Gemeente Voorschoten

Aan de slag met de Omgevingswet

Programmavisie invoering Omgevingswet Voorschoten

Ambities voor de invoering van de Omgevingswet



Inhoudsopgave

1. Inleiding 2
2. Programmavisie 2
3. De kernpunten van Voorschoten 3
4. Omgevingswet en onze kernpunten 3
5. Uitdagingen 3
6. Invoeringsstrategie 4
7. Wassenaar en Voorschoten 5
8. Onze Ambities 5
9. Financiën 12
Bijlage 1: Verandertypen van de VNG 14

1. Inleiding

Op 1 januari 2021 wordt de Omgevingswet van kracht. Hiermee worden 26 wetten gebundeld in één overkoepelende wet voor de fysieke leefomgeving. Het belangrijkste doel is om de lokale overheid meer ruimte te bieden en het voor initiatiefnemers, zoals professionele ontwikkelaars en inwoners, eenvoudiger te maken om initiatieven te realiseren.

Dat klinkt eenvoudig, maar betekent een fundamentele wijziging van de manier waarop op dit moment de ruimtelijke ordening in Nederland is georganiseerd, en ook van de onderlinge rollen en verhoudingen. Van een stelsel dat relatief statisch is, en gericht op bescherming en standaardisering, komt er een veel dynamischer stelsel dat de focus legt op ontwikkeling en maatwerk. Overheden krijgen hierin vooral een faciliterende rol: de samenleving wordt veel meer zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop ze invulling geeft aan haar leefomgeving.

Om zicht te krijgen op de hiervoor genoemde fundamentele wijziging is het nodig dat elke gemeente nadenkt over de wijze waarop de Omgevingswet wordt ingevoerd. Dat geldt dus ook voor onze gemeente. Als raad kiezen wij ervoor om een actieve rol op te pakken bij de invoering van de Omgevingswet en in een later stadium bij het uitwerken van de verschillende instrumenten van die wet.

Inmiddels is in onze Werkorganisatie Duivenvoorde, en dat geldt ook voor de gemeente Wassenaar, al een aantal stappen gezet om ons te informeren en te betrekken bij de invoering van de Omgevingswet. Eén van de onderdelen van het invoeringstraject is dat wij duidelijk richting geven in de vorm van een Programmavisie. Daartoe is een project opgestart. Aan het einde van dat project stellen wij dat document vast met ambities en richtinggevende uitspraken (kaders) oftewel onze *Programmavisie invoering Omgevingswet*. Deze Programmavisie wordt gebruikt om verder vorm te geven aan het invoeringstraject en dient als kader voor de later op te stellen omgevingsvisie en omgevingsplan.

Om te komen tot de Programmavisie hebben wij de volgende twee kernvragen geformuleerd:

- *Op welke wijze willen wij de Omgevingswet invoeren?*
- *Op welke wijze en in hoeverre willen wij de doelstellingen en "de geest" van de Omgevingswet omarmen en toepassen bij de invoering van de wet?*

In het nu voorliggende document geven wij als raad antwoord op deze kernvragen. Daarmee geven wij meteen richting aan het komende invoeringstraject van de Omgevingswet in onze gemeente. Dat wordt een spannend en inspannend traject. Dit document dient tevens opdracht aan het college om op basis van de door ons gesteld ambities de voorbereidingen te treffen voor de invoering van de wet binnen onze gemeente.

2. Programmavisie

In onze optiek is een Programmavisie kort en bondig. Het gaat om kaders en om richtingen. Daar zijn geen uitgebreide stukken voor nodig. Wel vinden wij dat het om concrete en realistische richtingen moet gaan. En niet in de laatste plaats: de Programmavisie is een actief document.

Om de twee kernvragen goed te beantwoorden zijn bij de start van dit traject zeven subvragen geformuleerd:

a) Welke invoeringsstrategie is voor onze gemeente passend?
b) Welke fasering wordt aangebracht in het invoeringstraject?
c) Hoe worden onze inwoners betrokken bij de invoering en straks de uitvoering?
d) Welke dienstverlening streven wij na?
e) Welke rol- en taakverdeling zien wij voor raad en college?
f) Hoe wordt regionaal samengewerkt?
g) Welke houding en cultuur zijn gewenst?

Bij de verdere uitwerking hebben wij die vragen nader geconcretiseerd.

Onze Programmavisie invoering Omgevingswet gaat nog niet over de inhoud van het beleid van onze gemeente, maar gaat over de manier waarop we ons willen voorbereiden op de komst van de wet. Eventuele aanscherpingen van het huidige beleid komen zo nodig in een later stadium aan de orde. Op dit moment gaan wij uit van het Coalitieakkoord 2018-2022 *"Duurzaam vooruitstrevend".* En ook onze recent vastgestelde Toekomstvisie 2025 *"Werken aan de Toekomst"* alsmede de Structuurvisie Voorschoten 2025 *"Groen, veilig en betrokken"* zijn nog steeds uitgangspunt.

3. De kernpunten van Voorschoten

Voorschoten is een unieke gemeente. Ook al ligt Voorschoten middenin de Randstad, wij zijn een echt dorp. Een dorp met een hechte gemeenschap, een bruisend verenigingsleven en actieve ondernemers. Wij hebben een dorpscentrum waar mensen graag hun boodschappen doen, samenkomen om feest te vieren tijdens de Paardenmarkt of andere festiviteiten.

En in onze Toekomstvisie 2025 zijn de kernpunten van onze gemeente omschreven. Kort en krachtig geformuleerd is dit: het groen in en om het dorp, het dorpse karakter, de historische Voorstraat met haar monumentale linden, de gunstige ligging, de veilige, overzichtelijke omgeving, het rijke vrijwilligersleven, de open- en saamhorigheid. Dat zijn de bouwstenen die Voorschoten zo karaktervol en uniek maken.

Voor het opstellen van deze Programmavisie vinden wij het essentieel dat deze kernpunten als één van de uitgangspunten wordt gezien.

4. Omgevingswet en onze kernpunten

De komende Omgevingswet kent uitgaande van duurzame ontwikkeling en gericht op onderlinge samenhang twee maatschappelijke doelen:

- *het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- *het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.*

Ook de verbeterdoelen van de Omgevingswet wet sluiten aan bij onze eigen doelen die onder meer in de Toekomstvisie en het Coalitieakkoord 2018-2022 zijn opgenomen. De verbeterdoelen zijn kort samengevat:

- *het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
- *het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- *het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- *het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.*

Bij het bepalen van onze ambities kiezen wij er voor om zo dicht mogelijk bij de verbeterdoelen te blijven.

5. Uitdagingen

De nieuwe Omgevingswet biedt veel mogelijkheden ten opzichte van de "oude" Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Het ligt dus voor de hand om in te spelen op die mogelijkheden. Daar kiezen wij dan ook voor. Tegelijkertijd brengt de nieuwe wet een aantal uitdagingen met zich mee. Er zijn vragen waar nog geen antwoord op gegeven kan worden omdat er nog geen ervaring met alle onderdelen van de Omgevingswet is opgedaan.

Maar dat wil niet zeggen dat er niet al beelden zijn over de uitdagingen die op onze gemeente afkomen. Sommige beelden zijn gebaseerd op onze eigen ervaringen met de recente transities in het sociale domein. Weer andere beelden zijn aangedragen vanuit de eerste ervaringen in andere gemeenten. Zonder uitputtend te willen zijn zien wij de volgende uitdagingen en vraagpunten:

- Hoe gaan wij in de toekomst om met verschillende belangen in onze gemeente? Hoe gaan wij om met het algemeen belang en wijk- en buurtoverstijgende zaken? Wat betekent dat voor onze rol?
- Wat is de betekenis van co-creatie in onze planvormingsprocessen en hoe zorgen wij ervoor dat degenen die daadwerkelijk een belang hebben, ook echt participeren?
- Op welke wijze willen én kunnen wij invulling gaan geven aan de zogeheten lokale bestuurlijk afwegingsruimte?
- Hoe zorgen wij voor voldoende draagvlak om bestuurlijke keuzes te legitimeren? Hoe houden we onze inwoners betrokken? En hierbij niet onbelangrijk: hoe zorgen wij bij gebiedsgerichte participatie voor een juiste afstemming naar de voor de hele gemeente geldende afspraken?
- Bekend is dat vergunningvrij bouwen meer mogelijkheden voor initiatiefnemers gaat bieden. Maar wat betekent dat voor toezicht en handhaving? En wat zijn de financiële consequenties? En niet onbelangrijk: wat betekent dit voor draagvlak in de buurt?
- Het zwaartepunt van het vergunningverleningsproces verschuift – ook voor belanghebbenden – naar de voorkant. Wat betekent dit voor bijvoorbeeld dienstverlening?
- Wat weegt zwaarder: controle of vertrouwen? En hoe gaan wij om met geconstateerde afwijkingen? Wat doen we als de regels niet worden nageleefd?

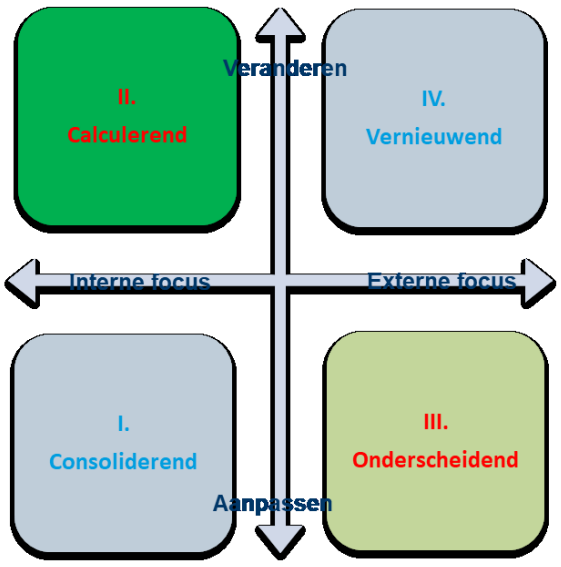
Een deel van deze uitdagingen past volledig in de geformuleerde kernvragen (hoofdstuk 1) en bijbehorende zeven subvragen (hoofdstuk 2). Dat deel gaan wij dan ook van een antwoord voorzien in deze Programmavisie. En een deel van de uitdagingen kan pas worden opgepakt bij de uitwerking van omgevingsvisie en daarna omgevingsplan.

6. Invoeringsstrategie

Wij hebben aan de hand van het VNG dialoogmodel met verandertypen (zie bijlage 1) stilgestaan bij de strategie die het beste bij onze gemeente past. Het zwaartepunt van onze ambitie ligt bij de *calculerende* en *onderscheidende* strategie. Deze keuze ligt voor de hand omdat wij er juist op gericht zijn de kwaliteit van onze gemeente minimaal te behouden en waar nodig te versterken. In de in een later stadium op te stellen omgevingsvisie, kijkend naar de huidige Toekomstvisie 2025 en als opvolger van de recent vastgestelde Structuurvisie *"Groen Veilig en Betrokken"*, worden deze strategieën nader uitgewerkt. In het wettelijke verplichte omgevingsplan worden deze strategieën vervolgens geïmplementeerd. In eerste instantie kiezen wij voor een voornamelijk calculerende strategie. Wij zijn ons er van bewust dat er gebieden zijn binnen onze gemeente waar wij graag een consoliderende strategie kiezen en dat er weer andere gebieden zijn waar de vernieuwende strategie het beste past.

Tot slot kiezen wij er voor om de invoeringsstrategie betrekking te laten hebben op zowel het invoeringsproces voor de Omgevingswet zelf dat de komende jaren zal gaan lopen als voor de uitwerking van ons instrumentarium zoals omgevingsvisie en omgevingsplan: voornamelijk *calculerend* en waar dat een meerwaarde toevoegt *onderscheidend*!

In schema ziet onze keuze er als volgt uit:



1. Opdracht aan het college:

a) Voor het invoeringstraject Omgevingswet en de uitwerking van ons instrumentarium voornamelijk de calculerende strategie te hanteren en waar dat meerwaarde toevoegt de onderscheidende strategie.

7. Wassenaar en Voorschoten

Samen met de gemeente Wassenaar hebben we een ambtelijke werkorganisatie: De Werkorganisatie Duivenvoorde. Om de voorbereidingen rondom de Omgevingswet zo efficiënt mogelijk op te pakken is de aanpak en de ondersteuning wat ons betreft voor beide gemeenten zoveel mogelijk uniform en gelijktijdig. Wij stemmen dit verder af met het gemeentebestuur van Wassenaar.

8. Onze Ambities

Vooraf

Op 18 december 2017 heeft een delegatie van onze 'oude' raad stilgestaan bij verschillende keuzes die bij de ambitiebepaling zich aandienen. Mede naar aanleiding van die bijeenkomst, maar ook kijkend naar vigerende beleidsdocumenten en uitgangspunten, zijn destijds keuzes gemaakt en is er een concept-Programmavisie opgesteld. Vervolgens is de 'nieuwe' raad aan de slag gegaan met de Omgevingswet en de Programmavisie. Om te beginnen is er op 24 april 2018 door de VNG een presentatie gehouden over de Omgevingswet. Vervolgens is een delegatie van de raad gedurende 2 sessies, op 27 juni en 27 augustus, in dialoog gegaan over de liggende concept-Programmavisie waarbij in de tweede sessie besloten is om deze programmavisie op een aantal punten bij te stellen.
Gedurende de verschillende sessies is telkens recht gedaan aan de verschillende meningen en opvattingen die binnen onze raad leven. Tegelijkertijd is het zaak om helderheid te geven waarmee de verdere implementatie kan worden opgepakt.

Omgevingskwaliteit voorop

Onze gemeente kenmerkt zich door een hoge kwaliteit van de leefomgeving. Diversiteit in woongebieden, diversiteit in werk- en bedrijvenlocaties zijn kenmerkend. Het ligt voor de hand dat dit zo veel mogelijk in stand blijft, zodat er sprake blijft van mooie en aantrekkelijke gemeente. In de huidige Toekomstvisie en in het bijzonder in de Structuurvisie uit 2017 zijn al duidelijke inhoudelijke uitgangspunten opgenomen voor die omgevingskwaliteit. Daarmee sorteert de Structuurvisie al voor op de komende Omgevingswet en wordt de basis gelegd voor de beoogde uitnodigingsplanologie.

Wij kiezen er voor om de omgevingskwaliteit door ons als gemeenteraad te laten vaststellen. Uitgangspunten voor de kwaliteit worden opgenomen in de omgevingsvisie terwijl de concretisering in het omgevingsplan wordt opgenomen. Het heeft onze voorkeur om met zogeheten *open normen*[1] of *doelvoorwaarden* te werken. In onze optiek biedt dat de meeste garantie om de huidige kwaliteiten van de omgeving te behouden en te versterken. Daarnaast biedt die methode ook de meeste ruimte voor initiatiefnemers. Een van de consequenties van onze keuze is dat er vooral in de beginfase van planinitiatieven veel nadrukkelijker met directe betrokkenen en belanghebbenden overleg gevoerd zal moeten worden. Wij zijn ons er van bewust dat deze verandering ook gevolgen heeft voor ons als bestuur en voor de werkorganisatie.

Wij zijn ons er ook van bewust dat in een aantal situaties een strakkere aanpak vooraf middels *gesloten normen* of *middelvoorwaarden*[2] de beste aanpak is. Zo zal voor ons cultureel erfgoed die

[1] *Open normen* of *doelvoorwaarden* beschrijven het gewenste effect (oftewel het *WAT*) en laat de wijze van uitvoeren over aan de initiatiefnemer.
[2] *Gesloten normen* of *middelvoorwaarden* omschrijven *HOE* iets dient te gebeuren en zijn directief en laten weinig ruimte aan de initiatiefnemer.

strakkere aanpak nodig zijn terwijl op bijvoorbeeld bedrijvenlocaties juist meer ruimte voor nieuwe initiatieven gewenst is. De keuze welk type norm wij in specifieke situaties gebruiken is afhankelijk van het doel. De normen moeten goed toepasbaar zijn.

2. Opdracht aan het college:

a) Bij de voorbereiding en het opstellen van de omgevingsvisie:
   - de raad het plan van aanpak om te komen tot de omgevingsvisie vast te laten stellen
   - de uitgangspunten voor de omgevingskwaliteit in de visie op te nemen;

b) Bij de voorbereiding en het opstellen van het omgevingsplan:
   - De raad het plan van aanpak om te komen tot een omgevingsplan vast te laten stellen
   - De concretisering van de omgevingskwaliteit op te nemen in het omgevingsplan.

c) De voorkeur bij het uitwerken van de omgevingsvisie: het werken met open normen en doelvoorwaarden. Voor een aantal situaties zoals cultureel erfgoed een strakkere aanpak te hanteren met gesloten normen of middelvoorwaarden. Hetgeen het afwegen van belangen niet uitsluit.

Ruimte voor initiatieven

Zoals we ook in ons coalitieakkoord zeggen, is de ontwikkeling van Voorschoten niet alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar vraagt dit om een goed samenspel met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en regionale partners. Daarom is het belangrijk om open te staan voor kansrijke initiatieven en ontwikkelingen die uit dit netwerk voortkomen en met elkaar in gesprek te blijven bij het vormgeven van die ontwikkelingen.

Het belangrijkste dilemma dat bij dit thema speelt is de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Wij kiezen er voor om deze soms complexe afweging niet vooraf al te maken. Wij kiezen er dus voor om de feitelijke keuzes te maken bij het opstellen van het omgevingsplan dan wel wanneer zich concrete projecten aandienen waar het omgevingsplan nog niet in heeft voorzien maar die in onze ogen wel een meerwaarde voor onze gemeente kunnen opleveren.

3. Opdracht aan het college:

a) keuzes over rechtszekerheid en flexibiliteit in het kader van initiatieven (concrete projecten en opstellen van het omgevingsplan) aan ons voor te leggen en ons zo vroeg mogelijk in het traject te betrekken.

Integraal werken

De activiteiten, nog meer dan nu, worden in samenhang opgepakt met betrokkenen en belanghebbenden. Het gaat dan om samenhang tussen zowel verschillende ruimtelijke en sociale deelonderwerpen, maar ook tussen beleid, uitvoering en handhaving.

De Omgevingswet biedt kansen om een integrale benadering van vraagstukken in het fysieke domein, en dat uiteraard in samenhang met relevante onderdelen uit het sociale domein, verder te ontwikkelen. Wij kiezen er dus voor om naast de gebruikelijke thema's uit de (klassieke) ruimtelijke ordening en de nieuwe thema's uit de Omgevingswet (waaronder gezondheid en (fysieke en sociale) veiligheid) ook thema's als energietransitie, circulaire economie en leefbaarheid onderdeel te laten uitmaken van de integrale planvorming. De verbinding met het sociale domein is vooral met de thema's gezondheid, betrokkenheid, saamhorigheid en leefbaarheid.

Dat betekent dat de planprocessen wellicht complexer zijn en in een aantal gevallen langer duren ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan gevolgen hebben binnen onze werkorganisatie en voor ons als bestuur. Maar dat weegt niet op tegen de integrale benadering waarmee wij volledig in de geest van de Omgevingswet handelen.

Onze keuze voor de integrale aanpak betekent ook dat wij voorafgaand aan de planprocessen de kaders willen stellen. Soms is dat al gebeurd via de omgevingsvisie dan wel het omgevingsplan. Maar in een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij complexe locatie-ontwikkelingen stellen wij vooraf

(aanvullende) kaders middels bijvoorbeeld een nota van uitgangspunten. Deze werkwijze betekent dat initiatiefnemers snel helderheid hebben over de randvoorwaarden en kaders.

4. Opdracht aan het college:

a) In het plan van aanpak omgevingsvisie te laten zien op welke manier de thema's gezondheid, (fysieke en sociale) veiligheid, energietransitie, circulaire economie en leefbaarheid onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvisie en hoe de verbinding wordt gelegd met de thema's betrokkenheid, saamhorigheid en leefbaarheid.
b) Bij bijvoorbeeld complexe locatie-ontwikkelingen (aanvullende) kaders te vragen aan de raad.

Participatie

Wij hebben ons de vraag gesteld hoe intensief inwoners betrokken dienen te worden bij zowel de *invoering* als de concrete *uitvoering* van de nieuwe wet. Wij kiezen er nadrukkelijk voor om onze huidige werkwijzen te continueren en waar nodig zelfs uit te breiden. Daarbij hanteren we de uitgangspunten zoals verwoord in ons coalitieakkoord bij het onderdeel "We betrekken onze inwoners": transparant, laagdrempelig, evenwichtig. Maar ook een helder en goed proces waarbij wij vooraf duidelijk maken waar de participatie over gaat. Dat betekent dat wij meer willen doen dan de wettelijke verplichtingen. In de geest van de Omgevingswet gaan wij waar mogelijk werken met co-creatie. Dat betekent dat wij af stappen van onze klassieke rol als "allesbepaler" en die graag inruilen voor de rol van "gesprekspartner" en "facilitator". Waar nodig bieden wij inwoners ondersteuning van experts. En niet in de laatste plaats: wij willen experimenteren met innovatieve vormen van participatie.
Deze keuzes betekenen dat wij, en met ons het college en de Werkorganisatie, een extra inspanning moeten leveren. Dit moet nog nader worden uitgewerkt. Op dit moment loopt een pilot voor de ontwikkeling van het Segaarterrein waar wij ervaringen opdoen met participatie. De geleerde lessen nemen we mee in het invoeringstraject.

In de Omgevingswet is het begrip draagvlak een essentieel begrip. Een initiatiefnemer moet zijn verantwoordelijkheid nemen en zorgdragen voor het draagvlak voor zijn/haar initiatief. Natuurlijk hebben wij nog steeds een rol maar die richt zich in eerste instantie op het faciliteren van initiatiefnemers. Pas in tweede instantie is het aan ons om bij de beoordeling van het initiatief tevens te beoordelen in hoeverre het draagvlak daadwerkelijk aanwezig is. Gezien de complexiteit van het begrip *draagvlak* is onze nadrukkelijke keuze om geen regels vooraf voor mee te geven op welke wijze initiatiefnemers dat draagvlak moeten verwerven en vervolgens aantonen. Dat betekent dat wij elk initiatief en met name de wijze waarop de omgeving en de belanghebbenden bij dat initiatief betrokken zijn op de eigen merites zullen beoordelen. Dat betekent ook dat wij, zonder daar verkeerd gebruik van te maken, ruimte houden voor de afweging op raadsniveau tussen het algemene belang en het individueel belang van het initiatief.

Essentieel bij elk participatietraject is dat wij vooraf aangeven waar de participatie over gaat en wat wij met de resultaten van die participatie gaan doen. Dat draagt bij een het (herstel van het) vertrouwen van de burger in de overheid. En wij verwachten dat daarmee de bereidheid toeneemt om te participeren. In onze optiek draagt dat vervolgens weer bij aan de saamhorigheid en de betrokkenheid in onze gemeente.

Specifieke aandacht vragen wij voor de participatie bij het opstellen van onze omgevingsvisie. Het college wordt gevraagd om in het op te stellen Plan van Aanpak Omgevingsvisie helder aan te geven hoe het proces wordt ingericht, welke stakeholders in ieder geval gevraagd worden en op welke wijze wij de resultaten van de participatie meenemen.

5. Opdracht aan het college:

a) Een aantal innovatieve vormen van participatie te noemen met inbegrip van het (hoe en wanneer) betrekken van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden in het door u op te stellen programmaplan (uitvoeringsplan) waarmee we in 2019 en/of 2020 kunnen oefenen;

b) In de geest van de Omgevingswet te werken, waarbij onze rol van "allesbepaler" verandert naar de rol van gesprekspartner en facilitator. Daarbij blijft de ruimte voor de afweging op raadsniveau tussen het algemeen belang en het individueel belang behouden;
c) bij het uitvoeren van de activiteiten in het kader van de invoering van de Omgevingswet in ieder geval een paragraaf participatie op te nemen dat in ieder geval antwoord geeft op de volgende vragen:
   - Gaan we een participatietraject uitvoeren bij deze activiteit;
   - Waar gaat de participatie over;
   - Hoe wordt het proces ingericht;
   - Welke stakeholders worden in ieder geval gevraagd;
   - Op welke wijze nemen we de resultaten van de participatie mee;
   - Wie heeft welke rol/verantwoordelijkheid (wat zijn de spelregels);
d) participatie expliciet in het plan van aanpak Omgevingsvisie mee te nemen (denk daarbij ook aan onze buurgemeenten)

Dienstverlening

Een eerste indruk is dat veel inwoners tevreden zijn over de huidige dienstverlening die de gemeente hen biedt. De keuze kan dan zijn dat wij de huidige dienstverlening continueren. Toch kiezen wij er voor om onze dienstverlening duidelijk te verbeteren ook om beter op de Omgevingswet in te kunnen spelen. Zoals in het Coalitieakkoord opgenomen komt er in 2019 een plan van aanpak om de dienstverlening te verbeteren. Kernpunten daarin zijn in ieder geval *laagdrempeliger, toegankelijker* en *persoonlijker*. Deze kernpunten sluiten volledig aan bij de intenties van de Omgevingswet.

Onderdeel van de dienstverlening is de wijze waarop alle informatie voor initiatiefnemers, betrokkenen en belanghebbenden beschikbaar is. Het op rijksniveau in ontwikkeling genomen Digitale Stelsel Omgevingswet is wat ons betreft een goede aanzet ondanks het feit dat er nog veel onduidelijkheden zijn. In onze optiek zijn wij geen "koploper" bij de verdere ontwikkeling van de DSO. Wij kiezen voor aansluiting bij elders goed ontwikkelde systemen. Tegelijkertijd moeten wij vaststellen dat een optimale digitalisering niet betekent dat al onze inwoners zich optimaal bediend voelen. Wij zijn van mening dat er juist ook oog moet zijn voor de individuele burger die niet zo digi-vaardig is. Dat betekent dat wij naast de reguliere (en straks wettelijk voorgeschreven hulpmiddelen) ook moeten zorgen voor de meer persoonlijke benadering. Met andere woorden: meer klassieke "hulpmiddelen" zoals spreekuren op het gemeentehuis en andere publieke gebouwen dienen zonder meer onderdeel te zijn van onze dienstverlening.

Onderdeel van de dienstverlening is een actieve externe communicatie. Wij kunnen niet meer volstaan met publiceren van plannen en regels en het aankondigen van initiatieven en bijbehorende procedures. In de geest van de Omgevingswet ligt het voor de hand veel meer openheid te geven om daarmee de betrokkenheid, en daarmee automatisch het draagvlak, te vergroten. Dat betekent dat wij voor de invoering van de Omgevingswet een apart communicatietraject ontwikkelen. Overbodig om te zeggen dat wij daar inwoners bij gaan betrekken. Dit traject dient op korte termijn te starten als uitvloeisel van deze Programmavisie.

6. <u>Opdracht aan het college:</u>
a) In het kader van de digitalisering te onderzoeken welke goed ontwikkelde systemen er zijn waarop de gemeente kan aansluiten;
b) Richt de digitalisering zo in dat niet digi-vaardige inwoners een gelijke informatievoorziening krijgen;
c) Een communicatieplan op te stellen voor actieve externe communicatie over de Omgevingswet.

Deregulering of andere regulering

Het rijk brengt 26 wetten onder in één nieuwe wet. Er verdwijnen ruim 4500 wetsartikelen. En het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) wordt ook drastisch teruggebracht evenals het aantal ministeriële regelingen.

Ons uitgangspunt is te zorgen voor duidelijke en kwalitatief hoogwaardige regels die tevens de basis zijn voor korte, effectieve procedures. Dit zal in een aantal gevallen vragen om andere regels. Daarnaast is onze inzet dat wij waar mogelijk ook teruggaan in onze regelgeving en verordeningen. Wij kiezen er voor een analyse te laten maken van nut en noodzaak van onze huidige set van regels en verordeningen. Tegelijkertijd gaan wij analyseren welke regels en verordeningen opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan.

En om die analyses compleet te maken kiezen wij er voor om de huidige opzet van onze regelgeving te actualiseren. Uitgangspunt daarbij is dat wij straks zoveel mogelijk regels onder brengen in het omgevingsplan. Deze keuze betekent dat wij zoveel mogelijk invulling geven aan één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet: verhogen inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de regelgeving.

7. Opdracht aan het college:

a) Te komen met een analyse van
   - nut en noodzaak van onze huidige set regels en verordeningen;
   - welke regels en verordeningen opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan;

b) de huidige opzet van onze regelgeving te actualiseren, waarbij als uitgangspunt geldt dat zoveel mogelijk regels onder het omgevingsplan worden gebracht.

Vertrouwen buiten

Loslaten en dereguleren zijn doelen in de Omgevingswet. Ook gaat de Omgevingswet uit van (het herstel van) vertrouwen. Vertrouwen tussen burger en overheid maar ook het vertrouwen tussen burgers onderling. Met andere woorden: je hebt niet altijd regels nodig om bepaalde resultaten te bereiken. In onze overtuiging willen inwoners het beste voor hun omgeving. Dus hoeft de overheid niet (altijd) meer in te grijpen. En de belanghebbenden/omwonenden zorgen wel voor corrigerende acties.

Wij gaan middels heldere kaders in de omgevingsvisie, die vervolgens op een slimme manier vertaald zijn in het omgevingsplan, in ieder geval onze bijdrage leveren aan dat (nieuwe) vertrouwen. Wij kiezen er dan ook voor om inwoners om te beginnen te betrekken bij de invoering van de Omgevingswet in onze gemeente. Maar vervolgens ook, en dat zal intensiever zijn ten opzichte van de huidige situatie, bij de uitwerking van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Overigens is het geven van vertrouwen en het loslaten één kant van de medaille. Wij vragen van onze inwoners ook een grotere verantwoordelijkheid.

8. Opdracht aan het college:

a) onze inwoners te betrekken bij de invoering van de Omgevingswet in onze gemeente;
b) bij de uitwerking van de omgevingsvisie en het omgevingsplan oog te hebben voor de relatie van de gemeente met de inwoners.

Vertrouwen binnen

De Omgevingswet geeft expliciet aan dat er nieuwe afspraken tussen raad en college gemaakt moeten worden voor de afhandeling van initiatieven waarbij het omgevingsplan aangepast dient te worden. Zo'n set van afspraken is op zich niet nieuw. Ook in de huidige situatie zijn er goede werkafspraken. De wet legt in eerste instantie de bevoegdheid voor planaanpassingen bij de gemeenteraad. Via een delegatiebevoegdheid kan daarvan worden afgeweken en kunnen wij als raad onze bevoegdheid op dit punt overdragen aan het college.

Wij kiezen er op dit moment voor nu nog geen delegatiebevoegdheid in te bouwen. Wij willen graag een actieve rol hebben bij de invoering van de Omgevingswet en de eerste jaren waarin met die wet gewerkt wordt. Dat betekent dat wij zelf besluiten nemen over eventueel gewenste aanpassingen van het omgevingsplan. Technisch gesproken betekent dit dat er langere proceduretijden kunnen optreden rekening houdend met onze reguliere raadscyclus. Daar staat

tegenover dat wij nu meer waarde hechten aan een sterkere integrale afweging op basis van onze eigen kaders.

Hoe wordt regionaal samengewerkt?

Ten aanzien van de samenwerking met de andere regiogemeenten[3] en de ketenpartners kiezen wij in principe voor een intensivering. Als het gaat om regionale samenwerking is de focus de Leidse regio, zoals ook opgenomen in het coalitieakkoord. Uitgangspunt daarbij is dat wij daar wel baat bij dienen te hebben. Dat betekent dat wij de keuzes voor een eventuele intensivering van de samenwerking graag op raadsniveau maken. Dat betekent dat wij voorafgaand aan verdere stappen in die samenwerking betrokken moeten zijn vanuit onze kaderstellende rol.

Een apart hoofdstuk in de samenwerking is wat ons betreft de wijze waarop onder meer omgevingsdienst en veiligheidsregio betrokken zijn bij de invoering van de Omgevingswet in onze gemeente. Onze neiging is om meer regie te willen hebben op het functioneren en presteren van genoemde organisaties in de wetenschap dat de huidige situatie op hoofdlijnen goed genoeg is. Wij vinden in ieder geval wel dat onze opdrachtgeversrol naar die organisaties, en dat in lijn met de versterking van onze kaderstellende rol, duidelijk op een hoger plan gebracht moet worden.

9. Opdracht aan het college:

a) keuzes over de mogelijke intensivering van regionale samenwerking die nodig is in kader van de Omgevingswet aan ons voor te leggen.

Houding/gedrag/cultuur

Vanuit het verantwoordelijk ministerie is aangegeven, dat de invoering van de Omgevingswet slaagt indien er een cultuuromslag wordt gemaakt. Die stellingname kunnen wij onderschrijven maar wij zijn wel van mening dat ook hier sprake moet zijn van lokaal maatwerk. Ons beeld is namelijk dat wij op een aantal onderdelen al werken in de geest van de Omgevingswet. Dit geldt in ieder geval voor participatie met als voorbeeld de totstandkoming van de Structuurvisie in 2017. Maar ook bij vergunningverlening en dienstverlening menen wij op de goede weg te zijn. Toch willen wij hier een beter beeld van krijgen. Om die reden kiezen wij er voor om op korte termijn een beknopte analyse op hoofdlijnen te laten maken teneinde heel gericht aan de slag te gaan daar waar de cultuuromslag daadwerkelijk wel nodig is. Bij het opzetten van deze beknopte analyse kiezen wij ervoor om naar de werkorganisatie, het college en de gemeenteraad te kijken.

Tevens zijn wij van mening dat ook bijvoorbeeld projectontwikkelaars, belangengroepen en inwoners kennis dienen te nemen van de nieuwe Omgevingswet en de daarbij gewenste cultuur, houding en gedrag. Onze keuze daarbij is dat wij zowel de *interne* als de *externe* communicatie over de Omgevingswet op korte termijn starten. Dit in de wetenschap dat in de werkorganisatie al enige tijd geleden de eerste stappen voor de invoering van de Omgevingswet gezet zijn.

10. Opdracht aan het college:

a) Een beknopte analyse op hoofdlijnen te maken om gericht aan de slag te kunnen gaan met de benodigde verandering in houding/gedrag/cultuur. In de analyse willen we het volgende terugzien:
   - Welke houding en gedrag vraagt het werken in de geest van de Omgevingswet van de raad, college en ambtelijke organisatie;
   - Wat doen we nu al (nulmeting)
   - Welke stappen moeten we wanneer nemen om te kunnen werken in de geest van de Omgevingswet

b) De interne en externe communicatie over de invoering van de Omgevingswet te starten.

[3] Op thema's rondom de invoering Omgevingswet wordt samengewerkt binnen de Leidse regio, Hart van Holland (regionale agenda omgevingsvisie 2040) en met gemeente Wassenaar.

Rol van de raad bij de invoering

De invoering van de Omgevingswet kan beschouwd worden als een ”technische operatie” die in het kader van de bedrijfsvoering noodzakelijk is. Dan kan de raad gewoon op afstand blijven. Tegelijkertijd kan beargumenteerd worden dat de vraag “wat voor een type gemeente willen wij zijn” een typische vraag juist op raadsniveau is.

Wij kiezen er voor om de rol van de raad te versterken. Met andere woorden wij hechten aan een sterke kaderstellende rol zeker als het gaat om het totale fysieke domein. Immers daarmee achten wij de kans het grootst dat de kernpunten van onze gemeente behouden blijft.

Dat betekent dat wij voor een directe betrokkenheid van de raad kiezen in het verdere invoeringstraject. Dat betekent dat wij van het college vragen ons frequent te informeren over de voortgang én inhoud. Tevens kiezen wij er voor dat nieuwe keuzes die zich in het invoeringstraject aandienen aan ons worden voorgelegd.

Wij kiezen er voor de bestaande overlegstructuur optimaal in te zetten. Het ligt daarbij voor de hand dat één van onze raadscommissies een centrale rol in dat traject krijgt. Waar nodig organiseren wij bijeenkomsten om vooruitlopend op de formele besluitvorming ons gerichter en breder te laten informeren over specifieke onderwerpen. Deze bijeenkomsten lenen zich dan ook om bijvoorbeeld inwoners, belanghebbenden en specialisten aan het woord te laten.

Bij de verdere uitwerking van omgevingsvisie en omgevingsplan gaan wij vooraf uitgangspunten meegeven waar die nieuwe instrumenten in onze ogen tenminste aan dienen te voldoen. Dat is telkens maatwerk. Maar wij pakken dat graag op aangezien wij zien dat wij als raadsleden, met het mandaat dat wij middels de verkiezingen hebben verkregen, mandaat hebben en dus ook leidend dienen te zijn zeker als het over trajecten gaat waarbij kaderstelling een rol speelt.

11. <u>Opdracht aan het college:</u>

a) In uw programmaplan (uitvoeringsplan) mee te nemen op welke manier u ons frequent informeert over de voortgang en inhoud;
b) Nieuwe keuzes die zich in het invoeringstraject aandienen aan ons voor te leggen;
c) Waar nodig bijeenkomsten te organiseren vooruitlopend op formele besluitvorming om ons gerichter en breder te kunnen informeren over specifieke onderwerpen. Inwoners, belanghebbenden en specialisten kunnen tijdens de bijeenkomsten aan het woord gelaten worden;
d) In de plannen van aanpak omgevingsvisie en omgevingsplan de volgende stap mee te nemen: de raad geeft uitgangspunten mee waar deze nieuwe instrumenten tenminste aan dienen te voldoen.

Fasering en planning

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is op dit moment vastgelegd op 1 januari 2021. Dat betekent dat vanaf begin 2019 er nog twee volle jaren resteren. Daarnaast gelden er straks als gevolg van de invoeringswet overgangstermijnen.

Toch kiezen wij er voor om zoals letterlijk in ons coalitieakkoord is opgenomen “te experimenteren in de geest van de nieuwe Omgevingswet en om te komen tot een zo breed mogelijk gedragen omgevingsvisie”. Daarom starten we nu al met het opstellen van omgevingsvisie en zo snel mogelijk daarna als het kan met het opstellen van het integrale omgevingsplan. Wij zijn namelijk van mening dat onze samenleving, onze mooie gemeente een andere werkwijze en een andere inhoudelijke benadering van vraagstukken in het fysieke domein vraagt. Ons huidige instrumentarium met bestemmingsplannen en een veelheid aan regels en verordeningen is wat ons betreft onvoldoende toegesneden op die maatschappelijke veranderingen.

Rekening houdend met de financiële randvoorwaarden stellen wij aan het begin van onze raadsperiode deze programmavisie vast. Dat betekent dat wij, nadat wij deze programmavisie hebben vastgesteld, eerst aan de slag zullen gaan met het opstellen van de omgevingsvisie en later met het opstellen van het omgevingsplan. Wij dragen het college op om ons actief hierbij te betrekken, ons in staat te stellen hiervoor kaders te formuleren en verzoeken het college ons hiertoe een plan voor te leggen.

12. Opdracht aan het college:

a) Ons te informeren over hoe u de door ons gegeven opdrachten gaat uitvoeren;
b) Ons ter besluitvorming een plan van aanpak omgevingsvisie en een plan van aanpak omgevingsplan voor te leggen.

Samenvatting

In onze Programmavisie invoering Omgevingswet staan onze ambities verwoord voor de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij elke ambitie wordt een opdracht aan het college geformuleerd aan de hand waarvan verdere voorbereidende activiteiten kunnen worden uitgevoerd, zodat we (raad, college, werkorganisatie, inwoners en andere partners) vanaf 1 januari 2021 met de Omgevingswet kunnen werken.

a) *Welke invoeringsstrategie wordt gekozen?* Uitgaande van het VNG-model kiezen wij in principe voor een gemengde strategie: in eerste instantie calculerend en waar dat een meerwaarde oplevert onderscheidend. Wij zijn er op gericht de kwaliteit van onze gemeente in ieder geval te behouden en waar nodig te versterken

b) *Welke fasering wordt aangebracht in het invoeringstraject?* Wij hebben uitgesproken dat nu al gestart dient te worden met de omgevingsvisie om zo snel mogelijk daarna het integrale omgevingsplan op te stellen. Daarnaast geven we per ambitie aan wat we van het college verwachten.

c) *Hoe worden burgers betrokken bij de invoering en uitvoering?* Uitgangspunt is voor ons het recente coalitieakkoord. Daarin hebben wij bewust gekozen voor veel meer participatie en co-creatie.

d) *Welke dienstverlening wordt nagestreefd?* Wat ons betreft moet de dienstverlening op een hoger niveau met duidelijke accenten op laagdrempeliger, toegankelijker en persoonlijker. Ook hier sluiten wij voor de Omgevingswet aan bij het recente coalitieakkoord.

e) *Wat legt de raad vast en wat laat hij over aan het college?* Op dit moment wordt nog niet gekozen om gebruik te maken van de delegatiebevoegdheid zoals die is opgenomen in de Omgevingswet. Uitgangspunt voor de raad is een actieve rol bij de invoering van de wet en het opdoen van ervaring in de eerste jaren van het werken met de wet.

f) *Hoe wordt regionaal samengewerkt?* Er wordt gekozen voor een intensivering teneinde meer grip te krijgen op samenwerken met vervolgens een focus op de Leidse regio. De samenwerking moet dan wel ten goede komen aan de Voorschotense samenleving. Wij willen eventuele besluiten over de intensivering zelf nemen.

g) *Welke houding en cultuur zijn gewenst?* Wij zijn van mening dat er een cultuuromslag dient te komen voor zowel de werkorganisatie, het college als de raad. De start moet liggen bij een beknopte analyse van de mogelijke verbeterpunten. Daarnaast vinden wij dat ook de samenleving en andere stakeholders (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties) betrokken dienen te worden.

9. Financiën

In het Projectplan Bestuurlijke ambitiebepaling invoering Omgevingswet is ook een subvraag geformuleerd ten aanzien van de financiën: Welke financiën worden beschikbaar gesteld?

Bij het opstellen van de begroting 2018 heeft in het kader van het traject “op weg naar herstel” de provincie ons verzocht om budget op te nemen voor de invoering van de Omgevingswet. Daarbij moet rekening gehouden worden met invoeringskosten en eventuele structurele kosten.

Om de mogelijke kosten te bepalen is gebruik gemaakt van het VNG kostenmodel invoering Omgevingswet (2017). Op basis hiervan hebben wij bij het vaststellen van de begroting 2018 (inclusief meerjarenraming) het volgende beschikbaar gesteld:

- Voor de invoeringskosten (incidentele kosten 2018-2020) is een voorziening gevormd van € 1 miljoen.
- Voor de structurele kosten Omgevingswet is vanaf 2022 een bedrag opgenomen in de begroting van jaarlijks € 110.000. In 2021 is een bedrag van € 125.000 beschikbaar gesteld.

Wij hechten er aan om frequent relevante informatie te krijgen omtrent de financiële stand van zaken.

De belangrijkste boodschap landelijk van zowel het Ministerie als de VNG en dus ook voor onze gemeente blijft dat er nog grote onzekerheden zijn waarvan de belangrijkste betrekking hebben op digitalisering en automatisering. Op dit moment is daar nog geen onderbouwde reële inschatting van te geven.

Daarnaast hebben wij kennisgenomen van een tweetal kanttekeningen met betrekking tot de financiële aspecten. Ten eerste moet voor wat betreft de leges opgemerkt worden dat door een toename van "vergunningvrij bouwen" er minder omgevingsvergunningen aangevraagd zullen gaan worden. Aangenomen moet worden dat de kans op meer leges uit omgevingsvergunningen klein is. Daarnaast geldt dat er meer vooroverleg c.q. voorlichting zal plaatsvinden voorafgaand aan vergunningaanvragen. Die extra kosten kunnen naar alle waarschijnlijkheid niet in de legesheffing worden meegenomen. De eerste schatting is dat de opbrengsten van de leges met 10% zullen dalen vanaf 2021. Zodra hier meer duidelijkheid over is wordt dit verwerkt in de begroting.

In het coalitieakkoord staat dat de financiële positie van Voorschoten verder op orde moet worden gebracht en gehouden. Onze nadrukkelijke opdracht aan het college is dan ook om de invoering van de Omgevingswet te realiseren binnen het beschikbaar gestelde budget in de *voorziening invoering Omgevingswet (€ 1 miljoen)*.

Daarnaast vragen wij het college om aan de hand van de hier gestelde ambities en het vernieuwde VNG kostenmodel invoering Omgevingswet (2018) een nieuwe doorrekening te maken van mogelijke kosten en deze aan ons voor te leggen.

13. <u>Opdracht aan het college:</u>

a) Aan de hand van de in deze visie gestelde ambities & opdrachten met een nieuwe financiële doorrekening te komen. Hierbij gebruik te maken van de in 2018 vernieuwde VNG kostenmodel invoering Omgevingswet;
b) In het programmaplan (uitvoeringsplan) aan te geven welke middelen nodig zijn per activiteit in 2019 (capaciteit en benodigd budget vanuit de *voorziening invoering Omgevingswet*)
c) In aanloop naar de begrotingsbehandeling voor het begrotingsjaar 2020 het programmaplan te herijken, zodat duidelijk is of de *voorziening invoering Omgevingswet* voldoende is;
d) Met ons in gesprek te treden en ons keuzes te geven indien onze ambities dan wel landelijke ontwikkelingen ervoor zorgen dat de € 1 miljoen niet toereikend blijkt te zijn;
e) Te onderzoeken welke consequenties er zijn door de verwachte daling van de leges vanaf 2021.

Bijlage 1: Verandertypen van de VNG

Voor de invoering van de Omgevingswet heeft de VNG een dialoogmodel met verandertypen ontwikkeld, een hulpmiddel waarmee gemeenten hun eigen invoeringsstrategie kunnen ontwikkelen. Dat model gaat uit van het bepalen van de ambitie van de gemeente langs twee assen:

- Willen wij de Omgevingswet aangrijpen als kans om de gemeentelijke werkwijze geheel te vernieuwen of gaan wij liever uit van de huidige werkwijze en beleidskaders?
- Willen wij ons vooral richten op de externe opgaven en actoren in het fysieke domein of ligt onze focus in eerste instantie op de eigen organisatie of kosten en baten?

Door deze assen van uitersten met elkaar te combineren ontstaan vier ambitieprofielen: *consoliderend, calculerend, onderscheidend en vernieuwend*. De karakteristieken zijn conform de door de VNG gehanteerde omschrijvingen als volgt:

- *Consoliderende strategie: aanpassen en interne focus:* Er wordt uitgegaan van de huidige situatie en men inventariseert welke beleidskaders aangepast moeten worden vanuit een vakinhoudelijke benadering. De huidige situatie is in feite het uitgangspunt.
- *Calculerende strategie: veranderen en interne focus:* Er wordt uitgegaan van de nieuwe situatie en men analyseert wat daar voor nodig is. Aanpassingen worden heel gericht en afgemeten doorgevoerd.
- *Onderscheidende strategie: aanpassen en externe focus:* Er wordt uitgegaan van de huidige situatie en men kiest vervolgens voor bepaalde gebiedsopgaven om zich te onderscheiden ten opzichte van die huidige situatie.
- *Vernieuwende strategie: veranderen en externe focus:* Er wordt uitgegaan van de nieuwe situatie. Optimaal inspelen op de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt is het uitgangspunt.