

Datum

23 februari 2021

Auteurs

Peter van Enk, Erik Dolle en Jinne Samsom
(PBLQ)

Status

Definitief

Invoering van de Omgevingswet in de gemeente Stichtse Vecht



Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Stichtse Vecht bestaat uit drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Leden rekenkamercommissie: Gerth Molenaar (voorzitter), Robert Olieman en Martijn Bakker

Secretaris: Jacqueline Willenborg

Postadres: Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, Postbus 1212, 3600 BE Maarssen

e-mail: rekenkamercommissie@stichtsevecht.nl

telefoon: 0346-254200

Inhoud

Colofon	2
Conclusies en aanbevelingen	5
Hoofdconclusie.....	5
Deelconclusies.....	6
Ambities.....	6
Concrete doelen	7
Relatie tussen doelen en uitvoering.....	7
Informatievoorziening aan de raad	8
Lessen uit eerdere decentralisaties.....	9
Aanbevelingen.....	9
Versterk de structurele ambtelijke capaciteit voor de invoering van de Omgevingswet.....	9
Professionaliseer project- en programmamanagement	9
Faciliteer de gemeenteraad in de controlerende en kaderstellende rol onder de.....	10
Omgevingswet.....	10
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Opdrachtformulering.....	11
1.3 Het beoordelingskader	12
1.4 Onderzoeksaanpak.....	13
1.5 Leeswijzer	14
2. De Omgevingswet, een introductie.....	15
2.1 Doelstellingen van de wet	15
2.2 De rol van de raad	17
3. De Omgevingswet in Stichtse Vecht: Ambitie, doelstellingen en organisatie.....	18
3.1 Ambitiebepaling en doelstellingen.....	18
3.2 Organisatie van het invoeringstraject	19
3.2.1 Sturen op voortgang.....	20
3.2.2 Personele inzet	21
3.3 Financiën	21
3.4 Vergelijking met decentralisaties in het sociaal domein.....	22
4. Uitvoering van (deel)projecten	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Instrumenten onder de wet	24

4.2.1	Omgevingsvisie.....	24
4.2.2	Omgevingsplan & bruidsschat.....	25
4.2.3	Toepasbare regels	26
4.2.4	Omgevingsvergunning.....	27
4.3	Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).....	28
4.4	Anders werken	29
4.4.1	Een andere manier van werken: ja mits in plaats van nee tenzij.....	29
4.4.2	Participatie en communicatie.....	29
4.4.3	Samenwerken met ketenpartners.....	30
4.5	De transitieperiode na 1-1-2022	30
5.	Betrokkenheid van de raad bij het invoeringstraject.....	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Rol van de raad bij het invoeringstraject	31
5.3	Opvattingen van raadsleden	32
6.	Beantwoording van deelvragen	34
7.	Bestuurlijke reactie.....	38
8.	Nawoord Rekenkamercommissie.....	40
	Bijlage A: Lijst met gesproken personen	41
	Bijlage B: Lijst met aanwezigen bij raadsbijeenkomst.....	42
	Bijlage C: Bestudeerde documenten	43
	Bijlage D: Routekaart voor implementatie.....	44

Conclusies en aanbevelingen

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving vereenvoudigd. Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

De Omgevingswet wordt beschouwd als een grote veranderopgave voor gemeenten en wordt ook wel gezien als de volgende decentralisatie na het sociaal domein in 2015. Vanwege de aard, omvang en complexiteit van deze veranderopgave heeft de rekenkamercommissie (RKC) van de Stichtse Vecht onderzoek laten doen naar de invoering van de Omgevingswet.

Hoofdconclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke activiteiten heeft de gemeente Stichtse Vecht genomen c.q. gepland ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden met het oog op de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet?

De Omgevingswet wordt beschouwd als een veranderopgave met drie belangrijke aspecten:

- het gaat om de juridische invoering van de wet;
- die wordt ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) waarop de gemeente moet aansluiten;
- en een andere manier van werken die vraagt om een cultuurverandering van 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Deze manier van werken vraagt meer samenwerking binnen de gemeente en daarbuiten met de ketenpartners. En om in de geest van de wet te werken, moet er meer ruimte geboden worden aan initiatiefnemers.

Bij de beantwoording van de hoofdvraag (welke activiteiten de gemeente Stichtse Vecht heeft genomen c.q. in voorbereiding op de Omgevingswet) hebben deze drie aspecten van de veranderingsoperatie centraal gestaan.

Inhoudelijk

Wij stellen vast dat de gemeente Stichtse Vecht op deze aspecten van de Omgevingswet activiteiten heeft uitgevoerd en/of heeft gepland tot aan de oorspronkelijke invoeringsdatum van 1 januari 2021. De gemeenteraad heeft met de vaststelling van het ambitieniveau voor invoering van de Omgevingswet de inhoudelijke en financiële kaders bepaald. Het college is vervolgens aan de slag

gegaan met de voorbereiding van de totstandkoming van de omgevingsvisie. Een uitgebreid participatietraject is hier onderdeel van. Ook hebben operationele activiteiten tot concrete resultaten geleid; er zijn werkprocessen aangepast, zodat men aan de aanvraagtermijnen van omgevingsvergunningen kan voldoen, de gemeente is aangesloten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet en er is een leerprogramma ontwikkeld om anders te gaan werken. Er wordt gewerkt aan de omgevingsvisie en het ontwikkelen van een participatie-aanpak vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet. Uit de interviews met betrokken ambtenaren en bestuurders lijken de voorbereidingen op de Omgevingswet op schema te liggen; geïnterviewden geven allen aan dat de gemeente de invoeringstermijn van 1 januari 2022 gaat halen.

Aanpak en proces


De gemeente heeft voor de invoering van de Omgevingswet een programma ingericht dat bestaat uit verschillende projecten. Een tweekoppig programmateam stuurt de projectleiders aan op de realisatie van activiteiten die in de routekaart zijn beschreven. Binnen het programma wordt op informele wijze samengewerkt en gestuurd op voortgang. Programmateam en projectleiders overleggen periodiek, maar er worden geen voortgangsverslagen gemaakt. Daarnaast wordt er niet gewerkt met vaste project- en programmaformats. Projectleiders hebben voor hun eigen project wel een plan gemaakt, maar de onderlinge samenhang is niet geborgd. De programma-organisatie wordt voornamelijk bemenst met eigen medewerkers, waarvan een aantal aangeeft dat de werkzaamheden voor de invoering van de Omgevingswet bovenop het eigen takenpakket komen. Dat heeft tot capaciteitsgebrek tot gevolg; betrokkenen geven regelmatig aan dat de werkzaamheden voor de Omgevingswet 'erbij' gedaan worden in de avond- en weekenduren. De combinatie van te weinig structurele capaciteit met een informele werkwijze maakt de voorbereiding op de Omgevingswet kwetsbaar.

Er zijn meer ook kanttekeningen te plaatsen bij het invoeringstraject. Met het uitstel van de wet naar 1 januari 2022 zijn de gebruikte planningsdocumenten als de routekaart en de minimumlijst van de VNG, waaraan voldaan moet worden op de invoeringsdatum, niet bijgewerkt. Ook is er voor de overgangstermijn van 2022 tot 2029 geen planning opgesteld. Doordat plannen en voortgangsdokumenten veelal niet gemaakt worden, kunnen wij niet concluderen dat de gemeente aantoonbaar in control is.

Deelconclusies

Op basis van de deelvragen van dit onderzoek hebben wij bij de start van onze activiteiten een normenkader vastgesteld. In deze paragraaf toetsen we het normenkader aan de onderzoeksbevindingen. Dit doen wij allereerst met een stoplichtrapportage. Het licht is groen als aan de norm wordt voldaan, oranje als dat deels het geval is en rood als onder de norm wordt gescoord. Hiernaast geven wij bij elke norm een toelichting over onze bevindingen.

Ambities


Ambities	<ul style="list-style-type: none">• In een kaderdocument zijn de ambities vastgelegd• De ambities zijn vertaald naar een implementatieplan	
-----------------	---	---

De ambities van de gemeente Stichtse Vecht zijn vastgelegd in twee belangrijke kaderdocumenten:

- **De impactanalyse en ambitie Omgevingswet:** een rapport van adviesbureau Hiemstra en De Vries van maart 2018. Op basis van dit document heeft de raad gekozen voor de ambitie 'Optimaliseren'. Deze ambitie kan worden samengevat met 'het goede behouden' en 'vernieuwen waar nodig'.
- **Kaderstellend koersdocument omgevingsvisie 1.0:** dit document van juli 2019 bevat het eerste kader voor een integrale omgevingsvisie van de gemeente.

Op basis van de impactanalyse is een implementatieplan uitgewerkt in de vorm van een routekaart. Dit hoofdlijnenplan is uitgewerkt in een mijlpalenplan. Ook hebben projectleiders voor hun eigen projecten operationele plannen geschreven.

Concrete doelen

Concrete doelen	<ul style="list-style-type: none">• Er zijn doelen tot 2022 voor de invoering van de kerninstrumenten, de andere manier van werken en de informatievoorziening• De doelen voldoen tenminste aan de minimale implementatievereisten (zie VNG-minimumlijst¹)	
------------------------	--	---


In de routekaart, die gebaseerd is op de impactanalyse, zijn de doelen tot 2021 op hoofdlijnen beschreven. De activiteiten in deze routekaart zijn onderverdeeld in verschillende bouwblokken die te herleiden zijn tot de drie belangrijke onderdelen van de Omgevingswet (juridische invoering, het DSO en anders werken). De doelen op hoofdlijnen uit de routekaart zijn niet 'doorvertaald' naar SMART geformuleerde projectplannen.

Onderdeel van de routekaart is de inrichting van een programma-organisatie. Deze organisatie is verantwoordelijk voor de voorbereiding op de Omgevingswet. De organisatie wordt geleid door twee programmamanagers die samen met vijf projectleiders het programmateam vormen. De projectleiders hebben hun doelstellingen nader beschreven in eigen projectplannen of aanpakken. Deze zijn niet op elkaar afgestemd. Ook worden er geen voortgangsrapportages gemaakt. Hierdoor is het moeilijk om te beoordelen of de gemeente op schema ligt met de invoering van de Omgevingswet.

De VNG-lijst met minimumvereisten voor inwerkingtreding wordt door enkele projectleiders gebruikt, maar niet als sturingsinstrument om de voortgang te monitoren. Het instrument wordt niet door de programmamanagers ingezet.

Projectleiders hebben hun eigen aanpak. De focus ligt hierbij vooral op de realisatie van de eigen projectdoelen; de samenhang tussen de projecten wordt bewaakt door de programmamanagers.

Relatie tussen doelen en uitvoering

Relatie tussen doelen en implementatie/ uitvoering	<ul style="list-style-type: none">• Er is een implementatieplan tot 2022 waarin de integrale aanpak naar voren komt• Er is een perspectief op de periode na 1 januari 2022 (de transitiefase tot en met 2029)• De gemeente ligt op schema om de doelen per 2022 te realiseren	
---	---	---


¹ Zie <https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>

De routekaart (het integrale implementatieplan) heeft een looptijd tot de oude inwerkingtreding van de wet. De routekaart is niet aangepast aan de nieuwe datum waarop de wet in werking moet treden en gaat dus nog uit van een planning tot 2021. De programmamanagers voeren op wekelijkse basis informele gesprekken met de projectleiders om de actuele stand van zaken te bespreken. Ook is er eens per kwartaal overleg tussen de programmamanagers en de portefeuillehouder in het college. Van deze overleggen worden geen voortgangsrapportages gemaakt. Er zijn daarom geen documenten aangetroffen die inzicht geven in de voortgang in relatie tot de planning. Voortgang (en witte vlekken) zitten vooral in de hoofden van de programmamanagers. Deze werkwijze wordt als informeel en prettig ervaren. Maar er worden ook risico's benoemd; de beschikbare ambtelijke capaciteit wordt als onvoldoende ervaren. Projectleiders voeren hun taken vaak uit naast hun reguliere werkzaamheden. Bij uitval van een projectleider (in bijvoorbeeld het geval van het project omgevingsvisie) is de overdraagbaarheid van het werk onvoldoende geborgd.

Na de invoeringsdatum gaan de werkzaamheden door. Anders werken kan bijvoorbeeld wel met een leerprogramma worden geoefend, maar moet zich in de praktijk na 1 januari 2022 gaan bewijzen. Er is echter geen concreet perspectief bij de gemeente voor deze periode. Er is geen project- of programmaplan aangetroffen dat doorloopt na de invoeringsdatum, terwijl de Omgevingswet een transitieperiode kent die loopt tot 2029.


Geïnterviewden geven aan dat de werkzaamheden op schema liggen. Alle betrokkenen geven aan dat de gemeente op 1 januari 2022 klaar is voor de Omgevingswet. Op alle onderdelen (juridische invoering, het DSO en anders werken) is voortgang geboekt. Uit de stukken die zijn beoordeeld in het kader van het onderzoek kan dit echter niet worden afgeleid.

Informatievoorziening aan de raad

Informatievoorziening aan de raad	<ul style="list-style-type: none">• De raad is over inhoud en proces bij aanvang van het gemeentelijk invoeringsprogramma en tussentijd geïnformeerd• De raad heeft de kaders voor de implementatie vastgesteld	
--	--	---

Vanaf 2018 is de raad geïnformeerd over de inhoud en het proces van de invoering van de Omgevingswet. Dit gebeurt niet alleen via de raadscommissie (Klankbordgroep), maar ook via raadsbrede bijeenkomsten en informatiebrieven. Sinds de coronamaatregelen van kracht zijn, is de informatievoorziening naar de raad wel minder geworden. In de raadsbijeenkomst voor dit onderzoek bevestigden de raadsleden dat de informatievoorziening goed op orde was. De raadsleden hebben de kaderstellende documenten (Impactanalyse en ambitie Omgevingswet en kaderstellend koersdocument Omgevingsvisie 1.0) inclusief de bijbehorende financiële middelen vastgesteld. Het meest concreet is gesproken over de omgevingsvisie en over participatie. Voor de komende periode wensen raadsleden ook over de toekomstige rolverdeling tussen college en raad te spreken. Dit is tot op heden nog weinig aan bod geweest. Ook de wijze waarop de raad de bevoegdheden vormgeeft die het krijgt onder de Omgevingswet, vraagt meer aandacht. Als de raad een proactieve rol wil spelen, dan zal zij zich hierop moeten organiseren en laten ondersteunen door de griffie. Over deze proactieve rol is geen overeenstemming, maar leverde wel een interessante discussie op die vraagt om een vervolg.

Lessen uit eerdere decentralisaties

Leren van eerdere decentralisaties	<ul style="list-style-type: none">• Er zijn lessen getrokken uit de eerdere decentralisatieoperaties• Deze lessen worden toegepast waar mogelijk op de invoering van de Omgevingswet	
---	---	---

Het is aannemelijk dat er lessen getrokken zijn uit de vorige decentralisaties in het sociaal domein (2015) die worden toegepast bij de invoering van de Omgevingswet. Een systematische toepassing van de geleerde lessen is echter niet aangetroffen. Ondanks enkele dwarsverbanden in personele bezetting tussen de twee trajecten en een eerder rekenkameronderzoek naar het sociaal domein² kan niet worden vastgesteld dat de opgedane ervaringen zijn geëxpliciteerd en breder met betrokkenen rondom de komst van de Omgevingswet zijn gedeeld. Hoogstens kan worden gesteld dat enkele persoonlijke ervaringen doorwerken in de manier waarop het huidige invoeringstraject is vormgegeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om programmatisch werken. Maar omdat deze kennis en ervaring nergens staan opgenomen is het niet vast te stellen waar deze lessen thans worden toegepast.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doet de RKC drie aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen hebben betrekking op de wijze van uitvoering van de voorbereidingen op de Omgevingswet. De derde en laatste aanbeveling heeft betrekking op de veranderende rol van de raad onder de Omgevingswet.

Versterk de structurele ambtelijke capaciteit voor de invoering van de Omgevingswet

De uitvoering van de voorbereiding op de Omgevingswet in de gemeente Stichtse Vecht is kwetsbaar vanwege een tekort aan ambtelijke capaciteit. Medewerkers zijn zeer gemotiveerd om van de Omgevingswet een succes te maken, maar geven aan dat taken vaak in de eigen tijd uitgevoerd moeten worden, bovenop het reguliere werkpakket. Dit zorgt voor kwetsbaarheid in de uitvoering, door bijvoorbeeld uitval of een lagere prioriteit. Ter vermindering van deze kwetsbaarheid bevelen wij aan om structurele ambtelijke capaciteit beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de resterende activiteiten voor de invoering van de Omgevingswet. Omdat het budget dat voor de invoering van de Omgevingswet beschikbaar is gesteld, niet volledig wordt uitgenut, zou deze structurele capaciteit binnen de bestaande financiële kaders ingezet kunnen worden.

Professionaliseer project- en programmamanagement

Door een eenduidige keuze te maken voor een project- en programmamanagementmethodiek en medewerkers op te leiden in het gebruiken hiervan, kan de uitvoering van deze (en andere toekomstige) gemeentelijke opgaven worden versterkt. Er ontstaat meer inzicht in samenhang en voortgang van de veranderopgave en er kan beter worden beoordeeld of de gekozen aanpak doeltreffend en doelmatig is geweest. Een laatste voordeel is dat het werk beter overdraagbaar wordt bij personele wisselingen waardoor de kwetsbaarheid afneemt.

Er kunnen ook direct concrete stappen gezet worden die meer inzicht verschaffen in de voortgang van de voorbereiding op de Omgevingswet. Zo is het raadzaam om opgestelde plannings als de routekaart en de VNG-minimumlijst tegen het licht te houden, te actualiseren en actief te gebruiken om de voortgang in kaart te brengen. In eenzelfde lijn is het voorstelbaar dat van de periodieke

² Bron: Rekenkameronderzoek 'Sociaal domein Stichtse Vecht na de transitie' (2016)

vergaderingen van het programmateam en het overleg met de portefeuillehouder korte verslagen gemaakt worden om de voortgang te monitoren.

De actualisatie van de routekaart geeft inzicht in de werkzaamheden die in de loop van 2021 en 2022 uitgevoerd moeten worden. Om meer controle te krijgen over de voortgang en de uit te voeren werkzaamheden adviseren wij om nadere projectplannen op te stellen op basis van de geactualiseerde routekaart.

Ten slotte bevelen wij aan om voor de overgangperiode, van 1 januari 2022 tot 1 januari 2029 eveneens een programmaplan met bijbehorende projectplannen op te stellen. Met de uitvoering van deze plannen en het structureel monitoren van de voortgang is de gemeente beter aantoonbaar in control voor de transitieperiode.

Faciliteer de gemeenteraad in de controlerende en kaderstellende rol onder de Omgevingswet

Van de raad wordt onder de Omgevingswet een andere rol verwacht; minder betrokken bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid en meer in de kaderstellende en controlerende rol. Het feit dat de raad op een goede manier wordt geïnformeerd over de invoering van de Omgevingswet, betekent niet automatisch dat zij deze andere rol gaat vervullen. De raad zal wordt geacht in de toekomst op hoofdlijnen te sturen door de kaders van het omgevingsbeleid vast te stellen en te controleren of het college het beleid binnen deze kaders uitvoert. Binnen de raad vindt hierover thans al discussie plaats. Om de op korte termijn de kaderstellende rol van de raad bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan op een proactieve wijze in te vullen, bevelen wij aan om de raad hiervoor extra ondersteuning te bieden vanuit de griffie.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De RKC doet onderzoek naar de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet bij de gemeente Stichtse Vecht. De RKC vraagt zich af hoe de gemeente zich organiseert in voorbereiding op de komst van de wet. De RKC heeft zich in de onderzoeksuitvoering laten ondersteunen door onderzoeks- en adviesbureau PBLQ.

De Omgevingswet kan beschouwd worden als een grote veranderopgave en wordt ook wel gezien als de volgende grote decentralisatie na het sociaal domein van 2015. De wet moet niet alleen juridisch ingevoerd worden, maar vraagt om een heel andere manier van werken. Samenwerking met medeoverheden (Rijksoverheid, provincies, waterschappen, buurgemeenten) wordt met deze wet op een nieuwe leest geschoeid. Belangrijker nog is de wijze waarop met inwoners en bedrijven wordt omgegaan. De wet biedt meer ruimte voor initiatiefnemers en er kan meer maatwerk geboden worden. Zo is bij de uitvoering van de wet belangrijk hoe de gemeente de participatie heeft geregeld. Een belangrijke verandering is voorts dat de gemeente in veel gevallen binnen acht weken een aangevraagde Omgevingsvergunning moet kunnen afgeven, ook voor complexe aanvragen. De wet wordt ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit is het digitale loket voor het aanvragen van Omgevingsvergunningen waar initiatiefnemers informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving kunnen inzien. Het DSO bestaat uit een landelijke voorziening, een collectieve voorziening voor gemeenten en een individuele voorziening van de gemeente Stichtse Vecht.

De Omgevingswet zou op 1 januari 2021 in werking treden en dit rekenkameronderzoek zou in maart van dit jaar starten. Het coronavirus heeft echter tot vertraging geleid. De invoeringsdatum van de wet is met 1 jaar uitgesteld tot 1 januari 2022 en het onderzoek is in september gestart. Het onderzoek is daarmee uitgevoerd terwijl de voorbereidingen op de wet nog in volle gang waren. Dit brengt met zich mee dat er voor de gemeenteraad en het college van Stichtse Vecht voldoende gelegenheid is om met (de aanbevelingen van) dit rapport aan de slag te gaan.

1.2 Opdrachtformulering

De RKC heeft als centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke activiteiten heeft de gemeente Stichtse Vecht genomen c.q. gepland ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden met het oog op de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Hierbij horen de volgende deelvragen:

Ambities
<ul style="list-style-type: none">• Welk beleid heeft de gemeente ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet geformuleerd?• Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op een andere manier van samenwerken en een nieuwe integrale aanpak?
Concrete doelen
<ul style="list-style-type: none">• Is het beleid zodanig geformuleerd dat de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan op termijn kan worden vastgesteld?• Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden?• Wordt in het beleid van de gemeente aandacht besteed aan de realisatie van de door de VNG geformuleerde minimale implementatievereisten?
Relatie tussen doelen en implementatie
<ul style="list-style-type: none">• Is in het implementatieplan voorzien hoe de gestelde doelen per 2022 worden gerealiseerd?• Voorziet het implementatieplan in de invulling van de periode na 2022?• Welke kosten en baten zijn gemoeid (geweest) met de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet?
Betrokkenheid van en de informatievoorziening aan de raad
<ul style="list-style-type: none">• Op welke wijze is/wordt de raad bij de voorbereiding/invoering van de Omgevingswet betrokken?• Wat zijn de aandachtspunten voor de raad na de invoering van de Omgevingswet?• Op welke manier wordt de informatievoorziening aan de raad over de invoering en werking van de Omgevingswet in Stichtse Vecht vormgegeven?
Lessen voor de toekomst
<ul style="list-style-type: none">• Welke lessen zijn geleerd van vorige decentralisaties en wat wordt daarvan meegenomen bij de invoering van de Omgevingswet?

1.3 Het beoordelingskader

Voor dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van een normenkader. Het normenkader is voorafgaand aan het onderzoek vastgesteld door de RKC. De inhoud van het normenkader en de toepassing ervan in het onderzoek vindt zijn basis in:

- de beleidscyclus, de doelstellingen van de Omgevingswet, adviezen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en algemene *best practices* voor de uitvoering van projecten (de 'theorie'),
- de kennis en ervaring van de onderzoekers met alle facetten van de Omgevingswet (expertoordeel op basis van de 'praktijk').

Voor dit onderzoek is het volgende normenkader met de bijbehorende beoordelingscriteria gebruikt:

Aspecten met betrekking tot implementatie van de Omgevingswet	Criterium
Ambities	<ul style="list-style-type: none"> In een kaderdocument zijn de ambities vastgelegd De ambities zijn vertaald naar een implementatieplan
Concrete doelen	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn doelen tot 2022 voor de invoering van de kerninstrumenten, de andere manier van werken en de informatievoorziening De doelen voldoen tenminste aan de minimale implementatievereisten (zie VNG-minimumlijst³)
Relatie tussen doelen en implementatie/uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Er is een implementatieplan tot 2022 waarin de integrale aanpak naar voren komt Er is een perspectief op de periode na 1 januari 2022 (de transitiefase tot en met 2029) De gemeente ligt op schema om de doelen per 2022 te realiseren
Informatievoorziening aan de raad	<ul style="list-style-type: none"> De raad is over inhoud en proces bij aanvang van het gemeentelijk invoeringsprogramma en tussentijd geïnformeerd De raad heeft de kaders voor de implementatie vastgesteld
Leren van eerder decentralisaties	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn lessen getrokken uit de eerdere decentralisatieoperaties Deze lessen worden toegepast waar mogelijk op de invoering van de Omgevingswet

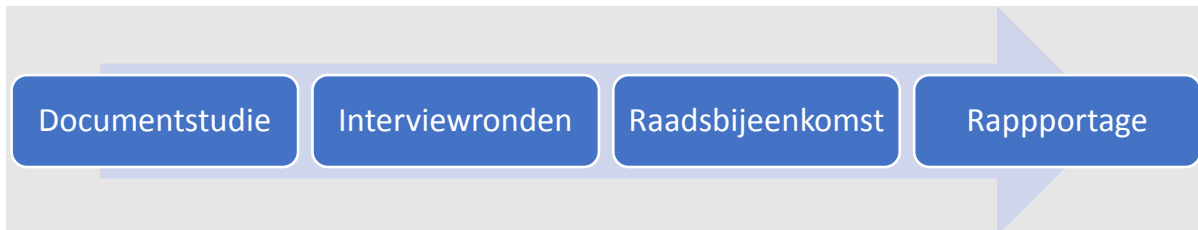
1.4 Onderzoeksaanpak

Om te onderzoeken hoe de gemeente Stichtse Vecht de voorbereiding op de Omgevingswet aanpakt, is allereerst een documentstudie gedaan, op basis van documenten die ons zijn verstrekt voorafgaand aan het onderzoek en documenten die zijn overhandigd naar aanleiding van de interviews. Hierbij ging het onder meer om college- en raadsbesluiten en projectplannen. De documenten gaven een eerste beeld van de voorbereidingen door Stichtse Vecht. In een tweede fase van het onderzoek zijn interviews afgenomen met sleutelfiguren binnen de gemeentelijke (programma-) organisatie en daarbuiten met contactpersonen bij de Omgevingsdienst en de veiligheidsregio. Een overzicht van de geïnterviewde personen is terug te vinden onder Bijlage A. In de interviews is het gevormde beeld verder verrijkt en is kritisch doorgevraagd op extra documenten en stukken. Niet alle voortgang blijkt formeel te worden gedocumenteerd. Veel bevindingen over status en voortgang in dit rapport zijn daarom ontleend aan de gesprekken met individuele betrokkenen.

De opgehaalde bevindingen hebben wij in een bijeenkomst met raadsleden getoetst om na te gaan welke ervaringen zij hebben bij het invoeringstraject. Door middel van discussie aan de hand van stellingen hebben raadsleden gereflecteerd op de komst van de Omgevingswet.

³ Zie <https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>

De onderzoeksperiode beslaat de periode september tot en met oktober 2020. De bevindingen in dit rapport reflecteren daarmee de voortgang op dat moment. Activiteiten of resultaten die later zijn behaald, zijn niet meegenomen.



Figuur 1: Globale onderzoeksaanpak

In het onderliggende rapport beschrijven we de voornaamste bevindingen uit de documentstudie, interviews en raadsbijeenkomst. Deze geven antwoord op de geformuleerde deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Een toetsing van deze bevindingen aan het normenkader vindt plaats in het bestuurlijk rapport. Hierin beschrijven we hoe de bevindingen worden gewogen en welke totaalbeeld ontstaat over de voorbereiding van Stichtse Vecht voor de invoering van de Omgevingswet. Ook de conclusies en aanbevelingen maken deel uit van het bestuurlijk rapport.

Vanwege de beperkende maatregelen door de coronacrisis om fysiek bij elkaar te komen zijn alle interviews, de raadsbijeenkomst en de gesprekken met de RKC digitaal uitgevoerd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt afgetrapt met een beknopte algemene introductie over de Omgevingswet in relatie tot de veranderopgave voor gemeenten. Hoofdstuk 3 beschrijft de ambities en doelstellingen van Stichtse Vecht met de wet, en hoe de dagelijkse uitvoering is ingericht en georganiseerd. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op uitvoering in de praktijk. Over de gehele breedte van het invoeringstraject wordt beschreven welke activiteiten Stichtse Vecht uitvoert, of nog gaat uitvoeren om op tijd klaar te zijn. In hoofdstuk 5 wordt ingezoomd op de betrokkenheid en opvattingen van de raad bij het invoeringstraject. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de balans opgemaakt door de deelvragen op basis van de beschreven bevindingen te beantwoorden.

2. De Omgevingswet, een introductie

2.1 Doelstellingen van de wet⁴

De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving vereenvoudigd. Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen:

- een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
- de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Het omgevingsrecht wordt inzichtelijker voor burgers, ondernemers en overheden. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever vier verbeteringen bereiken. Dit worden ook wel de ‘verbeterdoelen van de stelselherziening’ genoemd.

1. Inzichtelijk omgevingsrecht: Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik. Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgever de regels duidelijker en overzichtelijker opschrijven. Bij het ontwerp van het wettelijk stelsel is de beleidscyclus gebruikt om te beoordelen welke verschillende instrumenten nodig zijn in de diverse fasen van deze cyclus.

2. Leefomgeving centraal: De fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving. De fysieke leefomgeving gaat bijvoorbeeld over bouwwerken, infrastructuur, milieu en erfgoed.

3. Ruimte voor lokaal maatwerk: De Omgevingswet biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De wet beoogt een versterking van de positie van decentrale overheden, volgens het principe “Decentraal, tenzij”. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.

4. Snellere besluitvorming: Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Omgevingswet sneller en beter. Dat vergt een integrale en samenhangende werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen zijn daarbij de kernwoorden. Voor veel vergunningen gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van acht weken, waardoor initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn.

⁴ Zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/>



HET NIEUWE OMGEVINGSSTELSEL

De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



Figuur 2: De verbeterdoelen van de Omgevingswet

De wet biedt meer ruimte voor initiatieven. Er gelden meer algemene regels en er zijn minder vergunningen nodig. Het doel – een goede omgevingskwaliteit en een gebruik van de leefomgeving gebaseerd op maatschappelijke behoeften - staat voorop, niet het middel om er te komen. De houding van de gemeente bij het beoordelen van plannen is in beginsel 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met initiatieven te komen.

Voor gemeenten betekent de wet dat er nieuwe kerninstrumenten voor de leefomgeving komen: de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Bij het vormgeven van het beleid voor de leefomgeving en voor de uitvoering zal de gemeente met veel partijen moeten samenwerken, zoals de buurgemeenten, Omgevingsdienst, veiligheidsregio, provincie en waterschap. Maar om integrale besluitvorming onder de Omgevingswet goed mogelijk te maken, is ook soepel lopende interne samenwerking essentieel.

Om met de Omgevingswet te kunnen werken, moet de gemeente de daarvoor benodigde werkprocessen op orde hebben. Samenhangend (integraal) werken is noodzakelijk. De gemeente weegt straks alle belangen in de leefomgeving tegen elkaar af en neemt een samenhangend besluit. Dat vraagt om een manier van werken waarbij een open blik en samenwerken belangrijk zijn. Daarbij is integrale samenwerking tussen de overheden ook van belang, net als participatie met de samenleving en goede afspraken met behandeldiensten (zoals de Omgevingsdienst regio Utrecht).

Ook intern zullen andere werkafspraken gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld voor de afstemming van toepasbare regels ten behoeve van de dienstverlening op de juridische regels in het omgevingsplan. Ook de wijziging van de termijn voor vergunningverlening naar acht weken en de aanpassing van het toezichtproces op de Wet kwaliteitsborging bouwen (eveneens onderdeel van de Omgevingswet) hebben impact op de organisatie.

De komst van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) heeft ook effect op de organisatie. Om aan te sluiten op de landelijke voorziening van het digitaal stelsel, is een goede voorbereiding nodig. In de eerste plaats moet de gemeente nieuwe software verwerven. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de gemeente dat de inhoud van het DSO klopt, zoals de bestemmingsplannen als onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan en dat de door het Rijk aangeleverde rijksregels (de zogenaamde bruidsschat) aansluiten op de gemeentelijke dienstverlening.

2.2 De rol van de raad

De Omgevingswet geeft de raad verschillende mogelijkheden om een kaderstellende rol in te vullen. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Wel krijgt het college van B&W meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces.

De belangrijkste instrumenten voor gemeenten in het kader van de Omgevingswet zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De omgevingsvisie omvat de integrale en lange termijn strategische visie voor het gehele grondgebied van de gemeente en vormt het uitgangspunt voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan kan worden gezien als de opvolger van de huidige bestemmingsplannen en diverse verordeningen. Het bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De omgevingsvisie en het omgevingsplan worden door de gemeenteraad vastgesteld. Ze zijn bindend voor inwoners, bedrijven en andere overheden. Het omgevingsplan bevat het beoordelingskader voor aanvragen omgevingsvergunning.

Naast de hierboven genoemde kaderstellende rol geeft de raad ook invulling aan de controlerende rol. Hieronder wordt een drietal specifieke onderwerpen beschreven die te maken hebben met deze rol. De gemeenteraad zal hier moeten bepalen welke verantwoordelijkheid zij neemt:

1. Buitenplanse afwijkingen van het omgevingsplan: De gemeenteraad kan aangeven voor welke afwijkingen van het omgevingsplan, die niet in het plan zelf zijn voorzien en waarvoor een aanvraag wordt ingediend (de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten), hij een adviesrol wil. De algemene verwachting is dat gemeenten na inwerkingtreding veel met deze afwijkvergunningen gaan werken.
2. Participatie: Het college geeft bij het raadsvoorstel (omgevingsvisie, omgevingsplan) aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding, wat de resultaten daarvan zijn en op welke wijze invulling is gegeven aan het participatiebeleid. De raad kan dat voldoende of te weinig vinden en om tot een dergelijke overweging te komen moet worden bepaald welke minimale criteria er gelden voor participatie. Bij buitenplanse afwijkingen kan de raad aangeven voor welke gevallen zij een participatieverplichting wil opleggen, voorafgaand aan de indiening van een aanvraag.
3. Monitoring van omgevingswaarden: in een omgevingsplan of een programma, dat tot de collegebevoegdheid behoren, kunnen omgevingswaarden worden vastgelegd en maatregelen worden bepaald hoe die omgevingswaarden worden gerealiseerd. Via monitoring brengt de gemeente de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld en blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en/of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

3. De Omgevingswet in Stichtse Vecht: Ambitie, doelstellingen en organisatie

3.1 Ambitiebepaling en doelstellingen

Stichtse Vecht streeft naar een hoogwaardig niveau van dienstverlening aan inwoners en ondernemers. De invoering van de Omgevingswet kan bijdragen aan dit streven. Om het huidige invoeringstraject van de gemeente met de Omgevingswet te begrijpen, moet eerst worden teruggegaan naar het traject dat daar vooraf aan ging. Dat voortraject wordt aangevangen met het opstellen van een impactanalyse⁵. De impactanalyse biedt inzicht in de uitdaging en de keuzeruimte die de gemeente heeft in relatie tot het invoeren van de wet. De impactanalyse beschrijft drie ambitieniveaus waaruit de gemeente kan kiezen. Deze ambitieniveaus zijn richtinggevend aan de inrichting van het invoeringstraject. Ze worden als volgt door de gemeente beschreven⁶:

1. Vernieuwen: De omgevingsvisie wordt als nieuw strategisch beleidskader geformuleerd, met een herkenbare hoofdboodschap voor Stichtse Vecht. Al het beleid wordt nieuw geformuleerd, in co-creatie met de samenleving, vanuit die hoofdboodschap. Er wordt gewerkt vanuit een datagedreven definitie van opgaven, startend bij de vraag ‘welk type gemeente willen we zijn?’
2. Optimaliseren: De omgevingsvisie wordt gevormd vanuit een herkenbare hoofdboodschap voor Stichtse Vecht. Vervolgens worden bestaande strategische beleidskaders geactualiseerd en geherformuleerd (voor eenduidigheid). De meer concrete beleidskaders, waar een duidelijke gedefinieerde uitvoeringsagenda aan verbonden is, worden tot programma’s omgevormd. Er vindt een slimme koppeling met data voor monitoring van beleid plaats.
3. Samenvoegen: Er is geen eenduidige hoofdboodschap. De omgevingsvisie wordt gemaakt op basis van alle nu geldende beleidskaders. Er is geen inhoudelijke vernieuwing, tenzij dit strikt noodzakelijk blijkt. Dit resulteert in een eenvoudige opschoonactie. Resterend sectoraal beleid wordt omgezet in programma’s. Er vindt koppeling van data plaats om afstemming te vergemakkelijken, intern en met ketenpartners.

Het college heeft op basis van ambtelijk advies bepaald dat zij een voorkeur heeft voor het scenario optimaliseren. Dit wordt gezien als een pragmatisch scenario en wordt door betrokkenen samengevat door te stellen dat “Het goede behouden moet blijven”, en “verbeter waar dat kan”. Het scenario is ter besluitvorming voorgelegd aan de raad, die hier vervolgens op 3 april 2018 mee heeft ingestemd. Met het vaststellen van het ambitieniveau is bepaald welke resultaten moeten worden bereikt en wat de benodigde middelen zijn om het invoeringstraject vorm te geven. In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de genomen stappen om de beoogde resultaten te behalen.

Aanvullend op het vastgestelde ambitieniveau is er ook een motie⁷ aangenomen ter versterking van de externe oriëntatie en positionering van de gemeente, onder meer in de samenwerking met

⁵ Bron: Impactanalyse en ambitie Omgevingswet Stichtse Vecht (maart 2018)

⁶ Bron: Routekaart implementatie Omgevingswet (maart 2018)

⁷ Bron: Motie ‘versterken van de externe oriëntatie en positionering’ (april 2019)

ketenpartners. De Omgevingswet stopt voor Stichtse Vecht niet bij de gemeentegrens. De ambitie is juist uitgesproken om regionaal actiever te gaan samenwerken en voorop te lopen.

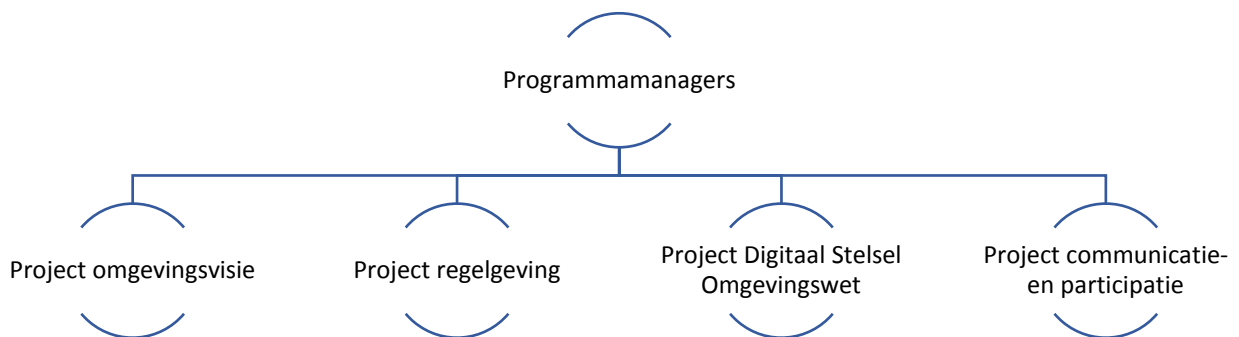
De doelstellingen die bij het scenario optimaliseren horen staan beschreven in een routekaart⁸. De routekaart geeft richting aan het implementatietraject door het beschrijven van de benodigde veranderinterventies die nodig zijn om het ambitieniveau te behalen. Een overzicht van deze veranderinterventies op de routekaart zijn opgenomen onder Bijlage D. De RKC constateert dat de beschreven interventies gemiddeld gezien SMART⁹ zijn gemaakt. Voor de gehele breedte van het invoeringstraject worden activiteiten beschreven. Deze activiteiten zijn voorzien van afzonderlijke doelstellingen, een voorgestelde aanpak, een doorlooptijd en een geraamde kostenschätzung.

3.2 Organisatie van het invoeringstraject

Een van de eerste activiteiten van de routekaart die door Stichtse Vecht is uitgevoerd, is het instellen van een programmteam. Het programmteam moet dagelijkse sturing geven aan de realisatie van de activiteiten uit de routekaart. De programmamanagers geven opdracht aan verschillende projectleiders, bijvoorbeeld op het gebied van de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de ICT, en communicatie- en participatie. Samen vormen zij het programmteam.

Het programmteam wordt aangestuurd door twee programmamanagers, die de taken hebben verdeeld om de opdracht behapbaar te houden. Zij bewaken de uitvoering van de opdracht en zijn het aanspreekpunt voor het college als ambtelijk opdrachtnemer.

Het programma valt uiteen in verschillende (deel)projecten:



Figuur 3: Opbouw programmteam implementatie Omgevingswet (bron: gebaseerd op organogram programmteam, versie 0.3)

Ondanks het feit dat de activiteiten op de routekaart tot op zekere hoogte SMART zijn geformuleerd, wordt de algehele routekaart door sleutelfiguren binnen het programmteam in de praktijk als onvoldoende ondersteunend ervaren als basis om dagelijks op te sturen. Om overzicht te (be)houden is de routekaart vertaald in een overzichtskaart¹⁰ waarop voornamelijk de contactmomenten met de raad en beslismomenten voor het college worden weergegeven. De af te

⁸ Bron: Routekaart implementatie Omgevingswet (maart 2018)

⁹ SMART= specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden

¹⁰ Bron: Overzichtskaart "Routekaart Omgevingswet: Op weg richting de implementatie 2021"

leggen route is met de overzichtskaart in één oogopslag inzichtelijk en beschrijft op hoofdlijnen welke mijlpalen er behaald moeten worden. De inhoud wordt ontleend aan de activiteiten uit de oorspronkelijke routekaart. Een nader implementatieplan als uitwerking van de routekaart is niet aangetroffen, ook niet naar aanleiding van uitstel van de wet. Dit wordt in het najaar van 2020 alsnog opgepakt door twee nieuw aangenomen projectleiders.

Voor individuele projecten kent de overzichtskaart echter niet genoeg detaillering of specificering om activiteiten te kunnen bepalen. Enkele projectleiders hebben er daarom voor gekozen om te werken met een eigen projectplan of plan van aanpak. Hiervoor is geen vast format gebruikt. Zo zijn er bijvoorbeeld projectplannen opgesteld voor communicatie en participatie, toepasbare regels en het casco omgevingsplan. Deze beschrijven op hoofdlijnen wat de opdracht, doelstelling en werkwijze van een specifiek project is en wie daaraan werken. De RKC constateert dat deze plannen niet beschrijven hoe er op voortgang wordt gestuurd of welke mijlpalen wanneer moeten worden behaald.

Daarnaast wordt er gewerkt met de minimumlijst van de VNG¹¹, die beschrijft wat een gemeente ten minste moet doen om goed voorbereid te zijn op de invoering van de Omgevingswet. De hoofdactiviteiten die hierin staan beschreven zijn voorzien van een stoplichtkleur (rood, oranje of groen). Het is onduidelijk in hoeverre de projectleiders actief sturen op de minimumlijst van de VNG. De RKC merkt op dat de voortgang op de verschillende activiteiten niet regelmatig wordt bijgehouden¹². Evenmin is de VNG-lijst voorzien van een activiteitenplanning om de minimumvereisten te behalen. Het is niet duidelijk of de VNG lijst door het programmateam als sturingsinstrument wordt gebruikt.

3.2.1 Sturen op voortgang

Geïnterviewden hebben het gevoel dat de gemeente 'in de pas loopt' als het gaat om het voorbereidingstraject. Men is ervan overtuigd dat de gemeente op tijd klaar zal zijn. Het complete overzichtsbeeld is echter niet aanwezig, omdat de informatie vaak versnipperd of afwezig is. De routekaart en andere plannen zijn niet bijgewerkt, ook niet nadat in mei 2020 besloten werd tot uitstel van één jaar. Waar de gemeente precies staat met de voorbereidingen is daarom lastig te beoordelen.

De programmamanagers voeren op tweewekelijkse basis informele gesprekken met de projectleiders om de actuele stand van zaken te bespreken. De voortgang wordt niet tot nauwelijks vastgelegd in formele rapportages en plannen. Er zijn projectleiders, die niet onder de formele structuur van het programmateam vallen, die aangeven weinig tot geen contact te hebben met de programmamanagers.

De programmamanagers hebben op hun beurt ieder kwartaal een overleg met de gemeentesecretaris en verantwoordelijk wethouder. De leidraad voor deze gesprekken is de overzichtskaart en de daarin benoemde mijlpalen. Daarnaast zijn er regelmatig ad-hoc overleggen over kleinere onderwerpen. De wethouder bemoeit zich verder niet met de uitvoering van het invoeringstraject; hij vertrouwt op de deskundigheid van de betrokken ambtenaren.

¹¹ De VNG heeft een minimumlijst gedefinieerd waar gemeenten aan moeten voldoen bij de invoering van de wet, zie <https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>

¹² Gedurende de onderzoeksperiode (september-november 2020) hebben de onderzoekers de VNG-lijst ingezien die voor het laatst was bijgewerkt in mei

3.2.2 Personele inzet

Stichtse Vecht heeft ervoor gekozen om de voorbereiding op de Omgevingswet zoveel mogelijk met eigen personeel te doen. Voor een deel zijn dit werkzaamheden die voortkomen uit reguliere teamplannen, voor een deel is het een bewuste keuze om hiervoor eigen mensen vrij te spelen. Met als gevolg dat medewerkers aangeven de Omgevingswet 'erbij te doen'. Iedereen pakt dit goed op, valt te horen, en er is een intrinsieke motivatie zichtbaar om het traject tot een goed einde te brengen, zelfs als dit soms in de eigen tijd moet gebeuren. Medewerkers zijn gedreven om de Omgevingswet goed te doorgronden. Zo is er een specifieke pagina op het gemeentelijk intranet die wordt bijgehouden door een Wabo-regisseur waarin alle relevante ontwikkelingen over de Omgevingswet worden gedeeld.

Het in deeltijd oppakken van Omgevingswet-projecten door managers en medewerkers heeft ook een keerzijde, zo wordt door sleutelfiguren opgemerkt. De algehele (werk)druk wordt vergroot. Tot nu toe is het gelukt om alles te organiseren, maar overall wordt de beschikbare capaciteit als te krap ervaren. De werkzaamheden voor de Omgevingswet komen telkens bij dezelfde groep ambtenaren terecht en dat leidt soms tot uitval. Tijdens verschillende interviews is hierover de zorg uitgesproken. Een voorbeeld hiervan is het project om tot een omgevingsvisie te komen. Hier zijn inmiddels al twee projectleiders op uitgevallen, waarna ervoor is gekozen om een externe projectleiders aan te trekken. Hiermee is er vanuit het programmateam extra aandacht voor een duurzame bemensing.

Het gebrek aan ambtelijke capaciteit in combinatie met de informele werkwijze die kenmerkend is voor de Stichtse Vecht, maakt het voorbereidingstraject kwetsbaar, zo erkennen betrokkenen.

3.3 Financiën

De raad heeft vanaf 2018 ten behoeve van de invoering van de Omgevingswet gemiddeld €500.000 per jaar beschikbaar gesteld voor een periode van vier jaar. Voor 2020 is €700.000 beschikbaar, maar dit bedrag zal niet volledig worden gebruikt. Dit is nodig omdat de wet met één jaar is uitgesteld. De verwachting wordt uitgesproken dat dit voldoende is.

Bovenop de gebudgetteerde som voor de invoering van de wet heeft de raad €160.000 structureel vanaf 2021 voor de (strategische) positionering in de regio beschikbaar gesteld. Dit is nodig om de eerder benoemde motie te kunnen uitvoeren.

Het gealloceerde budget voor het invoeringstraject is voornamelijk bedoeld voor kosten die moeten worden gemaakt voor ICT (onder andere voor de verwerving van nieuwe informatiesystemen), de (tijdelijke) inhuur van personeel (bijvoorbeeld externe projectleiders) en het inzetten van stedenbouwkundige bureaus.

Na het inwerkingtreden van de wet worden extra kosten verwacht die reeds in de programmabegroting¹³ worden aangekondigd. Deze zijn terug te voeren op de meerkosten uit de inzet van de Omgevingsdienst (ODRU) en de terugloop aan legesinkomsten. De ODRU heeft indicatief aangegeven, op basis van het huidige takenpakket dat ze voor Stichtse Vecht uitvoert en de veranderingen onder de Omgevingswet, dat een structurele verhoging van de jaarlijkse afdracht met ca. €407.000 te verwachten is. De meerkosten hebben betrekking op de overdracht van taken van provincie naar ODRU en het anders organiseren van de taken. De terugval in legesinkomsten, die als gevolg van de Omgevingswet worden verwacht, worden nu geraamd op €100.000.

¹³ Bron: Programmabegroting Stichtse Vecht 2021

Mede ingegeven door de meerkosten die de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengen, heeft de gemeente Stichtse Vecht de motie van de gemeente Noordoostpolder¹⁴ voor een budgetneutrale overgang naar de Omgevingswet gesteund.

3.4 Vergelijking met decentralisaties in het sociaal domein

Hoewel van een compleet ander karakter dan de decentralisaties in het sociaal domein, is ook de Omgevingswet een omvangrijke veranderopgave voor de gemeente. De RKC verwacht dat de belangrijkste ervaringen uit deze veranderopgave zijn meegenomen bij het invoeringstraject voor de Omgevingswet.

Er zijn enkele dwarsverbanden aangetroffen tussen de decentralisaties in het sociaal domein en de Omgevingswet. Zo was de kwartiermaker Omgevingswet eerder programmamanager voor het sociaal domein. Daarnaast vervulde de huidige programmamanager eerder de rol van ambtelijk opdrachtgever voor de drie decentralisaties. Zij geven aan dat ze de opgedane ervaringen hebben meegenomen voor de komst van de Omgevingswet. Daarnaast zijn er lessen getrokken uit een eerder rekenkameronderzoek naar het sociaal domein¹⁵.

Zo is met het uitvoeren van een impactanalyse en opstellen van de routekaart aan de voorkant overzicht gecreëerd in de omvang van de interventies die nodig zijn om naar het gedefinieerde ambitieniveau toe te groeien. De routekaart kan in dat opzicht 'rust' bieden door inzicht te geven in wat er van de gemeente wordt gevraagd. Daarnaast is de opdeling van de programmastructuur in verschillende projecten ingegeven door de opgedane ervaringen uit de eerdere decentralisaties. Het programmatisch werken met verschillende deelprojecten biedt ruimte voor flexibiliteit, wat waardevol is gebleken binnen een groot verandertraject als de Omgevingswet. Er bestaat het besef dat bij aanvang van een complex invoeringstraject niet alles overzienbaar en beheersbaar is, waardoor het belangrijk is om gedurende de transitie bij te kunnen sturen.

Ondanks de genoemde voorbeelden kan niet worden gesteld dat er sprake is van een systematische toepassing van de geleerde lessen van de drie decentralisaties richting de komst van Omgevingswet. Ze zijn bijvoorbeeld niet breder gedeeld binnen de programmaorganisatie. Over het geheel constateert de RKC daarom dat de geleerde lessen voornamelijk impliciet hebben meegewogen.

¹⁴ Zie: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-07/motie-gemeente-ermelo-financien-invoering-omgevingswet.pdf>

¹⁵ Bron: Rekenkameronderzoek 'Sociaal domein Stichtse Vecht na de transitie' (2016)

4. Uitvoering van (deel)projecten

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is al toegelicht welke veranderingen gemeenten als gevolg van de Omgevingswet staan te wachten. Deze veranderingen zijn kortweg onder te brengen in drie componenten:

1. **Wet:** Het werken met (nieuwe) instrumenten om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren. Concreet betekent dit voor de gemeente dat zij zich moeten voorbereiden op het werken met kerninstrumenten als de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.
2. **Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO):** Er komt een landelijk digitaal loket waarin initiatiefnemers een aanvraag kunnen indienen, en waarin de (lokale) regels voor de fysieke leefomgeving in één oogopslag inzichtelijk worden gemaakt. Hiervoor moeten gemeenten ervoor zorgen dat hun informatiesystemen op de juiste manier worden gekoppeld aan het DSO.
3. **Anders werken:** Naast kennis over wet- en regelgeving en uitleg over het digitaal stelsel, vraagt de Omgevingswet om een nieuwe manier van samenwerken. Concreet gaat het erom dat gemeenten opgaven integraal benaderen, zowel binnen de organisatie als met ketenpartners in de regio, en participatie met betrokkenen faciliteren. Deze andere manier van werken vergt aanpassingsvermogen van medewerkers.



Figuur 4: De drie componenten voor de invoering van de Omgevingswet

Hierna zal worden ingegaan welke activiteiten Stichtse Vecht heeft uitgevoerd en gepland op deze drie componenten.

4.2 Instrumenten onder de wet

4.2.1 Omgevingsvisie

In het kort:

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast.

Met de omgevingsvisie bepaalt de raad de strategische ambities voor Stichtse Vecht met de inrichting van de fysieke leefomgeving. Zet de gemeente bijvoorbeeld in op veel woningbouw of wenst de gemeente de natuurgebieden te behouden en beschermen? De raad heeft het college de opdracht gegeven om de omgevingsvisie voor te bereiden. Hiervoor is het kaderstellend koersdocument¹⁶ op 1 juli 2019 vastgesteld. Met de gemaakte keuzes in dit document heeft de raad voorgesorteerd op de inhoud in de uiteindelijke visie.

Hierna is het college aan de slag gegaan om de omgevingsvisie verder vorm te geven. Een belangrijk onderdeel daarin is het betrekken van inwoners, ondernemers en stakeholders om input op te halen voor strategische afwegingen. Het geplande participatietraject in teken van de omgevingsvisie wordt beschreven in het participatie- en communicatieplan¹⁷. De uitvoering hiervan was voorzien voor het eerste kwartaal van 2020, maar de beperkende maatregelen door de coronacrisis maakten dat bijna alle fysieke evenementen moesten worden afgezegd.

Daarom heeft de organisatie alternatieven bedacht. Allereerst is een digitale enquête aan inwoners verstuurd. Voor de mensen die minder digivaardig zijn, is de mogelijkheid geopend om een analoge ansichtkaart terug te sturen die was toegevoegd aan een huis-aan-huisblad. Om de respons te verhogen heeft de gemeente in de lokale pers en via de eigen kanalen aandacht voor dit traject gevraagd. Uiteindelijk ontving de gemeente 3400 reacties van inwoners en stakeholders, tot tevredenheid van direct betrokkenen. De



Hoe zorgen we dat Stichtse Vecht een aantrekkelijke, bereikbare en gezonde omgeving blijft om in te wonen, werken en recreëren?

De gemeente Stichtse Vecht legt dit vast in een omgevingsvisie. Het gaat over de toekomst van uw leefomgeving. Daarom horen we graag uw mening! Wat vindt u mooi of goed aan uw woonplaats? En wat vindt u dat moet veranderen of beter kan?

1. Ik ben trots op mijn woonplaats omdat:

.....

.....

2. Mijn woonplaats zou nog beter zijn als:

.....

.....

3. In deze plaats woon ik:

Ik ben benieuwd naar uw reactie!

Hartelijke groet,
Jeroen Willem Klomps, wethouder gemeente Stichtse Vecht



U kunt uw bijdrage ook digitaal aan ons doorgeven.
Ga naar www.stichtsevecht.nl/omgevingsvisie of scan de QR-code.

Geen
postzegel
nodig

Gemeente Stichtse Vecht
t.a.v. Jeroen Willem Klomps
Antwoordnummer 80
3600 WB Maarssen

Figuur 5: De door de gemeente verstuurd ansichtkaart

¹⁶ Bron: Kaderstellend koersdocument Omgevingsvisie 1.0

¹⁷ Bron: Participatie- en communicatieplan Omgevingsvisie

opgehaalde resultaten zijn verwerkt in een infographic die is gedeeld met raad en inwoners via huis-aan-huisbladen en eigen communicatie.

Om de uitkomsten in de praktijk te toetsen zijn raadsleden, collegeleden en gebiedsregisseurs de straat opgegaan om bij supermarkten, winkelcentra en op markten het gesprek met inwoners te voeren. Ook heeft de gemeente gesproken met de veiligheidsregio om teksten op het gebied van fysieke veiligheid af te stemmen. De input wordt gebruikt voor scenariovorming in een concept-omgevingsvisie. Dit concept wordt in het eerste kwartaal van 2021 met de raad besproken zodat de omgevingsvisie in de zomer van 2021 definitief kan worden opgeleverd. Dat is ruim op tijd, want de wetgever heeft gemeenten tot 1 januari 2024 de tijd gegeven voor de omgevingsvisie.

Wel moet Stichtse Vecht nog goed kijken naar de aansluiting op en afstemming met omgevingsvisies in regioverband. Dat is volgens betrokkenen nog een uitdaging, omdat niet alle gemeenten gelijk oplopen. Daarnaast moet ook worden samengewerkt met waterschappen en de provincie.

In aanvulling op de omgevingsvisie kan een gemeente ervoor kiezen om programma's te definiëren met daarin specifieke maatregelen om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken¹⁸. Het programma is een instrument onder de Omgevingswet. Gemeenten kunnen zelf kiezen hoe ze programma's inzetten. In een programma wordt bepaald wat, hoe, wanneer en met welke middelen een bepaald beleidsdoel moet worden bereikt. Dit kan een programma voor de hele gemeente zijn of voor een specifiek gebied. Een programma is in principe alleen zelfbindend¹⁹. Stichtse Vecht heeft vooralsnog geen concrete verwachtingen of doelstellingen geformuleerd met de inzet van programma's, terwijl het wel onderdeel is van het gekozen ambitieniveau 'optimaliseren'²⁰ en als activiteit opgenomen op de routekaart.

4.2.2 Omgevingsplan & bruidsschat

In het kort:

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan.

De bruidsschat bestaat uit ongeveer 600 bestaande regels waarvoor de verantwoordelijkheid met de invoering van de Omgevingswet overgaat naar de gemeenten.

Waar de omgevingsvisie de beleidsruimte geeft waarbinnen initiatieven in de leefomgeving worden beoordeeld, worden de concrete regels beschreven in het omgevingsplan. Hierbij gaat het om alle regels die de gemeente voor haar grondgebied stelt. Stichtse Vecht geeft eerst prioriteit aan de omgevingsvisie als beleidskader en wil op basis daarvan het omgevingsplan opstellen. De gemeente werkt, net als andere gemeenten, daarom vanaf inwerkingtreding van de wet met een tijdelijk

¹⁸ Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/programma/>

¹⁹ Zelfbindend betekent dat het programma alleen het bestuur zelf bindt. Een programma kan wel burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te halen

²⁰ Hier schrijft de gemeente dat "De meer concrete beleidskaders, waar een duidelijke gedefinieerde uitvoeringsagenda aan verbonden is, tot programma's worden omgevormd"

omgevingsplan, bestaand uit de per 31 december 2021 geldende bestemmingsplannen, regels in verordeningen en de bruidsschat.

Op dit moment is de gemeente bezig haar bestemmingsplannen waar nodig te het actualiseren binnen het bestaande kader van de Wet ruimtelijke ordening. Er wordt gestreefd naar een zogeheten uniformeringsslag van de vigerende bestemmingsplannen. Een voorbeeld hiervan is het bestemmingsplan van De Vecht; dat is één plan, maar de rivier stroomt door verschillende kernen die aanvankelijk allemaal een eigen bestemmingsplan hadden. Het is maatwerk om al deze plannen, in kleine stappen, voor te bereiden op het nieuwe omgevingsplan.

Voor het opstellen van het omgevingsplan is een lange overgangperiode vastgesteld (wettelijk tot 2029). In deze periode moet de gemeente het tijdelijk omgevingsplan hebben omgezet naar een 'echt' omgevingsplan, volgens de Omgevingswet. De aanpak hiervoor, bijvoorbeeld gebied voor gebied, of themagewijs, heeft Stichtse Vecht nog niet bepaald. Wel is het de bedoeling om eind 2021 de structuur en algemene inhoud van het omgevingsplan (het zogeheten casco) te hebben bepaald.

In de loop van het vierde kwartaal van 2020 wordt door de ODRU geanalyseerd in hoeverre de regels die via de bruidsschat naar de gemeenten worden gedecentraliseerd ook ongewijzigd worden overgenomen. Mocht de gemeente op de datum van inwerkingtreding wijzigingen willen met betrekking tot de bruidsschat, bijvoorbeeld sommige regels niet overnemen, of juist strengere regels stellen, dan is het van belang dat de software hiervoor tijdig is aangeschaft. Hier is voorlopig nog geen concrete verwachting van.

4.2.3 Toepasbare regels

In het kort:

Toepasbare regels zijn begrijpelijke vertalingen van juridische regels voor het omgevingsloket. Daar kunnen initiatiefnemers met behulp van vragenbomen checken wat voor hen van toepassing is, of je bijvoorbeeld wel of geen vergunning nodig hebt voor een dakkapel en vervolgens met een formulier de aanvraag of melding indienen.

Binnen Stichtse Vecht is een deelproject gestart met het inventariseren welke verordeningen geschikt zijn om vertaald te worden naar toepasbare regels. Deze projectgroep bevat expertises van de afdelingen Juridische Zaken, Vergunning- Toezicht- en Handhaving, Planologie en het Omgevingsloket. De projectgroep heeft al enkele vragenbomen²¹ uitgewerkt, bijvoorbeeld voor het kappen van een boom (kapvergunning). Het werken met vragenbomen wordt door de gemeente gezien als een extra dienstverlening richting initiatiefnemers. De projectgroep heeft vooralsnog geen doelstelling voor ogen welke en hoeveel vergunningen het bij invoering van de wet wil vertalen naar vragenbomen.

De projectleider Toepasbare Regels draait daarnaast mee in een interbestuurlijke werkgroep in de regio met enkele omliggende gemeenten en de provincie om *best practices* uit te wisselen en kennis

²¹ De toepasbare regels kunnen worden opgeschreven in een beslisboom of vragenboom. Deze worden ontsloten via het DSO. Initiatiefnemers kunnen via een vragenboom controleren of ze een idee mogen uitvoeren op een bepaalde locatie onder de Omgevingswet

bij te spijkeren. Deze brengt de projectleider vervolgens over op de leden van de projectgroep met de hoop dat iedereen over voldoende kennis beschikt om de complexe materie onder de knie te krijgen. Daarnaast werkt de projectgroep ook samen met de veiligheidsregio voor de toepasbare regels met een veiligheidscomponent. Dat contact is gelegd en verloopt goed, wordt aangegeven.

Volgens betrokkenen kon Stichtse Vecht voor toepasbare regels in het begin als een van de koplopers binnen de regio worden beschouwd. De gemeente is namelijk vroeg begonnen met oefenen. De snelheid is echter een beetje geremd door het (nog) uitblijven van geschikte software om de toepasbare regels mee te maken en ontsluiten naar het DSO. Het proces om deze software aan te kopen is inmiddels wel opgestart (zie 4.3).

4.2.4 Omgevingsvergunning

In het kort:

Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren door het aanvragen van een omgevingsvergunning. Een belangrijke consequentie van de Omgevingswet is dat voor de gemeente de behandeltermijn is teruggebracht naar acht weken.

De omgevingsvergunning op zichzelf is niet nieuw. Op dit moment kunnen initiatiefnemers al via het OLO een omgevingsvergunning aanvragen. Wat onder de Omgevingswet wel verandert is de termijn die de gemeente heeft om de aanvraag af te handelen; die wordt ingekort van 26 naar 8 weken.

Als vergunningverlener of bevoegd gezag wordt van de gemeente verwacht dat zij een integrale afweging maakt met als uitgangspunt: 'Hoe kunnen we dit initiatief mogelijk maken?' Medewerkers spreken het vertrouwen uit dat dit gaat lukken, al zien zij wel uitdagingen. Wat vooral belangrijk is, is dat er een duidelijk proces wordt ingericht, zowel binnen de organisatie als in samenwerking met ketenpartners.

Binnen de organisatie zijn de werkprocessen die te maken hebben met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) al kritisch tegen het licht gehouden. Middels verschillende werksessies is met medewerkers van verschillende afdelingen nagedacht welke impact de Omgevingswet heeft voor de werkprocessen, om deze vervolgens te herdefiniëren en te integreren in de inrichting van het in gebruik zijnde VTH-systeem. Dit wordt door betrokkenen als een succesvol project ervaren.

Maar met alleen het herdefiniëren van de interne werkprocessen is de gemeente er nog niet. Ook met ketenpartners moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over rollen, verantwoordelijkheden en (advies-)termijnen wil de gemeente vergunningen op tijd kunnen verlenen. Stichtse Vecht gelooft dat het vooral belangrijk is om voorafgaand aan het formele vergunningproces met initiatiefnemers al goed door te spreken welke bewijslast wordt voor een specifieke omgevingsvergunning wordt gevraagd. Hier gaat het om het inrichten van een goedlopend vooroverleg²² waar initiatiefnemers en relevante ketenpartners voor worden uitgenodigd. Er wordt vanaf het vierde kwartaal in 2020 in de regio geëxperimenteerd met het uitvoeren van Omgevingstafels, maar tot concrete afspraken heeft dit vooralsnog niet geleid.

²² Er wordt in dit verband ook gesproken over het organiseren van een Omgevingstafel

4.3 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

In het kort:

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is het stelsel van de landelijke voorziening samen met de lokale systemen van overheden. De landelijke voorziening bestaat uit het omgevingsloket met op de achtergrond een aantal informatiesystemen. Deze onderdelen van de landelijke voorziening zorgen ervoor dat informatie van overheden op de juiste plek in het omgevingsloket beschikbaar komt.

Om de eerder genoemde instrumenten onder de wet goed te kunnen gebruiken is het belangrijk om de juiste informatiesystemen op tijd te hebben draaien en om de juiste koppelingen te hebben gerealiseerd met andere gemeentelijke systemen en natuurlijk het DSO-Landelijke Voorziening. Er zijn in ieder geval softwarepakketten noodzakelijk voor het opstellen van ruimtelijke plannen, het maken van toepasbare regels en het afhandelen van vergunningaanvragen en meldingen.

Het proces om de benodigde software aan te schaffen is opgestart. Over het algemeen is er vertrouwen dat Stichtse Vecht ruim voor de invoeringsdatum hiermee klaar is.

Stichtse Vecht is ruim op tijd begonnen met de verwerving van nieuwe VTH software. In een Europese aanbesteding heeft de gemeente gekozen voor Squit 20/20, een pakket van leverancier Visma-Roxit. De koppeling met de acceptatieomgeving van het DSO was als een van de eersten in Nederland gemaakt. Om medewerkers vertrouwd te maken met het systeem zijn uitvoerige werksessies belegd. Dit heeft succesvol uitgepakt: kinderziekten en *bugs* werden verholpen en de medewerkers werken met het nieuwe systeem. Een punt van aandacht is nog wel de afstemming met het zaakstelsel²³; processen zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd.

De verwerving van software voor plannen heeft enige tijd op zich laten wachten. Dit wordt volgens betrokkenen verklaard door krappe ambtelijke capaciteit en een gebrek aan geschikte leveranciers. In het najaar van 2020 verwacht de gemeente de verwerving te starten. Het voornemen is om de huidige applicatie van Visma-Roxit te upgraden, omdat dit het meest kostenefficiënt lijkt. Vanwege de omvang van dit traject wordt hiervoor geen Europese Aanbesteding gedaan, is de verwachting van betrokkenen. Er is nog geen concrete planning.

Voor de toepasbare regels moet een nieuw systeem worden aangeschaft. Hiervoor is inmiddels het programma van eisen gedefinieerd en een shortlist van leveranciers opgesteld. De verwachting is dat de gemeente in het vierde kwartaal van 2020 een systeem kan aanschaffen, dat vanaf het tweede kwartaal van 2021 in acceptatieomgeving kan worden getest.

Met betrekking tot het DSO zijn betrokkenen optimistisch; het nieuwe VTH-systeem draait en met de verwerving van de overige softwaresystemen zijn de voorbereidingen in volle gang. Wel wordt aangegeven dat de organisatie als geheel soms lijkt te onderschatten welke technische werkzaamheden en aanpassingen er benodigd zijn om te kunnen aansluiten op en werken met het

²³ De gemeente gebruikt JOIN van de leverancier Decos als zaakstelsel. Volgend jaar moet het zaakstelsel opnieuw worden aanbesteed en wil de gemeente volledig overgaan op cloud-software, net als het DSO

DSO. In aanvulling daarop valt ook te horen dat het werken met de Omgevingswet een veranderende houding en gedrag van medewerkers, inwoners en bestuurders vraagt.

4.4 Anders werken

De laatste pijler van de Omgevingswet wordt omschreven door de term 'anders werken'. Het gaat hierbij over de interne werkwijze op het gemeentehuis, samenwerken in de regio met ketenpartners en de samenwerking met initiatiefnemers (burgers en bedrijven).

4.4.1 Een andere manier van werken: ja mits in plaats van nee tenzij

Stichtse Vecht is zich ervan bewust dat je er met de implementatie van de Omgevingswet nog niet bent. Sterker nog, nadat de juiste instrumenten zijn ingevoerd en de ICT-koppelingen zijn aangebracht, begint het pas. Dan komt het namelijk aan op een andere manier van werken: meer in samenhang met collega's, in afstemming met regiopartners, en veelal *met* in plaats van *tegenover* een initiatiefnemer.

Om deze verandering te faciliteren wordt in samenwerking met een trainingsbureau een leerlijn opgesteld. De leerlijn bestaat uit verschillende *serious games* die worden ingezet om houding en gedrag te veranderen van 'nee, tenzij' in 'ja, mits'. De games worden verrijkt met eigen casussen en ervaringen uit Stichtse Vecht. Er bestaat groot draagvlak binnen de organisatie voor het uitvoeren van de leerlijn. Aan middelen (financiën en trainers) is geen gebrek. De verwachting is dat de leerlijn in het vierde kwartaal van 2020 operationeel is.

Naast deze leerlijn wordt er in de praktijk al geoefend met het werken in de geest van de Omgevingswet. De overtuiging leeft dat je pas echt met de wet leert te werken 'door het te doen'. Dit gaat met vallen en opstaan. Soms wordt de ervaring als waardevol beoordeeld, maar tegelijkertijd wordt ongemak en onzekerheid in de uitvoering gevoeld.

Een veelgehoord voorbeeld in dat kader is het traject rondom de watertoren in Breukelen. Die is door een projectontwikkelaar opgekocht om woningen in te realiseren. In de geest van de Omgevingswet is aan deze initiatiefnemer gevraagd om de participatie met betrokkenen in te richten. Het participatietraject stuitte op veel weerstand bij omwonenden, wat raadvragen opriep. Op dat moment werd de gemeente onzeker, want wie heeft nu eigenlijk welke rol? Wat moet de gemeente als vergunningverlener doen als de uitkomst van het participatieproces negatief is? Welke bevoegdheid heeft de raad dan nog om het plan weg te stemmen? Deze vragen kunnen door verschillende betrokkenen anders worden beantwoord. Al met al toonde het voorbeeld aan hoe moeilijk het soms is om de regie uit handen te geven.

De gemeente probeert van zulke ervaringen te leren. Hiervoor is een werkgroep in het leven geroepen, genaamd de 'Participatiekamer'.

4.4.2 Participatie en communicatie

Participatie komt terug in alle kerninstrumenten van de wet en wordt daarmee onder de Omgevingswet (nog) belangrijker. In Stichtse Vecht is men op verschillende terreinen bezig om hier invulling aan te geven. Eerder werden hiervan al enkele voorbeelden genoemd die betrekking hebben op de omgevingsvisie.

Er leven echter ook vragen rondom het onderwerp participatie, want wanneer 'is het goed genoeg'? Dat is uiteindelijk een politieke beslissing van de raad. Om het gesprek hierover op gang te brengen

wordt een participatiekader²⁴ opgesteld. Hieraan wordt gewerkt door de Participatiekamer. Dit kader is breder toepasbaar dan alleen de Omgevingswet. De verwachting is dat het kader in het eerste kwartaal van 2021 met de raad wordt besproken.

De Omgevingswet biedt geen normenkader voor participatie. Daarom kan er geen uitspraak worden gedaan over de vraag of het participatiekader voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Betrokkenen hebben alle vertrouwen in het kader dat nu in voorbereiding is. Hierbij wordt wel aangegeven dat de communicatie over het participatiekader van groot belang is. Dit heeft zowel betrekking op de interne communicatie, als in de communicatie richting initiatiefnemers en overige betrokkenen. Het is namelijk belangrijk dat hen duidelijk wordt gemaakt hoe ver hun inspraak reikt. Gaat het bijvoorbeeld om meedenken, co-creatie of meebeslissen? Door hier helderheid over te geven, kunnen misverstanden aan de voorkant van het participatieproces worden voorkomen.

4.4.3 Samenwerken met ketenpartners

Onder de Omgevingswet wordt van de gemeente verwacht dat zij een integrale afweging maakt bij het afgeven van omgevingsvergunningen. Bij complexe aanvragen spelen hierbij de Omgevingstafels een belangrijke rol. Aan deze tafels zijn de gemeente en de ketenpartners in de regio vertegenwoordigd. Dit zijn (buur)gemeenten, het waterschap en de provincie, maar ook de GGD, de veiligheidsregio en de Omgevingsdienst.

Daar waar de gemeente de vergunningverlener of behandeld dienst is, kunnen ketenpartners hun adviezen over de aanvraag via het DSO leveren. Hoe dit er concreet komt uit te zien, is voor betrokkenen binnen Stichtse Vecht nog niet kristalhelder. Wel worden al verkennende gesprekken gevoerd met de veiligheidsregio (VRU) en de Omgevingsdienst (ODRU) over adviestermijnen. Zeker nu een vergunningaanvraag binnen acht weken afgehandeld moet worden, is het belangrijk dat de gemeente erop kan vertrouwen dat zij samenwerkt conform vaste afspraken en termijnen.

Binnen Stichtse Vecht zijn verschillende ambtenaren betrokken bij de samenwerking met ketenpartners. Over het algemeen weten zij de partners goed te vinden. De contactpersonen kennen elkaar persoonlijk en anders komt men via regionale overlegstructuren een heel eind. De lijntjes zijn kort. Door de Omgevingsdienst wordt de wens uitgesproken om vaker met Stichtse Vecht te overleggen over de taakverdeling als de Omgevingswet van kracht is. Dit schept duidelijkheid en houdt elkaar scherp.

4.5 De transitieperiode na 1-1-2022

Gemeenten hoeven de Omgevingswet niet volledig in te voeren per 1 januari 2022. Er is een transitieperiode tot 2029 om alle facetten van de wet te implementeren. Binnen Stichtse Vecht wordt er op dit moment nog niet nagedacht over de inrichting van deze overgangperiode. Er is geen vervolgplan voor na de invoeringsdatum en nog geen concreet zicht op de stappen die dan moeten worden genomen. Bovendien zijn medewerkers vooral nog gericht op de inwerkingtreding. Eerst maar op tijd klaar zijn voor de formele inwerkingtredingsdatum, zo valt te horen.

²⁴ Het participatiekader zal (juridisch) worden vertaald in een participatieverordening

5. Betrokkenheid van de raad bij het invoeringstraject

5.1 Inleiding

Ook voor de gemeenteraad betekent de komst van de Omgevingswet verandering. Naast dat de gemeente volgens *de letter van de wet* straks met andere regels en instrumenten te maken krijgt, wordt verwacht dat er ook *in de geest van de wet* gewerkt gaat worden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ruim baan geven aan ideeën van initiatiefnemers en het vroeg meenemen van belangen van betrokkenen uit de samenleving. Hoe de gemeente hier invulling aan geeft, is in veel gevallen maatwerk. De raad bepaalt binnen welke kaders (zowel procesmatig als inhoudelijk) deze interactie tussen overheid, initiatiefnemers en betrokkenen moet plaatsvinden en welke spelregels er gelden. Dit wordt beschreven in het omgevingsplan, en in minder mate in de omgevingsvisie, die door de raad worden vastgesteld. Hiermee heeft ook de raad een belangrijke rol in het Omgevingswet-traject.

5.2 Rol van de raad bij het invoeringstraject

Het college heeft flink geïnvesteerd in het betrekken van de gemeenteraad bij het invoeringstraject. De totstandkoming van de impactanalyse en de routekaart viel ongeveer samen met gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Het college heeft de nieuwe raad eerst op vlieghoogte gebracht met informatie en inspiratiesessies over de Omgevingswet.

De eerste sessie is gehouden in oktober 2018, gevolgd door een verdiepende conferentie in januari 2019. Op deze momenten werd de raad door de wethouder en programmteam bijgepraat over de doelstellingen van de Omgevingswet en werd aan de hand van externe sprekers het verkennende gesprek met de raad gevoerd over diens ambities. Hierna is in april 2019 het collegevoorstel voor het ambitieniveau van Stichtse Vecht in de raad besproken en ingestemd. Daarnaast werd in juli 2019 het kaderstellend koersdocument door de raad vastgesteld, wat de formele opdracht voor het college betekende voor de vorming van de omgevingsvisie. Ook kregen raadsleden een *summer school* aangeboden om zich verder te verdiepen in de onderlinge rolverdeling met het college onder de Omgevingswet.

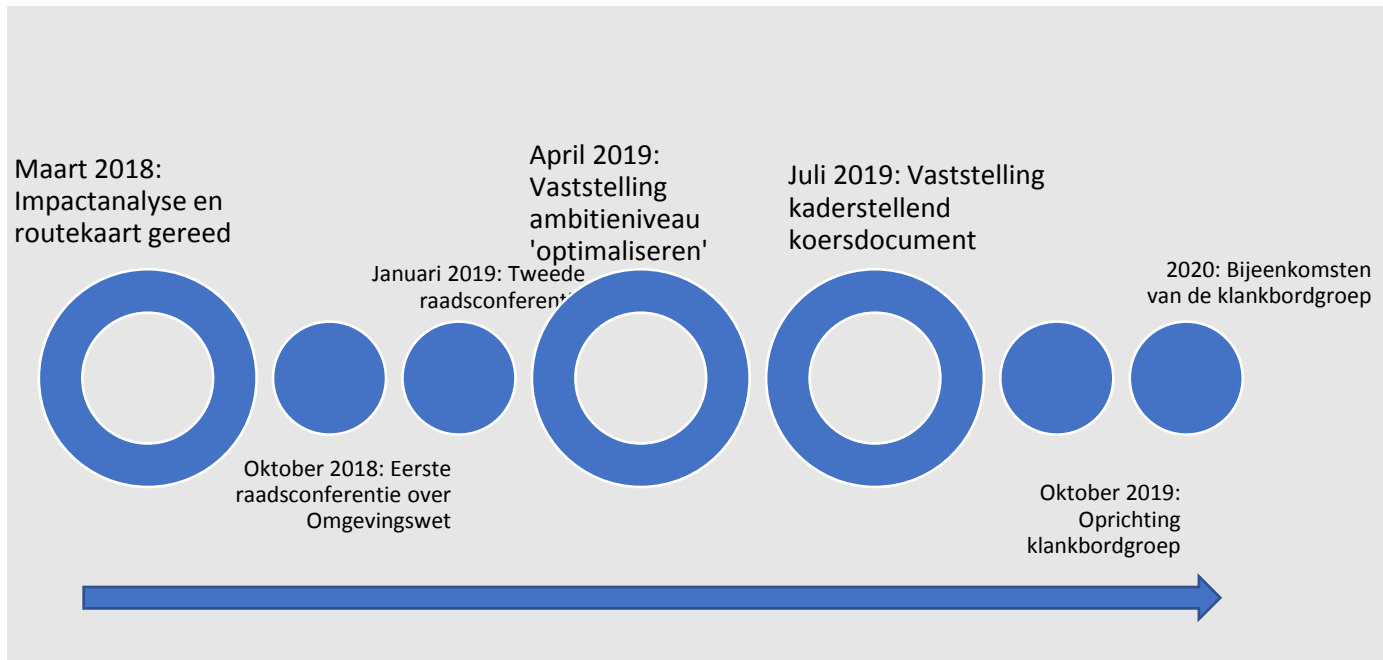
Na de zomer van 2019 is besloten om een (raads-)klankbordgroep te vormen om een afvaardiging van de raad mee te nemen in het proces naast en tussen de formele momenten van besluitvorming. Op deze manier wordt getracht om de raad op een meer structurele basis, ook buiten de geplande raadsbesluiten om, bij het invoeringstraject te betrekken. Alle raadsfracties behalve de PVV nemen deel aan de klankbordgroep. De klankbordgroep komt ongeveer tweemaandelijks bijeen om geïnformeerd te worden over het invoeringstraject. Dit wordt in de regel gedaan door de wethouder en/of het programmteam.

Door de coronacrisis komt de klankbordgroep minder vaak bijeen. De laatste bijeenkomst dateert van mei 2020. Er wordt daarom opgemerkt dat er weinig continuïteit zit in het betrekken van de raad via deze weg. Bovendien hebben er wisselingen in de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordiging plaatsgevonden die niet bevorderlijk zijn geweest voor de onderlinge dynamiek en afstemming.

De raad is desondanks wel tevreden over de klankbordgroep. Aan de hand van actuele voortgangsinformatie houden ze namelijk de flexibiliteit om bij te sturen als zij denkt dat dit nodig is. Zo heeft de klankbordgroep het programmteam meegegeven om jongeren meer actief te betrekken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. Hier is opvolging aan gegeven door het instellen van

junior-adviseurs: 16- of 17-jarigen die met Stichtse Vecht meedenken hoe jongeren kunnen worden bereikt om mee te denken over de visie.

Het is vooralsnog onduidelijk wanneer de raad verwacht de formele besluitvorming in kader van de invoering te organiseren. Hier is geen concrete planning voor.



Figuur 6: Samenvatting van de betrokkenheid van de raad bij het invoeringstraject

5.3 Opvattingen van raadsleden

Raadsleden zijn in de meerderheid tevreden over de manier waarop het college hen heeft betrokken bij het invoeringstraject²⁵. Raadsleden geven aan dat zij zich op hoofdlijnen geïnformeerd voelen over de voortgang. Dit gebeurt onder andere via thematische raadsconferenties, de klankbordgroep en via raadsinformatiebrieven vanuit de griffie. De meningen verschillen echter of 'op hoofdlijnen' voldoende is. Sommige raadsleden willen dat de raad meer proactief opereert en willen meer ondersteuning van de griffie om die actieve rol waar te maken. Anderen zijn het daar niet mee eens: de invoering van de wet is een organisatievraagstuk en daar moet de raad zich niet mee bemoeien. Zij vinden het de verantwoordelijkheid van het college om het keuzeproses van de raad te faciliteren en de juiste informatie aan te reiken.

Toch zijn raadsleden het er over eens dat de informatie uit het college in dit stadium van het invoeringstraject concreter mag. Hierbij wordt verwezen naar onderwerpen als participatie en samenwerken in de regio. Volgens een raadslid voelt het soms alsof ze een puzzel aan het leggen zijn zonder dat het totaalplaatje duidelijk is. Op specifieke onderdelen van de wet moet concreter worden gemaakt waar de impact voor Stichtse Vecht zit en welke keuzes de raad daarin kan maken.

Raadsleden noemen de keuze voor het ambitieniveau 'optimaliseren' pragmatisch. Het was efficiënt om te hergebruiken wat kon, en te verbeteren waar nodig. Bovendien behield de raad voldoende flexibiliteit om een hoger ambitieniveau na streven voor specifieke onderdelen van de wet. De

²⁵ De opvattingen van raadsleden zijn opgehaald tijdens een digitale bijeenkomst. Een lijst met aanwezige raadsleden bij deze bijeenkomst is te vinden onder Bijlage B

aangenomen motie tot ‘versterken van de externe oriëntatie en positionering’ van de gemeente is hier een voorbeeld van.

Waar het op dit moment volgens deelnemers aan de raadsledenbijeenkomst aan ontbreekt is het inhoudelijke gesprek over rollen en verantwoordelijkheden en de relatie college-raad onder de Omgevingswet. Veel raadsleden vragen zich af wat er concreet voor hen verandert als gevolg van de wet. Welke bevoegdheden worden gemandateerd naar het college en wanneer is de raad zelf aan zet? De raadsleden waren het tijdens de bijeenkomst eens over het feit dat hier duidelijkheid over moet komen, maar de meningen verschillen wie hier het voortouw in moet nemen. Enkele raadsleden zou graag zien dat het college dit gesprek initieert, terwijl anderen graag zelf meer initiatief nemen, hierbij mogelijk ondersteund vanuit de griffie.

Ook betrokkenen uit de organisatie spreken hun wens uit voor een gesprek over rollen en verantwoordelijkheden. Op een aantal punten verandert er wel degelijk iets in de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wel krijgt het college van B&W meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Deze verandering, ‘van stoeptegels naar hoofdlijnen’, wordt niet makkelijk vanwege de geringe afstand tussen raadsleden en kiezers. Raadsleden geven conform hun volksvertegenwoordigende rol graag gehoor aan onvrede van inwoners in de uitvoering.

Tot slot is door enkele raadsleden de behoefte uitgesproken om te leren van *best practices* uit andere gemeenten, onder het mom ‘beter goed gejat dan slecht bedacht’.

6. Beantwoording van deelvragen

Op basis van het voorgaande kunnen de deelvragen worden beantwoord.

Met betrekking tot de **ambities**:

Deelvraag	Beantwoording
<ul style="list-style-type: none"> Welk beleid heeft de gemeente ter voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet geformuleerd? 	<p>Stichtse Vecht heeft het ambitieniveau ‘optimaliseren’ voorafgaand aan het invoeringstraject gekozen. Het ambitieniveau schetst de verwachtingen van de gemeente met de komst van de Omgevingswet. Door te optimaliseren wil de gemeente behouden wat op dit moment al goed is, en verbeteren waar dat nodig blijkt. Het ambitieniveau is vertaald in een routekaart die richting geeft aan de activiteiten die nodig zijn om het ambitieniveau te bereiken. De routekaart beschrijft resultaten, planning en benodigde middelen.</p> <p>De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de voorbereidingsactiviteiten is belegd bij een programmteam. Het programmteam stuurt deelprojecten aan die bezig zijn met specifieke componenten van de Omgevingswet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op een andere manier van samenwerken en een nieuwe integrale aanpak? 	<p>De gemeente bereidt zich op verschillende manieren voor op de andere manier van werken onder de Omgevingswet. Er wordt een leerlijn ontwikkeld die ingaat op de gedragsverandering die de Omgevingswet van medewerkers vraagt. Aan de hand van <i>serious games</i> en eigen casussen doen medewerkers zo ervaring op met de werking van de wet.</p> <p>Daarnaast zijn de werkprocessen rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving opnieuw beschreven en toegespitst op integraal werken en de termijnen van de Omgevingswet.</p> <p>Tot slot zijn er voorbeelden aangetroffen waarin de nieuwe manier van werken in de praktijk wordt beproefd. Hierbij gaat het om de Omgevingstafel en de uitvoering van participatie door initiatiefnemers.</p>

Met betrekking tot **concrete doelen**:

Deelvraag	Beantwoording
<ul style="list-style-type: none"> Is het beleid zodanig geformuleerd dat de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan op termijn kan worden vastgesteld? 	<p>Met de routekaart is het beleid op hoofdlijnen SMART geformuleerd. De programmatische aanpak van het invoeringstraject maakt het mogelijk om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid. De routekaart is echter niet uitgewerkt in een programmaplan met onderliggende projectplannen en voortgangsrapportages. Bovendien wordt de routekaart slechts beperkt als leidraad voor de uitvoering gebruikt. Deelprojecten hanteren vaak hun eigen</p>

	<p>aanpakken, aanvullend op de routekaart, die desondanks minder eenduidig en SMART zijn geformuleerd.</p> <p>Als belangrijke reden voor deze manier van werken wordt de informele werkcultuur genoemd. Omdat medewerkers elkaar makkelijk weten te vinden en problemen worden opgelost als ze zich voordoen, wordt er weinig door en tussen de verschillende programmaonderdelen vastgelegd. Er is nog niet vastgesteld of en hoe het beleid zal worden geëvalueerd.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Zijn de beleidsdoelstellingen zodanig geformuleerd dat de uitvoering getoetst kan worden? 	<p>De belangrijkste beleidsdoelstellingen staan beschreven in de routekaart. De activiteiten daarin geven sturing aan het invoeringstraject. In de praktijk worden deze activiteiten slechts beperkt als leidraad gebruikt in de dagelijkse uitvoering, met als gevolg dat (deel)projecten hun eigen aanpak en doelstellingen bepalen.</p> <p>Bij een gebrek aan voortgangsrapportages is het niet goed vast te stellen of en hoe de activiteiten van de deelprojecten overeen komen met de beschreven activiteiten in de routekaart</p>
<ul style="list-style-type: none"> Wordt in het beleid van de gemeente aandacht besteed aan de realisatie van de door de VNG geformuleerde minimale implementatievereisten? 	<p>Op eigen initiatief wordt er in enkele (deel-)projecten gebruik gemaakt van de minimumeisen voor implementatie van de VNG. De hoofdactiviteiten die hierin staan beschreven zijn voorzien van een stoplichtkleur (rood, oranje of groen), maar worden niet goed bijgehouden. Het is onduidelijk of de VNG-lijst ook wordt gebruikt door het programmteam.</p>

Met betrekking tot de **relatie tussen doelen en implementatie:**

Deelvraag	Beantwoording
<ul style="list-style-type: none"> Is in het implementatieplan voorzien hoe de gestelde doelen per 2022 worden gerealiseerd? 	<p>Alle noodzakelijke activiteiten om het gedefinieerde ambitieniveau te behalen staan benoemd op de routekaart. In de praktijk wordt de routekaart echter als te abstract ervaren voor de dagelijkse uitvoering, maar de routekaart is niet verder gespecificeerd in een programmaplan of verdiepend implementatieplan. Er is dus geen levendig onderhouden overkoepelend implementatieplan dat wordt gebruikt om de doelstellingen te monitoren. Hierdoor is informatie over de voortgang versnipperd aanwezig en bestaat er geen overzichtsbeeld waar de gemeente nu echt staat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Voorziet het implementatieplan in de invulling van de periode na 2022? 	<p>Er is nog geen implementatieplan voor de periode na 2022, noch is er in beeld welke besluiten er genomen moeten worden. Wel is al begonnen met de omgevingsvisie die in de transitieperiode gereed moeten zijn.</p> <p>De eerste prioriteit van Stichtse Vecht is op dit moment om op tijd klaar te zijn voor de wettelijke inwerkingtreding van de wet. Het is niet duidelijk hoe de uitvoering er in de transitieperiode uit zal zien.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Welke kosten en baten zijn gemoeid (geweest) met de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet? 	<p>De gemeenteraad heeft bij aanvang van het invoeringstraject jaarlijks gemiddeld 500.000 euro beschikbaar gesteld voor de voorbereiding. Dit bedrag blijkt in de praktijk toereikend, mede omdat Stichtse Vecht eigen medewerkers vraagt om aan deelprojecten bij te dragen en niet vaak overgaat op externe inhuur. De keerzijde van deze aanpak is een hoge werkdruk en bij tijd en wijle uitval van sleutelfiguren.</p> <p>Voor de langere termijn voorziet de gemeente dat de wet niet budgetneutraal kan worden ingevoerd door bijvoorbeeld een terugloop in legesinkomsten. Het is nog niet duidelijk hoe Stichtse Vecht deze financiële terugloop wil compenseren.</p> <p>De baten worden door betrokkenen vooral gezien in de verbetering in dienstverlening richting initiatiefnemers. De Omgevingswet wordt als kans gezien om inwoners en ondernemers beter te bedienen. Van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij'.</p>
--	--

Met betrekking tot de **informatievoorziening aan de raad:**

Deelvraag	Beantwoording
<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze is/wordt de raad bij de voorbereiding/invoering van de Omgevingswet betrokken? 	<p>De raad wordt op een actieve manier betrokken. Er zijn verschillende bijeenkomsten door het college georganiseerd om raadsleden te informeren over de wet. De raad heeft vervolgens het ambitieniveau vastgesteld, en de formele opdracht aan het college gegeven om tot een omgevingsvisie te komen. Naast de formele besluitmomenten wordt de raad via een klankbordgroep op regelmatige basis bijgepraat over de voortgang door de portefeuillehouder en het programmateam. Er is nog geen planning hoe het (verdere) formele besluitvormingsproces voor invoering wordt gedaan.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de aandachtspunten voor de raad na de invoering van de Omgevingswet? 	<p>De raad is over het algemeen tevreden over het voorbereidingstraject en de informatievoorziening over inhoudelijke onderwerpen, zoals de omgevingsvisie en participatie, tot nu toe. De tijd van algemeenheden is echter in de ogen van raadsleden voorbij. De raad spreekt de nadrukkelijke wens uit om op korte termijn het verdiepende gesprek met het college te voeren over veranderende rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden als gevolg van de komst van de Omgevingswet. Enkele raadsleden geven daarbij aan extra ondersteuning van de griffie kunnen gebruiken om meer proactief te kunnen sturen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Op welke manier wordt de informatievoorziening aan de raad over de invoering en werking van de Omgevingswet 	<p>De informatievoorziening over het invoeringstraject verloopt primair via de daarvoor opgerichte klankbordgroep. Zo blijft de raad geïnformeerd over de voortgang, ook in het proces naast en tussen de formele momenten van besluitvorming.</p>

in Stichtse Vecht vormgegeven?	De coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat de samenkomsten van de klankbordgroep stil zijn komen te liggen.
--------------------------------	---

Met betrekking tot de **lessen voor de toekomst**:

Deelvraag	Beantwoording
<ul style="list-style-type: none">Welke lessen zijn geleerd van vorige decentralisaties en wat wordt daarvan meegenomen bij de invoering van de Omgevingswet?	De lessen uit de vorige decentralisaties zijn niet expliciet meegenomen bij de invoering van de Omgevingswet. Bij betrokkenen zijn geen formele leerpunten bekend voortkomend uit een evaluatie van de vorige decentralisaties. Hoogstens kan worden gesteld dat de ervaringen van personen die bij beide trajecten betrokken zijn geweest nu worden meegenomen. Deze zijn deels ingegeven door het eerdere rekenkameronderzoek naar het sociaal domein. Het gaat dan onder meer om programmatisch werken en het werken met een routekaart met SMART doelstellingen.

7. Bestuurlijke reactie

Datum

2 februari 2021

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op bevindingen RKC implementatie Omgevingswet

Bijlage(n)

n.v.t.

Geachte heer Molenaar,

Op 18 december jl. mochten wij het Onderzoeksrapport “Rekenkameronderzoek naar de invoering van de Omgevingswet in de gemeente Stichtse Vecht” van uw Rekenkamercommissie ontvangen. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik te reageren op de concept-conclusies, oordelen en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

Wij delen in hoofdlijnen de conclusies en oordelen van de Rekenkamercommissie; wij stellen vast dat de aanbevelingen grotendeels overeenstemmen met de maatregelen die wij – voor zover mogelijk - implementeren of waarvan de uitvoering inmiddels is gestart. Uw bevindingen maken tegelijkertijd duidelijk dat wij op onderdelen zaken anders en strakker kunnen organiseren. Wij maken dan ook dankbaar gebruik van deze aanbevelingen. Tot slot zien wij in de oordelen en aanbevelingen bevestiging en steun voor de door ons ingezette koers voor de invoering van de Omgevingswet.

Graag gaan wij nader in op een aantal van uw aanbevelingen.

- *Versterk de structurele ambtelijke capaciteit voor de invoering van de Omgevingswet.*

Uw commissie ziet in de onderuitnutting van de beschikbaar gestelde budgetten ruimte om binnen de financiële kaders structurele capaciteit in te zetten.

Voor zover mogelijk hebben wij de beschikbare (structurele) middelen omgezet in structurele capaciteit. Bovendien zetten wij de beschikbare incidentele middelen in om juist inzet van eigen medewerkers (en dus structurele capaciteit) mogelijk te maken. Niettemin ontkomen wij - vanwege specifieke deskundigheid en vaardigheden, maar ook vanwege de continuïteit op andere lopende dossiers – niet aan de noodzakelijke inhuur van externe deskundigheid. De urgentie hiervoor werd afgelopen jaar nog eens vergroot door persoonlijke ontwikkelingen bij direct betrokken medewerkers. Wij zien geen mogelijkheden om met incidentele middelen extra structurele capaciteit voor de invoering van de Omgevingswet in te zetten.

Net als de VNG zijn wij kritisch op de vooronderstelling dat e.e.a. budgetneutraal kan worden ingevoerd. Landelijk zetten wij ons in om het rijk hiervan bewust te maken en het rijk in de toekomst meer budget beschikbaar te laten stellen zodat gemeenten de structurele capaciteit kunnen vergroten.

- *Professionaliseer project- en programmamanagement*

De audit Herenweg-Gageldijk heeft ons geleerd dat (grotere) projecten (te vaak) verzanden en dat sprake is van onvoldoende projectbeheersing. Nog dit jaar adviseert een interne werkgroep over onder andere het invoeren van een project-managementsystematiek en de meerwaarde van een projectmanagementbureau. Uw aanbeveling onderschrijft andermaal de noodzaak hiervan.

- *Stel een programmaplan met bijbehorende projectplannen op voor de overgangperiode 1 januari 2022 tot 1 januari 2029*

Wij herkennen dat een aantal noodzakelijke activiteiten na de beoogde invoeringsdatum doorloopt. Zo ontwikkelen wij de programma's mede aan de hand van belangrijke thema's uit de Omgevingsvisie; wij leggen hierbij ook een relatie met de introductie van het opgaven-gericht-werken. Mede om die reden hebben wij dit vooralsnog doorgeschoven. Vanzelfsprekend nemen wij dit op in een planning met bijbehorende projectplannen.

Wij zijn van mening dat het realiseren van de omgevingsplannen op basis van het ontwikkelde casco een activiteit is die in de lijn thuishoort. Het programmateam zorgt bij afronding voor een overzichtsplanning tot 2029 die als basis dient voor de uitvoering in de lijn.

Van de zijde van het college zien wij tenslotte geen bezwaren om de eindrapportage toe te zenden aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

drs. A.J.H.T.H. Reinders

burgemeester

drs. F.J. Halsema

gemeentesecretaris

8. Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Het college geeft aan de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen op hoofdlijnen te ondersteunen. Bij de reactie van het college willen wij nog een kanttekening plaatsen.

Bij de eerste aanbeveling om structurele ambtelijke capaciteit beschikbaar te stellen geeft het college aan dat er geen structurele middelen zijn om extra capaciteit beschikbaar te stellen, ook al is er nu een onderuitnutting van de beschikbaar gestelde budgetten. Onze aanbeveling was met name ingegeven vanuit de constatering dat de huidige inzet kwetsbaar is, omdat medewerkers aangeven dat taken vaak in de eigen tijd uitgevoerd moeten worden, bovenop het reguliere werkpakket. Dit is op termijn niet houdbaar en kan alleen worden aangepakt door medewerkers vrij te maken voor de voorbereidingswerkzaamheden.

De rekenkamercommissie hoopt met het onderzoek en rapport een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere voorbereiding van de Omgevingswet en ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.

Bijlage A: Lijst met gesproken personen

Naam	Functie/rol (in kader van Omgevingswet)
Aad Verboom	Architect
Annemijn van Bokhoven	Programmamanager Omgevingswet
Bianca Espeldoorn	Raadsgriffier
Charlotte Spaan	Projectleider toepasbare regels
Daniëlle Verkade (ODRU)	Programmamanager Omgevingswet
Dennis Boekhout	Programmamanager Omgevingswet
Ingeborg van Honschooten	Projectleider participatie- en communicatie
Jeroen Willem Klomps	Wethouder
Margreet van de Bilt	Kwartiermaker Omgevingswet
Marijke de Jong	Raadsadviseur fysiek domein
Marleen de Brouwer	Teamleider financiën
Najib Puyan	Projectleider procesbeschrijvingen
Nanda Bader	Projectmanager participatie en communicatie
Peter Jochems (VRU)	Projectleider samenwerking gemeenten Omgevingswet
Peter Koster	Projectleider omgevingsplan en bestemmingsplannen
Ron Teegelaar	Functioneel beheerder VTH-systeem
Tom Verkammen	Projectmanager omgevingsvisie
Tomas de Smet	Projectleider Omgevingsvergunning

Bijlage B: Lijst met aanwezigen bij raadsbijeenkomst

Naam	Partij
Pim van Rossum	CDA
Ike Roetman	ChristenUnie-SGP
Gertjan Verstoep	GroenLinks
Marja van Gaalen	GroenLinks
Mieke Hoek	Het Vechtse Verbond
Onno Tijdgat	Lokaal Liberaal
Ronald van Liempdt	Lokaal Liberaal
Douwe van der Wal	PvdA
Rob Roos	Streekbelangen
Arjan Wisseborn	VVD
Pauline Bredt	VVD

Bijlage C: Bestudeerde documenten

Naam	Datum
Visie op organisatie Stichtse Vecht 2017-2020	11 april 2017
Impactanalyse en ambitie Omgevingswet	1 maart 2018
Routekaart implementatie Omgevingswet	1 maart 2018
Collegevoorstel 'definitief ambitieniveau Omgevingswet en procesvoorstel'	21 augustus 2018
Verslag Raadsconferentie Omgevingswet	10 oktober 2018
Verslag informatieve commissie	22 januari 2019
Besluitenlijst commissie Fysiek Domein (i.k.v. ambitieniveau)	19 maart 2019
Motie 'versterken van de externe oriëntatie en positionering'	2 april 2019
Raadsvoorstel- en besluit 'vaststellen definitief ambitieniveau voor de implementatie van de Omgevingswet	3 april 2019
Programmaplan 'implementatie Omgevingswet (2019-2020) (ODRU)	12 juni 2019
Raadsvoorstel- en besluit 'Koersdocument omgevingsvisie'	1 juli 2019
Motie 'participatie jeugd bij de omgevingsvisie van Stichtse Vecht'	1 juli 2019
Kaderstellend koersdocument omgevingsvisie	1 juli 2019
Collegevoorstel 'projectcontract werkgroep participatie'	2 juli 2019
Presentatie 'werkgroep participatie'	28 augustus 2019
Participatie- en communicatieplan omgevingsvisie	20 november 2019
Jongerenperspectief over de omgevingsvisie	17 december 2019
Notitie 'advies transitiefase omgevingsplan/bruidsschat' (ODRU)	9 maart 2020
Uitvraag ketenpartners regionale samenwerking Omgevingstafel Utrecht	29 mei 2020
Aanbesteding leerlijn Omgevingswet	8 juli 2020
Terugkoppeling uitkomsten enquête en ansichtkaart omgevingsvisie	1 september 2020
Notitie 'Actualisatie structurele bijdrage onder Omgevingswet' (ODRU)	1 september 2020
Overzicht ingestemde producten door de raad	Geen datum
Diverse raadsinformatiebrieven	Geen datum
Diverse verslagen van bijeenkomsten van de klankbordgroep	Geen datum
Overzichtskaart 'op weg richting implementatie 2021'	Geen datum
Planning 'opstellen omgevingsplan'	Geen datum
Minimumlijstje VNG	Geen datum
Communicatieplan lancering enquête en ansichtkaart	Geen datum
Communicatieplan terugkoppeling resultaten enquête	Geen datum
Plan van aanpak 'project toepasbare regels'	Geen datum
Mijlpalenoverzicht Omgevingswet (ODRU)	Geen datum
Handreiking Bruidsschat Omgevingswet (ODRU)	Geen datum

Bijlage D: Routekaart voor implementatie

	2018				2019				2020				2021				2022
INTERVENTIES	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1 e.v.
Bouwblok 1: samenhang																	
BELEID & INSTRUMENTEN																	
Startnotitie instrumenten omgevingsbeleid																	
Werkproces aanpassingen omgevingsbeleid																	
Omgevingsvisie																	
Omgevingsprogramma's																	
SAMENWERKING KETENPARTNERS																	
Stakeholderanalyse																	
ORGANISATIE & PERSONEEL																	
Inspiratiesessies																	
Aanpassen strategisch HR beleid																	
Bestaand trainingsaanbod aanpassen																	
Vlootshouw en gesprekcyclus																	
INFORMATIE & ICT																	
Inventarisatie databronnen leefomgeving																	
Architectuurplaat DSO																	
Bouwblok 2: samenwerken																	
BESTUUR																	
Werksessies bestuurlijk-ambtelijk samenspel																	
COMMUNICATIE & PARTICIPATIE																	
Hulpmiddelen afweging participatieniveau																	
Pilot beleidsvorming via co-creatie																	
SAMENWERKING KETENPARTNERS																	
Beleggen accounthouderschap																	
ORGANISATIE & PERSONEEL																	
Training bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen																	
Heroriëntatie rol gebiedsregisseurs																	
Repertoire financiële afspraken																	
INFORMATIE & ICT																	
Architectuurplaat ketensamenwerking																	
Bouwblok 3: samen regelen																	
BELEID & INSTRUMENTEN																	
Startnotitie omgevingsplan																	
Pilots omgevingsplan																	
Omgevingsplan																	
COMMUNICATIE & PARTICIPATIE																	
Doorontwikkelen procesvooroverleg																	
Leidraad schrijfstijl beleidsteksten																	
ORGANISATIE & PERSONEEL																	
Werkgroep juridisch																	
Heroriëntatie teamindeling omgevingsplan																	
Aanpassen functieprofielen en formatieplan																	
Training integraal afwegen en motiveren																	
INFORMATIE & ICT																	
PVE Wabo-regisseurs nieuwe stijl																	
Bouwen ICT-architectuur																	
Programmaorganisatie																	
ALGEMEEN																	
Oprichten programmteam																	
BESTUUR																	
Aansluiten bij inwerkprogramma																	
Oprichten raadscommissie																	
Ophalen bestuursopdracht																	