

RTA OMGEVINGSWET – ADVIES AAN DE RAAD VOOR EEN RAADSBREDERE BETROKKENHEID BIJ IMPLEMENTATIE VAN DE WET

Plan van aanpak voor de kennisopbouw en betrokkenheid van de gemeenteraad van gemeente Renkum bij de lokale implementatie van de Omgevingswet (amendement van 31 oktober 2018).

1. Inleiding: Een plan van aanpak implementatie Omgevingswet voor raadsleden

Bij amendement van 31 oktober 2018 heeft een meerderheid van de gemeenteraad van de gemeente Renkum (hierna: raad) uitgesproken dat hij brede inhoudelijke kennis wenst te verkrijgen over de inhoud en toepassing van de Omgevingswet en omgevingsvisie voor de gemeente Renkum (**bijlage 1**). In dat verband is overwogen dat de RTA werkgroep 'Omgevingswet' (hierna: RTA) daartoe in een eerste instantie met een plan van aanpak komt waarin staat hoe hieraan invulling gegeven kan worden. Daarbij is door de raad verder overwogen dat dit plan van aanpak in de raad besproken zal worden, met als doel om tot een strategie te komen hoe de raad de komende jaren in brede zin wenst om te gaan met de implementatie van de Omgevingswet in onze gemeente.

Interpretatie en afbakening opdracht aan RTA

Zoals hierna nog nader zal worden toegelicht, betreft de (implementatie van de) Omgevingswet een complexe en omvangrijke operatie. Slechts een beperkt deel van deze nationale opgave raakt de raad en het werk van gemeenteraadsleden direct. De RTA heeft haar opdracht vanuit het amendement dan ook zo opgevat dat gezocht moet worden naar een werkwijze waarbij de raad op een effectieve en natuurlijke wijze betrokken kan worden bij de implementatie van de wet, voor zover voor de raad(sleden) meest relevant. Uiteindelijk komt dat erop neer dat de RTA onderzocht heeft hoe de raad een rol kan krijgen bij het lokale implementatieproces en daarbij haar (politieke) invloed kan uitoefenen op de implementatie (en te maken keuzes in dit proces). Tegelijkertijd is nagedacht over hoe de raad lopende dit implementatieproces kennis over (werken met) de nieuwe wet kan opbouwen, daargelaten de eigen verantwoordelijkheid daarvoor van de individuele fracties.

Dit plan van aanpak is dus vooral een procedurevoorstel over wat volgens de RTA een effectieve manier van een raadsbrede betrokkenheid bij de implementatie van de wet in Renkum kan zijn (en parallel daaraan het opbouwen van kennis). Politieke keuzes over hoe procedures ingericht zouden moeten worden (bv. reikwijdte en werkwijze ten aanzien van inwonersparticipatie) vallen buiten de scope van de (interpretatie van de) opdracht. Datzelfde geldt voor de op termijn te maken inhoudelijke keuzes over hoe een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Renkum er de komende jaren uit zou moeten zien.

Leeswijzer

Volgend op deze inleiding wordt hierna kort de werkwijze van deze RTA toegelicht (§2). Vervolgens wordt de visie werkgroep RTA voor een nuttige en werkbaar kennisopbouw en betrokkenheid van de raad (strategie zoals bedoeld in het amendement; §3). In §4 wordt die visie vertaald in de procesvoorstel. In §5 wordt tot slot het advies geformuleerd.

2. Processtappen RTA werkgroep

De RTA is in aanloop tot dit plan van aanpak zes keer samen gekomen. In de eerste plaats heeft de RTA zich daarbij verdiept in de hoofdlijnen van de Omgevingswet. Vervolgens is de stand van zaken van de lokale implementatie van de wet besproken met ambtelijk vertegenwoordigers van onze gemeente. Daarna zijn de hoofdlijnen van een strategie/ plan van aanpak op papier gezet. Na een verdieping daarvan binnen de RTA is op het plan van aanpak nog eens om feedback gevraagd binnen de ambtelijke organisatie. Dit laatste met name om de werkbaarheid van de strategie en belasting van de gemeentelijke organisatie in te kunnen schatten.

3. Visie werkgroep RTA voor een nuttige en werkbare kennisopbouw en betrokkenheid van de raad (strategie zoals bedoeld in het amendement)

Vooraf: werkbaar omgaan met een omvangrijke opgave

Het wetgevingstraject rondom de nieuwe Omgevingswet wordt de grootste wetgevingsoperatie sinds de invoering van de Grondwet in 1848 genoemd. De Omgevingswet vervangt tientallen wetten en honderden ministeriële regelingen en AMvB's over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water, die relevant zijn voor de leefomgeving.

Een groot deel van deze (technische) wetgevingsoperatie is echter voor (de taken van) raadsleden niet direct van belang. De RTA is daarom op zoek gegaan naar die elementen van de (implementatie van de) wet die op voorhand wel zouden kunnen leiden tot een (veranderende) rol van de raad. In het bijzonder is gezocht naar de 'momenten' gedurende de aanloop tot de inwerkingtreding van de wet, waarvan gesteld kan worden dat het 'logisch' is dat de raad vanuit haar rol wordt betrokken bij de implementatie. Door die momenten vast te stellen hoopt de RTA dat de raad gefaseerd kan werken aan een verdieping van de eigen kennis van de (toepassing van) wet.

Tegelijkertijd is het de RTA gebleken dat individuele raadsleden zichzelf zullen moeten inlezen in de grote lijnen van deze nieuwe wet om zichzelf de meest elementaire kennis eigen te maken: waarom is deze operatie in gang gezet, wat zijn de uitgangspunten, wat zijn de grote onderdelen? Er is (online) voldoende toegankelijke informatie te vinden over wetgeving, planning en praktijk. Middels infographics, filmpjes, praktijkvoorbeelden en teksten is er veel informatie voorhanden voor zowel 'starters' als 'gevorderden'. De RTA heeft dit proces ook zelf 'doorgemaakt' en heeft van daaruit een leeswijzer opgesteld met belangrijke, nuttige en gebruiksvriendelijke websites en bronnen (**bijlage 2**). In **bijlage 3** zijn nogmaals de documenten opgenomen van de informatiesessies die vanuit de gemeente Renkum reeds voor raadsleden zijn georganiseerd.

Inhoudelijk: De raad van de gemeente Renkum en de Omgevingswet

Een van de gedachten van de Omgevingswet is dat door minder en overzichtelijker regels, het wettelijke kader inzichtelijker is voor burgers, ondernemers en overheden. De wet beoogt daarmee dienstbaar te worden aan het vinden en maken van een goede balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving door een integrale benadering met het oog op een

duurzame ontwikkeling daarvan. Tevens beoogt de Omgevingswet het beheer van en de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving eenvoudiger te maken.

Zoals gesteld is volgens de RTA voor de gemeenteraad van Renkum op dit moment niet zozeer de wetgevingsoperatie en wetgevingstechniek van belang (enkel het bundelen, vervangen of stroomlijnen van wetten hoeft ook nog geen inhoudelijke verandering te betekenen). Maar de Omgevingswet is nadrukkelijk meer dan een wetgevingsoperatie. Over de Omgevingswet wordt ook wel gesteld dat het voor een groot (groter) deel om mentaliteit gaat en uiteindelijk slechts beperkt om wetgeving. Volgens de RTA is dan ook vooral het gegeven dat de wetgever met de Omgevingswet uitgaat van een *paradigmawisseling en mentaliteitsverandering* op dit moment voor Renkum van belang.

Om hier iets meer gevoel bij te krijgen is hieronder een tabel met voorbeelden opgenomen van 'omgevingsrecht denken' (huidig recht) enerzijds en 'omgevingswet denken' (toekomstig recht) anderzijds.

Omgevingsrecht (oud)	Omgevingswet (nieuw)
Gericht op beschermen/behouden van de leefomgeving	Gericht op duurzame ontwikkeling van de leefomgeving
Zekerheid in (bestemmings)plannen en veelomvattend onderzoek	'Open' en uitnodigende (omgevings)plannen en onderzoek op hoofdlijnen, gevolgd door latere detaillering
Maatbestemmen	Flexibel bestemmen
Nee, tenzij	Ja, mits
Vorbereidingsprocedures	Participatie
Ruimtelijke ordening	Duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving
Reguleren, rechtszekerheid	Open houden, minder regels
Sectoraal omgevingsrecht	Integraal omgevingsrecht
Sectorale belangen afzonderlijk borgen (geluid, geur, stof)	Integraal afwegen van verschillende sectorale belangen ('mengpaneel')

Beleidscyclus en de Omgevingswet

Zoals uit voorgaande tabel al volgt, kan gesteld worden dat het huidige omgevingsrecht als uitgangspunt heeft om de fysieke leefomgeving te *beschermen*. De Omgevingswet maakt echter een draai en heeft als uitgangspunt een *beleidscyclus om de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal te stellen en tegelijkertijd ruimte te bieden voor ontwikkeling*.

De beleidscyclus van de Omgevingswet staat hieronder weergegeven.



Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus staat voor de 'visievorming'. De omgevingsvisie is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. In het tweede kwart, de beleidsdoorwerking kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook juridisch vast te leggen. In het onderste kwart aan de linkerzijde van de cyclus staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal. Inwoners, bedrijven of de gemeente zelf die iets willen ontwikkelen. Als daarbij toestemming van de gemeente nodig is, verloopt die toestemming in principe via een omgevingsvergunning. Het bovenste kwart aan de linkerzijde staat voor de 'terugkoppeling'. De activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Door toezicht en handhaving ziet de overheid toe op de naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring wordt bepaald of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen of algemene regels.

Een belangrijk voordeel van de beleidscyclus van de Omgevingswet is dat deze gericht is op het *actief realiseren* van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. De wetgever heeft bij het ontwikkelen van de wet ook nadrukkelijk overwogen dat een gemeente in samenspraak met de lokale samenleving (participatie) doelen kan formuleren, uitvoert en vervolgens monitort of de doelen worden gehaald.

De beleidscyclus van de Omgevingswet en de betrokkenheid van de raad van Renkum

De RTA ziet bij het actief realiseren van ambities ook een rol weggelegd voor de (raads)politiek, maar vooral door een actieve directe betrokkenheid van inwoners, organisaties en ondernemers.

De RTA heeft daarom gezocht naar de meest logische momenten voor de raad aansluiting te zoeken bij de beleidscyclus en het 'Omgevingswet-denken' en richting te geven aan de breed gedragen wens voor brede participatie van de Renkumse samenleving.

Op een rijdende trein stappen

Voor Renkum geldt dat de (beleidsmatige) implementatie van de Omgevingswet start met het ontwikkelen van een Omgevingsvisie. De gemeente is begin dit jaar afgetrapt met het opstellen van een nieuwe Omgevingsvisie (nadrukkelijk in lijn met de ontwikkelingsgedachte van de 'Omgevingswet'). Het startdocument is hier opgenomen als **bijlage 4**. Renkum staat daarmee aan het begin van de beleidscyclus van de Omgevingswet.

Voor de RTA was dit gegeven aanleiding om uit te werken hoe de raad op deze 'rijdende trein' kan stappen en op deze manier zijn kennis van de Omgevingswet kan verdiepen en tegelijkertijd actief betrokken kan worden bij de (beleidsmatige) implementatie van de Omgevingswet in de organisatie.

4. Concretisering van betrokkenheid van de raad bij de beleidscyclus Omgevingswet

De indicatieve planning voor de totstandkoming van de Renkumse Omgevingsvisie is hieronder weergegeven. Een kruis 'x' staat voor ongeveer een kwartaal. Het is het nadrukkelijke advies van de RTA om de omgevingsvisie in deze raadsperiode vast te stellen. De doorlooptijd van het project Omgevingsvisie (beleidsontwikkeling Omgevingswet) is dan dus maximaal de periode tot de laatste inhoudelijk raadsvergadering in deze raadsperiode.

In de weergave hieronder zijn vervolgens door de RTA vier momenten aangewezen waarop de raad betrokken dient te worden voorafgaand aan de vaststelling van de Omgevingsvisie door de raad:

- 1) De raad maakt nader kennis met de Omgevingswet, in het bijzonder de Omgevingsvisie;
- 2) De raad bepaalt het ambitieniveau van hoe de Renkumse samenleving wordt betrokken bij het opstellen van de visie voor de duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving;
- 3) De raad denkt mee met de agendering door de samenleving en de contourenschets die vervolgens weer wordt teruggelegd in de samenleving;
- 4) De raad blijft aangehaakt bij het daadwerkelijk opstellen van de Omgevingsvisie;
- 5) De raad stelt vast.

Stappenplan om te komen tot de Renkumse Omgevingsvisie

Stappen				
I VOORBEREIDING, INTERN DE NEUZEN IN DEZELFDE RICHTING De organisatie (raad, college en de ambtelijke organisatie) maakt kennis met het instrument Omgevingsvisie.	x	x	x	
		1		
				RTA inwonersparticipatie
				Q4 2019
II PARTICIPATIE, AGENDERING DOOR DE INWONERS De inwoners, maar ook bedrijven, ondernemers en instellingen zijn aan zet.		x	x	x
			2	
III OPSTELLEN CONTOURENSCHETS Op basis van de agendering door de samenleving stellen een schets op met de contouren van de visie.			x	x
				3
IV CONSULTATIE OVER DE SCHETS We gaan wederom het gesprek aan met de samenleving, nu over de uitgezette contouren.				x
V OPSTELLEN OMGEVINGSVISIE We schrijven en tekenen de Omgevingsvisie				x
				4
				Raadsbrede klankbordgroep
VI TERINZAGE OMGEVINGSVISIE De wet schrijft voor dat de Omgevingsvisie ter inzage wordt gelegd.			x	x
VII VASTSTELLING VAN DE OMGEVINGSVISIE De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast.			x	x
				5

De vorm waarin de raad bij punt 1 t/m 4 wordt betrokken kan divers zijn. De exacte inhoud is nader te bepalen. In deze RTA notitie wordt slechts geadviseerd om het college/de organisatie de opdracht te geven om op deze momenten bij de raad 'terug te laten komen' op bij deze mijlpalen van de beleidsontwikkeling Omgevingsvisie. Tevens is een advies opgenomen hoe dit concreet kan.

Ad1. De raad maakt nader kennis met de Omgevingswet, in het bijzonder de Omgevingsvisie

De RTA denkt aan het organiseren van een of meerdere informatieavonden waarin raads- en commissieleden worden meegenomen middels praktijkvoorbeelden van gemeenten die al verder zijn met de invoering van de Omgevingswet, in het bijzonder de Omgevingsvisie (zie ook **bijlage 5**). Ondersteund door een leeswijzer en videomateriaal kunnen raads- en commissieleden snel en effectief laat kennismaken met de 'Omgevingsvisie Omgevingswet –stijl'. Eventuele visuele ondersteuning of sprekers dienen verder op een pragmatische wijze uitleg te geven de quick-wins en de valkuilen waarin zij tegenaan zijn gelopen.

Voorafgaand aan die sessie(s) hebben individuele fractie zelf al geïnvesteerd in hun kennisniveau (zie **bijlage 2 en 3**).

De RTA adviseert om kort daarop een nieuwe RTA op te richten om met de organisatie te werken aan uiteindelijk een participatieplan dat uiterlijk door het college aan de raad wordt aangeboden in Q4 2019 (zie ook hierna onder ad 2).

Ad2. Aan de raad wordt het ambitieniveau voorgelegd over hoe de Renkumse samenleving wordt betrokken bij het opstellen van de visie voor de duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving

De raad zal moeten bepalen in welke mate onze gemeente pro-actief wil zijn richting de samenleving (ambitieniveau participatie). Dat zou kunnen in de vorm van een participatieplan als voorstel aan de raad. De RTA adviseert dat een nieuwe 'RTA Inwonersparticipatie' in continue dialoog met de organisatie wordt toegewerkt naar het participatieplan Omgevingsvisie dat uiterlijk in Q4 2019 aan de raad aangeboden zal worden. De penvoering van het participatieplan behoort volgens deze RTA bij de organisatie te liggen.

Parallel daaraan kan de raad aan de hand van uitgewerkte (fictieve) voorbeelden, onder begeleiding, ook zelf oefenen met het agenderen van thema's voor de Omgevingsvisie. De thema's kunnen onder de Omgevingswet breder zijn dan de traditionele ruimtelijke ordeningsthema's. Ook onderwerpen als gezondheid en energietransitie passen in een Omgevingsvisie.

Ad 3. De raad denkt mee met de agendering door de samenleving en de contourenschets die vervolgens weer wordt teruggelegd in de samenleving

Door de raad te betrekken en al in deze fase (mee) te laten besluiten in het benoemen van een aantal inhoudelijke thema's (en de prioritering daarvan) komt er een breed gedragen contourschemet.

Door een doordachte werkvorm te kiezen komt er een lijst uit met gemeenschappelijk gedragen ambities die leiden tot de contourschemen, welke teruggelegd kan worden in de samenleving.

Ad4. De raad blijft aangehaakt bij het daadwerkelijk opstellen van de Omgevingsvisie

Nadat de contourschemen is teruggelegd in de samenleving worden de eindteksten van de Omgevingsvisie opgesteld. De RTA denkt dat op dat moment (rode pijl in de figuur hierboven) concrete en effectieve raadsbetrokkenheid opnieuw kan worden vergroot door het instellen van een raadsbrede klankbordgroep.

Ad5. Vaststelling van de Omgevingsvisie

Teneinde continuïteit te borgen en een duidelijke, harde deadline te hebben voor de eerste fase van beleidscyclus Omgevingswet (beleidsontwikkeling) wordt de Omgevingsvisie (ruim) voor de verkiezingen voor een nieuwe raad vastgesteld. Deze einddatum, althans het moment van vaststelling binnen deze raadsperiode, wordt hierna nadrukkelijk als advies geformuleerd.

Het Omgevingsplan

In de beleidscyclus van de Omgevingswet volgt na de Omgevingsvisie (beleidsontwikkeling) onder meer het Omgevingsplan (beleidsdoorwerking).

De RTA vindt het op dit moment te vroeg om met voorstellen te komen over concrete betrokkenheid van de raad daarbij, ook omdat de organisatie nog niet mee is gestart met het opstellen van een Omgevingsplan. Er bestaat geen plicht om voor inwerkingtreding van de Omgevingswet het Omgevingsplan opgesteld te hebben (bestemmingsplannen vormen heel kort gezegd van rechtswege het Omgevingsplan, in afwachting van het 'nieuwe' Omgevingsplan).

Het Omgevingsplan laat zich in zekere mate wel vergelijken met het huidige bestemmingsplan. Om de raad vooruitlopend op het Omgevingsplan voor Renkum te laten beleven wat door dit instrument onder de Omgevingswet anders zouden kunnen zijn, doet de RTA het voorstel dat zowel eind 2019 als in 2020 één Renkums bestemmingsplan dat ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden, begeleid gaat met een notitie hoe dat bestemmingsplan er (anders) uit had kunnen zien als het in de vorm van het Omgevingsplan gegoten zou zijn (flexibiliteit / keuzes etc).

5. Advies en vervolg

Bij agendering door de agendacommissie wordt dit advies besproken in de commissievergadering van 9 of 10 april 2019 en vervolgens in de raadsvergadering van 24 april 2019.

Samengevat adviseert deze RTA dat het college cq de organisatie belast wordt met de voorbereidingen van de raadsbetrokkenheid in vorenbedoelde zin (paragraaf 4), derhalve in ieder geval :

- 1) Het organiseren van een nadere kennismaking van de raad met de Omgevingswet, in het bijzonder de Omgevingsvisie (kortst mogelijke termijn);

- 2) Het aan de raad aanbieden van een participatieplan in Q4 2019, aan de hand waarvan de raad het ambitieniveau bepaalt (incl. uitwerking daarvan) van hoe de Renkumse samenleving wordt betrokken bij het opstellen van de visie voor de duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving (de Omgevingsvisie). De raad ondersteunt in dit proces met een nieuwe RTA Inwonersparticipatie;
- 3) De organisatie van een werkvorm waarbij de raad wordt betrokken na de inhoudelijke agendering door de samenleving;
- 4) Het consulteren van een raadsbrede klankbordgroep bij het daadwerkelijk opstellen van de Omgevingsvisie;

Daarnaast wordt aan de raad geadviseerd om het college de expliciete opdracht te geven om de Omgevingsvisie binnen deze raadsperiode te agenderen voor vaststelling.

Indien de raad dit advies al dan niet in gewijzigde vorm wenst over te nemen, dan kan dit in de vorm van een motie (vreemd), een en ander conform werkafspraken RTA's.

Na behandeling in de raad beschouwt de huidige RTA haar taak/opdracht als afgerond. Het instellen van een nieuwe RTA en/of raadsbrede klankbordgroep kan plaatsvinden buiten (de behandeling van) dit advies om.

Afgerond 15 maart 2019,
Coen Geerdes (CDA), Marlies de Groot (GroenLinks), Peter Kraak (D66), Annemiek Nijeboer (PRD), Jan Streefkerk (GemeenteBelangen)