

Gemeenteraad Nijmegen

In afschrift: fracties, college

Datum 30 april 2020

Betreft Voorbereiding invoering Omgevingswet

Geachte leden van de gemeenteraad,

Postadres

Gemeente Nijmegen
BM60
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

Jelly Smink
j.smink@nijmegen.nl
T 024 – 329 23 38

Ons kenmerk

BM60/03/E20.001898

De invoering Omgevingswet is een omvangrijke wetgevingsoperatie in het fysieke domein die al enige tijd geleden gestart is. Zo is de wet zelf al in 2016 gepubliceerd in het Staatsblad. Sindsdien is er een constante stroom van besluiten door zowel de Tweede als de Eerste Kamer genomen. Het meest recente parlementaire besluit is genomen op 11 februari 2020 door de Eerste Kamer en betreft de Invoeringswet bij de Omgevingswet. Daarmee zou de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden. Op 1 april 2020 heeft de minister met een [brief](#) laten weten dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt uitgesteld tot een nog nader te bepalen datum.

De Rekenkamer Nijmegen (verder: de rekenkamer) heeft de landelijke ontwikkelingen rond de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet gevolgd. Naar aanleiding daarvan heeft zij zich de vraag gesteld in hoeverre de gemeente Nijmegen conform de wet kan werken op het moment dat deze in werking treedt. Deze vraag is recent versterkt door de informatie over de financiële en organisatorische problemen bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)¹. Daarin werd de voorbereiding op de Omgevingswet een punt van zorg genoemd²; zowel de voorbereiding door de ODRN, als die door de deelnemende gemeenten. Daarnaast constateerde de rekenkamer dat met betrekking tot de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, de afgelopen anderhalf jaar niet of nauwelijks voorstellen aan de raad zijn aangeboden. En op de Lange Termijn Agenda van de raad zijn nog geen zaken rond de invoering van de Omgevingswet opgenomen.

¹ Deze was aan de orde in de cyclus van de Politieke Avond van maart 2020 op [11 maart](#) (technische toelichting), [18 maart](#) (schriftelijke) Gespreksronde en [1 april](#) (debat in Besluitronde).

² Die zorgen worden benoemd vanaf 22:10 in de [toelichting](#).

Voorgaande is voor de rekenkamer aanleiding om de raad met een brief te informeren over:

- de rol van de raad in verband met de Omgevingswet in zijn algemeenheid;
- de minimale eisen³ waar gemeenten aan moeten voldoen op de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt;
- de rol van de raad bij deze minimale eisen;
- de consequenties wanneer niet tijdig aan die minimale eisen wordt voldaan.

Doel van deze brief is het vergroten van het inzicht van de raad op zijn eigen rol bij de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Wij gaan dus niet in op de rol van het college bij het invullen van de verschillende minimale eisen. Dat voert voor een Rekenkamerbrief te ver. Wij volstaan in deze brief met het kort benoemen van de eisen waar het om gaat en verwijzen naar meer uitgebreide informatie hierover. Het is voor de raad van belang dat hij zicht heeft op de aanpak, stand van zaken en planning van de uitvoering van de minimale eisen waarvoor het college aan zet is. Wij doen een voorstel hoe de raad dat inzicht zou kunnen krijgen.

In deze brief gaan wij allereerst in op de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Vervolgens schetsen wij de kernpunten van deze nieuwe wet en de rol van de raad bij de implementatie van die wet. Daarna gaan wij in op de stukken die tot nu toe in de raad aan de orde waren rond de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Aansluitend gaan wij in op de minimale eisen en enkele andere punten die voor de raad van belang zijn. Wij sluiten de brief af met drie aanbevelingen aan de raad voor de verdere voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet.

1. Inwerkingtreding Omgevingswet

Eind november 2019 liet de minister de Kamers met een [brief](#) weten dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021 wenselijk, haalbaar en realistisch is. Maar ‘om de invoering echt goed te laten plaatsvinden (...) is voor een extra tussenstap gekozen. (...)’. Die tussenstap hield in dat uiterlijk 1 juli 2020 – aan de hand van de volgende elementen - bepaald zou worden of de Omgevingswet daadwerkelijk per 1 januari 2021 in werking treedt:

- de voortgang van de wetgeving leidt tot een stabiele situatie;
- het Digitaal Stelsel Omgevingswet dient volwaardig operationeel te zijn om vergunningaanvragen en meldingen te kunnen afhandelen;
- de voortgang van de implementatie bij met name de gemeenten moet voldoende garanties bieden om op 1 januari 2021 met de nieuwe wet en de digitale systemen te kunnen werken.

³ Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet elke gemeente aan een aantal minimale eisen voldoen. In totaal gaat het om 27 eisen, die door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn gedestilleerd uit de wet en recente documenten van het ministerie. Wij hebben dit [overzicht](#) integraal opgenomen in bijlage 1 bij deze brief. Verderop in deze brief geven wij een toelichting op de in het overzicht onderscheiden eisen.

Op 1 april gaf de minister in een [brief aan de Tweede Kamer](#) aan dat aan het eerste punt is voldaan en dat bij het tweede punt sprake is van een aantal belangrijke aandachtspunten⁴. Bij het laatste punt stelde de minister dat alle ontwikkelingen rondom corona er toe leiden dat er onvoldoende garanties zijn voor een tijdige implementatie bij de gemeenten. Omdat er is geen zicht op het moment waarop binnen gemeenten weer voldoende tijd aan de invoering van de Omgevingswet kan worden besteed, heeft de minister aangegeven dat zij niet nu, maar wel voor de zomervakantie meer duidelijkheid geeft over de nieuwe datum van inwerkingtreding.

Ondanks dit uitstel, moeten de voorbereidingen door gaan. Het betreft immers zeer ingrijpende wetgeving, met grote gevolgen wanneer de gemeente de voorbereiding niet tijdig afrondt. Mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn:

- dat het voor initiatiefnemers onduidelijk is aan welke eisen men moet voldoen;
- dat het overleg over planinitiatieven onnodig langer duurt;
- dat vergunningen niet (tijdig) kunnen worden verleend;
- dat het voor de toezichthouders complexer wordt, omdat ze moeten werken met verschillende sets van regels;
- dat de gemeente geconfronteerd wordt met (sterk) teruglopende inkomsten uit leges.

We komen later in deze brief terug op deze risico's. Omdat er – ook voor de raad – nog veel te doen is om uitvoering te kunnen geven aan de Omgevingswet, hebben we ervoor gekozen deze brief toch al op dit moment aan de raad te sturen.

2. De hoofdlijnen van de wet

In het kader van deze brief gaan wij kort in op de Omgevingswet zelf. Voor meer informatie verwijzen wij naar twee belangrijke websites: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl en de [website van de VNG](#). Daar is overzichtelijk en op gemeenten toegesneden informatie over de Omgevingswet te vinden. In bijlage 2 bij deze brief zijn links naar meer informatie over (de invoering van de) Omgevingswet opgenomen, waaronder links naar enkele specifieke webpagina's voor gemeenteraden. In bijlage 3 bij deze brief hebben wij de *Handreiking Omgevingswet* van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies opgenomen. Deze handreiking geeft inzicht in de onderwerpen die bij de invoering van de Omgevingswet van belang zijn voor de raad.

Het motto van de Omgevingswet is “*Ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit*”. Met het samenvoegen van 26 wetten in het brede fysieke domein, het opschonen van het huidige woud aan Algemeen Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en Ministeriële regelingen en niet in de laatste plaats het schrappen van soms gedetailleerde regelingen, beoogt de wetgever invulling te geven aan dit motto. De wetgever beoogt met de Omgevingswet ook een versterking van de kaderstellende rol van de raad.

⁴ Om vergunningaanvragen en meldingen af te kunnen handelen, dient het [Digitaal Stelsel Omgevingswet](#) (DSO) operationeel te zijn. Landelijk speelt – en dus ook voor gemeenten – hierbij nog een aantal vraagstukken. Omdat hierbij geen specifieke rol voor de raad aan de orde is, gaan wij in deze brief niet in op de benodigde acties en problematieken rond het operationeel maken van het DSO.

De Omgevingswet kent volgens de minister vier verbeterdoelen:

- *Het vergroten van het gebruiksgemak, het vereenvoudigen en het vergroten de inzichtelijkheid;*
- *Een samenhangende benadering en een gebiedsgerichte integrale aanpak;*
- *Versnellen en verbeteren van de besluitvorming;*
- *Het vergroten van de lokale bestuurlijke afwegingsruimte.*

Deze verbeterdoelen hangen nauw met elkaar samen. Naast een technische verandering, vragen deze ook om een cultuuromslag voor alle betrokkenen in het fysieke domein. Die cultuuromslag is niet alleen nodig bij betrokken ambtenaren, maar ook bij bestuurders (colleges én raden), initiatiefnemers en belanghebbenden. Daarbij gaat het om het geven van verdere invulling aan de omslag van ‘nee tenzij naar ja mits’, het geven van een grotere rol aan initiatiefnemers en het bieden van ruimte voor maatwerk. Dat laatste vraagt om loslaten door de overheid, en is echt nieuw in de Omgevingswet. Minder en andere regels moeten dit mogelijk maken: ‘eenvoudig beter’ is daarbij het uitgangspunt. De huidige werkwijze dient om die reden in veel gemeenten aangepast te worden.

De Omgevingswet gaat gelden voor alle overheidslagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). De wet kent zes instrumenten waarvan de volgende vier met name betrekking hebben op de gemeenten⁵:

- één gebiedsdekkende integrale [omgevingsvisie](#) per gemeente;
- één gebiedsdekkend integraal [omgevingsplan](#) per gemeente;
- het [omgevingsprogramma](#);
- de [omgevingsvergunning](#).

Het grootste verschil met het huidige instrumentarium is dat onder de Omgevingswet gewerkt gaat worden met één omgevingsvisie en één omgevingsplan per gemeente. Op basis van de huidige wetgeving kennen gemeenten een veelheid aan thematische en/of gebiedsvisies en vaak een groot aantal bestemmingsplannen.

3. Waar moet de gemeente bij inwerkingtreding aan voldoen?

Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet elke gemeente aan een aantal minimale eisen voldoen. In totaal gaat het om 27 eisen, die door de VNG bij elkaar gebracht zijn in een overzicht. Wij hebben dit [overzicht](#) integraal opgenomen in bijlage 1 bij deze brief⁶. Verderop in deze brief gaan we in op de eisen. De minimale eisen worden onderscheiden naar juridische en bedrijfsmatige eisen. Naast de eisen zijn ook adviezen opgenomen in het VNG-overzicht. Wij lichten de verschillende typen minimale eisen hierna toe:

⁵ Op www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl is een toelichting op onder meer de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan, programma en omgevingsvergunning opgenomen. In het kader van deze brief volstaan wij met een verwijzing naar die toelichtingen.

⁶ NB. Dit overzicht dateert van 20 februari 2020. Als uiterste datum waarop gemeenten aan de minimale eisen moeten voldoen wordt daardoor 1 januari 2021 genoemd. Zoals eerder in deze brief aangegeven, is de datum van inwerkingtreding uitgesteld tot een nader te bepalen datum. De minister schreef dat de nieuwe datum van inwerkingtreding voor de zomer van 2020 bekend wordt gemaakt.

- **juridische eisen** zijn eisen die één op één voortvloeien uit wet- en regelgeving en die op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld moeten zijn;
- **bedrijfsmatige eisen** zijn eisen die niet juridisch verplicht zijn, maar door het ministerie en de VNG vanuit bedrijfsmatige optiek noodzakelijk worden geacht voor het uitvoeren van de wet vanaf de datum van inwerkingtreding;
- aan **adviezen** hoeft op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet te worden voldaan, het wordt door het ministerie en de VNG⁷ wel noodzakelijk geacht hieraan (later) te voldoen, om de doelen van de Omgevingswet (op termijn) te bereiken.

Het overzicht van minimale eisen richt zich op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Verder moeten gemeenten op grond van de Omgevingswet op termijn beschikking over een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Elke gemeente moet op:

- 1 januari 2024 over een door de raad vastgestelde integrale omgevingsvisie beschikken;
- 1 januari 2029 een door de raad vastgesteld omgevingsplan hebben.

Het is op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook invloed heeft op de data waarop gemeenteraden de omgevingsvisie en het omgevingsplan vastgesteld moeten hebben.

Voor de korte termijn moet de focus in de gemeente liggen bij het voldoen aan de minimale eisen op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Alleen dan kan de gemeente de Omgevingswet immers uitvoeren zoals die bedoeld is. Veel van de minimale eisen hebben betrekking op de uitvoering en zijn daarmee de verantwoordelijkheid van het college. Zoals gezegd gaan wij op die eisen in het vervolg van deze brief niet verder in, maar volstaan wij met een verwijzing naar die informatie in bijlage 1 en 2. Voor deze eisen is het vanuit de rol van de raad nodig zicht te hebben op de aanpak door het college, de stand van zaken van de uitvoering, en op eventuele (financiële) dilemma's die aan de orde zijn bij de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Dit is van belang, omdat er grote maatschappelijke belangen en financiële risico's spelen rond de voorbereiding op en uiteindelijk uitvoering van de Omgevingswet. Waar nodig moet de raad – aan de hand van voortgangsinformatie – tijdig kunnen bijsturen. Voor enkele van de minimale eisen geldt dat de kaderstellende rol van de raad zonder meer aan de orde is. Op die eisen gaan wij verderop in deze brief expliciet in.

4. De rol van de raad

De gemeenteraad heeft in de Omgevingswet formeel de volgende rollen:

- *Kaders stellen door het vaststellen van de omgevingsvisie;*
- *Regels stellen door het vaststellen van het omgevingsplan;*
- *Adviseren over omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het vastgestelde omgevingsplan in vooraf bepaalde specifieke situaties;*
- *Controleren of de beleidscyclus functioneert en hierin eventueel ingrijpen;*
- *Bewaken of besluiten met voldoende participatie tot stand komen.*

⁷

Voor de leesbaarheid schrijven wij hierna: door de VNG.

Daarnaast is het gewenst⁸ dat de raad - vanuit zijn kaderstellende rol - voor een aantal onderwerpen (zoals het niveau van dienstverlening of de wijze van participatie), bepaalt hoe beperkt of ambitieus de gemeente invulling geeft aan het werken met de Omgevingswet. In Nijmegen heeft het college in het najaar van 2016 de *Startnotitie Implementatie Omgevingswet gemeente Nijmegen* ter kennisname aan de raad gestuurd. In deze Startnotitie zijn in het kader van de ambitiebepaling de volgende vragen opgenomen:

- *Hoe wordt met de verbeterdoelen omgegaan op gemeentelijk niveau?*
- *Welke specifieke opgaven willen wij met de Omgevingswet oppakken en realiseren?*
- *Wat zijn de vragen en behoeften van onze inwoners, bedrijven en instellingen? Welke mate van initiatief is er in de samenleving?*
- *Wat zijn de politiek bestuurlijke ambities t.a.v. het fysieke domein en de verhouding gemeente-samenleving? In welke mate willen wij gebruik maken van (alle) mogelijkheden die de wet biedt?*
- *Willen wij de Omgevingswet aangrijpen om de werkwijze helemaal te vernieuwen of willen wij liever uitgaan van de huidige werkwijze en beleidskaders?*
- *Willen we ons vooral op de externe opgaven en actoren richten of richten we ons in eerste instantie op de eigen organisatie c.q. kosten en baten?*
- *Welke andere kaders zijn van belang voor het bepalen van een realistische ambitie: beschikbare middelen, capaciteit, kwaliteit etc.?*

Deze startnotitie is door de raad behandeld in de [Kamerronde van 18 januari 2017](#). In de bespreking hebben de fracties onder meer aandachtspunten voor de uitwerking en het vervolgtraject naar voren gebracht. In de betreffende Kamerronde is afgesproken dat een informele werkgroep uit de raad zaken rond de invoering van de Omgevingswet gaat volgen en monitoren. De portefeuillehouder heeft een aantal [toezeggingen](#) gedaan voor het vervolgtraject. De verzamelde en ontvangen stukken geven geen nadere informatie over de uitvoering van deze toezeggingen.

5. Informatievoorziening naar de raad: proces

Voor het opstellen van deze brief zijn alle relevante stukken bestudeerd die aan de raad zijn aangeboden over de **voorbereiding van de invoering** van de Omgevingswet. Wij hebben die stukken verzameld aan de hand van de agenda's van de Politieke Avonden en door navraag te doen bij de ambtelijke organisatie en de griffie. De ambtelijke organisatie hebben wij ook gevraagd om enkele interne documenten met betrekking tot de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet.

Uit deze documenten komt voor wat betreft het proces het volgende beeld naar voren:

- voor de **voorbereiding van de invoering** van de Omgevingswet in de gemeente Nijmegen zijn nagenoeg geen (actuele) stukken beschikbaar over de periode 2016 - 2020. Beschikbaar zijn een [brief](#) uit mei 2016 en de hiervoor genoemde [Startnotitie](#) uit november 2016.

⁸ Dit is een advies uit het [overzicht](#) minimale eisen van de VNG en te vinden in bijlage 1 bij deze brief.

- stukken die een uitwerking van de vragen en voornemens uit die brief en Startnotitie betreffen (bijvoorbeeld een Programmaplan of een Plan van Aanpak)⁹, zijn niet aangetroffen en ook niet ontvangen. Wij hebben wel stukken aangetroffen met betrekking tot de (totstandkoming van de) omgevingsvisie en enkele pilots¹⁰. Die stukken hebben wij niet geanalyseerd, omdat deze brief zich enkel richt op het geven van inzicht in de rol van de raad bij de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet.
- tot nu toe heeft de raad – met uitzondering van de Startnotitie uit 2016 – geen informatie ontvangen over de planning van de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Niet voor het geheel, maar ook niet voor de onderdelen waarbij bespreking of besluitvorming in de raad aan de orde is. De planning uit de Startnotitie 2016 is niet (zichtbaar) geactualiseerd.

Er zijn zeker twee momenten te onderscheiden waarop aanpassing van de planning aan de orde was: 1) na het eerdere besluit tot uitstel van de invoering van de Omgevingswet in 2017 en 2) na het uitkomen van het overzicht van minimale eisen waar gemeenten – toen nog – op 1 januari 2021 aan moeten voldoen.

- er is geen ‘centrale vindplaats’ waar alle relevante raadsinformatie is terug te vinden. Overigens heeft de griffie in een aantal overzichten in het digitale vergadersysteem van de raad wel stukken bij elkaar gebracht met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet, de totstandkoming van de omgevingsvisie en enkele pilots¹¹.
- navraag bij de griffie leverde het volgende op:
 - de werkgroep omgevingsvisie uit de vorige raadsperiode is in de huidige raadsperiode (2018 - 2022) opgevolgd door een informele groep ‘kartrekkers’. Dit zijn raadsleden die ten aanzien van een groot dossier voor de raad monitoren en volgen hoe de besluitvorming loopt en die voor de raad activiteiten organiseren om de kaderstellende rol en de onafhankelijke informatievoorziening vorm te geven. Deze groep kartrekkers is in 2018 opgericht en kent, net zoals andere raadsgroepen kartrekkers, een raadslid als vaste voorzitter.

⁹ De Rekenkamer ziet het Programmaplan als een met name op het bestuur (raad en college) gericht plan terwijl een Plan van Aanpak met name op college en organisatie is gericht. Uiteindelijk gaat het niet om de naam van het document. Het gaat er om dat er een document voor raad en college is dat meer strategisch van aard is (wat moet wanneer gebeuren en waarom), en een document voor college en organisatie dat zich richt op de uitvoering (hoe moet dat gebeuren en wie doet wat).

¹⁰ In het kader van de Omgevingswet zijn drie pilots gestart (Radboud, Dukenburg en gebiedsvisie TPN-West). Deze hadden onder meer tot doel om met de stad en met de raad aan de slag te gaan met het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet en daarvan te leren. De stukken rond deze pilots zijn door de griffie opgenomen in overzichten in het digitale vergadersysteem voor de raad. In bijlage 2 is aangegeven om welke stukken het gaat.

¹¹ In het kader van deze brief zijn wij niet nagegaan of de informatie die in deze overzichten is opgenomen compleet is. Het viel de rekenkamer wel op dat bijvoorbeeld de Startnotitie uit 2016 niet is opgenomen in het overzicht implementatieproces Omgevingswet; en dat de op 11 februari 2020 door het college vastgestelde concept omgevingsvisie niet in het overzicht proces omgevingsvisie staat.

- de kartrekkers hebben voor de raad, in samenwerking met het college, een aantal bijeenkomsten georganiseerd:
 - in oktober 2018 en januari 2019 over de richtingen voor de omgevingsvisie;
 - in mei 2019 over de gewijzigde rol van de raad na inwerkingtreding van de Omgevingswet;
 - in november 2019 is er een expertbijeenkomst over de omgevingsvisie voor de raad georganiseerd.
- navraag in de ambtelijke organisatie leverde op dat er intern (nog) geen geactualiseerd Plan van Aanpak is voor de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Daardoor zijn er ook geen (interne) voortgangsrapportages of stand-van-zaken-meldingen.

6. Informatievoorziening naar de raad: inhoudelijk

Kijkend naar de inhoud, komt uit de bestudeerde documenten het volgende beeld naar voren:

- in stukken waar de Omgevingswet op de één of andere manier aan de orde is, gaat het vooral om algemene informatie (zoals: de Omgevingswet gaat een heel andere manier van werken vragen).
- de informatie over de Omgevingswet in de Stadsbegroting is algemeen van aard en komt versnipperd in verschillende programma's aan de orde. Het ontbreekt aan een integraal onderdeel met informatie over de invoering van de Omgevingswet. Voor wat betreft de benodigde middelen zijn de begrotingen weinig concreet. Zo is in de Stadsbegroting 2020 een omvangrijke stelpost opgenomen voor de digitalisering van het vergunningverleningsproces¹². Niet duidelijk is wanneer de raad geïnformeerd wordt over de invulling van deze stelpost.
- er zijn geen documenten waarin de gemeenteraad om een oordeel, standpunt of besluit wordt gevraagd rond de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Ook voor de begrotingen geldt dat de raad geen specifieke beslispunten zijn voorgelegd voor de in te zetten middelen voor de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet.

7. De minimale eisen

Veel van de 27 minimale eisen en adviezen in het VNG-overzicht hebben betrekking op de uitvoering en zijn daarmee de verantwoordelijkheid van het college. Op die eisen gaan wij in het vervolg van deze brief niet in. Korte tijdshalve verwijzen voor een toelichting op die eisen naar bijlage 1. Daarin hebben wij het [totaaloverzicht van de minimale eisen](#) opgenomen, zoals die door de VNG zijn gedestilleerd uit de wet en recente documenten van het ministerie. Hiervoor hebben wij al aangegeven dat het voor de raad wel van belang is dat hij inzicht heeft in de wijze waarop en het tempo waarmee het college invulling geeft aan die eisen. Rond de voorbereiding op en uiteindelijke uitvoering van de invoering van de Omgevingswet spelen immers grote maatschappelijke belangen en financiële risico's. Waar nodig moet de raad tijdig kunnen bijsturen.

¹² De hoogte van de stelpost is in 2020 €163.000, in 2021 € 169.000, in 2022 € 176.000 en in 2023 € 183.000.

Een aantal van de minimale eisen en adviezen uit het VNG-overzicht raakt op korte termijn zonder meer de raad. Bij die eisen en adviezen staan we hierna expliciet stil. Hierbij hebben wij de hoofdindeling uit het VNG-overzicht aangehouden. Deze is opgebouwd aan de hand van de beleidscyclus en wordt voorafgegaan door een categorie 'strategie' en afgesloten met een categorie 'overig'. In cursief is steeds aangegeven wat volgens de VNG de kernpunten van het betreffende cluster van minimale eisen en adviezen is.

Minimale eisen categorie 1: Algemene strategie (1 advies)

De gemeente heeft de ambities, strategie en aanpak voor de invoering van de Omgevingswet bepaald en de financiële consequenties in beeld gebracht.

Het gaat hierbij om een advies, het is dus niet verplicht hieraan te voldoen op de datum van de invoering van de Omgevingswet. De VNG adviseert echter hier wel op korte termijn invulling aan te geven, omdat de 'algemene strategie' gevolgen heeft voor het verdere traject. De VNG adviseert hierbij verder 'een planning op te stellen voor de door de raad te nemen besluiten'. Het college en de raad van Nijmegen hebben tot nu toe geen algemene strategie vastgesteld. De Startnotitie die het college in 2016 aan de raad aanbood, is niet als zodanig beschouwd. Deze formuleert immers wel vragen rond de (voorbereiding op de) uitvoering van de Omgevingswet, maar geeft geen antwoorden (zie paragraaf 4). Het ontbreekt daarmee tot nu toe aan een actueel kader waarin de ambities, strategie en aanpak voor de invoering van de Omgevingswet zijn vastgelegd. Met het vaststellen van de begroting zijn er weliswaar middelen beschikbaar gesteld voor de invoering van de Omgevingswet, maar voor de raad is niet inzichtelijk hoe die bedragen zijn opgebouwd en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Door het ontbreken van een inhoudelijk kader en een begroting waarin de financiële consequenties daarvan zijn opgenomen, ontbreekt het de raad ook aan een basis voor de controle op de voortgang van de voorbereidingen.

Minimale eisen categorie 2: Aanvragen, meldingen & vergunningen

(6 juridische eisen, 2 bedrijfsmatige eisen en 2 adviezen)

De essentie bij dit onderdeel is dat de gemeente alles moet hebben gedaan om er voor te zorgen dat vergunningen kunnen worden aangevraagd en meldingen kunnen worden gedaan. Alle processen moeten zijn ingericht en aanvragers moeten weten waar zij mee rekening moeten houden. Participatie en dienstverlening moet geregeld zijn.

Het gaat hier in hoofdzaak om juridische en bedrijfsmatige eisen, waarbij het aan het college is ervoor te zorgen dat deze ingeregeld worden. De raad is aan zet waar het gaat om het bepalen van het *niveau* van dienstverlening en de *wijze* waarop de participatie bij de uitvoering van de Omgevingswet wordt ingericht. Op die twee zaken gaan we hier nader in. Een van de doelen van de Omgevingswet is het verbeteren van de dienstverlening. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar veel uitgevoerde (vaak kleine) initiatieven, die vooral worden ondernomen door inwoners en mkb-bedrijven. De wet biedt mogelijkheden om dergelijke initiatieven vergunningvrij te maken via algemene regels.

Het is aan de raad dergelijke regels al dan niet vast te stellen en in het omgevingsplan¹³ op te nemen. Bij het bepalen van het niveau van dienstverlening gaat het om een advies. Het is dus niet verplicht het niveau van dienstverlening voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet te bepalen. Net zoals voor de algemene strategie geldt, heeft de keuze voor het niveau van dienstverlening echter gevolgen voor het verdere traject (denk bijvoorbeeld aan de tijdsinzet bij de ODRN).

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat een initiatiefnemer zelf het draagvlak voor zijn initiatief dient te onderzoeken. Het is aan de gemeente om uiteindelijk te beoordelen of hij dit voldoende heeft gedaan. Het is daarom van belang dat een initiatiefnemer in een vroeg stadium duidelijkheid heeft over de procedures die voor zijn initiatief doorlopen moeten worden en op welke wijze invulling moet worden gegeven aan participatie. Het gaat hierbij om een bedrijfsmatige eis. Het is niet verplicht hier voor de invoeringsdatum van de Omgevingswet invulling aan te geven. Uit de [motie Nooren](#) vloeit echter voort dat gemeenten, liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, participatiebeleid vaststellen en daarin vastleggen hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Het initiatiefvoorstel burgerparticipatie dat de raad op 8 mei 2019 vaststelde, kan niet gezien worden als dit participatiebeleid. Dit gaat namelijk niet in op de procedures voor en eisen aan de wijze waarop initiatiefnemers in het kader van de Omgevingswet participatie moeten organiseren.

De raad heeft nog geen voorstellen ontvangen over het niveau van dienstverlening en de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan participatie in het kader van de Omgevingswet. De rekenkamer beveelt de raad aan om dit punt mee te nemen in de – op advies van de VNG op korte termijn - op te stellen algemene strategie.

Minimale eisen categorie 3: Toezicht en Handhaving (2 juridische eisen)

De gemeente heeft toezicht en handhaving afgestemd op de bedoeling van de Omgevingswet.

Het gaat bij het onderdeel Toezicht en Handhaving om juridische eisen. Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet hier dus invulling aan gegeven zijn door het college. Wanneer niet tijdig aan deze eisen wordt voldaan kan er rechtsongelijkheid ontstaan, wat weer kan leiden tot bestuurlijke en/of financiële risico's. Voor de gemeenteraad is het van belang zicht te hebben op de invulling van deze eisen door het college, gezien de noodzakelijke afstemming hierover met de ODRN en andere bevoegde gezagen. Uit de stukken en bespreking rond de problemen bij de ODRN die in de cyclus van de Politieke Avond van maart 2020 aan de orde waren (te vinden via de links in voetnoot 1), blijkt dat de afstemming met de ODRN nog niet geregeld is.

¹³ Dat kan alleen via het *nieuw* door de raad vast te stellen *definitieve* omgevingsplan. Zolang dat niet is gebeurd, werkt de gemeente met het tijdelijke omgevingsplan (zie de toelichting op de minimale eisen onder categorie 4: planvorming) en is er geen mogelijkheid om eigen regels met betrekking vergunningvrij te hanteren.

Minimale eisen categorie 4: Planvorming (1 juridische eis, 1 bedrijfsmatige eis en 1 advies)

De gemeente moet kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan en de gemeente moet dat plan kunnen wijzigen.

Gemeenten beschikken op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet over een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit de bestaande ruimtelijke plannen van de gemeente, aangevuld met de regels die van het Rijk overgaan naar de gemeenten. Het wijzigen van het tijdelijke omgevingsplan moet volgens de regels van de Omgevingswet.

De gemeente is verplicht om op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet met het tijdelijke omgevingsplan te kunnen werken en dat plan te kunnen wijzigen. Het tijdig voldoen aan deze eisen is een taak voor het college. Ook de raad heeft hierbij echter een rol. Voor hem is van belang dat de afspraken over welke afwijkingen door het college kunnen worden afgedaan en welke zaken aan de raad moeten worden voorgelegd, tegen het licht worden gehouden. Resultaat daarvan is dan dat de afspraken blijven zoals ze zijn of dat er een nieuwe set afspraken komt. Wanneer niet (tijdig) aan de minimale eisen uit deze categorie wordt voldaan, kan dit consequenties hebben voor het niveau van dienstverlening en voor de doorlooptijd van aanvragen. Het betekent automatisch ook dat de gemeente de verbeterdoelen van de Omgevingswet niet realiseert. Uit de documenten die wij hebben verzameld en ontvangen voor het opstellen van deze brief, blijkt dat deze afspraken nog moeten worden gemaakt.

Minimale eisen categorie 5: Programma's (1 juridische eis en 1 advies)

De gemeente moet bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een programma luchtkwaliteit hebben vastgesteld indien die verplichting door het rijk is opgelegd. Verder dient de gemeente kennis te hebben van het instrument programma, omdat het van invloed is op het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Uit de stukken die wij hebben ontvangen en verzameld rond de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet hebben wij niet kunnen halen of voor Nijmegen sprake is van verplichte programma's. Voor de raad is van belang dat hij geïnformeerd wordt over eventuele verplichte programma's voor Nijmegen.

Minimale eisen categorie 6: Omgevingsvisie (1 advies)

Er is een omgevingsvisie in voorbereiding.

De verplichting om een gebiedsdekkende omgevingsvisie te hebben geldt (vooralsnog) vanaf 1 januari 2024. Omdat de doorlooptijd voor het opstellen van een omgevingsvisie en de besluitvorming daarover lang is, adviseert de VNG om daar nu al mee te beginnen. In Nijmegen is dit al gebeurd. Het college heeft op 11 februari 2020 de [ontwerp omgevingsvisie](#) vastgesteld. Deze is tot stand gekomen in samenspraak met inwoners, bedrijven, ondernemers en instellingen uit de stad. Ook de raad is op meerdere momenten betrokken geweest. Het is de planning dat de eindversie van de omgevingsvisie in mei 2020 door het college wordt vastgesteld, en daarna ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden.

Minimale eisen categorie 7: Monitoring en evaluatie (1 advies)

De gemeente heeft monitoring en evaluatie afgestemd op de bedoeling van de Omgevingswet.

Achterliggende gedachte voor de wetgever is dat het door de veranderingen in de systematiek van wet- en regelgeving noodzakelijk is dat elke gemeente voor zich inzicht opbouwt in de toepasbaarheid én de effectiviteit van de nieuwe set van regels. Voor de raad is het vanuit zijn controlerende rol van belang om over deze gegevens te beschikken en op basis daarvan waar nodig bij te sturen.

Minimale eisen categorie 8: Overig (2 juridische en 4 bedrijfsmatige eisen, 1 advies)

In de categorie ‘overig’ zijn zowel juridische en bedrijfsmatige eisen opgenomen, als een advies. De juridische eisen hebben in hoofdzaak betrekking op interne bedrijfsvoering en liggen daarmee op het bord van het college. Dat geldt niet voor de bedrijfsmatige eisen, daarbij heeft de raad een belangrijke rol. Concreet gaat het om:

- **aanpassen legesmodel:**
Onder de Omgevingswet ontstaat de mogelijkheid om voor milieuvergunningen leges te heffen. Dat kan tot inkomstenverhoging leiden. Tegelijkertijd is de verwachting dat voor bouwactiviteiten meer zaken als vergunningvrij worden aangemerkt¹⁴. Dat kan tot inkomstenverlaging leiden. Tevens speelt daarbij de Wet Kwaliteitsborging¹⁵ een rol. Die bepaalt dat private partijen in plaats van de gemeente beoordelen in hoeverre een aanvraag aan de bouwwetgeving voldoet. Dat heeft tot resultaat dat de gemeente minder taken heeft en dus minder kosten maakt. Het betekent ook dat de gemeente hierover geen leges meer kan heffen en dus minder inkomsten heeft. Samen met de effecten van keuzes voor de uitvoering van de Omgevingswet (bijvoorbeeld meer initiatieven als vergunningvrij aanmerken), maken deze aspecten het noodzakelijk dat de huidige legesverordeningen integraal herzien wordt. Het vaststellen van deze verordeningen is de bevoegdheid van de raad. De VNG heeft een [publicatie](#) opgesteld waarin nader in wordt gegaan op de noodzakelijke aanpassingen in het legesmodel.
- **aanpassen verordening planschade:**
Onder de Omgevingswet verandert de regeling van planschade c.q. nadeelcompensatie. Belangrijkste wijziging is dat de eventuele toekenning van schade én de hoogte daarvan gebeurt op het tijdstip dat die eventuele schade daadwerkelijk ontstaat en niet zoals dat tot nu toe ging op het moment dat het bestemmingsplan is vastgesteld. De gemeente moet de hierbij behorende procedures aanpassen en vertalen in een verordening. Het vaststellen van deze verordening is de bevoegdheid van de raad.
- **financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien:**
Uit de nieuwe procedures voor planinitiatieven en vergunningaanvragen vloeit voort dat nieuwe werkafspraken met in elk geval de ODRN gemaakt moeten worden. De financiële consequenties daarvan dienen in de gemeentebegroting te worden verwerkt.

¹⁴ Dit punt is benoemd in de paragraaf Weerstandvermogen en risico's in de begroting 2020 (en eerder).

¹⁵ De Wet Kwaliteitsborging treedt op hetzelfde moment in werking als de Omgevingswet. In het kader van deze brief wordt dit onderwerp u niet verder uitgewerkt.

Behalve bij de bedrijfsmatige eisen in de categorie ‘overig’ heeft de raad ook een rol bij het advies ‘veranderopgave na 2021 bepaald’ in deze categorie. De VNG stelt dat voor het bereiken van de doelen van de Omgevingswet meer nodig is dan het invulling geven aan de minimale eisen. Het gaat niet alleen om *“het ‘technisch’ aanpassen van de regels, processen en werkwijzen, maar (vooral) om een verdergaande ontwikkeling van onder andere cultuur, vaardigheden, gedrag en gedeelde waarden. Het is van belang dat gemeenten de verdere organisatieontwikkeling vormgeeft en/of faciliteert. Deze ontwikkeling vraagt duurzaam aandacht tot 2029 (en wellicht daarna)”*. Het is niet aan de raad de organisatieontwikkeling zelf vorm te geven of faciliteren, maar wel om hiervoor eventuele specifieke kaders aan het college mee te geven, en te controleren of die én de algemene verbeterdoelen van de Omgevingswet gerealiseerd worden.

8. Aandachtspunten voor de raad

In de voorgaande paragrafen hebben wij op hoofdlijnen een beeld geschetst van wat er nodig is om op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet conform de wet te kunnen werken, wat de rol van de raad daarbij is en wat de stand van zaken op dit moment in Nijmegen is. In deze paragraaf doen wij op basis daarvan drie aanbevelingen aan de raad voor de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aanbeveling 1: Actueel Programmaplan

De rekenkamer beveelt de raad aan om aan het college te vragen binnen afzienbare termijn een actueel Programmaplan op basis van het VNG-overzicht met minimale eisen aan hem aan te bieden. Het Programmaplan moet duidelijk maken:

- aan welke van de 27 minimale eisen en adviezen uit het VNG-overzicht het college al invulling heeft gegeven en hoe hij dat heeft gedaan;
- wat de concrete aanpak en de bijbehorende planning is voor de minimale eisen en adviezen uit het overzicht van de VNG die op dit moment nog niet zijn afgerond. Het is van belang dat hierbij onderscheid wordt gemaakt naar zaken die specifiek betrekking hebben op de uitvoering en door het college opgepakt (gaan) worden, en zaken waarbij de raad een rol heeft.

De rekenkamer beveelt de raad meer concreet aan om het college als uitgangspunt voor de planning mee te geven dat zaken waarover besluitvorming door de raad aan de orde is, minimaal drie maanden voor de uiterste beslisdatum aan de raad aangeboden worden. Dit met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de besluitvorming, gegeven de grote maatschappelijke belangen en financiële risico's die er spelen rond de (invoering van de) Omgevingswet heeft.

Te overwegen is voorafgaand aan het opstellen van het Programmaplan door het college, een gesprek tussen raad en college te voeren over de gemeentelijke ambities met de Omgevingswet. Het laatste gesprek hierover vond plaats in januari 2017. Inmiddels is de Omgevingswet twee keer uitgesteld en is er veel meer bekend over de relevante aspecten voor gemeenten.

Aanbeveling 2: Voortgangsinformatie

De voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet is voor alle betrokkenen een omvangrijke operatie, waarbij – ondanks het uitstel van de invoeringsdatum – sprake is van de nodige tijdsdruk. De rekenkamer acht het daarom van belang dat de uitvoering van het Programmaplan gevolgd wordt, en dat de raad zich op gezette tijden laat informeren over de voortgang en eventuele (financiële) dilemma's bij de uitvoering. Waar nodig kan dan tijdig bijgestuurd worden, om op de datum van inwerkingtreding volgens de nieuwe wet te kunnen werken. Het ligt in de rede dat de kartrekkers uit de raad voor de Omgevingswet de (kwaliteit van de) voortgangsinformatie actief volgen en naar aanleiding daarvan voorstellen aan de raad doen voor de behandeling van zaken die daaruit voortvloeien.

Aanbeveling 3: Informatievoorziening voor de raad

De invoering van de Omgevingswet is een complex en uitgebreid dossier. De looptijd van het implementatietraject betreft meerdere raadsperioden. De aanbeveling van de rekenkamer is dat de raad in overleg met het college komt tot één – liefst openbare – centrale vindplaats van alle (voor de raad) relevante documenten. Te denken is daarbij aan het Programmaplan, de voortgangsrapportages, raadsvoorstellen en –besluiten, toelichtingen op de samenhang tussen de verschillende stukken en (links naar) relevante publicaties van het Rijk, de provincie en bijvoorbeeld de VNG.

9. Verantwoording

Deze rekenkamerbrief is tot stand gekomen na de analyse van de door ons verzamelde en ontvangen documenten betreffende **de voorbereiding van de invoering** van de Omgevingswet. Omdat de brief informierend van aard is en er in de brief geen oordelen worden uitgesproken, heeft – conform onze Notitie Werkwijze – geen hoor- en wederhoor plaatsgevonden. Bij de uitvraag van stukken is dit voor de volledigheid gedeeld met de betrokken ambtenaren.

Gezien de specifieke problematiek hebben wij ons bij het opstellen van de brief laten bijstaan door ir. Nico op de Laak. Hij is de afgelopen vijf jaar onder andere betrokken geweest bij divers implementatietrajecten voor de Omgevingswet in verschillende gemeenten; evenals bij de voorbereidingen van beleidsnotities voor omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Nico op de Laak heeft daarnaast meerdere gemeenteraden geadviseerd over de invoeringsstrategie en het opstellen van ambitiedocumenten.

10. Vervolg

Wij bieden u aan met u in gesprek te gaan over deze brief. Wij doen dat graag, want de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet is complex en vraagt nog veel, ook van de gemeenteraad.

Wanneer u vragen heeft naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met mevrouw J. Slink (secretaris van de Rekenkamer) via j.slink@nijmegen.nl of 024 329 23 38.

Met vriendelijke groet,

G. Backus
Voorzitter Rekenkamer Nijmegen

J. Slink
Secretaris Rekenkamer Nijmegen

Bijlagen:

- Bijlage 1: Minimale eisen Omgevingswet voor gemeenten
- Bijlage 2: Links naar informatie over de (invoering van de) Omgevingswet
- Bijlage 3: Handreiking Omgevingswet Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies

BIJLAGE 1: MINIMALE ACTIES OMGEVINGSWET VOOR GEMEENTEN

Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet elke gemeente aan een aantal minimale eisen voldoen. In totaal gaat het om 27 eisen, die door de VNG bij elkaar gebracht zijn in een overzicht. De VNG heeft zich hierbij gebaseerd op de wet en de meest recente documenten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waaronder de [brief](#) van 29 november 2019 aan beide Kamers. Dit overzicht is integraal opgenomen in voorliggende bijlage 1. De minimale eisen worden onderscheiden naar juridische en bedrijfsmatige eisen. Naast de eisen zijn ook adviezen opgenomen in het overzicht.

- **juridische eisen** zijn eisen die één op één voortvloeien uit wet- en regelgeving en die op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld moeten zijn;
- **bedrijfsmatige eisen** zijn eisen die niet juridisch verplicht zijn, maar worden door het Ministerie en de VNG vanuit bedrijfsmatige optiek noodzakelijk geacht voor het uitvoeren van de wet vanaf de datum van inwerkingtreding;
- aan **adviezen** hoeft op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet niet te worden voldaan, het wordt door het Ministerie en de VNG wel noodzakelijk geacht hieraan (later) te voldoen, om de doelen van de Omgevingswet (op termijn) te bereiken.

Omdat dit overzicht dateert van 20 februari 2020, wordt als uiterste datum waarop gemeenten aan de minimale eisen moeten voldoen 1 januari 2021 genoemd. Tot de Minister op 1 april 2020 in een [brief](#) aan de Kamers liet weten dat de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt uitgesteld, was dat de datum waarop de Omgevingswet van kracht zou worden. Op dit moment is nog niet bekend wanneer de Omgevingswet in werking treedt en dus ook niet op welke datum aan de eisen moet worden voldaan. De Minister schreef in haar brief over het uitstel van de datum van inwerkingtreding, dat de ingangsdatum voor de zomer van 2020 bekend wordt gemaakt.

Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten

Versie 3.0 / 20 februari 2020

Dit overzicht van minimale acties Omgevingswet laat zien wat gemeenten minimaal moeten regelen voor 1 januari 2021 om klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet. We onderscheiden hierin de volgende categorieën:

1. Juridische eisen: dit zijn eisen die één op één terug te voeren zijn op verplichtingen in wet- en regelgeving;
2. Bedrijfsmatige eisen: deze zijn niet juridisch verplicht, maar worden wel vanuit bedrijfsmatige optiek noodzakelijk geacht voor het uitvoeren van de wet;
3. Adviezen: niet verplicht per 1-1-21, maar wel noodzakelijk voor het (op termijn) bereiken van de doelen van de Omgevingswet

De ordening van de minimale acties is gebaseerd op de beleidscyclus, waarbij vanuit de fase uitvoering is teruggewerkt naar de voorgaande fasen (achtereenvolgens beleidsdoorwerking, beleidsvorming, monitoring en evaluatie). Daaraan is een blokje 'strategie' en 'overig' toegevoegd. Een aantal van de eisen is ontleend aan de interbestuurlijke minimumlijst. Dit is bij de betreffende eisen aangegeven (namelijk 2, 3, 4, 5 en 14).

Algemene strategie

1. Ambities, strategie, aanpak en financiën bepaald

Advies

De gemeente heeft de ambities, strategie en aanpak voor de invoering van de Omgevingswet bepaald en de financiële consequenties in beeld gebracht.

Gemeenten krijgen door de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast liggen er keuzes hoe het instrumentarium van de Omgevingswet in te zetten en de wijze waarop en het tempo waarin de Omgevingswet wordt ingevoerd. Daarbij dienen de financiële consequenties van de Omgevingswet in beeld te worden gebracht. De VNG adviseert deze keuzes op korte termijn expliciet te maken, omdat ze gevolgen hebben voor het verdere traject. Geadviseerd wordt om daarbij ook een planning op te stellen voor de door de raad te nemen besluiten; een overzicht van noodzakelijke raadsbesluiten is opgenomen in de roadmap.

Aanvragen, meldingen & vergunningen

2. Kunnen ontvangen aanvragen en meldingen

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Techniek:

Per 1-1-21 is het bevoegd gezag (en/of de uitvoeringsorganisatie) in staat om conform de daarvoor geldende standaard een aanvraag of melding (art. 14.1 Ob) vanuit de landelijke voorziening te ontvangen

(Deze eis is maakt als nummer 5.1 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

Voor de continuïteit van de dienstverlening moet de gemeente (en/of de uitvoeringsorganisatie) vanaf 1-1-21 aanvragen en meldingen vanuit DSO-LV kunnen ontvangen. Dit behelst ook aanvragen voor 'vooroverleg' of 'verkennen initiatief'; zie eis 8. DSO-LV biedt aanvragen en meldingen aan conform de STAM standaard. Dit is een ander koppelingsmechanisme dan bij het huidige Omgevingsloket Online. De gemeente dient de benodigde aanpassingen in de software te hebben gedaan. Daarnaast moeten zaaksystemen zijn ingericht conform Omgevingswet (zaaktypen en processen) en moeten deze overweg kunnen met het begrip milieubelastende activiteit (i.p.v. inrichting) en locatie.

3. Proces behandelen vergunningaanvragen en meldingen ingericht

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Proces:

Per 1-1-21 is het bevoegd gezag (en/of de uitvoeringsorganisatie) voorbereid op de gewijzigde vergunningprocedure conform de eisen van de Omgevingswet. Hieronder valt het kunnen verwerken van een enkelvoudige en een meervoudige aanvraag.

(Deze eis is maakt als nummer 5.2 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

De Omgevingswet stelt nieuwe eisen aan het proces van vergunningverlening. Belangrijke veranderingen zijn a) een verkorting van de beslistermijn voor de meeste aanvragen naar 8 weken, b) integraal besluit van meer sectoren dan nu. In bepaalde gevallen verandert het bevoegd gezag en/of advieschap van andere bestuurslagen. De kennisgeving van de verleende vergunning moet bekend worden gemaakt via de LVBB¹. Gemeenten moeten processen en systemen aanpassen en hun medewerkers opleiden. Samenwerkingsafspraken met uitvoeringsorganisaties en ketenpartners moeten mogelijk worden bijgesteld (procesafspraken, taken bij meldings- en vergunningplicht, verkennen initiatief, toezicht en handhaving, adviestaken). Tenslotte moeten - als dit aan de orde is - de besluiten van de gemeenteraad inzake 'advies met instemming voor de raad' (bij de buitenplanse Omgevingsplanactiviteit) en 'verplichting tot participatie' in het proces worden verwerkt.

4. Kunnen beoordelen vergunningaanvragen

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Beoordeling:

Per 1-1-21 is het bevoegde gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) in staat om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen conform de eisen van de Omgevingswet.

(Deze eis is maakt als nummer 5.3 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

De Omgevingswet brengt nieuwe juridische begrippen en kaders voor vergunningverlening. Er zijn twee grote wijzigingen in systematiek. In de milieuregelgeving wordt het begrip 'inrichting' losgelaten en komt het begrip activiteit daarvoor in de plaats. Bij een aanvraag moet beoordeeld worden welke activiteiten en regels in het besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn. De tweede grote wijziging is het loskoppelen van de technische bouwactiviteit (regels in het besluit bouwwerken leefomgeving) van de ruimtelijk bouwactiviteit (regels in de bruidsschat). Daarnaast komen er nieuwe rekenregels en normen voor geluid en verschuiven er bodemtaken van de provincie naar de gemeente.

Bij gemeenten en uitvoeringsdiensten ligt een forse opgave om voor 2021 kennis en expertise op te bouwen over deze inhoudelijke wijzigingen. Juist in de overgangsfase is het daarbij heel belangrijk dat de gemeente zich een helder beeld verwerft *wélke* aanvragen gedaan op *wélk* moment moeten worden getoetst aan *wélke* regels (bij zowel vergunningverlening als handhaving)! Immers: er zijn gerelateerde wetten die (nog) niet overgaan in de Omgevingswet. Ook kunnen regels verhuizen als gevolg van de stelselwijziging (van regeling-niveau naar AMvB of bruidsschat). Lokale verordeningen gaan stapsgewijs op in het nieuwe omgevingsplan, geheel of deels. Soms gelden daarbij de lokale aanvraagvereisten, soms zijn deze opgenomen in de bruidsschat, etc.

5. Kunnen aanleveren indieningsvereisten

Eis (juridisch)

Vergunningen en meldingen: Indieningsvereisten:

Per 1-1-21 stellen provincie, waterschap en gemeente de informatie beschikbaar die nodig is om een aanvraagformulier in de landelijke voorziening samen te stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen.

(Deze eis is maakt als nummer 5.4 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

De aanvraagformulieren in het DSO-LV zijn zogenaamde 'dynamische formulieren'. Deze formulieren worden opgebouwd met 'toepasbare regels', die gebaseerd zijn op de indieningsvereisten die zijn opgenomen in wet- en regelgeving. Als start wordt het DSO-LV gevuld met de toepasbare regels (de aanvraagformulieren dus) die zijn gebaseerd op de bruidsschat.

¹ Met dit punt wordt vooruitgelopen op in Q2 2020 verwachte besluitvorming

Daarna dienen gemeenten de gewenste wijzigingen hierin zelf aan te leveren aan DSO-LV volgens de voorschreven standaard (STTR). Gemeenten dienen daarom in 2020 de hiervoor benodigde kennis op te bouwen en systemen (of diensten) te verwerven. Ook zijn afspraken nodig met de omgevingsdiensten over hun rol bij het opstellen van de indieningsvereisten en (indien gewenst) toepasbare regels. Daarnaast is van belang dat gemeenten in 2020 vragenbomen opstellen voor die vergunningchecks en meldingen die niet worden geleverd met de bruidsschat, maar die ze nu wel in OLO hebben (behouden gelijkblijvend dienstenniveau).

6. Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit ingesteld

Eis (juridisch)

De gemeente heeft een commissie ingesteld die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen van een omgevingsvergunning voor een Rijksmonument (gemeentelijke adviescommissie).

Onder de Omgevingswet is een welstandscommissie (of een commissie ruimtelijke kwaliteit) alleen verplicht voor het toetsen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een Rijksmonument. Ook andere adviesrollen kunnen bij de commissie belegd worden. Gemeenten moeten zich voor 1-1-21 beraden op de gewenste invulling en inrichting van deze commissie.

7. Vergunningverlening aangepast op de Wkb

Eis (juridisch)

Per 1-1-2021 dient de gemeente de vergunningverlenings- en meldingsprocessen betreffende bouwactiviteiten te hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb). Dit omvat de inrichting van processen, de legesverordening, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en juridische/inhoudelijke aspecten.

Het proces voor vergunningverlening voor bouwwerken wordt in tweeën opgeknipt: de ruimtelijk component (toets aan omgevingsplan en -veiligheid) loopt via de gemeente en de bouwtechnische component via een melding. Hiertoe wordt de papieren toets op het bouwplan vooraf vervangen door toetsing in de praktijk op het bouwwerk zoals gebouwd. De vergunninghouder wordt verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen die tijdens de bouw op conformiteit met de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit toetst en verklaart of de getoetste onderdelen aan de voorschriften voldoen. Dit wordt bij private partijen belegd. Dit alles vraagt een aanzienlijk aantal wijzigingen in processen, legesverordening, competenties en informatievoorziening die de gemeente in 2020 dient te implementeren.

8. Proces verkennen initiatief ingericht

Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft het proces 'verkennen initiatief' ingericht zodanig dat een volledig en betrouwbaar beeld wordt verkregen van het initiatief, van het draagvlak bij belanghebbenden en van de mogelijkheden van het bevoegd gezag om de benodigde vergunning(en) hiervoor te verlenen.

Het proces 'verkennen initiatief' gaat vooraf aan het indienen van de definitieve vergunning-aanvraag. Effectief inrichten van dit proces is noodzakelijk voor het kunnen halen van de 8-weken-termijn bij (complexe) vergunningaanvragen. Hierbij moeten alle betrokken stakeholders worden aangehaakt, mogelijkheden en alternatieven verkend, alle benodigde informatie verzameld en een betrouwbare inschatting van de haalbaarheid zijn gemaakt. De omgevingstafel is een door VNG geadviseerde en in de praktijk beproefde methode om hieraan invulling te geven.

9. Participatie bij initiatieven ingericht

Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft de minimaal noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie bij initiatieven ingericht.

Participatie is één van de belangrijke aspecten van de Omgevingswet en kan op veel ambitieniveaus vorm krijgen. Participatie is niet verplicht bij omgevingsvergunningen (behoudens de door de raad aan te wijzen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) en kent geen vormvereisten. De gemeente dient enkele belangrijke zaken, zoals benoemd in de roadmap, te regelen voor 2021.

NB: uit de motie Nooren (11 februari 2020) vloeit voort dat gemeenten, liefst voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, participatiebeleid moeten vaststellen. Daarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden.

10. Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunningcheck

Advies

De gemeente is in staat om toepasbare regels voor de vergunningcheck op te stellen en aan te leveren aan DSO-LV, conform de daarvoor geldende standaard; Per 1-1-21 tenminste voor die activiteiten waarvoor het uitvoeren van een vergunningcheck nu ook al mogelijk is (gelijkblijvend dienstverleningsniveau).

Met de vergunningcheck kunnen burgers en bedrijven eenvoudig checken of een vergunning nodig is, in eerste instantie voor topactiviteiten. Het aanbieden van een vergunningcheck per 1-1-21 is geen juridische verplichting. Het behouden van het huidige dienstverleningsniveau is wel bestuurlijk overeengekomen. Dit betekent dat vragenbomen moeten worden gemaakt voor alle activiteiten waarvoor nu in het OLO een vragenboom bestaat. Een deel van deze vragenbomen wordt meegeleverd met de bruidsschat en valt daarna onder gemeentelijk beheer. Een klein deel moet door de gemeente zelf opgesteld worden.

11. Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht

Advies

De gemeente heeft processen voor snelle en simpele dienstverlening ingericht voor eenvoudige topactiviteiten (zoals eenvoudige verbouwingen in en om het huis, t.w. dakkapel, uitbouw, kappen etc.).

De Omgevingswet heeft onder andere ten doel het verbeteren van de dienstverlening. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar veel uitgevoerde (vaak kleine) initiatieven, vooral worden ondernomen door burgers en MKB. De wet biedt kansen om dergelijke initiatieven vergunningvrij te maken (via Algemene Regels) en daar waar vergunningen nodig blijven is het de uitdaging om de processen zo snel en simpel mogelijk in te richten. De 'snelserviceformule' biedt een concrete aanpak om deze doelstelling vorm te geven.

Toezicht en handhaving

12. Toezicht en Handhaving ingericht

Eis (juridisch)

De gemeente heeft toezicht en handhaving afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen.

De Omgevingswet heeft op uiteenlopende wijzen consequenties voor toezicht en handhaving. Zo is er vaker sprake van algemene regels en zorgplichten. Zorgplichten kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Een overtreding van een gedoogplicht is onder de Omgevingswet strafbaar te stellen. De mogelijkheden voor de bestuurlijke boete zijn uitgebreid. Prioriteringsbeleid mag een formele reden zijn om niet te handhaven en tenslotte kunnen bevoegdheden worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Deze veranderingen zullen deels effect hebben vanaf 1-1-21 – als gevolg van de wet, AMVB's en Regeling – en deels in de jaren daarna door nieuwe (typen van) regels in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Dit vraagt aanpassingen van organisatie, processen en systemen, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen. De gemeente moet zich hier in 2020 een beeld van vormen.

13. Toezicht en handhaving aangepast aan de Wkb

Eis (juridisch)

Per 1-1-2021 dient de gemeente de toezichts- en handhavingprocessen bij bouwactiviteiten te hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb). Dit omvat de inrichting van processen, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en juridische/inhoudelijke aspecten.

De Wet kwaliteitsborging betekent een groot aantal veranderingen bij toezicht en handhaving inzake bouwactiviteiten. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en omgevingsveiligheid en blijft het bevoegd gezag. Bouwtoezicht voor categorie 1 bouwwerken wordt echter primair belegd bij private kwaliteitsborgers. De toets op het bouwplan vooraf wordt vervangen door toetsing op het bouwwerk zoals gebouwd. De gemeente toetst niet meer inhoudelijk aan bouwtechnische voorschriften, maar controleert of de opdrachtgever werkt met een toegelaten, geschikt instrument en een onafhankelijke kwaliteitsborger. De Wkb voert daarbij ook verschillende aanpassingen door in het Burgerlijk Wetboek om de positie van de opdrachtgever te versterken. Dit alles vraagt een aanzienlijk aantal wijzigingen in processen, competenties en informatievoorziening die de gemeente in 2020 dient te implementeren.

Planvorming

14. Kunnen wijzigen omgevingsplan

Eis (juridisch)

Als een gemeente een omgevingsplan wil wijzigen, dan stelt de gemeente deze wijziging per 1-1-21 vast conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel van het plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via DSO-LV.

(Deze eis is maakt als nummer 4 deel uit van de interbestuurlijke minimumlijst).

Gemeenten beschikken op 1-1-21 over een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Het wijzigen hiervan moet volgens de regels van de Omgevingswet. Dit betekent dat wijzigingen moeten voldoen aan de instructieregels van rijk en provincie, maar ook aan andere kaders vanuit wet- en regelgeving. Denk aan: wat mag in het omgevingsplan, welke omgevingswaarden mag de gemeente zelf stellen, waar is maatwerk op rijksregels mogelijk etc. Bij het maken van een omgevingsplan nieuwe stijl krijgen gemeenten te maken met een aantal beleidsvernieuwingen rond met name geluid. Zo zullen de huidige geluidproductieplafonds van (spoor)wegen en gezoneerde industrieterrein in omgevingswaarden in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en zijn de rekenregels aangepast. Ook de systematiek voor externe veiligheid verandert: in het nieuwe omgevingsplan komen zogenaamde aandachtsgebieden. De wijzigingsbesluiten (en de daaraan voorafgaande voorbereidingsbesluiten) moeten volgens de nieuwe standaard (STOP/TP) aan de LVBB (en daarmee indirect aan DSO-LV) worden aangeboden. Dit vraagt nieuwe ICT-systemen. Het is van belang dat gemeenten zich hierop voorbereiden voor 1-1-21.

15. Kunnen werken met tijdelijk omgevingsplan

Eis (bedrijfsmatig)

Per 1-1-21 is de gemeente in staat om te kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege). De gemeente heeft zich hiervoor verdiept in de bruidsschat, het overgangsrecht en de wijze waarop het tijdelijk omgevingsplan geraadpleegd kan worden in het DSO-LV. Daarnaast heeft de gemeente de bestaande 'planvoorraad' opgeschoond en – voor zover nodig geacht – de oude bestemmingsplannen geactualiseerd in ruimtelijkeplannen.nl.

Elke gemeente krijgt van rechtswege het tijdelijk omgevingsplan: de verzamelde bestaande ruimtelijke plannen aangevuld met de bruidsschat - regels die van het Rijk overgaan naar gemeenten. Om hiermee goed te kunnen werken moet de gemeente de inhoud van de bruidsschat doornemen en oefenen met het nieuwe omgevingsloket, waarin de bruidsschat en ruimtelijke plannen naast elkaar getoond worden. Gemeenten kunnen de bruidsschat nog even ongemoeid laten, maar kunnen ook besluiten om die, vanaf 1-1-21, te vervangen door eigen regels in het nieuwe omgevingsplan. Het advies is om daar in 2020 over na te denken. Daarnaast raden we aan om voor 2021 de bestemmingsplannen 'op te schonen'.

16. Plan(ning) gemaakt voor een nieuw omgevingsplan

Advies

De gemeente heeft keuzen gemaakt over de uitgangspunten, structuur en insteek van het nieuwe omgevingsplan. Daarbij is ook bepaald in welke stappen en in welk tempo het nieuwe omgevingsplan wordt opgesteld. Eén en ander in lijn met de kaders vanuit rijks- en provinciale regelgeving en vastgelegd in een met de raad afgestemd plan van aanpak.

De gemeente heeft tot 1-1-2029 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te vormen tot een omgevingsplan dat voldoet aan de bedoeling van de Omgevingswet. Dit is in de meeste gemeenten een proces van jaren. Daarom is het verstandig om nu te beginnen met oriënterende en voorbereidende stappen. Relevant hierbij is dat wanneer het langer duurt om te komen tot het nieuwe omgevingsplan dit tot gevolg heeft dat een langere periode het oude regime (tijdelijk omgevingsplan) en nieuwe regime (nieuw omgevingsplan) naast elkaar bestaan, hetgeen de lijnorganisatie belast. Daarom wordt geadviseerd in het plan te sturen op een zo kort mogelijke periode voor het opstellen van het nieuwe omgevingsplan. Het is daarnaast van belang om de kaders vanuit rijksregelgeving en de provinciale verordening goed te bestuderen; provinciale instructieregels kunnen bijvoorbeeld betekenen dat sommige onderdelen van het omgevingsplan al (ruim)voor 2029 vastgesteld moeten zijn (denk aan klimaatadaptatie, energietransitie etc.).

Programma('s)

17. Programma luchtkwaliteit vastgesteld

Eis (juridisch)

Per 1-1-21 beschikken die gemeenten die daartoe verplicht zijn over een vastgesteld programma luchtkwaliteit.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is een omgevingsnorm voor luchtkwaliteit opgenomen. Gemeenten waar deze norm overschreden wordt, moeten per 1-1-21 een vastgesteld programma luchtkwaliteit hebben.

18. Kennis vergaard over kerninstrument programma

Advies

De gemeente heeft haar programma('s) vastgesteld en (zodra mogelijk) gepubliceerd via DSO-LV.

Het programma is een belangrijk kerninstrument dat een rol vervult als verbindend instrument tussen omgevingsvisie en het omgevingsplan. De VNG adviseert om tijdig kennis op te bouwen over dit kerninstrument, aangezien de wijze waarop de gemeente het programma in wil zetten van invloed is op het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Omgevingsvisie

19. Omgevingsvisie in voorbereiding

Advies

De gemeente heeft wezenlijke stappen gezet in het formuleren van een integrale omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet, en heeft besloten of zij gebruik maakt van de gelijkstellingsbepaling, welke regelt dat een voor 1-1-21 vastgestelde omgevingsvisie ook na '21 blijft gelden als omgevingsvisie

De verplichting om een gebiedsdekkende omgevingsvisie te hebben geldt vanaf 1-1-24. De doorlooptijd voor het opstellen van een omgevingsvisie en de besluitvorming is echter vaak lang. Daarom is het zinvol om hiermee nu te beginnen. De gemeente kan op deze wijze leren hoe zij het instrument omgevingsvisie wil inzetten en bovendien helpt duidelijkheid over de omgevingsvisie bij het opstellen van het omgevingsplan. Indien een gemeente voor 2021 reeds beschikt over een omgevingsvisie kan ze gebruik maken van de zogenaamde 'gelijkstellingsbepaling'. In dat geval geldt een omgevingsvisie die is vastgesteld voor 2021 daarna ook als een omgevingsvisie. Indien een gemeente na 1-1-21 een omgevingsvisie vaststelt, dient deze bekendgemaakt en beschikbaar gesteld te worden via de LVBB.

Monitoring en evaluatie

20. Monitoring en evaluatie ingericht

Advies

De gemeente heeft monitoring & evaluatie afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet.

De Omgevingswet heeft op uiteenlopende wijzen consequenties voor monitoring. Deels per 1-1-21 als gevolg van wet- en regelgeving op landelijk niveau en deels (in toenemende mate) in de jaren daarna door nieuwe (typen van) regels in de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Dit vraagt aanpassingen van organisatie, processen en systemen in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen. In het bijzonder dient hierbij - vanuit het aanvullingsspoor geluid – aandacht te zijn voor monitoring van geluid: dit moet structureel en fijnmaziger worden ingericht. Er komen daarnaast nieuwe normen en meetwaarden (dit betekent anders meten). Bij gebiedsontwikkeling wordt een preventieve geluidstoets verplicht. Tevens komt er de verplichting geluidsbelastingkaarten te bepalen, gekoppeld het omgevingsplan. Deze moeten landelijk worden ontsloten via de Cvvgg, naar verwachting per 2023.

Overig

21. Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken

Eis (juridisch)

Per 1-1-21 heeft de gemeente afspraken gemaakt over de overdracht van bodemtaken, de regels en de bijbehorende middelen vanuit de provincie en is in staat om de overgedragen taken uit te (laten) voeren.

Als gevolg van de aanvullingswet bodem gaat een aantal bodemtaken over van de provincie naar de gemeente. (29 gemeenten voeren deze taken nu al uit). Dit betreft onder meer onderzoek en regelgeving van bodemsanering. De gemeente dient afspraken te maken met de provincie over de overdracht van deze taken en de bijbehorende middelen en zich voor te bereiden op de uitvoering ervan. Hierin dienen ook de betreffende uitvoeringsorganisaties te worden betrokken.

22. Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen

Eis (juridisch)

Per 1-1-21 kan de gemeente de procedurele wijzigingen van het voorkeursrecht toepassen, zoals beschreven in de aanvullingswet grondeigendom.

Als een gemeente vanaf 1-1-21 een voorkeursrecht wil vestigen moeten procedurele en juridische wijzigingen zijn doorgevoerd. Dit betreft onder meer de van toepassing zijnde grondslagen, termijnen, etc. Hetzelfde geldt voor onteigeningen. Beide wijzigingen maken deel uit van de Aanvullingswet grondeigendom. Deze nieuwe regels moeten worden toegepast vanaf 1-1-21; de gemeente moet zich daarop in 2020 voorbereiden.

23. Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal

Eis (bedrijfsmatig)

Per 1-1-21 heeft de gemeente de procedures en (reken)methoden voor kostenverhaal geïmplementeerd, zoals beschreven in de aanvullingswet grondeigendom.

De Omgevingswet (aanvullingswet grondeigendom) betekent aanzienlijke wijzigingen voor kostenverhaal. Dit wordt gekoppeld aan nieuwe instrumenten. Daarnaast veranderen de grondslagen, de kostensoortentabel en de procedurele vereisten en termijnen. Zeer belangrijk is tenslotte dat verandert welke kosten de gemeente kan verhalen. De nieuwe regels moeten worden toegepast vanaf 1-1-21; de gemeente moet zich daarop in 2020 voorbereiden. Ook is het verstandig om bij trajecten die nu in voorbereiding zijn te kiezen of de gemeente kostenverhaal wil inzetten onder het oude regime of juist onder het nieuwe.

24. Legesmodel, mandaatregelingen en verordening planschade aangepast Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft haar legesmodel, de mandaatregelingen en de procedureverordening planschade aangepast op de situatie per 1-1-21.

Aanpassingen door de stelselwijziging per 1-1-21 moeten in het legesmodel worden verwerkt. (Dit is een reguliere periodieke activiteit voor het team dat de legesverordening beheert.) Hierbij moet in ieder geval worden gekeken naar de milieubelastende activiteit, het bijbehorend bouwwerk, brandveilig gebruik, de gevolgen van de Wkb en (in een latere fase) de gevolgen van al dan niet dereguleren. Ook de mandaatregelingen dienen te worden aangepast, zoals dit algemeen gebruikelijk is bij de invoering van nieuwe wetgeving. Tenslotte moet worden gezien of en hoe de procedureverordening planschade wordt geactualiseerd ('nadeelcompensatie' onder de Omgevingswet).

25. Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente heeft de financiële arrangementen met haar uitvoeringsdiensten herzien.

Het takenpakket van uitvoeringsdiensten verandert in veel gevallen per 1-1-21. De dienstverleningsovereenkomsten, samenwerkingsafspraken en financiële arrangementen met de uitvoeringsdiensten moeten hierop voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn aangepast. Belangrijke aandachts- en besprekpunten in dit kader zijn o.a.:

- Herinstructie van de milieuleges (misschien gaat de OD die heffen namens de gemeente);
- Wijzigingen omtrent de kleine bouw (gevolgklasse 0: deregulering, gevolgklasse 1 naar de Wkb);
- Wijzigingen in vermindering van gebruiksvergunningen / meldingen / informatieplicht, ook omtrent brandveiligheid;
- Wijzigingen in het basistakenpakket;
- Wijzigingen op basis van beleidskeuzes van de gemeente (ambities aangaande dienstverlening, deregulering, of juist lokaal maatwerk, bijvoorbeeld vanuit de bruidsschat)

26. Verstrekken informatie over de Omgevingswet Eis (bedrijfsmatig)

De gemeente (en uitvoeringsorganisatie) kan burgers en bedrijven voorzien van correcte en begrijpelijke informatie over de Omgevingswet.

Voorafgaand aan de invoering van de wet dienen burgers en bedrijven te worden geïnformeerd over de aanstaande wijzigingen. Gemeenten hebben hierin taken, aanvullend aan een geplande campagne van het Rijk. Daarnaast verstrekken gemeenten (en hun uitvoeringsorganisaties) via uiteenlopende kanalen informatie aan burgers en bedrijven over de procedures verbonden aan de wet, over de eisen die wet- en regelgeving stellen aan initiatieven, etc. Dit gebeurt zowel door middel van algemene voorlichting als in reactie op vragen. Alle communicatie uitingen (website, brochures, formulieren, standaardbrieven etc.) dienen per 1-1-21 te zijn aangepast.

27. Veranderopgave na 2021 bepaald

Advies

Gemeentebestuur, management en 'uitvoering' hebben een beeld van de verdere veranderopgave die voortvloeit uit de bedoeling van de wet en hebben op basis daarvan een aanpak gedefinieerd om de organisatie verder te laten groeien in de wijze waarop de Omgevingswet wordt uitgevoerd.

Voor het bereiken van onderliggende doelstellingen van de Omgevingswet is meer nodig dan invulling geven aan de minimumeisen. De gewenste ontwikkeling vraagt niet alleen het 'technisch' aanpassen van regels, processen en werkwijzen, maar (vooral) om een verdergaande ontwikkeling van o.a. cultuur, vaardigheden, gedrag, gedeelde waarden. Het is van belang dat gemeenten de verdere organisatieontwikkeling vormgeeft en/of faciliteert. Deze ontwikkeling vraagt duurzaam aandacht tot 2029 (en wellicht daarna)

BIJLAGE 2: LINKS NAAR INFORMATIE OVER DE (INVOERING VAN) DE OMGEVINGSWET

In deze bijlage zijn enkele links opgenomen naar wegpagina's met informatie over de (invoering van) de Omgevingswet.

Enkele webpagina's met informatie over (de invoering van) de Omgevingswet:

- [Aan de slag met de omgevingswet.nl](#)
- [Omgevingswetportaal](#) (van Ministerie van BZK)
- VNG: algemeen over de [Omgevingswet](#)
- VNG: de Omgevingswet specifiek voor [raadsleden](#)
- VNG: specifiek over [leges en de Omgevingswet](#)
- Gemeente.nu over de [Omgevingswet](#)

Gemeente Nijmegen:

- [Dossier Omgevingswet](#) op [www.nijmegen.nl](#):
 - Toelichting op [Omgevingswet](#)
 - Toelichting op de totstandkoming van de [Omgevingsvisie Nijmegen](#)
- Voor leden van de gemeenteraad en fractievolgers zijn in overzichten in het digitale vergadersysteem de volgende stukken opgenomen:
 - Overzicht implementatie Omgevingswet:
 - Brief van het college aan de raad 'informatie Omgevingswet' (mei 2016)
 - Presentatie VNG over Omgevingswet (zonder datum)
 - Overzicht proces Omgevingsvisie:
 - Presentatie Omgevingswet en –visie aan de raad (juni 2018)
 - Collegebesluit Startnotitie Omgevingsvisie (september 2018)
 - Brief aan de raad betreffende Startnotitie Omgevingsvisie (september 2018)
 - Startnotitie Omgevingsvisie (september 2018)
 - Stappenplan Startnotitie Omgevingsvisie (september 2018)
 - Overzicht pilot Dukenburg
 - Collegebesluit aanmelding pilot Dukenburg in het kader van de Crisis en Herstelwet (februari 2017)
 - Collegebesluit Toekomstverkenning Dukenburg (maart 2018)
 - Overzicht pilot Radboud
 - Collegebesluit aanmelding pilot Radboud (campus Heijendaal) in het kader van de Crisis en Herstelwet (februari 2017)
 - Brief van het college aan de raad betreffende de voortgang van het omgevingsplan Heijendaal (juni 2017)
 - Brief van het college aan de raad betreffende het participatieplan voor het omgevingsplan Heijendaal (juli 2017)

- Overzicht pilot TPN West
 - Collegebesluit stand van zaken gebiedsvisie TPN-West (december 2017). Bijlage bij het collegebesluit is een brief aan de raad.
- Overzicht analyse grote opgaven Nijmegen Platform31
 - Voor bespreking Omgevingsvisie (januari en februari 2018)
 - Platform31: Presentaties relevante trends, ontwikkelingen en opgaven voor Nijmegen (januari en februari 2018);
 - Overwegingen en vragen van het college voor de raad voor de bespreking.
 - Platform31: Rapport samenhangende opgaven Nijmegen komende decennium (mei 2018).
- Overzicht bijeenkomst regionale raden november 2016:
 - Presentatie VNG Omgevingswet regio Nijmegen.

BIJLAGE 3: HANDREIKING NVRR

In deze bijlage is de handreiking opgenomen die de NVRR (Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies) opstelde over de Omgevingswet.

DE OMGEVINGSWET VOOR REKENKAMER (COMMISSIE)S

COLOFON

Onderzoek en redactie

Evelien Hoekstra (De ParticipatiePraktijk)

Pieter De Stefano (De ParticipatiePraktijk)

www.participatie-praktijk.nl

Illustraties

Mark van Huystee

Begeleiding

Tineke van den Biggelaar (NVRR)

Nico op de Laak (NVRR)

INHOUD

1. Over deze handreiking	5
2. Doelen Omgevingswet	7
3. Gevolgen werkwijze	9
4. Instrumenten	11
5. Kaders stellen	17
6. Controleren	21
7. Vertegenwoordigen	25
8. Ketenpartners	29
9. Rekenkameronderzoek	31
10. Onderzoeksvragen	33
11. Geraadpleegde bronnen	35

Ga voor meer informatie en verdieping naar:

[Aan de slag met de Omgevingswet](#)

[Dossier NVRR](#)

[NVRR Handreiking meten van doorwerking rekenkamerproducten](#)

[Wetstekst Omgevingswet](#)

[Rijksoverheid](#)

[VNG](#)

OVER DEZE HANDREIKING

Bij de invoering in 2021 vervangt de Omgevingswet 26 wetten in het fysieke domein. Daarnaast wordt het aantal betrokken algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen sterk teruggebracht. Deze [bundeling van wetgeving](#) en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, monumenten, milieu, natuur en water vormt de basis voor een meer integraal beheer van en ontwikkelingen in de hele fysieke leefomgeving, met veel ruimte voor lokaal maatwerk en uitnodigingsplanologie. De Omgevingswet legt een grote nadruk op participatie van belanghebbenden: inwoners, bedrijven, belangenorganisaties en andere bestuurslagen. In 2021 wordt de Omgevingswet van kracht, maar gemeenten kunnen nu al [aan de slag](#) met de implementatie en sommige [voorlopers](#) doen dat ook al.

Met de Omgevingswet veranderen bevoegdheden van de gemeenteraad binnen het ruimtelijk domein van de gemeente. Maar ook de zachte kant van besturen verandert, door nieuwe werkwijzen die nodig zijn om invulling te geven aan samenwerking en participatie. Er moet een nieuw evenwicht gevonden worden tussen kaders stellen, controleren en vertegenwoordigen. Tegelijkertijd zal ook een nieuw balans ontstaan tussen raad, college en samenleving.

De NVRR heeft onderzoek gedaan naar deze veranderingen en biedt met deze handreiking rekenkamers en rekenkamercommissies praktische handvatten om hun gemeenteraad of -raden te ondersteunen bij het vinden van een nieuw evenwicht. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen en deskresearch (zie bijlage).

Deze handreiking behandelt achtereenvolgens de achtergrond van de Omgevingswet en de belangrijkste instrumenten die de gemeente in handen krijgt. Hierna staat de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad centraal. Wat zijn belangrijke aandachtspunten per rol en hoe kan de rekenkamer(commissie) de raad daarbij dienstbaar zijn? De handreiking sluit af met suggesties voor eigen rekenkameronderzoek, inspiratie vanuit afgerond rekenkameronderzoek en een overzicht van mogelijke ketenpartners waarmee de gemeente te maken heeft.

Grosso modo zijn de aandachtspunten en handvatten in deze handreiking ook van toepassing op de provincie en de relatie tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en samenleving.

DOELEN OMGEVINGSWET

- Meer ruimte voor samenleving
- Brede en integrale benadering leefomgeving
- Lokaal maatwerk
- Gebruiker centraal
- 'Ja mits' in plaats van 'Nee, tenzij'

Een sterk en steeds sneller veranderende wereld met andere opgaven in de fysieke leefomgeving dan voorheen vraagt om meer ruimte voor initiatieven. Met de Omgevingswet wordt de fysieke leefomgeving breed en samenhangend benaderd. Thema's als duurzaamheid, gezondheid en veiligheid komen samen in nieuwe instrumenten als de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's.

Daarnaast krijgen lagere overheden met de Omgevingswet meer ruimte voor lokale afwegingen en maatwerk. Het uitgangspunt bij de Omgevingswet is 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Een goed voorbeeld hiervan is het thema milieu, waarbij het Rijk de inhoudelijke kaders schetst, waarin een standaardnorm en een bandbreedte wordt meegeven aan de lokale overheid. Voor sommige aspecten, zoals licht, hebben gemeenten vrije regelruimte.

Voor de gemeente ontstaat meer ruimte dan voorheen om in een lokale omgevingsvisie een strategische invulling te geven aan de lokale opgaven en daarmee antwoord te geven op de vraag: wat voor een gemeente willen wij zijn? Onderling vertrouwen tussen gemeente en samenleving is cruciaal. Niet langer staan wet- en regelgeving centraal, maar de gebruiker die te maken krijgt met één vergunning en één overheid. 'Nee, tenzij' maakt plaats voor 'ja, mits', met minder, maar overzichtelijkere regels op één plek, ruimere participatiemogelijkheden aan de voorkant van beleidsontwikkeling en bij de concrete invulling van besluiten.

GEVOLGEN WERKWIJZE

- Meer integraal werken
- Meer gebiedsgericht werken
- Grote betrokkenheid belanghebbenden
- Essentieel: goede informatievoorziening

De Omgevingswet heeft [grote gevolgen voor de werkwijze van gemeenten](#). Integraal en gebiedsgericht werken staat centraal, in samenwerking met gebruikers, belanghebbenden en initiatiefnemers en in samenhang met de overheidsketen, zoals naburige gemeenten, de provincie, waterschap, omgevingsdienst, veiligheidsregio en GGD.

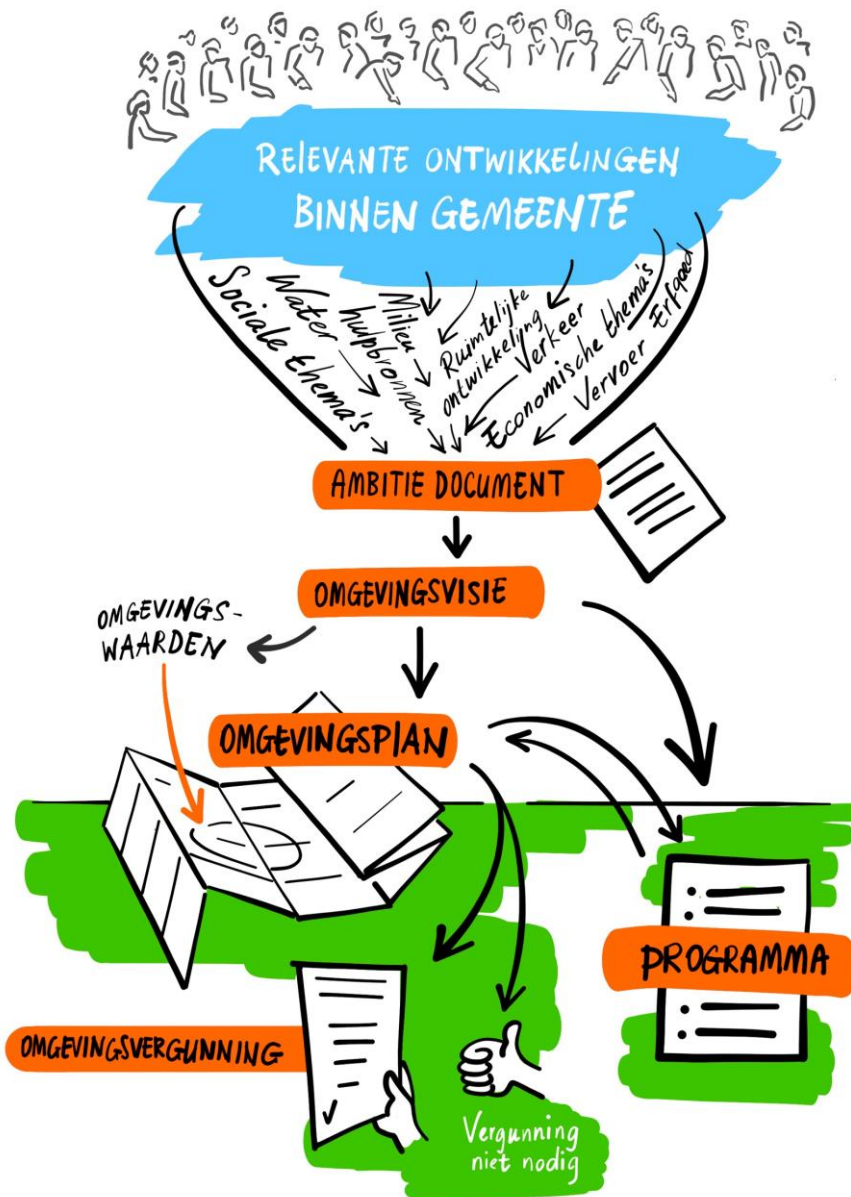
De gemeente gaat vooraf, ‘aan de voorkant’, samen met andere belanghebbenden een strategische en integrale omgevingsvisie formuleren. Deze is ‘zelfbindend’. Dit vraagt om een sterke samenwerking en afstemming tussen de gemeente en andere overheden en tussen de gemeente en bijvoorbeeld inwoners en bedrijven. Tegelijkertijd is ook een sterke samenwerking binnen de gemeente noodzakelijk: tussen verschillende portefeuillehouders binnen een college en tussen ambtenaren van verschillende afdelingen en uit verschillende sectoren.

In de Omgevingswet wordt veel nadruk gelegd op de participatie van inwoners: zowel in de plan- en visievorming als ook bij het stimuleren van eigen initiatieven. Deze ruimte voor participatie sluit aan bij de tijdsgeest en een veranderende samenleving. Maar deze ruimte vraagt ook het één en ander van inwoners zelf en van de gemeente en de gemeenteraad. Vertrouwen geven is een van de belangrijkste punten van de wet, maar dat moet hand in hand gaan met verantwoordelijkheid nemen door diegenen die het vertrouwen geschonken krijgen. Met andere woorden: er is een wederkerigheid en geen éénrichtingsverkeer.

Essentieel voor integrale samenwerking en participatie is een heldere, eenduidige en transparante informatievoorziening. Hiertoe ontwikkelt het Rijk het ‘[digitaal stelsel Omgevingswet](#)’ (DSO). Hiermee ontstaat één Omgevingsloket, waarin alle digitale informatie van de hele overheid samenkomt. Inwoners, bedrijven en overheden kunnen zo eenvoudig zien wat wel en niet mag in de fysieke leefomgeving en bijvoorbeeld eenvoudig een vergunning aanvragen.

Maar met alleen een goed werkend digitaal stelsel worden inwoners nog niet betrokken bij beleid of bereikt. Juist doordat de Omgevingswet veel van de samenwerking met inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden verwacht, heeft de Omgevingswet gevolgen voor de wijze waarop de gemeente met hen communiceert.

INSTRUMENTEN



Ambitiedocument

Wat

- vormvrij; niet verplicht
- ambitie van gemeenteraad: welke verbeterdoelen wil de raad halen met de invoering van de Omgevingswet, zowel inhoudelijk als procesmatig?
- hoe vult de raad de lokale afwegingsruimte in die de wet biedt?

Eigenaar

- gemeenteraad is leidend in totstandkoming
- gemeenteraad stelt vast
- zelfbindend voor de gemeenteraad
- andere bestuurslagen en belanghebbenden worden betrokken

Inspiratie uit de praktijk

- [De ambities en uitgangspunten van de gemeente Maastricht](#)
- [De ambities en uitgangspunten van de gemeente Gooise Meren](#)

Omgevingsvisie

Wat

- vormvrij; verplicht
- strategische, integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving
- houdt rekening met alle relevante ontwikkelingen, nu en in de toekomst
- beschrijving op hoofdlijnen van de kwaliteit van de (fysieke) leefomgeving
- bevat thema's als ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, natuurlijke hulpbronnen, cultureel erfgoed en gezondheid
- ook sociale en economische thema's worden in samenhang beschouwd

Eigenaar

- gemeenteraad is leidend in totstandkoming
- gemeenteraad stelt vast
- zelfbindend voor de gemeenteraad
- andere bestuurslagen en belanghebbenden worden betrokken

Inspiratie uit de praktijk

- [Rekenamerscan](#) Omgevingswet Brabantse rekenkamers
- Omgevingsvisie gemeente Den Helder, [dorp Huisduinen](#)
- [Omgevingsvisie gemeente Leidschendam - Voorburg](#)

Programma

Wat

- soms vormvrij, soms verplicht
- verplicht programma bestaat voor omgevingslawaa, luchtkwaliteit en dreigende overschrijding omgevingswaarden
- niet-verplicht programma kan een onderwerp uit de omgevingsvisie concreet vormgeven
- niet-verplicht programma kan ook samenhangende maatregelen en activiteiten vastleggen voor bijvoorbeeld grote infrastructurele projecten

Eigenaar

- college is leidend in totstandkoming
- college stelt vast
- zelfbindend voor het college
- andere bestuurslagen en belanghebbenden worden betrokken bij totstandkoming
- raad controleert het college op uitvoering

Omgevingswaarden

Wat

- niet vormvrij, niet verplicht
- regelt de minimale kwaliteit voor bijvoorbeeld lucht, geluid of water
- omgevingswaarden kunnen opgenomen worden in de omgevingsvisie en vervolgens worden verankerd in het omgevingsplan
- beleidsopdracht voor de gemeente, kan bestaan uit resultaatsverplichting of inspanningsverplichting
- monitoren van kwaliteit is verplicht

Eigenaar

- door gemeenteraad vastgelegd in omgevingsvisie of omgevingsplan
- wanneer in visie: zelfbindend voor gemeenteraad
- wanneer in omgevingsplan: bindend voor hele gemeente

Omgevingsplan

Wat

- niet vormvrij, verplicht
- bevat alle regelingen voor de fysieke leefomgeving, functies van locaties en regels voor activiteiten
- samenhangend en inzichtelijk geheel, makkelijk na te leven en te handhaven
- veel activiteiten worden in AMvB's geregeld en zijn daarom vergunningsvrij
- daarnaast bepaalt gemeente voor overige activiteiten in omgevingsplan wat vergunningsvrij is
- bevat ook procedures hoe af te wijken van het omgevingsplan

Eigenaar

- gemeenteraad stelt vast
- delen van de vaststellingsbevoegdheid kunnen worden gedelegeerd aan het college
- bindend voor alle activiteiten binnen het grondgebied van de gemeente
- andere bestuurslagen en belanghebbenden worden betrokken bij totstandkoming

Inspiratie uit de praktijk

- Omgevingsplan gemeente Zaanstad – [Hembrugterrein](#)
- [Omgevingsplan gemeente Steenwijkerland](#)

Omgevingsvergunning

Wat

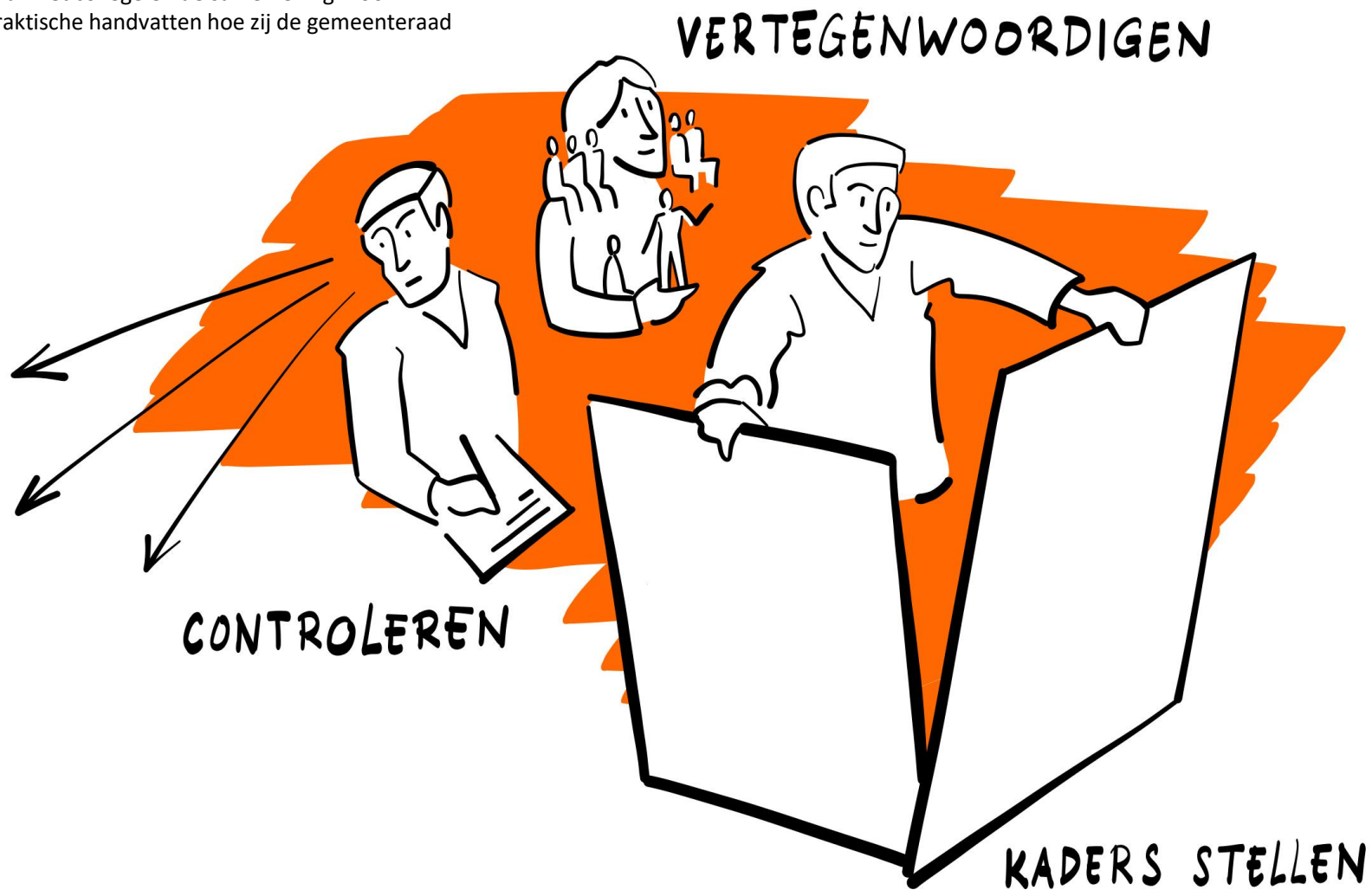
- niet vormvrij, verplicht
- voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan
- daarnaast voor beperkt aantal [vaste activiteiten](#); deels door Rijk benoemd, deels door gemeente zelf te benoemen

Eigenaar

- college verleent omgevingsvergunning
- wanneer aanvraag strijdig is met omgevingsplan kan college zelf een afweging maken
- raad mag advies geven over afwijking omgevingsplan, college mag advies beargumenteerd naast zich neerleggen
- aanvrager regelt zelf draagvlak voor aanvraag, dit is vormvrij

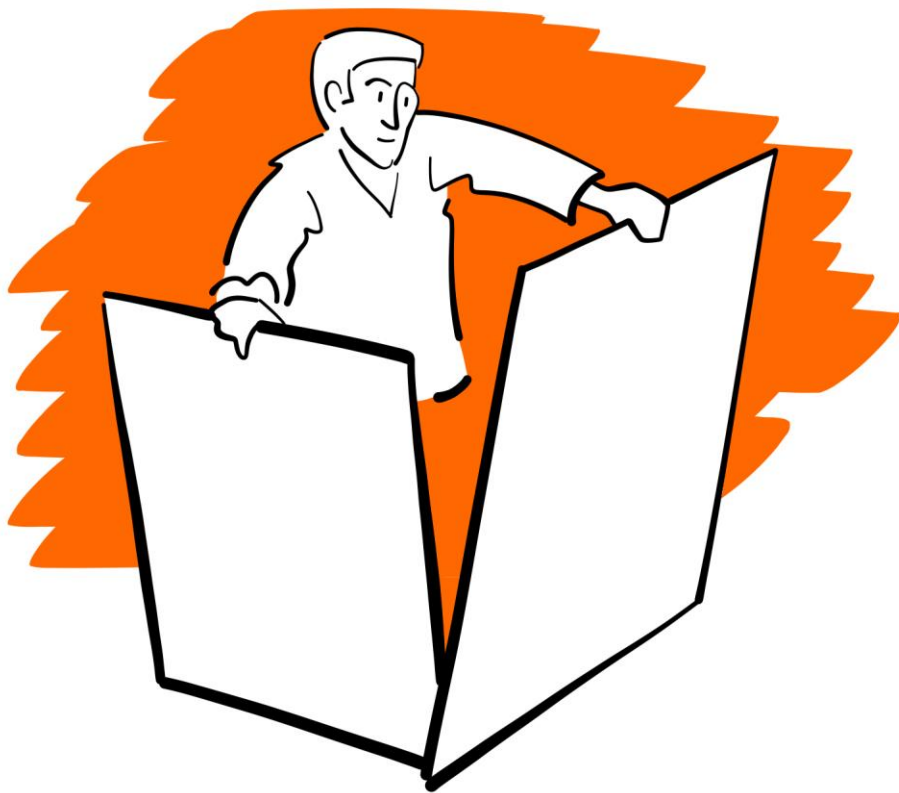
De gemeenteraad stelt kaders via het ambitiedocument, de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Ook controleert de gemeenteraad het college op het gevoerde beleid en vertegenwoordigt hij alle inwoners van de gemeente. Inwoners die als belanghebbenden – naast bedrijven, belangengroepen en andere bestuurslagen – betrokken worden bij de kaders en de uitvoering.

Per rol wordt via vijf aandachtspunten inzicht geboden in hoe de gemeenteraad in positie kan komen ten opzichte van het college en de samenleving. Voor rekenkamer(commissie)s volgen praktische handvatten hoe zij de gemeenteraad daarbij van dienst kunnen zijn.



KADERS STELLEN

- Neem het voortouw
- Doe het samen
- Integraal is essentieel
- Organiseer het slim
- Bewaak het algemeen belang



NEEM HET VOORTOUW

De raad is eigenaar van de omgevingsvisie. Om die verantwoordelijkheid goed te kunnen nemen, zijn vooraf inhoudelijke en procesmatige keuzes noodzakelijk. De raad bepaalt de reikwijdte van de ambities en opgaven, maakt een keuze tussen een gedetailleerde of globale omgevingsvisie, algemeen of specifiek, gebiedsgericht of gebiedsoverstijgend. Ook bepaalt de raad hoe de omgevingsvisie tot stand komt: op welke wijze betreft hij de samenleving, het college en partijen uit de overheidsketen hierbij? De raad maakt al deze keuzes vooraf expliciet, om zo krachtig het eigenaarschap van de omgevingsvisie vorm te geven.

DOE HET SAMEN

De omgevingsvisie wordt door de raad vastgesteld, maar niet in haar eentje opgesteld. Naast de samenleving kunnen ook het college en de ambtelijke organisatie denk- en mankracht bieden om de raad te ondersteunen bij zowel het proces als de inhoud om tot de omgevingsvisie te komen. Als raad is het goed om het eigenaarschap te bewaken. Met het opstellen van een krachtig ambitedocument kan de raad helder haar verhouding bepalen tot het college, maar ook aangeven waar ondersteuning gewenst is.

INTEGRAAL IS ESSENTIEEL

De omgevingsvisie is een integraal document dat veel beleidsterreinen met elkaar verbindt. Juist deze integraliteit biedt de raad mogelijkheden om heldere kaders te scheppen en zo richting te geven aan de toekomst van de gemeente. Dit vereist wel een goed overzicht van de beleidsdoelen die met de omgevingswet behaald willen worden, om deze vandaaruit af te pellen naar de gevolgen voor individuele beleidsterreinen. Integraliteit heeft ook zijn grens: niet alles kan in een omgevingsvisie worden gevangen, anders wordt het een onwerkbaar document.

Inspiratie uit de praktijk:

De gemeente Staphorst heeft de [omgevingsvisie](#) aangegrepen om integraal voor het fysieke en sociale domein gezamenlijk een participatie-traject te doorlopen.

ORGANISEER HET SLIM

De Omgevingswet is complex en heeft veel gevolgen voor de werkwijze van de gemeente. Niet ieder raadslid kan 'expert Omgevingswet' zijn. Daarom wordt in veel gemeenten een koplopersgroep binnen de raad gevormd. Zo kan de nodige expertise worden opgebouwd en soepel worden samengewerkt met college en ambtelijke organisatie. Dit kan voordelig zijn om een goede start te maken en op snelheid te komen. Maar deze vorm heeft ook als gevaar dat niet de hele raad wordt meegenomen bij een ingrijpend thema als de omgevingsvisie. De griffie kan een ondersteunende rol spelen bij het ondersteunen van de raad, bijvoorbeeld bij het organiseren van participatie met de samenleving of het vinden van effectieve werkvormen.

Inspiratie uit de praktijk:

De griffie van de gemeenteraad van Zwolle heeft de raad ondersteund in het [uitdenken en uitvoeren](#) van een uitgebreide dialoog met de samenleving om tot een omgevingsvisie te komen.

BEWAAK HET ALGEMEEN BELANG

Ook met betrekking tot participatie zijn er voor de raad – vooraf – belangrijke keuzes te maken. Hoe worden de uitkomsten van een participatief proces met inwoners en andere belanghebbenden meegenomen? Respekteert de raad deze of heeft het algemeen belang prioriteit. Wat zijn de spelregels en wat is de speelruimte? Eenzelfde afweging kan gemaakt worden tussen een brede stedelijke visie en een gebiedsgerichte uitwerking, waarbij nimby-gedrag op loer ligt. Tot slot heeft de raad de verantwoordelijkheid om ook groepen inwoners te betrekken die minder makkelijk bereikt worden.

Handvatten voor rekenkamers en rekenkamercommissies:

- Bouw middels rekenkameronderzoek aan raadsexpertise over de gevolgen van de Omgevingswet.
- Agendeer het nut van en de noodzaak voor een ambitiedocument bij de raad middels een brief, gesprek of onderzoek.
- Ga met de raad in gesprek over de kaderstellende rol. Welke rol wil de raad hebben in het proces en de inhoud van de omgevingsvisie en welke consequenties heeft dat? Hoe gaat de raad dit intern organiseren?
- Ondersteun de raad met onderzoek om zo een actieve rol te kunnen vervullen bij het vormgeven van de omgevingsvisie.
- Doe onderzoek naar de wijze waarop participatie wordt vormgegeven en de grenzen daaraan (algemeen belang, nimby, usual suspects, zwijgende meerderheid).

CONTROLLEREN

- Bedenk vooraf hoe je wil controleren
- Bedenk vooraf wat je niet wil controleren
- Zorg voor een goede informatiepositie
- Hoe ga je om met ontevreden inwoners?
- Houd controle en invloed op samenwerkingen



BEDENK VOORAF HOE JE WILT CONTROLLEREN

De gemeenteraad heeft de taak om te controleren. Bij afwijkingen van het omgevingsplan, krijgt de raad adviesrecht, terwijl de raad nu een afwijking van het bestemmingsplan moet goedkeuren. Het is raadzaam om als raad na te denken over hoe hier mee om te gaan. Een open houding en goede dialoog tussen raad en college zijn daarvoor belangrijk. Het college kan de raad betrekken bij significante afwijkingen. Daarvoor is het nodig dat de raad eerst bepaalt wat 'significant' is.

BEDENK VOORAF WAT JE NIET WILT CONTROLLEREN

De raad zou ook bij zichzelf te rade kunnen gaan waarop en wanneer zij dat niet wil controleren. Maakt de raad momenteel veel bezwaar tegen voorgenomen afwijkingen van het bestemmingsplan of valt dat in de praktijk mee? Misschien maakt de raad vooral bezwaar tegen een bepaald type afwijkingen? Dit valt met een interne inventarisatie te achterhalen, waarna juist op deze punten procesafspraken met het college kunnen worden gemaakt.

ZORG VOOR EEN GOEDE INFORMATIEPOSITIE

Om als raad goed en effectief controle te kunnen uitoefenen is een tijdige en juiste informatievoorziening vanuit het college essentieel. Dit kan de raad op voorhand met het college regelen. Waarover wil zij wanneer geïnformeerd worden? De raad kan bijvoorbeeld besluiten dat zij niet over ieder initiatief vanuit de samenleving geïnformeerd hoeft te worden, maar wel inzicht wil hebben in het type initiatieven dat het college verwacht. Op die manier kan de raad op voorhand met het college op hoofdlijnen in gesprek. Het college kan vervolgens op basis daarvan besluiten nemen.

Vervolgens kan de raad de vinger aan de pols houden door de voortgang van de uitvoering te monitoren. Ook hiervoor geldt dat de raad vooraf moet bedenken hoe dit vorm krijgt en welke informatie hiervoor nodig is. Ook kan de raad het controleproces en zijn eigen rol daarin tussentijds zelf evalueren of dit samen met bijvoorbeeld een raad van een buurgemeente oppakken.

HOE GA JE OM MET ONTEVREDEN INWONERS?

In de Omgevingswet is een grote rol voor participatie weggelegd, onder andere door inwoners. Zij hebben de verplichting om zelf de draagvlak met de omgeving over hun initiatief te organiseren. Wanneer dit proces niet bevredigend verloopt, kunnen inwoners naar de gemeenteraad stappen. Voor de raad is het van belang op voorhand haar rol te definiëren: hoe gaat zij hiermee om?

HOUD CONTROLE EN INVLOED OP SAMENWERKINGEN

Samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, overheidslagen of uitvoeringsorganisaties zullen met de Omgevingswet niet minder worden. Denk bijvoorbeeld aan de Omgevingsdienst of informele samenwerkingen met andere gemeenten of ketenpartners. Het is voor de raad soms lastig om controle op deze verbanden uit te oefenen, omdat het vaak gaat om samenwerkingen met een aantal andere gemeenten of omdat de uitvoering op afstand is geplaatst. De raad heeft de taak om bij de vormgeving van deze verbanden de regie te voeren over hoe zij hier controle op wil uitoefenen. Een mogelijkheid is om enkele raadsleden uit de betrokken gemeenteraden zitting te laten nemen in begeleidings- of auditcommissies.

Handvatten voor rekenkamers en rekenkamercommissies:

- Ga met de raad in gesprek over effectieve controle, welke informatiepositie daarvoor nodig is, welke harde afspraken en zachte omgevingsvormen met het college.
- Gemeenten participeren in veel samenwerkingsverbanden; naar verwachting wordt dit met de Omgevingswet niet minder. Doe onderzoek naar deze samenwerkingsverbanden, en meer in het bijzonder de betrokkenheid en controlemogelijkheden van de gemeenteraad.
- Doe onderzoek naar de stand van zaken van de invoering van de Omgevingswet. Monitor vervolgens ook het verloop van het implementatietraject.

VERTEGENWOORDIGEN

- Bepaal de grens van participatie
- Vervul een verbindende rol
- Wees duidelijk naar inwoners
- Betrek alle inwoners
- Neem positie bij dubbele petten



BEPAAAL DE GRENS VAN PARTICIPATIE

Met de Omgevingswet wordt het voor de gemeenteraad nog meer dan voorheen belangrijk om een evenwicht vinden tussen enerzijds ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving en anderzijds het algemeen belang en het belang van mogelijke opponenten van de initiatieven. Dit kan spanning opleveren tussen de vertegenwoordigende rol van de raad en participatie met en initiatieven vanuit de samenleving. Ook hier geldt het belang voor de raad om vooraf proactief – eigenstandig en samen met het college – piketpalen te slaan. Waar ligt de grens van participatie?

VERVUL EEN VERBINDENDE ROL

De raad kan – naast de drie klassieke rollen – ook een vierde rol aannemen: een verbindende rol tussen de gemeente en de bevolking. Deze rol gaat verder dan de representatieve rol, waarbij de raad alle inwoners van de gemeente vertegenwoordigt – en daarmee het algemeen belang – maar zoekt nadrukkelijk de verbinding op met (delen van) de samenleving.

Juist doordat de raad ook een eigenstandige representatieve rol heeft, kan zij ook bij uitstek een verbindende rol vervullen naar de samenleving. Dit draagt bij aan de inhoudelijke kwaliteit van de raad (zij wordt zo gevoed met meer meningen en standpunten), maar draagt ook bij aan de positie van de raad ten opzichte van bijvoorbeeld het college en inwoners zelf. Zoekt zij niet de verbinding, dan wordt die gelegd door het college en kan de raad geconfronteerd worden met uitkomsten van een participatief proces waar zij geen controle over heeft. De verbindende rol is die van de raad als proceseigenaar en vereist proactief handelen naar zowel initiatiefnemers en belanghebbenden in de samenleving als het college.

WEES DUIDELIJK NAAR INWONERS

De verwachtingen van de overheid van initiatiefnemers zijn in de Omgevingswet hoog. Om teleurstelling bij inwoners en andere initiatiefnemers te voorkomen is duidelijkheid vanuit de raad van belang. Wat zijn de grenzen? Welke procedures zijn er? Hoe kan men eenvoudig en tijdig aan de juiste informatie komen? Alleen door vooraf helder te zijn, kan de samenleving optimaal worden betrokken.

BETREK ALLE INWONERS

Met de Omgevingswet is het goed mogelijk om breed te kijken naar participatie. Hoe kunnen behalve de *usual suspects*, ook de zwijgende meerderheid betrokken worden? En jongeren, ouderen of mensen met een beperking? Dit vergt creativiteit van raad én college, maar zorgt uiteindelijk voor een breed gedragen ruimtelijk beleid.

NEEM POSITIE BIJ DUBBELE PETTEN

Raadsleden zijn zelf per definitie ook inwoner van de gemeente. En hebben – net als andere inwoners – ook de mogelijkheid om te participeren in trajecten die verband houden met de Omgevingswet. Dit kan schuren met de rol van raadslid en leiden tot belangenverstrengeling. Het is daarom verstandig om als raad vooraf te bepalen hoe zij hiermee omgaat.

Ook neemt de raad soms als geheel of via individuele raadsleden actief en formeel deel aan een participatietraject. Wanneer de gemeenteraad vervolgens zelf – in zijn eigen vergadering – ook moet beslissen over de uitkomst van het traject, dan zou de raad op voorhand duidelijkheid moeten geven of hij gebonden is aan de uitkomsten van het participatietraject waar hij zelf onderdeel van was.

Handvatten voor rekenkamers en rekenkamercommissies:

- Doe onderzoek naar de wijze waarop de gemeente nu omgaat met burgerinitiatieven en de betrokkenheid van de raad daarbij.
- Doe onderzoek naar de wijze waarop de gemeente nu communiceert met inwoners over het fysieke domein en wat – in het licht van de Omgevingswet – daarin anders zou moeten.
- Doe onderzoek naar het thema ‘het raadslid als burger’.

KETENPARTNERS

De Omgevingswet vraagt om samenwerking met ketenpartners. Hieronder een lijst met ketenpartners. Deze lijst is niet uitputtend, omdat elke gemeenten lokaal zijn eigen ketenpartners heeft.

Voor de bestuurslagen geldt dat zij rekening moeten houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (artikel 2.2 Ow). Afstemming met andere bestuursorganen moet zo nodig. Voor gemeenten geldt dat zij bijvoorbeeld bij het maken van het omgevingsplan rekening moeten houden met het beleid van de provincie en buurgemeenten. Anderzijds moeten bijvoorbeeld provincies bij het maken van een omgevingsvisie of waterschappen bij het opstellen van een waterschapsverordening rekening houden met het beleid van andere bestuurslagen.

Bestuurslagen

- Buurgemeenten
- Provincie
- Rijk
- Waterschap

Verbonden partijen

- Omgevingsdienst
- Veiligheidsregio
- GGD
- Andere gemeenschappelijke regelingen

Lokale partners

- Woningcorporaties
- Welzijnsorganisaties
- Gezondheidsorganisaties (huisartsen bijvoorbeeld)
- Bewonersorganisaties

Vakorganisaties

- Staatsbosbeheer
- Vereniging Monumentenbelangen

Brancheorganisaties

- LTO
- Koninklijke Horeca Nederland

Belangenorganisaties

- Ondernemersvereniging
- VVV

REKENKAMERONDERZOEK

De NVRR heeft een mailing uit doen gaan naar alle leden, met als verzoek om bestaand of voorgenomen onderzoek naar de Omgevingswet bekend te maken. Vijf Brabantse rekenkamer(commissie)s hebben een gezamenlijk onderzoek gedaan. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft onderzoek naar water gedaan, waarin de Omgevingswet een grote rol speelt. Tot slot heeft de Rekenkamercommissie van Waterschap Rivierenland onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke veranderopgave die de Omgevingswet met zich meebrengt. Voor de volledigheid onderstaand ook rekenkamer(commissie)s die in de eind- of startfase van onderzoek naar de Omgevingswet zijn.

Voltooid:

[Rekenkamer\(commissie\)s van Breda, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Oss en Eindhoven](#)

[Rekenkamer Oost-Nederland](#)

[Rekenkamercommissie van Waterschap Rivierenland](#)

In eindfase:

Rekenkamer Nieuwegein

Rekenkamer Groene Hart

In startfase:

Rekenkamer Den Haag

Rekenkamer Haren

Rekenkamercommissie Alkmaar

ONDERZOEKSVRAGEN

Gemeenten zijn momenteel in de voorbereidingsfase van de invoering van de Omgevingswet. Eén van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet is het mogelijk maken van meer lokaal maatwerk. Dit brengt met zich mee dat ook het onderzoek van rekenkamer(commissie)s naar de invoering van de Omgevingswet en – in een later stadium – naar de uitvoering op maat zal zijn.

Onderstaand volgen ter inspiratie suggesties voor onderzoeksvragen. Deze kunnen door rekenkamer(commissie)s vervolgens lokaal worden ingekleurd tot normenkaders, exacte vraagstellen en onderzoeksmethoden.

Kennis van de Omgevingswet

- Heeft de raad kennis genomen van de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet?
- Heeft de raad zich voldoende laten voorlichten?

Voorbereiding

- Is er een projectstructuur voor de implementatie?
- Is er een budget voor deze projectstructuur?
- Heeft de raad vastgelegd wat haar rol is in de voorbereidende fase?
- Heeft de raad vastgelegd wat haar rol is in de implementatie fase?
- Heeft de raad eisen gesteld hoe hij geïnformeerd wil worden door het college?

Veranderdoelen

- Welke veranderdoelen heeft de raad zichzelf gesteld?
- Welke veranderdoelen heeft de raad voor het college en voor de ambtelijke organisatie gesteld?
- Vinden deze veranderdoelen aansluiting bij de verbeterdoelen die de Rijksoverheid voor ogen heeft met de invoering van de Omgevingswet?

Ambitiedocument en omgevingsvisie

- Hoe heeft de raad vorm gegeven aan participatie om samen met inwoners en college een ambitiedocument en/of omgevingsvisie op te stellen?
- Betreft de raad ook andere gemeenten, provincie en waterschap bij het opstellen van het ambitiedocument en/of de omgevingsvisie?
- Wordt de raad ook door andere gemeenten, provincie en waterschap betrokken bij hun planvorming?

Programma en omgevingswaarden

- Heeft de raad zicht op de verplichte programma's voor de gemeente en hoe het college deze in gaat vullen?
- Heeft de raad zicht op eventuele niet-verplichte programma's die het college op wil stellen?
- Hoe gaat de raad de verplichte omgevingswaarden invullen?
- Wil de raad ook niet-verplichte omgevingswaarden instellen?

Omgevingsplan en omgevingsvergunning

- Heeft de raad een structuur voor ogen om het omgevingsplan op te stellen?
- Wil de raad delen van zijn vaststellingsbevoegdheid delegeren aan het college?
- Hoe gaat de raad belanghebbenden en andere bestuurslagen betrekken bij het opstellen van het omgevingsplan?
- Wordt de raad ook betrokken bij het opstellen van het omgevingsplan van naburige gemeenten en de provincie?
- Heeft de raad met het college een procedure afgesproken hoede raad controle kan uitoefenen op afwijkingen van het omgevingsplan?

Begroting en verantwoordingscyclus

- Wat wil de gemeente bereiken (doelen)?
- Wat gaat de gemeente daarvoor doen (prestaties)?
Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de verschillende partijen?
Welke instrumenten zet de gemeente in?
- Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de gemeente (middelen)?
- Heeft de gemeente bereikt wat hij wilde bereiken (doelen)?
- Heeft de gemeente daarvoor gedaan wat hij zou doen (prestaties)?
- Heeft het gekost wat het zou kosten (middelen)?

Zie verder ook de website van de NVRR:

- [Handreiking meten van doorwerking en rekenkamerproducten](#)
- [Handreiking Good Practices](#)
- [Informatiefolder nieuwe raadsleden: 'Beleid onderzocht, wat de rekenkamer voor u kan betekenen'](#)
- [Concept Rekenkamerkompas](#)

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Geïnterviewde betrokkenen:

- Marcel Hoogwout, Programma Aan de slag met de Omgevingswet
- Pascale Georgopoulou, Programma Invoering Omgevingswet (VNG)
- Kristel Lammers, Programma Invoering Omgevingswet (VNG)
- Edwin Saathof, strategisch adviseur gemeente Staphorst
- Erik Jan Aalbers, raadslid gemeente Apeldoorn
- Herman Veraart, raadsadviseur/ plaatsvervangend griffier gemeente Zwolle
- Daniëlle van Dongen, secretaris/ onderzoek Rekenkamer gemeente Tilburg
- Elma van de Mortel, lid Rekenkamercommissie gemeente Oss
- Alice de Haan, onderzoeker Algemene Rekenkamer
- Geert Jan Mol, onderzoeker Algemene Rekenkamer
- Bart van der Helm, lid rekenkamercommissie Waterschap Rivierenland
- Leden van de Denktank Omgevingswet van de NVRR

Geraadpleegde bronnen:

- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>
- aandeslagmetdeomgevingswet.nl/
- Soeterbroek, F. (2018), De omgevingswet, bewonersinitiatief en lokale politiek, Utrecht
- Broek, van den A. (et al) (2016), Niet buiten de burger rekenen, Den Haag
- Rekenkamerscan Omgevingswet Brabantse rekenkamers
- Omgevingsvisie gemeente Den Helder, dorp Huisduinen
- Omgevingsvisie gemeente Leidschendam - Voorburg
- Omgevingsvisie gemeente Staphorst
- Omgevingsplan gemeente Zaanstad – Hembrugterrein
- Omgevingsplan gemeente Steenwijkerland

