

**Verkenningdocument raadsbrede werkgroep
Omgevingswet
gemeente Gouda d.d. 18 juni 2019**



Inhoud

Inhoud 2

1	Achtergrond/ context	3
2	Doel en beoogd resultaat	3
3	Samenhang werkgroep en college, rol werkgroep en afstemming	7
5	Voorzet voor de werkwijze / plan van aanpak	8
	5.1 Focus voor 2019	8
	5.2 Focus voor 2020	8
4	Wie moeten betrokken worden?	9
	4.1 Communicatiestrategie Omgevingswet	9
	4.2 Participatie omgevingsvisie	9
	4.3 Participatie omgevingsplan	10
	4.4 Participatiestrategie	10
6	Tijdpad en mijlpalen	11
7	Financiële middelen	11
8	Risico's en beheersmaatregelen	11
9	Resultaten consultatieronde college	12



1 Achtergrond/ context

De Omgevingswet treedt in werking per 1 januari 2021. De Omgevingswet heeft een aantal uitgangspunten en vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen staan ook centraal in de opgave waar Gouda voor staat: het implementeren van de Omgevingswet.

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

- Minder en daardoor overzichtelijkere regels
- Meer ruimte voor initiatieven
- Lokaal maatwerk
- Vertrouwen

Deze uitgangspunten zijn vertaald in vier verbeterdoelen:

- De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten.
- De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen.
- De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten.
- De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

In het Coalitieakkoord 2018 – 2022 wordt de Omgevingswet genoemd als één van de vier raadsprogramma's. Er ligt voor de gemeente Gouda een belangrijke opgave in het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarnaast ligt er een grote organisatorische opgave ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet, denk aan het herinrichten van processen en de digitaliseringsopgave waarbij toegankelijkheid voor ieder gewaarborgd blijft.

2 Doel en beoogd resultaat

De implementatie van de Omgevingswet in Gouda raakt diverse thema's, zoals digitalisering, houding en gedrag, nieuwe processen, de aansluiting aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet, een omgevingsvisie en -plan, en een participatiestrategie die Omgevingswet-proof is.

De raadsbrede werkgroep Omgevingswet focust zich op de volgende vier thema's:

1. Omgevingsvisie
2. Omgevingsplan
3. Participatiestrategie
4. Beleidscyclus

De overige thema's volgen het 'reguliere vergadercircuit' richting de gemeenteraad. De focus voor het jaar 2019 ligt voor de raadsbrede werkgroep op de omgevingsvisie. Als deze is afgerond wordt gezamenlijk bekeken met welk(e) thema('s) de werkgroep vervolgens aan de slag gaat, bijv. de beleidscyclus. In het jaar 2020 wordt de focus verbreed naar de participatiestrategie en het omgevingsplan.

Gezien de complexiteit van de Omgevingswet wordt er binnen de werkgroep in eerste instantie aan een thema gewerkt. Op een later moment kan besloten worden of twee thema's tegelijkertijd opgepakt kunnen worden.

In lijn met de uitgangspunten van het Goudse Raadsbreed Werken gunnen we het met elkaar om al doende te leren.

1. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is voor de gemeenteraad het strategisch kader, waarmee de raad op lange termijn stuurt. Nu worden deze keuzes gemaakt in verschillende visies voor de fysieke leefomgeving, waaronder de Structuurvisie. De Omgevingsvisie bevat niet alleen de ruimtelijke ordening, maar de hele fysieke leefomgeving. De gemeenteraad heeft meer mogelijkheden om ook thema's zoals duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en klimaat bij de visie te betrekken.

Het doel is om samen met de stad een integrale en strategische omgevingsvisie op te stellen, dat als integraal kader dient voor de huidige en toekomstige ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving van Gouda. Dit betekent dat de omgevingsvisie gaat over ontwikkelingen in de toekomst*, maar ook over de bestaande situatie en manier waarop die wordt behouden of verbeterd door beheer, bescherming en behoud. Het is tot slot van belang dat de omgevingsvisie uitnodigend is, breed wordt gedragen en voor iedereen toegankelijk is. Denk daarbij aan de herinrichting van processen, digitaliseringsopgave en het cultuurveranderingsproces waaronder integraal werken.

**In de Omgevingsvisie wordt rekening gehouden met de Toekomstvisie Gouda 2030*

2. Omgevingsplan

De kaders van de Omgevingsvisie worden doorvertaald in het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan is breder en integraler dan een bestemmingsplan en bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Er komen andere verordeningen in het Omgevingsplan, zoals die voor horeca, veiligheid, delen van de APV. Maar ook regels ten aanzien van bijvoorbeeld geur, geluid, milieu, externe veiligheid, trilling, bodem, water, luchtkwaliteit, parkeren, evenementen. De gemeenteraad stelt een Omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Het Omgevingsplan is in digitale vorm en is bindend voor inwoners, bedrijven en andere overheden. Het bevat het beoordelingskader voor aanvragen omgevingsvergunning.

Per 1 januari 2021 vormen alle ruimtelijke plannen samen het omgevingsplan. De gemeente heeft nog tot 1 januari 2029 om het omgevingsplan aan de nieuwe standaarden te laten voldoen. Dat lijkt nog ver weg, maar gezien de omvang van de opgave is het noodzakelijk om hierop goed voor te bereiden. In het programmaplan Omgevingswet staat de ambitie opgenomen om uiterlijk 1 januari 2025 te voldoen aan de wettelijke standaarden.

Waar nodig en wenselijk wordt op natuurlijke momenten bezien of onze lokale regelgeving en beleid versoepeld kan worden. Met de pilot GoudAsfalt (NB: dit betreft een groter gebied dan het terrein zelf zodat met meerdere functies als natuur, wonen, gezondheid etc. kan worden geoefend) en hierop volgende pilots/gebiedsgerichte aanpakken werken we toe naar een Omgevingsplan dat het hele grondgebied van de gemeente Gouda dekt.

3. Participatiestrategie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Vroegtijdig samenwerken vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen. Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de wet niet voor HOE de participatie moet plaatsvinden, maar DAT participatie plaatsvindt. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een adequate vorm te kiezen voor de participatie.

Gemeente Gouda is zelf initiatiefnemer van de omgevingsvisie en omgevingsplannen, maar zal dus niet 'in the lead' zijn waar het gaat om initiatieven door andere partijen in de stad.

'Het is aan de initiatiefnemer om vroegtijdig participatie van de omgeving te organiseren, samen te werken met andere initiatiefnemers in een gebied en zo een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.' (Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet).

De gemeente Gouda is wél verantwoordelijk voor het participatiebeleid, waarin kaders en spelregels over participatie worden meegegeven aan initiatiefnemers. Het doel is te komen tot een participatiestrategie die omgevingswet-proof is. Onderdelen die in het participatiebeleid terecht zullen komen zijn o.a. kaders vanuit de VNG Checklist en de Participatieladder.

Inwoners en ondernemers krijgen de ruimte om initiatieven te realiseren binnen de door de gemeente gestelde kaders. Uitgangspunt daarbij is vertrouwen. Onze houding hierbij is "ja, mits".

De gemeente Gouda heeft een bestaand participatiebeleid (2007). Alvorens te starten met de uitwerking van de twee deelproducten wordt er nagegaan of deze participatiestrategie nog voldoet en wat evt. nodig is. Hierbij wordt het recente rapport van de Ombudsman en de handreikingen Aan de slag met Omgevingswet betrokken.

Het beoogde resultaat, een participatiestrategie, is uit te splitsen in twee onderdelen:

- A. Omgevingsbeleid: hoe betreft gemeente Gouda de stad bij aanpassingen in omgevingsbeleid?
- B. Participatie bij initiatieven: wanneer voldoet het participatieproces van de initiatiefnemer en hoe wordt bepaald of burgerparticipatie voldoende heeft plaatsgevonden – daarbij rekening houdend met de ja, mits-houding die de omgevingswet voorschrijft? Welke rol heeft de raad in het proces van een burgerinitiatief? Hoe kan het proces van initiatieven worden versneld en verbeterd?

4. Beleidscyclus

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus is een cyclisch proces van voorbereiding, opstelling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. De gemeenteraad stelt een Omgevingsvisie (*beleidsontwikkeling*) en Omgevingsplan (*beleidsdoorwerking*) vast voor het gemeentelijke grondgebied. Daarin legt de raad de lokale beleidskaders vast voor de fysieke leefomgeving. Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het Omgevingsplan (*uitvoering*). Door toezicht en handhaving (*terugkoppeling*) ziet de overheid toe op de naleving van regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring (*terugkoppeling*) wordt door de gemeenteraad bepaald of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dit leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen of algemene regels.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. De gemeenteraad stelt de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en monitort of de uitvoering door het college van B&W de gewenste effecten heeft. Het college van B&W krijgt meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en toezicht op het beleidsproces.

Het doel is tot heldere procesafspraken te komen t.a.v. de verschillende onderdelen in de beleidscyclus. Het beoogd resultaat is een document 'procesafspraken beleidscyclus' met afspraken ten aanzien van:

- Welke sturingsfilosofie hanteren raad en college in het omgevingsbeleid?
- Hoe stuur je als raad op het behalen van de omgevingsdoelstellingen?

- Hoe ziet het nieuwe proces van aanvragen omgevingsvergunning eruit en wat zijn daarin de bevoegdheden van raad en college?
- Hoe ziet het nieuwe adviesproces van de raad eruit bij afwijkingen omgevingsplan?
- Hoe bewaak je als raad het proces van burgerparticipatie? [wordt uitgewerkt in het product Participatiestrategie]
- Hoe zorg je voor een goed ingericht proces van monitoring en evaluatie? Zowel van beleid als bijvoorbeeld van de participatiestrategie?
- Hoe zijn de bevoegdheden raad en college in de transitieperiode?

We brengen in beeld welke bevoegdheden tussen college en raad veranderen met deze nieuwe wet en wat dit betekent. Als er sprake is van gedelegeerde bevoegdheden, wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn de raad actief te informeren en in positie te brengen (bijv. meldingsplicht en mogelijkheid tot stuiten¹).

¹ Stuiten wil zeggen: het tenietdoen van het al verstreken gedeelte van een verjaringstermijn.

3 Samenhang werkgroep en college, rol werkgroep en afstemming

Zoals eerder vermeld brengt de voorbereiding om te gaan werken met de Omgevingswet een groot scala aan activiteiten met zich mee (zie hiervoor ook Bestuurlijke uitgangspunten implementatie Omgevingswet; besluitvormende raad dd. 3 april 2019). De werkgroep pakt hiervan enkel vier onderdelen op.

De raad heeft ook een controlerende rol. Het college zal op actieve wijze de raad informeren over de voortgang van de implementatie van de omgevingswet. De werkgroep wordt tijdig geconsulteerd over stukken die raken aan de ontwikkelingen en implementatie van de omgevingswet.

De werkgroep wil haar schouders er onder zetten om met elkaar de implementatie van de Omgevingswet voor Gouda tot een succes te maken. Hiervoor is nauwe samenwerking met de wethouder en ambtenaren nodig. Gezien de complexiteit vraagt dit ook soms ruimte en bespiegeling voor de leden van de werkgroep.

De werkgroep heeft de volgende rolopvatting voor ogen:

Actief betrokken, informatie eigen maken, mening vormen, ideeën aanreiken, oefenen, geeft advies en richtlijnen mee aan wethouder en ambtenaren, klankborden.

Binnen de cyclus van de raad is 1x per vier weken ruimte gemaakt om als werkgroep bij een te komen. De werkgroep wil hier volgende invulling aan geven door bijeenkomsten over afstemming voortgang en documenten af te wisselen met werkbezoeken. De werkbezoeken zijn bedoeld om de complexe materie tastbaar te maken en om ideeën op te doen. De bijeenkomsten over afstemming voortgang en documenten vinden plaats op woensdagen om 20 uur in het Huis van de Stad. De werkbezoeken kunnen plaatsvinden op woensdagochtend of vrijdagmiddag.

5 Voorzet voor de werkwijze / plan van aanpak

5.1 Focus voor 2019

1. Omgevingsvisie

Besluitvorming over de Omgevingsvisie vindt uiteindelijk plaats in de gemeenteraad. In de fasering is de raadsbrede werkgroep bij elke fase betrokken.

Fase	Product	Deadline
0.1	Plan van aanpak, programma van eisen tbv uitvraag	2 ^e kwartaal 2019
0.2	Afgestemde inhoudelijke agenda	3 ^e kwartaal 2019
1	Waardenkaart	3 ^e kwartaal 2019
2	Eerste concept hoofdlijnen Omgevingsvisie	4 ^e kwartaal 2019
3	Concept Omgevingsvisie	1 ^e kwartaal 2020
4	Omgevingsvisie vastgesteld	2 ^e kwartaal 2020

Aanpak en rol raadsbrede werkgroep:

- Afstemmen concept PvA omgevingsvisie in raadswerkgroep
- Inbreng onderwerpen omgevingsvisie
- Afstemmen scope omgevingsvisie in raadswerkgroep
- Opbrengst uit wijkgesprekken toetsen in raadswerkgroep / deelnemen aan de wijkgesprekken
- Participeren in diverse themasessies
- Hoofdlijnen omgevingsvisie concept afstemmen in raadswerkgroep

Pilot Goudasfalt:

- In 2019 wordt geëxperimenteerd met een 'mini omgevingsvisie' (ambitiedocument) voor het gebied Goudasfalt. Een omgevingsvisie is nodig om vervolgens regels (omgevingsplan) voor het gebied op te stellen. We oefenen in een klein gebied om de leerpunten (ook t.a.v. het samenwerkingsproces) mee te nemen in de volgende stappen richting een gemeente-dekkend omgevingsplan.

Aanpak en rol raadsbrede werkgroep:

- Afstemmen PvA pilot Goudasfalt in raadswerkgroep
- Deelnemen aan participatiesessies
- Concept omgevingsplan afstemmen in raadswerkgroep

2. Beleidscyclus

Aanpak en rol raadsbrede werkgroep:

- Deelnemen aan verdiepingssessies; wat zijn de veranderingen in de beleidscyclus?

5.2 Focus voor 2020

In 2020 wordt de focus verbreed naar:

3. Omgevingsplan

Aanpak en rol raadsbrede werkgroep:

- Geïnformeerd worden over ontwikkelingen op GoudAsfalt en hierop volgende pilots
- Afstemmen plan van aanpak voorbereiding omgevingsplan in raadswerkgroep
- Participeren in diverse themasessies

4. Participatiestrategie

Aanpak en rol raadsbrede werkgroep:

- Participeren in diverse themasessies, waaronder een evaluatie van de huidige participatie-aanpak
- Evalueren participatietraject Omgevingsvisie
- Afstemmen concept participatiestrategie in raadsbrede werkgroep

In 2020 zal tevens voor het onderdeel beleidscyclus de procesafspraken worden vastgesteld.

4 Wie moeten betrokken worden?

Communicatie en participatie gaat over samenwerken en het betrekken van de stad.

4.1 Communicatiestrategie Omgevingswet

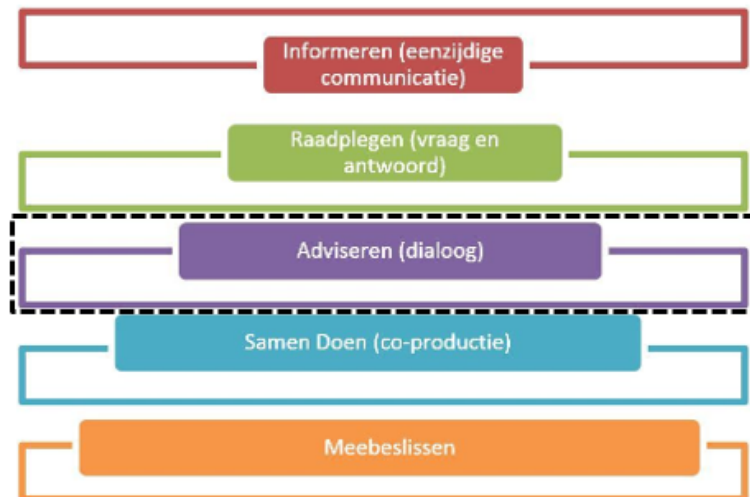
- Pagina "Omgevingswet" op de website van de gemeente met de stand van zaken;
- Goede voorbeelden delen via social media;
- Communiceren over de gewijzigde manieren van vergunningcheck, nieuwe processen voor initiatieaanvragen en hoe de gemeente daarin faciliteert (participatiestrategie).
- Er zal in het kader van de communicatie zo veel mogelijk integraal moeten worden samengewerkt met de andere raadsbrede werkgroepen voor wat betreft het betrekken van de stad/inwoners bij de verdere ontwikkeling van de plannen.

Voor meer informatie verwijzen we naar de communicatiestrategie Omgevingswet (zie bijlage). Zoals verwoord in de communicatiestrategie is de visie van de werkgroep op communicatievoorziening rondom de implementatie Omgevingswet dat de complexe inhoud helder en simpel uitgelegd wordt aan alle betrokkenen en belangstellenden.

4.2 Participatie omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een product van de stad. Voor de participatie bij de Omgevingsvisie gelden de volgende principes

- De mate van invloed die de stad heeft op het proces, is vergelijkbaar met het niveau 'Adviseren' op de participatieladder. Dit betekent een volwaardige rol bij de totstandkoming van de visie. Al vanaf het moment dat de agenda wordt gevormd vindt de dialoog plaats;
- Inwoners en ondernemers zijn de experts over hun woon- en werkomgeving. Door ruimte te bieden deze expertise te delen ontstaat een beter beeld van de fysieke leefomgeving
- De gemeente Gouda maakt onderdeel uit van een groot netwerk van overheden, ketenpartners, adviesraden, belangenverenigingen etc. Door deze positie goed te benutten kan een schat aan deskundige kennis worden benut. Voor een deel is deze kennis al gedeeld met de ambtelijke organisatie, vanuit tal van andere participatietrajecten.
- Verder zoekt de werkgroep nadrukkelijk afstemming met de andere raadsbrede werkgroepen o.a. door het organiseren van wijkgesprekken.



4.3 Participatie omgevingsplan

Per pilot/gebiedsgerichte aanpak wordt opnieuw gezien welke vorm van participatie wenselijk is.

4.4 Participatiestrategie

Het huidige participatiebeleid wordt geëvalueerd met verschillende betrokkenen, zoals de betrokken projectleiders, beleidsmedewerkers en teamcoördinatoren. Maar ook met de Goudse initiatiefnemers: wat zijn hun ervaringen met participatie en hoe zien zij de toekomstige situatie voor zich?

6 Tijdpad en mijlpalen

Richtpunt:

- Vaststellen ambitiedocument Goudasfalt najaar 2019
- Vaststellen omgevingsplan Goudasfalt voorjaar 2020
- Vaststelling van de omgevingsvisie door de gemeenteraad in het 2^e kwartaal van 2020.
- Vaststellen van een participatiestrategie door de gemeenteraad in het 2^e kwartaal van 2020.
- Opleveren van procesafspraken beleidscyclus in 2020.

Vaststellen verkenningdocument:

- Raad 10 juli vaststellen verkenningdocument

Omgevingsvisie:

- 4^e kwartaal 2019 concept hoofdlijnen omgevingsvisie
- 1^e kwartaal 2020 concept omgevingsvisie
- 2^e kwartaal 2020 vaststellen omgevingsvisie in de raad

Participatiestrategie:

- 4^e kwartaal 2019 raad informeren over evaluatie huidige participatie-aanpak
- 1^e kwartaal 2020 concept participatiestrategie
- 2^e kwartaal 2020 vaststellen participatiestrategie in de raad

Beleidscyclus:

- Vaststellen procesafspraken beleidscyclus in 2020

Omgevingsplan:

- Najaar 2019 ambitiedocument Goudasfalt vaststellen in raad
- Voorjaar 2020 concept omgevingsplan Goudasfalt
- Voorjaar 2020 vaststellen omgevingsplan Goudasfalt in de raad
- Daarna via soortgelijke pilots/gebiedsgerichte aanpakken toewerken naar gemeente-dekkend omgevingsplan

7 Financiële middelen

In het coalitieakkoord 2018-2022 zijn middelen opgenomen voor de implementatie van de Omgevingswet. In totaal gaat het om €950.000 extra middelen gefaseerd over de periode 2019 – 2022. Dit bedrag komt bovenop de eerdere begroting voor de jaren 2018 en 2019. De begrote kosten zijn gebaseerd op het VNG Dialoogmodel, een rekenmodel dat de VNG in samenwerking met Deloitte heeft ontwikkeld als handvat om de invoeringskosten van de Omgevingswet te ramen.

8 Risico's en beheersmaatregelen

Risico	Beheersmaatregel
Er is geen meerderheid in de gemeenteraad voor de voorgestelde aanpak	Partijen goed bij de totstandkoming van de plannen betrekken.
Uitkomsten en ambities staan niet in verhouding tot de aanwezige middelen	Goed managen van de verwachtingen
Geen draagvlak voor problematiek en maatregelen bij inwoners	Goede uitleg en communicatie

9 Resultaten consultatieronde college

Op 11 juni 2019 heeft u het concept verkenningdocument van de raadsbrede werkgroep Omgevingswet, in het kader van het raadsbreed werken, aan het college voorgelegd. Hierbij geven wij u onze reactie.

Het college is verheugd te kunnen constateren dat het voorliggende verkenningdocument tot stand is gekomen. De Omgevingswet staat in het teken van beleidsmatige samenhang in ruimtelijke dossiers, betere dienstverlening aan initiatiefnemers en snelle en eenvoudige procedures. Deze verbeterdoelen sluiten volledig aan bij de manier van werken die de gemeente Gouda nastreeft.

Het opstellen van een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan is een belangrijk onderdeel binnen de invoering van de Omgevingswet. Het betrekken van Goudse inwoners hierbij is een belangrijk onderdeel en u onderschrijft dit in uw communicatie- en participatieaanpak. Wij geven u in overweging om een actieve rol in te vullen bij pilots, om de nieuwe manier van werken te oefenen.

U stelt voor om over stukken die raken aan de ontwikkelingen en implementatie van de omgevingswet de werkgroep te consulteren. Dit is een omschrijving die op zeer veel stukken betrekking kan hebben, ook als het zwaartepunt hiervan niet bij de implementatie van de omgevingswet ligt. Het is van belang de focus te leggen op de vier door de werkgroep gekozen thema's (omgevingsvisie, omgevingsplan, beleidscyclus en participatiestrategie). Uiteraard wordt de werkgroep goed geïnformeerd over andere relevante ontwikkelingen en besluiten in het kader van de implementatie. Gezien de snel naderende invoeringsdatum van de wet, is het nodig om hier pragmatisch mee om te gaan. Indien hierover twijfel bestaat, gaan wij uiteraard graag in overleg met de voorzitter van de raadswerkgroep.

Verder geven wij als aandachtspunt mee de ambities zorgvuldig af te wegen, wegens de beperkte capaciteit en tijd tot aan de invoeringsdatum van de wet. Zie ook de Bestuurlijke uitgangspunten Omgevingswet (besluitvormende raad, d.d. 3 april 2019).

Wij kijken ernaar uit om samen met u en de ambtelijke organisatie voortvarend aan de slag te gaan met de verbeterdoelen van de Omgevingswet.