

Gemeente  
Best

Veldhoven

GEMEENTE  
WAALRE

## BIJLAGENBOEK

### Onderzoek implementatie Omgevingswet gemeenten Best, Veldhoven en Waalre



# Onderzoek RKC's Best, Veldhoven en Waalre

## Bijlagenboek

### Inhoud

1. Inleiding .....	2
2. Minimale wettelijke eisen.....	2
3. Eigen ambities .....	4
4. Onderzoeksaanpak .....	4
5. Overzicht interviews.....	5
6. Overzicht groepen documenten .....	5
7. Bevindingen .....	6
7.1. Generieke bevindingen.....	6
7.2. Specifieke bevindingen gemeente Best en gemeente Veldhoven .....	11
7.3. Specifieke bevindingen gemeente Waalre .....	12

## 1. Inleiding

In dit bijlagenboek behorend bij het gezamenlijke onderzoek van de RKC's Best, Veldhoven en Waalre is de relevante informatie opgenomen die heeft geleid tot het opstellen van het hoofdrapport.

In bijlage 2 zijn de minimale wettelijke eisen opgenomen waarbij tevens de relatie naar het Programmaplan Implementatie Omgevingswet Best-Veldhoven-Waalre september 2019 (hierna aangeduid als Programmaplan) is gelegd. In bijlage 3 is kort aangegeven welke eigen gemeentelijke ambities naast de minimale wettelijke eisen door de drie gemeenten geformuleerd zijn. Aansluitend is in bijlage 4 kort de onderzoeks aanpak beschreven. Deze aanpak is overeenkomstig de aan de drie gemeenteraden verstrekte informatie.

In bijlage 5 is het overzicht opgenomen van de interviews terwijl in bijlage 6 een opsomming van de groepen documenten is opgenomen. Bijlage 7 beschrijft vervolgens de bevindingen. Daarbij is telkens een onderscheid gemaakt naar generieke bevindingen die voor de drie gemeenten gezamenlijk kunnen worden opgeschreven en naar specifiek bevindingen per gemeente.

## 2. Minimale wettelijke eisen

Wat moeten gemeenten op 1-1-2021 minimaal kunnen en hebben om voorbereid te zijn op de Omgevingswet? Onderstaand overzicht is de checklist van de VNG<sup>1</sup> die sinds medio 2018 onderdeel uitmaakte van de VNG Roadmap<sup>2</sup>.

De minimale eisen komen in het Programmaplan met name naar voren in de programmaonderdelen Werkprocessen en VTH alsmede Informatievoorziening en DSO (bladzijde 14 van het programmaplan).

De minimale wettelijke eisen houden in dat gemeenten:

1. Kunnen besluiten op grond van de Omgevingswet opstellen, vaststellen, bekendmaken en beschikbaar stellen.
2. Gebruikmaken bij het opstellen/bekendmaken en beschikbaar stellen van twee daarvan (het Omgevingsplan (incl. voorbeschermingsregels) en de Omgevingsvisie) van de STOP<sup>3</sup>/TPOD<sup>4</sup> standaard.
3. Deze besluiten digitaal bekendmaken via de LVBB<sup>5</sup> en stellen deze – voor zover het een Omgevingsplan of Omgevingsvisie betreft – beschikbaar via het DSO-LV<sup>6</sup>.
4. Kunnen via DSO-LV ingediende vergunningaanvragen, meldingen en informatieverplichtingen ontvangen en maken hiervoor gebruik van systemen die voldoen aan de STAM<sup>7</sup>-standaard.
5. En hun uitvoeringsorganisaties<sup>8</sup> (RUD, VR, GGD) zijn voorbereid op de gewijzigde vergunningprocedure (met 8 weken als standaard) en zorgen dat initiatiefnemers binnen de wettelijke termijnen een samenhangend besluit krijgen.

---

<sup>1</sup> Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de versie december 2019. Inmiddels is eind februari 2020 een actuellere versie gepubliceerd.

<sup>2</sup> De Roadmap Invoering Omgevingswet is een uitgebreid advies van de VNG om de implementatie van de Omgevingswet in een gemeente op te zetten en uit te voeren.

<sup>3</sup> Standaarden Overheidspublicaties

<sup>4</sup> Toepassingsprofielen Omgevingsdocumenten

<sup>5</sup> Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen

<sup>6</sup> Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening

<sup>7</sup> Standaard Aanvragen en Meldingen

<sup>8</sup> In het hoofdrapport zijn deze organisaties aangeduid als ketenpartners

6. Kunnen aan initiatiefnemers meervoudige vergunningen verlenen (verschillende activiteiten via één vergunning).
7. Hebben hun legesmodel aangepast op de situatie ná 1-1-2021.
8. Hebben de financiële arrangementen met hun uitvoeringsdiensten herzien (ketenpartner)
9. Hebben een commissie ingesteld die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen van een omgevingsvergunning voor een rijksmonument (gemeentelijke adviescommissie).
10. Hebben hun raadsleden, bestuurders, managers en medewerkers toegerust op het anders werken onder de Omgevingswet. Gemeenten hebben in dit kader hun werkprocessen aangepast naar de nieuwe wettelijke termijnen en geïncorporeerd, met o.a. aandacht voor interbestuurlijke en integrale afweging, voor participatie en voor goed vooroverleg met initiatiefnemers en belanghebbenden.
11. En hun uitvoeringsorganisaties kunnen burgers en bedrijven voorzien van betrouwbare en begrijpelijke informatie over de Omgevingswet.
12. En hun uitvoeringsorganisaties kunnen via klantcontactkanalen (website, telefoon, persoonlijk, brief) inzichtelijke en begrijpelijke informatie verstrekken en vragen afhandelen.
13. Zijn voorbereid op de beoordeling van participatie-motivatie van initiatiefnemer(s).
14. Hebben een decentraal luchtkwaliteitsplan, indien er al een overschrijding is van de richtspoor luchtkwaliteit.

In het onderzoek is niet gekeken naar de eisen 9 (gemeentelijke adviescommissie aanvragen omgevingsvergunningen rijksmonumenten) en 14 (decentraal luchtkwaliteitsplan).

Bovenop het absolute minimum adviseert VNG gemeenten aanvullende acties te uit te voeren in aanloop naar 1-1-2021 zodat de (vier verbeter-)doelen van de Omgevingswet kunnen worden behaald en het huidige niveau van dienstverlening (tenminste) wordt behouden. Dat betekent dat het volgens de VNG gewenst is dat gemeenten:

1. Gemeentelijke inhoud van ruimtelijkeplannen.nl opschonen (concept plannen en verouderde plannen verwijderen).
2. Een gemeentelijke visie ontwikkelen op het Omgevingsplan.
3. Zich voorbereiden op de verplichte en onverplichte programma's (nieuw kerninstrument) en de daaraan gekoppelde monitoring.
4. Het zaakgericht werken op orde hebben. Regels en fysieke omstandigheden op kaart.
5. Het regelbeheer inrichten c.q. op orde brengen.
6. Er voor zorgen dat zij in staat zijn voor elke regel het werkingsgebied digitaal te (laten) duiden en deze mee te geven in het Omgevingsplan (op basis van STOP-TP).
7. Alvast nadenken over prioritaire informatieproducten (kaartlagen) voor het beoordelen van fysieke omstandigheden op locatie.
8. Zorgen dat burgers en bedrijven per 1-1-2021 in ieder geval voor de topactiviteiten uit de bruidsschat via (de door het rijk meegeleverde dan wel zelf vervaardigde) vragenbomen kunnen checken of er een vergunning dan wel melding nodig is.
9. Zorgen dat zij op tijd zelf in staat is vragenbomen te maken, aan te passen en te publiceren via DSO-LV en zorgen dat hiervoor op tijd de vereiste software (die voldoet aan de STTR<sup>9</sup>-standaard) en competenties (m.n. vertalen van juridische regels in toepasbare regels en v.v.) in huis zijn.
10. Zorgen dat vragenbomen – waar opportuun – goed worden afgestemd en geïntegreerd met die van andere bevoegd gezagen (vanuit het principe van één overheid).

---

<sup>9</sup> Standaard Informatiemodel Toepasbare Regels

11. Toepassen van snelle en simpele dienstverlening voor de eenvoudige verbouwingen in en om het huis (dakkapel, uitbouw, kappen etc.).
12. Complexere aanvragen waar meerdere disciplines bij betrokken zijn, afhandelen via goed voor-overleg aan de omgevingstafel<sup>10</sup>.
13. Samen met de uitvoeringsorganisaties en de andere bevoegd gezagen zorgen dat toezicht en handhaving (bijvoorbeeld bij meervoudige vergunningen) goed zijn afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet.

### 3. Eigen ambities

In het kader van de Implementatie Omgevingswet Best-Veldhoven-Waalre is in het Programmaplan een aantal eigen gemeentelijke ambities opgenomen voor de drie gemeenten:

1. Eind 2020 heeft elke gemeente een compacte, beeldende en digitaal ontsloten<sup>11</sup> omgevingsvisie gereed. Deze omgevingsvisie zijn gereed om de besluitvormingsprocedures in te gaan. De omgevingsvisies zijn gebieds- en themagericht en geven richting aan de rolverdeling tussen overheid en burger. De omgevingsvisie zijn een duidelijk kader voor de verdere uitvoering;
2. Uiterlijk per 31 december is er een initieel omgevingsplan bestaande uit de huidige bestemmingsplannen, een concept-verordening leefomgeving en de regels uit de bruidsschat;
3. Uiterlijk 31 december 2024 is er per gemeente een vastgesteld definitief omgevingsplan dat voldoet aan de wettelijke eisen.

De eigen gemeentelijke ambities zijn omschreven in het *Programmaplan* bij de onderdelen *Omgevingsvisie* en *Omgevingsplan* (bladzijde 13).

Opgemerkt wordt dat de *eigen ambities* onder 2 hoofdzakelijk betrekking heeft op de concept-verordening leefomgeving. De wetgever bepaalt dat de vigerende autonome gemeentelijke verordeningen voor wat betreft de locatie-specifieke aspecten nog mogen blijven bestaan tot het moment dat het definitieve omgevingsplan is vastgesteld. De Bruidsschat is een set van rijksregels die aan de gemeente wordt overgedragen en waar de gemeente zelf nog een besluit over moet gaan nemen. De huidige bestemmingsplannen<sup>12</sup> worden van rechtswege op 1-1-2021 het zogeheten *tijdelijk* omgevingsplan. Dat tijdelijke omgevingsplan omvat daarnaast ook de door het rijk overgedragen regels in de Bruidsschat. De gemeente moet dit accepteren aangezien de wet dit zo bepaalt.

### 4. Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvraagstelling is eenvoudig en luidt als volgt: *“Liggen de afzonderlijke gemeenten Best, Veldhoven en Waalre op schema ten aanzien van de minimale wettelijke eisen<sup>13</sup> waar op 1 januari 2021 aan moet worden voldaan en liggen zij op schema ten aanzien van de eigen ambities zoals die geformuleerd zijn tot en met 31 december 2024?”*

De vraagstelling maakt het mogelijk dat voor een eenvoudige onderzoeksopzet gekozen wordt. Uitgangspunt is een beperkte documentanalyse aangevuld met een aantal interviews per gemeente

---

<sup>10</sup> Bedoeld is een overlegplatform waar alle relevante disciplines én direct betrokkenen aanschuiven

<sup>11</sup> Uitgangspunt is een digitale ontsluiting in meerdere lagen. Met andere woorden: een dynamisch en digitaal document en niet een klassieke PDF die bekeken kan worden.

<sup>12</sup> Het gaat hier om onder meer de op 1-1-2021 vigerende bestemmingsplannen, beheersverordeningen, besluiten Wet Voorkeursrecht Gemeenten, voorbereidingsbesluiten en zogeheten afwijkingsbesluiten

<sup>13</sup> Zoals geformuleerd door de minister van BZK in haar brief van 29 november 2019 aan de beide Kamers en nader uitgewerkt door onder meer de VNG in de Roadmap Invoering Omgevingswet. Zie hiervoor de VNG-website.

waaronder een gesprek met een delegatie van de gemeenteraad per afzonderlijke gemeente. Deze aanpak richt zich niet op het laagste detailniveau maar op die hoofdlijnen die een adequate beantwoording van de onderzoeksvraag mogelijk maakt.

Het onderzoek is medio januari 2020 gestart en de oplevering van het eindrapport voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor wordt voorzien eind maart. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de interviews en in bijlage 6 is onderverdeeld naar hoofdgroepen welke documenten in het onderzoek betrokken zijn.

## 5. Overzicht interviews

In het kader van het onderzoek zijn in totaal 15 interviews afgenomen aan de hand van vooraf toegestuurde interviewleidraden. Die interviewleidraden zijn inhoudelijk toegespitst op de expertise c.q. rol van de geïnterviewde(n).

- 5 februari 09.30 uur wethouder Marc van Schuppen Best
- 5 februari 13.00 uur Jonnie de Wit projectleider informatievoorziening Waalre en over all
- 7 februari 09.00 uur René van den Kerkhof projectleider omgevingsvisie Waalre
- 7 februari 11.15 uur Frank van Engelsehoven projectleider werkprocessen over all
- 11 februari 09.00 uur Margot Mutsaers projectleider omgevingsplan Best
- 11 februari 11.00 uur Martijn Groenestein programmamanager
- 11 februari 13.00 uur Marjo Yucesan projectleider omgevingsvisie over all / Veldhoven
- 11 februari 15.00 uur Suzanne Reuvers projectleider omgevingsplan Veldhoven (schriftelijk)
- 12 februari 10.00 uur wethouder Ad van den Oever Veldhoven
- 12 februari 13.00 uur Wouter Schenk ODZOB
- 12 februari 15.00 uur wethouder Arno Uijlenhoet Waalre
- 14 februari 09.00 uur Eric Bergmeester ambtelijk opdrachtgever
- 17 februari 16.30 uur Raadsgesprek Best
- 19 februari 16.30 uur Raadsgesprek Veldhoven
- 20 februari 16.30 uur Raadsgesprek Waalre

Van de raadsgesprekken zijn geen verslagen gemaakt die zijn teruggekoppeld met de aanwezigen. Van alle overige interviews zijn aantekeningen gemaakt en die zijn door de geïnterviewden waar nodig van opmerkingen en aanvullingen voorzien. De aantekeningen zijn vertrouwelijk (iedereen moet alles kunnen zeggen) en maken conform afspraak geen onderdeel uit van de onderzoeksrapportage.

Bij de opbouw van de interviewleidraden is uitgegaan van een modulaire structuur. De volgende onderwerpen zijn aan de orde gekomen: Strategie/aanpak, Waar staat de raad, Bestuurlijke keten, Strategische doelen, Digitalisering, Processen en procedures, Risico's. Voor de raadsgesprekken is enkel ingegaan op de voor de gemeenteraden relevante aspecten. Bij het weergeven van de bevindingen en ook bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen is dezelfde indeling aangehouden.

## 6. Overzicht groepen documenten

In het onderzoek is in het kader van de documentenanalyse een groot aantal documenten bekeken. Opgemerkt wordt dat van uit de onderzoeksvraagstelling en het normenkader het daarbij niet ging om het detailniveau maar juist om de hoofdlijn.

De volgende groepen van documenten zijn bekeken over de periode 1-1-2017 tot en met januari 2020:

- de raadstukken/verslagen waar in terug te vinden is dat de raad/de raden vragen heeft/hebben gesteld, moties etc. heeft/hebben ingediend in verband met de Omgevingswet;
- de presentaties (ook van derden) waarmee de raden kennis van hebben kunnen nemen op aparte momenten voor de raad/de raden georganiseerd (dan wel vanuit bijv. provincie, VNG etc.);
- de B&W-documenten per gemeente (inclusief de meer informeel ingebrachte stukken voor bijvoorbeeld brainstormen, informatie-uitwisseling etc.). Uiteraard ook de formele documenten waarover gesproken is en waarover besluiten zijn genomen;
- documenten voor de stuurgroep, het programmamakernteam, de verschillende projectgroepen.

## 7. Bevindingen

### 7.1. Generieke bevindingen

#### 7.1.1. Strategie

De concrete strategie om tot de implementatie van de Omgevingswet te komen is vastgelegd in het *Programmaplan*. Daarin zijn de acties verwoord om te voldoen aan de minimale wettelijke eisen (Programmadoelen 3 en 4). En tevens is daar een duidelijk beeld geschetst van de eigen ambities die voor de drie gemeenten gelijk lopen (Programmadoelen 1 en 2). De Programmaplan is door de colleges vastgesteld (zie ook verder bij 7.1.3. Waar staat de raad).

Het *Programmaplan* is op hoofdlijnen. Dat geldt voor de verschillende doelen, de verschillende acties maar ook voor de planning en de benodigde financiële middelen. Er wordt vervolgens vanuit gegaan dat de onderliggende projectplannen de verdere detaillering aanleveren. De verschillende projectplannen worden vastgesteld door de stuurgroep. Het beeld dat ontstaat in de interviews is dat de colleges noch de raden deze projectplannen vaststellen. De betrokkenheid bij dan wel besluitvorming door het college zou voor de hand liggen gezien de veelal bedrijfsvoering aspecten in zo'n projectplan. En het voorstelbaar dat de raad er in ieder geval kennis van neemt om het totale proces van implementatie goed te kunnen volgen. En ook omdat in een aantal gevallen er financiële consequenties zijn die rechtstreeks betrekking hebben op het budgetrecht van de gemeenteraad.

*Programmadoel 1*, het beschikken over een concept omgevingsvisie die compact, beeldend en digitaal ontsloten is loopt volgens informatie op schema. Weliswaar geven veel geïnterviewden, waaronder de raadsdelegaties, aan dat het een (te) strakke planning is maar het beeld is dat de planning haalbaar is. Het grootste risico is wellicht dat in de "Durven-fase"<sup>14</sup> het lastig wordt om tijdig de juiste besluiten te nemen door de gemeenteraden. Daarmee kan druk ontstaan om eind 2020 het concept document per gemeente hebben.

*Programmadoel 2*, het werken op 1-1-2021 met het *initieel omgevingsplan* is van rechtswege<sup>15</sup> zonder meer haalbaar. In de interviews is echter weinig naar voren gekomen met betrekking tot de verordening fysieke leefomgeving. In zo'n verordening zitten alle onderdelen uit de nu

---

<sup>14</sup> De basis van de aanpak voor de omgevingsvisie is de lijn *Dromen-Denken-Durven-Doen*. Deze aanpak zegt iets over de hoofdopzet van het proces (verdeeld in 4 fasen) maar niets over de inhoud. Die verschilt per gemeente.

<sup>15</sup> Alle vigerende bestemmingsplannen, beheersverordeningen, voorkeursrechtsbesluiten worden van rechtswege op 1-1-2021 één initieel omgevingsplan. En de regels uit de zogeheten bruidsschat blijven gelden tot het moment dat de gemeente daar anders over heeft besloten. Zonder (aanvullende besluiten worden deze regels per 1-1-2029 onverkort onderdeel van het definitieve omgevingsplan.

vigerende autonome gemeentelijke verordeningen met locatie specifieke aspecten. Deze conceptverordening is later de basis voor de integratie van al die aspecten in het nieuwe integrale omgevingsplan. Voor zover er in de interviews over gesproken is ontstaat het beeld dat op 1-1-2021 nog geen verordening fysiek leefomgeving per gemeente tot stand is gebracht. En dat betekent dat op dat moment in elke gemeente nog gewerkt moet worden met een veelheid aan verordeningen waar de locatie specifieke aspecten in zijn opgenomen<sup>16</sup>.

Op dit moment is er nog geen grote aandacht voor de juridische vormgeving van het definitieve omgevingsplan. Het belangrijkste argument dat in de interviews naar voren komt is dat men eerst de omgevingsvisie af wil hebben om daarna door te gaan met het omgevingsplan. De logische consequentie is dat vraagstukken zoals *“welk type regels willen wij gaan hanteren”* nu nog niet aan de orde zijn terwijl uitspraken daarover al wel van invloed kunnen zijn op het werken met het initiële omgevingsplan. Ter toelichting: als de gemeente van plan is met ruimere, flexibeler regels te gaan werken maar dat is nog niet vastgelegd dan zal een vergunningaanvraag nog steeds aan de huidige strakke, minder flexibele regels getoetst moeten worden omdat er geen aanleiding is daar van af te wijken. Met andere woorden: de gemeente blijft nog op de oude manier naar planinitiatieven kijken terwijl de Omgevingswet juist een andere aanpak beoogt.

Tot slot: uit verschillende interviews kan worden afgeleid dat er nog geen voorstellen aan de raad zijn gedaan over de zogeheten delegatiebevoegdheid. Dat is ook nog niet noodzakelijk. Aangenomen wordt dat de huidige set van afspraken blijft gelden. Die set dient uiterlijk 1-1-2029 herzien te zijn. maar het kan wel bijdrage aan de wijze van werken met het initiële omgevingsplan. Kern van de afspraken set is de vraag welke planinitiatieven oor de raad worden behandeld en welke planinitiatieven door het college kunnen worden afgehandeld. Het werken met de oude set is in veel gevallen niet in lijn met de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

### 7.1.2. Financiële consequenties en borging

In het *Programmaplan* is apart aangegeven welke financiële consequenties de *implementatie van de Omgevingswet* per gemeente heeft. Volgens alle geïnterviewden zijn deze ramingen, uitgaande van de kennis van nu, toereikend. In principe zijn de benodigde middelen geborgd in de respectievelijke gemeentebegrotingen.

In geen van de gemeenten is al zicht op de financiële consequenties voor *het werken met de Omgevingswet* na de implementatie. Dan gaat het om het werken “in de geest van de Omgevingswet”, het effectief en efficiënt kunnen toepassen van de nieuwe processen en procedures inclusief de nieuwe werkafspraken met onder meer de ODZOB, de VRBZO en de GGD. Ook is er nog geen zicht op de afname van het aantal vergunningaanvragen en de consequenties op bijvoorbeeld Toezicht en Handhaving. En er is nog geen zicht op de extra tijdsinzet in verband met participatie, vooroverleg en het eventueel faciliteren van initiatiefnemers bij het uitwerken van planinitiatieven. Dat is logisch blijkt in de interviews want er moet in alle gemeenten nog het nodige werk verzet worden voor de processen en procedures en het operationeel krijgen van de digitalisering (verschillen komen in de specifieke paragrafen aan bod). Ook is het lastig

---

<sup>16</sup> Er is geen onderzoek uitgevoerd naar het totale overzicht van verordeningen met locatie specifieke aspecten. De ervaring opgedaan in andere, vergelijkbare, gemeenten leert dat het gaat om 15 tot 30 verordeningen.



volgen veel geïnterviewden om een inschatting te maken van het lagere aantal vergunningen (met dus de consequenties op de legesverordening) per 1-1-2021.

In principe zijn de werkzaamheden voor de implementatie geborgd in de begrotingen. Maar het ontbreekt aan integrale voortgangsrapportages per gemeente en voor het totale programma. Dat wil niet zeggen dat er geen signalen worden gegeven als onderdelen minder of niet volgens planning verlopen maar een overall benadering die verwacht kan worden bij de programmasturing op een omvangrijk en langlopend programma in de samenwerking met 3 gemeenten is er niet. Het beeld ontstaat dat hier ook niet om gevraagd wordt door de verschillende actoren in de totale programmasturing. Daar zit met name de focus op de aparte programmaonderdelen<sup>17</sup>. Een bijkomende factor is dat niet alle onderdelen in het *Programmaplan* specifiek zijn uitgewerkt en onderbouwd en in sommige gevallen ontbreken er zelfs onderdelen. Dat kan de verklaring zijn waarom de integrale voortgangsrapportage (bijvoorbeeld met een stoplichten-schema) niet goed op te stellen is.

Opgemerkt wordt dat in sommige interviews naar voren komt dat er ook niet om integrale voortgangsrapportages gevraagd is. Dat geldt zowel voor de Stuurgroep, de colleges en de gemeenteraden.

### 7.1.3. Waar staat de Raad

Het algehele beeld dat ontstaat in zowel de interviews met de raadsdelegaties als met overige geïnterviewden is dat de raden wel van veel informatie zijn voorzien. De raadsdelegaties zijn daarbij van mening dat het wel veel algemene, hoofdzakelijk op kennisoverdracht gerichte, informatie is maar dat er weinig onderwerpen voor besluitvorming zijn voorgedragen. En het beeld is dat de raadsinformatie zich met name richt op het Programmaonderdeel Omgevingsvisie en nagenoeg niet op de consequenties van de minimale wettelijke eisen. In enkele interviews komt naar voren dat de raad niet over de bedrijfsvoering gaat en dat er om die reden voor de raad dus een focus is op de omgevingsvisie. Dat spoort dan ook weer met de eigen ambitie om eind 2020 de concept omgevingsvisie klaar te hebben. In een enkel interview wordt opgemerkt dat het de vraag is in hoeverre de prioriteiten goed worden gesteld. Immers de gemeente mag volgens de wet tot 1-1-2024 wachten met het vaststellen van de omgevingsvisie terwijl de minimale wettelijke eisen in verband met vergunningverlening al op 1-1-2021 ingaan.

Opvallend is dat de raden wel op de hoogte zijn van de kernboodschap (en in Waalre is zelfs een Startdocument opgesteld als opvolger van een Koersdocument) maar dat de gemeenteraden het *Programmaplan* niet hebben besproken op de verschillende voor de raad essentiële onderdelen terwijl dat *Programmaplan* wel als leidraad voor de verder implementatie wordt gebruikt. In een aantal interviews komt naar voren hoe zich dit verhoudt tot de kaderstellende en de controlerende rol van de raad.

Zo is er in zijn algemeenheid bij de raden geen beeld welke besluiten er in ieder geval in 2020 door de raden dienen te worden genomen. Onderwerpen als de delegatiebevoegdheid, de inrichting van de participatie, het niveau van dienstverlening hebben direct of indirect een relatie met de minimale eisen. De raadsdelegaties geven aan niet op de hoogte te zijn van de minimale

---

<sup>17</sup> De programmaonderdelen zijn: Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Werkprocessen en Informatievoorziening

wettelijke eisen en de consequenties daarvan voor bijvoorbeeld vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De raadsdelegaties geven aan dat zij nagenoeg geen concrete voortgangsinformatie krijgen waardoor het in hun optiek lastig is om de controlerende rol uit te voeren. Tegelijkertijd geven zij aan dat zij er zelf ook niet om vragen. Dat wordt voor een deel geweten aan de drukke agenda, andere majeure beleidsuitdagingen en de onbekendheid van de materie naast de omgevingsvisie. Bij de interviews met de raadsdelegaties komt duidelijk naar voren dat zij niet alleen van de colleges een actievere rol richting raad verwachten maar dat zij juist zelf ook veel actiever moeten worden.

#### 7.1.4. Bestuurlijke keten

Voor de drie gemeenten geldt dat er met name "intern gericht" gewerkt is. Met andere woorden: de relaties naar de ketenpartners c.q. de verbonden partijen (ODZOB, GGD en VR) zijn nog niet voldoende gelegd. Dat heeft onder meer gevolgen voor de voortgang van het inrichten van de processen en de procedures (zie ook bij 7.1.6.), voor de digitalisering en voor het inzichtelijk krijgen van de financiële aspecten.

Ook ontstaat het beeld dat er in de verschillende organisaties op verschillende momenten aan hetzelfde gewerkt wordt. Weliswaar is indertijd het zogeheten Speelhuismanifest<sup>18</sup> opgesteld waar een aantal samenwerkingsafspraken op regionaal niveau is gemaakt maar dat manifest heeft nog geen bestuurlijk draagvlak ten tijde van dit onderzoek. Op dit moment loopt een traject om het Speelhuismanifest ook bestuurlijk te aanvaarden.

De ODZOB heeft al een aantal stappen gezet waaronder het doorrekenen van mogelijke financiële consequenties en het uitzetten van een vragenlijst onder de deelnemende gemeenten om een beeld te krijgen van de verwachtingen bij die gemeenten. De resultaten van die vragenlijst waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

Het beeld dat ontstaat is dat er nog veel gedaan moet worden voor de afstemming met andere overheden en de ketenpartners. Overigens geldt dat al deze partijen in het kader van het ontwikkelen van de omgevingsvisie wel uitgenodigd zijn maar dat voor het voldoen aan de minimale wettelijke eisen nog het nodige dient te gebeuren. In een enkel interview wordt dit als een serieus risico benoemd in relatie tot de minimale wettelijke eisen.

#### 7.1.5. Strategische doelen

Uitgangspunt in de startfase (toen nog alleen Best en Veldhoven) was de set van strategische doelen: *Ruimte maken, ruimte geven, speelruimte, ruimte delen* en *ruimte voor verandering*. In de interviews komt naar voren dat deze doelen nog wel worden onderschreven maar dat de vertaling daarvan niet door alle geïnterviewden wordt gezien. Desgevraagd wordt aangegeven dat het redelijk abstracte begrippen zijn, die perfect waren voor de opstart van het totale project, maar dat nu in de huidige fase de zaken veel concreter gemaakt dienen te worden. Daarbij kan gedacht worden aan de concrete invulling van onder meer de participatie, de dienstverlening.

---

<sup>18</sup> Het Speelhuismanifest is opgesteld op 15 maart 2019 en is een gezamenlijk ambtelijk document van 21 gemeenten in Zuid Oost Brabant en de provincie, de twee waterschappen in het gebied alsmede de ODZOB, VRBZO en GGD. Het is een strategisch document waarin de intenties zijn vastgelegd om samen op te trekken.

Maar ook zaken als: hoe richten wij het proces planinitiatief en het proces vergunningaanvraag in uitgaand van die oorspronkelijke strategische doelen. Dat beeld ontstaat ook in de gesprekken met de raadsdelegaties.

#### 7.1.6. Processen en procedures

Hier zitten grote verschillen tussen de drie gemeenten waarbij naar voren komt dat Waalre een groot aantal zaken wel al geregeld heeft terwijl in Best en Veldhoven nog het nodige gedaan moet worden. In de paragrafen met de specifieke bevindingen wordt hier op teruggekomen.

Een generieke bevinding is wel dat de ODZOB (en alhoewel niet altijd apart benoemd ook de GGD en de VR) nog onvoldoende betrokken is bij het ontwikkelen van de processen en procedures. Dit is opvallend aangezien er, zo wordt ook in de interviews onderkend, verschillen gaan optreden met betrekking tot de diverse milieuaspecten (de zogeheten overgedragen basistaken<sup>19</sup>) en dat heeft weer invloed op de met de ODZOB te maken werkafspraken.

Volgens een aantal geïnterviewden is het opzetten van de nieuwe processen en procedures niet zo moeilijk: er zijn al voorbeelden op verschillende websites (waaronder Gemma Online) te vinden. En ook de ODZOB geeft aan dat er vanuit een optiek van uniformiteit snel werk gemaakt kan worden. Dat biedt dan meteen voldoende basis voor de digitalisering.

#### 7.1.7. Digitalisering

Ook hier zitten grote verschillen tussen de drie gemeente. Waalre heeft al kunnen proefdraaien middels een aansluiting op het tijdelijke DSO<sup>20</sup>. Voor Best en Veldhoven geldt dat nog niet alle programmatuur is aangeschaft en dus ook nog niet intern operationeel is. In de paragrafen specifieke bevindingen wordt hier op teruggekomen.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de digitalisering op zich niet als probleem gezien wordt. De keuze voor de mogelijke leverancier was veel eerder bepalend voor de voortgang. Ook het werken met het DSO en het vullen van dat systeem wordt niet als een probleem gezien. Dat vraagt in de drie gemeenten nog wel de nodige inzet maar er worden geen onoverkomelijke "hobbels" voorzien. Hooguit dat qua tijd misschien voor de omgevingsvisie niet aan de eigen ambitie wordt voldaan (eind 2020 digitaal ontsloten) maar dan betreft dat de wens om een interactieve ontsluiting te realiseren. Technisch gesproken is het altijd mogelijk om de concept omgevingsvisie digitaal te ontsluiten maar dan betreft dat het inzien van een kaart in PDF-formaat. Dus niet interactief terwijl dat wel het uitgangspunt is.

#### 7.1.8. Risico's

In het Programmaplan zijn 3 risico's benoemd:

- *Het risico dat de samenwerking niet goed, niet effectief en niet efficiënt verloopt:* geen van de geïnterviewden geeft aan dat dit ook als een risico ervaren wordt.

---

<sup>19</sup> In de huidige situatie wordt door de ODZOB *inrichtingen* gecontroleerd waarbij alle activiteiten binnen de inrichting beoordeeld moeten worden. In de nieuwe situatie na invoering van de Omgevingswet gaat het enkel om (sommige) *activiteiten* binnen een inrichting en dat kan inhouden dat er (grote) wijzigingen in het takenpakket van de ODZOB gaan ontstaan.

<sup>20</sup> DSO = Digitaal Stelsel Omgevingswet. Dat systeem vervangt de huidige systemen Ruimtelijke Plannen, Omgevingsloket online (OLO) en de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM). Op 1-1-2021 start de basisversie die langzaam uitgebouwd wordt naar een breed systeem. In 2020 kan men proefdraaien op een tijdelijke versie.

- *Het risico dat het bestuur en/of de organisatie niet goed aangehaakt zijn en dat daardoor draagvlak ontbreekt voor de veranderingen als gevolg van de Omgevingswet:* De hoofdlijn is dat ook dit niet als een groot risico gezien wordt door de geïnterviewden. Opvallend is dat de raadsdelegaties wel aangegeven dat zij voldoende informatie krijgen maar dat het niet altijd duidelijk is wat zij met die informatie moeten. En de raadsleden geven aan met name op het vlak van sturen geen tot weinig relevante informatie te krijgen. Overigens blijkt niet dat dit negatieve effecten op het draagvlak heeft.
- *Het risico dat de budgettaire kaders onvoldoende zijn om in te spelen op de komst van de Omgevingswet:* Geen van de geïnterviewden geeft aan dat hier risico's zitten waarbij wel vaak wordt opgemerkt dat het met de kennis van nu is.

Naast deze risico's zijn in de interviews nog de volgende andere risico's naar voren gekomen die in principe in alle drie gemeenten in meer of mindere mate spelen:

- *Tijdig het juiste personeel qua capaciteit en qua kwaliteit in kunnen zetten:* in de interviews komt naar voren dat de motivatie binnen de gemeenten om aan de omgevingswet te werken geen probleem is. Wel is het de vraag of, ondanks de juiste financiële borging, in alle organisaties de prioriteiten van het totale werkpakket ten opzichte van die welke voor de Omgevingswet moeten worden omschreven het mogelijk wordt gemaakt tijdig aan de minimale wettelijke eisen te voldoen. In enkele interviews is aangegeven dat dit aanvullende besluiten vergt.
- *Verskil in snelheden:* ondanks de gelijkgestemdheid, de gemeenschappelijke aanpak en de samenwerking in de programmastructuur kan het verschil in snelheden leidt tot afstemmingverliezen. In de interviews is door de "voorlopers" aangegeven dat zij de doelen van de eigen gemeente stellen boven het wachten op de "achterblijvers".

## 7.2. Specifieke bevindingen gemeente Best en gemeente Veldhoven

### 7.2.1. Algemeen

Veldhoven en Best zijn indertijd gezamenlijk gestart. In aanvang was er een samenwerking van twee programmamanagers bij de beide gemeenten. Er was sprake van een voortvarende start waarbij de accenten lagen op samenwerken, bewustwording en kennisdelen. In de aanvangsperiode is er veel aan gedaan om de raden en de organisatie in het proces te betrekken. Opgemerkt wordt dat dit proces stilvalt bij het vertrek van de programmamanager van de gemeente Best. Pas na het opschalen van het programma met Waalre en het aantrekken van één programmamanager voor het totale programma voor de drie gemeenten en het inrichten van de werkstructuur wordt het programma begin 2019 weer voortvarend opgepakt.

Omdat Veldhoven en Best qua aanpak, stand van zaken en komende vraagstukken min of meer vergelijkbaar zijn worden deze twee gemeenten voor de specifieke bevindingen samengevoegd.

### 7.2.2. Processen en procedures

Op dit moment is er nog onvoldoende voortgang bij het ontwikkelen van de processen en procedures ondanks het feit dat er al heel veel materiaal voorhanden is via bijvoorbeeld de VNG en Gemma Online. Uit enkele interviews komt naar voren dat het lastig is om die uitgewerkte voorbeelden op te pakken. Voor een deel heeft dat ook te maken met de beschikbaarheid van

capaciteit<sup>21</sup>. Zoals bij de generieke bevindingen is aangegeven moet ook in Best en Veldhoven nog het nodige gedaan worden om de juiste afstemming met de ketenpartners en de andere overheden te bewerkstelligen. Deze zaken dienen wel te gebeuren anders wordt het lastig zo geven enkele geïnterviewden aan om aan de minimale wettelijk eisen per 1-1-2021 te voldoen.

### **7.2.3. Digitalisering**

In Best en Veldhoven zijn ten tijde van het onderzoek nog geen definitieve keuzes gemaakt met betrekking tot de plansoftware<sup>22</sup> en de zogeheten VTH-applicatie<sup>23</sup>. Uit de verkregen informatie komt naar voren dat er nog inkoopprocedures dienen te worden afgerond. Hoewel de geïnterviewden op dit punt aangegeven dat het wel allemaal goed komt is toch de constatering dat hier een kritiek pad naar voren kan komen en dat in combinatie met de voortgang van de processen en de procedures.

### **7.2.4. Overige punten**

Ook in Best en Veldhoven zal de uitwerking van de delegatiebevoegdheid<sup>24</sup> ter hand genomen moeten worden. Dit aspect kan invloed hebben op de te ontwikkelen processen en procedures. En zoals bij de generieke bevindingen al vermeld is ook de legesverordening 2021 nog een punt van aandacht gezien de verwachte afname van legesinkomsten terwijl de kosten waarschijnlijk op hetzelfde niveau zullen blijven. Uitgaande van de normale procedures rondom de begrotingsopstelling en -behandeling zal al op korte termijn de nodige duidelijkheid geschapen moeten worden over aantallen vergunningen, de werkwijze/samenwerking met de ODZOB. In de interviews komt niet duidelijk naar voren dat dit allemaal tijdig zijn beslag zal krijgen.

## **7.3. Specifieke bevindingen gemeente Waalre**

### **7.3.1. Algemeen**

Waalre heeft in een later stadium er op aangedrongen om mee te mogen doen met het programma zoals dat in Best en Veldhoven was ontwikkeld. Belangrijkste overwegingen toen waren efficiency, kennisdeling en kostenbesparing.

Waalre heeft haar eigen projectorganisatie en haar eigen werkwijze in tact gelaten en is gaan meedoen in de programmaorganisatie. Dat verklaart volgens de geïnterviewden uit Waalre waarom daar een aantal zaken nog steeds volgens schema verloopt en dat de gemeente naar alle waarschijnlijkheid zonder grote problemen aan de minimale wettelijke eisen gaat voldoen. Ook wordt aangegeven dat de kleine organisatie met de korte lijnen het in hun optiek makkelijker maakt om op tijd de verschillende afspraken op te pakken en na te komen.

### **7.3.2. Processen en procedures alsmede digitalisering**

In principe heeft Waalre deze aspecten goed onder controle. Uit de interviews in Waalre komt naar voren dat er voldoende voortgang is om aan te nemen dat het voldoen aan de minimale

---

<sup>21</sup> Inmiddels is besloten om extra capaciteit in te zetten en een aantal vraagpunten vanuit de projectgroep naar een hoger niveau te escaleren om de nodige besluiten te nemen.

<sup>22</sup> Noodzakelijk om straks via het DSO inzicht te krijgen in de specifieke (on)mogelijkheden per locatie

<sup>23</sup> VTH staat voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. De applicatie betreft de noodzakelijke digitale ondersteuning voor de afhandeling van meldingen en vergunningaanvragen.

<sup>24</sup> Zie ook paragraaf 7.1.2.

wettelijk eisen per 1-1-2021 geen probleem zal zijn. Dit beeld wordt overigens gedeeld door verschillende andere geïnterviewden.

### **7.3.3. Aandachtspunten**

Voor Waalre geldt dat er een aantal aandachtspunten is die ook voor de andere gemeenten aan de orde zijn. De meeste daarvan zijn benoemd bij de generieke bevindingen zoals het uitwerken van de delegatiebevoegdheid, de afspraken met de ketenpartners en vervolgens de legesverordening. Met name de aspecten waar ook procedurele consequenties aan vast kunnen zitten dienen toch op korte termijn te worden opgepakt aangezien die van invloed kunnen zijn op zowel de inrichting van de processen en de procedures maar ook vervolgens op de afronding van de digitalisering.