

Startnotitie Omgevingswet

Mark van der Rijst
19-10-2016

Zaaknummer: 2016-000388



Inhoud Startnotitie Omgevingswet

1.	Startnotitie: keuze over ambitieniveau, rol en identiteit.....	3
2.	De Omgevingswet: sneller naar een integrale lokale oplossing.....	4
2.1	Andere instrumenten, maar vooral: anders denken.....	4
3.	Ambitie: waar wil de gemeente Goirle naartoe?	5
4.	Rol en identiteit: wat voor een gemeente wil Goirle zijn?.....	6
5.	Samen optrekken met Oisterwijk, Hilvarenbeek en de regio	6
6.	Kans voor Goirle: daad bij het woord voegen	7
6.1	Thema's en dilemma's.....	8
7.	Implementatietraject: de ingezette ambitie kracht bijzetten.....	10
	Advies: ambitieniveau 2	10
	Nadelen van de kat uit de boom kijken.....	11
7.1	Participatie	11
7.2	Houding	11
7.3	Omgevingsvisie.....	12
7.4	Regionale samenwerking	13
8.	Investing en impact.....	13
9.	Het vervolg na vaststellen startnotitie	13
	Bijlagen	
	Bijlage 1. Routekaart Omgevingswet	15
	Bijlage 2. Instrumenten Omgevingswet	16
	Bijlage 3. Participatie, welk ambitieniveau?.....	17
	Bijlage 4. Voorbeeld Omgevingsvisie Oisterwijk	18

1. Startnotitie: keuze over ambitieniveau, rol en identiteit

Eén van de grootste wijzigingen op het gebied van wetgeving ooit in Nederland komt eraan. Volgens planning zal de Omgevingswet in het voorjaar van 2019 in werking treden en dat brengt grote veranderingen met zich mee voor de gemeente Goirle. Deze startnotitie is de eerste voorbereidende stap om die veranderingen in goede banen te leiden.

In deze startnotitie wordt aan de gemeenteraad van Goirle (hierna: de gemeenteraad) gevraagd om een keuze te maken over het ambitieniveau voor de implementatie van de Omgevingswet. De gemeenteraad bepaalt, bij het vaststellen van deze startnotitie, het speelveld waarbinnen de inhoudelijke keuzes gemaakt kunnen worden. Dit speelveld geeft de denkrichting aan waarmee begin 2017 een plan van aanpak opgesteld zal worden voor de vervolgstappen van de implementatie, in eerste instantie gericht op het maken van de Omgevingsvisie. Bij deze vervolgstappen zal de gemeenteraad betrokken worden bij de te maken inhoudelijke keuzes. Deze startnotitie beperkt zich zodoende tot strategische hoofdlijnen.

Het implementatietraject van de Omgevingswet ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

STARTNOTITIE → OPSTELLEN PLAN VAN AANPAK → MAKEN OMGEVINGSVISIE → VOORBEREIDEN ORGANISATIE → MAKEN OMGEVINGSPLAN → INWERKINGTREDING OMGEVINGSWET IN 2019 (VOORJAAR)

De gemeenteraad zal de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vaststellen.

Met de komst van de Omgevingswet in 2019 worden 26 wetten uit het omgevingsrecht samengebracht tot één wet: één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Dit is de grootste wetswijziging sinds de Grondwet. De gemeente Goirle is verplicht om in 2019 een Omgevingsvisie te hebben vastgesteld. Daarom heeft de gemeenteraad op 12 mei 2015 (Motie ex art. 35 RvO) het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) opgeroepen de voorbereidingen voor een integrale Omgevingsvisie in 2016 te starten. Deze startnotitie geeft invulling aan deze oproep.

Om de Omgevingswet op een goede manier te kunnen implementeren moet het ambitieniveau van de gemeente Goirle bepaald worden (zie bijlage 1. *Routekaart Omgevingswet*). De centrale vraag hierbij gaat over de *rol en identiteit* van de gemeente: 'Wat voor gemeente wil Goirle zijn?'

De begrippen ambitieniveau, rol en identiteit staan voor het volgende:

- Ambitieniveau - wat is het gewenste toekomstbeeld van de gemeente Goirle en welke rol en vrijheden geven we de samenleving in het bijdragen en ontwikkelen van dat toekomstbeeld?
- Rol - welke rol wil de gemeente(raad) pakken?
- Identiteit - wat zijn de lokale normen en waarden binnen de samenleving en wat kenmerkt de fysieke leefomgeving van Goirle?

In hoofdstuk 7 wordt een aantal thema's en dilemma's behandeld die belangrijk zijn in het werken met de Omgevingswet en het maken van een Omgevingsvisie. Deze dilemma's worden gepresenteerd in twee uitersten; om zo een gevoel van een voorkeursrichting op te wekken. De thema's zijn:

1. Participatie
2. Houding
3. Omgevingsvisie
4. Regionale samenwerking

De startnotitie is als volgt opgebouwd: eerst worden in hoofdstuk 2 de uitgangspunten van de Omgevingswet behandeld. In hoofdstuk 3 en 4 komen de vastgestelde ambities, de rol en de identiteit van de gemeente Goirle aan bod. Hoofdstuk 5 beschrijft de rol van regionale samenwerking en in hoofdstuk 6 en 7 wordt de koppeling gelegd tussen de ambities van Goirle en ambitieniveau voor de implementatie van de Omgevingswet.

2. De Omgevingswet: sneller naar een integrale lokale oplossing

Het doel van de Omgevingswet is om de procedures op het gebied van de fysieke leefomgeving eenvoudiger en sneller te maken. Dit betekent dat er zowel voor de gemeente Goirle, als ook voor haar inwoners, ondernemers en bedrijven grote veranderingen plaats gaan vinden. De Omgevingswet betekent voor gemeenten in het algemeen dat beleid en regelgeving anders tot stand moeten komen; van sectoraal naar integraal. Hierdoor is er straks meer samenhang tussen alle facetten van de fysieke leefomgeving - zoals bouwen, cultuur, duurzaamheid, water, groen, etc. De kernbegrippen van de nieuwe Omgevingswet zijn:

Integraliteit | Vertrouwen | Participatie | Flexibiliteit | Innovatie | Uitnodigend

Samengevat streeft de wetgever de volgende verbeterdoelen na met de Omgevingswet:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het bewerkstelligen van een samenhang en de benadering van de fysieke leefomgeving en het beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

(Bron: Rijksoverheid)

Voor de gemeente komt er meer ruimte om de rol van gesprekspartner te pakken en mee te denken aan een lokale oplossing. Er is straks één loket voor inwoners en bedrijven als zij een project of activiteit willen starten, waardoor zij sneller duidelijkheid hebben. Participatie van inwoners, ondernemers en bedrijven zal daarnaast een nog belangrijker positie in gaan nemen in het vormgeven van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet zal al met al grote invloed hebben op de manier van werken bij de gemeente Goirle. Voor een succesvolle invoering van de Omgevingswet is het cruciaal dat de gemeente Goirle haar nieuwe rol kent en kan uitvoeren. De mate van impact op de gemeentelijke organisatie en de grootte van de investering hangt af van het ambitieniveau waar de gemeente Goirle voor kiest en de keuzes die in het vervolgtraject gemaakt worden.

2.1 Andere instrumenten, maar vooral: anders denken

Werken met de nieuwe Omgevingswet wordt door de wetgever gezien als slechts 20% inhoud en techniek (werken met andere instrumenten) en 80% houding, cultuur en gedrag (anders denken). Dit anders denken is als volgt te omschrijven: '*van gezaghebbend toetsen naar dienstverlenend stimuleren*'. Het principe toelatingsplanologie (nee, tenzij) maakt plaats voor uitnodigingsplanologie (ja, mits).

Van het gemeentebestuur en de ambtelijk medewerkers wordt verwacht een open houding te hebben en te vertrouwen op de met elkaar gemaakte afspraken over hoe er met initiatieven vanuit de samenleving wordt omgegaan en wie een besluit mag nemen. Hoe lager een besluit in de organisatie genomen kan worden, des te sneller en duidelijker is het voor de aanvrager. Een integrale afweging is bij alle initiatieven het verplichte uitgangspunt. Kortom: de instrumenten zijn gericht op

waar mogelijk samen - intern en extern - op zoek naar een oplossing in plaats van toetsen aan vooraf bedachte regels en kaders.

De gemeente Goirle is vanaf 2019 verplicht om één Omgevingsvisie (vastgesteld) en één Omgevingsplan (afhankelijk van invoeringswet) te hebben en digitaal beschikbaar te maken. Het grootste verschil ten opzichte van de bestaande situatie is dat er niet meer sectoraal naar de omgeving wordt gekeken, maar integraal. Structuurvisies en bestemmingsplannen gaan over een goede ruimtelijke ordening, terwijl in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan de totale *fysieke leefomgeving* centraal staat. De fysieke leefomgeving gaat over begrippen als *lokale waarde* en *kwaliteit*.

De Omgevingsvisie is een politiek bestuurlijk document dat een *integrale* visie op hoofdlijnen inhoudt voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. Bestaand vastgesteld beleid kan meegenomen worden in de Omgevingsvisie met als wettelijke voorwaarde dat er een integrale afweging heeft plaatsgevonden en tegenstrijdigheden tussen beleidsvelden zijn weggewerkt.

In het omgevingsplan komen de regels en omgevingswaarden te staan waaraan we als gemeente vinden dat ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving moeten voldoen. Hierin zullen, na een integrale afweging, de bestemmingsplannen en de verordeningen (zoals de APV, kapverordening of bouwverordening) een plek krijgen.

De Omgevingswet stelt ook eisen aan digitalisering. Op dit moment wordt door de wetgever verkondigd dat gemeenten in 2024 hun online plankaarten ICT-technisch moeten hebben afgestemd op het landelijke digitale stelsel.

Dit alles betekent dat er in de organisatie en in de werkprocessen op verschillende afdelingen veranderingen zullen moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld: afdelingen Ontwikkeling, R&B, VVH, BDO). Deze veranderingen zullen na het bepalen van het ambitieniveau in kaart worden gebracht in het plan van aanpak.

3. Ambitie: waar wil de gemeente Goirle naartoe?

In de afgelopen jaren hebben we ons ambitieniveau als gemeente Goirle vanuit verschillende invalshoeken beschreven en vastgesteld.

In 2013 is de Toekomstvisie uit 2008 geactualiseerd. De titel is: 'Thuis in Goirle: groen, sociaal, ondernemend 2020'. De Toekomstvisie geeft een doorkijk tot 2020 en biedt een leidraad voor toekomstig beleid zonder concrete uitwerkingen, maatregelen of acties. In 2012 heeft de gemeenteraad gekozen voor het scenario van 'ontwikkelgemeente' bij de formulering van ambities en de uitvoering van wettelijke taken.

Het antwoord op de vraag 'waar wil de gemeente Goirle naartoe?' staat in Toekomstvisie beschreven onder het kopje *beoogde grondhouding* ten opzichte van de veranderende wereld om ons heen: *open, extern gericht, flexibel, samenwerkend, modern, ondernemend en uitnodigend*. Als het gaat om het gedrag en de cultuur van de organisatie worden de volgende basiswaarden aangehaald: *vertrouwen, bereikbaarheid, flexibiliteit, professionaliteit, kwaliteit en transparantie*. Met deze houding en waarden wil de gemeente zich presenteren als een lerende organisatie die op een moderne manier communiceert, faciliteert en regisseert.

4. Rol en identiteit: wat voor een gemeente wil Goirle zijn?

De identiteit van Goirle is volgens het gemeentebestuur het beste te omvatten met de woorden *groen, sociaal en ondernemend* (Toekomstvisie 2013). Opvallende woorden die worden gekoppeld aan deze identiteit zijn: *trots, levendig, zelfredzaamheid, menselijke maat, economie en ecologie in samenhang, ruimte voor initiatieven en regierol*.

In het bestuursakkoord (en collegeprogramma) van 2014 staat de ambitie van Goirle om *de democratie transparanter en laagdrempeliger* te maken. Als rode draad worden genoemd: *een goede dienstverlening, samenwerking en het open staan voor initiatieven van inwoner: 'dingen mogelijk maken'*.

In 2015 is een representatief onderzoek (onder inwoners) gedaan naar de identiteit en het imago van de gemeente Goirle. Op dit vlak bleek dat de gemeente een *ingetogen karakter* heeft en dat de ambities om dit te verbeteren, naar aanleiding van een onderzoeksrapport uit 2009, nog niet waargemaakt waren. Dit stond haaks op de gewenste identiteit van *een levendige woongemeente met een aantrekkende kracht om te bezoeken*. Dit heeft geleid tot een aanpak in juli 2016, met als eerste stap een *citymarketingcampagne* met de naam de 'Gôolse Geheimen'. Deze campagne is een initiatief vanuit de gemeente Goirle samen met alle leisure-ondernemers in de gemeente. Bij betrokken ondernemers en ambtenaren heeft de campagne nu al voor een toename van gesprekken over samenwerking gezorgd. Naast promotie heeft de gemeente Goirle ook haar eigen uitstraling aangepakt door het invoeren van een nieuw logo en huisstijl.

In 2015 heeft het college vijf ambities vastgesteld in het actieplan Nieuwe Dienstverlening, waaronder: *"We zijn opener en transparanter. We zijn meer aanspreekbaar op de te behalen resultaten. We werken meer op basis van vertrouwen en doen ons werk integraler. Onze inwoners, instellingen en bedrijven kunnen rekenen op een beter te volgen en meer integrale dienstverlening."*

Een andere ambitie uit het actieplan is: *"Wij doen niet alles zelf, maar helpen burgers graag (verder) op weg. Burgers kunnen namelijk veel meer zelf, net zo goed of beter. We stimuleren burgers en instellingen/bedrijven om meer initiatief te nemen; wij katalyseren de initiatieven of ondersteunen deze"*.

In hoofdstuk 6 en 7 worden deze ambities vertaald naar een advies over het ambitieniveau voor de implementatie van de Omgevingswet.

5. Samen optrekken met Oisterwijk, Hilvarenbeek en de regio

Met de gemeenten Oisterwijk en Hilvarenbeek is afgesproken dat we waar mogelijk samen optrekken en afstemming zoeken met elkaar. In de praktijk loopt de planning niet synchroon met Oisterwijk, waar al een Omgevingsvisie online staat, en is Hilvarenbeek op hetzelfde punt als Goirle. Hilvarenbeek heeft haar ambitieniveau omschreven als Toekomstvisie plus, omdat zij recent een nieuwe Toekomstvisie hadden vastgesteld. Oisterwijk heeft gekozen voor een zo algemeen mogelijke visie om veel afwegingsruimte te bieden aan aanvragers en initiatiefnemer.

Er liggen met beide gemeenten nog mogelijkheden tot inhoudelijke en procesmatige afstemming. Hilvarenbeek heeft al aangegeven een visueel gelijkwaardige online Omgevingsvisie te willen (zie bijlage 4). Goirle moet die afweging nog maken. Er is met Hilvarenbeek gesproken over het mogelijk gezamenlijk aanstellen van een projectleider om het implementatietraject te leiden. Inhoudelijk kan

er bij het maken van de Omgevingsvisie gekeken worden naar welke ambities gezamenlijk opgepakt kunnen worden. Op dit moment staat de samenwerking 'op een laag pitje'.

Op regionaal niveau (Hart van Brabant) wordt het gesprek gevoerd hoe om te gaan met het opstellen van Omgevingsvisie. Dit gesprek gaat over op welke manier buurgemeenten samen op kunnen trekken, maar ook over op welke manier de regionale afspraken landen in een lokale Omgevingsvisie. Het is belangrijk om bij het opstellen van de Omgevingsvisie van Goirle dit gesprek te blijven voeren, en volgen, om kansen op intergemeentelijke en regionale afstemming te pakken. De provincie Noord-Brabant werkt aan haar eigen Omgevingsvisie, net als het Rijk. Het is van belang om bij het maken van de Omgevingsvisie van Goirle op de hoogte te zijn van de visie op ons grondgebied van deze andere overheden. Op dit moment werkt ook de Provincie aan een startnotitie waarvan de inhoud nog onbekend is.

6. Kans voor Goirle: daad bij het woord voegen

De komst van de Omgevingswet in 2019 is voor de gemeente Goirle een kans om de daad bij het woord te voegen! Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat veel kernwoorden en speerpunten uit de Omgevingswet overeenkomen met de ambities en kernwaarden van de gemeente Goirle, op papier:

Flexibel | Open | Samenwerkend | Vertrouwen | Uitnodigend | Transparantie

Uit het onderzoek 'Waarstaatjegemeente' (2016) blijkt echter dat de burger de houding van de gemeente nog niet ervaart zoals wij ambiëren. Er kwam naar voren dat de gemeente Goirle bovengemiddeld scoort op informatieoverdracht en vindbaarheid van informatie, maar onder het gemiddelde scoort op het gebied van inleven, flexibiliteit en meedenken. Dit kan zowel met de vele wetten en regels te maken hebben in de huidige situatie, als met houding en gedrag. Op beide vlakken biedt de Omgevingswet met haar gedachtegoed een kans om stappen te zetten. Wat betreft wet- en regelgeving (inhoud, 20% van de impact) hebben we als gemeente geen keus, dat is verplicht. Op het gebied van houding en gedrag (80% van de impact) hebben we de keuze om mee te gaan met het gedachtegoed van de Omgevingswet, of om 'de kat uit de boom te kijken', kortom: dichtbij de huidige situatie te blijven. Op basis van onze eerder vastgestelde ambities ligt het meer voor de hand om het gedachtegoed van de wet aan te grijpen als een kans.

De instrumenten en het gedachtegoed van de Omgevingswet zijn er op gericht om procedures eenvoudiger en sneller te laten verlopen en meer ruimte te bieden voor initiatieven en een integraal afgewogen lokale oplossing. Hiervoor is het nodig om het aantal regels te verminderen en te versimpelen. Op het gebied van de afhandelingstijd van (vergunning-)aanvragen zijn er straks met de Omgevingswet nog maar een paar uitzonderingen die langer dan 8 weken mogen duren.

Het waarmaken van de bovenstaande ambities en kernwaarden (zie groene kader) van de gemeente Goirle zit hem zodoende vooral in mate waarin we deze ruimte daadwerkelijk bieden. Hierbij zijn de houding en het gedrag van het gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat cruciaal. Durven we te vertrouwen op een goede afweging per situatie door het loslaten van hele strakke regels en te werken met meer algemene regels?

Bestuurlijk is het belangrijk dat de gemeenteraad en het college hun rol goed kennen door afwegingen zo laag mogelijk in de organisatie plaats te laten vinden. Ambtelijk gezien zal de beoogde houding gedragen en uitgedragen moeten worden, vooral door de afdelingen die het meeste zullen merken van de nieuwe Omgevingswet (afdelingen: Ontwikkeling, R&B, VVH, BDO), zowel richting burger als in onderlinge samenwerking. Gezamenlijk bepaalt dit de mate waarin inwoners, bedrijven

en ondernemers het gedachtegoed van de Omgevingswet zullen ervaren: een gemeente die meedenkt in plaats van een gemeente die toetst.

6.1 Thema's en dilemma's

Als hulpmiddel bij het bepalen van de mate waarin we als Goirle het gedachtegoed van de Omgevingswet willen volgen, zijn vier dilemma's geformuleerd binnen vier afzonderlijke thema's. Deze staan op pagina 9. Bij deze dilemma's is gekozen voor een formulering in uitersten om zo de onderlinge discussie op gang te brengen en het makkelijker te maken een voorkeursrichting te bepalen. Dit betekent nadrukkelijk niet dat we als gemeente op één van de uitersten uit- moeten of willen komen. De gemeenteraad bepaalt wel de voorkeursrichting - het ambitieniveau - waarmee het plan van aanpak voor de implementatie van de Omgevingswet opgesteld zal worden. Dit gaat dus slechts over hoofdlijnen.

Bij het opstellen van het plan van aanpak zal het pas mogelijk zijn precies te bepalen welke koers past bij de gemeente Goirle en dus of we aan de bovenkant van het gekozen speelveld uitkomen, of wat meer naar onder. De gemeenteraad zal opnieuw betrokken worden bij de inhoudelijke vraagstukken die gaan spelen bij het maken van het plan van aanpak.

Ter afweging: willen we ons als organisatie inrichten (dichtregelen) om de 10% probleemgevallen het hoofd te kunnen bieden of willen we in 90% van de gevallen kunnen profiteren van meer afwegingsruimte en nemen we een aantal lastige discussies voor lief?

THEMA PARTICIPATIE

DILEMMA 1. Burgerparticipatie of overheidsparticipatie

(1) Burgerparticipatie: we houden als gemeente de regie en bepalen de randvoorwaarden waarbinnen al dan niet participatie plaats kan vinden. We redeneren vanuit ons beleid en beperken daarmee de afwegingsruimte en flexibiliteit, maar vergroten rechtszekerheid.

-of-

(2) Overheidsparticipatie: het initiatief ligt bij de burger en als gemeente faciliteren we en denken we mee in mogelijkheden en zo min mogelijk vanuit vooraf bedachte beleidskaders. We behouden zo veel afwegingsruimte en flexibiliteit om alle belangen op een goede manier mee te wegen.

(zie bijlage 3: ambitieniveau participatie)

THEMA: HOUDING

DILEMMA 2. Regelen en controleren of zoveel mogelijk loslaten

(1) We willen veel regelen in ons Omgevingsplan en Omgevingsvisie om zo goed mogelijk te kunnen blijven sturen, controleren en beschermen doormiddel van toetsen. Initiatiefnemers zullen merken dat het moeite kost bij de gemeente om de snellere procedures als gevolg van de nieuwe wetgeving waar te maken en zullen weinig afwegingsruimte ervaren.

-of-

(2) We gaan zo min mogelijk vastleggen in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan zodat we lokale initiatieven en participatie veel ruimte kunnen geven en per 'geval' maatwerk kunnen leveren (meedenken in plaats van toetsen). We vertrouwen op de afspraken die we intern maken over rollen en bevoegdheden en beogen besluiten zo 'laag' mogelijk in de organisatie te nemen. Er zullen discussies ontstaan over rechtszekerheid.

THEMA: OMGEVINGSVISIE

DILEMMA 3. Ambitieniveau totstandkoming Omgevingsvisie

(1) We behouden al het bestaande beleid, leggen verbanden en werken tegenstrijdigheden weg. We blijven dichtbij de bestaande situatie en beperken de organisatorische opgave en kosten.

-of-

(2) We kijken opnieuw welke beleid we echt nodig vinden bij de langetermijnvisie die we hebben. Daarvoor gebruiken we indien mogelijk het beleid dat we al hebben, betrekken de inwoners bij het verder invullen van ons toekomstbeeld en laten verder zoveel mogelijk los. Het opstellen van de omgevingsvisie pakken we 'groots' aan.

THEMA: REGIONALE SAMENWERKING

DILEMMA 4. Ieder voor zich of samenwerken?

(1) We willen zoveel mogelijk zelf bepalen welke ontwikkelingen we wel en niet willen en laten ons lokaal belang zwaarder wegen dan het regionaal belang. Regionale afspraken zullen we wel respecteren en naleven. Als we iets alleen kunnen oplossen heeft dat de voorkeur.

-of-

(2) Onze blik staat bij alles wat we doen breder dan onze gemeentegrenzen waarbij kwaliteit leidend is. Bij al onze keuzes zetten we het lokale belang af tegen het regionale perspectief. Waar mogelijk zoeken we samenwerking om sterker te staan.

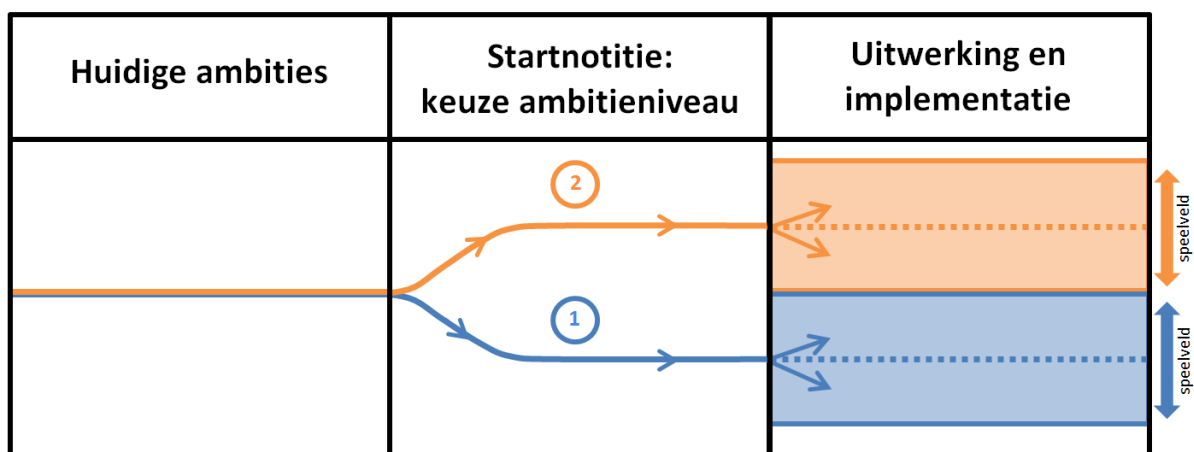
7. Implementatietraject: de ingezette ambitie kracht bijzetten

De ambitie die de gemeente Goirle heeft uitgesproken in bijvoorbeeld de Toekomstvisie, het Bestuursakkoord en het Actieplan Nieuwe Dienstverlening is vooruitstrevend te noemen en sluit goed aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet. Bij de voorgaande dilemma's komt dit gedachtegoed telkens het meest overeen met optie 2. Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd de eigen vooruitstrevende ambities kracht bij te zetten door het gedachtegoed van de Omgevingswet als ambitieniveau te kiezen voor het implementatietraject, zonder zich daarmee vast te leggen het geschetste uiterste bij de dilemma's.

Op hoofdlijnen zijn er twee ambitieniveaus denkbaar:

1. De kat uit de boom kijken - dichtbij de bestaande situatie blijven en zien hoe dat uitpakt met de nieuwe wetgeving, met als belangrijkste uitgangspunt het behouden van het toetsende en beschermende karakter van onze regelgeving.
2. Volgens het gedachtegoed van de Omgevingswet - durven 'anders te denken' en durven veranderingen door te voeren met als belangrijkste uitgangspunt het loslaten van regels en het meer ruimte bieden voor initiatieven.

In onderstaand schema zijn de twee ambitieniveaus weergegeven. Het schema toont ook dat het kiezen voor dit ambitieniveau niet betekent dat er geen keuzeruimte meer is na het vaststellen van de startnotitie. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat we op specifieke thema's of in specifieke gebieden met elkaar constateren dat we liever een iets meer of een iets minder conserverende houding aannemen. Deze keuzeruimte blijft bestaan. De gemeenteraad stelt wel het speelveld vast - het denkkader - waarmee we het implementatietraject verder ingaan. In het plan van aanpak, dat bij vaststelling van de startnotitie begin 2017 gemaakt wordt, brengen we in beeld welke stappen er gezet kunnen worden om aan het gekozen ambitieniveau invulling te geven en welke consequenties en keuzes daarbij horen.



Advies: ambitieniveau 2

In het hoofdstuk 6 is al voorgesorteerd op het advies om te kiezen voor ambitieniveau 2. Kiezen voor een implementatietraject waarin het gedachtegoed van de Omgevingswet gevolgd wordt, staat eigenlijk gelijk aan nastreven van onze bestaande en vastgestelde ambities. Voor dit ambitieniveau is ook een zekere mate van lef nodig: durven los te laten en durven 'anders te denken'. Ter afweging: willen we ons als organisatie inrichten (dichtregelen) om de 10% lastige aanvragen het hoofd te kunnen bieden of willen we in 90% van de gevallen kunnen profiteren van meer afwegingsruimte en nemen we een aantal lastige discussies voor lief?

In de paragrafen 7.1 tot en met 7.4 wordt een onderbouwing gegeven voor het advies op basis van de vier thema's.

Nadelen van de kat uit de boom kijken

We zouden ook kunnen overwegen te kiezen voor een ambitieniveau waarbij we dichtbij de bestaande situatie blijven door te voldoen aan de minimale eisen van de wet en niet mee te gaan in het gedachtegoed van 'loslaten'. Hierbij zou gekozen worden om het bestaande beleid, na het leggen van een aantal dwarsverbanden, samen te voegen in één Omgevingsvisie, zonder een grondige integrale aanpak. Het voordeel zou kunnen zijn dat we de faal- en succesfactoren van andere gemeenten afwachten, en daar onze definitieve koers op afstemmen in een later stadium. Medewerkers zullen makkelijker wennen aan de verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt. Aan dit ambitieniveau kleven echter belangrijke nadelen:

- Het zal ons erg veel moeite kosten om complexe aanvragen binnen de wettelijke termijn van 8 weken zorgvuldig integraal te kunnen afwegen, afhandelen en erover te kunnen besluiten.
- Bij de inwoners, ondernemers en bedrijven zijn verwachtingen gewekt door de communicatie over de Omgevingswet vanuit de Rijksoverheid. Deze verwachtingen kunnen we dan niet waarmaken.
- Ambities die we met elkaar vastgesteld hebben, zullen op korte termijn moeilijk of niet haalbaar zijn. De burger zal weinig verschil in houding en afwegingsruimte ervaren ten opzichte van de bestaande situatie.
- Het bemoeilijkt de samenwerking met andere gemeenten in de regio die het 'anders denken' wel hebben ingebed in de organisatie, de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.
- Er is een risico dat personen en partijen die iets willen ontwikkelen minder snel bij de gemeente Goirle uitkomen omdat er minder mogelijk is of lijkt te zijn ten opzichte van andere gemeenten.

7.1 Participatie

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd om te kiezen om belangengroepen (waaronder inwoners) nauw te betrekken bij het maken van de Omgevingsvisie met als resultaat: een gemeenschappelijk gedragen toekomstbeeld over de lokale kwaliteiten van de fysieke leefomgeving van Goirle. Dit is tegelijk een kans om de belangengroepen mee te nemen in de bewustwording over de nieuwe wetgeving; (kortere) procedures en ruimte voor eigen ideeën, zodat zij deze ruimte ook daadwerkelijk ervaren. Hiermee bouwen de gemeente en de belangengroepen verder aan een duurzame relatie met elkaar.

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd:

- Ruimte te bieden voor overheidsparticipatie boven burgerparticipatie indien dit past bij de betreffende doelgroep of het thema (*zie dilemma 1*).
- Er als gemeente te streven naar een positionering zoveel mogelijk in de bovenste helft (co-productie en sterke civil society) van de participatiedriehoek (*zie bijlage 4*).
- Hierbij opdracht te geven aan het college om na het vaststellen van deze startnotitie op zoek te gaan naar een geschikte participatievorm om belangengroepen te betrekken bij het maken van de Omgevingsvisie.

7.2 Houding

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd om zoveel mogelijk de houding van 'loslaten' te uit te dragen en daarmee het gedachtegoed van de Omgevingswet te volgen. Dit sluit aan bij de grondhouding waar Goirle zich in de Toekomstvisie hard voor maakt. De rol van de gemeenteraad en het college zijn erg bepalend bij de mate waarin deze houding door de burger ook daadwerkelijk wordt ervaren. Bestuurlijk kunnen loslaten is hierbij een belangrijke uitdaging. Er wordt een beroep gedaan op het vertrouwen om besluiten zo laag mogelijk in de organisatie te laten nemen. Dat wil

niet zeggen dat de raad en het college geen invloed meer hebben. Heldere afspraken over de rollen zijn van belang om dit vertrouwen daadwerkelijk te kunnen hebben.

Loslaten is ook sterk gekoppeld aan inhoudelijke afwegingen met betrekking tot regels en beleid. Op dit moment kan nog niets gezegd worden over de mate van loslaten binnen elk beleidsthema en binnen welk gebied wel of niet. Bij volgen van het gedachtegoed van de Omgevingswet is het uitgangspunt wel dat er regels geschrapt gaan worden en dat er meer gewerkt wordt met algemene regels in plaats van 'dichtregelen'.

In het algemeen kan gesteld worden dat het loslaten van regels ook minder rechtszekerheid betekent. Minder toetsen en meer nadruk op meedenken en indien nodig handhaven. In geval van loslaten beschrijft de gemeente met algemene regels per gebied waar plannen aan moeten voldoen. Ongewenste voorziene ontwikkelingen zijn tegen te houden door deze in de regels op te nemen. Ongewenste onvoorziene ontwikkelingen zijn maatwerk waar het gesprek over gevoerd zal worden.

Om te kunnen loslaten is dus ook vertrouwen nodig dat de betrokken partijen overweg kunnen met de algemene regels op het moment dat iemand een initiatief heeft. Dit gaat zowel om de inwoners, de ondernemers, de bedrijven en niet te vergeten, het ambtelijk apparaat.

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd:

- Zich te scharen achter het gedachtegoed van 'waar mogelijk loslaten' (zie dilemma 2, optie 2) zonder zich hiermee nu al vast te leggen op het loslaten van specifieke regels of specifiek beleid. De gemeenteraad zal tijdens het implementatietraject betrokken worden bij het inhoudelijke gesprek over de mate van loslaten.

7.3 Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie gaat sterk over de identiteit van de gemeente Goirle, nu en in de toekomst. In de Omgevingswet worden de begrippen *waarde* en *kwaliteit* veel gehanteerd. Eerder is al geadviseerd om de burger actief te betrekken bij het benoemen van de lokale waarde, kwaliteiten en ambities. Naast deze inbreng uit de samenleving dient het bestaande beleid als belangrijke bron van input. Beleid komt in aanmerking voor de Omgevingsvisie indien er een link is met het brede begrip *fysieke leefomgeving*. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat welzijnsbeleid een plek krijgt in de Omgevingsvisie. Hierbij valt te denken aan het aanwijzen van gebieden waarin extra voorzieningen bij de ruimtelijke inrichting nodig zijn voor ouderen of mensen met een beperking.

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd ambitieus en dus grondig te laten onderzoeken welk beleid per sector daadwerkelijk geïntegreerd moet worden in de Omgevingsvisie en welk beleid losgelaten kan worden om zo waar mogelijk afwegingsruimte te creëren. De gemeenteraad zal ook bij dit thema bij de inhoudelijke discussie betrokken worden.

Dit advies komt niet alleen voort uit de eigen ambitie van de gemeente Goirle, maar ook vanuit de wettelijke verplichting om een integrale Omgevingsvisie te hebben. Vanuit dat oogpunt is het raadzaam om het ambitieus aan te pakken en niet simpelweg een nietje door al het bestaande beleid te doen. Zo voorkomen dat we in de uitvoeringspraktijk tegen allerlei beperkingen oplopen die het behalen van onze ambitie in de weg staan.

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd:

- Te kiezen voor een ambitieuze aanpak om tot een Omgevingsvisie te komen waarbij we kritisch kijken naar welk beleid we echt nodig hebben en welk beleid we los kunnen laten (zie dilemma 3, optie 2).

7.4 Regionale samenwerking

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd om regionale afspraken en trends (schaalniveaus: provincie, regio Hart van Brabant) op een actieve manier mee te nemen in het proces om tot de Omgevingsvisie te komen. Zo voorkomen we tegenstrijdigheden in beleid, zijn we als gemeente in staat om te anticiperen op regionale ontwikkelingen en kunnen we waar mogelijk ambities gezamenlijk waarmaken.

Ook wordt geadviseerd om met Hilvarenbeek en Oisterwijk goed te inventariseren welke mogelijkheden er liggen op procesmatige en inhoudelijke samenwerking. Dit kan zorgen voor herkenbaarheid bij de samenleving in de manier waarop er wordt gecommuniceerd en omgegaan met initiatieven.

Aan de gemeenteraad wordt geadviseerd:

- Te kiezen voor optie 2 bij dilemma 4 en daarmee in te zetten op nauwe samenwerking en een regionale blik.

8. Investing en impact

In dit stadium is het nog lastig om de voorgestelde keuze uit te drukken in kosten wegens het hoge abstractieniveau. Duidelijk is wel dat de voorgestelde ambitieuze aanpak een grotere investering vraagt dan een behoudende aanpak.

Er zal, los van het ambitieniveau, capaciteit nodig zijn om een goede integrale Omgevingsvisie en Omgevingsplan op te stellen. Daarnaast is het raadzaam om een projectleider aan te stellen om het implementatietraject te leiden. Ook zullen er kosten verbonden zijn aan een participatietraject en aan de eisen die aan digitalisering gesteld worden. De kosten zullen in het plan van aanpak voor zover mogelijk in beeld worden gebracht.

Op een aantal afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie zullen grote veranderingen plaats gaan vinden in de manier van werken. Dit geldt het meest voor de afdelingen Ontwikkeling, VVH, R&B en BDO. De integraliteit van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vereist veel meer onderlinge afstemming en er komen meer afwegingsbevoegdheden bij de ambtenaren te liggen.

Zoals gezegd brengt de implementatie van de Omgevingswet vooral een andere manier van denken met zich mee. Dit betekent echter niet dat er opnieuw een cultuurtraject voor de hele organisatie opgestart wordt. De implementatie richt zich op de betrokken afdelingen.

De keuze om te gaan werken met minder regels kan ook consequenties hebben het aantal vergunningen dat wordt aangevraagd en daarmee op de leges. Afhankelijk van de te maken keuzes zal duidelijk worden hoe we daarmee om kunnen gaan.

9. Het vervolg na vaststellen startnotitie

Met het instemmen met deze startnotitie kiest de gemeenteraad voor een ambitieniveau waarbij het gedachtegoed van de Omgevingswet gevolgd wordt. Daarmee zet de gemeenteraad onze eerder ingezette ambities over rol en identiteit: 'wie willen wij als gemeente Goirle zijn', kracht bij. De gemeenteraad bepaalt hiermee het speelveld voor de toekomstige keuzes over de Omgevingswet.

De eerste stap na het vaststellen van de startnotitie is het opstellen van een plan van aanpak waarin wordt beschreven welke stappen er nodig zullen zijn om de gekozen koers uit te voeren. Er zullen toekomstverkenningen gedaan worden naar ontwikkelingen in de samenleving en er zal op zoek worden gegaan naar een geschikte participatievorm om belangengroepen te betrekken bij het maken van de Omgevingsvisie. Naar verwachting zal er de tweede helft van 2017 gestart kunnen

worden met een participatietraject. Een meer gedetailleerde planning zal onderdeel zijn van het plan van aanpak.

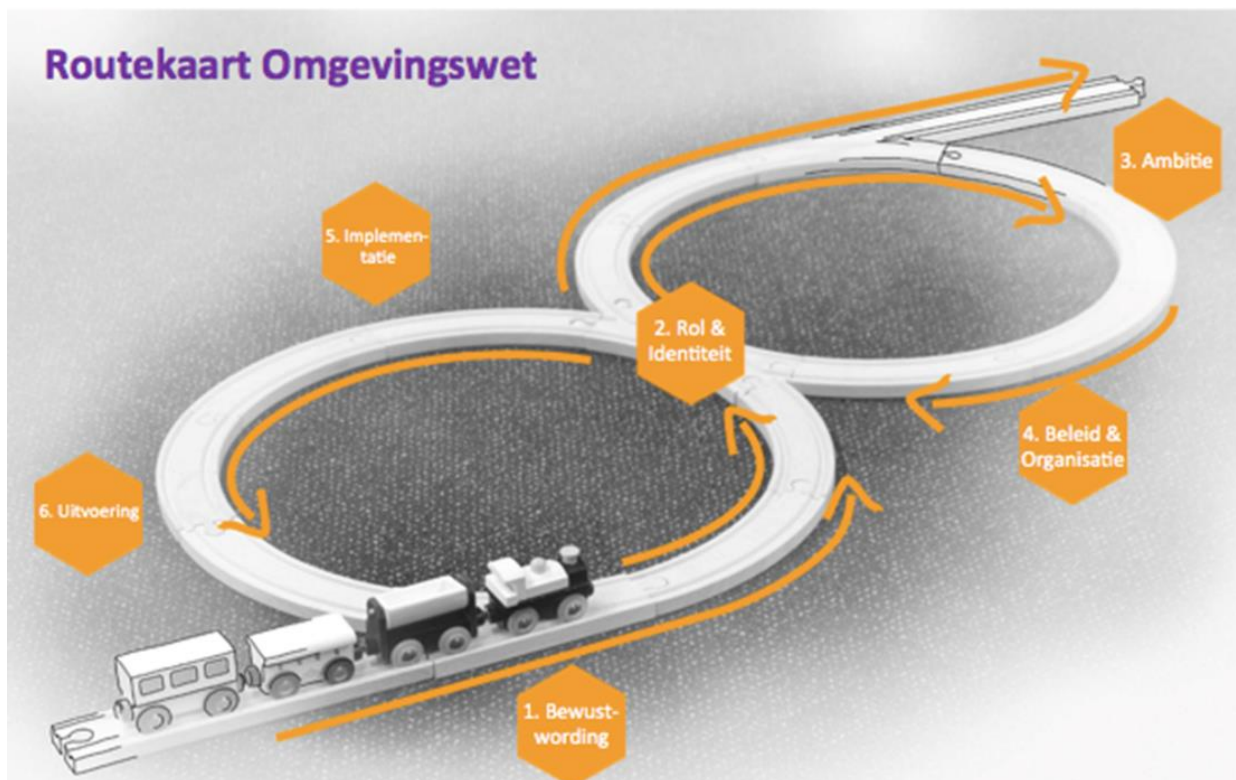
Betrokkenheid en rol gemeenteraad

De gemeenteraad zal bij dit verdere implementatietraject van de Omgevingswet betrokken worden en om advies gevraagd over inhoudelijke vraagstukken die gaan spelen, bijvoorbeeld over de mate van loslaten. Na het opstellen van de Omgevingsvisie volgt pas het opstellen van een Omgevingsplan. Daarvoor geldt een invoeringsregeling. Zowel de Omgevingsvisie als de het Omgevingsplan zullen worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Globale planning:

- November - thema-avond voor de gemeenteraad over de Omgevingswet
- November - startnotitie in commissie Ruimte
- Eind 2016 - raadsvergadering startnotitie: gemeenteraad stelt ambitieniveau vast
- Begin 2017 - plan van aanpak - adviesrol gemeenteraad
- Halverwege 2017 - start participatie Omgevingsvisie
- 2018 - maken Omgevingsvisie - adviesrol gemeenteraad
- 2018 - voorbereiden Omgevingsplan - adviesrol gemeenteraad
- 2018 - voorbereiden organisatie op veranderingen
- Begin 2019 - vaststellen Omgevingsvisie door gemeenteraad
- 2019 - vaststellen Omgevingsplan door gemeenteraad

Bijlage 1. Routekaart Omgevingswet

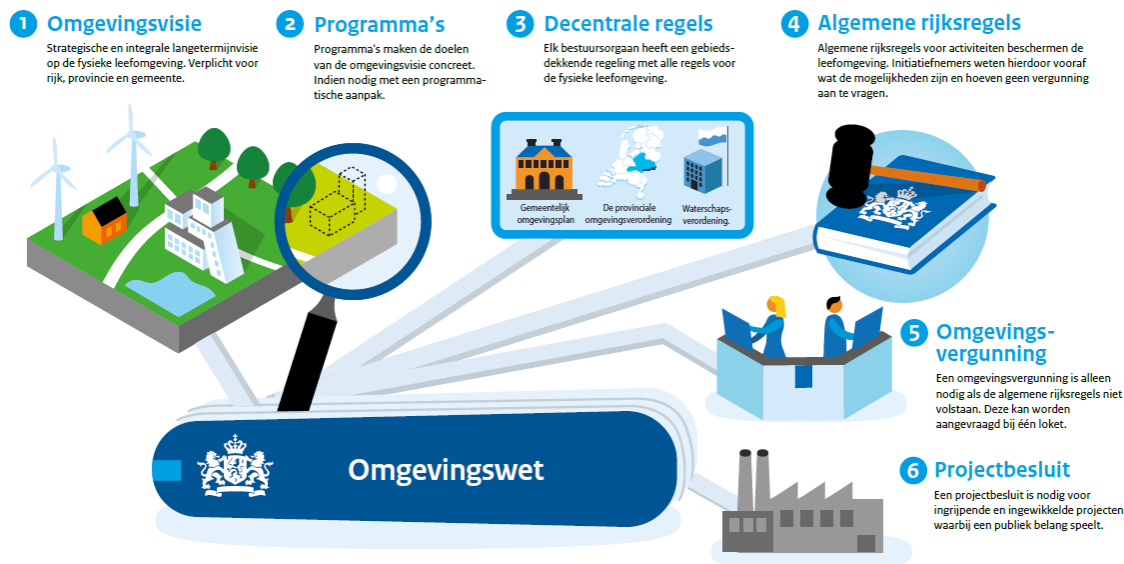


NB: Als hulpmiddel bij de implementatie van de Omgevingswet is deze routekaart gemaakt. Tijdens het implementatietraject staat het vraagstuk over rol en identiteit centraal. Het proces is niet rechtlijnig maar heeft de vorm van een 'acht' waarmee aangeduid wordt dat op meerdere momenten in het traject hetzelfde type vraagstukken spelen.

Bijlage 2. Instrumenten Omgevingswet

OMGEVINGSWET

De 6 instrumenten



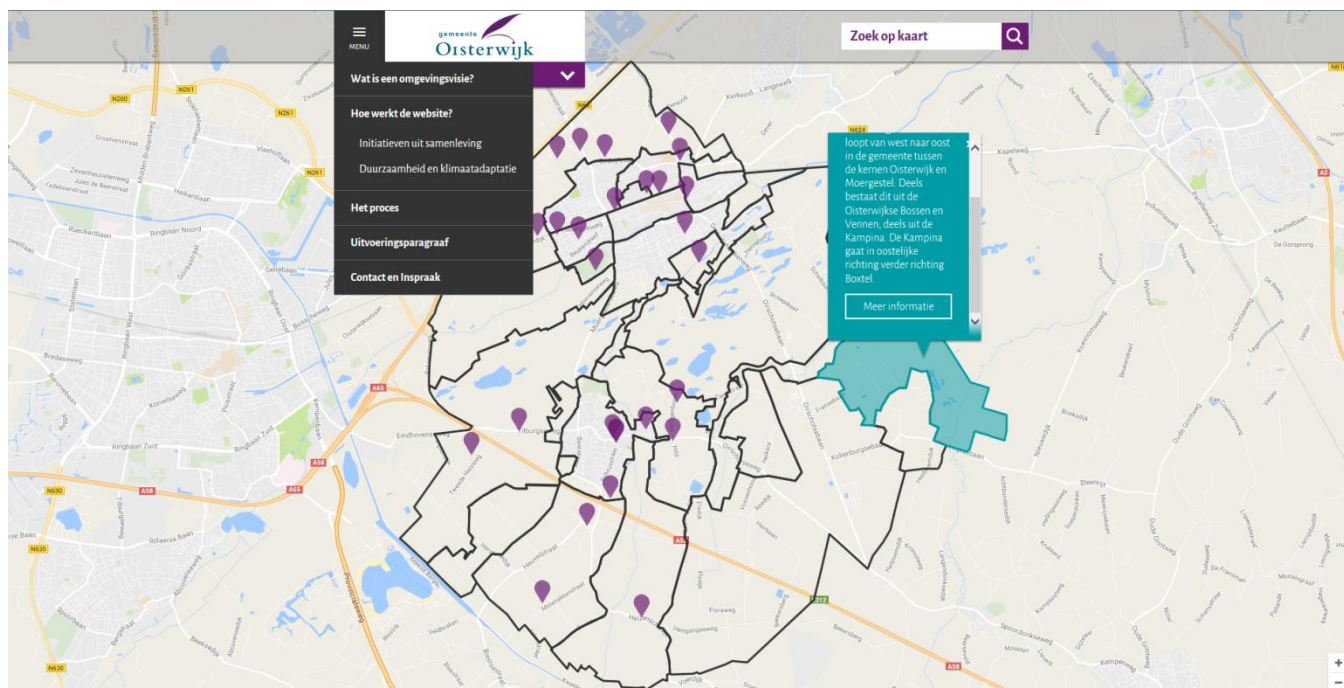
NB: Dit zijn zowel Rijksinstrumenten, provinciale instrumenten als gemeentelijke instrumenten

NB: het Omgevingsplan valt onder de decentrale regels.

Bijlage 3. Participatie, welk ambitieniveau?



Bijlage 4. Voorbeeld Omgevingsvisie Oisterwijk



<https://omgevingsvisie-oisterwijk.nl/>

De gemeente Oisterwijk heeft de Omgevingsvisie al vastgesteld. De afbeelding toont de homepagina van de visie die zij op een aparte website hebben geplaatst. Zij maken gebruik van een kaart als basis waarop zij een gebiedsindeling hebben gemaakt op basis van gemeenschappelijke kenmerken. Als bezoeker kun je op elk deelgebied klikken en zo zien welke ambities, thema's, programma's en uitdagingen er gelden. De Omgevingsvisie is tot stand gekomen na een participatietraject waarbij gebruik is gemaakt van enquêtes.