

Procesvoorstel invoering Omgevingswet 15 oktober 2019 (hoort bij 20RV002)

Doel procesvoorstel

1. Aan de hand van een spoorboekje helderheid te geven over wát er per 1 januari 2021 gereed moet zijn en welke tussentijdse resultaten er tot die datum worden opleverd;
2. Inzicht te geven in de voorbereidingen voor de periode na 2021.

Wat moet er af zijn per 1 januari 2021?

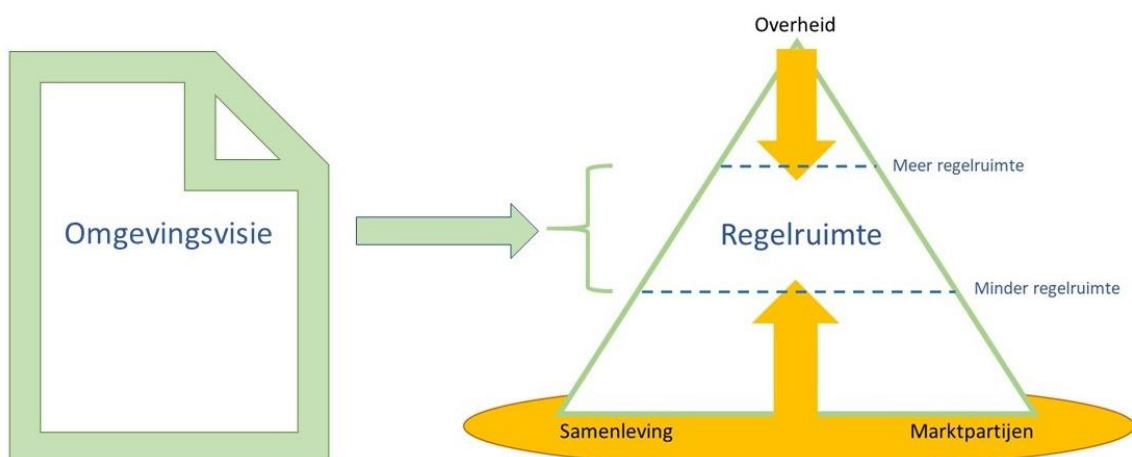
Per 1 januari 2021 moet onze technische aansluiting op het landelijke omgevingsloket werken, zodat initiatiefnemers hun vergunningsaanvragen/meldingen kunnen indienen en het voor iedereen mogelijk is om snel te kunnen zien welke regels van toepassing zijn in de fysieke leefomgeving. Vergunningsaanvragen moeten binnen 8 weken zijn behandeld.

Ook per 1 januari 2021 is de eerste werkversie van onze Zeister omgevingsvisie vastgesteld. In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Er is één omgevingsvisie voor het hele grondgebied van Zeist. Vanaf 2024 is het hebben van een omgevingsvisie wettelijk verplicht.

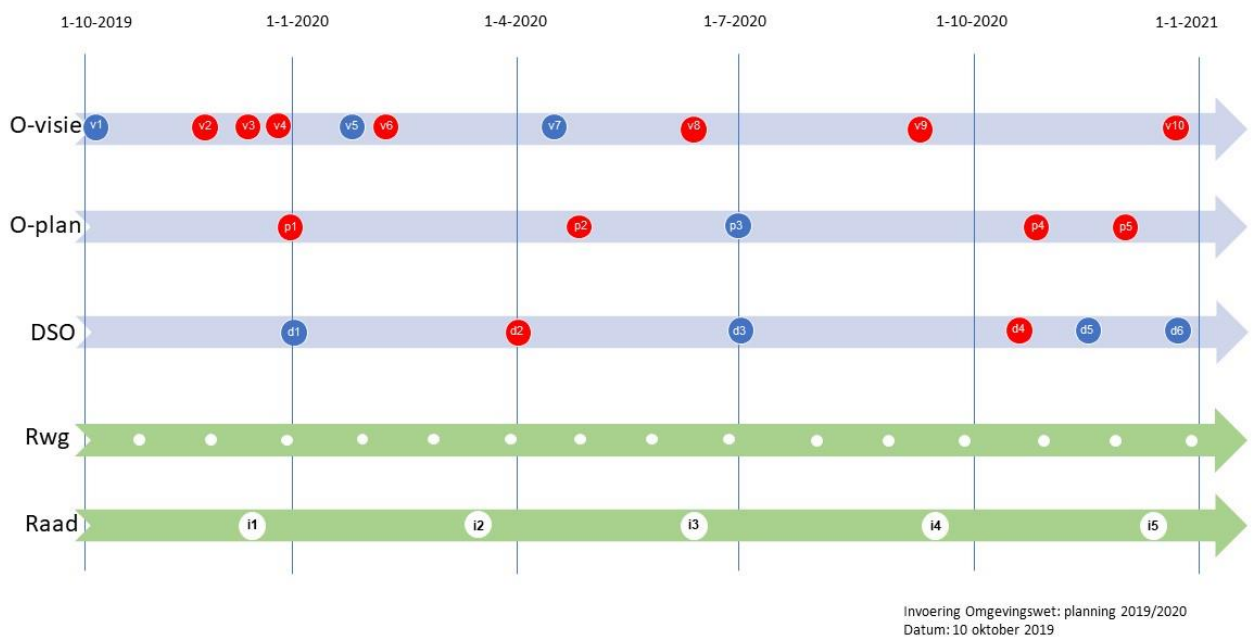
Kern van onze opgave

Ten eerste: de invoering van de omgevingswet is een proces dat nog nergens in den lande is beproefd. Ook in Zeist zullen we onze weg moeten vinden om tot goede keuzes te komen ten aanzien van gebruik en bescherming van onze fysieke leefomgeving.

Het (nieuwe) leidende principe hierbij is “ja, mits”. Dit betekent dat een initiatief wordt benaderd vanuit de mogelijkheden die er zijn in plaats van uit de beperkingen. In plaats van alleen aan te geven wat niet mag of kan, wordt zoveel mogelijk meegekeken of en hoe een initiatief wel kan worden gerealiseerd. Voor de gemeente is dan de centrale vraag hoeveel regelruimte zij wil geven aan initiatieven. De omgevingsvisie is hierbij kaderstellend omdat het beschrijft welke kernwaarden voor onze leefomgeving in Zeist belangrijk zijn. Schematisch ziet de kern van onze opgave er zo uit:



Tijdlijn van planning en ritme



Toelichting op de tijdlijn

In de tijdlijn zijn planning van de oplevermomenten (raadsvoorstellen, maar bijvoorbeeld ook technische oplevering DSO-onderdelen) en ritme bij elkaar gebracht. De drie blauwe lijnen met daarin de opleverdatums staan voor de verschillende onderdelen van de kerninstrumenten. De rode bolletjes staan voor de raadsvoorstellen (kaderstelling, besluitvorming). De blauwe bolletjes zijn oplevermomenten voor de ambtelijke organisatie.

De groene lijnen vertegenwoordigen het vaste ritme waarmee raads werkgroep (Rwg) en raad worden geïnformeerd en geconsulteerd over voortgang van de implementatie. Voor de raads werkgroep is dat elke maand. Voor de raad is dat elk kwartaal. Zo zijn er voor de raad 5 informatiebijeenkomsten (i1-i5) tot aan 2021. Via verschillende werkvormen (inspiratiebijeenkomsten, stamtafels, plenaire besprekingen enz.) wordt de raad meegenomen in de voortgang van implementatie en geïnformeerd over de afwegingen en keuzes die aanstaande zijn. Vanuit het programmateam wordt de afstemming tussen planning en ritme geregisseerd, zodat het totale proces in een logische volgorde verloopt.

De tijdlijn zelf is dynamisch. Bovenstaande figuur is opgesteld op basis van de kennis van oktober 2019. Er gaan zeker veranderingen in optreden, waarover college, raad en raads werkgroep uiteraard steeds zullen worden geïnformeerd.

Toelichting op de nummers in de tijdlijn

V1	Inventarisatie van: - bestaand beleid gemeente Zeist - beleidsambities externe partnerorganisaties - het DNA van Zeist in de vorm van een Tijdlijn
V2	Maaltijd van Zeist 2 'Toekomst van Zeist' biedt bouwstenen op zes thema's voor de omgevingsvisie te weten Wonen, Werken, Verkeer, Groen, Energie en Samen Leven.
V3	Kaderstelling raad op drie onderdelen voor de omgevingsvisie: - uitgangspunten participatie in de samenleving op de nog ontbrekende bouwstenen voor de visie - omgang met wijkvisies an sich en in relatie tot de omgevingsvisie - het eindbeeld van de omgevingsvisie; hoe ziet de visie eruit?
V4	Concept mengpaneel; een instrument in de omgevingsvisie met als doel om te helpen bij dilemma's/tegenstrijdige ambities in de visie i.r.t. een ruimtelijk initiatief uit de samenleving. Dit concept zal samen met de raads werkgroep en externe partnerorganisaties worden getest.
V5	Gesprekken met diverse wijken die een wijkvisie hebben opgesteld, of voornemens zijn om deze op te stellen, om te kijken welke kwaliteiten en karakters van de wijken passend zijn om in de omgevingsvisie te verwerken
V6	Raadsbrede bijeenkomst om in te zoomen op inhoudelijke dilemma's in de visie en hoe hiermee om te gaan in aanloop naar het opstellen van een eerste conceptversie (Ontwerpvisie).
V7	Afronding participatieproces omgevingsvisie
V8	Collegevoorstel Ontwerpvisie
V9	Raadsvoorstel omgevingsvisie Zeist (1.0 versie)
V10	Vastgestelde Omgevingsvisie 1.0 definitief in werking
P1	Collegevoorstel/raadsvoorstel pilot o-plan: kaderstelling eerste pilot omgevingsplan.
P2	Collegevoorstel/raadsvoorstel verordening fysieke leefomgeving (kaderstelling)
P3	Afronding participatietraject mbt de pilot
P4	Vaststelling verordening fysieke leefomgeving (alle bestaande verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving worden geïnventariseerd en samengebracht)
P5	Nota van uitgangspunten eerste pilot
D1	Opgesteld ontwerp processen afhandelen vergunningen rekening houdend met gewenste dienstverleningsniveau
D2	Voorleggen scenario's nieuw besluitvormingsproces college/raad, indien bij vergunningsaanvragen afgeweken wordt van het omgevingsplan
D3	Gerealiseerde technische aansluiting van de Zeister vergunningen/toezicht/handhaving applicatie op het DSO
D4	Aangepaste website gemeente (een juiste kanalisering van de initiatiefnemer richting het DSO of de omgevingstafel bij complexe initiatieven); (optioneel) Raadsvoorstel aangepaste legesverordening
D5	Aangepaste Dienstverleningsovereenkomsten met de ketenpartners
D6	Vergunningenchecker (beperkt ingevuld met vragenbomen) gereed; Geïmplementeerde processen afhandelen vergunningen
i	i1 t/m i5: informatiebijeenkomsten raad
•	de raads werkgroep-bijeenkomsten zijn niet genummerd

Rode nummering: kaderstelling/besluit raad

Blauwe nummering: opleverdatum/einddatum voor de ambtelijke organisatie

Bijlagen

Nadere toelichting op de planning tot 2029: nog 10 jaar te gaan

De wetgever heeft ruim de tijd genomen voor de invoering van de Omgevingswet. De transitie loopt door tot 2029. De gedachte hierbij is dat de aanpassingen in de manier van denken en doen (als gevolg van het werken als één overheid en de veranderingen in het samenspel tussen samenleving en overheid) veel verandervermogen van ons vraagt. Dat gaat niet van de één op andere dag en ook niet vanzelf. Het is een kwestie van oefenen, ervaren, betekenis geven, nieuwe routines opbouwen en positie bepalen. In een notedop is dit de kernopgave van raad, college en ambtelijke organisatie.

De drie kerninstrumenten staan ons in deze veranderopgave ter beschikking. In de omgevingsvisie legt de raad haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Het omgevingsplan bevat de lokale regels voor de fysieke leefomgeving en regelt de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het DSO biedt het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving en waarmee initiatiefnemers hun vergunningaanvragen/meldingen kunnen indienen. Sommige onderdelen van het instrumentarium hebben een wettelijke verankering en moeten dus worden geïmplementeerd. Op andere onderdelen is er meer ruimte voor de raad om keuzes te maken.

Nadere toelichting op de invoeringsstrategie

Tijdens de raadsbijeenkomst op 16 november 2017 (Bisonveld) is aan de hand van het vierkwadrantenspel (consoliderend, calculerend, onderscheidend, vernieuwend) het gesprek gevoerd over de ambities van de raad om het samenspel rond inrichting en gebruik van de publieke ruimte/leefomgeving in de gemeente te veranderen. Uitkomst van de bijeenkomst was dat de invoering van de Omgevingswet wordt gezien als een gelegenheid om samen met inwoners en partners keuzes te maken in bescherming en benutting van onze leefomgeving. Om samen te toetsen wat van waarde is en hoe die door te vertalen naar activiteiten. Zeist heeft al een traditie van co-creatie met bewoners. Ook werd het belangrijk geacht dat de gemeente haar basis op orde heeft. Het gaat bijvoorbeeld om de tijdige aansluiting op het landelijke loket en het tijdig keuzes maken in de wijze van (digitale) dienstverlening.

Deze uitkomst is bepalend voor de te kiezen uitvoeringsstrategie (de manier waarop wij in onze gemeente de Omgevingswet gaan invoeren). Bij een behoudende strategie doe je het hoogst noodzakelijke met de bedoeling om zo weinig mogelijk te veranderen. Voorbeeld: alle bestaande bestemmingsplannen leggen we op één stapel met een nietje erdoor en een kaft erom met de titel 'omgevingsplan gemeente Zeist'. Het kan maar het verbetert het samenspel tussen samenleving, partners en overheid op geen enkele manier.

Bij Zeist past een explorerende invoeringsstrategie. Uitgangspunt bij deze strategie is een open houding van raad, college en ambtelijke organisatie in het hierboven genoemde samenspel. We erkennen niet alles vooraf al te weten en gaan gezamenlijk met inwoners en partners op zoek naar de gewenste inrichting en gebruik van onze fysieke leefomgeving. In dit proces van oefenen, ervaren, betekenis geven, nieuwe routines opbouwen en positie bepalen moet de gemeente ook duidelijk zijn in wat kan en wat niet kan. In de geest van de Omgevingswet ligt hier een grote uitdaging.

Nadere toelichting op samenwerking & participatie

In de regio en met de provincie wordt er samengewerkt om de invoering van de Omgevingswet per 2021 zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het principe van *één aanvraag-één procedure-één besluit* gaat uit van één overheid. De verschillende overheden moeten met elkaar samenwerken om straks onder andere binnen 8 weken tot *gezamenlijke* besluiten te komen. In onze regio (U16) participeren wij daarom actief in diverse groepen. Dingen samen doen levert bovendien veel op, zoals tijdswinst, kennisuitwisseling, delen van (financiële) investeringen.

Specifiek voor het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan geldt dat er ook sprake is van samenwerking tussen ons als gemeente met partnerorganisaties als de ODRU en de GGD. Het is van belang om op de hoogte te zijn van hun ideeën en waarnemingen met betrekking tot onze leefomgeving. En hoe kan dit een plek krijgen in de omgevingsvisie, en wat betekent dit voor het omgevingsplan?

Gemeenten hebben de verplichting om de omgevingsvisie in participatie met de samenleving tot stand te brengen. Dit gaat verder dan enkel de formele inspraakmomenten. De wijze waarop we deze participatie vormgeven is vrij. Gesprekken met inwoners in het kader van de omgevingsvisie zullen vooral gericht zijn op het verkennen van de diverse kwaliteiten en karakters van onze kernen/wijken in Zeist. Wat is de identiteit van een omgeving waar inwoners zich in bevinden, en wat is daarin belangrijk om ook in de toekomst te koesteren? De input die hieruit volgt sterkt de input die reeds al voorhanden is dankzij bestaand beleid als bijvoorbeeld de nog steeds geldige structuurvisie.

Rol van de raads werkgroep

De raads werkgroep Omgevingswet is sinds begin 2019 actief, met als doel “kennis en ervaring te vergaren en te delen met als doel een goede voorbereiding te treffen op de invoering van de Omgevingswet in Zeist, samen met bestuur, ambtelijke organisatie en samenleving. De bewustwording, verdieping en betekenisgeving die volgt uit deze activiteiten lopen in gelijke tred met de route invoering Omgevingswet, zoals deze landelijk, regionaal en in Zeist wordt doorlopen.”

Dit doel is geformuleerd in een periode dat de implementatie in den lande nog zeer beperkt ter hand was genomen. Een periode van dromen en denken. Anno nu is de implementatie op de verschillende kerninstrumenten in volle gang. De raads werkgroep zou in deze uitvoeringsperiode nog meer kunnen worden georiënteerd op de verbinding tussen raad en voortgang in de implementatie. Het helpt de raad om op vlieghoogte te komen en goed voorgesorteerd te zijn om de formele oplevermomenten (zie planning). Het helpt de ambtelijke organisatie in haar adviserende en ondersteunende rol richting college en raad vooraf goed te begrijpen wat voor de raad belangrijk is in de diverse afwegingen en keuzes bij kaderstelling vooraf en in aanloop naar besluitvorming.

Om deze rol met verve te kunnen spelen is verhoging van het hartritme naar maandelijkse bijeenkomsten wenselijk. Door de agendering in lijn te brengen met de formele oplevermomenten wordt de raad op de goede momenten in positie gebracht en kan de besluitvorming soepeler verlopen. Intensivering van de informele afstemming met de fracties helpt om de verbinding verder te versterken.

Daarnaast stellen wij voor om driemaandelijks een raadsbijeenkomst te organiseren. Op basis van de informatiebehoefte van de raad wordt de agenda bepaald, die kan variëren van een inspiratiebijeenkomst tot aan bespreking van inhoudelijke onderwerpen of voortgang van de implementatie.

Nadere toelichting op de samenhang van de drie lokale kerninstrumenten



figuur 2: samenhang kerninstrumenten

In de bovenstaande afbeelding is de samenhang tussen de drie lokale kerninstrumenten, omgevingsvisie, omgevingsplan en DSO, weergegeven aan de hand van de beleidscyclus binnen de fysieke leefomgeving. Het DSO is hierbinnen het centrale loket richting samenleving en overheidsorganisaties, waarin de kerninstrumenten, zoals de omgevingsvisie en omgevingsplan, zichtbaar zijn, maar ook het centrale loket waarin de samenleving haar vergunningsaanvragen of meldingen kan indienen.

Nader inzoomend op de omgevingsvisie vraagt het opstellen van de visie om vele bouwstenen, die afkomstig zijn uit diverse andere beleidsvisies en/of lopende trajecten komen. Denk bijvoorbeeld aan beleid op het gebied van gezondheid, cultureel erfgoed of uit de Brede Milieuvisie. Of aan specifiek 3 grote en belangrijke trajecten die op dit moment vorm krijgen op het gebied van duurzaamheid/energie, wonen en mobiliteit: de Regionale Energie Strategie (RES), actualisatie woonvisie en een nieuwe Mobiliteitsvisie. Bovendien bieden onze regionale samenwerkingsverbanden diverse uitkomsten, die wederom belangrijke bouwstenen zijn voor de Omgevingsvisie. Hierbij valt specifiek te denken aan het Regionale Economische Programma U10 (REP) met vraagstukken op het gebied van wonen/werken/economie/landschap/energie.

De kracht van de omgevingsvisie is vervolgens om al deze bouwstenen in samenhang met elkaar weer te geven, en waar zich tegenstrijdigheden en/of dilemma's voordoen, dit te constateren en een handelingsperspectief voor inwoners en raad te bieden hoe hiermee om te gaan. Zo koestert iedere kern en/of wijk in Zeist haar eigen karakter. Dit eigen karakter staat echter mogelijk op gespannen voet met onze ambities in Zeist op het gebied van bijvoorbeeld grootschalige verduurzaming of woningopgave. Het is aan de raad om samen met betrokken partijen de goede afwegingen voor onze gemeente in te maken.

Risico's

Inhoudelijke risico's

- **Omgevingsvisie:** verplicht voor het hele grondgebied van de gemeente. Er is geen vormvereiste in de wet opgenomen en er geldt een overgangsregeling. Voor de korte termijn zijn er geen risico's, mede omdat op de verschillende thema's (wonen, mobiliteit, gezondheid enz.) reeds visies bestaan of op korte termijn worden geactualiseerd.
- **Omgevingsplan:** alle bestaande verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving worden geïnventariseerd en samengebracht in een nieuwe Verordening fysieke leefomgeving. De intentie is deze nieuwe verordening op of omstreeks 1-1-2021 te laten opgaan in het nieuwe omgevingsplan die op dat moment nog zal bestaan uit alle vigerende bestemmingsplannen.
- **Omgevingsvergunningen:** aanvragen moeten per 1-1-2021 binnen 8 weken worden afgehandeld. Dit is alleen haalbaar als de interne werkprocessen op orde zijn en er goede afspraken met de ketenpartners zijn gemaakt.

Terugloop legesinkomsten

Een uit de Omgevingswet voortkomend risico is de mogelijk terugloop van legesinkomsten (financiële dekking). Dit komt doordat waarschijnlijk meer vergunningsvrij of middels algemene regels gerealiseerd kan worden waardoor er minder legeskosten geïnd kunnen worden. Dit zal aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de legesinkomsten. Verstandig is om hiervoor tijdig te anticiperen middels het aanpassen van de legesverordening.

Bestuurlijke risico's

Het grootste bestuurlijke risico is dat ten opzichte van de lokale samenleving onvoldoende wordt ingespeeld op de omgevingswet en een goede toepassing van de daarin opgenomen instrumenten. De samenleving kan dan niet profiteren van de voordelen van de nieuwe wet. Het is daarom belangrijk dat er veel aandacht is voor het 'werken met de nieuwe omgevingswet'. De explorerende invoeringsstrategie is ook hier van toepassing: met het oefenen, leren, reflecteren, positie kiezen en besluiten nemen ontstaat bestuurlijk inzicht in hoe de nieuwe instrumenten voor Zeist het beste tot hun recht komen. Deze aandacht legt nog weer een extra claim op de toch al volle agenda's van raad en college.

Digitale risico's

Er zijn veel zorgen over de invoering van het DSO. Die zijn begrijpelijk en tot op zekere hoogte ook terecht vanuit landelijk perspectief. Wij verwachten geen grote risico's op lokaal niveau. Voor elke gemeente moeten per 2021 twee zaken zijn geregeld: 1) alle aanvragen/plannen moeten digitaal aangeboden kunnen worden en raadpleegbaar zijn en 2) alle belanghebbenden moeten altijd over dezelfde informatie kunnen beschikken. Deze functionaliteiten zijn op tijd klaar.

Personele risico's

De omgevingswet vraagt een belangrijke kanteling in de huidige manier van werken. Dat gaat niet vanzelf, weten we. Sterker nog: het is voor de wetgever één van de belangrijkste redenen geweest om de omgevingswet te framen als een transitie die doorloopt tot 2029. Een knelpunt in de ontwikkeling naar de nieuwe manier van werken is dat de winkel open blijft.