



Implementatie Omgevingswet

Plan van Aanpak

Inhoud

1. Omgevingswet	3
1.1 Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet	3
1.2 Aandachtspunten Omgevingswet	4
1.3 Wat doen we nu al?	6
2. De uitdaging	7
3. Implementatietraject	8
3.1 Fase 1: Bewustwording	8
3.2 Fase 2: Planvorming/besluitvorming	9
3.3 Fase 3: Invoering van de nieuwe werkwijze	10
3.4 Planning	10

1. Inleiding Omgevingswet

1.1 Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet?

Het huidige stelsel van relevante wet- en regelgeving voor de leefomgeving is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Het kan belemmerend werken voor duurzame ontwikkeling en initiatieven. Modernisering van het omgevingsrecht is noodzakelijk. Op deelreinen is de afgelopen jaren al gestart met het moderniseren van het omgevingsrecht, zoals met de Wabo, Wet ruimtelijke ordening, etc. Maar hiermee ontstaat er nog niet een inzichtelijk, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van omgevingsrecht. Daarvoor is meer nodig en dat moet worden bereikt met de komst van de Omgevingswet.

Met de wet worden regels vereenvoudigd, gebundeld en meer in samenhang met elkaar gebracht. Dit leidt tot een vergaande integratie van wet- en regelgeving van verschillende beleidsvelden. Circa 40 wetten, ongeveer 120 AMvB's en honderden ministeriële regelingen zullen geheel of deels opgaan in het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet.

Doelen van de Omgevingswet

De belangrijkste doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
- Een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving om zo maatschappelijke functies te waarborgen.

De Omgevingswet heeft als afgeleide van deze doelstellingenvier belangrijke verbeterdoelen:

- Het vereenvoudigen, versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein.
- Meer integraliteit, de integratie van plannen en toetsingskaders.
- Het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte.
- Het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

Kerninstrumenten van de Omgevingswet

De nieuwe wet kent zes kerninstrumenten, deze zijn:

- Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in het bestuursgebied. Het is een verplicht instrument voor Rijk, provincie en gemeente. De doelen van de omgevingsvisie kunnen onder meer concreet worden in plannen of programma's. De omgevingswet stelt geen eisen aan de vorm van de omgevingsvisie. Het past in de aard van de Omgevingswet om bij het opstellen van de omgevingsvisie de samenleving een grote(re) rol te geven.
- Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe thematische normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan. Programma's zijn niet verplicht en worden vastgesteld door het college van B&W.
- Decentrale regelgeving: uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden hun regelgeving over de fysieke leefomgeving opnemen in één regeling die op het gehele gebied toeziet. Het gaat om het gemeentelijk omgevingsplan (hierin gaan de bestemmingsplannen en verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving op), de waterschapverordening en de provinciale

omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.

Het omgevingsplan is een dynamisch plan, het hoeft niet elke 10 jaar te worden vastgesteld, maar moet wel actueel worden gehouden. Het omgevingsplan moet binnen 5 jaar in overeenstemming zijn met verleende vergunningen die afwijken van het omgevingsplan. Binnen het omgevingsplan is het mogelijk om open normen te stellen met een kwalitatief karakter, ook is het mogelijk om ruimte op te nemen voor tijdelijk gebruik. Tevens krijgt de gemeente de bevoegdheid om zo nodig gebiedsgericht te bepalen welke bouwwerken en gebruik van gronden vergunningvrij zijn

- Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Er komen vier AMvB's waarin algemene rijksregels rond omgevingsrecht worden vastgelegd. De huidige regelgeving rond leefomgeving, een groot aantal wetten en meervoud aan AMvB's, wordt gebundeld in de vier AMvB's. Hierbij wordt uitgegaan van een clustering naar doelgroep waardoor regelgeving toegankelijker moet worden. Het gaat om de volgende AMvB's:
 - Besluit Activiteiten leefomgeving (gericht op burger/bedrijf)
 - Besluit Bouwwerken en leefomgeving (gericht op burger/bedrijf)
 - Besluit Kwaliteit leefomgeving (gericht op overheid)
 - Omgevingsbesluit (procedurele bepalingen relevant voor alle doelgroepen).
- De omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat zoveel mogelijk wordt volstaan met algemene regels. Een vergunning wordt daarmee eerder uitzondering dan regel. Het aantal vergunningen zal sterk verminderen en de gemeente zal meer dan nu het geval is achteraf controleren of aan de algemene regels is voldaan.
- Het projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.

1.2 Aandachtspunten Omgevingswet

Algemeen

Met de invoering van de Omgevingswet verandert het speelveld in de fysieke leefomgeving. Het accent van besluitvorming verschuift naar het voortraject, waarin de initiatiefnemer meer verantwoordelijkheid krijgt. Regels en procedures vereenvoudigen en er komt meer bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau. Onderzoekslasten worden beperkt doordat onderzoeken pas nodig zijn op het moment dat een vergunning aangevraagd wordt. Sectorale regels worden onderdeel van een integrale afweging die gericht is op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Daarnaast maakt het statische planmatige denken (zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplan), plaats voor een dynamisch systeem van aanpassing en vernieuwing. Algemene regels leiden tot meer vergunningsvrij bouwen en gebruik (waarbij hooguit nog sprake is van een meldingsplicht)

De hierboven benoemde beoogde ontwikkelingen raken alle processen en besluiten in de fysieke leefomgeving. Aandachtspunt hierbij is het vinden van een goede verhouding tussen beschermen en benutten.

Afwegingsruimte

De Omgevingswet geeft gemeenten bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om lokale vraagstukken die vastlopen op landelijke normen toch mogelijk te maken. De bestuurlijke afwegingsruimten wordt groter voor de aspecten lucht, geluid en ruimtelijke belangen. De mogelijkheden voor natuur en bodem worden nog onderzocht.

De mogelijkheid om te kiezen voor meer open of kwalitatieve normen vergroot daarnaast ook de afwegingsruimte.

Gemeenten moeten actief samen met ketenpartners, inwoners, bedrijven en belangenorganisaties, mogelijkheden benutten om eigen lokale beleidskeuzes te maken. Deze actieve aanpak vergt een andere manier van werken en denken binnen de organisatie. Instrumenten voor lokale afwegingsruimte zijn onder andere: maatwerkregels, -voorschriften en omgevingswaarden. Als gemeenten afwijken van de basisbeschermingsnormen, leggen ze daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Gemeenten kunnen bestuurlijke afwegingsruimte nemen, maar het hoeft niet.

Integrale benadering

Een gemeente moet de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals lucht, water, bodem, energie en gebouwde constructies, integraal en gebiedsgericht kunnen afwegen. Een gemeente moet voor verschillende gebiedstypen verschillende gebiedskwaliteiten kunnen definiëren. De afgelopen jaren is het bestemmingsplan al breder opgepakt dan alleen goede ruimtelijke ordening, maar dit zal nog verder integraal moeten worden opgepakt op thema's als veiligheid, milieu en gezondheid. Dit heeft gevolgen voor de regelgeving en bestaande verordeningen die (deels) vervangen moeten worden en of opgaan in het omgevingsplan. De consequenties zullen de komende periode verder worden geconcretiseerd in de AMvB's.

Regierol en samenwerking

De trend is dat de gemeentelijke organisatie zich ontwikkelt tot een netwerkorganisatie, of in een verdergaande vorm zelfs een regieorganisatie. Deze trend naar het op afstand zetten van uitvoerende taken zal zich doorzetten bij invoering van de Omgevingswet. In de fysieke leefomgeving hebben gemeenten te maken met taken die bij andere partners worden uitgevoerd. Dit geldt in onze gemeente voor de omgevingsdiensten op het gebied van milieutaken, maar ook het bouwtoezicht, onderdeel techniek/Bouwbesluit, wordt de komende jaren voor nieuwbouw geprivatiseerd. Het is van belang dat gemeenten nog wel voldoende kennis in huis houden om kaders te stellen en de uitvoering te begeleiden. Van belang is ook dat de raad en het bestuur zich bewust zijn van wat op afstand wordt georganiseerd.

Sturingsmogelijkheden

De instrumenten omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en omgevingsvergunning en toezicht en handhaving moeten gemeenten voldoende mogelijkheden geven om aan de knoppen te draaien om de gewenste omgevingskwaliteit te bereiken.

Samenspel decentrale overheden

Voor een integrale visie op ontwikkeling, gebruik en beheer van gebieden is een nieuw samenspel tussen decentrale overheden nodig. De decentrale overheden moeten geen beperkingen aan elkaar stellen, maar samen bepalen wat de kansen voor een gebied zijn. Bij gebied overstijgende milieubelasting, zoals lucht- en waterkwaliteit, kan bijvoorbeeld een programmatische benadering van de verschillende overheden nodig zijn. Dit vraagt een andere benadering met meer dialoog tussen gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk. Bij planvormingen en vergunningverlening, toezicht en handhaving moet de samenwerking intensiveren. De door de wet gevraagde kwaliteit, efficiency en vooral ook kortere procedures, vragen om nauwe afstemming van deze relaties.

Rol samenleving

De Omgevingswet heeft niet alleen een juridische weerslag, maar heeft ook effect op de relatie tussen samenleving en overheid. De fysieke leefomgeving is van iedereen. De Omgevingswet geeft participatie een grote rol bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de fysieke leefomgeving in zijn geheel. Samen zorgen we voor een aantrekkelijke, veilige en gezonde leefomgeving.

Planschade

Ook ten aanzien van planschade brengt de Omgevingswet een verandering met zich mee. De belangrijkste verandering is dat er straks sprake is van een feitelijke vergelijking in plaats van een planologische vergelijking. Ook wordt de drempel voor planschade verhoogd. Planschade wordt niet meer gebaseerd op wat mogelijk wordt gemaakt, maar op wat werkelijk wordt gebouwd. Dit maakt het mogelijk een flexibel en globaal omgevingsplan op te stellen.

Ook voor kostenverhaal verandert er het een en ander. Dezelfde kostensoorten worden gehanteerd, maar tevens wordt de mogelijkheid opgenomen om af te zien van kostenverhaal als er sprake is van een publiek belang. Deze bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad. Ook wordt het kostenverhaal in relatie gebracht met de opbrengsten, als er geen opbrengsten zijn is kostenverhaal niet mogelijk.

Digitaal stelsel omgevingswet

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Initiatiefnemers moeten digitaal vergunningen kunnen aanvragen, meldingen doen en sneller beschikken over informatie. De focus binnen het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) ligt enerzijds op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van de interactie in de keten. Het stelsel moet straks zijn aangesloten op bestaande e-overheidvoorzieningen, de generieke data infrastructuur en de interne processen bij gemeenten. De loketfunctionaliteit waarop gebruikerstoepassingen zijn aangesloten moet straks op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden nodig hebben.

Het vernieuwen van deze digitale infrastructuur is een niet te onderschatten opgave, die veel tijd en organisatie zal gaan kosten.

Financiële aspecten

Duidelijk is dat de invoering van de Omgevingswet (decentralisatie van taken in het fysieke domein) gepaard zal gaan met kosten. Bij brief van 24 mei 2016 is zowel het college als de raad geïnformeerd over het financieel akkoord dat gesloten is tussen de minister, UWV, VNG en IPO. Het Rijk zal zorgdragen voor de investeringskosten voor het digitale stelsel en de invoeringsondersteuning. Daarnaast stelt het Rijk 13 miljoen euro beschikbaar voor gemeentespecifieke invoeringsondersteuning. Dit zal door middel van een verdeelsleutel worden toegekend. De ondersteuning is letterlijk een tegemoetkoming in de kosten. Daar moet niet te veel van voorgesteld worden. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de eigen transitiekosten.

1.3 Wat doen we nu al?

Werken in de geest van de Omgevingswet is niet nieuw voor ons. De afgelopen jaren hebben we forse stappen gezet met integraal werken. Platte organisatie, platform ruimte voor integrale afweging op maat. Nieuwe manier van toetsen vergunningverlening en handhaving (toezicht en uitvoering) Dit alles ondersteund door ICT-voorzieningen (Squit XO, digitale plannen etc).

De werkwijze bij nieuwe initiatieven kenmerkt zich door een 'ja mits'- houding, ook opgenomen in het collegeprogramma.

Vooruitlopend op de omgevingswet zijn we in 2016 gestart met de nieuwe ruimtelijke toekomstvisie waarin participatie een hoofdrol speelt.

2. De uitdaging

De Omgevingswet wordt gezien als een van de grootste stelselwijzigingen sinds de komst van de Grondwet. De Omgevingswet zal waarschijnlijk in 2019 in werking treden. De invoering heeft juridische en inhoudelijke gevolgen, maar heeft ook gevolgen voor onze interne werkwijze, voor onze processen rondom vergunningverlening, toetsing en handhaving. Daarnaast wordt verwacht dat er 100% digitaal kan worden gewerkt en dat alles digitaal beschikbaar en te gebruiken is voor onze inwoners en ketenpartners. Centraal in het implementatietraject staat hierbij de vraag “Hoe gaan we om met onze dienstverlening”?

De uitdaging is om de Omgevingswet tijdig in onze organisatie te implementeren. Dit start met een fase van bewustwording, naar een traject van planvorming/besluitvorming tot het uiteindelijk invoeren van de wettelijk vereiste wijzigingen.

Voor een succesvolle implementatie van de Omgevingswet in onze organisatie is het van belang een strategie te bepalen op de volgende onderdelen.

1. Dienstverleningsconcept (welke ambitie hoort hierbij)
2. Cultuurverandering/ competenties
3. Digitalisering DSO
4. Financiën

Dienstverlening & Ambitieniveau

Het ambitieniveau bepaalt hoe wordt ingezet op de strategisch lange termijn opgaven in de fysieke leefomgeving,

- welke ruimte we willen geven aan stakeholders en burgerinitiatieven,
- hoe we willen omgaan met eigen activiteiten van particuliere initiatiefnemers en marktpartijen die van invloed zijn op de leefomgeving.
- welke grondhouding van bestuurders en organisatie past hierbij?

Deze ambities kunnen variëren van een terughoudende houding waarbij alleen de kaders worden benoemd en alles tot in de detail wordt vastgelegd tot aan een ambitie waarbij er veel ruimte komt voor flexibiliteit en initiatieven.

Dit heeft zijn weerslag op inhoudelijke invulling omgevingsvisie en omgevingsplan, maar ook op dienstverleningsconcept

Centrale doelstelling →: Inwoners meer betrokken

Digitalisering

Verkennen

Hoe ver zijn wij met open data?

Financiën

De transitiekosten bestaan uit onderzoek competenties medewerkers, indirecte loonkosten medewerkers die de begeleiding intern verzorgen, aanpassing van het digitale systeem Squit, training medewerkers, begeleiding van medewerkers die niet de juiste competenties bezitten naar ander werk. Hier is moeilijk een bedrag aan te koppelen. Een eerste voorzichtige inschatting voor de transitie zal circa € 150.000,- bedragen. Daarnaast wordt afgevraagd (moet over nagedacht worden) of deze transitie begeleid moet worden door een externe partij dan wel dat dit binnen de eigen organisatie wordt opgepakt.

In de prionota wordt een bedrag van 150.000 euro opgenomen voor de periode 2017/2018.

3. Implementatietraject

In dit hoofdstuk wordt het implementatietraject verder uitgewerkt. Hierbij onderscheiden we zoals gezegd de volgende fases:

fase 1 : Bewustwording

fase 2: Planvorming/besluitvorming

fase 3: Invoering van de wijzigingen

Hierbij gaan wij ervan uit dat wij op 1 januari 2019 klaar moeten zijn voor de implementatie.

Fase 1: Bewustwording

Startbijeenkomst medewerkers fysiek domein

De bewustwordingsfase start met een Startbijeenkomst Omgevingswet voor alle medewerkers van het fysieke domein, aanwezigheid van alle medewerkers wordt zeer op prijs gesteld.

Wico Ankersmit wordt als spreker uitgenodigd en vertelt meer over de inhoud van de wet.

- Doelstellingen van de wet
- Veranderingen in hoofdlijnen
- Planning inwerkingtreding
- Vertaling naar verandering op de werkvloer, wat doen we nu al, waar ligt nog een uitdaging.

Daarna volgt een actief deel: medewerkers gaan in groepen discussiëren over dienstverlening in de gemeente.

- wat verstaan wij onder dienstverlening?
- hoe dienstverlenend willen wij als ambtenaren zijn??

Hieruit willen wij input ophalen om in een later stadium ons dienstverleningsconcept vast te kunnen stellen.

Aan het eind van de bijeenkomst kondigen wij aan dat een (ambtelijke) werkgroep Omgevingswet wordt samengesteld. Meest betrokken taakvelden moeten hierin in ieder geval vertegenwoordigd zijn, collega's met denkkraft.

Actieve deelname medewerkers aan bijeenkomsten/workshops Omgevingswet

Het ministerie van I&M en de VNG bieden de komende jaren veel bijeenkomsten aan over de omgevingswet, in de vorm van algemene bijeenkomsten maar ook thematische bijeenkomsten worden regelmatig georganiseerd.

Deelname wordt gestimuleerd door manager (terugkoppeling/bila's) en senioren (werkoverleggen)

Medewerkers moeten ruimte maken en hebben hierin ook een eigen verantwoordelijkheid.

Fase 2: Planvorming/besluitvorming

Werkgroep Omgevingswet

Fase 2 start met het formeren van een ambtelijke werkgroep Omgevingswet.

Vanuit de verschillende taakvelden neemt in ieder geval 1 medewerker zitting in de werkgroep. Daarnaast is ook input gewenst (structureel of op afroep) van informatisering en van huisvesting.

De werkgroep komt maandelijks bij elkaar en houdt zich onder meer met de volgende onderwerpen bezig:

- uitwerken dienstverleningsconcept
- verschillende rollen medewerkers
- logica indeling/combinatie werkstromen
- huisvesting, openingstijden
- beleidsmatige keuzes (open normen, gesloten normen, vergunningsvrij of niet, mate en vorm van participatie)
- procesmatige keuzes (afspraken werkprocessen/taken)
- inrichting/optimalisatie ICT (Workflow in Squit)

Competentieonderzoek

Zodra dienstverleningsconcept verder is uitgewerkt en verschillende rollen duidelijk zijn, wordt een competentieonderzoek uitgevoerd bij de meest betrokken medewerkers. Dit wordt uitgevoerd door een extern bureau.

Hierbij wordt in beeld gebracht welke competenties de verschillende medewerkers hebben en of ze trainbaar/flexibel zijn. Toegespitst op de relatie tussen klant en dienstverlener, van toetsers naar adviseur. Soort nulmeting.

Terugkoppeling resultaten via manager.

Interviews medewerkers

Na het competentie-onderzoek worden de medewerkers geïnterviewd. Vragen als 'hoe zie jij je rol, wat zijn je ambities, herken je je in de uitslag van het competentieonderzoek?' komen hierbij aan bod.

De uitkomsten van het competentie-onderzoek en de interviews geven inzicht in match/missmatch van gewenste rollen. En geven daarnaast aan op welke punten, bij welke medewerkers, nog training/opleiding noodzakelijk en/of gewenst is.

Formatie/rollen invullen

Na de interviews kunnen de verschillende rollen worden gekoppeld aan de medewerkers. Dan zal ook blijken of er nog sprake is van knelpunten, welke rollen kunnen lastig worden ingevuld, welke rollen makkelijk. Op dat moment zal gekeken worden op welke manier de knelpunten kunnen worden opgelost.

Fase 3: Invoering van de nieuwe werkwijze

De feitelijke invoering van de nieuwe werkwijze met als doel het dienstverleningsconcept uit te voeren zal in de laatste fase plaatsvinden.

Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen. Hierbij gaan we ervan uit dat de daadwerkelijke implementatie op 1 januari 2019 kan starten.

NR	Actie	Wie	Maand	Opmerking
1	Visiedocument en PvA opstellen	TO/LB	Feb 17	
2	Overleg manager Visiedoc en PvA	LW/TO/LB	Mrt 17	
3	In prio-nota kosten aankondigen	LW	Apr 17	
4	Presentatie + overleg MT	TO/LB	29 mrt 17	
5	Presentatie B&W	TO/LB	11 apr 17	
FASE 1: BEWUSTWORDING				
6	Startbijeenkomst	allen	20? apr 17	
7	Bijwonen workshops/trainingen IM VNG	allen	2017/2018	
FASE 2: PLANVORMING/BESLUITVORMING				
8	Samenstelling werkgroep (WG)	TO/LB	Apr 17	
	WG:diensverleningsconcept	WG		
	WG: werkprocessen in beeld	WG		
	WG: logica combinatie werkstromen	WG		
	WG: rollen in beeld	WG		
	WG: huisvesting, openingstijden	WG		
	WG: keuzes proces	WG		
	WG: keuze beleid	WG		
	WG: inrichting optimalisatie ICT	WG		
	WG: nader in te vullen	WG		
9	Competentieonderzoek	Extern bureau	Mei of Sept 17	Of eerst meer input werkgroep??
10	Interviews	TO/LB	Okt/nov 17	
11	Competentieresultaten bespreken	Lisette	Okt/nov 17	
12	Formatie/rollen invullen	XXXXXMT?	Dec 18	
13	B&W / Formatie/rollen		Jan 18	
14	OR / Formatie/rollen		Jan/Feb 18	
15	Prio-nota formatie 2019	Raad	Juni 2018	
FASE 3: Invoering nieuwe werkwijze				
16	operationeel		1 jan 2019	