

PROCESNOTITIE OMGEVINGSVISIE LEIDSCHDAM-VOORBURG

1. Inleiding

Wat voor een gemeente willen we zijn en hoe gaan we dit realiseren? Dat is de hoofdvraag bij de Omgevingsvisie Leidschendam-Voorburg, het centrale beleidsdocument dat richting geeft aan de leefomgeving van Leidschendam-Voorburg tot 2050. Met de leefomgeving wordt alles bedoeld dat nodig is om te kunnen leven, wonen, werken, leren, bewegen en recreëren. Denk aan gebouwen, water, lucht, bodem, natuur, wegen, voorzieningen en cultureel erfgoed.

Wie in Leidschendam-Voorburg woont, ervaart het zelf: Leidschendam-Voorburg is een aantrekkelijke groene woongemeente. Om het een prettige plek te houden en de gebiedskwaliteiten te versterken, wordt de omgevingsvisie opgesteld. Een visie die alle aspecten van de fysieke leefomgeving in samenhang beziet en richting bepaalt. Die hierbij ook rekening houdt met beleid over voorzieningen en sociaal-maatschappelijke onderwerpen. Een visie die keuzes maakt over wat de gemeente wel maar ook wat de gemeente niet wil. Met aandacht voor zowel het stedelijk gebied, het buitengebied en Stompwijk als voor de regionale samenhang.

Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie worden inwoners, ondernemers, bedrijven en organisaties betrokken om actief mee te denken. Om samen belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Hierbij wordt voortgebouwd op eerder genomen stappen en vooruitgekeken. In de afgelopen jaren heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg namelijk al hard gewerkt aan de voorbereiding van de omgevingsvisie.

In 2019 is het Kompas van de Leefomgeving vastgesteld. Dit document geeft de eerste richting van de omgevingsvisie aan. Als belangrijke tussenstap tussen het Kompas en de omgevingsvisie zijn in 2021 vier bouwstenen vastgesteld. Het betreft de bouwstenen Groene woongemeente, Mobiliteit en bereikbaarheid, Economie en bedrijvigheid, Lokale energiestrategie en Transitie warmte. Deze bouwstenen vormen een belangrijke basis voor de nadere uitwerking.

Deze procesnotitie biedt een toelichting op de context van de omgevingsvisie en de beleidscyclus. Ook gaat het in op de verdere processtappen om te komen tot een omgevingsvisie, de inhoudelijke elementen, de aandachtspunten bij de totstandkoming, de rol van participatie in het proces en de planning (inclusief besluitvorming college en raad).

2. Omgevingswet

2.1 De context

De omgevingsvisie is een verplicht onderdeel van de nieuwe Omgevingswet. Het huidige omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water met meerdere uitgangspunten, procedures en eisen. Met het vernieuwen van het zogenaamde omgevingsrecht wil de wetgever het volgende bereiken:

- beter inzicht in wat op bepaalde plekken wel en niet mag;
- meer ruimte om lokaal besluiten te nemen;
- snellere en uitvoerbare besluitvorming;
- meer samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving.

2.2 De beleidscyclus

De opbouw van de Omgevingswet volgt een beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. De beleidscyclus is beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling (zie figuur 1).



Figuur 1: Beleidscyclus Omgevingswet

Beleidsontwikkeling - Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is het belangrijkste kerninstrument van de beleidsontwikkeling. Het beschrijft de kernkwaliteiten van de gemeente, de ambities voor de lange termijn en welke kaders er zijn voor toekomstige ontwikkelingen in de fysieke en sociale leefomgeving voor Leidschendam-Voorburg.

Beleidsdoorwerking - Programma's

Naast het opstellen van een omgevingsvisie is het mogelijk om programma's te maken. Het programma kan:

1. Een uitwerking van het beleid zijn voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving;
2. Maatregelen bevatten om aan omgevingswaarden te voldoen;
3. Maatregelen bevatten om één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

In de omgevingsvisie staan alle te maken programma's die op dat moment voortkomen uit de omgevingsvisie en aan welke doelen deze bijdragen. Daarnaast heeft de gemeente een aantal visies /beleidsnota's die in de systematiek van de omgevingswet als programma worden gezien.

Voorbeelden in Leidschendam-Voorburg zijn: de Transitievisie Warmte en het Actieplan geluid, uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer en het Water Rioleringsplan. Vanwege actualiteiten kan behoefte ontstaan aan nieuwe programma's. De programma's moeten altijd bijdragen aan de geformuleerde doelen van de omgevingsvisie.

Uitvoering - Omgevingsplan

Het omgevingsplan is de juridische vertaling van de omgevingsvisie. Het omgevingsplan bevat in principe alle regels die de gemeenteraad over de fysieke leefomgeving wil stellen. Dit alles maakt het omgevingsplan tot het centrale juridische instrument van de gemeente. Voor het omgevingsplan is een heldere omgevingsvisie, waarin de belangrijkste keuzes (=kaders) zijn gemaakt, van groot belang. Het omgevingsplan is tenslotte niet meer of minder dan de juridische vertaling van vastgesteld beleid. Bij afwijking van het omgevingsplan is toetsing aan de omgevingsvisie nodig.

Uitvoering - Omgevingsvergunningen

De omgevingsvergunning is een belangrijk uitvoeringsinstrument. Voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten kan men met een aanvraag toestemming krijgen. De omgevingswet bevat een aantal vergunningsstelsels, maar ook het omgevingsplan kan verboden (afgezien van vergunning) bevatten. Daarnaast is het mogelijk om met een omgevingsvergunning van het omgevingsplan af te wijken. Bij deze afweging om af te wijken, speelt de omgevingsvisie een rol. Draagt het initiatief bij aan de gestelde doelen?

Terugkoppeling - Monitoring

De omgevingsvisie is een levend, en daarmee een cyclisch document dat naar aanleiding van onder andere maatschappelijke veranderingen steeds weer aangepast of geüpdatet wordt. Toezicht & handhaving en Monitoring & Evaluatie vormen onder andere de input voor de periodieke actualisering van de omgevingsvisie. Vragen die hierbij gesteld (moeten) worden zijn: Levert de inzet van bovengenoemde instrumenten gezien de opgaven en doelen van deze visie en de uitgangspunten het beoogde resultaat op? Daarmee is de beleidscyclus doorlopen en kan deze opnieuw starten.

Naast de al genoemde input uit kwadrant 4 zijn er meer redenen die aanleiding geven tot wijzigingen: beleidswensen of -aanpassingen, nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, wensen vanuit de samenleving, een nieuw gemeentebestuur en nieuwe wetgeving. De evaluatie van de omgevingsvisie in Leidschendam-Voorburg vindt om de vier jaar plaats, op de helft van een raadstermijn.

3. Processtappen

Om te komen tot een, gedragen, omgevingsvisie moeten verschillende processtappen worden doorlopen. In deze paragraaf staan de processtappen met de (tussen)resultaten in fasen geschetst. Ook staat aangegeven wanneer inwoners, ondernemers, bedrijven, organisaties en gemeenteraad hierbij betrokken zijn.

Fase 1 Inventarisatie beleid

De basis voor de omgevingsvisie is bestaand beleid. Voortbouwend op het Kompas van de Leefomgeving en de vier bouwstenen zal de gemeente in deze fase daarom de verschillende beleidsvelden in kaart brengen. Per beleidsveld zal in een factsheet de hoofdlijnen van het beleidsveld worden samengevat. Denk hierbij aan doelen, kansen, resultaatafspraken en een sterkte-zwakteanalyse. Hierbij worden eventuele toezeggingen aan de raad als het gaat om opname van nieuw beleid, of nieuwe initiatieven/ maatregelen en relevant beleid in ontwikkeling, of in procedure meegenomen. Per beleidsveld wordt gekeken naar de verbinding met de regio en daar waar van toepassing naar de verbinding met de SDG's (Sustainable Development Goals of Duurzame

Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties) die door het college zijn onderschreven. De SDG's zijn doelen om van de wereld een betere plek te maken in 2030. De SDG's zijn afgesproken door de landen die zijn aangesloten bij de Verenigde Naties (VN), waaronder Nederland.

- Het doel: een compact overzicht van de verschillende beleidsvelden.
- Het resultaat: een twintigtal factsheets.
- Participatie: nee (het betreft een beleidsinventarisatie)

Fase 2 Participatie, inspiratie en beleid in samenhang bezien

Aan de hand van de factsheets vindt de analyse plaats waar beleidsvelden elkaar versterken (kansen), tegengesteld werken (bedreigingen) en welke afwegingen er zijn (dilemma's). Op basis van het bovenstaande volgt een overzicht van keuzes. Van belang hierbij is de lange termijn in het oog te houden, dit aangezien de omgevingsvisie een doorkijk geeft naar 2050.

Omdat het integraal maken van het beleid het fundament vormt van de omgevingsvisie, is het een belangrijke stap. Daarom is het van belang om in deze fase de ideeën en wensen van inwoners, ondernemers, bedrijven en organisaties (waaronder vertegenwoordigers van belangenorganisaties zoals de adviesraad Stompwijk en de adviesraad Sociaal Domein) op te halen en de kansen, bedreigingen, dilemma's en keuzemogelijkheden met elkaar te bespreken. Dit geldt uiteraard ook voor de gemeenteraad. In deze fase is ook aandacht voor inspiratie. Dit gebeurt o.m. door het betrekken van een gastspreker en prikkelende visualisaties.

- Het doel: het beleid in samenhang bezien
- Het resultaat: een samenvatting van keuzemogelijkheden
- Participatie: ja (deelnemersgroep)

Fase 3 De koersnotitie en 'potloodschets', start m.e.r.-procedure

In deze fase wordt een koersnotitie opgesteld. Deze koersnotitie is de strategische basis van de omgevingsvisie. De keuzemogelijkheden (uit fase 2) worden hierbij omgezet naar de hoofdlijnen van het toekomstbeeld en de koers (met doelen, opgaven en ambities). Aan deze koersnotitie wordt een 'potloodschets' toegevoegd. Deze potloodschets is een uitwerking van de koersnotitie met concrete voorbeelden. In deze fase zal brede participatie plaatsvinden om input en feedback op te halen op zowel de koersnotitie als de 'potloodschets.'

Beide documenten volgen hierbij een inspraakprocedure en worden door de raad vastgesteld, zodat het tijdelijke rechtsgeldige documenten worden tot aan de definitieve omgevingsvisie. De koersnotitie en de 'potloodschets' dragen bij aan de prioritering van initiatieven en de voorbereidende werkzaamheden van het omgevingsplan. In deze fase wordt ook de milieueffectrapportage (m.e.r) opgestart. De m.e.r. is een procedure met als hoofddoel het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten (waaronder in dit geval de omgevingsvisie).

- Het doel: een strategisch basis voor de omgevingsvisie en een eerste uitwerking
- Het resultaat: een koersnotitie en een 'potloodschets'
- Participatie: ja
- Besluitvorming: ja (raadsbesluit)

Fase 4 Onderzoek: beoordeling impact leefomgeving

De vervolgstap is het opstellen van een impactbeoordeling leefomgeving. Het doel van de impactbeoordeling is om de opgaven en doelen van de koersnotitie te toetsen op de impact op de fysieke leefomgeving. Er vindt een nulmeting plaats (waar staan we nu) en er wordt een doorkijk naar de toekomst van een bepaald (beleids)doel geformuleerd. Dit gebeurt op basis van trends en ontwikkelingen en (beschikbare) data.

- Het doel: (mogelijke) aanbevelingen voor de uitwerking van de omgevingsvisie
- Het resultaat: onderzoeksrapport beoordeling impact leefomgeving
- Participatie: ja (deelnemersgroep)

Fase 5 Ontwerp omgevingsvisie: van potlood naar pen

Na de impactbeoordeling en de aandachtspunten voor de verdere uitwerking en de eerste bevindingen uit de m.e.r., kan de definitieve uitwerking starten. Het is de fase waarin de potloodschets van de koersnotitie wordt uitgewerkt in pen. Hierbij is aandacht voor hoofd- en subdoelen per hoofdstructuur (de 'fysieke' dragers) en de verschillende gebieden.

Hoofdstructuren

De hoofdstructuren hebben een functie voor de gemeente als geheel en zijn te zien als fysieke dragers; denk aan onder meer groenblauw, milieu, verkeersinfrastructuur en ondergrond.

Gebiedsgerichte uitwerking

Elk gebied en elke zone heeft zijn eigen karakter en kent daarmee zijn eigen ontwikkelmogelijkheden en grenzen. Daarom wordt bij de omgevingsvisie gekeken naar vier niveaus:

- *Regionaal niveau*
- *Gemeenteniveau*
- *Kernniveau*
- *Wijkniveau*

Tijdens deze fase zal opnieuw participatie plaatsvinden om een terugkoppeling te geven op het onderzoek impact leefomgeving (fase 4). Dit gebeurt aan de hand van verdiepingsgesprekken op wijkniveau. Per doel wordt besproken hoe de uitwerking plaatsvindt. Waarover zijn lokale en regionale afspraken gemaakt? Waarin vindt de uitwerking plaats (programma's, afspraken en/of omgevingsplan)? Ook worden de effecten en aandachtspunten uit de impactbeoordeling van de fysieke leefomgeving weergegeven per doel, zodat de aandachtspunten en randvoorwaarden duidelijk zijn. Tijdens een slotbijeenkomst wordt het resultaat gedeeld met alle betrokkenen.

Voortbouwend op de eerdere participatie (in fase 2, 3 en 4) ontstaat hierdoor een *learning loop* in het participatietraject waarbij meerdere stappen worden doorlopen: voorbereiden, informeren, inspireren / ophalen / bespreken, onderzoeken, voorbereiden, informeren, inspireren / ophalen / bespreken, terugkoppelen.

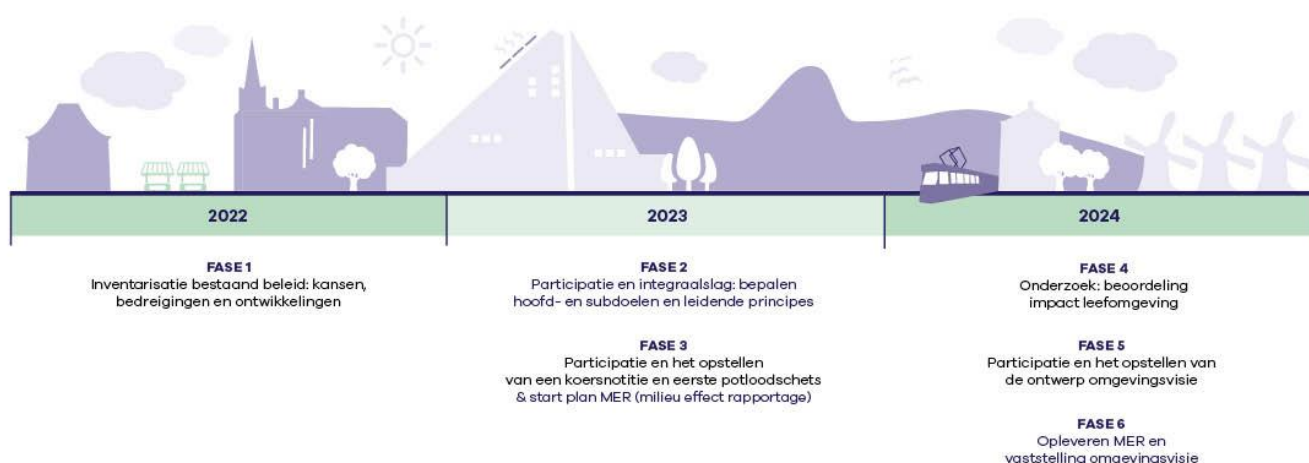
- Het doel: uitwerking van een gedragen omgevingsvisie
- Het resultaat: een ontwerp omgevingsvisie
- Participatie: ja
- Besluitvorming: ja (collegebesluit)

Fase 6 m.e.r.-procedure en vaststelling omgevingsvisie

Aan de hand van een ontwerp omgevingsvisie kan de m.e.r. procedure (opgestart in fase 3) worden afgerond. De ontwerp omgevingsvisie wordt definitief gemaakt. Hierna start de reguliere inspraakprocedure. Na de inspraakprocedure wordt de omgevingsvisie ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

- Het doel: afronding MER en besluitvorming
- Het resultaat: een vastgestelde omgevingsvisie (inclusief MER en inspraak) voor eind 2024
- Participatie: ja (inspraakprocedure)
- Besluitvorming: ja (raadsbesluit)

Tijdslijn Processtappen Omgevingsvisie



4. Inhoudelijke elementen omgevingsvisie

Naast het omschrijven van de hier eerder beschreven doelen en opgaven (zie paragraaf 3, fase 5) zal de omgevingsvisie in ieder geval de hieronder beschreven onderdelen omvatten.

Profiel Leidschendam-Voorburg

Er wordt kort ingegaan op de historie en de identiteit van Leidschendam-Voorburg, de plek die de gemeente inneemt in haar omgeving (regionaal, provinciaal, landelijk) en het toekomstperspectief.

Samenwerken

De gemeente werkt voortdurend samen om de doelen te behalen en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Welke coalities daarvoor nodig zijn, verschilt per onderwerp en situatie. Daar waar mogelijk worden de samenwerkingsverbanden in de omgevingsvisie aangegeven.

Rollen

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 kan veranderen gedurende processen. Vaststaat dat de gemeente het niet alleen kan en de samenwerking met de samenleving zoekt. Dat geldt andersom uiteraard ook.

Uitvoering

In de omgevingsvisie staat hoe de gemeente het beleid integraal wil realiseren (zie hiervoor ook de Beleidscyclus Omgevingswet, paragraaf 2.2). Het kan zijn dat delen van de omgevingsvisie uitwerking nodig hebben in programma's die op hun beurt ook weer een bijdrage leveren aan de doelen.

Sommige programma's leveren mogelijk een bijdrage aan meerdere doelen en andere 'slechts' aan één doel. In de omgevingsvisie staan de integrale programma's en de doelen waaraan deze bijdragen. Daarbij is er aandacht voor het kostenverhaal, de gemeentelijke kosten en de begrotingsbehandeling.

5. Participatie

In de Omgevingswet is een belangrijke plaats toegekend aan participatie. Voor het opstellen van een omgevingsvisie geldt een motiveringsplicht. Dit betekent dat de wetgever vindt dat hierin moet staan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. Ook binnen de gemeente wordt het belang van participatie door inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden onderschreven. Participatie draagt bij aan de verbetering van plannen en het vergroten van de betrokkenheid. Bij het opstellen van de omgevingsvisie hanteert de gemeente de vastgestelde afspraken over burgerparticipatie (Raadsvoorstel 2229, 2021).

Tijdens de totstandkoming van de procesnotitie hebben twee participatiebijeenkomsten (fysiek en digitaal) plaatsgevonden. De deelnemers (ca. 70) toonden een enorme bereidheid om mee te denken. Er zijn inhoudelijke aandachtspunten en ideeën aangedragen. Ook zijn er ideeën benoemd met betrekking tot de participatieaanpak. Zo is het verzoek gedaan om in het proces goed aandacht te hebben voor verschillende doelgroepen (waaronder jongeren, ouderen en minder valide inwoners). Ook werd het belang onderstreept van het langdurig betrekken van een vaste (diverse) deelnemersgroep. Daarbij werd verzocht om een breed palet aan communicatiemiddelen.

Tijdens de participatie zal er aandacht zijn voor inspiratie (door gastsprekers en lokale samenwerking), het inzetten op lokaal engagement (diverse 'prikkelende' middelen en laagdrempelige communicatie), maatwerk (gebiedsgerichte verdiepingsgesprekken op wijkniveau op concrete vraagstukken), periodiek contact (met vaste deelnemersgroep waaronder vertegenwoordigers van belangenorganisaties zoals de adviesraad Stompwijk en de adviesraad Sociaal Domein) en transparantie (duidelijke spelregels en terugkoppeling op de opgehaalde input). Het participatietraject kent een *learning loop* door het doorlopen van meerdere stappen: voorbereiden, inspireren/informereren/ophalen/bespreken, terugkoppelen, onderzoeken, inspireren/informereren/ophalen/bespreken, terugkoppelen.

Een extern communicatiebureau zal het onafhankelijk voorzitterschap, de voorbereiding en de uitwerking van de brede campagne met de benodigde middelen op zich nemen. Ter voorbereiding van besluitvorming worden concept-documenten met deelnemers besproken. Er wordt zoveel mogelijk gewerkt in co-creatie met hulpmiddelen zoals kaarten en andere instrumenten. De gemeenteraad wordt via de gebruikelijke kanalen in de processtappen en de participatie meegenomen en ontvangt bij

besluitvorming een transparant navolgbaar voorstel. De tussenliggende beslismomenten liggen daarmee bij de raad. Het participatieniveau bij het opstellen van de omgevingsvisie betreft informeren, inspreken en consulteren.

6. Aandachtspunten en beheersmaatregelen

- De uitdaging is om de omgevingsvisie voldoende concreet te maken om houvast te bieden. Tegelijkertijd moet de omgevingsvisie voldoende flexibiliteit bieden om snel in te kunnen spelen op veranderingen. Door de doorlooptijd van de periodieke actualisatie vast te stellen op vier jaar en een implementatieplan voor de beleidscyclus op te stellen, kan adaptief handelen een plek krijgen (kort cyclisch: meten, weten en handelen).
- Lokale en regionale opgaven en belangen kunnen uiteenlopen. Daarom wordt ingezet op een goede relatie met omliggende gemeenten, provincie Zuid Holland, Rijk, MRDH en het belang van wederzijdse versterking.
- De doorlooptijd van het opstellen van de omgevingsvisie heeft invloed op de voorbereidingstijd van een nieuw omgevingsplan. Dit wordt deels opgevangen door het opstellen van de koersnotitie en een potloodschets. Parallel aan dit proces van de omgevingsvisie start de voorbereiding van het omgevingsplan.
- Beschikbare data(kwaliteit) heeft invloed op de impactbeoordeling en hiermee op de kwaliteit van de omgevingsvisie. De analyse van bestaande ruimtelijke gegevens in verschillende bronnen krijgt om deze reden extra aandacht teneinde de kwaliteit zo goed als mogelijk te krijgen.
- De behoefte aan een snelle doorlooptijd, kan van invloed zijn op de kwaliteit. Het organiseren van verschillende sessies over deelgebieden zorgt ervoor dat een eindproduct pas kan worden aangeboden als alle uitwerkingen gereed zijn. Ook de m.e.r-procedure kan invloed hebben op de planning. Heldere communicatie over de kwaliteitseisen, de planning en tijdige (bij)sturing zijn hierbij van belang.
- De inzet is om de lokale samenleving en regionale partijen te laten meedenken en meedoen bij de omgevingsvisie. De uitdaging is om het abstractieniveau van de omgevingsvisie helder te vertalen. Duidelijke communicatie en gerichte inhoudelijke vragen afgestemd op gebieds- en wijkniveau zijn hierbij van belang.
- De omgevingsvisie zal volgens planning voor eind 2024 vastgesteld worden door de gemeenteraad. Indien tussentijd beleid geactualiseerd moet worden (bijvoorbeeld als gevolg van nationale of Europese regelgeving) zal het projectteam omgevingsvisie betrokken moeten worden om de samenhang met de omgevingsvisie te waarborgen