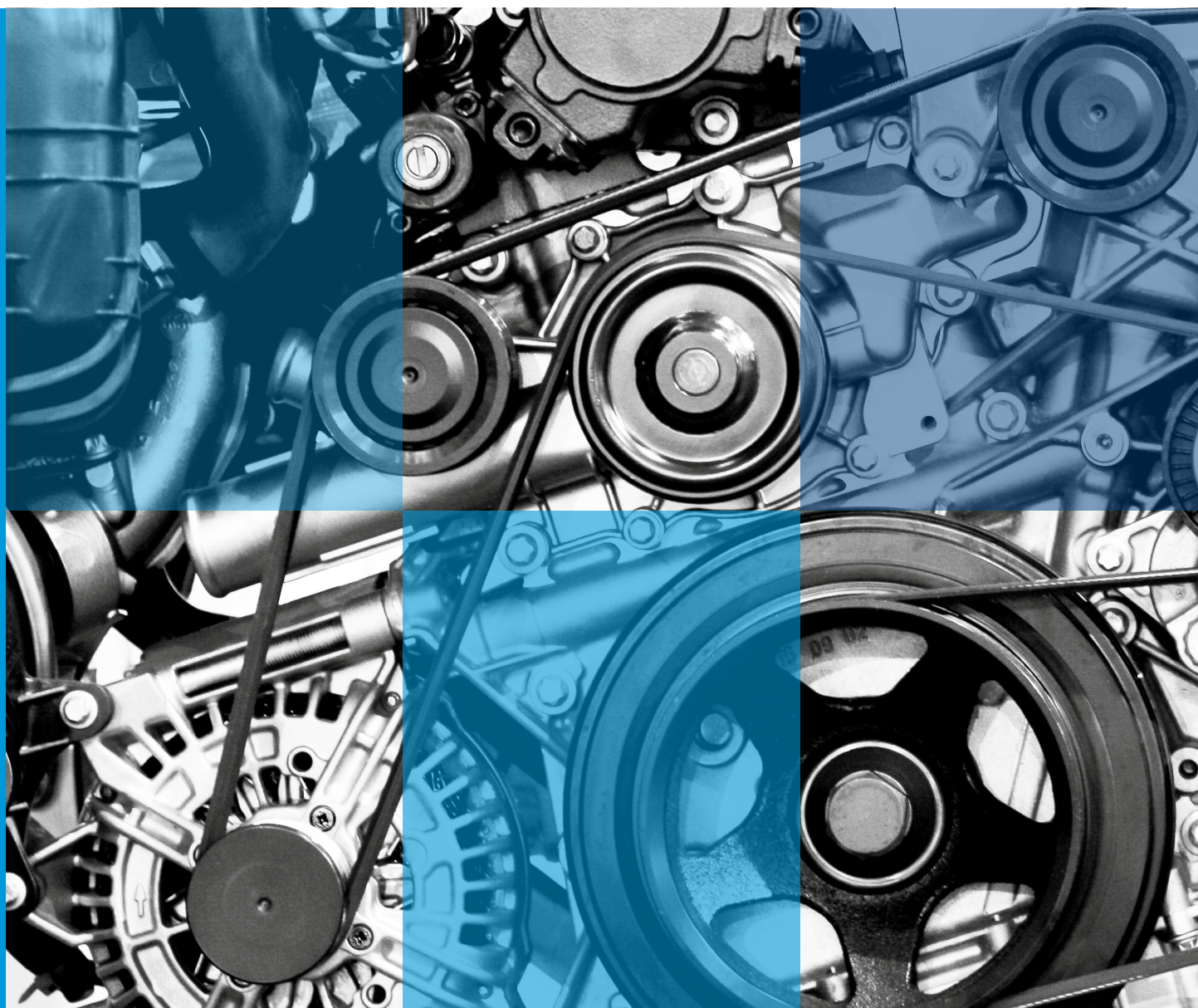


Startnotitie ambities Omgevingswet

nieuwe instrumenten als motor voor verandering



Aanleiding

1.1 De Omgevingswet

In de Omgevingswet worden 26 sectorale wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving geïntegreerd. Daarnaast wordt het aantal uitvoeringsregels, nu vervat in 117 Algemene Maatregelen van Bestuur en 120 ministeriële regelingen, teruggebracht naar vier.

De wet heeft vier verbeterdoelen:

Verbeterdoel	Impact voor gemeente
Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	Naar een heldere en overzichtelijke beleidsstructuur, toegankelijke regelgeving en informatievoorziening
Integrale benadering van de fysieke leefomgeving	Naar één integrale omgevingsvisie en één integraal omgevingsplan voor de hele gemeente
Meer flexibiliteit, lokaal maatwerk en waarborg voor kwaliteit (ja, mits / uitnodigingsplanologie)	Meer regelvrij en meer eigen beslisruimte (soepeler of strenger) voor gemeenten, uitnodigend beleid en meer ruimte voor participatie. Meer toezicht en handhaving.
Snellere besluitvorming	Meer vergunningvrij, meer integrale vergunningen en verkorte procedures. Meer nadruk op vooroverleg.

De wet geeft de gemeente vier planinstrumenten om de verbeterdoelen te realiseren: de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Misschien nog wel belangrijker is dat de Omgevingswet via deze nieuwe instrumenten een andere manier van werken stimuleert. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend, innovatief en het geven én vragen van vertrouwen zijn daarbij de kernwoorden.

De verbeterdoelen van de Omgevingswet passen goed bij de weg die de gemeente Kampen al is ingeslagen met de visie Kampen Merkbaar Beter, de projecten Kamper Kracht in Actie en Ontslakken, het Initiatieventeam en het Omgevingsbewust werken.

De Omgevingswet is inmiddels vastgesteld en de intentie van de wet is duidelijk. Omdat op dit moment nog volop wordt gewerkt aan de uitvoeringsregels en de Invoeringswet, is het nog niet precies duidelijk wat de impact van de wet voor de gemeente uiteindelijk zal zijn. We willen en hoeven daar - net als veel andere gemeenten -

ook niet op wachten maar kunnen nu al werken 'in de geest van de Omgevingswet'. Dit door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt voor het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Het werken aan beide planinstrumenten vormt de motor/katalysator voor het realiseren van alle verbeterdoelen. De inzet is om al werkende ervaring op te doen door een stapsgewijze implementatie en, vooruitlopend op de Omgevingswet, nu al de vruchten te plukken van de verruimde mogelijkheden.

Doel notitie

De wijze van implementatie van de Omgevingswet hangt in de eerste plaats af van de ambities die de gemeente heeft. Het doel van voorliggende notitie is om op een aantal essentiële onderdelen de ambitie/koers te bepalen waarlangs de voorbereidingen voor de implementatie verder kunnen worden ingevuld en uitgewerkt. De notitie gaat dus nog niet in op de beleidsmatige inhoud van de instrumenten.

Als richtingaanwijzers voor deze notitie zijn gebruikt:

- de 'Procesnotitie op weg naar de Omgevingswet' (commissie RO 21 maart 2016) en de uitkomsten van de bijbehorende informatiebijeenkomst van 16 maart 2016;
- de 'Beleidsanalyse Ontslakken' (commissie RO januari 2017)
- de uitkomsten van de werkconferentie met de raad op 14 september 2016 (zie bijlage 1).

Hoofdstuk 2 gaat in op de nieuwe instrumenten van de gemeente onder de Omgevingswet om de verbeterdoelen te realiseren. Daarbij is ook aandacht voor de samenhang tussen de instrumenten en de veranderende rol van de raad. Hoofdstuk 3 doet voor een aantal essentiële onderwerpen een voorstel voor de koers bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het werken aan deze nieuwe instrumenten vormt de motor voor het realiseren van de gewenste verbeterdoelen.

1.2 Context Omgevingswet

Het huidige stelsel van omgevingsrecht is primair ontstaan vanuit de behoefte het lokale milieu en de burger te beschermen tegen hinder en verontreiniging. Het stelsel heeft in de loop der jaren haar dienst bewezen. Maar door de grote hoeveelheid sectorale wetten en bijbehorende uitvoeringsbesluiten is een complex en ingewikkeld systeem ontstaan.

De Omgevingswet vervangt de huidige sectorale benadering door een samenhangende, integrale benadering van de fysieke leefomgeving. De wet speelt in op de veranderende samenleving die inzichtelijke regelgeving, snelle besluitvorming over initiatieven en bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wenst en betrokken wil worden bij besluitvorming. Daarnaast wil de wet betere oplossingen bieden voor de grote integrale opgaven die voorliggen, bijvoorbeeld op het gebied van waterveiligheid en duurzame energievoorziening.

De stelselherziening Omgevingswet speelt in op bovenstaande paradigmawisseling. De geest van de wet is 'uitnodigingsplanologie'. Ruimtelijke plannen zijn daarin niet langer een blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging aan de samenleving om zelf te komen met goede initiatieven en oplossingen die leiden tot een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit betekent een (cultuur)omslag van een 'nee, tenzij' naar een 'ja, mits' houding. In het huidige coalitieakkoord is deze ja, mits benadering al vastgelegd.

Implementatie

De implementatie van de Omgevingswet gaat verder dan het (technisch) opstellen en gebruiken van nieuwe instrumenten. Verwacht wordt dat 80% van de doelstellingen van de wet wordt behaald door houding en gedrag. Thema's als integraal werken, participatieve aanpak, lokaal maatwerk en uitnodigingsplanologie verlangen een focus die breder is dan alleen de instrumenten. Om deze reden is voor Kampen een programmabenedering opgesteld met 7 pijlers.

1. Middelen - instrumenten: van bescherming naar uitnodiging
2. Structuur - keten- organisatie: van volledigheid naar integraliteit
3. Informatie - technologie: van gefragmenteerd naar gekoppeld
4. Inwoners - partners: van afzonderlijk naar gezamenlijk (staat centraal in de opzet)
5. Mensen (ambtelijk): van mededeling naar dialoog
6. Mensen (bestuurlijk): van controle naar vertrouwen
7. Cultuur (houding en gedrag): van rechtszeker naar dienstbaar

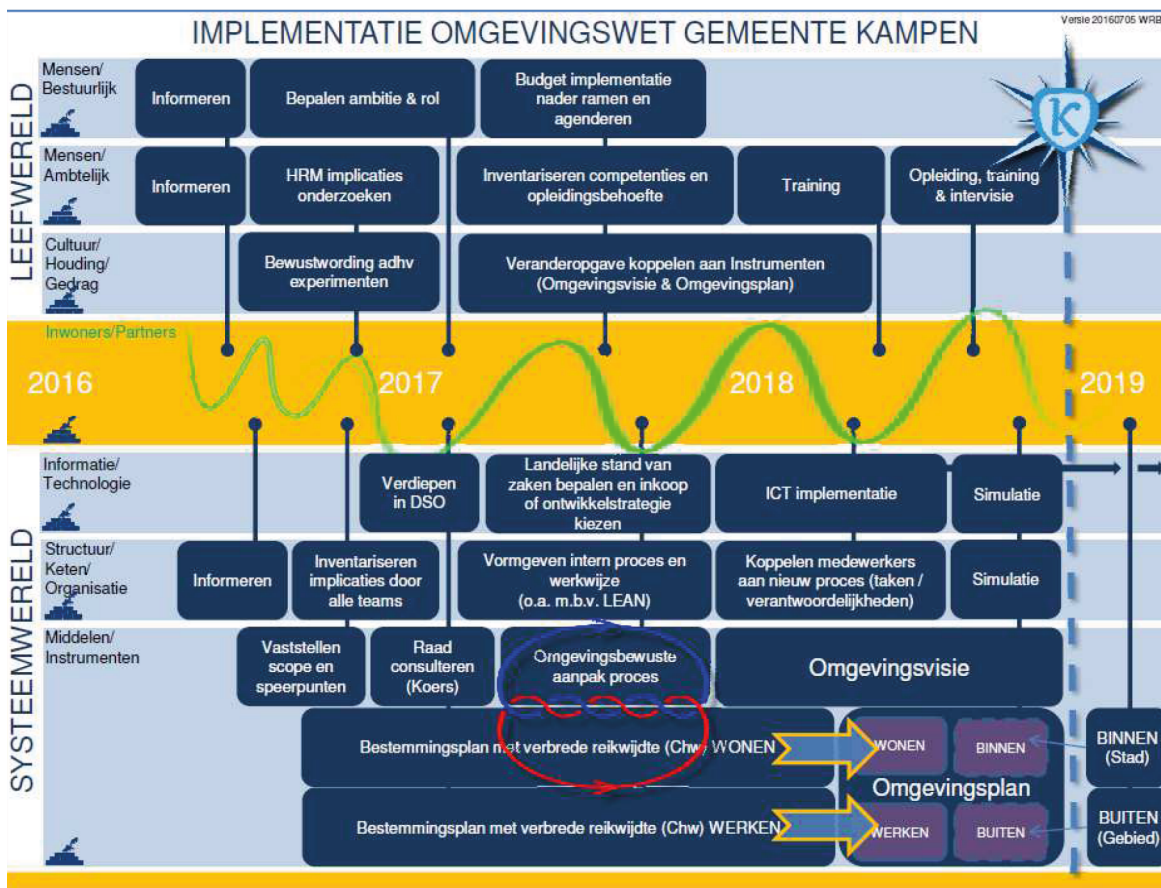
Een deel van de pijlers richt zich op verandering van de systeemwereld (gemeentelijke organisatie, procedures en regels), een ander deel op de verandering van de leefwereld (ervaringswereld mensen, hoe gaan we met elkaar om).



Fragment programmabenedering Omgevingswet Kampen

De nieuwe integrale instrumenten dragen bij aan, of zijn minstens van invloed op alle andere programmapijlers. Zo kan bijvoorbeeld door een goede procesinrichting rondom het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan

effectief worden gewerkt aan houding en gedrag (pijler 7). De pijlers zijn dus communicerende vaten, maar per pijler is wel een marsroute geduid.



Marsroute implementatie Omgevingswet

De insteek van het implementatietraject is om door te experimenteren met de nieuwe instrumenten (systeemwereld) een aanzet te geven tot verandering van de cultuur van de organisatie (leefwereld). Door de instrumenten anders in te zetten en in te richten,

worden de organisatie, het bestuur maar ook de inwoners gestimuleerd anders naar hun eigen rollen en verantwoordelijkheden te kijken en deze waar nodig bij te stellen. De nieuwe instrumenten worden dus gebruikt als motor voor verdere verandering.

2. Kerninstrumenten Omgevingswet

2.1 Instrumenten

Omgevingsvisie

De Omgevingswet verplicht de gemeenteraad tot het vaststellen van één gemeentedeekkende omgevingsvisie. De visie geeft richting aan de gewenste ontwikkeling van de gemeente en bevat:

- a. de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid;

De wet stelt geen eisen aan de vorm van de omgevingsvisie en het proces waarmee de visie tot stand komt. Integraal houdt in dat de visie in ieder geval betrekking heeft op alle beleidsterreinen van de fysieke leefomgeving (bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed e.d.). Ook de omgang met het kostenverhaal kan onderwerp zijn voor de visie.

De omgevingsvisie is veel breder van opzet dan de huidige structuurvisie. Alle beleidsterreinen met impact op de fysieke leefomgeving zijn onderdeel van de visie: wonen, werken, verkeer, milieu, toerisme, water, natuur, erfgoed et cetera. Maar ook nieuwe onderwerpen als energie en gezondheid kunnen een plek in de visie krijgen. In een verdergaande benadering kan zelfs het sociale domein onderdeel zijn van de visie. Daarnaast is de functie van de omgevingsvisie wezenlijk anders dan die van de huidige structuurvisie. De omgevingsvisie is veel meer dan alleen een toetsingskader 'van bovenaf' voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het is vooral hét instrument waarmee de gemeente invulling kan geven aan uitnodigingsplanologie en participatie. Vanuit die gedachte is het vaststellen van een gemeentelijke omgevingsvisie in de wet ook verplicht gesteld. De omgevingsvisie is zelfbindend en bindt dus niet andere partijen.

Programma's

In een programma wordt concreet uitgewerkt hoe een doel uit de visie bereikt wordt. Met de loskoppeling tussen visie en uitwerking van beleid/uitvoeringsprogramma beoogt de Omgevingswet een duidelijker rolverdeling tussen raad en college: de raad stuurt op hoofdlijnen via de omgevingsvisie en het college werkt - waar nodig - de visie (sectoraal en/of

gebiedsgericht) uit in programma's. De scheiding in visie en programma brengt meer flexibiliteit en geeft meer duidelijkheid over de taakuitvoering en helderheid van beleid (logische beleidsstructuur). Dit draagt dit bij aan de kwaliteit van de besluitvorming en de snelle uitvoering van projecten.

Programma's kunnen verplicht of vrijwillig worden vastgesteld. Verplichte programma's moeten ook gemonitord worden. Wanneer uit de monitor blijkt dat het programma niet gehaald wordt, is bijstelling van het programma vereist.

Omgevingsplan

De Omgevingswet verplicht de gemeenteraad om voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vast te stellen. In dit omgevingsplan worden alle regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Dat betekent een integratie van de huidige bestemmingsplannen en de gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Ten opzichte van het bestemmingsplan is de reikwijdte van het omgevingsplan verruimd. Zo kunnen er ook regels op de thema's milieu, duurzaamheid en gezondheid in het plan opgenomen worden.

Ook de opzet van het omgevingsplan is anders dan het bestemmingsplan. Zo wordt er gewerkt met open normen (met nadere afwegingen) en kunnen er voor onderwerpen maatwerkvoorschriften gesteld worden. Er geldt geen actualiseringsplicht meer, waardoor de planhorizon van tien jaar vervalt. Dit heeft invloed op de onderbouwing van de uitvoerbaarheid van het plan. In het omgevingsplan moet alleen onderbouwd worden of een ontwikkeling mogelijk is, zonder dat in detail onderbouwd hoeft te worden hoe en wanneer de ontwikkeling plaats gaat vinden. De onderbouwing van de hoe-vraag mag dus worden doorgeschoven naar de vergunningaanvraag. Doorschuiven van het kostenverhaal naar het moment van vergunningverlening is niet mogelijk. Door middel van instructieregels kunnen rijk en/of provincie de opname van bepaalde onderwerpen of normen in het Omgevingsplan verplicht stellen aan de gemeente.

Oefening baart kunst: het Bestemmingsplan Verbrede Reikwijdte (BPVR)

Het Rijk stimuleert gemeenten om nu al aan de slag te gaan met de Omgevingswet. De Crisis- en herstelwet maakt dit mogelijk door bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte op te stellen. Om gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheid is het noodzakelijk om als gemeente aangemeld te zijn. De gemeente Kampen heeft zich aangemeld en is in de op 16 september 2016 vastgestelde

12e Tranche van de herziening van het Besluit Crisis- en herstelwet opgenomen. Kampen kan dus aan de slag met het oefenen!

De gemeente Kampen is opgenomen onder artikel 7g van het Besluit. Dit artikel maakt het mogelijk om voor het hele grondgebied een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (BPVR) te maken. Hierdoor mag de gemeente in afwijking van de wettelijke vereisten een bestemmingsplan anders inkleden.

Tabel 3.1: Afwijkingsmogelijkheden op grond van artikel 7c Besluit uitvoering Chw.

7c lid	Typering	Omschrijving
1	verbrede reikwijdte	Naast goede ruimtelijke ordening, ook regels t.b.v. veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit.
2	looptijd	Looptijd van 20 jaar in plaats van 10 jaar.
3	voorlopige bestemming	Voorlopige bestemming voorafgaand aan definitieve bestemming (looptijd 10 jaar in plaats van 5 jaar).
4	verordeningen	Toevoegen lokale verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving.
5	meldingsplicht	Verbod om zonder melding bepaalde activiteiten te verrichten.
6/7	beleidsregels	Mogelijkheid tot stellen open norm, waarvan de uitleg afhankelijk is van beleidsregels. Beleidsregels met betrekking tot welstand worden door de gemeenteraad vastgesteld (lid7).
8	planschade	Planschade voorzienbaar vanaf 3 jaar na aankondiging planvoornemen.
9	RO-standaarden / uitvoerbaarheid / milieukwaliteitseisen en akoestisch onderzoek	Afgeweken kan worden van: a. De verplichting om een bestemmingsplan conform de SVBP 2012 op te stellen en digitaal beschikbaar te stellen op de landelijke website www.ruimtelijkeplannen.nl ; b. Het uitvoerbaarheidvereiste zoals bedoeld in artikel 3.1.6, eerste lid, onder f en het vijfde lid, onder c Bro (beschrijving van de wijzer waarop milieukwaliteitseisen zijn betrokken). Tevens bestaat de mogelijkheid om: c. Een hogere waardebesluit op te nemen in het bestemmingsplan; d. Minder gedetailleerd onderzoek te doen in het kader van het hogere waardenbesluit.
10	exploitatieplan	Mogelijkheid vaststellen exploitatieplan bij omgevingsvergunning.
11	maatwerkregels	Mogelijkheid tot opname van gebiedsgerichte geluidswaarden (hogere of lagere waarden dan het Activiteitenbesluit voorschrijft).
12	delegatie	Delegatiebevoegdheid tot wijzigen (onderdelen) van bestemmingsplan aan B&W.

Veel van deze mogelijkheden lopen vooruit op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor het opstellen van een omgevingsplan. Qua terminologie wordt daarom voorgesteld om voor het vervolg alvast de term omgevingsplan te gebruiken voor de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte.

Omgevingsvergunning

Een belangrijk verbeterdoel van de Omgevingswet is snellere besluitvorming. Hiertoe worden veel, ook buitenplanse activiteiten (waarvoor nu nog een uitgebreide procedure gevoerd moet worden) onder de

reguliere omgevingsvergunning gebracht. Dit betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen met grote impact straks veel sneller dan nu gerealiseerd kunnen worden. Maar dit betekent ook dat de beoordeling van complexe plannen in korte tijd (in 8 weken i.p.v. 26) plaats moet vinden en dat de onderbouwing en beoordeling van de reguliere vergunning fors zwaarder wordt. Complexe projecten vragen door hun aard om meer onderzoek, waarbij dit onderzoek door de gemeente in een korte termijn beoordeeld moet worden. Ook brengt het gebruik van open normen en de mogelijkheid van het doorschuiven van de uitvoerbaarheid naar de vergunningverlening met zich mee, dat ook deze

aspecten in de korte termijn die staat voor een reguliere vergunning beoordeeld en gemotiveerd moeten worden. De directe invloed van de gemeenteraad op dergelijke grotere ruimtelijke ontwikkelingen verdwijnt omdat er geen instemming van de raad meer nodig is. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor de concrete uitvoering van beleid nog explicieter bij het college van B&W gelegd. In plaats van instemming is het wel mogelijk om categorieën van gevallen aan te wijzen waar de gemeenteraad een adviesrecht heeft. Maar de naam zegt het al: het is niet meer dan een advies aan het college, het college neemt het uiteindelijke besluit. Wanneer er sprake is van een adviesrecht wordt de beslistertijd met vier weken verlengd naar 12 weken. Dat betekent dat de raad binnen vier weken advies moet uitbrengen; een erg korte termijn wanneer je naar de huidige raadsclusus kijkt.

Nieuw onder de Omgevingswet is dat een initiatiefnemer bij het indienen van een aanvraag moet laten zien hoe naar draagvlak in de omgeving is gezocht. Ook dit punt weegt mee bij beoordeling van de ingediende stukken voor de reguliere vergunning.

Door als gemeente nu al te experimenteren met het BPVR wordt indirect ook het instrument van de omgevingsvergunning gemoderniseerd. Het BPVR wordt immers formeel door de raad vastgesteld en vormt vanaf dat moment het toetsingskader voor vergunningplichtige activiteiten. Alle vernieuwing die door het BPVR wordt bereikt, werkt daarmee direct door naar de inwoners.

2.2 Wisselwerking tussen de instrumenten

De planinstrumenten onder de Omgevingswet zijn te zien als communicerende vaten. Zo werken functie, vorm, reikwijdte en inhoud van de omgevingsvisie door in de inhoud van het omgevingsplan. En kan integrale afweging op visieniveau nodig zijn voor het stellen van de juiste kwantitatieve en/of (open) kwalitatieve regels in het omgevingsplan. In gebieden waar de gemeente kiest voor een regisserende rol (gericht op samenwerken met andere partijen), kan het omgevingsplan om die reden bijvoorbeeld regels loslaten of meer gericht zijn op stimuleren. De inbreng vanuit het sociale domein in de omgevingsvisie kan doorwerken in de afwegingen in het omgevingsplan. Of er kan reden zijn om voor specifieke gebieden in het omgevingsplan meer procesregels te stellen in plaats van inhoudelijke regels. De inhoud en de abstractie van de omgevingsvisie bepalen daarnaast mede in hoeverre uitwerking van de visie nodig is in programma's.

Ook tussen de omgevingsvisie en (reguliere) omgevingsvergunning bestaat een wisselwerking. In de onderbouwing van (buitenplanse) initiatieven en de interpretatie van de open normen uit het omgevingsplan speelt de omgevingsvisie en de uitwerking daarvan in programma's een belangrijke rol. Besluitvormingstrajecten worden makkelijker als besluiten de toets aan de omgevingsvisie en de programma's doorstaan. Hoe abstracter de omgevingsvisie, hoe moeilijker het is om de relatie met het omgevingsplan te leggen. En hoe meer de motivering van de omgevingsvergunning extra aandacht (en tijd) vraagt.



Samenhang en wisselwerking instrumenten Omgevingswet

3. Koers omgevingsvisie en omgevingsplan

Een goede voorbereiding op de Omgevingswet kost tijd. We willen met deze voorbereiding niet wachten tot de inwerkingtreding van de wet maar nu al werken ‘in de geest van de Omgevingswet’. De huidige structuurvisie actualiseren we naar een omgevingsvisie en we maken gebruik van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt voor het vaststellen van een (pilot) omgevingsplan. Het werken aan beide instrumenten vormt de motor voor het realiseren van alle verbeterdoelen.

In dit hoofdstuk doen we een voorstel voor de koers van de functie en reikwijdte van de omgevingsvisie en de opzet van het omgevingsplan. Ook voor de uitgangspunten van het proces en de gewenste participatie is een koersvoorstel opgenomen. Op basis van deze koers kan aan de vorm en inhoud van beide planinstrumenten en aan het proces (in interactie met de samenleving) verder richting worden gegeven.

3.1 Omgevingsvisie

Voorafgaande aan de inhoudelijke discussie over de omgevingsvisie moet de vraag worden beantwoord welke functie de visie voor Kampen heeft. In de geest van de wet heeft de visie een ander karakter dan de huidige sectorale strategische visies (zoals het milieubeleidsplan en het Gemeentelijk verkeer- en vervoersplan). De visie fungeert niet alleen als integraal toetsingskader (mag het wel/niet) maar geeft de koers aan van de gemeente die bewoners en ondernemers omarmen en gezamenlijk willen realiseren. De visie inspireert en nodigt de samenleving uit om plannen te ontwikkelen en investeringen te doen die leiden tot de realisatie van de visie. Uit de werkconferentie met de raad is op te maken dat de raad deze functie ook onderschrijft.

Met de omgevingsvisie als overkoepelend strategisch visiedocument (en daarnaast één omgevingsplan) ontstaat meer overzicht en versterking van de integraliteit van beleid. De uitwerking van beleid vindt (waar nodig) door het college plaats in programma's. Zo wordt toegewerkt naar een heldere en logisch opgebouwde beleidsstructuur die helpt het handelend vermogen van de gemeente te versterken. Dit vereist een raad die op hoofdlijnen stuurt en vertrouwen geeft aan het college om het beleid uit te werken en in te spelen op initiatieven.

Om de omgevingsvisie te laten slagen is het belangrijk deze continu te actualiseren en daarbij ook belanghebbenden te betrekken. De visie is in deze geest geen statisch maar een

dynamisch document, geen eindproduct ('big bang') voor 10 jaar maar een middel dat steeds inspeelt op de dynamiek van de samenleving.

Koers

De functie van de Omgevingsvisie Kampen sluit aan bij de geest van de Omgevingswet. De visie:

- stuurt op doelen en kwaliteiten in plaats van een vooraf bepaald eindproduct;
- inspireert en nodigt de samenleving uit om samen de voorliggende opgaven te realiseren en met goede initiatieven te komen;
- gaat in op de rolverdeling/verantwoordelijkheden van gemeente én samenleving bij het realiseren van de opgaven;
- is strategisch en vormt de basis voor de uitwerking van beleid in programma's;
- is niet statisch maar dynamisch en stelt stapsgewijs naar behoefte kaders.

Dit betekent dat:

- de visie geen blauwdruk geeft voor de fysieke leefomgeving over 10 – 20 jaar, maar een uitnodiging vormt naar de samenleving;
- de visie inzicht geeft in de inspanningen die de gemeente maar ook de samenleving zelf kan leveren aan het bereiken van doelen (wie doet wat);
- de visie niet in één keer wordt opgesteld maar in een continu proces wordt opgebouwd;
- constante monitoring van beleid en verzamelen van gegevens noodzakelijk is.

De raad kan bij de voorbereiding van de omgevingsvisie met een 'schone lei' beginnen en heel nieuw beleid ontwikkelen. Dit kan bijdragen aan een vernieuwende integrale aanpak die de Omgevingswet voorstaat. Een andere optie is om (delen van) het bestaande beleid als bouwsteen voor de omgevingsvisie te gebruiken, mits dit beleid actueel en passend is. Deze optie doet recht aan het bestaande beleid dat - weliswaar niet integraal - maar wel zorgvuldig en in overleg met de bewoners is vastgesteld en haar diensten bewezen heeft.

Een integrale omgevingsvisie is meer dan een opstapeling van het huidige sectorale beleid en kan leiden tot nieuwe

fundamentele keuzes. Om de integratieslag te kunnen maken is het gewenst de visie niet te ontwikkelen vanuit de traditionele beleidsterreinen (wonen, werken etc.) maar meer vanuit integrale (kern)kwaliteiten en waarden ('leitmotiv', bijvoorbeeld leefbaarheid of identiteit) waarin de traditionele beleidsterreinen een plaats krijgen. Bij de voorbereiding van de omgevingsvisie is ook de reikwijdte van de visie een belangrijk vraagstuk. Ofwel, wat is de invulling van het begrip fysieke leefomgeving? Duidelijk is dat de fysieke leefomgeving meer omvat dan alleen ruimtelijke ordening. De wet geeft een definitie van de fysieke leefomgeving (in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed), maar gemeenten hebben de vrijheid om het begrip ruimer in te vullen. Ook onderwerpen als economie, gezondheid en zorg en welzijn kunnen een plek krijgen in de visie. Deze onderwerpen bepalen immers mede de inrichting van de fysieke leefomgeving. En omgekeerd houden we bij de keuzes over de fysieke leefomgeving rekening met sociale en economische effecten.

Uit de werkconferentie met de raad is op te maken dat de raad een positieve grondhouding heeft tegenover een brede invulling van het begrip fysieke leefomgeving.

Koers

De inhoud van de Omgevingsvisie Kampen sluit aan bij de geest van de Omgevingswet. Dit betekent dat de visie:

- h t integratiedocument vormt voor de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving waarbij het actuele (sectorale) beleid als bouwsteen dient;
- in ieder geval gaat over de fysieke leefomgeving zoals in de wet (minimaal) omschreven maar uitdrukkelijk ook een verdergaande invulling kan geven (sociaal en economisch inclusief).

Dit betekent dat:

- er geen sectorale visies meer worden vastgesteld, maar een wijziging in het strategische beleid altijd samen gaat met een herziening van de omgevingsvisie;
- bestaand actueel en goed werkend beleid wordt gebruikt;
- de visie ook sociale en economische aspecten kan bevatten die vervolgens uitgewerkt en vertaald kunnen worden in programma's en/of het omgevingsplan.

3.2 Omgevingsplan

Uit de werkconferentie met de raad is op te maken dat de voorkeur bestaat om de ambities voor de Omgevingswet binnen het reguliere werk waar te maken. Dit betekent dat keuzes gemaakt moeten worden op welke doelen van de Omgevingswet we ons gaan focussen bij het toewerken naar het omgevingsplan. Niet alle ambities zijn op korte termijn te realiseren binnen de bestaande capaciteit. Het voorstel is om de focus met name te leggen op het verbeteren van de integraliteit en het versnellen en verbeteren van de besluitvorming. Daarmee laten we het doel van meer bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit liggen voor een later moment.

Hierbij wordt stapsgewijs toegewerkt naar één omgevingsplan. De eerste stap is om de bestaande circa vijftig bestemmingsplannen te comprimeren tot vier plannen:

1. Omgevingsplan Wonen voor alle woongebieden (Kampen, IJsselmuiden, kleine kernen);
2. Omgevingsplan Werken voor alle bedrijventerreinen (Spoorlanden, Haatland, RW50, Zuiderzeehaven);
3. Omgevingsplan Binnenstad (Binnenstad en het Groene Hart);
4. Omgevingsplan Buitengebied.

Op deze wijze wordt op een overzichtelijke, behapbare en stapsgewijze manier toegewerkt naar één omgevingsplan.

Gebruik mogelijkheden verbrede reikwijdte

Op korte termijn wordt begonnen met het opstellen van twee bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (Wonen en Werken). In deze plannen maken we gebruik van de volgende mogelijkheden:

Artikel 7c besluit CHW	OP Wonen	OP Werken
Verbrede reikwijdte	X	X
Onderzoeksfasering		
Looptijd (planperiode 20 jaar)	X	X
Voorlopige bestemming 10 jaar		
Meldingsplicht	X	X
Flexibele beleidsregels	X	X
Voorzienbaarheid planschade	X	X
Faseren kostenverhaal		
Uitvoerbaarheid milieukwaliteitseisen		
Gebiedsgerichte milieuregels ¹		x
Delegatie planwijziging		
Afwijken RO-standaarden	X	X

¹ Waar mogelijk gelet op de huidige concept status van de uitvoeringsregels en de complexiteit van de materie.

Deze verbrede mogelijkheden dragen bij aan het realiseren van de verbeterdoelen inzichtelijke regelgeving, het verbeteren van het gebruiksgemak en een samenhangende benadering leefomgeving.

In het kader van het project Ontslakken is onderzocht welke beleidsstukken en regels allemaal onder de reikwijdte van de fysieke leefomgeving vallen. Hierbij is geïnventariseerd welke (delen) van dit beleid een plek zouden kunnen krijgen in het omgevingsplan. Bij het opstellen van de omgevingsplannen wordt dit beleid geïntegreerd, zodat de regels voor kappen, parkeren, welstand, monumenten, uitritten en dergelijke allemaal op één plek in het omgevingsplan worden opgenomen.

Op deze wijze kunnen ook onderwerpen die nu dubbel geregeld zijn, worden samengevoegd en tegenstrijdige regels op elkaar worden afgestemd.

Hiernaast is de insteek om globaler te bestemmen door te streven naar minder soorten bestemmingen en het gebruik van open normen, eventueel samen met beleidsregels die de open normen verder uitwerken. Omdat het nu mogelijk is om ook met meldingen te werken, is het interessant om te onderzoeken of veelvoorkomende aanvragen die in de regel zonder problemen vergund worden, met een meldingsprocedure afgedaan kunnen worden. Dit maakt het mogelijk om veel sneller toestemming te verkrijgen voor deze activiteiten. Ook kan het omgevingsplan aangegrepen worden om te onderzoeken of op thema's meer vergunningsvrij gemaakt of gedereguleerd kan worden, zodat überhaupt geen toestemming meer nodig is van de gemeente.

Omgevingsplan: continu proces van bijhouden, aanvullen en bijstellen

Het voorstel is om bewust te focussen op een beperkt aantal doelen van de Omgevingswet en dus niet van alle mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet gebruik te maken. Met name de meer ontwikkelgerichte onderdelen laten we even liggen. Op een later moment kunnen we deze mogelijkheden alsnog benutten door bijvoorbeeld ontwikkellagen in het omgevingsplan op te nemen voor ontwikkellocaties. Maar juist voor deze locaties en mogelijkheden is het goed om expliciet de koppeling met de nog op te stellen omgevingsvisie te maken en niet vooruit te lopen op keuzes die nog gemaakt moeten worden.

De insteek is dus een omgevingsplan met een goede basis, welke op basis van de omgevingsvisie verder uitgebouwd wordt. Oftewel, geen eindproduct maar een levend beleidsdocument.

Koers

Via het instrument bestemmingsplan met verbrede reikwijdte werken we op een praktische en beheersbare manier naar één omgevingsplan voor het hele grondgebied van Kampen toe, door:

- in vier stappen het omgevingsplan op te bouwen, te beginnen met twee bestemmingsplannen verbrede reikwijdte Wonen en Werken, op een later moment gevolgd door de bestemmingsplannen verbrede reikwijdte Binnenstad en Buitengebied;
- in deze plannen te focussen op de verbeterdoelen 'vereenvoudiging van regelgeving', het 'verbeteren van het gebruiksgemak' en een 'samenhangende benadering van de leefomgeving';
- het omgevingsplan als dynamisch document te benaderen en in samenhang met de op te stellen omgevingsvisie wanneer nodig aan te vullen of aan te passen.

Dit betekent dat:

- we een gedeelte van de verbrede mogelijkheden voor omgevingsplannen gelijk benutten;
- we niet gelijk een gebiedsdekkend omgevingsplan gaan opstellen;
- het vergunningenproces al vooruitlopend op inwerkingtreding van de Omgevingswet aangepast wordt.

3.3 Proces en participatie

In de procesnotitie 'Op weg naar de Omgevingswet' (commissie RO maart 2016) is het proces voor de invoering van de Omgevingswet globaal geschetst in vier stappen:

1. Kennisvermeerdering
2. Taken, rollen en processen
3. Maken van een omgevingsvisie
4. Experimenteren met het maken van een omgevingsplan

De afgelopen maanden is binnen de gemeente ingezet op kennisvermeerdering en bewustwording over de komende veranderingen in taken, rollen en processen. Daarnaast is met een aantal belangrijke stakeholders (zoals waterschap en GGD) gesproken over de gevolgen van de Omgevingswet. Hiermee is een goede basis gelegd voor het maken van een omgevingsvisie en omgevingsplan. Na de vaststelling van voorliggende startnotitie kunnen we daarmee concreet aan de slag.

Een belangrijke vraag is hoe de bewoners hierbij betrokken worden. De Omgevingswet noemt brede participatie in een vroegtijdig stadium een belangrijke voorwaarde voor betere en snellere plan- en besluitvorming. De wet regelt echter niet wanneer en hoe participatie plaats moet vinden. Het is belangrijk op dit punt op tijd de koers te bepalen.

Uit de werkconferentie met de raad blijkt de wens om bewoners intensief te betrekken bij de omgevingsvisie. Daarbij wil de raad de regie c.q. haar kaderstellende en besluitvormende rol niet uit handen geven. Het is dan ook van groot belang de kaders voor het proces en de rol van participatie daarin vooraf duidelijk te stellen. Daarbij is ook de verdeling van participatie tussen omgevingsvisie en omgevingsplan van belang. Participatiemoeheid bij de inwoners moet voorkomen worden. Helemaal in een cyclisch proces waarbij de evaluatie van de visie regelmatig op de agenda van de raad terugkomt. En in de geest van de Omgevingswet is het ook zaak de representativiteit van de participanten en daarmee het democratische gehalte van de participatie te waarborgen.

De ervaring van de afgelopen actualisatieronde van de bestemmingsplannen is dat het erg moeilijk is om de inwoners betrokken te krijgen. De interesse en opkomst voor inloopavonden was beperkt, waarschijnlijk omdat het abstractieniveau van een bestemmingsplan niet aansluit bij de leefwereld van de inwoners. Alleen op het bestemmingsplan Buitengebied is goed gereageerd. Bij dit bestemmingsplan is aan alle agrarische bedrijven persoonlijk een enquête toegestuurd en kon gereageerd worden op een bouwvlakvoorstel. Blijkbaar is de informatie dus wel interessant als het toegespitst is op het eigen perceel.

Omdat primair wordt ingestoken op het integreren van bestaande regelgeving, deregulering en verbeteren van het gebruiksgemak van de instrumenten, wordt de participatie vooral ingestoken op de bruikbaarheid van het instrument. Wanneer er sprake is van de regulering, wordt dit aan de stakeholders via stakeholdersdiscussies voorgelegd om de voors en tegens te peilen en tegen elkaar af te wegen. Ook wordt gedacht aan een gebruiksvriendelijkheidstoets door verschillende gebruikers van de omgevingsplannen (veelvragers, evenementenorganisatoren, makelaars en burgers). Via een digitaal loket kunnen inwoners op kaart aangeven waar bestaande regelgeving knelt of juist strenger moet.

Koers

- bewoners van Kampen worden effectief betrokken bij het proces van de omgevingsvisie. Niet eenmalig maar in een continu proces vragen we bewoners welke vraagstukken en gebiedskwaliteiten zij belangrijk vinden. Het is aan de raad om de uitkomsten hiervan te prioriteren in speerpunten en de rol van de gemeente hierbij te bepalen;
- het (continu) proces van bewonersparticipatie gaat samen met goed verwachtingmanagement en heldere communicatie;
- de gemeente zet zich actief in voor representatieve bewonersparticipatie en heeft daarbij oog voor overvraging en beschikbaarheid van informatie;
- bij de voorbereiding van het omgevingsplan zoekt de gemeente veel gericht op gebruiksniveau naar participatie van betrokken bewoners, bedrijven en/of organisaties.

Dit betekent dat:

- de nadruk van bewonersparticipatie ligt bij het proces van de omgevingsvisie en minder bij het omgevingsplan;
- voorafgaand aan de bewonersparticipatie helder is welke bijdrage bewoners kunnen leveren en wat er met hun input gebeurt;
- de gemeente actief op zoek gaat naar nieuwe methodes voor (continue) bewonersparticipatie.

4. Vervolgstappen

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een proces en wordt in permanente dialoog met de samenleving ontwikkeld.

Transparantie, communicatie en goed verwachtingsmanagement zijn kernwaarden in dit proces en moeten zorgen voor een breed draagvlak en vertrouwen.

We onderscheiden vijf stappen in het proces van de (dynamische) omgevingsvisie:

1. Basisverkenning (inventarisatie bouwstenen beleid, trends en bestaande gebiedsdata)
2. Ophalen opgaven, waarden, ambities in samenleving
3. Prioriteren
4. Monitoren
5. Bijsturen

Voordat het proces van bewonersparticipatie van start gaat, worden de basisverkenning en de rol en de (nieuwe) methode(s) van participatie door de raad vastgelegd.

Omgevingsplan

- Kickoff bijeenkomst
- Inrichten digitaal opmerkingenloket
- Uitgangspuntennota inhoud omgevingsplan (raad)
- Stakeholdersdiscussies
- Opstellen concept omgevingsplan Wonen en Werken
- Botsproeven
- Gebruikerstoets intern en extern
- Bijstellen vergunningenproces aan nieuwe werkwijze
- Opstellen ontwerp omgevingsplan Wonen en Werken
- Inzage en zienswijzen
- Vaststellen omgevingsplan Wonen en Werken (raad)
- Beroep
- Monitoring omgevingsplan, start nieuwe cyclus omgevingsplan Binnen en Buiten

Gemeente Kampen

Postadres

Postbus 5009
8260 GA Kampen

Bezoekadres

Burgemeester Berghuisplein 1
8261 DD Kampen

 14038

 info@kampen.nl

 www.kampen.nl

 06-5700 8800