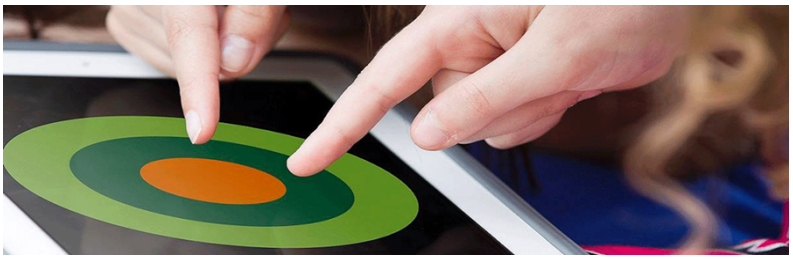
Gewijzigd exemplaar d.d. 14 januari 2021

Procesdocument Omgevingswet



Voorjaar 2020

gemeente Rheden

Gewijzigd exemplaar d.d. 14 januari 2021

Inhoud

1. Inleiding **3**

2. Ambitie op hoofdlijnen **4**

2.1 Invoeringsstrategie 4

2.2 Onze ambitie 5

3. Werken in de geest van de Omgevingswet **9**

3.1 Onze manier van werken 9

3.2 Houding, cultuur en gedrag 10

3.3 Participatie 11

3.4 Digitale dienstverlening 13

3.5 Regionale samenwerking 14

3.6 Bestuurlijke afwegingsruimte 14

3.7 Rolverdeling college – raad 15

4. De beleidscyclus **16**

4.1 Omgevingsvisie 16

4.2 Programma's 17

4.3 Omgevingsplan en lokale regels 18

4.4 Omgevingsvergunning 20

4.5 Toezicht en handhaving 21

5. Budget **22**

6. Routekaart **23**

BIJLAGE

Overzicht minimale acties 24

1. Inleiding

De Omgevingswet komt eraan. Met de wet wordt het stelsel van ruimtelijke regels voor het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving volledig herzien. Lange tijd gingen we ervan uit dat de wet op 1 januari 2021 in werking zou treden, maar onlangs heeft de minister besloten dat deze datum niet haalbaar is. De nieuwe datum van inwerkingtreding wordt in mei 2020 verwacht.

Waarom een stelselherziening?
In 1810 werd in Nederland de Mijnwet van kracht: de eerste wet gericht op de leefomgeving. Sindsdien zijn er talloze wetten en regels bijgekomen. In de loop der jaren is zo een complex geheel ontstaan. Ook zijn de veelal oude regels vaak niet meer geschikt voor de maatschappelijke opgaven van nu, bijvoorbeeld als het gaat om de energietransitie. Daarom komt de Omgevingswet: één wet die alle wetten voor de fysieke leefomgeving bundelt en moderniseert.

Het motto van de nieuwe wet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De wetgever heeft hierbij vier verbeterdoelen geformuleerd:
- Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik.
- De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte.
- Besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving gaat sneller en beter.

De Omgevingswet bepaalt dat inwoners, ondernemers en organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleid- en besluitvormingsprocessen. Ook vraagt de wet een andere werk- en denkwijze van alle betrokkenen. Open, samenhangend, flexibel en uitnodigend zijn daarbij de kernwoorden. Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en maatwerk vragen om een cultuurverandering en wederzijds vertrouwen. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag 'mag het wel?'. Tegelijkertijd blijft het een verantwoordelijkheid van de overheid om belangen af te wegen en moet er oog blijven voor de effecten van een initiatief.

Over dit Procesdocument
Bij de invoering van de Omgevingswet moet de gemeenteraad keuzes maken over hoe de instrumenten van de wet op lokaal niveau worden ingezet. Als voorbereiding hierop is de raad in 2019 via een scholingsavond meegenomen in de hoofdlijnen van de wet, de nieuwe werkwijzen en wat dit betekent voor zijn rol. In juni 2019 heeft de raad besloten een raadswerkgroep Omgevingswet in te stellen. Gedurende het jaar zijn de leden van deze werkgroep enkele keren bij elkaar gekomen voor het formuleren van hun opdracht en voor een kennissessie rondom de kerninstrumenten van de wet. Begin 2020 is de voltallige raad in een interactieve workshop meer te weten gekomen over de instrumenten van de wet en zijn de positie en mogelijke rollen van de raad in spelvorm met elkaar verkend.

Dit **Procesdocument** beschrijft de uitgangspunten en ambities voor invoering van de Omgevingswet en geeft richting aan de manier waarop we de wet gaan uitvoeren. In dit document gaat het nog niet over de inhoudelijke vertaling van thema's en onderwerpen in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, maar om de koers die we willen varen met de veranderopgave van de wet.

De keuzes in dit **Procesdocument** geven een hoofdrichting aan, maar dat betekent niet dat deze keuzes in alle situaties rigide worden toegepast. Geheel naar de geest van de Omgevingswet moet er ruimte blijven voor maatwerk. Met andere woorden: de aanpak is niet in beton gegoten. We gaan immers pas ervaren wat bepaalde keuzes betekenen als we concreet met inhoudelijke vraagstukken aan de slag gaan.

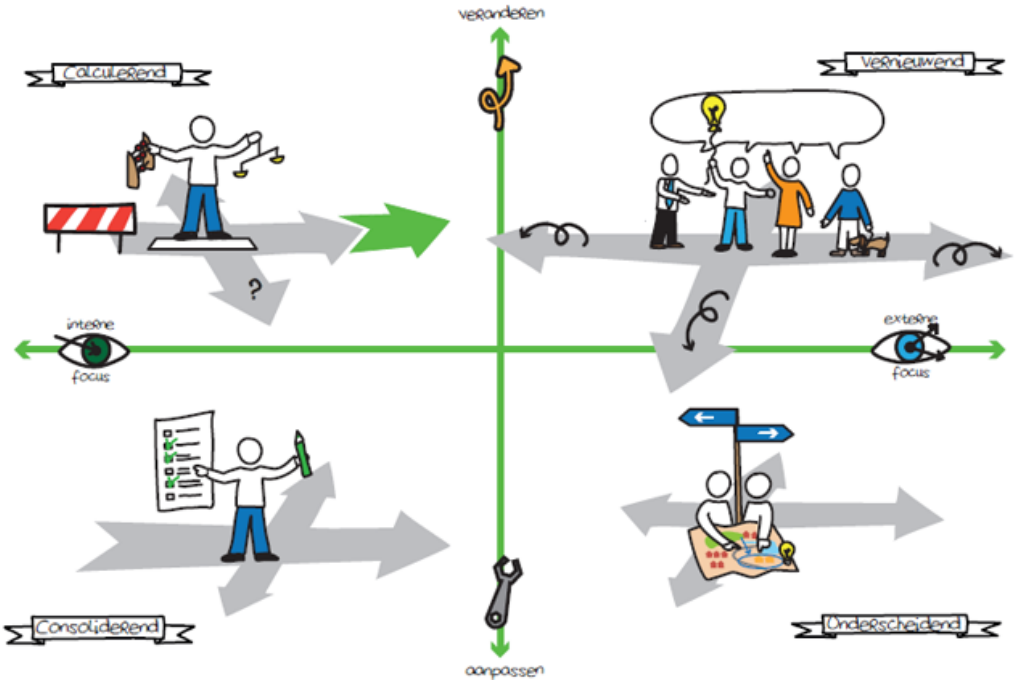
2. Ambitie op hoofdlijnen

2.1 Invoeringsstrategie

De mate waarin de Omgevingswet een andere manier van werken vraagt, is afhankelijk van onze ambities met de wet en huidige manier van werken. Om tot een passende invoeringsstrategie te komen, heeft de VNG een assenkruis ontwikkeld, waarin twee keuzes centraal staan:

1. *Grijpen we de Omgevingswet aan als kans om de gemeentelijke werkwijze geheel te vernieuwen of gaan we uit van de huidige werkwijze?*
   De keuze 'aanpassen' gaat uit van de huidige werkwijze om van daaruit de nodige veranderingen door te voeren. De keuze 'veranderen' begint met een schone lei om geheel nieuwe plannen en werkwijzen te ontwikkelen.

2. *Richten we ons als gemeente op de externe opgaven en partijen in de fysieke leefomgeving of ligt onze focus in eerste instantie op de eigen organisatie?*
   De keuze 'interne focus' richt zich vooral op de gemeentelijke organisatie, terwijl de keuze 'externe focus' veel meer gebiedsgericht is en gericht op onze partners in dat gebied.



Elk vak in bovenstaande afbeelding vertegenwoordigt een bepaalde invoeringsstrategie:
- Consoliderend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet in eerste instantie alleen om de wettelijk noodzakelijke wijzigingen door te voeren.
- Calculerend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet waar dit aanwijsbaar voordeel oplevert en waar verandering wordt nagestreefd.
- Onderscheidend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet om lokaal op onderdelen het verschil te maken.
- Vernieuwend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet om een forse vernieuwingsslag door te voeren.

Als gemeente Rheden zien we de kansen die de Omgevingswet biedt en willen deze kansen benutten om in te spelen op de behoeften van de samenleving. De invoeringsstrategie Consoliderend komt hier onvoldoende aan tegemoet. Aan de andere kant van het spectrum staat de Vernieuwende strategie, waarvan het de vraag is of deze in Rheden haalbaar is. Zo'n ingrijpende manier van veranderen vraagt namelijk veel tijd, capaciteit en middelen. Met het oog op de huidige financiële situatie van de gemeente lijkt een minder rigoureuze manier van veranderen daarom meer voor de hand te liggen. Bovendien vraagt niet ieder thema of iedere werkwijze om een totale vernieuwing. Sommige zaken gaan al goed en vragen geen of minder verandering. Ook willen we kunnen blijven

leren van goede voorbeelden en fouten van anderen. We hoeven dus niet voorop te lopen, maar ook zeker niet achteraan.

In dat opzicht passen de strategieën Calculerend en Onderscheidend beter. In het model van de VNG is de Calculerende strategie vooral intern gericht. Deze focus past minder goed bij onze ambitie en inzet van de afgelopen jaren om de Rhedense samenleving blijvend te betrekken bij ontwikkelingen in de woon-, werk- en leefomgeving. Daarom kiezen we bij de invoering van de Omgevingswet op lokaal niveau voor de Onderscheidende strategie. Deze strategie bouwt voort op alles wat we al doen en goed gaat. Op andere onderdelen gaat het uit van stapsgewijze veranderingen door te doen en in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Het is een pragmatische strategie die past bij de organisatieontwikkeling en inzet op een goede samenwerking met alle betrokkenen.

Overigens lijkt het met dit model misschien alsof er een tegenstelling is tussen de keuzes intern en extern. Dat is niet het geval. Het gaat vooral om de vraag welk accent je legt, zonder daarbij de andere kant uit het oog te verliezen. Het één kan namelijk niet zonder het ander: een externe en gebiedsgerichte focus heeft alleen zin als we daar ook intern op toegerust zijn.

2.2 Onze ambitie

De invoering van de Omgevingswet is een enorme klus, maar we beginnen niet bij nul. Voor een deel kunnen we aansluiten bij processen en bewegingen die al lopen. Tegelijkertijd is er nog veel onduidelijk. Het Rijk is bepaalde zaken nog aan het uitwerken, de randvoorwaarden voor lokale invulling zijn nog niet altijd scherp en op vrijwel alle gebieden is nadere verdieping nodig. Dat vraagt om een koers die het mogelijk maakt in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en die ruimte biedt voor tussentijdse aanpassingen.

We kiezen voor een onderscheidende invoeringsstrategie. Stap voor stap zorgen we er met zijn allen voor dat we 'Omgevingswet-proof' worden. We ontdekken en leren samen wat daar allemaal bij komt kijken en benutten de kansen die de wet biedt om ons beleid, onze regelgeving, werkwijzen en dienstverlening te verbeteren. We bouwen voort op wat er al gebeurt en houden nadrukkelijk rekening met onzekerheden en onverwachte ontwikkelingen. Dit **Procesdocument** is een levend document, dat we in de komende jaren blijven bespreken, actualiseren en aanscherpen.

Verbeterdoelen
In de inleiding zagen we al dat de wetgever met de Omgevingswet vier verbeterdoelen wil bereiken. We onderschrijven deze doelen nadrukkelijk. Bij het ontwikkelen en gebruiken van de instrumenten van de wet, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, is ons uitgangspunt dat deze verbeterdoelen op lokaal niveau daadwerkelijk gehaald worden. Hieronder staan de doelen nog eens opgesomd en is kort aangegeven wat dit voor onze gemeente betekent.

Verbeterdoel	**Impact gemeente**
Vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.	- Minder verschillende wetten en rijksregels. - Beter toegankelijke en begrijpelijke regelgeving. - Eén Omgevingsplan voor de hele gemeente.
Integraal benaderen van de fysieke leefomgeving.	- Van sectoraal naar integraal (beleid, besluitvorming en regelgeving). - Meer gebiedsgerichte benadering.
Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte.	- Minder rijksregels. - Meer ruimte voor lokaal maatwerk. - Meer beslissingsruimte voor gemeente.
Versnellen en verbeteren van de besluitvorming.	- Meer mogelijkheden voor reguliere vergunningverlening en korte termijnen. - Meer ruimte om aan de voorkant activiteiten rechtstreeks toe te staan (van 'nee, tenzij…' naar 'ja, mits…').

Werken in de geest van de Omgevingswet
We werken integraal, denken in kansen en gaan voor minder regels. Richting initiatiefnemers zijn we duidelijk en klantgericht. We denken in oplossingen, maar durven ook 'nee' te zeggen als het echt niet anders kan. We zijn ons ervan bewust dat er in verschillende situaties vanuit verschillende rollen en posities gehandeld wordt: soms als plantoetser of intermediair en vaak als meedenker of adviseur.

We benaderen de leefomgeving op een integrale manier en geven dit een plek in ons beleid en onze besluiten. We kijken naar vraagstukken met een open blik en over de eigen grenzen heen. We brengen de belangen van inwoners, ondernemers en organisaties in samenhang in beeld en nemen alle relevante belangen mee in onze afwegingen, zonder het algemeen belang uit het oog te verliezen. We bieden ruimte aan initiatieven uit de samenleving door op hoofdlijnen aan te geven waar wel of geen veranderingen gewenst zijn en welke voorwaarden we aan activiteiten stellen.

Houding, cultuur en gedrag
De Omgevingswet vraagt een cultuur- en gedragsverandering. Dit is een continu leerproces. Een proces dat gepaard gaat met vallen en opstaan. Dat betekent dat er fouten gemaakt zullen worden en dat mag ook. We kiezen voor een veranderaanpak waarbij de al aanwezige kracht en kwaliteiten centraal staan. Een positieve insteek als springplank voor de verdere vernieuwing. Samen gaan we op zoek naar de impact van de wet, de manier van werken die dit vraagt en welke competenties en gedrag hierbij horen. Met de gewenste veranderingen hoeven we niet te wachten tot de invoering van de wet. We kunnen daar voor een deel gewoon al mee starten.

Participatie
We zijn een betrouwbare partner, die midden in de samenleving staat en weet wat er speelt. We betrekken inwoners, ondernemers, organisaties en anderen op tijd bij ontwikkelingen in hun woon-, werk- en leefomgeving. We zien participatie als een middel om lokale kennis, ideeën en belangen op tafel te krijgen en tot besluiten met een groter draagvlak te komen. Bij participatietrajecten werken we met heldere kaders, zodat we de juiste verwachtingen wekken. Is er geen ruimte voor lokale invulling, dan zijn we daar op voorhand ook duidelijk over.

Met de Omgevingswet zijn we als gemeente niet langer alleen verantwoordelijk voor participatie. Bij vergunningaanvragen is het aan de initiatiefnemer zelf om vorm en inhoud aan participatie te geven, waarna we de resultaten daarvan meenemen in onze belangenafweging. Om willekeur en grote verschillen te voorkomen, geven we initiatiefnemers een handreiking voor participatie mee. Voor zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kiezen we ervoor participatie te verplichten. Onze ambities werken we verder uit in een participatiebeleid voor de Omgevingswet.

Digitale dienstverlening
Digitale dienstverlening ondersteunt de nieuwe manier van werken en maakt snellere en betere besluitvorming over projecten en vergunningen in de fysieke leefomgeving mogelijk. We streven naar zoveel mogelijk transparantie in onze informatievoorziening naar de samenleving. Informatie moet echter wel voorzien in een behoefte en het moet technisch uitvoerbaar zijn tegen acceptabele kosten. Voor ingewikkelde initiatieven, of als mensen er zelf niet goed uitkomen, blijft persoonlijk contact mogelijk. De primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel ligt bij het Rijk. Gelet hierop zorgen we ervoor dat onze informatiesystemen bij de invoering voldoen aan de minimale wettelijke eisen. In de jaren erna bouwen het stelsel gefaseerd verder uit.

Regionale samenwerking
Met onze regionale partners werken we voortvarend aan de invoering van de wet. Als thema's of ontwikkelingen grensoverschrijdende gevolgen hebben, stemmen we dit inhoudelijk af met buurgemeenten. We betrekken onze partners actief bij het opstellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Omgekeerd verwachten we van hen eenzelfde actieve houding. Regionale samenwerking is geen doel op zich, maar we staan er voor open als het tot meerwaarde leidt. Per vraagstuk bepalen we met wie we samenwerken en wat de aard van de samenwerking is. Met andere woorden: we vinden het netwerk voor regionale samenwerking belangrijker dan de structuur.

Bestuurlijke afwegingsruimte
We benutten de bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt om maatwerk te leveren en lokale afwegingen te maken. Dat betekent ook durven los te laten waar kaders geen toegevoegde waarde hebben. We geven aan waar ruimte voor ontwikkeling en initiatieven is, maar ook waar de grenzen liggen en waar we vanuit onze publieke rol beperkingen en regels instellen. We starten dit proces vanuit onze huidige regelgeving en met de regels die vanuit het Rijk via de zogenaamde bruidsschat aan ons worden overgedragen. Op termijn vullen we de bestuurlijke afwegingsruimte verder in, onder meer aan de hand van onze keuzes in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan blijft een bevoegdheid van de raad. Delegatie van de bevoegdheid om delen van het Omgevingsplan te wijzigen aan het college van burgemeester en wethouders kan bijdragen aan snellere besluitvorming en eenvoudigere procedures. We onderzoeken de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden voor delegatie en werken dit verder uit in een delegatiebesluit.

De beleidscyclus
Centraal in onze ambitie staat de beleidscyclus die we, meer dan nu vaak het geval is, sluitend willen krijgen. De ontwikkeling van beleid vindt plaats in de Omgevingsvisie. De doorwerking of uitwerking ervan in programma's en, via regels, in het Omgevingsplan. Hieruit volgen algemene regels en vergunningsplichten voor de uitvoering. Het sluitstuk van de cyclus bestaat uit toezicht en handhaving, monitoring en evaluatie. De uitkomsten daarvan bepalen of het beleid moet worden bijgesteld of geactualiseerd. Op dat moment is de beleidscyclus rond en begint deze weer van voren af aan. We grijpen de Omgevingswet aan als kans om hier extra aandacht aan te besteden en verbeteren de afstemming tussen projecten en processen in de verschillende fases van de cyclus.

Omgevingsvisie en programma's
Uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de gemeente over een gebiedsdekkende Omgevingsvisie beschikken, maar zo lang gaan we er niet mee wachten. We streven naar een toekomstgerichte, samenhangende en strategische visie voor de leefomgeving. Gebiedsgericht en dynamisch zijn hierbij sleutelwoorden. We zien de Omgevingswet niet als een revolutie voor het maken van beleid. Het huidige beleid is namelijk pas geleden met inwoners, ondernemers en anderen tot stand gekomen. We actualiseren en integreren de bestaande visies daarom tot één nieuwe visie. Voor de dorpen die al wat langer geleden aan de beurt zijn geweest, gaan we na of het beleid voldoende actueel is. Naast de gebruikelijke onderwerpen betekent dit dat er in ieder geval ook aandacht is voor relatief nieuwe thema's in de fysieke leefomgeving, waaronder duurzaamheid, gezondheid en veiligheid. Sociale thema's, zoals zorg en welzijn, onderwijs en cultuur nemen we eveneens mee in het proces.

Het programma is een nieuw instrument, waar we nog geen ervaring mee hebben. We verdiepen ons hier verder in en volgen de ervaringen elders in het land. Onze ambities voor het instrument programma kunnen niet los van de Omgevingsvisie worden gezien. De inhoudelijke keuzes die we daar maken, zijn namelijk in grote mate bepalend voor de vraag of en welke programma's voor de verdere uitwerking nodig zijn. In de startnotitie Omgevingsvisie gaan we hier nader op in.

Omgevingsplan en lokale regels
In het Omgevingsplan vertalen we de ambities en strategische keuzes uit de Omgevingsvisie in regels. We moeten nog ontdekken hoe deze wisselwerking in de praktijk werkt. Dat is een dynamisch proces, waarbij we al doende leren. Het Omgevingsplan stellen we op een interactieve manier op, samen met inwoners, ondernemers en ketenpartners. Bij het ontwikkelen van het plan is het uitgangspunt dat de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet ook daadwerkelijk behaald worden. Dat betekent dat we meer vrijlaten, onder meer door voor bepaalde zaken vergunningen niet langer verplicht te stellen en te werken met algemene regels of een meldingsplicht.

In het Omgevingsplan leggen we de in de AMvB's opgenomen verplichte omgevingswaarden vast. Op lokaal niveau gaan we alleen over tot het vastleggen van waarden voor die onderwerpen die van groot belang zijn. Voor de regels in het Omgevingsplan hanteren we uitgangspunten die ervoor moeten zorgen dat ze juridisch houdbaar, leesbaar en begrijpelijk zijn. Bovendien moeten regels zo geformuleerd zijn dat ze meer uitnodigen dan beperken. Hoe we dit precies invullen, kunnen we nu nog niet zeggen. Wel dat we het steeds vanuit het perspectief van initiatiefnemers en de leefwereld van onze inwoners benaderen.

Voor, tijdens en na inwerkingtreding van de Omgevingswet willen we onze dienstverlening zoveel mogelijk op peil houden. Dit betekent dat we ons in 2020 en 2021 vooral focussen op het kunnen wijzigen van het tijdelijke Omgevingsplan. Goede initiatieven die niet direct in het tijdelijke plan passen, kunnen dan 'gewoon' doorgang vinden.

Omgevingsvergunning
Bij het inrichten van de werkprocessen voor vergunningverlening gaan we niet uit van hoe we als gemeente denken en werken (systeemdenken), maar zetten de initiatiefnemer centraal. We continueren de werkwijze met één aanspreekpunt, blijven investeren op een goed vooroverleg en zorgen voor heldere informatie en voorlichting. Medewerkers, raadsleden en bestuurders worden toegerust op het werken onder de Omgevingswet. We bereiden een notitie voor waarin afspraken over de rolverdeling tussen raad en college bij het afhandelen van vergunningen worden vastgelegd.

We zorgen ervoor dat onze systemen op tijd gereed zijn om aanvragen en meldingen vanuit het Digitaal Stelstel Omgevingswet te ontvangen. Voor de belangrijkste en meest voorkomende activiteiten uit de bruidsschat kunnen initiatiefnemers via vragenbomen checken of er een vergunning of melding nodig is. Op termijn willen we ook voor onze lokale regels vragenbomen maken en publiceren.

Toezicht en handhaving
De Omgevingswet leidt tot een verschuiving van taken van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Daarnaast komen delen van de APV, Wabo, horeca- en evenementenregels in hetzelfde Omgevingsplan terecht. Daarom werken we toe naar een integraal handhavingsbeleid voor de fysieke leefomgeving. We brengen onze werkprocessen in beeld en starten met het samenbrengen van de handhaving. Ook zoeken we uit wat er op het gebied van toezicht en handhaving verder nog moet gebeuren om in 2021 'Omgevingswet-proof' te zijn. Bij het verbeteren van de werkprocessen trekken we samen op met onze partners in de regio.

Planning en prioritering
Het is op zich niet moeilijk om ambities te formuleren, maar we kunnen als gemeente niet alles aanpakken en we kunnen ook niet alles tegelijk. We beschikken immers niet over een onbeperkte hoeveelheid mensen en middelen. Integendeel zelfs. We moeten dus keuzes maken. Daarom richten we ons in 2020 en 2021 vooral op de acties die de gemeente minimaal moet hebben geregeld om klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet. Hiervoor maken we gebruik van het overzicht 'Minimale acties Omgevingswet' van de VNG (zie bijlage 1).

In de jaren daarna zijn we voor de verdere planning deels afhankelijk van ontwikkelingen waar we als gemeente niet of maar beperkt invloed op hebben. Daarnaast zijn er allerlei andere onzekerheden waar we mee te maken krijgen en zijn er veel onderlinge verbanden en afhankelijkheden tussen de verschillende projecten. Dat vraagt om een grote mate van flexibiliteit in de aanpak en prioritering van activiteiten. Daarom monitoren we de voortgang vier keer per jaar. We geven inzicht in de processen en projecten die in uitvoering zijn. Waar gaat het goed en liggen we op koers? En waar is meer aandacht nodig van de gemeente of van onze partners? Op basis van de uitkomsten van de monitor stellen we onze ambities, planning en aanpak zo nodig bij.

3. Werken in de geest van de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt veel mogelijkheden voor lokale afweging, nadere uitwerkingen, maatwerk en initiatieven vanuit de samenleving. Daarom is het niet alleen een kwestie van het simpelweg invoeren van de wet. Hoe de uitvoering in de praktijk gebeurt, ligt voor een groot deel in handen van de mensen die ermee gaan werken. Er wordt zelfs wel eens beweerd dat een succesvolle invoering voor 20% bepaald wordt door de regels en voor 80% door de cultuur.

3.1 Onze manier van werken

Het werken in de geest van de Omgevingswet is geen doel op zich, maar een middel om onze dienstverlening naar inwoners, bedrijven en organisaties verder te verbeteren. Hierbij werken we integraal, denken in kansen en zetten in op minder regels. Regels die er zijn, zijn zoveel mogelijk op één plek en makkelijk te vinden. De regels zijn helder en voor iedereen goed te begrijpen. In onze contacten met initiatiefnemers zijn we duidelijk, klantgericht en denken in oplossingen.

Overigens betekent het denken in oplossingen niet automatisch dat er ook altijd een passende oplossing is. Het is een intentie, een manier van werken, en heel vaak zal er ook daadwerkelijk een goede oplossing zijn. Maar soms is het echt niet mogelijk om tot een positieve beoordeling te komen, bijvoorbeeld omdat een initiatief niet binnen de beleidsdoelen van de gemeente of hogere regelgeving past. Dan moeten we ook 'nee' durven en kunnen zeggen. Bovendien is het proactief meedenken geen eenrichtingsverkeer. We verwachten van een initiatiefnemer dat hij of zij ook zelf actief meedenkt over mogelijke aanpassingen en hierover het gesprek aangaat met de omgeving.

We zijn ons ervan bewust dat er in verschillende situaties vanuit verschillende rollen en posities gehandeld moet worden. Soms nog steeds als plantoetser of handhaver, die ook goed uit kan leggen waarom bepaalde initiatieven niet kunnen. Soms als intermediair bij tegengestelde belangen tussen inwoners. En vaak als meedenker in de zoektocht naar maatwerk om initiatieven mogelijk te maken. Dit vraagt veel van de competenties, het rolbewustzijn en de communicatieve kwaliteiten van onze medewerkers. Met de juiste scholing en training moeten zij hier op toegerust worden.

We richten onze werkprocessen en organisatie zodanig in dat het werken in de geest van de Omgevingswet verder geoptimaliseerd wordt. Dit gaat niet tot totaal andere werkwijzen leiden, het gaat vooral om een verfijning van huidige processen.

Integrale benadering van de leefomgeving
In teksten over de Omgevingswet komt de term 'integraal' veelvuldig voorbij, maar wat houdt dat nu eigenlijk in? Bij een integrale benadering hoort een manier van werken waarin een open blik, over de eigen grenzen heen en samenwerking belangrijke voorwaarden zijn. Een integrale benadering heeft betrekking op het proces en de inhoud.

In het proces, oftewel de manier van werken, gaat het over het samenbrengen van de belangen van inwoners, ondernemers en organisaties en de opgaven vanuit de verschillende beleidsterreinen. Op inhoudelijk vlak gaat het over het meenemen van al deze belangen in de afweging, waarbij elk relevant belang onderkend en serieus genomen wordt. De weging van belangen is verschillend per opgave en locatie. Met andere woorden: op de ene plek kan hetzelfde belang een ander gewicht in de schaal leggen dan op een andere plek. Dit heet maatwerk.

Het is niet zo dat integraal werken binnen onze gemeente helemaal nieuw is, maar het vraagt wel verdere uitbouw en ontwikkeling. In het verleden werden vraagstukken soms meer sectoraal en toetsend benaderd. Nu gaan we het nog meer samen doen en wegen de verschillende belangen tegen elkaar af om te komen tot de beste oplossing. Dat vraagt om nog meer samenwerking, zodat medewerkers van elkaar weten wat ze doen en om een goede verbinding tussen beleid en uitvoering.

Ruimte voor initiatieven
In het huidige omgevingsrecht ligt soms gedetailleerd vast welk gebruik op een bepaalde locatie is toegestaan. Deze vorm van toelatingsplanologie biedt weinig ruimte voor onvoorziene ontwikkelingen en innovaties. De laatste jaren wordt er daarom steeds vaker gesproken over de voordelen van uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie bepaalt de gemeente op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en welke randvoorwaarden er aan activiteiten gesteld worden. Vervolgens worden inwoners, bedrijven en organisaties uitgenodigd daar op hun eigen manier invulling aan te geven. De gemeente stelt zich uitnodigend en faciliterend op.

Het is niet zo dat we onze systematiek van vandaag op morgen totaal omgooien, maar we willen wel naar een situatie toegroeien waarbij we in onze plannen en regels meer ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen en innovaties. Dit vraagt op termijn om aanpassingen van de gemeente (raad, college en medewerkers) en om een actieve houding van de samenleving. Deze aanpassingen zullen tijd nodig hebben, maar leiden uiteindelijk wel tot meer ruimte voor initiatieven.

Omgaan met spanningsvelden
Ook onder de Omgevingswet blijven er bij ruimtelijke initiatieven spanningsvelden ontstaan. Zo kan het individuele belang van een initiatiefnemer op gespannen voet staan met de individuele belangen van anderen en het algemeen belang. In de tabel hieronder staan enkele andere spanningsvelden die zich voordoen.

Ruimte bieden voor ontwikkelingen		Waarborgen van kwaliteit
Integraal werken en alles in samenhang bekijken	vs.	Eenvoud en snellere besluitvorming
Flexibiliteit en lokale afwegingsruimte		Zekerheid bieden door inzichtelijkheid en voorspelbaarheid
Meer ruimte voor maatwerk		Gelijke behandeling van initiatiefnemers

Op zich is het niet gek dat deze spanningsvelden er zijn, want beide kanten van de medaille zijn waardevol. Dit betekent dan ook niet dat de invoering van de Omgevingswet een onmogelijke opgave is, maar wel dat medewerkers, bestuurders en initiatiefnemers bij het werken met de wet spanningsvelden gaan ervaren. We zijn ons hiervan bewust en maken dit bespreekbaar wanneer we er tegenaan lopen.

Op deze plek pakken we er één uit. Zo kan een flexibele aanpak en meer afwegingsruimte op gespannen voet staan met een bepaalde mate van rechtszekerheid. Bijvoorbeeld: ruimere regels voor bouwwerken kunnen gevolgen hebben voor de buren op het naastgelegen perceel. Het vraagstuk van flexibiliteit versus zekerheid kent niet één absolute oplossing of waarheid. Soms willen we meer ruimte aan de samenleving geven en soms willen we juist strenge regels hanteren. Dat is straks niet anders dan nu. In de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan gaan we op zoek naar de juiste balans in dit soort vraagstukken. Waar bieden we ruimte voor ontwikkelingen en waar leggen we het accent op het beschermen van kwaliteiten? Wanneer stellen we flexibiliteit voorop en wanneer kiezen we voor rechtszekerheid? De Omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van deze keuzes. De uitwerking vindt plaats in eventuele Omgevingsprogramma's en in het Omgevingsplan. In een **Procesdocument** als dit is het niet mogelijk om hierover al concrete inhoudelijke keuzes te maken.

3.2 Houding, cultuur en gedrag

Een andere manier van werken vraagt om een cultuur- en gedragsverandering. We kunnen bijvoorbeeld opschrijven dat we voortaan integraal werken, maar daarmee gebeurt het nog niet. Nieuwe werkwijzen moeten soms oude gewoontes vervangen. Zo'n veranderproces vraagt veel van onze medewerkers, het bestuur en de organisatie. Ook omdat dit soort processen niet of maar beperkt maakbaar zijn en de gewenste resultaten niet altijd SMART te formuleren. Het gaat eigenlijk meer om een richting waarin veranderd wordt dan om een concreet te bereiken einddoel.

Met het bepalen van de koers in dit document zetten we een belangrijke stap richting de invoering van de Omgevingswet. Weliswaar zijn het enkel nog uitspraken op een hoog abstractieniveau, maar het zegt veel over de manier waarop we het verdere proces in de komende jaren vorm en inhoud geven. De ambities moeten hun plek krijgen in de organisatie, in de manier van werken en in de instrumenten van de wet. Dit is een continu leerproces. Een proces dat waarschijnlijk gepaard gaat met vallen en opstaan. Voor onze medewerkers betekent dit dat zij zich veilig moeten voelen en

bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de keuzes die ze maken. Daarnaast moeten we in de beginjaren, zeker bij complexe initiatieven, voldoende tijd inruimen voor dat leerproces.

Klassieke verandermethoden lijken hierbij niet de oplossing. Hun planmatige en vaak top-down benadering geeft een illusie van controle, maar biedt geen grip op de complexe realiteit. Bovendien frustreert de veelal eenzijdige focus op wat er fout gaat de veranderbereidheid. Daarom maken we gebruik van de methode Waarderend Veranderen. Dit is een veranderaanpak die mensen onderling verbindt en hen mobiliseert actief bij te dragen aan de gewenste ontwikkeling. Centraal staan de al aanwezige kracht en kwaliteiten en hoe we die samen verder kunnen uitbouwen. Een positieve insteek dus als springplank voor vernieuwing.

We geven het continu leren verder vorm door trainingen en reflectiemomenten, waarbij we moeten zorgen voor een goede balans tussen nieuwe ontwikkelingen en de uitvoering van reguliere taken. Het 'gewone' werk gaat immers door. We maken gebruik van goede ervaringen die er al zijn en leren nadrukkelijk ook van onze ervaringen bij de decentralisaties in het sociaal domein.

Het realiseren van de verbeterdoelen van de Omgevingswet vraagt om competenties die ook een belangrijke rol spelen in onze organisatievisie 'Goed, beter, best' en de doorontwikkeling naar een netwerkorganisatie. Samen gaan we op zoek naar de impact van de wet, de manier van werken die dit vraagt op ambtelijk en bestuurlijk niveau en welke competenties en gedrag hierbij horen.

3.3 Participatie

Onze samenleving verandert in hoog tempo. Inwoners en ondernemers zijn mondiger, willen gehoord worden en in sommige gevallen zelf aan het stuur zitten. Waar we als gemeente vroeger vaak initiatiefnemer waren en de leiding namen, treden we nu steeds vaker op als partner of laten bepaalde zaken helemaal aan de samenleving over. De Omgevingswet beoogt dat belanghebbenden, nog meer dan nu al het geval is, bij beleids- en planprocessen worden betrokken.

Participatie in de Omgevingswet
De Omgevingswet omschrijft participatie als 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Belanghebbenden zijn burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. De wet geeft de gemeente en initiatiefnemers de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop een participatieproces start, kan van geval tot geval verschillen.

Onderstaande tabel bevat per instrument een overzicht van de regels voor participatie, wie daarvoor verantwoordelijk is en waar dat geregeld is.

Instrument	Regels	Verantwoordelijk
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht: de gemeente geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Gemeente (art. 10.7 Omgevingsbesluit).
Programma	Motiveringsplicht: de gemeente geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Gemeente (art. 10.8 Omgevingsbesluit).
Omgevingsplan	De gemeente geeft bij de kennisgeving van het voornemen om een Omgevingsplan op te stellen aan hoe het de participatie vormgeeft. Motiveringsplicht: de gemeente geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Gemeente (art. 10.2, eerste lid en art. 10.2, tweede lid Omgevingsbesluit).
Omgevings-vergunning	De initiatiefnemer geeft aan of en, zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan. De gemeente betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer (art. 16.55 Omgevingswet). Het aanvraagvereiste is uitgewerkt in de Omgevingsregeling.

Het kost tijd en capaciteit om een zorgvuldig participatieproces te doorlopen. Toch gaat de wetgever ervan uit dat deze investering aan de voorkant zich terugverdient, omdat er aan de achterkant minder tijdrovende en kostbare formele procedures nodig zullen zijn. De wetgever stelt dat een goed proces doorgaans meer draagvlak oplevert en tot betere besluiten leidt. We onderschrijven deze doelstellingen, maar zijn ons er ook van bewust dat een goed participatieproces niet altijd betekent dat iedereen het met de uitkomsten eens is.

Verplicht participatiebeleid
Op 11 februari 2020 stemde de Eerste Kamer in met de Invoeringswet Omgevingswet. Bij de behandeling werd door de Kamer een motie aangenomen dat er in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling wordt opgenomen die ervoor zorgt dat gemeenten, provincies en waterschappen verplicht zijn om een participatiebeleid op te stellen.

In het Plan van Aanpak Invoering Omgevingswet (gemeente Rheden, december 2019) hadden we ons al voorgenomen om een participatiestrategie te ontwikkelen. Welke spelregels hanteren we als gemeente? Welke hulpmiddelen gebruiken we? En waar moeten initiatiefnemers aan voldoen? In 2020 werken we deze en andere vragen uit in een participatiestrategie. Hierin staan de spelregels over hoe we als gemeente belanghebbenden bij besluitvorming betrekken en wat we op dat punt van initiatiefnemers vragen. Voor het opstellen van de notitie gaan we geen uitgebreid participatieproces optuigen. Het college bereidt een korte notitie voor, betrekt hier enkele ervaringsdeskundigen bij en legt dit begin 2021 voor besluitvorming voor aan de raad.

Participatieproces door gemeente
De gemeente Rheden heeft al langer de ambitie om besluiten in samenspraak met bewoners, ondernemers en organisaties te nemen. De Omgevingswet vraagt om dit nog meer onderdeel te maken van het DNA van de organisatie. We zien dit als kans om tot betere plannen en besluiten te komen. Aan de andere kant zijn er ook onderwerpen die zich niet of minder goed lenen voor participatie. Participatie moet geen doel op zich worden. Het is een middel om een doel te bereiken. Dit vraagt bewuste keuzes over wanneer we wel en wanneer we geen participatie inzetten. Als gemeente richten we ons hierbij vooral op het algemeen belang, niet op individuele belangen.

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvol participatietraject is dat gewekte verwachtingen ook waargemaakt worden. Dat vraagt om duidelijke kaders en uitganspunten vooraf en dat opgehaalde informatie herleidbaar is. Daarom stellen we participanten op de hoogte van het resultaat van hun inbreng en zijn op voorhand ook duidelijk als daar geen ruimte voor is. Niet iedereen is zomaar in staat om een participatieproces in goede banen te leiden. Medewerkers moeten voldoende tijd hebben en over de juiste vaardigheden beschikken. Dat vraagt om heldere werkafspraken en eventuele bijscholing.

De wetgever kiest er bewust voor om maar weinig te regelen over de vorm, inhoud en aanpak van participatie. Het is de bedoeling dat dit wordt ingevuld op een manier die past bij de lokale context, vraagstukken en locatie. Met andere woorden: een blauwdruk voor participatie bestaat niet. Uitgangspunt is dan ook dat het op te stellen participatiebeleid ruimte biedt voor maatwerk. In het beleid formuleren we ook uitgangspunten over de rol en positie van de gemeenteraad.

Participatieproces door initiatiefnemers
Met de komst van de Omgevingswet ligt de verantwoordelijkheid voor participatieprocessen niet meer alleen bij de gemeente. De wet schrijft namelijk voor dat een initiatiefnemer, of dat nu een inwoner, ondernemer of organisatie is, bij de aanvraag van een vergunning moet verantwoorden <u>of</u> en hoe een participatieproces is doorlopen en wat daarvan de uitkomst is. Bijvoorbeeld door aan te geven wat de initiatiefnemer heeft gedaan met de resultaten van een overleg met omwonenden. De gemeente neemt deze informatie vervolgens mee in haar integrale belangenafweging. Het woordje 'of' zorgt ervoor dat een initiatiefnemer dus ook kan kiezen om niet aan participatie te doen en te verantwoorden waarom hij of zij daar niet voor gekozen heeft.

Voor zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten geldt een uitzondering. Dit zijn activiteiten die niet voldoen aan de regels van het Omgevingsplan en die zonder omgevingsvergunning niet zijn toegestaan. Voor die gevallen heeft de gemeenteraad het recht om participatie verplicht te stellen. Pas daarna kan de initiatiefnemer zijn aanvraag indienen. Gezien de mogelijke impact van dit soort activiteiten op hun omgeving en omdat er wordt afgeweken van de regels in het Omgevingsplan, kiezen we ervoor participatie voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten te verplichten. De regels hiervoor werken we verder uit in het participatiebeleid.

Omdat elke vergunningsaanvraag anders is, legt de Omgevingswet niet vast hoe participatie moet plaatsvinden. Het is aan de initiatiefnemer zelf om daar vorm en inhoud aan te geven. Om willekeur en te grote verschillen in proces te voorkomen, geven we via het op te stellen beleid aan initiatiefnemers een handreiking en richtlijnen mee waaraan de participatie door hen in elk geval moet voldoen.

3.4 Digitale dienstverlening

De huidige informatiesystemen voor ruimtelijke ontwikkelingen, vergunningen en meldingen zijn versnipperd. In de praktijk opereren drie kanalen naast elkaar: het Omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl. De Omgevingswet brengt een grote digitaliseringsopgave met zich mee die inwoners, bedrijven en overheden in staat moet stellen om eenvoudiger informatie uit te wisselen en procedures te versnellen en verbeteren.

Het Omgevingsloket
Het nieuwe Omgevingsloket is de plek waar alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving samenkomt. In het Omgevingsloket kunnen gebruikers straks:

- Alle beschikbaar gestelde gegevens over de fysieke leefomgeving bekijken, zowel op kaart als in tekst (in de vorm van regels);
- Omgevingsdocumenten en formele besluiten inzien, zoals een Omgevingsplan en Omgevingsverordening;
- Zien welke regelgeving op een locatie van toepassing is;
- Via vragenbomen zien welke vergunnings-, meldings- of andere informatieplicht er op een locatie geldt;
- Direct een aanvraag of melding indienen.

De architectuur voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt door het Rijk ontwikkeld. Gemeenten zijn verplicht hun systemen op het DSO aan te sluiten en dragen daar zelf de kosten voor. Ook blijven gemeenten zelf verantwoordelijk voor de eigen, interne processen.

Eind 2019 zijn we met de gemeenten Arnhem en Renkum gestart met een marktverkenning rondom het DSO. Hieruit bleek dat er met een gezamenlijke aanbesteding aanzienlijke kostenvoordelen te behalen zijn. Daarom besteden de drie gemeenten in de eerste helft van 2020 samen een dienst aan voor de plan- en toepasbare regel software. De gemeenten maken dan straks gebruik van hetzelfde platform, maar elke organisatie zorgt zelf op basis van zijn eigen ambities voor de inhoudelijke vulling van het platform. Gegevens van de drie gemeenten blijven altijd gescheiden.

De gebruiker centraal
Het Omgevingsloket geeft gebruikers straks integraal inzicht in wat er wel en niet kan binnen de fysieke leefomgeving en biedt hen de mogelijkheid om meldingen en aanvragen in te dienen. Voor de gebruikers levert dit snelheid, gemak en transparantie op. We richten onze interne processen en systemen zodanig in dat we voldoen aan de eisen en standaarden die vanuit het DSO worden gesteld en optimaal gebruik maken van de kansen die de digitalisering biedt. Voor aan te schaffen applicaties is het uitgangspunt dat zij de nieuwe manier van werken ondersteunen en een snellere en betere besluitvorming over projecten en vergunningen mogelijk maken. Voor ingewikkelde gevallen, of als gebruikers er zelf niet goed uitkomen, blijft persoonlijk contact mogelijk.

We streven naar transparantie, zowel in informatievoorziening als in regelgeving en besluitvorming. Informatie moet echter wel voorzien in een behoefte en het moet technisch uitvoerbaar zijn tegen acceptabele kosten. We zien bijvoorbeeld een meerwaarde in het omzetten van lokale juridische regels naar toepasbare regels. Dat zijn regels in gewone mensentaal, waarmee initiatiefnemers via vragenbomen kunnen nagaan of activiteiten zijn toegestaan en of er een vergunning nodig is.

Systeem in ontwikkeling
Op landelijk niveau is het DSO nog volop in ontwikkeling. Het streefbeeld dat alle informatie met één klik op de kaart voorhanden is, zal bij de inwerkingtreding in ieder geval nog niet behaald zijn. Het uiteindelijke doel wordt volgens de huidige planning van het Rijk niet eerder dan in 2024 voorzien. Daarom richten we ons als gemeente in eerste instantie op de wettelijk verplichte gegevens en functionaliteiten. Op termijn willen we ook extra gegevens en functionaliteiten een plek geven, maar hiervoor zijn we mede afhankelijk van de landelijke voortgang. We zien onszelf op dit punt niet als koploper, maar volgen in de middenmoot, zonder achterover te leunen.

Via rapportages wordt de raad op de hoogte gehouden van landelijke ontwikkelingen rondom het DSO en de voortgang op lokaal niveau. Zijn er in de toekomst grote uitgaven nodig voor aanvullende stappen in de ontwikkeling van het DSO of met grote gevolgen voor de dienstverlening, dan leggen we dit voor besluitvorming voor aan de raad.

3.5 Regionale samenwerking

Voor een soepele invoering van de Omgevingswet is een goede samenwerking in de regio van belang. Op de eerste plaats omdat het een veranderopgave is, waarbij partijen veel van elkaar kunnen leren. Niet iedereen hoeft voor zichzelf het wiel uit te vinden en soms leidt een bundeling van krachten tot kostenvoordelen. Op operationeel niveau zoeken we elkaar op rondom praktische vraagstukken, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Op andere gebieden gaat het vooral om kennisuitwisseling en informatiedeling. Daarnaast onderzoeken we waar we samen kunnen optrekken bij het zo efficiënt mogelijk inrichten van werkprocessen en informatiemanagement.

De Omgevingswet eist dat bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. De leefomgeving en effecten van bijvoorbeeld geluid en geur houden immers niet op bij de gemeentegrenzen en dat vraagt om regionale afstemming. In de praktijk betekent dit dat we bij het opstellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan moeten zorgen voor goede inhoudelijke afstemming met andere overheden en ketenpartners, waaronder de provincie Gelderland, regio Arnhem–Nijmegen, buurgemeenten, waterschap Rijn en IJssel, waterschap Vallei en Veluwe, Omgevingsdienst Regio Arnhem, GGD en Veiligheidsregio.

Die laatste twee partijen noemen we hier nog eens in het bijzonder. De Omgevingswet is namelijk breder dan alleen het klassieke fysieke domein. Veiligheid en gezondheid zijn belangrijke en soms nieuwe thema’s bij ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom willen we de samenwerking met de GGD en Veiligheidsregio intensiveren en verbeteren. Samen gaan we op zoek naar de juiste voorwaarden voor een gezonde en veilige leefomgeving en maken afspraken hoe ieder daar vanuit zijn eigen rol aan kan bijdragen.

3.6 Bestuurlijke afwegingsruimte

Onder de Omgevingswet krijgt de gemeente meer ruimte om eigen afwegingen te maken over activiteiten in de leefomgeving. Kwaliteiten en opgaven variëren per gebied. Uniforme regels spelen daar onvoldoende op in. Daarom wordt de afwegingsruimte voor lokale overheden vergroot. Als gemeente krijgen we zo meer mogelijkheden om zelf te bepalen welke kwaliteiten we aanvaardbaar of wenselijk vinden in een bepaald gebied en welke regels we daarvoor willen stellen.

We benutten de bestuurlijke afwegingsruimte om maatwerk te leveren en belangenafwegingen te maken. Dat betekent ook durven los te laten waar kaders geen toegevoegde waarde hebben. We geven aan waar ruimte is, maar ook waar de grenzen liggen en waar we vanuit onze publieke rol beperkingen en regels instellen. We bepalen waar regels vereenvoudigd kunnen worden, maar ook waar regels van groot belang blijven. Als we vasthouden aan regels is het zaak de regels zo doorzichtig en duidelijk mogelijk te maken, zonder de mogelijkheid tot maatwerk te frustreren.

We starten dit proces vanuit onze huidige regelgeving en met de regels die vanuit het Rijk via de zogenaamde bruidsschat aan ons worden overgedragen. Op termijn vullen we de bestuurlijke afwegingsruimte verder in aan de hand van onze keuzes in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Voor onderdelen van de leefomgeving zal dan een keuze worden gemaakt over wat we willen beschermen en waar we willen loslaten. Hier wordt nog opgemerkt dat de lokale afwegingsruimte niet onbeperkt is. Deze ruimte wordt ingekaderd door de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving, zoals het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Daarnaast moeten we rekening houden met Europese regelgeving, de nationale Omgevingsvisie, de Omgevingsvisie en -verordening van de provincie Gelderland, de regels die vanuit de waterschappen op ons af komen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3.7 Rolverdeling college – raad

De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en stelt beleid, doelstellingen en ambities vast. Het college van burgemeester en wethouders voert dat beleid uit. Er is dus sprake van een duidelijke scheiding: de raad is kaderstellend, de uitvoering is aan het college. In de Omgevingswet wordt de besluitvorming rond initiatieven die in strijd zijn met het Omgevingsplan neergelegd bij het college. De raad heeft adviesrecht. We bereiden in 2020 een notitie voor waarin de lokale afspraken over de rolverdeling tussen raad en college verder worden vastgelegd.

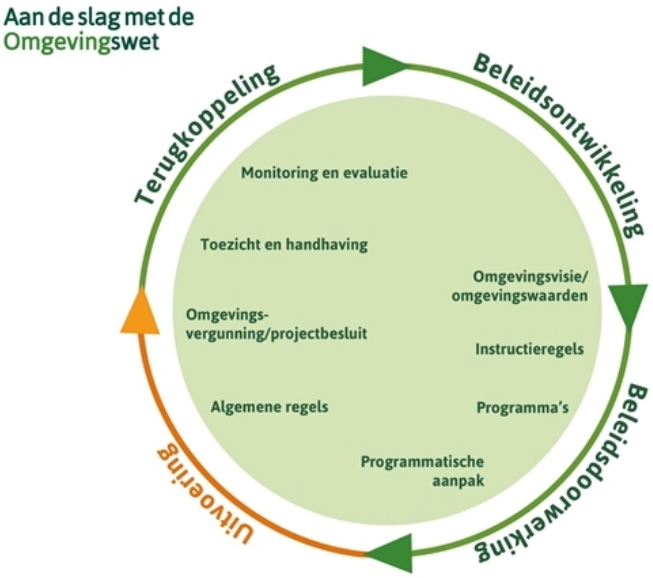
Gezien het strategische, lange-termijn-karakter van de Omgevingsvisie en de vergrote reikwijdte van het Omgevingsplan blijft de bevoegdheid tot het vaststellen van deze documenten primair bij de gemeenteraad. De raad kan deze bevoegdheid voor delen van het Omgevingsplan delegeren aan het college. Dit kan bijdragen aan snellere besluitvorming en procedures voor nieuwe initiatieven eenvoudiger maken. De gedelegeerde bevoegdheid wordt vastgelegd in een delegatiebesluit. Dit is een afzonderlijk besluit, dat geen onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan. Het delegatiebesluit bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. Ook kan in het delegatiebesluit bepaald worden hoe het college uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid.

De komende periode verdiepen we ons verder in de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden voor delegatie en werken dit uit in een delegatiebesluit, waarna het aan de raad is om hierover een besluit te nemen. Ook hier geldt de weg van geleidelijkheid. Dat wil zeggen dat we vanuit een situatie die vergelijkbaar is met de huidige rolverdeling op zoek gaan naar de gewenste verbeteringen.

4. De beleidscyclus

Bij de uitvoering van de Omgevingswet en het gebruik van de kerninstrumenten speelt de beleidscyclus een belangrijke rol. We willen de cyclus, meer dan nu vaak het geval is, sluitend krijgen. We grijpen de Omgevingswet aan als kans om hier extra aandacht aan te besteden en verbeteren de afstemming tussen projecten en processen in de verschillende fases.

Rechtsboven staat de beleidsontwikkeling, oftewel visievorming. Hier krijgt de Omgevingsvisie een plek: een samenhangende, lange termijn visie met strategische beleidskeuzes voor de fysieke leefomgeving. Belangrijke input voor de visie komt vanuit het vorige kwart van de cyclus: de terugkoppeling. Signalen die uit de monitoring en evaluatie volgen, kunnen namelijk aanleiding zijn voor aanpassing van de visie.



In het kwart rechtsonder gaat het over de beleidsdoorwerking. Kwaliteiten of onderdelen van de fysieke leefomgeving worden hier concreter gemaakt door ze ook juridisch vast te leggen. Dat kan bijvoorbeeld door omgevingswaarden en regels op te nemen in het Omgevingsplan of door een programma vast te stellen.

Linksonder staat de uitvoering centraal. Dat gebeurt grotendeels door initiatiefnemers: inwoners, bedrijven, organisaties of overheden die iets willen ontwikkelen. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels. Is er toestemming van de gemeente nodig, dan verloopt dit via een omgevingsvergunning.

Het bovenste kwart aan de linkerzijde staat voor de terugkoppeling. Met toezicht en handhaving ziet de gemeente toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Monitoring brengt de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van het beleid of een andere inzet van instrumenten nodig is. De instrumenten bepalen het soort terugkoppeling. Voor juridische regels in het Omgevingsplan spelen toezicht en handhaving een belangrijke rol. Voor een eventueel programma zijn vooral monitoring en evaluatie van belang.

4.1 Omgevingsvisie

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

Actuele visies voor de dorpen en het buitengebied
Het proces van beleidsontwikkeling begint voor ons niet bij nul. Veel documenten die gaan over de fysieke leefomgeving zijn actueel en op orde. Zo hebben we onder de noemer 'Mijn dorp van morgen' voor elk dorp in de gemeente een structuurvisie opgesteld. Belangenverenigingen, bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn daar op diverse momenten actief bij betrokken. In dit project zijn we gestart met het dorp Rheden (2014). Daarna volgden De Steeg, Ellecom, Spankeren, Laag-Soeren (2016) en Velp (2017). Dieren (2019) was het laatste dorp in deze reeks.

Gaandeweg het project werd steeds meer duidelijk over de Omgevingswet. Daarom is voor de laatste twee dorpen in deze reeks gekozen voor een aanpak die ook geschikt is voor visieontwikkeling onder de Omgevingswet, onder meer door expliciet aandacht te besteden aan thema's als milieukwaliteit en gezondheid.

Om verdere ervaring op te doen met de Omgevingswet, hebben we de visie voor het buitengebied opgesteld als Omgevingsvisie (2019). Voor deze visie zijn twee processporen gevolgd: het spoor van de samenleving en het spoor van de overheid. Voor het eerste spoor zijn 30 interviews gehouden met inwoners, ondernemers, eigenaren en organisaties. Daarna hebben we via een internetpeiling en gebiedsconferenties toegewerkt naar een visie die aansluit op de vraagstukken in de samenleving. Voor het tweede spoor is een werkgroep samengesteld met medewerkers van de gemeente Rheden, provincie Gelderland, Waterschap Rijn en IJssel, Waterschap Vallei en Veluwe, Rijkswaterstaat, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Veiligheidsregio Gelderland Midden, Omgevingsdienst Regio Arnhem en Gelders Genootschap. Via deze werkgroep zijn de belangen van de diverse overheden in beeld gebracht en vertaald naar gemeentelijk niveau.

Naar een gebiedsdekkende visie
We zien de Omgevingswet niet als een revolutie als het aankomt op het maken van beleid en regelgeving. Het huidige beleid is namelijk nog niet zo lang geleden samen met inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden tot stand gekomen. Hierdoor zijn het niet alleen visies van de gemeente, maar ook van de samenleving zelf. De opgaven waar het beleid op inspeelt, zijn in veel gevallen nog steeds actueel en de uitwerking die hieruit volgt biedt rechtszekerheid aan inwoners en bedrijven.

Zeker voor de dorpen die al wat langer geleden aan de beurt zijn geweest, gaan we uiteraard wel na of het beleid nog voldoende actueel is. Naast de gebruikelijke thema's betekent dit dat er in ieder geval ook aandacht is voor relatief nieuwe thema's in de fysieke leefomgeving, waaronder duurzaamheid, gezondheid en veiligheid. Sociale thema's, zoals zorg en welzijn, onderwijs en cultuur, krijgen eveneens een plek in de visie.

We actualiseren en integreren de bestaande visies tot één nieuwe gebiedsdekkende visie. Deze pragmatische benadering past bij de onderscheidende invoeringsstrategie en we zijn in dat opzicht niet uniek. Veel andere gemeenten bereiden zich op een soortgelijke manier voor op de invoering van de Omgevingswet.

Gebiedsgericht en dynamisch
We ontwikkelen een Omgevingsvisie die de opgaven voor de fysieke leefomgeving in samenhang beschouwd en strategische keuzes maakt voor de ontwikkeling van onze gemeente. Gebiedsgericht en dynamisch zijn hierbij twee sleutelwoorden.

Stedelijke ontwikkelingen in het centrum van Velp brengen andere vraagstukken met zich mee dan die in een kleine kern als Laag-Soeren of in de landelijke omgeving van het buitengebied. Daarom gaan we per gebied op zoek naar de aanwezige en gewenste omgevingskwaliteiten. Vanuit die kwaliteiten kan de raad vervolgens per gebied keuzes maken over welke waardes beschermd moeten worden en waar juist vrijheid geboden wordt.

We voeren een constante dialoog met de samenleving en dat zorgt voor veel dynamiek. Daarom kiezen we voor een Omgevingsvisie die langer houdbaar is, maar ook flexibel en met ruimte voor bestuurlijke afwegingen en tussentijdse aanpassingen. Op gezette tijden bekijken we de inhoud van de visie en de doorwerking in het Omgevingsplan en gaan hierover het gesprek aan met elkaar. Werkt het in praktijk zoals we bedacht hadden of gaan er dingen mis? En zijn er nieuwe ontwikkelingen waar we op in willen spelen?

Uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet moet de gemeente over een gebiedsdekkende Omgevingsvisie beschikken. Zo lang willen we er echter niet mee wachten, ook omdat de visie een belangrijk instrument is voor de opgaven in andere delen van de beleidscyclus. Voordat we inhoudelijk met het proces van de Omgevingsvisie starten, leggen we eerst een notitie voor aan de raad. In deze notitie maken we afspraken over de kaders van en aanpak voor de visie en hoe die visie zich verhoudt tot eventuele programma's en het Omgevingsplan.

4.2 Programma's

De Omgevingswet introduceert met het programma een nieuw kerninstrument. Evenals de Omgevingsvisie is een programma een beleidsdocument. Het programma is een flexibel instrument dat kan worden toegepast in verschillende fasen van de beleidscyclus. De gemeente kan in een programma het beleid voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving verder uitwerken. Een programma kan zich toespitsen op een bepaald beleidsthema, zoals landbouw of

horeca, maar een programma kan ook gericht zijn op een bepaald gebied. Een programma is zelfbindend. Dat betekent dat het alleen verplichtingen schept voor het bestuursorgaan dat het document heeft gemaakt en vastgesteld.

Soms is een programma verplicht. Als de gemeente een omgevingswaarde heeft vastgesteld en deze waarde wordt niet of dreigt niet te worden behaald, dan geldt een programmaplicht. Als gemeente moeten we dan een programma opstellen met maatregelen waardoor alsnog kan worden voldaan aan de omgevingswaarde. In bepaalde gevallen kan een programma ook van hogerhand verplicht zijn, bijvoorbeeld als een omgevingswaarde voor geluid of luchtkwaliteit dreigt te worden overschreden. Vooralsnog is dat in onze gemeente niet het geval.

Relatie met Omgevingsvisie
Onze ambities voor het instrument programma kunnen niet los van de Omgevingsvisie worden gezien. De inhoudelijke keuzes die we daar maken, zijn namelijk in grote mate bepalend voor de vraag of en welke programma's voor de uitwerking nodig zijn. Met een Omgevingsvisie op hoofdlijnen ontstaat mogelijk al snel een wens om onderdelen van de visie uit te werken in een programma. Een uitgebreide en veelomvattende visie kan daarentegen een nadere uitwerking in programma's juist overbodig maken. Deze keuzes hebben ook te maken met de rolverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad. De Omgevingsvisie wordt namelijk vastgesteld door de raad, een programma door het college.

Het programma is een nieuw instrument, waarvan we relatief weinig weten. Ook landelijk zijn er nauwelijks ervaringen met dit instrument opgedaan. Daarom verdiepen we ons eerst verder in de voor- en nadelen van de verschillende soorten programma's die de Omgevingswet kent en hoe de wisselwerking tussen visie en programma er in de praktijk kan uitzien. In dat kader brengen we ook de lopende beleidsprocessen in beeld en bepalen waar ze een plek krijgen in het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Nemen we het mee in de Omgevingsvisie of maken we er een programma voor? Deze verkenning kan er ook toe leiden dat we bepaalde opgaven, in afwachting van de nieuwe instrumenten, tijdelijk parkeren of juist versneld oppakken als dat efficiënter is.

4.3 Omgevingsplan en lokale regels

Het Omgevingsplan voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en bevat regels over de fysieke leefomgeving. Daarnaast stelt de gemeente in het plan regels over activiteiten. Ten opzichte van de huidige situatie met bestemmingsplannen krijgt de gemeente meer ruimte om het Omgevingsplan globaler en flexibeler in te richten.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties betekent dat er een balans is tussen de verschillende functies die locaties in een gebied kunnen vervullen. Dit gaat verder dan alleen het bestemmen in een bestemmingsplan. Denk bijvoorbeeld aan een netwerkfunctie (kabels en leidingen) of aan een waterbergende functie. Voor sommige regels in verordeningen geldt dat zij straks ook een plek kunnen krijgen in het Omgevingsplan. De keuze om iets te regelen in een verordening of in het Omgevingsplan is uiteindelijk aan de raad. Bij het voorbereiden van die besluitvorming hanteren we als uitgangspunt dat regels met een rechtstreekse werking voor inwoners zoveel mogelijk een plek in het Omgevingsplan krijgen.

Overgangsperiode
Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden alle bestaande bestemmingsplannen automatisch omgezet in een 'Omgevingsplan van rechtswege'. Uiteindelijk zal iedere gemeente een gebiedsdekkend Omgevingsplan moeten opstellen, dat voldoet aan alle eisen van de nieuwe wet. Het maken van een Omgevingsplan is een enorme klus. Daarom geldt een ruime overgangsperiode. Gemeenten krijgen zo'n acht jaar de tijd om een definitief Omgevingsplan op te stellen. Tot die tijd blijven de regels uit de 'oude' bestemmingsplannen gelden.

Bij de inwerkingtreding van de wet gaat ook de zogenaamde 'bruidsschat' onderdeel uitmaken van het Omgevingsplan. De bruidsschat is een set rijksregels die met de komst van de Omgevingswet overgeheveld worden naar gemeenten. Sommige regels zijn volgens de wetgever namelijk zo locatie-specifiek dat zij beter door gemeenten geregeld kunnen worden. De gemeente mag de regels uit de bruidsschat overnemen, wijzigen of schrappen. Ook hiervoor hebben we tot 2029 de tijd.

Een belangrijk aandachtspunt zijn de initiatieven die na inwerkingtreding van de wet volgens de nieuwe systematiek moeten worden afgehandeld. Voor, tijdens en na inwerkingtreding willen we

onze dienstverlening zoveel mogelijk op peil houden. Dit betekent dat we onze tijd en energie in 2020 en 2021 vooral focussen op het kunnen en leren wijzigen van het tijdelijke Omgevingsplan en hoe we omgaan met de regels uit de bruidsschat. Goede initiatieven, die niet direct in het tijdelijke Omgevingsplan passen, kunnen dan 'gewoon' doorgang vinden.

Opstellen Omgevingsplan
In het Omgevingsplan worden de ambities en strategische keuzes uit de Omgevingsvisie vertaald in regels. Net als de meeste andere gemeenten moeten we nog ontdekken hoe deze wisselwerking in de praktijk werkt. Dat is een dynamisch proces, waarbij we al doende leren. Zodra er meer helder is over de aanpak en vorm van de Omgevingsvisie stellen we een Plan van Aanpak op om te komen tot één nieuw, gebiedsdekkend Omgevingsplan.

We stellen het Omgevingsplan op een interactieve manier op, samen met inwoners, ondernemers en ketenpartners. Bij het ontwikkelen van het plan is het uitgangspunt dat de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet ook daadwerkelijk behaald worden. Dat betekent dat we meer vrijlaten, bijvoorbeeld door voor bepaalde zaken vergunningen niet langer verplicht te stellen en te werken met algemene regels of een meldingsplicht. In onze afwegingen hebben we ook aandacht voor eventuele risico's op nadeelcompensatie en de gevolgen voor toezicht en handhaving.

De Omgevingswet gaat uit van flexibiliteit, minder regels en meer ruimte voor initiatieven. Tegelijkertijd mag deze vereenvoudiging voor initiatiefnemers niet leiden tot een inperking van de rechten van andere belanghebbenden. Een mogelijke oplossing kan zijn het werken met bandbreedtes. Dat biedt de nodige ruimte en flexibiliteit voor initiatieven, maar ook enige mate van rechtszekerheid aan omwonenden. Een andere mogelijkheid is meer uitgaan van kwalitatieve normen en toetsingskaders (welke doelen worden ondersteund of bedreigd) en minder van kwantitatieve regels (er mag 50 m^2 bijgebouwd worden, dus 55 m^2 wijzen we af). Hoe we dit precies gaan invullen, kunnen we nu nog niet zeggen. Wel dat we het steeds vanuit het perspectief van initiatiefnemers en de leefwereld van onze inwoners benaderen. Intern zorgen we ervoor dat we een en ander goed afstemmen op de andere instrumenten van de beleidscyclus.

In het Omgevingsplan kan de gemeente omgevingswaarden vastleggen om het beleid uit de Omgevingsvisie uit te voeren. In feite zijn omgevingswaarden geen nieuwe uitvinding. In het milieurecht kennen we ze al onder de naam milieukwaliteitseisen. Het Rijk stelt in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, (zwem)waterkwaliteit en waterveiligheid. De gemeente kan op haar beurt ook voor andere onderwerpen omgevingswaarden stellen, bijvoorbeeld voor de geur van veehouderijen of voor lichthinder. We leggen de in de AMvB's opgenomen verplichte omgevingswaarden vast in het Omgevingsplan. Op lokaal niveau gaan we alleen over tot het vastleggen van omgevingswaarden voor onderwerpen die van groot belang zijn en een zekere mate van urgentie hebben. Bij het niet voldoen aan de waarden geldt namelijk een resultaat- of inspanningsverplichting, waardoor we hier niet lichtzinnig mee om moeten gaan.

Type regels
Regels roepen over het algemeen weinig sympathie op. Tegelijkertijd beseft iedereen ook wel dat regels nodig zijn om op een prettige manier te kunnen samenleven. Inwoners en ondernemers hebben soms ook gewoon behoefte aan duidelijkheid. Daar waar we regels stellen, is het uitgangspunt dat ze juridisch houdbaar, leesbaar en begrijpelijk zijn. Bovendien moeten de regels waar mogelijk recht doen aan de filosofie van uitnodigingsplanologie. Met andere woorden: regels zijn bij voorkeur zo geformuleerd dat ze meer uitnodigen dan beperken.

Voor het opstellen van regels hanteren we de volgende uitgangspunten:
- We gebruiken één set definities. Hierbij sluiten we aan op de landelijke definities uit de Stelselcatalogus Omgevingswet. Dit biedt duidelijkheid voor initiatiefnemers.
- We zorgen ervoor dat onze regels juridisch juist geformuleerd zijn en op termijn kunnen worden vertaald naar zogeheten toepasbare regels in het Digitaal Stelsel Omgevingswet, zonder hun juridische houdbaarheid daarbij te verliezen.
- We benoemen concreet welke publieke belangen onze regels dienen. Daarmee maken we duidelijk wat het doel van een regel is en waarom deze gehanteerd wordt.
- We geven aan wat we moeten regelen vanuit hogere wetgeving en wat we daarbovenop nog lokaal zelf regelen.
- We werken gebiedsgericht. Daar waar dat gewenst is, passen we onze regels per gebied aan om maatwerk mogelijk te maken.

4.4 Omgevingsvergunning

Ook onder de Omgevingswet worden vergunningen verleend en meldingen getoetst, maar het proces komt er wel anders uit te zien. Er is alleen toestemming via een vergunning nodig als algemene regels niet voldoende zijn. Veel regels komen in het Omgevingsplan te staan en worden daar al afgewogen. Het gevolg is een verschuiving van vergunningverlening vooraf naar toezicht en handhaving achteraf.

Kortere procedures
Veel Omgevingsvergunningen moeten binnen een termijn van 8 weken worden afgedaan. Meestal zal dit mogelijk zijn, omdat we de afgelopen jaren al hebben geïnvesteerd in een goed voortraject en versnelling van de vergunningverlening. Bovendien is er eenmaal uitstel mogelijk, maar vooral bij complexe aanvragen en aanvragen die in strijd zijn met het Omgevingsplan blijft de termijn dan krap. Zeker wanneer in die periode ook de gemeenteraad nog om advies moet worden gevraagd.

Daarnaast moet de gemeente meervoudige vergunningen kunnen verlenen. Hiervan is sprake als er verschillende activiteiten via één vergunning worden aangevraagd. Bij een meervoudige aanvraag moeten we voorbereid zijn op het inwinnen van advies bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag geweest zou zijn, als de activiteit los (enkelvoudig) aangevraagd zou zijn. Dit vraagt om goede werkafspraken met onze partners.

Onze manier van werken
Om in korte tijd een besluit te kunnen nemen over een aanvraag moeten we onze organisatie en werkprocessen zodanig inrichten dat we tot goede en integrale afwegingen komen. Ook moeten medewerkers, raadsleden en bestuurders hierop worden toegerust.

We zetten de al gebruikelijke werkwijze met één aanspreekpunt voor een initiatiefnemer voort, blijven investeren op een goed vooroverleg en zorgen voor heldere informatie en voorlichting. Vergunningen voor eenvoudige verbouwingen in en om het huis vragen om een snelle en simpele dienstverlening. Voor het afhandelen van complexe aanvragen, waar meerdere disciplines en partners bij betrokken zijn, is een intensiever proces nodig. Bij het inrichten van processen gaan we niet uit van hoe we als gemeente denken en werken (systeemdenken), maar zetten de initiatiefnemer centraal. We streven naar een optimale dienstverlening doordat we:

- klantgericht werken;
- eenvoudige aanvragen doeltreffend en snel verwerken;
- tijd en ruimte hebben om complexe aanvragen adequaat te behandelen;
- meer als begeleider of regisseur van een initiatief optreden en minder in de rol van toetser.

Bij het inrichten van onze werkprocessen horen ook afspraken tussen de gemeenteraad en het college over de vraag hoeveel vrijheid het college heeft om zelfstandig vergunningen af te handelen. Bij buitenplanse vergunningen heeft de raad namelijk de mogelijkheid om hierin een rol te spelen. We bereiden in 2020 een notitie voor waarin de afspraken over de rolverdeling tussen raad en college worden vastgelegd.

Op technisch gebied zorgen we ervoor dat onze systemen in staat zijn om aanvragen of meldingen vanuit de landelijke voorziening van het Digitaal Stelstel Omgevingswet te ontvangen. Ook stellen we de informatie beschikbaar die nodig is voor het samenstellen van een aanvraagformulier in de landelijke voorziening. We zorgen ervoor dat initiatiefnemers in ieder geval voor de belangrijkste en meest voorkomende activiteiten uit de bruidsschat via vragenbomen kunnen checken of er een vergunning of melding nodig is. Op termijn willen we ook voor onze lokale regels vragenbomen maken en publiceren.

Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
Voor een soepele overgang is via de Invoeringswet geregeld dat het bestaande gemeentelijke beleid na invoering van de Omgevingswet van kracht blijft. Dat geldt voor bestemmingsplannen, maar bijvoorbeeld ook voor welstandsnota's en erfgoedbeleid. De wetgever heeft ervoor gekozen om de welstands- en monumentencommissies niet onder het overgangsrecht te laten vallen. Gemeenten kunnen op die manier zelf invulling geven aan de advisering over omgevingskwaliteit.

Er geldt echter wel één verplichting: bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet iedere gemeente een commissie ruimtelijke kwaliteit hebben ingesteld die in ieder geval als taak heeft te adviseren over aanvragen van een omgevingsvergunning voor een Rijksmonument. Zonder dat besluit is er geen wettelijke basis voor vergunningverlening. De gemeenteraad kan ervoor kiezen

ook andere adviesrollen bij de commissie te beleggen. Eind 2020 leggen we een voorstel over de invulling en inrichting van deze commissie voor besluitvorming voor aan de raad.

4.5 Toezicht en handhaving

De regels voor toezicht en handhaving van het omgevingsrecht veranderen met de Omgevingswet niet ingrijpend, omdat dit in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is geregeld. Wel is het zo dat over enige tijd de Wet kwaliteitsborging (Wkb) in werking treedt. Met deze wet vervalt gefaseerd de gemeentelijke toets voor vergunningverlening aan het Bouwbesluit en dat heeft gevolgen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Verschuiving van taken
De handhavingsinstrumenten blijven na 2021 hetzelfde en staan grotendeels in de Awb. De bijzondere handhavingsbepalingen in de Omgevingswet zijn voor het merendeel overgenomen uit de Wabo. Handhaving gaat wel een andere positie innemen dan onder het huidige recht. Door een wettelijke verschuiving en onze eigen ambities zullen er straks minder vergunningplichten, meer zorgplichten en meer algemene regels zijn. Dit leidt tot meer toetsing achteraf en zorgt voor een verschuiving van taken van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Dit zal niet allemaal gelijk in 2021 zijn, maar wel op termijn.

Deze beweging vraagt om duidelijke voorlichting, heldere beslisbomen en toepasbare regels, zodat voor inwoners en ondernemers duidelijk is wat wel of niet vergunningsvrij is. Ook komt er een aangepast handhavingsbeleid, waarin we wederom werken met 'waarschuwingen' (constateringen) en kiezen voor een minnelijk traject. Hierbij wordt de overtreder door de toezichthouder aangesproken en gekeken of de overtreding alsnog gelegaliseerd (vergund) kan worden. Kan dat niet, dan kan krijgt de overtreder een termijn om de overtreding ongedaan te maken. Werkt hij of zij daar niet aan mee, dan volgt een constateringsbrief. Pas als ook daar geen gevolg aan wordt gegeven, start het bestuurlijke handhavingstraject.

Op deze manier voorkomen we dat voor foutjes aan de kant van de initiatiefnemer direct een last onder dwangsom of bestuursdwang moet worden opgelegd. Onze manier van werken zal daarmee niet ingrijpend veranderen, wel de inhoud van en hoeveelheid toetsingen. Ook komt een grotere verantwoordelijkheid bij inwoners en ondernemers te liggen, wat we ondersteunen met voorlichting, beslisbomen en toepasbare regels.

Integraal beleid en werkprocessen
Het huidige handhavingsbeleid in de gemeente is gefragmenteerd: handhaving op grond van de APV, horeca en evenementen staat op papier los van handhaving op grond van de Wabo. Met de Omgevingswet komen deze onderwerpen in hetzelfde Omgevingsplan terecht, waardoor het voor de hand ligt om een breed beleid op te stellen dat toeziet op de gehele fysieke leefomgeving.

In 2020 brengen we de huidige werkprocessen in beeld en starten met het samenbrengen van handhaving op grond van de APV (voor zover het de fysieke leefomgeving betreft), horeca, evenementen en Wabo. We verbeteren de afstemming en onderlinge verbondenheid tussen de huidige toezichthouders Wabo en de BOA's en gaan na waar we werkprocessen kunnen integreren. Ook zoeken we uit wat er op het gebied van toezicht en handhaving verder nog moet gebeuren om in 2021 'Omgevingswet-proof' te zijn. Hierin betrekken we de resultaten van een onderzoek van de Rekenkamercommissie naar toezicht en handhaving in het fysieke domein.

Bij het verbeteren van de processen trekken we op met onze partners in de regio, waaronder de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Vooral bij meervoudige vergunningen moeten er tussen de verschillende organisaties goede afspraken liggen over de invulling van toezicht en handhaving. We zoeken elkaar in regionaal verband overigens niet alleen op om werkafspraken te maken, maar ook voor inhoudelijke kennisuitwisseling en om van elkaars processen en werkwijzen te leren.

5. Budget

Het invoeren van de Omgevingswet raakt veel plekken in de gemeentelijke organisatie en dat heeft uiteraard financiële gevolgen. De invoering gaat gepaard met incidentele lasten, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van projecten, trainen van medewerkers en omschakelen naar nieuwe werkwijzen, en structurele lasten, bijvoorbeeld voor het aansluiten op landelijke voorzieningen.

Om inzicht te krijgen in de kosten die met de invoering van de wet samenhangen, heeft de VNG voor gemeenten een financieel dialoogmodel ontwikkeld. Dit model geeft een indicatie van de kosten die de invoering met zich meebrengt. Op basis van een eerste raming in het model en afgezet tegen andere gemeenten met een vergelijkbare omvang, komen we tot een inschatting van een totaal benodigd budget van 1,1 miljoen euro. De gereserveerde en op dit moment nog beschikbare middelen van ruim 200.000 euro zijn daarmee niet voldoende. In de Kadernota 2020 en Begroting 2021 leggen we hiervoor een aanvullende budgetaanvraag neer.

Bovenstaande raming heeft ook betrekking op de jaren na 2021. Na verloop van tijd zullen de extra werkzaamheden echter steeds meer regulier worden en daarmee de plaats innemen van werkzaamheden die nu ook al plaatsvinden. Op nog langere termijn ontstaan er mogelijk zelfs besparingen. Denk bijvoorbeeld aan besparingen die samenhangen met een vermindering van het aantal visies, plannen en vergunningen. Deze besparingen zijn echter niet op korte termijn te verwachten, omdat alle nieuwe instrumenten eerst nog opgesteld en ingevoerd moeten worden. Bovendien staat tegenover deze besparingen een daling van de legesinkomsten als we meer gaan werken met algemene regels en bepaalde omgevingsvergunningen afschaffen. Aangezien de inhoudelijke keuzes op dit punt op een later moment worden gemaakt, zijn de structurele financiële gevolgen nog moeilijk in te schatten.

Sowieso zijn de financiële gevolgen in deze fase van het invoeringsproces nog onzeker. Gaandeweg de invoering zullen we steeds beter kunnen inschatten wat de incidentele en structurele lasten zijn die met onze ambities samenhangen. Naarmate de uitvoering vordert en de keuzes in projecten concreter worden, ontstaat er steeds beter zicht op de werkelijke kosten. Via de reguliere Planning- en Control-cyclus zal dit vervolgens zijn weg naar de begroting en jaarrekening vinden.

6. Routekaart

In dit **Procesdocument** is aangegeven wanneer de gemeenteraad aan zet is om een besluit te nemen over de invoering van onderdelen van de Omgevingswet. Hieronder is dit nog eens weergegeven in de vorm van een routekaart. De routekaart beslaat de gehele periode die we nodig hebben om de wet in te voeren. Wanneer we klaar zijn, kunnen we nu nog niet zeggen. Wat we al wel met enige zekerheid weten, is dat er tijdens het proces zaken moeten worden bijgesteld of aangepast en dat onze route af en toe verandert. Misschien komt er door externe invloeden wel een wegomleiding of komen we er halverwege achter dat een andere route toch sneller is. In dat geval passen we onze route in overleg aan en zorgen ervoor dat we alsnog op onze eindbestemming aankomen.



BIJLAGE: overzicht minimale acties

Onderstaand overzicht 'Minimale acties Omgevingswet' (VNG, versie 3.0, 20 februari 2020) laat zien wat gemeenten minimaal moeten regelen om klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet.

Algemene strategie		
1.	**Ambities, strategie, aanpak en financiën bepaald.** De gemeente heeft de ambities, strategie en aanpak voor de invoering van de Omgevingswet bepaald en de financiële consequenties in beeld gebracht.	Advies
Aanvragen, meldingen & vergunningen		
2.	**Kunnen ontvangen aanvragen en meldingen.**	Eis (juridisch)

	Per 1-1-21 is het bevoegd gezag (en/of de uitvoeringsorganisatie) in staat om conform de daarvoor geldende standaard een aanvraag of melding (art. 14.1 Ob) vanuit de landelijke voorziening te ontvangen.	
3.	**Proces behandelen vergunningaanvragen en meldingen ingericht.** Per 1-1-21 is het bevoegd gezag (en/of de uitvoeringsorganisatie) voorbereid op de gewijzigde vergunningprocedure conform de eisen van de Omgevingswet. Hieronder valt het kunnen verwerken van een enkelvoudige en een meervoudige aanvraag.	Eis (juridisch)
4.	**Kunnen beoordelen vergunningaanvragen.** Per 1-1-21 is het bevoegde gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) in staat om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen conform de eisen van de Omgevingswet.	Eis (juridisch)
5.	**Kunnen aanleveren indieningsvereisten.** Per 1-1-21 stellen provincie, waterschap en gemeente de informatie beschikbaar die nodig is om een aanvraagformulier in de landelijke voorziening samen te stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen.	Eis (juridisch)
6.	**Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit ingesteld.** De gemeente heeft een commissie ingesteld die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen van een omgevingsvergunning voor een Rijksmonument (gemeentelijke adviescommissie).	Eis (juridisch)
7.	**Vergunningverlening aangepast op de Wkb.** Per 1-1-2021 dient de gemeente de vergunningverlenings- en meldingsprocessen betreffende bouwactiviteiten te hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb). Dit omvat de inrichting van processen, de legesverordening, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en juridische/inhoudelijke aspecten.	Eis (juridisch)
8.	**Proces verkennen initiatief ingericht.** De gemeente heeft het proces 'verkennen initiatief' ingericht zodanig dat een volledig en betrouwbaar beeld wordt verkregen van het initiatief, van het draagvlak bij belanghebbenden en van de mogelijkheden van het bevoegd gezag om de benodigde vergunning(en) hiervoor te verlenen.	Eis (bedrijfsmatig)
9.	**Participatie bij initiatieven ingericht.** De gemeente heeft de minimaal noodzakelijke processen en werkwijzen voor participatie bij initiatieven ingericht.	Eis (bedrijfsmatig)
10.	**Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunningcheck.** De gemeente is in staat om toepasbare regels voor de vergunningcheck op te stellen en aan te leveren aan DSO-LV, conform de daarvoor geldende standaard; Per 1-1-21 tenminste voor die activiteiten waarvoor het uitvoeren van een vergunningcheck nu ook al mogelijk is (gelijkblijvend dienstverleningsniveau).	Advies
11.	**Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht.** De gemeente heeft processen voor snelle en simpele dienstverlening ingericht voor eenvoudige topactiviteiten (zoals eenvoudige verbouwingen in en om het huis, t.w. dakkapel, uitbouw, kappen etc.).	Advies
Toezicht en handhaving		
12.	**Toezicht en Handhaving ingericht.** De gemeente heeft toezicht en handhaving afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegd gezagen.	Eis (juridisch)
13.	**Toezicht en handhaving aangepast aan de Wkb.** Per 1-1-2021 dient de gemeente de toezichts-en handhavingsprocessen bij bouwactiviteiten te hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouw (Wkb). Dit omvat de inrichting van processen, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en juridische/ inhoudelijke aspecten.	Eis (juridisch)
Planvorming		
14.	**Kunnen wijzigen omgevingsplan.** Als een gemeente een omgevingsplan wil wijzigen, dan stelt de gemeente deze wijziging per 1-1-21 vast conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel van het plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via DSO-LV.	Eis (juridisch)
15.	**Kunnen werken met tijdelijk omgevingsplan.** Per 1-1-21 is de gemeente in staat om te kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege). De gemeente heeft zich hiervoor verdiept in de bruidsschat, het overgangsrecht en de wijze waarop het tijdelijk omgevingsplan geraadpleegd kan worden in het DSO-LV. Daarnaast heeft de gemeente de bestaande 'planvoorraad' opgeschoond en – voor zover nodig	Eis (bedrijfsmatig)

	geacht – de oude bestemmingsplannen geactualiseerd in ruimtelijkeplannen.nl.	
16.	**Plan(ning) gemaakt voor een nieuw omgevingsplan.** De gemeente heeft keuzen gemaakt over de uitgangspunten, structuur en insteek van het nieuwe omgevingsplan. Daarbij is ook bepaald in welke stappen en in welk tempo het nieuwe omgevingsplan wordt opgesteld. Eén en ander in lijn met de kaders vanuit rijks- en provinciale regelgeving en vastgelegd in een met de raad afgestemd plan van aanpak.	Advies
Programma('s)		
17.	**Programma luchtkwaliteit vastgesteld.** Per 1-1-21 beschikken die gemeenten die daartoe verplicht zijn over een vastgesteld programma luchtkwaliteit.	Eis (juridisch)
18.	**Kennis vergaard over kerninstrument programma.** De gemeente heeft haar programma('s) vastgesteld en (zodra mogelijk) gepubliceerd via DSO-LV.	Advies
Omgevingsvisie		
19.	**Omgevingsvisie in voorbereiding.** De gemeente heeft wezenlijke stappen gezet in het formuleren van een integrale omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet, en heeft besloten of zij gebruik maakt van de gelijkstellingsbepaling, welke regelt dat een voor 1-1-21 vastgestelde omgevingsvisie ook na '21 blijft gelden als omgevingsvisie.	Advies
Monitoring en evaluatie		
20.	**Monitoring en evaluatie ingericht.** De gemeente heeft monitoring & evaluatie afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet.	Advies
Overig		
21.	**Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken.** Per 1-1-21 heeft de gemeente afspraken gemaakt over de overdracht van bodemtaken, de regels en de bijbehorende middelen vanuit de provincie en is in staat om de overgedragen taken uit te (laten) voeren.	Eis (juridisch)
22.	**Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen.** Per 1-1-21 kan de gemeente de procedurele wijzigingen van het voorkeursrecht toepassen, zoals beschreven in de aanvullingswet grondeigendom.	Eis (juridisch)
23.	**Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal.** Per 1-1-21 heeft de gemeente de procedures en (reken)methoden voor kostenverhaal geïmplementeerd, zoals beschreven in de aanvullingswet grondeigendom.	Eis (bedrijfsmatig)
24.	**Legesmodel, mandaatregelingen en verordening planschade aangepast.** De gemeente heeft haar legesmodel, de mandaatregelingen en de procedureverordening planschade aangepast op de situatie per 1-1-21.	Eis (bedrijfsmatig)
25.	**Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien.** De gemeente heeft de financiële arrangementen met haar uitvoeringsdiensten herzien.	Eis (bedrijfsmatig)
26.	**Verstrekken informatie over de Omgevingswet.** De gemeente (en uitvoeringsorganisatie) kan burgers en bedrijven voorzien van correcte en begrijpelijke informatie over de Omgevingswet.	Eis (bedrijfsmatig)
27.	**Veranderopgave na 2021 bepaald.** Gemeentebestuur, management en 'uitvoering' hebben een beeld van de verdere veranderopgave die voortvloeit uit de bedoeling van de wet en hebben op basis daarvan een aanpak gedefinieerd om de organisatie verder te laten groeien in de wijze waarop de Omgevingswet wordt uitgevoerd.	Advies