

# **Koersdocument implementatie Omgevingswet**

**Gemeente De Bilt**

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding en aanleiding	3
Technische omzetting of strategische verandering?	4
Participatie: van buiten naar binnen; “Ja mits” in plaats van “nee, tenzij”	6
Meer lokale bestuurlijk afwegingsruimte	8
Integraal werken aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan	10
Hoe verder?	11
Financiële consequenties en risico's	12
Bijlage 1 Overeenkomsten organisatie ontwikkeling, Gebiedsgericht Werken en Omgevingswet	16

## Inleiding en aanleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, werkt aan een nieuwe Omgevingswet. Deze wet komt er per eind 2018. De Omgevingswet gaat over het eenvoudiger en beter organiseren van alles wat kan en mag in de fysieke leefomgeving. Nationaal, provinciaal en op lokaal gemeentelijk niveau. Wij moeten als gemeente zorgen voor een goede voorbereiding. Eind 2018 moeten wij alles klaar hebben om te werken volgens de Omgevingswet.

De centrale doelstelling van de wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden.

De Omgevingswet kent vier belangrijke verbeterdoelen:

<b>Verbeterdoel</b>	<b>Impact voor gemeenten</b>
Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	Minder verschillende wetten en regels en beter toegankelijke regelgeving. Naar één Omgevingsplan voor de hele gemeente.
Integrale benadering van de leefomgeving	Van aspectgewijs naar integraal beleid per gebied.
Meer afwegingsruimte	Meer regelvrij en meer algemene regels met eigen visie en beslissingsruimte voor gemeenten.
Versnellen en verbeteren van de besluitvorming	Meer vergunningsvrij, met integrale vergunningen en verkorte procedures.

Dat betekent dat wij beleid, verordeningen en regels beter op elkaar moeten afstemmen, verder moeten aanscherpen en waar nodig moeten aanpassen. En het betekent dat we op een andere manier moeten gaan werken. De spelregels voor de fysieke leefomgeving moeten overzichtelijker, integraler en met beter toegankelijke informatie. Processen en procedures moeten sneller, makkelijker en samen met initiatiefnemers en belanghebbenden (participatie). Doelen die heel goed passen bij de weg die we als gemeente De Bilt al zijn ingeslagen. Met de uitvoering van het Bedrijfsplan 2015-2018 'Innoveren door verbinden', koersen wij al nadrukkelijk op een regisserende rol van de gemeente, het werken in netwerken, meer overheidsparticipatie en het stimuleren van particulier initiatief vanuit de maatschappij. Onder andere door verdere verdieping en uitbreiding van het Gebiedsgericht Werken.

De implementatie van de Omgevingswet verlangt niet alleen het actualiseren en meer verbinden van het gemeentelijk beleid met vertaling naar Omgevingsvisie en Omgevingsplan, maar ook implementatie in de gemeentelijke organisatie. Dat betekent dat we aan de slag gaan moeten met de implicaties van de nieuwe wet op ons bestuur en ambtenaren, zodat wij allemaal straks in staat zijn volgens 'de bedoeling' van de wet te werken. Onze organisatie moet leren omgaan met nieuwe rollen en werkwijzen, het netwerk en de ketens kennen en benutten, op een andere manier omgaan met inwoners en ondernemers en leren werken met nieuwe werkwijzen en informatiesystemen.

De veranderopgave is er voor te zorgen dat we bij inwerkingtreding van de wet op de nieuwe rolinvulling zijn voorbereid. Daarvoor hebben we:

- ❖ de kwaliteit van gebiedsgericht werken vorm gegeven en de instrumenten die de wet biedt ontwikkeld;
- ❖ onze dienstverlening naar inwoners en bedrijven aangepast op de mogelijkheden van de wet;
- ❖ onze primaire processen aangepast en gezorgd dat in de organisatie de benodigde competenties beschikbaar zijn;
- ❖ onze informatievoorziening voor uitvoering van de wet aangepast en geoperationaliseerd.

Er wordt nog volop aan de nieuwe wet en de regels die daarbij horen gewerkt. Wij weten dus ook nog niet precies wat de impact op onze gemeente uiteindelijk zal zijn. Maar we gaan daar niet op wachten. Wij gaan nu al aan de slag, 'in de geest van de Omgevingswet' zoals die nu is opgesteld. Dat vraagt om een heldere visie op hoe wij als gemeente willen omgaan met de implementatie van en het werken volgens de Omgevingswet.

Wij vragen uw raad vanuit haar kaderstellende rol, om aan de hand van dit Koersdocument op vier aspecten de richting aan te geven waarlangs wij de voorbereidingen voor de implementatie van de Omgevingswet verder gaan invullen en uitvoeren de komende jaren. Per aspect hebben wij een aantal keuzes benoemd en doen wij een voorstel aan uw raad. De koers gaat niet direct over de inhoud, maar over de wijze waarop de gemeente De Bilt invulling gaat geven aan de implementatie van de Omgevingswet.

Op basis van deze koers zullen wij de route voor de komende jaren verder uitwerken en uitvoeren, samen met alle partners die daarin een rol hebben. Daarmee kunnen we concreet invulling gaan geven aan de voor de Omgevingswet benoemde verbeterdoelen. Zodat het voor inwoners, ondernemers en initiatiefnemers straks ook in De Bilt eenvoudig beter is.

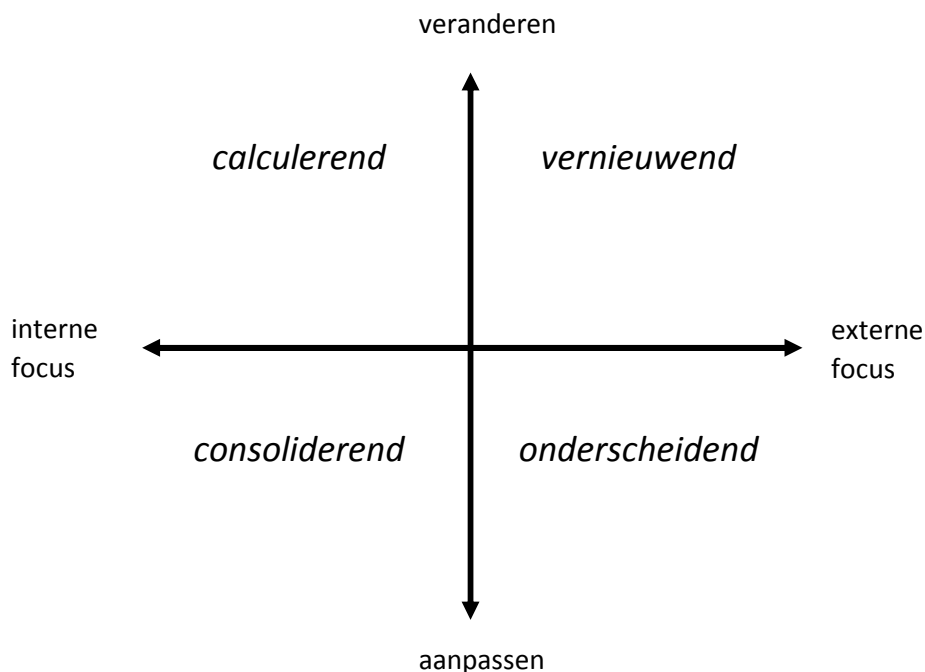
## **Technische omzetting of strategische verandering?**

De implementatie van de Omgevingswet wordt gezien als de vierde grote transitie, na de drie transities in het sociale domein. Het gaat dan ook niet om sec de implementatie van een nieuwe wet. Gekoppeld aan de invoering van de Omgevingswet en de verbeterdoelen die daarbij zijn gesteld, wordt verwacht dat ook ten aanzien van de fysieke leefomgeving opnieuw invulling wordt gegeven aan de taken, verantwoordelijkheden en rolopvattingen voor alle betrokken partijen. De gemeente, de ketenpartners maar ook de initiatiefnemers: bedrijven, ondernemers, burgers.

Wat er moet gebeuren hangt in de eerste plaats af van de ambities en doelstellingen die we zelf stellen voor de implementatie van de Omgevingswet. Algemeen uitgangspunt is namelijk dat de gemeente bepaalt – binnen de wettelijke kaders – hoe om te gaan met de Omgevingswet. Daarna kunnen we onze handelingsruimte verder gaan invullen. We kunnen in beginsel kiezen uit een viertal insteken:

- A. Consolidierend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet in eerste instantie alleen om de wettelijk noodzakelijke wijzigingen door te voeren;
- B. Selectief: de gemeente gebruikt de Omgevingswet lokaal om op onderdelen het verschil te maken;
- C. Calculerend: de gemeente komt alleen in beweging waar de Omgevingswet aanwijsbaar voordeel oplevert en waar verandering wordt nagestreefd;
- D. Vernieuwend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet om een forse vernieuwingsslag door te voeren.

Deze vier insteken zijn in onderstaand schema afgezet tegen twee assen: de verticale as geeft de veranderbereidheid weer, de horizontale as de focus (intern of extern).



Op basis van deze keuze kan verdere uitwerking van de hoofdroute , met tijdspad, worden opgesteld voor de veranderopgave en verankering.

*Voorstel: kies voor een vernieuwende insteek vanwege aansluiting op doelstellingen en uitgangspunten van gestarte organisatieontwikkeling en implementatie van Gebiedsgericht Werken (keuze D)*

Wij stellen voor de implementatie van de Omgevingswet een vernieuwende insteek te kiezen. De verbeterdoelen van de Omgevingswet hebben impact op de inhoud (de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan) maar zeker ook op onze manier van werken (organisatie, werkprocessen, medewerkers). Daarin zijn directe overeenkomsten te vinden met de verbeterdoelstellingen die wij voor onze organisatie in het Bedrijfsplan “Innoveren door verbinden” hebben gesteld. Denk aan aspecten als verdere uitwerking van onze rol als regisserende gemeente, nadrukkelijker optreden als gelijkwaardige partner in de netwerken binnen onze samenleving, het verder ontwikkelen van persoonlijk leiderschap en het stimuleren van het particulier initiatief en organiseren van de eigen verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers. Er ligt eveneens een nadrukkelijke relatie met de doelstellingen en uitgangspunten van het gebiedsgericht werken.

In de tabel in bijlage 1 worden de overeenkomsten tussen de drie sporen van organisatieontwikkeling, Gebiedsgericht Werken en de implementatie van de Omgevingswet inzichtelijk gemaakt.

De implementatie van de Omgevingswet creëert een extra urgentie om de ingezette organisatieontwikkeling verder te brengen. Daarnaast geeft de implementatie van de Omgevingswet de mogelijkheid om opgaven in die organisatieontwikkeling concreet te maken. Er ligt een kans om door het ‘te gaan doen’ de nodige leerervaringen op te doen, die vervolgens weer in de organisatie ingebracht kunnen worden.

Wij realiseren ons dat we in onze organisatie beperkte capaciteit en middelen beschikbaar hebben. Dat betekent dat er, binnen de gekozen vernieuwende insteek, duidelijke keuzes gemaakt moeten worden hoe we op de verschillende aspecten inzetten en op welke punten we in de vorm van experimenten aan de slag willen en kunnen (welke leervragen willen we beantwoorden?) vooruitlopend op de daadwerkelijke implementatie. We moeten gerichte keuzes maken en zeker niet

nalaten waar dat kan ook gebruik te maken van de ervaringen, kennis en kunde van collega gemeenten en andere partners bij de implementatie.

## **Participatie: van buiten naar binnen; “Ja mits” in plaats van “nee, tenzij”**

In de Omgevingswet is brede participatie als belangrijke voorwaarde genoemd voor betere en snellere plan- en besluitvorming. Uitgangspunt is dat voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving eerst in gezamenlijkheid met de omgeving wordt gezocht naar kansrijke oplossingsrichtingen, om pas daarna gedetailleerder onderzoek te doen en de gekozen oplossingsrichting uit te werken.

Bij het vaststellen van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en programma's moeten wij straks aangeven op welke manier wij onze burgers, ondernemers en belanghebbenden hebben betrokken in de totstandkoming daarvan. Voorafgaand aan de formele procedure die de wet vervolgens nog biedt voor inspraak. Uiteindelijk moet dit leiden tot meer draagvlak, gebruik van lokaal aanwezige kennis en kunde en tijd- en kostenbesparing aan de achterkant van het proces.

De Omgevingswet legt hierbij (in lijn met de gedachten bij de decentralisaties in het sociaal domein) ook een grotere rol en verantwoordelijkheid bij de samenleving zelf, met de idee daarmee de energie uit de samenleving beter te benutten.

Zowel burgers en ondernemers als overheid kunnen binnen het krachtenveld meerdere rollen spelen. Burgers / ondernemers / belanghebbenden kunnen drie rollen vervullen: die van medeopstellers (en -herijkers) van bijvoorbeeld de omgevingsvisie, die van belanghebbende bij initiatieven in hun leefomgeving en die van initiatiefnemer. In de eerste rol doen burgers / ondernemers / belanghebbenden actief mee in het gesprek over de gewenste omgevingswaarden en -kwaliteiten, in de tweede rol komen ze binnen de gemaakte afspraken op voor het eigen belang en in de derde rol doen ze een voorstel voor ontwikkelingen (alleen of in een burgercollectief).

De gemeente (overheid) kent vijf verschillende rollen: opsteller van onder andere de omgevingsvisie, beslisser over ontwikkelingen in de omgeving (via vergunning verlening), initiatiefnemer van omgevingsplannen, toezichthouder op het naleven van de opgestelde regels en eindverantwoordelijke voor het totale omgevingsbestel.

Deze complexe situatie laat dit zien dat inwoners / ondernemers / belanghebbenden en de gemeente elkaar nodig hebben. De traditionele opvatting van burgerparticipatie waarbij de overheid in eerste instantie bepaalt of en hoe inwoners betrokken worden bij het opstellen van beleid en de uitvoering van projecten is niet meer vanzelfsprekend. Participatie is niet langer meer een 'extraatje' maar een noodzaak om binnen de huidige samenleving tot beter en gedragen beleid te komen. Dat vraagt om flexibiliteit van alle betrokkenen, maar ook om duidelijkheid en heldere afspraken over wat van wie verwacht mag worden. Daarbij moet duidelijk zijn waar burgers een plek hebben in het opstellen van de omgevingsvisie en waar in het praktisch functioneren van de nieuwe wet. Wij moeten ervoor zorgen dat alle betrokken partijen zich tijdig kunnen laten horen en zich gehoord voelen.

Participatie is en blijft bij elke opgave maatwerk. Door bij aanvang van elke opgave / project in kaart te brengen wie allemaal betrokken en/of belanghebbend zijn, kan een gedegen en gewogen keuze worden gemaakt voor de mogelijkheden voor en het niveau van participatie. Deze keuze moet voor een ieder transparant zijn en duidelijk de verwachtingen managen.

Ondanks dat voor de verschillende concretere opgaven die in het kader van de implementatie van de Omgevingswet de komende jaren voor ons liggen de mate en wijze van participatie nog nader uitgewerkt moet worden, vragen wij uw raad nu wel een hoofdkeuze te maken:

- A. De wet regelt formele mogelijkheid voor zienswijze en bezwaar via de Algemene wet Bestuursrecht. Vooruitlopend op formele procedure in kader van participatie informeren (meeweten) en gelegenheid geven tot reactie.
- B. Vooruitlopend op de formele wettelijk geregelde procedure actief bevragen op input voor de op te stellen Omgevingsvisie en Omgevingsplan (meedenken). Op basis daarvan uitwerken en nogmaals reactie op vragen.
- C. Pro-actief uitnodigen tot het uitwerken / voorstellen van ideeën, die in een proces van co-creatie tot een gezamenlijke visie of plan worden vertaald (meewerken).

*Voorstel: kies voor actieve bewonersparticipatie vanaf start van opstellen Omgevingsvisie, Omgevingsplan en Programma's (keuze C)*

Zoals in het collegeprogramma opgenomen, staat voor ons samenwerking centraal. Deze samenwerking moet vorm krijgen door de dialoog aan te gaan en inwoners deel te laten nemen aan besluitvormingsprocessen. Dat gebeurt nu al, maar nog vaak is dat op het niveau van meedenken. Door de verandering van rollen in de samenleving is het interessant om ook na te denken over mogelijkheden waarbij de gemeente een stap terug zet, inwoners laat beslissen en de gemeente haar expertise en ervaring inzet om zelf mee te denken. Dat past ons inziens goed bij het gedachtegoed zoals dat in het kader van de Omgevingswet is geformuleerd. *Goed voorbeeld hiervan is de pilot die in het kader van Gebiedsgericht Werken is vormgegeven in Hollandsche Rading.*

We moeten nog nadrukkelijker nadenken over de rol die wij als gemeente nemen in participatieprocessen; betrokkenen, waar mogelijk, meer ruimte geven en zelf een stap terug doen. Op zodanige wijze die het best past bij de concrete opgave.

Aan de hand van de factor C methode zullen wij bij het opstellen van onder andere de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan een specifieke participatie aanpak uitwerken, om met onze inwoners, ondernemers en belanghebbenden ons toekomstperspectief, de doelen, gebiedskwaliteiten en omgevingswaardes in te vullen. Inclusief helderheid over het proces en afwegingskader dat vervolgens voor initiatiefnemers aan de orde is bij het verder brengen van hun initiatieven, inclusief de wijze van participatie. Zo kan antwoord gegeven worden op de vraag welke doelgroepen kunnen worden onderscheiden, welk participatieniveau per doelgroep gewenst is en hoe deze benaderd moet worden. Het is vooral belangrijk de moeilijk bereikbare doelgroepen zoals jongeren en ouderen te 'detecteren' en de inspanningen erop te richten ze er bij te betrekken. Met vraagstukken die hen aan gaan en waar zij zich betrokken bij voelen. Daarnaast is het van belang te beseffen dat niet iedereen op een zelfde manier betrokken kan of wil worden.

Wij denken dat het goed is het evenwicht te vinden tussen enerzijds een open houding en anderzijds goed verwachtingsmanagement. Dit betekent dat echt geluisterd moet worden, maar dat ook eerlijk aangegeven moet worden wat de (soms beperkte) speelruimte is vanuit de gemeente om hieraan invulling te geven. Omdat er meerdere en uiteenlopende waarden en belangen in het spel zijn, zal niet iedereen altijd volledig tevreden zijn met de uiteindelijke uitkomst. Teleurstelling over de uitkomst zal niet altijd te voorkomen zijn, teleurstelling over onduidelijkheden en misplaatste verwachtingen wel.

Juist vanuit de verantwoordelijkheid die bij gemeenten is neergelegd, houden wij – en nadrukkelijk u als gemeenteraad – een belangrijke rol in het uiteindelijk wegen van de belangen en bewaken van het algemeen publiek belang. Door vroegtijdig het gesprek aan te gaan met alle betrokken partijen over de kwaliteiten en waarden die wij nastreven in De Bilt en die met een helder afwegingskader vast te leggen in de Omgevingsvisie, creëren we enerzijds ruimte door als gemeente(raad) een stap 'terug' te doen op de strategische hoofdlijn en anderzijds de mogelijkheid om vanuit het bovenliggende perspectief alle belangen bij concrete initiatieven goed tegen elkaar af te wegen.

Daarmee staat de gemeente nadrukkelijker boven de partijen en niet er tussen. En dat past heel goed bij de rol die ook van uw raad verwacht mag worden. *De wijze waarop de Gebiedsvisie De Bilt Zuid is vorm gegeven, is hiervan een goed voorbeeld.*

Wij onderschrijven daarbij de aanbevelingen die het Sociaal Cultureel Planbureau heeft gedaan in haar rapport “Niet buiten de burger rekenen (2016)”:

- ❖ Zorg ervoor dat procedures (voor inspraak en voor initiatief) helder zijn voor burgers;
- ❖ Zorg ervoor dat initiatiefnemers de burgers goed informeren;
- ❖ Zorg ervoor dat er (ook lokaal) een kritische pers is;
- ❖ Zorg ervoor dat burgers gedurende het hele proces gehoord zijn;
- ❖ Zorg ervoor dat duidelijk is wat er met de inbreng van burgers gebeurt;
- ❖ Zorg voor uitkomsten met draagvlak;
- ❖ Waak voor overbelasting van burgers en faciliteer hen waar nodig;
- ❖ Waak voor spanning tussen participatie en representatie;
- ❖ Waak voor grotere sociale en regionale ongelijkheden.

## Meer lokale bestuurlijk afwegingsruimte

De Omgevingswet houdt rekening met regionale verscheidenheid en geeft meer ruimte voor eigen lokale integrale afwegingen door gemeenten. Dat betekent dat er meer mogelijkheden zijn om lokaal maatwerk te verlenen. Meer bestuurlijke afwegingsruimte is – volgens de VNG – voor gemeenten een van de belangrijkste winstpunten van de Omgevingswet. Geen onbeperkte afwegingsruimte, maar een bandbreedte voor aanscherping of verruiming van het wettelijke beschermingsniveau.

Gemeenten kunnen dan – in overleg met hun inwoners – per gebied bepalen welke kwaliteit gewenst is. Als wij afwijken van de landelijke basisbeschermingsnormen, leggen ze daarover verantwoording af aan uw gemeenteraad.

Als gemeenten voldoende bestuurlijke afwegingsruimte krijgen, levert dat drie voordelen op:

- ❖ De lokale politiek en maatschappij bepalen gezamenlijk de gebieds- en leefomgevingskwaliteiten. Kwaliteit hangt niet meer af van de algemeen bepaalde sectorale Rijksnormen die geen rekening houden met de lokale situatie.
- ❖ Met goede instrumenten voor bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving waar maken. Het doel van de Omgevingswet komt daarmee dichterbij: een veilige en gezonde leefomgeving, duurzame ontwikkeling en doelmatig beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies.
- ❖ Gemeenten kunnen bestuurlijke afwegingsruimte nemen, maar het hoeft niet. Gemeenten die kiezen voor de basisbeschermingsnormen, hoeven geen extra onderzoek te doen.

Voldoende bestuurlijke afwegingsruimte maakt het mogelijk dat:

- ❖ rijksnormen ruimte bieden om lokaal rekening te houden met gebied specifieke kenmerken en locatie specifieke behoeften. In het omgevingsplan legt uw gemeenteraad de milieugevoeligheid van een gebied vast. Zo kunnen voor verschillende gebieden andere normen gelden. Per gebiedstype kan de gewenste kwaliteit voor onder meer lucht, geluid, geur, water en natuur worden bepaald. Dat kan, omdat normen in de nieuwe AMvB's zo veel mogelijk gebiedsgericht geformuleerd zijn in plaats van object- of functiegericht. Per milieukwaliteit geldt een basisbeschermingsnorm met daarbij een bandbreedte voor afwijkingsmogelijkheden op lokaal niveau;
- ❖ rijksnormen flexibel en zo nodig ondergeschikt zijn als dit noodzakelijk is voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van een specifiek gebied in De Bilt. Bij de vaststelling van het



omgevingsplan hoeft niet onomstotelijk te worden bewezen dat voor alle ontwikkelingen aan alle rijksnormen wordt voldaan. Voor planafhankelijke normen is het voldoende om op hoofdlijnen aannemelijk te maken dat het mogelijk is om aan de normen te voldoen. Dit bevordert het maken van globale plannen en maakt organische groei mogelijk. Gemeenten beschikken – binnen de kaders van Europese regels – over de mogelijkheid om af te wijken van specifieke rijksnormen voor een integrale, duurzame gebiedsontwikkeling met behoud of verbetering van gebiedskwaliteit in brede zin, zoals gezondheid, veiligheid en milieukwaliteit. Democratische besluitvorming over de afwijking is gewaarborgd door een koppeling met het omgevingsplan;

- ❖ de gebieds- en leefmilieukwaliteit in een lokaal integraal plan een plek krijgen. Dit omgevingsplan is leidend voor lokale activiteiten die gevolgen hebben voor ruimte, milieu en natuur. Het omgevingsplan heeft een bredere grondslag dan het bestemmingsplan, zodat gemeenten kunnen werken met gebiedsgerichte normen voor een ‘goede fysieke leefomgeving’. Deze verbreding komt de gewenste integratie tussen de ruimtelijke ordening en de natuur- en milieuwaarden ten goede. Het omgevingsplan vormt een integraal toetsingskader voor de toepassing van de overige instrumenten op lokaal niveau, zoals de omgevingsvergunning. De waarden in het omgevingsplan moeten daarom ook doorwerken in provinciale of Rijksvergunningen, tenzij het omgevingsplan door de provincie of het Rijk wordt gewijzigd.

Hoe de landelijke regels en normstelling er precies uit zien weten we nog niet. Dat wordt uitgewerkt in de vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB’s), die zoals de planning er nu uit ziet per 1 juli 2016 voor consultatie worden vrij gegeven. Ondanks deze onduidelijkheid willen wij uw raad vragen een principe keuze te maken:

- A. Aansluiten bij en één op één overnemen van de landelijke omgevingswaarden en normstellingen zoals die worden opgenomen in de nog definitief te maken AMvB’s;
- B. Binnen de in de AMvB’s opgenomen bandbreedtes uitwerken van eigen lokale omgevingswaarden, gericht op het kunnen toepassen van maatwerk passend bij de specifieke Biltse situatie.

*Voorstel: ‘standaard waar kan, maatwerk waar nodig’. Gebruik de lokale afwegingsruimte om per gebied waar noodzakelijk of gewenst passende ontwikkelingen mogelijk te maken (keuze B)*

Wij hebben als gemeente, meer dan andere overheden, het beste zicht op specifieke omstandigheden in de verschillende deelgebieden binnen onze gemeente. Bij tegengestelde belangen tussen personen of beleidsterreinen (bijvoorbeeld meer woningbouw versus behoud van het groen) maken wij uiteindelijk – in samenspraak met de omgeving – een integrale afweging.

Juist vanwege de grote verscheidenheid aan gebieden binnen onze gemeente, met elk hun eigen waarden en kwaliteiten maar ook hun eigen opgaven voor de toekomst, willen wij niet op voorhand de mogelijkheid voor uitwerking van de lokale bestuurlijke afwegingsruimte laten vallen. Uitgangspunt kan zijn om daar waar het op basis van de algemene standaard normen geregeld kan worden, dat ook te doen. Maar daar waar specifieke gevallen of de dynamiek in een gebied vragen om meer mogelijkheden voor maatwerk, moeten we dat eveneens serieus afwegen.

Omdat de uitwerking van de normen en regels nog niet bekend is, kunnen wij op dit moment ook geen verdere uitwerking hieraan geven. Dat betekent dat wij, bij het opstellen van de Omgevingsvisie, in overleg met onze burgers, ondernemers en andere belanghebbenden en onze ketenpartners en adviseurs (zoals de Omgevingsdienst) nader zullen moeten bepalen op welke aspecten wij deze afwegingsruimte wel of niet willen uitwerken, en voor welke specifieke gebieden.

## Integraal werken aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan

De Omgevingswet schrijft voor dat elke gemeente een Omgevingsvisie vaststelt. De Omgevingsvisie is zelfbindend voor de gemeente en geeft richting aan de gewenste ontwikkeling van onze gemeente naar de toekomst. De Omgevingsvisie is voornamelijk vormvrij. Dat betekent dat er geen eisen worden gesteld aan de inhoud, de vorm en het proces waarbinnen de visie tot stand komt.

Integraal houdt in dat de visie betrekking heeft op alle (beleids)terreinen van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de Omgevingsvisie niet alleen in de plaats komt van de huidige structuurvisie, maar ook van de sectorale beleidsplannen en -visies op het gebied van onder andere verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, landbouw en cultureel erfgoed.

De tweede belangrijke beleidsinhoudelijke verandering voor gemeenten is de introductie van het Omgevingsplan. Waar de Omgevingsvisie op strategisch niveau richting geeft, is het Omgevingsplan een meer concrete uitwerking daarvan. Het Omgevingsplan is bindend, ook voor onze burgers en ondernemers. Het streven van de Omgevingswet is één gebiedsdekkend Omgevingsplan voor de gehele gemeente in de plaats van alle verschillende bestemmingsplannen die we op dit moment nog hebben. De precieze invulling van het Omgevingsplan is nog niet bekend, maar zal met de uitwerking van de vier AMvB's duidelijker worden. Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan, omdat alle locatie- en functiegebonden regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving erin worden opgenomen. Dit betekent dat ook regels ten aanzien van bijvoorbeeld monumenten, erfgoed, ligplaatsen en terrassen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan.

Het Omgevingsplan is de concretere uitwerking van de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie geeft initiatiefnemers van ruimtelijke projecten inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden voor hun initiatief. Wanneer het initiatief past binnen de Omgevingsvisie, dan moet het Omgevingsplan in principe geen belemmering vormen om het initiatief te kunnen realiseren.

De integraliteit van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan op de breedte van de fysieke leefomgeving maakt het noodzakelijk om ons beleid en onze regels en verordeningen die gaan over die fysieke leefomgeving onder de loep te nemen. Wat hoort wel of niet thuis onder de Omgevingsvisie? Welke regels brengen we onder het Omgevingsplan? En in welke mate willen we het huidige sectorale beleid en de geldende regels en verordeningen opnieuw tegen het licht houden? Ook op dit punt vragen wij uw raad een richtinggevende uitspraak te doen:

- A. Beleidsneutraal overzetten van de huidige beleidsuitgangspunten en –doelen naar kader op visie- en uitvoeringsniveau, alleen op die aspecten die de wet voorschrijft;
- B. Stapsgewijs realiseren van een zo breed mogelijk integraal kader op visie- en uitvoeringsniveau, te starten met een nog nader te definiëren basispakket van thema's, vervolgens stapsgewijs aan te vullen met meer specifieke onderwerpen;
- C. Inzetten op het in één keer volledig nieuw opstellen van het integraal kader op visie- en uitvoeringsniveau, met zo veel als mogelijk samenbundeling van thema's en herijking van de uitgangspunten, doelen en regels.

*Voorstel: gebruik de kans om een actualisatie- en integratieslag te maken, in eerste instantie op het basispakket van de fysieke leefomgeving (keuze B)*

Een goede en bruikbare Omgevingsvisie en de concrete uitwerking daarvan in een Omgevingsplan, is naar onze mening geen optelsom van verschillende losse beleidsdocumenten of verordeningen, maar biedt één integrale visie op de gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Die integraliteit vraagt om een goede bestuurlijke en ambtelijke samenwerking – over beleidsvelden heen – en grote betrokkenheid van belanghebbenden in de omgeving. Een goede Omgevingsvisie

maakt duidelijk welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst en welke juist minder gewenst zijn in de verschillende delen van onze gemeente. De omgevingsvisie fungeert daarbij voor u als raad als afwegingskader tussen verschillende belangen en biedt initiatiefnemers inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden voor ruimtelijke projecten. Het Omgevingsplan maakt vervolgens inzichtelijk wat de feitelijke spelregels zijn die daarbij gevolgd moeten worden.

Op dit moment hebben we binnen de gemeente een flink aantal sectorale beleidsnota's binnen het kader van de fysieke leefomgeving. Daarnaast hebben we ook een lange lijst aan verordeningen en regelingen. Een eerste analyse laat zien dat veel van dit beleid en de verordeningen relevant is voor planning en sturing van de ontwikkelingen in de inrichting van de leefomgeving van onze gemeente. Dat maakt de in het licht van de Omgevingswet gewenste en noodzakelijke actualisatie en integratie van die verschillende beleidsnota's en verordeningen / regelingen een flinke klus.

De mogelijkheden die we hebben, vanuit capaciteit en financiële middelen, dwingen ons wel tot enige terughoudendheid in onze ambities op dit punt. Vandaar dat wij voorstellen om te kiezen voor een stapsgewijze aanpak in het vormgeven van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Op basis van een nadere analyse van al het huidige beleid en regels (verordeningen), met weging in belang, stellen wij een 'basispakket' van thema's op waarmee we het fundament willen leggen. Vervolgens voegen we stap voor stap andere beleidsdocumenten en verordeningen één voor één in.

## Hoe verder?

De afgelopen maanden hebben wij gebruikt om enerzijds de bewustwording in de organisatie, bij ons college en bij uw raad te creëren rond de invoering van de Omgevingswet. Daarnaast is de impact van de nieuwe wet in beeld gebracht: waar staan we nu? Op de inhoud, het beleid en de verordeningen / regels, voor de fysieke leefomgeving, maar ook op de consequenties voor onze manier van werken, de organisatie, onze medewerkers en randvoorwaardelijke voorzieningen zoals onze informatiestructuur en ICT.

Met de keuzes in dit Koersdocument geeft u mede richting aan de eindbestemming in 2018: waar willen we naartoe? Op basis van deze richting en de impactanalyse werken wij de route daar naartoe nader uit in de vorm van een (programma)plan / routekaart. Wij verwachten die route na de zomer ter informatie aan u te kunnen toekomen. Op deze routekaart worden de verschillende beslismomenten voor uw raad uitdrukkelijk in beeld gebracht.

De routekaart is voor ons als college het uitvoeringsdocument voor de komende twee jaar. Wij zullen u als gemeenteraad daar uiteraard frequent en uitgebreid in meenemen, gezien de impact van de nieuwe wet. Bij de uitwerking en vaststelling van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan bent u zelf aan zet wat betreft besluitvorming.

Vooruitlopend op de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan gaan we aan de slag met pilots, om op de verschillende aspecten waarop ontwikkeling van ons als gemeente nodig is, ervaringen op te doen. De motie voor een pilot "gebiedsvisie kern De Bilt" die uw raad heeft aangenomen in de vergadering van april 2016 biedt daarvoor goede steun. Zeker gezien de vele initiatieven die er op dit moment al in dit gebied in beeld zijn, stellen wij voor deze pilot al in de tweede helft van 2016 op te pakken.



Schematisch overzicht van de uit te werken route

## Financiële consequenties en risico's

Bij de Voorjaarsnota en de Kadernota hebben wij uw raad verzocht om middelen beschikbaar te stellen voor de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet. Het gaat daarbij in eerste instantie om een incidenteel werkbudget, bedoeld voor:

- ❖ de inzet van de Kwartiermaker;
- ❖ organiseren en faciliteren van interne en externe gesprek over de implementatie;
- ❖ inhuur van deskundigheid;
- ❖ benutten van gewenste en noodzakelijke experimenteerruimte voor onze manier van werken en de integratie van beleid en regelgeving.

Daarbij zijn wij op hoofdlijn uitgegaan van de koers zoals die in het voorliggende Koersdocument aan u wordt voorgesteld.

Afhankelijk van uw besluitvorming over de betreffende documenten kunnen wij de voorgestelde koers verder uitwerken en uitvoeren.

Het is op dit moment nog lastig in te schatten wat de implementatie aan verdere interne en externe kosten met zich mee brengt. De ervaringen bij de stelselwijzigingen in het sociaal domein leren ons dat hier de nodige kosten mee gemoeid zijn. Eind april 2016 hebben Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen een akkoord gesloten over de kosten en besparingen die de invoering van de wet met zich meebrengt.

In dit onderhandelaarsakkoord is een principe-afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten en besparingen:

- ❖ de Rijksoverheid draagt de investeringskosten die samenhangen met de invoering van de wet. Hierbij moet gedacht worden aan eenmalige kosten die samenhangen met de centrale digitale voorzieningen, het inrichten van informatiepunt(en) en het maken van opleidingen;
- ❖ iedere partij draagt zelf de transitiekosten van de wet. Dit zijn kosten voor de transitie naar het werken met deze nieuwe wetgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten voor het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, aanpassingen van digitale voorzieningen;
- ❖ de uitvoeringskosten worden via een verdeelsleutel gedeeld. Dit zijn de terugkerende kosten die bijvoorbeeld samenhangen met het gebruik van het digitale stelsel en de kosten van de bevoegde gezagen bij het werken conform de wet;
- ❖ partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van de stelselherziening, hiervoor komt geen verrekening met het Gemeentefonds en het Provinciefonds;
- ❖ de invoeringsondersteuning wordt door de koepels en het Rijk collectief ingericht. Hiervoor wordt 35 miljoen euro gereserveerd.;
- ❖ er wordt onderzoek ingesteld naar de wijze waarop het fysieke domein in de toekomst kan worden gefinancierd. Daarin worden ook de gevolgen van minder vergunningverlening en meer handhaving bekeken.

Aan deze afspraken zijn maximale bedragen gekoppeld. Om de financiële risico's beheersbaar te houden wordt het digitale stelsel dat ondersteunend is voor de wet stap voor stap ontwikkeld.

Het VNG-bestuur heeft inmiddels ingestemd met het onderhandelaarsakkoord. De formele ondertekening van het akkoord wordt gepland zodra ook bestuurders van IPO en Unie instemmen. In mei wordt vanuit de VNG een ledenbrief gestuurd over de inhoud en betekenis van de gezamenlijke overeenkomst voor gemeenten.

Voor de specifieke projecten die wij in De Bilt nader moeten gaan uitwerken op de route naar de invoering zal gedurende de voorbereidingen op de implementatie pas concreet duidelijk worden hoeveel extra kosten daarmee gemoeid zijn. Hiertoe zullen wij separate voorstellen bij uw raad indienen. Ondanks dat deze kosten nog niet concreet te maken zijn, is het verstandig hier rekening mee te houden. Beschikbaarheid van onvoldoende financiële middelen is een risico voor de verdere uitwerking van implementatie van de Omgevingswet. Het gaat dan in ieder geval om middelen voor:

- ❖ het opstellen van de Omgevingsvisie, inclusief integratie en actualisatie van beleidsnota's op de thema's van het basispakket;
- ❖ de uitwerking van de bestuurlijke afwegingsruimte in lokale omgevingswaarden en normen, op nog nader te kiezen thema's;
- ❖ het opstellen van het Omgevingsplan (volgend op de Omgevingsvisie), inclusief de integratie en actualisatie van verordeningen en regelingen op de thema's van het basispakket en de vertaling van de bestuurlijke afwegingsruimte;
- ❖ aanpassen en / of vernieuwen van onze informatiesystemen om aan te kunnen sluiten op het digitale stelsel van de Omgevingswet.

De risico's rond de implementatie van de Omgevingswet zijn van verschillende aard. Risico's kunnen zich voordoen ten aanzien van het proces, aanwezige kennis en kunde in de organisatie, samenwerking met onze ketenpartners, betrokkenheid van de omgeving, gewenste en noodzakelijke besluitvorming. Zeker ook gezien de onzekerheid waarin we op veel aspecten van de Omgevingswet op dit moment nog moeten werken, omdat veel zaken ook op rijksniveau nog niet voldoende concreet zijn uitgewerkt.

Bewaken van het proces en de voortgang zijn essentieel om tijdig klaar te kunnen zijn. Borgen van voldoende inzet vanuit de gehele organisatie, maar ook aanhaking van bestuur en politiek, maken hier nadrukkelijk onderdeel van uit. Uiteindelijk moet tijdig de noodzakelijke besluitvorming plaatsvinden, op basis van goed uitgewerkte en besluitwaardige producten.

De invoering van de Omgevingswet is geen interne gemeentelijke aangelegenheid. Dat betekent dat op tijd en zo breed mogelijk het gehele speelveld aangehaakt moet worden en blijven. Uiteindelijk zijn het de initiatiefnemers die nog meer dan tot nu toe aan de slag moeten kunnen met de verdere ontwikkeling van onze Biltse fysieke leefomgeving.

## COLOFON

Project: Implementatie Omgevingswet

Document: Koersdocument implementatie Omgevingswet

Versie: 3

Datum: 4 mei 2016

Status:

Opgesteld door: John Kragting, Kwartiermaker Omgevingswet

In samenwerking met het kernteam Omgevingswet: Trudy Maas, Ronald Huijssen, Bauke Heikamp, Donate Schuil, Janneke Lamberts, Paul de Groot, Kim Hoogenboom, Zenja Farafonow, Marcel Kradolfer, Edwin de Froe, Jennifer Makhan, Dennis Flink, Erin Tselekis en Gerard Tertooen.

Vastgesteld door: Gemeenteraad De Bilt

Datum besluit:

Bijlage 1 Overeenkomsten organisatie ontwikkeling, Gebiedsgericht Werken en Omgevingswet

Organisatie ontwikkeling (bedrijfsplan)	Omgevingswet	Gebiedsgericht werken
Samenhangend tot stand brengen	Integrale besluitvorming	Complexe integrale vraagstukken
Omgevingsbewust en flexibel	Meer afwegingsruimte / bestuurlijk maatwerk	Meer diversiteit, meer maatwerk
Afstemmen op de behoefte van de klant		Meer gezamenlijke agenda
Midden in de samenleving	Op basis van vertrouwen	Gelijkwaardigheid
Gemeente als betrouwbare partner		Terugtrekkende overheid (decentralisatie)
		Inwoners nemen en krijgen meer verantwoordelijkheid
Inspelen op interne en externe ontwikkelingen	Meer ruimte voor particulier initiatief (stimuleren en faciliteren)	Terugtrekkende overheid
Stimuleren brede particulier initiatief		Meer particulier initiatief
Afstemmen op de behoefte van de klant		Vraaggericht handelen
Regisserende gemeente (keuzes wat wel en wat niet)		
Gezamenlijk resultaat	Vroegtijdige samenwerking, participatie	Netwerkend samenwerken
Midden in de samenleving		Met elkaar oplossingen maken
Netwerkorganisatie		Betere samenwerking
Stimuleren brede particulier initiatief	Ontwikkelgericht	Meer particulier initiatief
Regisserende gemeente		Vraaggericht handelen
	Voorspelbare, snellere en betere besluitvorming	Betere oplossingen
	Brede instrumentarium	
	Kortere procedures	
	Zelfde informatiepositie	
	Eén loket	