdelen van beleid</li> <li>- Participant(en) geven binnen kaders beleid verder vorm</li> <li>- Participant(en) leggen verantwoording af aan bestuur</li> </ul>	<p><b>Delegerende bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur delegeert onderdelen van beleid aan participant(en)</li> <li>- Formuleert ruime kaders</li> <li>- Controle op basis van verantwoording participant(en)</li> </ul>
<p><b>Adviseur beginspraak</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participant(en) praten in vroegtijdig stadium mee en geven advies</li> <li>- Participant(en) weten dat het bestuur uiteindelijk bepaald</li> </ul>	<p><b>Participatieve bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur biedt veel ruimte voor discussie en inbreng</li> <li>- Bestuur wil vooral leren van de participant(en) en biedt openheid</li> <li>- Uiteindelijk beslist het bestuur</li> </ul>
<p><b>Adviseur eindspraak</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participant(en) geven advies/mening als bestuur grote lijnen heeft bepaald</li> <li>- Vooral via gesloten vraagstelling</li> </ul>	<p><b>Consultatieve bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur raadpleegt participant(en) als hoofdlijnen zijn bepaald</li> <li>- Richting en omvang beleid worden door bestuur bepaald</li> <li>- Raadplegen om te kijken of voorgestelde beleid wordt gesteund</li> </ul>
<p><b>Toeschouwer/informant</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participant(en) worden geïnformeerd</li> </ul>	<p><b>Open autoritaire bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur geeft beleid zelfstandig vorm</li> <li>- Informeren van participant(en) met als doel draagvlak te vergroten</li> </ul>
<p><b>Geen rol</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen rol voor participant(en)</li> </ul>	<p><b>Gesloten autoritaire bestuursstijl</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur geeft beleid zelfstandig vorm</li> <li>- Participant(en) worden niet geïnformeerd</li> </ul>