

## **De Omgevingswet**

Overdrachtsdocument voor de gemeenteraad van Papendrecht

26/02/2018

De gemeenteraad heeft n.a.v. de brief van het college van 4 juli 2017 over het Voorbereidingstraject Omgevingswet een raads werkgroep ingesteld om nader te worden geïnformeerd over de komende Omgevingswet.

Sinds het afgelopen najaar zijn over de invoering en betekenis van de Omgevingswet discussies gevoerd in deze raads werkgroep Omgevingswet en binnen de ambtelijke organisatie. Op 31 januari jl. vond een brede bijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven en met burgers. Op deze brede bijeenkomst werd de Omgevingsvisie als opdracht voor Papendrecht voor de komende raadsperiode onder de aandacht gebracht, en werd een eerste inventarisatie gemaakt van thema's die men belangrijk vindt en de wijze waarop men bij het vervolg betrokken wil zijn.

De resultaten hiervan zijn bijeengebracht in dit 'Overdrachtsdocument Omgevingswet'. Het is bedoeld als hulpmiddel voor de gemeenteraad om zijn positie te bepalen in het traject op weg naar invoering van de nieuwe wet en de nieuwe Omgevingsvisie. De notitie gaat in op het waarom van de Omgevingswet en schets de kansen en opgaven in Papendrecht waarvoor deze wet oplossingen wil bieden. Vervolgens behandelt de notitie de belangrijkste thema's die door de komst van de Omgevingswet de raad uitnodigen tot bezinning op zijn rol en positie. Tenslotte is een doorkijk opgenomen naar mogelijke stappen voor de periode na de aanstaande raadsverkiezingen.

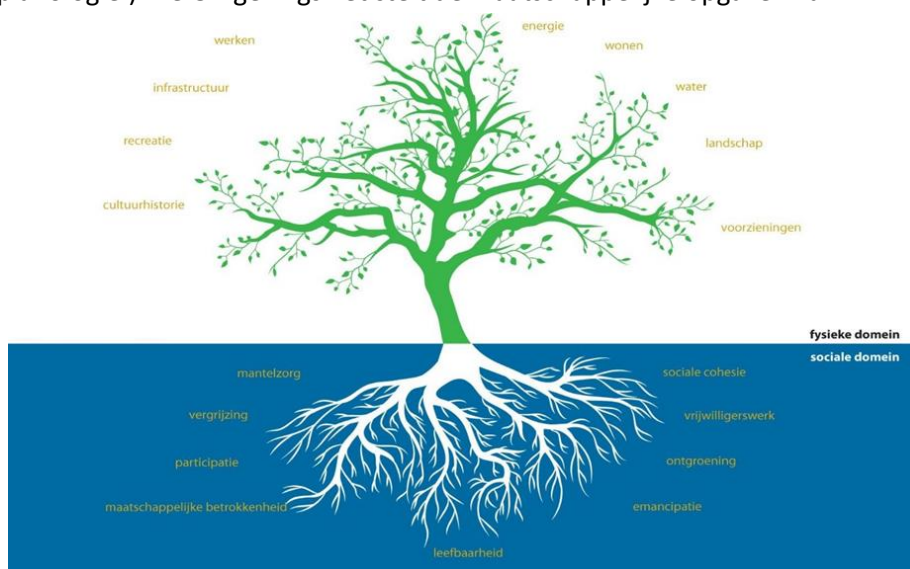
## I. Inleiding; maatschappelijke en bestuurlijke context

Nog volop bezig met de decentralisaties in het sociaal domein (en m.n. de bezuinigingen daarbij), staan de gemeenten van Nederland in de komende raadsperiode voor wat wel de 4<sup>e</sup> decentralisatie wordt genoemd: die in het ruimtelijk domein. Hiervoor wordt per 1 januari 2021 de Omgevingswet ingevoerd, die alle regels voor zowel ontwikkeling als beheer van ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed integreert (zie ook de factsheet; bijlage 1).

### Waarom een Omgevingswet?

De Omgevingswet heeft tot doel om gemeenten met **minder** en **algemener geformuleerde** regels en uitgaande van **vertrouwen** in burgers en initiatiefnemers meer **ruimte voor maatwerk** te bieden voor specifieke lokale kwaliteiten en/of opgaven. Onderliggend inzicht hierbij is dat uitdagingen als klimaatverandering (met opgaven t.a.v. waterbeheer en energietransitie), en de overgang naar een participatiesamenleving (met kwesties als maatschappelijke ongelijkheid) te complex en te zeer verweven zijn voor een aanpak volgens de bestaande sectorale manier van ruimtelijke ordening (het 'nee, tenzij' van de 'toelatingsplanologie'). De Omgevingswet stelt de maatschappelijke opgaven van

o.a. participatiesamenleving, klimaat en energietransitie centraal. Het ruimtelijk beleid moet dan worden aangepast om daar adequate antwoorden op te kunnen bieden, onder andere door initiatieven uit de samenleving beter te faciliteren (het 'ja, mits' van de 'uitnodigingsplanologie'). De Omgevingswet toont de noodzaak (èn kansen) voor bestuur en gemeentelijke



organisatie om zowel zichzelf als de beleidskaders zo te organiseren dat deze dynamiek de ruimte krijgt, wordt uitgelokt en ondersteund. Dat vraagt een actieve dialoog met en participatie van de samenleving op basis van vertrouwen. Zo ontstaat perspectief op betere, meer integrale plannen met door de samenleving (h)erkende maatschappelijke meerwaarde en draagvlak.

### Opgaven voor Papendrecht; duurzaamheid als verbindende factor

Drie inhoudelijke opgaven zullen in de komende jaren naar verwachting een grote impact hebben op de fysieke inrichting en het samenleven in Papendrecht. In elk van deze drie opgaven blijkt 'duurzaamheid' in verschillende betekenissen een terugkerend en verbindend thema. Samengevat gaat het in de drie opgaven om 1) Verstedelijking, (2) Verduurzaming van onze leefomgeving en (3) Zorg voor een inclusieve samenleving. In de aanpak van deze thema's werkt Papendrecht nauw samen met de regiopartners (waaronder de Drechtstedengemeenten; omgevingsdiensten en veiligheidsregio) met wie ook regionale ontwikkelagenda's zijn opgesteld, zoals de 'Groeiagenda 2030' (over wonen, werken, mobiliteit & bereikbaarheid en bevolkingsontwikkeling in de Drechtsteden) en de 'Energiestrategie Drechtsteden energieneutraal 2050'. Hoe zien die drie opgaven er op hoofdlijnen uit?

### 1. Verstedelijking

Voor de lange termijn blijft het van belang om voor mensen een prettige en aantrekkelijke leefomgeving te creëren binnen Papendrecht en de regio. Een leefomgeving die duurzaam is, energieneutraal, groen, voorbereid op klimaatverandering, waarin mensen vitaal oud kunnen worden, in een omgeving die gezond is, goed bereikbaar, met goede voorzieningen en voldoende werkgelegenheid in de nabijheid. Belangrijke vragen hierbij zijn: hoeveel nieuwe woningen en bijbehorende voorzieningen moeten er worden gerealiseerd<sup>1</sup>, voor wie, moet dat met nieuwbouw en/of transformatie van bestaande woningen en andere gebouwen, waar, hoe, met welke kwaliteiten en wie gaat dat betalen?

### 2. Verduurzaming van onze leefomgeving

Dit gaat over het opwekken van schone energie, over duurzame manieren om woningen en andere gebouwen te verwarmen, over energiebesparing, over aanpassing aan klimaatverandering, over vergroening en vermindering van restafval. “Duurzame vernieuwing” wordt daarmee een pijler van het gemeentelijk denken en werken. Verduurzaming heeft, waar het gaat om de energietransitie (zon; wind), een grote impact op het landschap van Papendrecht en de inrichting daarvan. Belangrijke vragen voor de komende jaren zijn: hoe (snel; breed) pakken we dat aan? Wie neemt initiatief? Wie zijn onze partners? Welke kwaliteit streven we na? En wat mag dat kosten?

### 3. Een inclusieve samenleving

Hoewel het de meeste inwoners van Papendrecht goed gaat, zijn er ook mensen die (financieel) niet op eigen benen kunnen staan, die niet op eigen kracht kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt, met kinderen die opgroeien in armoede, die niet zonder begeleiding of ondersteuning zelfstandig kunnen wonen, of die anderszins afhankelijk zijn van zorg of ondersteuning, bijvoorbeeld vanwege ouderdomsgebreken (vergrijzing), laaggeletterdheid en/of schuldproblematiek. Ondanks de inzet van vele familieleden, vrienden en buren zijn sommige van onze inwoners tijdelijk van de gemeente afhankelijk en anderen zelfs permanent: de “eigen kracht” blijkt in de participatiesamenleving niet grenzeloos.

Dit stelt de gemeente voor praktische, financiële en maatschappelijke uitdagingen, zeker tegen de achtergrond van toenemende maatschappelijke segmentatie, polarisatie en afnemend vertrouwen. Zijn er daarbij ook kansen te ontdekken die vitaliteit en zelfredzaamheid vergroten? Slagen we er in om ‘Ons Papendrecht’, samen met burgers en organisaties, als inclusieve samenleving bijeen te

#### **De inclusieve samenleving onder druk.**

De overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving en de impact van de recente financiële crisis, zorgen voor toenemende en ongelijk verdeelde onzekerheid over de toekomst, m.n. als het gaat om werk en inkomen. Dit leidt tot grotere (financiële) risico's voor burgers en gevoelens van onrust en biedt een voedingsbodem voor polarisatie. Een aantal trends als voorbeeld:

- Het aantal werknemers met een flexibel contract is toegenomen, terwijl de bescherming van flexibele en vaste contracten is verminderd. Mensen met lagere inkomens hebben minder financiële buffers om hun extra risico op schommelingen in inkomen en uitgaven zelf op te kunnen vangen.
- Kwaliteit van leven en levensverwachting zijn toegenomen maar niet iedereen deelt hierin even sterk mee. Zo is voor lagere inkomens de ‘gezonde levensverwachting’ veel minder hard gestegen dan voor hogere inkomens. Ook de correlatie tussen opleidingsgraad en welstand van ouders en die van hun kinderen neemt toe. Segregatie zet zich zo voort over generaties.
- Horizontale ‘verkokering’ neemt toe. Mensen bewegen zich in toenemende mate binnen een eigen sociaal-economische en digitale (social media) omgeving van gelijkgestemden, waardoor er minder contact is tussen bevolkingsgroepen. Polarisation zet sociale cohesie onder druk en draagt bij aan afnemend vertrouwen in politiek en bestuur.

<sup>1</sup> Alleen al door ‘verdunding’ van de huishoudens zijn er in Papendrecht tot 2030 zo’n 450 woningen extra nodig om het bestaande lokale voorzieningenniveau te kunnen handhaven.

houden met 'duurzame' (in de zin van houdbare) regelingen in het sociale domein en 'duurzaam' (in de zin van herkenbaar en gezaghebbend) optreden door raad en college? De invoering van de Omgevingswet is geslaagd wanneer gemeenten de geboden ruimte voor flexibiliteit en maatwerk herkennen en ook daadwerkelijk oppakken om maatschappelijke en ruimtelijke opgaven meer in samenhang en duurzaam op te pakken.

## II. Veranderingen voor de gemeentelijke organisatie

Voor de gemeentelijke overheid leidt de invoering van de Omgevingswet tot veranderingen op een aantal hoofdthema's die in de komende 3 jaar op de rails gezet moeten worden. De ambtelijke organisatie ontwikkelt inmiddels een programmatische aanpak over de volgende onderwerpen.

- Nieuwe planologische/juridische kerninstrumenten (Omgevingsvisie en Omgevingsplan)
- Andere houding/rol overheid (ja mits; flexibiliteit; bestuurlijke afwegingsruimte; regierol)
- Verandering werkprocessen (integraal; samenwerking & participatie; snellere procedures)
- Digitalisering (1 loket; digitale communicatie; zaakgericht werken; grip op & benutten van data)
- Financiën (kosten implementatie Omgevingswet; minder leges a.g.v. mindering vergunningen)

### Wat betekent dit in de praktijk?

- De uitbreiding van een school op een locatie waar woningen staan, waar bomen moeten worden gekapt en waar extra uitritten nodig zijn. Onder de huidige regelgeving zijn 3 omgevingsvergunningen nodig met een proceduretijd van een half jaar. Onder de Omgevingswet wordt dat 1 omgevingsvergunning, met een proceduretijd van slechts 8 weken
- Als de gemeente haar beleid wijzigt voor bijvoorbeeld alle scholen, alle horeca of alle woonboten binnen haar grondgebied, moet zij nu alle bestemmingsplannen met die functies aanpassen. Straks heeft de gemeente 1 omgevingsplan voor haar hele grondgebied en kan zij die aanpassing in 1 keer doen

## III. Veranderende rol en positie van de gemeenteraad

Door de fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen waarop het een antwoord probeert te zijn, nodigt de invoering van de Omgevingswet de gemeenteraad uit tot bezinning op zijn rol en positie. Daarbij zijn onder meer de volgende thema's aan de orde.

- Omgevingsvisie en –plan: zichtbaar en toepasbaar als kaders voor de bestuurspraktijk  
De Omgevingsvisie en het Omgevingsplan worden (meer dan de huidige Structuurvisie en bestemmingsplannen) de richtinggevende documenten voor de kwaliteit van inrichting & beheer van de fysieke leefomgeving en alle activiteiten die daarin plaats vinden. Het wordt daarmee het belangrijkste kaderstellende document aan de hand waarvan de raad het college volgt en beoordeelt. De integraliteit van Omgevingsvisie en –plan en het feit dat ze uitkomst zijn van een dialoog met de samenleving, maakt ze relevant voor vrijwel alle onderwerpen op de agenda's van college en raad.

- Invloed van de raad op concrete besluiten verandert

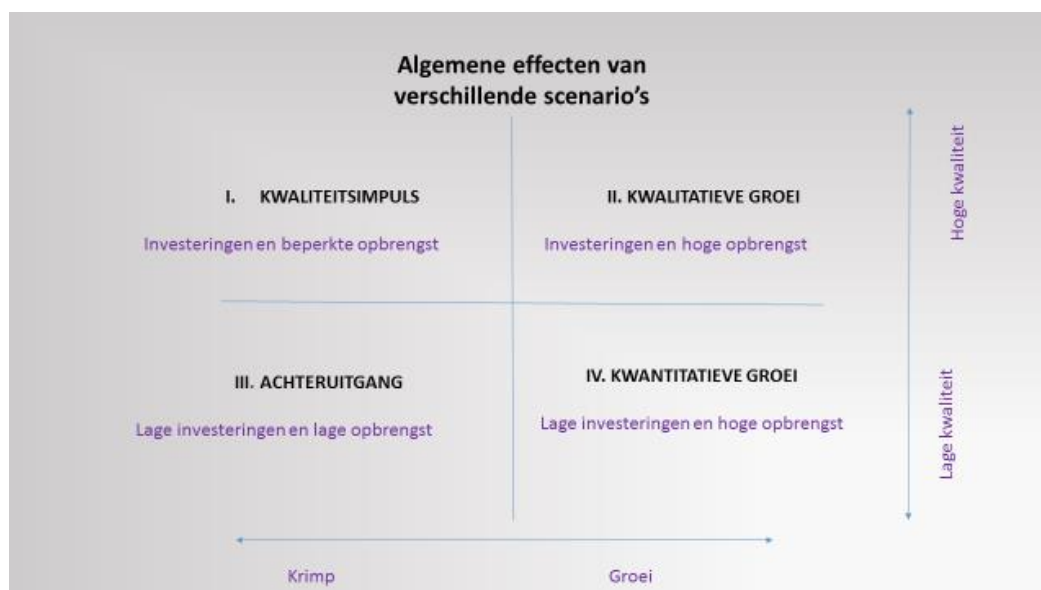
De Omgevingswet nodigt de gemeenteraad uit om de uitvoering van het Omgevingsplan (de vervanger van de huidige bestemmingsplannen) en het overleg met initiatiefnemers aan B&W over te laten. Die kunnen dan slagvaardig maatwerk leveren. Bij omgevingsvergunningen die afwijken van dat Omgevingsplan vervalt voor de raad het instrument van de ‘verklaring van geen bedenkingen’ en daarmee de juridisch geborgde invloed van de raad op concrete besluiten. Vooraf kaders aangeven wordt dus (nog meer dan nu) belangrijk; de echte richtinggevende keuzes verplaatsen naar de voorkant en worden gemaakt in de omgevingsvisie die inhoudelijk en procesmatig hoogwaardig (gedegen & gedragen) moet zijn.

- Participatie vs. representatie

De raad plaatst zich op afstand van de dagelijkse sturing door B&W als zij de filosofie van de omgevingswet (uitnodigingsplanologie in combinatie met participatie) serieus neemt. Als een initiatiefnemer na een zorgvuldig proces met alle betrokkenen overeenstemming weet te bereiken over een project, werkt het frustrerend als de raad die overeenstemming doorbreekt met een eigen opvatting die niet goed te herleiden is tot de Omgevingsvisie. Kortom: hoe verhoudt participatie zich tot representatie?. Ook hier geldt over de Omgevingsvisie dat naarmate deze grondig, integraal en via goede participatie is opgesteld, de raad een steviger basis heeft om gezaghebbend te oordelen (positief of negatief) over initiatieven uit de samenleving. Wat verwacht de raad van de participatie die initiatiefnemers straks moeten organiseren voor hun plannen, nu de Omgevingswet hier verder geen (vorm)eisen aan stelt?

- De regio

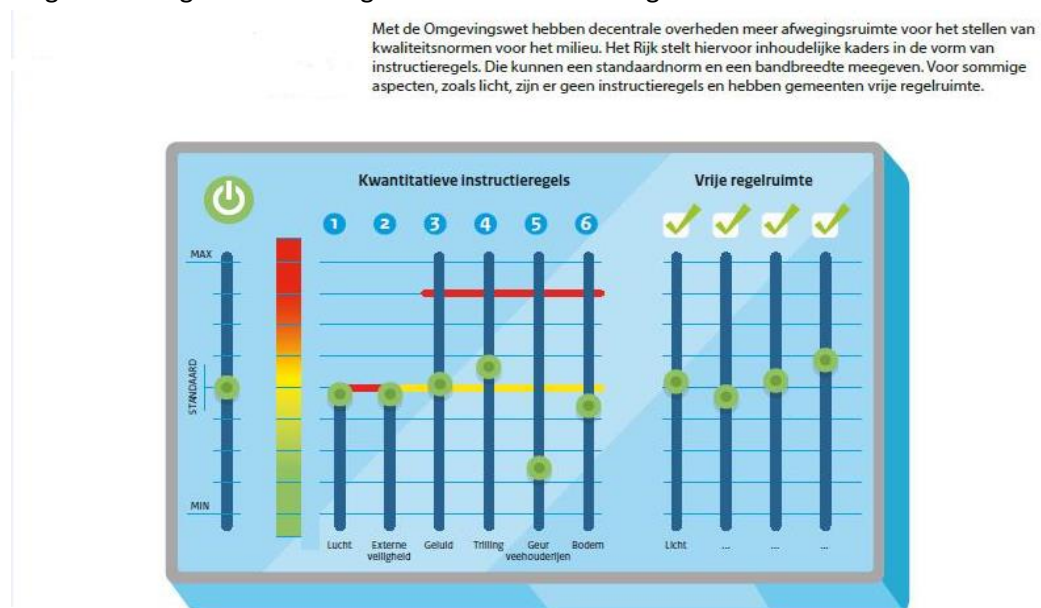
Wetend dat veel opgaven (bereikbaarheid; wonen, leefbaarheid) niet ophouden bij de gemeentegrens, zal de coördinatie in Drechtstedenverband bij de invulling van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan van Papendrecht een belangrijke rol gaan spelen. Is er voldoende consensus over de inzet van Papendrecht binnen de Drechtsteden als het gaat om grensoverschrijdende onderwerpen? Op basis van de regionale ‘Groeijagenda 2030’ zijn voor die inzet vier globale scenario’s af te leiden (hoge en lage kwaliteit bij resp. krimp en groei).



Deze scenario's hebben elk hun effecten op respectievelijk bevolkingsontwikkeling, mobiliteit, wonen en economie & werk in Papendrecht (zie bijlage 2 voor deze vier thema's). De regionale diensten (zoals omgevingsdienst, gezondheidsdienst en veiligheidsregio) krijgen ook een andere rol. Als minder activiteiten vergunningplichtig worden (zoals de bedoeling van de Omgevingswet is), dan komen de regionale diensten meer in een rol als deskundige en adviseur (bijvoorbeeld over bestuurlijke afwegingsruimte t.a.v. milieunormen; zie hieronder) en als (monitorende) handhaver. Hoe waarborgt de raad in dit krachtenveld zijn informatiepositie?

- Bestuurlijke afwegingsruimte: een 'mengpaneel' voor milieuwaarden

Voorzover nu bekend komen er 'maatwerkvoorschriften' en 'afwegingsruimte' voor milieu-onderwerpen als geluid, trillingen, geur, en lichthinder. Voor luchtkwaliteit, waterveiligheid en erfgoed komt geen verruiming van normen. Een veel gebruikt beeld is dat van een mengpaneel:



Centrale vraag is hoe Papendrecht wil omgaan met de afwegingsruimte tussen bescherming van waarden op het gebied van milieu, welstand, gebiedsidentiteit, water, groen etc... , en benutting van ontwikkelkansen vanuit opgaven op het gebied van wonen, bedrijvigheid, infrastructuur e.d.?

#### IV. Vervolgproces 2018

Sinds het afgelopen najaar zijn over de invoering en betekenis van de Omgevingswet discussies gevoerd in de raads werkgroep Omgevingswet en binnen de ambtelijke organisatie. Op 31 januari jl. vond een brede bijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Hierbij werd de Omgevingsvisie onder de aandacht gebracht en werd een eerste inventarisatie gemaakt van thema's die men belangrijk vindt en de wijze waarop men bij het vervolg betrokken wil zijn. Op basis hiervan komen voor het vervolgproces, met name in 2018, onder meer de volgende onderwerpen en aandachtspunten in beeld.

- Kennis

Er leeft een duidelijke behoefte aan verdieping van kennis over de Omgevingswet om op basis daarvan de vertaling te kunnen maken naar de impact op rol en positie van de raad. Bij voorkeur gaat dat in de vorm van werksessies met casuïstiek, waarbij gelegenheid is tot interactie. Dit zou rond de zomer van 2018 afgerond moeten zijn.

- 2018 benutten om publieke kaders te ontwikkelen  
Voorafgaand aan een participatief proces met de 'buitenwereld' over de Omgevingsvisie Papendrecht, is het jaar 2018 verder te benutten om als gemeente (raad; college; ambtelijke organisatie) op basis van verdiepte kennis over de implicaties van de Omgevingswet, ambities te bepalen en kaders vast te stellen en zo 'het publieke huis op orde' te brengen alvorens naar buiten treden. Hierbij hoort onder andere het inventariseren van bestaand gemeentelijk en regionaal beleid (visiedocumenten, m.n. als die nog “vers” zijn, maar ook bestemmingsplannen, beheersverordeningen e.d.) dat met aanpassingen mee kan in een Omgevingsvisie. Deze stap in het proces kan eind 2018 worden afgerond met een Start- of Koersdocument.
- Verhouding raad en ambtelijke organisatie  
Niet alleen de complexiteit, maar ook het feit dat de Omgevingswet bij het Rijk nog steeds een 'work in progress' is, ondersteunt een bredere behoefte aan meer contact tussen raadsleden en ambtenaren t.b.v. snellere informatievoorziening. De nieuwe griffier kan in dit kader een belangrijke rol spelen, ook waar het gaat om de stappen die college en raad in de vorm van werksessies zetten naar een Startdocument.
- Omgevingsvisie en Omgevingsplan: voorbereiding is een zaak van de hele raad  
Een gedegen en gedragen invoering van de Omgevingswet en het traject van voorbereiding op het opstellen (met de samenleving ) van een Omgevingsvisie en bijbehorend Omgevingsplan, is een raadsbrede verantwoordelijkheid. In die zin is het voorbereidingstraject een enigszins a-politieke fase. Uiteraard komen bij de discussies over de (vaststelling door de raad van) Omgevingsvisie en het Omgevingsplan zelf de verschillende politieke invalshoeken naar voren.

### Samengevat: rol- en positiebepaling

In zijn 3 rollen (**K**aderstellend; **V**olksvertegenwoordigend; **C**ontrolerend) is de nieuwe raad aan zet om positie te kiezen over proces, houding & gedrag en inhoud rond de komende Omgevingswet.

	Proces	Houding & Gedrag	Inhoud
<b>K</b>	<p><b>Op hoofdlijnen sturen</b> Welke mate van dualisme past bij de ambities rondom de Omgevingswet? <u>Vergaderstructuur</u> Is de huidige vergaderopzet flexibel/slagvaardig genoeg?</p>	<p><b>Uitvoering door B&amp;W</b> Vanaf welk kwalitatief en kwantitatief niveau mogen B&amp;W eigenstandig uitwerken? <u>Delegatiemogelijkheden</u> Mag het college onderdelen van een Omgevingsvisie zelfstandig uitwerken?</p>	<p><b>Integraal benaderen</b> Op welke dossiers en in welke mate neemt de raad integraal stelling?  <u>Gezondheid</u> In welke mate betrekken we het aspect gezondheid?</p>
<b>V</b>	<p><b>Draagvlak toetsen</b> Initiatiefnemers organiseren draagvlak. Wanneer is hieraan voldaan? <u>Procesafspraken per ontwikkeling</u> Geeft de raad B&amp;W slechts (participatie)kaders mee per ontwikkeling?</p>	<p><b>Uitnodigingsplanologie</b> Op welke thema's wil de raad op welke wijze stimuleren/uitdagen?  <u>Oplossingsrichtingen open laten</u> Beperken wij ons tot gebiedswaarden en laten we de invulling over aan inwoners?</p>	<p><b>Lokaal maatwerk</b> Wil de raad voor bepaalde aspecten afwijken van standaardnormen?  <u>Strategische koers</u> Wil de raad zich beperken tot de strategische inhoud op hoofdlijnen?</p>
<b>C</b>	<p><b>Participatietrede per gebied/thema</b> Waar wil de raad welke rol?  <u>PDCA-cyclus Omgevingsvisie</u> Welke frequentie/cyclus past de raad bij het actualiseren van de Omgevingsvisie?</p>	<p><b>Vertrouwen in B&amp;W en initiatiefnemers</b> Hoeveel ruimte krijgen inwoners en B&amp;W straks om te realiseren? <u>Waak voor regiereflex</u> Durven we het loslaten voort te zetten na paradigmashift perikelen?</p>	<p><b>Adviesrecht i.g.v. afwijking Omgevingsplan</b> In welke mate wenst de raad straks gebruik te maken van zijn adviesrecht? <u>Kwalitatieve afweging</u> Hanteren/motiveren we open normen zonder angst voor willekeur? (reflex)</p>

## Bijlage 1. Factsheet Omgevingswet

### De kern in vogelvlucht

Het omgevingsrecht in Nederland bestaat op dit moment uit 26 verschillende wetten voor onder meer bouwen, milieu, waterbeheer, monumentenzorg, ruimtelijke ordening en natuur en 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). De Omgevingswet bundelt het omgevingsrecht straks in één wet, 4 AMvB's en zo'n 10 regelingen.

### Uitgangspunten van de wet

De gebruikers komen centraal te staan waardoor er meer ruimte moet komen om te ondernemen en procedures korter worden. Er gaan meer algemene regels gelden, in plaats van vergunningen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat meer ruimte voor initiatieven uit de samenleving en hebben burgers meer invloed op hun directe leefomgeving. Participatie is dan ook een rode draad in de filosofie van de Omgevingswet. Samengevat:

- Betere afstemming tussen plannen
- Minder en overzichtelijke regels
- Meer ruimte voor initiatieven
- Lokaal maatwerk
- Vertrouwen in burgers en professionals

### Waarom de Omgevingswet: 2 maatschappelijke doelen; 4 verbeterdoelen

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 4 verbeterdoelen geformuleerd:

- a) de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- b) bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- c) inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- d) besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

### Instrumenten voor de uitoefening van taken en bevoegdheden

Met 6 kerninstrumenten kunnen bestuursorganen invulling geven aan hun taken en bevoegdheden:

- Omgevingsvisie: een beleidsdocument voor het gehele grondgebied en integraal voor de gehele fysieke leefomgeving;
- Programma: een pakket van maatregelen, op te nemen in de omgevingsvisie of het omgevingsplan;
- Decentrale regelgeving: het omgevingsplan, de omgevingsverordening van de provincie en de waterschapsverordening;
- Algemene rijksregels voor activiteiten: vier (concept) algemene maatregelen van bestuur;
- Omgevingsvergunning: een procedure die van 26 naar 8 weken gaat;
- Projectbesluit: voor complexe projecten, vergelijk met wat nu is het tracébesluit, het projectplan Waterwet, het inpassingsplan en de bijbehorende coördinatieregelingen.



## Bijlage 2: scenario's regionale Groeiagenda 2030

