

Bijlage: achtergrond en toelichting bij aanvraag omgevingswet

Aanleiding en context:

De Omgevingswet is op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en op 22 maart 2016 behandeld in de Eerste Kamer. De invoeringsdatum is verschoven naar 1 januari 2021 vanwege de complexiteit en impact van de wet. Er is voldoende tijd nodig om de invoering goed voor te bereiden. De wet vervangt 26 wetten en 117 ministeriële regels (AMvB's) die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving door één wet, vier AMvB's en een aantal ministeriele regelingen. De Omgevingswet heeft door de brede reikwijdte, het gaat om de fysieke leefomgeving, impact op een groot deel van de organisatie.

De gemeenten Westerveld en Meppel hebben de invoering van de Omgevingswet gezamenlijk opgepakt. In 2016 is gestart met het informeren van raad, college en organisatie. Ook zijn beleidsstukken geïnventariseerd welke effect hebben op de Omgevingswet. De beide gemeenteraden zijn in een gezamenlijke bijeenkomst geïnformeerd door de VNG. Destijds is bekeken of beide raden gezamenlijk konden optrekken in het proces. Hiertoe is niet besloten. Beide gemeenteraden hebben afzonderlijk een werkgroep Omgevingswet gevormd.

Door organisatorische omstandigheden (o.a. vertrek projectleider) en mede door uitstel van de wet is het invoeringstraject na april 2017 op een lager pitje gezet. In 2018 zal gestart worden met het vormen van een projectgroep die aangestuurd wordt door een naar verwachting in te huren externe projectleider. Deze projectgroep zal een plan van aanpak nader gaan uitwerken in samenspraak met college en raad.

Argumentatie

Uitstel van de invoering betekent niet dat je rustig aan kunt doen. Een aantal gemeenten "oefent" met de Omgevingswet maar lopen tegen praktische zaken aan waarbij het dan goed is dat dit eerst opgelost wordt voordat andere gemeenten er mee verdergaan. Je hoeft immers niet allemaal zelf het wiel uit te vinden. Ook waterschappen, provincies, RUD's en andere organisaties moeten aan de slag om "Omgevingswet proof" te worden. Landelijk wordt hard gewerkt aan de digitaliseringsslag, kort DSO (digitaal stelsel omgevingswet) genoemd. Het is de bedoeling dat DSO in 2024 staat. Dan moet onder andere het Omgevingsloket staan. Dit digitale loket zal dan de landelijke informatievoorziening zijn voor o.a. het raadplegen van wet- en regelgeving maar ook lokale gegevens zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) zijn zichtbaar voor iedereen. Tevens kun je straks (net als nu) via het omgevingsloket vergunningen aanvragen. DSO houdt in dat programma's binnen de gemeente met elkaar verbonden moet worden of, indien nodig, extra aangeschaft moeten worden. Welk (financieel) effect DSO heeft op de gemeente is nog niet bekend. Bekend is wel dat de meeste gemeenten voor de digitaliseringsopgave veel geld reserveren. Verder wordt in VDG-verband ambtelijk samengewerkt aan de invoering van de Omgevingswet. Deze samenwerking is tot nu toe meer informeel. Iedere gemeente kiest zijn eigen koers. In de Najaarsrapportage 2018 zal hier nader op teruggekomen worden.

Rol gemeenteraad

Belangrijk bij de invoering van de Omgevingswet is de rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad is verplicht om een Omgevingsvisie vast te stellen. De Omgevingsvisie wordt voor de gemeenteraad het belangrijkste instrument om keuzes vast te leggen over de fysieke leefomgeving. Nu worden deze keuzes gemaakt in een zogenaamde structuurvisie, maar ook bij bestemmingsplannen. Straks krijgt de raad meer vrijheid om met inwoners, ondernemers en (regionale) partners de leefomgeving passend bij eigen ambities en opgaven in te richten en meer eigen keuzes te maken rond bijvoorbeeld wonen, energie, geluid, geur, bedrijvigheid of recreatie. Deze integrale afweging is bij uitstek iets waar de raad een belangrijke rol in kan vervullen via de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie bevat niet alleen de ruimtelijke ordening, maar de hele fysieke leefomgeving. Onder fysieke omgeving valt alles wat te maken heeft met o.a. bouwwerken, gebruik, infrastructuur, water, bodem, geluid, lucht, landschap, natuur, cultureel en werelderfgoed maar ook nieuwe onderdelen zoals veiligheid en gezondheid.

De Omgevingsvisie is niet alleen breder dan de structuurvisie, maar ook integraler. De omgevingsvisie is voor de gemeenteraad het strategisch kader. Daarmee stuurt de raad op de lange termijn. Het gaat om de ontwikkeling, inrichting, bescherming en behoud van de leefomgeving. Soms kan economische groei ten koste gaan van leefbaarheid, natuur ten koste van bereikbaarheid en omgekeerd. Dit vraagt om politieke keuzes en die zullen voor elke gemeenteraad anders liggen.

De wet gaat uit van het principe "decentraal wat kan, centraal wat moet". Dat geeft gemeenten meer afwegingsruimte om lokaal maatwerk te leveren. De raad moet dus de vraag beantwoorden: "wat is

belangrijk binnen mijn gemeente?" en "wat voor een gemeente willen wij zijn?" De gemeenteraad kan per gebied vaststellen welke kwaliteit er is, welke kwaliteit wenselijk is en welke stappen kunnen worden gezet om deze te realiseren.

Alle sectorale plannen (denk daarbij in Westerveld aan bijv. bestemmingsplan Buitengebied, APV, standplaatsenbeleid, Nota zorg-en opvangvoorzieningen, Kwaliteitsplan openbare ruimte/Brinq, Verkeers- en vervoersplan, rioleringsplan, Groenstructuurplan etc.) moeten in de visie worden opgenomen. De Omgevingsvisie is bindend voor de raad en het college. Er kan alleen inhoudelijk onderbouwd van worden afgeweken. Het is tot nu toe nog vrij onbekend hoe de twee relatief nieuwe onderdelen gezondheid en veiligheid terecht gaan komen in een Omgevingsvisie. Dit komt ook omdat de wet- en regelgeving hieromtrent nog niet is uitgeschreven en nog niet duidelijk is tot hoever dit strekt als het gaat om effect in de fysieke leefomgeving. Samen met de samenwerkingspartners hierin zoals RUD, GGD, VRD (Veiligheidsregio) maar ook met waterschap en provincie zal hierin een weg gevonden moeten gaan worden. In VDG-verband wordt dit gezamenlijk (ambtelijk) opgepakt. Het is van groot belang dat een gemeenteraad actief meedenkt over wat je wilt met de fysieke leefomgeving. "Wat voor soort gemeente en gemeenschap zijn wij en wat is daarom leidend bij de kwaliteit en inrichting van de fysieke leefomgeving?" En op welke wijze betrekken we de inwoners bij de besluitvorming. De beleidskeuzes worden vastgelegd in de omgevingsvisie en uitgewerkt in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is feitelijk het bestemmingsplan nieuwe stijl (breder en integraler) en wordt ook de door gemeenteraad vastgesteld. Aan het omgevingsplan worden straks aanvragen getoetst. Het proces van afweging wordt met de Omgevingsvisie naar voren gehaald. Eerder was dat bijvoorbeeld bij een partiële herziening of een projectprocedure. Dat kan straks niet meer. De tijd waarbinnen de gemeente moet reageren op een aanvraag, wordt fors korter. Soms hoeft er niet eens meer een vergunning aangevraagd te worden, als je als gemeente bepaalt dat bepaalde activiteiten zonder vergunning worden toegestaan als ze passen binnen de visie en het plan. Een dergelijke keuze (wel of geen vergunning plichtige activiteit) is ook van belang voor bijvoorbeeld klantgerichtheid maar heeft uiteraard ook effect op legesinkomsten.

De gemeenteraad stelt dus de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en toetst en controleert of het college van B&W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Het college krijgt meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en tevens is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college) houdt de gemeenteraad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt in de gewenste ontwikkelrichting. Indien een project/plan niet past in het omgevingsplan kan hiervan afgeweken worden. Besloten kan worden om het omgevingsplan te herzien. Of dit door middel van een wijzigingsplan of een partieel omgevingsplan kan, is nog niet duidelijk. De afwijkmogelijkheid blijft wel bestaan. Het college is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het Omgevingsplan. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het Omgevingsplan is straks na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad adviseert het college. Praktisch gezien hoeft hierin niet veel te veranderen. Nu wordt bij een afwijkmogelijkheid ook de raad gevraagd om een ontwerp verklaring van geen bedenkingen af te geven. De besluitvormingstijd wordt aanzienlijk ingekort van 26 weken naar 8 weken. Dit betekent dat hierover te zijner tijd werkafspraken gemaakt moeten gaan worden.

Het is overigens niet zo dat er op 1 januari 2018 een Omgevingsvisie moet liggen. Er geldt nog een bepaalde overgangsperiode maar het is wel raadzaam om 2018 en 2019 te gebruiken om het nodige voor te bereiden. Een mooi voorbeeld was overigens al de Kadernota Buitengebied. In dit document zijn ook bepaalde keuzes vastgelegd en later vertaald in het bestemmingsplan Buitengebied.

Effect voor inwoners/bedrijven

Minder regels en meer ruimte voor gewenste initiatieven met snellere en betere besluiten. Dit klinkt goed maar hoe gaat dit in de praktijk uitpakken? De impact van de Omgevingswet is groot. Tegelijkertijd zijn nog veel zaken onduidelijk, waaronder de financiële gevolgen voor de gemeente en het overgangsbeleid- en recht. Belangrijk dat we ontwikkelingen nauwgezet volgen en aan uw raad rapporteren. In het op te stellen plan van aanpak zal aandacht komen voor de effecten voor inwoners en bedrijven.

Participatie

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. Dit geldt bij planvorming maar ook voor college en raad bij de vaststelling van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Hoe gaan college en raad samen met alle belanghebbenden de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren? Dat zal een proces van vallen en opstaan zijn.

Participatie is uiteraard niet nieuw in de fysieke leefomgeving. Nu worden immers ook informatieavonden en inloopbijeenkomsten georganiseerd en worden bijv. inwoners actief betrokken bij planvorming. De Omgevingswet schrijft voor dat je moet participeren maar niet hoe. De vraag is op welke wijze participatie goed ingebed wordt en of er betere en nieuwere technieken zijn om participatie te bevorderen. De ervaringen die gemeenten momenteel opdoen met participatie in het kader van de Omgevingswet zijn wisselend maar zeker leerzaam voor anderen. Voor de (nieuwe) raad kan dit betekenen dat ingezet moet gaan worden op bijv. investeren in relatie inwoners/raad, rol als volksvertegenwoordiger, andere tijdsverdeling: meer naar buiten, taken verdelen in en tussen fracties maar ook bijvoorbeeld kijken naar op welke wijze het raadswerk verbeterd kan worden door bijv. meer/betere interactie met college en organisatie, meer specifieke informatiemomenten. Bij de startnotitie en het plan van aanpak zal hier rekening mee gehouden worden.