

Omgevingswet en omgevingsvisie – uitgangspunten

Inleiding

In 2021 wordt de Omgevingswet van kracht. De Omgevingswet gaat samen met enkele uitwerkingswetten en Amvb's het merendeel van de huidige wetten in het ruimtelijke domein vervangen. Gemeenten moeten daardoor hun eigen beleid waar nodig herzien, werkwijze en werkprocessen aanpassen waar nodig en een omgevingsvisie en omgevingsplan opstellen. In september 2017 is in de gemeenteraadscommissie opiniërend gesproken over de Omgevingswet.

De uitkomsten van die discussie vormen samen met inbreng vanuit externen en vanuit de organisatie de basis voor deze notitie.

De wet heeft tot doel:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
- Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

En wil daarvoor vier verbeteringen tot stand brengen:

- Inzichtelijk omgevingsrecht, onder andere door de veelheid van wetgeving te bundelen in 1 Omgevingswet en 4 Amvb's
- De leefomgeving centraal stellen, door een samenhangende (integrale) benadering
- Meer ruimte voor gemeenten, provincies en waterschappen voor gebiedsgericht maatwerk en eigen afwegingen
- Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De wet verplicht gemeenten verder om een omgevingsvisie te maken. Deze visie schetst de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de voorgenomen ontwikkeling, gebruik en bescherming van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren integraal beleid.

Over het algemeen wordt bepleit dat de (doelen van de) wet ook moet leiden tot een andere werkwijze van gemeenten. Meer aansluiten bij initiatieven, meer ruimte voor initiatiefnemers, "van nee tenzij, naar ja mits". Het Rijk ziet gemeenten voor zich die meer in samenspraak met inwoners en partijen binnen de gemeente plannen maken, meer ruimte bieden voor inwoners om hun eigen leefomgeving te maken, en meer ruimte bieden voor initiatiefnemers om hun initiatieven te realiseren. Een overheid die ideeën uit de samenleving omarmt en ondersteunt en actief meedenkt over mogelijkheden om ze te realiseren.

In Oss is ervoor gekozen om de invoering van de Omgevingswet niet alleen te zien als een technische operatie, waarbij beleid en verordeningen worden aangepast aan de nieuwe wetgeving. Maar vooral ook als een kans om verdere stappen te zetten in de ontwikkeling naar een netwerkgemeente, een gemeente die meer samenwerkt en die ín en niet bóven de samenleving staat. Daar zijn de afgelopen jaren al stappen in gezet, bijvoorbeeld in de uitgebreide

mogelijkheden voor participatie. We willen verder gaan op deze weg. En vanuit die filosofie ook kijken naar onze (beleids)plannen en regels wanneer we die in het kader van de Omgevingswet opnieuw bekijken.

Leeswijzer

Als eerste stap spreken we in deze notitie af welke uitgangspunten we gaan hanteren. Deze uitgangspunten zijn leidend bij de voorbereiding op de Omgevingswet en de uitwerking van de omgevingsvisie. De keuze voor deze uitgangspunten maken we met de kennis van vandaag. Die is nog onvolledig, we gaan de komende jaren nog veel kennis opdoen. Daardoor zullen de uitgangspunten steeds scherper worden, maar het kan ook zijn dat opgedane ervaringen aanleiding zijn om ze bij te stellen of aan te passen. Om die afweging steeds bewust te maken, spreken we in deze notitie ook af hoe we de gemeenteraad in staat stellen om de ontwikkelingen te volgen en zonodig bij te sturen (zie onderdeel "rol van de gemeenteraad").

De uitgangspunten betreffen vier thema's:

- Ruimte voor initiatief versus besluiten van de overheid
- Afweging bij complexe projecten
- Aard van de omgevingsvisie
- Rol van de gemeenteraad

Per thema geven we een statement, waarin we het uitgangspunt samenvatten, en vervolgens een korte toelichting en enkele actiepunten (niet limitatief) voor het vervolg.

Ruimte voor initiatief

De leefomgeving is van de inwoners, en zij geven die vorm. Als overheid geven we ruimte, maar garanderen we wel een basiskwaliteit en bewaken we het belang van (kwetsbare) groepen en van de gemeente als geheel.

De Omgevingswet heeft tot doel om regelgeving te verminderen en te vereenvoudigen. Daardoor moet meer ruimte ontstaan voor ontwikkelingen vanuit de samenleving. Tegelijkertijd is er een basisverantwoordelijkheid voor de gemeentelijke overheid om bijvoorbeeld de openbare orde te handhaven en alle bevolkingsgroepen een plek te geven. Een belangrijke vraag voor de omgevingsvisie (en vervolgens het omgevingsplan) wordt: waar en hoe bepalen we als gemeente de normen/grenzen/doelen en waar laten we ruimte voor inwoners initiatiefnemers om, samen met hun omgeving en belanghebbenden, hun ideeën zelf vorm te geven en te realiseren? De gemeente heeft daarin ook een positie: als eigenaar of beheerder, en als verantwoordelijke voor de openbare ruimte. In de opiniecommissie zijn drie zaken genoemd die aanleiding zijn om als gemeente besluiten te nemen en keuzes te maken:

- Het algemeen belang. Binnen een initiatief zal over het algemeen geen of minder aandacht zijn voor het effect op de omgeving (wijk/dorp, gemeente of soms zelfs regio). Het is aan de gemeente om dit algemeen belang te bewaken. Dit betreft over het algemeen een inhoudelijke afweging.
- Het belang van groepen die zich niet of minder laten horen. Het mag niet zo zijn dat de sterkste of meest mondige partij altijd 'wint' van groepen die zich minder makkelijk laten

horen. Hier speelt de gemeente een rol. Dit zal over het algemeen een procesmatige toetsing zijn (zijn alle partijen gehoord en alle belangen voldoende meegewogen?)

- Het bieden van een basiskwaliteit. Als gemeente zijn we verantwoordelijk voor een goede leefkwaliteit, die niet onder een basisgrens mag zakken.

Wellicht ten overvloede: daarnaast is het ook aan de gemeente om de wettelijke regels te bewaken, die in de Omgevingswet en de aanvullende Amb's worden gesteld.

Hoe we invulling geven aan deze gemeentelijke verantwoordelijkheid, en waar de grenzen liggen, moeten we nog bepalen. Dat kan overigens per gebied of per thema verschillen. We gaan in de komende periode veel ruimte geven aan deze discussie, zowel met de samenleving als binnen het gemeentebestuur (college en Gemeenteraad).

Verder betekent het in ieder geval:

- Dat we ons beleid en onze regels opnieuw bekijken vanuit de vraag welke regels echt nodig zijn en waarom. Daarbij speelt steeds ook de vraag: wat hebben we nodig om onze bedoelingen waar te maken? En wat voor regels horen daar bij? Dit is een grote klus, die we themagewijs aanpakken en liefst afronden voor de ingangsdatum van de Omgevingswet
- Dat we onze werkwijze en werkprocessen opnieuw bekijken vanuit de vraag hoe we de samenwerking met 'buiten' verder kunnen verbeteren, waar nieuwe/andere vormen van participatie nodig zijn
- Dat we nagaan wat er nodig is om inwoners en partijen in de samenleving meer mogelijkheden te geven om invloed te hebben op hun leefomgeving. We kijken in ieder geval naar participatie, informatievoorziening, dienstverlening en manieren om projecten van derden mogelijk te maken of te faciliteren.
- Dat we meer kijken naar de bedoeling van regels, en daarbij ook de verbinding leggen met aangrenzende terreinen (zoals het sociaal domein, gezondheid, horeca, openbare orde).

Afweging bij complexe projecten

We zullen vaker op inhoud i.p.v.(beleids)regels afwegingen moeten maken. Belangrijke thema's/terreinen zijn daarbij in ieder geval veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (ogv de wet). In de omgevingsvisie bepalen we welke andere thema's we daarbij meenemen. We ontwikkelen een manier om afwegingen te maken en keuzes transparant te maken.

Ontwikkelingen houden zich niet aan vastgesteld beleid, en noodzakelijke keuzes zijn niet altijd opgenomen in bestaande plannen. De voorbeelden zijn voorbij gekomen waar initiatieven of plannen passen binnen de regels die we hebben bepaald, maar toch ongewenst zijn. Of andersom: dat gewenste ontwikkelingen stuiten op regels die ze onmogelijk maken. De regels die we hebben passen dan kennelijk niet bij de bedoelingen in het fysieke domein. We willen daarom toe naar beleid en plannen die meer ruimte bieden om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Tegelijkertijd willen we een betrouwbare overheid zijn zodat de buitenwacht weet waar ze met ons aan toe zijn. Dat betekent dat we een afwegingskader moeten ontwikkelen waarin we duidelijk maken op basis waarvan we dergelijke besluiten willen nemen. Overigens zijn deze natuurlijk altijd begrensd door de bepalingen in de wet.

Deze manier van werken maakt het proces om te komen tot afwegingen belangrijk. In de uitwerking zullen we dan ook moeten onderzoeken wat dit vraagt aan tijd en competenties.

Dit betekent:

- Dat we in gesprek gaan over de manier waarop we beleid maken en hoe dit beleid eruit ziet (bv. welke ruimte voor flexibiliteit streven we na, hoe zorgen we voor integraliteit, welke basis garanderen we).
- Dat we werken aan een afwegingskader, en daarbij zo mogelijk voorbeelden uit den lande gebruiken

De omgevingsvisie

De omgevingsvisie wordt geen blauwdruk, maar een ontwikkelingsgericht document dat uitdaagt tot initiatieven en ruimte biedt aan ontwikkelingen. De omgevingsvisie is flexibel, maar biedt ook een afwegingskader waaraan nieuwe initiatieven getoetst kunnen worden.

De Omgevingswet verplicht gemeenten om een omgevingsvisie te maken waarin het beleid tav de fysieke leefomgeving wordt vastgelegd. De omgevingsvisie is een soort van 'structuurvisie plus' waarin de gemeente de gewenste ontwikkelingen voor het fysieke domein aangeeft inclusief de relatie met thema's als gezondheid en veiligheid. De visie is de basis voor het omgevingsplan, dat in de plaats komt van de huidige bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving.

Ontwikkelingen op de langere termijn zijn niet allemaal voorzienbaar, en kunnen snel gaan. Dat is aanleiding om in de visie niet alles voor de lange termijn vast te leggen, maar aan te geven wat waar belangrijk is (welke waarden we zien en meewegen) bij toekomstige keuzes. Die waarden kunnen per gebied verschillen, zodat we recht kunnen doen aan de vele verschillen binnen de gemeente. En daaruit vloeit voort dat ook regels en normen kunnen verschillen afhankelijk van de waarden in een gebied.

We zijn inmiddels begonnen met de verkenning. Deze wordt begin 2018 afgerond. In 2018 zullen we op verschillende momenten in gesprek gaan met inwoners, deskundigen en stakeholders in de gemeente om samen die waarden te bepalen en onderzoeken hoe we deze in de fysieke leefomgeving kunnen borgen.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad verandert. Omdat er meer ruimte bij de samenleving en bij het college komt, wil de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol versterken. Daarvoor ontwikkelen we zonodig nieuw instrumentarium.

In de Omgevingswet worden meer bevoegdheden bij het college gelegd. Ook wanneer we besluiten plannen (beleid en omgevingsplan) globaler maken, om ruimte te bieden aan de samenleving (om initiatieven te realiseren) en aan de gemeente (om afwegingen te maken) leidt dit tot meer mandaat bij het college. Hoe verhoudt zich dit met de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad? Zij stellen de kaders, maar in hoeverre je daarmee je bedoelingen realiseert hangt ook af van de

manier waarop ze uitgevoerd worden. Met andere woorden: hoe blijft de gemeenteraad wel aan het roer?

In de gesprekken tot nu toe is duidelijk geworden dat we meer aandacht moeten besteden aan de kaderstelling. Wat besluit de gemeenteraad vooraf? En doet hij dat alleen bij beleid en omgevingsplan, of gaat de gemeenteraad vaker ook bij grotere projecten vooraf kaders aangeven? En hoe controleert de Gemeenteraad? Kan dat op een moment dat het oordeel van de Gemeenteraad nog van invloed kan zijn op de uitkomst?

Al met al noopt de komst van de Omgevingswet om de rol en positie van de Gemeenteraad opnieuw te bespreken en daarbij ook te kijken wat er nodig is om die rol ook goed te vervullen.

We gaan om te beginnen

- de huidige manier van werken evalueren en kijken welke rol huidige instrumenten als de opinienota en gemeenteraadpleging kunnen spelen in trajecten waar het college bevoegd is maar de Gemeenteraad wel een stem wil/moet hebben.
- In het komende uitwerkingstraject periodiek rapporteren aan de gemeenteraad/raadscommissie om de gemeenteraad in de positie te brengen dat ze kunnen bijsturen als dat nodig/gewenst is. Daarbij kan de gemeenteraad ook de gewenste ruimte nemen om zo nodig de uitgangspunten aan te scherpen of bij te stellen. Procesafspraken maken we hierover in de gemeenteraadswerkgroep.