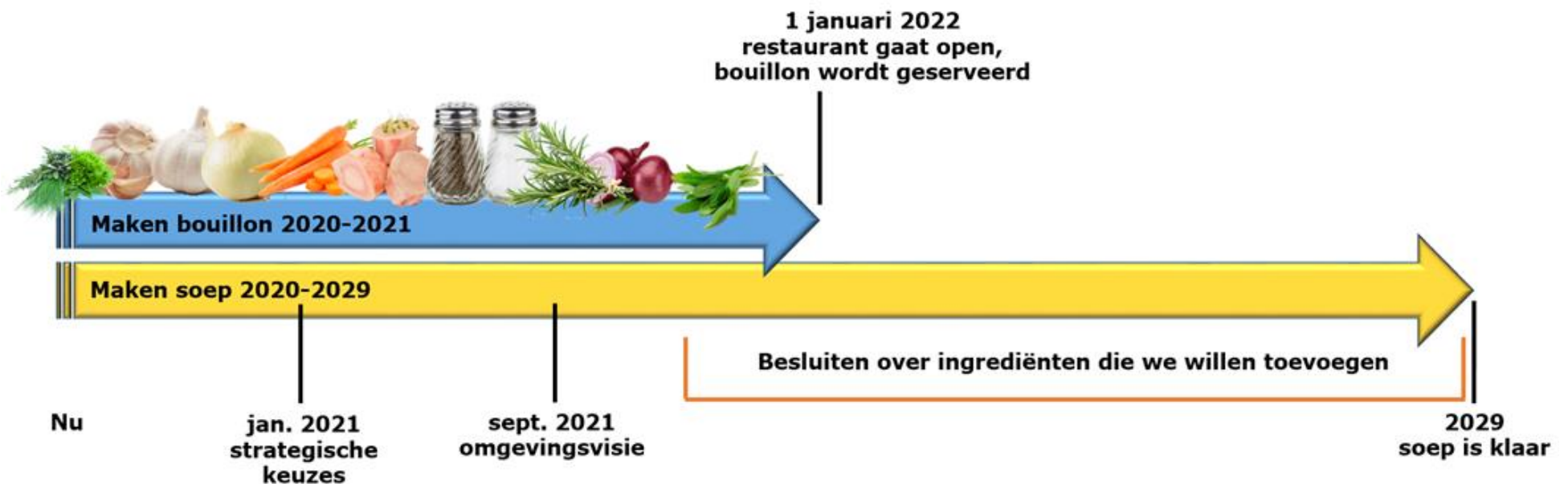


Strategische keuzes bij invoering Omgevingswet

Inleiding

De Omgevingswet komt eraan. Als gemeente Heerde bereiden we ons voor op de ingangsdatum van 1 januari 2022. Maar ook in de jaren daarna blijven we bezig met het aanpassen van de primaire processen en de bedrijfsvoering, met een nieuwe invulling van de bevoegdheden van de raad en het college en met ontwikkelen van meer integraliteit in het fysieke domein.

Om ons na 2022 richting te geven in onze ontwikkeling, buigen we ons nu over een aantal strategische uitgangspunten. De keuzes daarin én de keuzes in de invulling van de omgevingsvisie bepalen hoe we tot en met 2029 onze stappen zetten. Om met de soepmetafoor te spreken:



Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
<p>1. Besturingsfilosofie: faciliteren, sturen of een combinatie daarvan?</p>	<p>Faciliteren</p>	<p>In de fysieke ruimte zijn verschillende partijen actief. De overheid (die bijvoorbeeld een weg aanlegt), de projectontwikkelaar (die een aantal woningen wil bouwen) of de inwoner (die van een braakliggend stukje grond een buurttuin wil maken). De overheid kiest er bij faciliteren voor om alle projecten die bijdragen aan de omgevingskwaliteit te verwelkomen, tenzij ze expliciet verboden zijn. Normen en regels worden versoepeld en er ontstaat meer ruimte voor afweging door de politiek. Er is dus ook meer ruimte voor maatwerk. Het gevolg van meer maatwerk is dat tijdens het proces het college meer aan zet is en de raad minder. Dat vraagt om goede afspraken vooraf over de rolverdeling raad-college.</p> <p>Tegelijkertijd neemt de juridische rechtszekerheid af. Ambtenaren en adviseurs toetsen in mindere mate of een plan in strijd is met de regels, maar denken mee met de initiatiefnemer, zodat het plan een bijdrage levert aan de kwaliteiten en maatschappelijke doelen van de gemeente. De aanpak waar al deze elementen een plek in hebben gekregen heet uitnodigingsplanologie. Deze vorm van planologie staat in de Omgevingswet centraal.</p> <p>Faciliteren kan op verschillende manieren: van voorwaarden scheppen om informatie te delen, tot helpen met het vormen van coalities, partijen bij elkaar brengen en het ontwikkelen van slimme financiële arrangementen. Het benadrukt een horizontale verhouding van de gemeente tot haar inwoners.</p>
	<p>Sturen</p>	<p>Sinds de invoering van de Woningwet in 1901 zijn overheden steeds meer en sterker gaan sturen in de ruimtelijke ordening en dus meer gaan zeggen hoe de ruimte ingericht moet worden. Dit wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd. Vervolgens wacht de overheid op partijen die iets willen ontwikkelen in de fysieke ruimte. Zo'n initiatief wordt pas toegestaan als dit aan de gewenste ruimtelijke eisen van de overheid voldoet. Deze vorm van planologie heeft een statisch en strikt karakter. Dat geeft meer rechtszekerheid voor betrokken partijen en meer grip op het bereiken van gewenste doelen. Tegelijkertijd doet het afbreuk aan de flexibiliteit: initiatieven die niet helemaal overeenkomen met de overheidsplannen, maar wel interessant zouden kunnen zijn voor een gebied, halen vaak de eindstreep niet.</p> <p>De kern van sturen is regulering door wet- en regelgeving, waarbij de overheid de regels ook kan handhaven en overtreding daarvan kan sanctioneren. Dit benadrukt de verticale verhouding van de gemeente tot haar inwoners.</p>

Voorkeur van het college van B&W: faciliteren en op onderdelen sturen

Met de Structuurvisie Heerde 2025 heeft de gemeente Heerde zich in 2012 al voorbereid op de Omgevingswet. De structuurvisie gaat namelijk uit van uitnodigingsplanologie. Deze vorm van planologie staat voor een stimulerende, faciliterende en verbindende overheid. Het eindbeeld wordt niet vastgelegd en er wordt ruimte gegeven aan initiatieven uit de samenleving, die bijdragen aan de kwaliteiten en opgaven van onze gemeente. Deze eerdere keuze doortrekkend, heeft het college de voorkeur voor faciliteren als sturingsfilosofie. Maar wel met sturing op onderdelen.

Sinds 2012 is veel ervaring opgedaan met uitnodigingsplanologie. Daarnaast is enkele jaren geleden een evaluatie uitnodigingsplanologie uitgevoerd. Hieruit bleek o.a. het volgende: wees zichtbaar, nodig actief uit, stuur op onderdelen en laat resultaten zien. De evaluatie uitnodigingsplanologie en de opgedane ervaringen met uitnodigingsplanologie zijn een goede basis om de werkwijze te optimaliseren. De omgevingsvisie is hiervoor het aangewezen instrument. Met de omgevingsvisie geeft de gemeenteraad aan hoe zij invloed wil uitoefenen op de fysieke leefomgeving.

Faciliteren, loslaten en vertrouwen zijn bij de Omgevingswet weliswaar de uitgangspunten, maar het kan nodig zijn om als gemeente op onderdelen wél te sturen en regie te pakken. Ook dat liet de evaluatie uitnodigingsplanologie zien. Maar wanneer is sturing en regie nodig? Dat kan per opgave verschillen, maar ook per gebied. Waar inwoners en marktpartijen met goede initiatieven komen, kunnen we meer loslaten en faciliteren. Grote maatschappelijke opgaven als de woonopgave (het bedienen van alle woondoelgroepen) of de energietransitie vragen bijvoorbeeld om meer overheidsbemoedening. Daar is sprake van een groot algemeen belang, waar inwoners en marktpartijen, naar verwachting onvoldoende op inspringen. En dus is daar sturing en regie de gemeente nodig. In de omgevingsvisie maken we uiteindelijk keuzes voor welke gebieden en opgaven we als gemeente willen gaan sturen, de randvoorwaarden die we toepassen en de instrumenten die we gebruiken. U hebt hier als raad een belangrijke positie, want u stelt de omgevingsvisie vast. Weet ook dat u deze omgevingsvisie niet eenmalig vaststelt. U bepaalt namelijk zelf wanneer u het nodig vindt de omgevingsvisie te actualiseren of bij te stellen.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
<p>2. Omgevingsvisie: beperkt integraal of volledig integraal?</p>	<p>Fysieke leefomgeving: beperkt integraal</p>	<p>De Omgevingswet stelt de fysieke leefomgeving centraal en heeft tot doel om integraal beleid te ontwikkelen. Hét instrument daarvoor is de omgevingsvisie. De Omgevingswet geeft een opsomming van onderdelen die in elk geval in de omgevingsvisie moeten terugkomen. Het gaat om bouwwerken, infrastructuur, water, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.</p> <p>Het opnemen van alleen deze onderwerpen in de omgevingsvisie, is een keuze voor beperkte integraliteit. Deze onderwerpen omvatten niet alle beleid voor de fysieke leefomgeving; zo ontbreekt bijvoorbeeld de sociaal-maatschappelijke invalshoek. Sociale en fysieke onderwerpen hangen namelijk sterk samen. Het deel van het beleid dat op deze manier geen plek krijgt in de omgevingsvisie, kan in sommige gevallen sectoraal (= op het eigen beleidsterrein) uitgewerkt worden in bijvoorbeeld een programma of een project. In een programma is meer ruimte voor gedetailleerde uitwerking, dan in de omgevingsvisie.</p>
	<p>Fysieke leefomgeving: volledig integraal</p>	<p>De omgevingsvisie geeft ook de mogelijkheid om breder te kijken naar de fysieke leefomgeving. Dat kan door sociaal maatschappelijke onderwerpen een plek te geven, die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De keuze om bijvoorbeeld bankjes in een park te plaatsen, nodigt uit tot gesprekken tussen buurtbewoners en de keuze voor verlichting langs een fietspad kan grote impact hebben op het veiligheidsgevoel van inwoners.</p> <p>Een volledig integrale omgevingsvisie bekijkt de fysieke leefomgeving dus vanuit een ruimtelijke én een sociaal maatschappelijke invalshoek. Daarmee brengen we onderwerpen als water, bodem, natuur, cultureel erfgoed, veiligheid, gezondheid en welzijn niet alleen samen; we verbinden ze ook met elkaar. Een volledig integrale omgevingsvisie geeft daarmee minder conflicterend beleid, minder beleidsregels en meer ruimte voor maatwerk.</p>
<p>Voorkeur van het college van B&W: omgevingsvisie volledig integraal</p> <p>Het college geeft de voorkeur aan een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, net als de huidige structuurvisie Heerde 2025 dat ook doet. Dat betekent dat de Heerder omgevingsvisie kijkt naar de fysieke leefomgeving in brede zin. Met andere woorden: alle onderwerpen die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving krijgen een plek in de omgevingsvisie. Dus ook sociaal maatschappelijke onderwerpen, voor zover zij betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.</p> <p>In de bijlage treft u de voorlopige reikwijdte aan van de concept omgevingsvisie van de gemeente Heerde. Hoewel het nog een concept is, laat het schema goed zien welke onderwerpen naar overtuiging van het college een plek zouden moeten krijgen in de omgevingsvisie van de gemeente Heerde. Dit concept laat tevens zien dat we ons richten op een omgevingsvisie die volledig integraal is.</p>		

De onderwerpen zijn ondergebracht in een drietal hoofdopgaven (1. Kwaliteit van leven, 2. Beleven van Veluwe tot IJssel, en 3. Samenwerken in aan Heerde) en negen sub-opgaven (1. Gezonde woon- en leefomgeving, 2. Vitale samenleving, 3. Duurzaam landgebruik, 4. Heerlijk en kleinschalig recreëren, 5. Sterk door natuur en landschap, 6. Herkenbaar verleden, 7. Innoveren en leren, 8. Slimme en schone mobiliteit, en 9. Duurzaam ondernemen). De formulering in opgaven draagt bij aan integraal werken in plaats van sectoraal werken: een belangrijk doel van de Omgevingswet.

Het werken met opgaven is ook belangrijk omdat we een faciliterende gemeente willen zijn. Dit betekent dat we het eindbeeld niet vastleggen in onze omgevingsvisie en dat we ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving, die bijdragen aan de kwaliteiten en opgaven van onze gemeente. Dit vraagt om een heldere formulering van onze kwaliteiten en opgaven, zodat de samenleving weet dat hun initiatieven een bijdrage dienen te leveren aan de realisering ervan. Dit voorkomt teleurstelling en het opdrogen van maatschappelijk initiatief.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
<p>3. Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?</p>	<p>Globaal</p>	<p>De keuze voor een globaal of gedetailleerd omgevingsplan hangt nauw samen met het karakter van de omgevingsvisie. Een globale omgevingsvisie met een faciliterend karakter en veel ruimte voor initiatief vertaalt zich namelijk in een omgevingsplan met hetzelfde karakter. De omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn als het ware communicerende vaten.</p> <p>Als het omgevingsplan globale regels bevat, dan is het mogelijk om te dereguleren, is er meer ruimte voor organische gebiedsontwikkeling en worden detail-afwegingen gemaakt op vergunningsniveau.</p>
	<p>Gedetailleerd</p>	<p>Een gedetailleerd omgevingsplan bevat veel specifieke regels. Bijvoorbeeld een parkeernorm in plaats van verbod op parkeeroverlast (wat een algemene regel is). Of een bouwhoogte, in plaats van de regel dat de bouwhoogte moet passen in het gebied.</p> <p>Met een gedetailleerd omgevingsplan weten alle partijen waar ze aan toe zijn vanwege de duidelijke afspraken vooraf. Een gedetailleerd omgevingsplan is concreet en geeft een hoge mate van rechtszekerheid.</p>

Voorkeur van het college van B&W: globaal en op gebiedsniveau gedetailleerd

Bij deze keuze gaat het, zoals het bij de besturingsfilosofie ook het geval was, om de balans tussen sturen of faciliteren. Enerzijds duidelijke kaders of anderzijds meer ruimte voor vrije invulling van initiatieven uit de samenleving. Bij het maken van een omgevingsplan vertaalt zich dat in de keuze tussen rechtszekerheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant.

Als gemeente Heerde hebben we met de keuze voor uitnodigingsplanologie al gekozen voor die flexibiliteit: we geven daarmee ruimte aan initiatieven uit de samenleving en stimuleren ontwikkeling. Die keuze is in lijn met één van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet: dat je als overheid een houding hebt van 'Ja, mits...', in plaats van 'Nee, tenzij...'. Ook onze toekomstvisie 'Natuurlijk Heerde' uit 2017 laat deze basishouding zien. Dit moet zich wat ons betreft vertalen in een omgevingsplan met een uitnodigend en globaal karakter daar waar het kan. Daar waar het niet kan, is het belangrijk om, net als in onze huidige bestemmingsplannen, duidelijk te zijn en meer rechtszekerheid te bieden. In het omgevingsplan is het bijvoorbeeld logisch om voor onze natuurgebieden te kiezen voor een meer gedetailleerde uitwerking. Bescherming is hier belangrijker dan ontwikkeling. Het gaat dus om het zoeken naar de juiste balans: waar kunnen we ruimte geven aan de samenleving voor initiatief (flexibiliteit) en waar kiezen we voor rechtszekerheid.

Zouden we de rechtszekerheid voorop stellen en kiezen voor een gedetailleerd omgevingsplan, dan bestaat de kans dat we doorslaan naar een te strikte regeling. Die verstikt initiatief, is star en leidt tot lange vergunningaanvraagprocedures. Dit is niet wenselijk omdat we met de komst van de Omgevingswet juist de regeldruk willen verminderen en de wensen en behoeften van onze inwoners en initiatieven uit de samenleving willen ondersteunen.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
<p>4. Omgevingsvergunning: beoordelingsregels of algemene regels?</p>	<p>Vooraf algemene regels</p>	<p>Op grond van algemene regels kunnen burgers en ondernemers zelf inschatten of de activiteit wordt toegestaan en welke voorwaarden van toepassing zijn. Dat voorkomt dat burgers en ondernemers steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Bij algemene regels is de gemeenteraad in de planfase (omgevingsvisie en omgevingsplan) aan zet en vindt de toetsing achteraf plaats door toezicht en handhaving.</p> <p>Algemene regels en meldingen worden vooral ingezet voor activiteiten die in een gebied of functie algemeen aanvaardbaar zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bouwactiviteiten, sloopactiviteiten of gebruiksactiviteiten met een beperkte impact. Bij de keuze voor meer algemene regels in het omgevingsplan, zijn er minder vergunningsprocedures nodig.</p>
	<p>Vooraf beoordelingsregels</p>	<p>Bevat een omgevingsplan veel beoordelingsregels, dan betekent dat dat veel activiteiten in de fysieke ruimte vergunningplichtig zullen zijn. Met een vergunning wordt immers getoetst of aan de beoordelingsregels wordt voldaan. Het college van B&W toetst de aanvraag vervolgens aan die regels en verleent wel of niet een vergunning</p>

Voorkeur van het college van B&W: meer algemene regels en beoordelingsregels daar waar sturing nodig is

Bij deze keuze gaat het vooral om duidelijkheid en beoordeling voorafgaand aan de vergunningaanvraag, of kiezen voor meer maatwerkmogelijkheden en controle (toezicht en handhaving) achteraf. Het college zou er hier voor willen kiezen om de Raad de kaders te laten bepalen waarbinnen maatwerk mogelijk is, en zelf als college slechts in beperkte mate –op basis van beoordelingsregels- te hoeven sturen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan één van de uitgangspunten van de Omgevingswet, nl. om alles zoveel mogelijk te regelen met algemene regels. Degene die iets wil ontwikkelen in de fysieke ruimte (inwoner, bedrijf of overheid) heeft de eigen verantwoordelijkheid om dat al dan niet met een melding kenbaar te maken en kan achteraf gecontroleerd worden. De hoeveelheid vergunningaanvragen zal hiermee afnemen. Dat maakt het mogelijk om toe te werken naar een ander uitgangspunt van de Omgevingswet: dat de aanvraag van een omgevingsvergunning binnen acht weken afgehandeld moet zijn.

Een keuze voor veel algemene regels en weinig beoordelingsregels heeft als gevolg dat de kosten van het werk dat de ambtelijke organisatie verricht op een andere manier doorbelast zullen moeten worden. Waar die kosten op dit moment op basis van de legesverordening betaald worden door degene die iets onderneemt in de openbare ruimte, zal dat in de toekomst op een andere manier bekostigd moeten worden.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
<p>5. Participatie bij een initiatief: verplicht (bij afwijkingen) of niet?</p>	<p>Verplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan</p>	<p>Onder de Omgevingswet is participatie een vereiste bij de vergunningaanvraag: de aanvrager moet bij het indienen van de aanvraag aangeven of anderen zijn betrokken en zo ja, hoe en de resultaten vermelden. Participatie is echter niet verplicht.</p> <p>Participatie verplichten mag alleen als het gaat om een buitenplanse vergunningaanvraag; in geval van afwijkingen van het omgevingsplan, dus. De gemeenteraad kan in die situatie specifieke gevallen aanwijzen waarin participatie bij een vergunningaanvraag wel verplicht is. In dat geval moet een aanvrager een participatieproces vormgeven en doorlopen. Het is vervolgens aan de gemeente om het participatieresultaat, de opgehaalde belangen, mee te wegen in de integrale beoordeling.</p> <p>Omdat het betrekken van de omgeving bij een vergunningaanvraag waardevolle inzichten kan opleveren en een initiatief beter kan maken, kan het zinvol zijn om participatie bij een vergunningaanvraag verplicht te stellen in alle gevallen dat er afgeweken wordt van het omgevingsplan. Indien deze keus wordt gemaakt, betekent dit wel dat er tijd, geld en energie uitgaat naar het beoordelen van de participatieresultaten. Ook als er een participatietraject is doorlopen, waar vooraf al duidelijk was dat het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving.</p>
	<p>Niet verplicht bij afwijkingen van het omgevingsplan</p>	<p>Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het niet nodig is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. In dergelijk gevallen volstaat 'informereren'. Om deze reden is participatie bij binnenplanse vergunningaanvragen niet verplicht gesteld in de Omgevingswet en altijd vormvrij. Het ontbreken van een participatieproces is dan ook geen reden om een vergunning te weigeren.</p> <p>Ook bij buitenplanse vergunningaanvragen kan de raad ervoor kiezen om in geen enkel geval participatie te verplichten. Daarmee krijgt de initiatiefnemer ook bij afwijkingen van het omgevingsplan de ruimte om een eigen inschatting te maken van de noodzaak tot het opzetten van een participatietraject.</p>
<p>Voorkeur van het college van B&W: participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten in bepaalde situaties verplicht</p> <p>Als college vinden we participatie belangrijk, zowel bij binnenplanse, als bij buitenplanse omgevingsactiviteiten. In geval van binnenplanse activiteiten kunnen we participatie echter niet verplichten. In die situaties heeft het college het voornemen initiatiefnemers zoveel mogelijk te stimuleren om – voorafgaand aan de aanvraag van een omgevingsvergunning- in gesprek te gaan met de omgeving.</p> <p>Bij buitenplanse activiteiten is verplichting wel mogelijk en als college willen we van die mogelijkheid gebruik maken. We vinden het belangrijk dat alle belanghebbenden, indien noodzakelijk, de mogelijkheid krijgen hun belang in te brengen; ook als bijvoorbeeld een projectontwikkelaar daar de toegevoegde waarde niet van inziet. Daarom zouden we er als college voor willen kiezen om in bepaalde situaties participatie verplicht te stellen. We willen dat niet</p>		

standaard doen, om te voorkomen dat we een verplichting opleggen in situaties die geen baat hebben bij een participatietraject. In welke gevallen we de verplichting dan wel willen opleggen, wordt binnen het programma Omgevingswet uitgewerkt. Daarvoor analyseert men situaties uit het verleden. Mede op basis daarvan wordt participatiebeleid opgesteld. (LET OP: dit is dus beleid specifiek voor het gedeelte 'participatie bij initiatief'. Dit wordt onderdeel van het algemene participatiebeleid, dat op basis van de participatievisie wordt uitgewerkt.) Hierin wordt een lijst met gevallen opgenomen waarin we participatie verplicht willen stellen; beleid en lijst worden door de Raad vastgesteld. De aanvrager moet dan bij de aanvraag van de vergunning laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag nog steeds zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft; de Omgevingswet geeft geen ruimte om vormvereisten te stellen. Als de aanvrager niet kan aantonen dat er aan participatie is gedaan, kan de gemeente in deze gevallen besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
6. Dienstverlening: persoonlijk contact of digitaal?	Digitaal	Het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) is de opvolger van de huidige digitale infrastructuur met een digitaal loket en een informatiepunt. Dit biedt de mogelijkheid om de dienstverlening volledig digitaal in te richten. De keuze voor een volledig digitale dienstverlening betekent kortere procedures, snellere antwoorden en de mogelijkheid om 100% zaakgericht te werken. Een volledig digitale dienstverlening vergt een aanzienlijke investering.
	Persoonlijk contact	Persoonlijk contact is op individueel niveau klantvriendelijker en maakt maatwerk mogelijk als het gaat om beantwoording en advisering. Persoonlijk contact zorgt voor langere procedures; een effect wat op te vangen is met investeringen in extra formatie.
<p>Voorkeur van het college van B&W: digitaal, met ruimte voor persoonlijk contact</p> <p>Als het gaat om dienstverlening onder de Omgevingswet, dan kiezen we als college bij voorkeur voor digitale dienstverlening, met daarbij ruimte voor persoonlijk contact. We weten immers dat de inwoners en ondernemers uit Heerde gemiddeld gezien veel waarde hechten aan persoonlijk contact en tegelijkertijd slow adapters zijn als het gaat om digitale 'nieuwigheden'. Een dienstverlening volledig gebaseerd op persoonlijk contact is echter niet realistisch en niet van deze tijd. Met 'digitaal, tenzij...' gaan we uit van snelheid enerzijds en flexibiliteit anderzijds, waarbij het belangrijk is de juiste variant te vinden. Dit is ook in lijn met de dienstverleningsvisie van de gemeente Heerde. Deze dienstverleningsvisie gaat uit van eenvoud in processen en digitalisering. Een hoge mate van digitalisering betekent dat inwoners en ondernemers meer zaken zelf kunnen regelen en afhandelen op de tijd dat het hen uitkomt. Een voorwaarde om te kunnen voldoen aan de 8-wekentermijn die de Omgevingswet stelt voor de behandeling van een vergunningaanvraag.</p>		

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
7. Alvast parallel spoor met pilots of niet?	Basisstrategie	De keuze voor de basisstrategie is de keuze voor de basis op orde. Oftewel: 'We kijken wat er moet.' Dit betekent dat we voor inwerkingtreding van de Omgevingswet doen wat moet gebeuren, en niet meer dan dat. Deze strategie gaat uit van de huidige situatie, vraagt om een inventarisatie van alles wat er moet gebeuren en leidt tot een projectmatige aanpak. De basisstrategie heeft als voordeel dat er (op korte termijn) minder kosten worden gemaakt en dat er snelheid kan worden gemaakt.
	Parallel spoor met pilots	Bij deze strategie gaat het om de basis op orde, aangevuld met één of meerdere pilotprojecten. Oftewel: 'Kijken of het in de praktijk werkt'. Ook deze strategie gaat uit van de huidige situatie, maar is zowel intern als extern gericht en voegt een deelaanpak met experimenteren toe. Op die manier wordt er geleerd en doorontwikkeld. Deze strategie heeft als voordeel dat het hoofdspoor gericht blijft op de basis op orde, terwijl er ondertussen toekomstgericht ontwikkeld wordt.

Voorkeur van het college van B&W: parallel spoor met pilots

De voorkeur van het college gaat uit naar het opzetten van een beperkt aantal pilots, parallel aan alles wat er nodig is om de basis op orde te krijgen. We denken dan aan een pilot omgevingsplan; een experimenteel klein omgevingsplan, op basis van de omgevingsvisie en voor een afgebakend gebied. Samen met de belangrijkste ketenpartners zoals provincie, waterschap en omgevingsdienst kan bijvoorbeeld worden gekeken welke informatie elke partij over een bepaald gebied heeft en welke gegevens daarvan nuttig zijn voor het omgevingsplan. En hoe die informatie gedeeld en ontsloten kan worden. Daarnaast biedt een pilot omgevingsplan de mogelijkheid om te testen of de ambities en strategische doelen, die in de omgevingsvisie zijn opgenomen, zijn te vertalen naar een goede regeling in het omgevingsplan. Ook het instrument programma, een nieuw instrument onder de Omgevingswet zou het college middels een pilot willen verkennen.

Een pilotproject wat reeds loopt, betreft de software voor het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Door middel van een pilot kan namelijk worden getest welke software aansluit op de wensen en werkwijze van onze gemeente. En dat is nodig, voordat we kunnen overgaan tot aanbesteding.

Bij pilotprojecten gaat het erom dat we leren en accepteren we dus ook dat we fouten maken. Dit is belangrijk omdat de Omgevingswet nieuw voor ons is. Pilotprojecten zijn leerprocessen, die uiteindelijk winst opleveren en de cultuurverandering die de Omgevingswet vraagt vergemakkelijken.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
8. Regionale samenwerking	Een regionale focus	<p>Wonen, werken en recreëren; onze inwoners beperken hun activiteiten niet slechts tot onze gemeente. Met andere woorden de (fysieke) leefomgeving eindigt niet bij onze gemeentegrenzen. We zijn daarnaast een kleine gemeente en het wordt steeds duidelijker dat een gemeente van onze omvang niet alles meer alleen kan. Gemeenschappelijke onderwerpen pakken we daarom in toenemende mate met andere gemeenten op. Dit geldt o.a. voor wonen, recreatie en de energietransitie. Maar ook voor de implementatie van de Omgevingswet.</p> <p>Meer regionale samenwerking betekent meer kennisuitwisseling, betere afstemming van regionale agenda's en beter anticiperen op maatschappelijke opgaven die grensoverschrijdend zijn. Meer regionale samenwerking betekent ook dat gemeenschappelijke doelen of opgaven in toenemende mate een plek krijgen in ons omgevingsbeleid. Met name in de omgevingsvisie en het omgevingsplan, maar wellicht ook in programma's.</p>
	Een lokale focus	<p>Er kan ook gekozen worden voor een meer lokale focus met lokale oplossingen. Er is dan meer overzicht en meer aandacht voor de lokale identiteit, want lokale doelen en werkwijzen kunnen niet overeenkomen met die van andere gemeenten of partners in de regio. Een regionale focus kan namelijk ook lastig zijn en de inbreng van een groot aantal andere gemeenten en partners kan de samenwerking belemmeren.</p>

Voorkeur van het college van B&W: een regionale focus

We weten dat regionale samenwerking in het algemeen de kwaliteit van de beleidsvoering en uitvoering van taken verbetert, dat er schaalvoordelen worden behaald, kosten worden bespaard en dat expertise kan worden gedeeld. Deze voordelen vormen het gezamenlijk doel van een regionale samenwerking. Onze huidige werkwijze gaat ook uit van regionale samenwerking. Zo werken veel ruimtelijke beleidsterreinen in toenemende mate vanuit een regionale focus. Vanuit deze regionale focus wordt vervolgens de stap naar een lokale uitwerking gemaakt, maar alleen als dit meerwaarde heeft. Voor de Omgevingswet willen we dezelfde focus hanteren. Dit betekent dat we regionale samenwerking essentieel vinden en overtuigd zijn van de voordelen. Bij het uitwerken van onze opgaven en projecten in het omgevingsbeleid (o.a. omgevingsvisie en programma's), en de uitvoering daarvan, staat daarom voorop dit zoveel mogelijk in overleg en in samenwerking met onze regionale partners te doen. Het samenwerkingsverband van de Cleantech Regio (CTR) en het samenwerkingsverband van de regio Zwolle moeten hier vooral worden benoemd. We weten ook dat regionale samenwerking niet vanzelf gaat. Succes hangt af van de wijze waarop wordt samengewerkt. De gemeenschappelijke doelen of opgaven moeten voorop staan waar alle betrokken partners zich ook hard voor willen maken.

Strategische keuze	Keuze-mogelijkheden	Toelichting
<p>9. Omgevingsvisie versus programma (samenwerking tussen beide instrumenten)</p>	<p>Omgevingsvisie zonder uitwerking in programma's</p>	<p>Onze gemeente werkt op dit moment aan het opstellen van een omgevingsvisie. We kunnen er voor kiezen om de omgevingsvisie globaal te houden en beleid verder uit te werken in programma's. We kunnen er ook voor kiezen om de omgevingsvisie veel specifiekere te maken en zo minder met programma's te werken.</p> <p>Het programma behoort net als de omgevingsvisie en het omgevingsplan tot de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het verplicht uitwerken van beleid in een programma lijkt voor onze gemeente niet aan de orde te zijn. Dit betekent dat het voor onze gemeente een vrijwillige keuze lijkt te zijn om te werken met programma's. Uitwerking van beleid uit de omgevingsvisie kan ook op andere manieren. Denk hierbij aan het opstarten van een project met een uitwerking in een projectplan. Of het opstarten van een subsidieregeling met een uitwerking in een subsidie-overeenkomst.</p>
	<p>Omgevingsvisie met uitwerking in programma's</p>	<p>Onze gemeente kan in een programma beleid uit de omgevingsvisie uitwerken voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming of behoud van de fysieke leefomgeving. In de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie dienen we dan aan te geven welke onderdelen van de omgevingsvisie in een programma worden uitgewerkt.</p> <p>Een programma wordt als instrument ingezet om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken. Bij de inzet van programma's kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: de inzet van communicatie- of informatie instrumenten, beleidsregels of de inzet van financiële instrumenten (bijvoorbeeld gerichte inzet van overheidsinvesteringen).</p> <p>Programma's zijn zelfbindend voor overheden. Dus ook voor onze gemeente. De uitvoering is een verantwoordelijkheid van het college van B&W. Met een programma kan onze gemeente burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om onze doelstellingen te halen. Er is geen sprake van direct toezicht of handhaving op een programma. Er staat ook geen beroep open tegen de vaststelling van een programma. Wel heeft het de gemeenteraad een controlerende functie. De gemeenteraad kan aan de hand van het programma het college van B&W om verantwoording vragen.</p>
<p>Voorkeur van het college van B&W: omgevingsvisie met uitwerking in programma's (voorlopige voorkeur)</p> <p>Op dit moment wordt uitnodigingsplanologie vanuit onze structuurvisie Heerde 2025 in de praktijk gebracht. In de bijbehorende uitvoeringsparagraaf, die jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld, wordt de uitvoering van de structuurvisie (o.a. sturingsfilosofie, grondbeleid, verevening, projecten en investeringen) nader beschreven. De omgevingsvisie kan op dezelfde wijze in uitvoering worden gebracht. Deze werkwijze heeft zijn waarde in het verleden bewezen, maar kan wellicht worden aangevuld met het instrument programma.</p>		

Het programma lijkt een waardevol en interessant instrument om beleid uit de omgevingsvisie nader uit te werken, maar het vergt meer onderzoek om dit met meer zekerheid te kunnen zeggen. Het is namelijk een nieuw instrument voor onze gemeente en ervaring ontbreekt. Daarom is het vooralsnog een voorlopige voorkeur om de omgevingsvisie globaal te houden en beleid verder uit te werken in programma's.