



FACTSHEET

De Omgevingsvisie

Inleiding

De komst van de Omgevingswet in 2019 (hierna: Ow) betekent een nieuw en ander systeem voor het omgevingsrecht. In deze wet worden nieuwe instrumenten geïntroduceerd, waaronder de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Een omgevingsvisie is een strategisch instrument, vast te stellen op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau, terwijl het omgevingsplan een tactisch instrument is ter concretisering van het beleid. De gemeentelijke omgevingsvisie is een instrument dat zich goed leent om bij voorbereidingen op de inwerkingtreding van de wet te betrekken.

Deze factsheet beschrijft het kader voor een omgevingsvisie en welke betrokkenen een rol spelen. Ook staan we stil bij de vraag of en in hoeverre de gemeentelijke, provinciale en nationale visies bepalend zullen zijn voor, dan wel door zullen werken in een uiteindelijk vast te stellen gemeentelijk omgevingsplan.

Wat is een omgevingsvisie?

De regeling over omgevingsvisies staat in afdeling 3.1 van de Ow; de gemeenteraad, het college van provinciale staten dan wel de minister van IenM stellen in overeenstemming met betreffende andere ministers, respectievelijk een gemeentelijke, een provinciale, of een nationale omgevingsvisie vast. Een omgevingsvisie moet in ieder geval bevatten:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (*wat is er en wat is de kwaliteit daarvan*);
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied (*wat gebeurt er/gaat er gebeuren aan ontwikkelingen op en ter instandhouding van het grondgebied*); en
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (*wat zijn de na te streven doelen en op welke manier moeten/zullen worden die bereikt*).

Bij een omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met de vier beginselen genoemd in artikel 3.3 van de

Ow en met de maatschappelijke doelen genoemd in artikel 1.3 van de Ow. In de wet zijn geen verdere inhoudelijke of vormvereisten voor de omgevingsvisie opgenomen. Het is nog niet bekend of in andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld het Omgevingsbesluit, nog aanvullende eisen worden gesteld aan vorm en/of inhoud van de omgevingsvisie en welke eisen dat zullen zijn. Waarschijnlijk zal één van de eisen zijn dat in de visie wordt omschreven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van die visie zijn betrokken (vroegtijdige participatie). Omdat deze regelgeving nog in voorbereiding is, zal deze factsheet gebaseerd zijn op de, hiervoor omschreven, regeling in de Ow en de toelichting daarop in onder meer de memorie van toelichting.

Uit deze toelichting blijkt dat afdeling 3.1 in de Ow er op neerkomt dat per gemeente/provincie en nationaal één omgevingsvisie zal worden opgesteld waarin alle beleidsterreinen en onderwerpen over de fysieke leefomgeving worden geïnventariseerd en beschreven en dat in die visie het voor die beleidsterreinen te ontwikkelen integrale beleid wordt vastgelegd. Dit houdt in dat:

- er één beleidsstuk moet worden ontwikkeld met samenhangend beleid en niet onderling (op beleidsterreinen) met elkaar strijdig en;
- het beleid moet gaan over de beleidsterreinen in de fysieke leefomgeving zoals natuur, milieu, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, die nu binnen een gemeente vaak nog over verschillende ambtenaren/afdelingen/commissies en verschillende beleidsstukken zoals structuurvisie, beleidsplannen en beleidsnota's zijn verdeeld, en;
- het beleid niet alleen moet gaan over ontwikkelingen, maar ook over de bestaande situatie en de manier waarop die wordt behouden of verbeterd door bijvoorbeeld beheer, bescherming en behoud.

In de visie worden beleidsdoelen opgenomen en er kan worden aangegeven met welke instrumenten die beleidsdoelen zullen worden nagestreefd. Het kan daarbij gaan om financiële instrumenten, maar ook om juridische instrumenten zoals het omgevingsplan en het programma.

In de visie kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat een programma nodig is om delen van het beleid uit te werken en om maatregelen te kunnen vastleggen waarmee bepaalde beleidsdoelen of omgevingswaarden moeten worden bereikt.

Deze beleidsdoelen hoeven niet binnen een bepaalde termijn te worden bereikt. De omgevingsvisie is namelijk bedoeld als een instrument met beleid voor de lange termijn en in de wet is daarom geen actualisatieplicht opgenomen. Het is dus mogelijk om in een visie beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving te formuleren die pas op lange termijn moeten worden bereikt.

Afgezien van de vereisten uit de wet, is de visie vormvrij. Zo is niet bepaald hoe globaal of hoe gedetailleerd de visie moet zijn. De wet geeft de vrijheid om een globale visie met alleen beleid op hoofdlijnen en hoofdzaken voor bepaalde gebiedstypen op te stellen; een gedetailleerde visie waarin misschien zelfs al de betekenis van bepaalde functies en daarbij behorende regels is beschreven of is bepaald dat een bepaalde functie aan een specifieke locatie moet worden toegedeeld; of een mengvorm van deze twee waarin bijvoorbeeld enkel bepaalde delen van het grondgebied gedetailleerd zijn uitgewerkt. Het lijkt aan te raden om bewust te kiezen hoe globaal of gedetailleerd een visie wordt. Een verre gaande detaillering lijkt namelijk niet alleen meer onderzoek (en wellicht een planMER) te vergen, maar heeft ook een sterkere sturing op het plan tot gevolg (zie hieronder).

Ook is de raad vrij in de keuze voor de wijze waarin de verandering¹ die de wet tot gevolg heeft, in de visie wordt ingevuld; de raad kan ervoor kiezen om heel nieuw beleid te ontwikkelen of (delen van) het bestaande beleid, voor zover beschikbaar en passend, voort te zetten. Daarbij is wel van belang dat in de toelichting op de wet is benadrukt dat in een visie niet kan worden volstaan met een optelsom van bestaand, nog niet vanuit een integrale benadering opgesteld, beleid, omdat dan de vereiste samenhang ontbreekt.

Hoe het beleid uiteindelijk inhoudelijk vorm krijgt in de visie, kan dus per gemeente of per onderwerp in één visie verschillen.

1 Verwijzing opnemen naar presentatie over verandertypen en invoeringsstrategieën.

Vorbereiding en betrokkenen

Een omgevingsvisie wordt voorbereid via afdeling 3.4 van de Awb; kort gezegd een procedure die begint met het ter inzage leggen van een ontwerpvisie, daarna een zienswijzemoegelijkheid voor een ieder en ten slotte het vaststellen van de visie door de gemeenteraad. De wettelijke procedure eindigt na het vaststellen van de visie, omdat daartegen geen beroep openstaat. Het beleid uit de visie kan wel, net als nu bij bijvoorbeeld de structuurvisie het geval is, worden getoetst als er beroep tegen een omgevingsplan wordt ingesteld waarvoor dit beleid als basis is gebruikt (zogenoemde exceptieve toetsing).

Over de procedure voorafgaand aan het ter inzage leggen van een ontwerp (de voorprocedure) is in de Ow niets bepaald; dat is door gemeenten zelf in te vullen. Bij die voorprocedure zijn of moeten wel allerlei verschillende partijen worden betrokken:

- Het gemeentelijk apparaat, ambtenaren, gemeentelijke commissies en afdelingen, wethouders, zijn (mede) verantwoordelijk voor de inhoudelijke inbreng op de verschillende beleidsterreinen en zullen betrokken moeten zijn bij het opstellen van de visie. Omdat er één stuk met samenhangend beleid ontwikkeld moet worden onder de Ow zullen deze betrokkenen moeten samenwerken. Daartoe is van belang dat zij elkaar kunnen vinden en afstemming zoeken in aanpak en inhoud.
- Bestuursorganen; waaronder de omliggende gemeenten, de provincie en waterschappen. Het is aan te raden hen vroeg in de voorbereiding van een visie te betrekken, vanwege onderlinge afstemming, hun inbreng bij de inventarisatie van gegevens en om hun belangen zo volledig mogelijk in beeld te hebben bij het vormen van het beleid. Onder deze groep kunnen ook uitvoeringsorganisaties vallen, zoals Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's en GGD-GHOR regio's.
- Burgers, bedrijven en belangenorganisaties (milieuverenigingen, vve's, etc.) zullen meer of actiever bij de voorprocedure worden betrokken. Ze kunnen bijvoorbeeld informatie en ideeën voor ontwikkelingen inbrengen of meedenken over het opstellen van het te voeren beleid (zogenoemde vroegtijdige participatie). Over de wijze van betrokkenheid is in de wet niets vastgelegd. De keuze of hiervoor een specifieke procedure wordt ontwikkeld en, zo ja, hoe deze wordt ingevuld, is gelaten aan het gemeentebestuur. Dit kan dus per gemeente verschillen.

Status visie en verhouding tot het omgevingsplan

De wettelijk status van een omgevingsvisie en de verhouding daarvan tot het omgevingsplan is vergelijkbaar met de huidige status van structuurvisies op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau en de huidige verhouding daarvan tot het bestemmingsplan. De omgevingsvisie is op elk niveau zelfbindend voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld en waarvoor het is opgesteld. Een omgevingsvisie van een "hogere" bestuursorgaan werkt dan ook niet dwingend door in omgevingsvisies en omgevingsplannen die door een "lager" bestuursorgaan worden vastgesteld. Als er een instructie of dwingende doorwerking over de toedeling van functies in een omgevingsplan gewenst is, kan van andere in de wet neergelegde instrumenten gebruik worden gemaakt zoals instructieregels, corrigerend instructiebesluit, provinciale instructies, omgevingsvergunningen voor activiteiten, projectbesluiten, een provinciale omgevingsverordening of de interventiebevoegdheid van de provincie.

Sturende werking gemeentelijke omgevingsvisie

Uit de Ow en de toelichting daarop blijkt dat de omgevingsvisie in een bepaalde mate sturend moet zijn voor het bestuursorgaan zelf, onder meer bij het op- en vaststellen van een omgevingsplan. Deze sturing komt eerst doordat het bestuursorgaan moet worden geacht zich aan het eigen beleid te houden. Het omgevingsplan moet derhalve in overeenstemming met het gemeentelijk beleid, tenzij daar in een bepaald geval gemotiveerd van wordt afgeweken. Als een afwijking van dit beleid in een omgevingsplan niet of onvoldoende wordt gemotiveerd, zal dat in een beroepsprocedure grond zijn om dat deel van het omgevingsplan te vernietigen. Ook van de manier waarop de omgevingsvisie is ingericht, geheel dan wel op punten globaal of gedetailleerd, kan een bepaalde sturende werking naar het omgevingsplan uitgaan. Omdat een globale beleidslijn veel meer op hoofdlijnen en minder of niet op specifieke gevallen is gericht, laat zo'n beleidslijn voor gemeenteraden meer

ruimte om in het omgevingsplan die specifieke gevallen wel te regelen.² Er zal naar verwachting minder snel strijd ontstaan met zo'n beleidslijn. Als sprake is van een (deels) gedetailleerde visie, waarin bijvoorbeeld een strikt beschermingsniveau of een toe te delen functie voor een bepaalde locatie opgenomen, is de sturing naar het omgevingsplan voor dat onderdeel waarschijnlijk sterker. Er zal ook een zwaardere motivering vereist zijn voor een eventuele afwijking. Of en in hoeverre de inhoudelijke link tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie, nu daarin beleid en regels betreffende dezelfde beleidsterreinen vanuit een integrale benadering worden vervat, directer wordt dan die nu is bij structuurvisie > bestemmingsplan, zal in de praktijk moeten blijken.

Sturende werking nationale en provinciale omgevingsvisie

De gemeenteraad dient, op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel, in het omgevingsplan rekening te houden met omgevingsvisies van andere bestuursorganen. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeenteraad in de gemeentelijke visie zal moeten laten zien dat de omgevingsvisies van andere bestuursorganen bij het opstellen van de gemeentelijke visie zijn bekeken en de inhoud daarvan bekend is. Als er gevallen zijn waarin de gemeentelijke visie niet overeenstemt met die andere visies, wordt dat door de gemeenteraad geconstateerd en – kort – worden toegelicht. Die toelichting hoeft niet zo 'zwaar' te zijn als de motivering bij een afwijking van het beleid in de eigen gemeentelijke visie.

Conclusie

De Omgevingswet geeft met nieuwe instrument 'omgevingsvisie' niet alleen een andere naam aan het instrument voor gemeentelijk (en provinciaal nationaal) beleid. Het gemeentelijk beleid krijgt ook een andere vorm en inhoud doordat het beleid over de fysieke leefomgeving moet gaan en dus over alle beleidsterreinen die daaronder vallen en doordat het beleid over al die terreinen integraal moet zijn. Wat betreft vorm en inhoud vraagt de omgevingsvisie dus een nieuwe benadering in het opstellen van het beleid. Die nieuwe benadering beperkt zich niet alleen tot vorm en inhoud, maar zal ook doorwerken in de manier waarop een visie wordt voorbereid. Er is namelijk veel meer samenwerking nodig tussen en met de verschillende betrokkenen bij deze voorbereiding. De wettelijke status van de omgevingsvisie en de verhouding van die visie tot het omgevingsplan zal niet of nauwelijks anders zijn dan de huidige wettelijke status van een structuurvisie en de verhouding van die structuurvisie tot het bestemmingsplan.

2 Raadgever bestuurlijke afwegingsruimte.