

Koersdocument Aan de slag met de Omgevingswet in Waalre

februari 2018



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding Omgevingswet	3
Hoofdstuk 2 Ambitie Waalre met de Omgevingswet	6
Hoofdstuk 3 rollen binnen gemeente	9
Hoofdstuk 4 Positionering in regio	11

Hoofdstuk 1 Inleiding Omgevingswet

Na ruim 100 jaar komt de Nederlandse Ruimtelijke Ordening weer thuis: de invoering van de Omgevingswet is in aantocht. De nieuwe invoeringsdatum is 1-1-2021. Dit is de grootste herziening van wet- en regelgeving ooit. De impact is vergelijkbaar met die van de transformatie in het sociaal domein.

De Omgevingswet bundelt de huidige wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De thema's veiligheid en gezondheid zijn een toevoeging onder de Omgevingswet. Daarmee vormt de wet de basis voor het integraal beheer van en en planvorming in de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunten van de wet

Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgeving duidelijker en overzichtelijker worden opgeschreven. De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn:

- minder en overzichtelijke regels
- meer ruimte voor initiatieven
- lokaal maatwerk
- vertrouwen

Doordat er minder regels zijn en doordat deze regels overzichtelijker zijn, is het wettelijke kader inzichtelijker voor inwoners, ondernemers en overheden. Bovendien maakt de Omgevingswet het beheer van en de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving eenvoudiger.

Doel van de wet

Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn er vier verbeterdoelen geformuleerd. De verbeterdoelen zijn:

1. de fysieke leefomgeving **samenhangend** benaderen
2. de (lokale) **bestuurlijke afwegingsruimte** voor de fysieke leefomgeving vergroten
3. de **inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak** van het omgevingsrecht vergroten
4. de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving **versnellen en verbeteren**

Het stelsel van de Omgevingswet stelt de gebruikers centraal. Er is meer ruimte om te ondernemen en de procedures zijn korter.

De manier waarop gemeenten invulling geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte die zij krijgen, ligt open. Het is dus heel belangrijk om aan het begin van het proces helder te krijgen vanuit welke rol en ambities dit proces kan worden ingestoken.

Recent heeft de minister van I&M aangekondigd dat de invoering van de Omgevingswet wordt uitgesteld. Voor ons staat niet de invoeringsdatum van het Rijk centraal, maar de eigen gemeentelijke ambitie. Dit past ook bij de verbeterdoelen van de wet waarmee er nadrukkelijk meer ruimte wordt geboden voor een lokale bestuurlijke afweging. Hoewel de invoeringsdatum 1-1-2021 is, en mogelijk nog ver weg lijkt, is er veel te doen. Reden om nu vanuit eigen kracht te beginnen met de voorbereiding op de Omgevingswet.

Nu beginnen met voorbereiden, betekent dat we het instrumentarium (Omgevingsvisie en Omgevingsplan – waarvoor de schatting is dat de procestijd per instrument 1,5-2 jaar zou kunnen zijn) in 1 raadsperiode kunnen vormgeven. Niet beginnen betekent dat deze stap pas na de zomer van 2018 (nadat een coalitie is gevormd) op de agenda van de nieuwe raad komt. Dan is er bijna een jaar aan voorbereidingstijd verloren. Het is de vraag of dan nog het lukt om de opgave in 1 raadsperiode in te vullen.

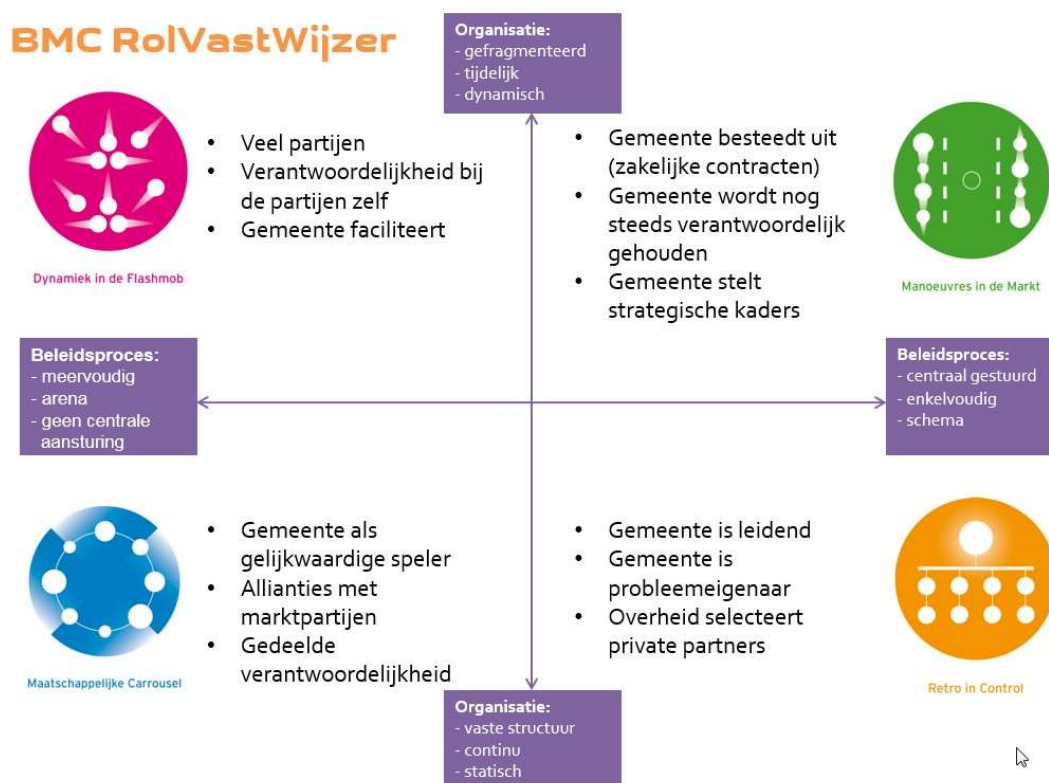
Wij, College, stellen voor de Omgevingswet in Waalre op te pakken zoals beschreven in dit koersdocument.

Dit koersdocument moet bestendig worden door het in 2018 nieuw aan te treden gemeentebestuur en moet een leidraad vormen voor de te nemen stappen om de Omgevingswet te implementeren.

Dit koersdocument is tot stand gekomen na gesprekken met het College van B&W, raadsleden, MT en medewerkers uit de ambtelijke organisatie van Waalre. Ook zijn belangrijke spelers in het regionale netwerk gesproken, zoals de GGD, de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant, Waterschap de Dommel, gemeente Best, gemeente Veldhoven en de Provincie Noord-Brabant.

Bij de interne gesprekken is onderstaand model als discussie-instrument gebruikt om de rol van de gemeente Waalre in de implementatie van de Omgevingswet te bepalen. Het doel van de gemeente Waalre is om te werken volgens de door de gemeenteraad vastgestelde strategische visie De Kracht van Waalre. Die rol strookt het meeste met de linkerkant van het model, omdat we ons zien als één van de vele partijen in ons netwerk. We willen innoveren en zoeken naar goede vormen van inwoner- en overheidsparticipatie. Dit komt in de gesprekken het meeste overeen met het kwadrant linksonder ("maatschappelijk carrousel"), met doorgroeimogelijkheden naar het kwadrant linksboven ("dynamiek in de flashmob").

BMC RolVastWijzer



Inzet: Het RolVastWijzer –model met vier type rollen die de gemeente kan aannemen bij implementatie Omgevingswet

Hoofdstuk 2 Ambitie Waalre met de Omgevingswet

Waalre heeft een duidelijke visie op de lokale democratie en regionale samenwerking en geeft dat vorm door zich te ontwikkelen tot een innovatieve netwerkgemeente in dialoog met inwoners en lokale en regionale partners. Daarbij staat het samenwerken als gelijkwaardige partners met die inwoners, belangengroepen en bedrijven centraal.

De Omgevingswet als vliegwiel voor de Kracht van Waalre

De nieuwe Omgevingswet geeft ons de kans in het ruimtelijk domein te gaan werken zoals dat past bij onze visie op de samenleving. Minder vanuit regels en meer vanuit vertrouwen en samenwerking.

Visie op de Samenleving van Waalre (Bron: Kracht van Waalre)

De gemeente stimuleert de kennis en het zelforganiserend vermogen in de samenleving.

Inwoners van Waalre beschikken over veel kennis en hebben een groot organiserend vermogen. Waalre benut deze kennis en het organiserend vermogen door de gemeente als servicegerichte organisatie in te zetten. Waarbij het primaire uitgangspunt is de eigen kracht van onze inwoners. Om dat te bereiken, wil de gemeente haar inwoners stimuleren en waar nodig een helpende hand bieden en ruimte geven om zaken mogelijk te maken.

De gemeente stelt de relatie met inwoners centraal.

De gemeente staat dicht bij haar inwoners en weet wat er speelt en leeft. Door een professionele en open houding van haar medewerkers, is er sprake van een goede relatie met de inwoners. Pijlers binnen deze relatie zijn een positieve houding, vertrouwen, onderlinge interesses en belangstelling voor elkaar. Ontwikkelingen in de samenleving worden stimulerend opgepakt door een beroep te doen op creativiteit van inwoners en het delen van inzichten in bijvoorbeeld buurt- en wijkgesprekken.

De gemeente sluit met haar bestuursmodel aan op de veranderende samenleving.

De Waalrese samenleving kenmerkt zich in toenemende mate als een netwerksamenleving. Kennis, inzichten en relaties worden in (soms) wisselende groepen gedeeld en opgebouwd. De gemeente organiseert samen met inwoners de burgerparticipatie waarbij proactief inwoners worden gestimuleerd hieraan mee te doen. Nieuwe initiatieven en werkvormen worden gestimuleerd. Institutionaliseren is niet langer een vanzelfsprekendheid.

Flexibiliteit

Feit is dat de inwoners van Waalre over veel kennis en vaardigheden beschikken en dat in potentie het zelforganiserend en zelfoplossend vermogen groot is. We zien het daarom niet als taak van de gemeente om alles te reguleren. Het handelen in geest van de nieuwe Omgevingswet betekent dat we het aantal regels in de fysieke leefomgeving beperken tot de absolute noodzaak. In het verleden is veel dichtgeregeld, wat dialoog over ruimtelijke afwegingen een juridisch karakter heeft gegeven.

Het type regels verandert daarom. Op een aantal gebieden stellen we kaders globaal, zodat er ruimte blijft voor onverwachte initiatieven en ontwikkelingen en ruimtelijke afwegingen in de samenleving gemaakt kunnen worden op grond van inhoudelijke argumenten.

Rechtszekerheid voor de minder zelfredzame inwoner

Meer flexibiliteit betekent zeker niet dat we onze kernwaarden en de minder zelfredzame inwoners niet langer willen beschermen. De gemeente draagt zorg voor rechtsbescherming en rechtsgelijkheid van haar inwoners en bewaakt de balans tussen het algemene en individuele belang. De gemeente stelt daarvoor duidelijk de noodzakelijke wettelijke kaders, om alle inwoners bescherming te bieden.

De gemeente stelt omgevingswaarden voor de gemeente en minimumeisen voor ontwikkeling per gebied vast. Door de informatievoorziening te verbeteren en processen te vereenvoudigen is meedoen toegankelijker voor een grotere groep mensen. We spannen ons in de zelfredzaamheid van onze inwoners te vergroten. We hebben daarnaast aandacht voor de positie van minder zelfredzame inwoners bij verdere flexibilisering.

Woonvisie als belangrijke bouwsteen

In 2018 wordt samen met inwoners, ondernemers en instellingen de Woonvisie Waalre ontwikkeld. De integrale wijze waarop deze visie tot stand gaat komen is een vorm waaruit vele lessen geleerd kunnen worden voor de verdere implementatie van de Omgevingswet. Ook inhoudelijk is de Woonvisie een belangrijke bouwsteen voor de te ontwikkelen Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Inzet instrument Omgevingsvisie

We ontwikkelen een Omgevingsvisie om de nieuwe manier van werken aan te jagen. Met de Omgevingsvisie maken we duidelijk waar we voor staan en wat onze inwoners van ons mogen verwachten. De Omgevingsvisie is het strategisch beleidsinstrument voor de fysieke leefomgeving. We gebruiken de Omgevingsvisie als instrument voor het stimuleren en structureren van maatschappelijke participatie. We gebruiken het Omgevingsvisietraject om de veranderende rolverhouding tussen overheid en samenleving en wat partijen in de samenleving van elkaar en van de overheid verwachten, te bespreken.

In het Omgevingsvisietraject verkennen we waar de ruimte ligt voor deregulering en voeren een open discussie met bestuur, inwoners en partners over op welke thema's zij een sturende rol van de overheid verwachten, welk beleid en welke regels nodig zijn én welke niet meer.

De Omgevingsvisie geeft een integrale visie op de leefomgeving. De visie komt tot stand in gesprek met raadsleden, inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties en verenigingen. Voor de gemeenteraad is de Omgevingsvisie het instrument om te sturen. Zij stelt de visie vast als de kaders waarbinnen het College besluiten kan nemen.

We passen bestaand beleid aan op basis van de uitkomst van de dialoog tussen bestuur en samenleving.

Inzetten instrument Omgevingsplan

Het Omgevingsplan bevat de concrete regelgeving en maakt kennis en informatie over de fysieke leefomgeving eenvoudig en digitaal te vergaren. In het Omgevingsplan maakt de gemeente onderscheid in een aantal gebiedstypen. Mogelijke gebiedstypen zijn: Centrum Dorps, Industrie, Bedrijven, Kantoren en publieksintensief, landelijk gebied.

Het Omgevingsplan is zodanig uitgewerkt dat er geen sprake kan zijn van een kennis- en informatieachterstand van partijen onderling en tussen inwoners en gemeente. Dit is nodig voor dienstverlening en samenwerking.

Bij het vertalen van onze Omgevingsvisie naar het Omgevingsplan gaan we uit van vertrouwen in onze inwoners en bedrijven. Waar we sturend willen optreden hanteren we, waar mogelijk, open normen. Een voorbeeld van een open norm is "er mag geen parkeeroverlast ontstaan voor de buurt". Wat "parkeeroverlast" inhoudt, moet de ondernemer met de buurt afstemmen.

De nieuwe instrumenten vergroten de ruimte voor initiatieven en maakt de vergunningsprocedure sneller en gemakkelijker voor onze inwoners.

Wijze van participatie belangrijke partners

Met het model van innovatieve netwerkgemeente geven we invulling aan "democratie nabij": een herkenbaar bestuur, korte lijnen, dicht bij haar inwoners, begrip en kennis van wat er leeft.

Pijlers binnen deze relatie zijn een positieve houding, vertrouwen, onderlinge interesses en belangstelling voor elkaar. We willen de samenwerking met de samenleving versterken. We delen verantwoordelijkheid in de samenleving in wisselende coalities.

We starten een aantal experimenten om de nieuwe manier van werken te testen. Mogelijke experimenten zijn regelvrije zones, experimentele ontwikkelingsgebieden of het stellen van procesnormen. Een voorbeeld van een procesnorm is dat ontwikkelaars en soms ook initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn om draagvlak aan te tonen. Door globalere regelgeving hopen we dat organisaties en inwoners in Waalre vaker in gesprek met elkaar gaan om ontwikkelingen te bespreken of om conflicten op te lossen.

Organisatorische aspecten

Waalre heeft de ambitie de dienstverlening op een hoger niveau te krijgen, door snellere procedures en een overzichtelijkere informatievoorziening. We gaan daarom in hoge mate digitaal werken. De digitale informatievoorziening is voorwaarde voor gelijkwaardige samenwerking met ketenpartners en transparantie naar inwoners.

Het type werk verandert doordat de gemeente een andere rol aanneemt. Bij een innovatieve netwerkgemeente horen vaardigheden van een netwerkambtenaar. Doelstelling is dat medewerkers gebieds- en opgavegericht werken, steeds vaker buiten het nieuwe gemeentehuis. Hiervoor is tijd en ruimte nodig voor een ICT-visie en voor medewerkers om de werkwijze te ontwikkelen en zich eigen te maken.

Voor de digitaliseringsopgave willen we het wiel niet alleen uitvinden, maar samenwerken in de regio. We zoeken samenwerking vanuit wat we onze inwoners willen bieden aan informatievoorziening. Onze inzet is een regionaal digitaal applicatielandschap voor alle domeinen, maar we moeten daarbij rekening houden met werkwijzen en de wet Privacy & Informatiebeveiliging. De digitale producten die regionaal worden gekozen, worden bepalend voor de informatievoorziening naar onze inwoners. We willen de kwaliteit van dienstverlening blijvend kunnen bieden.

Hoofdstuk 3 Rollen binnen de gemeente

Actief bezig zijn met de veranderende rol van de overheid betekent een herbezinning op de invulling van de bestuurlijke rollen. Deze opgave levert voor alle spelers (bestuur, inwoners, ambtenaren, ketenpartners) in het fysieke domein een verandering op.

Vanuit de beoogde ambitie ziet de rolverdeling er als volgt uit:

Rol gemeenteraad Waalre

Met de Omgevingswet verschuift een deel van de taken dat nu nog bij de gemeenteraad van Waalre ligt naar college en samenleving. Het is de bedoeling van de nieuwe Omgevingswet dat de raad straks de kaders en de grote lijnen bepaalt, niet (meer) het detail. Voor de gemeenteraad betekent dat nog meer dan voorheen dat zij heldere kaders formuleert, ten dienste van de controlerende taak, en op hoofdlijnen het debat voert.

De gemeenteraad stelt aan de voorkant kaders vast in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan die ruimte laten voor het College om afwegingen te kunnen maken over de grotere vergunningsaanvragen binnen de proceduredtijd van acht weken.

Meer lokale bestuurlijke afwegingsruimte betekent dat gemeenten keuzes (nog) beter moet onderbouwen. De ambitie van Waalre is dat de afweging meer op inhoudelijke argumenten wordt gemaakt, dan op basis van interpretatie van regels.

De Omgevingswet maakt het eenvoudiger voor de raad om een actieve rol te spelen in de fase van visie- en beleidsvorming. Nu is dat lastig, doordat bevoegdheden zijn verspreid over 26 wetten en talloze regelingen. De raad krijgt in het Omgevingsvisietraject de ruimte integrale keuzes te maken rond bijvoorbeeld energie, geluid, geur, woningbouw, bedrijvigheid of recreatie (en desgewenst gezondheid), met behoud van minimale wettelijke criteria.

Vroeger begon het proces van afwegen vaak pas als er een vergunning werd aangevraagd. Dat kan straks niet meer, want de termijn waarbinnen de gemeente moet reageren op een aanvraag wordt fors korter. Soms wordt er niet eens meer een vergunning aangevraagd, op gebieden waarop de gemeente Waalre heeft bepaald dat bepaalde activiteiten zonder vergunning worden toegestaan als ze passen binnen de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. In lijn met de ambitie vraagt dit om een rolverandering van het bestuur, waarin de raad meer loslaat.

De raad bepaalt straks hoeveel ruimte college en inwoners krijgen bij de invulling van het Omgevingsplan. In lijn met de ambitie is het Omgevingsplan globaler en opener dan de huidige bestemmingsplannen (en verordeningen) en hebben college en inwoners meer ruimte voor eigen invulling. Alleen dan is de acht-weken-termijn haalbaar. We willen voorkomen dat inwoners voor veel plannen een vergunning aan moeten vragen en het college bij tussentijdse wijzigingen en aanpassingen van het Omgevingsplan goedkeuring nodig heeft van de raad.

Uitgangspunt van de Kracht van Waalre is veel vertrouwen aan inwoners. In het Omgevingsvisietraject wordt concreter per thema en gebied bepaald. Het gaat hier om welke kaders de gemeente(raad) per gebied wil stellen.

De gemeenteraad stelt één Omgevingsplan vast voor het gehele grondgebied van de gemeente, gedifferentieerd naar gebieden.

Rol College Waalre

De grotere afwegingsruimte geeft meer mogelijkheid aan het college om vergunningen te verlenen. Met een omgevingsvergunning kunnen inwoners en bedrijven (en overheden) toestemming vragen om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren. De omgevingsvergunning 'nieuwe stijl' zal in principe binnen 8 weken afgegeven moeten worden, waarbij de vergunningaanvraag meer integraal beoordeeld moet worden, in afstemming met ketenpartners zoals het Waterschap de Dommel, Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost, GGD en Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant. Dit vraagt een cultuurverandering binnen het college: sneller besluiten durven nemen op basis van vertrouwen en de beschikbare informatie (vanuit diverse partijen).

De vergrote lokale bestuurlijke afwegingsruimte krijgt in de praktijk in college-overleg gestalte. De kaders uit de Omgevingsvisie moeten dermate helder zijn dat het College een integrale afweging kan maken.

Het College kan programma's vaststellen. Voorheen lag deze bevoegdheid bij de raad. Een programma onder de Omgevingswet is een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe thematische normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan. Programma's zijn (m.u.v. geluid) niet verplicht.

Rol ambtelijke organisatie Waalre

Om de ambitie te behalen zullen we, nog meer dan nu, integraal moeten gaan werken en zullen bestuurders en medewerkers van verschillende bestuurslagen meer met elkaar gaan meekijken. Daarnaast vraagt dit om ontwikkeling in onze houding en gedrag om werkelijk uitnodigend te worden voor initiatiefnemers. Een houding die uitgaat van 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij' is hiervoor een voorwaarde en wordt al toegepast, maar moet verder worden doorontwikkeld. De organisatiewaarden Extravert, Samenwerkingsgericht en Innovatief zijn hierin leidend. Bij het ontwikkelen van de instrumenten is naast ruimtelijke en juridische expertise ook expertise op participatie en communicatie vereist.

Om te werken volgens de Kracht van Waalre zijn drie competenties belangrijk in de ambtelijke organisatie:

- Integraal werken
- Snel en flexibel
- Van buiten naar binnen

Deze organisatieontwikkeling is al in gang gezet en ligt in lijn met de veranderopgave om de ambitie met de Omgevingswet te behalen. Strategisch personeelsbeleid wordt vormgegeven, waarin ook de competentieontwikkeling benodigd voor de opgave Omgevingswet is opgenomen. Om de organisatie te ontwikkelen staan ondernemerschap, leren, flexibiliteit, talentontwikkeling, co-creatie en innovatieve werkmethoden centraal. Ook een Strategisch Communicatieplan en een startnotitie Burgerparticipatie (waarin burgerinitiatieven specifiek een plek krijgen) ondersteunen de ontwikkeling naar de nieuwe Omgevingswet.

Hoofdstuk 4 Positionering in regio

Met de Omgevingswet willen we de regionale samenwerking verder uit bouwen en versterken. Belangrijke partners zijn buurgemeenten, Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant (ODZOB), GGD, Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost (VRBZO), Waterschap de Dommel en Provincie Noord-Brabant. Regionale uniformiteit in regels heeft onze voorkeur. Waar nodig behouden we lokaal afwijkende regels.

Als er grote vraagstukken aangepakt moeten worden, willen we dat waar mogelijk doen in regionaal verband. Veel gemeenten staan natuurlijk voor vergelijkbare vraagstukken. We maken gebruik van elkaars kennis. Van een aantal projecten trekken wij de kar.

We werken nauw samen met de regio en dan met name in het Stedelijk Gebied Eindhoven (de gemeenten Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Oirschot, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre). Op inhoudelijke thema's zoeken we als dat logisch is samenwerking met andere gemeenten.

We zetten onze Omgevingsvisie in voor positionering en lobby aan de regionale tafel. We oefenen regionaal invloed uit op netwerkpartijen als Rijk, Provincie, Waterschap, ODZOB, Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost en GGD.