

Koers invoering Omgevingswet Sint-Michielsgestel

Inleiding

In de toekomstvisie 'Zieners 2025' van Sint-Michielsgestel staat dat we willen zorgen voor de groepen inwoners die in een kwetsbare positie verkeren zodat iedereen mee kan doen. Dat we vitale dorpen willen hebben door een goede, passende voorzieningenstructuur en voorzieningenniveau ten gunste van de leefbaarheid en vitaliteit in onze dorpen. Daarnaast willen een duurzame lokale en regionale economie stimuleren en een goed ondernemersklimaat. We doen dit vanuit de kernwaarden dichtbij, duidelijk en op maat, die aan de basis liggen van het merk 'Sint-Michielsgestel geeft ruimte'.

Voor Sint-Michielsgestel is het van 'buiten naar binnen' werken een belangrijk speerpunt. Dit komt ook terug in het merk 'Sint-Michielsgestel geeft ruimte' en het bedrijfsplan van onze werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. We willen een faciliterende gemeente zijn. Er ligt meer verantwoordelijkheid bij de inwoners en ondernemers. We willen dat inwoners en (maatschappelijke) organisaties meer initiatief gaan nemen om zelf vorm te geven aan hun leefomgeving en er tevens meer verantwoordelijkheid en zorg voor gaan dragen. We willen initiatieven stimuleren. De nieuwe Omgevingswet geeft ons kansen om deze ambities en wensen nog meer tot uiting te brengen in de samenleving.

Het is belangrijk om een koers te bepalen voor we aan de slag kunnen met concrete projecten rondom de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Welke koers wil de raad varen als het gaat om de Omgevingswet? Gaan we loslaten en vertrouwen? Of willen we toch meer kaders en regels mee geven? Dit zijn vragen waar de gemeenteraad een antwoord op zal moeten geven voor we verdere stappen kunnen maken met de invoering van de Omgevingswet. Welke keuze de gemeenteraad maakt heeft namelijk veel invloed op hoe we later de omgevingsvisie en het omgevingsplan gaan inrichten.

De Omgevingswet

De aanleiding voor de Omgevingswet is te vinden in onze samenleving. De behoefte aan eenvoudigere regelgeving, meer inzichtelijkheid en samenhang, meer afwegingsruimte en toch een goede bescherming van onze leefomgeving. Daarnaast was er een complexe en versnipperende regelgeving en een onbalans tussen zekerheid en dynamiek.

Het doel van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige, gezonde en goede fysieke leefomgeving. Daarnaast willen we de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen. De wet is op zichzelf niets anders dan een bundeling van wet- en regelgeving in het ruimtelijk domein. We gaan van 26 wetten naar 1 wet, van 120 AMvB's naar 4 en van 120 ministeriële regelingen naar 10. Deze bundeling van wetten moet invulling geven aan de vier verbeterdoelen:

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

De Omgevingswet gaat verder dan alleen deze vier verbeterdoelen. We gaan als gemeente verder veranderen van een 'nee, tenzij' houding naar een 'ja, mits' houding. De basis van de Omgevingswet is vertrouwen. Vertrouwen van de overheid in organisaties en inwoners, maar ook andersom. Het belangrijkste is dat de inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven meer aan zet zijn bij de nieuwe Omgevingswet. Participatie is niet een mogelijkheid maar een must. De verbeterdoelen en participatie zijn niet iets nieuws voor de gemeente, we zijn al jaren bezig om hier invulling aan te geven.

De Omgevingswet geeft ruimte om snel in te spelen op ontwikkelingen in de samenleving. Dat betekent dat we dynamischer gaan werken en onze instrumenten hierin mee moeten gaan.

De instrumenten

De nieuwe Omgevingswet geeft ons een zestal kerninstrumenten:

1. Omgevingsvisie	Deze komt in de plaats van de structuurvisie en andere ruimtelijke deelvisies. Het is een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Ze beschrijft voor de hele fysieke leefomgeving welke keuzes en ontwikkelingen de gemeente voor ogen heeft. Ook kunnen er omgevingswaarden in worden vastgesteld: de (meetbare) doelen voor een bepaald gebied. Het tot stand brengen van de omgevingsvisie is een gezamenlijke opgave van inwoners, organisaties, bedrijven en gemeente. De visie is bestuurlijk bindend.
2. Programma's	Dit zijn concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Het programma bevat dus de inspanningen die nodig zijn om de waarden uit de visie te bereiken, en is verplicht zolang die waarden niet bereikt zijn. Het programma kan thematisch of gebiedsgericht zijn.
3. Decentrale regels; Omgevingsplan	Gemeenten brengen al hun regels over de leefomgeving bijeen in één gebied dekkend omgevingsplan. Dit vervangt de gebiedsgerichte bestemmingsplannen en diverse ruimtelijke verordeningen. Dit omgevingsplan is een integraal en digitaal plan waarin een integrale toedeling van functies tot stand is gekomen. Als decentrale regel kent het Waterschap de waterschapsverordening en de provincie de omgevingsverordening. Hier staan regels van het waterschap en de provincie in over de fysieke leefomgeving.
4. Algemene regels van het Rijk	Ook het Rijk kent straks nog algemene regels: dit zijn nationale, algemeen geldende regels voor de bescherming van de leefomgeving (in AMvB's). De gemeenten zullen zich aan deze regels moeten houden.
5. Omgevingsvergunning	Hiermee wordt getoetst of initiatieven van inwoners en bedrijven zijn toegestaan. De termijn van de omgevingsvergunning wordt standaard 8 weken, maar kan waar nodig verlengd worden naar 14 weken. Bij hoge uitzonderingen wordt er gebruik gemaakt van een uitgebreide procedure van 26 weken. Bijvoorbeeld bij activiteiten die gevolgen hebben voor milieu of als er sprake is van Europese richtlijnen.
6. Projectbesluit	Met dit instrument wordt een uniforme procedure geboden voor besluitvorming over complexe projecten. Het is echter vrijwel niet van toepassing op gemeenten.

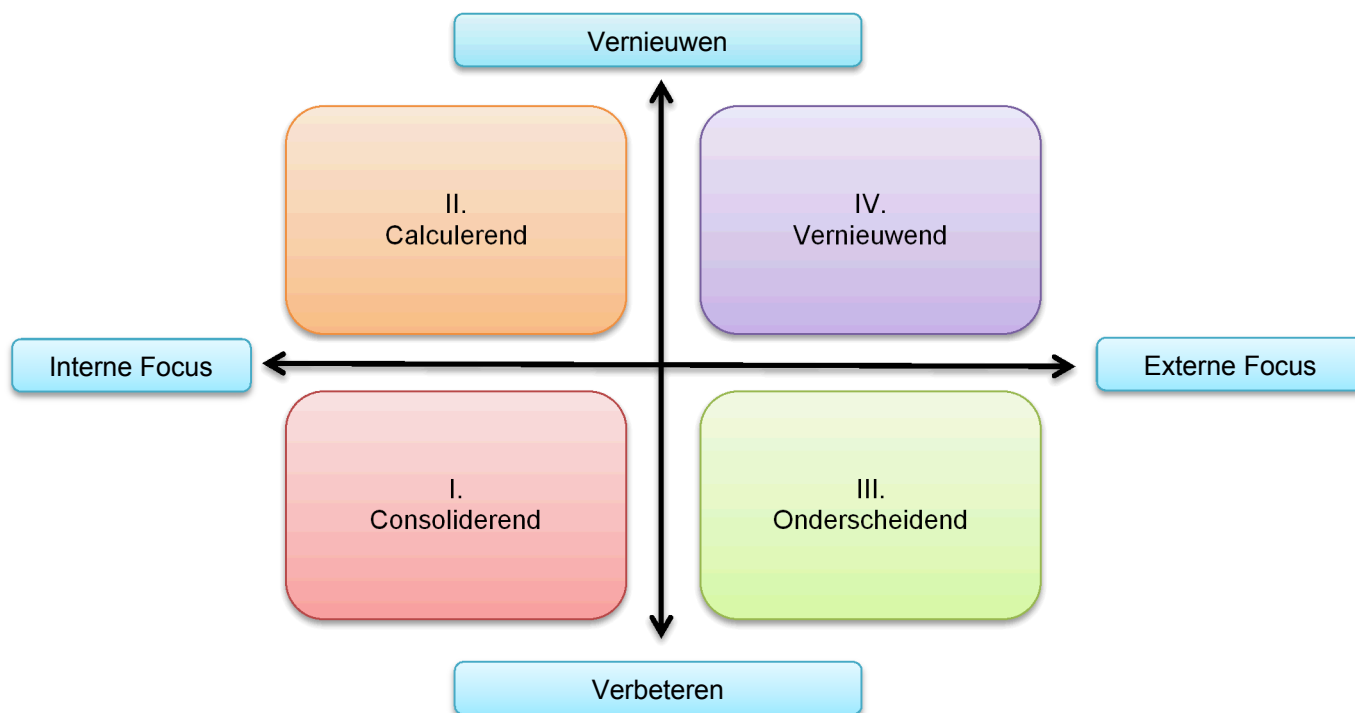
Deze zes kerninstrumenten geven handvatten voor de gemeenten, het rijk en de provincie. Het biedt ons verschillende kansen.

- We kunnen nog beter inspelen op lokale vraagstukken.
- Inwoners, organisaties, bedrijven en gemeente trekken samen op.
- Een visie van en voor kernen.
- Meer vertrouwen en meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers.
- Inwoners, organisaties en bedrijven komen zelf aan het roer te staan.
- Een echte integrale werkwijze vanuit bewonersperspectief.
- Meer betrokkenheid en creativiteit in het benutten van onze leefomgeving voor zowel inwoners, organisaties en bedrijven als de gemeente.
- Betere toegankelijkheid van alle digitale informatie.

Deze kansen brengen ook vragen met zich mee als 'in hoeverre gaan we regels opstellen en handhaven?' en 'Wat vinden we belangrijker, controle of vertrouwen?'.

Koers

De gemeente Sint-Michielsgestel is, net als vele andere gemeenten, al volop bezig om zich te ontwikkelen tot een participerende en faciliterende gemeente. De Omgevingswet geeft hier een extra impuls aan. Hoe groot deze impuls is ligt echter aan de koers die de gemeente wil gaan. Om de koers te bepalen voor de Omgevingswet heeft het VNG vier koersen beschreven:



De verticale as geeft aan of je als gemeente met de Omgevingswet de kans wilt aangrijpen om je werkwijze helemaal te vernieuwen of dat je wilt uitgaan van de huidige werkwijze en beleidskaders (vernieuwen-verbeteren). De horizontale as geeft aan of je je vooral op de externe opgaven en actoren in het fysieke domein wilt richten, of dat je je in eerste instantie wilt richten op je eigen organisatie (externe-interne focus). Daar komen dan vier koersen uit; consoliderend, calculerend, vernieuwend en onderscheidend.

Bij de koers consoliderend doe je alleen wat nodig is vanuit een juridisch inhoudelijke invalshoek. Alleen de noodzakelijke wijzigingen conform de wet worden ingevoerd. Bij een calculerende koers maakt de gemeente wel gebruik van de ruimte van de wet, maar alleen wanneer dat na afweging van baten en kosten aanwijsbaar voordeel oplevert. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bijvoorbeeld een kosteneffect analyse of een impact analyse. Als de gemeente kiest voor de koers onderscheidend betekent dit dat zij pilots en experimenten gaan uitvoeren om te leren omgaan met de Omgevingswet. Niet alles tegelijk aanpakken, maar een gebied kiezen en daar een pilot voor uitvoeren. De gemeente maakt gebruik van de ruimte die de wet biedt om in specifieke gebieden het verschil te maken met de inwoners. Bij de vernieuwende koers gebruikt de gemeente de Omgevingswet om een forse vernieuwingsslag door te voeren. Er wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de wet biedt om vanuit opgaven anders te werken. De onderstaande tabel geeft de verschillen tussen de vier koersen weer op focus, kosten, tijdsinvestering, beleid/regels/kaders, participatiegraad en uitvoering van de Omgevingswet.

	Consoliderend	Calculerend	Onderscheidend	Vernieuwend
Focus	Intern	Intern	Extern	Extern
Kosten	Laag	Laag	Gemiddeld	Hoog
Tijdsinvestering	Laag	Gemiddeld	Hoog	Erg hoog
Beleid/regels/ kaders	Veel beleid/regels	Veel beleid/regels	Kaders en weinig beleid/regels	Geen/weinig kaders, beleid/regels
Participatie graad	Informereren en raadplegen	Raadplegen	Adviseren, coproduceren en waar kan meebeslissen	Coproduceren en meebeslissen
Uitvoering	Projectmatig werken	Resultaatgericht werken	Opgave- en gebiedsgericht werken	Proces- en mensgericht werken

Naast de factoren in de bovenstaande tabel, zijn er ook nog factoren die niet zo zwart-wit ondergebracht kunnen worden bij één koers. Zoals de factoren controle en vertrouwen. Bij de koers onderscheidend en de koers vernieuwend zal je meer vertrouwen hebben in de inwoners, bedrijven en organisaties. Toch kan je ook bij deze koersen controlerend zijn door alsnog overal een vergunning voor te laten aanvragen of veel te handhaven. Andersom geldt hetzelfde. Ondanks dat je veel beleid en regels opstelt kun je wel vertrouwen hebben in de inwoners, organisaties en bedrijven, door weinig te handhaven. Het ligt dus aan de keuze van raad in hoeverre zij willen vertrouwen en controleren.

Koersbepaling

Bestaande beleidsnota's, het bedrijfsplan van onze werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij en het merk 'Sint-Michielsgestel geeft ruimte' geven al richting aan de koers. Het is duidelijk dat de gemeente een externe focus wil hebben en al aan het ontwikkelen is. Dit zorgt ervoor dat er twee koersen overblijven; onderscheidend en vernieuwend. Het verschil in deze koersen zit hem in de mate van verandering die met de komst van de Omgevingswet wordt ingevoerd.

Onderscheidend	Vernieuwend
De gebruikers staan centraal. Bij het vormgeven van de verschillende opgaven die de Omgevingswet met zich meebrengt stellen we de buitenwereld centraal. Dat wil zeggen dat we inwoners, organisaties en bedrijven in elk stapje voorop zetten en dat we onze interne processen en organisatie zodanig inrichten dat gebruikers hier optimaal profijt van hebben.	
We werken gebiedsgericht en durven te differentiëren. We zullen klein beginnen en per gebied kijken wat de omgevingswaarden en dus de omgevingsvisie is van dat gebied. Dit zullen we samen doen met de inwoners, organisaties en bedrijven. Door gebiedsgericht te werken is er ook meer ruimte voor maatwerk.	We werken samen aan de gemeente. We gaan met de inwoners, organisaties en bedrijven een open dialoog aan. Op deze manier kunnen we inspelen op hun wensen. We pakken het groot aan en richten ons samen met inwoners, organisaties en bedrijven op de gehele gemeente.
We hebben oog voor alle belangen. Bij activiteiten in de fysieke leefomgeving zullen alle belangen meenomen en afgewogen worden. Hoe we dit gaan vormgeven zal een aandachtspunt worden bij het invoeren van de Omgevingswet.	

We werken integraal. We gaan onze activiteiten nog meer in samenhang oppakken tussen de verschillende domeinen. Een goede afweging kan je niet vanuit één domein maken.	
Daar waar het kan, durven we los te laten. We stellen kaders voor gebieden waar de omgevingswaarde beschermd moet worden. Waar dit niet nodig is zullen we ook meer loslaten en samen met de inwoners, bedrijven en organisaties bepalen wat de omgevingswaarde van dat gebied is. We werken daar vanuit vertrouwen en dan zullen we ook moeten accepteren dat er dingen fout gaan.	We durven los te laten. Samen met de inwoners, organisaties en bedrijven gaan we in gesprek over wat zij belangrijk vinden en willen met een gebied. Wij zullen een gesprekspartner voor hen zijn, maar zij zullen de leiding hebben. We werken daar vanuit vertrouwen en dan zullen we ook moeten accepteren dat er dingen fout gaan.
We bieden ruimte aan ontwikkelingen. We willen in gesprek blijven met de inwoners, organisaties, bedrijven en kennisinstellingen om zo in te kunnen spelen op ontwikkelingen en initiatieven die er zijn. We vinden het belangrijk om hier voor open te staan als gemeente en ons als een deel van dat netwerk te zien.	

Zoals in de bovenstaande tabel te zien is, zijn de koersen verschillend op twee vlakken; 'We werken gebiedsgericht en durven te differentiëren' vs. 'We werken samen aan de gemeente' en 'daar waar het kan, durven we los te laten' vs. 'We durven los te laten'.

Dat we gebiedsgericht willen werken blijkt uit het bedrijfsplan van onze werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij. In dit plan staat dat we focus willen aanbrengen op wijkgericht werken. Daarom hebben we ook wijkregisseurs en wijkteams opgezet. Op deze manier willen we de behoefte en de wensen van de wijk ophalen. We zijn dus al gebiedsgericht aan het werken zoals in de koers onderscheidend. De stap naar de vernieuwende koers is voor nu te groot gelet op de ontwikkelcapaciteit, verandercapaciteit en de middelen van de organisatie. Het is wel een koers waar we naartoe willen werken. In de visie 'Zieners 2025' van Sint-Michielsgestel staat; 'We stimuleren afwisselend ontwikkelingen, stellen kaders, bieden experimenteerterruimte en bewaken de kwaliteit op hoofdlijnen'. In het bedrijfsplan staat dat we van regelgericht werken naar meer ondernemingsgericht werken moeten. Dit houdt in dat we flexibel werken binnen de kaders, maar wanneer nodig ook buiten de kaders durven te handelen (minder procedures) zodat aansluiting wordt gezocht bij dat wat nodig is. Daar waar het kan durven we ook los te laten.

Conclusie ambitieniveau

Zowel de visie 'Zieners 2025', het merk 'Sint-Michielsgestel geeft ruimte' als het bedrijfsplan van onze werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij zijn in lijn met de koers onderscheidend. Als gemeente zullen wij in eerste instantie kaderstellend zijn, maar waar mogelijk zullen we ook loslaten en vertrouwen hebben in de inwoners, organisaties en bedrijven. Op basis van het bestaande beleid constateren we dat we via de koers onderscheidend willen doorgroeien naar vernieuwend.