

Rekenkameronderzoek gemeente Kerkrade

De Raad en de Omgevingswet

Mei 2020

Rekenkamercommissie Kerkrade

Dhr. mr. L.M.C. Cloudt MBA

Mw. M.A.K.J. Laumann

Mw. A.M.H. Moberts-Lenzen

Dhr. mr.drs. S. Hannen

Dhr. R.H.M. Sluijsmans

In samenwerking met Adviesbureau KplusV

Dhr. dr. H.P. Potman

Mw. L.J. Sant



Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 <i>Onderzoeksvragen</i>	7
1.3 Aanpak van het onderzoek	8
1.4 Leeswijzer	8
2 De komst van de Omgevingswet	9
2.1 Kerninstrumenten.....	9
2.2 Decentralisatie van regels; de bruidsschat	10
2.3 Anders werken.....	11
3 De rol van de raad volgens de wet – 'Soll'	13
3.1 Drie rollen van de raad	13
3.2 Kerninstrumenten van de wet	14
3.3 Anders werken.....	20
3.4 Conclusie.....	23
4 Omgevingswet Kerkrade – 'Ist'	24
4.1 Intern traject.....	24
4.2 Betrokkenheid van de raad.....	25
4.3 Anders werken.....	26
4.4 Conclusie.....	27
5 Normenkader	28
6 Van 'Ist' naar 'Soll'	31
6.1 Wensen uit de raad.....	31
6.2 Klaar voor implementatie van de Omgevingswet	32
6.3 Klaar voor werken onder de Omgevingswet	34
6.4 Conclusie.....	35
7 Conclusies en Aanbevelingen	37
7.1 Beantwoording deelvragen	37
7.2 Conclusies	39
7.3 Aanbevelingen	40
8 Bestuurlijke reactie.....	42
9 Nawoord van de Rekenkamercommissie Kerkrade	45

Samenvatting

De Rekenkamercommissie Kerkrade heeft tussen augustus 2019 en december 2019 onderzocht op welke wijze de gemeenteraad in Kerkrade in de positie wordt gebracht om zijn rol te nemen in het kader van de komst van de Omgevingswet. De centrale onderzoeksvraag luidt: *“Op welke wijze en in welke mate wordt in de gemeente Kerkrade gewerkt aan de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 op een zodanige manier, dat deze implementatie ingebed zal zijn in de gemeentelijke visie, organisatie en processen, primair gericht op de rollen en positie van de raad.”* Deze vraag wordt beantwoord door in kaart te brengen hoe de rol van de raad eruit komt te zien onder de Omgevingswet (*Soll-situatie*), hoe het traject van invoering van de wet en betrokkenheid van de raad daarin er tot nu toe uitziet in Kerkrade (*Ist-situatie*) en wat nodig is om van de Ist-situatie naar de Soll-situatie te komen.

De Rol van de Raad volgens de Omgevingswet

De rol van de raad verandert door de komst van de Omgevingswet.

- De kaderstellende rol van de raad wordt groter en de uitvoerende rol kleiner, door het werken met de nieuwe kerninstrumenten.
- De controlerende rol van de raad verandert doordat de nieuwe kerninstrumenten om participatie vragen bij het opstellen en om constante monitoring en beoordeling en bijsturing na vaststelling van plannen.
- De volksvertegenwoordigende rol van de raad verandert doordat de Omgevingswet een decentralisatie van het fysieke domein betreft. De gemeente krijgt meer afwegingsruimte, waardoor besluiten op basis van maatwerk genomen kunnen worden. Zodoende kunnen de burgers beter vertegenwoordigd worden. Dit hangt nauw samen met de kaderstellende rol: De gemeenteraad is aan zet om ambities waarmee hij het volk vertegenwoordigt, te vertalen in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De Omgevingswet schrijft bovendien participatie bij het opstellen van de kerninstrumenten voor, waardoor de kwaliteit van besluitvorming verbetert.

De invulling van deze rollen hangt echter af van keuzes die de raad zelf maakt met betrekking tot de kerninstrumenten en het werken in de geest van de wet.

Kerninstrumenten

De belangrijkste kerninstrumenten waarbij de raad een rol speelt, zijn de Omgevingsvisie, de Omgevingsprogramma's, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning. De raad kan invloed uitoefenen vanuit zijn rol, voorafgaand aan en tijdens het vormgeven van de instrumenten.

- De Omgevingsvisie.
 - voorafgaand aan het vaststellen van de Omgevingsvisie, kan de raad invloed uitoefenen, door uitspraken te doen over het proces van opstellen Omgevingsvisie en participatie van inwoners, en organisaties daarin, het vormgeven van de Omgevingsvisie en het inhoudelijk opstellen van de visie. De raad dient vooraf aan te geven in hoeverre hij hierin (naast het formeel vaststellen) zelf een rol wil hebben of een grotere rol voor het college weggelegd ziet. Het is van belang dat de raad ambities uitspreekt over *'wat voor raad wil ik zijn?'*
 - Nadat de Omgevingsvisie is vastgesteld, dient de visie als belangrijk kaderstellend instrument. De raad dient uitspraken te doen over zijn rol in het actueel houden van de Omgevingsvisie en monitoring van de Omgevingsvisie en de doorwerking van de visie in plannen, programma's, uitvoering en effecten in de lokale samenleving.
- De Omgevingsprogramma's. De gemeenteraad kan invloed uitoefenen op de Omgevingsprogramma's door richtinggevende uitspraken te doen over de thema's waarvoor een programma opgesteld dient te worden en die geschikt zijn voor een programmatische aanpak. Het college stelt de Omgevingsprogramma's vast.
- Het Omgevingsplan. De raad heeft de verplichting om het Omgevingsplan vast te stellen. Hij kan het vaststellen van delen van het Omgevingsplan delegeren aan het college.

- Voorafgaand aan het opstellen van de Omgevingsplan kan de raad invloed uitoefenen door uitspraken te doen over zijn betrokkenheid in het proces, de invulling van participatie van inwoners en organisaties, de inhoudelijke vormgeving en de invulling (de mate van detaillering) van het plan.
- Het Omgevingsplan is niet gebonden aan een bepaalde termijn, zoals nu het geval is bij bestemmingsplannen en kan regelmatig worden geactualiseerd aan de hand van ontwikkelingen. De raad dient uitspraken te doen over het proces van actualisatie, de inzet van zijn adviesrecht bij initiatieven die afwijken van het Omgevingsplan en de manier van monitoring na vaststelling van het Omgevingsplan.

Anders werken

De Omgevingswet vraagt om een andere manier van (samen)werken. De raad kan hierop invloed uitoefenen, door uitspraken te doen over:

- de manier en mate van samenwerking, op regionaal tot lokaal niveau;
- de organisatie van participatie bij initiatieven;
- de mate van flexibiliteit van regels tot maatwerk;
- de mate van integraliteit van gebieds- tot thema-gericht.

Vervolgens dienen alle bovengenoemde keuzes ook praktisch invulling te krijgen. Zo dient de raad te bepalen hoe hij om wil gaan met de ruimte en flexibiliteit die hij beoogt te geven aan burgers en hoe dit in de kerninstrumenten wordt vastgelegd.

Invoering Omgevingswet in Kerkrade tot nu toe

De 'Ist'-situatie betreft het traject van voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet tot nu toe en de betrokkenheid, besluitvorming en rol van de raad daarin. De huidige meerjarenplanning wijst uit dat de gemeenteraad in 2023 de Omgevingsvisie, en in 2029 het Omgevingsplan zal vaststellen. Op 1 januari 2021 worden de huidige bestemmingsplannen formeel (van rechtswege) echter al Omgevingsplannen en krijgt de bestaande structuurvisie de titel Omgevingsvisie.

Intern traject

- 2016: Een projectleider Omgevingswet wordt aangesteld. De projectleider is samen met een aantal ambtenaren van start gegaan in een ambtelijke werkgroep, op basis van de landelijke informatie en de tekst van de Omgevingswet.
- 2017: De ambtelijke werkgroep werkt aan het opstellen van een plan van aanpak. . Ook is er contact met andere Parkstad-gemeenten
- Januari 2019: De ambtelijke werkgroep presenteert 'Stelselwijziging en Omgevingswet' aan de raad.
- Februari 2019: De ambtelijke werkgroep levert twee concept plannen op: 'Met elkaar meer bereiken – De Kerkraadse aanpak Omgevingswet' en 'Implementatie aanpak Omgevingswet - De Kerkraadse aanpak Omgevingswet'. Het directieteam en de betrokken wethouders besluiten tot een andere planning en aanpak, gegeven de kosten en nodige capaciteit voor invoering van de Omgevingswet.
- Voorjaar 2019: Het ambtelijk kernteam Omgevingswet wordt aangesteld. Doel van het kernteam is om de opgave meer integraal op te pakken en op pragmatische wijze (aansluitend bij de lopende werkwijzen en projecten in de geest van de wet) te werken aan invoering van de Omgevingswet.
- Augustus 2019: Een collegenota verschijnt met daarin de hernieuwde planning voor invoering van de Omgevingswet, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de overgangstermijnen die de Omgevingswet biedt.
- Oktober 2019: De collegenota wordt toegelicht aan en besproken met de gemeenteraad.
- December 2019: Een eerste bijeenkomst van een denktank met afgevaardigden van iedere raadsfractie vindt plaats.

In de gemeente Kerkrade is de afgelopen jaren al gewerkt in de geest van de wet. Zo wordt er regionaal samengewerkt in Parkstad-verband. Door de gemeenten in de regio is de ambitie uitgesproken om meer op Zuid-Limburgse schaal samen te gaan werken. De pilots in de gemeente komen grotendeels overeen met het werken in de geest van de wet en ook in eerdere projecten zijn de integraliteit, participatie en samenwerking aan de orde geweest. Maar deze projecten zijn tot augustus 2019 niet expliciet in verband gebracht met de invoering van de Omgevingswet. Nu worden pilots en implementatie van de Omgevingswet gekoppeld.

Betrokkenheid van de raad

De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren op verschillende momenten gevraagd om informatie over invoering van de wet. Het college en de ambtelijke organisatie hebben de raad in reactie daarop in algemene termen in lijn met de ontwikkelingen geïnformeerd. Uit de documentatie en interviews blijkt dat de gemeenteraad niet betrokken is geweest bij of geïnformeerd over de verandering van aanpak en planning die heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2019. De betrokkenheid van de gemeenteraad is reactief van aard. De raad volgt de koers van het college en vraagt daarbij om informatie. De gemeenteraad heeft zelf geen andere initiatieven genomen met betrekking tot de Omgevingswet. Hij heeft geen ambities uitgesproken over de rol die hij zelf wil vervullen in implementatie van de wet. De raad kan zowel inhoudelijk als procesmatig de regie in handen nemen. Dit heeft hij niet gedaan.

Van Ist naar Soll

Werksessie met raadsleden

In het kader van het rekenkameronderzoek is een werksessie gehouden met een afvaardiging van één raadslid of burgercommissielid per fractie. De sessie was gericht op een introductie van de invloed die de raad kan uitoefenen en de keuzes die hij kan maken bij invoering en opstellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De aanwezige raadsleden zien voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd en het proces van opstellen van de kerninstrumenten en het uitspreken van inhoudelijke ambities. Deze rollen en wensen staan in contrast met de huidige gang van zaken waarin het college aan zet is in het bepalen van ambities en processen. Indien de ambities die naar voren kwamen in de sessie, gedragen worden binnen de gemeenteraad, is het van belang dat de raad op korte termijn keuzes maakt en uitspreekt op welke momenten hij invloed wil hebben bij het opstellen, het werken met de kerninstrumenten en het vormgeven van participatie.

Voordat de wet in werking treedt op 1 januari 2021, is het in ieder geval van belang:

- dat de gemeenteraad uitspraken heeft gedaan over zijn ambities t.a.v. de rol die hij wil spelen, de manier waarop participatie vorm dient te krijgen, hoeveel ruimte hij aan initiatiefnemers wil geven en wat voor raad hij in het kader van de Omgevingswet wil zijn;
- dat de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders wordt bepaald bij de implementatie en uitvoering van de wet;
- dat er ervaring wordt opgedaan met het anders werken onder de wet.

Uitgaande van de situatie op 1 januari 2021, zal de gemeenteraad op korte termijn besluiten moeten nemen, om te kunnen werken onder de Omgevingswet:

- het proces van opstellen, vaststellen en bijstellen van de kerninstrumenten moet ingericht worden;
- de raad dient op basis van de uitgesproken ambities invulling te geven aan inhoudelijke keuzes;
- de raad dient uitspraken te doen over het inpassen van de 'bruidsschat' (landelijke regels die worden gedecentraliseerd) in het Omgevingsplan;
- de raad dient de dialoog met de samenleving vorm te geven;
- de wijze van monitoring dient te worden vastgesteld.

Aanbevelingen

De aanbevelingen in dit onderzoek hebben betrekking op de korte termijn in de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet. Ze zijn erop gericht dat de gemeenteraad op de korte termijn van gedachten wisselt en komt met een aantal richtinggevende uitspraken die verder vorm en inhoud geven aan de implementatie van de wet. De uitspraken die in dat verband gewenst zijn hebben betrekking op onder meer de volgende onderwerpen:

- de rol van de raad en de afbakening tussen de rollen van de raad en het college;
- de burgerparticipatie bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie;
- thema's die zouden moeten worden opgenomen in de toekomstige Omgevingsvisie;
- de wijze waarop de raad de komende periode geïnformeerd wil worden over de voortgang van de implementatie van de wet.

Het is gewenst dat de huidige denktank wordt omgezet in een raads werkgroep met een heldere formulering van de opdracht. Tevens is het gewenst dat de raad een uitspraak doet over de wijze waarop de raads werkgroep de gehele raad betrokken houdt bij haar werkzaamheden en de raad tijdig informeert over de voorstellen waarmee zij gaat komen. Tevens is het gewenst dat de raads werkgroep ambtelijk wordt bijgestaan door de ambtelijke kerngroep voor de implementatie van de Omgevingswet.

De rekenkamercommissie heeft de volgende aanbevelingen voor het college:

- Informeer de gemeenteraad periodiek, bij voorkeur maandelijks, over de voortgang van de voorbereiding van de implementatie en de implementatie zelf – voor en na 1 januari 2021.
- Neem deel aan de raads werkgroep en leg samen een notitie voor aan de raad waarin voorstellen worden gedaan voor de verhouding tussen raad en college bij de implementatie van de wet en bij de uitvoering van de wet. Ga daarbij expliciet in op het adviesrecht dat de raad per 1 januari 2021 krijgt bij planafwijkingen.
- Leg samen met de raads werkgroep aan de raad een notitie voor waarin de consequenties van de 'bruidsschat' staan alsmede voorstellen voor de wijze waarop de gemeente Kerkrade daarmee zou moeten omgaan gelet op de specifieke vraagstukken in de gemeente.

1. Inleiding

De rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Kerkrade wil onderzoek doen naar de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij invoering van de Omgevingswet. Het onderzoek betreft inzicht in het traject en besluitvorming tot nu toe, het toekomstige traject van implementatie van de Omgevingswet en de rol van de raad na invoering van de Omgevingswet. Dit rapport doet verslag van het rekenkameronderzoek.

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2021 in werking. Het doel van het samenvoegen van 26 huidige wetten in de Omgevingswet is te zorgen voor inzichtelijk omgevingsrecht, centraal zetten van de fysieke leefomgeving, bieden van ruimte voor maatwerkoplossingen en snellere en betere besluitvorming. Deze doelstellingen moeten vorm krijgen door enerzijds het gebruik van nieuwe wetsinstrumenten en anderzijds het werken in de geest van de Omgevingswet. Deze wet heeft impact op bijna alle bestuurlijke portefeuilles en afdelingen van de gemeentelijke organisatie.

Belangrijk daarbij is ook de rol die de gemeenteraad bij de voorbereiding van de implementatie heeft te spelen en de voorbereiding van de raad op zijn rol vanaf 2021, wanneer diverse besluiten moeten worden genomen. De rol van de raad en de wijze van implementatie van de wet hangt mede af van de keuzes die de gemeenteraad maakt in de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de programma's. Al voorafgaand aan 2021 ligt een aantal keuzes voor de raad en moet de raad daarover uitspraken doen.

De Rekenkamercommissie Kerkrade (Rkc) heeft onderzocht op welke wijze de gemeenteraad in Kerkrade in de positie wordt gebracht om zijn rol te nemen en de wijze waarop de raad vervolgens opereert. Het onderzoek richt zich op inzicht in het traject en besluitvorming tot nu toe, het vervoltraject van implementatie van de Omgevingswet, de rol van de raad daarbij en zijn rol na invoering van de Omgevingswet.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Op welke wijze en in welke mate wordt in de gemeente Kerkrade gewerkt aan de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 op een zodanige manier, dat deze implementatie ingebed zal zijn in de gemeentelijke visie, organisatie en processen, primair gericht op de rollen en positie van de raad.”

De volgende deelvragen komen aan de orde.

1. Welk traject is in de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie) uitgezet richting de invoering van de Omgevingswet?
2. Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad onder de Omgevingswet en hoe kan de raad invloed uitoefenen op de implementatie van de Omgevingswet vanuit de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taken, rollen en positie van de raad?
3. In welke mate is de raad tot nu toe betrokken in het proces?
4. Op welk moment moet de raad binnen zijn kaderstellende en controlerende rol overgaan tot besluitvorming?
5. Welke besluiten zijn inmiddels door de raad genomen?
6. Wat zijn de aandachts- en leerpunten voor de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie)?
7. Welke mogelijkheden heeft de raad gekregen c.q. genomen om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is tussen augustus en december 2019 uitgevoerd door bestudering van documenten: interne correspondentie en producten, wet- en regelgeving en bestaande producten van de Rijksoverheid, de VNG en van 'Aan de slag met de Omgevingswet'. Er zijn gesprekken gevoerd met de meest betrokken portefeuillehouders en enkele ambtelijk betrokkenen binnen de gemeente Kerkrade. Deze documenten en interviews vormen de basis voor deze rapportage. Daarnaast is er een werksessie georganiseerd met een afvaardiging van gemeenteraadsleden en burgercommissieleden. In deze sessie zijn aan de afgevaardigde raads- en commissieleden stellingen voorgelegd en is van gedachten gewisseld over de rol van de raad in het proces van invoering van de Omgevingswet. Vanwege de AVG (Europese Algemene verordening gegevensbescherming) zijn geen namen van geïnterviewde personen opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een introductie van de algemene gevolgen van de komst van de Omgevingswet. Hoofdstuk 3 schetst de situatie van de rol die de gemeenteraad kan pakken in het kader van de wet. De Soll-situatie. Hoofdstuk 4 beschrijft de gang van zaken tot nu toe en de stand van zaken in Kerkrade. De Ist-situatie. Die situatie wordt ook beoordeeld aan de hand van het normenkader dat de rekenkamercommissie vooraf heeft vastgesteld. Hoofdstuk 6 analyseert wat nodig is om te komen van 'Ist' naar 'Soll', welke keuzes daarbij voorliggen en hoe de gemeenteraad daarbij invloed kan uitoefenen. Hoofdstuk 7 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 De komst van de Omgevingswet

Dit hoofdstuk licht toe wat de komst van de Omgevingswet in algemene termen betekent voor gemeenten.

De Omgevingswet gaat op 1 januari 2021 in werking. In de praktijk betekent dit dat vanaf dat moment:

1. de verschillende kerninstrumenten van de wet in werking treden;
2. er een aantal rijksregels met normen over onder meer de kwaliteit van de leefomgeving wordt gedecentraliseerd;
3. de gemeenten worden geacht op een andere manier te werken en samen te werken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de vormgeving van de leefomgeving;
4. wordt gewerkt met een nieuw digitaal stelsel (Digitaal Stelsel Omgevingswet - DSO).

Het is voor 1 januari 2021 nog niet mogelijk om besluiten te nemen als gevolg van de Omgevingswet of om bij besluiten vooruit te lopen op regels uit de Omgevingswet. Wel is het van belang om voorbereidingen te treffen op de besluitvorming. In dit onderzoek wordt daarom onderscheid gemaakt tussen de voorbereiding op implementatie van de wet en het werken onder de wet. Waar het bij de voorbereiding van de implementatie van de wet om gaat is dat gewaarborgd wordt dat de verschillende aspecten van de invoering tijdig worden doordacht, afgestemd en in gang gezet. Concreet gaat het daarbij om het opstellen en uitvoeren van een programma voor de implementatie van de wet en om het borgen dat de verschillende onderdelen van het programma organisatorisch en in werkprocessen worden uitgevoerd. De Omgevingswet schrijft op een aantal vlakken voor op welke wijze de gemeentelijke organisatie moet gaan werken. Tegelijkertijd biedt de wet veel ruimte voor eigen invulling van de wijzen van werken.

In dit hoofdstuk schetsen wij kort de verschillende veranderingen door de komst van de wet. We gaan in op de kerninstrumenten, de decentralisaties van regelingen en de verandering in de wijzen van werken. We gaan niet in op het nieuwe DSO, aangezien er voor de gemeenteraad geen expliciete rol is met betrekking tot invoering van dit stelsel. Echter dient dit onderdeel niet onderschat te worden. Het DSO vervangt per 1 januari 2021 het bestaande Omgevingsloket Online, de Activiteitenbesluit Interne Module en Ruimtelijkeplannen.nl. Het integreren van de systemen in één systeem met één loket, heeft tot doel om informatie over de leefomgeving toegankelijker te maken. De inrichting hiervan is een belangrijk fundament voor uitvoering van Omgevingswet.

2.1 Kerninstrumenten

De Omgevingswet krijgt vorm aan de hand van zes kerninstrumenten: De Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's, het Omgevingsplan, Algemene Rijksregels, Omgevingsvergunningen en het Projectbesluit. De verschillende instrumenten hangen sterk met elkaar samen in de beleidscyclus van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

De **Omgevingsvisie** is een integrale visie op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De Omgevingsvisie is vergelijkbaar met de huidige structuurvisie. In de huidige situatie worden enkel structuurvisies op gebiedsniveau vastgesteld. Deze structuurvisies zullen vervangen worden door één Omgevingsvisie die betrekking heeft op alle beleidsterreinen van de fysieke leefomgeving en die een koppeling legt met vraagstukken van gezondheid en sociale vraagstukken. Het dient als integraal afwegingskader.

In de **Omgevingsprogramma's** wordt de Omgevingsvisie vertaald naar maatregelen voor concrete uitvoering van de doelen, bijvoorbeeld in een bepaalde sector of gebied. De programma's kunnen de

vorm aannemen van onverplichte programma's, verplichte programma's of programma's met een programmatische aanpak.

Een programma met programmatische aanpak is bedoeld voor gebieden waar omgevingswaarden gelden die onder druk staan. De programmatische aanpak geeft maatregelen die ervoor moeten zorgen dat activiteiten mogelijk zijn in deze gebieden, als aan het einde van de looptijd van de activiteiten wordt voldaan aan de Omgevingswaarden. Er zijn Rijksomgevingswaarden vastgesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Ze hebben betrekking op grondwater, luchtkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit, waterwinning voor drinkwater en zwemwater. De gemeente kan ook zelf omgevingswaarden vastleggen op uiteenlopend vlak van bijvoorbeeld energie, leefbaarheid en veiligheid.

Het **Omgevingsplan** geeft invulling aan de maatschappelijke opgaven uit de Omgevingsvisie. Het is één gebiedsdekkende regeling en vervangt alle huidige bestemmingsplannen. Hierin worden regels opgenomen over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving, worden functies toegekend aan locaties voor het hele grondgebied van de gemeente en moeten functies verplicht evenwichtig verdeeld worden vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving en bijdragen aan de maatschappelijke doelen die zijn geformuleerd in de Omgevingswet¹. In het Omgevingsplan worden regels opgenomen zoals die op dit moment ook in bestemmingsplannen staan, maar bijvoorbeeld ook regels die afkomstig zijn van de algemene plaatselijke verordening (APV) en onder meer betrekking hebben op evenementen.

De **Algemene Rijksregels** betreffen de vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), namelijk: het Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving (met de omgevingswaarden, zie hierboven) en het Omgevingsbesluit. In deze besluiten is onder meer beschreven voor welke activiteiten een vergunning- of meldingsplicht geldt.

De **Omgevingsvergunning** kan voor een project of activiteit voorgeschreven worden. Ten opzichte van de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zullen minder vergunningen voorgeschreven worden, doordat de AMvB's meer rechtstreeks regelen en meer activiteiten vergunningsvrij worden. Voor het overige bepalen de individuele gemeenten zelf welke activiteiten zij aan vergunningen willen binden. De termijnen voor vergunningverlening wijzigen. In alle gevallen is de termijn 8 weken. Dat moet leiden tot veel meer kortlopende vergunningprocedures dan tot nu toe het geval is.

Het **Projectbesluit** vervangt het huidige inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het Tracébesluit uit de Tracéwet en het Projectplan uit de Waterwet. Wanneer een Projectbesluit afwijkt van het Omgevingsplan, zal het Omgevingsplan hierop aangepast moeten worden. Het doel van het Projectbesluit is snellere en betere procedures, waarbij oplossingen breed worden verkend, belangen worden afgewogen en draagvlak wordt vergroot, voordat op de uitkomst gericht wordt.

2.2 Decentralisatie van regels; de bruidsschat

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het Omgevingsplan komen. Dit wordt ook wel de 'bruidsschat' genoemd. Het gaat vooral om lokale vraagstukken. Denk aan geur, horeca of lozingen van huishoudens. Gemeenten hebben de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen. Vanaf 2021 kunnen gemeenten bruidsschatbepalingen in het Omgevingsplan opnemen, wijzigen en laten vervallen. Wel zijn er Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) instructieregels en Omgevingswaarden opgenomen waaraan het Omgevingsplan moet voldoen. Het gaat bij deze bruidsschat om bepalingen uit onder meer het

¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/omgevingsplan>

huidige Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, het Besluit omgevingsrecht, Besluit lozen buiten inrichtingen, Besluit lozing afvalwater huishoudens, Bouwbesluit 2012 en de Woningwet. Het is van belang dat gemeenten een positie innemen ten opzichte van de bruidsschat. Zo kan gekozen worden voor het overnemen van de regels zoals die nu centraal geregeld zijn, of het aanpassen van de regels naar de lokale situatie.

2.3 Anders werken

Door de Omgevingswet zijn er minder regels en is er meer ruimte voor initiatief vanuit de samenleving. Dit betekent dat de gemeente meer ruimte heeft om zelf invulling te geven aan de fysieke leefomgeving en ook dat burgers en maatschappelijke instellingen meer ruimte krijgen voor hun eigen inbreng. Ook vraagt de wet om nieuwe manieren van samenwerken tussen betrokken partijen. De verschillende bestuurslagen gaan meer samenwerken als één overheid, de schotten tussen taakvelden verdwijnen en burgers, bedrijven en andere organisaties worden in een eerder stadium van planvoorbereiding betrokken – niet pas bij de formele inspraak. Onderlinge interactie verandert en dit vraagt om een andere manier van besturen.

In andere woorden; de Omgevingswet vraagt om 'anders werken' van de gehele gemeentelijke organisatie, doordat verschillende thema's bij elkaar komen in één wet. Dit wordt vertaald in:

- regionale samenwerking;
- gebiedsgericht werken;
- integraal werken;
- participatie van burgers en organisaties;
- flexibiliteit.

Deze componenten van anders werken hangen sterk met elkaar samen. Gebiedsgericht werken betekent dat het gebied (bijvoorbeeld een wijk) centraal staat. Er wordt integraal naar de verschillende opgaven en kansen op het vlak van ruimtelijke kwaliteit, gezondheid en sociale kracht in het gebied gekeken, waarbij bewoners en maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen (van buiten naar binnen) en waarbij samenwerking met verschillende partijen wordt benadrukt. Daarnaast kan een integrale aanpak, waar de wet om vraagt, vorm krijgen dankzij regionale samenwerking. Bestuurders moeten breder gaan kijken dan hun eigen taakveld en daarin vroegtijdig de samenwerking opzoeken.

De Omgevingswet schrijft voor dat de Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma's en het Omgevingsplan vorm dienen te krijgen met behulp van participatie met burgers en organisaties. In deze kerninstrumenten moet aangegeven worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in de voorbereiding zijn betrokken. De manier waarop participatie wordt vormgegeven wordt niet voorgeschreven in de wet. De gemeenteraad kan hierover zelf beslissen. Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer is verplicht gesteld dat de gemeenten de burgerparticipatie in het kader van de Omgevingswet regelen.

Bovenstaande ontwikkelingen vragen om flexibiliteit. Het werken in de geest van de wet vraagt om flexibiliteit doordat er minder wordt vastgelegd in regels en er meer sprake is van maatwerk. (Regionale) samenwerking vraagt om flexibiliteit van de verschillende partijen om de samenwerking te kunnen bestendigen. Ook het gebiedsgericht werken en participatie vragen om flexibiliteit, om verschillende partijen een rol te kunnen bieden.

Tot slot vertaalt anders werken zich ook in de uitvoering van omgevingsbeleid en Omgevingsplannen via vergunningverlening en toezicht en handhaving. In de geest van de wet worden vergunningen verleend vanuit het principe 'ja, mits'. Dit vraagt om een andere *mindset* en andere werkprocessen bij vergunningverleners. Uitvoerders worden geacht zoveel mogelijk mee te denken met ideeën die

initiatiefnemers voor bouwwerken en activiteiten hebben en de wijze waarop deze passen bij- of inpasbaar kunnen worden gemaakt bij de Omgevingsplannen. De termijn voor vergunningverlening zal onder de Omgevingswet voor alle vergunningen 8 weken zijn. Eventuele afstemming met en advies van partijen moet binnen deze periode gerealiseerd worden. De termijnen voor initiatieven die afwijken van de gemeentelijke plannen worden aanmerkelijk korter. Dat vraagt om andere manieren van werken.

Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij voorafgaand aan de indiening van plannen hun initiatief hebben besproken met omwonende belanghebbenden en dat zij bij hen draagvlak hebben verworven voor het initiatief.

3 De rol van de raad volgens de wet – 'Soll'

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

- *Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad onder de Omgevingswet en hoe kan de raad invloed uitoefenen op de implementatie van de Omgevingswet vanuit de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taken, rollen en positie van de raad?*

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de drie rollen van de gemeenteraad. Vervolgens wordt ingegaan op de bevoegdheden en mogelijke invloed van de raad bij het op-, vast- en bijstellen van de kerninstrumenten en bij het anders werken. De onderwerpen en de wijze waarop de raad zijn rol kan pakken en invloed kan uitoefenen op de voorbereiding van de komst van de Omgevingswet en onder het regime van de Omgevingswet, geven wij in dit hoofdstuk weer met behulp van 'schuifjes'. De raad kan door daarmee te schuiven zijn positie en rol bepalen².

3.1 Drie rollen van de raad

De komst van de Omgevingswet heeft invloed op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad. Deze rollen zijn verweven in de kerninstrumenten van de Omgevingswet. De kaderstellende rol krijgt vorm in de visie, programma's en het plan. Deze instrumenten worden vervolgens, in combinatie met informatie over de uitvoering hiervan, ingezet in de controlerende rol. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol bepaalt de raad hoe om wordt gegaan met inbreng van partijen, bij het opstellen van de instrumenten.

Kaderstellende rol

De kaderstellende rol van de raad verandert bij de vaststelling van de kerninstrumenten; de kaderstellende rol wordt groter, terwijl de rol van de raad in de uitvoering afneemt. Dit betreft de *inhoudelijke* invulling van de instrumenten en het *proces* van besluitvorming dat hieromtrent plaatsvindt. Inhoudelijk zal de raad meer op hoofdlijnen te werk gaan. Daarbij geeft de raad aan wat de afwegingsruimte is waarbinnen het college van burgemeester en wethouders kan opereren, rekening houdend met plannen en regels van de rijksoverheid, de provincie en het waterschap. In het proces wordt vastgesteld wat je als raad zelf wil bepalen en wat je over wil laten aan het college.

Controlerende rol

De controlerende rol van de raad verandert doordat de nieuwe kerninstrumenten om inspraak vragen bij het opstellen en om constante beoordeling en bijsturing na vaststelling. De raad heeft een controlerende rol waar het gaat om toezien op voldoende participatie. Hij monitort de wijze waarop de samenleving wordt betrokken bij visievorming en planvorming, de uitvoering van beleid, plannen en programma's en de realisatie van omgevingswaarden. Daarnaast monitort de gemeenteraad ook de programma's en de omgevingswaarden. De raad controleert of er al dan niet wordt afgeweken van de plannen.

² De schuifjes in figuur 2 t/m 7 zijn bedoeld ter illustratie van de bandbreedte waarbinnen de raad invloed kan uitoefenen. De positie waarin de schuifjes afgebeeld zijn hebben geen betekenis.

Volksvertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol van de raad verandert. Burgers krijgen meer inspraak, waarbij de raad voor de uitdaging staat om individuele belangen recht te doen en deze belangen en het algemeen belang (en het gemeentelijke beleid) op elkaar te betrekken. Gemeenteraadsleden vertegenwoordigen de inwoners van Kerkrade en in het kader van de Omgevingswet wordt nadrukkelijk deelname van inwoners en organisaties aan de ontwikkeling van kaders voor het omgevingsbeleid beoogd. De dialoog tussen gemeente, en daarmee ook de raad, en samenleving is belangrijk. De raad is bepalend in de wijze waarop die dialoog wordt vormgegeven en de wijze waarop de samenleving kan participeren in het opstellen van de kerninstrumenten.

3.2 Kerninstrumenten van de wet

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende kerninstrumenten van de wet toegelicht. Figuur 1 laat zien wat de rollen en bevoegdheden van de raad en het college zijn voor de invoering van de verschillende kerninstrumenten. De belangrijkste kerninstrumenten waarbij de raad een rol speelt, zijn de Omgevingsvisie, de Omgevingsprogramma's, het Omgevingsplan en de Omgevingsvergunning. Deze worden onderstaand toegelicht.

	Omgevingsvisie	Omgevingsplan	Omgevings-Programma's	Algemene Rijksregels	Omgevingsvergunning	Projectbesluit
De Raad	Verplichting Vaststelling	Verplichting Vaststelling Omgevingsplan	Bevoegdheid Programmatie aanpak		Inpassing in Omgevingsplan na 5 jaar	
College		Eventueel gedelegeerd vaststellen onderdelen Vaststelling beleidsregels	Bevoegdheid vaststelling		Bevoegdheid verlening	Bevoegdheid maatwerk beschikking

Figuur 1: bevoegdheden kerninstrumenten

Omgevingsvisie

De Raad heeft de verplichting om de Omgevingsvisie vast te stellen. De keuzes die in de Omgevingsvisie worden vastgelegd, geven sturing aan het Omgevingsplan en de regels die daarin worden opgenomen. Voor de gemeenteraad is de Omgevingsvisie daarom het belangrijkste kaderstellende beleidsinstrument. Voor de voorbereiding van de Omgevingsvisie is het van belang om in gesprek te gaan met andere overheden, bedrijven en burgers en om zo te zorgen voor een gedragen visie. Op deze manier kan de gemeenteraad in de Omgevingsvisie ambities vanuit de gemeenschap formuleren en vertalen naar de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie bindt alleen de gemeenteraad en het college zelf bij de uitoefening van bevoegdheden.

In de Omgevingsvisie stelt de gemeenteraad de volgende elementen vast³:

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de voornemens die de gemeenteraad heeft voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- het integrale beleid voor de volledige verbrede reikwijdte en nieuwe thema's.

Wat is invloed van de raad bij het opstellen van de Omgevingsvisie?



Figuur 2: Invloed van de raad op het opstellen van de Omgevingsvisie

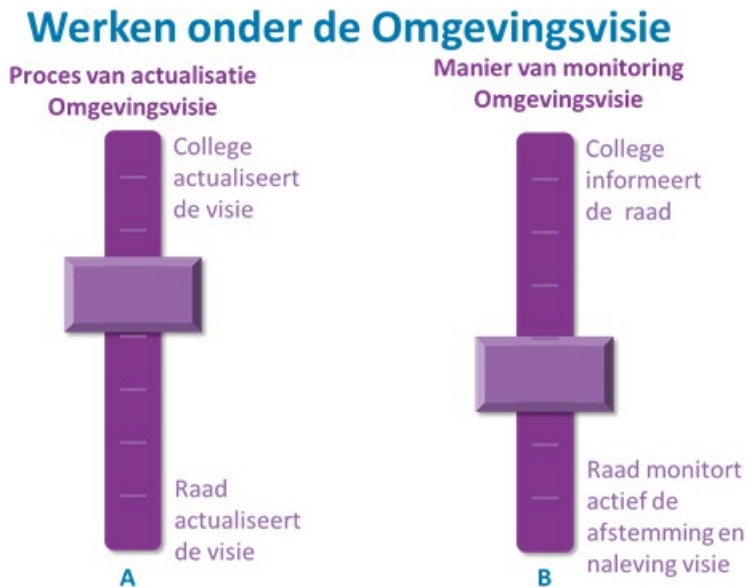
Voorafgaand aan het vaststellen van de Omgevingsvisie, kan de raad invloed uitoefenen, door uitspraken te doen over de wijze waarop burgers en organisaties en andere overheden betrokken worden in het proces, de wijze waarop de visie wordt vormgegeven en de inhoud van de Omgevingsvisie. Hierin is het ook van belang dat de raad ambities uitspreekt over 'wat voor raad wil ik zijn?'

- Proces van opstellen Omgevingsvisie.** De gemeenteraad kan invloed uitoefenen op het proces van opstellen, door aan de voorkant aan te geven op welke momenten hij invloed wil hebben. De raad kan bijvoorbeeld bepalen dat hij voorafgaand aan het opstellen van de Omgevingsvisie, een startnotitie wil vaststellen, waarin het proces van opstellen wordt beschreven.
- Participatie in opstellen Omgevingsvisie.** De gemeenteraad dient bij het vaststellen van de visie aan te geven hoe is omgegaan met participatie. Zo kan worden gekozen voor een brede uitvraag met vertegenwoordigers van alle belanghebbenden en de gemeente, of een focus op een aantal stakeholders. Voorafgaand aan het opstellen van de visie zal de raad daarom moeten bepalen in hoeverre hij invloed wil hebben op de mate en manier waarop participatie plaatsvindt en in hoeverre hij de invulling hiervan aan het college overlaat. Ook kan hij invloed uitoefenen door monitoring van participatie bij het opstellen van de visie.
- Vormgeven Omgevingsvisie.** De Omgevingsvisie kan op veel verschillende manieren vorm krijgen, wat invloed heeft op de wijze waarop vervolgens kan worden gewerkt onder de visie. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bestaande structuurvisies aan te passen en te integreren tot de Omgevingsvisie. Het opstellen van de Omgevingsvisie kan ook als momentum worden gebruikt om met een schone lei te beginnen en de visie vanaf punt-nul op te bouwen. Daarnaast moet bepaald worden op welke wijze de visie wordt afgestemd met en op de regio. Ook de mate van detaillering van de visie en de manier waarop de visie doorwerkt in het Omgevingsplan kunnen bepaald worden. De raad kan hierop invloed uitoefenen door ambities uit te spreken over vormgeving van de visie.

³ van der Schoot en Spel, 2019

- D. Inhoudelijk opstellen Omgevingsvisie. Naast de invloed die de raad op het proces van invoering kan uitoefenen, dient hij ook te bepalen in hoeverre hij invloed wil hebben op de inhoudelijke invulling van de visie. Dat kan door vooraf inhoudelijke kaders te stellen of in elk geval onderwerpen te benoemen voor de inbreng van burgers en organisaties, maar ook door eerst burgers en organisaties onderwerpen te laten aandragen en daarop te reageren. De raad kan hierop invloed uitoefenen, door ambities uit te spreken over de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de thema's en opgaven die de raad belangrijk vindt.

Wat is invloed van de raad bij het werken onder de Omgevingsvisie?



Figuur 3: Werken onder de Omgevingsvisie

Nadat de Omgevingsvisie is vastgesteld, dient de visie als belangrijk kaderstellend instrument.

- Actualisatie Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie geeft geen eindbeeld, maar dient als richtinggevend document voor sturing aan de inrichting van de fysieke leefomgeving. De raad kan er voor kiezen om een visie voor enkele decennia vast te stellen, maar hij kan er ook voor kiezen de visie voortdurend (bijvoorbeeld per 5 of 10 jaar) te actualiseren.
- Monitoring Omgevingsvisie. De gemeenteraad monitort de wijze waarop het college opereert in het kader van de vastgestelde Omgevingsvisie. De raad kan bepalen hoe het toetsingskader daarvoor vormgegeven moet worden en met welke frequentie en op welke wijze hij geïnformeerd wil worden.

Ongeacht de keuzes die de gemeenteraad maakt en de mate van invloed die de gemeenteraad wil hebben, dient hij in een vroeg stadium zijn ambities uit te spreken over de positie die hij inneemt ten opzichte van alle schuifjes, ook gegeven de overgangstermijnen waar binnen de gemeente Kerkrade gebruik van gemaakt wordt.

Omgevingsprogramma's

Het college van B&W heeft de bevoegdheid om Omgevingsprogramma's vast te stellen. De bevoegdheid voor de programmatische aanpak van deze programma's ligt bij de raad. De gemeenteraad wijst in het Omgevingsplan de thema's aan die geschikt zijn voor een programmatische aanpak⁴. Voorbeelden zijn energie, klimaat, leefbaarheid buitengebied, werkgelegenheid, cultuur, wonen en dergelijke.

⁴ van der Schoot en Spel, 2019

Wat is invloed van de raad bij opstellen van de Omgevingsprogramma's?



A. Inhoudelijke invulling. De gemeenteraad kan invloed uitoefenen op de Omgevingsprogramma's door richtinggevende uitspraken te doen over de thema's waarvoor een programma opgesteld dient te worden en die geschikt zijn voor een programmatische aanpak.

Figuur 4: Opstellen Omgevingsprogramma's

Het Omgevingsplan

De raad heeft de verplichting om het Omgevingsplan vast te stellen. Hij kan het vaststellen van delen van het Omgevingsplan delegeren aan het college. Met het Omgevingsplan tezamen met de Omgevingsvisie geeft de gemeenteraad sturing aan het beleid. Het Omgevingsplan mag niet in strijd zijn met de algemene rijksregels en moet afgestemd worden op de provinciale verordening van Limburg en de waterschapsverordening van Zuid-Limburg.

Wat is invloed van de raad bij opstellen van het Omgevingsplan?



Figuur 5: Opstellen Omgevingsplan

Voorafgaand aan het vaststellen van de Omgevingsplan, kan de raad invloed uitoefenen, door uitspraken te doen over zijn betrokkenheid in het proces, de invulling van participatie, de inhoudelijke vormgeving en de invulling van het plan.

- A. Proces van opstellen Omgevingsplan. De Omgevingswet beoogt één integraal plan voor de gehele gemeente. Er is ruimte om het plan in deelplannen op te stellen. De gemeenteraad kan aangeven op welke momenten hij inhoudelijke en richtinggevende uitspraken wil doen en meegeven aan het vervolg van het proces. Zo kan de raad bepalen of hij vaststelling van delen van het plan wil delegeren aan het college, of dat hij deze deelplannen zelf wil vaststellen. Ook kan de raad bijvoorbeeld bepalen dat hij vooraf aan het opstellen van het Omgevingsplan, een startnotitie wil vaststellen, waarin het proces van opstellen wordt beschreven.
- B. Participatie in opstellen Omgevingsplan. De gemeenteraad dient bij het vaststellen van het Omgevingsplan, net als bij de visie, vast te stellen op welke wijze is omgegaan met participatie en hij dient de mate van participatie bij het opstellen van het Omgevingsplan te monitoren.
- C. Inhoudelijk opstellen Omgevingsplan. De raad kan invloed uitoefenen op de inhoudelijke invulling, door ambities uit te spreken over de wijze waarop thema's en opgaven worden vertaald naar regels en daarmee op de manier waarop de Omgevingsvisie doorwerkt in het Omgevingsplan.
- D. Invulling Omgevingsplan. De Omgevingswet beoogt het sturen op hoofdlijnen. De raad heeft de opdracht om te bepalen in hoeverre regels nodig zijn om de ambities uit de Omgevingsvisie te kunnen behalen. Daarnaast wordt de gemeenteraad uitgedaagd om kritisch te zijn op het voorschrijven van extra besluiten, zoals omgevingsvergunningen. De raad kan besluiten tot een globale invulling met voorwaarden op hoofdlijnen of een gedetailleerde invulling met kwantitatieve doelstellingen en beleidsregels. Bij een invulling op hoofdlijnen geeft het Omgevingsplan flexibiliteit. Voordeel daarvan is dat onderzoek naar haalbaarheid minder rondom het opstellen van het plan ligt en meer wanneer er gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteit, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening. Tegelijkertijd gaat het sturen op hoofdlijnen gepaard met vertrouwen geven en loslaten. Mits de AMvB's hiertoe de ruimte geven, kan de raad bepalen onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning of meldingsplicht nodig is. Een Omgevingsplan kan verbodsbepalingen, gebodsbepalingen en voorwaardelijke verplichtingen bevatten en de gemeenteraad kan voorwaardelijke verplichtingen opnemen, in lijn met de

huidige situatie. Tabel 1 laat dilemma's zien behorende bij een respectievelijk globale of gedetailleerde invulling van het Omgevingsplan.

Mate van gedetailleerdheid

Globaal Omgevingsplan	Gedetailleerd Omgevingsplan
Duaal stelsel, raad is van de kaders	Onderzoekslast in planfase, zichtbaar voor raad
Afweging op vergunningsniveau door college	Minder vrije afweging door college
Organische gebiedsontwikkeling	Rechtszeker (maar wellicht meer afwijkingen)
Meer ruimte voor co-creatie	Maatwerkmogelijkheden kleiner
Werken met beleidsregels mogelijk	
Onderzoekslast bij vergunning	

Tabel 1: mate van gedetailleerdheid

Wat is invloed van de raad bij het werken onder het Omgevingsplan?



Figuur 6: Werken onder het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan is niet gebonden aan een bepaalde termijn, zoals nu het geval is bij bestemmingsplannen (geldigheidsstermijn van 10 jaar) en kan regelmatig worden geactualiseerd aan de hand van ontwikkelingen, hetzij ontwikkelingen in de uitvoering, hetzij externe ontwikkelingen. Daartoe dient de uitvoering en dienen relevante maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen te worden gemonitord.

- A. Proces van actualisatie. Bij afwijkingen van het Omgevingsplan bij vergunningverlening dient binnen 5 jaar na afgifte van de vergunning het Omgevingsplan te worden aangepast. De gemeenteraad kan kiezen voor meer regelmatige actualisatie van het plan, op basis van ontwikkelingen – in de uitvoering, in de omgeving of in het beleid van de gemeente of van andere overheden. De raad kan invloed uitoefenen door uitspraken te doen over de mate en frequentie van invloed van actualisatie van het plan.
- B. Inzet adviesrecht. Het Omgevingsplan bevat het beoordelingskader voor aanvragen van Omgevingsvergunningen. In de huidige situatie kunnen omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan alleen worden verleend met instemming van de raad (verklaring van geen bedenkingen).
Onder de Omgevingswet neemt het college besluiten over het toekennen van vergunningen die in strijd zijn met het Omgevingsplan. De raad hoeft hiervoor geen instemming meer te geven en heeft enkel nog een adviserende rol zonder instemmingsrecht. De adviesrol van de raad krijgt vorm via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. De adviesrol kan op verschillende manieren ingevuld worden. Zo kan het college voorgenomen besluiten

voorleggen aan de raad (commissie), de raad kan verzoeken zelf agenderen of verzoeken kunnen schriftelijk verwerkt worden.

- C. Monitoring Omgevingsplan. De gemeenteraad monitort de wijze waarop het college uitvoering geeft aan het Omgevingsplan en de effecten van de doorwerking van het plan in de samenleving. De raad kan de monitoring inrichten door onder meer te bepalen op welke onderwerpen en in welke frequentie hij wil worden geïnformeerd over uitvoering, effecten en andere relevante ontwikkelingen die verbonden zijn met het vastgestelde Omgevingsplan.

3.3 Anders werken

De Omgevingswet vraagt om regionale samenwerking, integraal werken, participatie en flexibiliteit. Deze aspecten hebben grote invloed op de ambtelijke organisatie. Maar ook de gemeenteraad kan op een andere manier gaan werken in de geest van de wet.

- Regionale samenwerking. Inzet op regionale samenwerking heeft tot gevolg dat de raad op de hoogte dient te zijn van ontwikkelingen in de regio. Dit vraagt om een externe focus en contacten bij andere gemeenten in de regio. In het geval van Kerkrade is dit al lang het geval binnen de regio Parkstad. De raad dient ook betrokken te worden bij het opstellen van het regionale afstemmingsdocument in de regio Parkstad.
- Participatie. De Omgevingswet gaat over de relatie tussen de overheid en de samenleving, waarbij er meer ruimte komt voor initiatieven vanuit de samenleving. Vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol heeft de raad belang bij het borgen van participatie.
- Flexibiliteit. Het werken met de nieuwe kerninstrumenten vraagt om flexibiliteit. Zo wordt het Omgevingsplan niet voor een bepaalde tijd vastgelegd, maar vraagt dit regelmatig om bijstelling op basis van ontwikkelingen. Dit vraagt om nieuwe processen waarin de raad regelmatig over ontwikkelingen geïnformeerd wordt, die periodiek bespreekt en op basis hiervan ontwikkelingen in de instrumenten inpast. Voorafgaand aan het werken met de kerninstrumenten dient de raad zich voor te bereiden door te bepalen in welke mate en op welke manier hij geïnformeerd wil worden over ontwikkelingen, inspraak wil hebben en betrokken wil worden bij vaststelling en bijstelling van de kerninstrumenten.
- Integraliteit. Het integraal werken vraagt om een brede oriëntatie van de raad en nieuwe manieren van (samen)werken. Bij het nemen van besluiten spelen meer afwegingen een rol en dienen besluiten niet sectoraal genomen te worden.

Wat is de invloed van de raad bij anders werken?



Figuur 7: Anders werken

- A. Samenwerking. Samenwerking is van belang bij het opstellen van de kerninstrumenten om afstemming te kunnen bewerkstelligen. De gemeenteraad kan uitspraken doen over een regionale versus lokale focus. De raad kan samenwerken met raden van de omliggende gemeenten, zoals nu al in het kader van Parkstad gebeurt. Dilemma's behorende bij de mate van samenwerking zijn weergegeven in tabel 2.

Mate van samenwerking

Regionale samenwerking	Lokale oplossingen
Niet iedere keer het wiel uitvinden	Lokale identiteit krijgt meer aandacht
Capaciteit- en kennisuitwisseling	Participatie overzichtelijker
Regionale agenda's beter uitgevoerd	Wijzigingen gaan makkelijker
Maatregelgericht	Schaalsprong is kleiner, meer overzicht
Maatschappelijke opgaven zijn grensoverschrijdend	
Kosten kunnen worden gedeeld	
Gezamenlijk plan vervangt lokaal plan	

Tabel 2: Mate van Samenwerking

- B. Participatie bij initiatieven. Waar participatie bij het opstellen van het plan een verplichting is, beoogt de wet ook een hogere mate van participatie bij initiatieven. De raad dient vorm te geven aan de participatie door criteria voor de gewenste participatie op te stellen. Tabel 3 laat dilemma's zien behorende bij respectievelijk het opstellen van kwaliteitscriteria voor participatie en regelvrije participatie.

Mate van participatie

Kwaliteitscriteria participatie	(Regel) vrije participatie
Opname in Omgevingsplan: bepaald door raad	Beslissing kwaliteit ligt bij het college
Afspraken vooraf over rollen raad-college	Deregulering
Wat doet de raad bij afwijken criteria, maar veel draagvlak buurt?	Vertrouwen in de initiatiefnemer
Helder en duidelijk naar burger en bedrijf	Co-creatiemogelijkheden groter
Toetsingskader voor omgevingsvergunning	Meer kans op jurisprudentie
Minder gevoel van willekeur	Plantoetser aan zet (indieningsvereiste)
	Vooroverleg nog belangrijker

Tabel 3: Mate van Participatie

- C. Flexibiliteit. Andere manieren van werken vragen om flexibiliteit. De raad kan uitspraken doen over de mate van flexibiliteit door ambities voor maatwerk versus regels of strategische hoofdlijnen. Flexibiliteit gaat in belangrijke mate over vertrouwen. Doordat er meer op hoofdlijnen gestuurd wordt, zal de raad vertrouwen moeten hebben in het college en in bewoners. Hierin is het voor de raad belangrijk om los te durven laten. Tegelijkertijd zal hij moeten bepalen hoeveel ruimte het college en burgers straks krijgen om plannen te realiseren. Tabel 4 toont dilemma's behorende bij de mate van sturing versus flexibiliteit.

Mate van flexibiliteit

Uitnodigingsplanologie	Toelatingsplanologie
Minder direct grip op halen maatschappelijke doelen en behoud kernkwaliteiten	Duidelijk maar gedetailleerder kader gesteld door de raad
Afspraken vooraf rol raad-college	Meer afwijkprocedures via college
Meer maatwerk: meer college	Meer (actief) grip op gewenste doelen
Meer ruimte voor co-creatie	Zicht op rechts(on)gelijkheid tussen gebieden
Meer ruimte voor initiatief	
Deregulering	
Meer kans organische gebiedsontwikkeling	

Tabel 4: Mate van flexibiliteit

- D. Integraliteit. De gemeenteraad kan richtinggevende uitspraken doen over een gebiedsgerichte of thema gerichte focus van invulling van het Omgevingsplan. Daarnaast dient de raad te bepalen in welke mate hij integraal stelling neemt. Tabel 5 toont dilemma's behorende bij de mate van integraliteit.

Mate van integraliteit

Sectoraal beleid	Integraal beleid
Meer beleidsregels van het college	Duidelijk kader van de raad
Meer ruimte voor deelaspecten	Meer maatwerk ruimte voor college
Meer ruimte voor gedetailleerde ambities	Minder conflicterend beleid, overzicht voor de raad
	Meer ruimte bij afweging op initiatief

Tabel 5: Mate van integraliteit

3.4 Conclusie

De rol van de raad wordt onder de Omgevingswet nog eens expliciet neergezet; kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. De gemeenteraad stelt de kaders en het strategische beleid op en controleert het college gedurende de beleidscyclus. De mate waarin en de wijze waarop de raad zijn rol oppakt is afhankelijk van de keuzes die hij maakt. De raad bepaalt zelf zijn ambities inzake wat voor raad hij wil zijn. Hoe meer de raad kiest voor ruimte geven voor initiatieven (zoals wordt beoogd vanuit de wet), hoe meer hij op hoofdlijnen zal sturen. Het college krijgt dan meer gedelegeerd in de uitvoering. De raad krijgt een zwaardere rol als het gaat om het vormgeven van de kaders voor burgerparticipatie en krijgt een rol in monitoring van burgerparticipatie, uitvoering en effecten.

De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vast. Hij kan desgewenst het vaststellen van onderdelen van het Omgevingsplan overlaten aan het college. De raad heeft daarnaast de bevoegdheid om thema's voor programma's aan te wijzen. De raad stelt het Omgevingsplan bij op basis van ontwikkelingen in de uitvoering van het plan, bij de uitgifte van Omgevingsvergunningen en/of op basis van algemene maatschappelijke of beleidsmatige ontwikkelingen.

Waar het gaat om het opstellen en werken met de nieuwe kerninstrumenten, de komst van de bruidsschat en het anders werken, is het van belang dat de gemeenteraad in een vroeg stadium positie neemt en ambities uitspreekt.

4 Omgevingswet Kerkrade – 'Ist'

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen:

- Welk traject is in de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie) uitgezet richting de invoering van de Omgevingswet?
- In welke mate is de raad tot nu toe betrokken in het proces?
- Welke besluiten zijn inmiddels door de raad genomen?
- Welke mogelijkheden heeft de raad gekregen c.q. genomen om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen?

Dit hoofdstuk beschrijft het traject van voorbereiding op de Omgevingswet tot nu toe in Kerkrade; de 'Ist'-situatie. De scope van het onderzoek betreft de periode van 1 januari 2015 tot mei 2019, het moment dat de Rkc haar onderzoek heeft geëntameerd⁵. Op 20 augustus 2019 heeft het college een nieuwe aanpak van de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet vastgesteld. Hierna wordt onderscheid gemaakt tussen de periode tot en met mei 2019 en de periode vanaf de zomer van 2019.

4.1 Intern traject

In 2016 is binnen de gemeentelijke organisatie een projectleider Omgevingswet aangesteld. De projectleider is samen met een aantal ambtenaren van start gegaan in een *ambtelijke werkgroep*, op basis van de landelijke informatie en de tekst van de Omgevingswet. Van begin af aan bestond in Kerkrade de ambitie om het sociale en fysieke domein te combineren. Ook is er contact geweest met andere Parkstad-gemeenten over hun vraagstukken. In het interview met de voormalig projectleider en het huidige *kernteam Omgevingswet* is naar voren gekomen dat er in 2017 is gewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak. In maart 2018 hebben er verkiezingen plaatsgevonden.

In januari 2019 is er vanuit de *ambtelijke werkgroep* een presentatie aan de raad gegeven: 'Stelselwijziging en Omgevingswet'. Deze presentatie is gericht op algemene ontwikkelingen en consequenties van de komst van de Omgevingswet. Daarnaast is hierin de 'Planning Kerkraadse aanpak' gepresenteerd. Figuur 8 geeft de planning weer. Hierin is de ambitie te zien om in 2021 de Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma's vast te stellen en om in 2022/2023 delen van het Omgevingsplan gebiedsgericht vast te stellen. Ook worden de pilots gebiedsgerichte aanpak Kerkrade Noord, Integraal gezondheidsbeleid (gedachtengoed Centercourt) en Wonen en zorg benoemd.



Figuur 8: Planning Kerkraadse aanpak – januari 2019

⁵ Op 13 mei 2019 datum is de uitraag voor dit onderzoek gedaan, waarmee alle partijen kennis hebben kunnen nemen van de komst van dit onderzoek.

In lijn met de gepresenteerde plannen zijn er in februari 2019 door de ambtelijke *werkgroep* twee concept plannen opgeleverd: 'Met elkaar meer bereiken – De Kerkraadse aanpak Omgevingswet' en 'Implementatie aanpak Omgevingswet - De Kerkraadse aanpak Omgevingswet'. Deze plannen zijn besproken met de betrokken wethouders en het Directieteam (DT). Het DT heeft vervolgens besloten tot een wijziging in de aanpak van de implementatie⁶. Uitstel van de invoering van de wet in 2017, de voorziene kosten van de invoering van de wet en gebrek aan voldoende capaciteit hebben mede ten grondslag gelegen aan deze wijziging.

In het voorjaar van 2019 is de voorbereiding van de implementatie van de wet anders vormgegeven. Er is een ambtelijk *kernteam Omgevingswet* aangesteld. Dit team heeft de regie over het proces van implementatie, maar zal zelf niet de kerninstrumenten opstellen. Doel van het kernteam is om de opgave meer integraal op te pakken, wederom vanuit de combinatie van het fysieke en sociale domein.

Ontwikkelingen ten tijde van onderzoek

In de collegenota van 20 augustus 2019 staat de aanpak voor invoering van de Omgevingswet voor de periode tot aan 1 januari 2021 en tot aan de datum dat de wet volledig ingevoerd en doorgevoerd moet zijn: 1 januari 2029. Deze nota is toegelicht en besproken in de gemeenteraad van 9 oktober 2019.

Figuur 9 toont de planning zoals gepresenteerd door het *kernteam Omgevingswet*, gebaseerd op de beschikbare budgetten en capaciteit. De meerjarenplanning laat zien dat de ambitie is om optimaal gebruik te maken van de wettelijke overgangstermijnen die de Omgevingswet biedt. Op de korte termijn wordt gewerkt aan een nulmeting om inzicht te krijgen in de huidige situatie en het inventariseren/ actualiseren van bestaand beleid. De ambitie is om voor 2023 de Omgevingsvisie- en voor 2029 het Omgevingsplan vast te stellen. Deze hernieuwde planning staat in contrast met de planning van januari / februari 2019.

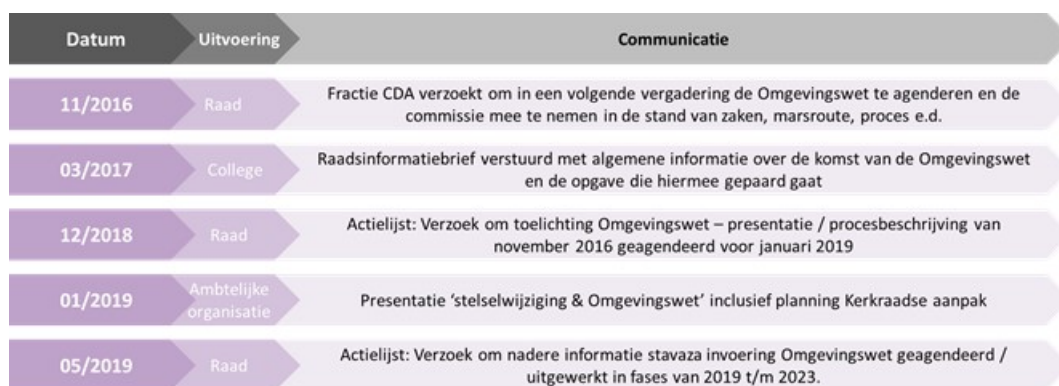


Figuur 9: Meerjarenplanning invoering Omgevingswet – augustus 2019

4.2 Betrokkenheid van de raad

Figuur 10 laat de communicatielijnen zien tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie tot nu toe. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de raad in november 2016, december 2018 en mei 2019 heeft gevraagd om nadere informatie. De raad is tot nu toe geïnformeerd in de vorm van een raadsinformatiebrief in maart 2017 en een presentatie in januari 2019. Beide momenten is er met name algemene informatie gecommuniceerd over de betekenis van de komst van de Omgevingswet. De rol van de raad is hierin niet expliciet aan de orde geweest.

⁶ Bron: interviews met kernteam en gemeentesecretaris en directeur.



Figuur 10: Tijdlijn interne communicatie

De gemeenteraad heeft tussen maart 2017 en januari 2019 geen informatie gekregen over ontwikkelingen m.b.t. de Omgevingswet. Voor zover bekend bij de onderzoekers is er in deze periode in de interne organisatie gewerkt aan het plan zoals gepresenteerd in januari / februari 2019, daarmee is de raad met een presentatie in januari in algemene termen op de hoogte gesteld van de opgestelde plannen.

De concept voorstellen van februari 2019 staan niet genoemd in bovenstaande figuur, aangezien deze plannen niet zijn voorgelegd aan de raad. In deze plannen staat benoemd dat de raad aan zet is voor het stellen van kaders, de totstandkoming van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan en het bepalen van de rol die de gemeente wil spelen in de Kerkraadse samenleving. Ook wordt benoemd dat het college in de eerste helft van 2019 een voorstel zal doen over de vorm waarin de raad zijn rol kan invullen, waarna de raad daarover een besluit zou kunnen nemen. Dit alles is niet tot uitvoering gekomen. In het voorjaar van 2019 is door het Directieteam besloten tot een wijziging in de aanpak van de voorbereiding van de implementatie en de implementatie zelf. De gemeenteraad is tot augustus 2019 niet geïnformeerd over deze wijziging.

De gemeenteraad heeft naast het vragen om informatie zelf geen andere initiatieven genomen met betrekking tot de Omgevingswet. Zo heeft de raad geen ambities uitgesproken over de rol die hij zelf wil vervullen in implementatie van de wet. De gemeenteraad dient hierin ook een grote eigen verantwoordelijkheid te nemen, om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol tot uitvoering te kunnen brengen. Dit gaat verder dan het enkel vragen om informatie.

Ontwikkelingen ten tijde van onderzoek

Zoals bovenstaand benoemd is in het voorjaar van 2019 besloten om de plannen anders (en minder ambitieus) vorm te geven. Op 9 oktober 2019 is de bijgestelde meerjarenplanning gepresenteerd aan de gemeenteraad. In deze presentatie is aan de raad voorgelegd om een *raadswerkgroep* vorm te geven, om in gezamenlijkheid te spreken over invoering van de Omgevingswet en het komen tot oplossingen. Ten tijde van het onderzoek is een denktank met raadsleden gestart. In de nota wordt niet specifiek gesproken over de rol van de raad in het proces van implementatie.

Gegeven de ontwikkelingen ten tijde van dit onderzoek, zijn er tot op heden door de gemeenteraad geen besluiten genomen in het kader van de Omgevingswet. Ook heeft de raad tot op heden geen mogelijkheden gekregen of genomen om invulling aan een specifieke rol bij de implementatie van de wet vorm te geven. Hij heeft geen uitspraken gedaan over de rol van de raad onder de toekomstige wet.

4.3 Anders werken

In de gemeente Kerkrade is de afgelopen jaren al gewerkt in de geest van de wet. Zo wordt er regionaal samengewerkt in Parkstad-verband. Ook is door gemeenten de ambitie uitgesproken om meer op Zuid-Limburgse schaal samen te gaan werken.

Er worden in de Collegenota van augustus 2019 twee pilots aangekondigd: Kerkrade Noord en Positieve gezondheid. De eerste pilot is gebiedsgericht en de tweede pilot betreft een thematische aanpak. Op deze manier wordt er meer integraal naar de vraagstukken in Kerkrade(Noord) gekeken. Ook is in eerdere projecten al ingezet op participatie, zoals het organiseren van een denktank rondom de bouw van het Centercourt in Kerkrade en de inzet van wijk- en bewonersplatforms.

Waar de pilots grotendeels overeenkomen met het werken in de geest van de wet, en ook in eerdere projecten de integraliteit, participatie en samenwerking worden aangestipt, zijn deze projecten tot augustus 2019 niet expliciet in verband gebracht met de invoering van de Omgevingswet. Nu worden pilots en implementatie van de Omgevingswet gekoppeld.

4.4 Conclusie

De 'Ist'-situatie betreft het traject tot nu toe en de betrokkenheid, besluitvorming en rol van de raad daarin. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de analyse tot nu toe en de ontwikkelingen ten tijde van het rekenkameronderzoek.

Tot nu toe is de invoering van de Omgevingswet met name in algemene termen vorm gegeven. Binnen de ambtelijke organisatie is in beeld gebracht wat de komst van de Omgevingswet over het algemeen betekent. Er is in 2019 een kernteam aangesteld om verder invulling te geven aan de komst van de Omgevingswet. Er is een planning voor invoering van de kerninstrumenten opgesteld die loopt tot 2029. Er is in de raad nog niet gesproken over de toekomstige rol van de raad. De gemeenteraad is in lijn met deze algemene ontwikkelingen geïnformeerd. Uit de documentatie en interviews blijkt dat de gemeenteraad niet betrokken is geweest bij of geïnformeerd over de wijziging in de aanpak die heeft plaatsgevonden voor de voorbereiding van de implementatie in het voorjaar van 2019.

Ten tijde van het onderzoek heeft het kernteam in samenwerking met de betrokken wethouders voorgesteld om een raads werkgroep vorm te geven in het kader van invoering van de Omgevingswet. Aan deze raads werkgroep moet nog vorm en inhoud worden gegeven. Wel heeft een eerste denktank met raadsleden plaatsgevonden, in aanloop naar de eventuele raads werkgroep. In de praktijk wordt er op verschillende plekken in de gemeente gewerkt in de geest van de wet, met name door het vormgeven van burgerparticipatie. Deze projecten zijn niet eerder in verband gebracht met de Omgevingswet. Ten tijde van dit onderzoek wordt gestart met pilots in het kader van 'anders werken in de geest van de Omgevingswet'.

5 Normenkader

De Rekenkamercommissie Kerkrade heeft voor dit onderzoek een normenkader vastgesteld. In dit hoofdstuk plaatsen wij de bevindingen uit hoofdstuk 4 in het licht van dat normenkader. In het normenkader wordt een onderscheid gemaakt tussen het traject van de afgelopen jaren tot en met mei 2019 en de ontwikkelingen ten tijde van het onderzoek.

Implementatie Omgevingswet		Tot mei 2019	Ontwikkeling
Traject gemeente	Er is een invoeringsprogramma voor de Omgevingswet	Vanaf 2016 is gewerkt aan een Plan van aanpak.	In de nota van augustus 2019 is een programma uiteengezet.
	Er is een projectleider Omgevingswet	Geweest	Projectleider met kernteam
	Er is/zijn projectteam(s) Omgevingswet	Er is een kernteam gevormd	Werkgroepen op verschillende terreinen worden gestart
	Er is een raads werkgroep vastgesteld	Er is geen raads werkgroep	Op 9 december 2019 vond een eerste overleg plaats met de denktank met daarin een vertegenwoordiger per raadsfractie. De ambitie voor 3-4 keer per jaar overleg is uitgesproken.
	In het programma is de rol van de raads werkgroep beschreven	N.v.t.	De rol van de denktank is niet beschreven en de raads werkgroep moet nog vorm krijgen.
	In het invoeringsprogramma worden alle relevante ambtelijke onderdelen betrokken	Verschillende onderdelen van de gemeente zijn betrokken.	Integraal vanuit verschillende werkgroepen
	In het programma zijn mijlpalen opgenomen voor besluitvorming en het gereed zijn van producten.	Er zijn enkel mijlpalen opgenomen voor vaststelling van de kerninstrumenten, de besluitvorming hierover is niet meegenomen	Er zijn enkel mijlpalen opgenomen voor vaststelling van de kerninstrumenten, de besluitvorming hierover is niet meegenomen
	In het programma is aangegeven op welke wijze en op welke momenten de gemeenteraad wordt betrokken.	Betrokkenheid van de gemeenteraad is niet aangegeven	Betrokkenheid van de gemeenteraad is niet aangegeven
Betrokkenheid van de raad	De raad wordt tijdig geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen rond de	In algemene zin wordt de raad geïnformeerd over ontwikkelingen.	In algemene zin wordt de raad

	Omgevingswet en de invoering van de Omgevingswet.		geïnformeerd over ontwikkelingen.
	De raad is volledig geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen rond de voorbereiding van de Omgevingswet in het algemeen en in de gemeente Kerkrade in het bijzonder.	De raad is in algemene termen geïnformeerd.	De raad is geïnformeerd over de huidige stand van zaken in algemene termen en de lange termijn planning in Kerkrade.
	Raadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties van komst van de Omgevingswet voor de inrichting van het ruimtelijk beleid en de keuzes die daarin moeten worden gemaakt in de gemeente Kerkrade.	Raadsleden hebben onvoldoende inzicht in de keuzes die gemaakt moeten worden in de gemeente Kerkrade	Raadsleden hebben onvoldoende inzicht in de keuzes die gemaakt moeten worden in de gemeente Kerkrade
	Het programma voor invoering van de Omgevingswet is met de gemeenteraad besproken. De gemeenteraad heeft het programma vastgesteld.	In de gemeenteraad is in algemene termen over de komst van de Omgevingswet gesproken.	Het programma van invoering is gepresenteerd. De gemeenteraad heeft dit programma niet vastgesteld.
	Aan de gemeenteraad zijn voorstellen voorgelegd voor richtinggevende uitspraken over de invoering van de Omgevingswet.	Er zijn geen voorstellen voor uitspraken voorgelegd.	Er zijn nog geen voorstellen voor uitspraken voorgelegd.
Invloed van de raad vanuit zijn rol	De raad heeft zelf initiatieven genomen om onderwerpen over de Omgevingswet te agenderen	De raad heeft enkele malen verzocht om informatie.	De raad heeft verzocht om informatie.
	De raad heeft inhoudelijke ambities uitgesproken met het oog op de invoering van de Omgevingswet.	De raad heeft geen inhoudelijke ambities uitgesproken.	De raad heeft geen inhoudelijke ambities uitgesproken.
	De raad heeft richtinggevende uitspraken gedaan voor de verdere voorbereiding van de invoering van het Omgevingswet	De raad heeft geen richtinggevende uitspraken gedaan.	De raad heeft geen richtinggevende uitspraken gedaan.
	De raad heeft uitspraken gedaan over de wijze waarop de inwoners, bedrijven en andere organisaties in Kerkrade betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan	De raad heeft geen uitspraken gedaan.	De raad heeft geen uitspraken gedaan.

Besluitvorming	Informatievoorziening over overwegingen, standpunten en afwegingen van de gemeenteraad zijn transparant en toegankelijk.	Nog niet aan de orde	Nog niet aan de orde
Producten van de gemeente Kerkrade			
Producten/ documenten	In producten/documenten in het kader van de invoering van de Omgevingswet is opgenomen wat de toekomstige rol van de raad is in relatie tot <ul style="list-style-type: none"> • besluitvorming door het college • de participatie van de samenleving. 	De rol van de raad is niet beschreven in producten.	De rol van de raad is niet beschreven in producten.
	In producten/documenten in het kader van de invoering van de Omgevingswet is opgenomen op welke wijze de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol gaat invullen.	De rol van de raad is niet beschreven in producten.	De rol van de raad is niet beschreven in producten.

Legenda

Onvoldoende / niet ingericht	Gedeeltelijk in ontwikkeling	Ingericht
------------------------------	------------------------------	-----------

Het normenkader bevestigt de conclusies in het vierde hoofdstuk.

- Het traject dat in de gemeente Kerkrade is uitgezet met betrekking tot invoering van de wet is ten tijde van het onderzoek in ontwikkeling. De ontwikkelingen in het najaar van 2019 hebben geleid tot uitgewerkte plannen waarin ook een rol voor de gemeenteraad wordt beschreven.
- De betrokkenheid van de raad is beperkt en is met name gericht op informatievoorziening.
- De gemeenteraad oefent nauwelijks invloed uit vanuit zijn rol. De rol van de raad is tot nu toe niet gespecificeerd en de gemeenteraad heeft, naast het vragen om informatie, zelf geen initiatieven genomen om zijn rol verder vorm te geven.
- Besluitvorming in het kader van de Omgevingswet is nog niet van toepassing
- De rol van de gemeenteraad is nog niet vastgelegd in producten of documenten.

6 Van 'Ist' naar 'Soll'

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen:

- *Op welk moment moet de raad binnen zijn kaderstellende en controlerende rol overgaan tot besluitvorming?*
- *Wat zijn de aandachts- en leerpunten voor de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie)?*

Dit hoofdstuk licht toe op welke manier de gemeenteraad in Kerkrade van de huidige situatie naar de gewenste situatie kan komen. De huidige situatie betreft de situatie in november 2019, waarin er een nieuw plan van aanpak is voorgesteld door het college. Daarin is de rol van de gemeenteraad nog niet gedefinieerd. De gewenste situatie betreft enerzijds klaar zijn voor invoering van de wet en anderzijds klaar zijn voor het werken onder de Omgevingswet. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige meerjarenplanning, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de wettelijke overgangstermijnen.

6.1 Wensen uit de raad⁷

Op 6 november 2019 heeft een afvaardiging van de raad deelgenomen aan een werksessie over de rol van de raad bij invoering van de Omgevingswet. Aangezien er tot dan toe geen uitspraken waren gedaan over de rol van de raad, was deze sessie met name gericht op een introductie van de 'schuifjes' waarmee de raad invloed kan uitoefenen en de keuzes die de raad kan maken bij invoering van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan – zie ook hoofdstuk 3. Tijdens de werksessie is gebruik gemaakt van het programma Mentimeter.⁸ Via dit programma zijn op interactieve wijze stellingen voorgelegd aan de raadsleden, waarop zij konden aangeven in hoeverre zij het hiermee helemaal oneens of eens zijn, op een schaal van 1 tot 10.

In algemene zin staan de raadsleden positief tegenover de komst van de wet die volgens hen veel mogelijkheden biedt om meer stem te geven aan de burgers en samenwerking en die vooral het wetsstelsel kan gaan versimpelen. Dit zorgt ervoor dat de gemeenteraad zijn ambities voor de gemeente beter kan verwezenlijken en de burgers hierbij beter kan vertegenwoordigen. Figuur 11 toont de woorden waar aanwezige raadsleden aan dachten, wanneer het gaat om de komst van de Omgevingswet. 'Vereenvoudiging' en 'Samen' kwamen het vaakst naar voren. Vereenvoudiging slaat hierbij op de vereenvoudiging voor burgers, die in het vervolg met 1 in plaats van 26 wetten te maken krijgen, waardoor het voor hen eenvoudiger moet worden om initiatieven te verwezenlijken. Samen slaat op het samen bedenken en uitvoeren van initiatieven met burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeente(n).

⁷ Waar in deze paragraaf wordt gesproken over de raad of raadsleden, betreft dit de afvaardiging van 8 raads- of burgercommissieleden, die aanwezig waren tijdens de werksessie.

⁸ <https://www.mentimeter.com/>



Figuur 11: Hoe denken raadsleden over de komst van de Omgevingswet?

Na een introductie van de betekenis van met name de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, zijn er stellingen voorgelegd over de rol die raadsleden voor zichzelf zien in het opstellen van en werken met de kerninstrumenten. De antwoorden zijn een momentopname en zijn bedoeld om raadsleden een gevoel te geven bij de rol die zij kunnen pakken en de invloed die zij kunnen hebben. De raadsleden waren over het algemeen zeer gelijkgestemd over de stellingen.

De aanwezige afvaardiging van raadsleden was het over het algemeen eens met stellingen waarin de raad voorafgaand aan het opstellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan bepaalt op welke manier verschillende elementen een plek krijgen in de kerninstrumenten. Het gaat daarbij onder andere om de manier waarop het proces van opstellen wordt ingericht, de manier waarop burgers en belanghebbenden participeren in visie- en planvorming en de manier waarop thema's en maatschappelijke opgaven een plek krijgen in de kerninstrumenten. Ook tijdens het proces van opstellen geven de aanwezige raadsleden de voorkeur aan regelmatige informatievoorziening door het college aan de raad en zien de raadsleden een belangrijke rol in het bepalen van de mate van detaillering van het Omgevingsplan.

Waar het gaat om de pilots Kerkrade Noord en Positieve Gezondheid vinden de meeste raadsleden het prettig om regelmatig geïnformeerd te worden over de voortgang en inzichten die daarin ontstaan voor invoering van de wet. De pilots worden als belangrijk middel gezien om te kunnen leren en ervaringen op te kunnen doen met het werken in de geest van de Omgevingswet.

Bovenstaande rollen die raadsleden voor zichzelf weggelegd zien, staan in contrast met de huidige gang van zaken waarin het college aan zet is in het bepalen van ambities en gang van zaken. Indien de ambities die naar voren kwamen in de sessie, inderdaad gedragen worden binnen de gemeenteraad, is het van belang dat de raad op korte termijn keuzes maakt en uitspreekt op welke momenten hij invloed wil hebben in zowel het opstellen van als werken met de kerninstrumenten en het vormgeven van participatie. Los van de wettelijke verplichting tot het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan heeft de raad hierin vanuit zijn rol de plicht keuzes te maken en kaders te stellen. Dit kan de gemeenteraad doen aan de hand van de 'schuifjes' zoals weergegeven in hoofdstuk 3 en de dialoog hierover met het college, om te bepalen welke rol de raad zal nemen.

6.2 Klaar voor implementatie van de Omgevingswet

De meerjarenplanning van augustus 2019 gaat ervan uit dat de gemeenteraad in 2023 de Omgevingsvisie en in 2029 het Omgevingsplan zal vaststellen. Op 1 januari 2021 worden de huidige bestemmingsplannen formeel echter al Omgevingsplannen en krijgt de structuurvisie de titel

Omgevingsvisie. Voordat de wet in werking treedt op 1 januari 2021, is het daarom van belang dat de gemeenteraad uitspraken heeft gedaan over zijn ambities, dat de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders wordt bepaald en dat er ervaring wordt opgedaan met het anders werken.

<p>Ist 11/2019</p>	<p>De meerjarenplanning met maximale termijnen is opgesteld en toegelicht. De rol van de raad is nog niet gedefinieerd en hiervoor zijn geen ambities uitgesproken</p>
<p>Van Ist naar Soll Implementatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ambitiebepaling: Wat voor raad wil ik zijn? <ul style="list-style-type: none"> • Hoe wil ik omgaan met de fysieke leefomgeving • Verhouding college – raad • Hoeveel ruimte wil ik geven aan initiatieven? • Welke rol wil ik in opstellen kerninstrumenten ➤ Ervaring opdoen met werking in de geest van de wet – Pilots
<p>Soll 01/2021</p>	<p>De gemeenteraad is voorbereid op invoering van de wet. Hij heeft bepaald wat voor raad hij wil zijn, welke rol hij wil innemen ten opzichte van andere spelers en in de vaststelling van de instrumenten</p>

Figuur 12: Klaar voor Implementatie van de wet.

Ambitiebepaling

In de gemeente Kerkrade zijn geen uitspraken gedaan over de (mogelijke) rol van de raad bij invoering van de Omgevingswet. Het is daarom van belang dat de raad hierin allereerst zijn eigen ambitie bepaalt: 'wat voor raad wil ik zijn?'

De raad dient te bepalen op welke manier hij wil omgaan met de fysieke leefomgeving. Beoogt hij een fysieke leefomgeving waarin er veel vrijheid is en waarbij de raad de regels (grotendeels) los laat, of wil hij sturing geven aan bepaalde elementen? Wil je als raad prioriteiten stellen en invloed uitoefenen, of laat je dit aan de samenleving over?

In samenhang met bovenstaande zal de raad moeten bepalen welke rol hij wil spelen bij het opstellen van de kerninstrumenten. Wil hij invloed op het proces van opstellen van de instrumenten, bijvoorbeeld door het vaststellen van een startnotitie en wil hij invloed op de inhoudelijke keuzes die gemaakt worden, bijvoorbeeld door te bepalen welke thema's en maatschappelijke opgaven van belang zijn en door inbreng te hebben in actualisatie van het beleid? Voor alle schuifjes die benoemd zijn in hoofdstuk 3, dient de raad in een vroeg stadium positie in te nemen.

Ervaring opdoen

Om bij de opstelling van de instrumenten de juiste keuzes te kunnen maken, is het van belang om ervaring op te doen met het werken in de geest van de wet. De gemeenteraad wordt daartoe door het college in de gelegenheid gesteld in de pilots Kerkrade Noord en Positieve Gezondheid, om te zien welke vraagstukken naar voren (kunnen) komen bij het werken onder de Omgevingswet en op welke wijze de raad hier mee om wil gaan in de toekomst. Ook het college en de ambtelijke organisatie kunnen door middel van de pilots oefenen met het werken in de geest van de Omgevingswet.

6.3 Klaar voor werken onder de Omgevingswet

Uitgaande van de situatie op 1 januari 2021, zal de gemeenteraad besluiten moeten nemen, om te kunnen werken onder de Omgevingswet. Het proces van opstellen, vaststellen en bijstellen van de kerninstrumenten moet ingericht worden, de raad dient op basis van de uitgesproken ambities invulling te geven aan inhoudelijke keuzes, de raad dient de dialoog met de samenleving vorm te geven en de wijze van monitoring dient te worden vastgesteld.



Figuur 13: Klaar voor werken onder de Omgevingswet

Proces kerninstrumenten

Op basis van de ambities die de gemeenteraad voorafgaand aan 1 januari 2021 heeft uitgesproken over zijn rol in het proces van opstellen van de kerninstrumenten, dient het proces vorm gegeven te worden. Zo wordt bepaald:

- op welke momenten besluitvorming plaatsvindt;
- hoe overlegstructuren ingericht dienen te worden passend bij de ambities;
- hoe en op welke momenten de raad geïnformeerd wordt;
- hoe bijstelling van de instrumenten gerealiseerd wordt;

- hoe het adviesrecht wordt ingezet.

Inhoudelijke keuzes

De ambities die de raad heeft uitgesproken over de fysieke leefomgeving en thema's vormen de basis voor inhoudelijke keuzes die vorm krijgen in de kerninstrumenten. Ook dienen keuzes te worden gemaakt over het vormgeven van maatwerk, integraliteit, samenwerking en participatie.

Anders werken

Het anders werken zal vorm krijgen door het opzoeken van samenwerking met andere partijen, het vormgeven van de dialoog met de samenleving, zowel bij het opstellen van de instrumenten als bij initiatieven door de samenleving. De pilots bieden de mogelijkheid tot leren en oefenen. Dit dient vervolgens ook ingebed te worden in de houding en denkwijze van raadsleden. Dit behoeft regelmatige dialoog.

Monitoring

De instrumenten vragen om regelmatige monitoring. De raad dient vast te stellen welke informatie hij nodig heeft om zijn controlerende rol uit te kunnen voeren, op welke wijze monitoring moet plaatsvinden en op welke wijze hij geïnformeerd wil worden.

6.4 Conclusie

Om van de Ist-situatie naar de Soll-situatie te komen zal de gemeenteraad voorafgaand aan invoering van de wet zijn ambities moeten bepalen, om invulling te geven aan zijn eigen rol. Daarnaast is het van belang voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie in gezamenlijkheid met de omgeving, ervaring op te doen met het werken in de geest van de wet door middel van de pilots. Nadat ambities zijn uitgesproken volgt besluitvorming op het gebied van inrichting van processen en monitoring, inhoudelijke keuzes en het daadwerkelijk anders werken in de geest van de wet.

Ist 11/2019	De meerjarenplanning met maximale termijnen is opgesteld en toegelicht. De rol van de raad is nog niet gedefinieerd en hiervoor zijn geen ambities uitgesproken.
Van Ist naar Soll Implementatie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ambitiebepaling: Wat voor raad wil ik zijn? <ul style="list-style-type: none"> • Hoe wil ik omgaan met de fysieke leefomgeving • Verhouding college – raad • Hoeveel ruimte wil ik geven aan initiatieven? • Welke rol wil ik in opstellen kerninstrumenten ➤ Ervaring opdoen met werking in de geest van de wet – Pilots
Soll 01/2021	De gemeenteraad is voorbereid op invoering van de wet. Hij heeft bepaald wat voor raad hij wil zijn, welke rol hij wil innemen ten opzichte van andere spelers en in de vaststelling van de instrumenten
Van Ist naar Soll Werken onder de wet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proces inrichten opstellen, vaststellen en bijstellen van instrumenten ➤ Invulling geven aan inhoudelijke keuzes ➤ Anders werken ➤ Monitoring systeem
Soll > 01/2021	De gemeenteraad werkt in de geest van de Omgevingswet. Hij kijkt integraal, werkt samen met andere partijen. De gemeenteraad stelt de kerninstrumenten vast.

Figuur 14: Van Ist naar Soll

7 Conclusies en Aanbevelingen

Dit hoofdstuk beantwoordt de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek en sluit af met aanbevelingen voor de raad en het college.

7.1 Beantwoording deelvragen

Welk traject is in de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie) uitgezet richting de invoering van de Omgevingswet?

In de gemeente Kerkrade is sinds 2016 gewerkt aan de voorbereiding op de Omgevingswet. Dit traject ziet er als volgt uit:

- 2016: Er is een projectleider Omgevingswet aangesteld. De projectleider is samen met een aantal ambtenaren van start gegaan in een *ambtelijke werkgroep*, op basis van de landelijke informatie en de tekst van de Omgevingswet.
- 2017: Er is vanuit de *ambtelijke werkgroep* contact geweest met andere Parkstad-gemeenten over hun vraagstukken en er is door hen gewerkt aan het opstellen van een plan van aanpak voor invoering van de Omgevingswet in Kerkrade.
- 2018: Er vonden dit jaar verkiezingen plaats en er is door de *ambtelijke werkgroep* verder gewerkt aan het opstellen van het plan van aanpak voor invoering van de Omgevingswet in Kerkrade.
- 2019:
 - Januari: De ambtelijke werkgroep geeft een presentatie 'Stelselwijziging en Omgevingswet' aan de raad, gericht op algemene ontwikkelingen en consequenties van de komst van de Omgevingswet en de meerjarenplanning van de Kerkraadse aanpak.
 - Februari: De ambtelijke werkgroep levert twee concept plannen op: 'Met elkaar meer bereiken – De Kerkraadse aanpak Omgevingswet' en 'Implementatie aanpak Omgevingswet - De Kerkraadse aanpak Omgevingswet'. Het Directieteam en de betrokken wethouders besluiten tot een aangepaste planning, gegeven de kosten en nodige capaciteit voor invoering van de Omgevingswet.
 - Voorjaar: Naar aanleiding van de gewijzigde koers, wordt het ambtelijk kernteam Omgevingswet aangesteld. Doel van het kernteam is om de opgave meer integraal op te pakken en op pragmatische wijze (aansluitend bij de lopende werkwijzen en projecten in de geest van de wet) te werken aan invoering van de Omgevingswet.
 - Maart - Juli: De Rekenkamercommissie Kerkrade heeft de raad in maart bij laten weten, dat zij een onderzoek gaat opstarten naar het onderwerp 'Implementatie Omgevingswet'. De raad is in juli geïnformeerd over de gunning daarvan aan KplusV.
 - Augustus: Een collegenota verschijnt met daarin de hernieuwde planning voor invoering van de Omgevingswet, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de overgangstermijnen die de Omgevingswet biedt. Ook wordt hierin de ambitie uitgesproken een raads werkgroep aan te stellen.
 - Oktober: De collegenota wordt toegelicht aan en besproken met de gemeenteraad.
 - December: Een eerste bijeenkomst van een denktank met afgevaardigden van iedere raadsfractie vindt plaats.

In welke mate is de raad tot nu toe betrokken in het proces?

De gemeenteraad heeft in november 2016, in december 2018 en in mei 2019 verzocht om meer informatie over de plannen rondom invoering van de Omgevingswet in Kerkrade. In maart 2017 is er een raadsinformatiebrief verstuurd met algemene informatie over de komst van de Omgevingswet en in januari 2019 zijn er ontwikkelingen gepresenteerd aan de raad, vanuit de ambtelijke werkgroep. In oktober 2019 is de aangepaste meerjarenplanning en het plan van aanpak voor invoering van de Omgevingswet gepresenteerd aan de raad.

De rol van de raad is tot nu toe niet gespecificeerd en de gemeenteraad heeft, naast het vragen om informatie, zelf geen initiatieven genomen om zijn rol vorm te geven, zijn rol is daarmee reactief. De betrokkenheid van de raad is daarmee dus nog beperkt en is met name gericht op informatievoorziening. Ook oefent de gemeenteraad nauwelijks invloed uit vanuit zijn rol. Besluitvorming in het kader van de Omgevingswet is nog niet van toepassing en de rol van de gemeenteraad is nog niet vastgelegd in producten of documenten.

Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad onder de Omgevingswet en hoe kan de raad invloed uitoefenen op de implementatie van de Omgevingswet vanuit de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taken, rollen en positie van de raad?

In het kader van het op- en vaststellen van de kerninstrumenten, heeft de gemeenteraad de volgende bevoegdheden:

- De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor het vaststellen van de inhoud van de Omgevingsvisie en het benoemen van uitgangspunten voor het proces van opstellen. Hij kan het proces van opstellen aan het college overlaten.
- Het college heeft de bevoegdheid tot vaststelling van de Omgevingsprogramma's. De gemeenteraad wijst in het Omgevingsplan de thema's aan waarvoor hij een programmatische aanpak wenst. Ook is de gemeenteraad eindverantwoordelijk voor monitoring van de programma's.
- De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor het vaststellen van het Omgevingsplan en het formuleren van uitgangspunten voor het proces van opstellen. De raad kan het vaststellen van (onderdelen van) het Omgevingsplan delegeren aan het college.
- Omgevingsvergunning: het college heeft de bevoegdheid voor de totstandkoming en verlening van de Omgevingsvergunning. De gemeenteraad dient er echter op toe te zien dat de Omgevingsvergunning binnen 5 jaar wordt ingepast in het Omgevingsplan.
- De raad dient uitgangspunten te formuleren voor participatie in het proces van opstellen van de instrumenten.
- De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor evaluatie en monitoring van de kerninstrumenten. Dit betreft zowel monitoring van de inhoudelijke naleving van de instrumenten, alsmede de processen van actualisatie, de wijze waarop plannen worden uitgevoerd en de effecten die de instrumenten in de samenleving teweeg brengen. De raad monitort bovendien de wijze waarop participatie vorm krijgt in het werken met de instrumenten.

De gemeenteraad kan invloed uitoefenen vanuit zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, door in een vroeg stadium keuzes te maken en ambities uit te spreken.

- De kaderstellende rol van de raad wordt groter en de uitvoerende rol kleiner, door het werken met de nieuwe kerninstrumenten. In de Omgevingsvisie stelt de gemeenteraad kaders vast, waarin zijn ambities voor de Kerkraadse samenleving vorm krijgen. In het Omgevingsplan stelt de raad de regels en vrijheden vast.
- De controlerende rol van de raad verandert doordat de nieuwe kerninstrumenten om participatie vragen bij het opstellen en om constante beoordeling en bijsturing na vaststelling. De gemeenteraad controleert de wijze waarop burgers kunnen participeren in het opstellen van de kerninstrumenten.
- De volksvertegenwoordigende rol van de raad verandert doordat de gemeente meer afwegingsruimte krijgt. De Omgevingswet schrijft bovendien participatie in het opstellen van de kerninstrumenten voor, waarmee de kwaliteit van besluitvorming verbetert.

De invloed van de raad komt meer 'aan de voorkant' te liggen door ambities over het karakter en de identiteit van de gemeente te formuleren en te verwoorden in een visie. Ook het positioneren van de

gemeente ten opzichte van maatschappelijke opgaven is hierbij van belang. Vooraf bepaalt de raad de 'spelregels' voor monitoren en evalueren achteraf.

Op welk moment moet de raad binnen zijn kaderstellende en controlerende rol overgaan tot besluitvorming?

Formele besluitvorming in het kader van de Omgevingswet en vaststelling van kerninstrumenten kan plaatsvinden vanaf 1 januari 2021. De gemeenteraad dient uiterlijk 3 jaar na invoering van de Omgevingswet, dus uiterlijk 31/12/2023 de Omgevingsvisie vast te stellen, die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Het Omgevingsplan moet uiterlijk op 31/12/2029 door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

Welke besluiten zijn inmiddels door de raad genomen?

Er zijn nog geen besluiten genomen door de gemeenteraad, in het kader van de Omgevingswet.

Wat zijn de aandachts- en leerpunten voor de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie)?

In paragraaf 7.3 volgen de aanbevelingen voor zowel de raad als het college. Hierin worden ook de aandachts- en leerpunten benoemd.

Welke mogelijkheden heeft de raad gekregen c.q. genomen om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen?

Tot het moment van begin van dit rekenkameronderzoek onderzoek heeft de gemeenteraad geen mogelijkheden gekregen of genomen om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De raad heeft geen richtinggevende uitspraken gedaan of ambities uitgesproken over inhoudelijke of procesmatige aspecten van de Omgevingswet.

7.2 Conclusies

Deze paragraaf geeft antwoord op de hoofdvraag: *“Op welke wijze en in welke mate wordt in de gemeente Kerkrade gewerkt aan de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 op een zodanige manier, dat deze implementatie ingebed zal zijn in de gemeentelijke visie, organisatie en processen, primair gericht op de rollen en positie van de raad.”*

De gemeenteraad heeft geen ambitie vastgesteld, is niet in stelling gebracht maar heeft zelf ook geen initiatief genomen om gebruik te maken van zijn rollen en positie.

De gemeente Kerkrade werkt sinds 2016 aan invoering van de Omgevingswet. Sinds het voorjaar van 2019 heeft de gemeente een nieuwe koers ingeslagen, waarbij zij zoveel mogelijk aansluit bij bestaande werkwijzen en projecten. Door het vormen van een ambtelijk kernteam in het voorjaar van 2019 waarborgt de gemeente dat de verschillende disciplines betrokken worden. Ook zijn van begin af aan de wethouders van zowel het sociaal als het fysiek domein betrokken bij invoering van de wet. Vanuit projecten waarin al in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt, krijgt de Omgevingswet verder invulling.

In Kerkrade worden vanwege specifieke lokale omstandigheden aspecten van gezondheid en welzijn al geruime tijd meegenomen in ruimtelijke plannen. Inhoudelijk sluit dit aan bij het werken in de geest van de wet. Dit krijgt verder vorm in de pilot 'Positieve gezondheid', waarin de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad kunnen leren van het werken in de geest van de wet. De gemeente gaat in de meerjarenplanning uit van de wettelijke overgangstermijnen die worden

geboden. Dit betekent dat de Omgevingsvisie in 2023, en het Omgevingsplan in 2029 wordt vastgesteld.

De gemeenteraad heeft op drie verschillende momenten gevraagd om informatie met betrekking tot invoering van de Omgevingswet. In reactie daarop is de raad in lijn met de ontwikkelingen binnen de gemeente geïnformeerd. De raad is echter nog niet in positie gebracht voor de implementatie van de wet. Hij heeft geen richtinggevende uitspraken gedaan m.b.t. inhoudelijke ambities of wensen in het proces van invoering van de wet. De raad volgt het college. Zijn rol is tot op heden reactief geweest.

In de Omgevingswet wordt voorzien dat de gemeenteraad een regierol heeft op de inhoud van het Omgevingsbeleid, het proces van totstandkoming van het beleid, de manier waarop interactie met initiatiefnemers plaatsvindt en de manier waarop ruimte wordt gegeven aan initiatiefnemers. De raad heeft hier tot op heden geen gedachten over gevormd of ambities uitgesproken. De betrokkenheid van de raad is beperkt geweest; hij heeft geen regierol gepakt.

Ten tijde van dit onderzoek is in de collegenota van augustus 2019 de ambitie uitgesproken om een raads werkgroep te vormen. Deze ambitie is ambtelijk, zonder afstemming met de gemeenteraad, tot stand gekomen. De eerste denktank in de raad heeft plaatsgevonden in december 2019. Deze bijeenkomst valt buiten de scope van het onderzoek. De denktank kan gezien worden als aanloop naar een raads werkgroep.

7.3 Aanbevelingen

Deze paragraaf geeft aanbevelingen voor zowel de gemeenteraad als het college. De aanbevelingen zijn gericht op de korte termijn (2020) om op 1 januari 2021 voorbereid te zijn op de komst van de Omgevingswet.

Aanbevelingen gemeenteraad

In paragraaf 3.2 en 3.3 staan de 'schuifjes' benoemd, waarmee de raad invloed kan uitoefenen vanuit zijn rollen. Het is van belang dat de raad voor élk van deze schuifjes bepaalt wat zijn positie en uitgangspunt is, zowel waar het gaat om de rol van de raad in het proces, als de inhoudelijke ambities. De rekenkamercommissie adviseert om voorafgaand aan invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2021, in ieder geval uitspraken te doen over de volgende onderwerpen:

1. de rol van de raad in het kader van de Omgevingswet: bij de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet;
2. de verhouding tussen de rollen van de raad en het college in het kader van de wet;
3. de inrichting van de participatie van inwoners en organisaties uit Kerkrade bij het opstellen van de kerninstrumenten van de wet;
4. de thema's die van belang zijn voor de gemeente Kerkrade en die een plek moeten krijgen in de Omgevingsvisie;
5. de wijze waarop de raad geïnformeerd dient te worden over de voorbereiding van de implementatie en de implementatie van de wet de komende jaren.

Uitgaande van de situatie op 1 januari 2021 adviseert de rekenkamercommissie de gemeenteraad om ook op korte termijn uitspraken te doen over:

1. de rol van de raad bij de implementatie en de uitvoering van de omgevingswet: onder meer bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie aangeven op welke momenten de raad inbreng dient te hebben in het proces (bijv. vaststellen startnotitie);

2. de verhouding tussen raad en college bij de implementatie van de wet en bij de uitvoering van de vigerende plannen; met als expliciete onderwerpen: de delegaties aan het college en de inrichting van het adviesrecht van de raad bij planafwijkingen;
3. het karakter van de Omgevingsvisie: regionaalgericht, themagericht of gebiedsgericht;
4. de wijze waarop en de onderwerpen waarop de participatie en de doorwerking van de kerninstrumenten in de uitvoering en in de samenleving gemonitord moeten worden;
5. de wijze waarop kerninstrumenten geactualiseerd dienen te worden;
6. de wijze waarop de raad geïnformeerd moet worden over ontwikkelingen in de uitvoering, in de regio, de samenleving en beleid van andere overheden die van invloed zijn op de actualiteit van de visie en de Omgevingsplannen;
7. de wijze waarop Kerkrade wenst om te gaan met de 'bruidsschat'.

Om de gemeenteraad alsnog in stelling te brengen zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie:

1. Maak van de denktank een raads werkgroep met van iedere fractie één raadslid.
2. Formuleer voor de raads werkgroep expliciet een opdracht om samen met het college voor de zomer van 2020 een plan van aanpak voor te bereiden voor de raad waarin wordt ingegaan op de onderwerpen, producten en werkwijze die erop gericht is dat de raad de regierol ontwikkelt.
3. De raads werkgroep bereidt samen met het college een keuzenota voor die alternatieven bevat zodat de raad middels raadsbesluit(en) uitspraken kan doen over in ieder geval de punten 1 tot en met 5 die nodig zijn voorafgaand aan de invoering van de omgevingswet.
4. Laat de raads werkgroep bijstaan door de ambtelijke ondersteuning van het kernteam van de gemeente voor de Omgevingswet.

Aanbevelingen aan het College

1. Informeer de gemeenteraad periodiek, bij voorkeur maandelijks, over de voortgang van de voorbereiding van de implementatie en de implementatie zelf – voor en na 1 januari 2021.
2. Neem deel aan de raads werkgroep en leg samen een notitie voor aan de raad waarin voorstellen worden gedaan voor de verhouding tussen raad en college bij de implementatie van de wet en bij de uitvoering van de wet. Ga daarbij expliciet in op het adviesrecht dat de raad per 1 januari 2021 krijgt bij planafwijkingen.
3. Leg samen met de raads werkgroep aan de raad een notitie voor waarin de consequenties van de 'bruidsschat' staan alsmede voorstellen voor de wijze waarop de gemeente Kerkrade daarmee zou moeten omgaan gelet op de specifieke vraagstukken in de gemeente.

=====

8 Bestuurlijke reactie



Bezoekadres:
Markt 33
Ambtenaar
drs. E.P.C. Theunissen
Telefoonnummer
14 045
Telefax
045-5676395
Zaaknummer
20n00222

Rekenkamercommissie gemeente Kerkrade

Uw brief van
-
Onderwerp
Zienswijze rapport
rekenkamercommissie
"De raad en de
Omgevingswet"

Uw kenmerk
-

Ons kenmerk
20u0026337

Datum
11 mei 2020



VERZONDEN 25 MEI 2020

Bijlage(n)
0

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Hierbij sturen wij onze zienswijze op het rapport "De raad en de Omgevingswet" dat uw commissie op 14 april 2020 heeft aangeboden aan wethouders Jongen en Weijers, welke verantwoordelijk zijn voor de invoering van de nieuwe Omgevingswet (hierna Ow) in onze gemeente. Het college heeft kennis genomen van het rapport en besproken in zijn vergadering van 19 mei 2020.

Op 24 april jongstleden is het rapport tijdens een digitale bijeenkomst toegelicht door de onderzoekers, mevrouw Sant en de heer Potman van bureau KV plus, aan de leden van de rekenkamercommissie, wethouders Jongen en Weijers en ambtelijke vertegenwoordigers, de heren Theunissen en Willems.

Onderzoek en inhoud van het rapport werden tijdens de bijeenkomst kort samengevat. De huidige situatie (IST), gewenste situatie (SOLL) en de te nemen stappen en acties kwamen aan bod. In het laatste hoofdstuk van het rapport staan conclusies en aanbevelingen. Geconcludeerd wordt dat de raad is geïnformeerd, reactief heeft gereageerd en nog geen besluiten heeft genomen over het proces van de implementatie van de Ow en over de keminstrumenten (visie, programma en plan). Dit is ons inziens correct verwoord. Uiteindelijk zal de raad zelf zijn eigen ambitie en rol moeten bepalen en bij voorkeur samen met ons de vervolgstappen vormgeven voor het verdere verloop van het implementatietraject Ow in Kerkrade.

De volgende aspecten, die ook mondeling door wethouders en ambtenaren zijn ingebracht op 24 april, willen wij in de navolgende tekst aan de orde stellen.





Gemeente Kerkrade

Uitstel invoering Ow

In het rapport is de invoeringsdatum van de Ow van 1 januari 2021 opgenomen. Op 1 april jongstleden heeft de minister kenbaar gemaakt dat de invoering wordt uitgesteld. Dit nieuws is op 3 april per e-mail namens de verantwoordelijke wethouders aan alle commissie- en raadsleden in Kerkrade kenbaar gemaakt. De verwachting is dat medio mei/juni een besluit wordt genomen over de nieuwe invoeringsdatum. Wij merken voor de volledigheid op dat dit nog aangepast moet worden in het rapport. Voor de inhoud van het rapport en het verdere proces maakt dit weinig uit, zoals ook tijdens de bijeenkomst door de onderzoekers werd aangegeven. Wij krijgen als gemeentebestuur hierdoor meer tijd om zaken beter voor te bereiden en besluiten die voor de invoeringsdatum genomen moeten worden, uit te zoeken en gezamenlijk te bespreken. Als voorbeelden noemen wij de aanpassing van de Legesverordening en het vaststellen van een nieuwe Participatieverordening.

Herijking rollen gemeentebestuur

Raad en college zullen ieders nieuwe rol moeten nagaan. De taken en bevoegdheden van de raad en van het college moeten opnieuw bekeken worden. Met de invoering van de Ow worden gemeenten hiertoe verplicht en zal het duale stelsel verder worden vormgegeven. Belangrijk punt is te zoeken waar de kaderstelling ophoudt (bevoegdheid van de raad) en waar de uitvoering begint (bevoegdheid van het college). Over welke zaken gaat de raad, hoe gaat de raad monitoren en bij welke afwijkingen van het omgevingsbeleid of Omgevingsplan wordt de raad om advies gevraagd? Dit zijn vragen c.q. onderwerpen die wij samen willen uitzoeken.

Instellen van een raads werkgroep Ow

Dit is één van de belangrijke aanbevelingen uit het rapport. Met het instellen van een denktank Ow in december 2019 is een eerste stap in de goede richting gezet. De onderzoekers stellen terecht dat vooral aandacht wordt geschonken aan de formulering in de opdracht ten aanzien van:

- Hoe wordt de werkgroep samengesteld?
- Waar gaat de werkgroep wel en niet over (status)?
- Waar wil de gemeenteraad advies over uitbrengen en waarover niet?
- De concreetheid van de opdracht: welke producten / resultaten moeten precies opgeleverd worden? Maak deze concreet en toetsbaar.
- De bijeenkomsten van de raads werkgroep moeten meer zijn dan alleen informatie-uitwisseling.

Indien gewenst willen wij de raad graag helpen bij de rol en de opdrachtformulering van de in te stellen raads werkgroep Ow.

Eén van de aanbevelingen is dat het ambtelijk kernteam Ow ondersteuning biedt aan de raads werkgroep Ow. Wij adviseren om dit niet te doen en de primaire ondersteuning bij de griffier te houden. Wel zal het kernteam Ow kennis en ervaring in afstemming met de verantwoordelijke wethouders Ow delen met de raads werkgroep Ow. De griffier en projectleider Ow zullen regelmatig overleggen en zaken met betrekking tot de Ow afstemmen. In de overall planning van de implementatie Ow zullen de overleggen met de raads werkgroep Ow worden ingepland. Afhankelijk van de te bespreken onderwerpen met een frequentie van bijvoorbeeld 4 tot 6 keer per jaar in plaats van maandelijks, zoals de onderzoekers voorstellen.





Gemeente Kerkrade

Waarborgen kennisniveau Ow gemeentebestuur


Uit het onderzoek blijkt dat de raad nog belangrijke keuzes moet maken in relatie tot de Ow. Het op peil brengen van het kennis- en informatieniveau over de veranderende rollen en bevoegdheden in het kader van de Ow is essentieel om op korte termijn de juiste besluiten te kunnen nemen. Extra informatie, bijvoorbeeld vanuit de VNG, het volgen van cursussen/opleidingen zijn ons inziens nodig, in het bijzonder voor de deelnemers aan de raadwerkgroep Ow. De griffier is hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk om dit te organiseren.

Het is belangrijk dat het gemeentebestuur, raad en college, de aanbevelingen uit het rapport samen gaat oppakken waarbij rekening wordt gehouden met de huidige cultuur, organisatie en politiek-bestuurlijke verhoudingen. Verandering is ons inziens nodig maar kan beter stapsgewijs en pragmatisch worden uitgevoerd dat het beste past binnen Kerkrade, mede gelet op de andere maatschappelijke uitdagingen en vraagstukken waarmee onze gemeente heeft en krijgt te maken.

Wij verwachten dat het college met deze zienswijze een concrete bijdrage levert aan de inhoud van het rapport en aan het verdere proces van de rol van de raad bij de nieuwe Ow. De verwachting is dat we nog voor het zomerreces de stand van zaken zullen aangeven met betrekking tot de implementatie van de Ow in Kerkrade. Tot slot hopen wij dat binnen afzienbare tijd een fysieke bijeenkomst met de raadwerkgroep Ow kan worden gehouden.

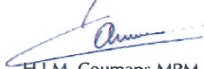
Met vriendelijke groeten,

Het college,



dr. T.P. Dassen-Housen

De secretaris,



H.J.M. Coumans MPM.



9 Nawoord van de Rekenkamercommissie Kerkrade

De rekenkamercommissie maakt met genoegen uit de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op dat het belang wordt gezien dat de raad en het college de aanbevelingen uit het rapport samen gaan oppakken, waarbij rekening wordt gehouden met de huidige cultuur, organisatie en politiek-bestuurlijke verhoudingen. Het college geeft hierbij aan dat verandering nodig is maar geeft de voorkeur aan een stapsgewijze en pragmatische uitvoering die past binnen Kerkrade, mede gelet op de maatschappelijke uitdagingen en vraagstukken waar onze gemeente mee heeft en krijgt te maken. De implementatie van de Omgevingswet is een proces van een zodanige omvang en importantie dat de wijze van implementatie en de daarbij behorende verandering in de visie van de rekenkamercommissie een belangrijke bijdrage dient te leveren aan overige maatschappelijke vraagstukken.

De rekenkamercommissie constateert verder dat sinds de start van het onderzoek reeds diverse concrete acties zijn ondernomen in relatie tot de implementatie van de Omgevingswet en stelt het op prijs dat het college aangeeft de aanbevelingen op te pakken met inachtneming van ieders rol in dit proces. Voor een goede gedachtewisseling achten wij een korte reactie van onze kant nog wel nuttig.

Een relevante factor is dat als gevolg van de implementatie van het Digitale Stelsel Omgevingswet en de coronacrisis de Omgevingswet is uitgesteld. Per brief d.d. 20 mei 2020 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer het voorstel gedaan om de Omgevingswet per 1 januari 2022 in werking te laten treden. Het onderzoek was reeds afgerond voordat deze nieuwe datum duidelijk was, waardoor het rapport hier niet meer op is/wordt aangepast. Het moge duidelijk zijn dat hierdoor voor de implementatie iets meer ruimte aanwezig is om de aanbevelingen op te pakken, desalniettemin adviseren wij de concrete acties voortvarend op te pakken.

Wij adviseren de raad en het college concrete afspraken te maken aangaande de aanbevelingen uit het rapport. Aanbevolen wordt het gesprek aan te gaan om samen de rol tussen het college en de raad in dit proces scherp te krijgen. Daarbij geven wij nadrukkelijk het advies om, gezien de hoeveelheid kennis, kunde en capaciteit van het ambtelijk apparaat, het college hierin actief en in samenwerking met de griffie de lead te laten nemen.

Een specifiek punt van aandacht is de denktank Omgevingswet. Gelet op de rollen in het kader van het dualisme begrijpen wij dat er bedenkingen zijn over het positioneren van een rechtstreekse ambtelijke ondersteuning aan de raads werkgroep. Daar waar dit ziet op feitelijke kennisoverdracht vanuit de ambtelijke ondersteuning is dit desalniettemin te overwegen, aangezien aangenomen kan worden dat hier de meeste kennis op dit vakgebied aanwezig is. Daarnaast zal vanuit de griffie tevens moeten worden bezien welke verdere ondersteuning mogelijk is (ambtelijke bijstand, budget, informatieverstrekking en samenwerking).

Hierbij kan uiteraard ook gebruik worden gemaakt van de rekenkamercommissie.