

Koers en kaders voor de invoering van de Omgevingswet

Een handreiking van de rekenkamercommissie Zaltbommel aan de gemeenteraad

Omgevingswet komt eraan

Op 1 januari 2021 is de Omgevingswet van kracht. Het traject daarheen kent vele stappen, onderdelen en aspecten. De gemeenteraden van Zaltbommel en Maasdriel hebben afgesproken om de invoering van de Omgevingswet gezamenlijk op te pakken en tot één omgevingsvisie voor de Bommelerwaard te komen. In januari 2019 hebben de colleges van beide gemeenten daartoe een gezamenlijk 'Programmaplan Omgevingswet' vastgesteld en vervolgens aan beide raden voorgelegd. Dit programmaplan beschrijft in hoofdlijnen het proces van invoering, de producten die geleverd moeten worden, de organisatie die daartoe wordt ingericht, de planning en de momenten en de wijze waarop de raden bij het proces worden betrokken.

Behoeftte aan meer inzicht

In de gesprekken die de rekenkamercommissie eind 2018 met de verschillende fracties heeft gehouden, werd de 'Omgevingswet' veelvuldig aan de orde gesteld. Het onderwerp wordt als ingewikkeld ervaren; er is behoefte is aan meer inzicht.

Daarom een advies aan de voorkant

Voor de rekenkamercommissie Zaltbommel is dit aanleiding om de raad van de gemeente Zaltbommel een aantal overwegingen en keuzemogelijkheden mee te geven. Deze kunnen helpen bij het bepalen van de koers en de inrichting van het implementatieproces van de Omgevingswet. Dit doen we aan de voorkant van het proces in de vorm van deze notitie, op de hoofdpunten en vanuit het perspectief van de raad. Wij hebben in de voorbereiding van deze notitie contact opgenomen met de rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel. Deze zag geen mogelijkheden voor het uitbrengen van een gezamenlijke notitie. Daarom richten wij ons tot de gemeenteraad van Zaltbommel. Wij hopen de raad met deze notitie te ondersteunen in zijn kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol.

Kort samengevat

Voor de raad is het van belang en deels ook nu het moment om:

- De **koers** te bepalen voor de invoering Omgevingswet en de Omgevingsvisie;
- Invulling te geven aan de **rol** die in de Omgevingswet aan de gemeenteraad is toebedeeld;
- De samenwerking met Maasdriel te gebruiken om de **regie** op het proces te versterken;
- De **principes** te benoemen waarop de invoering van de Omgevingswet moet worden gebaseerd;
- De keuze te maken om vooraf aan de Omgevingsvisie een **ambitiedocument** op te stellen
- Het **proces** te blijven volgen en waar nodig bij te sturen
- Daarbij de **doorwerking** op vergunningverlening, handhaving en de organisatie voor ogen te houden
- De **samenwerking** met de samenleving in het gehele proces centraal te stellen
- En om te bepalen hoe om te gaan met de **dynamiek**.

In de volgende paragrafen werken we deze punten uit en geven wij onze aanbevelingen.

Nu de koers bepalen

De Omgevingswet (Ow) bestrijkt het gehele fysieke domein, benadert dit integraal en vervangt een groot aantal bestaande wetten. De Ow heeft grote gevolgen voor de posities en rollen van inwoners, college en raad en op hun onderlinge verhoudingen: het gaat om samenwerken en vertrouwen, 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. De gemeente krijgt meer ruimte voor lokale invulling. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden komen meer bij het college te liggen. De Ow stelt de gebruiker centraal en legt een grote nadruk op participatie van belanghebbenden: inwoners, bedrijven, belangenorganisaties en andere bestuursorganen. Dat alles maakt de invoering van de Ow tot wellicht de belangrijkste opgave in deze raadsperiode.

De koers die de gemeente hierbij wil volgen wordt aan de voorkant bepaald. De samenwerking van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel om de Ow gezamenlijk in te voeren en om tot één omgevingsvisie voor de Bommelerwaard te komen vereist temeer vooraf duidelijkheid en eenstemmigheid over koers en ambitie. Die noodzaak biedt ook een kans: helderheid vooraf, niet alleen voor de raden, maar voor alle betrokkenen.

De raad is leidend

Bij de bepaling van die koers heeft de raad de leidende rol. De raad is het bevoegd gezag bij de vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In algemene zin is de raad het kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende orgaan. Bovenal is de raad de hoeder van het algemeen belang en bewaakt een transparante afweging van belangen. Die transparante afweging krijgt in de Ow nog meer gewicht gezien de leidende principes van de Ow: lokaal maatwerk, de gebruiker centraal, de breedte van het beleidsveld en de integrale benadering.

Deze leidende rol van de raad vraagt dat de raad expliciet maakt wat hij wil bereiken en op welke wijze. In de tweede plaats zal de raad ook zijn eigen rol in het proces moeten vormgeven: hoe tot afwegingen en besluiten te komen, wat aan het college over te laten en wat aan de raad te houden.

Bepaal welke rol u als raad wilt nemen: leidend en proactief, of lijdend en reactief.

Indien leidend maak expliciet wat u wilt bereiken (inhoud) en langs welke weg (proces) en wat dat betekent voor de invulling van de eigen rol.

De volgende punten gaan nader in op de onderwerpen en de wijze waarop de raad zijn rol verder vorm kan geven.

Samenwerking versterkt de regie

Komen tot een weloverwogen en publiek gedragen besluit over de integrale ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente is geen sinecure. Waar twee raden tot gezamenlijke besluiten moeten komen over een ingrijpend proces als de invoering van de Omgevingswet en een gezamenlijke Omgevingsvisie lijkt dit nog lastiger, zeker als op onderdelen de belangen uiteindelijk toch uit elkaar blijken te lopen. Deze bedreiging is echter meteen een kans.

Eén gezamenlijke invoering van de Ow en één gezamenlijke omgevingsvisie vereisen aan de voorkant over en weer duidelijkheid over koers, inrichting en ambitie, zowel op de inhoud (wat, waarheen?), als op het proces (hoe, met wie?). Duidelijkheid niet alleen over wat bindt en wat overeenstemt, maar ook over wat verschild en wat scheidt en hoe daarmee om te gaan.

Als beide raden daarover tot een gezamenlijk kader weten te komen leggen ze daarmee gelijktijdig de basis voor het voeren van de regie. Regie voeren kan immers alleen als men duidelijk voor ogen heeft wat men wil bereiken. De samenwerking van beide gemeenten dwingt beide raden ertoe over en weer voor deze duidelijkheid te zorgen.

Gebruik de samenwerking om de Omgevingswet in te voeren en tot één Omgevingsvisie te komen om gezamenlijk koers en ambitie te bepalen en op basis daarvan de regie te nemen, te houden en te versterken. Dit kan door gezamenlijk principes te benoemen waaraan proces en inhoud moeten voldoen en deze in samenspraak met de samenleving uit te werken en vast te leggen in een ambitiesdocument.

Principes benoemen

De raden kunnen het gesprek daarover zelf organiseren, regie voeren is nu eenmaal regie nemen. Het resultaat van dat gesprek zou moeten zijn dat de elementen zijn benoemd waar het bij de invoering van de Ow echt om gaat. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een aantal principes. Deze principes geven uiteraard ruimte voor inbreng en initiatief vanuit de samenleving, sterker ze moeten daartoe uitnodigen. Van de andere kant geven zij ook houvast aan de vele participanten bij de uitwerkingen die nog komen gaan.

Onderwerpen kunnen zijn de inrichting van de participatie, de betrokkenheid raad formeel en informeel, de wijze van communiceren, transparantie, het beeld dat men voor de Bommelerwaard voor ogen heeft, majeure vraagstukken die hoe dan ook aan de orde moeten komen.

Het wiel hoeft hiervoor niet (geheel) opnieuw te worden uitgevonden. Er liggen recente bestuursakkoorden die naast elkaar gelegd kunnen worden. Overeenkomsten en verschillen in doelen, accenten en prioriteiten worden dan als snel duidelijk. Het gesprek hierover maakt duidelijk hoe woorden moeten worden begrepen.

Een andere meer reactieve weg is aan te sluiten op voorstellen die door de colleges aan beide raden wordt voorgelegd: wat moet erbij, wat kan eraf, wat moet anders, wat moet scherper, wat moet ruimer?

Ga met elkaar (beide raden) het gesprek aan om gezamenlijk tot (een beperkt aantal) principes te komen voor de inhoud en het proces.

Zorg ervoor dat deze principes de samenleving uitnodigen tot initiatief en houvast bieden voor de volgende stappen in het proces.

Dit gesprek zou (reactief) kunnen worden gevoerd bij behandeling van in het Programmaplan Omgevingswet aangekondigde Nota van Uitgangspunten Omgevingsvisie. Proactief zou het gesprek in de eerstvolgende gezamenlijke raadsbijeenkomst (4 april 2019) kunnen worden gevoerd om daarmee inbreng aan de voorkant te geven op de Nota van Uitgangspunten: wat willen de raden daarin terugzien als deze Nota ter vaststelling wordt voorgelegd.

Uitwerken in een ambitiedocument (of niet)

De principes behoeven uitwerking en concretisering. Ze nodigen de samenleving uit daaraan bij te dragen. Daarbij zou in een keer de stap kunnen worden gezet naar het opstellen van een omgevingsvisie. Juist omdat het om samenwerking gaat tussen twee gemeenten en dus twee gemeenschappen valt te overwegen een tussenstap te zetten door eerst met de samenleving het gesprek te voeren over waar we met elkaar naartoe willen en welke weg we daarbij willen bewandelen.

Het 'ambitiedocument' is een instrument waarmee de raad – en in dit geval beide raden – in samenspraak met bevolking, bedrijven en instellingen en andere bestuurslagen zijn ambities kan vastleggen. Het ambitiedocument is niet verplicht en is vormvrij, de raad kan er dus zijn eigen invulling aangeven passend bij de eigen situatie. Het is echter niet vrijblijvend, het is zelfbindend voor de raad: je spreekt iets uit en je houdt je eraan. Dat geeft duidelijkheid en houvast aan belanghebbenden, aan ambtenaren en bestuurders en aan de raden zelf en daarmee bij het gezamenlijk voeren van de regie.

Het voordeel van een gezamenlijk ambitiedocument is, dat er een gezamenlijk fundament wordt gelegd, dat draagvlak heeft in de gehele Bommelerwaard en waarop vervolgens de (verplichte) omgevingsvisie kan worden opgebouwd.

Nadelen zijn er ook: het kost tijd (doorlooptijd en inzet) en voor veel mensen is het wellicht (te) abstract.

Overweeg om de eerder benoemde principes in samenspraak met belanghebbenden uit te werken in een door beide raden vast te stellen ambitiedocument.

Gebruik dit ambitiedocument als fundament voor de omgevingsvisie en andere onderdelen van de Omgevingswet en gebruik het om de samenwerking te versterken en de regie nader richting te geven.

De eerdergenoemde Nota van Uitgangspunten zou de basis voor het ambitiedocument kunnen bieden of daartoe kunnen worden uitgewerkt. Essentieel is dat het in samenspraak met belanghebbenden tot stand komt.

Voorbeelden van ambitiedocumenten zijn:

[Ambitiedocument Omgevingswet Maastricht](#)

[Ambitiedocument implementatie Omgevingswet Gooise Meren](#)

Het proces blijven volgen en bijsturen waar nodig

Regie voeren kan niet zonder het proces te volgen en waar nodig bij te sturen. De raad staat op afstand, maar dat staat een effectieve regie niet in de weg, mits aan de voorkant de koers helder is aangegeven bij de eerdergenoemde principes en eventueel in het ambitiedocument. Daarin kan de raad ook de onderwerpen, momenten en situaties benoemen waarop hij door het college actief wil worden betrokken door informatie, meedenken of beslissen. De invoering van de Ow is een complex geheel, gaat stap voor stap, en heeft veel van een ontdekkings- en leerproces. Dat vraagt om regelmatige terugkoppeling. Het Programmaplan Omgevingswet geeft zowel de besluitvormingsmomenten aan als de overlegmomenten (gezamenlijke raadsbijeenkomsten).

Een werkgroep vanuit beide raden biedt een middel om nauw betrokken te blijven bij de ontwikkelingen. Een dergelijke raads werkgroep kan actief opereren door op gezette tijden in openbare commissievergaderingen de

raden bij te praten en specifieke onderwerpen ter bespreking voor te leggen. Expertise en samenwerking wordt hiermee versterkt.

In het Programmaplan Omgevingswet wordt daartoe een bestuurlijke klankbordgroep voorgesteld, samengesteld uit leden van beide raden. De term 'klankbordgroep' klinkt wat reactief, de raden zouden hieraan ook een proactieve invulling kunnen geven in de richting van de overige leden van de raad (hen meenemen), in de richting van de colleges (hen uitdagen), in de richting van de ambtelijke organisatie (informatie inwinnen, uitleg krijgen) en in de richting van belanghebbenden (hen betrekken).

Overweeg de vanuit beide raden samen te stellen klankbordgroep een proactieve en verbindende rol te geven. Deze raads werkgroep kan ook de trekkende en stimulerende rol vervullen bij de eerdergenoemde onderwerpen (leidende rol, samenwerking, principes en ambitiedocument) en bij nog volgende onderwerpen (doorwerking, samenwerking met de samenleving en omgaan met de dynamiek).

En verder laten doorwerken

De Ow omvat meer dan alleen de omgevingsvisie, het gaat om een integrale hervorming van het beleidsinstrumentarium in het gehele fysieke domein. En zelfs meer dan dat, want er zijn ook verbindingen met andere domeinen als de economie en gezondheid.

Het Programmaplan Omgevingswet geeft daarvan een overzicht, zowel van de onderwerpen die aan de orde moeten komen als de momenten waarop dat gebeurt. Het een vloeit voort uit het andere.

Een gezamenlijke omgevingsvisie trekt een wissel op wat daarop volgt: omgevingsplan, programma, vergunningverlening, handhaving. Aan de invoering van de Ow gaat ook een ingrijpend digitaliseringsproces gepaard. Dat heeft technische en organisatorische aspecten, maar gaat ook over participatie en toegankelijkheid van informatie.

In het Programmaplan Omgevingsvisie geeft de onderwerpen en momenten waarop de raden daartoe besluiten moeten nemen (pagina 14).

Houd de doorwerking van de verschillende stappen en producten voor ogen op wat nog komen gaat. Daarbij gaat het steeds om de afweging tussen meer of minder richting geven en het doorzien van de gevolgen van besluiten op wat nog komen gaat.

Samenwerken met de samenleving

Participatie en initiatief vanuit de samenleving staan in de Ow voorop. Het is zaak dat de raad expliciet maakt op welke wijze hij daaraan invulling wil geven. Het gaat dan niet om bepaalde technieken of methoden zoals inspraakavonden, enquêtes, informatiesystemen of co-creatiesessies. Het gaat om de waarden die bij het participatieproces aan de orde zijn en de rol en verantwoordelijkheid die de raad heeft om deze waarden te borgen. Zijn alle belangen en belanghebbenden in beeld, is alle benodigde informatie beschikbaar en toegankelijk, is er transparantie van afwegingen en besluiten, en waar ligt de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers? Dit zijn vragen die de raad zich hierbij kan stellen. Daarbij hoort ook duidelijkheid over de speelruimte: aan alles zit nu eenmaal een grens.

Beide raden zouden deze waarden met elkaar en de samenleving moeten delen. Methoden en technieken komen op de tweede plaats; die zouden per gemeente of zelfs per dorp, doelgroep en onderwerp kunnen verschillen, al naar gelang wat in een bepaalde situatie het meest effectief is.

Een ander aspect is dat raadsleden actief voeling houden met inwoners, bedrijven, instellingen en andere partners en belanghebbenden: weten wat er speelt.

Deze waarden kunnen hun plek krijgen in de eerdergenoemde principes en eventueel het ambitiedocument en vervolgens de inbreng vormen voor het in het Programmaplan Omgevingswet voor 2019 opgenomen communicatie- en participatieplan.

Maak met elkaar expliciet welke waarden aan participatie en initiatief ten grondslag liggen en op welke wijze de raad deze waarden kan borgen. Breng deze waarden in in het nog op te stellen communicatie- en participatieplan.

Houd actief voeling met de samenleving.

Omgaan met dynamiek

De invoering van de Omgevingswet is een dynamisch proces. Nog veel is onbekend, veel moeten we uiteindelijk zelf ontdekken, waarbij 'we' iedereen is die op enigerlei wijze bij dit proces betrokken is. Het gaat stap voor stap; we moeten nu niet alles willen regelen, maar ruimte geven voor inbreng van buiten en lessen uit de dagelijkse praktijk.

Dat impliceert op gezette tijden evaluatiemomenten. De raad kan daarover afspraken maken met het college, maar kan daartoe ook zelf initiatief nemen. De in het Programmaplan Omgevingswet opgenomen raadsbijeenkomsten en de klankbordgroep/raads werkgroep bieden daartoe alle gelegenheid. Het is aan de raden zelf om daarvan actief gebruik te maken. De griffie kan de raad daarin ondersteunen evenals bij andere hierboven genoemde punten. De rekenkamercommissie(s) kunnen hieraan eveneens een bijdrage leveren.

*Benoem op welke momenten en onderwerpen het implementatieproces evaluatie behoeft.
Gebruik de raadsbijeenkomsten en de klankbordgroep/raads werkgroep daartoe proactief.*

Tot slot

Rekenkamercommissie is graag bereid deze notitie en de aanbevelingen nader toe te lichten en met de raad te bespreken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Zaltbommel
18 februari 2019