

Vertrekpunten en Leidende principes Omgevingswet

Aan de gemeenteraad

VOORSTEL

Het presidium stelt aan de gemeenteraad voor:

1. De volgende vertrekpunten te hanteren bij de bouw van het Omgevingswetstelsel in Dronten, gebaseerd op de opbrengsten van de bijeenkomst op 7 januari 2020:
 - Regie aan de samenleving;
 - Vertrouwen;
 - Gemeentelijke overheid als partner;
 - Ambitieuze vernieuwend;
 - Regels loslaten;
 - Ruimte bieden;
 - Sturen op doelen;
 - Flexibiliteit / maatwerk;
 - Algemene regels.
2. De volgende vijf waarden met omschrijving als *leidende principes* vast te stellen en deze te hanteren bij het bouwen (en straks toepassen) van het Omgevingswetstelsel:
 - **VERTROUWEN**
Wederzijds vertrouwen tussen initiatiefnemers en partners in de samenleving en gemeente Dronten is ons uitgangspunt. We zijn transparant, zorgvuldig en betrouwbaar over en weer. Natuurlijk nemen wij deel aan de dialoog met initiatiefnemers en partners. Inlevingsvermogen en betrokkenheid van alle partijen zijn namelijk belangrijk. Daarbij wordt voor iedereen duidelijk welke voorwaarden passend zijn.
 - **VERANTWOORDELIJKHEID**
De basis voor onze samenwerking start vanuit het vertrouwen dat elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Omdat we inwoners centraal stellen nodigen wij hen graag uit om deel te nemen aan participatie-activiteiten die wij organiseren. Daarbij worden alle belangen in beeld gebracht en wordt duidelijkheid gecreëerd.
 - **RUIMTE (GEVEN)**
'Dronten geeft je de ruimte' is niet alleen in ons DNA opgenomen vanwege de fysieke ruimte. We hebben ook wat voor elkaar over. Ons uitgangspunt is dat we als gemeente ruimte geven aan de samenleving en denken in mogelijkheden. De samenleving vraagt om maatwerk dat uitgaat van een 'ja mits', ondernemend meedenken, dat de

samenleving wordt gefaciliteerd en dat initiatieven niet worden afgevinkt maar afgewogen.

- DRAAGKRACHT SAMENLEVING

In de toekomstvisie 'De kracht van Dronten' wordt beschreven waar onze samenleving in 2030 wil staan. Bij een draagkrachtige samenleving past dat inwoners worden betrokken bij initiatieven die plaatsvinden in de fysieke leefomgeving. Van de gemeente mag worden verwacht dat zij rekening houdt met draagkracht en draaglast.

- VERNIEUWEND

In de netwerkstructuur waarin wij zoveel mogelijk faciliteren, verbinden en mogelijk maken durven wij voor vernieuwing te gaan. Als gemeente bewegen wij daarin mee met de samenleving en maken dit vooral zichtbaar in het vereenvoudigen van regelgeving.

3. Het college opdracht te geven om steeds aan te geven hoe de vertrekpunten en de leidende principes zijn toegepast bij toekomstige raadsvoorstellen in het kader van de invoering van de Omgevingswet; immers elk voorstel is anders en de vertrekpunten zullen steeds opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden.
4. Voorstellen rondom de dilemma's participatie en hoe om te gaan met bestaand beleid, in 2020 af te wachten en hiervoor op dit moment geen vertrekpunten vast te stellen omdat hierover geen duidelijkheid is ontstaan tijdens de sessie op 7 januari 2020.

INHOUD

INLEIDING

Omgevingswet

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. De wet bundelt tientallen wetten, honderden regelingen en duizenden wetsartikelen tot één wet en vier Algemene Maatregelen van Bestuur. Dat is de eerste component van het nieuwe stelsel, bundeling van wet- en regelgeving. Tweede component is de invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) waarin op termijn alle relevante informatie voor iedereen beschikbaar moet zijn. En dan is er nog de derde component, de gevraagde andere bestuurscultuur (manier van werken). De Memorie van Toelichting van de wet spreekt over een noodzakelijke paradigmashift in de bestuurscultuur; van "nee tenzij" naar "ja mits". De gaandeweg ontstane houding (door het doolhof aan regelgeving) van "nee dit initiatief van u past niet in de regels en dus keuren we het af" moet kantelen naar een houding van "ja we gaan samen kijken of we dit initiatief van u mogelijk kunnen maken en onder welke voorwaarden dat dan kan".

Beschermen én benutten van de *fysieke leefomgeving*, dat is het maatschappelijk doel van deze wet. Motto van de wet is *ruimte voor ontwikkeling en waarborgen van kwaliteit*. Het nieuwe stelsel kent vier verbeterdoelen te opzichte van het huidige stelsel omgevingsrecht: het moet *makkelijker* worden, het moet *completer* (integraal), het moet *passender* (maatwerk af kunnen wegen als bestuur) en het moet *snellere en betere* besluiten opleveren (op pagina 2 van de bijlage vindt u heel in het kort enige informatie over het nieuwe stelsel).

Ruimte voor eigen Dronter keuzes maakt "vertrekpunten" en leidende principes nodig

Het nieuwe stelsel is nog niet volledig ingericht. Het is heel bewust de bedoeling dat de verschillende overheden er hun eigen inkleuring aan kunnen geven. Langs die weg kan het nieuwe stelsel dan zo goed mogelijk aansluiten bij de kenmerken, werkwijze en wensen van de gemeente Dronten.

Een eigen inkleuring geven betekent ook dat er door Dronten keuzes moeten worden gemaakt. De Omgevingswet beoogt fundamentele wijzigingen en dus gaan de keuzes vaak over fundamentele zaken. De keuzes hebben vaak het karakter van een dilemma waarbij voor beide zijden iets valt te zeggen. Het is onmogelijk om volledig voor het ene of andere uiterste te kiezen. Voor de "bouwers" van het Dronter omgevingswetstelsel (het Programmteam

Invoering Omgevingswet) is het daarom van belang dat er een richtlijn is, dat er uitgangspunten zijn, dat er leidende principes bestaan. Die moeten duidelijk maken welke kant van een dilemma in eerste instantie de voorkeur heeft, vanuit welke kant ons denken over een dilemma “vertrekt”. We hebben “vertrekpunten” nodig per dilemma om het Dronter stelsel daaromheen op te kunnen bouwen.

In de afgelopen periode is daarom een proces doorlopen om te komen tot een aantal *vertrekpunten* en *leidende principes*. Op 7 januari werd een bijeenkomst georganiseerd waar ongeveer 90 personen bij aanwezig waren om te komen tot de leidende principes. Uiteindelijk maakt de Raad hierin keuzes.

Aanpak

In het proces om te komen tot vertrekpunten en leidende principes hebben we een aantal stappen doorlopen:

- Om zicht te krijgen op relevante “vertrekpunten” hebben we diverse dilemma’s geïnterpreteerd. Daaruit zijn er 12 gekozen die in deze “bouwphase” het meest belangrijk zijn (in de bijlage vindt u die 12 dilemma’s).
- Daarnaast hebben we tientallen Dronter beleidsnota’s gescreend op woorden die een waarde uitdrukken. Dat leverde een groslijst op van ruim 170 woorden.
- De 170 woorden zijn voorgelegd aan de raadsfracties met de vraag een top-10 aan te geven. Dat leverde een lijst op van 57 woorden die een waarde uitdrukken.
- Met de 12 dilemma’s en de 57 woorden zijn we op 7 januari jl. in gesprek gegaan met een kleine 90 personen (raad/college, ambtelijk, extern). Alle aanwezigen hebben gesproken en ieder voor zich een keuze gemaakt per dilemma. Ook heeft men telkens een woord uit de lijst gekozen die men de meest passende waarde vindt bij een dilemma. De resultaten van dit alles vindt u in de bijlage bij dit voorstel.
- Voor een aantal aanwezigen van 7 januari geven de resultaten aanleiding om verder met elkaar in gesprek te willen. Om die wens te faciliteren is er op 12 februari een avond georganiseerd voor deze belangstellenden (N.B: ten tijde van het schrijven van dit voorstel had deze avond nog niet plaatsgevonden).

Communicatie

Na de raadsvaststelling van de vertrekpunten en de leidende principes zal dat besluit gedeeld worden met de aanwezigen van de bijeenkomst op 7 januari. Daarnaast zullen de resultaten in de organisatie breed worden gecommuniceerd, aangezien zij een belangrijk kader vormen voor de (voorbereidende) werkzaamheden in het kader van de Omgevingswet.

ARGUMENTEN

1. Resultaten van het proces zijn voor de meeste dilemma’s duidelijk

De uitkomsten van de bespreking van de 12 dilemma’s op 7 januari 2020 zie er als volgt uit:

1	A	Regie aan de samenleving (overheid kan meer loslaten)	73%	27%	B	Regie aan de overheid (teugels in handen houden)
2	A	Controle	28%	72%	B	Vertrouwen
3	A	Gemeentelijke overheid als partner	76%	24%	B	Gemeentelijke overheid als hoeder
4	A	Bij participatie is het geluid van de meerderheid bepalend	48%	52%	B	College/raad bepaalt hoe om te gaan met de uitkomst van participatie
5	A	Ambitieuze vernieuwend	80%	20%	B	Alleen het noodzakelijke
6	A	Opnieuw beginnen met beleid	42%	58%	B	Voortbouwen op wat we al hebben
7	A	Regels vasthouden om grip te houden	22%	78%	B	Regels loslaten
8	A	Ruimte bieden	85%	15%	B	Beschermen
9	A	Sturen op voorschriften	5%	95%	B	Sturen op doelen
10	A	Flexibiliteit/maatwerk	73%	27%	B	Rechtszekerheid/Rechtsgelijkheid
11	A	Algemene regels	71%	29%	B	Vergunningen
12	A	Een initiatiefnemer zal altijd iets aan participatie moeten doen	52%	48%	B	Alleen participatieplicht voorschrijven bij grote ingrijpende initiatieven

- Op negen van de twaalf dilemma's is een patroon zichtbaar; een overgrote meerderheid voor A of B (dilemma's 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11).
- Op die negen dilemma's is dat patroon ook min of meer gelijk voor elke doelgroep (bestuurders, externe partijen, medewerkers van de gemeente).
- Op de dilemma's 4, 6 en 12 zijn de verschillen tussen A en B veel kleiner maar ook hier geldt dat de doelgroepen hetzelfde patroon laten zien.
- Over de gehele linie bekeken lijken er al met al weinig substantiële verschillen te zijn tussen de doelgroepen (zie achterliggende informatie in de bijlage).

Aan de aanwezigen van 7 januari is gevraagd om per dilemma aan te geven vanuit welke kant hun denken begint. *Vertrekt* het denken over een dilemma vanuit A of *vertrekt* het denken vanuit B? Er is dus nadrukkelijk niet gevraagd om een *keuze* te maken voor óf A óf B.

2. De aangekruiste waarden zijn in 5 leidende principes te vatten

- Door de aanwezigen zijn totaal 1.005 woorden aangekruist die zij vonden passen bij het dilemma waarover gesproken werd. 80% van de genoemde woorden kan worden geclusterd rondom de 5 meest genoemde waarden.
- Op basis van de geclusterde woorden is het mogelijk tot een korte beschrijving per waarde te komen. Die beschrijving kan worden gebruikt om duiding te geven aan een leidend principe.

3. Vertrekpunten en leidende principes zijn niet in beton gegoten

Aan de aanwezigen van 7 januari is gevraagd om per dilemma aan te geven vanuit welke kant hun denken begint. *Vertrekt* het denken over een dilemma vanuit A of *vertrekt* het denken vanuit B? Er is dus nadrukkelijk niet gevraagd om een *keuze* te maken voor óf A óf B. Ook voor de gekozen woorden geldt dat sommige woorden in de ene context wel van toepassing zijn en in een andere context minder of niet van toepassing. Het is daarom van belang dat steeds opnieuw wordt beargumenteerd op welke manier de vertrekpunten en de leidende principes zijn toegepast in toekomstige raadsvoorstellen.

De uitkomsten voor de meeste dilemma's zijn helder en dat geldt ook voor de leidende principes. Uiteindelijk is het de gemeenteraad die besluiten neemt voor het al dan niet overnemen van deze resultaten.

Door over vertrekpunten te spreken blijft er de (noodzakelijke) ruimte om in concrete situaties op te schuiven. Zo kan het voorkomen dat het vertrekpunt bij een dilemma de A-kant is maar dat we gezien de concrete casus die zich voordoet toch in dat specifieke geval voor B kiezen. We vragen de gemeenteraad dus niet om per dilemma te kiezen voor A of voor B! We vragen wel om per dilemma een *vertrekpunt* te kiezen. Daardoor blijft de mogelijkheid bestaan om in specifieke gevallen af te wijken en maatwerk te leveren.

4. Drie dilemma's zijn onbeslist

Er zijn 2 dilemma's besproken rondom het onderwerp participatie (4 en 12). De uitkomsten van deze dilemma's zijn bijna gelijk verdeeld over vertrekpunt A en B. Daarmee kan geconcludeerd worden dat het op dit moment niet haalbaar is om hiervoor een vertrekpunt te kiezen. In de komende maanden zullen er voorstellen moeten worden gedaan rondom het thema participatie. Deze dilemma's zullen meegenomen

worden in de voorstellen.

Ook dilemma 6 (opnieuw beginnen met beleid of voortbouwen op wat we al hebben) is onbeslist. Dit dilemma zal worden meegenomen in het traject dat gestart wordt over de omgevingsvisie. Een onderdeel van dit traject zal namelijk een evaluatie van het huidige beleid moeten omvatten. De uitkomsten van de evaluatie kunnen worden gebruikt om verdieping te brengen in dilemma 6.

KANTTEKENINGEN

Er zijn weliswaar duidelijke meerderheden op de meeste dilemma's maar er is geen unanimititeit. Er is dus ook altijd sprake van 'minderheden'. Het is aan te bevelen om aanvullende gesprekken te blijven voeren met die 'minderheden' om zicht te krijgen op hun overwegingen. Daarmee kan een dilemma worden verdiept en genuanceerd. Zo ontstaat voortschrijdend inzicht en dat kan aanleiding zijn om vertrekpunten aan te passen.

De keuzes voor vertrekpunten en leidende principes kunnen financiële consequenties hebben, bijvoorbeeld bij dereguleren in relatie tot legesopbrengsten. Deze consequenties zijn op dit moment nog niet in beeld. Dit zal in toekomstige voorstellen tot uitdrukking worden gebracht.

Namens de raadswerkgroep Omgevingswet,

T.J.G. Vulink
Voorzitter

E. Geldorp
Griffier