# Het Keuzepaneel

## Dialoogmodel 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. 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 elf keuzes over de belangrijkste aspecten die de gemeenteraad raken bij de implementatie (transitiefase) van de Omgevingswet. 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 bestaat uit schuifjes waaraan kan worden geschoven. In elke keuze zijn de volgende invalshoeken 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 te handhaven.

De elf 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 keuzeopties te beschrijven. Met deze onderbouwing krijgen gemeenteraad 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 scherpte van het gesprek is het handig om als vertrekpunt zwart-wit en zo onbevangen mogelijk te beginnen.
   - Elke keuze heeft gevolgen en effecten. 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, stickertjes, kruisjes zetten, mentimeter etc).
4. Ga in dialoog
   - Soms zijn de gemaakte keuzes misschien inconsequent of onsamenhangend. 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 nodig heeft:
     - Meer kennis en focus voor de gemeenteraad?
     - 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.

Bijlage

# 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 plaatsvindt. Aan de andere kant van het spectrum staat toelatingsplanologie. Die aanpak lijkt nog het meest op de huidige werkwijze. De gemeente (college van B&W en raad) geeft duidelijke kaders mee voor de ontwikkelingen in de leefomgeving en er is meer grip op de gewenste doelen.

Bij deze keuze gaat het ook om 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 schuiven van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie?

## 2 Omgevingsvisie: integraliteit van beleid

De Omgevingswet stelt de fysieke leefomgeving centraal en heeft tot doel om integraal beleid te ontwikkelen. Een van de kerninstrumenten van de wet, namelijk de omgevingsvisie, is het document waar het beleid wordt 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 gemeenteraad, ruimte voor maatwerk en wellicht deregulering. Het is ook mogelijk om naast de omgevingsvisie nog met sectorale plannen of meerdere programma’s deelonderwerpen uit 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.

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 of voor meer sectoraal beleid als ze op specifieke deelaspecten willen sturen.

## 3 Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd?

Het omgevingsplan is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Anders dan het bestemmingplan bevat het omgevingsplan 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 over 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 co-creatie en worden detail-afwegingen gemaakt op vergunningsniveau. Met een gedetailleerd omgevingsplan aan de andere kant 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 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. Er kan 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.

## 5 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 vergunningsplichtig. Is een bepaalde activiteit nog wel vergunningsplichtig, dat staan er beoordelingsregels in het omgevingsplan. Het college van B&W toetst 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.

## 6 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 belangen op te halen om op deze manier tot weloverwogen besluiten te komen. Hopelijk helpt participatie ook om tot meer gedragen plannen te komen. De initiatiefnemer is onder de Omgevingswet, net als de overheid, ook aan zet om participatie vorm en inhoud te geven. Participatie is een aanvraagvereiste bij vergunningverlening. Hoe de initiatiefnemer participatie vormgeeft is aan hem/haar zelf. Het is vervolgens aan de gemeente om te monitoren en te beoordelen of op basis van de verzamelde belangen en afwegingen een besluit kan worden genomen. De gemeente kan dus van de initiatiefnemer verlangen dat hij/zij zich inspant om een participatieproces te organiseren (dus wel aanvraagvereiste), maar deze participatie is geen weigeringsgrond voor de aanvraag (maar geen toetsing met gevolgen).

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (die dus niet binnen het omgevingsplan passen). Dat gebeurt door een lijst met categorieën vast te stellen. Kiest de raad daarvoor dan is het mogelijk om meer informatie te verzamelen en komt er mogelijk meer draagvlak voor initiatieven. Ook is het proces duidelijk voor initiatiefnemers en belanghebbenden en is er geen gevoel van willekeur. De raad kan er ook voor kiezen om participatie niet verplicht te stellen. Participatie blijft hoe dan ook een aanvraagvereiste. De plantoetser en het college van B&W zijn dan meer aan zet en is het vooroverleg van groot belang. Door participatie meer vrij te laten is er meer vertrouwen in de aanpak van de initiatiefnemer.

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

## 7 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.

## 8 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.

## 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 voor meer regionale samenwerking. Het is een bevoegdheid van het college om programma’s vast te stellen. Het gaat om concrete maatregelen. Tegelijkertijd kan vanwege de monitoringsdruk een ander instrument soms wenselijker zijn. Een omgevingsvisie aan de andere kant is een duidelijk kader vanuit de gemeenteraad, geeft aan wat de ambities en de doelen zijn. Een integrale aanpak zorgt voor minder conflicterende deelaspecten.

Bij deze keuze gaat het om integraliteit van beleid en focus op (regionale) samenwerking.

## 10 Toepassen verzwaard adviesrecht

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ("buitenplanse omgevingsplanactiviteiten") kan de gemeenteraad nu beslissen dat er "geen bedenkingen" zijn, met een zogenoemde "verklaring van geen bedenkingen". Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig. Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen.

De gemeenteraad kan kiezen voor een uitgebreide lijst van buitenplanse activiteiten waarvoor het verzwaard advies geldt of juist een (zeer) beperkte lijst. In het eerste geval zijn mogelijk meer vergadermomenten nodig en duurt de beslistermijn langer. Het college heeft minder afwegingsruimte, de raad is sturend. In het tweede geval is het college juist meer aan zet, zijn kortere beslistermijnen mogelijk, maar heeft de raad minder vanzelfsprekend zicht op afwijkvergunningen.

Bij deze keuze gaat het om de taakverdeling tussen raad en college van B&W. In de keuze zit ook een dilemma ingeweven, namelijk dat van zorgvuldige besluitvorming aan de ene kant en snelle dienstverlening aan initiatiefnemers aan de andere kant.

## 11 Omgevingsplan: afwijken of wijzigen

Het is onmogelijk om alles van tevoren te voorzien. Misschien heeft een initiatiefnemer een plan dat niet in het omgevingsplan past, maar wel op de een of andere manier bijdraagt aan de gemeentelijke lange termijn opgaven. Ook kunnen er lokaal en landelijk ontwikkelingen zijn die het noodzakelijk maken om het omgevingsplan te actualiseren. Bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zal het soms nodig zijn om het omgevingsplan te wijzigen; en soms kan het nodig zijn voor een concreet initiatief van het omgevingsplan af te wijken.

Als er wordt gekozen om van het omgevingsplan af te wijken dan is het college aan zet, de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de aanvraag (inclusief participatie) en de beslistermijn is in principe acht weken. Als er wordt gekozen om het omgevingsplan te wijzigen om een initiatief mogelijk te maken, dan is juist de raad aan zet. Participatie en inspraak zijn een verantwoordelijkheid van de gemeente.

Bij deze keuze gaat het ook weer om sturen versus faciliteren. Maar ook aspecten als tempo en regie hangen hiermee samen.

*Mei 2021*