

Startnotitie voor de implementatie van de Omgevingswet

Gemeente Renkum



20-12-2017

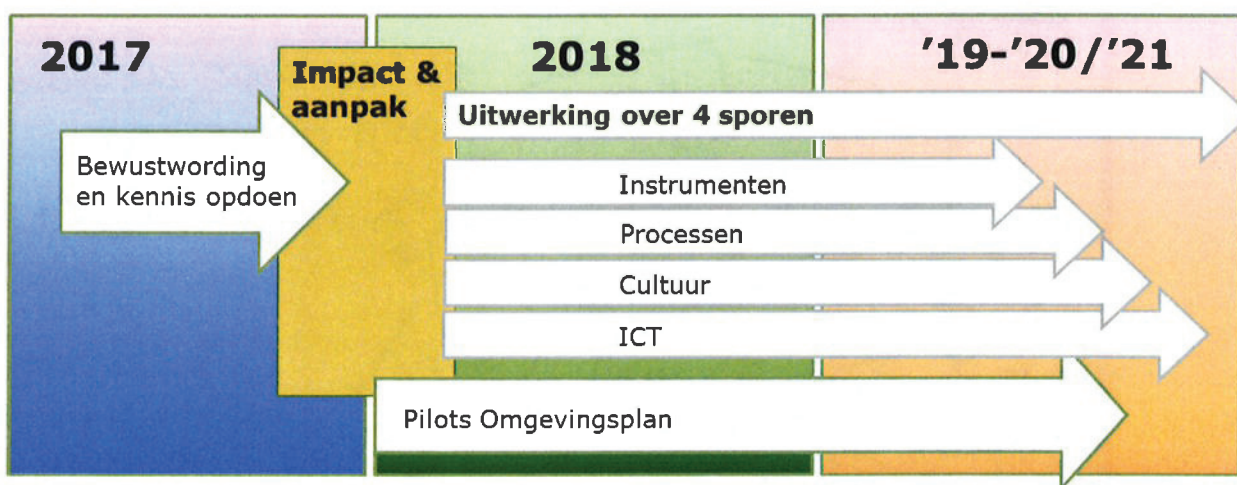
Pierre Jochems

Vooraf

Tijdens de bijeenkomst op 20 november 2017 is de raad geïnformeerd over de kansen, vragen en opgaves die de komst van de Omgevingswet met zich meebrengt. Na een eerste informatiebijeenkomst op 11 oktober 2017 was dat de tweede keer waarbij van gedachten is gewisseld over de belangrijkste thema's van de Omgevingswet. Deze gesprekken hebben richting gegeven aan de wijze waarop de implementatie van de Omgevingswet in Renkum opgepakt kan worden.

De invoering van de Omgevingswet is een grote verandering voor gemeenten. Vrijwel alle regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en leefomgeving verandert. Die verandering heeft als doel de integrale benadering van de leefomgeving, meer inzicht en overzicht in het omgevingsrecht, de lokale afwegingsruimte te vergroten en de dienstverlening te verbeteren. Dat is nogal wat. Vooral ook omdat nog niemand precies weet hoe je dat moet aanpakken. Dat moeten we dus met elkaar uitvinden. Het gegeven dat je daar als gemeente behoorlijk veel vrijheid in hebt, maakt het niet eenvoudiger.

Deze startnotitie voor de implementatie is tot stand gekomen na de genoemde raadssessies en is de opmaat naar een plan van aanpak. De verschillende dilemma's en onzekerheden die zijn besproken zijn meegenomen in dit document. Daarnaast zijn er gesprekken geweest met medewerkers uit de organisatie en is elders in het land gekeken naar ervaringen. Daaruit volgt een visie op de implementatie in gemeente Renkum die stapsgewijs en in dialoog met de raad verder wordt uitgewerkt naar een plan van aanpak. Veel vragen staan nu nog open. Daarom vormt de implementatie geen marsroute, waarbij in een rechte lijn van A naar B wordt gegaan, maar een expeditie op weg naar 2021 waarin ieders denkracht nodig is. Een belangrijk moment in 2018 wordt gevormd door de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart. Op dat moment zal er een meer uitgewerkt plan van aanpak moeten zijn waarin bestuurlijke keuzes zijn voorbereid die de implementatie verder gaan inkleuren en waar de nieuwe raad en college meteen mee aan de slag kan.



Inhoud

1.	Inleiding.....	6
1.1.	Aanleiding en doel Omgevingswet.....	6
1.2.	Opzet.....	7
2.	Impact voor gemeenten.....	8
2.1.	Inleiding.....	8
2.2.	Veranderingen door de Omgevingswet.....	8
2.3.	Instrumenten.....	8
2.3.1.	Huidige situatie.....	8
2.3.2.	Toekomstig.....	9
2.3.3.	Opgave voor de gemeente Renkum.....	11
2.4.	Processen.....	13
2.4.1.	Huidig.....	13
2.4.2.	Toekomstig.....	13
2.4.3.	Opgave voor de gemeente Renkum.....	14
2.5.	Cultuur.....	14
2.5.1.	Huidig.....	14
2.5.2.	Toekomstig.....	15
2.5.3.	Opgave voor de gemeente Renkum.....	15
2.6.	ICT.....	16
2.6.1.	Huidig.....	16
2.6.2.	Toekomstig.....	16
2.6.3.	Opgave voor de gemeente Renkum.....	17
3.	Eigen Keuzes en Ambitie.....	18
3.1.	Inleiding.....	18
3.2.	Ambitie.....	18
3.3.	Onderwerpen voor de implementatie.....	19
4.	Aanpak.....	21
4.1.	Fasering.....	21
4.2.	Aanpak fase 2.....	22
	Bijlage 1 Raadsbijeenkomst Omgevingswet Renkum 20-11-2017.....	23
	Casus 1.....	23
	Casus 2.....	26

1. Inleiding

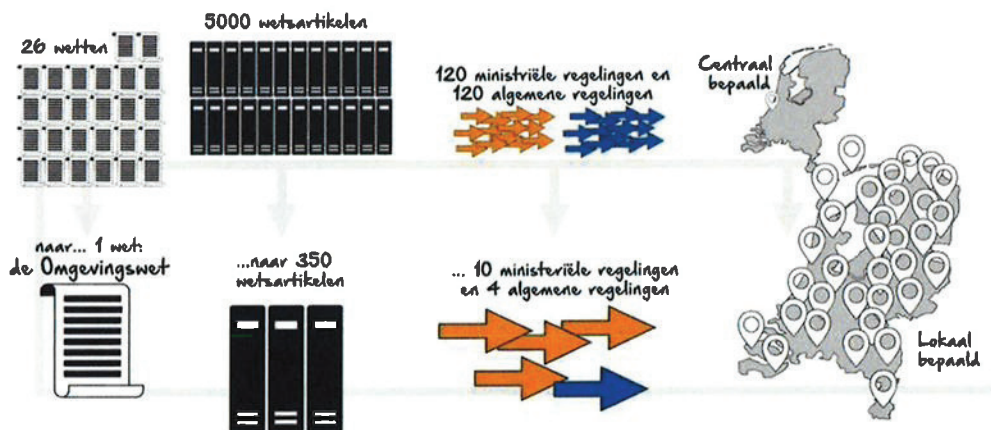
1.1. Aanleiding en doel Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Kerndoel is minder regels en meer ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Naar verwachting zal de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden.



Figuur 1. En daarom die Omgevingswet

De Omgevingswet vervangt 26 wetten en honderden regelingen.



Figuur 2. Van 26 naar 1 wet

Beleid, verordeningen en regels moeten beter op elkaar worden afgestemd. De spelregels voor de fysieke leefomgeving moeten overzichtelijker, integraler en de informatievoorziening moet voor iedereen beter toegankelijk worden. Processen en procedures moeten sneller, gemakkelijker en samen met initiatiefnemers en belanghebbenden worden opgepakt. Vroegtijdige betrokkenheid en inbreng van de omgeving (bewoners, ondernemers en belangenorganisaties) bij de totstandkoming van omgevingsvisie, omgevingsplan en het gebiedsgericht werken dragen bij aan de kwaliteit en het draagvlak van de besluitvorming. Niet alleen bestaande wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu, lucht, geluid, bodem, erfgoed, verkeer en natuur, maar ook regelgeving op

het gebied van gezondheid, veiligheid en leefomgeving worden in deze nieuwe Omgevingswet ondergebracht.

Bovenstaande heeft het Rijk in de volgende vier kerndoelen samengevat:

Verbeterdoelen stelselherziening	Impact voor gemeenten
inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	minder verschillende wetten en regels en beter toegankelijke regelgeving. Naar één Omgevingsplan voor de hele gemeente
samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving	van aspect (RO, water, milieu etc.) naar integraal beleid leefomgeving per gebied
meer bestuurlijke afwegingsruimte	meer regelvrij en meer algemene regels met eigen visie en beslissingsruimte voor gemeenten
versnellen en verbeteren van de besluitvorming	meer vergunningsvrij, integrale vergunningen via verkorte procedures, veel aandacht voor participatie

Figuur 3. Kerndoelen Omgevingswet

De Omgevingswet is meer dan een wetswijziging. Het is een stelselherziening of een transitie die een nieuwe manier van werken met zich meebrengt. Een andere rol van de gemeente, vanuit het principe **Ja mits** in plaats van **Nee tenzij** en een belangrijke rol voor participatie. Dit betekent voor alle gemeenten in het land een grote aanpassing van regels, maar vooral ook van werkwijzen.

1.2. Opzet

Hoofdstuk 2 laat zien wat de impact van de Omgevingswet zal zijn. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de keuzes die gemaakt kunnen worden om de wet te implementeren. Hierbij wordt aangetekend dat dit een organisch proces zal zijn, er na 2021 een overgangperiode is tot 2029 en dat tijdens de rit zaken kunnen worden bijgesteld. Voor een aantal relevante onderdelen zoals digitalisering en het wettelijk traject is gemeente Renkum afhankelijk van de landelijke vorderingen. Hoofdstuk 4 geeft aan wat de visie op de implementatie is.

2. Impact voor gemeenten

2.1. Inleiding

De inwerkingtreding van de Omgevingswet 1 januari 2021 heeft grote impact. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste veranderingen voor de gemeente Renkum en adresseert een aantal dilemma's en keuzes die de komende tijd gemaakt moeten worden. In het op te stellen plan van aanpak zal dit worden opgepakt.

In onderstaande figuur zijn de accentverschillen tussen de huidige en toekomstige situatie nader geduid.

Minder	Meer
Weren (nee tenzij)	Stimuleren (ja mits / ja tenzij)
Regels opleggen (vooraf eindbeeld bepalen)	Ideeën faciliteren (organisch ontwikkelen)
Sturen	Dienen
Gedetailleerd regelen	Ruimte en vrijheid bieden
Complexe regels	Voorspelbare regels en gebruiksgemak
Procedurele rechtszekerheid	Snelle besluitvorming
Centraal regelen	Lokaal maatwerk
Sectoraal denken	Integraal denken (samenhang zoeken)
Verkokeren en hokjesdenken	Ontschotten en samenwerken
Wantrouwen	Vertrouwen (verantwoordelijkheid geven)
Middeldenken	Doeldenken (kwaliteit centraal)

Figuur 4. Wijzigingen als gevolg van Omgevingswet

2.2. Veranderingen door de Omgevingswet

De veranderingen voor Renkum zijn op te delen over vier sporen.

1. Instrumenten

Zes nieuwe instrumenten worden geïntroduceerd, waarvan er 4 voor de gemeenten relevant zijn: Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Omgevingsprogramma's en Omgevingsvergunning.

2. Processen

Centraal staan integraal en zaakgericht werken ter versnelling en verbetering van de besluitvorming.

3. Cultuur (gedrag, competenties)

Het college krijgt meer bevoegdheden bij de uitvoering en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Medewerkers dienen integraal te denken en te handelen en meer mee te denken met initiatiefnemers.

4. ICT

Digitalisering stelt initiatiefnemers in staat om sneller te beschikken over informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en over de regels die daar gelden. Onderzoekslasten worden verlaagd en besluitvorming wordt versneld en verbeterd.

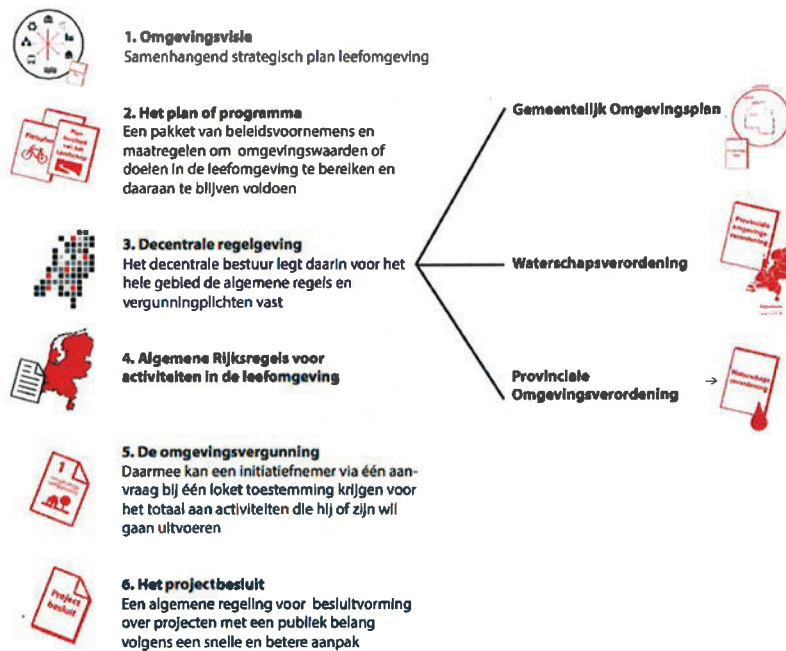
2.3. Instrumenten

2.3.1. Huidige situatie

De gemeente Renkum beschikt over een aantal beleidsnota's zoals de Sociale Visie (2008), de Strategische Visie 2040 (2010), de Economische Visie (2011) en de Ruimtelijke Visie 2025 (2011). Daarnaast zijn er nog diverse sectorale visies en beleidsstukken zoals de nota Wonen, Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan (GVVP), Masterplan bedrijfslocaties, etc. Op het gebied van regelgeving zijn er diverse bestemmingsplannen, huisvestingsverordening, bomenverordening, bouwverordening, erfgoedverordening, Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en diverse aanvullende regelgeving gebaseerd op verordeningen. Qua vergunningverlening is er de Omgevingsvergunning maar kan er ook een vergunning nodig zijn voor evenementen, parkeren, slopen, etc.

2.3.2. Toekomstig

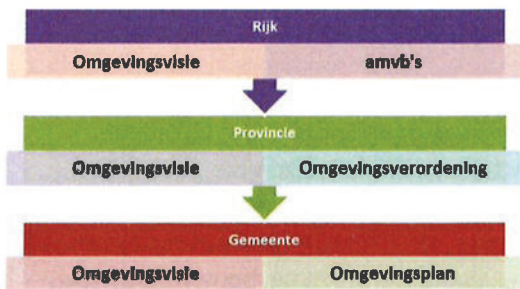
De nieuwe wet bundelt alle instrumenten in 6 nieuwe voor alle overheden. Samengevat ziet dit er als volgt uit:



Figuur 5. De 6 Instrumenten van de Omgevingswet

Voor gemeenten zijn dit de 4 nieuwe instrumenten: Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsplan en Omgevingsvergunning. Hoewel de wet in 2021 van kracht wordt, is er een overgangperiode om gemeenten de tijd te geven het bestaande instrumentarium ook nog daarna om te zetten naar de nieuwe werkelijkheid.

Er gaat veel veranderen, maar de gelaagdheid tussen de verschillende bestuursorganen blijft:



Figuur 6. Doorwerking regelgeving

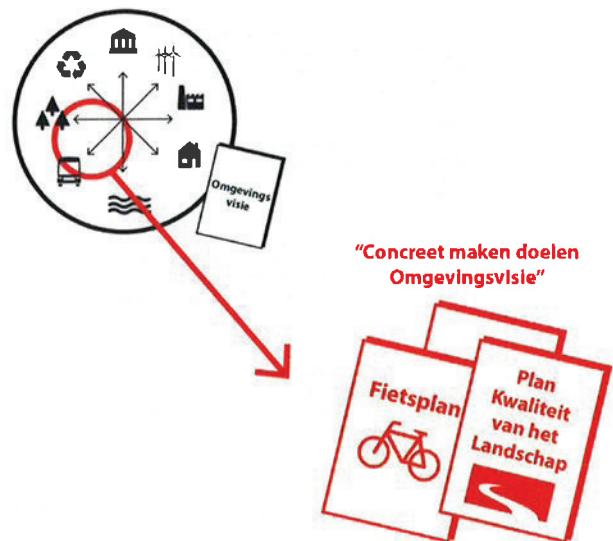
Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie moet 3 jaar na het inwerking treden van de wet gereed zijn (uiterlijk 2024)¹. Het moet een samenhangende strategische visie voor de lange termijn zijn voor de leefomgeving. De integrale afweging van keuzes in de fysieke leefomgeving vindt plaats in de Omgevingsvisie. Ook wordt in de Omgevingsvisie de verbinding gelegd tussen de verschillende beleidsvelden. Het maken van een integrale Omgevingsvisie is verplicht voor de gemeente en is de bevoegdheid van de gemeenteraad. De Omgevingsvisie is vormvrij en is bindend voor de eigen organisatie. Een Omgevingsvisie mag met andere gemeenten (bijvoorbeeld met omliggende gemeenten in regionaal verband) samen worden opgesteld. Met een Omgevingsvisie heeft een gemeente een stevige basis voor het Omgevingsplan en Omgevingsprogramma.

Omgevingsprogramma

Het Omgevingsprogramma moet worden gezien als een beleidsmatige, operationele uitwerking van de Omgevingsvisie. Het beleid dat is neergelegd in de integrale Omgevingsvisie wordt vertaald naar concrete maatregelen in een programma. Er kunnen verschillende soorten van programma's zijn:

- ✓ Themagericht; economie, detailhandel, wonen, welstand, landschap, leegstand.
- ✓ Gebiedsgericht; centrum, buitengebied, Nationaal natuurnetwerk.
- ✓ Milieugericht; geluid, luchtkwaliteit, gezondheid.
- ✓ Projectgericht; uitvoeringsprogramma voor een concreet project of groep van projecten.
- ✓ Programmatische aanpak; aanpak stikstof, luchtkwaliteit, leegstand.



Ook een programma is vormvrij en verplicht alleen de eigen organisatie. Er is dus geen bezwaar en beroep tegen een programma mogelijk. Bij het opstellen van het programma vindt wel inspraak plaats van burgers, bedrijven en organisaties en er kunnen zienswijzen worden ingebracht. Bevoegd gezag voor het programma is het college.

Omgevingsplan

In 2021 zijn alle bestemmingsplannen bij wet omgezet naar het Omgevingsplan. Op dat moment bestaat het bestemmingsplan niet meer, maar maakt het deel uit van het Omgevingsplan. Daarmee voldoet iedere gemeente dus aan de regels van de wet. Vervolgens is er nog 8 jaar de tijd (2029) om

¹ Dit was 5 jaar na inwerkingtreden van de wet in 2019 maar blijft volgens laatste info ook na inwerkingtreden van de wet in 2021 op 2024 staan

alle omgevingsplannen om te bouwen conform de nieuwe werkwijze. Iedere gemeente moet één eigen Omgevingsplan hebben. Daarin zijn alle regels op het gebied van de leefomgeving opgenomen. Dat betekent dat ook alle regels over de leefomgeving uit gemeentelijke verordeningen in dit Omgevingsplan zijn opgenomen, met als uiteindelijk doel een integraal plan. Bevoegd gezag is de gemeenteraad. Het plan is niet vormvrij en bindt ook de bewoners en bedrijven. Het Omgevingsplan ziet er qua vorm in alle gemeenten op dezelfde manier uit, maar de exacte formats zijn op dit moment nog niet gereed.

De gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld kap- en monumentenverordeningen en onderdelen uit de APV) zullen uiteindelijk opgaan in het Omgevingsplan, maar gaan nog niet van rechtswege deel uitmaken van het Omgevingsplan bij de invoering van de wet. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de gemeente die stapsgewijs gaat integreren. Totdat die verordeningen daadwerkelijk zijn geïntegreerd in het Omgevingsplan, zal dus apart moeten worden beoordeeld of een project ook aan die verordeningen voldoet.

Omgevingsvergunning

De Omgevingsvergunning zoals die nu voor RO-vergunningen bestaat, blijft gehandhaafd. Maar er zullen meer vergunningen onder hetzelfde regime van de Omgevingsvergunning gebracht gaan worden. Daarmee kennen straks alle vergunningstrajecten die iets met de fysieke leefomgeving te maken hebben dezelfde procedure. Bevoegd gezag is hier het college.

2.3.3. Opgave voor de gemeente Renkum

Vanaf 2021 is sprake van een overgangperiode, maar nieuwe initiatieven en plannen moeten wel vanaf 2021 conform de nieuwe werkwijze behandeld worden. Ook nieuw beleid zal volgens de nieuwe wet, dus integraal, benaderd moeten worden. Renkum zal per instrument (Omgevingsvisie, -programma, -plan, -vergunning) moeten beslissen waar men in 2021 wil staan. Deze keuzes moeten terugkomen in het plan van aanpak.

Het Rijk beperkt zijn regelgeving tot het (hoogst-) noodzakelijke op een aantal beleidsvelden van de fysieke omgeving. Het laat verdere invulling daarvan over aan de lagere overheden. Dat betekent dat in iedere gemeente bepaald moet worden welke regels wel en welke niet worden vastgesteld nu dit op Rijksniveau niet meer plaatsvindt. Het gaat dan om regels voor activiteiten waarvoor de lokale situatie in de gemeente Renkum bepalend is. Zoals horeca, sportfaciliteiten, detailhandel, bouwmarkten, onderwijs- en kantoorgebouwen en dierenpensions. Het is aan Renkum om aan deze activiteiten wel of geen regels te stellen. Ook voor bouwwerken regelt het Rijk niet langer alles (bijv. op het gebied van milieuregels). Waar het Rijk wel algemene regels stelt, komen er ruime mogelijkheden voor gemeenten om die te verbijzonderen als de lokale omstandigheden daarom vragen (maatwerkregels).

De Omgevingswet bevat de algemene bepaling dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen (centrale overheid, provincie, buurgemeenten, waterschap, etc.). In sommige gevallen is het wenselijk dat bij besluitvorming andere bestuursorganen worden betrokken. Dat kan variëren van advies tot uiteindelijk de Interventiebevoegdheid. Per instrument en inhoudelijk thema moeten we onderzoeken hoe de doorwerking is vanuit de andere schaalniveaus.

Het volgende staat ons te doen:

Omgevingsvisie

- Inventarisatie van alle bestaande visies en plannen om te beoordelen of en wat daarvan gaat behoren tot een nieuwe Omgevingsvisie of waarvan afscheid wordt genomen. Wat opnieuw wordt opgenomen zal integraal afgewogen moeten worden met de andere beleidsthema's.

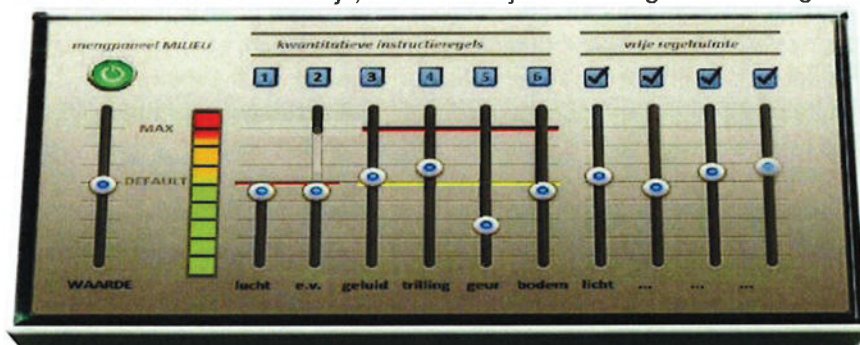
- Vaststellen wat het doel wordt van de Omgevingsvisie in onze gemeente (wat voor eindbeeld geeft de Omgevingsvisie en wat betekent dit voor de vorm, inhoud en werkwijze om te komen tot een Omgevingsvisie?)
- Wat wordt het ambitieniveau van de Omgevingsvisie?
- Wat zijn de veranderingen van de huidige naar de toekomstige situatie in onze gemeente?
- Wat betekenen de nieuwe thema's die tot de Omgevingsvisie gaan behoren (zoals gezondheid en veiligheid)?
- Een verkenning naar het opstellen van een Omgevingsvisie voor onze gemeente apart of samen met andere gemeenten. Wat zijn de voor- en nadelen?
- Hoe participatie in te vullen? Uitgangspunt is dit vooral met of door de inwoners en bedrijven te laten verrichten? In welke mate durft de raad hier los te laten?
- Besloten moet worden wanneer de Omgevingsvisie gereed moet zijn (2021 of laatst in 2024). Is het te vroeg om nu al een traject te starten of wordt een integrale visie gemist op het moment dat in 2021 ontwikkelingen op Renkum afkomen die niet getoetst kunnen worden aan een integrale visie?

Omgevingsprogramma

- Wanneer deze het beste op te stellen? Hoewel de wet dit niet voorschrijft zal het het meest logisch zijn deze pas na vaststelling van de Omgevingsvisie op te pakken en in sommige gevallen wellicht pas na het Omgevingsplan.
- Verkennen wat verplichte programma's voor Renkum zijn en wat van de bestaande (sectorale) beleidsprogramma's van Renkum opnieuw in Omgevingsprogramma's op te nemen.
- Inventariseren wat de nieuwe programma's zijn naar aanleiding van de keuzes in de Omgevingsvisie.

Omgevingsplan

- Wat kan en wil Renkum wel/niet regelen? Dit is de fundamentele vraag; hoe gedetailleerd of ruim worden zaken vastgelegd en wat zijn dan de voor en nadelen? Dit onderdeel heeft een sterke relatie met de Omgevingsvisie, want met de regels wordt uitvoering gegeven aan het gestelde doel.
- Welke voormalige regel van het Rijk wordt in Renkum overgenomen en waar is Renkum strenger? Binnen het Omgevingsplan zullen keuzes gemaakt moeten worden in hoeverre regels worden opgenomen, waarvan het Rijk afscheid heeft genomen. Een voorbeeld is de afwegingsruimte voor milieu weergegeven in de vorm van een mengpaneel. Voor lucht en externe veiligheid bepaalt het Rijk het minimaal vereiste, voor geluid en geur is er een vrije bandbreedte terwijl regelgeving voor licht geheel aan de gemeente wordt overgelaten. Alle gemeenten moeten dus gaan bepalen of en hoe ze gebruik willen maken van de ruimte die is ontstaan doordat het Rijk minder regelt. Regelt een gemeente niets dan valt deze terug op de minimale vereisten van het Rijk, wat kan afwijken van hetgeen nu de regel is in de gemeente.



Figuur 7. Afwegingsruimte voor milieu in de vorm van een mengpaneel

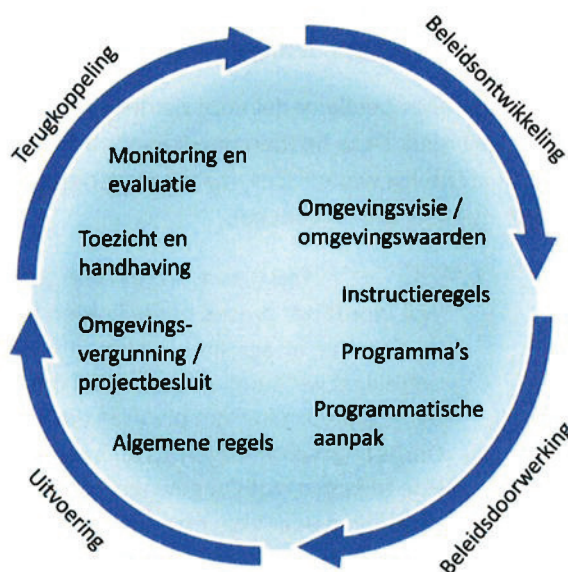
- Welke eigen bestaande regels over de fysieke leefomgeving blijven bestaan? Alle bestaande regels en verordeningen moeten worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Besloten moet worden welke bestaande regels gehandhaafd worden of waarvan afscheid wordt genomen. Vervolgens dienen deze integraal tegen elkaar opnieuw te worden afgewogen en een plaats te krijgen in het Omgevingsplan.
- Het gaat om het maken van integrale keuzes. Daarbij zijn er meer onderwerpen in beschouwing, zoals bijvoorbeeld energie, gezondheid en duurzaamheid, dan te doen gebruikelijk bij een bestemmingsplan. Deze moeten allemaal tegen elkaar afgewogen worden.

Omgevingsvergunning

- Waarvoor wordt in Renkum een vergunningplicht opgelegd? Dit is afhankelijk van wat in Omgevingsvisie en Omgevingsplan komt te staan. Minder regels en ruimere kaders betekenen minder vergunningen maar kan ook weer consequenties hebben voor toetsing en handhaving.

De hierboven besproken volgorde van opgaves per instrument betekent niet dat dit ook de volgorde van implementatie moet zijn. Keuzes in het ene instrument hebben consequenties voor het andere en vormen zo een cyclisch proces.

Figuur 8. De beleidscyclus van de Omgevingswet



2.4. Processen

2.4.1. Huidig

De gemeente Renkum heeft haar processen nu ingericht rondom de huidige wet van de Ruimtelijke Ordening (WABO vergunningen, Meldingen, Toezicht en Handhaving, Bestemmingsplannen, e.d.). De Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) behandelt de aanvragen voor omgevingsvergunningen en voert taken op het gebied van toezicht en handhaving uit. Verder wordt regionaal en provinciaal samengewerkt op bepaalde beleidsthema's als wonen, werklocaties (bedrijventerreinen) en detailhandel. Ieder beleidsterrein is afzonderlijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen van eigen beleidsvisies en regels of verordeningen. In Renkum wordt in bepaalde projecten al enkele jaren geëxperimenteerd met vormen van participatie in de gebiedsontwikkeling (o.a. Centrumplan Renkum).

2.4.2. Toekomstig

In de nieuwe situatie van de Omgevingswet is participatie, loslaten van regels en vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming. Overheden en ook initiatiefnemers moeten bij het vaststellen van een Omgevingsvisie, Omgevingsplan, programma's en initiatieven in de leefomgeving aangeven hoe ze inwoners, bedrijven en belanghebbenden hebben betrokken. Dit heeft als voordeel dat er meer draagvlak is, er gebruik wordt gemaakt van beschikbare

expertise, er minder onderzoekslasten² zijn en kostenbesparing mogelijk wordt. Gemeenten moeten dus gaan bepalen hoe ze met initiatiefnemers omgaan, hoe participatie wordt ingevuld en welke (algemene) regels er hiervoor gelden. Wanneer is participatie voldoende ingericht, wat wordt daarover afgesproken en op welke terreinen wordt meer in algemene regels vastgelegd en waar gebeurt dit meer specifiek (denk aan een specifieke parkeernorm of de algemene regel 'geen parkeeroverlast')?

In het huidige stelsel moet de gemeenteraad met plannen, waar een Omgevingsvergunning voor nodig is en die in strijd zijn met het Omgevingsplan, nadrukkelijk instemmen. Dat gaat met de zogenaamde "Verklaring van geen bedenkingen". Onder de Omgevingswet krijgt de raad een adviesrecht. Het college is het bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen binnen de kaders van het Omgevingsplan en de raad kan advies geven. Dat geldt ook voor plannen die afwijken van het Omgevingsplan. In combinatie met de veel kortere procedure om vergunningen te verlenen betekent dit dat de agendering en onderlinge afspraken tussen raad en college cruciaal worden.

Dit alles betekent dat voor de nieuwe instrumenten ook nieuwe processen ontwikkeld moeten worden. Deze hebben impact voor het externe werkproces naar inwoners en bedrijven, het interne ambtelijk werkproces, maar ook voor het bestuurlijk proces (noodzaak voor het maken van afspraken tussen raad en college).

2.4.3. Opgave voor de gemeente Renkum

- Wat wordt het proces om te komen tot de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan? Hoe wordt participatie, integraliteit en het monitoren van de actualiteit georganiseerd?
- Betrekken we buurgemeenten bij ons eigen implementatieproces en hoe dan?
- De besluitvorming van plannen die in strijd zijn met het Omgevingsplan worden in de Omgevingswet neergelegd bij het college. Hoe wordt het adviesrecht van de raad georganiseerd?
- Hoe te komen tot Omgevingsprogramma's? Hoe te zorgen voor actualiteit? Hoe te zorgen voor verbinding naar visie en plan?
- Hoe te komen tot een integraal proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor alle nieuwe en te handhaven vergunningstrajecten? Wat betekent dit voor de bestaande relatie met de ODRA?
- Hoe te komen tot een proces rond externe initiatieven? Wanneer levert Renkum meer of minder ambtelijke inzet? Hoe daarin participatie te borgen?
- Hoe kennis uit mensen te halen en te borgen in processen (en systemen) om er voor te zorgen dat er een gelijkwaardige informatiepositie ontstaat voor Initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag?

2.5. Cultuur

2.5.1. Huidig

Op dit moment wordt in Renkum het Koersplan 2020 verder uitgewerkt, waarin de koers bepaald wordt die leidt tot de ambtelijke organisatie die Renkum nodig heeft. Kern van het koersplan is: voortzetten van de koers met een focus op inzicht en leren. In de bijbehorende strategie staat: "We zijn naar buiten gericht, met het oog op de samenleving. Hierbij maken we doorlopend een afweging of taken dóór anderen, mét anderen of zélf moeten worden uitgevoerd". De huidige organisatie is daarmee ook nu al in beweging. In het coalitieakkoord Veranderend Renkum staat: "We willen een open en transparante politiek, waarbij de inwoner centraal staat en meer verantwoordelijkheden krijgt". Dit vraagt een andere houding van de gemeente ten opzichte van de inwoners en sluit aan bij

² Eerst wordt gezamenlijk naar kansrijke oplossingen gezocht en pas daarna vindt gedetailleerd onderzoek plaats naar het gekozen alternatief. Hierdoor is er minder (onnodig) vooronderzoek nodig.

de discussie in de raad over de nieuwe besturingsfilosofie. In 2014 is door de gemeenteraad de Besturingsfilosofie Renkum vastgesteld: "We streven naar een veerkrachtige en procesgerichte gemeente met (ver)binden als credo."

Daarmee is in Renkum een richting ingeslagen die past bij het gedachtengoed van de Omgevingswet en andersom.

2.5.2. Toekomstig

Met de nieuwe Omgevingswet wordt de initiatiefnemer klant en is participatie één van de leidende principes. Daarnaast is integraal werken een belangrijk uitgangspunt. Niet iedere afdeling en beleidsterrein heeft meer een eigen visie en plan maar dit wordt voortaan samen met de andere beleidsvelden opgesteld. Dit heeft tot gevolg dat er naast een ingrijpende vereenvoudiging van het omgevingsrecht tevens een forse cultuurverandering bij overheid, inwoners en bedrijven moet gaan plaatsvinden.

Van medewerkers wordt verwacht dat zij situaties meer integraal en minder aspectgewijs gaan beoordelen en behandelen, in een andere interactie met inwoners, ondernemers en betrokken partijen. Dit vraagt om een andere houding en gedrag en de ontwikkeling van competenties die hiervoor noodzakelijk zijn. Afhankelijk van het moment waarop alle nieuwe instrumenten en werkwijzen worden ingevoerd moeten medewerkers hier klaar voor zijn. In het Koersplan dat op dit moment wordt uitgewerkt voor de organisatie zal dit zeker een punt van aandacht zijn.

In essentie blijft de rolverdeling tussen raad en college na de invoering van de Omgevingswet onveranderd. De raad stelt de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en toetst en controleert of het college het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Met de komst van de Omgevingswet wordt deze rolverdeling nog duidelijker. Bij plannen waar een Omgevingsvergunning voor nodig is en die in strijd zijn met het Omgevingsplan is straks na de invoering van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad meer nodig (alleen adviesrecht) en er is een veel kortere procedure om de vergunning te verlenen.

2.5.3. Opgave voor de gemeente Renkum

Voor iedere gemeente is het de vraag hoe men om wil gaan met de noodzakelijke cultuurverandering. Algemeen gezien zijn er 4 fases waarlangs de verandering gaat plaatsvinden: 1 bewustwording, 2 verdieping, 3 verbreding en verankering, 4 doorontwikkeling en beheer. Met deze notitie en de twee informatiebijeenkomsten die inmiddels zijn gehouden is de eerste belangrijke stap in bewustwording gezet.

Kijkende naar de Omgevingswet zijn er qua cultuurverandering 3 onderwerpen cruciaal: integraliteit, participatie en het sturen op hoofdlijnen. Het gedachtengoed dat haar oorsprong vond in de Besturingsfilosofie en ook doorklinkt in het huidige coalitieakkoord Veranderend Renkum 2014 – 2018 en nu de basis vormt voor het Koersplan, lijkt goed aan te sluiten en als uitgangspunt een solide basis te vormen. Het is zaak om na te gaan waar de cruciale onderdelen zitten die de organisatieontwikkeling kleuren en die noodzakelijk zijn voor het werken conform de Omgevingswet en hierop door te pakken. Juist omdat een cultuurverandering de nodige tijd kost, moeten de trajecten achter de organisatieontwikkelingen met voortvarendheid worden opgepakt en met voldoende snelheid omarmd en eigen gemaakt worden.

- Hoofdpogave is het verbinden van de implementatie van de Omgevingswet met het lopende traject achter de organisatieontwikkeling. Gedurende de invoering van de Omgevingswet zal ook informatie beschikbaar komen die weer input geeft voor de lerende organisatie.

- De medewerker zal zich als 'civil-servant' op moeten stellen en dienstbaar moeten zijn aan het eigenaarschap van inwoners van Renkum. En tegelijkertijd verwachten we van de beleidsmedewerker dat deze vóórdat sprake is van initiatieven nadenkt over te stellen kaders en randvoorwaarden.
- Integraliteit betekent dat voor alle beleidsterreinen die met de fysieke leefomgeving te maken hebben, een integrale afweging wordt gemaakt met de andere beleidsvelden en daarmee ook een relatie ligt naar de integrale Omgevingsvisie.
- Duidelijk moet worden wat de Renkumse werkwijze wordt in de fysieke leefomgeving ten aanzien van participatie. Wanneer is dit afdoende en wanneer niet? Willekeur en toeval worden daarmee voorkomen. Een keuze zal nodig zijn hoever Renkum wil gaan om inwoners aan het stuur te zetten bij het maken van bijvoorbeeld de Omgevingsvisie.
- De raad heeft een verantwoordelijkheid om ruimte te bieden aan initiatieven, maar ook om op te komen voor de belangen van andere betrokkenen en mogelijke tegenstanders. Tegelijk wordt verwacht dat door de raad op hoofdlijnen wordt gestuurd. Raad en college moeten een gezamenlijke manier van werken gaan ontwikkelen onder de nieuwe wet.
- Voor de implementatiefase zijn keuzes nodig hoe snel afscheid wordt genomen van 'oude' werkwijzen (bijvoorbeeld: tot welke datum worden nog sectorale visies en plannen opgesteld?).

2.6. ICT

2.6.1. Huidig

De bestaande landelijke voorzieningen zijn op dit moment het Omgevingsloket Online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijke plannen. De inwoner/ketenpartner beschikt niet op hetzelfde moment over dezelfde informatie als de interne organisatie. En inzage is veelal nog niet digitaal ondersteund. Wel zijn er in Renkum de afgelopen jaren eerste pogingen ondernomen om de beschikbare informatie die er is, te ontsluiten voor inwoners³.

2.6.2. Toekomstig

Het nieuwe Omgevingsloket wordt in fasen ontwikkeld. De twee belangrijkste mijlpalen zijn de inwerkingtreding van de wet in 2021 en daarna de doorontwikkeling. De landelijke planning is dat in 2024 in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) alle oorspronkelijk beoogde digitale functies van het digitale loket volledig beschikbaar zijn. Het DSO moet alle gebruikers optimaal ondersteunen bij de uitvoering van processen voor planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving via kwalitatief goede en relevante informatie. Het DSO levert dan integraal inzicht en overzicht voor de gebruikers en maakt het mogelijk dat (besluitvormings-)processen sneller en beter voorspelbaar verlopen. Als Renkum zullen we op dat moment op dat systeem moeten aansluiten.

Het DSO wordt verdeeld in:

- ✓ Eén loket met gebruikerstoepassingen die op een gestandaardiseerde manier informatie aanbiedt en die initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen, in de praktijk nodig hebben om zich te informeren of te oriënteren.
- ✓ Een centrale informatie-infrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden, om overzicht en inzicht te kunnen bieden.
- ✓ Informatiehuizen die op de informatie-infrastructuur aangesloten zijn en die vanuit verschillende beleidsvelden (zoals water, bodem, lucht, geluid, etc.) op een gestandaardiseerde manier informatie ontsluiten.
- ✓ Het DSO staat de gehele keten ter beschikking om zodoende informatie uit te kunnen wisselen en processen zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen. Het bevat onder meer een

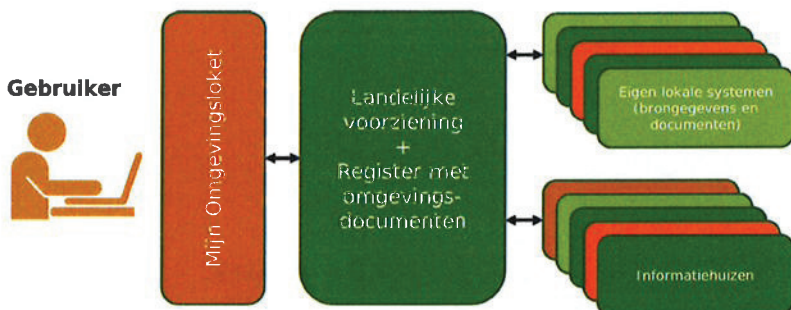
³ <http://geo.renkum.nl/mijnomgeving/>

web-portaal (voor toegang tot het DSO), een landelijke registratie van omgevingsdocumenten (voor inzicht in geldende regels), het Informatiehuis Ruimte en een gegevenscatalogus (een overzicht van diensten die via het stelsel worden geboden). Daarnaast zijn de bestaande voorzieningen Omgevingsloket Online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijke plannen geschikt gemaakt voor de Omgevingswet.

2.6.3. Opgave voor de gemeente Renkum

Uiteindelijk zal in 2024 iedere gemeente aansluiting moeten hebben met het DSO. Vooruitlopen op de landelijke ontwikkeling ligt niet voor de hand, wel het eigen huis op orde houden of brengen.

- Het gaat over veel informatie en uitwisseling van informatie binnen de keten. Zoveel mogelijk moet Renkum gebruikmaken van standaarden en aansluiten op DSO. Daarvoor is het nodig goed aangehaakt te blijven bij de landelijke ontwikkelingen via regionale samenwerking met name ingevuld door de Connectie en in samenwerking met andere regionale partijen zoals de ODRA.
- Alles zal meer digitaal en minder handmatig en op basis van een constante proceskwaliteit moeten gaan plaatsvinden. Processen moeten hierop ingericht worden.
- Kennis uit mensen halen en borgen in systemen. Laagdrempelig benaderbaar en informatie goed vindbaar. Om er zo voor te zorgen dat er een gelijkwaardige informatiepositie ontstaat voor Initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag.
- In de aanloop naar het DSO zal in Renkum nagedacht moeten worden over eigen 'vragenbomen' waarbij de gebruiker eenvoudig digitaal veel voorkomende ontwikkelingen digitaal kan toetsen aan de (bestemmings-)plannen.
- Digitaliseren persoonlijk maken. Denk daarbij aan bijvoorbeeld chat, beeldbellen, e.d. Op basis van gepersonaliseerde automatisering: afhankelijk van de rol wordt de juiste informatie aangeboden.
- Binnen de randvoorwaarden m.b.t. informatieveiligheid en privacy.



Figuur 9. Hoe werkt het DSO dan?

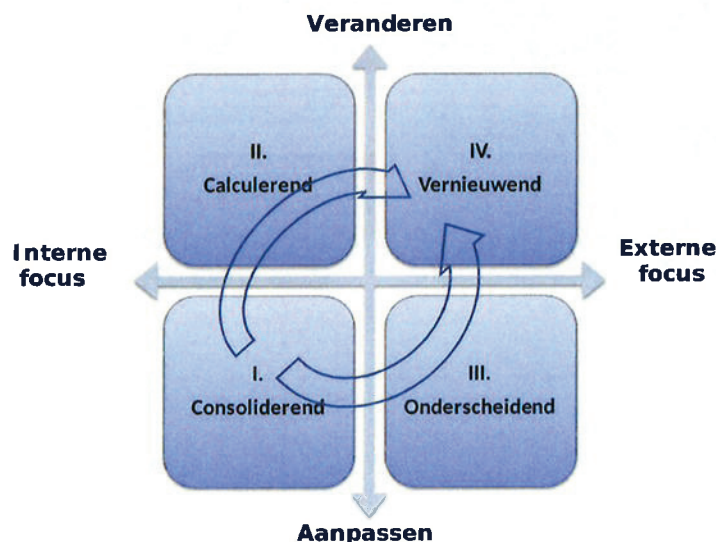
3. Eigen Keuzes en Ambitie

3.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 is aangegeven wat de opgave betekent die op de gemeente afkomt. Daar binnen zijn nog veel keuzes mogelijk over hoever we als gemeente willen gaan en met welk tempo. Tegelijk wordt er nog volop aan de nieuwe wet en bijbehorende regels gewerkt en is de exacte impact dus nog niet precies bekend. Wel moeten de systemen en de medewerkers van gemeente Renkum in 2021 klaar zijn om volgens de nieuwe wet te gaan werken en is de gemeente tegelijk bezig met een organisatieontwikkeling. Om niet te wachten, maar vast te anticiperen zodat Renkum in 2021 in een goede uitgangssituatie zit, is het van belang een visie op de implementatie te ontwikkelen.

3.2. Ambitie

Wat er moet gebeuren, hangt in de eerste plaats af van het ambitieniveau dat de raad stelt aan de implementatie van de Omgevingswet. Immers, de gemeente bepaalt zelf, binnen de wettelijke kaders, hoe om te gaan met de Omgevingswet (bijvoorbeeld meer of minder participatie, meer of minder regels, in 2021 al klaar of pas in 2029). Er zijn vier ambitieniveaus die eerder op de Raadsinformatiebijeenkomst van 10 oktober 2017 de revue gepasseerd zijn. In onderstaand schema geeft de verticale as aan of een gemeente de wet aangrijpt om de werkwijze helemaal te vernieuwen en op de horizontale as of de gemeente zich vooral op de externe opgave en actoren richt dan wel op de eigen organisatie. Het schema is door de VNG ontwikkeld om de gemeenten te helpen bij het nadenken over een bij de eigen gemeente passende ambitie. Het is echter niet zo dat een keuze gemaakt moet worden voor één van de kwadranten en dat daaraan in alle omstandigheden moet worden vastgehouden, maar het helpt het denken over de eigen ambitie.



Figuur 10. Ambitiematrix

De vier kwadranten geven vier ambitieniveaus aan die de implementatie van de Omgevingswet binnen de organisatie kunnen kleuren. De pijlen geven de beweging aan die alle gemeenten de komende jaren op hun eigen wijze en in hun eigen tempo gaan maken. Van een consoliderende situatie (alleen doen wat hoogstnoodzakelijk is), naar een vernieuwende situatie waarin volop gebruik wordt gemaakt van de nieuwe mogelijkheden en uitdagingen van de Omgevingswet

(bijvoorbeeld veel loslaten, maximaal participatie). Tijdens deze beweging kan ook al op deelterreinen vernieuwend worden gewerkt ("Onderscheidend") bijvoorbeeld door middel van pilots. Ook kan een afweging puur op kosten baten worden gemaakt ("Calculerend"). Het model kan helpen bij de besluitvorming op vraagstukken die de komende jaren op tafel komen tijdens de implementatie.

Ambitieniveau	Nieuwe rol gemeente in kader Omgevingswet
Consoliderend <ul style="list-style-type: none"> - aanpassen & interne focus - uitgaan van de huidige situatie - inventariseren wat er moet gebeuren - vakinhoudelijke benadering - projectmatig werken - inhoudelijk projectplan maken 	De gemeente gebruikt de wet in eerste instantie alleen om de wettelijk noodzakelijke wijzigingen vanuit een interne focus door te voeren
Calculerend <ul style="list-style-type: none"> - veranderen & interne focus - uitgaan van de nieuwe situatie - analyseren wat daar voor nodig is - impactanalyse en businesscase maken - keuzes maken o.b.v. efficiency en effectiviteit - resultaatgericht werken 	De gemeente gebruikt de ruimte die de wet biedt waar dat na afweging van kosten en baten aanwijsbaar voordelen oplevert
Onderscheidend <ul style="list-style-type: none"> - aanpassen & externe focus - uitgaan van de huidige situatie - keuze voor bepaalde gebiedsopgave - experimenteren - leren en doorontwikkelen - opgave- en gebiedsgericht werken 	De gemeente gebruikt de ruimte die de wet biedt om in specifieke gebieden of onderdelen het verschil te maken
Vernieuwend <ul style="list-style-type: none"> - veranderen & externe focus - uitgaan van de nieuwe situatie - focus op mensen in het gebied - proces organiseren om samen te werken - gezamenlijk de veranderopgave verkennen - proces- en mensgericht werken 	De gemeente gebruikt de wet om een forse vernieuwingsslag door te voeren

Figuur 11. Betekenis keuze ambitieniveau voor gemeenten

3.3. Onderwerpen voor de implementatie

Tijdens de raadssessie van 20 november 2017 is aan de hand van casussen geprobeerd gevoel te krijgen voor de keuzes die horen bij de Omgevingswet. Dit is concreet gemaakt door met elkaar over de volgende onderwerpen te spreken:

- de rol van de raad in relatie tot initiatieven van inwoners
- en de rol van de raad in bovenlokale vraagstukken en ontwikkelingen.

Een impressieverslag van de bijeenkomst is opgenomen in de bijlage.

Uit de bespreking van de casussen is nog geen ambitieniveau te bepalen, dit was ook niet de opzet van de bijeenkomst. Wel is duidelijk geworden wat belangrijke thema's voor de raadsleden zijn waaraan in het proces van implementatie aandacht moet worden besteed:

- **Loslaten:** In hoeverre wil de raad loslaten en ruimte geven voor initiatieven uit de samenleving, en over welke zaken wil de raad wel blijven gaan? Met de raad moet nagedacht worden over meer ruimte geven aan ontwikkelingen en samenleving. Of en op welke onderwerpen en in welke deelgebieden van de gemeente dat gewenst is, kan de raad zelf bepalen;
- **Participatie:** De raad moet bepalen hoe de belangenafweging tussen verschillende groepen inwoners (initiatiefnemers, voorstanders en tegenstanders) moet plaatsvinden. Door het vaststellen van participatie-eisen, bepaalt de raad ook de spelregels die tussen inwoners gelden;
- **Dichte en/of open normen:** Door met kwaliteitseisen te werken kan de raad kiezen voor een werkwijze waarin meer locatie specifieke afwegingen worden gemaakt. Deze afwegingen zijn in principe aan het college; de raad controleert echter of het college de afwegingen goed gemaakt heeft, zowel inhoudelijk als procesmatig;
- **Samenwerking:** Tijdens de bijeenkomst werd het belang van afstemming en zo mogelijk afspraken met buurgemeenten door de deelnemers benadrukt, alsmede kennis van de ontwikkelingen elders. In de aanpak van de ontwikkeling van de Omgevingsvisie vraagt dit om aandacht;
- **Maatwerk:** Door te kiezen voor maatwerk kan weliswaar steeds de meest optimale keuze voor een kern of wijk worden gemaakt, maar maatwerk moet wel uitgelegd kunnen worden. Maatwerk is geen willekeur maar altijd een vanuit kaders onderbouwde keuze. Hiervoor zijn afspraken over de manier van werken nodig.

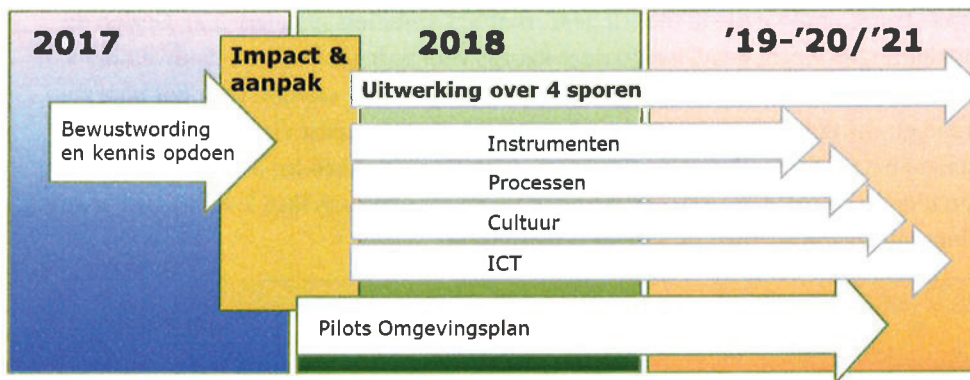
Door de raadsleden is aangegeven dat ze graag betrokken willen worden bij de te maken keuzes tijdens de implementatie. Er is aangegeven dat er behoefte is aan een stappenplan, met daarin ook aandacht voor communicatie met de inwoners over deze ontwikkelingen. Er is behoefte om te leren en te experimenteren, geografisch of thematisch.

Er is gevraagd om in de commissie Leefomgeving van 16 januari 2018 verder te praten over de te volgen stappen, ook rekening houdend met de gemeenteraadsverkiezingen in maart.

4. Aanpak

4.1. Fasering

In hoofdlijnen zal de gemeente Renkum een traject zoals onderstaand schema gaan volgen en indien nodig op onderdelen afwijken. Waar mogelijk wordt via pilots al ervaring opgedaan voor 2021.



Figuur 12. Fasering Renkum (gepresenteerd aan de raad oktober 2017)

Feitelijk is met deze startnotitie voor de implementatie van de Omgevingswet fase 1 afgerond waarin gewerkt is aan bewustwording. De periode 2018 tot en met de invoeringsdatum 2021 zal worden benut om deelprojecten nader uit te werken en een aanvang te nemen met de daadwerkelijke implementatie. Vanaf 2021 wordt waar nodig gebruik gemaakt van de overgangperiode (2021-2029), om volledig conform de nieuwe wet te kunnen gaan werken. Globaal ziet het traject er dan als volgt uit:

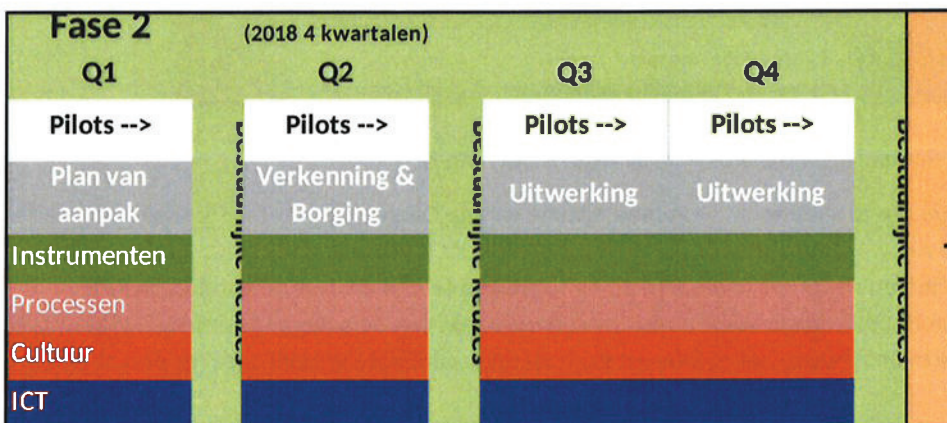
Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
2017	2018	2019/20	2021-> en verder
Bewustwording	Voorbereiding & Verkenning	Verandering	Aan de slag volgens Ow!
Spoor 1: Instrumenten			
Spoor 2: Processen (Intern, Extern, Bestuurlijk)			
Spoor 3: Cultuur			
Spoor 4: ICT (Aansluiten op DSO)			

Figuur 13. Fasering invoering Omgevingswet

Per spoor (Instrumenten, Processen, Cultuur, ICT) wordt volgens een fasering het traject doorlopen met verbindingen tussen de sporen. Na de bewustwordingsfase staat fase 2 in het teken van voorbereiding en het opdoen van kennis. Om aan fase 3 te beginnen moeten er in fase 2 ook keuzes zijn gemaakt door de raad (bijvoorbeeld wel of niet gaan werken aan een Omgevingsvisie, aan cultuurverandering en indien nodig het organiseren van bijbehorende middelen). In fase 3 is er dan 2 jaar de tijd om de verandering in denken en doen verder te ontwikkelen tot 2021. Aan het einde van fase 3 moet Renkum klaar zijn om te werken volgens de nieuwe wet in fase 4.

4.2. Aanpak fase 2

In fase 2 wordt in het eerste kwartaal 2018 toegewerkt naar een gedetailleerd plan van aanpak (uiteraard afgestemd op het in ontwikkeling zijnde organisatieplan). Daarin wordt aangegeven hoe de opgaven worden opgepakt die hiervoor per spoor zijn aangegeven (zie hst 2). Daarin is aandacht voor planning en benodigde personele en financiële capaciteit. Een deel van deze aanpak zal regulier binnen de organisatie opgepakt kunnen worden, maar een ander deel zal vermoedelijk om bestuurlijke besluitvorming vragen. Dat kan vanwege financiële redenen zijn, maar ook omdat er een meer fundamentele keuze nodig is die te maken heeft met het ambitieniveau (zie 3.2). Gezien de komende raadsverkiezingen wordt geadviseerd deze keuzes voor te leggen aan de nieuwe raad van Renkum na kwartaal 1. Het tweede kwartaal van 2018 kan dan gebruikt worden voor het bijpraten van de nieuwe raad en de nadere verkenning van de opgaves. Tevens wordt via pilots kennis en ervaring opgedaan in het werken volgens de Omgevingswet. De ontwikkeling van pilots kan direct opgepakt worden binnen de reguliere werkzaamheden bij de aanvang van fase 2. Kennis en ervaring kan dan direct doorgeleid worden naar de (project)organisatie.



Figuur 14. Fase 2 per kwartaal (2018)

Samengevat

In Q1 van 2018 wordt op basis van deze Startnotitie voor de Implementatie van de Omgevingswet een plan van aanpak opgesteld. Daarin is aandacht voor organisatie en opgaven die meteen opgepakt kunnen worden en opgaven waarvoor eerst een bestuurlijk besluit nodig is.

Nadere verkenning van deze opgaven in Q2 van 2018 moet inzicht geven in de noodzakelijke middelen, waarna dit geborgd kan worden in het meerjarenbeleidsplan dat nog voor de zomer vastgesteld wordt. Daarmee worden de middelen geborgd voor 2019 en verder.

De 2^e helft van 2018 kan benut worden om opgaves vast uit te werken en voor te bereiden voor 2019. Op dat moment kan ook de projectorganisatie gereed worden gemaakt.

Pilots

Met pilots wordt meteen gestart in fase 2. Een mogelijke pilot kan het Omgevingsplan zijn. Hoewel dit juridisch nog niet bestaat, kan wel al gewerkt worden 'in de geest van' de Omgevingswet. Dit is mogelijk op basis van de Crisis- en herstelwet. Het gaat dan om een zogeheten bestemmingsplan met verruimde reikwijdte. Aangewezen gemeenten kunnen en mogen dan in de lijn van omgevingsplannen bij het opstellen van een bestemmingsplan afwijken van aangegeven wettelijke bepalingen.

Bijlage 1 Raadsbijeenkomst Omgevingswet Renkum 20-11-2017

Na een inleiding over de Omgevingswet door Pierre Jochems op 10 oktober is op 20 november uitgebreid stil gestaan bij de vragen voor de raad die de komst van de Omgevingswet oproepen.

Verslag Raad in beraad - Renkum 20 november 2017

Op maandagavond 20 november 2017 vond in de raadszaal van het gemeentehuis van Renkum te Oosterbeek een workshop Raad in beraad plaats met raadsleden van de gemeente Renkum, met als thema: de rol van de raad in het licht van de Omgevingswet.

Naast de raadsleden waren ook portefeuillehouders de heer Verstand, mevrouw Ruwhof en mevrouw Van den Berg, gemeentesecretaris de heer Steverink, griffier mevrouw Le Comte, manager Ruimte Jojanneke van der Molen, programmamanager Omgevingswet Pierre Jochems en enkele andere ambtenaren aanwezig, evenals Marije Ploeg (accountmanager vanuit BZK).

In het licht van de vele veranderingen en opgaven die op de raden af komen – meer participatieve democratie, meer werken vanuit maatwerk in het sociaal domein en de Omgevingswet, meer uitvoering van taken in regionale samenwerking – is er alle reden voor de raad om zich te beraden op wat dit betekent voor haar eigen rol. In dit geval was er voor gekozen de workshop toe te spitsen op twee invalshoeken: de rol van de raad in relatie tot initiatieven van inwoners en de rol van de raad in bovenlokale vraagstukken en ontwikkelingen.

De workshop werd aangeboden door het ministerie van BZK als onderdeel van het landelijk actieplan Versterking positie raadsleden. De workshop werd begeleid door Alinda van Bruggen (WagenaarHoes) en was door haar voorbereid in overleg met de assistent griffier, manager Ruimte Jojanneke van der Molen en programmamanager Pierre Jochems.



De raadsleden gingen in gesprek aan de hand van twee fictieve casussen.

Casus 1

De eerste casus betrof een inwonersinitiatief voor een energiepark. Een duurzaamheidscollectief, gestart door inwoners van de kern Renkum, waarmee een belangrijke versnelling zou kunnen worden gegeven aan de ambitie van de gemeente om per 2035 energieneutraal te zijn. Er is al een ver uitgewerkt plan, waarvoor veel draagvlak is onder omwonenden. De initiatiefnemers vragen bij de gemeente een Omgevingsvergunning aan. In de casus werden de raadsleden gevraagd hoe zij zouden reageren op de mededeling van de portefeuillehouder dat hij met de initiatiefnemers in gesprek wil gaan: zouden ze rustig afwachten tot er een concreet voorstel komt, zouden ze de portefeuillehouder direct al aandachtspunten en kaders willen meegeven, of zouden ze iets anders doen?

Dilemma's en aandachtspunten die in de bespreking van deze casus naar voren kwamen:

- Het is niet direct duidelijk of het college dan wel de raad hier aan zet is. Onder de Omgevingswet is het Omgevingsplan dat door de gemeente is vastgesteld wederzijds bindend, voor de samenleving en voor de gemeente. Dat wil zeggen: initiatieven die voldoen aan de in het Omgevingsplan gestelde normen en eisen, zijn toegestaan. De raad noch het college kunnen een initiatief dat aan het Omgevingsplan voldoet, tegenhouden op basis van de Omgevingswet. Dat betekent dat de afweging 'vinden wij dit een wenselijke ontwikkeling op die plek' alleen aan de orde is wanneer het initiatief op basis van het Omgevingsplan niet zou mogen – dan zou eventueel nog ontheffing kunnen worden verleend – of wanneer in het Omgevingsplan de regels zodanig zijn geformuleerd, dat een situationele afweging aan de orde is.
- Zowel de meeste raadsleden als de collegeleden geven aan het belangrijk te vinden dat de gemeente in gesprek gaat met de initiatiefnemers. De beelden over wie daarbij welke rol zou moeten hebben, lopen echter uiteen. De meeste raadsleden geven aan dat het college op verkenning zou moeten gaan (met uitzondering van twee deelnemers die het energiepark op de voorgestelde locatie onmogelijk achten en daarom vinden dat de wethouder daar geen energie in zou moeten steken, en twee deelnemers die zelf met de initiatiefnemers om tafel zouden willen); de collegeleden vinden dat in dit geval de raad in gesprek zou moeten gaan met inwoners en met de raden van de buurgemeenten. Er is geen blauwdruk voor wat een goede rolverdeling tussen college en raad is bij dergelijke initiatieven vanuit de samenleving. Het is echter wel raadzaam dat u – of de nieuwe raad en het nieuwe college – gezamenlijk bepaalt welke rolverdeling u wenst, zodat het samenspel tussen raad en college soepel en effectief kan zijn.
- De raad kan bij de kaderstelling in het Omgevingsplan kiezen voor gebruik van zogenaamde 'dichte normen': SMART geformuleerde normen die precies omschrijven aan welke eisen voldaan dient te worden. Bij het gebruik van dergelijke SMART normen lijkt de raad veel grip te hebben. Maar alle initiatieven die voldoen aan die regels, mogen dan ook, zonder verdere situationele afweging. In plaats van dergelijke SMART normen, kan in het Omgevingsplan echter ook worden gewerkt met kwaliteitseisen. Dit zijn regels die gewenste effecten aanduiden zonder daar heel precies over te worden (bijvoorbeeld: 'geen parkeeroverlast'). Veel raadsleden hebben het gevoel dat zij bij het gebruik van kwaliteitseisen nog veel minder grip behouden, maar het tegendeel is waar. Bij het gebruik van kwaliteitseisen, is er altijd sprake van een situationele afweging. Het is dan aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat zijn plan op een passende wijze aan die eisen voldoet, waarbij de belanghebbenden (omwonenden, gebruikers) een belangrijke stem hebben in de bepaling wat 'passend' is.
- Bij ontwikkelingen zoals het voorbeeld in de casus, gaat het ook om een afweging van ruimtelijke belangen en ambities tegenover andere belangen (duurzaamheid en honoreren van initiatieven van inwoners). Door in het Omgevingsplan niet alleen met dichte normen maar ook met kwaliteitseisen te werken, creëert de raad ruimte om meer integrale belangenafwegingen te maken.
- Meer situationele afwegingen betekent meer grip, maar ook een grotere workload. Het maken van die afwegingen hoeft niet persé bij de raad te liggen. Veel kan ook door de initiatiefnemer zelf, de inwoners, ambtelijke organisatie en het college worden gedaan. Maar het vraagt meer capaciteit dan een rechttoe rechtaan toetsing of aan bepaalde specifieke regels is voldaan. Het is daarom raadzaam om toch een mix te gebruiken van SMART normen (bijv. nokhoogtes), vergunningvrije zaken (bijv. dakkapellen) en kwaliteitseisen.
- Vooral op onderwerpen waar nog minder goed voorspelbaar is met wat voor soort initiatieven de gemeente geconfronteerd kan worden, biedt het werken met kwaliteitseisen meer grip. Onverwachte ontwikkelingen zijn natuurlijk per definitie onvoorspelbaar, maar tot

op zekere hoogte kan wel een inschatting worden gemaakt op welke domeinen in de komende jaren veel nieuwe ontwikkelingen en initiatieven te verwachten zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de energietransitie) en op welke domeinen minder.

- De raad bepaalt met de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan in belangrijke mate de verhouding tussen lokale overheid en samenleving ten aanzien van ontwikkelingen in het fysieke domein. Door meer open te laten geef je meer ruimte aan de samenleving. Of en op welke onderwerpen en in welke deelgebieden van de gemeente dat gewenst is, kan de raad zelf bepalen.
- De raad zal ook moeten bepalen hoe de belangenafweging tussen verschillende groepen inwoners (initiatiefnemers, voorstanders en tegenstanders) moet plaatsvinden. Door het vaststellen van de participatie-eisen in het Omgevingsplan, bepaalt de raad ook een aantal belangrijke spelregels die tussen inwoners gelden. Deze procesnormen zijn wellicht van nog grotere invloed dan de inhoudelijke normen in het Omgevingsplan.
- Als, zoals in de casus was gesteld, de gemeente nadrukkelijk inwoners en bedrijven heeft opgeroepen om ook zelf initiatieven te nemen, is het lastig om een initiatief dat past binnen het beleid, dan toch af te wijzen. Een keuze voor 'uitnodigingsplanologie' vraagt een andere manier van omgaan met inwoners en samenleving: een manier waarop je met elkaar in gesprek gaat en blijft, van een zo vroeg mogelijk stadium tot en met de fase waarin je dan samen met initiatiefnemers overlegt hoe hun initiatief nog beter kan. Dit vraagt nog wel een cultuuromslag. En het vraagt doordenking door de raad: in hoeverre wilt u loslaten en ruimte geven voor initiatieven uit de samenleving, en over welke zaken wilt u als raad blijven gaan?

Ten aanzien van de voorbereiding op de Omgevingswet leerde de casus dat:

- het zaak is voor de raad om haar kaderstellende rol al vooraf, bij het opstellen en vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, zo goed mogelijk in te vullen. De kaders die de raad stelt bij de vaststelling van Omgevingsvisie en Omgevingsplan, bepalen de speelruimte voor zowel initiatiefnemers als het college. Aanvragen voor een Omgevingsvergunning worden aan het Omgevingsplan getoetst. Geruststellend is dat er niet vanuit een blanco beginsituatie wordt gestart: er zijn in de structuurvisie en bestemmingsplannen al doordachte kaders vastgelegd; de vraag is vooral welke u wilt veranderen en welke andere domeinen u in de afwegingen wilt integreren en in welk tempo.
- de raad niet alleen de inhoud van de criteria bepaalt, maar ook in belangrijke mate de aard van de toetsingscriteria kan bepalen: de mix van 'dichte' objectieve normen en meer open kwalitatieve eisen.
- door meer met kwaliteitseisen te werken de raad kan kiezen voor een werkwijze waarin meer situationele afwegingen worden gemaakt. Deze situationele afwegingen zijn in principe aan het college; de raad controleert echter of het college de afwegingen goed gemaakt heeft, zowel inhoudelijk als procesmatig (participatie en draagvlak).
- de kaderstelling ook betrekking moet hebben op de eisen ten aanzien van draagvlak en participatie;
- afstemming en waar mogelijk afspraken met buurgemeenten gewenst zijn. In de casus kwam de vraag naar regionale afstemming van de Omgevingsvisies en Omgevingsplannen aan de orde. Gemeenten zijn verplicht een eigen Omgevingsplan vast te stellen en kunnen ten aanzien van de Omgevingsvisie zelf bepalen of en in welke mate zij afstemmen en afspraken maken met buurgemeenten. In de discussie werd het belang van afstemming en zo mogelijk afspraken met buurgemeenten door de deelnemers benadrukt. In de aanpak van de ontwikkeling van de Omgevingsvisie vraagt dit aandacht;

- het niet realistisch is om voor alle mogelijkheden die doordenking vragen, al vóór 2021 tot goede kaderstelling te komen, en dat het dus in de rede ligt om via een groeimodel te werken. De Omgevingswet biedt die ruimte voor stapsgewijze doorontwikkeling.
- de raad het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet kan bepalen. In theorie is het mogelijk om het bestaande beleid (bestemmingsplannen) vrijwel ongewijzigd over te nemen in het Omgevingsplan, en dus geen gebruik te maken van de ruimte die de nieuwe wet biedt. In de praktijk is echter de verwachting dat inwoners een meer vernieuwende aanpak zullen verwachten en zo nodig afdwingen.

Casus 2

De tweede eveneens fictieve casus, betrof een groep 65-plussers die een zorgcoöperatie voor ouderenzorg wil starten, met onder meer een luxe zorgvilla, een thuiszorgservice voor ouderen, en een ouderensoos/dagbestedingsvoorziening. De aanvraag voor de Omgevingsvergunning betreft de verbouwing van zalencentrum De Burcht in Wolfheze om daarin een aantal luxe ouderenappartementen te realiseren, en het verbouwen van het daarnaast gelegen jongerencentrum Elbekurkie tot ouderensoos / dagbestedingsvoorziening. De voorzieningen zijn bedoeld voor ouderen uit de gehele gemeente, niet alleen vanuit Wolfheze.

De raadsleden kregen de vraag voorgelegd hoe zij zouden reageren als een journalist belt met de vraag te reageren op de onrust onder inwoners van Wolfheze over dit plan. Zij maken zich zorgen dat de zorgvoorziening op deze locaties de vitaliteit van de kern verder zal ondermijnen. Zouden de raadsleden dan verwijzen naar de kaders die zijn gesteld, en die waarborgen dat een integrale afweging wordt gemaakt? Of vinden zij dit een plan met zo'n grote impact voor Wolfheze dat het aan de inwoners van het dorp is om zich daarover uit te spreken, niet aan de gemeenteraad? Of zouden zij anders reageren?



Dilemma's en aandachtspunten die de bespreking van deze casus naar voren kwamen (voor zover nog niet behandeld bij de eerste casus):

- Bij goede kaderstelling vooraf, kan de raad makkelijker vertrouwen dat de toetsing van aanvragen voor een Omgevingsvergunning aan het Omgevingsplan tot goede keuzes leidt.
- Bij ontwikkelingen met een zo grote impact op een kern als in de casus, zijn niet alleen de direct aanwonenden belanghebbend, maar misschien wel alle inwoners van de kern. Daarvoor moeten passende participatieafspraken worden gemaakt. De finale afweging vindt echter plaats door college of raad, niet door een dorpsraad.
- Door te kiezen voor maatwerk kan weliswaar steeds de meest optimale keuze voor een kern of wijk worden gemaakt, maar maatwerk moet wel uitgelegd kunnen worden. Het is belangrijk scherp voor ogen te houden dat maatwerk geen willekeur is, maar altijd een vanuit kaders onderbouwde keuze. Als voorbeeld werd besproken dat het omwille van de leefbaarheid van een kern wenselijk kan zijn om vergunning te verlenen aan een voorziening (bijv. een ontmoetingscentrum, of MFA) die eigenlijk niet goed past binnen het beschermde dorpsgezicht. Als deze voorziening goed functioneert en de vitaliteit van de kern zich herstelt, is er wanneer zich een jaar later opnieuw een dergelijke aanvraag aandient, geen grond meer

om opnieuw af te wijken van de regels ten aanzien van inpassing in het dorpsgezicht. Het afwijzen van de tweede aanvraag is dan geen willekeur, maar kan worden uitgelegd: de grond waarop eerder is besloten af te wijken van de regels voor het beschermde dorpsgezicht, is nu niet meer aanwezig.

- De casus toont aan dat het opstellen van goede participatieafspraken een van de meest cruciale stappen is op weg naar de Omgevingswet.

Naar aanleiding van de bespreking van de casussen stelden de deelnemers vast dat:

- De workshop veel heeft bijgedragen aan inzicht en bewustwording, maar dat een vervolg om dit te concretiseren nodig is;
- Behoeft is aan een concreet stappenplan, waarin de raad kan zien wat wanneer wordt opgepakt en wanneer de raad betrokken wordt. Het is raadzaam om vanuit de raad ook proactief aan te geven over welke onderwerpen u wilt meedenken en meepraten, zodat dit in het stappenplan kan worden verwerkt;
- Aandacht nodig is voor de vraag hoe inwoners betrokken kunnen worden. Er is opgemerkt dat een communicatieplan nodig is. Dit wordt niet vanuit het rijk of de VNG aangereikt, omdat de raad aan zet is om het ambitieniveau voor de invoering van de Omgevingswet – en daarmee de mate waarin er voor inwoners zaken veranderen - te bepalen;
- Behoeft is om te leren door experimenteren. De kunst is daarbij om de complexiteit hanteerbaar te maken door deze in overzienbare opgaven 'op te knippen'. Dat kan zowel geografisch (deelgebieden) als thematisch. Aan het college / de programmaleider Omgevingswet werd gevraagd om hiervoor verschillende opties voor te leggen. De actualisering van het bestemmingsplan buitengebied leent zich helaas niet als pilot vanwege de tijdsdruk die daar op ligt;
- Behoeft is om te verkennen wat andere gemeenten in de regio doen en daarover afstemming te zoeken;
- De commissie Leefomgeving in haar vergadering in januari gevraagd wordt verder te denken over volgende stappen, ook rekening houdend met de gemeenteraadsverkiezingen in maart.

Wij wensen u veel succes, wijsheid en inspiratie bij uw volgende stappen. Wij houden u daarbij ook graag op de hoogte van inzichten die uit de Raad in beraad sessies voortkomen.

Alinda van Bruggen (WagenaarHoes)
Driebergen, 27 november 2017