



Startnotitie

Omgevingsvisie

Datum: April 2025
Auteur: Renée Steenbergen / Susanne Wildeboer

Projectinformatie

Naam ambtelijke opdrachtgever	Functie
Tineke Blokzijl	Teammanager Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling
Naam bestuurlijke opdrachtgever	Functie
Annalies Usmany-Dallinga	Wethouder
Naam projectleider (intern)	Functie
Susanne Wildeboer	Projectleider / beleidsadviseur
Naam projectleider (extern)	Functie
Renée Steenbergen	Projectleider BügelHajema
Projectnaam	Omgevingsvisie Eemsdelta
Archiefcode	

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Doel en opzet startnotitie	4
1.3 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 – De omgevingsvisie als nieuw beleidsinstrument	5
2.1 Doel en resultaat	5
2.2 Samenhang met programma's en omgevingsplan.....	5
2.3 Wettelijk kader.....	6
Hoofdstuk 3 – Reikwijdte en inhoud	8
3.1 Afbakening	8
3.2 Vorm en stijl.....	9
3.3 Vertrekpunt	9
3.4 Horizon	10
Hoofdstuk 4 – Thema's Omgevingsvisie	11
4.1 Kernwaarden	11
Hoofdstuk 5 – Participatie	13
5.1 Participatie en communicatie	13
5.2.1 Participatie: meedoen en eigenaarschap volgens een zorgvuldig proces	13
5.2.2 Stakeholders / deelnemers.....	14
5.2.3 Ring van invloed.....	14
5.2 Stappenplan.....	16
Stap 1 - Start	16
Stap 2 – Het DNA van Eemsdelta	16
Stap 3 – In gesprek.....	17
Stap 4 – De koers van Eemsdelta.....	18
Stap 5 – De Omgevingsvisie	19
Hoofdstuk 6 – Samenvattend	21
Bijlage 1 – Beleidsdocumenten	22

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

Wij staan als gemeente Eemsdelta voor diverse uitdagingen. Hierbij valt te denken aan de spanning rond de transitie van het landelijk gebied, achterstand in brede welvaart, de woningbouwopgave, klimaatadaptatie, energietransitie, ontwikkeling van kustgebied, haven en industrie en de doorlopende last als het gaat om de gevolgen van de gaswinning in de aardbevingsregio. Allemaal onderwerpen die om een strategische en integrale aanpak vragen. De uitdagingen zijn groot, maar de kansen ook. Er is sprake van druk op onze schaarse ruimte. Het is niet langer mogelijk om alle belangen zonder meer naast elkaar te bedienen; er moeten keuzes gemaakt worden over welke functies prioriteit krijgen en welke gebieden voor specifieke opgaven worden aangewezen. Alleen door scherpe keuzes te maken, kunnen we als gemeente inspelen op de ruimtelijke druk. Daardoor kunnen we blijven voorzien in een hoogwaardige leefomgeving die aansluit bij de behoeften van onze inwoners, ondernemers en de natuurlijke omgeving. Alleen al om die reden is het opstellen van een Omgevingsvisie voor Eemsdelta van groot belang.

De investeringen van de laatste jaren laten zien dat het loont en werpen hun vruchten af. Zichtbare veranderingen in de ruimte en de gebouwde omgeving. Meer mensen en bedrijven komen en blijven. Er is sprake van een nieuwe trots en energie in het gebied. Er is al veel visie op deelgebieden. De Omgevingsvisie helpt om de reeds gekozen positieve lijn te bestendigen en te versterken en waar nodig nieuwe lijnen te kiezen. En de visie helpt om positie te bepalen zowel in eigen huis als in de regio. De kern van de visie is het DNA van Eemsdelta.

Daarnaast is er de Omgevingswet die gemeenten verplicht om vóór 1 januari 2027 een Omgevingsvisie vast te stellen. Voor de gemeente Eemsdelta is het niet alleen een wettelijke verplichting, maar ook een wenselijke stap om actief aan een Omgevingsvisie te werken; ons beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving is momenteel verspreid over verschillende beleidsdocumenten. Ook is op een aantal beleidsterreinen een update nodig. De Omgevingsvisie zorgt voor de integrale benadering van het gehele grondgebied en versterkt de samenwerking zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.

1.2 Doel en opzet startnotitie

Deze Startnotitie vormt het vertrekpunt voor onze Omgevingsvisie Eemsdelta. In de notitie worden de hoofdlijnen en uitgangspunten geschetst wat betreft inhoud, vorm en proces. De startnotitie vormt de basis voor het verdere proces, om te komen tot een Omgevingsvisie. De gemeenteraad heeft de Omgevingsvisie aangewezen als onderwerp waarover zij een startnotitie willen vaststellen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op het instrument Omgevingsvisie, de context van de Omgevingswet en de plaats die de Omgevingsvisie inneemt binnen het nieuwe wettelijk instrumentarium. Hoofdstuk drie beschrijft de reikwijdte en inhoud van de Omgevingsvisie. Hoofdstuk vier bevat de centrale thema's waarvoor in de Omgevingsvisie keuzes (moeten) worden gemaakt. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op proces, planning, organisatie, participatie en communicatie. In het afsluitende zesde hoofdstuk zijn de uitgangspunten uit de hoofdstukken twee tot en met vijf nog eens overzichtelijk onder elkaar gezet.

Hoofdstuk 2 – De omgevingsvisie als nieuw beleidsinstrument

2.1 Doel en resultaat

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht geworden. Deze wet bepaalt dat elke gemeente een Omgevingsvisie moet opstellen zijnde een strategische en integrale langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving. Het begrip 'integraal' houdt in dat de visie alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat. Traditionele onderwerpen zoals wonen, verkeer, economie, mobiliteit, landschap, natuur, milieu en erfgoed worden daarin verbonden met meer recente thema's zoals klimaatadaptatie, duurzaamheid, gezondheid, veiligheid, het gebruik van de ondergrond en de wateropgave.

In de Omgevingsvisie legt de gemeenteraad haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast. Daarnaast worden in de visie ook beleidsdoelen en opgaven uit het sociaal domein meegenomen die raakvlakken hebben met het fysieke domein. Hiermee wordt een integraal toekomstbeeld voor Eemsdelta geschetst.

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie ligt de focus, in lijn met de Omgevingswet, op het behoud, de bevordering en de ontwikkeling van een gezonde en veilige leefomgeving in de gemeente Eemsdelta met het oog op 2045.

Tot slot zorgt de Omgevingsvisie voor samenhang en afstemming tussen verschillende beleidsvraagstukken, waardoor zowel ambtelijk als bestuurlijk één lijn wordt uitgedragen richting inwoners, bedrijven en ketenpartners. Hierdoor wordt de betrouwbaarheid, transparantie en de helderheid vergroot.

2.2 Samenhang met programma's en omgevingsplan

De Omgevingsvisie vormt een belangrijk onderdeel in de totale beleidscyclus die de Omgevingswet voor ogen heeft. De beleidscyclus is een continu proces van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De Omgevingswet introduceert hiervoor de volgende gemeentelijke kerninstrumenten:

1. Omgevingsvisie: strategische integrale langetermijnvisie op fysieke leefomgeving (doelen en ambities);
2. Programma: instrument om doelen mee te kunnen realiseren (uitwerking);
3. Omgevingsplan: alle regels voor de fysieke leefomgeving (juridisch kader, algemene regels);
4. Omgevingsvergunning: toestemming voor een activiteit die gevolgen heeft voor de leefomgeving (vergunning/beschikking).



Afbeelding 1 – Beleidscyclus Omgevingswet

De Omgevingsvisie is richtinggevend en biedt een kader, maar is op zichzelf niet voldoende voor alle afwegingen in de fysieke leefomgeving. De onderwerpen en ambities uit de visie moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd in programma's en het omgevingsplan. Deze moeten bovendien doorwerken in toetsingsprocedures en vergunningverlening. Een duidelijke samenhang tussen deze instrumenten is noodzakelijk om de visie en het beleid naar uitvoering te vertalen. De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast, die fungeert als centrale ingang voor ontwikkelingen en kapstok voor omgevingsprogramma's. Het college stelt de programma's vast. Het instrument programma richt zich op de vraag hoe de ambities, doelen en opgaven uit de Omgevingsvisie gerealiseerd kunnen worden. Een programma kan bestaan uit maatregelen, beleidsregels of de inzet van financiële middelen. Dit kan een sectoraal, gebiedsgericht of themagericht karakter hebben en verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten.

Net als de Omgevingsvisie is het omgevingsplan een verplicht instrument en wordt het door de gemeenteraad vastgesteld. Iedere gemeente moet vóór 1 januari 2032 één omgevingsplan voor het gehele grondgebied opstellen. In dit plan worden alle juridische regels opgenomen voor het ontwikkelen, beheren en behouden van de fysieke leefomgeving. Deze regels zijn juridisch bindend voor onze inwoners en vormen het kader voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Op dit moment worden binnen onze gemeente de eerste stappen gezet om tot een omgevingsplan te komen.

2.3 Wettelijk kader

Eemsdelta moet voor 1 januari 2027 een Omgevingsvisie hebben vastgesteld. De visie is grotendeels vormvrij. Uit de Omgevingswet zijn de volgende inhoudelijke eisen af te leiden:

1. Hoe staat de gemeente ervoor (wat is de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving)?
2. Voor welke ontwikkelingen en te behouden waarden staat de gemeente op hoofdlijnen?
3. Wat zijn de hoofdzaken van het integrale beleid van de gemeente?

Verder schrijft de wet voor dat de Omgevingsvisie:

1. wordt opgesteld met het oog op de doelen van de Omgevingswet;
2. rekening houdt met de samenhang van relevante onderdelen van de fysieke leefomgeving en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen;
3. afgestemd wordt met andere bestuursorganen;
4. resultaten bevat van het betrekken van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen (participatie).

De Omgevingsvisie integreert beleid en houdt rekening met vier milieubeginselen:

1. het voorzorgsbeginsel;
2. het beginsel van preventief handelen;
3. het beginsel van bestrijding aan de bron;
4. het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

Hiermee wordt bijgedragen aan het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.

Onze Omgevingsvisie komt tot stand binnen deze wettelijke kaders. De Omgevingsvisie wordt door de gemeenteraad vastgesteld en is alleen bindend voor de gemeente zelf, dus niet voor derden. Na vaststelling zal de visie elektronisch raadpleegbaar zijn via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit is het platform waarop alle informatie en dienstverlening van de overheid wat betreft de leefomgeving ontsloten is. Dit betekent dat aan technische publicatiestandaarden wordt voldaan.

MER-plicht (Milieueffectrapport)

Voor de Omgevingsvisie geldt een MER-plicht als deze een kader vormt voor activiteiten die mogelijk aanzienlijke negatieve milieugevolgen kunnen hebben. Indien dergelijke gevolgen niet uitgesloten kunnen worden, moet een Milieueffectrapport (planMER) worden opgesteld. Of de MER-plicht van toepassing is, hangt af van de mate van concreetheid van de visie en van de ambities en beleidsvoornemens die daarin zijn opgenomen. De noodzaak en wenselijkheid om een m.e.r.-procedure voor de Omgevingsvisie te doorlopen, worden daarom gaandeweg het proces duidelijk.

Formele procedure en participatie

De ontwerp-Omgevingsvisie moet ter inzage worden gelegd. Dit is wettelijk bepaald in Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 10.7a van het Omgevingsbesluit. Over de stappen die voorafgaan aan deze verplichte ter inzagelegging bevat de Omgevingswet geen specifieke bepalingen. De gemeente mag dus haar eigen proces inrichten, mits wordt voldaan aan de zogenaamde motiveringsplicht. Dit betekent dat, op grond van artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit, moet worden beschreven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie zijn betrokken. En wat de resultaten daarvan zijn. De gemeente moet daarbij ook beschrijven hoe zij met het doorlopen van het participatieproces invulling heeft gegeven aan het participatiebeleid en -verordening. Hierover meer in hoofdstuk 5.

De ontwerpvisie wordt ter inzage gelegd. Iedereen heeft de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Vervolgens stelt de gemeenteraad de visie vast, rekening houdend met de ingediende zienswijzen. De wettelijke procedure eindigt zodra de visie is vastgesteld, omdat daartegen geen beroep mogelijk is.

Hoofdstuk 3 – Reikwijdte en inhoud

3.1 Afbakening

Uit de Omgevingsvisie blijkt het DNA van Eemsdelta en hoe we dit willen behouden. De visie schetst de gewenste ontwikkeling van de leefomgeving en de daarbij behorende sociaal-maatschappelijke en economische context en opgaven vanuit een strategische en integrale aanpak. Deze aanpak zorgt ervoor dat we over de grenzen van vakgebieden, gemeentegrenzen en bestaande beleidskaders van bijvoorbeeld rijk en provincie kijken; de Omgevingsvisie bevat immers onze visie op de ontwikkeling van onze gemeente.

Vanwege het brede blikveld en het strategische karakter van de Omgevingsvisie kunnen en worden niet alle onderwerpen en vraagstukken tot in detail uitgewerkt. De visie is robuust, kaderstellend en richtinggevend. Er worden heldere keuzes gemaakt en prioriteiten bepaald.

De Omgevingsvisie biedt kaders aan nieuwe ontwikkelingen. Hierbij wordt ingezet op leefbaarheid en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit die aansluit bij hetgeen inwoners en belanghebbenden nodig hebben of gewenst vinden waarbij het beleid integraal wordt ingepast en/of getoetst.

De Omgevingsvisie behandelt alle relevante aspecten van de fysieke leefomgeving en brengt deze met elkaar in verbinding. Het gaat daarmee niet om een verzameling losse beleidsvisies voor afzonderlijke domeinen, maar om één samenhangende visie gebaseerd op een analyse en afweging van alle betrokken aspecten. Hierbij bouwen we voort op bestaande bouwstenen. Deze bestaan enerzijds uit actuele beleidsdocumenten en anderzijds uit resultaten van recente participatietrajecten. Daarnaast nemen we waar mogelijk en wenselijk, ook regionale agenda's en visies van bijvoorbeeld buurgemeenten en de provincie mee. De focus ligt voornamelijk op de fysieke leefomgeving in het kader van de Omgevingswet. Het is dan ook geen allesomvattende toekomstvisie; sociale en economische thema's worden in principe alleen behandeld wanneer ze een fysieke component hebben of door de fysieke leefomgeving worden beïnvloed. Door in het proces het sociale, economische en het ruimtelijke domein met elkaar te verbinden, wordt de omgevingsvisie rijker en meer betekenisvol, zonder dat daarbij het accent op de fysieke leefomgeving wordt verloren. Met de Omgevingsvisie zetten we een grote stap naar een geïntegreerd beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit kader kan gebruikt worden om ontwikkelingen te beoordelen, bijvoorbeeld bij aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Waar nodig actualiseren we het bestaande beleid. Dit vormt een eerste stap in het opzetten en activeren van de beleidscyclus (zie par. 2.2). Verdere uitwerking en detaillering vindt plaats in programma's en het omgevingsplan. De visie wordt zo opgezet dat een duidelijke doorvertaling naar deze instrumenten mogelijk is. Dit betekent dat er in de Omgevingsvisie heldere keuzes worden gemaakt. Er is immers sprake van ruimtelijke schaarste; veel functies en activiteiten vragen ruimte. Niet alles kan echter overal. De Omgevingsvisie geeft richting aan de te maken keuzes. Zoals eerder al genoemd, kan de visie ook weer niet te gedetailleerd zijn, omdat er veel onderwerpen aan de orde komen.

3.2 Vorm en stijl

We geven onze Omgevingsvisie een moderne vorm. De visie is zowel analoog als digitaal toegankelijk. De digitale versie zal daarnaast voldoen aan de inhoudelijke eisen vanuit de Omgevingswet en worden ontsloten volgens de geldende publicatiestandaarden. De Omgevingsvisie is leesbaar en transparant, niet alleen in het gemeentehuis, maar ook naar buiten toe. Van de vastgestelde (en op het DSO gepubliceerde) Omgevingsvisie maken we ook een eigen gebruiksvriendelijke webversie. Dit helpt onze inwoners, ondernemers en organisaties als zij initiatieven ontwikkelen of vergunningen willen aanvragen. Hiermee wordt tevens de (digitale) dienstverlening verbeterd. Tot slot maken we ook nog een inspirerend statement van de Omgevingsvisie. De precieze vorm kiezen we in de loop van het proces.

3.3 Vertrekpunt

Het is van belang om het vertrekpunt van de Omgevingsvisie duidelijk te markeren. Vanaf dit punt kijken we immers naar de toekomst. Deze markering is nodig om de koers naar het beoogd toekomstbeeld stevig neer te zetten. Hiervoor zal een inventarisatie plaatsvinden van:

- Bestaand beleid voor de fysieke leefomgeving: wat hebben we allemaal en is nog actueel?
- Ons landschap;
- Onze fysieke leefomgeving als geheel (leefomgevingsfoto);
- Trends en ontwikkelingen: wat zien we op ons afkomen?
- Lopende (beleids)sporen: waar kunnen we op aansluiten en als bouwsteen gebruik van maken?

Op veel terreinen is recent beleid ontwikkeld. Deze beleidsstukken worden gebruikt als onderlegger en zijn daarmee de basis voor de Omgevingsvisie. De voornaamste onderleggers zijn opgenomen in bijlage 1 van deze startnotitie.

Naast genoemde beleidsdocumenten in de bijlage 1, wordt op dit moment ook nog gewerkt aan een groot aantal beleidsdocumenten en visies die allemaal in meer of mindere mate input leveren voor de Omgevingsvisie. Daarnaast zijn er ook belangrijke (strategische) beleidskaders vanuit de ketenpartners die van invloed kunnen zijn op onze Omgevingsvisie. Ook deze worden meegenomen.

Op nationaal en provinciaal niveau zijn regels en beleidsstukken van kracht die impact hebben op onze gemeente. Hierbij valt te denken aan NOVEX en de POVI. We brengen dat in beeld, beschouwen de dwarsverbanden en bepalen waar de ruimte ligt om eigen keuzes te maken. Ook bekijken we of er dilemma's ontstaan als alle beleidsstukken samen worden beschouwd. In de Omgevingsvisie wordt dat vervolgens uitgewerkt en aangevuld met thema's die nog niet aan de orde (of onderbelicht) zijn geweest.

Voor beleid dat recent via uitgebreide participatie is vastgesteld, hoeft dit niet opnieuw plaats te vinden. En ook betrekken we vertegenwoordigers vanuit alle relevante vakdisciplines en invalshoeken. Wel leggen we de focus op vraagstukken waarvoor nog geen recente participatie heeft plaatsgevonden en/of waarvoor nog geen beleid is vastgesteld. Hiermee brengen we richting aan in het onderwerp en voorkomen we dat veel input wordt opgehaald die weinig bijdraagt aan het eindresultaat of dat we vragen herhalen waarop we het antwoord al hebben. Dit alles neemt niet weg dat in de Omgevingsvisie integrale afwegingen worden gemaakt op basis van alle beschikbare en nieuw ingebrachte informatie.

3.4 Horizon

De Omgevingsvisie geeft de kaders voor de lange termijn. De wet biedt de mogelijkheid om zelf de doorlooptijd te bepalen. We kiezen voor een horizon van 2045. Het hybride karakter van de Omgevingsvisie maakt het mogelijk om tijdig in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zodat de Omgevingsvisie actueel blijft. We willen een Omgevingsvisie opstellen die voldoende robuust is en tegelijkertijd flexibel en adaptief blijft.

Hoofdstuk 4 – Thema's Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie biedt het kader voor belangrijke maatschappelijke opgaven in het fysieke domein. Op voorhand zien we vijf grote opgaven die in ieder geval in de Omgevingsvisie thuis horen.

1. **Samenlevingskracht: leefbaarheid en wonen**
versterkingsopgave, veilige en gezonde leefomgeving, voorzieningen, woningbouw, bereikbaarheid, verkeer en vervoer, openbare ruimte, toegankelijkheid, inclusie, sport, dorps- en verenigingsleven, cultuurhistorie, demografische veranderingen.
2. **Jongeren en onderwijs**
kansrijk opgroeien, voorzieningen
3. **Werken en ondernemen**
bedrijventerreinen, industrie, mkb, agro, zorg, vrijetijdseconomie, woningbouw, triple helix samenwerking
4. **Energietransitie**
opwekken duurzame energie, besparing, verduurzamen, ruimtelijke inpassing
5. **De transitie van het landelijk gebied**
klimaat, landbouw, natuur, water, bodem

Onder elke opgave vallen verschillende thema's. Bovenstaande opsomming wordt gedurende het proces verder aangevuld.

4.1 Kernwaarden

Naast opgaven en straks ambities zijn er ook een aantal kernwaarden die altijd gelden. Voor onszelf, maar ook voor inwoners. Deze werken we verder uit in de Omgevingsvisie. Dit met als doel dat iedereen, binnen en buiten het gemeentehuis, eenzelfde vertaling aan deze kernwaarden geeft. Dan gaat het naast wat de gemeente Eemsdelta is ook steeds meer over hoe de gemeente de dingen wil doen. Deze waardenvormen de leidraad bij het vinden van oplossingen voor de uitdagingen van de toekomst en worden expliciet meegenomen en uitgewerkt in de Omgevingsvisie.

Onze kernwaarden zijn:

- **Aantrekkelijk:** Eemsdelta is een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, werken en verblijven door alle verschillende mooie locaties, voorzieningen en het landelijk gebied.
- **Betrouwbaar:** Eemsdelta neemt verantwoordelijkheid voor haar publieke en wettelijke taken. Afspraken worden nagekomen en er wordt gestreefd naar het herstellen en versterken van het vertrouwen van inwoners, vooral in het licht van de aardbevingsproblematiek.
- **Dichtbij:** De gemeente is zichtbaar en actief op de plekken waar het gebeurt, biedt ruimte voor maatwerk en wil 'groots zijn in kleinschaligheid'.
- **Innovatief:** Eemsdelta zoekt naar vernieuwende oplossingen en moedigt innovatie aan binnen de organisatie en in samenwerking met partners.
- **Samen:** Samenwerking staat centraal, zowel intern binnen de organisatie als extern met inwoners, bedrijven en andere stakeholders.

Hoofdstuk 5 – Participatie

5.1 Participatie en communicatie

Participatie en communicatie spelen een belangrijke rol bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Wij zijn vooruitstrevend als het om participatie gaat en hecht zeer veel waarde aan de betrokkenheid van de samenleving bij beleidsontwikkeling. Niet alleen omdat het bij wet is geregeld dat we als gemeente aan participatie moeten doen, maar zeker omdat wij dit als gemeente erg belangrijk vinden. In onze beleidsnotitie 'Participatie onder de Omgevingswet', is opgenomen wat onder participatie wordt verstaan:

'Het vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijk organisatie en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'.

Participatie is volgens ons een samenwerking tussen inwoners, ondernemers en de gemeente op het gebied van plannen maken voor de leefwereld van iedereen in Eemsdelta. Er is pas sprake van participatie wanneer:

1. invloed (zeggenschap) en/of de deelnemers kunnen meedenken, meebepalen of zichzelf organiseren;
2. er collectiviteit is en het vraagstuk voorbijgaat aan een individueel belang (niet een dakkapel, maar wel de herinrichting van een wijk of het opstellen van een omgevingsvisie: een vraagstuk dat breder speelt). Neemt niet weg dat als wel sprake is van een individueel belang (bijvoorbeeld de dakkapel), het wel goed is om dit met anderen te delen. De basis van participatie is dan ook informeren: neem elkaar mee in plannen / ideeën.

Communicatie gaat over 'het op gang brengen en houden van het gesprek' met inwoners, medewerkers, bestuurders en raadsleden. De in het proces in te zetten online en offline communicatiekanalen hebben dan ook primair tot doel het gesprek met de samenleving te faciliteren. Natuurlijk speelt informatievoorziening daarin een belangrijk rol, maar communicatie tussen overheid en samenleving gaat veel verder dan het verstrekken van informatie. Het gaat om de dialoog en het elkaar betrokken houden.

5.2.1 Participatie: meedoen en eigenaarschap volgens een zorgvuldig proces

Inwoners en (regionale) stakeholders krijgen invloed door actief mee te denken en te werken aan ontwikkelingen in hun omgeving. Dat creëert betrokkenheid en eigenaarschap en daar wordt Eemsdelta mooier en beter van. De kennis, creativiteit en ideeën van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners aanboren, is vervlochten in het proces.

Participatie is niet vrijblijvend en vraagt veel van mensen; participatiemoeheid is een reëel risico. Wij hebben de verantwoordelijkheid daar doelmatig en zorgvuldig mee om te gaan. Het werken met de 'Ring van invloed' vormt een goede methode om stakeholders en hun rol goed te duiden. In 5.2.2 en 5.2.3. bespreken we de stakeholder en ringen kort.

5.2.2 Stakeholders / deelnemers

De volgende stakeholders/deelnemers zijn in ieder geval betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie:

Gemeenteraad	Jongeren, jongerenpanel
College	Ketenpartners
Ambtelijke organisatie	Maatschappelijke organisaties
Inwoners	Ondernemers
(dorps)vertegenwoordigers	

In elke fase van het proces zetten we per groep de meest geschikte participatievormen in. In de ringen in de afbeelding op de volgende pagina, zijn een aantal voorbeelden opgenomen hoe invulling gegeven kan worden aan de participatie met de verschillende stakeholders.

5.2.3 Ring van invloed

Ring 1 – meeweten. Het meeweten gaat over informatievoorziening. Via meeweten is iedereen op de hoogte van het wie, wat, hoe en waarom van de Omgevingsvisie Eemsdelta. Het bereik is breed, het betreft het verstrekken van informatie, het ophalen van digitale informatie en het peilen van eventuele belangstelling voor een stap meer. Middelen zijn een projectwebsite, social media en algemene gemeentelijke berichtgeving (huis-aan-huisbladen, infographics en/of advertenties). We willen dat iedereen op de hoogte is en zich welkom voelt mee te denken en mee te doen. In het vastgestelde participatiebeleid is dit de trede informeren.

Ring 2 – meedenken. De ring over het meedenken gaat een stap verder. In deze ring gaat het over het gesprek met de inwoners en stakeholders en het ophalen van input voor de komende stappen. Bijvoorbeeld een bruisende campagne waarin we 'naar buiten gaan' en veel mensen spreken. We gaan actief naar de mensen toe om het gesprek te voeren.

Ring 3 – meedoen. De ring van meedoen gaat over de meest intensieve vorm. In deze ring gaat het bijvoorbeeld over het meebouwen aan de koers (in stap 4).

Ring 4 – beslissen. Deze ring is primair voor college en gemeenteraad maar dat doen zij op basis van de gesprekken en inbreng vanuit hun eigen rol en betrokkenheid in de andere drie ringen.

We willen in dialoog blijven met inwoners, stakeholders, medewerkers, bestuurders en raadsleden en hun betrokkenheid behouden bij alle stappen. We voelen ook de verantwoordelijkheid om hen goed te informeren over een proces waarvan zij deelgenoot zijn. De online en offline communicatiekanalen zijn daarin helpend.

Via persoonlijk contact, geven we uitleg en context, vragen we door op wat mensen bedoelen en kunnen mensen kennismaken van elkaars mening en plannen. In het proces is gekozen voor een combinatie van digitale middelen en de mogelijkheid tot persoonlijk contact.

15

5.2 Stappenplan

Stap 1 - Start

De startnotitie geeft achtergronden bij het instrument 'Omgevingsvisie' en beschrijft de stappen waarlangs de Omgevingsvisie Eemsdelta wordt opgebouwd. Met de voorliggende startnotitie zorgen we ervoor dat alle betrokken partijen vanaf het begin goed zijn geïnformeerd, dezelfde visie delen en achter het proces staan. Op deze manier draag de startnotitie bij aan een gestroomlijnd proces.

Participatie

In deze stap leggen we de basis voor het proces. Participatie in deze stap vindt plaats met de ambtelijke projectgroep, de regiegroep, de stuurgroep, het college van B&W en de gemeenteraad. Deze stap speelt zich in hoofdzaak af in de ring 'meeweten'. Aan de start van het proces is het namelijk vooral zaak de verschillende communicatiekanalen op te zetten.

Communicatie

In deze periode leggen we de basis voor stap 2: het DNA van Eemsdelta. We zetten alvast de volgende communicatiekanalen op:

1. We maken een huisstijl voor de Omgevingsvisie. Deze huisstijl, bestaat uit een logo en slogan en gaat het hele proces mee en leidt tot een stuk herkenning bij de inwoners. We zorgen ervoor dat de Omgevingsvisie-huisstijl aansluit bij onze bestaande gemeentelijke huisstijl.
2. We bouwen een projectwebsite. Die website voldoet aan de geldende richtlijnen voor digitale toegankelijkheid en de gemeentelijke huisstijl. De website houden we gaandeweg het proces voortdurend actueel. De site geeft informatie over de Omgevingsvisie zelf, de processtappen en nodigt uit om input te geven.
3. Synchroon aan de projectwebsite zullen ook de gangbare communicatiekanalen, zoals huis-aan-huisbladen en de gemeentelijke social media-kanalen van de gemeente worden gebruikt. Deze mediakanalen zijn bij de inwoners bekend en worden veel gebruikt. Doel is informatie geven en enthousiasme creëren om mee te doen.
4. Uitnodigingen om mee te doen in stap 2 (en verder) gaan ieder geval naar de experts binnen en buiten het gemeentehuis (bestaande uit ketenpartners en maatschappelijke organisaties).

Planning

Vaststelling van de startnotitie door de gemeenteraad: mei 2025.

Resultaat na deze stap

Een intern en politiek-bestuurlijk gedragen, gedetailleerde aanpak van het vervolg. Inwoners en stakeholders weten wat er gaat gebeuren en hebben toegang tot goede informatie daarover.

Stap 2 – Het DNA van Eemsdelta

Het opstellen van een Omgevingsvisie gaat niet zonder helder inzicht in de staat van de fysieke leefomgeving. Belangrijke bouwstenen voor deze stap zijn de Gebiedsbiografie Eemsdelta en de Stadsbiografie Appingedam van maart 2023. Aanvullend daarop worden diverse analyses uitgevoerd, die worden gebundeld tot 'Het DNA van Eemsdelta'. Daarmee bepalen we als het ware een nulpunt: dit is Eemsdelta anno 2025. Het gaat dan in ieder geval over de volgende aspecten:

- Een 'leefomgevingsfoto' van de gemeente. Feiten, cijfers en planologisch onderzoek vertellen veel over 'wie we zijn en wat ons onderscheidt'.

- De resultaten van een vragenlijst onder alle inwoners via Maptionnaire. Met wat zij van waarde vinden in hun leefomgeving (DNA) en wat ze belangrijk vinden voor de toekomst (koers).
- Informatie uit recente en lopende participatieprocessen.
- Het bestaande gemeentelijke beleid.
- Een landschapsanalyse.
- Trends en ontwikkelingen waar de gemeente en de regio mee te maken krijgen.

Participatie

In deze stap vindt zowel interne als externe participatie plaats. We gaan een stap verder in de participatie; er is niet alleen sprake van meeweten maar ook van meedenken. Er vinden sessies plaats met interne experts, jongeren, ketenpartners en andere maatschappelijke organisaties, het college en de raad. Bij het verkrijgen van een goed inzicht in de staat van de fysieke leefomgeving, is externe deskundigheid noodzakelijk. We beleggen daarom een brede bijeenkomst waar we deskundigheid op het gebied van bijvoorbeeld milieu, gezondheid, water en veiligheid samenbrengen. De verkregen input nemen we mee in het document 'het DNA van Eemsdelta'.

Jongereninput is essentieel voor het schrijven van 'het DNA van Eemsdelta'. Via het jongerenpanel en de kindergebiedsregisseurs, die de jongeren in de gemeente vertegenwoordigen, kunnen zij actief worden betrokken. We organiseren een bijeenkomst om in gesprek te gaan over wat goed gaat en wat jongeren belangrijk vinden voor de toekomst, en bespreken hoe ze verder betrokken blijven.

Ook betrekken we in deze stap de inwoners in de hele gemeente door een Maptionnaire-enquête uit te zetten.

Communicatie

Wat betreft de communicatie gaat het in deze stap vooral om het verder uitwerken van en uitvoering geven aan de communicatie-agenda. Via de projectwebsite geven wij informatie over de stand van het proces. Ook plaatsen wij daar het vastgestelde document 'Het DNA van Eemsdelta'. Qua communicatie leggen we ook de basis voor stap 3; de campagne. We maken het programma concreet en plaatsen dat online.

Planning

April 2025 – augustus 2025.

Resultaat na deze stap

Het DNA van Eemsdelta is in woord en beeld compleet in rapportage, met eigen kaarten, presentabel. Inwoners hebben daaraan hun bijdrage geleverd en college en Raad hebben er kennis van genomen.

Stap 3 – In gesprek

In stappen 1 en 2 lag de nadruk vooral op het leggen van een stevig fundament en het analyseren van de fysieke leefomgeving, in stap 3 gaan we actief in gesprek met de samenleving, we gaan op pad. Doel hierbij is het verbreden en verdiepen van de informatie die we verzameld hebben in stap 2. Immers: de koers (zie stap 4) voor de gemeente, wordt in hoge mate samen met de inwoners bepaald. We zijn daarom op diverse plekken in de gemeente te vinden en spreken zoveel mogelijk verschillende mensen. We gaan met hen in gesprek over de toekomst van de gemeente. Wat vinden inwoners belangrijk als het gaat om zaken als duurzaamheid, klimaat, voorzieningen, het landelijk gebied, wonen et cetera? En op welke thema's is urgente actie nodig? Belangrijke activiteiten zijn:

- Met een koffiekar, gaan we een paar dagdelen de gemeente in. We gaan op plekken staan waar veel mensen komen, bijvoorbeeld op een weekmarkt, een evenement of bij de supermarkt en gaan het gesprek aan.
- Workshop op scholen. Jongeren hebben de toekomst. We gaan met verschillende klassen een collage maken over de toekomst van Eemsdelta. In overleg kiezen we welke scholen dat worden: bijvoorbeeld de Campus Eemsdelta of juist basisonderwijs. Hen open vragen naar die toekomst, is een lastige vraag. We reiken daarom fysieke bouwstenen voor de toekomst aan – groen, windmolens, scholen, huizen en flats, en meer. Welke bouwstenen daar meer of minder op voorkomen, vertelt wat ons zij belangrijk vinden en waarom.
- En tweede werksessie met de interne en externe experts.
- Een dorpentop per cluster van wijken en/of dorpen (meerdere bijeenkomsten).

Participatie

Eigenlijk is deze stap een en al participatie en communicatie. De campagne draait immers om het gesprek met onze inwoners, we vragen ze om mee te denken. Keuzes worden in deze stap niet gemaakt.

We zullen tijdens de campagne ongetwijfeld mensen tegenkomen die willen meebouwen in de ring “meedoen”. Die mensen kunnen hun naam en e-mailadres achterlaten en worden actief meegenomen in de stappen 3 en 4.

Communicatie

De communicatie is erop gericht brede bekendheid te geven aan de campagne. Van de verkregen input maken we een beeldende weergave. Uiteraard wordt die uitwerking gedeeld via de projectwebsite.

Planning

September 2025 – oktober 2025.

Resultaat na deze stap

We hebben met stakeholders en inwoners gedeeld wat er speelt, welke opgaven er zijn, ook volgens inwoners zelf. En we weten hoe deze betrokkenen, inclusief de jeugd, naar de toekomst kijken. Dit ligt vast in woord, beeld en kaart, als bouwsteen voor de volgende stap: koers bepalen.

Stap 4 – De koers van Eemsdelta

Met de doorlopen stappen is alle materiaal aanwezig om de volgende stap te zetten: het bepalen van de koers en het maken van keuzes. Na ambtelijke uitwerking en het gesprek met de gemeenteraad werken we toe naar een haalbare koers voor Eemsdelta. De integrale koers voor Eemsdelta is de ruwbouw voor de uiteindelijke Omgevingsvisie, die ter vaststelling wordt aangeboden aan de gemeenteraad.

Participatie

In deze stap draait het vooral om 'meedoen'.

- Zo spreken we tijdens het Omgevingsfestival vertegenwoordigers van binnen en buiten de gemeente. Waar we met zoveel mogelijk mensen en organisaties nadenken over mogelijke toekomstscenario's. Het expertiseteam, jongeren, de Verenigingen voor Dorpsbelangen en gemeentemedewerkers doen allemaal mee!
- In deze stap gaan we ook inhoudelijk in gesprek met de gemeenteraad. Dat doen we op een manier die vergelijkbaar kan zijn met het Omgevingsfestival. Zo krijgen we een beeld van wat de

raad belangrijk vindt voor de toekomst van Eemsdelta. Politieke keuzes worden tijdens deze bijeenkomst nog niet gemaakt.

- We organiseren een interne werksessie om de input van het Omgevingsfestival en de raad te verwerken tot een 'integrale koers voor Eemsdelta'. Een milieudeskundige, landschapsarchitect en ecooloog beoordelen de effecten van keuzes. Via een interactief proces komt er een 'haalbare koers' tot stand. De opgestelde koersdocumenten komen hierbij zeker van pas.

Resultaat na deze stap

De ruwbouw van de Omgevingsvisie is gereed: scenario's en richtingen zijn verkend, afgewogen en vertaald naar een samenhangende koers. Stakeholders, inwoners, bestuur, de raad en de interne organisatie waren deelgenoot van afwegingen en dilemma's. Concept-keuzes zijn scherp en uitlegbaar.

Communicatie

We communiceren in deze fase over meerdere zaken. In de eerste plaats is er het Omgevingsfestival, waaraan we breed ruchtbaarheid willen geven. Tijdens het Omgevingsfestival vragen we een sneltekenaar rond te lopen en een 'sfeerimpressie' te tekenen van het festival. Die sfeerimpressie koppelen we terug via de projectwebsite en de overige communicatiekanalen. In deze fase is de communicatie ook gericht op het informeren over de voortgang; in deze fase staat de uitwerking immers centraal. De tekeningen worden gebruikt (met toestemming) in de uiteindelijke versie van de Omgevingsvisie.

Planning

November 2025 – januari 2026.

Deze stap eindigt voor de verkiezingen. Het vaststellen van de ruwbouw vormt daarmee als het ware de overdracht van de oude naar de nieuwe gemeenteraad. Een goede basis om op inhoud verder te bouwen richting de uitgewerkte visie maar wel met ruimte om nieuwe politieke inzichten later een plek te geven.

Stap 5 – De Omgevingsvisie

In deze stap wordt de daadwerkelijke Omgevingsvisie opgesteld. De essentie van de Omgevingsvisie ligt in het doorvertalen van de gekozen koers (stappen 3 en 4) naar concrete handvaten, opgaven en kansen voor de komende jaren. Om die opgaven te verbinden met de lokale wensen, behoeften, waarden en eigenaardigheden, is een stevig fundament nodig (stap 2) in de vorm van o.a. de leefomgevingsfoto.

Kortom: alle doorlopen stappen en opgestelde documenten komen integraal en in samenhang terug in de Omgevingsvisie.

In deze fase wordt de Omgevingsvisie formeel ter inzage gelegd en gereed gemaakt voor vaststelling door de gemeenteraad.

Participatie

In een openbare bijeenkomst van de raad, waarbij bewoners, dorpen en wijken (Dorpsbelangen) en belanghebbenden (expertiseteam) van harte worden uitgenodigd, wordt uitleg gegeven over de concept-Omgevingsvisie. Zo laten we zien wat er met hun inbreng is gebeurd. Tijdens de avond gaan de leden van de raad in gesprek met de aanwezigen. Het is nog niet de bedoeling dat hier (partijpolitieke) standpunten worden ingenomen of besluiten worden genomen. Het gaat uitsluitend over een open dialoog tussen inwoners en hun bestuur. De raad krijgt tijdens deze avond een beeld

Resultaat na deze stap

De complete Omgevingsvisie is vastgesteld met daarbinnen prioriteiten van beleid, nadat alle betrokkenen hebben feedback kunnen leveren en die is verwerkt. De raad, het gemeentebestuur en de interne organisatie voelen het comfort van een duidelijke visie. Er is een tastbaar resultaat waar ook inwoners en stakeholders hun bijdrage in terugzien.

van het draagvlak voor en werking van de Omgevingsvisie. Deze avond kan op een centrale, inspirerende plek plaatsvinden in een creatieve vorm zoals een informatie- of discussiemarkt.

Communicatie

In deze stap geven we informatie over de voortgang, nodigen uit voor de avond met de raad en wijzen op de procedure en mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.

Planning

Februari 2026 – mei 2026.

Deze stap eindigt voor de verkiezingen. Het vaststellen van de ruwbouw vormt daarmee als het ware de overdracht van de oude naar de nieuwe gemeenteraad. Een goede basis om op inhoud verder te bouwen richting de uitgewerkte visie maar wel met ruimte om nieuwe politieke inzichten later een plek te geven.

Vervolg

Als de Omgevingsvisie is vastgesteld, zijn we niet klaar. We bevinden ons in een continue ontwikkeling en de Omgevingsvisie heeft een beleidsdoorwerking in programma's en omgevingsplan. De visie vormt na vaststelling ons afwegingskader. Dit vraagt enerzijds om koers te houden, anderzijds ook om deze bij te stellen. Nieuwe wetgeving, signalen uit de organisatie, de maatschappij en voortschrijdend inzicht kunnen aanleidingen zijn om de Omgevingsvisie aan te passen. Hierbij is het mogelijk om alleen dat deel aan te passen waar, gezien de ontwikkelingen, behoefte aan is.

Hoofdstuk 6 – Samenvattend

In de voorgaande hoofdstukken zijn op verschillende aspecten uitgangspunten (op hoofdlijnen) geformuleerd die leidend zijn voor het proces naar en de inhoud van de visie. In dit hoofdstuk zijn deze uitgangspunten nog eens overzichtelijk samengevat.

De Omgevingsvisie:

- inspireert en biedt een robuust, integraal en strategisch beleidskader met duidelijke richtlijnen voor behoud en ontwikkeling;
- versterkt de verbinding tussen het fysieke, het economische en het sociale domein;
- geeft de hoofdlijnen voor het beleid op de lange termijn weer. De horizon ligt in 2045;
- is een hybride document en bouwt voort op ons bestaand beleid en wordt aangevuld met nieuw beleid om toekomstige uitdagingen integraal aan te pakken;
- is participatief opgesteld, waar rekening is gehouden met recente participatieprocessen.

Bijlage 1 – Beleidsdocumenten

Op veel terreinen is recent beleid ontwikkeld. Deze beleidsstukken worden gebruikt als onderlegger en zijn daarmee de basis voor de Omgevingsvisie. De voornaamste onderleggers zijn:

- Gebiedsbiografie Eemsdelta en Stadsbiografie Appingedam, maart 2023;
- Koersdocument Eemsdelta Zuid-Oost, maart 2023;
- Drieluik koersdocumenten Eemsdelta Midden, West en Noord (nog niet vastgesteld);
- Mobiliteitsprogramma Eemsdelta, juni 2023;
- Werkboek karakteristieken landschap en kernen gemeente Eemsdelta, mei 2023;
- Transitievisie Warmte, maart 2023;
- Woonvisie Eemsdelta, maart 2022;
- Visie Ruimte voor energie, mei 2020;
- Eemsdelta is dichtbij, november 2019;
- Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl, december 2016;
- Ontwikkelingsvisie Eemsdelta 2030, juli 2012;
- Dorpsvisies;
- Sociale visie (wordt vastgesteld q3 2025);
- Aanpak sterke dorpen en wijken;
- Inclusienota;
- Gezondheidsbeleid;
- Cultuurnota (nog niet vastgesteld);
- Onderwijsvisie;
- Participatiebeleid;
- Woon zorgvisie (nog niet vastgesteld);
- Beleidsvisie Externe Veiligheid (nog niet vastgesteld);
- Bedrijventerreinvisie (nog niet vastgesteld);
- Handboek Inrichting Openbare Ruimte;
- Watertakenplan Eemsdelta 2023-2027;
- Programma Groen Eemsdelta 2030;
- Beleidsplan Wegen 2025-202

Deze lijst niet volledig, maar geeft wel een beeld van het aantal beleidsdocumenten dat input kan geven voor de Omgevingsvisie. Relevante beleidsdocumenten die tijdens het proces naar voren komen, worden uiteraard (wanneer relevant) meegenomen.