

De omgevingswet en de gemeenteraad

“De Omgevingswet is de grootste wetmatige verandering die Nederland ooit heeft gekend. De Omgevingswet heeft grote gevolgen voor inwoners, bedrijven en de overheid¹.”

De Omgevingswet moet leiden tot een vereenvoudiging van het huidige ‘woud aan regelgeving’ op het terrein van de fysieke leefomgeving. De wet biedt lokale overheden mogelijkheden om beleid, planvorming en uitvoering anders vorm te geven; namelijk op **integrale wijze** en **samen met haar inwoners**.

De nieuwe wet bestaat uit zes kerninstrumenten: omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Zowel naar inhoud, proces van (gefaseerde) invoering als interactie met diverse partijen en geledingen van de samenleving is er sprake van een complex proces.

De rol van de gemeenteraad bij de implementatie van de Omgevingswet is cruciaal. Taken worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid en de omgevingswet raakt een aantal beleidsterreinen.

De invoeringsdatum van de Omgevingswet is gepland voor 2021. Dat betekent dat in de lopende raadsperiode de Omgevingswet van kracht wordt.

Waarom deze rekenkamerbrief?

De invoering van de omgevingswet is dus een majeure operatie die het functioneren van de lokale overheid in het ruimtelijk domein gaat bepalen. Inmiddels komt steeds meer informatie beschikbaar over inhoud en proces van de invoering.

Ook een aantal gemeentelijke rekenkamers doen of deden onderzoek naar het invoeringsproces. Ze doen dat vooral vanuit het perspectief van de raad: wat betekent het voor de rol en positie van de raad, hoe kan die zich voorbereiden en welke keuzes dienen zich aan?

In deze brief gaan we in op de resultaten van deze onderzoeken naar ervaringen elders. Hiermee hopen we de raad van Heusden te helpen bij het uitstippelen van een eigen koers over de omgevingswet.

Daarbij past een kanttekening: *“De invoering van de Omgevingswet is zelfs voor de best ingevoerde deskundigen nauwelijks in zijn geheel en diepgaand te doorgronden. Het is dus ook niet verwonderlijk dat gemeenteraadsleden, die vaak slechts een beperkt deel van hun tijd aan hun raadswerk kunnen besteden, het gevoel hebben dat ‘het ze overkomt’.* Tegelijkertijd vraagt de wet om reflectie vanuit leden van de gemeenteraad op hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Hoe zien de leden de positie en rolopvatting van de gemeenteraad bij (de invoering van) de Omgevingswet? En in hoeverre gaat de gemeenteraad onderling hierover met elkaar in gesprek, om zo een gezamenlijke ambitie te bepalen?”

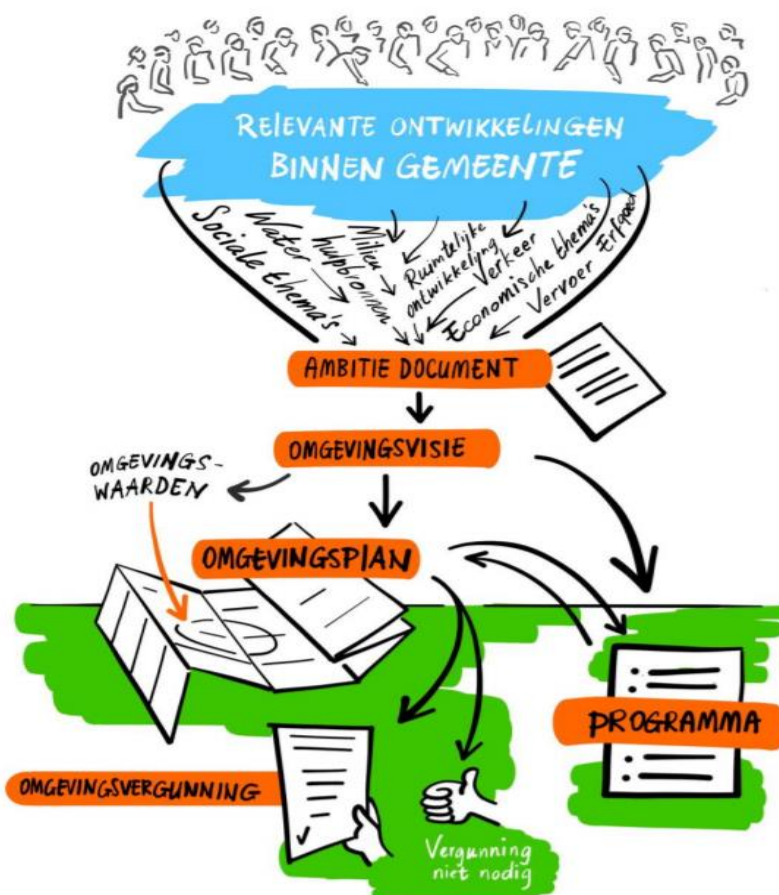
¹ Citaat ontleend aan de site KenniscentrumOmgevingswet.nl

Voor de inhoud van de brief is vooral geput uit een handleiding die is gepubliceerd door de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK)². Ook maken we dankbaar gebruik van de resultaten van een gezamenlijk onderzoek van de rekenkamers van Eindhoven, Breda, Oss, Den Bosch en Tilburg³.

Rollen onder de omgevingswet

Met de Omgevingswet veranderen de 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 nieuwe balans ontstaan tussen raad, college en samenleving. Aan de hand van de rollen van de gemeenteraad en het college reiken wij aandachtspunten en handreikingen aan voor de gemeenteraad van Heusden en de te zetten stappen/elementen door de gemeente; gebaseerd op de ervaringen tot dusver in andere gemeenten.

Het hele proces van de invoering van de nieuwe wet omvat een aantal stappen die op gemeentelijk niveau moeten worden gezet. Schematisch zijn ze als volgt samen te vatten:



² Zie: <https://wiki.nvrk.nl/artikel/80423/Informatiepagina-Omgevingswet>

³ Goede raad voor de Omgevingswet. Een vergelijkend onderzoek van vijf Brabantse Rekenkamer(commissie)s naar de implementatie van de Omgevingswet, maart 2018 gepubliceerd op internet

Bij dat invoeringsproces is steeds de vraag: wie is aan zet?

Volgens het Brabantse rekenkameronderzoek geldt daarbij globaal de volgende rolverdeling tussen gemeenteraad en college:

Rollen onder de Omgevingswet

De gemeenteraad:

- De (vaststelling van de) omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn verplicht en bevoegdheid gemeenteraad;
- Na verlening van een afwijkende omgevingsvergunning, is het verplicht om binnen 5 jaar deze afwijking in het omgevingsplan op te nemen en dit is bevoegdheid gemeenteraad;
- De gemeenteraad monitort het participatieproces;
- De gemeenteraad monitort de programma's en omgevingswaarden.

Het college:

- Programma's zijn een college bevoegdheid;
- Omgevingsvergunning verlenen is een college bevoegdheid;
- Maatwerk kan via beschikking en is een college bevoegdheid;
- Delen van het omgevingsplan vaststellen, kan de gemeenteraad delegeren aan het college;
- Het college stelt beleidsregels naast het omgevingsplan vast.

De gemeenteraad stelt kaders via het ambitiedocument⁴, de omgevingsvisie en het -plan. Ook monitort en 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.

In haar handreiking formuleert de NVRR bij elk van deze rollen (kaders stellen, vertegenwoordigen en controleren) aandachtspunten. We laten ze hieronder kort de revue passeren. Maar voorafgaand daaraan citeren we uit het onderzoek van de gezamenlijke Brabantse rekenkamers die, onder de kop 'voer als gemeenteraad de regie op de agenda' het volgende stelt:

Creëer als raad ruimte op de raadsagenda voor periodieke bespreking van de implementatie van de Omgevingswet. Doe dit niet op basis van incidenten, maar vanuit een weloverwogen visie.

- *Bepaal als gemeenteraad zelf de inhoudelijke agenda rond de Omgevingswet en agendeer dit op de raadsagenda.*

⁴ Het begrip 'ambitiedocument' wordt geïntroduceerd door de NVRR. Het gaat om een vormvrij en niet verplicht document, dat in de startfase van het introductieproces van de Omgevingswet wordt geproduceerd. Het verwoordt de ambities van de gemeenteraad: welke verbeterdoelen wil de raad inhoudelijk en procesmatig behalen met de Omgevingswet en hoe vult de raad de lokale afwegingsruimte in die de raad biedt. Met dit document wordt richting gegeven aan de regierol die de raad kan en wil spelen.

- *Besprek en bediscussieer belangrijke thema's rond de implementatie van de Omgevingswet; strategie, gesprek met de stad, bestuurlijke keten, omgevingsvisie, omgevingsplan, transitieopgave, digitalisering en de rol van de gemeenteraad bij de Omgevingswet. Verzoek het college om hiertoe het initiatief te nemen en vraag om een onafhankelijke gespreksbegeleider om te voorkomen dat er gesproken blijft worden over incidenten en procedures⁵*

Kaderstelling

- **Neem het voortouw:**

De raad is eigenaar van de omgevingsvisie. De raad bepaalt de reikwijdte van de ambities en opgaven. 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?

Wees als gemeenteraad helder over je ambitie(niveau).

- *College en ambtelijke organisatie hebben het recht op een door de raad geformuleerd ambitieniveau over de hierboven genoemde thema's. Formuleer als raad dus het ambitieniveau op thema's als bouwen, wonen, verkeer, mobiliteit en bedrijventerreinen, energie, milieu, veiligheid, gezondheid en andere sociale aspecten van de leefomgeving. Dit ambitieniveau is ook het referentiekader voor de raad zelf.*
- *Verzoek het college, vanuit een verbindende rol, om met de gemeenteraad de discussie aan te gaan over het formuleren en uitwerken van het ambitieniveau met behulp van expertise uit de ambtelijke organisatie. Bereidt deze discussie voor met de raads werkgroep. Maak afspraken over de vervolgstappen in dit proces om zo het geformuleerde ambitieniveau steeds te herijken.*
- *Neem als raad besluiten over het ambitieniveau en blijf in de gemeenteraad het gesprek voeren over de dilemma's rond de sturingsfilosofie voor de raad (bij de omgevingsvisie, het omgevingsplan en rond initiatieven die uit de samenleving komen). Voer het gesprek als gemeenteraad over waar je als raad ruimte wil bieden en waar niet, welke inhoudelijke afwegingen je wilt maken en hoe de raad komt tot passende normen en regels.*
- *Maak als gemeenteraad keuzes in inhoudelijke thema's voor de stad. Stel opgaven van de leefomgeving centraal en durf te prioriteren op inhoudelijke thema's (bijvoorbeeld rond gezondheid, energietransitie en veiligheid). Daarmee ontstaat een kader voor de kwaliteit van de leefomgeving en voor de uitwerking van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.*
- *Verzoek het college om de raad te betrekken na elke stap in het proces om te komen tot een omgevingsvisie. Hierdoor kan de gemeenteraad leren van de gemaakte keuzes, de gevolgen van deze keuzes overzien en op basis hiervan zo nodig bijsturen.*

⁵ Goede raad voor de Omgevingswet, pagina 37

- **Doe het samen:**

Naast de samenleving kunnen ook het college en de ambtelijke organisatie denk- en menskracht 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 daarbij het eigenaarschap te bewaken. Een krachtig ambitiedocument kan de raad daarbij helpen.

- **Integraal is essentieel:**

De omgevingsvisie is een integraal document dat veel beleidsterreinen met elkaar verbindt. Een goed overzicht van te behalen beleidsdoelen is daarbij essentieel, om deze vervolgens af te pellen naar de gevolgen voor individuele beleidsterreinen.

- **Organiseer het slim:**

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. Wees daarbij wel alert dat uiteindelijk de hele raad wordt meegenomen bij een ingrijpend thema als de omgevingsvisie.

- **Bewaak het algemeen belang:**

Hoe worden de uitkomsten van een participatief proces met inwoners en andere belanghebbenden meegenomen? Hoe verhoudt zich dat tot het algemeen belang? Wat zijn de spelregels en wat is de speelruimte? Tot slot heeft de raad de verantwoordelijkheid om ook groepen inwoners te betrekken die minder makkelijk bereikt worden.

Controleren/ Monitoren

- **Bedenk vooraf hoe je wil 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. 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 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:**

Tijdige en juiste informatievoorziening vanuit het college is essentieel. Dit kan de raad op voorhand met het college regelen. Waarover wil zij wanneer geïnformeerd worden? 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.

Zorg dat je als gemeenteraad goed geïnformeerd bent.

Organiseer als raad, collectief, een laagdrempelige toegang tot informatie rondom de Omgevingswet en laat dit niet aan individuele woordvoerders over.

- Vraag het college om een laagdrempelige toegang tot informatie op te zetten (digitaal dossier) met actuele feiten, voortgang en resultaten rond de invoering van de Omgevingswet binnen de eigen gemeente.*
- Vraag het college een 'loket' te maken waar vragen gesteld kunnen worden over de Omgevingswet.*
- Verzoek het college om een periodieke terugkoppeling naar de raad van leerervaringen en resultaten uit het implementatietraject Omgevingswet.*
- Bezoek als gemeenteraadslid zelf regelmatig de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Hier staat de actuele informatie over de Omgevingswet, worden de landelijke ervaringen vanuit pilots en experimenten gedeeld en bijeenkomsten rond de Omgevingswet aangekondigd (www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).*

- **Hoe ga je om met ontevreden inwoners?**

In de Omgevingswet is een grote rol voor participatie weggelegd, onder andere door inwoners. Zij organiseren zelf draagvlak voor hun initiatief. Maar wat als dat proces niet bevredigend verloopt en ontevreden burgers naar de gemeenteraad stappen. Hoe gaat die daar mee om?

- **Houd controle en invloed op samenwerking:**

Samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, overheidslagen of uitvoeringsorganisaties zullen met de Omgevingswet niet minder worden. Het is voor de raad soms lastig om controle op deze verbanden uit te oefenen. Hoe wil ze dat doen? Een mogelijkheid is om enkele raadsleden uit de betrokken gemeenteraden zitting te laten nemen in begeleidings- of auditcommissies.

Vertegenwoordigen

- **Bepaal de grens van participatie:**

Meer dan ooit is het belangrijk een evenwicht vinden tussen enerzijds ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving en anderzijds het algemeen belang. Dit kan spanning opleveren tussen de vertegenwoordigende rol van de raad en participatie met en initiatieven vanuit de samenleving. Het is slim, samen met het college, piketpalen te zetten: 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. Zoekt hij 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.

- **Wees duidelijk naar inwoners:**

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?

- **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.

Tot slot....

Het is vaker gezegd in deze brief en elders: de omgevingswet is een complex proces; een zoektocht ook naar nieuwe verhoudingen. De aandachtspunten en suggesties in het voorgaande zijn gebaseerd op ervaringen in gemeenten die deze zoektocht zijn begonnen. Ze resulteren niet in een blauwdruk; dat zou ook geen recht doen aan de essentie van de Omgevingswet. Elke gemeente zal juist zijn eigen vorm en inhoud moeten bepalen. De gemeenteraad speelt daarin een cruciale rol die hij zich in een leerproces eigen moet maken. Het Brabants rekenkameronderzoek zegt daarover:

Ben en blijf als gemeenteraad reflectief op eigen rolopvatting en handelen.

Start als raad periodiek een kritische reflectie op de voortgang en breng de inhoud van de Omgevingswet in kaart. Ook een kritische reflectie op het eigen functioneren kan de raad goed helpen om hiaten of vraagstukken in kaart te brengen en de raad vooruit te helpen bij het werken richting de opzet van een integrale omgevingsvisie en de implementatie van de Omgevingswet.

- *Geef als gemeenteraad het college opdracht om een periodieke kritische reflectie te organiseren. (...)*
- *Verzoek de colleges om als vijf gemeenten gezamenlijk een lerende community op te zetten, creëer periodieke momenten om ervaringen en inzichten tussen de gemeenteraden te delen.*

Rekenkamer-onderzoek?

Naar aanleiding van deze brief willen we de vraag meenemen in het rondje langs de fracties (gepland begin 2019) of en hoe een verdere rol van de rekenkamer wenselijk is in relatie tot de Omgevingswet en of er onderzoeksvragen leven, die zowel ex-ante of ex-post van aard kunnen zijn.