

Gemeenteraad gemeente Heumen

(Afschrift aan: College van B&W)

Onderwerp: Briefadvies van rekenkamer Heumen over voorbereiding
invoering Omgevingswet

Datum: 17 april 2023

Ons kenmerk: 167728

Bij beantwoording datum en ons kenmerk vermelden

Behandeld door: Stella van den Bosch

bezoekadres
Kerkplein 6
6581 AC Malden

postadres
Postbus 200
6580 AZ Malden

tel 14 024
heumen@heumen.nl
www.heumen.nl

bank
NL44BNGH 0285 0038 95
NL87RABO 0131 6010 08

Geachte leden van de gemeenteraad,

Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet is belangrijk voor de toekomstige mogelijkheden en beperkingen van de gemeente in het fysieke domein. Rond de invoering van de wet spelen grote maatschappelijke belangen en financiële risico's. Gezien het belang van deze ingrijpende stelselherziening voor de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in de gemeente heeft de rekenkamer een quick scan uitgevoerd om na te gaan hoe 'uitvoeringsgereed' de gemeente Heumen in het proces van de invoering van de Omgevingswet is. In deze quick scan staat de vraag centraal in hoeverre de gemeente voldoet aan de 'minimale eisen' die bij de invoering van de wet worden gesteld en wat de rol van de raad is om een goede invoering te borgen.

1 Achtergrond

De invoering van de Omgevingswet is een omvangrijke wetgevingsoperatie in het fysieke domein die al meer dan 10 jaar geleden is gestart. De wet zelf is in 2016 gepubliceerd in het Staatsblad. Sindsdien is er door zowel de Tweede als de Eerste Kamer een constante stroom van besluiten genomen. De invoering van de wet is meermaals uitgesteld en staat nu gepland voor 1 januari 2024. Het uitstel is een indicatie van de grote omvang en complexiteit van de veranderingen die de wet met zich meebrengt.

De Omgevingswet gaat over de fysieke leefomgeving en bundelt voorheen versnipperde wetgeving en regels van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten (26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur en 75 ministeriële regelingen) voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water in één omvattend stelsel. De Omgevingswet wil een betere balans aanbrengen tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Voor het realiseren van deze balans is op vier punten een ingrijpende verbetering nodig:

1. Inzichtelijk en toegankelijk omgevingsrecht, waardoor voorspelbaarheid en gebruiksgemak wordt vergroot.
2. Integraal in plaats van sectoraal beleid.
3. Snellere en betere besluitvorming.
4. Ruimte voor lokaal maatwerk en het vergroten van de gemeentelijke bestuurlijke afwegingsruimte.

Deze verbeterdoelen hangen nauw met elkaar samen. Naast een technische verandering vragen ze ook een cultuuromslag van alle betrokkenen in het fysieke domein. Die cultuuromslag is niet alleen nodig bij betrokken ambtenaren, maar ook bij bestuurders (colleges én raden), initiatiefnemers en belanghebbenden. Daarbij gaat het om het om een andere, meer ontwikkelingsgerichte benadering van ruimtelijke aanvragen, het geven van een grotere rol aan initiatiefnemers en het bieden van ruimte voor lokaal maatwerk (www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl). Dat laatste vraagt om loslaten door de overheid en is echt nieuw in de Omgevingswet. Minder en andere regels moeten dit mogelijk maken: 'eenvoudig beter' is daarbij het uitgangspunt. De huidige werkwijze dient om die reden in veel gemeenten aangepast te worden.

De stelselwijziging omvat veranderingen op drie gebieden:

1. Wetgeving: Aanpassing van het instrumentarium om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren. De Omgevingswet gaat gelden voor alle overheidslagen (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). De wet kent zes instrumenten waarvan de volgende vier met name betrekking hebben op de gemeenten: één gebiedsdekkende integrale Omgevingsvisie, één gebiedsdekkend integraal Omgevingsplan, een Omgevingsprogramma en een Omgevingsvergunning. Onder de Omgevingswet geldt een algemene zorgplicht. Dit houdt in dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.
2. Digitaal stelsel: Het digitaal stelsel omgevingswet (DSO) is één digitaal loket waarin iedereen snel kan zien wat mogelijk is (en wat niet) in een bepaald gebied. Via het Omgevingsloket kunnen initiatiefnemers en betrokkenen zien welke regels gelden op een locatie, vergunningen aanvragen, meldingen doen en informatie geven, en in de toekomst: informatie vinden over de kwaliteit van de leefomgeving (bijvoorbeeld over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting).
3. Anders werken: Samenwerken, participatie en integraal werken zijn belangrijke pijlers onder de nieuwe wet. Het betreft een andere manier van werken die wensen uit de samenleving begeleidt en daarbij uitgaat van samenwerking met alle betrokken partijen. Dit betekent over de muren van eigen taken kijken en opereren als één overheid. Dit houdt ook in dat belanghebbenden en deskundigen actief bij de ontwikkeling en besluitvorming worden betrokken.

Belangrijke uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet zijn:

- Uitgaan van vertrouwen: (cultuur)omslag in benadering van een plan voor een ruimtelijke ingreep van 'nee, tenzij ...' naar 'ja, mits ...'.
- Snellere besluitvorming: besluit over aanvraag binnen 8 weken (met mogelijkheid tot verlenging met 6 weken of uitgebreide procedure van 26 weken).
- Grotere rol van raad: bindende adviesrecht bij vooraf afgesproken grote(re) initiatieven.

- Participatie van belanghebbenden en experts bij buitenplanse activiteiten wordt overgelaten aan de initiatiefnemer, waarbij de gemeente wel actief kan faciliteren.
- Ruimtelijke toets blijft bij gemeente als bevoegd gezag, maar technische toets overgelaten aan de initiatiefnemer.
- Alle bestemmingsplannen en andere plannen voor de fysieke leefomgeving worden gebundeld in één tijdelijk Omgevingsplan, bij inwerkingtreding van de wet als ‘bevroren’ losse plannen, die binnen 5 jaar moeten worden omgezet in een integraal Omgevingsplan.
- Digitale omgeving, waarin alle plannen van overheden (gemeente, regio, provincie, waterschap, rijk) in het fysieke domein voor iedereen laagdrempelig toegankelijk zijn. Mede door de complexiteit om uiteenlopende ICT-systemen te koppelen en toegankelijk te maken, heeft de invoering van de wet steeds weer vertraging opgelopen.

2 Voortgang minimale acties

Gemeenten zijn door het Rijk voorzien van een routeplanner, waarin is aangegeven wanneer aan welke in de wet opgenomen eisen moet zijn voldaan. In de praktijk blijkt telkens weer dat eisen minder eenduidig zijn en zaken verder moeten worden uitgewerkt. Dit geldt niet alleen voor de invoering van het digitaal stelsel, waarin uiteenlopende systemen van overheden en uitvoeringsorganisaties moeten worden gecombineerd. Dit blijkt in de praktijk zeer lastig te zijn en is een belangrijke oorzaak van uitstel van invoering van de wet. Ook de implementatie van de nieuwe regelgeving en het anders werken roepen regelmatig nieuwe vragen op die werkenderweg worden beantwoord. De gemeente Heumen heeft ervoor gekozen om bij de invoering van de Omgevingswet niet tot de kopgroep van snelsten te willen behoren, maar met de grote stroom in de ‘buik van het peloton’ te willen meebewegen. Bovendien heeft de gemeente besloten om ‘beleidsarm’ over te gaan, d.w.z. de bestaande kaders zoveel mogelijk toe te passen in de nieuwe context. Deze keuze is niet officieel vastgelegd, maar wel besproken tijdens de raadspresentaties van 22 februari, 7 april en 9 mei 2022.

In het kader van de landelijke ondersteuning van de implementatie van de Omgevingswet heeft de VNG een lijst van 28 ‘minimale acties’ geformuleerd die beschrijven wat een gemeente bij de datum van inwerkingtreding van de wet in elk geval moet hebben gedaan om minimaal hetzelfde niveau van dienstverlening op het vlak van vergunningverlening te bieden als onder het bestaande systeem. Binnen deze minimale acties worden drie categorieën onderscheiden:

1. Wettelijk/juridisch vereiste acties
2. Bedrijfsvoeringsacties
3. Geadviseerde acties

In de praktijk zijn wettelijke en bedrijfsvoeringsacties nauwelijks los van elkaar te zien. Om aan juridische eisen te voldoen, moeten wel veranderingen in de bedrijfsvoering worden doorgevoerd. In onderstaande tabellen wordt met kleuren aangegeven in hoeverre de gemeente Heumen aan de minimale eisen voldoet, waarbij in tabel 1 de wettelijke en bedrijfsvoeringsacties zijn gecombineerd en in tabel 2 de geadviseerde acties zijn opgenomen. De status van de acties is met een (stoplicht)kleur

aangegeven, waarbij groen betekent dat de actie op orde is (door de raad besloten en/of in organisatie geborgd), oranje dat er nog stappen moeten worden gezet en rood dat er geen actie is ondernomen.

Tabel 1 Stand van zaken minimale wettelijke en bedrijfsvoeringsacties Invoering Omgevingswet Heumen

Actie	Status	Toelichting
Aanvragen, meldingen en vergunningen		
1. Kunnen ontvangen aanvragen en meldingen		Via gezamenlijk VTH-beleid van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen i.sm. Omgevingdienst Rijk van Nijmegen (ODRN)
2. Kunnen beoordelen vergunningaanvragen (proces)		Idem, met behulp van werkinstructie Omgevingsvergunning januari 2023
		Werkproces intake principeverzoeken ('gemeentelijke intaketafel') dient nog te worden uitgelijnd. Bij een afwijking vraagt ODRN advies aan gemeente. Intern proces wordt in tweede kwartaal van 2023 opnieuw uitgelijnd
3. Kunnen beoordelen vergunningaanvragen (beoordeling)		Implementatie VTH-systeem in samenwerking met Berg en Dal, Beuningen en ODRN, waarbij februari 2023 oefening met Samenwerkingsruimte (SWR)
4. Kunnen aanleveren indieningsvereisten		Werkprocessen en formats/standaardbrieven zijn aangepast en ingevoerd in SWR
5. Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit ingesteld		Verordening gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit op 6 oktober 2022 door raad vastgesteld
6. Vergunningverlening aangepast op Wkb		Via werkprocessen ODRN
7. Proces verkennen initiatief ingericht		Regionale omgevingstafel voor grotere initiatieven en lokale (gemeente-intern) voor kleinere moeten nog door ODRN resp. gemeente worden ingericht (gepland voor tweede kwartaal 2023)
8. Participatie bij initiatieven ingericht		Raadsbesluit 30 juni 2022 voor welke buitenplanse activiteiten participatie nodig
Toezicht en handhaving		

Actie	Status	Toelichting
9. Toezicht en handhaving ingericht		VTH-werkprocessen en formats aangepast; in samenwerking met Berg en Dal, Beuningen en ODRN oefenbijeenkomst ingepland
10. Toezicht en handhaving aangepast op Wkb		Via werkprocessen ODRN
Planvorming		
11. Kunnen wijzigen omgevingsplan		ICT-applicatie Tercera voor wijzigingen van omgevingsplan aangeschaft en dag mee geoefend, maar wie beheer gaat doen is nog niet vastgesteld (gepland in tweede kwartaal 2023), plus concreet vervolg is vlak voor inwerkingtreden wet eind 2023 gepland
12. Kunnen werken met tijdelijk omgevingsplan		Ruimtelijke plannen 'bevroren' tot tijdelijk omgevingsplan van rechtswege, maar 'planvoorraad' niet opgeschoond, noch bruidsschat die overgaat van Rijk naar gemeente verkend. Dit is een bewuste keuze om de bruidsschat te toetsen wanneer de gemeente aan de slag gaat met het opstellen van het (eerste) deel van het Omgevingsplan (blijft anders toch vooral een 'technische exercitie').
Programma's		
13. Programma luchtkwaliteit vastgesteld		Onbekend of nodig voor dit deel van regio Nijmegen; momenteel geen dringende redenen om onderzoek naar voren te halen
Overig		
14. Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken		Bodemtaken worden door provincie overgedragen aan gemeente en arrangement met ODRN moet op dit onderdeel worden aangepast
15. Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen		Nog volgens huidige procedures en regels, maar de gewijzigde grondslagen voor het vestigen van een voorkeursrecht en onteigenen dienen tijdig te worden verankerd in de Omgevingsvisie en later in het Omgevingsplan
16. Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal		Nog volgens huidige procedures en regels, bij voorkeur via een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemers, maar als dat niet lukt

Actie	Status	Toelichting
		publiekrechtelijk via kostenverhaalregels in het omgevingsplan of de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit
17. Legesmodel, mandaatregelingen en verordening planschade aangepast		Ambtelijk voorstel legesmodel i.s.m. Berg en Dal en Beuningen gereed, maar moet nog in raad worden gebracht De raad heeft op 30 juni 2022 via haar besluit over delegatie de mandaatregeling vastgesteld en via haar besluit over de verordening nadeelcompensatie de regeling voor planschade
18. Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien		Afspraken met ODRN worden in laatste kwartaal van 2023 herzien
19. Verstrekken informatie over de Omgevingswet		Trainingen voor betrokken medewerkers staan klaar of (specialistische) worden extern gedaan, maar zijn uitgesteld tot voor de datum van inwerkingtreding

Overeenkomstig de keuze voor een 'beleidsarme' overgang heeft de gemeente samen met buurgemeenten en ODRN het afgelopen jaar operationeel de benodigde stappen gezet voor het ontvangen van aanvragen en meldingen, het verlenen van vergunningen, toezicht en handhaving, en het verlenen van nadeelcompensatie. De aanpassing van de planvorming en andere acties zijn voorbereid, maar nog niet afgerond. Voor een deel (planvorming) hangt dit samen met de keuze om op dit vlak 'niet voor de muziek uit te lopen'. Daarnaast is de invoering van de wet opnieuw uitgesteld (van 1 juli 2023 tot 1 januari 2024) en staat een deel van de acties (o.a. trainingen) vlak voor de invoering gepland.

Tabel 2 Stand van zaken adviezen Invoering Omgevingswet Heumen

Algemene strategie	Status	Toelichting
1. Ambitie, strategie, aanpak en financiën bepaald		In verband met keuze voor beleidsarme overgang geen omvattend plan gemaakt, maar pragmatisch stappen gezet
Aanvragen, meldingen en vergunningen		
2. Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunningencheck		Samen met Berg en Dal voor BRIKS-activiteiten vragenbomen opgesteld
3. Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht		Communicatie en frontoffice voor eenvoudige aanvragen goed ingeregeld
4. Plan(ning) gemaakt voor nieuw omgevingsplan		Plan van aanpak voor nieuwe Omgevingsplan in ontwikkeling

5. Kennis vergaard voor kerninstrument programma		Geen omvattende inventarisatie andere programma's, maar volgt wanneer Omgevingsvisie is vastgesteld
Omgevingsvisie		
6. Omgevingsvisie in voorbereiding		Najaar 2023 in raad
Monitoring en evaluatie		
7. Monitoring en evaluatie ingericht		In het kader van Regionale Implementatie-coaches Ondersteuning (RIO) regelmatig rapportage naar Den Haag, maar geen aparte sturing op minimumlijst VNG
Overig		
8. Veranderopgave na 2023 bepaald		Op hoofdlijnen bekend wat nodig is, maar niet uitgewerkt in bijvoorbeeld plan voor raad. Gemeente weet wat ze moet doen, nl. (1) monitoren en (eventueel) bijstellen gemaakte keuzes (afpraak met raad: advies/delegatie/participatie) en (2) opstellen Omgevingsplan (moet uiterlijk 01-01-'30 gereed zijn).

De adviezen die eenvoudig uit te voeren zijn, zijn door de gemeente ook opgepakt, maar er is geen omvattende implementatiestrategie (inclusief financieel kader) opgesteld (advies 1), omvattende inventarisatie van alle relevante programma's gemaakt (advies 5 in kader van kerninstrument programma), noch de veranderopgave na 2023 uitgewerkt (advies 8).

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de gemeente een pragmatische invulling heeft gegeven aan de invoering van de omgevingswet. Aan de meeste eisen die operationeel nodig zijn voor de continuïteit van de belangrijkste processen is voldaan, maar - vanuit de keuze voor een beleidsarme overgang - niet vanuit een omvattend, door de raad vastgesteld, kader waarin alle benodigde acties programmatisch zijn ingebed.

3 Rol van de raad

De gemeenteraad heeft in de Omgevingswet formeel de volgende rollen:

- Kaders stellen door het vaststellen van de Omgevingsvisie.
- Regels stellen door het vaststellen van het Omgevingsplan.
- Adviseren over omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het vastgestelde Omgevingsplan in vooraf bepaalde specifieke situaties.
- Controleren of de beleidscyclus (die de basis vormt van de door de VNG geformuleerde minimale acties) functioneert en hierin eventueel ingrijpen.
- Bewaken of besluiten met voldoende participatie tot stand komen.

In 2021/2022 heeft de raad in een vijftal sessies verschillende aspecten van de nieuwe Omgevingswet besproken. Ter voorbereiding van de invoering van de nieuwe Omgevingswet is een (informele) meedenkgroep van raadsleden uit alle fracties gevormd, die enkele keren per jaar plannen van de ambtelijke organisatie bespreekt.

De Omgevingswet stimuleert om bij ingrepen in de fysieke leefomgeving het samenspel tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en gemeente anders vorm te geven. Die ruimte zit ook in de verhouding tussen raad en college, waarbij de raad kan kiezen om meer te sturen op koers (strategische keuzes in de Omgevingsvisie en het vaststellen van kaders in het nieuwe Omgevingsplan), het proces (tijdige omzetting van kritische processen) en/of de belangenafweging (voldoende integrale kaders en participatie van belanghebbenden).

Vanuit de keuze voor een 'beleidsarme' overgang heeft de raad tot op heden - op basis van technische briefings en besluiten over operationele onderdelen - vooral sturing op het proces gegeven. Meer strategische keuzes via de Omgevingsvisie vinden dit najaar plaats, waarna een aantal jaren worden uitgetrokken om een nieuw, integraal Omgevingsplan op te stellen.

Wat betreft belangenafweging zijn in het raadsbesluit van 30 juni 2022 over advies, delegatie en participatie afspraken gemaakt wanneer participatie verplicht is, hoe deze moet worden vormgegeven en gerapporteerd, en wat de rol van de gemeente daarbij is. Burgerparticipatie is een belangrijk speerpunt voor de gemeente. Het brengt belangen, ervaringen, kennis en wijsheid van inwoners en andere betrokkenen in beeld en kan ervoor zorgen dat beleid en beslissingen worden verbeterd en op minder bezwaren stuiten. Participatie is maatwerk en daarom stelt de gemeente geen bindende regels over hoe de initiatiefnemer de participatie moet vormgeven. Wel geeft ze via een beslisboom de gelegenheid om het niveau van participatie, de deelnemers en hun rol te bepalen, afhankelijk van onder meer de impact van een initiatief. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen: (1) eenvoudige ingrepen (verbouwingen in en om het huis), (2) ontwerpen (vestigen of uitbreiden met complexe regelgeving, en (3) ontwikkelen (gebiedsontwikkeling of het maken van een visie). De gemeente heeft bij participatie een faciliterende rol, o.a. via het geven van tips aan de initiatiefnemer hoe de participatie kan worden vormgegeven. Uiteindelijk is de initiatiefnemer verplicht om de participatie in te richten en een schriftelijk verslag in te dienen over hoe de participatie eruit zag en tot welke resultaten dat heeft geleid. In eerdere besprekingen in de raad is expliciet aandacht gevraagd voor het bewaken van een gelijk speelveld tussen verschillende initiatiefnemers. Nu meer verantwoordelijkheden bij de initiatiefnemer worden neergelegd, bestaat het risico dat bepaalde initiatiefnemers bij het doorlopen van procedures onbedoeld een voorsprong op andere hebben. Bij de uitwerking van procedures is het van belang om zoveel mogelijk voor iedereen een gelijk speelveld te creëren.

Een belangrijk nieuw onderdeel van de Omgevingswet is het bindend adviesrecht van de raad. In het raadsbesluit van 30 juni 2022 is vastgelegd voor welke gevallen het bindend adviesrecht van toepassing is. Ook is in dat raadsbesluit aangegeven welke gevallen aan het college worden gedelegeerd. Een aandachtspunt hierbij is het uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet om binnen 8 weken een besluit te nemen. Deze termijn strookt niet met de huidige planning van commissie- en raadsvergaderingen en hier zal bij de concrete inwerkingtreding van de omgevingswet een oplossing voor moeten worden gevonden. In het voorjaar van 2023 vindt in het Presidium een eerste overleg plaats hoe e.e.a. kan worden ingeregeld.

Hoewel we eerder hierover geen informatie hadden ontvangen en het ook tijdens het bestuurlijk en ambtelijk wederhoor over dit briefadvies op 21 maart 2023 niet aan de orde kwam, ontving de rekenkamer op 22 maart van de ambtelijke organisatie alsnog een raadsvoorstel getiteld 'Ambities en programmaplan Implementatie Omgevingswet' dat op 28 februari 2019 (licht gewijzigd) door de raad was vastgesteld. Op basis van een intensief traject in 2017 en 2018 met raad, college, MT en hele ambtelijke organisatie zijn in dit voorstel de sturingsfilosofie van de raad (meer op hoofdlijnen en strategische vraagstukken), de ambities op korte termijn (bij invoering van de Omgevingswet een integrale en heldere omgevingsvisie, plus een nieuw dienstverleningsconcept vanuit de klantbenadering die de Omgevingswet vraagt) en het programmaplan voor 2019-2021 (vijf werklijnen) vastgelegd. In bijlage 2 is het raadsvoorstel schematisch samengevat. Door het uitstel van de invoering van de wet is de implementatie van het programmaplan door de gemeente ook deels doorgeschoven. De in de werklijnen voorgenomen acties zijn (deels als onderdeel van de minimale acties) grotendeels uitgevoerd (zie ambtelijke feedback d.d. 27 maart 2023 in bijlage 2). We hebben geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat de voortgang van dit ambitie- en implementatieplan sinds begin 2019 nog in de raad is besproken. Dit door de raad vastgestelde document lijkt geen rol meer te hebben gespeeld bij de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet in de laatste 2 jaar.

4 Conclusies en aanbevelingen

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de gemeente Heumen de nodige stappen heeft gezet om de invoering van het nieuwe omgevingsstelsel concreet vorm te geven. In samenwerking met buurgemeenten en ODRN zijn de belangrijkste minimale acties uitgevoerd of ingepland. Daarbij heeft de raad voor belangrijke operationele zaken besluiten kunnen nemen. Door de keuze voor een 'beleidsarme' overgang heeft de gemeente evenwel slechts beperkt ingespeeld op de vernieuwende 'geest' van de wet, namelijk een andere houding ten opzichte van ruimtelijke ingrepen ('ja, mits ...'), versnelling van procedures, een intensiever samenspel tussen initiatiefnemer, belanghebbenden en gemeente, en een grotere rol van de raad. De VNG stelt dat voor het bereiken van de doelen van de Omgevingswet meer nodig is dan het invulling geven aan de minimale eisen. Het gaat niet alleen om *"het 'technisch' aanpassen van de regels, processen en werkwijzen, maar (vooral) om een verdergaande ontwikkeling van onder andere cultuur, vaardigheden, gedrag en gedeelde waarden. Het is van belang dat gemeenten de verdere organisatieontwikkeling vormgeeft en/of faciliteert. Deze ontwikkeling vraagt duurzaam aandacht tot 2029 (en wellicht daarna)"* (VNG, Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten, versie 6.0, 28 september 2022). Het is niet aan de raad de organisatieontwikkeling zelf vorm te geven of faciliteren, maar wel om hiervoor eventuele specifieke kaders aan het college mee te geven en te controleren of die én de algemene verbeterdoelen van de Omgevingswet gerealiseerd worden.

Door het ontbreken van een omvattend programmaplan neemt de raad partiële besluiten over 'technische' onderdelen, maar is het niet duidelijk wanneer men tijdens het verdere invoeringsproces aan welke knoppen kan draaien en welke instrumenten men daarbij heeft. De belangrijkste instrumenten, namelijk de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, komen de komende maanden (najaar 2023) resp. jaren aan bod, maar op de overige bestaat weinig zicht.

Op basis van het voorgaande doet de rekenkamer drie aanbevelingen aan de raad voor versterking van haar rol bij de invoering en uitvoering van de nieuwe Omgevingswet.

Aanbeveling 1. Actueel plan van aanpak

De rekenkamer beveelt de raad aan om het college te vragen binnen afzienbare termijn alsnog een integraal plan van aanpak op basis van het VNG-overzicht met minimale eisen aan hem aan te bieden. Het plan van aanpak komt voort uit advies 1 (Ambities, strategie, aanpak en financiën bepaald) en advies 8 (Veranderopgave na 2023 bepaald) van het VNG-overzicht van minimale acties. Het moet duidelijk maken wat de concrete aanpak, bijbehorende planning en financiële consequenties zijn voor de implementatie van de minimale eisen en adviezen uit het overzicht van de VNG die op dit moment nog niet zijn afgerond en de acties die tijdens de uitvoering in de komende jaren te verwachten zijn. Het plan van aanpak kan beknopt zijn, maar moet de raad een samenhangend overzicht geven van de planning van acties, belangrijke mijlpalen, financiële consequenties en het type keuzes dat de raad daarbij kan maken. Het is van belang dat hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen zaken die specifiek betrekking hebben op de uitvoering en door het college opgepakt (gaan) worden en zaken waarbij de raad een rol heeft. Zowel college als raad zullen alert moeten zijn de onderling afgesproken rollen goed te bewaken.

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

Aanbeveling 2. Informatievoorziening aan de raad

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

Aanbeveling 3: Regelmatige voortgangsinformatie

De invoering van de Omgevingswet is voor alle betrokkenen een omvangrijke operatie, waarbij – ondanks het uitstel van de invoeringsdatum – sprake is van de nodige tijdsdruk. De rekenkamer acht het daarom van belang dat de uitvoering van het plan van aanpak periodiek gevolgd wordt, en dat de raad zich op gezette tijden laat informeren over de voortgang en eventuele (inhoudelijke, strategische en financiële) dilemma's bij de uitvoering. Waar nodig kan dan tijdig bijgestuurd worden. De fractieleden uit de raad die de Omgevingswet in hun portefeuille hebben, kunnen zo de (kwaliteit van de) voortgangsinformatie actief volgen en naar aanleiding daarvan voorstellen aan de raad doen voor de behandeling van zaken die daaruit voortvloeien. Tot 1 januari 2024 moet nog het nodige gebeuren en ook op korte termijn zal de voortgang van deze acties goed moeten worden geborgd.

We hopen u als raad met dit briefadvies handvatten te hebben gegeven om uw rol bij de voorbereiding en uitvoering van deze complexe en ingrijpende stelselverandering te versterken. Uiteraard zijn we graag bereid om hierover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Berry Roelofs

Voorzitter rekenkamer Heumen



Stella van den Bosch

Ambtelijk secretaris rekenkamer Heumen



Bijlage 1 Van gemeente ontvangen informatie

Documenten

1. Overzicht minimale eisen VNG (Route 2022)
2. Voortgang werkzaamheden invoering Ow (december 2022)
3. Presentatie raads werkgroep Heumen (22-02-2022)
4. Presentatie raad inwerkprogramma (07-04-2022)
5. Presentatie raad technische briefing (09-05-2022)
6. RV Advies/Delegatie/Participatie
7. RB Advies/Delegatie/Participatie
8. RV Verordening op de gemeentelijke adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
9. RB Verordening op de gemeentelijke adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
10. Bijlage 1 Verordening op de gemeentelijke adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
11. Bijlage 2 Reglement van Orde op de gemeentelijke adviescommissie Commissie Ruimtelijke Kwaliteit gemeente Heumen 2023
12. RV Verordening nadeelcompensatie gemeente Heumen 2023
13. RB Verordening nadeelcompensatie Heumen 2023
14. Werkproces Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (ODRN)
15. Presentatie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen Regionale afstemming beleidskeuzen (versie 7 februari 2022)
16. Concept notitie Wkb (versie 9 februari 2022)
17. VTH beleid regio Nijmegen (oktober 2022)
18. VTH beleid bijlage 1
19. VTH beleid bijlage 2
20. VTH beleid bijlage 3.

Overige informatie

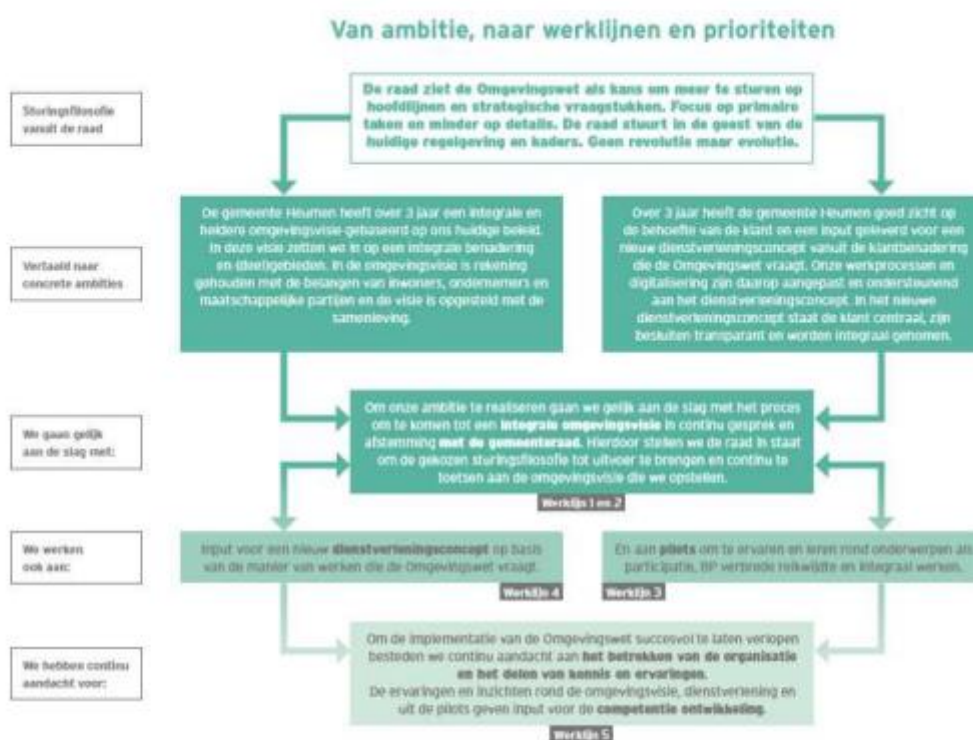
- Werkproces verkennen en begeleiden initiatieven en wijzigen omgevingsplan: gereed (eind januari 2023)
- Legesverordening (Omgevingswetproof): ambtelijk gereed (i.s.m. Beuningen + Berg & Dal)
- ICT
 1. Heumen is aangesloten op de Landelijke Voorziening (LVVB)
 2. Er zijn twee applicaties aangeschaft: Tercera (wijzigen omgevingsplan) + Berkely Bridge (opstellen vragenbomen)
 3. Oefendag met Tercera 23 januari 2023
 4. Oefendag met ODRN (testen zaakstelsel WRS – februari 2023)
 5. Heumen heeft 5 verplichte vragenbomen in pre-omgeving DSO geplaatst
 6. Behandeldienst is ingesteld
 7. Knoppencursus DSO (plaatgevonden zomer 2022)
- Trainen & opleiden zijn gereserveerd (uitvoering kort voor datum inwerkingtreding)
 1. Was-Wordt training
 2. Training voor (plan)juristen
 3. Collega's kunnen zich melden voor individuele trainingen.

- Verdiepend gesprek met projectleider Joop van Amelsfoort op 14 februari 2023
- Hoor en wederhoor over concept-briefadvies met wethouder Vincent Arts, afdelingshoofd Walter Elemans en projectleider Joop van Amelsfoort op 21 maart 2023
- Na hoor- en wederhoor ontvangen documentatie
 - Raadsvoorstel 'Ambities en programmaplan Implementatie Omgevingswet' voor raadsvergadering van 28 februari 2019
 - Bijlage 'Ambities en programmaplan IOw (bureau Overmorgen)
 - Amendement D66 op Ambitiedocument Omgevingswet
 - Raadbesluit Ambitiedocument en Programmaplan inclusief amendement d.d. 28 februari 2019

Bijlage 2 Samenvatting Ambities en programmaplan Implementatie Omgevingswet d.d. 28-2-2019

GEMEENTE HEUMEN

RAADSVORSTEL



Concreet is het voorstel om in 2019 aan de slag te gaan met:

1. Noodzakelijke voorbereidende activiteiten met het oog op de inwerkingtreding per 1 januari 2021;
2. Het opstellen van een integrale omgevingsvisie in continú gesprek met de raad (werklijn 1 en werklijn 2);
3. Het uitvoeren van pilots - daar waar kansen zich voordoen (werklijn 3);
4. Het leveren van een bijdrage aan een nieuw dienstverleningsconcept vanuit de klantgerichte benadering van de Omgevingswet en de voorbereiding op de digitaliseringsopgave (werklijn 4).
5. Dienstverlening & Digitalisering (werklijn 4)



Ambtelijke reactie voortgang werklijnen Ambities en programmaplan Implementatie Omgevingswet
d.d. 27 maart 2023

Werklijn 1: Sturing vanuit de raad

- *Wat voor gemeente willen we zijn?* Zie proceskader omgevingsvisie (<https://cuatro.sim-cdn.nl/heumen/uploads/proceskader-omgevingsvisie.pdf>) +
- Koersdocument (vastgesteld d.d. 12 oktober '22)
- *Uitnodigingsplanologie/kaders voor ontwikkelingen*: wordt nu ambtelijk voorbereid (PvA Omgevingsplan dat door raad wordt vastgesteld)
- *Initiatieven vanuit de samenleving*: hoofdstuk 6 Koersdocument + RV/RB participatie bij BOPA (d.d. 30 juni 2021).

Werklijn 2: Kerninstrumenten Omgevingsvisie

- Zie Koersdocument
- Vaststelling Q3 2023

Werklijn 3: Pilots

- Voor zover deze zich aandienen, neemt Heumen hieraan deel (o.a. geluid)
- Wel afspraken gemaakt over de participatie bij de BOPA (zie ook werklijn 1)
- Bij alle voorstellen steeds collega's breed in de organisatie betrokken ('learning on the job')

Werklijn 4: Dienstverlening en digitalisering

Dienstverlening:

- Werkafspraken met ketenpartners gereed (ODRN, Veiligheidsregio, GGD, Waterschap, Provincie)
- Inrichting regionale omgevingstafel idem
- Werkproces verkennen & begeleiden initiatief (intern) idem
- Heumen kiest bewust voor handhaving bouwbalie

Digitalisering:

- Voor een centrale & optimale toegang tot bp's, beleidskaders en (overige) regels is Heumen afhankelijk van een goed functionerend DSO. Hier staat BZK voor aan de lat (en hierover is inmiddels genoeg gezegd..)
- Heumen is aangesloten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening (DSO-LV).
- Heumen heeft de benodigde applicaties aangeschaft en hiermee geoefend (Tercera + Berkely Bridge)
- (verplichte) vragenbomen zijn opgesteld en gepubliceerd in de pré-omgeving van het DSO (Q3 '22)
- zijn nu bezig met ketentesten (in ODRN verband).

Werklijn 5: Communicatie, Kennisdeling en competenties

Communicatie:

- participatie bij opstellen omgevingsvisie: zie Koersdocument

- collega's zijn steeds betrokken bij de voorbereiding van raadsvoorstellen en andere acties ('learning by doing')
- Rijk van Nijmegen werkt aan een gemeenschappelijke communicatieteksten (interne organisatie, website, lokale media e.d.) – is steeds doorgeschoven i.v.m. uitstel wet.

Kennisdeling & competenties

- Learning by doing
- Opleidingen (bewust) doorgeschoven naar Q4 '23
- Nieuwe competenties vooral gericht op integraliteit/samenwerken: dit is al de Heumense manier van werken (21-03 besproken met rekenkamer)
- Bij de selectie van (nieuwe) medewerkers wordt hiermee rekening gehouden
- Werkprocessen worden hierop ingericht ('happy flow').