



Actieve raadsinformatie

Registratienummer 2020-48

Datum:	April 2020
Van collegelid:	H.J. Berkhoff
Aan:	Raads- en commissieleden
Onderwerp:	Keuzemogelijkheden en bestuurlijke ruimte binnen de Omgevingswet

Inleiding

De implementatie van de Omgevingswet binnen onze gemeente is een veranderopgave die vraagt om richting en focus. Wat is de vertreksituatie, wat zijn de grootste juridische veranderingen, wat zijn de belangrijkste kansen of problemen, wat zijn de doelen en accenten van het lokaal bestuur? Vaak blijft het redelijk abstract en ongrijpbaar. Om stappen te kunnen zetten vraagt de ambtelijke organisatie aan het gemeentebestuur om richting en kaders voor de implementatie en om inhoudelijke keuzes. Tegelijkertijd vraagt het gemeentebestuur aan de ambtelijke organisatie welke richtingen te kiezen en welke kaders er mee te geven zijn. Een dialoog is daarom belangrijk.

Om deze dialoog te faciliteren heeft de VNG een keuzepaneel gemaakt. Wellicht is dit keuzepaneel bij u bekend. Het keuzepaneel bestaat uit negen keuzes over de belangrijkste keuzemogelijkheden van de gemeenteraad die de Omgevingswet biedt. Deze keuzes komen vroeg of wat later op uw bord terecht. Ze moeten dus ergens in het invoeringsproces een keer worden gemaakt. Een aantal keuzes zijn ook al gemaakt door u, maar kunnen nog worden geoptimaliseerd.

Het keuzepaneel bestaat uit de volgende negen keuzes:

1. Besturingsfilosofie: faciliteren of sturen?
2. Omgevingsvisie: integraliteit van beleid
3. Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?
4. Omgevingsvergunning: beoordeling of algemene regels?
5. Participatie bij een initiatief
6. Dienstverlening: persoonlijk contact of digitaal?
7. Alvast parallel spoor met pilots of niet?
8. Regionale samenwerking
9. Omgevingsvisie versus programma (samenwerking)

Kernboodschap

Zoals al werd verwacht is de invoering van de Omgevingswet met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2022. Ondanks dat de Omgevingswet is uitgesteld wil het college van B&W benadrukken dat de voorbereidingen niet zijn opgeschort. De ambtelijke organisatie is volop in voorbereiding. De implementatie van de Omgevingswet wordt programmatisch aangepakt. De implementatie van de Omgevingswet is namelijk omvangrijk, langlopend en moet worden gezien als een geheel van samenhangende projecten. Deze projecten dragen vervolgens samen bij aan het belangrijkste doel van het programma: een succesvolle implementatie van de Omgevingswet in onze gemeente. De omgevingsvisie kunt in dit kader bijvoorbeeld zien als een project. Dit geldt ook voor het omgevingsplan.

De negen keuzes zijn belangrijk en geven richting en kaders voor de implementatie van de Omgevingswet in onze gemeente. Met deze actieve raadsinformatie geven wij aan bij welke projecten deze negen keuzes zijn ondergebracht, of de keuzes al gemaakt zijn met daarbij een korte

toelichting. Sommige keuzes zijn project overstijgend en moeten daarom op programmaniveau worden gemaakt.

Welke keuze?	Waar ondergebracht?	Keuze al gemaakt?	Toelichting
1. Besturingsfilosofie: faciliteren of sturen?	Project omgevingsvisie	Ja, maar moet nog geoptimaliseerd worden.	In 2012 heeft de gemeenteraad de structuurvisie Heerde 2025 vastgesteld. Dit betekent dat de gemeenteraad in 2012 al heeft besloten om volgens de principes van uitnodigingsplanologie te werken en een stimulerende, faciliterende en verbindende rol aan te nemen. Dit doen we door het eindbeeld niet vast te leggen en ruimte te geven aan initiatieven uit de samenleving, die bijdragen aan de kwaliteiten van onze gemeente. Sinds 2012 is veel ervaring opgedaan met uitnodigingsplanologie. Daarnaast is enkele jaren geleden een evaluatie uitnodigingsplanologie uitgevoerd. De resultaten hiervan en de opgedane ervaringen met uitnodigingsplanologie zijn een goede basis om hier verder handen en voeten aan te geven en de werkwijze te optimaliseren. De omgevingsvisie is hiervoor het aangewezen instrument. Niet alles kan binnen de beperkte ruimte die wij in Nederland hebben. Dit geldt ook voor onze gemeente. Economische groei kan ten koste gaan van leefbaarheid en natuur kan ten koste gaan van bereikbaarheid. De omgevingsvisie gaat daarom ook over het maken van belangrijke politieke keuzes over de fysieke leefomgeving. Deze keuzes worden gemaakt door de gemeenteraad, want de gemeenteraad stelt de omgevingsvisie vast. Met de omgevingsvisie geeft de gemeenteraad ook aan hoe de gemeenteraad invloed wil uitoefenen op de fysieke leefomgeving. Loslaten en vertrouwen is conform het doel van de Omgevingswet het uitgangspunt, maar het kan nodig zijn om op onderdelen wel te sturen. De omgevingsvisie is na vaststelling uiteindelijk bindend voor de gemeenteraad en het college van B&W; alleen met een inhoudelijke onderbouwing kan het gemeentebestuur ervan afwijken. Tot slot is de omgevingsvisie, als het belangrijkste instrument voor gemeenten, richtinggevend voor de uitwerking van het omgevingsplan en programma's.
2. Omgevingsvisie: integraliteit van beleid.	Project omgevingsvisie.	Nee.	Na vaststelling vervangt de omgevingsvisie in beginsel alle beleidstukken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, maar kan ook verder gaan. De ambitie is bijvoorbeeld om ook sociaal-maatschappelijke opgaven te integreren in de omgevingsvisie voor zover deze opgaven betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een gezonde fysieke leefomgeving. Het is mogelijk dat onderdelen van de omgevingsvisie worden uitgewerkt in gebiedsgerichte of thematische programma's.
3. Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?	Project omgevingsplan.	Ja, op hoofdlijnen wel.	Het karakter van de omgevingsvisie is voor deze keuze feitelijk al heel bepalend. Net als de huidige structuurvisie krijgt de omgevingsvisie een uitnodigend karakter met een (overwegend) open eindbeeld. Dit is nodig om ruimte te geven aan initiatieven uit de samenleving. Uiteraard dienen deze initiatieven wel bij te dragen aan de kwaliteiten van onze gemeente. Deze keus hangt dus nauw samen met keuze 1 besturingsfilosofie: faciliteren of sturen. Een globale omgevingsvisie met een faciliterend karakter en veel ruimte voor initiatief vertaalt zich namelijk in een omgevingsplan met hetzelfde karakter. De omgevingsvisie en het omgevingsplan

			zijn als het ware communicerende vaten. Op onderdelen kan uiteraard wel gekozen worden voor een wat striktere regeling in het omgevingsplan als dit nodig is of bestuurlijk wenselijk is.
4. Omgevingsvergunning: beoordeling of algemene regels?	Project omgevingsplan.	Nee.	Een omgevingsplan is geen bestemmingsplan. Het gaat niet meer om bestemming maar om activiteiten. Het principe is dat er algemene regels met of zonder meldingen zijn voor activiteiten die in een gebied of functie algemeen aanvaardbaar zijn en dat voor activiteiten die afwijken of een grote impact hebben een omgevingsvergunning nodig is. Bij algemene regels vindt de toetsing achteraf plaats door toezicht en handhaving. Bij een omgevingsvergunning vindt het toezicht vooraf plaats bij de beoordeling van de aanvraag op basis van de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels. Deze beoordelingsregels zijn, overigens net als de algemene regels, gebaseerd op de inhoud van de Omgevingsvisie. Als wordt gekozen voor meer algemene regels in het omgevingsplan, dan zijn er minder omgevingsvergunningen gevraagd. Vanuit een oogpunt van dienstverlening naar initiatiefnemers is dit erg aantrekkelijk, maar dit heeft mogelijk financiële consequenties. Minder vergunningen leidt naar verwachting ook tot minder opbrengsten. Maar het is niet per definitie zo dat de kosten voor de gemeente, zoals personele inzet en gebruik van ICT systemen evenredig minder worden als er minder vergunningen worden verleend. Er vindt een verschuiving plaats naar algemene dienstverleningskosten van de gemeente (toezicht, handhaving, ict). Het lijkt op voorhand niet redelijk om al deze kosten te verschuiven naar de resterende (maatwerk)omgevingsvergunningen. Dat vraagt dus om een andere (aanvullende) manier van bekostiging. Extra onderzoek moet inzicht geven om een goede bestuurlijke keuze te kunnen maken tussen algemene dienstverlening (algemene regels) en specifieke dienstverlening (omgevingsvergunning).
5. Participatie bij een initiatief: verplicht stellen of niet?	Project participatie.	Nee.	Participatie door de initiatiefnemer bij een vergunningaanvraag wordt gestimuleerd omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren en een initiatief beter kan maken. Daarnaast voorkomt het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden vaak bezwaren later in het traject. Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het niet nodig is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. Om deze reden is participatie niet per definitie verplicht gesteld in de Omgevingswet en altijd vormvrij. Het ontbreken van een participatieproces is dan ook geen reden om een vergunning te weigeren. De gemeenteraad kan specifieke gevallen aanwijzen waarin participatie bij een vergunningaanvraag wel verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is. In dat geval moet een aanvrager een participatieproces vormgeven en doorlopen.
6. Dienstverlening: persoonlijk contact of digitaal?	Project vergunningen en meldingen.	Nee.	Het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) is de opvolger van de huidige digitale infrastructuur met een digitaal loket en een informatiepunt. Dat wil nog niet zeggen dat alles dat met de fysieke leefomgeving te maken heeft digitaal moet plaatsvinden. Als het gaat om dienstverlening, dan kunnen gemeenten nog volop keuzes maken. In de concept dienstverleningsvisie van de gemeente Heerde wordt als uitgangspunt 4 genoemd: Eenvoud in processen en digitalisering. Een hoge mate van digitalisering betekent dat inwoners en ondernemers meer zaken zelf kunnen regelen en

			afhandelen, ook als het gaat om vergunningaanvraag. De keuze om (bijna) volledig digitaal te gaan werken betekent kortere procedures en snellere antwoorden. Persoonlijk contact aan de andere kant is op individueel niveau klantvriendelijker en maakt maatwerk mogelijk als het gaat om beantwoording en advisering. En we weten dat de Heerdense bevolking gemiddeld gezien veel waarde hecht aan persoonlijk contact en tegelijkertijd slow adapters zijn als het gaat om digitale 'nieuwigheden'. Bij deze keuze gaat het dus om het contact met initiatiefnemers en belanghebbenden, waarbij snelheid enerzijds en flexibiliteit anderzijds in balans moeten zijn. Voor het geven van richting met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet zijn hier keuzes te maken, zowel inhoudelijke als financiële. Digitale dienstverlening vergt van de meeste gemeenten een aanzienlijke investering.
7. Alvast parallel spoor met pilots of niet?	Programma implementatie Omgevingswet.	Nee.	Bij deze keuze gaat het om de keus voor alleen de basis op orde. Dit betekent voor inwerkingtreding van de Omgevingswet doen wat moet gebeuren en niet meer dan dat. Of de basis op orde aangevuld met één of meerdere pilotprojecten. Bij pilotprojecten gaat het erom dat we leren (en mogelijk ook fouten maken). Dit is belangrijk omdat de Omgevingswet nieuw voor ons is. Pilotprojecten zijn leerprocessen, die uiteindelijk winst opleveren en bijdragen aan een betere implementatie van de Omgevingswet. Bij een pilotproject kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een omgevingsplan voor een afgebakend gebied. Steeds meer gemeenten kiezen er bijvoorbeeld voor om het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan min of meer parallel te laten verlopen. Het is immers van belang dat er een samenhang bestaat tussen enerzijds de ambities en strategische doelen die in de omgevingsvisie worden opgenomen en anderzijds de diverse regelingen in het toekomstig omgevingsplan. De uitvoerbaarheid van de visie neemt ook toe wanneer duidelijk is welke beleidsdoelstellingen worden nagestreefd bij de uitvoering van de diverse regelingen in het omgevingsplan. Daarom is het belangrijk om bij het opstellen van de omgevingsvisie regelmatig een 'doorkijk' te maken naar hoe de vertaling in het omgevingsplan kan plaatsvinden.
8. Regionale samenwerking	Programma implementatie Omgevingswet.	Ja.	De gemeente Heerde maakt sinds 1 september 2018 onderdeel uit van het samenwerkingsverband van de Cleantech Regio (CTR). Daarnaast werkt de gemeente Heerde in het samenwerkingsverband van de regio Zwolle en wordt samengewerkt met buurgemeenten (Hattem en Oldebroek met name). Op dit punt heeft onze gemeente dus al een keuze gemaakt. Alle gemeenten, direct om ons heen en in regioverband, herkennen de gemeenschappelijke vraagstukken die hen samen bezighoudt. Zo ook de implementatie van de Omgevingswet. In het kader van de omgevingsvisie hebben al meerdere sessies plaatsgevonden met onze ketenpartners. Denk hierbij aan de GGD, buurgemeenten, het waterschap, de veiligheidsregio, de adviesraad sociaal domein, etc. Deze sessie waren succesvol en hebben veel input opgeleverd voor onze omgevingsvisie, waar momenteel aan wordt gewerkt.
9. Omgevingsvisie versus	Project omgevingsvisie.	Nee.	Onze gemeente werkt op dit moment aan het opstellen van een omgevingsvisie. Een nadere uitwerking van doelen, die worden

programma (samenwerking)			opgenomen in de omgevingsvisie, verdienen mogelijk extra aandacht. Dit kan bijvoorbeeld door één of meerdere programma's vast te stellen. Een programma is net als de omgevingsvisie een kerninstrument onder de Omgevingswet. Een programma wordt als instrument ingezet om de gewenste kwaliteit (omgevingswaarde) van de fysieke leefomgeving te bereiken. In een programma worden ook de maatregelen geformuleerd die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van beleidsregels en financiële instrumenten. Maar ook communicatie, convenanten en de uitvoering van projecten zijn een middel om de doelstelling uit een programma te bereiken. Programma's zijn zelfbindend voor het bestuur van onze gemeenten en moeten ook worden gemonitord. Een programma kan daarnaast burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te halen. Tot slot kan het algemeen bestuur (gemeenteraad) aan de hand van het programma aan het dagelijks bestuur (college van B&W) verantwoording vragen.
-------------------------------------	--	--	--