



AMBITIEDOCUMENT INVOERING OMGEVINGSWET

Inhoud

- 1. Inleiding**
- 2. Veranderopgave - Gemeenten kunnen zelf veranderopgave bepalen**
- 3. Bepalen ambitie**
- 4. Vervolg**
 - Bijlage: De Omgevingswet – nader omschreven**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding Omgevingswet

De maatschappij verandert. Wetten en regels passen niet altijd meer bij deze veranderingen. Zij zijn vaak afgestemd op verouderde denkbeelden. Huidige wetten en regels voor de (fysieke) leefomgeving zijn veelal gebaseerd op ontwikkeling en het principe van ordening. De overheid in een leidende rol. In toenemende mate is het accent komen te liggen op beheer en het initiatief uit de samenleving. De Omgevingswet maakt het mogelijk om beter in te spelen op die praktijk.



De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking. De wet is volledig ingevoerd op 1 juli 2029 (de overgangstermijnen, voor bijvoorbeeld het hebben van één omgevingsplan voor de gehele gemeente, zijn dan verlopen). Voor een uitgebreide omschrijving van de Omgevingswet wordt verwezen naar de bijlage.

De Omgevingswet is één van de grootste wettelijke veranderingen in Nederland. De historische gegroeide veelheid aan wetten, regels en afspraken voor de fysieke leefomgeving wordt geïntegreerd in één nieuw stelsel.

De Omgevingswet is op onderdelen nog volop in de maak. We kunnen echter niet wachten tot het moment van in werking treden van de wet. De Omgevingswet richt zich, in lijn met de verbeterdoelen, voor 80% op cultuur, houding en werkwijze en voor 20% op de invoering van juridisch-planologische instrumenten. Daarmee sluit de Omgevingswet aan bij de veranderprocessen die veel gemeenten al hebben ingezet (bijvoorbeeld het resultaat- en klantgericht werken) als gevolg van een veranderende samenleving. In Almelo is dit ook terug te voeren op onder andere het coalitieakkoord en de ingezette organisatieontwikkeling.

1.2 Waarom een ambitiedocument?

De nieuwe Omgevingswet vraagt om een duidelijke koers van de gemeente. Het is daarom belangrijk om in het begin enkele uitgangspunten vast te stellen vertaald naar de ambities van het invoeringsproces. Daarom dit ambitiedocument, waarin de raad haar ambities over de invoering van de Omgevingswet vastlegt. Met de vaststelling van het ambitiedocument bepaalt de gemeenteraad dus de koers voor de verdere invoering van de Omgevingswet in onze gemeente. Het fungeert dus als een paraplu voor het invoeringsproces. Het fundament om op verder te gaan. Net als in het verkeer, blijft het nodig om naar de horizon te kijken, maar daarbij wel open te staan voor nieuwe routes, slimigheden en ondertussen het andere verkeer niet uit het oog te verliezen.

Belangrijk om aan te stippen is dat het ambitiedocument verschilt van het Plan van Aanpak implementatie Omgevingswet Almelo "Almelo, we doen het samen!", zoals vastgesteld door Burgemeester en Wethouders op 18 april 2017 en aan de raad ter kennisgeving voorgelegd op 9 mei 2017. Hierin worden de hoofdprocesstappen beschreven die gezet moeten worden om tot een succesvolle invoering van de wet te komen.

Als sluitstuk van de eerste fase (bewustwording / verkennen) uit het Plan van Aanpak en als opmaat naar de volgende fase is de nu te maken processtap het bepalen van de politiek-bestuurlijke ambitie van de invoering van de Omgevingswet. Zoals uit het vervolg zal blijken zijn die ambities voornamelijk gestoeld op het coalitieakkoord, de organisatieontwikkeling en de eerder gehouden politieke beraden over de Omgevingswet.

2. Veranderopgave - Gemeenten kunnen zelf veranderopgave bepalen

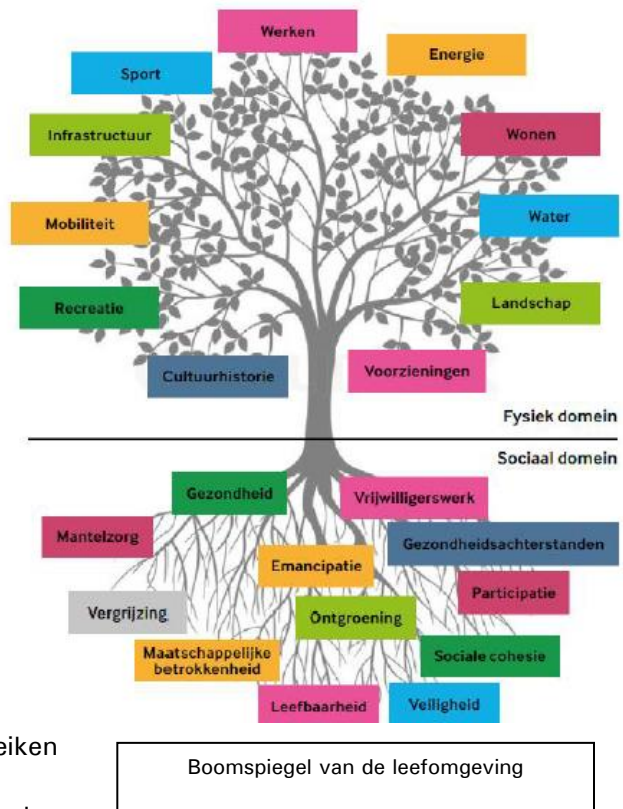
Het doel van de Omgevingswet is niet alleen gericht op het verminderen van regels en het verkorten van procedures bij overheden. De wetgever wil vooral inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer ruimte geven voor eigen initiatieven. Dit sluit aan bij de behoefte uit de samenleving. Minder regels, meer inzicht, meer ruimte voor lokale afweging en meer vrijheid, stellen hen in staat om hieraan invulling te geven. We denken meer 'van buiten naar binnen'. De verantwoordelijkheden veranderen. De huidige regierol van gemeenten verandert meer in een rol van facilitator en verbinder. 'Zorgen voor' wordt 'zorgen dat' en het moet duidelijk zijn 'wie waarvan is' en 'wie verantwoordelijk is voor wat'. We bereiken dit alleen door een andere manier van denken, werken, organiseren en sturen. Dit geldt niet alleen voor overheden en (keten)partners maar ook voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De Omgevingswet kent vier veranderopgaven:

- meer integraal
- meer gebiedsgericht
- meer samenwerking met de maatschappij (participatie)
- meer samenwerking in de keten van gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en Rijk

De invoering van de Omgevingswet biedt dus veel keuzevrijheid op lokaal niveau. De veranderopgave valt zelf in te vullen. Niets doen is in ieder geval geen optie!

Daarbij geldt wel dat de gewenste situatie niet 'maakbaar' en 'planbaar' is. Anders gezegd kan de gewenste situatie niet eenduidig gedefinieerd worden in termen van een SMART te bereiken resultaat. Het gaat meer om een (verander)richting waarin bewogen wordt, dan om een concreet te bereiken einddoel.



3. Bepalen ambitie

3.1 Omgevingswet is geen trendbreuk maar een doorontwikkeling

De invoering van de Omgevingswet leidt tot andere verantwoordelijkheden en meer afwegingsruimte op lokaal niveau (decentraal tenzij.....), geeft ruimte voor een andere manier van werken (globaler, flexibeler), verplicht de invoering van nieuwe instrumenten en een betere dienstverlening, van een "nee tenzij, naar ja mits" houding. Gemeenten kunnen in meer of mindere mate inhoudelijk op een eigen wijze daaraan invulling geven. Zij zijn wel

gehouden aan wettelijke invoeringstermijnen. De gemeenteraad bepaalt de politiek bestuurlijke ambitie. Zij bepaalt het strategisch beleid en stelt de regels. De uitvoering ligt bij burgemeester en wethouders of (regionale) uitvoeringsdiensten. De gemeenteraad beslist over het beschikbaar stellen van middelen voor de invoering van de wet (voor 2017, 2018 en 2019 is dit gedaan). Het tempo voor invoering en de inzet van personeel is hiervan afhankelijk. Belangrijk is om daarmee aan de slag te gaan. Dat betekent niet dat alles in het teken van de invoering van de Omgevingswet moet staan. We hebben nog de nodige plannen lopen of op stapel staan, die de komende jaren capaciteit vragen. Bovendien werken we soms al in de geest van de Omgevingswet. We zien de Omgevingswet niet als een trendbreuk maar een doorontwikkeling. We moeten de tijd nemen om de samenleving en externe partners daarin mee te nemen. De Omgevingswet heeft mede tot doel om hen meer en eerder bij besluitvorming te betrekken en hen daarin een grotere rol te geven.

3.2 Politiek bestuurlijke ambitie

3.2.1 Coalitieakkoord Ambitie, daadkracht en vertrouwen bevat politiek bestuurlijke ambitie

De politiek bestuurlijke ambitie is recent neergelegd in het coalitieakkoord "Ambitie, daadkracht en vertrouwen" (d.d. 11 juni 2018). Dit coalitieakkoord kent de volgende geformuleerde hoofdthema's: zorg, economie en participatie, binnenstad, infrastructuur, duurzaamheid en veiligheid.

Wij geven inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties vertrouwen en ruimte. Wij kijken nieuwsgierig uit naar en denken mee bij nieuwe ontwikkelingen en initiatieven. Verantwoordelijkheid, het eigenaarschap of de financiering nemen we niet over. Belemmeringen nemen we waar mogelijk weg. Wij geven ruimte voor de kracht, competenties, talenten, eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid én het vermogen om anderen behulpzaam te zijn van iedere Almeloër. Wij kunnen het als gemeente niet alleen.



Daarom zoeken wij actief de samenwerking op, ook in regionaal verband. Wij stimuleren ondernemerschap. Bij visies en plannen betrekken wij inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Een duurzame ontwikkeling staat hierbij voorop. Duurzaam denken en doen is geen kwestie voor de gemeente alleen. Ook hier is het zaak de krachten te bundelen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Wij dagen de inwoners van de wijken, de woningcorporaties, verenigingen en andere partners uit om samen met ons iets moois van de leefomgeving te maken, afgestemd op de behoefte van deze zelfde partijen.

In het coalitieakkoord komt een aantal kernwaarden repeterend terug: samen, faciliteren, stimuleren, verantwoordelijkheid en initiatief.

3.2.2 Organisatieverandering

Begin 2017 is gekozen voor een koers waarbij de stad en de inwoners centraal staan en waarbij naast de keuze voor programma- en wijksturing een belangrijk accent op verandering in houding en gedrag is komen te liggen. Beide aspecten worden nu doorvertaald in de aansturing en structuur van de organisatie.

De diversiteit aan producten, diensten, taken en opgaven die de gemeente Almelo heeft, vraagt om een organisatie-inrichting en aansturing die past bij de aard van deze verschillende activiteiten. Op basis van de vorig jaar gekozen uitgangspunten en vertrekpunten, kunnen we grofweg twee typen 'primaire activiteiten' onderscheiden: die waarbij de (maatschappelijke)

opgave leidend is en die waarbij klantgerichtheid voorop staat. Alle andere processen zijn ondersteunend aan deze primaire activiteiten.

Horizontale en verticale sturing

In 'horizontale sturing' wordt een 'proces' gedefinieerd als 'het geheel van activiteiten benodigd om een product of dienst voort te brengen'. Dwars door de organisatie heen dus. Een procesgericht werkende organisatie is een organisatie die horizontaal denkt, die horizontaal is geconstrueerd, horizontaal wordt bestuurd, en horizontaal samenwerkt. Het is een organisatie die zich ervan bewust is te leven in de maatschappelijke context van een netwerksamenleving. Deze sturingsvorm past bij een organisatie die meer samenhang wil, die de betrokkenheid van inwoners wil vergroten, hun belang meer voorop wil stellen en hiernaar wil handelen.

Tegelijkertijd kennen we als organisatie ook de meer klassieke en verticale sturing – ook wel lijnsturing genoemd.

De meeste opgaven in de stad zijn niet zonder meer te standaardiseren en vragen vaak om maatwerk.

De maatschappelijke context en onze rol en werkwijze kan per opgave sterk verschillen. Soms zijn partners in de stad leidend en heeft de gemeente een afwachterende of faciliterende rol, soms is het wenselijk dat de gemeente processen regisseert, een actieve of trekkende rol op zich neemt. We kiezen telkens de werk- en aansturingvormen die passend zijn. De meeste opgaven passen in de reguliere lijnorganisatie.

Bij grote, complexe maatschappelijke opgaven die we als gemeente niet alleen kunnen oppakken, zetten we capaciteit specifiek in op (het aansturen van) de opgave. Dit doen we middels programmasturing en wijksturing.

Programmasturing

Bestuurlijke prioriteiten leiden tot opgaven die door onze organisatie via programmasturing worden opgepakt. Die programma's hebben ook een organisatorische kant. Programma's zijn 'tijdelijke' werkvormen waar verschillende disciplines samenkomen om complexe doelen te realiseren. De bijdragen van veel medewerkers uit verschillende teams en (externe) partijen komen in een programma samen. Dat vergt het afspreken van spelregels, het vormen van tijdelijke samenwerkingsverbanden, de nodige vaardigheden van de spelers en specifieke informatiebehoeften.

Naast de meer vaste taken en meerjarige opgaven van de teams zijn er eenmalige en tijdelijke complexe opgaven met hoge bestuurlijke prioriteit die team- en/of organisatie overstijgend zijn en waarvoor inzet van meerdere eenheden en externe partijen gewenst is. Deze opgaven worden door het bestuur en directie aangewezen als programma's waarvoor afzonderlijke sturing gewenst is.

Wijksturing

Wijksturing is de manier waarop we de betrokkenheid van inwoners en ondernemers in de wijken en dorpen organiseren. Almelo maken we samen met een aanpak en op een niveau waarin je je herkent. Wijksturing gaat over onze inwoners, die zelf bijdragen aan hun eigen wijk. Het behalen van resultaten in wijken vanuit de vraag en de belevingswereld van de inwoner. Door wijksturing mogen daarom verschillen tussen wijken ontstaan zowel in beeld als in het niveau van vraagstelling en –beantwoording tussen bestuur/organisatie en inwoners.



Denk aan het plaatsen van bloembakken voor een verzorgingshuis. Of aan gericht toezicht na vandalisme of een veilige inrichting van de straat tegelijk met het vervangen van het riool. Bovenal gaat wijksturing over het aansluiten op initiatieven van bewoners en organisaties zelf. Dit vraagt loslaten en vertrouwen geven aan de inwoners. Hierin schuilt een wederkerig leerproces tussen gemeente en de bewoners.

3.2.3 Coalitieakkoord en organisatieveranderingen sluiten aan bij verbeterdoelen van wet

De verbeterdoelen uit de Omgevingswet (zie hoofdstuk 2) worden door het coalitieakkoord en de organisatieverandering omarmt. Samen en met hulp van de samenleving zoeken we naar de meest optimale invulling van de fysieke leefomgeving. We benutten de ruimte die de wet gemeenten biedt. Ruimte voor optimaal maatwerk, creativiteit, minimale regels, minder rechtszekerheid, andere manier van werken en organiseren.

3.4 Ambitie voor de invoering van de Omgevingswet op hoofdlijnen

Het voorgaande laat zien dat de invoering van de Omgevingswet, zoals wij die zien, voortkomt uit en verbonden is met bredere maatschappelijke ontwikkelingen en gemeentelijke ambities (coalitieakkoord) én nauw verbonden is met en aansluit op interne organisatorische doelstellingen (organisatieontwikkeling).

1. Raad en college

De komst van de wet zorgt ervoor dat de rol van de gemeente op ambtelijk, bestuurlijk en politiek vlak gaat veranderen. Kies je voor maximale rechtszekerheid en uniformiteit of bied je flexibiliteit, ruimte en maatwerk? Blijf je alleen de 'hoeder van de wet' of geef je zo veel mogelijk ruimte aan initiatieven inwoners. Hoe ga je om met de uitwerking van je instrumenten: ga je voor een eenduidige normstelling of wordt maatwerk geboden? Deze keuzes vragen op verschillende thema's en in verschillende gebieden wellicht ook een andere invulling. De binnenstad van Almelo is anders dan de kern van Bornerbroek of de groene longen.

Centraal staat de vraag welke afwegings- en beslisruimte er op welk niveau ligt. Wat wordt de rol van de raad binnen de Omgevingswet? Gaat de gemeente voor maatwerk en flexibiliteit of voor maximale rechtszekerheid? Het herziene stelsel zorgt ervoor dat de raad op een abstracter niveau meer voorin het proces betrokken wordt.



De raad wordt gevraagd specifieke keuzes te maken over welke waarden beschermd moeten worden en waar juist vrijheid geboden wordt.

Vragen die in dat proces aan de orde komen zijn:

- wat wordt in ieder geval beschermd
- op welke onderdelen worden inwoners tegen anderen beschermd
- wat wordt niet gereguleerd en overgelaten aan de samenleving
- wat willen we als raad stimuleren

Het ligt voor de hand dat wij in Almelo dit type keuzes maken op een manier die past bij onze gemeente: gebiedsgericht, vertrouwen gevend aan de zelfredzaamheid van de samenleving, en in nauwe verbinding met de inwoners.

AMBITIENIVEAU

Bij de invoering van de Omgevingswet stuurt de raad primair op de waarden en de doelen van de omgeving die in Almelo belangrijk zijn. Het college is primair verantwoordelijk om de instrumenten en de organisatie op een zodanige wijze in te richten dat de doelen van de wet optimaal ondersteund en uitgevoerd worden én om de raad in positie te brengen om haar rol en verantwoordelijkheid goed uit te kunnen voeren en om scherpe keuzes te kunnen maken.

Er is dus sprake van een duidelijke scheiding: de raad is kaderstellend en de uitvoering is aan het college. Dit is in principe niet nieuw maar wordt hiermee nog eens scherp benadrukt.

2. Participatie en communicatie

De samenleving verandert voortdurend en daarmee ook de verhouding tussen overheid en inwoners. Participatie en communicatie worden voor inwoners én overheid steeds belangrijker. Klassieke vormen van inspraak en rechtsbescherming zullen van belang blijven, maar nieuwe vormen zijn en zullen (daarnaast) ontwikkeld worden. Ook hier hebben we vanuit Almelo inmiddels enige ervaring opgedaan, denk hierbij aan de stadsgesprekken over de (nieuwe) binnenstad. Innovaties op het gebied van het gebruik van digitale hulpmiddelen (bijvoorbeeld apps) zijn hierbij ook denkbaar. Waar er sprake is van veel ruimte voor de samenleving en een grotere betrokkenheid van inwoners, is de overheidsrol meer faciliterend en ondersteunend. Wanneer dat niet of minder het geval is en wanneer rechtsbescherming van inwoners ten opzichte van elkaar of de overheid belangrijker is, zullen meer klassieke vormen van inwonerbetrokkenheid belangrijk blijven (bijvoorbeeld in het geval van veiligheid). We zoeken naar wegen om initiatieven van onderop waar mogelijk te ondersteunen vanuit de “ja mits” gedachte, zonder dat we het initiatief als gemeente overnemen. Wij willen ook bij de invoering van de Omgevingswet heldere afwegingen maken over de manier waarop we de samenleving betrekken bij onze eigen ambities én hoe we de samenleving zo goed mogelijk kunnen faciliteren bij ambities en wensen van (groepen) inwoners zelf. De betrokkenheid van een ieder, met dito het wegen van alle belangen, vormt hierbij een grote uitdaging. Dit alles vraagt om maatwerk en past heel sterk in het wijkgerichte aanpak. Een blijvende dialoog tussen deze processen en het bestuurlijke proces is hierbij essentieel. Alleen al om elkaars verwachtingen goed in beeld te hebben en te houden.



AMBITIENIVEAU

Participatie en communicatie zijn essentieel in het nieuwe omgevingsbeleid. Per situatie wordt een daarop toegesneden participatie- en communicatiestrategie ontwikkeld, waarbij er een blijvende dialoog plaatsvindt tussen het participatieproces en het bestuurlijke proces.

3. Dienstverlening, houding en gedrag

Op dienstverleningsgebied is er in Almelo de laatste jaren veel veranderd. Klantgerichter en meer digitaal werken stonden daarbij centraal. Hierin zijn nog steeds verbeteringen denkbaar.

De Omgevingswet biedt kansen om ook nieuwe dienstverleningsconcepten te ontwikkelen, niet alleen met meer ruimte voor de samenleving ("vergunningsvrij"), maar ook met een efficiënte-, transparante en snellere gemeentelijke dienstverlening. Wij zullen ons dan ook breed heroriënteren op onze gemeentelijke dienstverleningsconcept en servicenormen. Zo pakken we verbeteringen in de (digitale) dienstverlening op en maken we gebruik van landelijke initiatieven (bijvoorbeeld het opstellen van klantreizen (een klantreis is de beschrijving van alle



interacties die een specifieke klant met een dienst heeft, om zijn of haar doel te bereiken). Een andere denkbare verbetering is dat initiatiefnemers via één toegang, wel via meerdere kanalen en bij voorkeur digitaal, snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren. Dit in navolging van de doorontwikkeling van de integrale toegang in het sociale domein. Met andere woorden, het moet leuk zijn voor initiatiefnemers om bij de gemeente aan te kloppen.

De wet heeft ook gevolgen voor de interne organisatie - de manier waarop we onze processen hebben ingericht-, de cultuur van de organisatie en de competenties van medewerkers. Het "ja, mits", in plaats van "nee, tenzij" principe, vraagt immers een andere houding en een ander gedrag van onze medewerkers en een blik die vaker "van buiten naar binnen" gericht is, hetgeen naadloos aansluit bij de uitgangspunten van de organisatieontwikkeling. Dit gedrag geldt overigens niet alleen voor medewerkers maar ook van college en raad en de ketenpartners.

We zullen ons ervan bewust moeten zijn dat er in verschillende situaties vanuit verschillende rollen en posities gehandeld moet worden. Soms nog steeds als (plan)toetser die ook goed uit kan leggen dat bepaalde initiatieven echt niet kunnen, soms als intermediair bij conflicterende belangen tussen inwoners, soms als meedenker met en ondersteuner van initiatiefnemers, vaak als meedenker in de zoektocht naar maatwerk om wensen van inwoners mogelijk te maken etc. Dat vraagt veel van de competenties, het rolbewustzijn en de communicatieve kwaliteiten.

AMBITIENIVEAU

Wij willen onze dienstverlening naar inwoners en bedrijven op het gebied van de leefomgeving verbeteren: efficiënte-, transparante en snellere gemeentelijke dienstverlening. Eén duidelijke toegang voor bedrijven en inwoners vormt daarbij een pijler. De cultuur van de organisatie en de competentieprofielen van medewerkers sluiten hierbij aan.

4. Samenwerking

De veranderopgave van de Omgevingswet vraagt om meer samenwerking in de keten van gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en Rijk. De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grenzen van de gemeente. Dit vraagt regionale afstemming. Almelo zoekt kansen voor samenwerking met als doel kwaliteitsverbetering, krachtenbundeling en kostenbeheersing. Er dient hierbij sprake te zijn van een meerwaarde. De regionale samenwerking op het gebied van de ondergrond is hier een goed voorbeeld van.

AMBITIENIVEAU

De kansen voor samenwerken met stakeholders en ketenpartners worden opgezocht. Samenwerking is een middel en geen doel op zich, het moet verband houden met het belang dat na wordt gestreefd.

De Omgevingswet vervangt een aantal instrumenten uit diverse wetten. De ambities zijn opgesplitst op niveau van visie, beleid en planniveau.

5. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een strategische en integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving en is verplicht voor rijk, provincie en gemeente. In een omgevingsvisie worden de ambities die een stad heeft tot uitdrukking gebracht in het kader van de omgevingswetgeving. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie / het masterplan.

We zijn al enige tijd bezig met de omgevingsvisie. Met name het proces van bewustwording, bij een ieder, vraagt veel tijd. Vandaar dat gekozen is om de totstandkoming van de omgevingsvisie thematisch op te zetten en lerende wijs naar een omgevingsvisie toe te werken. Dit biedt de gelegenheid ervaring op te doen met nieuwe vormen van participatie en het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. Hierdoor wordt het geen visie van het bestuur, maar van de inwoners en de samenleving. De gemeenteraad stelt de visie vast en heeft zodoende natuurlijk wel het laatste woord.

Het oefenen met reeds opgestarte pilots (zoals de Heemde), om zodoende te experimenteren met de interactiviteit, is hierin een kansrijke benadering. Dit biedt ook de mogelijkheid om integrale vraagstukken te agenderen. Thema's kunnen worden verkend aan de hand van deze pilots. De pilots worden gedefinieerd in mate van integraliteit, interactiviteit en actualiteit. De pilots kunnen ons veel leren en er kan een agenda mee worden opgebouwd voor de omgevingsvisie. Ze vormen bouwstenen voor de omgevingsvisie. Duurzaamheid, gezondheid en veiligheid zijn voorstelbare bouwstenen. Dit geldt eveneens voor het behoud van het cultureel erfgoed. Dit betreft de eerste fase, die van verkennen en inventariseren. Met deze

verworven inzichten kan een organisch proces worden vormgegeven naar het uiteindelijk vaststellen van een omgevingsvisie.

AMBITIENIVEAU

Almelo gaat voortvarend aan de slag met de totstandkoming van de omgevingsvisie. Aan de hand van de resultaten van de eerste fase (verkennen en inventariseren) kan het vervolgproces ingekleurd worden waarbij het streven is om een, in nauwe samenwerking met inwoners en andere stakeholders tot stand gekomen, toekomstgericht, samenhangend en strategische visie voor de leefomgeving van de gemeente Almelo op te stellen. Het is een integrale visie waarin de gewenste en noodzakelijke ontwikkelingen in de gemeente zijn opgenomen. Uiterlijk medio 2020 heeft de gemeenteraad de omgevingsvisie vastgesteld.



6. Herijking van bestaand beleid

Met de invoering van de Omgevingswet beoogt de wetgever gemeenten gebiedsgericht en integraal te laten werken waarbij het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving een doel is. Zoals bij het vorige punt is aangegeven is met betrekking tot beleid de omgevingsvisie hier een resultante van. Echter is de omgevingsvisie weliswaar integraal, en kent daarmee een brede scope, maar betreft een visie op hoofdlijnen dus zal het niet al het beleid raken. Aan de andere kant kan het wel weer input vormen voor het omgevingsplan.

De Omgevingswet vraagt dus om het bestaande beleid tegen het licht te houden. Om alle beleidsterreinen op zijn minst Omgevingswet-proof te krijgen dient de gemeente hiervoor een integrale herijking te doen. Alle bestaande plannen tegen het licht te houden op actualiteit en deze te integreren in het nieuwe omgevingsbeleid. De opbrengsten van de programma- en wijksturing vormt in deze een belangrijk hulpmiddel.

Niet alleen het ruimtelijk beleid, ook andere beleidsdomeinen met ruimtelijke raakvlakken, zullen integraal tegen het licht moeten worden gehouden.

AMBITIENIVEAU

Er vindt een integrale herijking van bestaand beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving plaats dat waar mogelijk of nodig wordt geïntegreerd in het nieuwe omgevingsbeleid.

7. Naar een ander type regelgeving

De regeldichtheid in het ruimtelijk-fysieke domein is groot: veel rijksregels, provinciale voorschriften en verordeningen, veel gemeentelijk beleid en regelgeving (structuurplan, bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsregels).

Voor inwoners (en ook voor politici, bestuurders en ambtenaren) is het woud van regelgeving onderhand niet te overzien en bijna ondoordringbaar geworden. De Omgevingswet heeft mede als doelstelling om de regelgeving terug te dringen, inzichtelijker te maken en de doorlooptijd van procedures te reduceren. Op rijksniveau vindt al een forse reductie en harmonisatie van regels plaats.

Op lokaal niveau vraagt dit ook de nodige inspanning om dit doel te realiseren. Dit is niet uitsluitend een kwestie van minder regels, maar misschien wel vooral een kwestie van andersoortige regels. Aansluiten bij bedoelingen en de achtergronden die ten grondslag liggen aan regelgeving. Door meer uit te gaan van kwalitatieve normen en toetsingskaders (welke doelen worden door een bepaald initiatief ondersteund of bedreigd) en minder kwantitatieve regels en "afvinklijstjes" (er mag 100 m² bijgebouwd worden, dus 110 m² wijzen we automatisch af), bieden hiervoor mogelijk perspectief. Streven is om dit proces meer in te richten vanuit het perspectief van initiatiefnemers en de leefwereld van inwoners. Uitdaging in dit proces vormt het dilemma van flexibiliteit en rechtszekerheid. Hoe zijn we én een geloofwaardige én voorspelbare overheid, die ook rechtsbescherming biedt.



AMBITIENIVEAU

Gestreefd wordt naar een verandering van gemeentelijke regelgeving op het terrein van de leefomgeving. Minder, maar vooral een ander type regels, is daarbij het doel. Regelgeving moet meer gericht worden op de te bereiken doelen, de na te streven of te beschermen waarden en waar mogelijk wordt maatwerk geleverd.

8. Omgevingsplan



Volgend op de omgevingsvisie is de ruimtelijk juridische inbedding en concretisering. Dit gebeurt in het omgevingsplan, een instrument dat parallellen kent met het huidige bestemmingsplan. Het omgevingsplan vervangt onder meer het bestemmingsplan, maar heeft een veel ruimere reikwijdte. Het is daarmee echt een nieuw instrument, met nieuwe mogelijkheden. Het is belangrijk voor de gemeentelijke autonomie en belangrijk voor het invullen van de beleids- en afwegingsruimten in het fysieke domein. Uiteindelijk gaat de gemeente naar één gemeente dekkend omgevingsplan.

De ontwikkelingen met betrekking tot het omgevingsplan worden weliswaar gevolgd maar het opstellen van het omgevingsplan vindt dus plaats na vaststelling van de omgevingsvisie. Wel wordt gekeken om op experimentele wijze met het omgevingsplan aan de slag te gaan (zie hiervoor ook punt 10).

AMBITIENIVEAU

De uitgangspunten, reikwijdte, kenmerken en indeling van het omgevingsplan vloeien voort uit de omgevingsvisie en uit de herijking van bestaand beleid en regelgeving en deze kunnen pas bepaald worden nadat hier meer duidelijkheid over is. Het is nu te vroeg om een ambitie in deze te bepalen.

9. Digitalisering

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Digitalisering van de Omgevingswet, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), richt zich aan de ene kant op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en aan de andere kant op het ondersteunen van de interactie tussen de actoren die de wet uitvoeren of er een beroep op doen, zoals digitaal vergunningen aanvragen.

Het streefbeeld is dat in 2024 alle informatie met een klik op de kaart voor handen is en dat bij inwerkingtreding van de wet (1 januari 2021) het basisscenario zal gelden. Dit vraagt zeker nog ook van Almelo behoorlijk wat inspanningen. Het gaat immers om meer dan alleen de aanschaf van bijvoorbeeld een nieuw softwarepakket. De primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het DSO ligt echter op landelijk niveau.

Gelet hierop zorgen we ervoor dat op 1 januari 2021 het basisscenario voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet gereed is. Dit impliceert dat we geen koplopers zijn en dus vooraan staan bij de ontwikkeling van het stelsel maar veel meer volgend zijn zonder achterover te leunen. En vervolgens bouwen we, naar analoge van het Rijk, het stelsel gefaseerd verder uit. De wettelijke termijn is hierbij bepalend (tot op heden: 1 juli 2024).

AMBITIENIVEAU

Almelo zorgt ervoor dat de digitale basis op orde is bij de invoering van de Omgevingswet. Wij volgen de koplopers bij het ontwikkelen van het digitaal stelsel en de invoering ervan.

10. Aan de slag met de Omgevingswet

De indruk mag niet ontstaan dat nu de wet pas op zijn vroegst in 2021 wordt ingevoerd, dat dit een alibi is om voorlopig maar even pas op de plaats te maken van het invoeringsproces Omgevingswet. Juist omdat de doelen van de wet zo goed aansluiten bij de bewegingen die wij als gemeentelijke organisatie willen maken (voortkomend uit onder andere het coalitieakkoord en de organisatieontwikkeling), moet de invoeringstijd die gegund wordt zo optimaal mogelijk worden benut om alvast -met onze bestuurlijke doelen en uitgangspunten als kompas - te experimenteren met de doelen van de wet en met de geformuleerde ambities.



Pilots (zoals De Heemde) en verkenningen, die aansluiten bij de ervaren problemen en knelpunten én die aansluiten bij actuele in onze gemeente aansluitende leefbaarheids- en ruimtelijke vraagstukken, bieden hiervoor een goede basis. Een meer geleidelijke- en organische transitie van het huidige- naar het nieuwe stelsel wordt daarmee ook bevorderd.

Zodat er langzaam een nieuw normaal ontstaat, op de andere manier die de Omgevingswet mogelijk maakt. Toewerken naar een nieuw normaal kan niet volgens een bestaand patroon. Wie van a naar b wil volgens de regels van b komt er niet met het volgen van het reguliere pad. Dus Aan de slag met de Omgevingswet, ook letterlijk: leren door doen en gaandeweg ontdekken hoe we de geest van de Omgevingswet uit de fles krijgen.

AMBITIENIVEAU

Bij de bestaande en komende vraagstukken experimenteren we, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, nu al zoveel mogelijk met de werkwijze (en instrumenten) van de Omgevingswet.

4. Vervolg

Het concept ambitiedocument (met bijbehorende presentatie) is op 14 november 2018 aangeboden aan de raadsgriffie. Op 27 november 2018 vond hierover een oordeelsvormend politiek beraad plaats. Dit heeft geleid tot een aangepast document.

Het is nu aan de gemeenteraad om de tien ambities uit dit ambitiedocument invoering Omgevingswet vast te stellen als richtinggevend kader voor de verdere invoering van de Omgevingswet.

Aan de hand van dit ambitiedocument kan het proces voor invoering verder vorm worden gegeven. Er zijn dan voldoende ingrediënten aanwezig om voortvarend aan de slag te gaan!

BIJLAGE: DE OMGEVINGSWET – NADER OMSCHREVEN

Waarom de Omgevingswet?



In Nederland hebben we veel regels met betrekking tot de leefomgeving. Vaak ontbreekt de samenhang en sommige initiatieven komen daardoor vaak lastig van de grond. Inwoners en bedrijven raken door de hoeveelheid regels de weg kwijt. Deze regels komen straks samen in één nieuwe wet: de Omgevingswet. De wet sluit beter aan bij de eisen van deze tijd en door deze wet kan in één oogopslag gezien worden welke regels er gelden.

Doelen omgevingswet

Het hoofddoel van de wet is om de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten te integreren in één wet met één samenhangend stelsel van planning, procedures en besluitvorming.



De wet kent vier verbeterdoelen om dit te bereiken.

Verbeterdoel	Impact voor gemeenten
Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	Minder verschillende wetten en rijksregels en beter toegankelijke regelgeving. Eén omgevingsplan voor de hele gemeente.
Samenhangende benadering	Van sectoraal naar integraal (beleid, besluitvorming en regelgeving) per gebied.
Bestuurlijke afwegingsruimte	Minder rijksregels. Meer ruimte voor lokaal maatwerk dus meer beslissingsruimte voor gemeenten.
Versnellen en verbeteren van de besluitvorming	De wet biedt de mogelijkheid om meer de reguliere vergunningverlening toe te passen en meer rechtstreeks aan de voorkant toe te staan (van 'nee, tenzij....' naar 'ja, mits...').

Huidige wetgeving versus Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe omgevingsrecht kent aanzienlijk minder regels, is overzichtelijker en eenvoudiger.

Huidig recht	Omgevingswet
26 wetten, 4700 artikelen	1 wet, 349 artikelen
120 AMvB's	4 AMvB's
120 Ministeriële regelingen	10 Ministeriële regelingen

De kerninstrumenten

De Omgevingswet bevat een zestal juridisch-planologische instrumenten, de zogenaamde kerninstrumenten, waarmee bestuursorganen van het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap de *doelen van de wet* in de praktijk kunnen brengen.

De gemeente moet zelf met vier kerninstrumenten aan de slag: de omgevingsvisie, het omgevingsplan, programma's en de omgevingsvergunning. De gemeenten moeten bij het opstellen van deze kerninstrumenten rekening houden met de kerninstrumenten van de hogere overheden.

Algemene rijksregels

De rijksoverheid stelt algemene rijksregels vast in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) of Ministeriële regelingen. Deze regels noemen ze ook wel de 'pilaren van de wet'. Deze regels zijn voor alle overheden, inwoners en bedrijven bindend. Omdat er minder rijksregels komen, is er meer ruimte voor gebiedsgericht en lokaal maatwerk.



Het omgevingsrecht kent vier AMvB's:

Omgevingsbesluit

In dit besluit is geregeld wie bevoegd is om besluiten te nemen en hoe deze besluiten tot stand komen (procedures).

Besluit kwaliteit leefomgeving	In dit besluit staan normen ter bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving, bijvoorbeeld voor geluid en luchtkwaliteit.
Besluit activiteiten leefomgeving	Regels die je in acht moet nemen bij het uitoefenen van activiteiten in de fysieke leefomgeving zijn in dit besluit bijeen gebracht.
Besluit bouwwerken leefomgeving	Regels waaraan bouwwerken moeten voldoen vind je in dit besluit. Je vindt o.a. regels voor toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een beperking, energie-normen en normen voor brandveiligheid.

Wat betekenen rijksregels voor gemeenten?

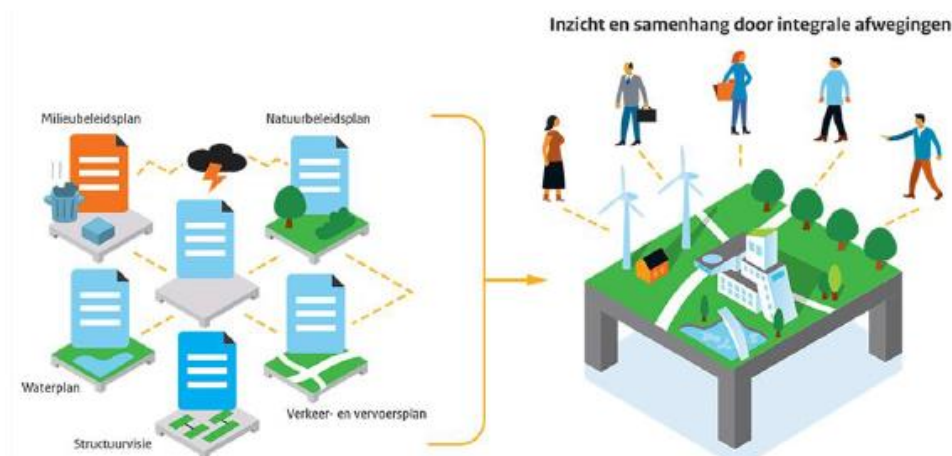
De gemeenteraden krijgen meer ruimte om zelf kaders vast te stellen, omdat er minder rijksregels komen. Hoeveel ruimte er is voor lokaal maatwerk op andere gebieden hangt af van de definitieve algemene rijksregels. De gemeente krijgt bijvoorbeeld niet meer ruimte op het gebied van erfgoed, omgevingsveiligheid en waterkwaliteit dan nu het geval is. De inwerkingtreding van de AMvB's is gekoppeld aan inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Omgevingsvisie

De gemeenteraad stelt een omgevingsvisie vast. Dit is een politiek bestuurlijk integraal beleidsdocument op strategisch niveau. De visie bevat fundamentele beleidskeuzen. De gemeente moet vijf jaar na in werking treden van de wet een omgevingsvisie hebben. De plicht tot het vaststellen van een omgevingsvisie dwingt de raad om:

- 'aan de voorkant' na te denken over het beleid, en zo
- een duidelijke koers te bepalen om ad hoc beslissingen te vermijden.

Het beleid vormt de basis voor programma's en het omgevingsplan. Een goede omgevingsvisie draagt bij aan integrale en afgewogen besluitvorming en een transparantere overheid. Ook het Rijk en de provincie stellen een omgevingsvisie vast.



Nu: de huidige wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving is versnipperd en verspreid over veelal verplichte sectorale beleidsplannen. Het overzicht ontbreekt en soms botsen plannen.

Straks: de integrale omgevingsvisie zorgt voor samenhang. Het geeft ook aan wat het verantwoordelijke bestuursorgaan zelf doet en wat de verantwoordelijkheid van anderen is.

Wat betekent de omgevingsvisie voor gemeenten?

De gemeenteraad stelt in een omgevingsvisie de koers vast op inhoud en op rollen en verantwoordelijkheden. De raad bepaalt de kaders die een verdere vertaling hebben in het omgevingsplan. Onder de Omgevingswet is het belangrijk dat deze kaders duidelijk zijn. Bij het opstellen van de omgevingsvisie wordt ook afstemming gezocht met de visies buiten de eigen gemeentegrenzen.

Programma's

Programma's kunnen door burgemeester en wethouders, het bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister die het aangaat worden opgesteld (artikel 3.3 Omgevingswet). Een programma is een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Een programma is, anders dan bijvoorbeeld een omgevingsvisie, uitvoeringsgericht. Enkele programma's worden verplicht, bijvoorbeeld voor geluid. Voor de duidelijkheid dit is wat anders dan het programmatisch werken, dat is een werkvorm, dit is een instrument uit de Omgevingswet.

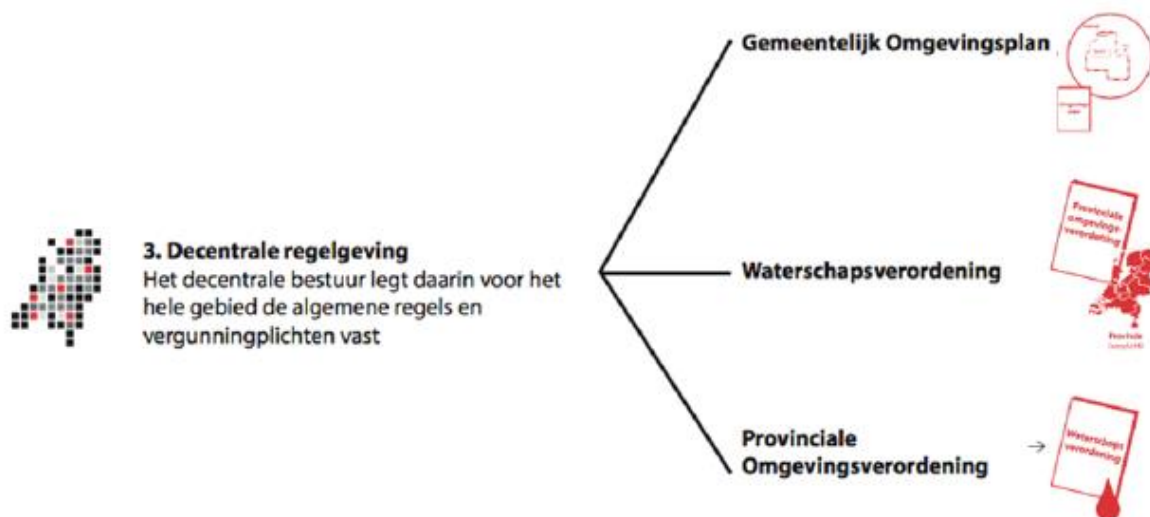


Wat betekenen programma's voor de gemeenten?

Een programma is niet vrijblijvend. Als een programma wordt opgesteld, moet dit programma ook worden gemonitord. Welk bestuursorgaan belast is met de monitoring is afhankelijk van de vraag welk bestuursorgaan daarvoor is aangewezen in de betrokken regels. Voordat een programma wordt opgesteld, moet goed nagedacht worden over de noodzaak, haalbaarheid en toegevoegde waarde van een programma.

Decentrale regels

De decentrale regels worden vastgelegd in het gemeentelijke omgevingsplan, de Waterschapsverordening en de Provinciale Omgevingsverordening.

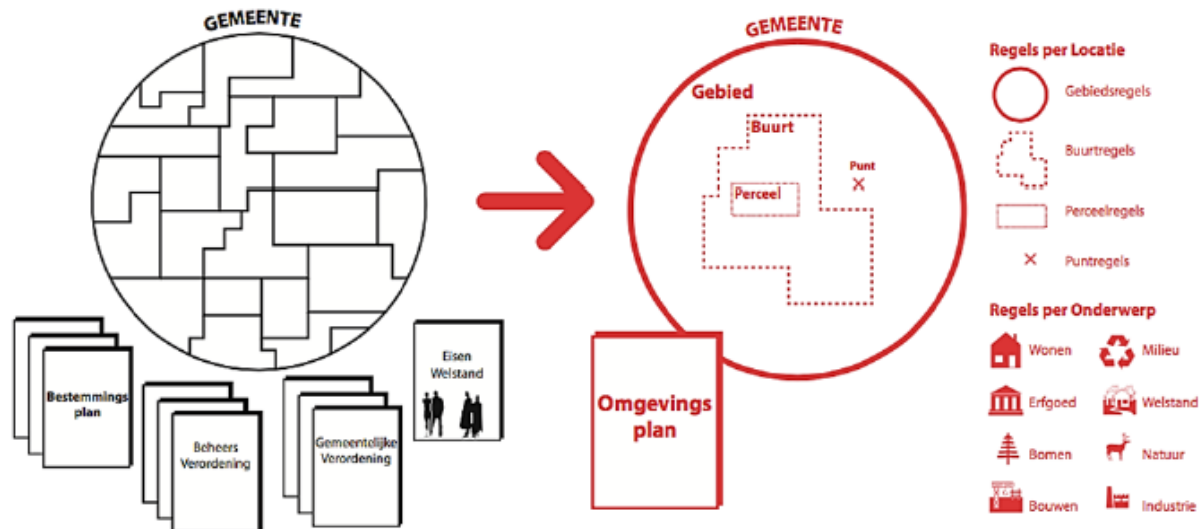


Omgevingsplan

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Bij de inwerkingtreding van de wet vormen de bestemmingsplannen en beheerverordeningen van rechtswege het omgevingsplan.

Elke gemeente heeft straks één omgevingsplan. Dit plan bevat alle regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan vervangt de bestemmingsplannen, beheerverordeningen en

gemeentelijke verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals onderdelen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving (zoals onder andere welstand, erfgoed, geluid, hinder) moeten in dit plan worden opgenomen. De regels zijn gekoppeld aan de functies in gebieden. Gemeenten krijgen tot 1 juli 2029 de tijd om van het oude naar het nieuwe regime te komen.



Wat betekent het omgevingsplan voor gemeenten?

Het omgevingsplan is een doorvertaling van de omgevingsvisie. De kaders uit de visie worden uitgewerkt in dit plan. In hoeverre deze kaders worden uitgewerkt, is een afweging die bij het opstellen van het omgevingsplan wordt gemaakt. Deze kan per gebied of thema verschillen. In een omgevingsplan worden alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgenomen. Het omgevingsplan is het enige toetsingskader voor de regels in de fysieke leefomgeving.

Omgevingsvergunning

Burgemeester en wethouders verlenen een omgevingsvergunning.

De uitgangspunten van de minister zijn:

- meer vergunningsvrij
- minder vergunningen
- meer toepassing van de reguliere procedure.



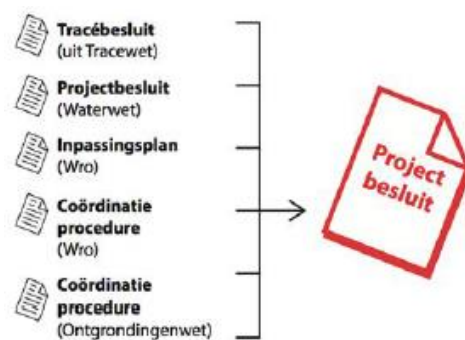
Onder de huidige wetgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) zijn al veel zaken gebundeld (bouw, milieu, cultuurhistorie en ruimtelijke ordening), onder de Omgevingswet wordt de bundeling verder uitgebreid met o.a. water, ontgrondingen, spoor, luchtvaart, archeologie en monumenten.

Wat betekent de omgevingsvergunning voor gemeenten?

Uit hogere regelgeving en het omgevingsplan zal blijken in welke gevallen een vergunning verleend moet worden. In het omgevingsplan wordt bepaald in welke mate gebruik wordt gemaakt van de te benutten lokale ruimte en welke gevallen vergunningsvrij zijn.

Projectbesluit

Gemeenten kunnen in beginsel geen projectbesluit meer afgeven (de project omgevingsvergunning op grond de Wabo vervalt). Het vaststellen van een projectbesluit is voorbehouden aan Rijk, provincies en waterschappen. Het projectbesluit regelt complexe projecten met een publiek belang in de fysieke leefomgeving. Dit besluit vervangt de huidige instrumenten zoals het inpassingsplan, het tracé-besluit en het projectplan.



Wat betekent het projectbesluit voor gemeenten?

Om invloed uit te kunnen oefenen op projectbesluiten is het van belang om bij het opstellen van de omgevingsvisies en de decentrale regelgeving van deze instanties goed samen te werken.

Dienstverlening en informatieverstrekking

Dienstverlening

De invoering van de Omgevingswet betekent een andere wijze van werken. Dit heeft niet alleen gevolgen bij de planvorming maar ook bij de vergunning(aanvraag)processen en dus voor de (digitale) dienstverlening. De gemeente krijgt een andere rol aan de voorkant van processen. Binnen de dienstverlening staat de klant centraal. Hij is gebaat bij goede communicatie, flexibel meebewegen en een efficiënte samenwerking binnen de keten.

Digitale informatieverstrekking

De Rijksoverheid streeft naar een standaard informatievoorziening en het beter stroomlijnen van informatieoverdracht binnen de keten: Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het stelt initiatiefnemers in staat om snel te beschikken over de juiste informatie over de kwaliteit van de leefomgeving en over de regels die daar gelden. Dit leidt bijvoorbeeld tot minder kosten voor onderzoek. De digitalisering stelt inwoners, bedrijven en overheden in staat om eenvoudiger informatie met elkaar uit te wisselen en biedt kansen om besluitvorming en procedures te versnellen en te verbeteren.



Het Digitaal Stelsel Omgevingswet zorgt er voor dat bewoners, bedrijven, belangenorganisaties en andere overheden langs elektronische weg:

- kennis kunnen nemen van de instrumenten van de Omgevingswet inclusief de omgevingsvergunningen;
- informatie kunnen vinden over aanvragen, meldingen, de voortgang van behandeling, besluiten en bezwaar- en beroepsprocedures;
- gegevens kunnen opvragen over eerdere besluiten en onderzoeken.

Gemeenten krijgen bij de invoering van het DSO een belangrijke taak. Op het gebied van informatiemanagement en automatiseringsvlak staan zij voor een belangrijke uitdaging. Bij het inwerking treden van de wet is een basispakket beschikbaar. Aangenomen wordt dat in 2024 het Digitaal Stelsel in totaal operationeel én effectief is. De impact op processen, gegevens, applicaties en infrastructuur is naar verwachting erg groot.