Nota van uitgangspunten implementatie Omgevingswet Hardinxveld-Giessendam

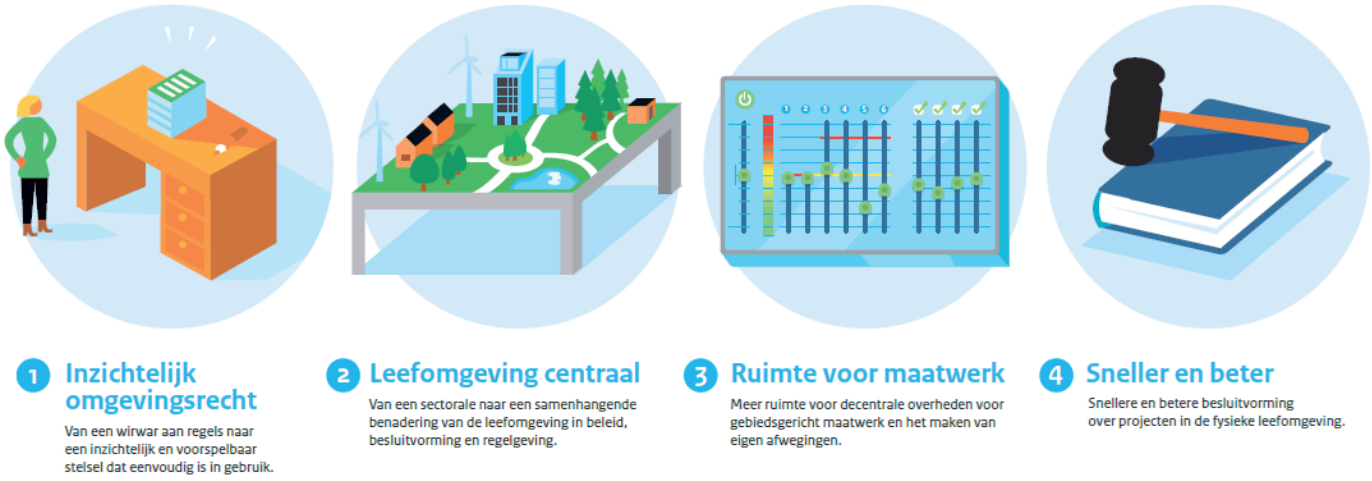
1. Aanleiding

De Omgevingswet is een wetswijziging die naar verwachting in 2021 in werking treedt. De nieuwe wet bundelt de regelgeving in de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat de gebouwde en natuurlijke omgeving. Daarnaast wordt beleid integraal vastgelegd. Iedereen die zich bezighoudt met de fysieke leefomgeving krijgt straks direct te maken met de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet houdt een stelselherziening in die bovendien direct van invloed is op de werkwijze van de gemeente.

De landelijke doelstellingen van de Omgevingswet zijn:
- minder en daardoor overzichtelijkere regels
- meer ruimte voor initiatieven
- lokaal maatwerk
- vertrouwen

Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:
1. Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden.
2. De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn er vier verbeterdoelen geformuleerd:
1. De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de regels van het omgevingsrecht vergroten.
2. Meer samenhang tussen beleid, besluitvorming en regelgeving over de fysieke leefomgeving.
3. De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten om lokaal maatwerk te kunnen leveren.
4. De besluitvorming over initiatieven in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.



Figuur 1: Landelijke verbeterdoelen Omgevingswet

In de gemeenteraad hebben tot nu toe drie bijeenkomsten plaatsgevonden over de Omgevingswet. De eerste twee bijeenkomsten waren voornamelijk gericht op bewustwording. De mogelijke gevolgen van de wet zijn gepresenteerd aan de hand van casussen. Ook zijn discussies gevoerd over de rol van de raad, over ambities en uitgangspunten.
De derde bijeenkomst richtte zich op de inhoud en de wijze van invoering die we gezamenlijk voor ogen hebben.

[1] Dit betreft o.a.: bouwwerken, infrastructuur, veiligheid, gezondheid, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.
[2] Zie hiervoor de raadspagina over de Omgevingswet, https://raad.hardinxveld-giessendam.nl/Themas

De Omgevingswet is in het coalitieakkoord opgenomen als raadsprogramma. Dit betekent dat we de raad intensief betrekken gedurende het implementatieproces. We bespreken stukken met de raad voordat we deze ter besluitvorming voorleggen.

2. Doel

In dit document wordt de wijze waarop we de implementatie willen vormgeven verwoord. Het is essentieel om de gemeentelijke uitgangspunten en het ambitieniveau scherp te krijgen, als eerste stap om te komen tot de lokale invoering van de Omgevingswet. De wet schrijft algemene regels voor en biedt gemeenten vervolgens de ruimte om daar een eigen invulling aan te geven. Dit biedt dus ruimte voor lokaal maatwerk. Daarnaast biedt de wet gemeenten veel ruimte voor de wijze waarop en in welk tempo zij de wet implementeren. Doel van deze Nota van uitgangspunten is daarom richtinggevende kaders te formuleren voor de lokale implementatie van de Omgevingswet. De voorgaande raadsbijeenkomsten en discussies die daar zijn gevoerd, vormen de basis van deze nota. De Nota van uitgangspunten gaat in op de volgende onderdelen:

- Invoeringsstrategie
- Uitgangspunten voor het proces
- Spoorboekje

3. Invoeringsstrategie

Vanwege de grote vrijheid die de wet biedt in de uitvoering, houden we tijdens het proces van invoering vast aan een invoeringsstrategie. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn vier invoeringsstrategieën ontwikkeld. Elke invoeringsstrategie vraagt iets anders van de gemeente, externe partijen, inwoners en bedrijven. De strategieën geven richting aan de keuzen en type activiteiten. Om de strategie te bepalen moet antwoord worden gegeven op de volgende vragen in het assenkruis uit figuur 2:

- Wilt u de Omgevingswet aangrijpen als kans om de gemeentelijke werkwijze geheel te vernieuwen of gaat u liever uit van de huidige werkwijze en beleidskaders? (Verticale lijn)
- Wilt u zich vooral richten op de externe opgaven en actoren in het fysieke domein of ligt de focus in eerste instantie op de eigen organisatie of kosten en baten? (Horizontale lijn)

Aan de hand van het assenkruis worden vier strategieën onderscheiden, die hieronder kort uiteen worden gezet.

Consoliderende strategie: aanpassen en interne focus

- We gaan uit van de huidige situatie en we inventariseren welke beleidskaders aangepast moeten worden vanuit een vakinhoudelijke benadering.
- We doen wat minimaal nodig is om aan de wet te voldoen.
- We behouden wat we hebben en stemmen dat op elkaar af.
- Het College en de Raad nemen besluiten over het beleid en bepalen voor de samenleving (zeer beperkt niveau van participatie).

Calculerende strategie: veranderen en interne focus

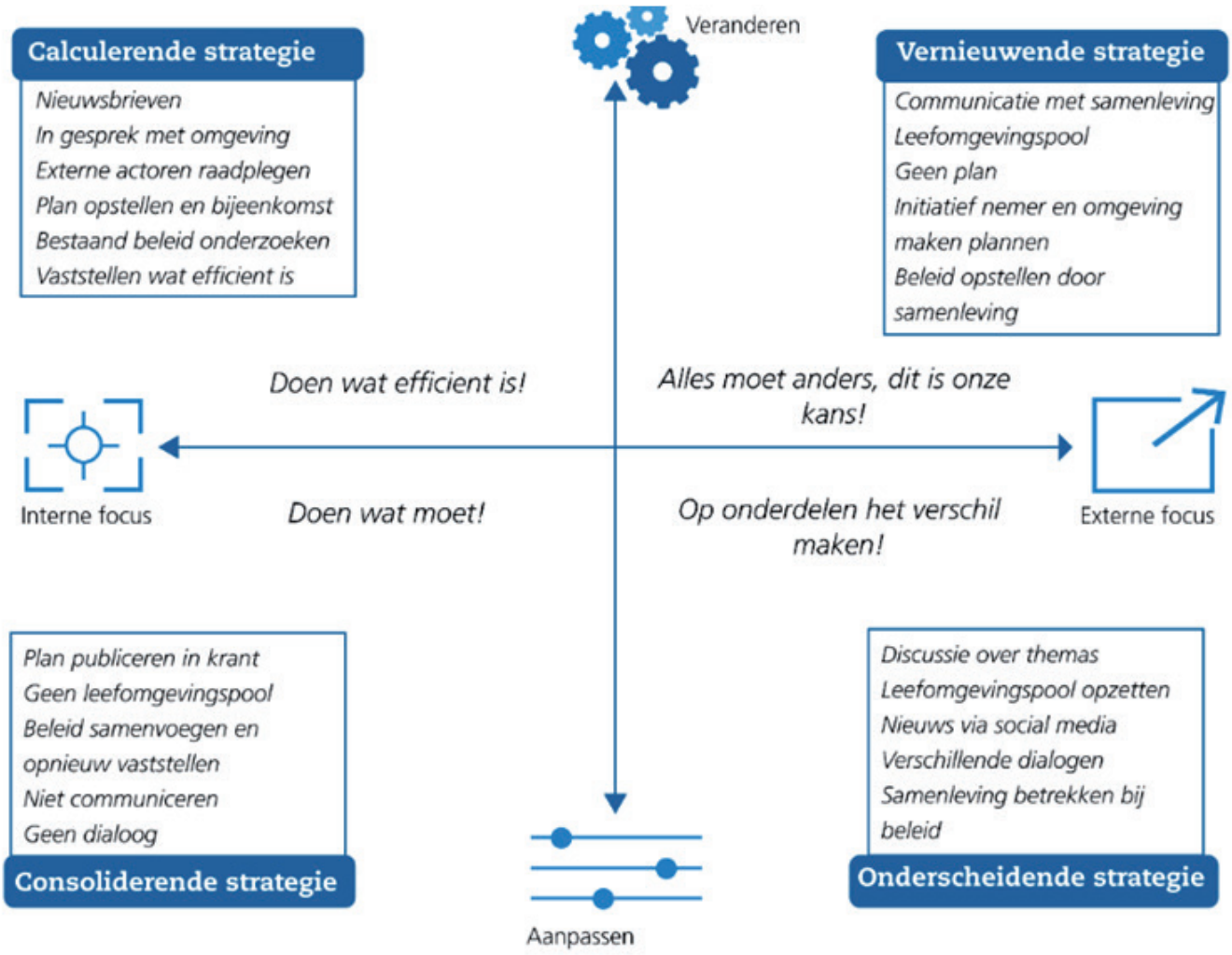
- We gaan uit van de nieuwe situatie en we analyseren wat daar voor nodig is.
- We maken keuzes op basis van efficiëntie en effectiviteit; we bekijken wat we hebben, wat we willen (efficiënt) en wat we los willen laten (effectief).
- We consulteren externe partners over het bestaande beleid. Dit is een minimale vorm van participatie.

Onderscheidende strategie: aanpassen en externe focus

- We gaan uit van de huidige situatie en we kiezen vervolgens voor een bepaalde gebiedsopgave; opgave- en gebiedsgericht werken kenmerkt deze strategie.
- Experimenteren, leren en doorontwikkelen zijn belangrijke kenmerken van deze strategie.
- We bepalen samen met de samenleving wat belangrijk is voor bepaalde gebieden.

Vernieuwende strategie: veranderen en externe focus

- We gaan uit van een nieuwe situatie; proces- en mensgericht werken hoort bij deze vernieuwende strategie.
- De samenleving bepaalt de agenda van de fysieke leefomgeving.
- Niet de regels, maar de maatschappelijke opgaven en de initiatiefnemers met hun omgeving staan centraal.



Figuur 2: invoeringsstrategieën

In de discussies en de gesprekken met het college en de gemeenteraad komt naar voren dat de invoeringsstrategie die het meeste aansluit bij onze gemeente een combinatie is van onderscheidend en calculerend. Een aantal elementen die tijdens de gesprekken naar voren kwamen geven dit aan:

- We willen participatie zo veel mogelijk aan de voorkant regelen (onderscheidend).
- We willen ontwikkelingen makkelijker toestaan en regeldruk verminderen (calculerend).
- We hebben bestaand beleid, maar willen meegaan met veranderingen (calculerend).
- We differentiëren tussen gebieden en opgaves (onderscheidend).

Naast deze ontwikkelingen wil de gemeenteraad vinger aan de pols houden bij grotere ontwikkelingen. Dat houdt in dat we in het proces met elkaar gaan onderzoeken op welke onderdelen het college meer vrijheid krijgt (samenwerking raad en college). In de bijeenkomst over de ambities en de uitgangspunten is expliciet de wens uitgesproken om te differentiëren tussen gebieden en opgaves.

Gezien de gevoerde gesprekken en discussies is de onderscheidende invoeringsstrategie leidend en de calculerende strategie daaraan ondersteunend.

4. Uitgangspunten voor het proces

Welke gevolgen heeft deze keuze voor de lokale implementatie? Hieronder beschrijven we een aantal centrale uitgangspunten die dienen als kader voor het vervolgproces.

Uitgangspunt 1: We verkiezen kwaliteit boven snelheid

De implementatie van de Omgevingswet is een traject waarvoor we de tijd willen nemen. Deze tijd gebruiken we om gewend te raken aan de gevolgen van de implementatie en ons daarop goed voor te bereiden. We doen wat nodig is en we hebben onze producten op tijd klaar, maar we lopen niet voorop.

Uitgangpunt 2: We verschaffen ons de ruimte om te leren tijdens het proces

We zien de implementatie van de Omgevingswet als een lerend proces. Zaken die we in de praktijk leren, proberen we in de rest van het proces te verankeren (trial & error). We verschaffen ons ruimte om te experimenteren, fouten te maken en daarvan te leren. De leerpunten nemen we mee in de werkwijze en cultuur van de organisatie. De consequentie van dit uitgangspunt is dat we geen blauwdruk hebben van de invoering en we kunnen dus ook geen harde planning hanteren.

Uitgangspunt 3: We beschouwen de Omgevingsvisie als leidend proces

Het opstellen van de Omgevingsvisie hanteren we als het leidende proces. Bij het opstellen van de Omgevingsvisie werken we volgens de invoeringsstrategie en de uitgangspunten die in deze Nota van uitgangspunten worden beschreven. We gebruiken de Omgevingsvisie als katalysator voor de omslag in denken en doen die de Omgevingswet beoogt. In de totstandkoming van de visie komen immers alle andere onderdelen van de Omgevingswet aan bod. Denk daarbij aan de verandering in werkprocessen (integraal en participatief) en aan ICT-oplossingen. Door te starten met de Omgevingsvisie leren we wat het werken volgens de Omgevingswet betekent voor onze organisatie. De Omgevingsvisie bepaalt voor een groot gedeelte de planning van de andere onderdelen (zie punt 5 Spoorboekje).

Uitganspunt 4: We onderschrijven de landelijke doelstellingen

In de inleiding staan de landelijke uitgangspunten, doelstellingen en het motto van de Omgevingswet. We onderschrijven deze doelstellingen en nemen die als uitgangspunt in het implementatieproces en de producten die we opleveren. Daarmee is de invoering van de Omgevingswet voor ons meer iets dan ‘wat moet’.

Uitgangspunt 5: We betrekken de samenleving actief

Participatie is een kernbegrip in de nieuwe Omgevingswet. Het is een verplichting, zowel bij de realisatie van de Omgevingsvisie, later het Omgevingsplan en uiteindelijk bij initiatieven die vanuit de samenleving worden ingediend. We faciliteren dat de samenleving aan de voorkant, in een mate die past bij het onderwerp, wordt betrokken. Anderzijds stimuleren we de samenleving om zelf met initiatieven te komen. We organiseren en/of faciliteren de participatie om uiteindelijk tot snelheid in de procedure en een gedragen besluit te komen. We bepalen zoveel mogelijk samen met initiatiefnemers aan de voorkant de wijze van participeren. Dit kan per onderdeel van de Omgevingswet en Omgevingsvisie verschillen.

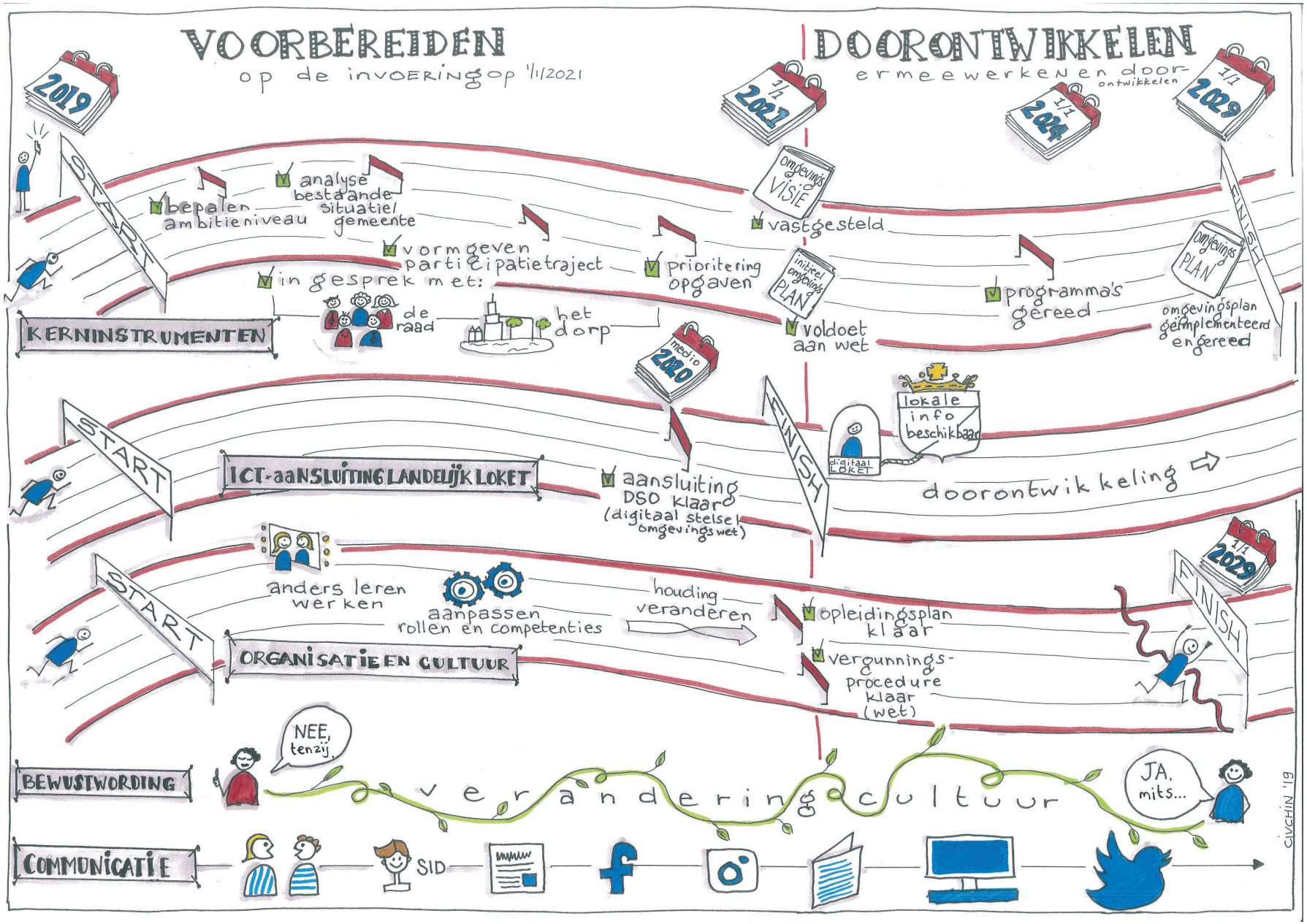
Dit uitgangspunt heeft een relatie met het raadsprogramma ‘Participatie’.

Uitgangspunt 6: We werken integraal

We stimuleren en faciliteren een integrale aanpak. Bij de interne werkwijze van medewerkers moet integraliteit van benadering het uitgangspunt worden. Dit geldt zowel voor de gemeenteraad, als bij het college en de medewerkers van de gemeente. Integraal in de zin van alle elementen die samen de fysieke leefomgeving vormen. Dit komt neer op het samenwerken (het samen formuleren van doelen, beleid en regelgeving) tussen sectoren als ruimtelijke ordening, milieu, bouwen, welstand, landschap, water etc. Hierbij is er ook een samenhang met maatschappelijke doelen en opgaven, bijvoorbeeld gezondheid, woningen voor doelgroepen, waarvoor samenwerking met het sociaal domein noodzakelijk is. Daarnaast werken we samen met alle betrokken partners, zoals de provincie, het waterschap, de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de Dienst Gezondheid en Jeugd, en andere partners die we nodig hebben voor de fysieke leefomgeving. Verder betekent integraal werken dat er afstemming plaats vindt tussen beleid, regelgeving en uitvoering.

Uitgangspunt 7: We werken van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’

De vrijheid van initiatiefnemers wordt begrensd door de vrijheid van anderen, waarbij de gemeente het algemeen belang in het oog moet houden en ontwikkelingen gecontroleerd (na een belangenafweging) laat plaatsvinden. Dit uitgangspunt ligt vooral aan de voorkant van initiatieven, waarbij meer samenwerking word gezocht met initiatiefnemers. De belangenafweging verschuift meer naar de voorkant. Voor initiatiefnemers moet aan de voorkant helder worden of iets wel of niet kan. Door vereenvoudiging van regelgeving wordt de ruimte voor initiatieven vergroot. De rol van gemeenteraad, college en ambtenaar wordt gedurende het proces anders ingevuld. We gaan meedenken over hoe je plannen kunt realiseren binnen de gestelde kaders. We krijgen de ruimte om te werken aan een cultuuromslag die past bij onze invoering. Maar ook het bestuur, zowel raad als college doen mee in deze cultuuromslag. In het proces werken we deze cultuuromslag steeds verder uit.

5. Spoorboekje

De implementatie van de Omgevingswet beschouwen we als een proces. Een proces kenmerkt zich door een samenwerking tussen verschillende partijen op een bepaald onderwerp met als doel het herkennen van het eindresultaat en verantwoordelijkheid dragen voor dit eindresultaat. Na elke processtap wordt gezamenlijk gekeken naar de volgende stap en de planning die daarbij hoort. Er is dus geen strakke planning te geven op dit moment. Het spoorboekje geeft inzicht in de belangrijkste projecten en de mogelijke stappen. Na de invoering van de wet op 1 januari 2021 houdt het proces niet op. De implementatie loopt langer door, mede gezien de overgangstermijn die loopt tot 1 januari 2029. Zo blijven we werken aan een verbetering van de dienstverlening en de producten. De bedoeling van de wet wordt geïmplementeerd als een cyclus.