



Het Keuzepaneel

Dialogoogmodel voor de keuzemogelijkheden en bestuurlijke ruimte binnen de Omgevingswet

Doelgroep: ambtelijke organisatie – B&W en gemeenteraad

Inleiding

De implementatie van de Omgevingswet binnen gemeenten is een veranderopgave die vraagt om richting en focus. Wat is de vertreksituatie, wat zijn de grootste juridische veranderingen, wat zijn de belangrijkste kansen of problemen, wat zijn de doelen en accenten van het lokaal bestuur? Vaak blijft het redelijk abstract en ongrijpbaar. Om stappen te kunnen zetten vraagt de ambtelijke organisatie aan het college van B&W en aan de gemeenteraad om richting en kaders voor de implementatie en om inhoudelijke keuzes. Tegelijkertijd vragen B&W en raad aan de organisatie welke richtingen te kiezen en welke kaders er mee te geven zijn. U komt als u niet uitkijkt in een kip-ei-discussie. Alleen samen en in dialoog met elkaar kom je eruit.

Keuzes

Om die dialoog te faciliteren heeft de VNG een keuzepaneel gemaakt. Het keuzepaneel bestaat uit negen keuzes over de belangrijkste keuzemogelijkheden van de gemeenteraad die de Omgevingswet biedt in de instrumenten die moeten worden vastgesteld. Deze keuzes komen hoe dan ook een keer ter

tafel van het bestuur. Ze moeten ergens in het invoeringsproces een keer gemaakt worden. Het is dus belangrijk om binnen de gemeente een gesprek te voeren dat inzicht geeft in de effecten van de keuzes, zodat deze goed onderbouwd tot stand komen. Hoe scherper en duidelijker de keuzes, hoe beter zicht op de gevolgen.

Het keuzepaneel geeft per keuze twee richtingen waarin kan worden geschoven. In elke richting zijn de volgende invalshoeken prominent of juist minder prominent aanwezig:

- Keuze is meer of minder "in de geest" van de Omgevingswet;
- Keuze is meer of minder dichtbij de huidige werkwijze;
- Keuze zet de gemeente óf de samenleving meer aan het stuur;
- Keuze zet óf het college van B&W óf de gemeenteraad meer aan het stuur;
- Keuze om óf meer vooraf te sturen óf meer achteraf in te grijpen.

De negen keuzes staan in de bijlage beschreven.

De voorbereiding

1. Maak een inleiding op de Omgevingswet en de belangrijkste wijzigingen, afgestemd op het kennisniveau van uw deelnemers.
2. Maak (indien nodig) een keuze uit het keuzepaneel
 - Welke zijn het meest relevant voor uw gemeente
 - Reken 20 – 30 minuten om een onderwerp te bespreken
3. Zoek per onderwerp een (bij voorkeur lokaal) voorbeeld om de uiterste keuzes te beschrijven. Met deze onderbouwing krijgen raad en/of college meer gevoel bij de verschillen en de mogelijkheden en zijn daardoor beter in staat om richting te geven.

In dialoog

1. Leg het doel van het keuzepaneel uit. Roep op om de verschillen zo helder mogelijk te schetsen.
2. Geef een inleiding op de komst, de doelen en instrumenten van de Omgevingswet
3. Presenteer de eerste keuze en geef een toelichting
 - Elke keuze schetst twee uiterste opties. Voor de scherpste van het gesprek is het handig om als vertrekpunt zwart-wit en zo onbevangen mogelijk te beginnen.
 - Elke keuze heeft gevolgen, een effect. Die gevolgen worden beschreven. Er zijn geen goede of verkeerde keuzes, er zijn keuzes die passend zijn.
 - Laat de deelnemers een keuze maken, waar plaatsen ze de eigen gemeente bij de betreffende keuze (gebruik daarbij post-its, sticker-tjes, kruisjes zetten etc).

4. Ga in dialoog
 - Soms zijn de gemaakte keuzes misschien inconsequent of onsamenvattend. Dat is niet erg. Laat dat dan tot het goede gesprek leiden met daarbij onderbouwing van de keuzes en de gevolgen.
 - Een richting hoeft niet in beton te worden gegoten. Het is een zoektocht naar richting die werkenderwijs steeds concreter en helderder wordt.
5. Maak de balans op
 - De dialoog geeft de gemeente (politiek, bestuurlijke en ambtelijk) een reëler beeld van de lokale Omgevingswetopgave.
 - Het gesprek helpt om meer focus aan te brengen en daarmee in een later stadium onderbouwde keuzes te kunnen maken.
 - Het gesprek helpt ook om voortvarend in het eigen tempo en met de eigen accenten aan de slag te gaan.
 - Inventariseer wat men nu nodig heeft (wat is de gewenste eerste stap):
 - Meer kennis en focus voor de raad?
 - Meer richting en focus voor college?

Voor meer informatie

U kunt het keuzepaneel zelfstandig en naar eigen inzicht gebruiken binnen uw gemeente.

Heeft u vragen, wilt u advies of ondersteuning vanuit de VNG? Neem dan contact op met het programma Omgevingswet van de VNG via omgevingswet@vng.nl.

Keuzes voor het college van B&W en de gemeenteraad

Het paneel is samengesteld uit de volgende keuzes:

- Besturingsfilosofie: faciliteren of sturen?
- Omgevingsvisie: integraliteit van beleid
- Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?
- Omgevingsvergunning: beoordeling of algemene regels?
- Participatie bij een initiatief
- Dienstverlening: persoonlijk contact of digitaal?
- Alvast parallel spoor met pilots of niet?
- Regionale samenwerking
- Omgevingsvisie versus programma (samenwerking)

Hieronder volgt een korte toelichting per keuze. In de bijbehorende presentatie staat per keuze een korte en bondige samenvatting.

1 Besturingsfilosofie: faciliteren of sturen?

In het kader van de Omgevingswet wordt vaak gesproken over uitnodigingsplanologie. Daarmee wordt bedoeld dat er meer ruimte komt voor initiatieven uit de samenleving, er meer ruimte is voor co-creatie en dat gebiedsontwikkeling organisch kan plaatsvinden. Aan de andere kant van het spectrum staat toelatingsplanologie. Die aanpak lijkt nog het meest op de huidige werkwijze en bestemmingsplannen. De gemeente (college van B&W en raad) geeft duidelijke kaders mee voor de ontwikkelingen in de leefomgeving en er is daardoor duidelijke grip op de gewenste doelen.

Bij deze keuze gaat het om een inschatting van de meerwaarde van de Omgevingswet voor de lokale aanpak. Wat lukte niet met de huidige aanpak en kan nu wel in beweging komen. Wat is de besturingsfilosofie binnen de gemeente? In hoeverre gaat de gemeente de mogelijkheden benutten door te werken in de geest van de Omgevingswet en daarmee te schuiven van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie? Wat zijn de gevolgen van deze keuze?

2 Omgevingsvisie: integraliteit van beleid

De Omgevingswet stelt de fysieke leefomgeving centraal en heeft tot doel om integraal beleid te ontwikkelen. In een van de nieuwe kerninstrumenten van de wet, de omgevingsvisie, wordt het vigerende sectorale beleid gebundeld. Kiest een gemeente voor een zo breed mogelijke integratie van bestaand en nieuw beleid, dan is er sprake van een duidelijk kader door de raad, focus met ruimte voor maatwerk en wellicht zelfs deregulering. Het is ook mogelijk om naast de omgevingsvisie nog met sectorale plannen te werken. Dat maakt het mogelijk om meer in detail ambities en doelen vast te stellen, meer beleidsregels te maken en meer greep te houden op het behoud van kernkwaliteiten. Daarnaast heeft het detailniveau van een omgevingsvisie ook invloed op deze keuze. Elke omgevingsvisie kan nog worden uitgewerkt in gebiedsgerichte of thematische programma's om deelonderwerpen uit te werken.

Bij deze keuze gaat het om de mate van integratie van het beleid. Gemeenten kunnen kiezen voor meer integraliteit als ze deze in de huidige situatie missen en in mindere of meer mate voor sectoraal beleid als ze op specifieke deelaspecten willen blijven sturen. Doen ze dit laatste dan in een omgevingsvisie of meer programatisch?

3 Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?

Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Anders dan het bestemmingsplan bevat het omgevingsplan (bijna) alle regels voor de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en bevat regels voor activiteiten. Het omgevingsplan kan globaal of gedetailleerd zijn. Als het omgevingsplan globale regels bevat dan is het mogelijk om te dereguleren, is er meer ruimte voor organische gebiedsontwikkeling met co-creatie en worden detail-afwegingen gemaakt op vergunningsniveau. Met een gedetailleerd omgevingsplan weten alle partijen waar ze aan toe zijn vanwege de duidelijke afspraken vooraf.

Bij deze keuze gaat het, zoals het bij de besturingsfilosofie ook het geval was, om de balans tussen sturen of faciliteren. Enerzijds duidelijke kaders of anderzijds meer ruimte voor vrije invulling van initiatieven uit de samenleving. De vraag is op welke manier de gemeente verwacht beter de mogelijkheden van de wet te kunnen benutten en wat het beste past bij de huidige opgaven en werkwijze.

4 Omgevingsvergunning: beoordeling of algemene regels?

Anders dan bij de bestemmingsplannen van nu, staan in het omgevingsplan straks algemene regels. Deze regels zijn duidelijk en direct werkend waardoor een ruimtelijke vergunningaanvraag niet meer nodig is. Er zijn straks dus minder activiteiten ruimtelijk vergunningsplichtig. Is een bepaalde activiteit nog wel vergunningsplichtig, dat staan er beoordelingsregels in het omgevingsplan. Het college van B&W toets de aanvraag aan die regels. Hiermee kan de gemeente het nieuwe ruimtelijke vergunningsstelsel in grote mate bepalen.

Bij de omgevingsvergunning als kerninstrument van de wet gaat het om het toetsen van een aanvraag door de gemeente (of het bevoegd gezag). Bij de toetsing worden beoordelingsregels gebruikt, die namelijk bepalen wanneer een vergunning wel of niet wordt verleend. De gemeente krijgt met de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte. Want bij de toetsing aan beoordelingsregels is het college van B&W aan zet en is er ruimte voor maatwerk. Er zijn daardoor waarschijnlijk minder verzoeken tot afwijkprocedures. Als de gemeenteraad kiest voor meer algemene regels in het omgevingsplan, dan zijn er minder vergunningsprocedures nodig.

Bij deze keuze gaat het vooral om duidelijkheid en kaders vooraf of kiezen voor meer maatwerk mogelijkheden en controle (toezicht en handhaving) achteraf. Vaak wordt in dit kader gesproken over "vertrouwen" en "loslaten", hierbij gaat het over het loslaten van raad naar college van B&W.

5 Participatie bij een initiatief verplicht stellen of niet?

Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet. Participatie is nodig om in een vroegtijdig stadium informatie en standpunten te delen om in de loop van het proces tot gedragen plannen te kunnen komen. De initiatiefnemer is onder de Omgevingswet, net als de overheid, ook aan zet om participatie vorm en inhoud te geven. Maar dit blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De Omgevingswet stelt participatie bij omgevingsvergunningen niet verplicht. De gemeenteraad kan gevallen van buitenplanse activiteiten aanwijzen waarvoor participatie wel verplicht is. Het is vervolgens aan de gemeente om dat resultaat, de opgehaalde belangen, mee te wegen in de integrale beoordeling.

Bij deze keuze gaat het om het sturen, stimuleren of loslaten, niet alleen van de inhoud van een initiatief, maar ook op het participatieproces.

6 Dienstverlening: persoonlijk contact of digitaal?

Het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) is de opvolger van de huidige digitale infrastructuur met een digitaal loket en een informatiepunt. Dat wil nog niet zeggen dat alles dat met de fysieke leefomgeving te maken heeft digitaal moet plaatsvinden. Als het gaat om dienstverlening, dan kunnen gemeenten nog volop keuzes maken.

De keuze om volledig digitaal te gaan werken betekent kortere procedures en snellere antwoorden. Persoonlijk contact aan de andere kant is op individueel niveau klantvriendelijker en maakt maatwerk mogelijk als het gaat om beantwoording en advisering.

Bij deze keuze gaat het om het contact met initiatiefnemers en belanghebbenden, waarbij snelheid enerzijds en flexibiliteit anderzijds in balans moeten zijn. Voor het geven van richting met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet zijn hier keuzes te maken, zowel inhoudelijke als financiële. Digitale dienstverlening vergt van de meeste gemeenten een aanzienlijke investering.

7 Alvast parallel spoor met pilots of niet?

Elke gemeente heeft een eigen invoeringsstrategie, die afhankelijk is van de huidige situatie, lokale kansen en opgaven. Hoewel er diverse strategieën zijn kan in grote lijnen onderscheid worden gemaakt tussen de basisstrategie en de pilot-strategie. In het eerste geval ligt de focus op de basis op orde en op wat minimaal moet gebeuren vóór de invoeringsdatum. Ook is het mogelijk om te starten met diverse pilots om alvast aan de slag te gaan, te ervaren en te leren.

Leren betekent ook mogelijk fouten maken. Stapsgewijs ontwikkelen kan langzaam gaan. Beide strategieën hebben hun sterke kanten en ook daarover moet intern het gesprek plaatsvinden over voorkeuren en tempo. Dat schept duidelijkheid.

8 Regionale samenwerking

Inwoners en ondernemers willen duidelijkheid en een overheid die met één mond praat. De samenwerking met de partners regionaal en binnen de keten is voor iedereen van groot belang. Ook in dit opzicht is er een keuze te maken voor meer of minder samenwerken in de regio. Kiest de gemeente voor meer regionale samenwerking, dan betekent dat kennisuitwisseling, betere afstemming van regionale agenda's en beter anticiperen op maatschappelijke opgaven die grensoverschrijdend zijn. Hierbij kan zelfs gekozen worden voor een optie waarbij bepaalde kerninstrumenten gezamenlijk worden opgesteld. Er kan daarnaast ook worden gekozen voor lokale focus en lokale oplossingen. Er is dan meer overzicht en meer aandacht voor de lokale identiteit.

Samenwerking met partners in de regio is altijd belangrijk en wenselijk, omdat opgaven vaak grensoverschrijdend zijn. Bij deze keuze gaat het om de invoeringsstrategie en met name om focus (regionaal of lokaal) en tempo.

9 Omgevingsvisie versus programma (samenwerking)

Een nadere uitwerking van meer of minder integrale doelen in de omgevingsvisie verdient extra aandacht en is in bepaalde gevallen verplicht. Bij de (verplichte) uitwerking van doelen moet er soms worden gekozen voor het kerninstrument programma, maar dat hoeft niet altijd. Soms is een vergelijkbaar instrument, denk aan een subsidie-overeenkomst of een projectplan, afdoende. Er zijn in dit opzicht voordelen en nadelen verbonden aan de uitwerking van de omgevingsvisie in programma's.

Het programma, als kerninstrument van de Omgevingswet, geeft ruimte voor de uitwerking van deelaspecten en meer regionale samenwerking. Tegelijkertijd kan vanwege de monitoringsdruk een ander instrument soms wenselijker zijn.

September 2019