

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE TYNAARLO

Vries, januari 2018

Aan de raad van de gemeente Tynaarlo

Geachte raad,

Hierbij informeren wij u over het rekenkameronderzoek naar de implementatie van de Omgevingswet. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei — september 2017.

Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de verwachting van uw raad dat de Omgevingswet sterke veranderingen op het terrein van de fysieke leefomgeving met zich meebrengt. De veranderingen hebben betrekking op zowel de inhoud, als de wijze waarop gemeenten en andere betrokken partijen worden geacht om te gaan met wet- en regelgeving. Deze nieuwe wet zal niet alleen bestaande regelgeving vervangen door nieuwe, maar 'reorganiseert' ook het beleidsterrein van de fysieke leefomgeving door de fundamentele ervan te wijzigen. De rol van de gemeenteraad zal cruciaal zijn bij het bepalen van de uitgangspunten van het gemeentelijke beleid voor het fysieke domein.

Gezien de impact van deze wet wil de rekenkamercommissie de raad door middel van een rekenkameronderzoek informeren over twee onderwerpen:

1. Welke voorbereidende activiteiten worden door de gemeente Tynaarlo ontplooid;
2. Wat is de rol van de raad bij de implementatie van de Omgevingswet.

Recente ontwikkelingen

Bij aanvang van dit onderzoek werd ervan uitgegaan dat de Omgevingswet medio 2019 zou worden ingevoerd. In het licht van de te verwachten gevolgen van de wet zou tijdige aandacht voor de implementatie ervan op zijn plaats zijn. Tijdens de uitvoering van het onderzoek werd echter door de minister van Infrastructuur en Milieu bekend gemaakt dat de invoeringsdatum wordt uitgesteld tot na 2020.

Tijdens de raadsbijeenkomst op 5 september 2017 ontstond de indruk dat de raad op dit moment niet de ambitie heeft om op korte termijn actief aan de slag te gaan met dit onderwerp. Daar kwamen nog een aantal zaken bij: daarbij:

- de wetenschap dat de invoeringsdatum was uitgesteld;
- de wetenschap dat een aantal onderdelen van de Omgevingswet nog moet worden uitgewerkt;

- de wetenschap dat de vaststelling van een aantal nieuwe instrumenten (bijvoorbeeld het omgevingsplan) ook een aantal jaren na de invoeringsdatum nog kan worden gerealiseerd; - het besef dat in maart 2018 raadsverkiezingen worden gehouden.

Ook bleek uit de raadsbijeenkomst dat er verschillen bestaan in kennisniveau met betrekking tot de Omgevingswet en de nieuwe rollen en taken van de gemeenteraad.

Naar aanleiding van de raadsbijeenkomst vond de rekenkamercommissie het passend om het onderzoek in te korten en zich met name te concentreren op de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag: ligt de gemeente Tynaarlo op koers? Daarnaast worden in deze brief een aantal aanbevelingen gedaan voor het vervolg.

Stand van zaken

Om de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet te bepalen, zijn een aantal gesprekken gevoerd met medewerkers, de portefeuillehouder en de raads werkgroep Omgevingsvisie. De volgende onderzoeksvraag was daarbij leidend: Welke activiteiten heeft de gemeente Tynaarlo uitgevoerd in het kader van de komende implementatie van de Omgevingswet?

Hieronder volgt een korte schets.

Algemeen

Tynaarlo werkt in de voorbereiding op de Omgevingswet deels samen met de gemeenten Aa en Hunze, Noorderveld en Assen. Die samenwerking beperkte zich in eerste aanleg tot uitwisseling van ideeën. De feitelijke voorbereiding doet elke gemeente voor zichzelf.

De gemeentelijke organisatie van Tynaarlo heeft een ambtelijke werkgroep gevormd waarin verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd (fysieke domein, communicatie, personeelszaken). Deze werkgroep draagt zorg voor de komende implementatie van de Omgevingswet. Hiertoe is ondermeer een projectleider Omgevingswet aangesteld en een projectleider Omgevingsvisie.

Omgevingsvisie

De gemeente Tynaarlo kent een structuurvisie uit 2006 die aan actualisatie toe is. De wens was om er daar meteen een omgevingsvisie à la de Omgevingswet van te maken. De planning is om in het eerste kwartaal 2018 met een startnotitie naar de raad te gaan. Bij de voorbereiding is een speciale raads werkgroep betrokken. De ambitie van de gemeente is om in 2019 over de visie te beschikken voor de Omgevingswet in werking treedt.

In deze collegeperiode zal het accent liggen op voorbereidende werkzaamheden. Besluitvorming vindt plaats door de volgende raad.

Omgevingsplan

Er zijn nog geen concrete acties in gang gezet met betrekking tot het omgevingsplan. Wel oriënteert de gemeente zich op dit nieuwe instrument.

Werkprocessen, HRM en ICT

Hoe wordt er momenteel gewerkt in het fysieke domein in Tynaarlo (organisatiecultuur), als je het vergelijkt met wat de Omgevingswet vermoedelijk zal vragen? Momenteel wordt vooral gereageerd op wat binnenkomt aan verzoeken en plannen, die vervolgens zorgvuldig getoetst worden. Iedereen werkt vanuit de eigen expertise. Er zijn checklists die zorgen voor het nodige evenwicht. De laatste tijd wordt meer gezocht naar ruimte in bestemmingsplannen, als een verzoek daar aanleiding toe geeft. Dat is ook in overeenstemming met de organisatievisie die is vastgelegd in een

'koersdocument'. Het streven is om meer 'van buiten naar binnen' te werken. Momenteel is er ook al een zogeheten 'initiatievenloket'. Dat houdt in dat bepaalde aanvragen op een vernieuwende manier worden behandeld. De ICT is op dit moment, gerekend naar de huidige taken, up to date. Er is een zaakstelsel en daar wordt ook mee gewerkt.

Afstemming met ketenpartners

Er is een overleg met ketenpartners over de Omgevingswet. Deelnemers zijn SDA (gemeentelijke samenwerkingspartners), RUD, Veiligheidsregio Drenthe en het waterschap.

Dit overleg vindt vierwekelijks plaats. Er wordt nog gezocht naar wat precies de opgave is die de Omgevingswet met zich meebrengt voor de partners. Er is daarbij wellicht ook sprake van accentverschillen: voor de Veiligheidsregio bijvoorbeeld staat garanderen van de externe veiligheid voorop.

Conclusie

De algemene indruk is dat de gemeente Tynaarlo goede stappen heeft gezet in de voorbereiding op de Omgevingswet. Er is een start gemaakt met die voorbereiding en het bewustzijn van een aantal belangrijke veranderingen is aanwezig, zeker bij de ambtelijke organisatie. Tegelijkertijd is het wenselijk om de inhoud van die veranderingen en de door de raad gewenste invulling daarvan te concretiseren. Dat geldt ook voor het bepalen van het tempo van implementatie. Dat dient met alle betrokkenen te gebeuren en vergt een goed georganiseerd proces, waarin alle aspecten van de Omgevingswet aan de orde komen. De rol en ambities van de raad dienen daarbij nader te worden gedefinieerd.

Aanbevelingen voor het vervolg

Onderstaand doen we op basis van dit onderzoek een aantal aanbevelingen die met name gericht zijn op de positie van de raad in de komende periode, ook na de verkiezingen.

Ambities

Het is belangrijk om te bezien waar de raad van Tynaarlo wil staan op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Wat zijn de ambities? De keuzes hierbij zijn ruim en variëren van niets doen tot volledige voorbereiding. Er valt dus echt iets te kiezen. In de sessie met de raad van 5 september 2017 is op hoofdlijnen stilgestaan bij de mate waarin ambities kunnen worden bepaald. Het is wenselijk om in het vervolgtraject stil te staan bij de inhoud van de afwegingsruimte van de raad in de Omgevingswet, zodat duidelijk wordt op welke concrete punten keuzes gemaakt moeten worden.

De raad samen met college, ambtelijke organisatie en overige stakeholders

De gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en het college spelen samen een belangrijke rol bij de implementatie en de uitvoering van de Omgevingswet. We adviseren om bij de implementatie van de Omgevingswet niet alleen interne betrokkenen te betrekken, maar ook externe. Voorkomen moet worden dat de gemeentelijke organisatie, bestuur en politiek goed zijn voorbereid op de Omgevingswet, maar burgers, bedrijven, verenigingen etc. in de gemeente niet of veel minder. Deze partijen moeten een plaats krijgen in het proces.

Invullen nieuwe rol en taken van de raad

De Omgevingswet brengt voor een deel een nieuwe rol en taken voor de raad met zich mee. In de bijlage zijn op hoofdlijnen een aantal van deze nieuwe rollen en taken beschreven. De periode na de raadsverkiezing van 2018 is een goed moment om met de nieuwe opgaven aan de slag te gaan.

Het gaat dan onder meer om:

- invulling geven aan en vaststellen van de omgevingsvisie;
- invulling geven aan en vaststellen van het omgevingsplan; - het bepalen van een participatiekader; - de mate bepalen van delegatie.

Met vriendelijke groet,



Mevr. M.Y van der veen
Voorzitter Rekenkamercommissie Gemeente Tynaarlo

Bijlage: Nieuwe rol en taken van de raad

Bijlage: Nieuwe rol en taken van de raad

In het kader van de implementatie van de Omgevingswet acht de rekenkamercommissie het zinvol tijdig stil te staan bij de deels nieuwe rollen en taken van de gemeenteraad en het college. De Omgevingswet voorziet in een duidelijke taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college: de raad bestuurt op hoofdlijnen en de uitvoering ligt bij het college. We staan kort stil bij een aantal van deze nieuwe taken en rollen van de raad.

De gemeenteraad stelt in het kader van de Omgevingswet de hoofdlijnen van beleid en regelgeving vast. Dit doet zij via respectievelijk de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De gemeenteraad opereert op strategisch niveau. De gemeenteraad zet de koers van de gemeente uit op het terrein van de fysieke leefomgeving. Ook geeft de gemeenteraad aan op welke wijze de participatie plaatsvindt, met andere woorden op welke wijze derden actief worden betrokken bij het opstellen en het uitvoeren van het beleid.

Vaststellen omgevingsvisie

Gemeenten krijgen na invoering van de Omgevingswet vijf jaar de tijd om hun omgevingsvisie vast te stellen. Tynaarlo ligt, zo hebben we kunnen constateren, ten aanzien van dit instrument ruim op koers.

Een omgevingsvisie is binnen de Omgevingswet het kaderstellende instrument. In een omgevingsvisie geeft de raad aan hoe hij de fysieke leefomgeving binnen de gemeente voor zich ziet en welke keuzes hij daarbij maakt. In een omgevingsvisie geeft de raad ook aan op welke wijze invulling wordt gegeven aan de zaken die het rijk en de provincie niet meer regelen. Een omgevingsvisie is de basis voor een

omgevingsplan. Met de omgevingsvisie bepaalt de raad de kaders waarbinnen het college de wet en het gemeentelijk beleid kan uitvoeren.

Vaststellen omgevingsplan

De gemeenteraad bepaalt op basis van zijn visie de omvang, de aard en de inhoud van de regels van het omgevingsplan. Binnen de overgangsfase wordt gedacht aan een termijn van tien jaar voor gemeenten om een omgevingsplan vast te stellen voor het hele grondgebied.

Een omgevingsplan bevat alle gemeentelijke regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving en regels voor het verrichten van activiteiten binnen de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is een verplicht instrument. Op basis van het overgangsrecht vormen alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet het omgevingsplan. Gemeenten hoeven dus niet een omgevingsplan te maken, maar worden geacht het omgevingsplan dat ze 'krijgen' om te bouwen tot een echt omgevingsplan. Dat wil zeggen: een plan dat een geïntegreerde set van regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving bevat en dat gebaseerd is op het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het overgangsrecht bepaalt ook welke onderwerpen verplicht in het omgevingsplan geregeld moeten worden, welke facultatief zijn en wanneer dit geregeld moet zijn.

De raad heeft straks grote invloed op de lokale omgevingskwaliteit die vastgelegd wordt in het omgevingsplan. Hij heeft hierbij – binnen een bepaalde bandbreedte – bestuurlijke afwegingsruimte en kan het wettelijk beschermingsniveau aanscherpen of verruimen. Gemeenten kunnen dan – in overleg met hun inwoners – per gebied bepalen welke kwaliteit gewenst is. Deze afwegingsruimte richt zich op onderwerpen als geluid, trillingen, bodem, energie en externe veiligheid.

Het maken een nieuw omgevingsplan voor de gehele gemeente kan een tijdrovende aangelegenheid zijn. Dit is mede afhankelijk van het detailniveau en de reikwijdte. De beschikbaarheid van voldoende tijd, geld en personeel speelt naar verwachting een belangrijke rol bij het kunnen realiseren van een bepaalde ambitie. Veel gemeenten leggen in dit stadium de lat bewust hoog op dit onderdeel of experimenteren met deelgebieden.

Oefenen met het omgevingsplan voor een deelgebied

Voor een nader te bepalen deelgebied kan de gemeente -bij wijze van *pilot*- ervaring opdoen met het instrument omgevingsplan. In dat kader is het nodig om een (deel)visie te ontwikkelen voor een bepaald gebied in de gemeente. Voor dat gebied is het nodig om het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke regelingen van de fysieke leefomgeving voor dat gebied op elkaar af te stemmen en samen te voegen tot een samenhangende set van regels. Hiermee wordt een grote stap gezet in het opstellen van integrale regels voor de fysieke leefomgeving. Deze set regels kan op het daartoe geëigende moment worden opgenomen in het omgevingsplan.

Bepalen participatiekader

De Omgevingswet hecht grote waarde aan participatie en maatschappelijk draagvlak. De visie, normen en regels worden in het gedachtegoed van de wet in nauw overleg met de maatschappij bepaald. Van de gemeenteraad wordt verwacht dat ze gaat nadenken over hoe deze participatie gaat plaatsvinden. Dit kan per gebied, thema of rol anders zijn. Ook hier is het belangrijk dat maatwerk wordt geleverd. Nieuwe instrumenten en nieuwe doelen brengen mogelijk nieuwe participatievormen met zich mee. In kader van de omgevingsvisie kan de gemeente passende vormen van participatie gaan inzetten.

Participatie is een beleidsterrein-overstijgend onderwerp en dient in zijn totaliteit te worden opgepakt. Dit vraagt om het zoeken van contact, verbinden, proeven en proberen. Tegelijkertijd is een paradigmawisseling nodig: een nieuw contract tussen gemeente en samenleving, ruimte geven aan regie door de samenleving, loslaten in vertrouwen en minder bureaucratie.

Delegatie

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de vaststelling van delen (onderwerpen of gebieden) van het omgevingsplan delegeert aan het college. De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van de keuzes van de gemeenteraad. Het delegatiebesluit staat los van het omgevingsplan en kan op elk moment worden genomen. De delegatiemogelijkheid vervangt de nu in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid.