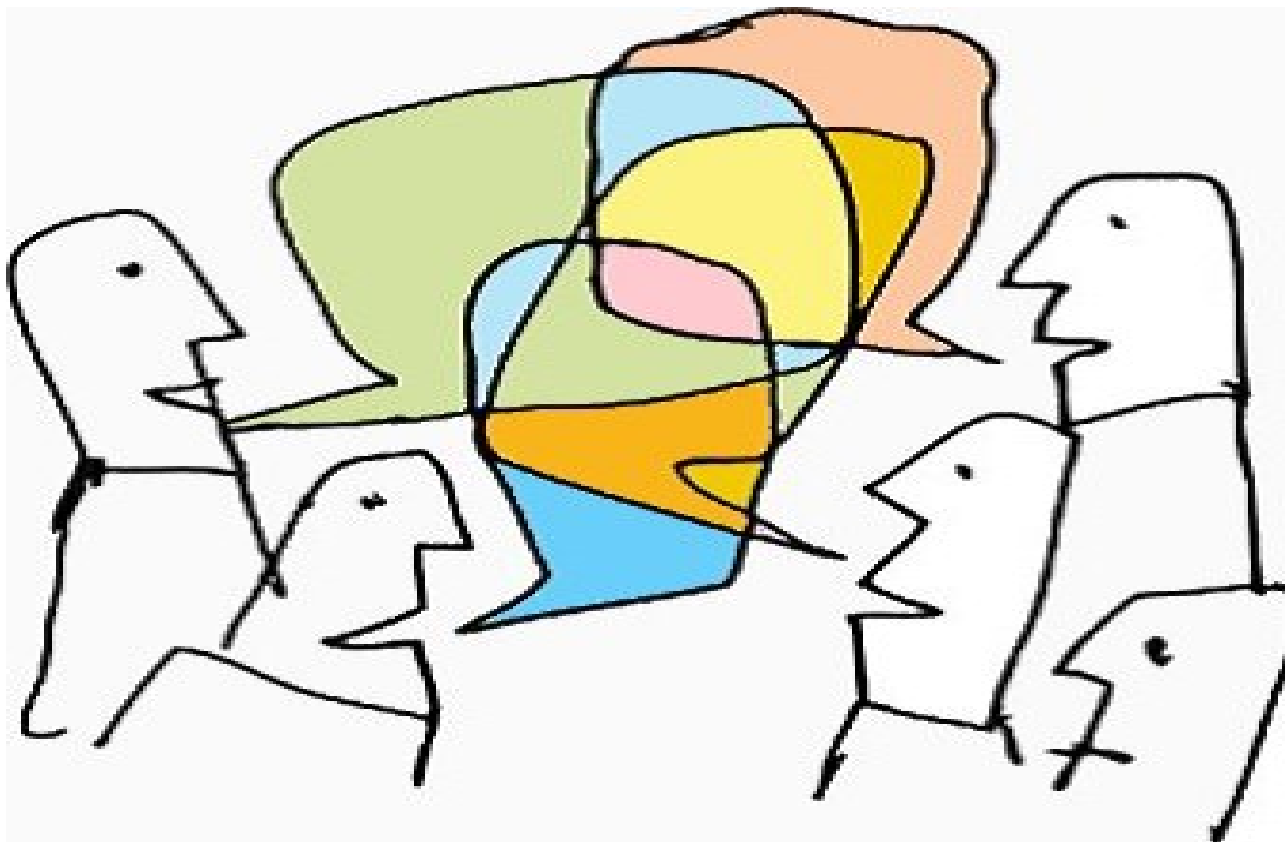


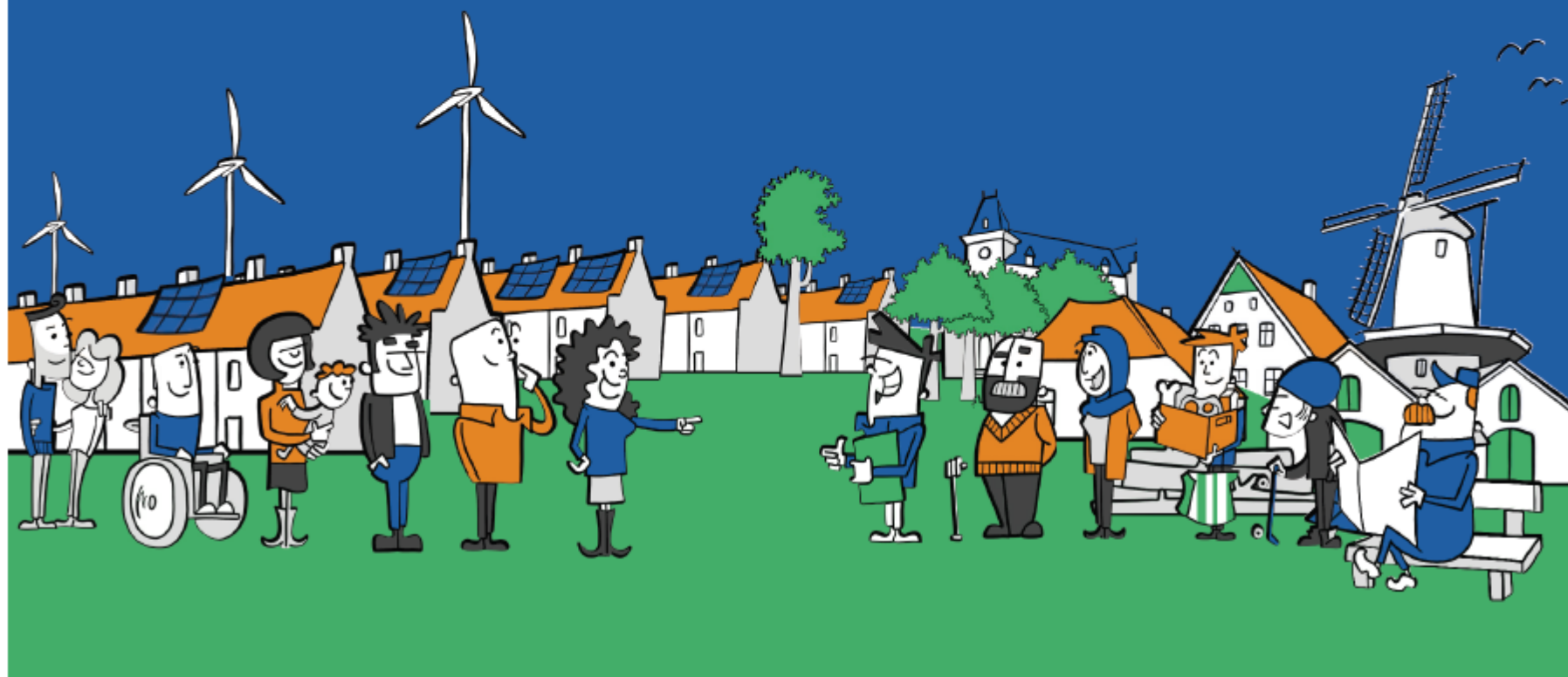
AMBITIEDOCUMENT OMGEVINGSWET BERKELLAND



16 april 2019



Samen aan de slag met de Omgevingswet



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	4
Inleiding: waarom dit ambitiedocument?	5
Ambitie bepalen	7
➤ Invulling geven aan nieuwe (bestuurlijke) verhoudingen	7
➤ Spelregels voor het participatieproces definiëren	8
➤ Optimaal gebruik maken van de instrumenten	9
➤ Onze dienstverlening verder verbeteren	12
➤ Stappenplan	13
Bijlage	14

Inleiding: waarom dit ambitiedocument?

De Omgevingswet komt er aan

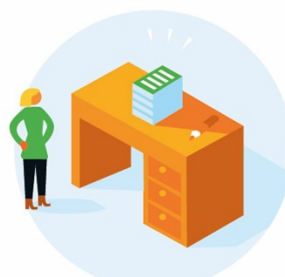
Deze wet treedt 2021 in werking, inclusief alle bijbehorende regelingen. De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en de activiteiten die hierop van invloed zijn. Het gaat om: bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, milieu, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, verkeer, veiligheid, welzijn, gezondheid, enzovoort.

De Omgevingswet heeft als maatschappelijk doel het bereiken van een:

- veilige en gezonde fysieke leefomgeving
- goede omgevingskwaliteit.

De verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn:

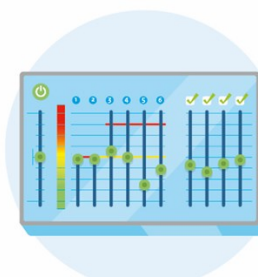
- inzichtelijker en voorspelbaarder maken van plannen en regels
- de leefomgeving van mensen als totaal bekijken
- meer ruimte voor het gemeentebestuur om zelf belangen af te wegen
- snellere besluitvorming.



1 Inzichtelijk omgevingsrecht



2 Leefomgeving centraal



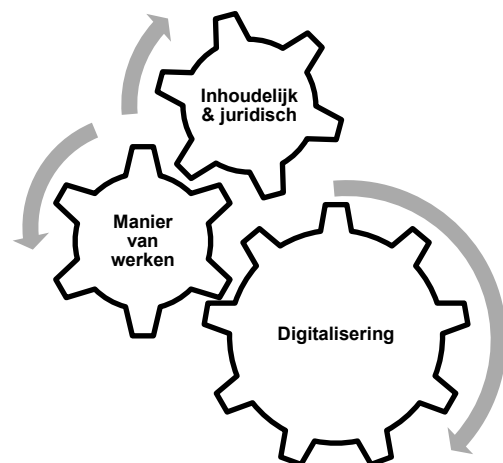
3 Ruimte voor maatwerk



4 Sneller en beter

Met de Omgevingswet komen er nieuwe kerninstrumenten waar we mee moeten werken. Zoals een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan. Een andere manier van werken wordt gevraagd. Daarnaast wordt er een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Het digitale stelsel is een voorwaarde om volgens de Omgevingswet te kunnen werken.

In de kern gaat het erom dat initiatiefnemers de ruimte binnen de kaders kunnen benutten. Met een meedenkende overheid die integraal werkt. Hierdoor kunnen procedures vaak korter en zullen onderzoekskosten lager zijn.



De wet heeft gevolgen voor onze manier van besturen, dienstverlening, ICT, communiceren en (samen)werken.

De gemeenteraad bepaalt de ambitie

Hoe groot die gevolgen zijn voor Berkelland hangt af van de ambitie van de gemeenteraad, van de keuzes die de gemeenteraad en college maken. Wat voor gemeente willen we zijn? Hoe geeft Berkelland invulling aan de doelen van de Omgevingswet? Hoe groot is de veranderopgave? En hoe pakken we die aan?

De antwoorden op deze vragen zijn in drie bijeenkomsten verkend door de raadswerkgroep Omgevingswet, samen met raadsleden, collegeleden en medewerkers. Wij zijn daarbij ondersteund door de VNG .

Dit ambitiedocument is de weergave van deze verkenning. Het document geeft richting aan de manier waarop gemeente Berkelland de voorbereiding op de nieuwe wet aanpakt. De aanpak is niet in beton gegoten. We moeten immers nog ervaren wat de ambitie betekent in de praktijk. Om ervaringen op te doen oefenen we met een aantal pilots.

De ambities zijn herkenbaar weergegeven met een lichtgroen kader. De veranderingen die dit vraagt van de raad staan in een blauw kader. Deze ambities hebben soms ook gevolgen voor het college of de organisatie, met name waar het gaat om de bestuurlijke verhoudingen.

Ambitie bepalen

➤ Invulling geven aan nieuwe (bestuurlijke) verhoudingen

De Omgevingswet vraagt van de gemeente om de leefomgeving voortaan als één geheel te beschouwen. En biedt kansen om meer ruimte te geven aan initiatieven van inwoners en ondernemers, meer betrokkenheid en meer creativiteit.

Die kansen willen we benutten! Dit heeft gevolgen voor de samenleving, voor houding en gedrag van raads- en commissieleden, collegeleden en medewerkers. En de onderlinge verhoudingen.

Ambitie: Inwoners krijgen ruimte om initiatieven te realiseren binnen de door de gemeente gestelde kaders. Uitgangspunt daarbij is vertrouwen, onze houding is 'ja, mits'.

De gemeente stelt zich meer op als partner van de samenleving. Met een positieve basishouding: wat kan er wél!

Meer 'ruimte en vertrouwen geven' betekent soms dat initiatieven kunnen ontstaan waar de raad niet enthousiast over is. Deze krijgen dan toch ruimte omdat we (innovatieve) oplossingen en ontwikkeling belangrijker vinden dan het volledig dichtregelen.

Voor initiatiefnemers betekent 'meer ruimte en vertrouwen' ook dat zij meer verantwoordelijkheid krijgen. Bijvoorbeeld bij het verkrijgen van draagvlak voor hun initiatief en bij het voldoen aan de regels.

Ambitie: Burgemeester en wethouders krijgen alle ruimte om initiatieven mogelijk te maken volgens de door de raad bepaalde spelregels.

De gemeenteraad gaat over de doelen, de kaders en de spelregels voor het proces van planvorming, participatie en besluitvorming. En toetst achteraf of het college het goed heeft gedaan.

De ruimte voor het college kan op verschillende manieren worden gecreëerd. Bijvoorbeeld door het werken met kwaliteitscriteria en algemenere beoordelingsregels in plaats van gedetailleerde voorschriften. Het gaat om het doel dat we willen bereiken.

Ambitie: Wij gunnen het iedereen om al doende te leren. Met vallen en opstaan. Voorwaarden daarbij zijn transparantie en ervan leren.

De Omgevingswet vraagt om een cultuurverandering van raad, college, organisatie en samenleving. Deze cultuurverandering is niet klaar op het moment dat de Omgevingswet in 2021 in werking is getreden. Werken met deze nieuwe ambities vraagt om leren, proberen, fouten maken en dus ook vallen en opstaan. Hiervoor is transparantie, eerlijkheid en elkaar aanspreken essentieel.

Welke verandering vraagt dit van de gemeenteraad(sleden) en/of college?

- meer durven loslaten.
- op zoek naar invulling van volksvertegenwoordigende rol in een vroeger stadium.
- elkaar (meer) aanspreken op houding/gedrag.
- eventueel instrumenten en spelregels aanpassen.
- afspraken maken vooraf over manier van verantwoording, monitoring en controle.
- evaluatiemomenten afspreken om te kijken wat er goed gaat en wat minder goed.

➤ Spelregels voor het participatieproces definiëren

Wat zegt de wet?

De Omgevingswet stimuleert initiatiefnemers en de gemeente om belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen voordat een vergunning wordt aangevraagd of een besluit wordt genomen. De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

De gemeente moet bij besluiten in het kader van het omgevingsrecht (Omgevingsvisie Omgevingsplan, Omgevingsvergunning) aangeven hoe zij de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken. En wat zij met de resultaten heeft gedaan (motiveringsplicht).

De aanvrager van een omgevingsvergunning moet aangeven of en hoe er overleg is geweest met belanghebbenden en is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van draagvlak voor zijn plan. Bijvoorbeeld door aan te geven wat hij heeft gedaan met de inbreng uit het overleg met omwonenden.

Participatie is altijd maatwerk

De wet geeft de gemeente en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken hoe zij om willen gaan met participatie en welk proces daar bij past. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer.

Er is behoefte aan meer houvast

In Berkelland doen we ook nu al op allerlei manieren aan participatie. Van informatieavonden tot inspraakavonden, van meepraten tot meebeslissen. Op dit moment geldt hiervoor het document 'werken met de Wro' dat in 2014 is vastgesteld. Soms gaat de gemeente met een eigen belang op zoek naar draagvlak, andere keren sluiten we aan bij initiatieven die in wijken en buurten ontstaan en werken we samen of ondersteunen we. Maar er is behoefte aan meer houvast. Welke spelregels hanteren wij als overheid? welke hulpmiddelen gebruiken we? En waar moeten initiatiefnemers aan voldoen?

Ambitie: Eind 2019¹ ligt er een handreiking voor participatie. Hierin staan de minimale spelregels over hoe de gemeente vooraf belanghebbenden betreft bij haar besluitvorming en wat zij vraagt van initiatiefnemers. Uitgangspunt blijft maatwerk.

De participatiehandreiking is niet alleen bedoeld voor de Omgevingswet, maar moet gemeentebreed houvast geven voor de rolverdeling en samenwerking tussen de gemeente en de samenleving/wijk- en kerngericht werken.

De raadswerkgroep bestuurlijke vernieuwing zal deze handreiking maken.

Welke verandering vraagt dit van de gemeenteraad(sleden) en/of college?

- vooraf afspraken maken met het college over het participatieproces
- vooraf met elkaar afspreken wanneer het gevolgde proces goed genoeg is

➤ Optimaal gebruik maken van de instrumenten

Gemeenten hebben een aantal instrumenten in hun gereedschapskist. De belangrijkste (voor de gemeenteraad) zijn de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Deze zijn verplicht.

De Omgevingsvisie is vormvrij. Het Omgevingsplan moet voldoen aan (digitale) standaarden en aan inhoudelijke wettelijke regels van Rijk en Provincie.

De instrumenten lijken op bestaande instrumenten zoals de structuurvisie en het bestemmingsplan maar hebben een ruimer bereik. Het gaat namelijk om de gehele fysieke leefomgeving en het hele grondgebied (1 visie, 1 plan).

Visie en plan bieden gemeenten kansen om initiatieven op maat te realiseren en tegelijkertijd via regels de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen.

Wanneer moeten visie en plan klaar zijn?

Het is nog niet helemaal duidelijk wanneer de Omgevingsvisie uiterlijk klaar moet zijn. Daarvoor is een Koninklijk Besluit nodig. De verwachting is 5 jaar na de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt. Voor het Omgevingsplan is de verwachte termijn 10 jaar.

Ambitie² : In 2021 ligt er een Omgevingsvisie die past bij de ambities en uitdagingen van Berkelland.

Omgevingsvisie en Omgevingsplan hebben een wisselwerking. Het Omgevingsplan geeft een uitwerking van de (keuzes in de) Omgevingsvisie. De keuze die de raad maakt om veel of juist minder vast te leggen in de Omgevingsvisie bepaalt of het Omgevingsplan meer globaal en flexibel is. En of we werken met open normen en kwaliteitscriteria.

In elk geval moeten Omgevingsvisie en Omgevingsplan goed op elkaar aansluiten.

Net als de meeste andere gemeenten moeten we nog ontdekken hoe de wisselwerking werkt. Dat is een dynamisch proces, waarbij we al doende willen leren.

Ambitie²: We doen één of meerdere pilots die een goede invoering van de Omgevingswet ondersteunen.

In het Plan van Aanpak voor de Omgevingsvisie zullen we pilots opnemen waarmee we kunnen oefenen. Per pilot definiëren we vooraf de doelstellingen (bijv. integraal samenwerken, bevorderen participatie, enzovoort). Zie stappenplan en bijlage.

Ambitie: Twee jaar na het vaststellen van de Omgevingsvisie hebben we een Omgevingsplan gemaakt.

Tussen het maken van de Omgevingsvisie en het maken van een Omgevingsplan moet niet teveel tijd zitten.

² Deze ambitie ligt al vast in de programmabegroting.

Welke ambities hebben we al uitgesproken over de inhoud van de visie?

Voor de totstandkoming van een Omgevingsvisie moet een plan van aanpak worden gemaakt. Daarin komen allerlei vragen en keuzes aan de orde. Toch zijn er tijdens de raadsbijeenkomsten ter voorbereiding op dit ambitiedocument al wel een paar ambities uitgesproken:

Ambitie: In 2019 gaat de gemeenteraad met gerichte vragen en op allerlei manieren op zoek naar de wensen en meningen van inwoners, bedrijven en organisaties om te komen tot een Omgevingsvisie.

Ambitie: Wij bieden veel ruime voor maatwerk en maken zoveel mogelijk gebruik van de bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt.”

Met andere woorden: meer ‘uitnodigingsplanologie’ als uitgangspunt nemen, in plaats van ‘toetsingsplanologie’.

Wat betekent dit voor de gemeenteraad, college en organisatie?

- meer focus op ‘de bedoeling’
- er is een minder gedetailleerd kader
- handelen vanuit vertrouwen in de samenleving (initiatiefnemers én omwonenden)
- **vooraf** afspraken maken over de kaders en uitgangspunten (proces en inhoud)
- er kan een verschil in benadering zijn tussen gebieden
- minder afwijkprocedures, afweging vindt plaats op het niveau van vergunning

Een agrariër die geen afdak mocht bouwen, heeft een creatieve oplossing gevonden....



Hoe dynamisch moeten visie en plan zijn?

Voor visie en plan geldt geen actualiseringsplicht meer.

De verwachting is dat onder de Omgevingswet de beleidscyclus van visie- of planvorming vaker wordt doorlopen omdat de dialoog met de samenleving zorgt voor dynamiek. Maar de gemeente heeft daar wel een keuze in:

een dynamische, meer operationele/concrete Omgevingsvisie die direct als toetsingskader kan dienen en regelmatig wordt geactualiseerd of een meer strategische/abstracte Omgevingsvisie op hoofdlijnen met een langere werkingstermijn?

Ambitie: We kiezen voor een vorm waardoor de Omgevingsvisie langer houdbaar is (dynamische en flexibel), met ruimte voor afweging en maatwerk. Hetzelfde geldt voor het Omgevingsplan.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Aansluiten op dynamische ontwikkelingen en initiatieven uit het gebied
- Differentiatie tussen gebieden (maatwerk)
- Belangrijke onderwerpen mogen niet ontbreken in Omgevingsvisie
- Omgevingsvisie en Omgevingsplan moeten op elkaar aansluiten qua planning en inhoud en abstractieniveau
- Hebben we een Omgevingsprogramma nodig?
Het nieuwe instrument Omgevingsprogramma: Met omgevingswaarden leggen we vast welke normen we aanhouden in een bepaald gebied. Die kunnen strenger zijn dan Europese normen, maar niet minder streng. Met een programma sturen we vervolgens op het behalen van die norm. Dat is verplichtend: als we een norm stellen, dienen we hem dus ook te halen.
- Aansluiten op beleid van ketenpartners (bv waterschap)

Beleidsneutraal of actualiseren en innoveren?

Maken we gebruik van wat er al ligt (een 'beleidsneutrale' Omgevingsvisie) of ligt in de Omgevingsvisie juist het accent op actualiseren en innoveren? En voor welke thema's geldt dat dan?

In het plan van aanpak voor de Omgevingsvisie geven we aan welke (nieuwe) thema's aan de orde moeten komen

Ambitie: Op onderdelen innoveren we het omgevingsbeleid.

Beleiden dat recent nog geactualiseerd is, kan worden overgenomen in de Omgevingsvisie zonder eerst nog een keer te herijken.

➤ Onze dienstverlening verder verbeteren

Wat zegt de wet?

Met dienstverlening wordt bedoeld het hele proces vanaf de verkenning of aanvraag van een ruimtelijk initiatief tot en met de voorbereiding en de realisatie van dit initiatief en de toezicht/handhaving op de uitvoering.

De Omgevingswet legt de lat voor de dienstverlening hoog:

- werken vanuit de leefwereld van mensen;
- de overheid in de rol van partner en adviseur;
- inspelen op nieuwe technologie en trends.

Dit vraagt om een verdere verbetering van de dienstverlening.

Verder brengt de Omgevingswet een aantal veranderingen met zich mee

- Toezicht en handhaving worden belangrijker.
- Voor de meeste vergunningen gaat de doorlooptijd van 26 naar 8 weken.
- Besluitvorming moet sneller (en dus ook de werkprocessen).
- Vooroverleg wordt nog belangrijker: van toetsen naar adviseren (zowel voor overheid als initiatiefnemer)
- (Digitale) informatie moet toegankelijk zijn.

Wat vraagt dit van medewerkers?

Nu ligt het accent wat meer op de regels, terwijl straks de nadruk meer ligt op de bedoeling. Meedenken en samenwerken aan een leefomgeving die recht doet aan verschillende belangen vergt nog meer van de dienstverlenende houding. Het vraagt om nog meer creatief te denken in mogelijkheden en een nog groter inlevingsvermogen om verschillende belangen te kunnen afwegen. Om tegelijkertijd te werken vanuit de bestuurlijke kaders én onpartijdig te zijn.

Gelukkig sluiten de doelen van de Omgevingswet nauw aan op de ambities van de gemeentelijke visie op dienstverlening en op de ambities van dit ambitiedocument: wijk- en kerngericht werken, 'rode loper'-aanpak en 'ja, mits'-houding. De Omgevingswet helpt om deze aanpak door te ontwikkelen. 'De initiatiefnemer centraal' betekent niet dat alles altijd mogelijk is. De rol van de overheid is toetsen of een initiatief past in een visie of plan voor een goede fysieke leefomgeving, of de omgeving voldoende is betrokken en of het initiatief geen inbreuk maakt op het algemeen belang.

Ambitie: Het leidend principe in de dienstverlening is 'de initiatiefnemer centraal'.

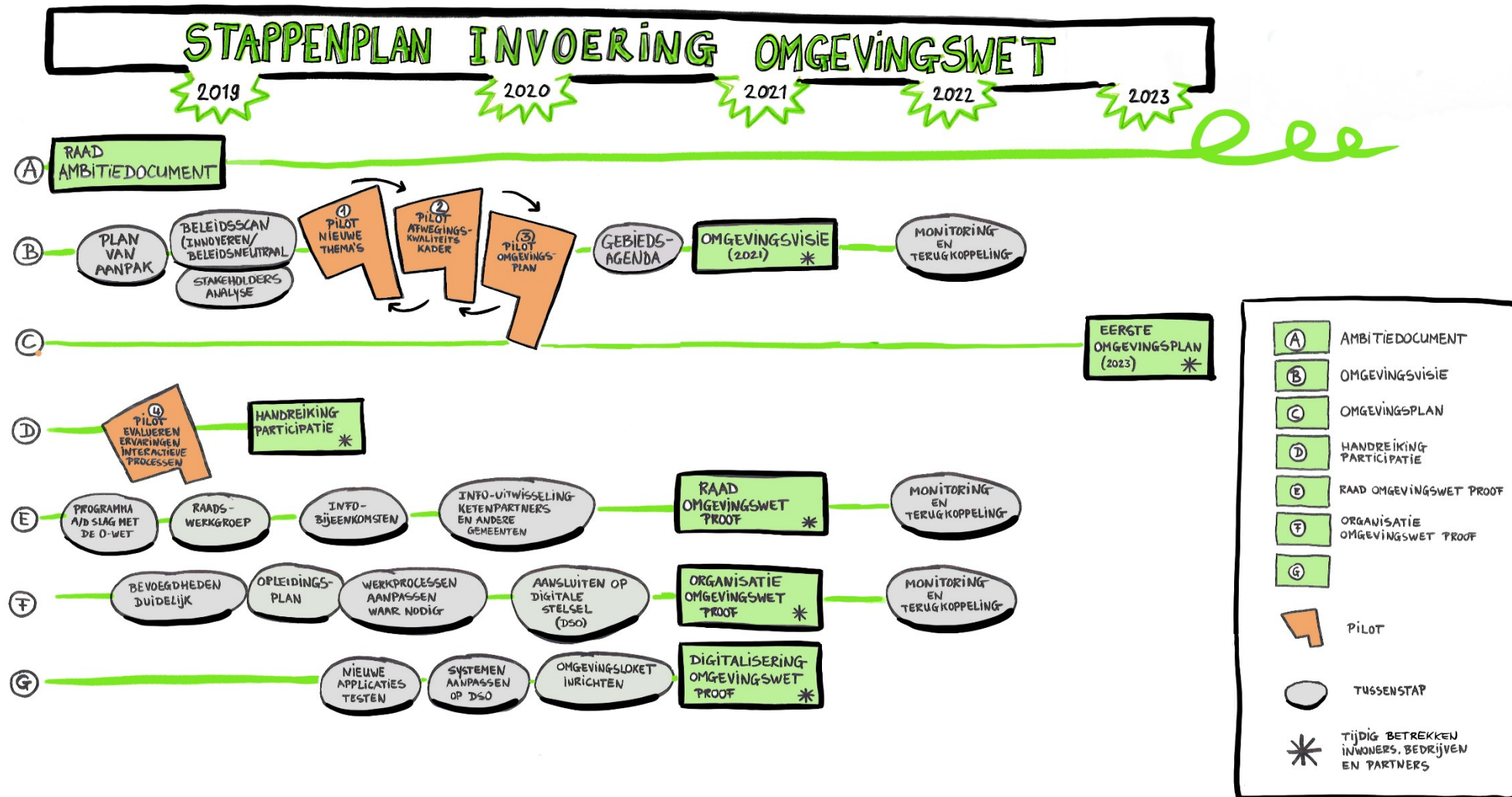
Inwoners en ondernemers krijgen het gevoel dat zij persoonlijk worden geholpen, gastvrij, vriendelijk en toegesneden op hun persoonlijke situatie.

Informatievoorziening van goede kwaliteit

De Omgevingswet vraagt van ons dat we voor 2021 klaar zijn om met de nieuwe digitale informatiesystemen te werken. Dit betekent dat onze data actueel en van een goede kwaliteit moet zijn. En dat de registratie en behandeling van informatieverzoeken, aanvragen en controles zowel organisatorisch als technisch goed op orde moet zijn.

Ambitie: De informatievoorziening van de gemeente voldoet op het moment van het inwerkingtreden van de Omgevingswet aan de eisen (minimum) en ondersteunt onze ambities op het gebied van dienstverlening, participatie en instrumenten.

➤ Stappenplan



Bijlage

Doel van de pilots:

Het gaat om een gevoel te krijgen bij welke aanpak past bij de implementatie van de Omgevingswet in Berkelland. De raadswerkgroep en het college zijn betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering van de pilots. Elke pilot heeft een duidelijk en afgebakend doel en beperkte duur. De lessen die we leren uit de pilots geven richting aan de keuzes die we maken om te komen tot een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan.

Pilot gemeenteoverstijgende of vernieuwende thema's

Doelen:

- Inventariseren welke thema's uit de Nationale Omgevingsvisie en de Provinciale Omgevingsvisie we willen overnemen.
- Inventariseren welke thema's van belang zijn op regionale schaal.
- Op basis van de beleidsscan van het huidige beleid bepalen waar we willen (innoveren of beleidsneutraal willen zijn).
- Welke thema's zijn cruciaal in de toekomst?

Eindresultaat: inzicht in wat de belangrijkste (nieuwe) thema's zijn voor de Omgevingsvisie.

Pilot afwegingskader/kwaliteitskader

Doelen:

- Oefenen met uitnodigingsplanologie.
- Oefenen met gesloten/open normen.
- Inventariseren van verschillen tussen gebieden. Bijvoorbeeld een dynamisch centrumgebied (transformeren) versus een 'rustig' woongebied (conserveren).

Eindresultaat: inzicht of we willen werken met open/gesloten normen of een combinatie van beiden en of we daarbij onderscheid willen maken tussen gebieden.

Pilot oefenen met de doelen van het Omgevingsplan

Doelen:

- Oefenen met de spelregels van het nieuwe Omgevingsplan.
- Inzicht krijgen in de wisselwerking tussen de Omgevingsvisie in het Omgevingsplan.
- Inzicht of een Omgevingsprogramma nodig is.
- Oefenen met toepasbare regels.
- Oefenen met digitale werkwijze.

Eindresultaat: we zijn bekend met de belangrijkste kansen en risico's voor het maken van een Omgevingsplan.

Pilot evalueren ervaringen interactieve processen

Doelen:

- Evalueren van enkele neutrale cases waarbij sprake was van interactie tussen de gemeente(raad) en de samenleving.
- Wat deden we goed? Wat kan er beter? Aspecten: proces, besluitvorming, communicatie, kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol gemeenteraad.
- Welke spelregels vinden we belangrijk en willen we vooraf vastleggen?

Eindresultaat: leren van ervaringen uit het verleden en een stap verder komen met omgevingsgericht werken.