

Ruimtelijke initiatieven beoordeeld



De gemeente Overbetuwe op weg naar de Omgevingswet, een quickscan

Rekenkamercommissie Overbetuwe
29 oktober 2020

gemeente **Overbetuwe**



Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Centrale onderzoeksvragen	5
3. Onderzoeksmethodiek	5
4. Normenkader	5
5. Bevindingen	6
5.1 Het projectenboek	6
5.2 De Omgevingsvisie Overbetuwe 2040	6
5.3 Implementatie Omgevingswet in Overbetuwe	9
5.4 Organisatie ruimtelijke processen	10
5.5 Participatie in ruimtelijke processen	13
6. Conclusies en aanbevelingen	14
7. Reactie college	15
8. Nawoord van de rekenkamercommissie	16
Bijlage: (ingevuld) Normenkader	17
Bijlage: de verbeterdoelen van de stelselherziening ²¹	19
Bijlage: Omgevingswet	23



Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van onze quickscan naar de wijze waarop de gemeente Overbetuwe ruimtelijke initiatieven beoordeelt. Belangrijk uiteraard om te beoordelen of dat op een goede manier verloopt, maar met name belangrijk vanwege de aanstaande invoering van de Omgevingswet.

Nog maar net bekomen van de decentralisaties, vijf jaar geleden, in het sociaal domein is dit opnieuw een ingrijpende wijziging van het lokaal bestel. Aanvankelijk hoge verwachtingen over mogelijke besparingen zijn inmiddels getemperd. Wat wel is overgebleven is het perspectief van meer ruimte voor ruimtelijke initiatieven, lokaal maatwerk, transparantie en snelheid.

Overbetuwe lijkt het goed voor elkaar te hebben, zoveel is ons duidelijk geworden. Ook biedt de bestaande praktijk een goede uitgangspositie voor de aanstaande invoering van de Omgevingswet.

In 2022 is het zover.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

Harry Smeets, voorzitter



1. Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is de omvangrijkste wetgevingsoperatie in het fysieke domein in decennia. De wet zou (na eerder al te zijn uitgesteld) in werking treden op 1 januari 2021. De vertragingen in de realisatie van het voor de uitvoering van de wet Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) en de uitbraak van de coronacrisis maken echter dat deze datum niet zal worden gehaald. Op 1 april jl. heeft de minister Van Veldhoven de Tweede Kamer laten weten dat de invoering van de Omgevingswet opnieuw wordt uitgesteld.¹ Nederlandse gemeenten werken al enige tijd aan de voorbereidingen die nodig zijn om deze klus op tijd te klaren. Voor 1 januari 2022.

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt deze wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.² Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving eenvoudiger gemaakt. Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een goede balans tussen een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarvoor krijgen de verschillende overheden meer afwegingsruimte. Meer ruimte voor de gemeenten om, meer dan nu nog het geval is, eigen (belangen-)afwegingen te maken. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven.

De bedoeling dus enerzijds om het stelsel eenvoudiger te maken, minder complex en bureaucratisch en anderzijds meer ruimte te geven aan gemeentebesturen om beter aan te sluiten op lokale initiatieven op het gebied van duurzaamheid, woningbouw, economie en leefmilieu. Eenvoud en lokaal maatwerk dus in plaats van complexiteit en confectie. Maar zoals vaak staan 'tussen droom en daad wetten in de weg en praktische bezwaren'³. Zo ook met deze ambitie, getuige het hernieuwde uitstel.

Dat laat onverlet dat de gemeente Overbetuwe aan de slag is gegaan met de doorontwikkeling van ruimtelijke processen. Een ontwikkeling gericht op, wat de Omgevingswet aanduidt als 'de verbeterdoelen van de stelselherziening'.⁴ In essentie is de gewenste ontwikkeling te duiden als 'gemakkelijk en voorspelbaar, sneller, in samenhang en op maat'. Initiatiefnemers weten wat ze kunnen verwachten, het proces is eenvoudig, ze worden snel geholpen en er wordt een afweging gemaakt die recht doet aan de verschillende belangen. En, belangrijk, door het gemeentebestuur zelf, tenzij dat echt niet anders kan.

In ons rondje langs de gemeenteraadsfracties viel ons op hoe vaak het onderwerp 'ruimtelijke processen' direct of zijdelings aan de orde kwam. Niet alleen waren er vragen omtrent de lengte van trajecten, maar ook over de wijze waarop er in Overbetuwe aan deze trajecten, aan deze ruimtelijke processen, lokaal invulling wordt gegeven. En als voorbeeld werd bijvoorbeeld de werkwijze van de regiekamer aangehaald.

Met dit onderzoek hebben wij getracht voor u in beeld te brengen of en in welke mate in de gemeente Overbetuwe het proces waarbinnen ruimtelijke initiatieven worden beoordeeld rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is. Daarnaast hebben wij, tegen de achtergrond van de door de wetgever beoogde verbeterdoelen, beoordeeld in hoeverre Overbetuwe met haar huidige aanpak hierop aansluit.

¹ Brief Minister Van Veldhoven aan de Tweede Kamer, inzake Inwerkingtreding Omgevingswet, 1 april 2020

² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-en-doelen-omgevingswet/>

³ Willem Elschoot, Het Huwelijk, 1910.

⁴ Inzichtelijk omgevingsrecht, de leefomgeving centraal, ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming



2. Centrale onderzoeksvragen

De in de inleiding opgenomen aanleiding en afweging heeft geleid tot twee onderscheiden centrale onderzoeksvragen.

1. Is het proces waarbinnen ruimtelijke initiatieven worden beoordeeld rechtmatig, doeltreffend en doelmatig?
2. Welke wijzigingen dienen zich aan bij die processen na invoering van de Omgevingswet?
3. Is de gemeente Overbetuwe 'klaar' voor de Omgevingswet?

Ten aanzien van de derde vraag merken wij op dat wij niet hebben onderzocht of alle ondersteunende systemen en alle voor de nieuwe wet benodigde wet- en regelgeving al door de gemeente Overbetuwe zijn geïmplementeerd. Dat is namelijk niet zo en dat kan ook (nog) niet, gegeven het eerder aangegeven uitstel en de fase waarin het wetgevingsproces op dit moment verkeert. Wij hebben nadrukkelijk gekeken naar de mate waarin de wijze waarop de gemeente Overbetuwe op dit moment ruimtelijke initiatieven weegt en beoordeelt aansluit bij de door de wetgever aangegeven (vier) verbeterdoelen.

3. Onderzoeksmethodiek

Na een inventarisatie van het bestaande (lokale) ruimtelijk beleid en de binnen de organisatie gangbare afspraken en processen hebben wij een beperkt aantal ruimtelijke initiatieven onderzocht. Daarbij hebben wij beoordeeld of deze, conform de daarvoor geldende spelregels, zijn behandeld en in hoeverre de bestaande kaders en processen in de praktijk knelpunten vertonen. Na afronding van deze deskstudie hebben wij een aantal initiatiefnemers, extern betrokkenen en bij het proces betrokken medewerkers en verantwoordelijk bestuurder geïnterviewd. Daarna hebben wij onze bevindingen gelegd naast de door het met de Omgevingswet beoogde verbeterdoelen, om zo te kunnen beoordelen in hoeverre de gemeente Overbetuwe (tijdig) 'klaar' is voor hetgeen de Omgevingswet aan eisen stelt aan de gemeentelijke organisatie.

4. Normenkader

Tijdens ons onderzoek hebben wij onze bevindingen gewogen tegen het volgende normenkader. Als bijlage treft u per norm een beoordeling aan.

1. Er is een vastgesteld, helder afwegingskader ten aanzien van (de beoordeling) van ruimtelijke initiatieven.
2. Er is sprake van een vastgestelde heldere procesbeschrijving ten aanzien van (de beoordeling van) ruimtelijke initiatieven die aansluit op het afwegingskader.
3. Het afwegingskader en het proces sluiten aan bij eisen en doelstellingen uit de Omgevingswet.⁵
4. De inrichting en uitvoering is conform het vastgestelde proces.
5. Het proces is doelmatig ingericht.
6. De gehanteerde aanpak leidt tot rechtmatige uitkomsten.

⁵ Wij hebben onze bevindingen afgezet tegen de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet en mede gebruik gemaakt van de Handreiking Omgevingswet van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies.



5. Bevindingen

5.1 Het projectenboek

Nu het in dit onderzoek gaat om ruimtelijke processen wijzen wij allereerst op het bestaan van het Projectenboek⁶. Uit de inleiding in dit boek citeren wij als volgt:

“Voor u ligt het eerste projectenboek van Overbetuwe. Dit projectenboek geeft een overzicht van alle lopende fysieke projecten van de gemeente en dient als sturingsdocument voor de raad. Dit komt ook tegemoet aan de aanbeveling die de rekenkamercommissie een aantal jaren geleden heeft gedaan om in een overzichtelijke rapportage over de projecten tot verbetering van de sturingsmogelijkheden van de raad te komen. Het helpt om politiek bestuurlijk keuzes te maken, te prioriteren, bij te sturen en risico's inzichtelijk te hebben. Uitgangspunt voor de fysieke ruimtelijke projecten vormt met name de Nota Grondbeleid zoals die in 2018 door uw raad is vastgesteld. Dat betekent dat we primair voor een faciliterend grondbeleid kiezen. In dit projectenboek ziet u dat wij bij veel projecten ook deze faciliterende rol aannemen en onze risico's beperken door het wettelijk instrumentarium van kostenverhaal toe te passen. Dit beperkt de gemeentelijke risico's. In het projectenboek zijn ook alle actieve grondcomplexen opgenomen. Daarvan vindt een doorvertaling plaats naar de eigen grondexploitatie. Deze grondexploitatie wordt jaarlijks door de raad vastgesteld.”

5.2 De Omgevingsvisie Overbetuwe 2040

Op 1 oktober 2019 stelde de gemeenteraad van Overbetuwe de Omgevingsvisie Overbetuwe 2040 vast. Deze visie is geschreven met het oog op de nieuwe Omgevingswet en beoogt een strategisch document te zijn dat de ambities bevat voor de kwaliteit van onze leefomgeving. De visie geeft daarmee richting aan het (in hoofdzaken te voeren) beleid van de gemeente Overbetuwe. En hoewel het document formeel een structuurvisie is (ter vervanging van de structuurvisie uit 2009), anticipeert dit document al op de Omgevingswet. Daarom, zo staat het in het raadsvoorstel, is het alvast geschreven 'in de geest van' deze nieuwe wet die (conform de planning op dat moment) in 2021 in werking treedt⁷. Inmiddels weten we dat dit 1 januari 2022 is geworden.

Het document is 'co-creatief' tot stand gekomen en richt zich op de strategische hoofdlijnen. Dit omdat de nieuwe wet een meer integrale benadering van de fysieke ruimte beoogt. De omgevingsvisie vormt de basis voor de uitvoeringsprogramma's welke gezamenlijk het omgevingsplan vormen. De gemeente kan uitvoering in programma's ondersteunen door in dit omgevingsplan bijpassende en logische regels op te nemen waardoor er een juridische verankering ontstaat waarmee de in programma's opgenomen kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt beschermd dan wel bereikt.⁸

Dit omgevingsplan hoeft echter pas in 2029 gereed te zijn. Bij de inwerkingtreding van de wet (op 1 januari 2022) beschikken gemeenten echter al over een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijk omgevingsplan ontstaat van rechtswege. De gemeente hoeft er dus niets voor te doen. Het tijdelijk omgevingsplan bevat de bestemmingsplannen, de beheersverordeningen en de bruidsschat. In de bruidsschat zitten de regels die het Rijk overdraagt aan gemeenten.⁹

⁶ In de raadsvergadering van 9 juni 2020 is vastgesteld dat het projectenboek nog nader wordt besproken.

⁷ Raadsvoorstel Omgevingsvisie Overbetuwe 2040 (19rv000077).

⁸ Omgevingsvisie Overbetuwe 2040, pag. 24.

⁹ <https://vng.nl/artikelen/werkwijzer-omgevingsplan>



In de periode van de inwerkingtreding van de wet tot 2029 moeten gemeenten dit tijdelijk omgevingsplan omzetten in het omgevingsplan nieuwe stijl: een omgevingsplan dat voldoet aan alle regels van de Omgevingswet. Deze periode noemen we overgangsfase. De nadere vertaling van de omgevingsvisie en de uitvoering wordt gekoppeld aan nieuwe trends en ontwikkelingen en iedere 4 jaar vindt er een evaluatie plaats, te beginnen in 2022.

De omgevingsvisie is een fraai vormgegeven, makkelijk leesbaar document. Het wil op duurzame wijze het heden verbinden met de toekomst en de ruimtelijke ordening met andere sectoren (zoals milieu, economie en bereikbaarheid). Met deze integrale blik op de leefomgeving zouden meer kansrijke denkrichtingen en oplossingen in beeld (kunnen) komen.¹⁰

De visie wil nadrukkelijk geen gedetailleerde blauwdruk zijn, maar een leidraad voor het handelen in de gemeente. De visie wil evenmin vrijblijvend zijn. De ambities, zo staat het er, zijn immers bedoeld om te realiseren. Een scherpe focus op essenties en hoofdlijnen, waarmee er recht zou worden gedaan aan de variatie in gebieden en tussen mensen. Het is echter nog wat onduidelijk wat de gemeenteraad hiermee nu eigenlijk precies heeft vastgesteld. In hoeverre dit smart genoeg is om als afwegings- en toetsingskader te fungeren.

Toch is dit niet erg. De omgevingsvisie is immers 'vormvrij'. De gemeenteraad bepaalt dus zelf hoe gedetailleerd het (delen van) de omgevingsvisie opstelt. Dit geeft ruimte om op lokale behoeften te kunnen inspelen. Afhankelijk van de ambities, tijdhorizon, het gebied en de gekozen sectoren en thema's, kan iedere gemeente een eigen invulling geven aan de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een strategisch instrument en stelt kaders voor het langetermijnbeleid van de gemeente Overbetuwe.

De eisen die de nieuwe Omgevingswet stelt aan de omgevingsvisie zijn vrij algemeen geformuleerd. Behoudens een aantal vrij strak omliggende bepalingen uit het milieubeleid van de Europese Unie, moet de omgevingsvisie de volgende zaken beschrijven:

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied
- de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.¹¹

Daarnaast beoogt de visie invulling te geven aan het begrip samenhang, waarbij er rekening dient te worden gehouden met 'de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.'¹²

Proceskaders

De gemeente Overbetuwe heeft in haar visie zes leidende principes opgenomen die gezamenlijk de houding bepalen van het gemeentebestuur ten aanzien de ruimtelijke ontwikkeling van haar grondgebied. Het zijn proceseisen die inkaderen op welke wijze de gemeente Overbetuwe omgaat met ruimtelijke initiatieven.

¹⁰ Omgevingsvisie Overbetuwe 2040, pag. 4

¹¹ Omgevingswet, artikel 3.2

¹² Omgevingswet, artikel 2.1, lid 2



Verbondenheid is daarvan de eerste. Herkenbaar bij de schaal en structuur van Overbetuwe. “We maken onze omgeving zelf en moeten elkaar onderling aan blijven spreken op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze omgeving.” Een mooi citaat, maar het is niet duidelijk hoe dit principe gehanteerd dient te worden.

Een volgend principe is de rol die gemeente zichzelf aanmeet, namelijk die van facilitator. Zo lang initiatieven zich bewegen binnen de kaders van de visie is er voor de gemeente weinig aanleiding om zich ermee te bemoeien. Indien dit niet het geval is, dan pakt de gemeente een regisserende rol.

De gemeente Overbetuwe hanteert uitvoeringsprogramma's als instrument voor de (gezamenlijke) uitwerking, in aansluiting op het instrument programma's dat de Omgevingswet gaat bieden. Er wordt een belangrijke rol gezien voor de Overbetuwse uitwerking van 'kerngericht werken'.

Wij hebben een projectdocument uit 2018 aangetroffen waarmee deze werkwijze in Overbetuwe zou moeten worden geïmplementeerd. De doelstelling is helder en sluit goed aan op de in de omgevingsvisie voorgestane faciliterende rol. “Inwoners willen meer invloed op hun eigen leefomgeving dan voorheen. Inwoners en organisaties verwachten gefaciliteerd te worden in de initiatieven die ze nemen. Wij verwachten meer eigenaarschap en initiatief van inwoners en organisaties. In de huidige maatschappij zijn de verwachtingen, rollen en werkwijze veranderd maar nog niet voldoende opnieuw op elkaar afgestemd. Dit ervaren inwoners, organisaties en gemeente. Er moet een nieuwe werkwijze komen om dit probleem te beter het hoofd te kunnen bieden.”¹³

In december 2019 zou, volgens de projectplanning, het beleid met betrekking tot kerngericht werken worden voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. Tot op heden heeft een dergelijk document in de gemeenteraad echter (nog) niet voorgelegen. Beide ontwikkelingen, omgevingswet en kerngericht werken lijken echter dezelfde 'taal' te spreken.

Bij de beoordeling van ruimtelijke initiatieven wil Overbetuwe maatwerk als uitgangspunt hanteren, waarbij niet bij voorbaat al oplossingen worden geboden, maar er juist wordt meegedacht om te komen tot gezamenlijke kwaliteit en gedeelde oplossingen. In *alle* gevallen geeft Overbetuwe als lokale overheid het goede voorbeeld door de thema's uit deze visie nadrukkelijk een plek te geven in het eigen handelen.¹⁴

En dat wil Overbetuwe doen als betrouwbare overheid. Dat betekent transparantie en vertrouwen, heldere afwegingen en keuzes en *altijd* een zorgvuldig en interactief proces. Ook hier opnieuw een absoluut criterium. In alle gevallen dus hanteert de gemeente Overbetuwe (bij de beoordeling van ruimtelijke initiatieven) de in de visie genoemde thema's en ze kiest altijd voor transparantie en een zorgvuldig en interactief proces. Er is een verwijzing opgenomen naar de Overbetuwse interactiewijzer en er wordt aangegeven dat er gebruik gemaakt wordt van de kennis en inbreng van de ondernemers en inwoners in de omgeving, de 'contextkenners'.

¹³ Kerngericht Werken Overbetuwe, Visievorming, Ontwikkeling en implementatie van een instrument om kerngericht te werken als gemeentelijke organisatie, Programmabegroting 2019 bijlage 5, gemeenteraad, 6 nov. 2018

¹⁴ Omgevingsvisie Overbetuwe 2040, pag. 8



Inhoudelijke kaders

Na deze zes leidende (proces-)principes volgt een vertaling van 'de identiteit' van Overbetuwe in een aantal kernwaarden. Deze kernwaarden vormen het (inhoudelijk) fundament voor de Omgevingsvisie. Het bestuur heeft uitgesproken deze identiteit te willen behouden, optimaal te benutten en verder te ontwikkelen. Ook hier zien we een 'absoluut' criterium, namelijk dat alle plannen aan deze kernwaarden moeten bijdragen, zonder ontwikkelingen op slot te zetten.¹⁵

Deze kernwaarden zijn onderverdeeld in vier hoofdgroepen, i.c. bodem en landschapstypen, netwerk en infrastructuur, occupatie en bedrijventerreinen. Het zijn typering van de huidige ligging en ruimtelijke structuur van de gemeente Overbetuwe. De identiteit van de gemeente wordt gecompleteerd met de positie die de gemeente inneemt in de regio. Een duidelijk eigen en onderscheidend gezicht, centraal gelegen, als actieve middelgrote gemeente tussen de steden Arnhem, Nijmegen en Wageningen. Dat de gemeente Overbetuwe deze ligging ook serieus neemt blijkt wel uit de reactie die het college van B&W, als 'goede buur', op 31 maart 2020 gaf aan het college van B&W van de gemeente Nijmegen op de concept-omgevingsvisie van deze gemeente.¹⁶ In deze beknopte reactie zijn een aantal inhoudelijke contouren van de omgevingsvisie van Overbetuwe herkenbaar opgenomen.

Inhoudelijke ontwikkeling

In aansluiting op de zes leidende principes, de vier (groepen aan) kernwaarden kiest Overbetuwe (op basis van een aantal gesignaleerde trends) voor een ontwikkeling met een focus op zes opgaven:

1. Vitaal buitengebied in beweging
2. Innovatieruimte voor ondernemerschap
3. Samen werken aan energietransitie
4. Gevarieerde dorpse woonomgeving
5. Netwerk verbonden met samenleving
6. Voorzieningen geclusterd

Per thema (opgave) volgt een gedetailleerde beschrijving van de toekomstige ontwikkeling van onze leefomgeving. Zo worden in 'Vitaal buitengebied in beweging' binnen de gemeente zeven deelgebieden onderscheiden met ambities die leidend zijn voor de ontwikkeling binnen zo'n deelgebied. Een voorbeeld daarvan is de uitspraak dat grootschalige duurzame opwekking van energie wordt geclusterd in energiezones. In een nieuwe landschapsvorm die is ingericht voor inpassing van meer grootschalige vormen van energieopwekking.¹⁷

5.3 Implementatie Omgevingswet in Overbetuwe

Op 9 juni 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders een actualisatie vastgesteld van het Implementatieplan Omgevingswet en die naar de raad gestuurd. Het oorspronkelijke plan was in maart 2018 vastgesteld. Onder meer op 2 juli 2020 en 9 juli 2020 is de raad bij de invoering van de Omgevingswet betrokken in een extra RTGC, resp. raadsinformatieavond.

¹⁵ Omgevingsvisie Overbetuwe 2040, pag. 10

¹⁶ Reactie op concept Omgevingsvisie Nijmegen, 31 maart 2020

¹⁷ Omgevingsvisie Overbetuwe 2040, pag. 18



Waar het gaat om participatie in ruimtelijke processen bevat het plan de volgende passages:¹⁸

Zoektocht participatie (en wat dit vraagt aan gedrag)

Met de invoering van de Omgevingswet worden bestaande maatschappelijke trends en bestuurlijke wensen juridisch verankerd. De Omgevingswet an sich is nieuw, maar het gedachtengoed zelf (meer participatie, minder regelgeving, etc.) bouwt voort op een verandering die al jaren in de samenleving aan de gang is. Het is dan ook niet meer dan logisch dat onze gemeente ook op een aantal andere sporen bezig is met een verandering in ons werken en denken. Soms is dit wettelijk bepaald (zoals de nieuwe wetgeving rondom Private Kwaliteitsborging), en soms is dit bepaald op basis van bestuurlijke keuzes, zoals de lopende organisatieontwikkeling (interne focus) en de in ontwikkeling zijnde visie 'Interactie met de samenleving' (externe focus). Op dit punt gebruiken we de Omgevingswet als vliegwiel: het is een middel voor het voeren van het juiste gesprek, niet een doel op zich.

Werken volgens de Omgevingswet betekent werken in een andere interactie met de samenleving, ondernemers, bewoners en andere partijen. Dit vraagt om veranderingen in gedrag, andere werkwijzen en competenties van medewerkers, het bestuur en externe partijen. Wat de Omgevingswet beoogt is om te kijken of dit voldoende is of dat er een verdiepingsslag nodig is. Dat is een zoektocht in 2020/ 2021/ 2022 om samen met de gemeenteraad aan te gaan. We hebben een vastgestelde Omgevingsvisie die tot stand is gekomen door middel van participatie, we zijn in een aantal kernen bezig met Omgevingsplannen waarin de keuze voor regels bij de inwoners ligt (zie hierboven), en ook bij de diverse fysieke projecten is participatie gebruikelijk.

Maatwerk en rechtszekerheid

Het wettelijk kader wordt vereenvoudigd, en er is meer ruimte voor lokaal maatwerk. Elke gemeente (en gemeenteraad) maakt hierin andere keuzes. Het is belangrijk om de regelgeving op orde te hebben om rechtszekerheid te kunnen bieden zonder dat de mogelijkheid tot maatwerk bieden verloren gaat. Maar, hoe om te gaan met situaties waarin een initiatief breed gedragen wordt, maar het bestuur of de ambtelijke organisatie dit niet ziet zitten? Anders werken gaat ook over het bieden van maatwerk. Hoe is uit te leggen dat de ene keer wel medewerking wordt verleend aan een initiatief, maar een soortgelijk initiatief op een andere plek niet gerealiseerd kan worden? En, hoe los te laten en toch voldoende rechtszekerheid te bieden? Want flexibiliteit in een plan is fijn voor de initiatiefnemer, maar als buurman kun je er wel door geschaad worden.

5.4 Organisatie ruimtelijke processen

Reguliere procedure

Over de wijze, waarop ruimtelijke processen in Overbetuwe zijn georganiseerd, hebben wij een beeld gekregen aan de hand van interviews. Voor de processen in dit onderzoek, is de toetsing aan het bestemmingsplan relevant. Er wordt uiteraard ook op andere aspecten getoetst, zoals welstand en bouwkundige eisen.

De plantoetsers bekijken of een ruimtelijke ingreep in het bestemmingsplan past. Als dat niet het geval is, wordt onderzocht of er afwijkmogelijkheden zijn. Dat kan het geval zijn als dat in het bestemmingsplan zelf is geregeld (binnenplannen) of toepassing kan worden gegeven aan het Beluist Omgevingsrecht, waarin mogelijkheden voor afwijking zijn opgenomen (buitenplannen).

¹⁸ Implementatieplan Omgevingswet, pagina 15 en 16



Voor die laatste categorie heeft de gemeente Overbetuwe beleid ontwikkeld, opgenomen in de “Beleidsregel planologische afwijkingsmogelijkheden Overbetuwe 2017”. Zowel de binnenplanse als de buitenplanse afwijkingen vallen onder reguliere procedure. Voor deze procedure zijn in 2017 praktische werkafspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in het softwarepakket Protos, dat wordt gehanteerd.

De toetsing aan welstand kan op een ruimtelijk initiatief uiteraard ook van in vloed zijn. Uit de interviews kwam naar voren, dat een negatief advies uitgebreid wordt gemotiveerd en dat men probeert in overleg tot een vergunning te komen. Het mandaat om te beslissen op aanvragen ligt bij de ambtelijke organisatie, ook als het gaat om een negatief besluit. Het is gebruikelijk, dat alvorens een vergunning wordt geweigerd, de portefeuillehouder in kennis wordt gesteld.

De regiekamer

Aanvragen, die strijdig zijn met het bestemmingsplan en niet door middel van een binnen- of buitenplanse afwijkingsmogelijkheid kunnen worden vergund, worden via een verzoek om het bestemmingsplan te wijzigen ingediend bij de medewerker bestemmingsplannen. De eerste stap in die procedure is een beoordeling in de regiekamer. Voorafgaand aan die beoordeling is er een intakegesprek, waarin vraagverheldering plaats vindt en de werkwijze wordt uitgelegd. Daarnaast wordt er aan ‘verwachtingsmanagement’ gedaan. Heeft een verzoek bijvoorbeeld geen kans op medewerking (zoals de bouw van ‘flat in het buitengebied’) dan wordt dat aan de verzoeker meegedeeld.

De regiekamer komt eenmaal per twee weken bij elkaar. Per vergadering worden maximaal drie adviezen gegeven. Aan de regiekamer zijn ongeveer 20 à 25 disciplines verbonden die ieder vanuit hun eigen rol binnen een week advies geven door te toetsen aan wetgeving en/of vastgesteld beleid.

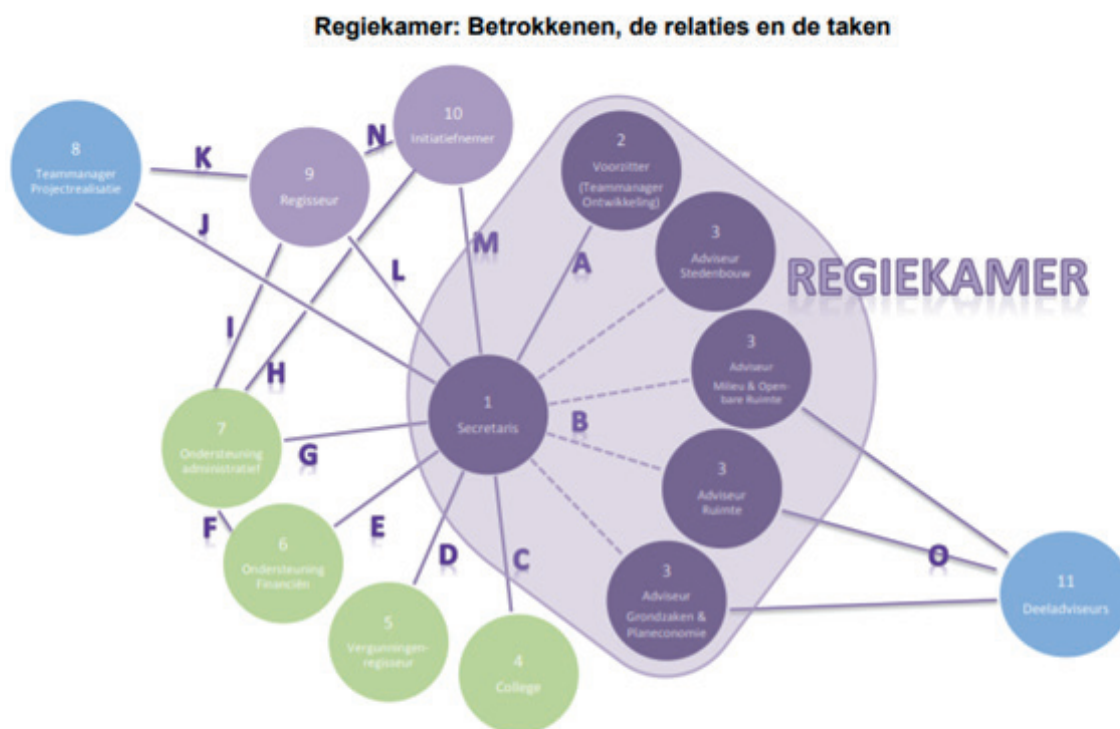
Op basis van de adviezen wordt beoordeeld of het verzoek haalbaar is. De insteek van de regiekamer is, aldus onze informant, ‘ja, mits’ i.p.v. ‘nee, tenzij’. Daarmee wordt vooruitgelopen op de Omgevingswet. De aanvrager wordt uitgenodigd om bij de regiekamer aanwezig te zijn. Voorafgaand aan de vergadering van de regiekamer heeft de secretaris van de regiekamer overleg met de portefeuillehouder. De portefeuillehouder kan vanuit zijn bestuurlijke rol aandachtspunten meegeven. Na het overleg in de regiekamer vindt er een terugkoppeling plaats aan de portefeuillehouder. De secretaris stelt een eindbrief op met daarin het ambtelijk standpunt. Op verzoek van de aanvrager kan het verzoek ter besluitvorming voorgelegd worden aan het college. De kosten voor de aanvrager van behandeling in de regiekamer bedragen € 325,-.

In het implementatieplan voor de uitvoering van de Omgevingswet staat dat ook de regiekamer een rol heeft. De vraag is actueel hoe de toekomstige ‘omgevingstafel’ kan worden ingericht en wat hiervoor nodig is. In de interviews kwam naar voren, dat er in feite kan worden voortgeborduurd op de bestaande regiekamer.

Op grond van de huidige wetgeving is het niet verplicht - in tegenstelling tot de Omgevingswet - om evt. derden-belanghebbenden voortijdig bij de planvorming te betrekken. De aanvragers wordt echter wel geadviseerd om met hen in gesprek te gaan.



Naar aanleiding van de interviews hebben wij inzage gekregen een aantal 'advieslijsten' waarin de afwegingen binnen de regiekamer, over het algemeen goed -per aspect- gemotiveerd en navolgbaar zijn opgenomen, inclusief een eindadvies. Ook is ons een procesbeschrijving aangeboden waarin alle processtappen en de bijdrage van iedere deelnemer kort is beschreven. In de figuur hieronder zijn bij de werkwijze van de regiekamer betrokkenen en hun taken schematisch weergegeven.



A	Voorbespreken Regiekamer/Advieslijst	I	Invullen processtappen Kostenverhaal
B	Bespreken initiatieven in Regiekamer	J	Verzoek voor regisseur
C	Voorbespreken initiatieven Bespreken adviezen	K	Inlichten nieuw initiatief Controle voortgang
D	Advieslijst ter informatie voorleggen	L	Bespreken conceptbrief positief advies Opdracht Procesdocument
E	Controleren betaling leges Opstarten proces Kostenverhaal (PRS)	M	Uitnodigen intake, intake en terugkoppelen intake Terugkoppelen advies Regiekamer
F	Invullen processtappen Kostenverhaal	N	Informereren proces
G	Dormemen agenda	O	Advisering over initiatief Terugkoppeling eindadvies
H	Uitnodigen Regiekamer		

Over de regiekamer is op 26 augustus 2020 een informatiebijeenkomst voor de gemeenteraad gehouden.

De Omgevingswet

De transitie van de huidige werkwijze naar de Omgevingswet, wordt in de actualisatie van het implementatieplan weergegeven. Voor de beoordeling van ruimtelijke initiatieven geldt nu nog het criterium van een "goede ruimtelijke ordening". In de Omgevingswet is dat niet meer het geval en gaat het om zaken als leefbaarheid, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Een meer openhouding richting initiatieven: van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Het kwam hiervoor al aan de orde.



De vraag is dan hoe afwegingen gemaakt gaan worden, ambtelijk en bestuurlijk. In de actualisatie van het Implementatieplan Omgevingswet kwam deze vraag ook aan de orde. De gemeenteraad bepaalt de bestuurlijke afwegingsruimte. In conflictsituaties over ruimtelijke ingrepen heeft de raad dus het laatste woord, maar hoe werkt dat in de praktijk, in het bijzonder als het een zgn. politiek gevoelige materie betreft? Het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal een verplichting bevatten om het participatiebeleid op te stellen, vast te stellen door de gemeenteraad, waarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Het verdient in de opvatting van onze commissie aanbeveling om in dat beleid ook te voorzien in een methode voor conflicthantering.

5.5 Participatie in ruimtelijke processen

In de actualisatie van het implementatieplan Omgevingswet komt participatie nadrukkelijk aan de orde¹⁹.

Over het thema burgerparticipatie hebben wij de gemeenteraad in mei 2019 een onderzoeksrapport aangeboden. Op 3 september 2019 heeft de gemeenteraad de conclusies en aanbevelingen overgenomen en het college van B&W middels een amendement opdracht gegeven een visie op participatie vast te stellen.

Een visie op interactie met de samenleving is inmiddels verschenen en was, evenals een implementatieplan voor deze visie, onderwerp van bespreking in een voorbereidende vergadering op 25 augustus 2020.

Op 25 augustus 2020 was er ook een RTG²⁰ over het thema burgerparticipatie bij afwijking van een bestemmingsplan en dan in het bijzonder over de informatievoorziening aan de inwoners. Voor dat gesprek is de raad een memo aangereikt, met informatie over de huidige werkwijze rondom informatie en participatie bij omgevingsvergunningen en bestemmingsplanwijzigingen als ook de werkwijze onder de nieuwe Omgevingswet.

¹⁹ Implementatieplan Omgevingswet, pagina's 9, 15 en 26

²⁰ B&W-voorstel 'Sturingsmodel Overbetuwe 2020', 12 februari 2020, vastgesteld 18 februari 2020, inclusief notitie stuurmodel Overbetuwe 2020.



6. Conclusies en aanbevelingen

In het verlengde van de bevindingen ten aanzien van de door ons gehanteerde normen komen wij tot de conclusie dat er in de gemeente Overbetuwe sprake is van een doeltreffende en doelmatige wijze van beoordeling van ruimtelijke initiatieven. Een wijze die naar ons oordeel in beginsel leidt tot goed gemotiveerde en onderbouwde eindadviezen aan het bestuur en daarmee tot rechtmatige 'uitkomsten'. Ruimtelijke ingrepen kunnen uiteraard onderwerp zijn van verschil in opvattingen in het bestuurlijk-politieke domein. We hebben niet onderzocht of op dat terrein gebrek aan doelmatigheid wordt ervaren en hoe dat dan zou zijn weg te nemen. Ook hebben wij niet meer specifiek onderzocht of ruimtelijke initiatieven waarbij de gemeente (mede-)initiatiefnemer is, doelmatig verlopen: dit vraagt immers een bredere beoordeling dan alleen de ruimtelijke processen, waaronder het projectmanagement van grote(re) projecten. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

De gemeente Overbetuwe bereidt zich stevig voor op de invoering van de Omgevingswet en de verwachting is dat deze tijdig kan worden geïmplementeerd. De gemeente Overbetuwe loopt op een belangrijk onderdeel van de wet, wat betreft de (werk-)wijze waarop ruimtelijke initiatieven worden gewogen en beoordeeld, daar door middel van een regiekamer reeds op vooruit.

Binnen deze voorbereiding verdient het aspect 'burgerparticipatie' en dan met name de wijze waarop participatie op het voor de burger concrete niveau van ruimtelijke keuzes wordt vormgegeven en welke (lokale) eisen daarbij gelden in het bijzonder aandacht. Naar wij begrepen vindt specifieke nadere uitwerking onder meer plaats in de nog te actualiseren interactiewijzer.

Naar de opvatting van onze commissie verdient het aanbeveling om binnen dat proces ook te voorzien in een methode voor conflicthantering, daar waar belangen sterk uit elkaar dreigen te lopen.



7. Reactie college

Rekenkamercommissie gemeente Overbetuwe
H.J.J.M. Smeets
Postbus 11
6660 AA ELST

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk 20uit21620	Datum 27 oktober 2020	Verzonden d.d.
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het concept rapport 'Ruimtelijke initiatieven beoordeeld'		Behandeld door G.J. Willemsen	Telefoonnummer 14 0481	Bijlage(n)

Geachte heer Smeets,

Namens de rekenkamercommissie stuurde u ons in september 2020 het concept-rapport 'Ruimtelijke initiatieven beoordeeld'. U vroeg ons naar een bestuurlijk reactie op dit concept-rapport. In deze brief geven wij u deze reactie.

Algemene reactie

Allereerst complimenteren wij u voor het heldere rapport. Het rapport beschrijft het hele werkveld van omgevingsvisie tot binnenplanse afwijking. Dat is niet eenvoudig en toch bent u er in geslaagd om het helder en beknopt te verwoorden. Een aantal maal refereert u in het rapport naar recente politieke bijeenkomsten. Dit helpt de lezer enorm en zien wij dan ook als zeer positief.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

Met veel aandacht lazen we uw conclusies en aanbevelingen. Zoals u begrijpt zijn wij verheugd met uw conclusie over de beoordeling van ruimtelijke initiatieven. Deze conclusie doet naar onze mening recht aan de vele energie die de afgelopen tien jaar in dit proces is gestoken. Wij beseffen ons daarbij terdege dat het qua beoordeling balanceren is tussen het uitgangspunt van 'ja mits' en de belangen van derden.

Uw conclusie betreffende onze inzet inzake de Omgevingswet voelen wij als een steun in onze rug. Uw aanbeveling in deze omtrent het aspect 'burgerparticipatie' onderschrijven wij. Wij nemen deze aanbeveling mee in de verder aanpak en uitwerking.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers

R.P. Hoytink-Roubos



8. Nawoord van de rekenkamercommissie

De bestuurlijke reactie van het college van B&W heeft niet geleid tot aanvullende opmerkingen door de rekenkamercommissie. De commissie onderschrijft nadrukkelijk de door het college gemaakte opmerking over de hoeveelheid energie die in de beoordeling van ruimtelijke processen is gestoken en het resultaat hiervan.



Bijlage: (ingevuld) Normenkader

Norm	Waarneming/oordeel
1. Er is een vastgesteld, helder afwegingskader ten aanzien van (de beoordeling) van ruimtelijke initiatieven.	De Omgevingsvisie Overbetuwe 2040 is helder wat betreft proces- en inhoudelijke kaders. Het sluit goed aan bij de in Omgevingswet voorziene ontwikkeling en de in de Handreiking van de NVRP opgenomen beschrijving. Het document kan als afwegingskader worden gehanteerd ten aanzien van ruimtelijke initiatieven. De Omgevingsvisie Overbetuwe 2040 vervangt de (vorige) structuurvisie uit 2009. Een (of meerdere) structuurvisie(s) is (zijn) verplicht en (voor de gemeenteraad) bindend bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een projectbesluit. Overbetuwe kent (nog) geen omgevingsplan. De rekenkamercommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de bestaande bestemmingsplannen (welk voorafgaand aan het omgevingsplan nog het juridisch kader vormen bij de beoordeling het aanvragen van omgevingsvergunningen).
2. Er is sprake van een vastgestelde heldere procesbeschrijving ten aanzien van (de beoordeling van) ruimtelijke initiatieven die aansluit op het afwegingskader.	Ja, er is sprake van een heldere procesbeschrijving waar tot op het niveau van de individuele deelnemer zijn/ haar taak is beschreven.
3. Het afwegingskader en het proces sluiten aan bij (de vier verbeterdoelen zoals verbonden aan) de Omgevingswet.	Ja. De Omgevingsvisie Overbetuwe 2040 is helder wat betreft proces- en inhoudelijke kaders. De visie vertaalt de vier verbeterdoelen uit de Omgevingswet (gemakkelijk en voorspelbaar, sneller, in samenhang en op maat) naar de lokale context.
4. De inrichting en uitvoering is conform het vastgestelde proces.	Ja, blijkt uit de verslaglegging en de interviews.
5. Het proces is doelmatig ingericht.	De procesbeschrijving en taakomschrijving per deelnemer in het proces leidt tot een doelmatige inzet van capaciteit.
6. De gehanteerde aanpak leidt tot rechtmatige uitkomsten.	De wijze waarop de adviezen binnen het ruimtelijk proces leiden tot een eindadvies en de wijze waarop deze wordt vastgelegd is inhoudelijk en procesmatig navolgbaar en leidt in beginsel, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, tot rechtmatige uitkomsten.



Bijlage: Omgevingswet



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

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?".



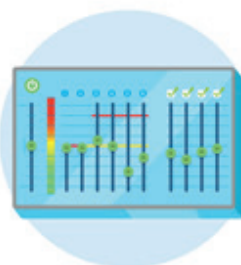
1 Inzichtelijk omgevingsrecht

Van een winwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



2 Leefomgeving centraal

Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



3 Ruimte voor maatwerk

Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.



4 Sneller en beter

Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Omgevingswetportaal.nl | december 2017



Bijlage: de verbeterdoelen van de stelselherziening²¹

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.

De Omgevingswet wordt gemaakt via verschillende sporen die bij inwerkingtreding samenkomen. Meer informatie over die verschillende wetgevingssporen en de stand van zaken is te vinden op de pagina Omgevingswet in ontwikkeling.

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. Meer informatie is te vinden op de pagina over de fysieke leefomgeving

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 8 weken, waardoor initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn.

²¹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-en-doelen-omgevingswet/>





Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl