



# Invoering van de Omgevingswet in de gemeente Zutphen 2016-2021

Rekenkamercommissie Zutphen

27-10-2021



#### Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen

Postbus 41

7200 AA Zutphen

's Gravenhof 2

[www.zutphen.nl](http://www.zutphen.nl)

Rekenkamercommissie gemeente Zutphen

Auteur(s): Birgitta Dolfing

Versie: definitief



# Inhoud

---

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bestuurlijke nota</b>                                                              | <b>6</b>  |
| <b>1. Onderzoeksverantwoording</b>                                                    | <b>6</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                                                        | 6         |
| 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen                                                  | 7         |
| 1.3 Vraagstelling                                                                     | 8         |
| 1.4 Methode en onderzoeksuitvoering                                                   | 8         |
| <b>2. Conclusies en aanbevelingen</b>                                                 | <b>10</b> |
| 2.1 Leeswijzer conclusies en aanbevelingen                                            | 10        |
| 2.2 Beantwoording deelvragen                                                          | 11        |
| 2.3 Conclusies                                                                        | 11        |
| 2.3.1 Hoofdvraag één                                                                  | 11        |
| 2.3.2 Hoofdvraag twee                                                                 | 14        |
| 2.4 Aanbevelingen                                                                     | 16        |
| <b>3. Bestuurlijke reactie</b>                                                        | <b>18</b> |
| <b>4. Reactie rekenkamercommissie</b>                                                 | <b>20</b> |
| <b>Nota van bevindingen</b>                                                           | <b>21</b> |
| <b>5 Hoofddijnen van de Omgevingswet</b>                                              | <b>21</b> |
| <b>6. Landelijke ontwikkelingen en kaders Omgevingswet</b>                            | <b>23</b> |
| 6.1 Veranderende rol raad en college                                                  | 23        |
| 6.2 Zes kerninstrumenten                                                              | 23        |
| 6.3 Waar moet de gemeente Zutphen bij inwerkingtreding aan voldoen?                   | 28        |
| <b>7 (Vorbereiding op) de Omgevingswet in Zutphen</b>                                 | <b>32</b> |
| 7.1 Het jaar 2016 – De eerste stappen                                                 | 32        |
| 7.2 Het jaar 2017 – Kwartiermakers en het bepalen van de koers                        | 35        |
| 7.3 Het jaar 2018 – Concretisering van de aanpak                                      | 39        |
| 7.4 Het jaar 2019: meer experimenteren, oefenen en evalueren                          | 43        |
| 7.5 De jaren 2020 en 2021: de eindstreep komt in zicht                                | 47        |
| <b>8 Rol van de raad</b>                                                              | <b>54</b> |
| 8.1 Inleiding en leeswijzer                                                           | 54        |
| 8.2 De drie rollen van de raad: kadersteller, controleur en<br>volksvertegenwoordiger | 54        |
| 8.2.1 De raad als kadersteller                                                        | 55        |
| 8.2.2 De raad als controleur                                                          | 57        |
| 8.2.3 De raad als volksvertegenwoordiger                                              | 58        |

|                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bijlage A</b>                                                       | <b>60</b> |
| Zutphense raad en Omgevingswet in de praktijk: resultaten raadsenquête | 60        |
| <b>Bijlage B</b>                                                       | <b>62</b> |
| Lijst met gesproken personen                                           | 62        |
| <b>Bijlage C</b>                                                       | <b>63</b> |
| Bestudeerde bronnen en documenten                                      | 63        |

# Bestuurlijke nota

---

## 1. Onderzoeksverantwoording

---

### 1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, water en natuur. De Omgevingswet wordt beschouwd als een grote veranderopgave voor gemeenten en wordt ook wel gezien als de volgende decentralisatie na het sociaal domein in 2015. De wet zal een grote impact hebben op de fysieke leefomgeving en vraagt daarom om strakke richtlijnen waarmee de gemeente met kracht de toekomst tegemoet kan treden.

De invoering van de Omgevingswet stond na eerder uitstel gepland voor 1 januari 2021, maar is onlangs opnieuw uitgesteld van 1 januari 2022 tot 1 juli 2022.<sup>1</sup> In Zutphen is men al geruime tijd bezig met de voorbereidingen voor de invoering van de aanstaande Omgevingswet en er wordt onder meer concreet nagedacht over hoe de lopende processen zo goed mogelijk kunnen worden ingericht zodat ze af te stemmen zijn op de nieuwe wet en bijbehorende aspecten. De gemeente heeft tijdens verschillende informatiemomenten aangegeven op 1 januari 2021 klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet en zich tegen die tijd te hebben ontwikkeld “tot een wendbare en flexibele organisatie die past bij de veranderingen in de samenleving.” Ook het Omgevingsplan zou idealiter klaar zijn voor 1 januari 2021, zoals bijvoorbeeld besproken in de Forumspecial Omgevingswet van 14 november 2019.<sup>2</sup>

Naast dit uitstel dient er in de analyse van de stand van zaken in Zutphen ten aanzien van de invoering van de nieuwe wet rekening te worden gehouden met de huidige corona-crisis. Deze heeft ook bijgedragen aan het definitieve uitstel van de invoering van de nieuwe wet.

In de voorbereidingen richting de invoering van de nieuwe wet spelen verschillende actoren en partijen een rol, waaronder de gemeenteraad van Zutphen. De raad dient in het kader van invoering van de Omgevingswet in ieder geval een omgevingsvisie vast te stellen, maar dat niet alleen: de raad speelt een belangrijke rol in de ‘maatwerk’-benadering die de Omgevingswet voortbrengt.

De raad is leidend in het bepalen van de koers van de gemeente en is het bevoegd gezag bij de vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De raad is de hoeder van het algemeen belang en bewaakt een transparante afweging van belangen.

---

<sup>1</sup> Via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nu-officieel-jaar-uitstel-voor-omgevingswet.13303811.lynkx>

<sup>2</sup> Via: <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/forumspecial-omgevingswet-14-november-2019>.

Die transparante afweging krijgt in de Omgevingswet nog meer gewicht gezien de principes: lokaal maatwerk, de gebruiker centraal, de breedte van het beleidsveld en de integrale benadering.

Kortom, voor de raad is het van belang – en deels ook nu het moment om -:

- De koers te bepalen voor de invoering Omgevingswet en de omgevingsvisie;
- Invulling te geven aan de rol die in de Omgevingswet aan de gemeenteraad is toebedeeld;
- Positie in te nemen om de regie op het proces te versterken;
- Principes te benoemen waarop de invoering van de Omgevingswet moet worden gebaseerd;
- De keuze te maken om vooraf aan de omgevingsvisie een ambitiedocument op te stellen;
- Het proces te blijven volgen en waar nodig bij te sturen;
- Daarbij de doorwerking op vergunningverlening, handhaving en de organisatie voor ogen te houden;
- De samenwerking met de samenleving in het gehele proces centraal te stellen;
- En te bepalen hoe om te gaan met de dynamiek.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Voor wat betreft de scope en tijdsbepaling van het onderzoek wordt uitgegaan van een startmoment dat wordt getekend door de aankondiging van de invoering van de Omgevingswet in 2015. In het najaar van 2015 is de wet aangenomen door de Tweede Kamer en vervolgens in maart 2016 door de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Voor dit onderzoek wordt het najaar van 2015 als startmoment aangehouden omdat er destijds al gemeenten startten met het vergaren van informatie, alsook met het vormgeven van de organisatie en informatievoorziening rondom de invoering van de Omgevingswet, die destijds beoogd was in 2018.<sup>4</sup>

Het eindpunt van dit onderzoek is 1 mei 2021. Op dat moment wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de laatste stand van zaken. De Rekenkamercommissiecommissie onderzoekt of de gemeente Zutphen in staat is om per 1-1-2022 de Omgevingswet in te voeren en spreekt op basis van de bevindingen, haar verwachtingen uit over de nog resterende tijd tot de invoeringsdatum.

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe de gemeente Zutphen zich heeft voorbereid en zich de komende tijd nog verder voorbereidt op de invoering van de Omgevingswet. Daarnaast wordt onderzocht wat hierin de rol en de positie van de gemeenteraad is, kán en móét zijn. Met beoogde inzichten uit dit onderzoek wil de rekenkamercommissie bijdragen aan de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

---

<sup>3</sup> Via <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/voortgang-wet--en-regelgeving>

<sup>4</sup> Via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nu-officieel-jaar-uitstel-voor-omgevingswet.13303811.lynkx>.

## 1.3 Vraagstelling

In het licht van het voorgaande is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre heeft de gemeente Zutphen zich tot nu toe adequaat voorbereid op de invoering van de Omgevingswet? En wat is hierin de rol en positie van de gemeenteraad?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende tien deelvragen:

*Omgevingswet: landelijke vraagstukken en kaders*

1. Wat zijn de hoofdlijnen van de Omgevingswet voor de gemeente?
2. Welke landelijke ontwikkelingen en kaders zijn leidend voor de voorbereiding en implementatie van de Omgevingswet?
3. Waar moet de gemeente Zutphen bij inwerkingtreding aan voldoen?

*(Voorbereiding op) Omgevingswet in Zutphen*

4. Welk traject is in de gemeente Zutphen uitgezet richting de invoering van de Omgevingswet?
5. Wat is de voortgang van het voorbereidingstraject in Zutphen?
6. In hoeverre is de gemeente Zutphen financieel in staat om de Omgevingswet uit te voeren? Zijn de financiële randvoorwaarden en middelen voldoende in beeld en toereikend?
7. In hoeverre is de gemeente Zutphen in staat om de Omgevingswet voor 1/1/2022 te implementeren en vervolgens uit te voeren?

*Rol van de raad*

8. In hoeverre is de raad tijdens de afgelopen jaren geïnformeerd en meegenomen in de Zutphense ontwikkelingen rondom de Omgevingswet? En waar staat de raad momenteel in dit traject?
9. Is de rol van de raad in de voorbereidende fase van de Omgevingswet en de fase na implementatie gedefinieerd en vastgesteld? Zo ja, op welke manier?
10. In hoeverre zijn concrete doelen en afspraken gemaakt op basis waarvan de raad in de toekomst het beleid rondom de Omgevingswet kan controleren?

## 1.4 Methode en onderzoeksuitvoering

De onderzoeksaanpak die voor deze rapportage gehanteerd is, bestond uit verschillende fasen.

Allereerst heeft in september 2020 de startbijeenkomst met de ambtelijk contactpersoon plaatsgevonden. De interim-onderzoeker heeft werkzaamheden uitgevoerd tussen september 2020 en februari 2021. Haar opvolger heeft van medio maart tot medio mei 2021 nog afrondende werkzaamheden uitgevoerd.

De onderzoekswerkzaamheden bestonden uit documentanalyses en interviews. De documentanalyses vormden het beginpunt voor het onderzoek. De bevindingen uit deze documentanalyses zijn verder uitgediept in de daaropvolgende interviews.

De interviews vonden plaats in de periode van november 2020 tot april 2021, met onder andere collega's uit de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris, verschillende teamleiders, de griffie en leden van de raads werkgroep. Van deze interviews zijn gespreksverslagen gemaakt welke de gesprekspartners, soms met aanpassingen, hebben geaccordeerd.

In deze periode heeft de rekenkamercommissie ook een raadsenquête afgenomen onder de Zutphense raadsleden om meer te weten te komen over de perceptie van de raad op het gebied van informatievoorziening, de raads werkgroep Omgevingswet en de mogelijkheden om te sturen op het onderwerp van de Omgevingswet. De resultaten van deze enquête zijn in bijlage A opgenomen.

## 2. Conclusies en aanbevelingen

---

### 2.1 Leeswijzer conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen zijn als volgt gegroepeerd. In onderstaande tabel volgt een eerste korte beantwoording van de verschillende deelvragen van het rekenkamercommissie onderzoek. Daarna wordt aan de hand van de twee hoofdvragen van het onderzoek dieper ingegaan op de verschillende deelvragen en volgen de conclusies.

In dit hoofdstuk wordt de chronologie gevolgd van de Nota van Bevindingen (hoofdstukken 5-8). Eerst wordt stil gestaan bij de zogeheten ambitiedocumenten van de gemeente, het Koersdocument uit 2017 en het programmaplan uit 2018. Daarna worden de specifieke kerninstrumenten uit de nieuwe Omgevingswet, omgevingsvisie en omgevingsplan zoals vormgegeven in Zutphen nader beschouwd. Hierbij wordt ook het aspect burgerparticipatie meegenomen. Vervolgens worden de onderdelen van de programmatische aanpak in relatie tot de minimale eisen geanalyseerd. Tenslotte wordt ingegaan op de rol van de raad.

Voortvloeiend uit de conclusies komt de rekenkamercommissie tot een aantal aanbevelingen.

Na de conclusies en aanbevelingen komen achtereenvolgens de reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen en de uiteindelijke reactie van de rekenkamercommissie.

## 2.2 Beantwoording deelvragen

| <b>Omgevingswet: landelijke vraagstukken, kaders</b> |                                                                                                                    | <b>Beantwoording</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b>                                             | Wat zijn de hoofdlijnen van de Omgevingswet voor de gemeente?                                                      | De hoofdlijnen zijn de vijf thema's: juridisch en inhoudelijk, houding en gedrag, werkprocessen en organisatie, digitalisering, en experimenten waarbinnen de kerninstrumenten van de nieuwe wet zijn opgenomen. Binnen elk van de thema's heeft de wetgever een aantal minimale acties voorzien. Voor de minimale eisen wordt in Zutphen ambtelijk met een kwartaalplanning gewerkt.                                                                                                                                              |
| <b>2</b>                                             | Welke landelijke ontwikkelingen en kaders zijn leidend voor de voorbereiding en implementatie van de Omgevingswet? | In het koersdocument en programmaplan zijn genoemd het kader vernieuwend werken: integraal denken en handelen, samenwerken intern en extern, meer ruimte voor initiatiefnemers.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>3</b>                                             | Waar moet de gemeente Zutphen bij inwerkingtreding aan voldoen?                                                    | Aan de minimale eisen van de wetgever en zoals verwerkt in het VNG document. Het gaat dan om: het kunnen ontvangen van vergunningaanvragen en meldingen; het proces voor behandeling ervan is ingericht; de aanvragen kunnen worden beoordeeld; indieningsvereisten kunnen worden aangeleverd; omgevingsplan kan worden gewijzigd; toezicht en handhaving ingericht en evenals vergunningverlening aangepast aan de Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb); procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen kunnen worden toegepast. |
| <b>(Voorbereiding op) Omgevingswet in Zutphen</b>    |                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>4</b>                                             | Welk traject is in de gemeente Zutphen uitgezet richting de invoering van de Omgevingswet?                         | Er is een ambtelijk programmateam werkzaam met de wethouder als bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk programmaleider en voor elk thema een deelprogrammaleider. Een raadswerkgroep wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de voorbereiding.                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|   |                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | Wat is de voortgang van het voorbereidingstraject in Zutphen?                                                                                                             | De programmaleiders houden de voortgang op kwartaalniveau ambtelijk bij. Deze schema's laten een einddatum zien van 1-1-2022 voor de implementatie van de minimale eisen. De rekenkamercommissie kan uit deze documenten niet afleiden of de voortgang op schema ligt.                                                                                                                                                                          |
| 6 | In hoeverre is de gemeente Zutphen financieel in staat om de Omgevingswet uit te voeren? Zijn de financiële randvoorwaarden en middelen voldoende in beeld en toereikend? | Over de implementatie en de structurele kosten en capaciteit die hiermee gemoeid zijn, zijn alleen de totaalbedragen van kredieten bekend die de raad in 2018, 2019 en 2020 beschikbaar heeft gesteld. Bijna de helft van dit bedrag is bestemd voor digitalisering.<br>Op dit moment is voor de rekenkamercommissie onzeker of de gemeente Zutphen met het huidige budget en de krappe ambtelijke capaciteit de Omgevingswet kan voorbereiden. |
| 7 | In hoeverre is de gemeente Zutphen in staat om de Omgevingswet voor 1/1/2022 te implementeren en vervolgens uit te voeren?                                                | De organisatie doet werkervaring op met de nieuwe werkwijzen en systemen.<br>Op basis van de beschikbare documentatie kan de rekenkamercommissie niet aangeven of de gemeente Zutphen de voorbereiding kan realiseren zodanig dat Zutphen per 1-1-2022 in staat zal zijn de wet uit te voeren.                                                                                                                                                  |

| Rol van de raad |                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8               | In hoeverre is de raad tijdens de afgelopen jaren geïnformeerd en meegenomen in de Zutphense ontwikkelingen rondom de Omgevingswet? En waar staat de raad momenteel in dit traject? | De raad is <u>indirect</u> meegenomen in de voorbereiding van de Omgevingswet door middel van de kwartaalrapportages aan de raads werkgroep, die als ingekomen stuk naar de raad worden verzonden.<br><u>Direct</u> is de raad geïnformeerd over de reikwijdte en consequenties van bepaalde keuzes via presentaties, simulaties en spellen tijdens Forum(special)s die de raads werkgroep entameert.<br>De raad staat momenteel nog aan de zijlijn en is nog niet aan zet in de voorbereiding van visie documenten zoals omgevingsvisie stedelijk gebied, omgevingsplan landelijk gebied, burgerparticipatie. |

|    |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9  | Is de rol van de raad in de voorbereidende fase van de Omgevingswet en de fase na implementatie gedefinieerd en vastgesteld? Zo ja, op welke manier? | De rol van de raad in de voorbereidende fase is reactief: het college wordt geacht aan zet te zijn waarna de raad haar kaders bepaalt. De raad heeft deze in meerderheid niet op voorhand willen meegeven.<br>De rol van de raad ná implementatie is niet gedefinieerd. |
| 10 | In hoeverre zijn concrete doelen en afspraken gemaakt op basis waarvan de raad in de toekomst het beleid rondom de Omgevingswet kan controleren?     | Hierover zijn (nog) geen concrete afspraken gemaakt.                                                                                                                                                                                                                    |

## 2.3 Conclusies

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

- De juridische invoering van de wet;
- Ondersteund door het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) waarop de gemeente moet aansluiten en;
- Een andere manier van werken binnen de gemeente tussen de beleidsvelden en naar buiten toe met de ketenpartners. Tevens moet om in de geest van de wet te werken meer ruimte geboden worden aan initiatiefnemers.

### 2.3.1 Hoofdvraag één

Voor de beantwoording van de eerste hoofdvraag: *“In hoeverre heeft de gemeente Zutphen zich tot nu toe adequaat voorbereid op de invoering van de Omgevingswet?”* hebben bovengenoemde drie aspecten van de transitie centraal gestaan.

De gemeente Zutphen heeft activiteiten gepland en uitgevoerd tot aan de oorspronkelijke invoeringsdatum van 1 januari 2021.

Voor de invoering is in 2016 eerst een procesplan ontworpen waarin is nagegaan wat er op de gemeente afkwam, met wie en hoe het zou worden opgepakt. De transitie zou worden vorm gegeven in drie aandachtsvelden/domeinen ‘cultuur’, ‘organisatie’ en ‘juridisch’.

Vervolgens zijn kwartiermakers aan de slag gegaan met het bepalen van de koers. In het koersdocument van 2017 moesten de ambities scherper worden gesteld en in beeld brengen wat er nodig was om deze ambities te bewerkstelligen. Anders gezegd: hoe de organisatie klaar te stomen om te kunnen werken met en volgens de Omgevingswet en welke (financiële) inspanningen horen hierbij. In 2018 is een programma aanpak noodzakelijk bevonden met ambitie, doelen en inspanningen om Zutphen tijdig voor te bereiden op de invoering van de nieuwe wet.

#### **Koersdocument 2017**

In het koersdocument staat meermalen het woord ‘ambitie’ benoemd, maar in het koersdocument is hierover niet méér aangegeven dan wat de wetgever reeds als vernieuwingen in de werkwijze heeft aangegeven. De Omgevingswetbenadering vraagt om:

- integraal denken en handelen
- meer samenwerking binnen en tussen de interne en externe organisaties
- meer meedenken met initiatiefnemers.

Bij de uitwerking van het koersdocument heeft de rekenkamercommissie geen verduidelijking van de ambitie van Zutphen kunnen vinden. Het is niet duidelijk geworden waar Zutphen naar toe wil anders dan dat Zutphen vernieuwend wil handelen. Bijgevolg heeft deze ambitie – zoals wel benoemd in het koersdocument – niet als basis kunnen dienen voor de invulling van de doelen in de implementatiekoers.

Een basis voor de implementatiekoers en uitvoering zou volgens de documenten worden meegeven vanuit de opgave, principes en passend bij de Zutphense context. Er zou

meer geïnvesteerd moeten worden in partnerschap, vaststellen wat iedereen zijn rol is en welke deskundigheid er aanwezig is, besluiten over de inzet van burgerparticipatie, vaststellen welke rol zelf moet worden aangenomen, duidelijke doelen opstellen, investeren in het leerproces. En niet onbelangrijk: hoe écht te leren van de pilots. De gemeente Zutphen zou moeten bepalen hoe ze vorm geeft aan het principe van uitnodigingsplanologie. Dit zou samen vallen met de uitwerking van de omgevingsvisie. In het bijzonder is hier de omgevingsvisie Stedelijk Gebied bedoeld aangezien de omgevingsvisie Landelijk Gebied eind 2015 al was vastgesteld.

### **Programmaplan implementatie Omgevingswet 2018**

In het programmaplan staat dat de ambitie van Zutphen wordt omschreven. De centrale doelstelling is dat Zutphen klaar is voor de invoering van de Omgevingswet. Dit wordt geconcretiseerd met het volgende citaat uit het programmaplan.

*Zutphen weet bij de invoering van de wet:*

- *Wat er in de wet staat en wat de juridische kaders zijn;*
- *Wat er van onze organisatie verwacht wordt en zijn minimale vereisten voor organisatieverandering doorgevoerd in onze processen en systemen;*
- *Hoe wij als professionals moeten werken met de nieuwe wet en wat dit vraagt op het gebied van competenties;*
- *Hoe wij om willen gaan met de ruimte die Omgevingswet biedt en hebben wij hierop ambities geformuleerd.*

### **Programmatische aanpak programmaplan**

De gemeente heeft voor de invoering van alle aspecten van de Omgevingswet vijf thema's met eigen subdoelstellingen:

- Juridisch en inhoudelijk;
- Houding en gedrag;
- Werkprocessen en organisatie;
- Digitalisering;
- Experimenten.

Met experimenten werd bedoeld kennis opdoen met de kerninstrumenten omgevingsvisie stedelijk gebied, omgevingsplan landelijk gebied en met het gedachtegoed: meer ruimte bieden voor participatie aan de voorkant.

### **Conclusie ambitiedocumenten: ambitie?**

Het Zutphense koersdocument en programmaplan benoemen inderdaad te behalen doelen en hoe deze op een vernieuwende manier te realiseren. De rekenkamercommissie concludeert dat deze documenten evenwel geen ambitie omvatten in de zin van wat de organisatie wil zijn en doen op basis van normen en waarden. Deze zouden zich vervolgens moeten vertalen in SMART doelstellingen. Er is wel geïnvesteerd in partnerschap en burgerparticipatie, maar de rekenkamercommissie constateert dat hieraan geen principes ten grondslag liggen. Met andere woorden: tot hoever reikt burgerparticipatie, wanneer en vooral: waarom? Wat wil Zutphen hiermee bereiken? En waarin wordt dit vertaald?

De Zutphense documenten zijn naar de mening van de rekenkamercommissie geen ambitiedocument.

Een ambitiedocument op voorhand à la de VNG reikt verder in de geest van de Omgevingswet waarin een houding van werken van 'nee, tenzij' verandert naar 'ja, mits'. Zo heeft de gemeente Utrechts Heuvelrug bijvoorbeeld een dergelijk document opgesteld en hierin is ingegaan op kansen en kanttekeningen die aan de voorkant zouden kunnen worden bediscussieerd door raad en college. Hierbij is expliciet ingegaan op:

- wat vinden initiatiefnemers belangrijk voor de samenleving;
- hoe wordt omgegaan met de verschillende belangen in de samenleving;
- minder vergunningen betekent minder leges;
- minder vergunningen betekent meer capaciteit nodig voor controles achteraf;
- hoe wordt participatie vermoeidheid onder bewoners voorkomen;
- hoe wordt gezorgd voor voldoende draagvlak om bestuurlijke keuzes te legitimeren;
- wat te doen als regels niet worden nageleefd?

Bron: Ambitiedocument voor het invoeringsprogramma Omgevingswet, gemeente Utrechtse Heuvelrug

Een dergelijk document zou de gemeente Zutphen de mogelijkheid hebben geboden om de veranderende rollen tussen raad en college in een vroegtijdig stadium aan de orde te stellen.

### **Conclusie burgerparticipatie: leren van pilots?**

De rekenkamercommissie concludeert dat de ambtelijke organisatie weliswaar ervaring heeft opgedaan met participatie, maar dat de raad hierin niet betrokken is (geweest). Hetgeen eerder is beschreven in het koersdocument, in het bijzonder omtrent de inzet van burgerparticipatie en het echt leren van pilots, is in het programmaplan niet terug te vinden. De rekenkamercommissie concludeert dat de pilot Deventerweg niet heeft geresulteerd in een evaluatie met alle betrokkenen en heeft evenmin kunnen constateren dat evaluatiepunten voor het vervolg zijn benoemd.

### **Conclusie omgevingsvisie en omgevingsplan**

De Forum(special)s waarin aan de hand van presentaties, schuifjesspel en simulaties de verschillende opties en bandbreedtes van kerninstrumenten aan de raad werden gepresenteerd waren informatief van aard. Er werd in het algemeen aangegeven en geadviseerd welke mogelijkheden er zijn, maar deze zijn niet vertaald naar de Zutphense situatie. Er is derhalve geen besluitvorming ter zake geweest in de raad.

### **Conclusie voortgang voorbereidingstraject: niet duidelijk**

Geïnterviewden geven aan dat de werkzaamheden op schema liggen. Uit de globale ambtelijke planning onderverdeeld naar kwartalen kan echter niet worden afgeleid of dit het geval is. Het totaaloverzicht heeft als einddatum 1 januari 2022 die ook als einddatum van de meeste activiteiten is aangegeven. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen concluderen dat er tussentijdse voortgangsrapportages worden gemaakt waardoor het moeilijk is om te beoordelen of de gemeente op schema ligt met de invoering van de wet.

### **Conclusie financiën en ambtelijke capaciteit: niet bekend**

Ten aanzien van de bijbehorende financiële inspanningen heeft de gemeenteraad jaarlijks een afzonderlijk budget ter beschikking gesteld. De raad heeft geen informatie ontvangen over de verdeling van het budget over de thema's en de onderlinge

verhouding, noch over de besteding van het budget: waren deze toereikend, was sprake van onderbesteding?

Financiële risico's worden in de ambtelijke organisatie wel onderkend. Deze risico's zijn evenwel niet voldoende in beeld gebracht, noch voor de ambtelijke organisatie, noch voor de bestuurders. Dit geldt zowel voor college als de raad. Bijgevolg is onzeker of de financiële randvoorwaarden en middelen toereikend zijn.

## 2.3.2 Hoofdvraag twee

Voor de beantwoording van de tweede hoofdvraag: *“En wat is hierin de rol en positie van de gemeenteraad?”* is met name gekeken naar de rol van de raadswerkgroep. Heeft zij de raad ondersteund om haar kaderstellende raad te vervullen? Heeft de raad hier ook gebruik van gemaakt? Heeft de raad gebruik gemaakt van instrumenten die haar ter beschikking staan, bijvoorbeeld vragen om geregeld geïnformeerd te worden om de kaderstellende rol te pakken?

Als hiervoor gezegd is het programma voor de invoering en implementatie van de Omgevingswet een ambtelijk document. De raad heeft hier op voorhand geen richting aangegeven of kaders meegegeven. Het programma is derhalve niet te beschouwen als een kaderinstrument zoals de VNG heeft geadviseerd. Zo is bij de keuze voor vernieuwend handelen niet nader gedefinieerd waaruit dit bestaat en welke implicaties bepaalde keuzes hebben.

### Rol en positie van de raad

De raadswerkgroep had tot doel als informatievoorziening tussen college, ambtelijke organisatie en de raad te dienen. De kwartaalrapportages die zij door tussenkomst van de wethouder via de ambtelijke organisatie bevatten globale voortgangsinformatie op de vijf thema's. Hierin is geen uitsplitsing opgenomen over de invoering van de kerninstrumenten. Evenmin bevatten de rapportages een tijdlijn over de voortgang van de ambtelijke activiteiten. Ook heeft de rekenkamercommissie geen planning aangetroffen voor de overgangstermijn van 2022 tot 2029.

De raad is wel geïnformeerd over het proces van invoering van de Omgevingswet. Dit gebeurde via de kwartaalrapportages die op de lijst van ingekomen stukken werden opgenomen.

### Conclusies: reactieve raad

De rekenkamercommissie concludeert dat deze lijn van informeren niet bevorderlijk is voor het goed bijhouden van een zo omvangrijk en gecompliceerd proces aangezien raadsleden een veelheid van stukken ontvangen. De kans is groot dat zo belangrijke informatie ondergesneeuwd raakt, zeker bij kleine(re) raadsfracties. De raadswerkgroep heeft via Forum(special)s voorzien in informatiedeling met de raad. Door te kiezen voor presentaties van experts en simulaties en spellen is hiermee alleen de mogelijkheid geboden om in algemene zin stil te staan bij voor- en nadelen van keuzes. Deze zijn niet vertaald naar de Zutphense situatie. Doordat de uitkomsten van de sessies niet zijn doorgespeeld naar de raad heeft een discussie over de implicaties van

bepaalde keuzes en het doorgeven van eventuele noties aan het college niet plaatsgehad. In die zin is het politieke debat niet gevoerd.

Kaders zijn niet op voorhand meegegeven, noch in het koersdocument, noch in het programma van aanpak. In lijn hiermee heeft ook de raads werkgroep zich onthouden van een advies richting de gemeenteraad, bijvoorbeeld in de vorm van een reactie op of beoordeling van de kwartaalrapportages.

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad van Zutphen een minimale invulling heeft gegeven aan de mogelijkheden die haar vanuit de kerninstrumenten van de Omgevingswet geboden zijn. Deze zijn gradueel onderverdeeld naar adviezen en eisen.

|                                                                  |        |
|------------------------------------------------------------------|--------|
| Bepaling ambities, strategie, aanpak en financiën                | advies |
| Omgevingsvisie in voorbereiding                                  | advies |
| Plan(ning) nieuw omgevingsplan                                   | advies |
| Procedure vergunning aanvragen                                   | eis    |
| Aanpassing legesmodel, mandaatregelingen, verordening planschade | eis    |
| Instelling gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit   | eis    |

De raad van Zutphen heeft zich op voorhand over geen van deze kerninstrumenten uitgesproken of ten aanzien hiervan kaders meegegeven aan het college.

De rekenkamercommissie tekent hierbij aan dat er op individueel fractieniveau wel voorstellen zijn gedaan om kaders mee te geven. De raad is hier in meerderheid niet in meegegaan.

Daar waar de raad de kaderstellende en controlerende rol heeft, zal deze de komende tijd gepakt moeten worden.

## 2.4 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doet de rekenkamercommissiecommissie de volgende aanbevelingen.

### Ten behoeve van deelvraag 1:

#### **1. Maak financiële risico's inzichtelijk en bekend**

##### **A. Inzake de Omgevingswet**

Op dit moment is binnen de ambtelijke organisatie nog niet geheel duidelijk of en zo ja welke financiële risico's kunnen optreden ná de invoering van de Omgevingswet. Het gaat hier onder andere om de zogeheten 'bruidsschat': bijvoorbeeld extra taken Omgevingsdienst. Ook als deze risico's niet goed zijn in te schatten, dan moet de kans hierop en waar de risico's mogelijk uit bestaan, wel worden gedeeld met de raad. Dit voorkomt later mogelijk extra financiële inspanningen. De rekenkamercommissie beveelt specifiek in het kader van de implementatie Omgevingswet aan om deze mogelijke financiële risico's in kaart te brengen en te delen met de raad.

##### **B. In het algemeen**

In het algemeen beveelt de rekenkamercommissie aan om bij invoeringstrajecten van nieuwe regelgeving niet alleen kosten en risico's achteraf in beeld te brengen bij de raad, maar ook vooraf. Voorts om deze onderdeel te doen zijn van de planning en control cyclus.

#### **2. Versterk de structurele ambtelijke capaciteit voor de invoering van de Omgevingswet**

De uitvoering van de voorbereiding op de Omgevingswet is kwetsbaar vanwege onderbezetting in de ambtelijke capaciteit. Omdat het budget dat voor de invoering van de Omgevingswet beschikbaar is gesteld, niet volledig wordt gebruikt, kan deze structurele capaciteit binnen de bestaande financiële kaders ingezet kunnen worden. Ook al is op dit moment de hoogte van de risico's nog niet goed in te schatten, verdient het aanbeveling om risico's te beperken. Zeker gezien de kwetsbare financiële positie van de gemeente in het algemeen en gezien de mogelijke impact van de coronacrisis in het bijzonder.

#### **3. Bepaal kaders voor burgerparticipatie**

Hoewel de Omgevingswet burgerparticipatie vormvrij heeft gelaten, is het van belang dat de raad randvoorwaarden bepaalt hoe hiermee wordt omgegaan en waaraan minimaal qua vorm en inhoud moet worden voldaan. Dit komt de zorgvuldigheid van inspraak ten goede en bevordert gelijkheid van behandeling van initiatieven.

## Ten behoeve van deelvraag 2:

### **4. Faciliteer de gemeenteraad in de kaderstellende en controlerende rol onder de Omgevingswet**

Van de raad wordt onder de Omgevingswet een andere rol verwacht; minder betrokken bij de uitvoering en meer kaderstellend en controlerend. Dit vraagt ten eerste om een goede informatievoorziening van het college aan de raad, maar een goede informatiepositie is geen voldoende voorwaarde voor een andere rol. De raad wordt geacht op hoofdlijnen te sturen door de kaders van het omgevingsbeleid vast te stellen en te controleren of het college het beleid binnen deze kaders uitvoert.

Om op korte termijn de kaderstellende rol van de raad bij de omgevingsvisie Stedelijk Gebied en het omgevingsplan Landelijk Gebied op een proactieve wijze in te vullen, bevelen wij aan om de raad hiervoor voldoende ondersteuning vanuit de griffie te bieden.

### **5. Bepaal rol en functioneren van toekomstige raads werkgroepen**

De raads werkgroep die betrokken is bij de invoering van de Omgevingswet is één van de eerste raads werkgroepen in de gemeente. Intussen hebben ook andere raads werkgroepen gefunctioneerd. Er is geen eenduidigheid in opdrachtverlening en tijdsduur. Hoewel dit onderwerp afhankelijk kan zijn, beveelt de rekenkamercommissie aan dat de raad nagaat wanneer en waarom zij een proces ondersteunende werkgroep wenst voor informatievoorziening en wanneer en waarom een meer inhoudelijke werkgroep ter begeleiding van de kaderstellende rol. Bij deze laatste rol kan meer samengewerkt worden met de griffie.

De rekenkamer beveelt verder een nadere beschrijving van het adviesrecht aan de raad als een waardevolle verbetering voor een meer proactieve rol van een raads werkgroep aan.

In het algemeen beveelt de rekenkamercommissie aan dat een raads werkgroep meer proactief het college om informatie vraagt.

### **6. Bepaal rolinvulling als gemeenteraad**

Bij de decentralisatiedossiers enkele jaren geleden heeft de gemeenteraad op voorhand eerder haar kaderstellende rol gepakt en ingevuld. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden waarom deze gemeenteraad dit hier niet heeft gedaan en of dit een bewuste keuze is geweest. De rekenkamercommissie wil meegeven dat de implicaties hiervan fundamenteel zijn. Juist in het geval van een transitie in werkwijze waarbij de rollen van en onderlinge verhouding tussen raad en college veranderen, is het van belang dat raad en college gelijktijdig en vroegtijdig met elkaar de spelregels bespreken en bepalen. Dan is sprake van gelijkwaardigheid en wordt voorkomen dat het college vanuit informatievoorsprong de spelregels bepaalt waar deze in gezamenlijkheid met de raad bepaald zouden moeten worden.

Het is van essentieel belang dat op voorhand de financiële risico's van een bepaalde keuze inzichtelijk worden gemaakt. Nu worden deze achteraan in het traject en niet op grond van afgewogen argumenten ten faveure van een keuze (voor bijvoorbeeld breed of smal inkaderen) en daardoor mogelijk noodgedwongen gemaakt.

### 3. Bestuurlijke reactie

---

#### Inleiding

De Omgevingswet wordt wel de grootste stelselwijziging sinds de invoering van de Grondwet genoemd. De complexiteit was in de afgelopen jaren herhaaldelijk aanleiding tot uitstel van de wet, recent is de invoering uitgesteld tot 1 juli 2022. De wet vraagt van ons flinke inzet om te komen tot integraal en transparant beleid, de ontwikkeling van passende uitvoeringssystemen en de aanpassingen in onze organisatie. Het rapport van de rekenkamercommissie geeft aanleiding om deze zaken extra goed tegen het licht te houden.

#### Ambities en beleidskader Omgevingswet

Het rapport van de rekenkamercommissie stelt dat de gemeenteraad onvoldoende haar kaderstellende en controlerende rol heeft genomen of heeft kunnen nemen. Er wordt hierbij verwezen naar politieke besluitvorming. Ook verwijst de commissie naar de rol van de raadswerkgroep.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie over de behoefte aan verdere kaderstelling door de gemeenteraad en de rol van de raadswerkgroep zijn ons inziens primair aan de raad gericht. Wij constateren hierover dat:

- Door de onmogelijkheid van fysiek overleg in 2020 er minder overleg is gevoerd tussen college en gemeenteraad over de Omgevingswet;
- Het gesprek tussen het college en de gemeenteraad vooral was gericht op algemene informatie over de Omgevingswet en de toepassing in Zutphen nog beperkt aan de orde is geweest;
- De voortgang van beleidsontwikkeling in 2020 is vertraagd door interne werkdruk onder andere vanwege de groei van externe dienstverlening door veel ruimtelijke initiatieven.

In het tweede halfjaar 2021 is de besluitvorming gepland over:

1. De Verordening fysieke leefomgeving;
2. De Verordening brede adviescommissie fysiek domein;
3. Aanvulling op en invoering van milieuregels uit de zogenaamde Bruidsschat (over te dragen Rijksregels);
4. Omgevingsplan Landelijk Gebied;
5. Adviesrecht van de raad;
6. Participatiebeleid ruimtelijke initiatieven.

Met name de twee laatstgenoemde onderwerpen vormen goede aanleidingen voor verder gesprek in de gemeenteraad over nieuwe beleidskaders passend bij de Omgevingswet. We kunnen hierover een open gesprek met de raad te faciliteren in een Forumspecial. De opbrengst van de pilots participatie betrekken we bij de voorbereiding van een Forum over participatiebeleid ruimtelijke initiatieven. De resultaten van Owet games (Forumspecial van 20 mei 2021) nemen we mee bij de voorbereiding van het gesprek over het adviesrecht. 2

Voor beide onderwerpen leggen we de verbinding met het bestaande gemeentelijke beleid en benutten we de ervaringen van andere gemeenten. Vanaf 2022 zijn raadsvoorstellen gepland over de legesverordening en de Omgevingsvisie. Voor de voorbereiding van de Omgevingsvisie is het nodig extra externe capaciteit in te zetten.

### **Voortgang invoering/eisen Omgevingswet**

Er zijn twee belangrijke eisen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten zijn geregeld om een goede implementatie van de wet mogelijk te maken:

- a. De tijdige vergunningverlening met een procedure die is afgestemd op de nieuwe wet en de beslistermijn.
- b. De aansluiting op de Landelijke Voorziening voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zodat aanvragers in staat zijn om digitaal met behulp van informatie, vragenbomen en vergunningen-checks een volledige en juiste aanvraag te doen.

Via de kwartaalrapportages is de gemeenteraad steeds geïnformeerd over de voortgang van invoering van de Omgevingswet in Zutphen. Het werkproces van vergunningverlening is onder externe begeleiding aangepast aan de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen. De aansluiting op het DSO wordt dit jaar afgerond, zodat we de eerste helft van 2022 kunnen oefenen met de digitale nieuwe werkwijze.

### **Structurele financiële gevolgen**

We houden rekening met structurele financiële en personele effecten van de Omgevingswet als gevolg van onder andere participatie bij ruimtelijke initiatieven, gedecentraliseerde bodem- en milieutaken, digitaal beheer van planregels en monitoring. De Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen, die gelijk met de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking treedt, vraagt meer capaciteit van handhaving.

In het krediet voor de implementatie van de Omgevingswet is rekening gehouden met drie fte extra per voorbereidingsjaar. We verwachten dat een belangrijk deel daarvan ook structureel nodig is om volgens de Omgevingswet te werken. Na de besluitvorming over adviesrecht, dienstverlening, leges en participatie kunnen wij bij de programmabegroting 2023 een gemotiveerd voorstel voorleggen aan de gemeenteraad over de structurele effecten van de Omgevingswet in Zutphen.

### **College van burgemeester en wethouders, 15-09-2021**

## 4. Reactie rekenkamercommissie

---

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar de invoering van de Omgevingswet. Hoewel indirect verwoord, omarmt naar de mening van de Rekenkamercommissie het College de resultaten en de aanbevelingen van het onderzoek. Met het College zijn we van mening dat het thema van groot belang voor de gemeente is en dat het vraagt om een flinke inzet van de zijde van de gemeente om tot een invoering van de wet te komen.

Het rapport en de aanbevelingen gaan onder andere in op de kaderstellende en controlerende taken van de raad. De aanbevelingen zijn naar de mening van de Rekenkamercommissie niet alleen primair aan de raad gericht maar het is ook een belangrijk issue en taak voor het College om te zorgen dat de taken en rollen goed tot uitvoering komen. Het College dient de raad voldoende in stelling te brengen om haar kaderstellende en controlerende taken waar te maken.

U noemt een aantal redenen waarom de interactie met de raad tot dusverre niet optimaal is verlopen. De Rekenkamercommissie heeft hiervoor begrip. We lezen tegelijkertijd dat het College komt met een ambitieus plan. U doet als College een aantal zetten en voorstellen om in het tweede halfjaar van dit jaar en in het volgend jaar met de raad in gesprek te komen en de nodige besluiten te nemen. Dit vinden we lovenswaardig, maar nog niet alle aspecten van de aanbevelingen zijn in voldoende mate opgenomen en vastgelegd.

Wij zullen de uitwerking van de aanbevelingen nauwgezet volgen en we nemen ons voor in 2022/23 de doorwerking van de aanbevelingen te onderzoeken.

**De Rekenkamercommissie, 12-10-2021**

# Nota van bevindingen

## 5 Hoofdpijnen van de Omgevingswet

---

### **De complexe wereld van het Omgevingsrecht**

De huidige wet- en regelgeving in het Omgevingsrecht vormt een complexe wereld. De wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving is zeer versnipperd en daarom op veel verschillende plekken te vinden en te raadplegen. Daarnaast spreken de huidige wetten elkaar soms tegen en sluiten ze niet altijd op elkaar aan. Deze wet- en regelgeving zorgt ervoor dat projecten in de fysieke leefomgeving binnen gemeenten soms traag op gang komen. Denk hierbij aan projecten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving van burgers op het gebied van milieu, luchtkwaliteit, bodemverontreiniging, flora en fauna, cultuur en veiligheid.<sup>5</sup>

Verschillende knelpunten in het Omgevingsrecht hebben zich in het verleden al voorgedaan bij gemeenten en dan gaat het met name om een gebrek aan afwegingsruimte, een gebrek aan flexibiliteit, uitvoerbaarheidsverplichtingen en lange termijnen van bestemmingsplannen. Deze knelpunten hebben verschillende gevolgen voor zowel de gemeente als de inwoners. Zo is er weinig tijd en ruimte voor inspraak en participatie, maar ook hebben beleidsmakers regelmatig gebrek aan tijd en ruimte en lopen projecten binnen de fysieke leefomgeving onnodig vertraging op door de complexiteit aan regelgeving en verwachtingen.

### **De invoering van een nieuwe, overzichtelijker wet**

Bovengenoemde knelpunten vormen de belangrijkste aanleiding voor het ontwikkelen van de nieuwe Omgevingswet (OGW). Met de komst van de OGW is er nog maar één wet voor de fysieke leefomgeving waar gemeenten rekening mee dienen te houden. De aanstaande Omgevingswet bundelt de bestaande regelgeving voor de fysieke leefomgeving: 26 wetten en daarbij horende regelingen worden samengevoegd tot één wet, vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en tien ministeriële regelingen. De wetgever beoogt met de Omgevingswet ook een versterking van de kaderstellende rol van de raad.

### **Wat houdt de Omgevingswet in?**

Het motto van de Omgevingswet is “Ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit”. In dat kader staat een aantal concrete doelen centraal in de OGW:

- Beter inzicht in, voorspelbaarheid van en gebruiksgemak van de regels in het omgevingsrecht;
- Meer samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving in de fysieke leefomgeving;

---

<sup>5</sup> ‘Eenvoudig beter. Waarom een nieuwe Omgevingswet?’ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, najaar 2011.

- Meer bestuurlijke afwegingsruimte om lokaal maatwerk te kunnen leveren;
- En een snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.<sup>6</sup>

De invoering van de OGW moet ervoor zorgen dat projecten en initiatieven een veel kortere doorlooptijd kennen omdat alle wet- en regelgeving wordt gebundeld. Daarnaast zijn er binnen de OGW minder regels waardoor er meer ruimte komt voor initiatieven, meer verantwoordelijkheid voor inwoners en ondernemers, maar ook meer ruimte voor gemeenten om een lokale invulling vorm te geven.

Voorop staat: het verschaffen en vormgeven van lokaal maatwerk, waarbij het doel van het initiatief centraal staat en niet de vraag of iets wel of niet mag. Deze *'ja, mits'* aanpak vervangt de *'nee, tenzij'* benadering die centraal stond in het verouderde Omgevingsrecht. De gedachte hierachter is dat inwoners, en initiatiefnemers meer gestimuleerd worden om hun initiatieven en ideeën vorm te geven. Ook participatie wordt hierbij gezien als een zeer relevante pijler en derhalve een verplicht onderdeel van ieder project in de fysieke leefomgeving. Door middel van burgerparticipatie namelijk, kunnen zo veel mogelijk belangen worden gehoord en meegenomen, zodat de besluitvorming evenwichtig afgewogen kan worden. Op deze manier wordt draagvlak gecreëerd waardoor projecten meer gedragen en geaccepteerd worden.

#### **Invoering uitgesteld**

De invoering van de Omgevingswet is een zeer omvangrijke wetswijziging binnen het fysieke domein en deze is al enige tijd geleden gestart. In 2016 is de wet al gepubliceerd in het Staatsblad en in de loop van de jaren zijn bijbehorende parlementaire besluiten genomen.<sup>7</sup> Het meest recente besluit heeft plaatsgevonden op 11 februari 2020, en dit besluit stuurde aan op de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021. Op dit moment weten we echter dat de invoering van de OGW met een jaar is uitgesteld:

Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken maakte via een kamerbrief op 20 mei 2020 bekend dat de invoering van de wet is uitgesteld tot 1 januari 2022.<sup>8</sup>

In het verleden is de invoering van de Omgevingswet overigens al vaker uitgesteld – wat de complexiteit van de materie alleen maar extra duidt alsook de lange voorbereidingstijd die zowel het Rijk als de gemeenten ertoe nodig hebben. De coronacrisis wordt gezien als een bepalende factor in het recente uitstel van de invoering van de Omgevingswet van 2021 naar 2022, voornamelijk wegens extra belemmeringen in de voorbereidingsfase.

Op dit moment is opnieuw sprake van mogelijk uitstel. De minister sprak in mei met de Eerste Kamer. Er bestaan zorgen over vooral de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), bijvoorbeeld of elke gemeente of provincie straks in staat is om een aanvraag of melding van een burger of bedrijf vanuit de landelijke voorziening van het DSO te ontvangen en af te handelen. Ook moeten overheden hun omgevingsplan kunnen aanpassen aan de nieuwe wet, om vertragingen bij ruimtelijke plannen te vermijden.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> 'Invoering Omgevingswet, hoe pakken we dat in Zutphen aan?' Gemeente Zutphen, augustus 2019.

<sup>7</sup> Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>

<sup>8</sup> Via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/nieuwe-datum-inwerking-treding-omgevingswet-1-januari-2022>

<sup>9</sup> Binnenlands Bestuur, 21-4-2021

## 6. Landelijke ontwikkelingen en kaders

### Omgevingswet

---

#### Een andere, nieuwe aanpak

De invoering van de Omgevingswet zorgt voor grote veranderingen voor de gemeente als organisatie, alsook voor andere betrokkenen en belanghebbenden in de fysieke leefomgeving. Gemeenten gaan door de wetswijziging anders werken. Voor beleidsmedewerkers betekent dit bijvoorbeeld dat zij naast inhoudelijke kennis nu ook over communicatieve vaardigheden moeten beschikken in verband met de intensievere samenwerking met burgers en omgevingsmanagers. Interactie dient gefaciliteerd te worden, ook met regionale partners.

Met de komst van de Omgevingswet krijgt ook de gemeenteraad ruimte om (inter)actief mee te denken over de toekomst van de fysieke leefomgeving van alle grondgebieden van de gemeente.

### 6.1 Veranderende rol raad en college

#### Kaderstellende rol raad

De nieuwe Omgevingswet kent een zestal nieuwe instrumenten waarbij de raad de verschillende rollen kan invullen. Passend bij de drie hoofdtaken van de raad: volksvertegenwoordiging, kaders stellen en controleren van het college is het voor de raad nodig om zicht te hebben op de aanpak door het college, de stand van zaken van de uitvoering en op eventuele (financiële) dilemma's die aan de orde zijn bij de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet. Waar nodig moet de raad – aan de hand van voortgangsinformatie – tijdig kunnen bijsturen. De wetgever heeft minimale eisen gesteld aan de implementatie van de Omgevingswet en voor enkele kerninstrumenten hierbinnen komen de verschillende rollen van de raad aan de orde waaronder ook kaderstelling.

- Kaders stellen vaststellen omgevingsvisie
- Regels stellen vaststellen omgevingsplan
- Adviseren over omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het vastgestelde omgevingsplan in vooraf bepaalde situaties
- Controleren of de beleidscyclus functioneert en hierin eventueel ingrijpen
- Bewaken dat besluiten met voldoende participatie tot stand komen.

### 6.2 Zes kerninstrumenten

In de Omgevingswet staat een aantal kerninstrumenten centraal. Deze kerninstrumenten helpen lokale overheden om invulling te geven aan de OGW en dragen daarnaast bij aan de overzichtelijke weergave van de relevante wet- en regelgeving.

De zes kerninstrumenten zijn:

1. de omgevingsvisie;
2. het programma;
3. decentrale regelgeving;
4. algemene rijksregels;
5. de omgevingsvergunning en;
6. het projectbesluit.

Binnen deze kerninstrumenten zijn de omgevingsvisie, de programma's, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor de gemeenten het meest relevant. de belangrijkste kerninstrumenten Voor de raad zijn daarbij met name van belang de omgevingsvisie en het omgevingsplan omdat hierin de integrale afwegingen en kaders voor de fysieke leefomgeving worden gemaakt.<sup>10</sup> Hierachter worden alle kerninstrumenten verder toegelicht.

Via Omgevingswetportaal: *Infographic de zes instrumenten*.<sup>11</sup>



<sup>10</sup> Via <https://vng.nl/publicaties/spiekbrieftjes-omgevingswet-voor-de-juridische-kerninstrumenten>

<sup>11</sup> <https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-de-zes-instrumenten>

## **1. De omgevingsvisie op hoofdlijnen**

Raad en college hebben ten gevolge van de invoering van de nieuwe wet een andere rol, positie en taak. Zo dienen zij in ieder geval het omgevingsbeleid op grote lijnen vorm te geven en dit gebeurt voornamelijk aan de hand van een omgevingsvisie voor het hele grondgebied. Hierin staan de beleidsdoelen en ambities voor de fysieke leefomgeving op de lange termijn.<sup>12</sup> De omgevingsvisie vervangt de huidige structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen en delen van de natuurvisie en milieubeleidsplannen. De gemeente kan er in dit kader ook voor kiezen om met een andere gemeente, of met de provincie, een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie op te stellen. De totstandkoming van een omgevingsvisie vergt veel tijd en mag daarom tot drie jaar na de inwerkingtreding van de OGW worden vastgesteld.

In de omgevingsvisie wordt niet alleen aandacht besteed aan de samenhang tussen verschillende relevante aspecten van de fysieke leefomgeving, maar ook aan de daarbij betrokken belangen. Hierdoor wordt visievorming op verschillende (sectorale) terreinen – water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, cultureel erfgoed, en verkeer en vervoer – samengevoegd en met elkaar verbonden. Op basis van de omgevingsvisie kan het bestuur van een gemeente vervolgens zelf afwegingen maken tussen het beschermen en benutten van die aspecten van de fysieke leefomgeving. Dit wil zeggen dat er vanuit de omgevingsvisie meer bestuurlijke afwegingsruimte is. De prioriteiten en accenten zijn op hoofdlijnen uitgewerkt in de visie, maar het lokale maatwerk en de kwaliteitseisen die gemeenten zelf aanvaardbaar en wenselijk vinden, staan hierin nog open.<sup>13</sup>

De regels die de kwaliteitseisen reguleren, stelt de gemeente vast in het omgevingsplan: de zogenoemde decentrale regels. Dit omgevingsplan wordt hieronder verder toegelicht.

## **2. Programma's: uitvoeringsgericht**

Binnen de programma's worden de hoofdlijnen uit de omgevingsvisie geconcretiseerd en daarom fungeren de programma's als instrument voor beleidsontwikkeling. Een programma is geen langetermijnvisie op strategisch niveau, maar juist uitvoeringsgericht. Concrete maatregelen zijn opgenomen in de programma's en er staat aangegeven hoe men van plan is om de gestelde normen en gebiedsgerichte doelstellingen te behalen.<sup>14</sup> Een voorbeeld van een beleidsdoel in een programma is het bevorderen van een gezonde leefomgeving.

Het programma dat de gemeente opstelt, is zelfbindend. Het bindt hiermee het bestuur zelf en er is geen sprake van toezicht of handhaving van elders of bovenaf. Het programma kan daarnaast burgers en bedrijven stimuleren en mogelijk uitnodigen om bij te dragen aan de doelstellingen.

## **3. Decentrale regels: omgevingsplan**

Binnen de decentrale regels ofwel in het omgevingsplan, komt bovengenoemde bestuurlijke afwegingsruimte aan bod. Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leef-

---

<sup>12</sup> Zie ook: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente/>

<sup>13</sup> Zie ook: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente/>

<sup>14</sup> Via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma/>

omgeving op lokaal niveau. Dit omvat bijvoorbeeld een toedeling van functies aan locaties voor het gehele grondgebied van de gemeente en eventuele regels voor activiteiten. Ook komen in het omgevingsplan zaken aan bod zoals vergunningsplicht voor bepaalde activiteiten en bijbehorende beoordelingsregels voor vergunningsaanvragen, maar ook omgevingswaarden voor bijvoorbeeld geur.<sup>15</sup> Het opstellen van dit soort regels kan alleen in lijn met de OGW en voor activiteiten waar vanuit het Rijk of de provincie nog geen regelingen voor zijn getroffen. De gemeente is bevoegd voor toezicht en handhaving van de door haar geformuleerde regels en richtlijnen in het Omgevingsplan. Er is dus veel vrijheid, maar de rijksoverheid kan nadere regels stellen over bepaalde onderwerpen in het omgevingsplan die dan buiten dit plan om geregeld moeten worden. Hierbij gaat het om onderwerpen die wel binnen de fysieke leefomgeving vallen, maar door andere motieven worden aangestuurd, zoals bijvoorbeeld openbare orde.

#### **4. Algemene rijksregels**

De algemene rijksregels zijn gericht op de bescherming van de leefomgeving, waarin de meeste activiteiten op initiatief van burgers en bedrijven plaatsvinden. Algemeen geldende regels voorkomen dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid.<sup>16</sup> Deze hogere regels zijn soms uitputtend, bijvoorbeeld technische eisen die in een AMvB zijn vastgesteld zoals milieubelastende factoren aan bouwactiviteiten et cetera. Om het nadeel te ondervangen dat algemene regels niet altijd passend zijn voor specifieke situaties bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels vergroten.<sup>17</sup>

#### **5. Omgevingsvergunning: aanvragen via DSO**

De omgevingsvergunning is een uitbreiding en verbreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de Wabo was een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning gebundeld. Uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te volstaan met het stellen van algemene (rijks)regels, waardoor een vergunning niet altijd nodig is. In de OGW wordt een meer integrale visie op de omgeving gehanteerd, die alle aspecten van de leefomgeving omvat, zoals mobiliteit, wonen, energie, milieu, veiligheid enzovoort.<sup>18</sup>

Zo veel mogelijk activiteiten kunnen geregeld worden op basis van de algemene regels. Echter, in sommige gevallen is het toch nodig dat burgers, bedrijven en overheden voor het uitvoeren van activiteiten in de fysieke leefomgeving een omgevingsvergunning aanvragen.<sup>19</sup> Vergunningaanvragen en meldingen worden gedaan in het Omgevingsloket. Daarvoor sluiten gemeenten aan op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het DSO ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet en biedt een digitaal loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden in een oogopslag kunnen zien wat

---

<sup>15</sup> Via

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/hoofdpijnen/>

<sup>16</sup> Via <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet/kerninstrumenten>

<sup>17</sup> Via <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/>

<sup>18</sup> Zie ook

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/>

<sup>19</sup> Via

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/vergunningplicht/>

toegestaan is in de fysieke leefomgeving en welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. Dit omdat de omgevingsvisie, verordeningen, plannen en programma's hierin zijn vastgelegd. Dit is ook de plek waar initiatiefnemers en belanghebbenden vergunningen kunnen aanvragen en meldingen kunnen doen. Daarnaast wordt in het DSO informatie verzameld over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting. Het is DSO vrij te raadplegen en de juridische kaders zijn vastgelegd in de Invoeringswet.

De dienstverlening vanuit het DSO bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet dient vergelijkbaar te zijn met het huidige niveau en wordt na de implementatie verder ontwikkeld.<sup>20</sup>

## **6. Projectbesluit**

Het projectbesluit geeft invulling aan de manier waarop de gemeente een bepaald project uitvoert. Dit is nodig voor ingrijpende projecten waar het publiek belang een grote rol speelt. In een projectbesluit staat in ieder geval hoe het project eruit gaat zien, welke maatregelen en voorzieningen worden genomen om het project te realiseren en welke maatregelen worden ingezet om nadelige gevolgen in te perken, te compenseren of ongedaan te maken.<sup>21</sup> Het projectbesluit houdt rekening met participatie: er wordt ingegaan op de manier waarop naar oplossingen is gezocht en hoe het bevoegd gezag burgers en andere belanghebbenden hierbij heeft betrokken.

---

<sup>20</sup> Zie ook <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso>

<sup>21</sup> Zie ook <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/projectprocedure-projectbesluit/projectbesluit/>

## 6.3 Waar moet de gemeente Zutphen bij inwerkingtreding aan voldoen?

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022, dient de gemeente Zutphen een aantal zaken gerealiseerd te hebben. Daarna heeft de gemeente nog een bepaalde periode om relevante onderdelen van de nieuwe wet verder te ontwikkelen of te implementeren. In deze paragraaf wordt hierop ingegaan. Namelijk, als duidelijk is waar de gemeente ten minste aan moet voldoen, kan worden beoordeeld of de voorbereidingen die in de aanloop naar de inwerkingtreding van de nieuwe wet worden getroffen, adequaat zijn.

Allereerst dient de gemeente Zutphen uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te beschikken over een door de raad vastgestelde integrale omgevingsvisie. Dat is door het uitstel dus voor 31 december 2024.<sup>22</sup> Ook dient de gemeente Zutphen op 1 januari 2029 een door de raad vastgesteld omgevingsplan te hebben. De jaren tussen 2022 en 2029 zijn voor het omgevingsplan een overgangsfase, waarin de gemeente regels in het tijdelijke deel van het plan nog kan bijstellen.<sup>23</sup>

Los van bovengenoemde kerninstrumenten die decentrale overheden beter in de gelegenheid stellen om invulling te geven aan de aanstaande Omgevingswet, is er een aantal minimale eisen waar gemeenten aan moeten voldoen voordat de wet inwerking treedt op 1 januari 2022. Deze zijn onderscheiden in de volgende categorieën:

1. juridische eisen;
2. bedrijfsmatige eisen en;
3. vrijblijvende adviezen.

De VNG heeft in februari 2020 een document opgesteld waarin een overzicht is gegeven van de minimale acties Omgevingswet.<sup>24</sup> De 27 juridische en bedrijfsmatige eisen en dringende adviezen die daarin worden genoemd, zijn onderverdeeld in een achttal categorieën. Deze categorieën worden eerst toegelicht, en daarna volgt een kort overzicht van sommige van de minimale acties die gemeenten – en daarmee ook de gemeente Zutphen – moeten ondernemen.

---

<sup>22</sup> Zie ook VNG Factsheet Omgevingsvisie, mei 2018, via <https://vng.nl/publicaties/de-omgevingsvisie>.

<sup>23</sup> Zie ook 'Het omgevingsplan van nu tot 2029', via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/2029/>.

<sup>24</sup> In de jaren hieraan voorafgaand zijn kwartaalrapportages opgemaakt en in 2018 is een eerste Checklist informatievoorziening Omgevingswet gepubliceerd.

| Categorie                                                          | Juridische eis | Bedrijfsmatige eis: niet juridisch verplicht, wel noodzakelijk | advies |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------|--------|
| <b>1. Algemene strategie</b>                                       |                |                                                                |        |
| Ambities, strategie, aanpak en financiën bepaald                   |                |                                                                | X      |
| <b>2. Aanvragen, meldingen en vergunningen</b>                     |                |                                                                |        |
| Kunnen ontvangen van aanvragen en meldingen                        | X *            |                                                                |        |
| Proces behandelen vergunningaanvragen en meldingen ingericht       | X *            |                                                                |        |
| Kunnen beoordelen vergunningaanvragen                              | X *            |                                                                |        |
| Kunnen aanleveren indieningsvereisten                              | X *            |                                                                |        |
| Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit                | X              |                                                                |        |
| Vergunningverlening aangepast op de Wkb                            | X              |                                                                |        |
| Proces verkennen initiatief ingericht                              |                | X                                                              |        |
| Participatie bij initiatieven ingericht                            |                | X                                                              |        |
| Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunning check        |                |                                                                | X      |
| Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht              |                |                                                                | X      |
| <b>3. Toezicht en handhaving</b>                                   |                |                                                                |        |
| Toezicht en handhaving ingericht                                   | X              |                                                                |        |
| Toezicht en handhaving aangepast aan de Wkb                        | X              |                                                                |        |
| <b>4. Planvorming</b>                                              |                |                                                                |        |
| Kunnen wijzigen omgevingsplan                                      | X *            |                                                                |        |
| Kunnen werken met tijdelijk omgevingsplan                          |                | X                                                              |        |
| Plan(ning) gemaakt voor een nieuw omgevingsplan                    |                |                                                                | X      |
| <b>5. Programma's</b>                                              |                |                                                                |        |
| Programma luchtkwaliteit vastgesteld                               | X              |                                                                |        |
| Kennis vergaard over kerninstrument programma                      |                |                                                                | X      |
| <b>6. Omgevingsvisie</b>                                           |                |                                                                |        |
| Omgevingsvisie in voorbereiding                                    |                |                                                                | X      |
| <b>7. Monitoring en evaluatie</b>                                  |                |                                                                |        |
| Monitoring en evaluatie ingericht                                  |                |                                                                |        |
| <b>8. Overig</b>                                                   |                |                                                                |        |
| Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken                     | X              |                                                                |        |
| Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen | X              |                                                                |        |
| Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal                |                | X                                                              |        |
| Legesmodel, mandaatregelingen en verordening plan-schade aangepast |                | X                                                              |        |
| Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten her-zien          |                | X                                                              |        |
| Verstrekken informatie over de Omgevingswet                        |                | X                                                              |        |
| Veranderopgave na 2021 bepaald                                     |                |                                                                | X      |

Toelichting tabel:

\* ontleend aan de interbestuurlijke minimumlijst VNG

Een algemene strategie wordt genoemd als een advies ter voorbereiding op de implementatie van de nieuwe wet. Hoewel dus geen harde eis adviseert de VNG om hier invulling aan te geven zodat de ambities, strategieën, de aanpakken en financiële consequenties voor de invoering van de Omgevingswet zijn bepaald. Voor de gemeente Zutphen zou dit heel waardevol kunnen zijn als basis om alle andere zaken rondom de nieuwe wet invulling te geven.

In de categorie aanvragen, meldingen en vergunningen vallen verschillende juridische eisen, bedrijfsmatige eisen en adviezen. Het belangrijkste element van dit onderdeel is dat de gemeente alle voorbereidingen moet hebben getroffen zodat vergunningen kunnen worden aangevraagd en meldingen kunnen worden gedaan vanuit DSO. Processen moeten zijn ingericht en deze moeten ook inzichtelijk zijn voor indieners. Daarnaast moeten participatie en dienstverlening gewaarborgd zijn. Een belangrijke wijziging is de verkorting van de beslistermijn voor de meeste aanvragen naar 8 weken.

Onder de categorie toezicht en handhaving vallen met name juridische eisen. Hier gaat het erom dat de gemeente Zutphen bij inwerkingtreding van de nieuwe wet de toezicht en handhaving heeft afgestemd op de bedoeling van de Omgevingswet. Indien dit niet is geregeld ten tijde van inwerkingtreding kan rechtsongelijkheid ontstaan en dit kan in sommige gevallen weer leiden tot bestuurlijke en financiële risico's.

In de categorie planvorming is het van belang dat de gemeente kan werken met het tijdelijke omgevingsplan en dat de gemeente in staat is om dit plan indien nodig te wijzigen. In het omgevingsplan staan de gemeentelijke ruimtelijke plannen en daarbij de geldende regels die vanuit het Rijk overgaan naar de gemeente (zogenoeten bruidsschat). <sup>25</sup>

Volgens de vijfde categorie programma's moet de gemeente Zutphen op 1 januari 2022 in ieder geval een programma luchtkwaliteit hebben vastgesteld, maar dit geldt alleen voor gemeenten waarbij die verplichting door het Rijk is opgelegd. De gemeente dient te zijner tijd ook goed op de hoogte te zijn van het instrument programma *an sich* omdat dit een belangrijke factor is in het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Voor wat betreft de omgevingsvisie, categorie zes, is het een dringend advies dat bij inwerkingtreding van de nieuwe wet in ieder geval een omgevingsvisie in voorbereiding is. De verplichting om een gebiedsdekkende omgevingsvisie te hebben, gaat in vanaf drie jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Het opstellen van een omgevingsvisie en het proces van besluitvorming is bijzonder tijdrovend en daarom wordt geadviseerd hier zo vroeg mogelijk mee te starten.

Ten aanzien van monitoring en evaluatie wordt geadviseerd erop toe te zien dat namelijk dat de gemeente dit heeft afgestemd op de bedoeling van de Omgevingswet. Dit houdt in dat het voor de gemeente Zutphen inzichtelijk is op welke manier de nieuwe set regels ingezet wordt en in welke situaties.

Tot slot is er een aantal eisen en adviezen in de categorie 'overig' waar vooral wordt ingegaan op de interne bedrijfsvoering en bedrijfsmatige inrichting. Hierin is het onder meer noodzakelijk dat het legesmodel voor milieuvergunningen integraal wordt herzien, dat de verordening van planschade wordt aangepast en dat de financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten worden herzien. Er zijn dus behoorlijk een aantal zaken die organisatie technisch herzien of aangepast moeten worden.

---

<sup>25</sup> Dit woord is enigszins misleidend; beter zou het zijn te spreken van 'huwelijksvoorwaarden' zoals de wethouder een keer aangaf.

Voor wat betreft de juridische eisen is er een groot aantal waar gemeenten aan moeten voldoen voor 1 januari 2022, de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De juridische eisen zijn eisen die één op één terug te voeren zijn op verplichtingen in wet- en regelgeving. De meeste van deze juridische eisen zijn terug te vinden in een aantal concrete fasen van het uitvoeringsproces, zoals onder meer bij aanvragen, meldingen en vergunningen, het proces van toezicht en handhaving, maar ook tijdens planvorming. Binnen het traject van aanvragen, meldingen en vergunningen, zijn de juridische eisen grofweg toegespitst op de techniek en het proces<sup>26</sup>.

Voor wat betreft de adviezen geldt dat deze niet wettelijk verplicht zijn om voor 1 januari 2022 georganiseerd te hebben, maar dat ze wel noodzakelijk zijn voor het (op termijn) bereiken van de doelen van de Omgevingswet.

De gemeente wordt onder meer aangeraden om:

- Ambities, strategieën en aanpakken voor de invoering van de Omgevingswet te bepalen en de financiële consequenties in beeld te brengen;
- Processen in te richten voor snelle en simpele dienstverlening voor eenvoudige topactiviteiten zoals verbouwingen in en om het huis;
- Een planning te maken voor het nieuwe omgevingsplan;
- Programma's vast te stellen en deze zodra mogelijk te publiceren in het DSO;
- Monitoring en evaluatie af te stemmen op de bedoelingen en eisen van de OGW.

In de hoofdstukken hierna kijken we naar de huidige stand van zaken, wat er in het verleden reeds is gerealiseerd en wat de komende periode nog gedaan moet worden.

---

<sup>26</sup> VNG: Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten. Februari 2020.

## 7 (Vorbereiding op) de Omgevingswet in Zutphen

---

### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet in Zutphen. Hieronder wordt chronologisch ingegaan op de activiteiten en plannen die de gemeente de afgelopen jaren heeft uitgevoerd. Daarnaast wordt vooruit geblikt op de stappen die nog gezet moeten worden. Het gegeven, waar in dit hoofdstuk rekening mee moet worden gehouden, is dat het proces van voorbereiding van de Omgevingswet gedurende de afgelopen jaren een aantal keren is veranderd of bijgesteld. Dit heeft als belangrijkste reden dat de invoering van de wet meermaals is uitgesteld.

In 2016 start het traject van voorbereiding richting invoering van de wet. De start van het traject geeft antwoorden op deelvraag 4 van het onderzoek. Verder is over deelvraag 8: in hoeverre wordt de raad geïnformeerd en meegenomen, en is over deelvraag 9: is de rol van de raad in de voorbereidende fase en de fase na de implementatie gedefinieerd (deelvraag 9) informatie verwerkt.

### 7.1 Het jaar 2016 – De eerste stappen

Sinds aankondiging van de nieuwe Omgevingswet in 2015, en het aannemen van de wet door de Eerste Kamer in maart 2016, wordt er in Zutphen gewerkt aan de implementatie van de Omgevingswet. In december 2015 ging men in de gemeente Zutphen van start met een projectopdracht Plan van aanpak “Implementatie Omgevingswet Zutphen”. Dit is vervolgens uitgewerkt in een Koersdocument dat begin 2017 is vastgesteld in de raad.<sup>27</sup>

In februari 2016 is het college van Zutphen gestart met het inventariseren van de noodzakelijke acties in de aanloop naar de implementatie van de nieuwe wet, alsook met het inzetten op communicatie en informatievoorziening naar de raad.<sup>28</sup> Toen was er nog sprake van dat de Omgevingswet geïmplementeerd zou worden op 1 januari 2018. In mei van 2016 vond in Apeldoorn een Masterclass Omgevingswet plaats voor raadsleden uit de Stedendriehoek. In opvolging van die bijeenkomst, heeft het presidium van de Zutphense raad aan het college verzocht om de raad te informeren over de stand van zaken en gevolgen voor Zutphen van invoering van de wet.<sup>29</sup>

In de eerste maanden van 2016 werd een zogenaamd procesplan “Implementatie Omgevingswet Zutphen”, opgesteld, waarin de opgave voor de jaren daarna was opgenomen. Deze transitie is vormgegeven aan de hand van drie aandachtsvelden, namelijk cultuur,

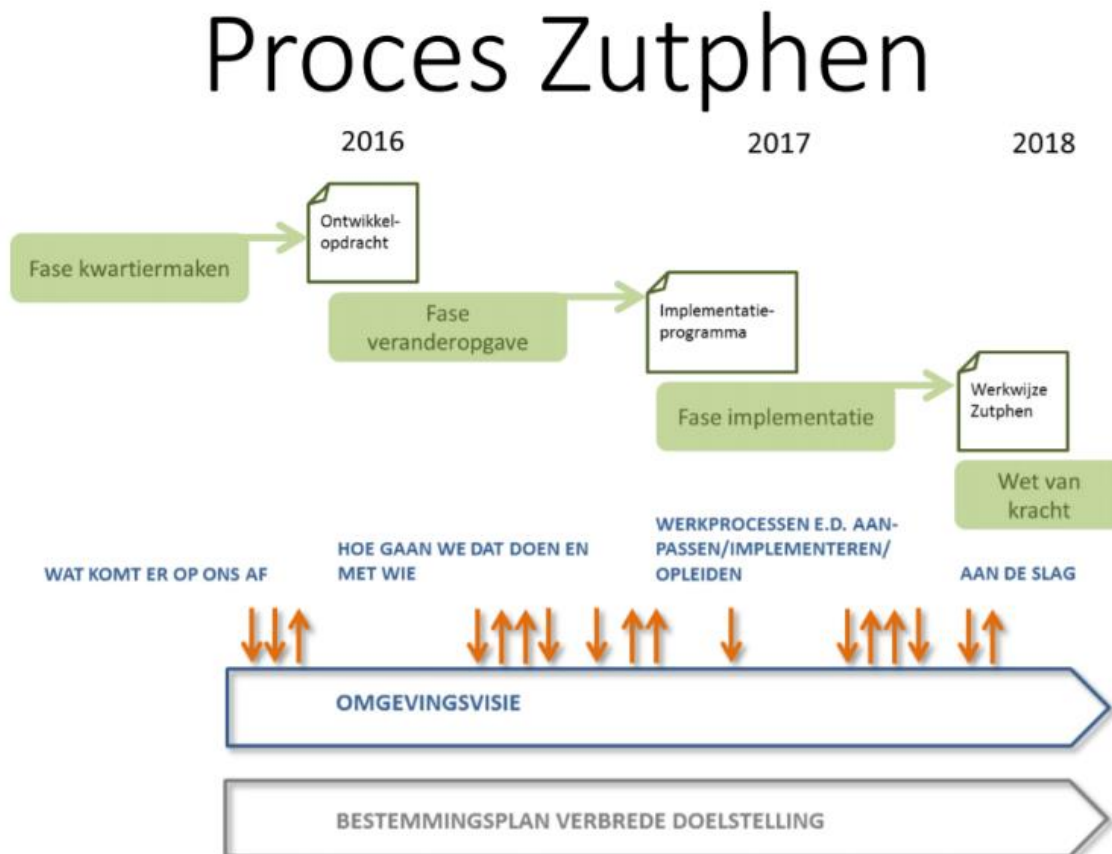
---

<sup>27</sup> Bestuursopdracht college vastgesteld op 16 februari 2016.

<sup>28</sup> Forum, 4 juli 2016, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/presentatie-omgevingswet>.

<sup>29</sup> Verslag Forum, 4 juli 2016, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/presentatie-omgevingswet>.

organisatie en juridisch.<sup>30</sup> In figuur 1 hieronder is het proces aangegeven, dat de gemeente zou gaan inzetten om de werkwijze van Zutphen vorm te geven en te ontwikkelen.



Figuur 1: Proces voorbereiding tot implementatie Omgevingswet in Zutphen<sup>31</sup>

Tijdens het Forum van juli 2016 kwam het college tegemoet aan de wens van de raad om verder geïnformeerd te worden over de nieuwe wet en de stand van zaken in Zutphen. Bovenstaand voorgenomen procesplan werd aan de raad gepresenteerd. Bij de bespreking van het document in het Forum kwam onder meer aan bod dat het instellen van een raads werkgroep Omgevingswet een goed instrument zou kunnen bieden als informatievoorziening tussen college, ambtelijke organisatie en raad.<sup>32</sup> Daarnaast werd ook al duidelijk dat de verschillende rollen binnen het bestuur nog verduidelijking behoeften. Tijdens de presentatie stond de vraag open waar de focus van de raad zou komen te liggen: kaderstellend, controlerend of verbindend naar de samenleving? En verder:

<sup>30</sup> Koersdocument van Antea over Omgevingswet in Zutphen, 15 maart 2017, <https://raad.zutphen.nl/data/raadsstuk-raad/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018/Koersdocument%20van%20Antea%20over%20Omgevingswet%20in%20Zutphen.pdf>.

<sup>31</sup> Forum, 4 juli 2016, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/presentatie-omgevingswet>.

<sup>32</sup> Forum, 4 juli 2016, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/presentatie-omgevingswet>.

De raad bepaalt de visie op het gebied en de kwaliteit die het moet hebben: gebiedstypen en kwaliteit per gebied en maakt zo een bewuste keuze over gebiedsgerichte leefkwaliteit in de gemeente. Ook staat op een sheet te lezen: “proces en besluitvorming omgevingsvisie en omgevingsplan: rol raad”. Uit het verslag van de bijeenkomst blijkt niet wat er verder over “proces en besluitvorming omgevingsvisie en omgevingsplan” is afgesproken.

Het college geeft aan de verdere (omgevings)plannen in samenspraak met de raad te willen maken. Najaar 2016 komt een zogeheten veranderopdracht. Het is de rekenkamer niet bekend wat dit zou inhouden, er is geen nadere informatie over verkregen. De presentatie wordt beschouwd afdoende te zijn behandeld en het stuk wordt niet doorgeleid naar de raad.

### **Rol raadswerkgroep**

De rol van de raadswerkgroep is het ‘richting geven’ aan het proces en het klankborden hierover met het college dat zich bezighoudt met de inhoud.

De raadswerkgroep is vervolgens ingesteld waarbij is afgesproken dat er geen inhoudelijke input wordt opgesteld, dat de werkgroep een onafhankelijke rol heeft en dat er maximaal 4 raadsleden zitting nemen. Tijdens de vorige raadsperiode kwam de werkgroep niet regelmatig bijeen, in de huidige raadsperiode is dit meer gestructureerd.

Deze raadswerkgroep heeft geen concreet doel/opdracht meegekregen. Andere, later ingestelde raadswerkgroepen hebben een meer inhoudelijke insteek. In deze werkgroep levert de organisatie de inhoud aan. De werkgroep ondersteunt de raadsleden in het proces en geeft de behoefte vanuit de raad aan wat betreft de informatie die wordt verwacht vanuit de organisatie. In 2018 is de werkwijze van de werkgroep verder verdiept – zie paragraaf 3.3.

Gaandeweg heeft de portefeuillehouder een toezegging gedaan om ieder kwartaal een memo aan te bieden aan de raad waarin staat wat het afgelopen kwartaal is verricht. De werkgroep bespreekt de concept memo's en geeft aan of deze op de lijst van ingekomen stukken kunnen worden geplaatst. De memo's worden vervolgens besproken in een vergadering van het Forum.

### **Eerste bevindingen 2016**

Er is geregeld dat het college de raad via de tussenstap van de raadswerkgroep van informatie voorziet; de raad wordt als zodanig meegenomen in de ontwikkelingen. De organisatie bepaalt de inhoud en mate van informatie. De rol van de raad in relatie tot de Omgevingswet is nog niet gedefinieerd.

Het voorbereidingsproces zoals schematisch gepresenteerd aan de raad bevat de hoofdelementen uit de veranderopgave, de raad is bekend gemaakt met een globale planning op jaarbasis tot de verwachte datum van inwerkingtreding op 1-1-2018.

## 7.2 Het jaar 2017 – Kwartiermakers en het bepalen van de koers

In 2017 is het traject richting invoering van de Omgevingswet verder geconcretiseerd (deelvraag 4). Informeren en betrekken van de raad (deelvraag 8) komt aan de orde als ook de rol van de raad (deelvraag 9).

### Koersdocument

In 2017 is de algemene koers richting de implementatie van de Omgevingswet in Zutphen verder vormgegeven. Gedurende dit jaar werd duidelijker welke acties de gemeente in zou zetten. In september van dat jaar is een koersdocument aan de raad gepresenteerd. Het koersdocument heette een uitwerking te zijn van het eerdere Plan van Aanpak met als doel de ambities scherper te krijgen en in beeld te brengen wat er nodig was om deze ambities te bewerkstelligen.<sup>33</sup> De verwachting was toen dat de Omgevingswet in juli 2019 in werking zou treden. Dit betekende dat gemeenten vanaf dat moment zo'n twee jaar de tijd hadden om zaken in orde te maken.

In het koersdocument, opgesteld in samenwerking met onderzoeksbureau Antea, werd duidelijk welke zaken in 2017, 2018 en een deel van 2019, de meeste prioriteit zouden genieten. In het document stond opgenomen wat gemeenten kunnen doen om zich voor te bereiden op de nieuwe wet, op welke punten Zutphen al voortvarend bezig was, maar ook welke punten in de toekomst om aandacht zouden vragen. Uit het koersdocument bleek dat Zutphen reeds een en ander voorbereidde, maar dat er tegelijkertijd nog veel moest gebeuren.<sup>34</sup> De komst van de nieuwe wet zou een cultuuromslag betekenen, waarbij ook andere of nieuwe competenties zouden worden gevraagd van medewerkers. Eén van de geformuleerde opgaven voor Zutphen was de communicatie over de consequenties van de invoering van de Omgevingswet, die een actieve opstelling vanuit de gemeente vergde. Daarnaast werd juridische monitoring/kennisontwikkeling genoemd als aandachtspunt en de opgave in de ICT onderdelen van de organisatie.<sup>35</sup>

Tijdens de presentatie van het plan aan de raad in het Forum op 11 september 2017 werd ingegaan op het proces van implementatie van de nieuwe wet en de voorbereidingen daarop, maar ook op de verhouding van de nieuwe wet ten aanzien van verschillende pilots die parallel aan dit proces zouden gaan lopen, zoals een pilot Omgevingsplan Landelijk Gebied. Er werd ook een presentatie over de stand van zaken gegeven waarbij bleek dat de inhoud van de aanstaande stelselwijziging nog lang niet op alle onderdelen duidelijk was.

Het plan dat voorlag, was opgedeeld in drie verschillende lijnen:

---

<sup>33</sup> Memo Implementatie Omgevingswet in Zutphen, 15 mei 2017. Forum 11 september 2017, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018>.

<sup>34</sup> Memo Koersdocument van Antea Group over Omgevingswet in Zutphen. Forum 11 september 2017, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018>.

<sup>35</sup> Memo Koersdocument van Antea Group over Omgevingswet in Zutphen. Forum 11 september 2017, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018>.

- I. “Het vormgeven van de gemeentelijke coördinatie rondom onder meer ambities en instrumenten;
- II. Het uitvoeren van pilots om ervaring op te doen met het werken met de nieuwe wet;
- III. En het samen optrekken met andere gemeenten om niet zelf het wiel uit te hoeven vinden.”<sup>36</sup>

## Horizontale en verticale integraliteit



Uit het plan werd duidelijk hoe de organisatorische structuur vormgegeven zou worden: een projectgroep aan het roer van de processen, en daarnaast verschillende werkgroepen met ieder een eigen insteek. Een raads werkgroep, maar ook werkgroepen binnen de organisatie, zoals voor werkprocessen en ICT, wetstechnische implementatie, cultuur en rol. Parallel aan deze werkgroepen werden verschillende pilots aangekondigd zoals het opstellen van omgevingsplannen, herinrichten van wegen etc. Op dat moment waren er nog geen concrete plannen voor de op te zetten pilots, maar was men al wel bezig geweest met de trajecten voor de Omgevingsvisie Landelijk Gebied ofwel Buitengebied. Spoedig zou ook het traject van de omgevingsvisie Stedelijk Gebied volgen.

<sup>36</sup> Presentatie forum Memo implementatie Omgevingswet september 2017. Forum 11 september 2017, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018>

## Raadswerkgroep

De raadswerkgroep heeft aangegeven het koersdocument toegelicht te willen zien in een oriënterend gesprek met de raad, het zogeheten Forum. Hierbij zou worden toegelicht en besproken:

1. Informatie die de raad nodig heeft om tot een beslisdocument te kunnen komen: wat heb je als raad nodig om tot een sturend document te kunnen komen (voor de raad moet duidelijk worden aangegeven wat de Omgevingswet inhoudelijk gaat betekenen voor de rol van de raad en welke mogelijkheden zij onder de Omgevingswet heeft om te kunnen sturen);
2. Puntsgewijs aangeven welke beslismomenten er zijn (welke rol heeft de raad onder de Omgevingswet en hoe moet die rol opgepakt/ingevuld worden en welke rol heeft het college), wanneer die beslismomenten voor de raad er zijn, en wat de consequenties van elke keuze zijn.

De onder punt 2 genoemde zaken kwamen niet expliciet aan de orde in de Forumspecial zo blijkt uit de presentatie en het verslag van het Forum.

In de vergadering ná de Forumvergadering is wel aangegeven dat is gebleken dat de raad bij de pilot Omgevingsplan minder ruimte heeft voor kaderstelling dan bij het opstellen van de Omgevingsvisie. De werkgroep wil als het mogelijk is de raad duidelijke kaders laten stellen en ziet dit graag opgenomen in de toelichting van de Forumagenda.

## Omgevingsplan Landelijk Gebied: Memo plan van aanpak

De pilot Landelijk Gebied, was al eerder van start gegaan. In 2015 heeft de gemeenteraad de Visie Landelijk Gebied vastgesteld, waarmee de toenmalige bestemmingsplannen voor het buitengebied konden worden geactualiseerd. Met de komst van de Omgevingswet, besloot de gemeente hierop te anticiperen met het maken van een Omgevingsplan (kerninstrument 3 –hoofdstuk 2). Het opstellen van dat omgevingsplan werd gebruikt als pilot om zo de mogelijkheid te creëren om te experimenteren met en voor te bereiden op de benodigdheden binnen de nieuwe wet.<sup>37</sup> De raad (presidium), heeft in januari 2017 verzocht om inzicht te krijgen in de momenten en de manieren waarop de raad betrokken wordt bij deze pilot.

Tijdens het forum van 22 mei 2017, gaf het college hieraan gehoor: de raad was voorzien van een memo waarin stond beschreven op welke wijze de raad zou worden betrokken in het proces van besluitvorming over het Omgevingsplan Landelijk Gebied. Doel hiervan: aangeven waar de invloedssfeer van de raad ligt en in welke fase de raad een rol heeft.<sup>38</sup> Voor het hele proces om te komen tot een vastgesteld Omgevingsplan Landelijk Gebied is een plan van aanpak gemaakt. Daarin staan de stappen op hoofdlijnen en de concrete stappen verwoord. Hieronder staat kort wat er in elke stap is gedaan en wie daarbij zijn betrokken. De betrokkenheid van de raad is opgenomen in de stappen 2, 4, 6 en 7.

---

<sup>37</sup> Memo Betrokkenheid van de raad in het proces om te komen tot het Omgevingsplan Landelijk Gebied. Forum 22 mei 2017, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/betrokkenheid-raad-in-het-proces-om-te-komen-tot-het-omgevingsplan-landelijk-gebied>.

<sup>38</sup> Verslag Forum 22 mei 2017 via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/betrokkenheid-raad-in-het-proces-om-te-komen-tot-het-omgevingsplan-landelijk-gebied>.

Stap 1 betrof het opstellen van een werkdocument door de ambtelijke werkgroep. Vervolgens is voor stap 2: bestuur bepaalt rol, tijdens een werksessie gesproken over de rollen en verantwoordelijkheden van college en raad. Hier is inzichtelijk gemaakt:

- de keuzes in rollen en verantwoordelijkheden die de raad heeft in deze pilot;
- wat het verschil is met de rol die raad en college als uitgangspunt vanuit de Omgevingswet hebben;
- wanneer/op welk moment de raad deze keuzes heeft en;
- wat de consequenties van elke keuze zijn.

Tevens zou worden ingegaan op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt ten aanzien van vereenvoudiging en de mandaatregeling.

Alle informatie uit stap 1 en 2 is samengevoegd tot een concept Omgevingsplan.

Stap 4 is het onderwerpen van het eerste concept voorontwerp aan praktijktesten onderworpen waaronder één met de raad: wat wil de raad wel/niet ter beoordeling (aan de hand van casussen)?

Naar aanleiding van alle opgehaalde zienswijzen wordt het omgevingsplan gereed gemaakt voor de vaststelling in de raad. Het plan wordt via het college aan de raad aangeboden (oordeelsvormend en besluitvormend) met een samenvatting van de uitkomsten van de gesprekken met stakeholders in het gebied. Daarna volgt de ter inzagelegging (stap 5) en tot slot de formele vaststelling van het omgevingsplan.

Nadat het hele proces is doorlopen, volgde als zevende en laatste stap evaluatie van de verschillende stappen. De globale planning vanaf stap 2 tot en met de evaluatie liep van mei 2017 tot eind 2018 waarbij werd uitgegaan van inwerkingtreding van de wet per 1-1-2019.

#### **Eerste bevindingen 2017**

In 2017 is geïnventariseerd welke taken er voor de organisatie liggen richting invoering van de Omgevingswet. De raads werkgroep heeft ervoor gezorgd dat de raad hierin is meegenomen door het agenderen van een Forum waarbij zij in de presentatie ook aandacht wilden voor de rol van de raad. Hoewel dit niet is gebeurd in de presentatie gaven raadsleden in de volgende vergadering van de raads werkgroep wel aan dat haar rol bij een Omgevingsplan beperkter is dan bij een Omgevingsvisie. Het is kennelijk hierom dat zij forumagenda wilden uitbreiden met de toelichting “de mogelijkheid voor de raad om kaders te stellen”.

Het koersdocument bevat een inventarisatie van hetgeen er verandert in beleid en uitvoering. Het document betreft hiermee de veranderingen voor de ambtelijke organisatie. De raads werkgroep heeft de betekenis van de nieuwe werkwijze voor de rol van de raad wel aangestipt, maar het koersdocument en de forumpresentatie voorzien niet in nadere duiding hiervan.

## 7.3 Het jaar 2018 – Concretisering van de aanpak

In aanvulling op de informatie over de deelvragen 4, 8 en 9 waarover in 2016 en 2017 hiervoor is geschreven, in deze paragraaf ook aandacht voor deelvraag 5: de voortgang van het voorbereidingstraject en deelvraag 6: is Zutphen financieel in staat om de Omgevingswet uit te voeren? Zijn de financiële randvoorwaarden en middelen voldoende in beeld en toereikend?

Begin 2018 is ervoor gekozen om als raads werkgroep actief verder te gaan ná de verkiezingen. De raad heeft via de agendacommissie aangegeven dat zij te weinig hoort over de implementatie van de Omgevingswet en beter geïnformeerd wil worden.<sup>39</sup> Het is de rol van de raads werkgroep Omgevingswet om komende bijeenkomsten te beleggen en vorm en inhoud ervan nader te bepalen. Opnieuw zijn Forums georganiseerd. Op 12 april is de nieuwe gemeenteraad inhoudelijk bijgepraat over de inhoud van de nieuwe Omgevingswet: wat en hoe (instrumenten). Dan moet duidelijk worden hoe de raad actiever haar rol kan pakken, welke rol hij heeft en welke rol hij bij het college wil neerleggen.

Op 28 mei is dit gevolgd door een tweede sessie waarin de laatste stand van zaken met betrekking tot de invoering en de wijze waarop in Zutphen aan de raad is gepresenteerd.

### Programmaplan implementatie Omgevingswet

In juni is in een Forumvergadering het programmaplan implementatie Omgevingswet gepresenteerd. Deze programmatische aanpak werd nodig geacht omdat met het aanpassen van werkprocessen en houding en gedrag van medewerkers de kern van de organisatie wordt geraakt.

| <b>Thema</b>                        | <b>subdoelstellingen</b>                                                                                                                                                           | <b>Hoe</b>                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Juridisch en inhoudelijk</i>     | <i>We kennen binnen de gemeente Zutphen van de Omgevingswet en we zijn bij de invoering in staat om deze kennis toe te passen in onze werkzaamheden.</i>                           | <i>Volgen van ontwikkelingen in wetgeving en borging kennis in organisatie. Impact op Zutphens beleid in beeld brengen, noodzaak tot actualiseren en ontwikkelen van beleid</i>           |
| <i>Houding en gedrag</i>            | <i>Medewerkers weten wat er van hun wordt gevraagd in houding en gedrag om te werken met de OGW en krijgen waar nodig ondersteuning om te werken aan de gevraagde competenties</i> | <i>Leren in experimenteren. Verbinding met Zutphen Academie. Leervragen ophalen in de organisatie en leervormen afstemmen. Teamleiders faciliteren in het begeleiden van medewerkers.</i> |
| <i>Werkprocessen en organisatie</i> | <i>Gemeente is voorbereid op de invoering van de OGW, de impact op de processen is in</i>                                                                                          | <i>Werkprocessen i.s.m. ketenpartners worden in beeld gebracht en aangepast.</i>                                                                                                          |

---

<sup>39</sup> Memo Presidium februari 2018

|                       |                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       | <i>kaart gebracht en waar nodig zijn structuren aangepast of worden veranderingen voorbereid</i>                                              | <i>Werkprocessen van plan tot publicatie aanpassen. Basis bedrijfsvoering op orde brengen.</i>                                                                                          |
| <i>Digitalisering</i> | <i>Digitale basis om te kunnen werken met de OGW. En ontwikkelen visie op hoe de digitale dienstverlening onder de OGW eruit komt te zien</i> | <i>Implementeren van digitale bouwblokken, zoals gegevensmanagement, kwaliteit gegevens, digitalisering bouwdoSSIers. Volgen landelijke ontwikkelingen en vaststellen ambitieniveau</i> |
| <i>Experimenten</i>   | <i>Ervaring opdoen met de nieuwe kerninstrumenten en de principes van de Omgevingswet</i>                                                     | <i>OGW in praktijk d.m.v. experimenten. Omgevingsvisie stedelijk gebied. Omgevingsplan landelijk gebied en omgevingsvergunning. Oefenen met deze principes</i>                          |

Er is een planning opgenomen uitgesplitst naar kwartalen tot 1-1-2021. De nieuwe streefdatum van de Omgevingswet is intussen vooruitgeschoven naar 1 november 2020. Het college geeft aan dat gewerkt wordt aan het concept voorontwerpplan Landelijk Gebied om in september/oktober voor te leggen aan het Forum. Eind 2018 moet het gereed zijn voor vaststelling begin 2019.

In het plan is ook een terugblik opgenomen met een zogeheten aantal mijlpalen, waaronder:

- het formeren van een kernteam met deelname vanuit verschillende disciplines uit de gemeentelijke organisatie;
- het vaststellen van de ambitie voor de implementatie van de OGW. Wat wil Zutphen met de nieuwe wet: de OGW wordt in Zutphen benut als een kans om vernieuwend te handelen;
- het in beeld brengen van de impact van de OGW op de organisatie, zoals de gevolgen voor de digitale informatievoorziening en veranderingen in houding en gedrag van professionals;
- het opdoen van basiskennis over de OGW en het werken met de principes van de wet, en het verspreiden van deze informatie binnen de organisatie;
- het werken aan bewustwording over de invoering van de OGW;
- het op gang brengen van structurele informatievoorziening voor de organisatie door het inrichten van Intranet en op de gemeentelijke website;
- het in gang zetten van pilots om te experimenteren met de kerninstrumenten en het gedachtegoed van de OGW;
- regulier afstemmen met de partnergemeenten binnen de Clean-Tech regio om ervaringen uit te wisselen.

Het kernteam wordt omgezet in een programmteam met aan het hoofd de bestuurlijk opdrachtgever, vervolgens een ambtelijk opdrachtgever, programmamanager en programmteam voor de thematrekkers. Het programmteam bereidt inhoudelijke besluitvorming voor. Na bespreking met de ambtelijk opdrachtgever worden – wanneer

van toepassing – keuzes voorgelegd aan de bestuurlijk opdrachtgever om vervolgens te bespreken in college en raad.

De raadswerkgroep wordt ook benoemd in het programmaplan als begeleider van de informatiestroom naar de raad. Het doel van de raadswerkgroep heet te zijn om hiermee de raad in positie te brengen om keuzes te maken over kaders en de eigen rol.

#### **Financiën:**

Als budget wordt nodig geacht:

|      |           |
|------|-----------|
| 2018 | € 110.000 |
| 2019 | € 290.000 |
| 2020 | € 310.000 |

Dit zijn jaarlijks beschikbaar te stellen kredieten door de raad. Hiernaast wordt een beroep gedaan op ambtelijke capaciteit. Ook wordt erop gewezen dat na 2021 investeringen nodig zijn in de Omgevingswet.

Verder wordt aangegeven dat er zoveel mogelijk integratie met lopende programma's en regulier werk plaatsvindt en dat inspanningen plaatsvinden waar organisatiebreed van geprofiteerd wordt.

In 2019 is een bezuiniging van € 58.000 doorgevoerd op het invoeringsbudget.

#### **Forumspecial: rollen van de raad**

Een forumspecial volgde in oktober 2018. De raadswerkgroep zag hier een mogelijkheid om de raad te informeren over de pilot omgevingsplan buitengebied en omgevingsvisie stedelijk gebied.

Tevens werd een dialoog over de rol van de raad en college aangekondigd aan de hand van de kerninstrumenten:

- omgevingsplan landelijk gebied september 2018
- omgevingsvisie stedelijk gebied begin 2019.

In de forumspecial werd ook ingegaan op hoe de raad straks werkt onder de Omgevingswet.

Wat verandert er in de bevoegdheden en procedures? Welke beslismomenten zijn er voor de raad en wat zijn consequenties van de keuzes die gemaakt worden?

|                         | Proces                             | Houding/gedrag                        | inhoud                                 |
|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|
| Kaderstellend           | Op hoofdlijnen sturen              | Uitvoering door college               | Integraal benaderen                    |
| Volksvertegenwoordigend | Draagvlak toetsen                  | uitvoeringsplanologie                 | Lokaal maatwerk                        |
| Controlerend            | Participatietrede per gebied/thema | Vertrouwen in B&W en initiatiefnemers | Adviesrecht bij afwijken omgevingsplan |

Er is geoefend aan de hand van cases met de veranderende rol van de raad met het omgevingsplan en het opstarten van de omgevingsvisie.

De ambtelijke organisatie liet weten dat geëxperimenteerd wordt met de Omgevingsvisie Stedelijk gebied, het Omgevingsplan Landelijk gebied en het Omgevingsplan Spitaalstad.

De rol van de raadwerkgroep werd ook nog expliciet toegelicht. In de raadswerkgroep wordt geen inhoud gedeeld, alleen het proces besproken. Inhoud wordt gedeeld in de Forum- en raadsvergaderingen.

De portefeuillehouder heeft de toezegging gedaan om ieder kwartaal een memo aan te bieden aan de raad waarin staat wat het afgelopen kwartaal is verricht. De werkgroep bespreekt de concept memo's en geeft aan wat er in een informerend memo voor de raad moet komen te staan. Het memo wordt vervolgens op de lijst van ingekomen stukken geplaatst. Tevens wordt in de werkgroep bekeken of er naast het memo ook een informerend Forum gewenst is.

Het college gaf vervolgens aan graag een vervolg forum(special) te willen om de raad verder mee te nemen in het vervolgtraject met bovengenoemde verschillende rollen voor de raad nadat raadsleden vroegen hoe dit verder vorm te geven.

Dat de Omgevingswet de raad wel bezig houdt, blijkt uit een motie van de gemeenteraad bij de behandeling van de horecavisie en herziening van het evenementenbeleid. In een motie werd gevraagd de levendigheid van de horeca straks mee te nemen in het Omgevingsplan en ook het handhaven van de regels daarin te regelen.

#### **Eerste bevindingen 2018**

In het programma implementatie Omgevingswet valt voor het eerst het woord 'ambitie'. Zutphen heeft bij aanvang van het traject richting Omgevingswet in 2015/2016 geen afzonderlijk ambitiedocument opgesteld à la het advies van de VNG met hierin opgenomen ambitie, strategie, aanpak en financiën. Deze onderdelen zijn wel opgenomen in het programmaplan twee jaar later. Dit plan bevat de programma's voor de ambtelijke organisatie, hierin is de (verbinding met de) raad niet opgenomen zoals bijvoorbeeld een nadere planning van de bestuurlijke beslismomenten.

De formulering dat men binnen gemeente Zutphen de Omgevingswet kent en bij de invoering in staat is deze kennis toe te passen in de werkzaamheden laat zich niet één-op-één vertalen met op de hoogte zijn van de eisen die de Omgevingswet stelt zoals eerder benoemd in de tabel met minimale eisen van de VNG.<sup>40</sup>

De raadswerkgroep wordt vaker geïnformeerd en vraagt om actieve informatievoorziening naar de raad door middel van de Forumspecials in aanvulling op de memo's.

Of de financiële middelen toereikend zijn, is op dit moment nog niet duidelijk.

---

<sup>40</sup> Checklist informatievoorziening Omgevingswet V1.1, VNG 16-4-2018

## 7.4 Het jaar 2019: meer experimenteren, oefenen en evalueren

In deze paragraaf evenals in 2018 aandacht voor deelvraag 4 en deelvraag 8.

Voor 2019 staat de uitwerking en vormgeving van twee grote documenten op de rol: omgevingsvisie stedelijk gebied en het omgevingsplan buitengebied.

### **Omgevingsvisie stedelijk gebied**

Begin 2019 is het komen tot een omgevingsvisie stedelijk gebied als onderdeel van de “implementatie Omgevingswet” vastgelegd in een bestuursopdracht “Omgevingsvisie stedelijk gebied gemeente Zutphen” van het college. Na vaststelling ervan wordt een presentatie gegeven in de raads werkgroep en het Forum (februari 2019). De omgevingsvisie stedelijk gebied geldt als pilot in het totaal programma ‘implementatie Omgevingswet’. De procesmanager heeft daarom zitting in het programmateam voor de implementatie van de Omgevingswet.

Als één van de doelen van de visie wordt genoemd: “het bijdragen aan het bepalen van de rol van de raad naar samenleving en college in het fysieke domein”<sup>41</sup>. Het plan van aanpak voorziet in 3 informatiemomenten met de raad. In welke vorm dit gebeurt, wordt gedurende het proces duidelijk. Naar behoefte kan het vaker. In de planning is voorzien dat in september een bijeenkomst volgt voor het maken van keuzes op hoofdonderdelen van de visie en het richting geven aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Verder wordt de raads werkgroep meegenomen in de Omgevingsvisie Stedelijk Gebied in de verkenning, in het bouwen van de visie, en bij de vaststelling. In de raads werkgroep zal het proces van de Omgevingsvisie Stedelijk Gebied worden gemonitord: hoe loopt het, waar wil je lering uit trekken, waar wil je bijsturen, wanneer wordt de raad geïnformeerd, wanneer is de raad aan zet.

De raads werkgroep neemt als uitvloeisel als vast agendapunt op “Hoe neem je de raad mee in het gehele proces?”<sup>42</sup>

### **Omgevingsplan buitengebied**

Voor het Omgevingsplan buitengebied start eind januari de inspraakprocedure. De werkgroep is van mening dat een Forumvergadering vooraf van meerwaarde kan zijn. Daarna komt de raad in principe weer in beeld bij de vaststelling van het omgevingsplan. De forumvergadering voor de inspraakprocedure zou op 14 januari 2019 moeten plaatsvinden. De agendacommissie van de raad vergadert in december 2018 over de invulling van de forumvergadering van 2019. Voorwaarde voor agendering is dat de stukken beschikbaar zijn. Gebleken is dat de stukken die in september in het college zijn vastgesteld, nooit aangekomen/ geagendeerd zijn voor een vergadering van het Technisch Blok of een nieuwe forumbijeenkomst.

Mei 2019 wordt het voorontwerp “Omgevingsplan Landelijk Gebied” ter inzage gelegd. In een terugblik wordt aangegeven dat:

---

<sup>41</sup> Zie [https://raad.zutphen.nl/data/ingekomenstukraad-raad/bestuursopdracht-omgevingsvisie-stedelijk-gebied-zutphen/132878RH%202019\\_BW\\_00056.pdf](https://raad.zutphen.nl/data/ingekomenstukraad-raad/bestuursopdracht-omgevingsvisie-stedelijk-gebied-zutphen/132878RH%202019_BW_00056.pdf)

<sup>42</sup> Vergadering raads werkgroep 2019

- in 2017 de raad via forums is geïnformeerd over het proces en de betrokkenheid van de raad;
- het stappenplan van het proces is gedeeld met de forumleden;
- in een tweede Forum in 2018 is gesproken over de rollen en Aan de hand van een aantal stellingen is een gesprek op gang gekomen over de rol van de raad en het college en;
- In het laatste Forum begin 2019 van gedachten is gewisseld over de verschillen bij het omgevingsplan en - toen nog - de bestemmingsplannen en sectoraal beleid en over de werking van het omgevingsplan. Ook is gesproken over of het 'echt eenvoudig beter' wordt.

### **Forum schuifjesspel**

De werkgroep stelt verder voor dat de raad aan de hand van een (schuifjes)spel aan de slag gaat met de omgevingswet: wat gaat de omgevingswet voor de raad betekenen? Aan de hand van dit spel wordt je als raad geïnformeerd welke keuzes je hebt en wat de gevolgen van die keuzes zijn. Het betreft hier keuze tussen globaal of gedetailleerd kader /omgevingsplan, tussen algemene regels en beoordelingsregels, tussen verplichte participatie of alleen als aanvraagvereiste en wat de consequenties zijn. Bij het forum wordt dit uitgelegd, er worden geen keuzes gemaakt voor wat Zutphen wil. Dit komt tijdens het oefenen met het daadwerkelijke plan.

Ook de spelregels voor participatie (door inwoners) komen aan de orde. De spelregels voor participatie worden ook een onderdeel in het Omgevingsplan Landelijk Gebied waarover de raad een besluit zal nemen.

De leden van de raads werkgroep kunnen tot 1 april 2019 schriftelijk inhoudelijk input leveren op voornoemde beleidsregel zodat deze nog kan worden meegenomen in de beleidsregel/ het Omgevingsplan Landelijk gebied, en deze beleidsregel wordt ook als kader meegenomen in een spelvorm om mee te oefenen om zo aandachtspunten naar boven te krijgen.

De raads werkgroep heeft vanaf 2019 niet uitsluitend schriftelijk gereageerd op de ontvangen Memo's van de ambtelijke organisatie, maar deze ook expliciet besproken.

In de forumspecial van november gaat de raad aan de slag met het zogenoemde schuifjesspel. Er worden 3 schuifjes behandeld:

- globaal of gedetailleerd kader
- algemene regels of beoordelingsregels
- participatie bij het initiatief.

Doel is om de consequenties van bepaalde keuzes in beeld te brengen. De raad maakt eerst keuzes met beperkte informatie en vervolgens keuzes met meer achtergrondinformatie (en kennis over de consequenties. Er is van tevoren afgesproken dat het hier gaat om de onderwerpen waar de raad in 2020 en verder zich een mening over moet vormen.<sup>43</sup> Dit betekent dat tijdens het Forum de raad niet wordt verwacht aan te geven welke kaders zij ten aanzien van genoemde 3 punten aan het college wil meegeven. Najaar 2019 heeft de raad nog geen kaders gesteld of deze kenbaar gemaakt aan het college en vastgelegd in afspraken.

---

<sup>43</sup> Memo presidium september 2019

## **Raadswerkgroep**

De Memo's van de ambtelijke organisatie aan de raadswerkgroep bevatten per thema de stand van zaken. Er wordt aangegeven of zaken volgens planning verlopen en welke werkzaamheden op een bepaald thema worden voorbereid of gaande zijn. Er wordt geen planning met de raadswerkgroep gedeeld zoals deze wordt gehanteerd door het programmateam.

Verderop in het jaar wordt ook de stand van zaken op de experimenten aangegeven: omgevingsvisie stedelijk gebied (vatstelling voorzien eind 2020), omgevingsplan landelijk gebied en het vergunningenproces. Hier zijn de eerste ervaringen opgedaan met toetsing aan een (ambtelijk concept) omgevingsplan. Het vergunningenproces is onder de loep genomen en gewerkt aan aanpassing. De gedachten gaan naar een integrale plantafel. De raadswerkgroep stelt dat de grote vraag blijft waar de raad haar rol kan pakken.<sup>44</sup>

## **Pilot burgerparticipatie bij project Reconstructie Deventerweg <sup>45</sup>**

### **Ambtelijke reflectie**

In het kader van het opstellen van de omgevingsvisie stedelijk gebied heeft de gemeente Zutphen een pilot gedaan voor de herinrichting van de Deventerweg. Er is geoefend met het vormgeven van participatie bij de totstandkoming van het plan.

In de ambtelijke evaluatie van november 2019 – zogeheten reflectie – wordt verwezen naar een eerdere evaluatie van maart 2018. De rekenkamer heeft hier wel naar gevraagd, maar dit document niet ontvangen. Er is aangegeven dat dit mogelijk een eerder concept is geweest van de evaluatie van november 2019. In het reflectiedocument wordt evenwel verwezen naar een eerder verslag.

De evaluatie was uitsluitend bestemd voor de ambtelijke organisatie. Bij de raadsvergadering van december 2019 waarin de raad instemde met de extra kredietverlening is wel aangegeven dat de participatie naar tevredenheid van bewoners is geweest.

In het proces is vóór maart 2018 een eerste bijeenkomst geweest waarin bewoners gelegenheid kregen om 'te dromen over het gebied'. Bij de tweede avond werden de kaders geschetst en de kernwaarden benoemd. Daarná bleek volgens de ambtenaren dat het huiswerk niet op orde was en er nog andere kaders /kernwaarden zijn, die in eerste instantie niet beeld waren. Het gevolg was – opnieuw volgens de ambtenaren - dat het vertrouwen direct weg was en de derde avond niet soepel verliep. Bij de laatste avond is het gezamenlijk plan van de gemeente en klankbordgroep op tafel gelegd en gingen klankbordgroep leden met de bewoners in gesprek.

Na maart 2018 is een klankbordgroep gevormd en het ontwerp is goedgekeurd door omwonenden en de gemeenteraad. Het is niet duidelijk geworden wat de oorsprong en samenstelling van de klankbordgroep is geweest.

---

<sup>44</sup> Vergadering 9 raadswerkgroep Omgevingswet gemeente Zutphen

<sup>45</sup> Informatie ontleend aan ambtelijk Reflectie document d.d. 19-11-2019

Bij de start van het project bleken gemeente en bewoners nog tegenover elkaar te staan. Gaandeweg ontstond volgens de ambtenaren het besef dat je gezamenlijk sterker staat en nog weer later dat gezamenlijk optrekken meer kans op resultaat geeft. Vanuit dat besef spraken bewoners in tijdens het forum waarin het extra krediet was geagendeerd november 2019. Hierin gaven zij hun waardering aan dat hun inbreng een wezenlijke bijdrage was geweest en het aanvankelijk ontwerp aangepast.

Aansluiten van ambtenaren bij de bewonersavonden bleek nuttig; openheid en inzicht waarom iets wel of niet kon, heeft naar de mening van de ambtenaren zeker ook bijgedragen aan de vertrouwensrelatie. Terugkoppeling van de avonden en de klankbordgroep via een projectpagina op [www.zutphen.nl](http://www.zutphen.nl) maakte het proces transparant aldus de ambtenaren.

De aanpak eerst breed verkennen en daarna inkaderen is bewust gekozen en past ook bij de Deventerwegbuurt. Er is wel op gewezen dat het goed denkbaar is dat bij andere buurten juist een andere aanpak of volgorde beter past.

Er is ook op gewezen dat participatie tijd kost en hiervoor capaciteit beschikbaar moet zijn. De aanname is dat door te investeren in de voorkant winst kan worden behaald bij de formele procedures hoewel de organisatie dit nog niet in tijd heeft gekwantificeerd.

#### **Eerste bevindingen 2019**

Voor de implementatie van het Omgevingsplan is een heel andere, meer inhoudelijke taak geformuleerd voor de raadswerkgroep dan eerder aangegeven bij de start van de werkgroep voor de implementatie van de Omgevingswet als geheel.

Er is ervaring opgedaan met burgerparticipatie. De ervaringen zijn ambtelijk na beschouwd. In het memo / plan implementatie Omgevingsplan Landelijk Gebied is onder punt 7 voorzien in evaluatie van de verschillende stappen:

- Evaluatie over ambtelijk en bestuurlijk proces om te komen tot cultuur – samenwerking – houding/gedrag;
  - Evaluatie proces met de samenleving: werkvormen, aandachtspunten, verwachtingen.
- Niet duidelijk is of de reflectie op de pilot burgerparticipatie als zodanig is te beschouwen. De reflectie is niet gedeeld met de raad.

In de planvorming wordt de betrokkenheid van de raad benoemd.

In presentaties in Forum vergaderingen en Forum specials wordt aangegeven waar de raad over gaat en met welke bandbreedte. Dit zijn algemene sessies over de kerninstrumenten.

De forumspecials zijn bedoeld om de gemeenteraad te informeren en hun gevoelens te verkennen. De opbrengst van deze forumbijeenkomsten zou vervolgens gebruikt worden bij de voorbereiding van college- en raadsvoorstellen. Er zijn in de verslaglegging geen uitspraken gebleken over dan wel kaders gesteld voor de Zutphense situatie. Evenmin zijn hiervoor raadsvergaderingen geagendeerd.

## 7.5 De jaren 2020 en 2021: de eindstreep komt in zicht

In dit hoofdstuk komen alle deelvragen rondom de voorbereiding op de Omgevingswet aan bod. Er wordt afzonderlijk ingegaan op de deelvragen 5, 6 en 7: de voortgang van het voorbereidingstraject, hoever het staat met de implementatie voor 1-1-2022 en de financiële randvoorwaarden.

### Forumspecial

De aanvankelijk in het voorjaar geplande Forumspecial (workshop) om duidelijk te krijgen waar wil je wel van zijn en waar wil je niet van zijn (loslaten en vasthouden) moest vanwege de coronacrisis worden verplaatst naar december 2020. Het Forum is een vervolg op het schuifjesspel met als doel dat de raad en het college samen het onderwerp bestuurlijke afwegingsruimte verkennen. Wat betekent dit, welke richtinggevende keuzes maakt Zutphen hierin en wat betekent dat voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van raad én college.

Tevens zou het college medio maart een voortgangsmemo presenteren met inschatting en planning van door de raad te nemen besluiten (in 2020) als voorbereiding op de omgevingswet.<sup>46</sup>

### Q 1-2020:

De vaststelling van het omgevingsplan landelijk gebied stond voor dit kwartaal gepland. De planning heeft vertraging opgelopen en is vooruitgeschoven naar 2021. De oorzaak (oorzaken) van de vertraging is (zijn) niet bekend bij de rekenkamer.

### Initiatiefvoorstel kaderstelling omgevingsvisie stedelijk gebied Forum april 2021:

PvdA en Groen Links hebben de raad voorgesteld om zich vanuit haar kaderstellende rol richtinggevend uit te spreken. Het College is uitgenodigd om van tevoren duidelijk te maken welke vormen van bestaand beleid (al-dan-niet geactualiseerd) in de Omgevingsvisie zullen worden overgenomen. Het Raadsinitiatief benoemt vervolgens een aantal thema's die naar het oordeel van de indieners in de Omgevingsvisie een plaats dienen te krijgen. Deze zijn zowel inhoudelijk / thematisch als procesgericht. Het wordt aan het College overgelaten om deze thema's nader in te vullen. De indieners willen in een vroegtijdig stadium discussiëren over een visie in wording en het college richtinggevende uitspraken meegeven. Indieners verwijzen ook naar de rekenkamercommissie die op de kaderstellende rol van de raad wijst.

Volgens indieners ontbreekt het tot nu toe vanuit de Raad aan enige kaderstelling voor de Omgevingsvisie Stedelijk Gebied. Er zou dus ruimte én noodzaak zijn om het College vanuit de Raad enige richting mee te geven over de inhoud van deze Omgevingsvisie. Tevens zou de manier waarop de gemeente om wil gaan met burgerinitiatieven aan herijking toe zijn. Dit als gevolg van de sterk veranderde verhouding tussen burgers en overheid in het algemeen en vanwege het feit dat de Omgevingswet andere eisen stelt.

Het college heeft in een inhoudelijke reactie op het initiatiefvoorstel aangegeven dat de raad aan zet is bij de 'politieke sondering' zijnde het dialoogstuk over de te volgen koers voor de stad en over welke thema's in gesprek wordt gegaan met stakeholders om de

---

<sup>46</sup> Memo college aan Forum 7-1-2020

ontwikkelkoers te bepalen. Daarna wordt de raad betrokken bij de terugkoppeling van de gesprekken en volgt afstemming tussen raad en college over vorm en inhoud van de omgevingsvisie.

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel in het Forum van 13 april blijkt geen draagvlak voor het initiatiefvoorstel. De meerderheid kiest ervoor de procesplanning te volgen en te wachten tot de bespreking van een dialoogstuk waar het college aan werkt over de aanknopingspunten van de omgevingsvisie stedelijk gebied. Dit gaat vooraf aan de concept omgevingsvisie. Met het initiatiefvoorstel zou de raad op de stoel van het college gaan zitten en dubbel werk doen. De vraag over de tijdigheid van kaders stellen door de raad wordt door indieners en overige fracties verschillend beantwoord. De wethouder geeft aan dat de raad in een eerdere sessie kaders heeft aangegeven en dat dit iets anders is dan invullen wat er in de omgevingsvisie moet staan (het voorstel omvat een opdracht om ook een lijst van bestaand beleid aan te leveren en voor nieuw beleid een visie te ontwikkelen op een 12-tal thema's).

Tijdens de discussie wordt ook de rol van de raadswerkgroep ter discussie gesteld aangezien één van de indieners hier lid van is. De raadswerkgroep is beter ingevoerd in de materie dan de meeste andere leden van de raad en dient zich te beperken tot procedurele zaken en geen voorportaal kan zijn van de raad als geheel. Wel kan het college signalen worden meegegeven, maar als in het proces iets niet goed gaat, hoort dit te worden terug gelegd in de raad. Men hoort van het college de kaderstellende aandachtspunten om hierop te reflecteren. De raad hoort De indiener reageert dat het initiatief alleen met de raadswerkgroep is gedeeld, het is niet inhoudelijk besproken. Hij had de anderen willen uitnodigen om deel te nemen aan de discussie over de thema's zijnde kaderstellende aandachtspunten.

In de kwartaal memo aan de raadswerkgroep van januari 2021 wordt geëxpliciteerd dat het dialoogstuk de hoofdlijnen van de gesprekken met verschillende (externe) partijen geeft en vooral tot doel heeft om na te gaan op welke thema's we als gemeente willen inzetten. Het is daarmee koersbepalend en prioriteitsgericht.

*(Voorafgaand aan de behandeling van het initiatiefvoorstel werd het plan Emerpark besproken. Er werd gewezen op de geslaagde burgerparticipatie bij de Deventerweg. De vraag was hoe ervoor te zorgen dat dit in de toekomst ook gebeurt en wat de visie is op burgerparticipatie. De visie op dit gebied zou verder in de aankomende omgevingsvisie kunnen passen.)*

### **Forumspecials voor de raad 2021**

Voor dit jaar heeft de raadswerkgroep nog 3 forumspecials aanbevolen.

**april 2021:** delegatiebesluit / adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan  
De raad wordt meegenomen bij een aantal stellingen en concrete voorbeelden waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan. De raadsleden geven hun voorkeur aan met als doel te verkennen waarover zij zelf willen adviseren en waarover het college gaat. Daarna volgt een schets van de verwerking van de opgehaalde input en het vervolgproces van de implementatie van de Omgevingswet

In de aankondiging is verder aangegeven dat de raad wordt meegenomen in de ontwikkelingen op genoemde onderwerpen. Vanwege ziekte van de gastspreker vindt de special later dit jaar plaats.

**juli 2021:** participatie, de financiële aspecten en de nieuwe commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie  
**najaar 2021:** onderwerp(en) en datum nog niet bekend

**Deelvraag 5: wat is de voortgang van het voorbereidingstraject in Zutphen?**

**En**

**Deelvraag 7: In hoeverre is de gemeente Zutphen in staat om de Omgevingswet voor 1/1/2022 te implementeren en vervolgens uit te voeren?**

### Ambtelijke planning

In het programma implementatie omgevingswet Zutphen uit mei 2018 is een planning opgenomen die als formeel is te beschouwen omdat deze bekend was gemaakt bij een Forum. In de periode heeft de rekenkamercommissie geen expliciete vervolgdokument van deze planning voor de raad aangetroffen.

Er is wel een informele planning die de projectorganisatie bijhoudt. Deze planning is inmiddels opgebouwd volgens de minimale inspanningseisen van de VNG (zie hoofdstuk 2) en geeft het volgende beeld voor wat er gereed moet zijn per 1-1-2022. In de tabel is alleen 2021 opgenomen, de meeste activiteiten lopen al sinds 2020.

| Thema / kwartaal         |                                                                                                              | 1-2021 | 2-2021  | 3-2021 | 4-2021 |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------|--------|--------|
| Juridisch en inhoudelijk | Voorstel overgangperiode (tot 2029)                                                                          | →      | →       | →      |        |
|                          | Plan van aanpak invoering bruidsschat en bestuurlijke afwegingsruimte in beeld: Verdiepingsslag maken na VFL | →      | →       |        |        |
|                          | Voorstel fysieke leefomgeving (loopt al sinds Q3-2020)                                                       |        | →<br>FS | →RD    |        |
|                          | Indieningsvereisten bekend                                                                                   | →      |         |        |        |
|                          | Kunnen beoordelen vergunningsaanvragen                                                                       | →      | →       |        |        |
|                          | Kunnen wijzigen omgevingsplan                                                                                | →      | →       | →      |        |
|                          | Vergunningverlening aangepast op Wkb                                                                         | 2020   |         |        |        |
|                          | Toezicht en handhaving aangepast op Wkb                                                                      | 2020   |         |        |        |
|                          | Financiële arrangementen ketenpartners                                                                       | →      | →       |        |        |
|                          | Toepasbare regels                                                                                            | →      | →       |        |        |
|                          | Kunnen verstrekken informatie over O-wet                                                                     |        |         | →      | →      |
|                          | Gem. adviescommissie RKC ingesteld                                                                           | →      |         |        | →      |

|                                    |                                                                                                                                                                 |        |   |     |     |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---|-----|-----|
|                                    | Procedures voorkeursrecht /<br>onteigenen                                                                                                                       | 2020   |   |     |     |
|                                    | Procedures kostenverhaal                                                                                                                                        | 2020   |   |     |     |
|                                    | Leges, mandaat verordening<br>planschade                                                                                                                        | →      | → | →   | →   |
| Digitalisering                     | Kunnen ontvangen en aanvragen<br>meldingen                                                                                                                      | →      | → |     |     |
|                                    | Kunnen aanleveren<br>indieningsvereisten Deze planning<br>heet niet voor brede verspreiding te<br>zijn, is alleen ambtelijk en niet<br>bestuurlijk vastgesteld. | →      | → |     |     |
|                                    | Kunnen wijzigen tijdelijk<br>omgevingsplan                                                                                                                      | →      | → |     |     |
|                                    | Kunnen werken met tijdelijk<br>omgevingsplan                                                                                                                    | →      | → |     |     |
| Werkprocessen                      | Ontwerpwerkproces ruimtelijke<br>initiatieven                                                                                                                   | 2020   |   |     |     |
|                                    | Ontwerp werkproces<br>vergunningverlening                                                                                                                       | 2020   |   |     |     |
|                                    | Ontwerp werkproces toezicht en<br>handhaving                                                                                                                    | →      | → |     |     |
| Houding en<br>gedrag               | Participatie bij initiatieven is ingericht                                                                                                                      | →      | → | →FS | →RD |
| Omgevingsvisie<br>stedelijk gebied | Verwerken reacties                                                                                                                                              | →      | → | →   |     |
|                                    | Raadswerkgroep/Forumspecial                                                                                                                                     | (2020) | → | →   |     |
|                                    | Bestuurlijke afstemming                                                                                                                                         |        | → | →   |     |
|                                    | Inspraak (formele procedures)                                                                                                                                   |        | → | →   | →   |
| Omgevingsplan<br>landelijk gebied  | Verwerken reacties                                                                                                                                              | →      | → |     |     |
|                                    | Vaststellen omgevingsplan                                                                                                                                       |        |   | →   |     |
| Communicatie                       | o.a. maandelijke<br>themabijeenkomsten                                                                                                                          |        | → | →   |     |

Toelichting tabel:

RD besluit Raad verwacht

FS Forum Special

### Raadsinformatie

De raadswerkgroep blijft conform afspraak per kwartaal memo's ontvangen waarin met name de voortgang van het afgelopen kwartaal is beschreven en een kortere vooruitblik wordt gegeven naar acties voor het komende kwartaal. Aan deze Memo's is geen planningsdocument toegevoegd waaruit blijkt op welke onderdelen van de thema's planning op schema loopt net zomin als een toelichting.

Inhoudelijk wordt aangegeven dat de organisatie wordt getraind en werkprocessen worden herschreven, zogezegd 'omgevingswetproof' gemaakt. De ICT is najaar 2020

aangesloten op de landelijke DSO. De systemen voor de processen voor ruimtelijke ordening en planinformatie zijn dan bijna omgevingswet-klaar. Er moet nog een module voor de 'toepasbare regels' worden toegevoegd en het publiceren van een omgevingsplan.

In de voorjaarsmemo van 2020 zijn mogelijke onderwerpen aangegeven waarover de raad een besluit moet nemen:

- Vaststellen participatiebeleid;
- Aanpassen legesverordening;
- Vaststelling omgevingsverordening;
- Mogelijke besluiten over takenpakket uitvoeringsdiensten zoals de ODA en;
- Besluit over de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

Verwacht werd voorstellen hierover in het najaar aan de raad te kunnen voorstellen. Dit is niet gebeurd en moet nog in 2021 plaatsvinden.

Begin 2021 zou de raad worden gevraagd om één verordening voor de Fysieke leefomgeving vast te stellen. In die verordening worden alle regels uit de bestaande verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving gebundeld in één verordening. Deze verordening is naast het 'omgevingsplan van rechtswege' en de 'bruidsschat' het toetsingskader voor toekomstige omgevingsvergunningen. De concept Verordening Fysieke Leefomgeving is in het Technisch Blok op 22 maart 2021 evenwel aangehouden na vragen over de beleidsneutraliteit en toevoegen van andere verordeningen.

Het DSO moet nog verder gevuld worden met de toepasbare regels (aanvraagformulieren) en vragenbomen opgesteld worden voor de vergunningenchecks en meldingen die niet worden geleverd met de bruidsschat. De aansluiting op aanvragen via STAM wordt eind juni 2021 afgerond.

| <i>Mijlpalen uit de planning:</i>                   | <i>oorspronkelijk</i>    | <i>bijgesteld</i> |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| <i>1. ambitiebepaling</i>                           | <i>tweede helft 2018</i> | <i>n.v.t.</i>     |
| <i>2. opstellen omgevingsvisie stedelijk gebied</i> | <i>Q3 2018</i>           | <i>Q4 2021</i>    |
| <i>3. opstellen omgevingsplan landelijk gebied</i>  | <i>Q 1 2019</i>          | <i>Q4 2021</i>    |
| <i>4. invoering OGW</i>                             | <i>1-1-2021</i>          | <i>1-1-2022</i>   |

Op dit moment is het opstellen van de omgevingsvisie stedelijk gebied en dat van het omgevingsplan landelijk gebied voorzien in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2021. Beide data liggen kort voor de datum van invoering van de Omgevingswet.

Het proces van implementatie is meerdere keren bijgesteld, aanvankelijk als gevolg van de vooruitgeschoven datum van invoering van de wet, en vorig jaar als gevolg van corona. Er zijn ook ambtelijke capaciteit problemen. Het is de rekenkamer niet bekend of deze van invloed zijn op de voortgang van de implementatie.

**Deelvraag 6: In hoeverre is de gemeente Zutphen financieel in staat om de Omgevingswet uit te voeren? Zijn de financiële randvoorwaarden en middelen voldoende in beeld en toereikend?**

### **Implementatiekosten**

Bij de presentatie implementatie Omgevingswet van juni 2018 is een kostenoverzicht gepresenteerd. Via een raadsvoorstel is 550.000 Euro aangevraagd. Dit bedrag wordt verdeeld over de 7 verschillende projectteams van de projectorganisatie. Per projectthema is een budgethouder aangewezen. Specifiek voor digitalisering is 300.000 Euro aangewezen.

In de gemeentebegroting zijn hiernaast verschillende budgetten opgenomen die niet per sé zijn gekoppeld aan de Omgevingswet, maar daar wel een rol in spelen, zoals budgetten voor Ruimtelijke Ordening. In de begroting voor 2022 zouden deze budgetten meer aan elkaar kunnen worden gelinkt.

De financiële middelen voor de Omgevingswet zijn momenteel op projectbasis beschikbaar gesteld en de raad moet elk jaar toestemming geven om geld beschikbaar te stellen. Op dit moment is nog geen zicht op de structurele kosten. Er is ook nog de nodige onduidelijkheid over leges en tarifiering, dienstverleningsovereenkomsten met partners zoals de Omgevingsdienst, groeiende druk op toezicht en handhaving en personele gevolgen voor beheer van planregels.

### **Voortgangsbesprekingen**

In de bestuursrapportages (buraps) en actualisaties hiervan, wordt meestal gerapporteerd aan de raad. Dat zijn vier momenten per jaar waarop Planning & Control financiële informatie vermeldt. De eerste twee bestuursrapportages gaan ter bespreking via het college naar de raad. De actualisaties gaan alleen ter kennisname naar de raad. Financiële informatie over de Omgevingswet is dan vooral in de buraps te vinden. In de buraps van 2019 en 2020 is alleen summiere voortgangsinformatie over de implementatie te lezen. Dus wel een korte inhoudelijke stand van zaken van de voortgang, maar geen nadere duiding van budget.

Eind 2020 was een raadsvoorstel in voorbereiding over de stand van zaken van de omgevingswet en ook hoe het er financieel voor staat. Hierin zou ook de overheveling van overige budgetten van 2020 naar 2021 aan bod komen. Een dergelijk raadsvoorstel is niet aangetroffen.

De splitsing van het totaalbudget in afzonderlijke deelbudgetten maakt dat de budgethouders wel zicht hebben op de besteding en de toereikendheid. Het is voor de raad evenwel onduidelijk hoe het er financieel voorstaat en of er financiële risico's zijn. Op dit moment is er geen bestuurlijk proces bekend vanuit de Planning en Control cyclus voor eventuele voorstellen om aanvullend budget.

De overheveling van het implementatiebudget Omgevingswet is meegenomen in de jaarrekening 2020. De uitgaven worden later gedaan vanwege de vertraging bij invoering van de wet en het uitstel van de overgang naar een processysteem voor vergunningverlening in de gemeente Zutphen.

Naast de genoemde 500.000 Euro is ook nog budget geraamd voor extra ambtelijke capaciteit voor de implementatie van de Omgevingswet. Zutphen kampt momenteel met personele ondercapaciteit op dit beleidsterrein. Aan het begin van het tweede kwartaal

van 2021 is nog circa 495.000 Euro beschikbaar. Dit zou naar verwachting eventuele inhuur van externen dekken voor zowel 2021 als 2022.<sup>47</sup>

In de overgangstermijn naar 2030 volgt te zijner tijd een verzoek om incidenteel budget voor het opstellen van een gemeente-dekkend Omgevingsplan.

**Eerste bevindingen 2020-2021**

2020 kende als gevolg van corona minder bestuurlijke interactie dan gepland.

De ambtelijke planning voorziet in het behalen van de minimale inspanningsactiviteiten voor 1-1-2022. De raads werkgroep en de raad beschikken niet over deze informatie.

De financiële middelen zijn volgens deze opgave toereikend, het hete hangijzer is de ambtelijke capaciteit die ook weer gevolgen heeft voor het behalen van de doelstellingen.

De raad heeft zich tot het eerste kwartaal van 2021 nog niet uitgesproken over de kaders die zij wenst in de omgevingsvisie stedelijk gebied, voor het omgevingsplan landelijk gebied en voor burgerparticipatie.

---

<sup>47</sup> Informatie controller E. Peters 3-5-2021

## 8 Rol van de raad

---

### 8.1 Inleiding en leeswijzer

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet krijgt de gemeenteraad de ruimte om (inter)actief mee te denken over de toekomst van de fysieke leefomgeving van alle grondgebieden van de gemeente en meer te focussen op de relatie met de samenleving. Daarmee ontstaat een nieuwe dynamiek tussen de gemeenteraad, het college en de samenleving. Gemeenten hebben tot nu toe een meer instrumentele en ruimtelijk-juridische focus op de ontwikkelingen en veranderingen rondom de implementatie van de nieuwe wet, maar de gevolgen gaan zich ook uiten in de organisatiestructuur en -cultuur binnen de gemeente.<sup>48</sup>

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende rollen van de gemeenteraad – kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging – in relatie tot de Omgevingswet. Dit hoofdstuk geeft daarnaast inzicht in waar de raad staat in het traject richting de implementatie van de Omgevingswet; hoe de raad is geïnformeerd; wat de rol en positie van de raad is en of deze concreet is gedefinieerd; en in hoeverre er concrete afspraken zijn (gemaakt) op basis waarvan de raad zijn controlerende rol kan uitvoeren. Voor elk van de drie rollen van de raad wordt eerst in zijn algemeenheid ingegaan op de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt en vervolgens hoe dit in Zutphen is gegaan.

### 8.2 De drie rollen van de raad: kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger

Eerder werd al genoemd dat de meest relevante kerninstrumenten voor de raad de omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn omdat hierin de integrale afwegingen en kaders voor de fysieke leefomgeving worden gemaakt.<sup>49</sup> In deze fasen worden raadsleden aangezet tot het denken in kansen en mogelijkheden in plaats van in onmogelijkheden. Dit gebeurt niet alleen in de raadzaal, maar ook in de omgang met inwoners en andere betrokkenen.

In totaal zijn de volgende instrumenten uit de Omgevingswet de belangrijkste om de verschillende rollen te kunnen nemen. Hierover is bepaald of het een eis of advies is:

|                                                                  |        |
|------------------------------------------------------------------|--------|
| Bepaling ambities, strategie, aanpak en financiën                | advies |
| Omgevingsvisie in voorbereiding                                  | advies |
| Plan(ning) nieuw omgevingsplan                                   | advies |
| Procedure vergunning aanvragen                                   | eis    |
| Aanpassing legesmodel, mandaatregelingen, verordening planschade | eis    |
| Instelling gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit   | eis    |

---

<sup>48</sup> Via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/impact-omgevingswet-onderschat.9540208.lynkx>

<sup>49</sup> Via <https://vng.nl/publicaties/spiekbriefjes-omgevingswet-voor-de-juridische-kerninstrumenten>

## 8.2.1 De raad als kadersteller

Eén van de drie rollen van de gemeenteraad is het stellen van kaders. In het geval van de (implementatie van) de Omgevingswet is er een aantal aandachtspunten waar de raad actief op kan inzetten om adequaat kaders te stellen en het voortouw te nemen. In ieder geval belangrijk om voor ogen te hebben en houden: de raad bepaalt vanuit zijn kaderstellende rol voor een aantal onderwerpen hoe beperkt of ambitieus de gemeente invulling geeft aan het werken met de Omgevingswet. Denk bijvoorbeeld aan het niveau van dienstverlening of de wijze van participatie.<sup>50</sup>

Concreet gezien kan de raad kaders stellen via twee van de instrumenten van de Omgevingswet, te weten: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarnaast heeft de VNG aangeraden om op voorhand een ambitiedocument op te stellen. Hierin kan voordat met het invoeringstraject daadwerkelijk gestart wordt een visie worden bepaald waar men naar toe wil met de Omgevingswet. Er kan een impactanalyse worden gemaakt: wat zijn de gevolgen van bepaalde keuzes? Welke risico's brengen bepaalde keuzes met zich mee? Welke kansen zijn er?

### Ambitiedocument

Het ambitiedocument waarin de raad zijn ambitie voor de fysieke leefomgeving kan weergeven en kan inzetten op verschillende verbeterdoelen die de raad wil behalen met de invoering van de Omgevingswet is niet verplicht en vormvrij.<sup>51</sup> De raad is leidend in de totstandkoming van zo'n ambitiedocument en stelt het ook zelf vast, waardoor het een basis of leidraad kan vormen voor de erna vorm te geven en vast te stellen omgevingsvisie. Andere bestuurslagen en belanghebbenden kunnen in dit proces worden betrokken. Ondanks dat het ambitiedocument niet verplicht is voor gemeenteraden kan het een stevig handvat bieden in het stellen van beleidskaders, alvorens de omgevingsvisie door het college wordt aangedragen. Het ambitiedocument is zelfbindend voor de gemeenteraad.

De gemeenteraad van Zutphen heeft geen ambitiedocument opgesteld. De zogeheten ambitiedocumenten te weten: het Koersdocument en het programmaplan zijn ambtelijk opgesteld met advies van externe bureaus.

### Omgevingsvisie

Het eerste verplichte én zeer relevante kerninstrument, is de omgevingsvisie. In dit strategische document worden de doelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn opgenomen. Het is een vormvrij document, dat de raad dient vast te stellen. De totstandkoming van de omgevingsvisie, gebeurt in samenspraak met het college, de ambtelijke organisatie, maar juist ook met de samenleving en andere betrokkenen. De raad wordt op deze manier vanuit verschillende hoeken ondersteund in zowel het proces als de inhoud.

Participatie is een belangrijk doel van de Omgevingswet en wordt gezien als een essentieel onderdeel om te komen tot een gedragen omgevingsvisie. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners weten bij uitstek wat er speelt in de

---

<sup>50</sup> VNG: Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten. Februari 2020.

<sup>51</sup> NVRR (Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies) 'Handreiking Omgevingswet', via <https://www.nvrr.nl/bibliotheek/83018/Handreiking-Omgevingswet>.

samenleving. Indien alle partijen en verschillende inwoners worden betrokken, wordt een inclusieve aanpak gehanteerd om tot een omgevingsvisie te komen. Daarnaast speelt de raad een concrete rol in het bewaken van het algemeen belang: dit kan vooraf georganiseerd worden, bijvoorbeeld door het maken van afspraken over hoe uitkomsten van participatietrajecten met inwoners en andere belanghebbenden worden meegenomen. Hierin komt ook de volksvertegenwoordigende rol van de raad sterk naar voren.

Aangezien de raad uiteindelijk de omgevingsvisie vaststelt, is en blijft de raad eigenaar van het document. Het maken van inhoudelijke en procesmatige keuzes zorgt ervoor dat de raad deze verantwoordelijkheid goed kan nemen en hiertoe kan het zeer waardevol zijn als de raad voorafgaand aan dit proces al een ambitiedocument heeft opgesteld en vormgegeven. Dit kan bijdragen aan een heldere positie ten opzichte van het college.<sup>52</sup> De Omgevingswet is complex en omvangrijk. Dit overwegende, kan niet ieder raadslid een Omgevingswet-expert zijn. Veel raden kiezen er daarom voor om een soort werkgroep of koplopersgroep op te richten, zodat de nodige expertise zich op één plek bevindt en een soepele samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie gefaciliteerd kan worden. Hierdoor kan er efficiënt gewerkt worden, maar het kan anderzijds ook in de hand werken dat niet de hele raad betrokken wordt bij het zeer belangrijke en ingrijpende onderwerp Omgevingswet. De raadsgriffie kan een ondersteunende rol spelen, zoals in het organiseren van participatie van de samenleving of het vinden van effectieve werkvormen.

De gemeente Zutphen heeft de omgevingsvisie landelijk gebied in 2015 vastgesteld. Dit was kort voor het traject van invoering van de Omgevingswet. Raad, college en ambtelijke organisatie hebben zodoende geen specifieke ervaring opgedaan met het werken met omgevingsvisie en –plan voor dit instrument. Voor de omgevingsvisie stedelijk gebied loopt momenteel het voorbereidingstraject.

### **Omgevingsplan**

In het omgevingsplan staan de regels voor de fysieke leefomgeving op het gemeentelijke niveau, bijvoorbeeld toedelingen van functies aan locaties of regels voor activiteiten. Het omgevingsplan is een middel aan de hand waarvan de raad kan zorgen dat bepaalde doelen of ambities die in de omgevingsvisie zijn gesteld, te waarborgen met concrete regels ofwel richtlijnen in het omgevingsplan.

Het college van B&W is het bevoegde gezag voor het toetsen van initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan, en het al dan niet verschaffen van omgevingsvergunningen. Indien de situatie zich voordoet dat een initiatief in strijd is met het opgestelde omgevingsplan, hoeft de raad geen instemming te geven om het initiatief alsnog vergunning te verlenen. In de nieuwe constructie geniet de raad zogenaamd adviesrecht aan het college. Het college krijgt dus meer bevoegdheid in het uitvoeren van

---

<sup>52</sup> Ibidem.

het beleid, en de raad wordt nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces.<sup>53</sup>

**Mogelijkheden kaderstelling gemeenteraad Omgevingswet:**

- Het voortouw nemen: een ambitiedocument opstellen;
- Concrete beleidskaders stellen door het vaststellen van de omgevingsvisie;
- Regels en richtlijnen stellen door het vaststellen van het omgevingsplan;
- Adviseren over omgevingsvergunningen, indien moet worden afgeweken van het vastgestelde omgevingsplan.

**Eerste bevindingen kaderstellende rol raad Zutphen**

De raad wacht de concept documenten vanuit de ambtelijke organisatie en college af. Voor de omgevingsvisie stedelijk gebied wordt gewacht op de verwerking van de inspraakreacties en de bestuurlijke afstemming.

In het voorontwerp omgevingsplan landelijk gebied zijn pilots met burgerparticipatie uitgevoerd, maar de raad is niet betrokken geweest bij voorontwerp.

Dit brengt ons naar de volgende taak van de raad: controleren.

## 8.2.2 De raad als controleur

De controlerende rol van de gemeenteraad kan zich op verschillende manieren uiten, maar in het geval van de Omgevingswet kan dit op een aantal specifieke manieren. Wetende dat deze wet een complex en omvangrijk dossier is, is het van belang dat de raad zichzelf een goede informatiepositie aanmeet. Aan de hand van periodieke informatiemomenten, met name op voor de raad relevante onderwerpen van de Omgevingswet, kan de raad vinger aan de pols houden. Op basis van de aangevraagde en gegeven informatie kan de raad ook vooraf al bedenken hoe het te maken beleid vervolgens gecontroleerd zal gaan worden. Kortom, de raad – en wellicht kan een raads werkgroep of koplopersgroep daarin het voortouw nemen – dient voor zichzelf te beslissen op welke momenten en op welk (detail) niveau hij geïnformeerd wil worden.

Naast het vooraf inkaderen van de informatiepositie, kan de raad controleren op andere gestelde kaders, zoals die in het ambitiedocument of de omgevingsvisie. De raad kan algemeen gezien monitoren of de afspraken en richtlijnen vanuit de bedoeling van de Omgevingswet worden nageleefd, maar ook meer specifiek controleren op het functioneren van de beleidscyclus. Daarnaast kan de raad actief controleren op participatie en voor de raad des te relevanter in verband met zijn rol als volksvertegenwoordiger. Indien er daarnaast verbeterdoelen of iets dergelijks zijn vastgesteld, is ook hier de raad aan zet om te bewaken dat deze doelen niet uit het oog worden verloren.

---

<sup>53</sup> VNG. Handreiking voor gemeenteraden: Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan, september 2017. Via <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/20170926-rol-gemeenteraad-bij-afwijken-omgevingsplan.pdf>

Tot slot is het zeer relevant om te noemen, dat zich zeer waarschijnlijk een transitie zal voordoen in de roldeling van de gemeenteraad ten opzichte van het College van B&W. In de citatie van VNG, eerder in dit hoofdstuk, werd aangegeven dat die rolverdeling nagenoeg onveranderd zal blijven,<sup>54</sup> maar de verwachting kan eigenlijk scherper worden gesteld. De rol van de gemeenteraad zal meer veranderen richting een 'procesbewaker van de gestelde kaders' dan dat de raad een daadwerkelijke 'controleur' is. De raad zal meer een soort adviesrol innemen en het college zal zwaarder belast zijn met de uitvoering.<sup>55</sup>

#### **Mogelijkheden controle gemeenteraad Omgevingswet**

- Monitoren volgens afgestemde afspraken en richtlijnen binnen de bedoeling van de Omgevingswet;
- Controleren of de beleidscyclus functioneert en hierin eventueel ingrijpen;
- Bewaken of besluiten met voldoende participatie tot stand komen;
- Controleren of specifiek geformuleerde kaders na worden geleefd, alsook of algemene verbeterdoelen van de Omgevingswet worden gewaarborgd.

#### **Eerste bevindingen kaderstellende rol raad Zutphen**

De raad heeft de informatiepositie zodanig ingekaderd dat een raadswerkgroep is ingesteld die op gezette, afgesproken tijden voortgangsinformatie ontvangt vanuit de ambtelijke organisatie. De documentatie biedt niet voldoende mogelijkheid om de controlerende rol inhoud te geven.

### **8.2.3 De raad als volksvertegenwoordiger**

Tot slot is de raad volksvertegenwoordiger. Zo kan de raad vanuit die rol een concrete rol spelen in het bewaken van het algemeen belang. Dit aspect is bijvoorbeeld van belang bij het vooraf maken van afspraken over hoe uitkomsten van participatietrajecten met inwoners en andere belanghebbenden worden meegenomen. Dit houdt nauw verband met de eerder gestelde kaders en de manier waarop die gecontroleerd worden. De raad kan in die zin als volksvertegenwoordiger vooral een verbindende rol aannemen, maar dat gaat verder dan alleen representatie. De proactieve en verbindende rol kan namelijk bijdragen aan de inhoudelijke kwaliteit van de raad waardoor standpunten beter worden gedragen en er onder inwoners een breder draagvlak komt voor het bestuur en het gevoerde beleid. Op die manier heeft de raad ook meer controle over de participatieprocessen en blijft hij daarvan meer zelf eigenaar.

De Omgevingswet is voor de raad een goede kans om te investeren in de brug naar en de betrokkenheid van inwoners. De raad kan bijvoorbeeld extra inzetten op het betrekken van alle burgers wanneer het gaat om participatie. Daarnaast is duidelijkheid naar

---

<sup>54</sup> VNG. Handreiking voor gemeenteraden: Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan, september 2017. Via <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/20170926-rol-gemeenteraad-bij-afwijken-omgevingsplan.pdf>

<sup>55</sup> NVRR (Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies) 'Handreiking Omgevingswet', via <https://www.nvrr.nl/bibliotheek/83018/Handreiking-Omgevingswet>.

bewoners zeer relevant, omdat de overheid hoge verwachtingen heeft van initiatiefnemers in de nieuwe wet. Om teleurstelling te voorkomen, en verwachtingen te managen, is duidelijkheid vanuit de raad van belang. Wat zijn de grenzen van de mogelijkheden en welke participatieprocedures zijn er? Door aan de voorkant helderheid te scheppen, kan de samenleving goed worden betrokken.

Tot slot is het niet geheel onbelangrijk om de positie van raadsleden te bespreken.

Raadsleden zijn per slot van rekening ook gewoon inwoners van de gemeente. Zij hebben daarmee ook de mogelijkheid om te participeren in trajecten die verband houden met de Omgevingswet. Dit zou in sommige situaties kunnen schuren met de rol van raadslid en mogelijk kunnen leiden tot belangenverstrengeling. De raad zou er daarom goed aan doen om vooraf gezamenlijk te bepalen hoe hiermee om te gaan.

#### **Mogelijkheden volksvertegenwoordiging gemeenteraad Omgevingswet**

- Bepalen van de grens van (inwoners)participatie;
- Vervullen van een verbindende rol richting samenleving;
- Alle inwoners betrekken en verwachtingen managen;
- Innemen van de positie om mogelijke belangenverstrengelingen te voorkomen.

#### **Eerste bevindingen volksvertegenwoordigende rol raad Zutphen**

De raad heeft nog geen richtinggevende uitspraken gedaan over burgerparticipatie in het kader van de Omgevingswet, ook niet naar aanleiding van de pilots.

#### **Bevinding rol van de raad in het geheel**

De Zutphense raad heeft zich over geen van de in dit hoofdstuk genoemde instrumenten uitgesproken over de te vervullen rol.

## Bijlage A

---

### Zutphense raad en Omgevingswet in de praktijk: resultaten raadsenquête



*Bijna de helft van de Zutphense raadsleden geeft aan niet voldoende zicht te hebben op de betekenis van de Omgevingswet voor de rol van de raad.<sup>56</sup>*

Dit onderdeel van het onderzoek zal ingaan op hoe de rol van de gemeenteraad van Zutphen ten aanzien van de Omgevingswet er in de praktijk uitziet. De deelvragen 8, 9 en 10 komen daarin aan bod:

In hoeverre is de raad tijdens de afgelopen jaren geïnformeerd en meegenomen in de Zutphense ontwikkelingen rondom de Omgevingswet? En waar staat de raad momenteel in dit traject?

Is de rol van de raad in de voorbereidende fase van de Omgevingswet en de fase na implementatie gedefinieerd en vastgesteld? Zo ja, op welke manier?

In hoeverre zijn concrete doelen en afspraken gemaakt op basis waarvan de raad in de toekomst het beleid rondom de Omgevingswet kan controleren?

Er zal antwoord worden gegeven op deze deelvragen, aan de hand van bevindingen uit een enquête die is gehouden onder de raadsleden van de Zutphense gemeenteraad.



*De meeste raadsleden geven aan niet goed te weten welk traject in Zutphen is uitgezet in de voorbereiding naar de implementatie van de Omgevingswet.*

Het merendeel van de bevroegde raadsleden heeft aangegeven ontevreden te zijn over de mate van informatievoorziening over de voorbereiding van de Omgevingswet. Dat niet alleen, raadsleden zijn doorgaans ook ontevreden over de mate van informatie over de huidige stand van zaken – de informatie die zou moeten laten zien hoe de gemeente Zutphen er in de routeplanner voorstaat ten aanzien van de implementatie in 2022.

Raadsleden hebben de neiging om zichzelf via andere kanalen te informeren, aangezien de informatievoorziening vanuit het college te wensen overlaat. Dit gebeurt dan onder meer via de eigen partij. Sommige raadsleden wensen daarom ook meer algemene informatie in de Fora, maar ook informatie aan de hand van casussen en gerichte informatie ten behoeve van de rol van de raad in de te nemen beslissingen. Daarnaast wordt als mogelijkheid voor informatievoorziening genoemd dat er door de organisatie specifieke voorlichting kan worden gegeven aan partijvertegenwoordigers, in plaats van de huidige presentaties in Forum en raad.



*De helft van de respondenten heeft niet het idee goede handvatten te hebben om kaders te stellen ten aanzien van het onderwerp Omgevingswet. Ook heerst er*

---

<sup>56</sup> Op basis van enquête onder Zutphense raadsleden, uitgevoerd december 2020 / januari 2021. Aantal respondenten: 14.

*onduidelijkheid over de manieren waarop de gemeenteraad controlerend kan optreden in het toekomstige Omgevingswetbeleid.*

Voorgenoemde doet vermoeden dat er vanuit de raad meer vraag is naar meer concrete informatie over de betekenis van de nieuwe wet voor de rol van de raad en hoe de raad zich hierin kan positioneren – maar het roept ook de volgende vraag op: hoe verhoudt zich dit tot de raadswerkgroep Omgevingswet? De raadswerkgroep zou als een soort sluis moeten fungeren: raadsleden die zitting hebben in de werkgroep zien toe op de aard van de informatie die door college met raad gedeeld wordt en kan op die manier concreet sturen op de informatievoorziening.

De raadswerkgroep wordt gezien als zijnde van toegevoegde waarde, omdat de werkgroep ervoor zorgt dat alle raads- en forumleden in een vroeg stadium bij het onderwerp betrokken worden en dat er door deze constructie ruimte is voor het beïnvloeden van de voorlichting vanuit de organisatie naar de raad. Desalniettemin zijn er onder raadsleden ook geluiden die duiden op weinig effect van de raadswerkgroep, of die vragen om meer informatie vanuit de werkgroep over de processen en de stand van zaken.

### **Eerste bevindingen de Zutphense raad en de Omgevingswet**

De enquête is anoniem ingevuld. Er is niet uit af te leiden of de beantwoording een afspiegeling van is van alle fracties, evenmin – al ligt het voor de hand dit aan te nemen – kan worden nagegaan of de enquête is ingevuld door het raadslid dat het meest betrokken is bij dit dossier (de specialist) of niet.

Informatie wordt verstrekt in de memo's die op de lijst van ingekomen stukken worden geplaatst en in de Forum (specials) die de raadswerkgroep laat organiseren. Het is niet bekend of en hoe de behoeftevraag om informatie vanuit de fracties wordt doorgegeven aan de raadswerkgroep.

Het was voor de rekenkamercommissie niet mogelijk om in dit stadium vast te stellen of de gemelde tekortkomingen in de informatievoorziening voorkomen uit een niet adequate informatiestroom van het college richting raad of van een onvoldoende functioneren van de raadswerkgroep met betrekking tot het delen van informatie of anderszins.

## Bijlage B

---

### Lijst met gesproken personen

| Datum      | Functie / rol in kader van de Omgevingswet                                                                                   |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | <b>Ambtelijk</b>                                                                                                             |
| 11-11-2020 | Programma manager Omgevingswet<br>Programma secretaris Omgevingswet<br>Informatie adviseur Team Informatie en Automatisering |
| 16-11-2020 | Financieel adviseur fysiek Domein                                                                                            |
| 16-11-2020 | Gemeentesecretaris<br>Teamleider Vergunningverlening en Handhaving, teamleider<br>Ruimte, Economie en Duurzaamheid           |
| 23-02-2021 | Medewerker griffie                                                                                                           |
|            |                                                                                                                              |
|            | <b>Bestuurlijk</b>                                                                                                           |
| 11-11-2020 | Wethouder Omgevingswet en stadontwikkeling                                                                                   |
| 06-04-2021 | Lid raadswerkgroep Omgevingswet                                                                                              |

# Bijlage C

---

## Bestudeerde bronnen en documenten

### Bronnen en documenten Zutphen Omgevingswet

#### 2015

30 november 2015 | presidium verslag via

<https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/vergaderverslag/afsprakenlijst-presidium-30-november-2015-17-30-18-45>

Zutphen Vooruit – programma met koers, uit 2015 via <https://raad.zutphen.nl/data/raadsstuk-raad/presentatie-zutphen-vooruit-veranderende-rol-basis-op-orde-en-organisatieontwikkeling-in-2015/Zutphen%20vooruit%20-%20visie-%20en%20voortgangsdokument.pdf>

#### 2016

25 mei 2016 | Masterclass OGW in Apeldoorn, voor RL van de Stedendriehoek

Koersdocument van Antea over Omgevingswet in Zutphen, 15 maart 2017 via <https://raad.zutphen.nl/data/raadsstuk-raad/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018/Koersdocument%20van%20Antea%20over%20Omgevingswet%20in%20Zutphen.pdf>.

4 juli 2016 | Presentatie OGW via

<https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/presentatie-omgevingswet>

7 november 2016 | Raadswerkgroep initiatief Provincie via

<https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/vergaderverslag/afsprakenlijst-presidium-7-november-2016>

#### 2017

16 januari 2017 | Memo presidium raadswerkgroep via

<https://raad.zutphen.nl/data/vergaderstuk-raad/raadswerkgroep-omgevingswet/Memo%20raadswerkgroep%20Omgevingswet%20P160117.pdf>

Forum 22 mei 2017 | Memo Betrokkenheid van de raad in het proces om te komen tot het Omgevingsplan Landelijk Gebied via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/betrokkenheid-raad-in-het-proces-om-te-komen-tot-het-omgevingsplan-landelijk-gebied>

Forum 11 september 2017 Memo Implementatie Omgevingswet in Zutphen, 15 mei 2017 via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018>

Forum 11 september 2017 Memo Koersdocument van Antea Group over Omgevingswet in Zutphen via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/memo-implementatie-omgevingswet-in-zutphen-proces-2017-2018>

## **2018**

18 juni 2018 | Forum over stavaza en aanpak OGW via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/presentatie-over-de-aanpak-implementatie-omgevingswet>

11 oktober 2018 | Forum over OGW, de betekenis en het traject met de raad via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/forumspecial-omgevingswet>

Memo Betrokkenheid van de raad in het proces om te komen tot het Omgevingsplan Landelijk Gebied. Forum 22 mei 2017, via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/betrokkenheid-raad-in-het-proces-om-te-komen-tot-het-omgevingsplan-landelijk-gebied>

Verslag Forum 22 mei 2017 via <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/betrokkenheid-raad-in-het-proces-om-te-komen-tot-het-omgevingsplan-landelijk-gebied>

## **2019**

‘Invoering Omgevingswet, hoe pakken we dat in Zutphen aan?’ Gemeente Zutphen, augustus 2019

14 november 2019 | Over de bevoegdheden van de raad t.o.v. OGW <https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/forumspecial-omgevingswet-14-november-2019>

## **Overige documenten Omgevingswet**

Eenvoudig beter. Waarom een nieuwe Omgevingswet?’ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, najaar 2011

<https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-de-zes-instrumenten>

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet/kerninstrumenten>

<https://vng.nl/publicaties/spiekbriefjes-omgevingswet-voor-de-juridische-kerninstrumenten>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/hoofdlijnen>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/vergunningplicht>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/projectprocedure-projectbesluit/projectbesluit>

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/dso>

<https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten>

VNG Factsheet Omgevingsvisie, mei 2018, via <https://vng.nl/publicaties/de-omgevingsvisie>.

'Het omgevingsplan van nu tot 2029', via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/2029>

VNG: Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten. Februari 2020, via [https://vng.nl/sites/default/files/2021-08/minimale-acties-omgevingswet\\_v4.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-08/minimale-acties-omgevingswet_v4.pdf)

Checklist informatievoorziening Omgevingswet V1.1, VNG 16-4-2018

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/impact-omgevingswet-onderschat.9540208.lynkx>

VNG. Handreiking voor gemeenteraden: Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan, september 2017. Via <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2017/20170926-rol-gemeenteraad-bij-afwijken-omgevingsplan.pdf>

NVRR (Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies) 'Handreiking Omgevingswet', via <https://www.nvrr.nl/bibliotheek/83018/Handreiking-Omgevingswet>

'Goede raad voor de Omgevingswet'. Een vergelijkend onderzoek van vijf Brabantse Rekenkamer(commissie)s naar de implementatie van de Omgevingswet, maart 2018

'Invoering van de Omgevingswet in de gemeente Stichtse Vecht. Rapport rekenkamercommissie gemeente Stichtse Vecht, 2021

Rekenkamerbrief voorbereiding invoering Omgevingswet, rekenkamer Nijmegen, 30-4-2020

Omgevingswetonderzoek, Groene Hart rekenkamer gemeente Gouda, 8-6-2018

Rekenkamerbrief invoering Omgevingswet gemeente Haren, 13-6-2018

Omgevingswet ambitiedocument voor het invoeringsprogramma gemeente Utrechtse Heuvelrug, 5-4-2017

QuickScan bestuurlijke veranderopgave Omgevingswet Waterschap Rivierenland, Twynstra Gudde i.o.v. rekenkamercommissie Rivierenland, 27-3-2018