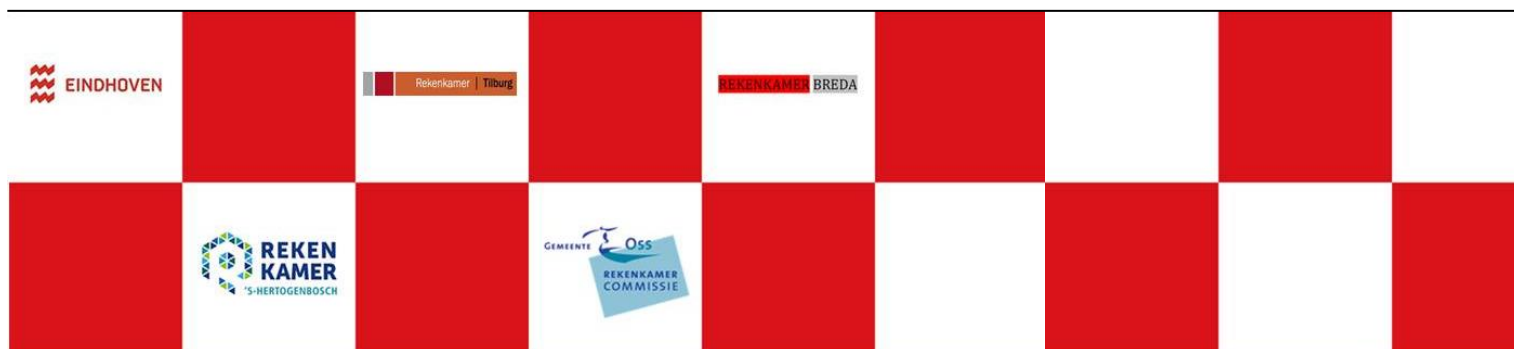




Goede raad voor de Omgevingswet

Een vergelijkend onderzoek van vijf Brabantse Rekenkamer(commissie)s naar de implementatie van de Omgevingswet.

Aan: de gemeenteraad van de gemeente Breda
cc: Raadswerkgroep Omgevingswet
Projectleiders Omgevingswet
Portefeuillehouder Omgevingswet

Correspondentieadres:

Postbus 2009
4800 CA Breda

Stadhuis
Stadserf 1
Tel.: 076-5294686
E-mail: ja.wiggers@breda.nl

Vanaf Breda CS 10 min. lopen
Buslijnen: 8, 10, 11, 12, 131, 401

Onderwerp
Rekenkamerbrief
Onderzoek Omgevingswet

datum
10-04-2018

Ons kenmerk

Geachte leden en voorzitter van de gemeenteraad,

Rapport Omgevingswet Brabantse Rekenkamer(commissie)s

Hierbij bieden wij u het rapport '*Goede raad voor de Omgevingswet: Een vergelijkend onderzoek van vijf rekenkamer(commissie)s naar de implementatie van de Omgevingswet*' (maart 2018) aan. Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer(commissie)s van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Oss verricht door bureau Over Morgen.

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de nieuwe Omgevingswet, die (waarschijnlijk) per 2021 in werking treedt, en in de leerervaringen voor de vijf gemeenten, met name voor de vijf gemeenteraden. In alle vijf gemeenten zijn naast documentanalyses gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad, met de verantwoordelijk wethouder, de projectleider en ambtenaren van diverse projectteams. In februari 2018 heeft ambtelijk hoor en wederhoor ten aanzien van het rapport plaatsgevonden.

De Omgevingswet

De Omgevingswet betekent grote veranderingen voor de gemeenten en de gemeenteraden. In principe gaat het om twee grote wijzigingen:

1. Het opstellen van een integrale Omgevingsvisie, waarin alle bestaande wetten en regelingen op ruimtelijke gebied en alle verschillende aspecten van de leefomgeving (van wonen, verkeer, bedrijven, milieu, natuur, energie, geluid, geur, archeologie/erfgoed, duurzaamheid/klimaatverandering, water, veiligheid tot zaken als de sociale en gezondheidsaspecten van de leefomgeving) meegenomen worden. Het is aan de raad om kaders en prioriteiten te stellen wat betreft de verschillende aspecten en een integrale Omgevingsvisie op te stellen.

2. De Omgevingsvisie en Omgevingsplannen dienen veel meer in gezamenlijkheid met burgers, belanghebbenden, belangengroepen, initiatiefnemers en partners opgesteld en afgestemd te worden. Burgerparticipatie is één van de belangrijkste aspecten van de nieuwe werkwijze. Het is aan de raad, mede vanuit de volksvertegenwoordigende rol, om te controleren of dit voldoende vorm krijgt en voldoende uitgevoerd wordt.

Gezien deze grote veranderingen is het voor gemeenteraden erg belangrijk om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet goed te weten:

- a. Waar het over gaat in de nieuwe Omgevingswet;
- b. Welke rol de raad wil innemen en welke kaders de raad gaat vaststellen op bovenstaande punten.

De voornaamste bevindingen in de vijf onderzochte gemeenten

Het onderzoeksbureau heeft in het onderzoek o.a. de volgende bevindingen gedaan:

- In alle vijf gemeenten is een beweging op gang gekomen rond de Omgevingswet, zowel binnen College, het ambtelijke apparaat, als bij de gemeenteraden. Alle vijf gemeenten ervaren het nog als een zoektocht hoe de implementatie van de Omgevingswet het beste kan plaatsvinden.
- In alle vijf gemeenten is een raadswerkgroep Omgevingswet actief. De betrokkenheid van de gehele raad is in alle vijf gemeenten een punt van aandacht. De meeste gemeenteraden zijn nog maar net begonnen met oriënteren. De gemeenteraden voelen zich vooral nog volgend ten opzichte van ambtelijke initiatieven en zoeken nog naar een eigen actieve rol.
- De gemeenteraden lijken zich bewust van het belang om (expliciet) na te denken over de sturingsfilosofie en de kaders. Echter het blijkt in de praktijk lastig te zijn voor de raad om goed inzicht te krijgen op de impact van verschillende keuzemogelijkheden.
- Ervaringen in betrokken gemeenten laten zien dat het in deze fase van belang is om ruimte te bieden voor leren en experimenteren. Iedere gemeente kiest min of meer z'n eigen insteek en route. De ene gemeente is meer bezig met voorbereidingen op een Omgevingsvisie (formuleren van uitgangspunten), andere gemeenten (waaronder Breda) zijn al langer bezig met experimenten en het leren van de ervaringen hiermee.
- Er zijn in verschillende gemeenten ervaringen opgedaan met een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en met burgerparticipatie. Het is van belang om ervaringen wat dit betreft met elkaar te delen en om van elkaar te leren.
- De digitalisering in de Omgevingswet is (qua systeem en mogelijkheden) nog onduidelijk. De meeste gemeenten wachten landelijke ontwikkelingen af. Breda heeft al wel geëxperimenteerd op dit vlak.

In het rapport geeft tabel 4.1 een kort overzicht van de stand van zaken in de vijf gemeenten. Een uitgebreidere toelichting op de gemeenten kunt u in paragraaf 4.2 vinden.

Nieuwe rollen

Eén van de nieuwe aspecten van de Omgevingswet voor de raad is dat het proces van integrale belangenafweging veel meer naar voren gehaald wordt. Hierbij gaat het om de afweging tussen de verschillende beleidsthema's en de afweging tussen heldere kaders stellen en maatwerk mogelijk maken.

In onderstaande figuur zijn deze veranderende rollen aangeduid.

Rollen onder de Omgevingswet

De gemeenteraad:

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

Het college:

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

Figuur 1: Uit Rekenkamerrapport 'Goede raad voor de Omgevingswet' (maart 2018).

Aandachtspunten en handreikingen gemeenteraad

In hoofdstuk 5 van het rapport vindt u enkele aandachtspunten en in hoofdstuk 6 zijn enkele tips en handreikingen opgenomen voor de gemeenteraden.

De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 leiden tot nieuwe samenstellingen, nieuwe werkwijzen en processen. Het is volgens de Rekenkamer een goed moment om juist nu de nieuwe gemeenteraden te activeren en bewust te maken van de impact van de Omgevingswet. Hiertoe hebben de gezamenlijke Rekenkamer(commissie)s een viertal handreikingen richting de raad geformuleerd:

Handreikingen voor de nieuwe gemeenteraad:

- I. Voer als gemeenteraad actief regie op de inhoudelijke agenda. Organiseer zelf actief de eigen ondersteuning in het leerproces van de raad.
- II. Zorg dat de gemeenteraad (als geheel) goed geïnformeerd is en meegenomen wordt in het proces.
- III. Ben en blijf als raad reflectief over je eigen rolopvatting en handelen.
- IV. Wees als gemeenteraad helder over je ambitieniveau.

Figuur 2: Samengevat uit Rekenkamerrapport 'Goede raad voor de Omgevingswet' (maart 2018).

Wij vragen uw bijzondere aandacht voor de eerste handreiking en voor de vierde handreiking. Ten aanzien van de eerste handreiking: De Bredase raads werkgroep Omgevingswet, die in mei 2017 werd ingesteld, werd tot op heden nog niet personeel ondersteund (bijvoorbeeld vanuit de griffie) in het leerproces ten aanzien van de Omgevingswet. Het College en de ambtelijke projectgroep informeren de werkgroep

regelmatig over de voortgang van experimenten en het voorgenomen traject richting de Omgevingswet. Daarnaast was nog geen personele en/of budgettaire ondersteuning voor de werkgroep beschikbaar. Het is aan de raad zelf om hierover afspraken te maken, niet alleen ten aanzien van de werkgroep en het leerproces van de werkgroep, maar ook ten aanzien het leerproces van de gehele raad richting 2021.

De vierde handreiking gaat over het 'ambitieniveau' van de raad. De raad wordt bij deze handreiking uitgedaagd helder te zijn over het ambitieniveau. We realiseren ons dat dat niet eenvoudig is, want het gaat bij het ambitieniveau of sturingsfilosofie om diverse dilemma's. Bij de dilemma's gaat het o.a. om:

- o Flexibiliteit versus rechtszekerheid: hoeveel afwegingsruimte wilt u nemen?
- o Partner versus hoeder algemeen belang; wat is uw rol als gemeenteraadslid?
- o Maatwerk versus heldere normstelling: hoeveel ruimte wilt u bieden in de kerninstrumenten van de Omgevingswet? Welke inhoudelijke belangen stelt u voorop in de afweging voor een bepaald gebied? Waar wil de raad kaders stellen?

Het rapport en deze handreikingen zullen in het voorjaar van 2018 door de Rekenkamer Breda nader worden toegelicht.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Indien u vragen heeft, kunt u contact opnemen met de Rekenkamer via ja.wiggers@breda.nl of 076-5294686.

Bij voorbaat hartelijk dank.

Met vriendelijke groet namens de Rekenkamer Breda,



Drs. Hans Verdellen
Voorzitter Rekenkamer Breda
Stadhuis Breda, Stadserf 1
Postbus 2009
4800 CA Breda
Telefoon: 076 - 5294686
e-mail ja.wiggers@breda.nl

Bijlage: *Het rapport 'Goede raad voor de Omgevingswet: Een vergelijkend onderzoek van vijf rekenkamer(commis)sie's naar de implementatie van de Omgevingswet', maart 2018*



Goede raad voor de Omgevingswet

*Een vergelijkend onderzoek van vijf Brabantse Rekenkamer(commissie)s
naar de implementatie van de Omgevingswet.*

Maart 2018

Onderzoek in opdracht van:

Rekenkamercommissie Eindhoven

Rekenkamer Tilburg

Rekenkamer Breda

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Rekenkamercommissie Oss

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Context implementatie Omgevingswet	11
3	Aanpak van het onderzoek	15
4	Beeld per gemeente.....	18
4.1	Overzicht van de vijf gemeenten.....	19
4.2	Vijf gemeenten uitgebreid in beeld.....	22
	Eindhoven	22
	Breda.....	25
	Tilburg	28
	's-Hertogenbosch.....	31
	Oss.....	34
5	Reflectie op de vijf Brabantse gemeenten	36
5.1	Algemene aandachtspunten bij de invoering van de Omgevingswet.....	36
5.2	Leerervaringen en aandachtspunten Brabantse gemeenteraden	37
5.3	Vooruitblik	39
6	Handreiking voor de nieuwe gemeenteraad	41

Bijlage:	Overzicht van geïnterviewden / panelgesprekken per gemeente en overzicht van bestudeerde documenten	
----------	---	--

1. Inleiding

De Omgevingswet komt eraan: tientallen wetten en honderden regelingen over omgevingsrecht worden in één wet en vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) geïntegreerd. De invoeringsdatum is onlangs naar achteren geschoven en staat nu gepland voor 2021. Tal van gemeenten bereiden zich al voor op de implementatie van de Omgevingswet. De Omgevingswet is namelijk veel meer dan de integratie van tientallen wetten en honderden regelingen en AMvB's. De nieuwe instrumenten, ruimere afwegingsruimte voor gemeenten en ontsluiting van alle relevante informatie over de omgeving voor iedereen maakt van de leefomgeving een heel ander speelveld.

De Omgevingswet vraagt om een andere relatie tussen overheid en samenleving. Dit vraagt ook om reflectie op de rol van het ambtelijk apparaat, het college en uiteraard vooral op die van de gemeenteraad.

De Rekenkamer(commissie)s van Eindhoven, Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch en Oss hebben afgesproken om in 2017 samen een onderzoek uit te voeren. De rekenkamer(commissie)s hebben zich bij de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door onderzoeksbureau Over Morgen (Saskia Moolhuijzen, Astrid Benders, Jolina van Dijk en Co Verdaas). Het onderzoek vond plaats in de periode augustus 2017 – januari 2018. De onderzoeksbevindingen in dit rapport geven de situatie weer van eind 2017. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het om een momentopname gaat. De rekenkamer(commissie)s realiseren zich dat het onderwerp binnen de gemeenten volop in beweging is en blijft.

Het onderwerp van dit gezamenlijk onderzoek is de implementatie van de Omgevingswet. Deze wet heeft zoals hierboven beschreven grote impact op gemeenten. Zowel op de organisatie als geheel, als politiek-bestuurlijke verhoudingen en de relatie van de gemeente met haar inwoners krijgt de Omgevingswet grote impact. De Omgevingswet is daarmee een transitie en een wetswijziging ineen. Dit maakt dat de Omgevingswet de aankomende jaren vaak op de politieke agenda verschijnt en daarmee regelmatig besproken zal moeten worden in de gemeenteraad.

Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de stand van zaken rond de implementatie van de Omgevingswet bij de vijf gemeenten. Het onderzoek leidt tot handvatten en leerpunten voor de betrokken gemeenteraden en is daarmee een overdrachtsdocument naar de nieuwe gemeenteraden. Door het onderzoek gezamenlijk uit te voeren, kunnen de vijf betrokken Brabantse gemeenten van elkaar leren en onderling inzichten vergelijken. Het onderzoek is ingestoken vanuit verschillende perspectieven. Door gesprekken te voeren met zowel de verantwoordelijke wethouder, een vertegenwoordiging van de gemeenteraad, enkele ambtenaren en met de projectleider per gemeente is vanuit diverse invalshoeken informatie opgehaald. De uitkomsten van het onderzoek zijn steeds verbonden met de rol van de gemeenteraad. Wat is de positie van de raad in het transitieproces? Hoe zijn de raden tot nu toe betrokken? Dit soort vragen wordt in dit rapport beantwoord.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Na deze inleiding waarin de scope van de opdracht is gedefinieerd, volgt een uiteenzetting van de context van de Omgevingswet. Hierna staat de methodologie van het gedane onderzoek centraal, waarin het doorlopen proces staat vermeld. Het vierde hoofdstuk betreft het hoofdstuk waarin de resultaten van het onderzoek zijn opgenomen. Hierin komt iedere gemeente apart aan bod, eerst samengevat in een tabel en daarna een uitgebreide beschrijving per gemeente. In hoofdstuk 5 wordt meer duiding gegeven aan de opbrengsten. Per gemeente worden de aandachtspunten rond de rol van de gemeenteraad benoemd, wordt een advies gegeven voor de next step en wordt beschreven hoe gemeenten elkaar kunnen helpen met deze volgende stap (leren van elkaar). In het zesde hoofdstuk wordt specifiek ingezoomd op de kansen en aandachtspunten voor de raad. Deze kansen en aandachtspunten zijn een handreiking naar de nieuwe raden met het oog op de aanstaande verkiezingen.

Dilemma's tijdens het onderzoek

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is er een aantal dilemma's naar voren gekomen die van belang zijn bij het lezen van dit rapport. Enerzijds is het onderzoek gericht op het in beeld brengen van de 'volle breedte' van het implementatietraject Omgevingswet binnen de vijf gemeenten (activiteiten die de ambtelijke organisaties nemen, zoals opstellen koersdocumenten, experimenten omgevingsplannen, plan van aanpakken omgevingsvisie, digitalisering etc.) en anderzijds focust dit onderzoek zich op de rol van de raad. Via een brede 'aanvliegroute' is uiteindelijk de focus gelegd op het formuleren van handvatten voor de (nieuwe) gemeenteraden.

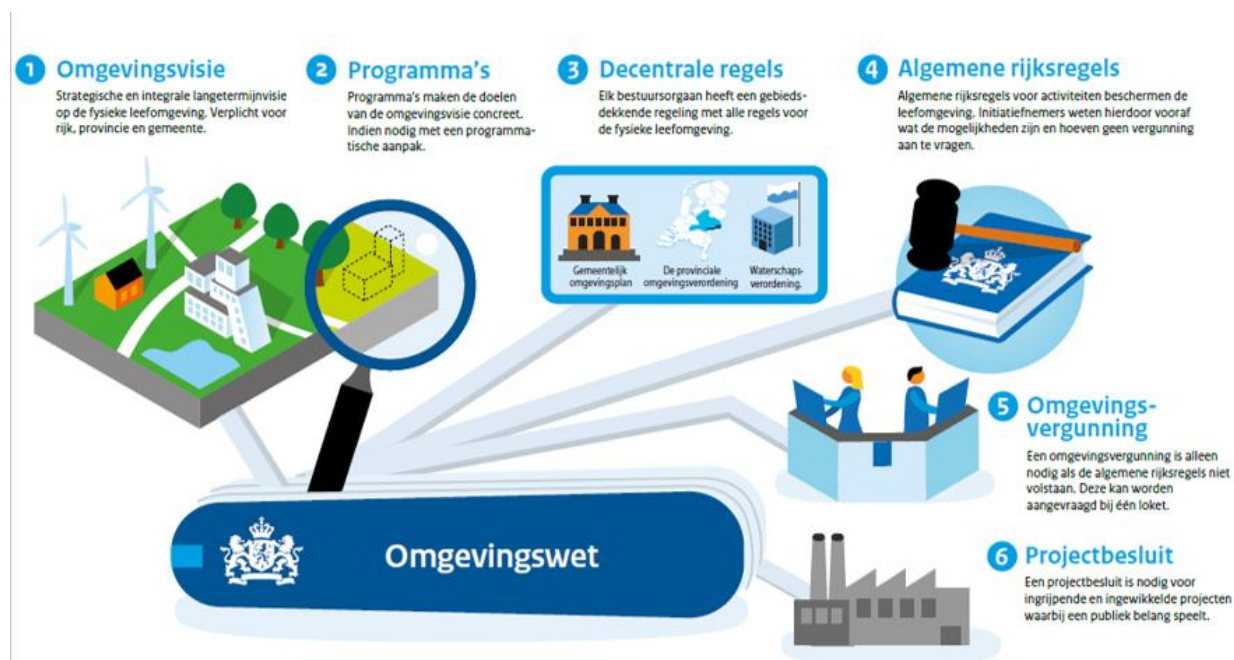
Een tweede dilemma ligt in het feit dat de invoering van de Omgevingswet een beweging is die nu pas nét op gang komt en waarbij iedere gemeente zijn eigen weg kiest. Dat maakt de vertaling naar concrete stappen (vooral op wélk moment de raad stappen moet zetten) lastig. De rapportage moet daarom gezien worden als een handreiking voor de nieuwe raad in dit proces. Bij dit soort complexe processen is het in dit stadium vooral belangrijk om als gemeenteraad inzicht te hebben in de eigen rol(verandering) en verantwoordelijkheden.

2. Context implementatie Omgevingswet

Ruim 200 jaar na de inwerkingtreding van de Mijnewet tellen we in Nederland zo'n 40 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en een paar honderd ministeriële regelingen op het gebied van de leefomgeving; voor ruimtelijke ordening en bodem- en waterbeheer; voor milieu en monumentenzorg en voor natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. In de loop der jaren werden regels aangepast aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Met als gevolg dat het huidige omgevingsrecht op onnavolgbare wijze is verbrokkeld en verdeeld over een groot aantal verschillende wetten en regels. Elke wet richt zich op een deelbelang en kent haar eigen systematiek en terminologie. Waardoor de ene wet de andere soms tegenspreekt. En het omgevingsrecht nieuwe ontwikkelingen vertraagt, frustreert of soms zelfs onmogelijk maakt.

Dat kan eenvoudiger en beter. De Omgevingswet wil nieuwe, duurzame ontwikkelingen in de samenleving mogelijk maken en wettelijk ondersteunen. Daartoe is een integrale benadering, waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd, essentieel. Deze integrale aanpak komt sterk naar voren in de Omgevingswet, bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie van Rijk en provincie en bij het gemeentelijke omgevingsplan. Dit plan omvat niet alleen het huidige bestemmingsplan, maar ook alle verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving. Straks komen alle relevante factoren in het omgevingsplan samen: ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, water, natuur en cultureel erfgoed. Zo worden kansen en ontwikkelingen binnen de gemeente in onderlinge samenhang bekeken.

De Omgevingswet bevat zes kerninstrumenten: omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.



Beeld: Infographic Eenvoudig Beter; www.omgevingswetportaal.nl

De kerninstrumenten van de Omgevingswet met betrekking tot de gemeenten zijn de omgevingsvisie, programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. De belangrijkste kerninstrumenten voor de raad zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan, omdat hierin de integrale afwegingen en kaders voor de fysieke leefomgeving worden gemaakt.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een – door de gemeenteraad op te laten stellen – integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De

omgevingsvisie probeert de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving te bevorderen. Hierdoor wordt visievorming op verschillende (sectorale) terreinen – water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, cultureel erfgoed, en verkeer en vervoer – samengevoegd en met elkaar verbonden.

De Omgevingswet schrijft voor dat gemeenten verplicht zijn tot het opstellen van een omgevingsvisie. De omgevingsvisie komt in plaats van de structuurvisie, de relevante delen van de natuurvisie, verkeer- en vervoersplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. Het integrale karakter moet voorspelbaar maken hoe de betreffende overheid haar bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten.

Programma

Programma's maken de omgevingsvisie concreet. Een programma is, net als een omgevingsvisie, een instrument voor beleidsontwikkeling. Anders dan de omgevingsvisie, is een programma geen integrale langetermijnvisie op strategisch niveau. Het is uitvoeringsgericht. Deze concrete maatregelen staan nu in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. Hierin staat aangegeven hoe normen en gebiedsgerichte doelstellingen gehaald worden.

Programma's dienen niet alleen een reeks van (economische) projecten te bevatten, maar ook maatregelen om beleidsdoelen te bereiken (bijvoorbeeld gezonde leefomgeving).

Omgevingsplan (decentrale regels gemeente)

Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Het omgevingsplan regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen aan activiteiten. Dit kan alleen als het Rijk en de provincie die activiteiten niet al heeft geregeld in de AMvB of omgevingsverordening. De gemeente is bevoegd voor toezicht en handhaving van de regels in het omgevingsplan. Bij het opstellen van het omgevingsplan moet de gemeente rekening houden met uitgangspunten van de Omgevingswet.

De regels kunnen een uitwerking zijn van omgevingswaarden die de gemeente in het omgevingsplan heeft opgenomen. De wet legt de basis voor enkele inperkingen van het omgevingsplan.

- Ten eerste kan de wetgever onderwerpen aanwijzen waarover het bevoegd gezag in het omgevingsplan geen regels mag stellen, maar die buiten het omgevingsplan om moet regelen. Dat zijn bijvoorbeeld onderwerpen die weliswaar gaan over de fysieke leefomgeving, maar waarbij een ander motief doorslaggevend is. Denk hierbij aan de openbare orde. Ook valt te denken aan regels met een ander karakter, zoals de legesverordening.
- Ten tweede kunnen hogere regels uitputtend zijn, waardoor er geen ruimte meer is voor regels in het omgevingsplan. Dat zal bijvoorbeeld gelden voor enkele technische eisen die in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten zijn gesteld. De gemeente kan regels koppelen aan functies op bepaalde plekken. Op die manier worden in een gebied bijvoorbeeld functies als 'wonen' of 'bedrijvigheid' mogelijk. Binnen deze locaties moet de gemeente ervoor zorgen dat burgers en bedrijven bepaalde waarden naleven. Zij moeten bijvoorbeeld letten op zaken als geluid of veiligheid. De regels kunnen een uitwerking zijn van omgevingswaarden die de gemeente in het omgevingsplan heeft opgenomen.
- Ten derde kunnen Rijk en provincie invloed uitoefenen op de beleidsvrijheid die een gemeente heeft als zij het omgevingsplan opstelt via instructieregels en via regels over de mogelijkheid om maatwerkregels op te nemen.

Omgevingsvergunning

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bundelde een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen ('toestemmingen') tot één omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning zoals in de Omgevingswet bedoeld zal een uitbreiding en verbreding hiervan zijn. Uitgangspunt van de Omgevingswet is zoveel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene (rijks)regels, waardoor een vergunning niet altijd nodig is.

Samengevat, de Omgevingswet vraagt om een integrale visie op de omgeving wat betreft alle aspecten van de leefomgeving, niet alleen bouwen, wonen, verkeer, mobiliteit en bedrijventerreinen, maar ook energie, milieu, veiligheid, gezondheid en eventuele andere sociale aspecten van de leefomgeving.

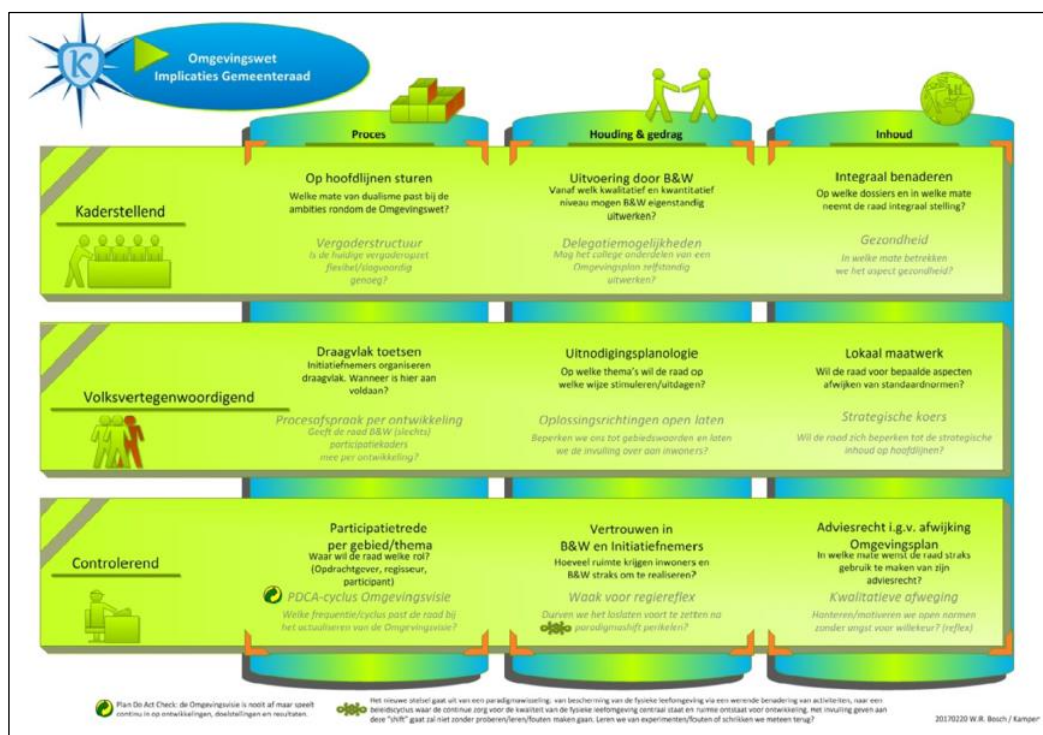
Verre van eenvoudig

De rol van de gemeenteraad bij de implementatie van de Omgevingswet is cruciaal. Taken worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid en de bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot. De raad gaat hier, als hoogste orgaan van de gemeente, de gevolgen zeker van merken.

Gelijktijdig is enige nuancering en wellicht ook relativering op zijn plaats. De invoering van de Omgevingswet is zelfs voor de best ingevoerde deskundigen nauwelijks in zijn geheel en diepgaand te doorgronden. Het is dus ook niet verwonderlijk dat gemeenteraadsleden, die vaak slechts een beperkt deel van hun tijd aan hun raadswerk kunnen besteden, het gevoel hebben dat 'het ze overkomt'.

Tegelijkertijd vraagt de wet om reflectie vanuit leden van de gemeenteraad op hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Hoe zien de leden de positie en rol opvatting van de gemeenteraad bij (de invoering van) de Omgevingswet? En in hoeverre gaat de gemeenteraad onderling hierover met elkaar over in gesprek, om zo een gezamenlijke ambitie te bepalen? De raad heeft immers een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet. Bij wijze van illustratie is onderstaand figuur weergegeven over de mogelijke implementaties voor de verschillende rollen van de gemeenteraad

Figuur 1. Voorbeeldmatrix van de gemeente Kampen; Praktijkvoorbeeld, www.vng.nl



Dit alles maakt de implementatie een verre van eenvoudige opgave. Alleen dit is voor de vijf rekenkamer(commissie)s al reden om de verschillende aanpakken rondom de implementatie van de Omgevingswet zichtbaar te willen maken. Dit maakt een open gesprek in ieder geval mogelijk, biedt steun en mogelijk nieuwe inzichten. Juist deze steun aan raadsleden is belangrijk. De lange doorlooptijd en grote complexiteit van deze stelselherziening verhogen namelijk de urgentie om de raad zo goed mogelijk te ondersteunen met kennis en kunde. Maar ook om de raad in positie te brengen voor de implementatie van de Omgevingswet. Gelijktijdig vragen diezelfde complexiteit en het langdurige proces van invoering enige bescheidenheid over wat er verwacht kan worden. Dit ontslaat de raad overigens niet van de verplichting om nu 'in positie te komen' en na te denken over de vervolgstappen.

3. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek vond plaats in de periode augustus 2017 – januari 2018. Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak van het onderzoek. Deze aanpak is opgebouwd met inachtneming van de in het vorige hoofdstuk benoemde context van de implementatie van de Omgevingswet. Tijdens het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welk traject is in de gemeenten uitgezet richting de invoering van de Omgevingswet?
- Welke verschillen en overeenkomsten zijn er in het invoeringstraject tussen de gemeenten?
- Hoe is de rol en de positie van de gemeenteraad in de voorbereiding van de Omgevingswet? En op welk moment moet de raad stappen zetten?
- Wat zijn de aandachts- en leerpunten voor de gemeenteraden?

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fases die hieronder per fase kort zijn toegelicht:

1. Empirische basis in beeld brengen;
2. Ambities en motivaties toetsen;
3. Analyse, conclusie en reflectie op basis van de opgehaalde informatie.

Fase 1

In de eerste fase van het onderzoek stond het analyseren van documenten¹ centraal. Via de projectleiders vanuit de verschillende gemeenten zijn alle stukken met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet opgevraagd. Vervolgens zijn deze stukken geanalyseerd. In de tweede stap is, in gesprek met de projectleiders implementatie Omgevingswet van de vijf gemeenten, waarde gehangen aan deze documenten analyse. Tijdens deze interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst, op basis van de “Routeplanner Invoering Omgevingswet².” Deze topiclijst maakte het mogelijk om tijdens de gesprekken met de projectleiders gestructureerd dezelfde onderwerpen de revue te laten passeren en eventuele hiaten en vragen, voortkomend uit de documenten, nader in te vullen.

Implementatie Omgevingswet

Fase in verandertraject	2016 - jaar van Bewustwording en Verdieping					2017 - jaar van Voorbereiding en Verandering				
Start: plan van aanpak/ambities	Opstellen plan van aanpak: definiëren opgave 1	Opstellen startnotitie: defeniëren ambities 1 ↓								
Programmaplan		Organiseren financiële delkking 1	Opstellen programmaplan, inclusief begroting 1 ↓			Uitvoeren programmaplan: deelprogramma's, projecten en andere activiteiten			Herijken programma- plan 1	
Programmamonitoring				Opstellen monitoringsplan 1					Opstellen voort- gangsrapportage 1	
A. Bestuurlijke keten 1			Oriënteren op samenwerkingspartners 1 ↓			Overleggen met mogelijke samenwerkingspartners				
B. Kerninstrumenten 1			Opstellen Plan van Aanpak 1	Inventariseren bestaand beleid 1		Voorbereiding 1		Voorontwerp		
C. Processen en organisatie 1 ↓			Oriënteren op mogelijke gevolgen voor de organisatie en werkwijzen 1			In beeld brengen en ontwikkelen van mogelijke nieuwe werkwijzen				
D. Digitalisering 1			Verdieping digitaliseringsopgave 1 ↓					Voorbereiden digitalisering 1		
E. Cultuur, gedrag en competenties 1			Inventarisatie impact op cultuur, gedrag en competenties 1			Opstellen (strategisch) personeelsplan		Ontwikkelen gevraagde competenties		

Beeld: aandeslagmetdeomgevingswet.nl/routeplanner

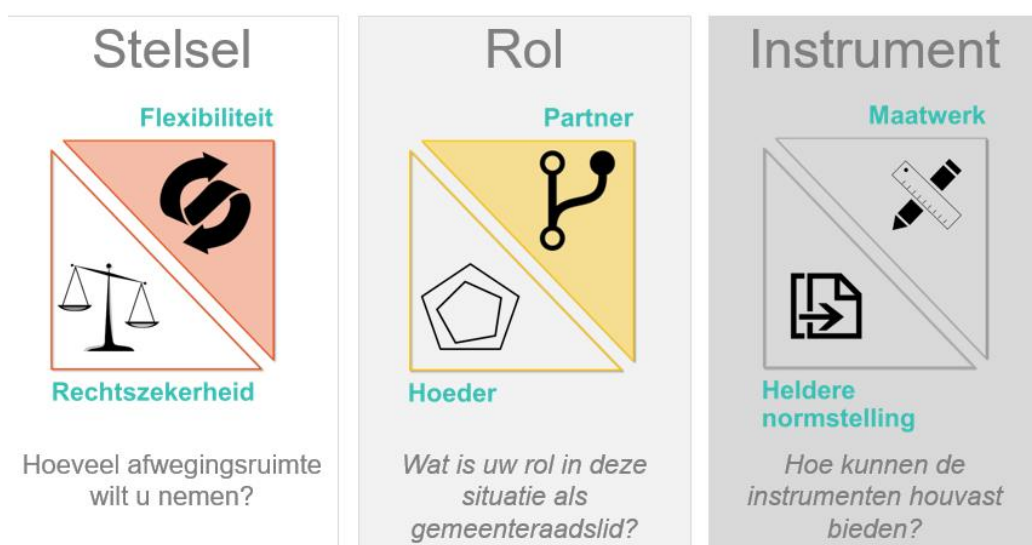
¹ Als bijlage bij dit rapport is een overzicht opgenomen van bestudeerde documenten en deelnemers aan de interviews en panelgesprekken.

² Zie <https://aandeslagmetdeOmgevingswet.nl/aandeslag/producten/routeplanner/> voor de routeplanner. De routeplanner biedt gemeenten een startpunt om het gesprek aan te gaan over de veranderingen door de invoering van de Omgevingswet.

Fase 2

De tweede fase was gericht op de ambities en motivaties die per gemeente zijn uitgesproken in de documenten en in de gesprekken met de projectleiders. Deze ambities en motivaties zijn getoetst en verder onderbouwd in panelgesprekken met een afvaardiging van de gemeenteraad, met betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en in het gesprek met de wethouder.

In het panelgesprek met raadsleden is gesproken over hun ambitieniveau rond de implementatie van de Omgevingswet en de gewenste sturingsfilosofie vanuit de raad. Het gesprek met de raadsleden is gevoerd aan de hand van een casus en drie dilemma's (zie hieronder). Deze dilemma's behandelden het nieuwe stelsel, de rol van de gemeenteraad en de kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Diverse vragen kwamen hierbij aan bod. Welke houding wil de gemeenteraad aannemen ten opzicht van initiatieven uit de markt? En in welke mate leg je dan vast wat wel of niet in een bepaald gebied qua ontwikkeling is toegestaan?



In de panelgesprekken met de geïnterviewde ambtenaren zijn zes stellingen besproken. Het ging hierbij niet om de beantwoording op de stellingen met “eens” of “oneens”, maar vooral om het gesprek en de achterliggende motivaties van de aanwezigen.

6 stellingen:

1. De strategie rond de implementatie Omgevingswet is voor iedereen duidelijk en wordt uitgevoerd volgens plan.
2. De raad begrijpt de Omgevingswet en vult zijn rol ambitieus in.
3. Participatie met stakeholders blijft met de komst van de Omgevingswet een ambtelijk feestje.
4. Experimenten door pilots is belangrijker dan een vastgesteld plan van aanpak.
5. Vanuit de ambtelijke organisatie werken we al heel integraal, de implementatie van de Omgevingswet gaat hier niet veel aan toevoegen.
6. De implementatie van de Omgevingswet pakken wij op vanuit een samenhangend beeld en beleid.

Tot slot is een interview met iedere verantwoordelijke wethouder van de vijf gemeenten gevoerd, waarin de belangrijkste onderwerpen per gemeente aan bod zijn gekomen.

Fase 3

In de derde fase is de opgehaalde informatie geanalyseerd. Aan de hand van de documenten, de interviews en de panelgesprekken wordt een beeld per gemeente geschetst. De opbrengst is beschreven in het hoofdstuk 'Opbrengsten per gemeente' en in 'Reflectie op de vijf Brabantse gemeenten'. Op basis van deze opbrengsten, zijn per gemeente aandachtspunten benoemd, is een vooruit blik gegeven en worden de belangrijkste leerervaringen voor de vijf Brabantse gemeenten gedeeld.

Op basis van de opbrengsten en de reflectie is een handreiking voor de nieuwe gemeenteraad geschreven. Uiteraard in relatie tot de context van de Omgevingswet zoals in het vorige hoofdstuk omschreven. Deze aanbevelingen voor de nieuwe gemeenteraad worden uitgewerkt in een aparte flyer zodat de nieuwe raad in één oogopslag kan zien waar de gemeenteraad staat en waar hij kan leren van de andere raden.

4. Beeld per gemeente

Alle gevoerde (panel)gesprekken en de analyses van de documenten werken toe naar een beeld per gemeente. Per gemeente worden het beeld beschreven aan de hand van de volgende acht thema's:



Strategie: Vormgeving en aanpak van het implementatietraject binnen de gemeente.



Gesprek met de stad: Invulling van participatie in de geest van de Omgevingswet.



Bestuurlijke keten: Invulling van samenwerkingsrelatie met andere overheden en (regionale) partners.



Omgevingsvisie: Voorbereiding en vormgeving van het proces om te komen tot een omgevingsvisie.



Omgevingsplan: Voorbereiding en vormgeving van het proces om te komen tot een omgevingsplan.



Transitieopgave: Voorbereiding vanuit de ambtelijke organisatie op anders en integraal werken en de cultuurverandering die de Omgevingswet vraagt.



Digitalisering: Voorbereiding op het digitaal stelsel vanuit de huidige werkprocessen en informatievoorziening binnen de gemeente.



Waar de raad staat Wijze waarop de raad betrokken is bij de voorbereiding op de Omgevingswet en al het gesprek voert over de gewenste sturing.

4.1 Overzicht van de vijf gemeenten

	Eindhoven	Breda	Tilburg	's Hertogenbosch	Oss
 <i>Strategie</i>	Volgend op ontwikkelingen vanuit de VNG. Aan de hand van koersdocument Omgevingsvisie en Programmaplan selectief zijn in wat wel en nog niet wordt opgepakt.	De implementatie van de Omgevingswet wordt gezien als een experimenteel leertraject, bedoeld om van de ervaringen te leren om de implementatie verder vorm te geven.	Via het programma Andere Overheid (Coalitieakkoord Tilburg 2014-2018) is gestart met het implementatieproces. Er wordt gewerkt aan een Andere overheid; een overheid die ruimte schept, meedenkt en meedoet (een herijking van de verhouding samenleving-overheid).	Implementatie via het aansluiten bij lopende programma's/ activiteiten binnen de organisatie en extra activiteiten waar nodig vanuit het programmateam. Omwille van eigenaarschap voor de verandering in de lijn kiest men voor deze aanpak.	De raad heeft een uitgangspuntennotitie over gewenste sturingsfilosofie vastgesteld. Op basis daarvan verdere invulling geven aan programmaplan.
 <i>Gesprek met de stad</i>	Nog niet onder de noemer van de Omgevingswet. Focus op gerichte participatie, waarbij de uitdaging is om tot goede belangenafweging te komen en gedragen besluit.	Ruimte bieden aan de samenleving door dialoog met de stad aan te gaan in verschillende projecten. Uitdaging ligt in betrekken van samenleving om tot belangenafwegingen te komen en meer gedeelde verantwoordelijkheid en snellere realisatie.	Vanuit het gedachtegoed van 'de vernieuwende gemeente' (VNG): Dat wil zeggen een gemeente met een externe (tegenover een interne) focus: een overheid die meedenkt en meedoet én veranderen (tegenover aanpassen): een overheid die ruimte schept.	Er is/was met lopende ontwikkelingen al een vruchtbare bodem voor het gesprek met de stad. Met de OW wil men hier op voortbouwen. Digitaal stelsel ziet de gemeente als een belangrijke sleutel om tot een gelijke informatiepositie voor het gesprek met de stad te komen.	Participatie, netwerksamenleving en Omgevingswet is samenhangend geheel. Gemeente wil hier, ook voor de Omgevingswet, actief mee aan de slag, onder andere via de omgevingsvisie.
 <i>Bestuurlijke keten</i>	Eindhoven acteert in ketens met: -Provincie -Metropool Regio Eindhoven -Samenwerking Stedelijk Gebied -Adaptief Programma Brainport City (met rijk, provincie en regio) .	Breda werkt aan regionale visie met buurgemeenten en levert zo gezamenlijk input voor de provinciale Omgevingsvisie; naast de samenwerking met andere Brabantse gemeenten	O.a Provincie, waterschappen en Omgevingsdienst zijn belangrijke stakeholders. Via het college wordt input geleverd voor de provinciale omgevingsvisie. Er leven zorgen over de ruimte die deze visie voor de gemeente biedt.	Gezamenlijke input leveren voor de provinciale omgevingsvisie vanuit de regio Noordoost Brabant. College acht grotere betrokkenheid van de raad wenselijk.	Samenwerking met verschillende buurgemeenten; Omgevingswet is kans om meer integraal samen te werken binnen de regio.



Omgevings-
visie



Omgevings-
plan



Transitie-
opgave

Eindhoven	Breda	Tilburg	's Hertogenbosch	Oss
Koersdocument Omgevingsvisie waarin ambities en kaders worden vastgelegd. Vanuit deze kaders uitwerking in omgevingsvisie.	Het ambtelijke document 'Implementatie Omgevingswet' en 'Het procesvoorstel omgevingsvisie' zijn in september 2017 besproken door de raad.	Omgevingsvisie "Tilburg 2040" is voor wat betreft de inhoud voor 80% Omgevingswet-proof (en voor 100% voor wat betreft het participatieproces). Het is een integrale visie, maar thema gezondheid ontbreekt nog.	De gemeente is gestart met een raamwerk voor de omgevingsvisie en heeft dit raamwerk (lees aanpak) met de raadswerkgroep besproken. Daarna startnotitie met aanpak in de raad en opstellen van koersdocument voor nieuwe omgevingsvisie. Deze visie wordt integraal en sector overstijgend.	In verkennende fase rond de visie, gesprek met de stad over de visie vanaf 2018. Ambitie van de raad om hierin als overheid andere rol in te pakken.
Aanpak tot inwerking treden wet: komen tot 1 Omgevingsverordening, digitaliseren bestemmingsplannen en experimenteren met verbrede reikwijdte bestemmingsplannen. Uitdaging: integrale afweging en opschonen bestaan beleid.	Pilots voor experimenten met het samenbrengen van regels over fysieke leefomgeving; dynamiek in gebied en regelarm werken; samenwerking met ketenpartners mbt data; en bouwen aan voortgaande dialoog in een gebied. Geëvalueerd in 2017.	Momenteel is een pilot in voorbereiding (start 2 ^{de} helft 2018) . In Tilburg heeft men onder de crisis- en herstelwet al wel enige ervaring opgedaan met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.	Pilot omgevingsplan voor Orthenpoort is afgerond. De leerervaringen zijn vastgelegd en gedeeld. Uitdaging voor de gemeente is om meer ruimte in het omgevingsplan te creëren. Vervolgpilot is opgestart en loopt. Na de zomer 2018 worden resultaten met raad besproken. Bestemmingsplan verbrede reikwijdte is ingezet met open normen.	Omgevingsvisie is kapstok voor omgevingsplan met minder regels, vanaf 2018 actief aan de slag met het omgevingsplan.
Omgevingswet is geen opgave, maar middel om opgaven buiten te faciliteren. Uitdaging is om energie in organisatie te kanaliseren, andere manier van werken in te zetten, en sturing en monitoring te organiseren.	De bedoeling is dat de organisatie in beweging wordt gebracht en verandert. Gezamenlijk pogen om route en doelen (van A naar B) vorm te geven. Centraal staat leren en toetsen van tools.	Cultuurverandering rond Omgevingswet koppelen aan strategisch HRM: samenwerken, integratie, ruimte om te leren en experimenteren.	De focus binnen de gemeente ligt op de beweging op gang brengen rond cultuurverandering, rol van digitalisering, integraal werken en de dienstverlening vanuit de gemeente.	Inventarisatie gemaakt van eigen werkprocessen en ambitie is bepaald rond integraal werken. Vanaf 2018 werkprocessen aanpassen en mensen opleiden.



Digitalisering



Waar staat de raad

Eindhoven	Breda	Tilburg	's Hertogenbosch	Oss
Focus op digitalisering van huidige bestemmingsplannen, pas daarna focus op digitalisering als bedoeld in Omgevingswet. Ook is de opgave om zaakgericht werken in te voeren.	Geëxperimenteerd met viewer om : data gereed te maken voor straks en voor digitale ondersteuning van de huidige processen en experimenten.	Duidelijk doel en veel ambitie rond digitalisering, nog niet omgezet naar concrete acties. Er wordt 'neutraal' overgegaan. Later wordt e.e.a. verder uitgebouwd.	Geïnvesteed in nieuw digitaal zaaksysteem vooruitlopend op nieuwe digitale stelsel. Programma voor kwaliteitsverbetering van registraties (BIT) loopt. Cultuurprogramma 'Buitengewoon Bosch' in 2018 e.v. gericht op digitalisering. Belang van digitalisering moet mede hierdoor meer zichtbaar worden voor organisatie.	Werkgroep rond digitalisering wordt actief zodra meer bekend is over het digitaal stelsel, welke functionaliteiten het biedt en wat het van de gemeente vraagt om aan te sluiten.
Raadswerkgroep is actief en stuurt op inzicht en overzicht van te maken keuzes. Op verzoek van de raad is een koersdocument Omgevingsvisie opgesteld.	Raad is regelmatig geïnformeerd over pilot. Raadswerkgroep Omgevingswet startte in mei 2017 en wordt meegenomen in vervolg. Raad heeft behoefte aan informatie, kennis en ondersteuning en wil meer betrokken worden bij de stappen die de organisatie zet.	Raadswerkgroep is betrokken, opgave is om totale raad te betrekken. Ambitie om vernieuwende koers te varen; sturen op kaders in plaats van strakke regels. De raadswerkgroep heeft een advies voor de nieuwe gemeenteraad opgesteld. Dit advies wordt nog in maart 2018 vastgesteld door de oude gemeenteraad.	Raadswerkgroep sinds februari 2017 actief. Het vergroten van de betrokkenheid van voltallige raad is van meet af aan een belangrijk streven van de raadswerkgroep, wethouder en ambtelijke organisatie.	Raadswerkgroep is betrokken en wil vanuit de geest van de Omgevingswet handelen. De rol van de raad blijft een onderwerp van gesprek ook na vaststelling van de uitgangspuntennotitie

4.2 Vijf gemeenten uitgebreid in beeld

Eindhoven

Strategie

De gemeente Eindhoven heeft een Programmaplan invoering Omgevingswet opgesteld. De ambtenaren met wie gesproken is geven aan dat Eindhoven kiest voor een strategie waarbij ze de ontwikkelingen van de VNG volgen. Dit houdt in dat Eindhoven aan de slag gaat met een onderwerp als vanuit de VNG helder is wat van de gemeente wordt verwacht. Dan is immers duidelijk wat de gemeente moet doen. Kortom de strategie van het -door het college vastgestelde programma- is primair gericht op haalbaarheid, doelmatigheid en efficiency. Eindhoven kiest hierbij voor een deels 'consoliderende', deels 'onderscheidende' invoeringsstrategie. Eindhoven gaat uit van de huidige situatie en bepaalt vakinhoudelijk welke beleidskaders aangepast moeten worden (interne focus) daarnaast wordt ingezet op het verder ontwikkelen van opgave- en gebiedsgericht werken (externe focus). Zo wil Eindhoven een groeipad creëren dat past bij de ambitie en de veranderkracht van de organisatie. Er zijn experimenten en pilots vanuit het gedachtegoed van de Omgevingswet. Eindhoven kiest voor selectiviteit in activiteiten en werkt toe naar invoering van de Omgevingswet in plaats van nu al voorop willen lopen. De insteek is, 'doe het vanuit de praktijk en kijk hoe ontwikkelingen gefaciliteerd kunnen worden'.

Belangrijk bij de implementatie van de Omgevingswet, zo blijkt uit de gesprekken, is om te leren van de decentralisatie van het sociaal domein; wees realistisch in je ambitieniveau, neem de tijd om helder te krijgen waar het over gaat en richt vanuit daar de nieuwe manier van werken in.

Gesprek met de stad

Eindhoven zet in op verbeteren van de samenspraak (participatie). Zo is er een samenspraak verordening en zijn er samenspraak routeplanners voor ontwikkelaars en burgerinitiatieven zoals gehanteerd bij de grote projecten als de Vestedijk en Strijp-T. Met de komst van de Omgevingswet wordt participatie nog belangrijker. Nu is de gemeente primair verantwoordelijk voor de organisatie van de participatie/afstemming met buurt en belangenverenigingen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de afstemming met burens en belangenorganisaties.

Tegelijkertijd blijft het een zoektocht hoe het gesprek met de stad moet worden ingestoken. Wat zijn logische samenwerkingspartners, hoe ga je om met 'professionele' burgers (burgers die vanuit hun professie werken aan de ruimtelijke leefomgeving) of ontwikkelaars die zich mengen in het gesprek?

Stakeholders in de stad weten weinig van de Omgevingswet. Er is nog niet geformuleerd welke en hoe stakeholders betrokken worden. Het is de vraag welke stakeholders logische samenwerkingspartners zijn voor de gemeente Eindhoven. Op dit moment is de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor het vormgeven van participatie. In de geest van de Omgevingswet verschuift deze verantwoordelijkheid naar andere partijen in de stad.

Bestuurlijke keten

De provincie Noord-Brabant is volop bezig met het opstellen van de provinciale Omgevingsvisie.

Naast de landelijke en provinciale Omgevingsvisies die vanuit het wettelijk kader van de Omgevingswet worden opgesteld zijn ook bovenlokale en regionale visies, en agenda's van belang:

- Binnen Metropool Regio Eindhoven (MRE) verband is gewerkt aan een strategische visie op ruimte; de Integratie Strategie Ruimte³. De MRE zorgt voor het inbrengen van

³ <http://www.broplan.nl/MRE/>

deze Integrale Strategie Ruimte, namens de 21 gemeenten in Zuidoost Brabant, in het proces van de provinciale omgevingsvisie.

- **Adaptief programma Brainport City:** De opgave van Eindhoven eindigt niet bij de stadsgrenzen, maar strekt zich uit tot de hele regio, provincie, Nederland en internationaal op verschillende schaalniveaus. Belangrijk voor de toekomstige en huidige ontwikkeling van de stad is de bovenlokale samenwerking door Eindhoven met Rijk, provincie en regio. Het adaptief programma Brainport City vormt bij de bovenlokale samenwerking de verbinding tussen alle schaalniveaus. Het recente regeerakkoord stelt dat de mainport-status van Brainport Eindhoven verder moet worden uitgewerkt en versterkt. De Nationale Brainport Actieagenda die samen met partners is opgesteld vormt hiervoor de basis. Met de Provincie en het Rijk wordt via de REOS-agenda, Brainport City en de Brainport Nationale Actieagenda op een hoger schaalniveau samengewerkt om de concurrentiepositie van Brainport Eindhoven als toptechnologieregio te behouden en te versterken.
- **Samenwerkingsagenda Stedelijk gebied 2018-2020:** De 9 samenwerkende gemeenten in het Stedelijk Gebied stellen – met alle reeds beschikbare visiedocumenten als bouwstenen – een regionale ruimtelijke agenda vast die voor richting en samenhang zorgt in de diverse actieprogramma's (economische structuur, wonen en voorzieningen). Dit biedt een gezamenlijk vertrekpunt voor op te stellen gemeentelijke omgevingsvisies.

In het verbinden van thema's en grensoverschrijdende ruimtelijke opgaven tussen de verschillende samenwerkingsverbanden ligt de uitdaging. Eindhoven heeft een koersdocument, waarbij gesprekken worden gevoerd met een aantal ketenpartners als de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en GGD. Het koersdocument is in februari 2018 opgeleverd. Het is de insteek van Eindhoven om in het traject van de omgevingsvisie haar (keten)partners en stakeholders nadrukkelijk te betrekken.

Omgevingsvisie

Eindhoven was in eerste aanzet gestart met het proces naar een omgevingsvisie. Nu is echter gekozen voor een moment van bezinning en de focus eerst te leggen op het koersdocument waarin de ambities en kaders van de Omgevingswet worden vastgelegd. Het koersdocument geeft daarmee ook kaders waarbinnen de omgevingsvisie nader uitgewerkt kan worden. De raadsleden met wie het panelgesprek is gevoerd, zijn zich bewust van de omgevingsvisie als sturingsmiddel, maar zijn tegelijkertijd zoekende hoe zij daar hun rol in moeten pakken. Het koersdocument moet hen stap voor stap meenemen in de keuzes die ze hebben en handvatten geven in het bepalen van hun positie in het implementatieproces.

Omgevingsplan

Door het werken met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte onder de Crisis- en herstelwet wil Eindhoven grote ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken. Er is onder andere geëxperimenteerd met een pilot op Strijp S en Strijp T en sinds kort wordt er ook geëxperimenteerd op het Campinaterrein. De bestemmingsplannen maakt Eindhoven 'Omgevingswet-proof' door het gebied centraal te stellen en daar passende normen bij vast te stellen. De raad is betrokken bij deze experimenten door gezamenlijk het gesprek aan te gaan over de passende normen. De uitdaging ligt vooral bij het stellen van deze normen; wat is de goede set aan regels om vast te stellen en hoe bied je ruimte aan initiatieven uit de samenleving?

Transitieopgave

In Eindhoven wordt bestaand beleid geïnventariseerd, experimenten zijn gaande en wordt selectief gekeken naar (het starten van) activiteiten die bijdragen aan de implementatie van de Omgevingswet. Het accent ligt op het koersdocument, het inrichten van de governance en procesmanagement (sturing op het transitieproces); het beleggen van verantwoordelijkheden in de projectorganisatie en in de lijnorganisatie. Het is de uitdaging voor Eindhoven om de energie in de organisatie (rond pilots en experimenten) te kanaliseren en sturing en monitoring te organiseren.

In Eindhoven lopen de processen van bewustwording en voorbereiding in de organisatie door elkaar heen. Er worden organisatie brede sessies georganiseerd om collega's vanuit verschillende domeinen te betrekken, te inspireren en met hen te spreken over de impact van de Omgevingswet op de organisatie. Dit heeft als doel te laten zien dat de Omgevingswet niet de opgave is, maar een middel om de opgaven buiten centraal te stellen. De Omgevingswet brengt ook een cultuurverandering met zich mee. Om die reden is in het programmaplan ook een spoor Mens & Organisatie opgenomen. Collega's worden geholpen anders te leren denken en handelen. In de komende periode gaat strategisch HRM de impact van de Omgevingswet op taken en functies onderzoeken en op basis daarvan eventueel opleidingen faciliteren.

Digitalisering

Het digitale stelsel moet bewoners en initiatiefnemers, maar ook de raad, de mogelijkheid geven mee te praten over de ontwikkeling van de stad vanuit een gelijke informatiepositie. Eindhoven is zich bewust van deze enorme opgave. Momenteel ligt de urgentie in Eindhoven op het verder digitaliseren van de huidige bestemmingsplannen. Pas daarna is er ruimte en noodzaak om de digitalisering op te pakken als bedoeld in de Omgevingswet. De gemeente ziet digitalisering als belangrijk vraagstuk; hoe kunnen we data gestuurd naar opgaven gaan kijken? Om die reden, onderzoeken wethouder RO en wethouders cultuur, duurzaamheid en design hoe digitalisering kan bijdragen aan de bedrijfsvoering van de organisatie. Dit proces bevindt zich in een startfase, maar kan, indien dit ook doorgezet wordt na de verkiezingen, een belangrijke bijdragen leveren aan de cultuurverandering onder de Omgevingswet.

Waar de raad staat

Eindhoven werkt met een raads werkgroep. De raads werkgroep is actief, kent de essentie van de wet en stuurt op inzicht en overzicht in te maken keuzes. De raads werkgroep heeft bijeenkomsten gehad over rolverandering, het kwadrantenspel van de VNG en participatie. De raad als geheel is minder vaak betrokken, zo blijkt uit het panelgesprek met de raad. De raad weet dat de Omgevingswet een onderwerp is waar hij veel mee te maken gaat hebben, maar worstelt met de veelheid aan activiteiten en de prioriteit daartussen. Op verzoek van de raad is een Koersdocument Omgevingsvisie opgesteld.

Breda

Strategie

Breda hanteert voor de implementatie van de Omgevingswet de metafoor van een expeditie: een strategie van een gezamenlijke zoektocht om de nieuwe situatie vorm te geven. Een strategie van continu onderzoeken, experimenteren en leren. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om gedurende het proces de aanpak steeds bij te stellen op basis van opgedane ervaringen. De expeditie wordt geleid door een ambtelijk expeditieteam. De expeditie is uitgewerkt in een kompas waarin de leidende principes voor de implementatie zijn vastgelegd. Deze leidende principes zijn procesmatige principes, maar geen principes over inhoud. Dit koersdocument van het ambtelijk expeditieteam is in mei 2017 vastgesteld door het College en in september 2017 door de raad besproken. De expeditie en het kompas werken aansprekend richting de ambtelijke organisatie, omdat het tot de verbeelding spreekt. Tegelijkertijd mist een duidelijk eindbeeld en inhoudelijke kaders. Het is moeilijk voor de ambtelijke organisatie om samenhang tussen verschillende experimenten en projecten te zien, waardoor het voor de ambtelijke organisatie lastig is om stappen te zetten in het proces.

De gemeente Breda stelt zich ook landelijk ambitieus op wat betreft de implementatie van de Omgevingswet: zo neemt Breda deel aan de landelijke klankbordgroep voor de opdrachtgevende Directeur-generaal van het Rijk en is Breda voorzitter van de landelijke Taskforce Omgevingswet.

Gesprek met de stad

De focus ligt op de dialoog met de stad. De gemeente Breda onderzoekt op welke wijze dialoog vorm gegeven kan worden. Daarnaast onderzoekt ze wat het betekent dat de dialoog eerder en beter in het proces wordt gevoerd tussen initiatiefnemers en belanghebbenden.

De gemeente Breda werkt met een aanpak waarbij via experimenten geleerd wordt. Op basis van de ervaringen opgedaan in 2017 wordt het beeld in 2018 verder vormgegeven, zodat de leerervaringen daarin verwerkt kunnen worden.

Omdat het gesprek met de stad op verschillende plekken binnen de ambtelijke organisatie opgepakt werd, miste een eenduidig en overkoepelend beeld van hoe participatie wordt vormgegeven. Momenteel wordt dit in het kader van de implementatie van de Omgevingswet gebundeld opgepakt binnen de deelexpeditie 'Dialoog met de stad' om deze activiteiten en krachten te bundelen. Breda ziet het gesprek met stakeholders veranderen; van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. De gemeente faciliteert dit proces. Maar hoe borg je de kwaliteit, hoe betrek je een brede groep stakeholders en hoe maak je de belangenafweging voor de gehele stad? Het doel van participatie is om tot betere kwaliteit van besluitvorming te komen, waarin alle perspectieven zichtbaar worden en initiatieven sneller en makkelijker tot realisatie kunnen komen.

Bestuurlijke keten

De provincie Noord-Brabant is volop bezig met het opstellen van de provinciale omgevingsvisie. Breda heeft bij de provincie aangegeven graag mee te praten over deze visie. Daarnaast zoekt Breda de samenwerking met de gemeenten in de omgeving om als gemeenten gezamenlijk input te leveren voor de omgevingsvisie. De gemeente Breda volgt nauwlettend welke regelruimte vanuit de provincie overblijft voor de gemeente; welke keuzes maakt de provincie al in de provinciale visie? En in hoeverre beperkt dit de vrijheid van de gemeente? Naast de samenwerking met de provincie, werkt Breda samen met verschillende Brabantse gemeenten. Deze samenwerking richt zich meer op pilots en creëert zo een gezamenlijk leerproces.

Omgevingsvisie

De structuurvisie Breda 2030 is in 2013 vastgesteld door de raad. De gemeente werkt nu aan een bouwstenennotitie als startpunt voor een nieuwe omgevingsvisie. Een voorstel van het college over hoe te komen tot een omgevingsvisie is in september 2017 besproken door de raad. Het ambtelijk expeditieteam streeft ernaar in 2018 scherp te hebben welk proces de gemeente gaat doorlopen voor het opstellen van de visie. De ambtelijke organisatie gaat daarbij het gesprek met de gemeenteraad aan over hoe de raad betrokken wil worden.

Bij de bouwstenennotitie is sterk ingezet op het integreren van de domeinen die in de structuurvisie nog onderbelicht waren, zoals gezondheid, sociaal domein en beheer. Het toevoegen van domeinen is redelijk eenvoudig, maar het echt integraal te laten samen gaan, gaat soms moeizaam. Zo is bijvoorbeeld in december een Designathon over 'gezondheid & openbare ruimte' georganiseerd, waarbij experts en externe belanghebbenden 30 uur vier uitdagingen hebben onderzocht en van een oplossing hebben voorzien. De leerpunten uit deze eerste fase neemt Breda mee naar de volgende fase.

Omgevingsplan

Breda werkt met "bestemmingsplannen verbrede reikwijdte" onder de Crisis- en herstelwet als pilot voor het Omgevingsplan. Er zijn drie pilots lopende en 1 in voorbereiding.

1. In 2014 is gestart met het omgevingsplan Breda Zuidwest en hierbij staat het samenbrengen van alle regels over de fysieke leefomgeving (dus ook gezondheid, veiligheid, beheer e.d.) centraal. Verder is geëxperimenteerd met participatie en nieuwe digitale viewer.
2. Bij het omgevingsplan Krogten staat de samenwerking met ketenpartners zoals de OMWB centraal. Doel is hier om meer van elkaars data gebruik te maken en dit te vertalen naar een omgevingsplan.
3. Binnen het Havenkwartier (i.c. Haveneiland) is in 2012 in een experiment het publiekrechtelijk kader losgelaten, met aandacht voor veiligheid en gezamenlijk belang. Hierdoor hebben initiatiefnemers, samen met belanghebbenden uit de omgeving, de mogelijkheid gekregen om initiatieven in het gebied vorm te geven. Voor de gemeente leverde dat vragen op als: 'Hoe kun je de ontstane vrijheid publiekrechtelijk borgen in een omgevingsplan. Oftewel welke regels zijn nodig om spontane ontwikkeling mogelijk te maken?' Momenteel worden plannen gemaakt voor een definitieve invulling van het gebied.
4. In Prinsenbeek is o.a. vanuit het project BredaBegroot een basis ontstaan, waarbij inwoners met elkaar in dialoog kunnen gaan over de leefomgeving. De gemeente onderzoekt momenteel nog hoe de informatie vanuit deze bestaande platforms verwerkt kan worden tot input voor een komend omgevingsplan (zodat we niet apart participatie hoeven te organiseren).

Transitieopgave

Het ambtelijk expeditieteam werkt vanuit het idee van een zogenaamde 'stip op de horizon' aan de implementatie van de Omgevingswet. Met andere woorden; ze zijn aan de slag met de implementatie van de Omgevingswet van A naar B met de focus op 'een dialoog vroegtijdig (eerder) in het proces'. Het kompas zelf geeft geen richting, maar helpt de ambtelijke organisatie gedurende het proces. Om tot echte verandering te komen werkt Breda aan de onderstroom: een verandering van mindset richting 'in de geest van'. Dit zou moeten leiden tot betere planvorming en betere besluitvorming, omdat alle perspectieven eerder en beter in beeld zijn. De dialoog naar voren halen, betekent iets voor alle partijen, ook buiten de gemeente (vraagt ook andere rol van ontwikkelaars en inwoners). Hierbij hanteert Breda ook: verander de wereld, begin bij jezelf, daarom richt het expeditieteam zich nu nog vooral op de ambtelijke organisatie. Vanuit de focus 'dialoog naar voren' kunnen medewerkers naar hun rol, werkprocessen, taken en skills kijken. Er wordt gewerkt aan een (communicatie)strategie om dit te versnellen. Vanuit die koers probeert het ambtelijk expeditieteam steeds meer collega's aan te laten sluiten en met elkaar aan de slag te gaan. Hierbij zijn grote inspiratiesessies georganiseerd en zijn de afdelingen die te maken met de fysieke leefomgeving (van beleidsontwikkeling tot uitvoering (ook afvalservice) met elkaar in gesprek gegaan om de link te leggen met de dagelijkse praktijk. Hierbij wordt ook actief de verbinding met sociale domein gezocht. Het ambtelijk expeditieteam ziet de implementatie van de wet als een leertraject. Een traject waarin medewerkers steeds de gelegenheid krijgt om te leren van opgedane ervaringen en stil te staan bij wat geleerd en ontwikkeld wordt. Deze ervaringen wil het ambtelijk expeditieteam delen met de raad, maar dit moment heeft nog niet plaatsgevonden.

In de beleving van enkele ambtenaren met wie gesproken is, wordt binnen de gemeente Breda al integraal gewerkt. Zij bedoelen hiermee het afstemmen op elkaars werkzaamheden en het onderling uitwisselen van informatie. Het expeditieteam is van mening dat 'integraal werken' onder de Omgevingswet verder gaat; van eigenaarschap over de eigen expertise naar gezamenlijk eigenaarschap voor de integrale oplossing voor een gebied en dat vraagt ook een andere rol buiten de gemeente. Omdat de integrale oplossing verder gaat dan alleen het fysieke domein (ook

thema's als veiligheid, milieu en de sociale aspecten van de leefomgeving) wordt via de omgevingsvisie en de pilots omgevingsplannen hier specifiek ervaring op gedaan. Hier ligt een uitdaging voor de gemeente Breda. Dat geldt overigens niet alleen voor Breda.

De focus en samenhang van de verschillende initiatieven zijn nog niet voldoende helder voor de Bredase organisatie. Daarom is het ook een aandachtspunt dat de pioniers niet los komen te staan van de rest van de organisatie.

Digitalisering

De gemeente Breda volgt de landelijke ontwikkeling rond het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO)⁴. Het is nog onduidelijk hoe het digitaal stelsel eruit gaat zien en welke functionaliteiten het gaat bieden. Breda zorgt in ieder geval dat ze de vereisten steeds in beeld hebben en dat de data gereed gaat zijn voor aansluiting en uitwisseling met het landelijke DSO.

Daarnaast richt Breda zich op het digitaal ondersteunen van de huidige processen en experimenten. bijvoorbeeld het digitaliseren van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte. Breda heeft geëxperimenteerd met een eigen viewer om verschillende databronnen om te zetten naar bruikbare informatie, maar liep vast o.a. vanwege het feit dat de vertaalslag van verschillende regels nog niet goed was afgestemd. Er is nu een zaakstelsel aangeschaft dat data-uitwisseling versterkt. Hiermee is een belangrijke stap gezet om de data gereed te krijgen en verschillende processen in de leefomgeving (bouwprojecten, beheer, evenementen) te ondersteunen. Tevens worden digitale pilots in samenwerking met KING gedaan, zoals data-uitwisseling met betrekking tot het Omgevingsplan de Krogten en digitalisering van verschillende processen in de gemeente. Hierbij staan de leerervaringen centraal om straks goed voorbereid te zijn op de aansluiting op het DSO en om een klantvriendelijke systeem te gaan realiseren.

Waar de raad staat

De eerste pilot Omgevingsplan is in 2014 gestart en daarover is de raad regelmatig geïnformeerd. In het voorjaar van 2017 is de raad geïnformeerd over de ambtelijke implementatieroute. In september is het plan in de raad besproken. Het college heeft daarbij aangegeven dat ze graag ziet dat de raad zelfstandig haar rol onderzoekt, onafhankelijk van het college om belangenverstrengeling te voorkomen. Het heeft de voorkeur van het college om parallel met elkaar op te trekken. In mei 2017 is een raads werkgroep Omgevingswet ingesteld en sindsdien is de werkgroep enkele keren bijeen geweest om zich te oriënteren op de Omgevingswet en de implicaties van de Omgevingswet te kunnen doorgronden. Dat staat nog in een beginfase. Voorts is ook de betrokkenheid van de gehele gemeenteraad wenselijk en noodzakelijk. De raadsleden met wie het panelgesprek is gevoerd, voelen zich volgend in het implementatie traject. De raads werkgroep en de raad hebben behoefte aan meer ondersteuning bij wat de Omgevingswet precies betekent voor de raad. Daarom is in samenwerking tussen raads werkgroep en expeditieteam eind november 2017 een bijeenkomst voor de raads werkgroep georganiseerd over het proces (wat verandert er) richting de komst van de omgevingswet. Ze zoeken naar een actievere rol in het maken van keuzes rond de omgevingsvisie zowel op proces als op inhoud. Aandachtspunten, vanuit de raadsleden met wie er gesproken is, zijn het moment waarop de raad betrokken wordt (bij aanvang, bij afronding of continu gedurende het proces), de inhoudelijke insteek waarop de visie wordt gebouwd (thema's, gebieden of bijvoorbeeld doelgroepen) en wat in de omgevingsvisie en het omgevingsplan wordt vastgelegd. Er is vanuit de hele raad behoefte aan meer informatie en kennis over de Omgevingswet. Daarnaast willen de raadsleden met wie het panelgesprek is gevoerd door het ambtelijk expeditieteam meer actief betrokken worden. In de beleving van deze raadsleden zou de griffie hier een rol in kunnen spelen.

⁴ Om integrale besluitvorming in de Omgevingswet mogelijk te maken, moeten goede en samenhangende gegevens beschikbaar zijn. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet moet er uiteindelijk voor zorgen dat alle informatie over de fysieke leefomgeving met één klik op de kaart van Nederland te vinden is.

Tilburg

Strategie

Via het programma Andere Overheid (Coalitieakkoord Tilburg 2014-2018) is gestart met het implementatieproces. Vanuit de ambtelijke organisatie is in 2017 een programmaplan opgesteld waarin veel onderwerpen worden benoemd. Er is voor gekozen om het plan 'Programma Implementatie Omgevingswet' niet formeel/bestuurlijk te laten vaststellen door het college van B&W en/of de gemeenteraad.

De strategie is om veel activiteiten op te starten en van daaruit de gehele organisatie te betrekken. Via voorbijkomende initiatieven wil de gemeente komen tot een vernieuwende/ 'andere' overheid; een overheid die ruimte schept, meedenkt en meedoet als vertrekpunten hanteert. De gemeente Tilburg kiest hiermee voor de 'vernieuwende' invoeringsstrategie⁵.

Het programmaplan biedt houvast voor het implementatietraject en is het aanknopingspunt voor nieuwe ontwikkelingen. Er is binnen de organisatie al een beweging in gang gezet die past bij het werken in de geest van de Omgevingswet. Dit wordt door de organisatie nog niet altijd zo beleefd en gelabeld. Vanaf het najaar van 2017 is een tweede projectmanager ingezet, waardoor acties verder gestructureerd kunnen worden opgepakt. De samenhang tussen de inhoudelijke thema's van de wet, de betrokkenheid van de raad en de vertaling naar de ambtelijke organisatie krijgen hierdoor meer aandacht.

Gesprek met de stad

De Omgevingsvisie Tilburg 2040 uit oktober 2015, is in door de raadswerkgroep Omgevingswet 80% Omgevingswet-proof (qua inhoud) verklaard en in een (100%) participatief proces met de stad tot stand gekomen. Tilburg is voornemens om een gelijk proces voor het opstellen van het omgevingsplan, in te richten. Daarbij is er echt sprake van een andere rol van de overheid; van burger- naar overheidsparticipatie (het Tilburgse coalitieakkoord 2014-2018 stelt: "Actieve Tilburgers verdienen een overheid die ruimte schept voor het waarmaken van hun plannen.")

De samenleving moet hier ook klaar voor zijn maar vraagt nu nog vaak regie en rechtszekerheid vanuit de overheid. De gemeente Tilburg werkt met de omgevingsdialoog; initiatiefnemers zijn in de lead en via concrete richtlijnen wordt het proces met de gemeente geduid, bijvoorbeeld als het gaat om het tijdstip waarop college en raad worden betrokken. Het doel van deze dialoog is om initiatieven sneller en gemakkelijker tot een 'gedragen' realisatie te laten komen. In het panelgesprek met raadsleden geven ook een aantal raadsleden aan meer ruimte te willen geven aan initiatieven vanuit de samenleving.

Bestuurlijke keten

De provincie Noord-Brabant is volop bezig met het opstellen van de provinciale omgevingsvisie en wordt in het programmaplan van de gemeente Tilburg als belangrijke stakeholder benoemd. De samenwerking tussen provincie en gemeente is vooral bestuurlijk ingestoken. Ambtenaren van de gemeente Tilburg maken zich zorgen over de regelruimte vanuit de provincie die overblijft voor de gemeente; welke vrijheid blijft over voor de gemeente en dus voor het lokaal belang? Het subsidiariteitsprincipe moet volgens betrokken ambtenaren niet in het geding komen.

Naast de samenwerking met provincie, werkt de gemeente in toenemende mate programmatisch samen met o.a. de omgevingsdienst Midden- West Brabant, bijvoorbeeld rondom het thema energie. Ook wordt samengewerkt met de waterschappen. De gemeente Breda en gemeente Tilburg wisselen ervaring en kennis (ambtelijk en bestuurlijk) uit rond de implementatie van de Omgevingswet (onder andere via het overleg met de wethouders uit de B5 gemeenten).

⁵ Zie bijlage 2: uitwerking invoeringsstrategieën.

Omgevingsvisie

De gemeenteraad van Tilburg heeft in oktober 2015 de Omgevingsvisie Tilburg 2040 vastgesteld. De omgevingsvisie is qua thema's breder ingestoken dan eerdere structuurvisies. Het thema 'milieu' is hierin bijvoorbeeld opgenomen, het thema gezondheid ontbreekt nog in de visie. De omgevingsvisie moet de kaders bieden waarbinnen initiatieven kunnen worden ontplooid en waardoor snellere besluitvorming mogelijk is.

Omgevingsplan

De gemeente wil binnenkort een experiment opstarten rond het opstellen van een omgevingsplan en zoekt hierbij nog naar de juiste mate van integraliteit. Bij het opstellen van een omgevingsplan wil de gemeente de omgeving actief gaan betrekken. Hierbij hecht de gemeente veel waarde aan de digitale informatievoorzieningen richting alle initiatiefnemers, bewoners en belanghebbenden. Indien de omgeving aan de voorkant niet voldoende wordt betrokken, bestaat het risico dat zij zich achteraf tot de gemeenteraad wendt. Het is dan de rol van de gemeenteraad om het initiatief (beleidsmatig) te toetsen aan de kaders uit het omgevingsplan danwel de omgevingsvisie Tilburg 2040. Daarnaast dient de raad de belangenafweging te maken tussen het algemeen belang en het belang van de initiatiefnemer te maken. Er dient sprake te zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'.

Transitieopgave

De gemeentelijke organisatie is nog niet voldoende op de hoogte van de Omgevingswet en de impact van de wet op de organisatie. Binnen de gemeente wordt o.a. binnen de keten 'Stedelijke Ontwikkeling' samengewerkt tussen de verschillende disciplines. Er zijn gezamenlijke (werk)processen ingericht die de samenwerking bevorderen bij de beoordeling van nieuwe initiatieven. Echter in de praktijk zijn het nog voornamelijk ambtenaren uit de fysieke hoek (Ruimtelijke Ordening, bouwen, vergunningverlening) die samenwerken. Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. De gemeente Tilburg kan vooral nog een stap zetten in het verbreden van deze keten naar het sociale domein. De leerervaringen vanuit de drie decentralisaties uit het sociaal domein kunnen nog meer meegenomen worden bij de stelselherziening van de Omgevingswet.

De gemeente wil graag een duidelijke link gaan leggen met het strategisch Human Resource Management-beleid van de gemeente. Bijvoorbeeld als het gaat om samenwerken, integraal werken, ruimte om te leren en experimenteren. Er zijn andere kwaliteiten en competenties van ambtenaren nodig om de Omgevingswet tot een succes te maken. De implementatie van de wet vraagt nadrukkelijk om een cultuurverandering. Het gaat hierbij om open staan voor nieuwe denkwijzen en experimenteren. Dit betekent ook dat er 'fouten' mogen worden gemaakt die door de organisatie geaccepteerd worden. Waar de gemeente al wel werkt in de geest van de Omgevingswet, kunnen deze ervaringen nog beter zichtbaar gemaakt worden. Hierdoor wordt voorkomen dat de Omgevingswet een eiland wordt binnen de gemeente, maar juist integraal onderdeel wordt van de gemeentelijke werkwijze.

Digitalisering

De ontwikkeling van het digitale stelsel is nadrukkelijk benoemd in het programmaplan van de gemeente als onderdeel van het samenspel tussen de instrumenten van de Omgevingswet, het digitale stelsel Omgevingswet en interne organisatie ontwikkeling. Deze drie opgaven vormen in samenhang met elkaar het fundament voor een succesvolle implementatie, doorontwikkeling en borging van de Omgevingswet binnen de gemeente Tilburg.

De gemeente hecht veel waarde aan deze digitale informatievoorziening (en dus een gelijke informatiepositie) richting alle initiatiefnemers, bewoners en belanghebbenden, bijvoorbeeld rond het opstellen van het omgevingsplan. Deze gelijke informatiepositie vindt de gemeente cruciaal om het gelijkwaardige gesprek met de stad mogelijk te maken en de rol als nieuwe overheid in te vullen. De gemeente heeft een duidelijk doel voor ogen en veel ambitie met het digitale stelsel, maar heeft dit nog niet omgezet naar concrete acties. Op de achtergrond speelt mee dat er nog veel onduidelijkheid is over het digitale stelsel en welke functionaliteiten dit stelsel gaat leveren. Vooralsnog wordt er voor gekozen om 'neutraal' over te gaan en wanneer er meer duidelijkheid is e.e.a verder uit te bouwen.

Waar de raad staat

De raads werkgroep Omgevingswet is in mei 2017 geïnstalleerd. Deze raads werkgroep heeft als opdracht gekregen om de voorbereidingen te treffen op de implementatie van Omgevingswet. De raads werkgroep richt zich voornamelijk op de veranderende rol van de gemeenteraad en de afstemming met o.a. de provinciale omgevingsvisie. De leden van de raads werkgroep en de ambtelijke projectleiding komen periodiek bij elkaar met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet. De installatie van de werkgroep is een goede stap, de betrokkenheid van de totale gemeenteraad is echter wenselijk en nodig. De gedachte rond de Omgevingswet zijn bekend maar er zijn nog wel inhoudelijke vragen over de wet. De volgende stap is om ook volgens het gedachtegoed van de Omgevingswet te handelen. De raads werkgroep is hierin verder dan de rest van de gemeenteraad. Wat betekent dat voor de nieuwe raadsperiode waar weer veel nieuwe raadsleden hun intrede doen? Hoe borgen we de kennis van de huidige raad?

De raads werkgroep uit 2017 heeft er voor gekozen om (in het kader van de overdracht aan de nieuwe gemeenteraad), de nota *'advies raads werkgroep Omgevingswet implementatie Omgevingswet'* op te stellen en aan de raad aan te bieden. Op 19 maart 2018 wordt deze nota vastgesteld door de gemeenteraad. Met het vaststellen van deze nota kiest de Tilburgse gemeenteraad er expliciet voor:

- Om te kiezen voor het perspectief van de 'vernieuwende overheid' als vertrekpunt bij de implementatie. Hiermee wordt nadrukkelijk niet bedoeld dat alle bestaande regels los gelaten worden.
- Gebruik te gaan maken van het instrument 'bestuurlijke afwegingsruimte'.
- De Omgevingsvisie Tilburg 2040 voor nu 'Omgevingswetproof' te verklaren.
- Opdracht te geven tot een verdere verdieping van de geïntariseerde regels over de fysieke leefomgeving in samenhang met de pilot Omgevingsplan als onderdeel van het programma invoering Omgevingswet als veranderopgave.

's-Hertogenbosch

Strategie

Het ambtelijk programmteam van de gemeente 's-Hertogenbosch voor de invoering van de Omgevingswet heeft in mei 2017 versie 1.0 van het concept Programmaplan Omgevingswet opgeleverd ter vaststelling en kiest bewust voor aansluiting bij de lopende programma's en activiteiten binnen de gemeente. Het ambtelijk programmteam bestaat uit medewerkers en afdelingshoofden uit diverse sectoren en afdelingen uit de organisatie. Dit programmaplan is nog niet vastgesteld door de gemeenteraad. Er is al wel commitment vanuit de raadswerkgroep. In het programmaplan worden de mogelijkheden beschreven om bijvoorbeeld samen met het programma Buitengewoon Bosch samen te werken aan de gewenste cultuurverandering voor een succesvolle invoering van de Omgevingswet. In dit programma zijn drie pijlers benoemd die de vereiste werkomgeving ondersteunen: voorbeeldgedrag van leidinggevenden, het ondersteunen van goede initiatieven die al gaande zijn en echt gaan experimenteren. Daarnaast loopt er binnen 's-Hertogenbosch het programma Dienstverlening. De visie op Dienstverlening van de gemeente is ook voor de verdere invoering van de Omgevingswet van belang. Het landelijke programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' reikt voor het thema Dienstverlening een aantal instrumenten en concepten aan zoals Klantreizen en Serviceformules, die binnen de gemeente gebruikt worden voor de verdere invulling van het thema Dienstverlening.

Vanuit deze lopende programma's wordt gekeken naar de bijdrage van dat programma aan het werken in de geest van de Omgevingswet. Waar nodig stuurt het programmteam rond de implementatie van de Omgevingswet bij of levert het eigen inspanningen. Vanuit het programmteam is aangegeven dat deze strategie goed past bij de uitvoeringskracht van de stad en het gewenste eigenaarschap voor de verandering in de lijn. Tijdens het ambtelijke panelgesprek is aangegeven dat de gekozen strategie ambtelijk wel duidelijk is, maar dat het volledige college en de gemeenteraad nog beter aangehaakt mogen zijn. De implementatie wordt aangestuurd vanuit een stuurgroep bestaande uit o.a. de (gedelegeerd) ambtelijke opdrachtgever. Binnen de kaders van de stuurgroep stuurt de programmamanager. En tot slot is sprake van een invloedsrelatie door een Adviesgroep bestaande uit ca. 17 afdelingshoofden.

Gesprek met de stad

's-Hertogenbosch vindt samenwerking met de stad belangrijk. Dat blijkt al uit de (vrijwillige) keuze voor een inspraakverordening (bij nagenoeg alle planologische procedures wordt inspraak gevoerd). De vorm waarin dit gebeurt is afhankelijk van het soort project. Dit duidt op een gezonde voedingsbodem voor een discussie over de aard en reikwijdte van participatie van belanghebbenden, waar in de Omgevingswet expliciet ruimte voor is gecreëerd (uit het Programmaplan Omgevingswet). Tijdens het gesprek met de implementatiemanager is gesproken over de focus bij de implementatie van de Omgevingswet; deze ligt bij het vormgeven van het gesprek met de stad; de gemeente wil actief het gesprek tussen de stad, het bevoegd gezag en andere ketenpartners stimuleren en wordt hier ook voor gevraagd. De Omgevingswet vraagt niet alleen van de overheid de rol als uitvoeringspartner van initiatieven uit de samenleving. De overheid heeft ook een rol om aan de voorkant van het proces met initiatiefnemers samen te werken en input op te halen. 's-Hertogenbosch heeft een aantal voorbeelden van dit gesprek met de stad, zoals droomstaddenbosch.nl waar initiatiefnemers eigen plannen kunnen aanbieden en belanghebbenden deze plannen kunnen waarderen op maatschappelijke waarde. Daarnaast zijn er voorbeelden waarin de gemeente experimenteert met de participatie van belanghebbenden zoals project Vrij Spel, project Tramkade en huidige initiatieven zoals zone Zuid Willemsvaart en het profiel van de nieuwe burgemeester (uit het Programmaplan Omgevingswet).

Bestuurlijke keten

De provincie Noord-Brabant is volop bezig met het opstellen van de provinciale Omgevingsvisie. Via de samenwerking binnen de regio Noordoost-Brabant wordt gezamenlijk input geleverd voor de omgevingsvisie van de provincie. Deze input wordt nu vooral geleverd via het college. Het college ziet een rol voor de raad in de regionale samenwerking weggelegd. De gemeentelijke omgevingsvisie moet immers aansluiten op de provinciale omgevingsvisie. De samenwerking met ketenpartners zoals de provincie is daarom belangrijk. De gemeente laat zich dan niet belemmeren

door gemeentegrenzen. De GGD is één van de gesprekspartners van de gemeente bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie.

Omgevingsvisie

De gemeente heeft een Ruimtelijke Structuurvisie die in januari 2014 is vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeente is gestart met het opstellen van een raamwerk voor een nieuwe omgevingsvisie waarover de raadswerkgroep is geïnformeerd. Uitgangspunt is dat de nieuwe omgevingsvisie integraal wordt uitgewerkt met sector overstijgende uitspraken. De nieuwe gemeenteraad stelt het raamwerk voor de omgevingsvisie, zoals beschreven in de aangeboden startnotitie, vast. Met het vaststellen van de startnotitie is bepaald dat de raad zich van meet af aan zal uitspreken over de wijze van betrekken van de stad bij alle onderdelen van de omgevingsvisie

Omgevingsplan

De ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch is (ten opzichte van andere gemeenten) al vroeg gestart met de pilot omgevingsplan Orthenpoort. Dit past, zoals blijkt uit het gesprek met de programmamanager, het ambtelijke panelgesprek en het gesprek met de wethouder, bij de aanwezige uitvoeringskracht van de gemeente. De leerervaringen naar aanleiding van deze pilot zijn vastgelegd in een animatie en een notitie voor de organisatie. Deze leerervaringen zijn waardevolle input voor andere projecten; kan het nog flexibeler, kunnen we nog meer ruimte bieden aan initiatiefnemers? De wethouder heeft aangegeven dat de gemeenteraad eerder betrokken had kunnen worden bij deze pilot en dat ook de leerervaringen eerder met de gemeenteraad besproken hadden kunnen worden. De leerervaringen zijn vooral gedeeld binnen de ambtelijke organisatie en met het college. Ze zijn ook gedeeld in een expertmeeting met raadsleden in juni 2017. Ook de gemeenteraadsleden kunnen hier veel van leren.

Transitieopgave

Het college, de gemeenteraad en het programmateam rond de implementatie van de Omgevingswet zien de Omgevingswet als antwoord op een nieuwe periode over hoe we met elkaar om willen gaan. In het Bestuursakkoord gemeente 's-Hertogenbosch 2015-2018 met de titel 'Aan de slag!', is weliswaar niet expliciet geanticipeerd op de Omgevingswet, maar sluit inhoudelijk uitstekend aan bij de doelen van de Omgevingswet. Illustratief hiervoor is de volgende zinsnede in het voorwoord: "Er moet dan ook meer ruimte komen voor maatschappelijk initiatief, met ondersteuning vanuit onze gemeente. Dit bestuursakkoord vormt voor die manier van werken ons kompas. (...) De richting die wij willen inslaan, moet duidelijk maken dat de overheid niet de norm mag zijn. De tijd is voorbij dat die overheid wel wist wat goed is voor inwoners. Actief burgerschap van onze inwoners willen wij omarmen." Het geven van meer ruimte voor inbreng door inwoners is een belangrijke maatschappelijke doelstelling van de Omgevingswet. Hierbij verschuift de rol van de overheid: de overheid trekt zich terug en faciliteert, verantwoordelijkheid en zeggenschap worden terug gegeven aan de gemeenschap. Zowel de raadsleden als de ambtelijke organisatie geven in het panelgesprek aan dat het om veel meer dan alleen ruimtelijke ontwikkeling gaat. De implementatie van de Omgevingswet is geen instrumentele implementatie, het gaat het om het verinnerlijken van de nieuwe manier van werken. Het is een beweging die de gemeente op gang wil brengen; de cultuurverandering, de rol van digitalisering, integraal werken en de dienstverlening vanuit de gemeente. Veel betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie leggen nog niet altijd de relatie tussen de deze onderwerpen en (de implementatie van) de Omgevingswet.

De gemeente is georganiseerd volgens het sectorenmodel waarin de sectoren grote zelfstandigheid kennen richting het bestuur. Deze organisatievorm kan het lastiger maken om integraal te werken, omdat dat van mensen vraagt om "over" de sectoren heen samen te werken. Het sectorenmodel biedt uitdagingen. De stuurgroep heeft ingezet op verbinding van mensen om integraal werken te stimuleren. Hoewel al veel stappen zijn gezet, vraagt dit veel van de organisatie. In het ambtelijke panelgesprek is aangegeven dat het management, de gemeentesecretaris en de wethouder in toenemende mate een prominente rol kunnen pakken om het integraal werken te stimuleren. Het nieuwe digitale zaakstelsel rond de vergunningverlening gaat hierbij ook helpen, alsook de mogelijke verbeteringen in de keten van vergunningverlening. Daarnaast ligt de focus op de verbetering van de dienstverlening voor inwoners van de stad. De geïnterviewde raadsleden geven aan veel belang te hechten aan een directe en transparante

terugkoppeling over gemaakte keuzes (bijvoorbeeld over het wel of niet mogelijk maken van ruimtelijke initiatieven) naar de inwoners van de stad.

Digitalisering

Het digitale stelsel zal voor bewoners en initiatiefnemers een belangrijke bijdrage leveren om mee te praten over de ontwikkeling van de stad, vanuit een gelijke informatiepositie. De digitalisering gaat straks een groot deel van het werk uitmaken en daarom heeft de gemeentelijke organisatie (vooruitlopend op het digitale stelsel) geïnvesteerd in een nieuw digitaal zaaksysteem. De gemeentelijke organisatie ziet het belang en impact van digitalisering. Zo loopt sinds enkele jaren een traject voor verbetering van gegevenskwaliteit van registraties. Het cultuurtraject 'Buitengewoon Bosch' staat in 2018 geheel in het teken van digitalisering. De gemeentelijke organisatie herkent de omvang en belang van de digitaliseringsopgave voor de gemeente. Het digitale stelsel moet op orde zijn bij de invoering van de wet, waarbij de kwaliteit van het stelsel belangrijker is dan een snelle invoering. De verschillende definities van begrippen (bijvoorbeeld de definitie van 'steiger', gaat het om de aanleg van een steiger in het water of om een bouwsteiger van een aannemer) die bijvoorbeeld gehanteerd worden binnen het stelsel worden naar verwachting een groot probleem bij de ontwikkeling van het stelsel. In het ambtelijke panelgesprek is aangegeven dat het digitaal stelsel niet gebruikt mag worden als legitimering voor het uitstellen van de implementatie van de Omgevingswet. Hiermee ziet de ambtelijke organisatie het digitale stelsel als een belangrijk risico voor de succesvolle implementatie van de wet.

Waar de raad staat

De raads werkgroep is op verzoek van de raad sinds februari 2017 actief als vooruit geschoven post van de gemeenteraad. De programmamanager sluit aan bij de overleggen van deze werkgroep. De raads werkgroep investeert in kennis over de Omgevingswet en zoekt naar haar rol. Belangrijkste opgave is om de betrokkenheid van de hele raad te vergroten en integraal met de raad in gesprek te gaan over de implementatie van de wet. De voltallige gemeenteraad is in februari 2017 door het programmateam geïnformeerd over de implementatie van de Omgevingswet en in juni 2017 heeft er een bijeenkomst met de VNG plaatsgevonden. Voor begin 2018 zijn vervolgbijeenkomsten gepland. Volgens de raadsleden uit het panelgesprek wordt er binnen de raad verschillend gedacht over de betrokkenheid die de raad heeft bij de implementatie van de Omgevingswet. Een deel is van mening dat zij nadrukkelijker betrokken moeten worden, vooral op basis van de ervaringen rond de transitie in het sociaal domein. Een ander deel van de raad voelt deze urgentie minder, gezien het feit dat de Omgevingswet pas in 2021 in werking treedt. De griffie zou een belangrijke verbinder kunnen zijn tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. In het ambtelijke panelgesprek is aangedragen om de positie van de griffie te versterken bij de implementatie van de Omgevingswet, om zo de brug tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad te slaan. De rol van griffie, als ondersteuner van initiatieven vanuit de raad, moet nader worden besproken en uitgewerkt worden.

De gemeenteraad moet in gesprek gaan met het college en ambtenaren over de gewenste sturingsfilosofie vanuit de raad. Het initiatief hiervoor kan bij het programmateam liggen, maar ook bij de raad zelf. Het programmateam heeft vooral behoefte aan kaders vanuit de raad rond de dilemma's als rechtszekerheid versus flexibiliteit en heldere normstelling versus maatwerk. Door samen het gesprek te voeren over bijvoorbeeld de leerervaringen van de pilot Orthenpoort, ontstaat inzicht voor de raadsleden in de dilemma's die voorliggen. Binnenkort legt het college een voorstel voor aan de raad over de keuzes rond de ambitie en sturingsfilosofie vanuit de Omgevingswet. Het college kondigde op 21 november 2017 per brief een startnotitie aan voor het opstellen van de omgevingsvisie. Daarnaast meldt het college dat zij gedurende het invoeringstraject de informatie over de Omgevingswet goed wil ontsluiten richting de gemeenteraad. Bijvoorbeeld over de Omgevingswet in het algemeen, de kerninstrumenten, de cultuurumslag en de rol en afwegingsruimte van de gemeenteraad. Dit zal met de nieuwe raad worden besproken. De impact van de wet op de nieuwe rol van de gemeenteraad is op dit moment nog niet helemaal helder. Door de (tot nu toe) abstracte discussie over de Omgevingswet zoekt de raad naar gevoel in wat de raad kan bepalen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan; wat kun je als raad (achteraf) nog vinden van een document dat helemaal samen met de stad is opgesteld? Het college heeft in de startnotitie aangekondigd dit traject samen met de raad te willen ingaan.

Oss

Strategie

De keuze van de gemeente Oss is om volgend te zijn op de ontwikkelingen rond de Omgevingswet. Uit het Plan van Aanpak voor de Omgevingswet (maart 2016): “Onze keuze gaat daarom naar de ambitie van een goede trendvolger: op tijd beginnen en de doelen van de Omgevingswet op een realistische manier waarmaken”. Het Plan van Aanpak voor de Omgevingswet uit 2016 wordt steeds geactualiseerd; op basis van de discussie met de gemeenteraad, de landelijke ontwikkelingen en de leerervaringen vanuit de experimenten. De focus vanuit de projectgroep ligt op de uitgangspunten waar de raad zich over uit moet spreken. Tijdens het ambtelijk panelgesprek is aangegeven dat de gekozen strategie nog niet voor iedereen duidelijk binnen de organisatie. Via een informatiebijeenkomst zijn medewerkers wel geïnformeerd over de komst en de impact van de Omgevingswet. Nadat de gemeenteraad zich heeft uitgesproken over de gewenste sturingsfilosofie, gaat de projectgroep de organisatie actiever informeren en betrekken. Het plan van aanpak is vooral nuttig om het proces rond de implementatie goed te laten verlopen, als een soort spoorboekje. Vanuit experimenten wil de gemeente ervaring opdoen over de inhoud en werkwijze van de wet en vanuit deze leerervaringen sturing geven aan het implementatietraject rond de Omgevingswet (en het plan van aanpak steeds actualiseren).

Gesprek met de stad

Participatie, de netwerksamenleving en de Omgevingswet zien de deelnemers aan het ambtelijke panelgesprek als een duidelijk en samenhangend geheel. Het is nog minder scherp hoe zij hier vanuit de organisatie precies mee aan de slag willen gaan. Het beeld is dat de uitgangspuntendiscussie vanuit de gemeenteraad hier aan gaat bijdragen. De Omgevingswet (en vooral de omgevingsvisie) biedt een mooie kans om als nieuwe overheid het gesprek aan te gaan met de stad. De gemeente ziet hierin een sterkere rol voor zichzelf en wil nog meer samenwerken met verschillende partijen uit de samenleving, in lijn met het beleid dat ze hierin sowieso volgen. Ook de raadsleden zijn actief betrokken bij de participatietrajecten via de bestaande netwerken en er is een netwerk van wijkraden en dorpsraden. De raad is gevoelig voor signalen uit de samenleving. In het panelgesprek met een aantal raadsleden is besproken dat de invulling van de participatie mogelijk verandert als er straks minder kaders zijn en meer initiatieven op voorhand mogelijk zijn.

Bestuurlijke keten

De gemeente Oss werkt in het ruimtelijke domein samen met verschillende gemeenten. Een aantal van deze gemeenten is nog niet toe aan echt anders werken, daarom trekt Oss zaken naar zich toe, zoals het thema duurzaamheid in het buitengebied. Voor een aantal thema's is de gemeente sterk afhankelijk van de regio (bijvoorbeeld de thema's energietransitie en milieu). De Omgevingswet maakt het door zijn integraliteit duidelijker dat er echt samen gewerkt moet worden in de regio en met ketenpartners om doelstellingen te bereiken.

Omgevingsvisie

De scenariokeuze vanuit de gemeenteraad is een belangrijk vertrekpunt voor de omgevingsvisie en wordt daarna steeds concreter door pilots en experimenten. In het panelgesprek met de raads werkgroep is gesproken over een globale omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie geeft de koers vanuit de gemeente aan en biedt een afwegingskader. Dat leidt vervolgens ook tot een globaler omgevingsplan met minder regels.

Het plan van aanpak voor het opstellen van de omgevingsvisie is vastgesteld. De gemeente is nu in een eerste verkennende fase binnen de eigen organisatie en wil vervolgens (vanaf 2018) de samenleving hier actief bij betrekken. De raads werkgroep wil in dit traject een andere rol voor de overheid en niet zondermeer de structuurvisie overnemen. Daarbij geven de raadsleden in het panelgesprek aan zorgen te hebben over de invulling van het participatietraject; er zijn tot nu toe te weinig burgers en ondernemers die actief meedenken. Risico is dat de raad dan gaat beslissen en in deze valkuil wil de raad juist niet stappen. Daarom is de raads werkgroep van mening dat de

gemeente ruim de tijd moet nemen om dit proces vorm te geven en juist moet zorgen voor vroegtijdige en actieve participatie van bewoners en ondernemers. Niet alleen door het ontwerp te toetsen in de samenleving, maar juist door echt gezamenlijk de visie te maken.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan wordt genoemd in het Plan van Aanpak voor de Omgevingswet (2017/2018). Hierin staat dat de gemeente vanaf 2018 nadat de contouren van de Omgevingsvisie duidelijk aan de slag gaat met een verkenning van dit instrument. Het in fasen opstellen van een omgevingsplan volgt vanaf 2018. In het ambtelijke panelgesprek is aangegeven dat een globale omgevingsvisie de kapstok is voor een globaler omgevingsplan met minder regels.

Transitieopgave

De ambitie van de Omgevingswet past in de huidige tijdgeest. De gemeente heeft nu de kans om dingen anders te doen. De uitdaging is om te zoeken wat bij Oss past, zowel vanuit de gemeenteraad als binnen de organisatie. In 2017 heeft de gemeente geïnventariseerd waar ze staan met haar eigen werkprocessen; hoe doen we het nu en waar willen we uitkomen? Dit proces loopt parallel met het bepalen van de uitgangspunten door de gemeenteraad. Daardoor is het mogelijk om vanuit de organisatie de bestuurlijke discussie te voeden over de gewenste sturingsfilosofie. In 2018 wil de gemeente waar nodig de werkprocessen aanpassen en mensen opleiden. De gemeente Oss ontwikkelt zich steeds verder richting meer integraal werken, passend bij het streven vanuit de Omgevingswet. In het ambtelijk panelgesprek is aangegeven dat dit nog een heel proces is waarin nog veel stappen te zetten zijn. Daarbij ziet de gemeente dat alleen een integrale omgevingsvisie niet voldoende is; juist ook de uitvoering van die visie moet integraal worden opgepakt. Daar ligt nog een uitdaging voor Oss.

Digitalisering

Binnen de gemeente is een werkgroep aan de slag gegaan met de digitaliseringsopgave. Zodra er meer bekend is over hoe het digitaal stelsel er uit gaat zien, welke functionaliteiten het stelsel gaat leveren en hoe de gemeente aansluit op het stelsel, wordt de digitalisering verder opgepakt als een project.

Waar de raad staat

In september 2017 heeft de adviescommissie Ruimte van de gemeenteraad de opinienota over de gewenste sturingsfilosofie vanuit de raad besproken; wil de raad een sturende of faciliterende overheid zijn? Deze nota is besproken met de adviescommissie, omdat het een opiniecommissie was, werden er toen geen gezamenlijke keuzen gemaakt. Uit de discussie naar aanleiding van deze opinienota blijkt dat de adviescommissie de komst van de Omgevingswet als een grote verandering ziet. De leden van de commissie geven daarbij wel aan te kiezen voor een grondige heroverweging van hoe je als overheid met initiatieven uit de samenleving omgaat (zie hiervoor het verslag van deze discussie van september 2017). De raadsleden in het panelgesprek geven aan goed betrokken te zijn bij de voorbereiding van de implementatie van de wet en willen ook vanuit de geest van de Omgevingswet handelen. Zij vinden het wel lastig om bij de keuzes rond de Omgevingswet de gehele raad te betrekken en hen goed te informeren. Daarnaast geven enkele deelnemers aan dat zij het gevoel hebben op achterstand te staan; de leden voelen zich volgend op het college en de ambtenaren bij de implementatie van de Omgevingswet. Zij vragen zich af hoe de raad meer in de lead kan komen. Ook zien de deelnemers aan het panelgesprek een spanningsveld: loslaten of juist controle bewaren? De samenleving is in beweging en handelen in de geest van de Omgevingswet past daarin; als overheid kan je flexibeler met regels omgaan. Door meer los te laten, hopen de raadsleden dat deze beweging door de samenleving wordt opgepakt. Meer ruimte en flexibiliteit bieden om initiatieven te ontplooien, is meer stimulerend voor initiatiefnemers en past beter bij de nieuwe rol.

In januari 2018 is door de raad de uitgangspuntennotitie vastgesteld. Deze notitie is gebaseerd op gesprekken binnen gemeenten, maar ook op gesprekken met stakeholders (bijeenkomst van 13 november 2017). Praktische gesprekken heeft de raad nog weinig zichtbare resultaten van de Omgevingswet gezien. Met de raads werkgroep wordt een afspraak door de ambtelijke organisatie ingepland om de leerervaringen vanuit een casus te bespreken. Hiermee wordt onder andere invulling gegeven aan de wens van de raads werkgroep om zichtbare resultaten van het werken in de geest van de Omgevingswet te bespreken.

5. Reflectie op de vijf Brabantse gemeenten

In het vorige hoofdstuk is per gemeente een beeld geschetst rondom de implementatie op basis van de interviews, panelgesprekken en de documenten. In dit hoofdstuk wordt meer duiding gegeven aan deze beelden. Achtereenvolgens worden algemene aandachtspunten bij de invoering van de Omgevingswet, de leerervaringen en aandachtspunten voor de Brabantse gemeenteraden en een vooruitblik per gemeente beschreven.

5.1 Algemene aandachtspunten bij de invoering van de Omgevingswet

Hieronder worden drie algemene aandachtspunten beschreven die samenhangen met de implementatie van de Omgevingswet. Deze aandachtspunten hebben niet alleen betrekking op de rol van de gemeenteraad maar zijn ook van belang voor een succesvolle implementatie van de Omgevingswet. Binnen de gemeenten is er altijd sprake van een samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. In deze fase van de implementatie van de Omgevingswet, is het in de onderzochte gemeenten ook nog zoeken wie wanneer vanuit zijn rol 'aan zet' is. De algemene aandachtspunten komen naar voren bij de vijf gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn en zijn ook herkenbaar vanuit het landelijke beeld.

1. Betrokkenheid van de gemeenteraad

Bij de vijf gemeenten is een raads werkgroep actief, zodat de raad beter betrokken is. De raads werkgroepen zijn over het algemeen betrokken en raken steeds beter bekend met de Omgevingswet en de veranderende rol die dat van de gemeenteraad gaat vragen. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het voor een succesvolle implementatie van de wet noodzakelijk is dat de totale raad betrokken en goed geïnformeerd is over de Omgevingswet. Wanneer alleen de raads werkgroep intensief betrokken is, ontstaat het risico dat de raad als geheel volgend blijft op de ontwikkelingen die college en ambtelijke organisatie inzetten. Hierdoor ontstaat de kans dat de raad onvoldoende inzicht heeft in de impact van de keuzes die de raad moet maken rond de sturingsfilosofie, de kerninstrumenten, de integrale keuzes die de raad hierin moet binnen de omgevingsvisie en -plan en met betrekking tot het gesprek met de stad.

2. Integraal werken

Alle gemeenten zijn zich er van bewust dat de Omgevingswet vraagt om meer integraliteit in de werkprocessen. Dit gaat vooral tot uiting komen bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het risico hierbij is dat zowel de omgevingsvisie als het omgevingsplan te eenzijdig vanuit het ruimtelijke domein wordt opgesteld en dat thema's als de gezonde stad en de energietransitie te weinig aandacht krijgen. Deze thema's krijgen dan aandacht in aparte beleidsplannen in plaats van dat ze integraal onderdeel zijn van de visie van de gemeente op de ontwikkeling van de stad. Om dit risico tegen te gaan en oude patronen te doorbreken is nog veel werk te verzetten. Door de opgave buiten centraal te stellen en gebiedsgericht te werken, de leefomgeving breder te aanschouwen dan alleen ruimte en bouwen (dus óók aandacht voor energie, milieu, veiligheid, gezondheid en andere sociale aspecten), wordt echt integraal werken binnen de organisatie gestimuleerd. Hierdoor kan de gemeente komen tot een integrale omgevingsvisie en integraal omgevingsplan.

3. Digitalisering

Er is nog veel onduidelijk over de digitaliseringsopgave die de Omgevingswet vraagt. Gemeenten hebben de neiging om de landelijke ontwikkelingen af te wachten alvorens zelf aan de slag te gaan. Het risico hierbij is dat de gemeenten dan niet tijdig hun basis op orde hebben voor de implementatie van de Omgevingswet. De gemeenten kunnen al aan de slag met het digitaliseren van hun beleidsdocumenten, het digitaal ondersteunen van de huidige processen en hun zaaksystemen aanpassen aan de voorwaarden die vanuit het nieuwe digitale stelsel worden gesteld. Breda is hier al mee begonnen.

5.2 Leerervaringen en aandachtspunten voor de Brabantse gemeenteraden

De onderlinge vergelijking tussen de vijf gemeenten levert de volgende leerervaringen op voor de betrokken gemeenteraden.

Leerervaringen

1. Sturingsfilosofie vanuit de gemeenteraad

In Oss is aan de gemeenteraad een uitgangspuntennotitie voorgelegd over de keuze rond de sturingsfilosofie vanuit de raad; wil de gemeente een sturende of een faciliterende overheid zijn? Door dit gesprek vroegtijdig met de raad aan te gaan, is de raad zich bewust van de keuze die voor liggen en wordt de raad in staat gesteld om zelf aan het stuur te komen. In de gemeente 's-Hertogenbosch heeft het college ook aangekondigd in gesprek te gaan met de gemeenteraad over de ambities en de sturingsfilosofie. De ervaring in Oss leert dat het voor de raad moeilijk is inzicht te krijgen in welke impact de verschillende keuzes op hun rol hebben. Het is daardoor lastig te bepalen hoe de raad sturing wil geven.

2. Omgevingsvisie

De gemeenteraad van Tilburg heeft de integrale omgevingsvisie Tilburg 2040 vastgesteld in een participatief proces met de stad. De gemeente Eindhoven heeft een koersdocument en 's-Hertogenbosch werkt aan een koersdocument waarin de ambitie en kaders voor de omgevingsvisie worden vastgelegd. De andere gemeenten staan nog aan het begin van het proces om te komen tot een omgevingsvisie en kunnen leren van de ervaringen vanuit Tilburg, Eindhoven en 's-Hertogenbosch; Hoe kom je tot een integrale omgevingsvisie? Welke kaders heb je dan aan de voorkant vanuit de gemeenteraad nodig? En hoe betrek je de stad bij het opstellen van een omgevingsvisie?

3. Bestemmingsplan/omgevingsplan

De gemeenten Eindhoven, Breda, Tilburg en 's-Hertogenbosch hebben geëxperimenteerd met het bestemmingsplan verbrede reikwijdte of het omgevingsplan. Hierdoor zijn ervaringen opgedaan met het stellen van normen en een passende set aan lokale regels en is geëxperimenteerd met meer ruimte in het omgevingsplan. Alle gemeenten kunnen hiervan leren en deze ervaringen onderling uitwisselen om zo het gesprek met de raad over hun kaderstellende rol inhoudelijk te voeden. Eindhoven kiest voor een gebiedsgerichte uitwerking om van stadsbrede opgaven naar kwaliteitsdoelen op gebiedsniveau te komen. Gebieden hebben verschillende functies (wonen, kantoren, wegen, campus, industrieterrein e.d.) en vragen dienen beantwoord te worden als: waar willen we wat behouden of ontwikkelen? Waar willen we soepel of juist streng zijn? Wie heeft welke rol? Welke kwaliteit is aanvaardbaar in welk gebied en welke normen hanteren we in het Omgevingsplan? De lokale bestuurlijke afwegingsruimte wordt met de Omgevingswet verruimd maar is tegelijkertijd ook een uitdaging.

4. Transitieopgave

Tilburg en Breda hebben rond de implementatie van de Omgevingswet een duidelijk link gelegd met organisatieontwikkeling (strategisch Human Resource Management, future workskills) om zo gezamenlijk te ontdekken wat de nieuwe wet vraagt aan cultuurverandering en samenwerking. Hierbij laten de ervaring in Tilburg en Breda zien dat het vooral belangrijk is om ruimte te bieden voor leren en experimenteren en dat fouten maken mag. De andere gemeente kunnen van deze ervaringen leren om zo zelf te werken aan de koppeling tussen de ambtelijke cultuurverandering (integraal werken en gesprek met de stad) en de veranderende rol van de raad.

5. Strategie

De gemeente Breda heeft gekozen voor de metafoor van een expeditie en kompas om de beweging naar de implementatie op gang te krijgen. Deze inspirerende aanpak is bedoeld om te voorkomen dat alleen een groep koplopers zich betrokken voelt bij de implementatie van de Omgevingswet. Aan de andere kant is de samenhang en het overzicht met betrekking tot de

experimenten niet voor iedereen concreet en helder genoeg. De leerervaringen vanuit Breda kunnen voor de andere gemeenten aanknopingspunten bieden, om de beweging rond de implementatie van de Omgevingswet te laten groeien.

6. Digitalisering

De gemeente Breda heeft geëxperimenteerd met een eigen viewer om verschillende databronnen om te zetten naar bruikbare informatie. Vanuit het landelijke implementatieprogramma Omgevingswet is nog niet helder welke functionaliteiten het nieuwe digitale stelsel gaat bieden en hoe de gemeenten hierop aan kunnen sluiten. Breda heeft daarom gekozen om naast het gereed maken van de digitalisering voor DSO zich vooral te richten op digitale ondersteuning van lopende processen. De leerervaringen die zijn opgedaan met de viewer met samenwerking met ketenpartners omtrent data en met het digitaliseren van bestaande informatie zijn bruikbaar voor de andere gemeenten en kunnen de ambtelijke organisaties helpen in hun zoektocht naar de juiste stappen rond de digitaliseringsopgave.

Aandachtspunten

Deze leerervaringen leiden tot de volgende aandachtspunten per gemeente(raad).

1. Aandachtspunten gemeenteraad Eindhoven

Eindhoven maakt bewust de keuze om volgend te zijn op ontwikkelingen vanuit de VNG en selectief te zijn in wat wel en niet wordt opgepakt. De raads werkgroep is actief betrokken, maar de verbreding naar de gehele raad qua betrokkenheid en kennis vraagt nog aandacht. Het aandachtspunt voor de gemeenteraad is om te zorgen dat de raad zelf aan het stuur komt. Wanneer dit niet gebeurt, kan op termijn schuring ontstaan. De keuzes met betrekking tot de implementatie, de rolinvulling en ambitie worden 'onbewust' gemaakt door de ambtelijke organisatie en de raad komt op een later moment tot dit inzicht. Sturing en ambitiebepaling door de raad is actueel en nodig.

2. Aandachtspunten gemeenteraad Breda

Ook in Breda is het een aandachtspunt dat de raad volgend is op ontwikkelingen en stappen vanuit de ambtelijke organisatie. De metafoer van de expeditie en het kompas is een inspirerende aanpak om de beweging naar de implementatie op gang te brengen. Maar het biedt geen inhoudelijke kaders. De raad heeft meer ondersteuning nodig bij het traject richting Omgevingswet. Een punt hierbij is dat het College van Breda de keuze heeft gemaakt dat de raad zelf onafhankelijk op zoek moet naar zijn eigen rol en dat het College hier geen trekker in wenst te zijn, omdat zij 'belanghebbenden' zijn. De raad moet dus zelf invulling gaan geven aan de implementatie van de Omgevingswet in het werk en de rol van de gemeenteraad. Ook de griffie van Breda kan geen ondersteunende rol innemen richting de raad, aangezien de griffie geen menskracht, noch budget heeft om de raad in deze te ondersteunen. De gemeenteraad van Breda zal zelf een keuze moeten maken hoe zij de ondersteuning richting Omgevingswet willen gaan inrichten. Het aandachtspunt hierbij is dat het voor de raad lastig is om te overzien wat de consequenties zijn van keuzes die de raad moet maken over hun veranderende rol. Het vraagt aandacht, tijd en een leerproces om de noodzakelijke discussie in de raad te voeren over hun eigen rol in het licht van de implementatie van de Omgevingswet.

3. Aandachtspunten gemeenteraad Tilburg

Tilburg kiest ervoor om via voorbijkomende initiatieven de ambtelijke organisatie intensiever te betrekken, het gesprek aan te gaan met de gemeenteraad en zo te komen tot een vernieuwende/andere overheid. Zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de gemeenteraad is nog maar een kleine groep 'koplopers' betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. Het risico hiervan is dat deze kleine groep het peloton uit het oog verliest en de initiatieven rond de Omgevingswet los van elkaar komen te staan. Inmiddels heeft de werkgroep Omgevingswet een advies opgesteld voor de gemeenteraad, welke door de 'oude' gemeenteraad in maart 2018 is vastgesteld.

4. Aandachtspunten gemeenteraad 's-Hertogenbosch

De aanpak vanuit het programmateam bouwt voort op de reeds lopende projecten en activiteiten binnen de ambtelijke organisatie en met de gemeenteraad. Aandachtspunt voor de ambtelijke organisatie bij deze strategie is dat er onbewust al veel gebeurt in relatie tot de nieuwe Omgevingswet. De voltallige gemeenteraad is, los van de raads werkgroep, nog niet meegenomen. De discussie over de rol van de raad in relatie tot de Omgevingsvisie volgt echter binnenkort.

5. Aandachtspunten gemeenteraad Oss

De gemeente Oss kiest ervoor om aan de gemeenteraad te vragen zich uit te spreken over de gewenste sturingsfilosofie (sturend of faciliterend). De deelnemers vanuit de raad aan het panelgesprek gaven aan dat het een moeilijke discussie is, omdat de bijbehorende impact onvoldoende helder is. De deelnemers spreken zich uit voor een nieuwe rol van de overheid, maar zoeken daarin nog naar de juiste balans; waar loslaten en waar niet? Inmiddels heeft de raad de uitgangspuntennotitie vastgesteld. Punt blijft dat de gemeente Oss behoefte heeft aan tastbare resultaten en inzicht in trajecten rond de implementatie van de Omgevingswet. De discussie werd vooral op abstract niveau gevoerd en moet nog meer worden gevoerd met concrete ervaringen en resultaten uit de praktijk.

5.3 Vooruitblik

De vijf Brabantse gemeenten hebben gekozen voor verschillende implementatietrajecten die ook verschillende aandachtspunten met zich meebrengen. Er is geen 'beste manier' voor het implementatietraject van de Omgevingswet; *er leiden tenslotte ook meerdere wegen naar Rome*. De Omgevingswet treedt vanaf 2021 in werking en de beweging rond de Omgevingswet is zowel binnen de ambtelijke organisatie als bij de gemeenteraden op gang gekomen. Tegelijkertijd is er nog een lang traject te gaan en is het (vervolg)proces voor de vijf gemeenten vergelijkbaar. Dat maakt dat de aandachtspunten voor de vervolgstappen voor de vijf gemeenten gelijk zijn. Deze vooruitblik spits zich toe op de rol van de gemeenteraad en de samenwerking met de ambtelijke organisatie.

► Rol van de gemeenteraad

Een belangrijke opgave voor de vijf gemeenten is de betrokkenheid en invulling van de rol van de gemeenteraad. Het college moet de raad expliciet meenemen in ontwikkelingen rond de implementatie van de Omgevingswet. Door vroegtijdig aan de raad te vragen om na te denken over de veranderende rollen van de overheid ontstaat een bepaalde richting voor de verdere implementatie van de Omgevingswet. Deze koers is nodig om het gesprek met stad te voeren, invulling te geven aan de kerninstrumenten vanuit de Omgevingswet en hoe de gemeente om wil gaan met initiatieven vanuit de samenleving.

Zorg vanuit het college en de ambtelijke organisatie dat de raad inzicht heeft in de tastbare resultaten van de trajecten die nu al lopen rond de Omgevingswet; leerervaringen vanuit experimenten, verschillende vormen van het gesprek met de stad en stappen die al zijn gezet rond de omgevingsvisie. Op basis van deze inzichten kan de gemeenteraad een keuze maken voor de gewenste sturingsfilosofie. Hiermee wordt de gemeenteraad ook de kans geboden om meer in de lead te komen. Daarnaast moet het kennisniveau van de gehele raad (naast de raads werkgroep) omhoog. Dit kan in gang worden gezet door ambassadeurs uit de raad op thema's en onderwerpen te activeren, te voeden met voorbeelden en ideeën die zij vervolgens terugbrengen in de raad.

Door te kiezen voor een structuur waarbij het programmateam bijvoorbeeld één keer per half jaar alle initiatieven verzamelt, de resultaten hiervan zichtbaar maakt en hierover het gesprek aangaat met de betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en de voltallige gemeenteraad, wordt voorkomen dat de 'koplopers' te ver vooruit lopen op de troepen. De uitdaging daarbij is om ook te leren van de initiatieven (inclusief de fouten) en hiermee het op gang brengen van een cultuurverandering. Door de gemeenteraad structureel mee te nemen in dit proces, zal het gesprek over de nieuwe

overheid niet over incidenten gaan, maar over de ambitie die de gemeenteraad heeft met betrekking tot hun kaderstellende rol in relatie tot de Omgevingswet.

► **Samenwerking ambtelijke organisatie**

Een tweede belangrijke opgave voor de vijf gemeenten is om de ambtelijke cultuurverandering (integraal werken en gesprek met de stad) te koppelen aan de veranderende rol van de raad. De ambtelijke organisatie moet de (politieke) dilemma's waar de raad mee worstelt begrijpen en zich kunnen verplaatsen in de rol en positie van de raad. Ook moet de raad inzicht hebben in de transitie opgave van het ambtelijk apparaat en van zichzelf. Pas dan kunnen ambtelijke organisatie en gemeenteraad elkaar versterken en met elkaar de doelstellingen van de Omgevingswet waarmaken.

Het college vervult hierin een belangrijke brugfunctie tussen ambtelijke organisatie en gemeenteraad, het gesprek tussen politieke keuzes vanuit de raad en uitvoering door de ambtelijke organisatie loopt immers via het college.

Ga daarom vanuit het college het gesprek aan met de gemeenteraad en ga als gemeenteraad zelf het gesprek aan over de invulling van de nieuwe rol: wil je als gemeenteraad vooral controleren op de uitvoering van initiatieven binnen de gestelde kaders of aan de voorkant van nieuwe initiatieven actief ideeën inbrengen? Wil je vooral een sturende of juist een faciliterende overheid zijn? Deze gesprekken met de raad kunnen worden ondersteund door concrete voorbeelden vanuit de ambtelijke organisatie over de nieuwe manier van werken in het gedachtegoed van de Omgevingswet. Denk hierbij aan leerervaringen vanuit pilots en nieuwe vormen van participatie.

6. Handreiking voor de nieuwe gemeenteraad

De opbrengsten van dit onderzoek en het inzicht vanuit de vijf gemeenten leiden tot een handreiking voor de nieuwe gemeenteraden. De invoeringsdatum van de Omgevingswet is gepland in 2021. Dat betekent dat in de komende raadsperiode de Omgevingswet van kracht wordt. De nieuwe raad is daarmee aan zet om de kaders voor de implementatie te bepalen en vervolgens vanuit de nieuwe principes te gaan werken. De Omgevingswet vraagt een andere rol vanuit de gemeenteraad die niet per se politiek gekleurd is. De rol gaat veel meer over de relatie met de samenleving en de sturing vanuit de raad. Algemeen beschouwd wordt ook de stelling ingenomen dat de Omgevingswet voor slechts 20% over de inhoud van de wet gaat en voor 80% over de cultuurverandering die de wet vraagt⁶. Gemeenten en gemeenteraden hebben in meerderheid nog weinig aandacht voor de impact die de Omgevingswet heeft op de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en de werkcultuur. Ze benaderen de nieuwe wet voor de leefomgeving vooral instrumenteel en met een ruimtelijk-juridische focus. Experts voorzien dat forse aanpassingen van de organisatiestructuur en –cultuur nodig zijn⁷. Een behoorlijke opgave dus. Daarom moet de nieuwe raad allereerst bekend zijn met de rollen onder de Omgevingswet en investeren in het vasthouden en uitbreiden van het kennisniveau rond de wet.

Met de Omgevingswet ontstaat een nieuwe dynamiek tussen gemeenteraad, college en samenleving. De belangrijkste verandering voor de raadsleden is dat ze meer kaderstellend aan de voorkant van het proces worden. Het vraagstuk wat de raad wil met de fysieke leefomgeving wordt vastgelegd in de omgevingsvisie en uitgewerkt in het omgevingsplan, de kaders waarbinnen straks wordt gewerkt. Het proces van integrale belangenafweging wordt daarmee naar voren gehaald. Hierbij gaat het om de afweging tussen de verschillende beleidsthema's en de afweging tussen heldere kaders stellen en maatwerk mogelijk maken. In onderstaand figuur zijn deze veranderende rollen geduid.

Rollen onder de Omgevingswet

De gemeenteraad:

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

Het college:

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

⁶ De Omgevingswet toegelicht, Sdu uitgevers, december 2016; Implementatie Omgevingswet zonder cultuurverandering geldverspilling, gebiedsontwikkeling.nu, maart 2017; Pionieren met de Omgevingswet – houdt het eenvoudig, maak het beter, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, november 2016.

⁷ Impact Omgevingswet onderschat, Binnenlands Bestuur, juni 2016.

De uitkomsten van het onderzoek leiden tot een viertal handreikingen voor de nieuwe gemeenteraad. Deze handreikingen bieden de nieuwe gemeenteraden een handelingsperspectief voor invulling van hun rol onder de Omgevingswet. De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 leiden tot nieuwe samenstellingen, nieuwe werkwijzen en processen. Het is een goed momentum om juist nu de nieuwe gemeenteraden te activeren en bewust te maken van de impact van de Omgevingswet.

Handreikingen voor de nieuwe gemeenteraden

Handreiking 1: Regie

De gemeenteraden voelen zich volgend bij de implementatie van de Omgevingswet. De strategie voor de implementatie is ambtelijk uitgewerkt en door het college vastgesteld. De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. Een stelselherziening met de omvang en impact als de Omgevingswet verdient daarom prioriteit op de agenda van de raad en moet integraal onderdeel uitmaken van de cyclus van werken van de gemeenteraad; Dat kan alleen de raad zelf organiseren. Uit het onderzoek komt naar voren dat in veel gemeenteraden een groot deel van de tijd besteed wordt aan het bespreken van incidenten en procedures. Dit maakt het moeilijk om als raad de rol te pakken bij het implementeren van een stelselherziening als de Omgevingswet.

► Voer als gemeenteraad regie op de agenda.

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

- Bepaal als gemeenteraad zelf de inhoudelijke agenda rond de Omgevingswet en agendeer dit op de raadsagenda.
- Bespreek en bediscussieer belangrijke thema's rond de implementatie van de Omgevingswet; strategie, gesprek met de stad, bestuurlijke keten, omgevingsvisie, omgevingsplan, transitieopgave, digitalisering en de rol van de gemeenteraad bij de Omgevingswet. Verzoek het college om hiertoe het initiatief te nemen en vraag om een onafhankelijke gespreksbegeleider om te voorkomen dat er gesproken blijft worden over incidenten en procedures.

Handreiking 2: Informatiepositie

Vanuit het dualisme is er een rolverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De raad stelt kaders en controleert, de voorbereiding en uitvoering zijn aan het college en de ambtelijke organisatie. Het college heeft hierin een belangrijke verbindende rol tussen ambtelijke organisatie en raad. Om op een verantwoorde manier politieke keuzes te kunnen maken aangaande de implementatie van de Omgevingswet, is een minimaal kennisniveau vereist voor alle raadsleden. Daar waar deze kennis zich beperkt tot de woordvoerders RO of milieu is de raad niet in staat om dit op een verantwoorde manier te doen. De Omgevingswet vraagt immers om een integrale afweging tussen verschillende beleidsvelden en vanuit het ruimtelijk en sociale domein.

► Zorg dat je als gemeenteraad goed geïnformeerd bent.

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

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

Handreiking 3: Eigen rol gemeenteraad

De raad geeft zowel politiek richting aan de wijze waarop de Omgevingswet wordt geïmplementeerd, bewaakt de voortgang en dient gelijktijdig te reflecteren op de eigen rol in het grotere geheel. Dat vraagt van een raad niet alleen dat men zich tijdig laat informeren over de voortgang van de implementatie, maar ook dat de raad zich op een kritische manier laat spiegelen over het eigen functioneren. In andere woorden; dat de raad zijn eigen functioneren kritisch laat bekijken.

► Ben en blijf als gemeenteraad reflectief op eigen rol opvatting en handelen.

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

- Geef als gemeenteraad het college opdracht om een periodieke kritische reflectie te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld met onafhankelijke experts uit het veld (via netwerk VNG) of experts uit het netwerk van de vijf grote Brabantse gemeenten.
- Verzoek de colleges om als vijf gemeenten gezamenlijk een lerende community op te zetten, creëer periodieke momenten om ervaringen en inzichten tussen de gemeenteraden te delen.

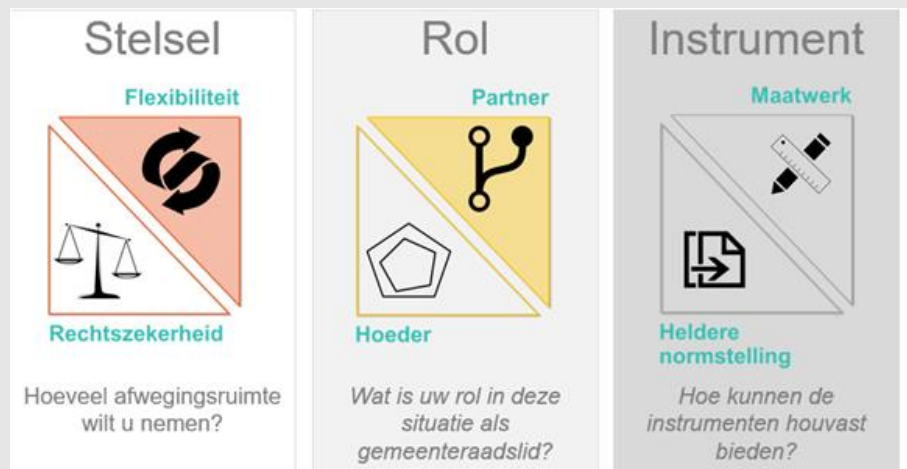
Handreiking 4: Ambitie

De implementatie van de Omgevingswet gaat over thema's als rechtszekerheid versus flexibiliteit, algemeen belang, participatie, integraliteit, duurzaamheid en energietransitie, kwaliteit van de organisatie, tempo, digitalisering, et cetera. Op al deze thema's is het aan de raad om de eigen ambities te formuleren, kaders te stellen en deze – indien nodig of gewenst – te herijken. In de komende raadsperiode bepaalt de gemeenteraad welke houding de gemeente wil aannemen in relatie tot de samenleving. De raad wordt gevraagd om keuzes te maken rond het gewenste ambitieniveau, de sturingsfilosofie, zijn eigen rol en de vertaling hiervan in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Gemeenteraden kunnen meer ruimte geven aan initiatieven vanuit de samenleving, maar tegelijkertijd vraagt de samenleving om rechtszekerheid, danwel het hoeden of bewaken van het algemeen belang. Voor de gemeenteraad een lastig dilemma. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen welke ambitie hij heeft en hoe hij daar sturing aan willen geven. De keuze tussen een sturende of een faciliterende overheid is een randvoorwaarde voor de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de omgevingsvisie, het omgevingsplan en welke ruimte wordt geboden aan initiatieven uit de samenleving.

► Wees als gemeenteraad helder over je ambitie(niveau).

College en ambtelijke organisatie hebben het recht op een door de raad geformuleerd ambitieniveau over de hierboven genoemde thema's. Formuleer als raad dus het ambitieniveau op thema's als bouwen, wonen, verkeer, mobiliteit en bedrijventerreinen, energie, milieu, veiligheid, gezondheid en andere sociale aspecten van de leefomgeving. Dit ambitieniveau is tevens het referentiekader voor de raad zelf.

- Verzoek het college om nog in 2018 een week van de Omgevingswet te organiseren waarin de gemeenteraad wordt meegenomen in de Omgevingswet.
- Verzoek het college, vanuit een verbindende rol, om met de gemeenteraad de discussie aan te gaan over het formuleren en uitwerken van het ambitieniveau met behulp van expertise uit de ambtelijke organisatie. Bereidt deze discussie voor met de raads werkgroep. Maak afspraken over de vervolgstappen in dit proces om zo het geformuleerde ambitieniveau steeds te herijken.
- Neem als raad besluiten over het ambitieniveau en blijf in de gemeenteraad het gesprek voeren over de dilemma's rond de sturingsfilosofie voor de raad (bij de omgevingsvisie, het omgevingsplan en rond initiatieven die uit de samenleving komen). Voer het gesprek als gemeenteraad over waar je als raad ruimte wil bieden en waar niet, welke inhoudelijke afwegingen je wilt maken en hoe de raad komt tot passende normen en regels.



Figuur Overmorgen: dilemma's rondom sturingsfilosofie

- Maak als gemeenteraad keuzes in inhoudelijke thema's voor de stad. Stel opgaven van de leefomgeving centraal en durf te prioriteren op inhoudelijke thema's (bijvoorbeeld rond gezondheid, energietransitie en veiligheid). Daarmee ontstaat een kader voor de kwaliteit van de leefomgeving en voor de uitwerking van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.
- Verzoek het college om de raad te betrekken na elke stap in het proces om te komen tot een omgevingsvisie. Hierdoor kan de gemeenteraad leren van de gemaakte keuzes, de gevolgen van deze keuzes overzien en op basis hiervan zo nodig bijsturen.

Bijlage: Overzicht van geïnterviewden / panelgesprekken per gemeente en overzicht van bestudeerde documenten

Tilburg

Gesprek	Datum	Aanwezigen doelgroep
Projectleider	19 september	Wim Tijssen
Raad	24 oktober	Paulus Oerlemans (voorzitter/GL) Bea Mieris (PvdA) Frans van Aarle (Lokaal Tilburg) Erik Blommestijn (D66) Cees van Dijk (LST) Jan van Beurden (OPA) Marleen Geerts (griffie)
Ambtelijk	14 november	Stef Fleischeuer – ambtelijk opdrachtgever Angela Barendrecht – gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever Theo de Bruin- teammanager vergunningverlening Aart Verheggen - teammanager vergunningverlening Natacha van Eck– strateeg bedrijfsvoering Wim Tijssen – programmamanager Omgevingswet Remco Blokpoel – implementatie omgevingswet Ben van Haaren - teammanager toezicht en handhaving Peter Straub - teammanager toezicht en handhaving Sascha van Vliet: strateeg HRM Rob Bots - strateeg ICT/INF Omgevingswet (schriftelijke reactie)
Bestuurder	6 november	Mario Jacobs

Document	Titel	Datum
Programmaplan	Programma implementatie Omgevingswet	Mei 2017
	Acties programma Omgevingswet	Juli 2017
Raad	Presentatie Omgevingswet de raad aan zet	November 2016
	Commissievoorstel Instellen raads werkgroep invoering Omgevingswet	2016
	Presentatie Tilburg en de Omgevingswet; raad(scommissie)	April 2016
	Raadsvoorstel vaststelling bestuurlijke uitgangspunten implementatie Omgevingswet	Onbekend
Omgevingsvisie	Ontwerp Omgevingsvisie Tilburg 2040	Maart 2015
Omgevingsplan	Aan de slag met het Tilburgs omgevingsplan!	Onbekend
Governance	Toelichting "governance" structuur op hoofdlijnen	Juli 2017

Oss

Gesprek	Datum	Aanwezigen doelgroep
Projectleider	11 september	Christa van Oorsouw
Raad	23 oktober	<i>Raadsleden en burgerleden</i> Theo van Mook Dick Voskamp Henk Wijnstekers Frans Molenkamp Dolf Warris Steffan Vos Hicham Hamiddane Ester Bos Maijke Beijers (griffie)
Ambtelijk	30 oktober	Christa van Oorsouw Berno Velthausz Wilger van Aalst Benny Swarts Sjef Witte Ellen Neelen
Bestuurder	8 november	Johan van der Schoot Tom de Laat (ambtenaar) Christa van Oorsouw (ambtenaar)

Document	Titel	Datum
Plan van Aanpak	Plan van Aanpak 2016 en volgende jaren voor de invoering van de Omgevingswet	Maart 2016
	Concept PVA invoering omgevingswet 2017/2018	Onbekend
Raad	Presentatie Stoeien met de omgevingswet	Juni 2017
	Presentatie Raad en de Omgevingswet	Mei 2017
	Terugkoppeling commissie uitgangspuntendiscussie Oss	Onbekend
	Omgevingswet en omgevingsvisie – uitgangspunten	
Omgevingsvisie	Plan van Aanpak Verkenningsfase Omgevingsvisie	Mei 2017
	Foto van Oss	Juli 2017

's-Hertogenbosch

Gesprek	Datum	Aanwezigen doelgroep
Projectleider	19 september	Fred van den Bosch
Raad	28 november	Olaf Thelissen Wim van Koert Robbert van Schaik René van Kerkhof Roy Geers
Ambtelijk	13 november	Majola Boogmans Erik Feenstra Hans Migchielsen Manon van der Ven Maresa van der Linde Natalie Horning
Bestuurder	22 november	Eric Logister

Document	Titel	Datum
Programmaplan	Programmaplan Implementatie Omgevingswet	Mei 2017
	Werkplan voor 'implementatie Omgevingswet'	Juni 2017
Raad	Presentatie informeren en ontmoeten	Februari 2017
	Commissie ROB	Februari 2017
	Programma Expertmeeting Werkgroep Omgevingswet + presentaties	Juni 2017
Omgevingsvisie	Stapsgewijs werken aan de Omgevingsvisie	Onbekend
Omgevingsplan	Pilot omgevingsplan Orthenpoort 'Omgevingswet in de praktijk'	December 2016
	Samen voor een goede leefomgeving 'Omgevingswet in de praktijk'	December 2016
	Video Omgevingsplan Orthenpoort	Onbekend
Financiën	Model financiële impact Omgevingswet	Augustus 2017
Organisatie	Overzicht bijeenkomsten Omgevingswet + presentaties	Divers

Eindhoven

Gesprek	Datum	Aanwezigen doelgroep
Projectleider	20 september	Caroline Hovenkamp
Raad	9 oktober	Edith van Dijk Anneke Sprong Rik Thijs Tom Brouwers Henk Jager Elmer den Braven Laurens Wols Thomas Reijnaerts Frans Noldus Henk Hulshuizen Kay Sachse Ceciel van Bergeijk Ellen Schoumacher Jan Hopstaken Rudy Reker
Ambtelijk	6 november	Albert Venemans Anneke Coolen-Pero Femke van Roozendaal Henri Koolen Jean van Zeeland Marleen Claassen Martijn Mentink Niels Wiersma Paul Smeets Solange Beekman Yoka Louwman Robert Elbrink
Bestuurder	15 november	Wilbert Seuren

Document	Titel	Datum
Aanpak	Presentatie Aanpak invoering Omgevingswet	Juni 2017
	Adviesnota Uitgangspunten en proces invoering Omgevingswet	September 2017
	Invoering Omgevingswet opgave en aanpak	Onbekend
Raad	Presentatie Omgevingswet Raad	November 2015
	Presentatie Omgevingswet Raad	Januari 2016
	Presentatie Omgevingswet Raad	Juni 2016
	Presentatie invoering Omgevingswet raad + bijbehorende gastspreker	September 2017
	Presentatie Omgevingswet Raadswerkgroep	April 2017
	Koersdocument Omgevingsvisie	Februari 2018
Omgevingsvisie	Presentatie Planning & aanpak Omgevingsvisie	Onbekend
Organisatie	Verslag Werkbijeenkomst	September 2017

Breda

Gesprek	Datum	Aanwezigen doelgroep
Projectleider	21 september	Daniëlle Dictus
Raad	9 november	Rob Sips August Veenebos – burgerraadslid VVD Peter Elbertse – fractievoorzitter fractie Elbertse/Groeneweg Els Groeneweg – raadslid fractie Elbertse/Groeneweg Casper Rutten – raadslid CDA Marieke de Nobel – raadslid GroenLinks Frank Toeset – raadslid D'66 Guillaume de Heer – burgerraadslid Trots/Opa
Ambtelijk	12 oktober	Jan van Doorn – V&A-manager bedrijfsvoering Aymie Gelissen – Projectleider ketensamenwerking Dolf Brinkmans – projectleider digitalisering Edwin Vermeulen – projectleider OMG-plan Eefje Remijn – Jurist Juridische plannen Marleen Bakker – kwartiermaker afdelingen Ruimte en vastgoedontwikkeling Ellen Tromelen – financieel adviseur Rene Wiersma – controller concernstaf – risicomanagement Karien van Bijsterveld – projectleider Ruimte, project Markdal Sarah Chekh Ibrahim - kwartiermaker VVTH Ellen De Bonth – Projectleider Dialoog met de stad Hans Thoolen – projectleider OMG-visie Jannet Koster – organisatieadviseur
Bestuurder	15 november	Alfred Arbouw

Document	Titel	Datum
Plan van aanpak	Omgevingswet: werken met de stad aan de stad – ambtelijk werkdocument	Mei 2017
	Praatplaat Plan van Aanpak	Onbekend
	Tijdslijn implementatie	Onbekend
Raad	Presentatie Raadsbijeenkomst Omgevingswet	Oktober 2016
	Bespreeknotitie raad	Februari 2017
	Verslag bespreking Implementatieplan Omgevingswet gemeente Breda in de beeldvormende	September 2017
	Presentatie Raad in Beraad	Maart 2017
	Commissiestuk Implementatie Omgevingswet – Plan van aanpak	Mei 2017
Omgevingsvisie	Procesvoorstel “van structuurvisie naar omgevingsvisie”	Juni 2017
Omgevingsplan	Plan van Aanpak Omgevingsplan Breda 2020	Juni 2017
Organisatie	Plan van aanpak samenwerken in de keten	Juni 2017
Participatie	Kompas Breda & Resultaat kompas	2017
	TRACK: ‘Continue dialoog met de stad’	2017