

Plan van aanpak implementatie Omgevingswet

Gemeente Arnhem

27 juni 2017

Inhoud

1	De Omgevingswet komt er aan	3
1.1	Waarom de Omgevingswet?	3
1.2	Stand van zaken invoering	4
1.3	De Arnhemse ambitie	5
1.4	De basis op orde, dan geleidelijk invoeren	6
2	Inhoudelijke opgave	8
2.1	Planinstrumentarium en beleidsintegratie	8
2.1.1	Omgevingsvisie	9
2.1.2	Programma's	10
2.1.3	Omgevingsplan	10
2.2	Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)	10
2.3	Processen en organisatie	11
3	Proces en financiën	12
3.1	Planning	12
3.2	Omgevingsvisie als eerste voertuig	13
3.3	Financiën	14
3.3.1	Implementatiekosten	14
3.3.2	Structurele effecten	15
3.3.3	Landelijk bestuursakkoord bekostiging	16

1 De Omgevingswet komt er aan

1.1 Waarom de Omgevingswet?



De Omgevingswet wil een einde maken aan de stapeling van sectoraal beleid, regels en procedures vanuit alle overheidsniveaus (Rijk, Provincie, Waterschappen en Gemeenten). De Omgevingswet vervangt daartoe 26 wetten en honderden regelingen.

Het is een bundeling en vereenvoudiging in één wet van alle bestaande wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu, lucht, geluid, bodem, erfgoed, verkeer en natuur, maar ook regelgeving op het gebied van gezondheid, veiligheid en leefomgeving worden in deze nieuwe Omgevingswet ondergebracht.

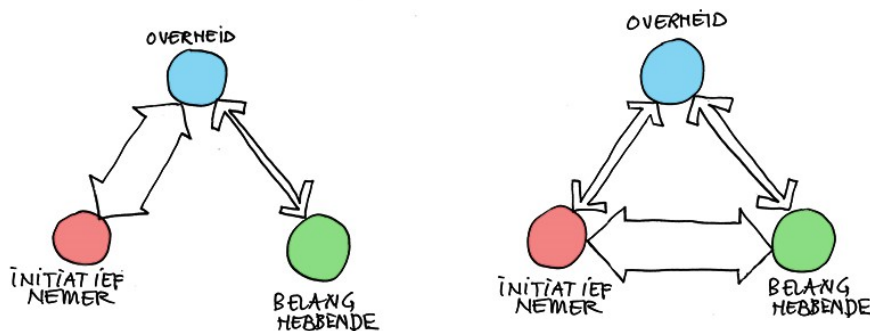
De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn:

- Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
- Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften

Het wetsvoorstel heeft daarnaast vier verbeterdoelen:

Verbeterdoelen stelselherziening	Impact voor gemeenten
Inzichtelijkheid , voorspelbaarheid en gebruiksgemak	• Minder verschillende wetten en regels • Beter toegankelijke regelgeving
Samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving	• Van aspect (RO, water, milieu etc.) naar integraal beleid • Eén omgevingsplan voor de integrale leefomgeving
Meer bestuurlijke afwegingsruimte	• Meer eigen beslissingsruimte voor gemeenten
Versnellen en verbeteren besluitvorming	• Integrale vergunningen en verkorte procedures

De verbeterdoelen van de Omgevingswet sluiten aan bij de bredere maatschappelijke ontwikkeling naar een participatiesamenleving. De omgevingswet ondersteunt deze maatschappelijke ontwikkeling door het juridische instrumentarium voor de fysieke leefomgeving beter geschikt voor te maken voor de participatiesamenleving. De Omgevingswet dwingt een andere rolname van de overheid niet direct af, maar zet burgers (initiatiefnemers en belanghebbenden) meer in hun kracht door een gelijk speelveld te creëren voor de verschillende actoren. Elk gemeentebestuur heeft hierin een keus voor de balans tussen ruimte bieden aan zelfverantwoordelijke participatieve burgers en de (rechts)bescherming van minder zelfredzame burgers en van algemene belangen.



Dit vertaalt zich prima naar de Arnhemse situatie. De doelstelling van de wet sluiten goed aan bij de veranderprogramma's *Van Wijken Weten* en *Stad op de Kaart*, maar ook bij de brede wens om dienstverlening te verbeteren en regeldruk te verminderen. De implementatie van de Omgevingswet biedt dan ook een uitgelezen kans om de koers die in Arnhemse al is ingezet een flinke steun in de rug te geven vanuit het fysieke domein.

1.2 Stand van zaken invoering

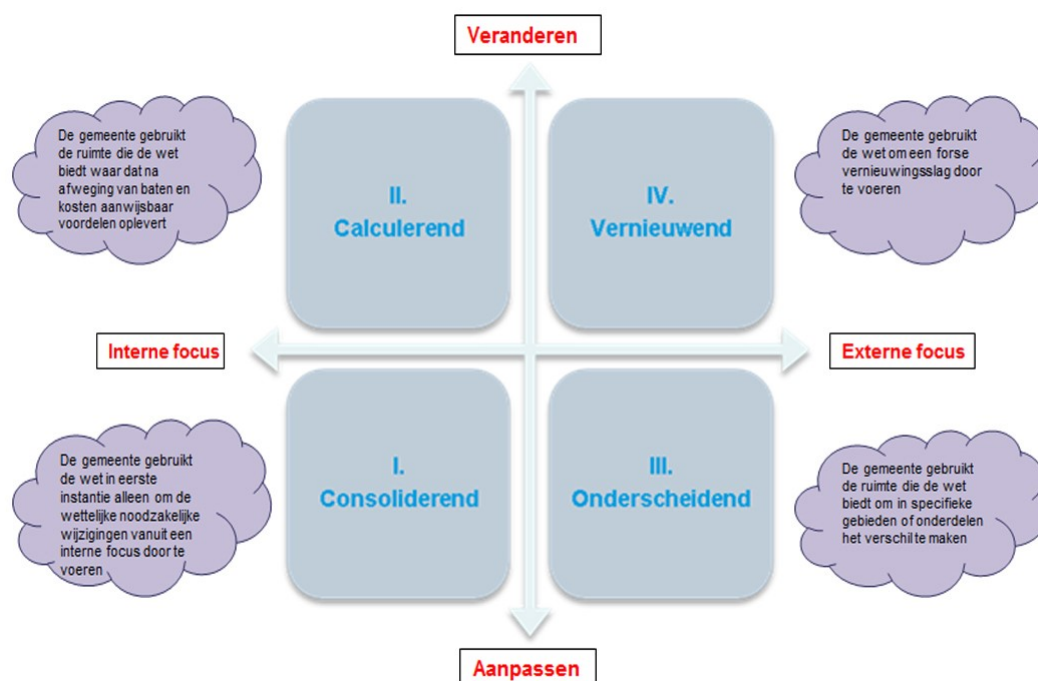
De invoering van de Omgevingswet bestaat uit een aantal wetstrajecten en uit het inrichten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De Omgevingswet zelf is een kaderwet en is in maart 2016 aangenomen door de Eerste Kamer. De wet zal in werking treden als de bijbehorende uitwerkingswetten gereed zijn en een basisfunctionaliteit beschikbaar is van het DSO. Volgens de officiële planning van het Ministerie I&M is dat medio 2019.

De trajecten voor Uitvoeringswetgeving, Invoeringswet en Aanvullingswetten Bodem en Geluid liggen met geringe vertraging redelijk op planning, en zullen als concepten medio 2017 ter behandeling door RvS en Tweede Kamer beschikbaar zijn. Besluitvorming wordt in 2018 en 2019 verwacht. De Aanvullingswetten Grondeigendom en Natuur hebben enige vertraging, en zullen medio 2018 als concept beschikbaar komen en medio 2019 tot besluit komen. Maar vooral door de technische complexiteit en de noodzakelijk ontwikkelingsvolgorde van het DSO (technische definitie, opstellen standaarden, en ontwikkelen systemen) is de verwachting dat de inwerkingtreding niet eerder dan 2020 zal zijn. Dit is overigens geen reden om achterover te leunen. De inhoudelijke, procesmatige en technische implementatie is een flinke klus die een tijdige opstart van de voorbereidingen vraagt.

1.3 De Arnhemse ambitie

Door de VNG wordt voor bepaling van het ambitieniveau bij de invoering van de Omgevingswet het hulpmiddel van het ambitiekwadrant aangeboden. Door de combinatie van twee assen ('aanpassen versus veranderen' en 'interne versus externe focus') ontstaan vier posities: consoliderende, calculerende, onderscheidende en vernieuwende benadering van de opgave.

Globaal geformuleerd dekt dit het spectrum van "doen wat strikt noodzakelijk is" tot "alle vernieuwingskansen en thema's in de Geest van de Wet betrekken bij de invoering".



Voor een aantal gemeenten is de invoering van de Omgevingswet een welkome aanleiding om veranderingen door te voeren die verder gaan dan de juridisch-procedurele benadering van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld om een cultuuromslag te bereiken binnen een nog traditioneel werkende organisatie, of om nu eindelijk handen en voeten te geven aan meer participatie van burgers en ondernemers. Zij kiezen de 'Vernieuwende' ambitie waarin vrijwillige thema's gekoppeld worden aan de doelstellingen van de Omgevingswet.

Gemeente Arnhem werkt al geruime tijd vanuit de visie *Met de Stad*. Dit heeft zich de afgelopen jaren vertaald in de Arnhemse veranderopgaven, programmasturing en wijksturing, samenwerking met stakeholders, het ruimte geven aan 'bottom-up' initiatieven uit de stad, en in ingrijpende ontwikkelslagen in de gemeentelijke organisatie. In deze zin is Arnhem al bezig 'in de geest van de Omgevingswet'. Het College ziet de komst van de Omgevingswet dan ook als mooie kans om de ingezette koers te versterken en te consolideren, niet om er nog weer nieuwe veranderdoelen aan toe te voegen.

Daarom wordt voor Arnhem ingezet op het ambitieniveau 'Calculerend': de ruimte die de Omgevingswet biedt wordt gebruikt waar dat na afweging van baten en lasten aantoonbaar voordeel oplevert, onder meer voor de Arnhemse veranderopgaven.

Aantoonbaar voordeel kan bijvoorbeeld zitten in:

- Het verbeteren van dienstverlening aan burgers en bedrijven
- Het verbeteren (versnellen, eenvoudiger maken) van werkprocessen
- Het meer betrekken van de stad bij besluitvorming
- Het versterken van de werkwijze van *Van Wijken Weten* (o.a. door de mogelijkheid om in het Omgevingsplan beleid per gebied te differentiëren)
- Het realiseren van integrale beleidsdoelen die nu moeilijk door middel van ruimtelijke regelgeving te borgen zijn (zoals duurzaamheid, gezondheid en levensloopbestendigheid)
- Het bieden van meer vrijheid aan initiatiefnemers (vergunningvrij maken), zonder onevenredige aantasting van rechtsbescherming en van Arnhemse ruimtelijke kwaliteiten
- Het bieden van meer lokaal maatwerk voor integrale ruimtelijke opgaven door het benutten van de vergrote bestuurlijke afwegingsruimte die door de Omgevingswet aan de gemeente geboden wordt.

Op basis van een dergelijke 'checklist', waar beslissingen bij de invoering van de Omgevingswet in Arnhem aan getoetst moeten worden, krijgt de Arnhemse ambitie met de Omgevingswet vorm. Dit overzicht is nadrukkelijk niet bedoeld als definitieve invulling. Die moet in de volgende stappen van het proces in dialoog vorm krijgen. Bovendien is op dit moment nog te veel onbekend over de inhoudelijke uitwerking van de Omgevingswet om de consequenties van keuzes te overzien.

1.4 De basis op orde, dan geleidelijk invoeren

Wat moet er minimaal gebeuren om klaar te zijn voor de invoering van de omgevingswet?

De Omgevingswet betekent - vrij vertaald - in de kern dat ruimtelijke regelgeving op een andere manier en op een andere plek opgeschreven en beschikbaar gesteld worden. Minimaal moet die nieuwe juridische, beleidsmatige en digitale 'taal' op 1 juli 2019 gesproken en verstaan worden. Als dat niet zo is, dan kunnen planologische afwijkingen naar aanleiding van een vergunningaanvraag na de invoeringsdatum van de wet niet meer in de systemen verwerkt worden. Daarom moet de basis op orde zijn.

De basis op orde brengen betekent:

- Integreren, herijken, uniformeren, ontstapelen en locatie specifiek maken van (sectoraal) beleid, verordeningen, en van regels in bestemmingsplannen
- Het invullen van de afwegingsruimte die de gemeente krijgt bij het bepalen van normen voor een aantal omgevingswaarden, zoals onder meer geluid, trilling, geur en bodem, en zelfgekozen omgevingswaarden per gebied te bepalen, de ruimte om gemeentelijke regelgeving vergunningvrij te maken, en de ruimte om gedereguleerde regelgeving gebiedsgericht alsnog weer in te vullen.

- Omgevingsplan opbouwen in nieuw standaard geografisch formaat met regels en werkingsgebieden. En beschikbaar stellen via de landelijke voorziening DSO.
- Aansluiten op het nieuwe Omgevings Loket Online (onderdeel van het DSO) om de procedures voor vergunningaanvragen te faciliteren
- De werkprocessen voor vergunningverlening en handhaving (zowel gemeentelijk intern, als in relatie met de Omgevingsdienst) organiseren en afstemmen op de praktijk onder de Omgevingswet, en waar nodig aanpassen.
- Bijhouden van de landelijke ontwikkelingen, 'best practices' binnenhalen door netwerkopbouw, kennisdeling en communicatie
- Oefenen o.a. door middel van pilots
- Afstemming met 'ketenpartners'
- Opleiden en instrueren medewerkers
- Het opstellen van een omgevingsvisie

Als de basis op orde is op 1 juli 2019, dan heeft de gemeente daarna door overgangsrecht 10 jaar de tijd om stapsgewijs juridisch, beleidsmatig en digitaal over te gaan naar het nieuwe stelsel. Gebruik maken van de 10 jaar overgangstermijn heeft als voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van leerervaringen van onszelf en koplopers om gericht en efficiënt de gevolgen van de omgevingswet verder vorm te geven. Het is mogelijk om gaande het traject te kunnen bijsturen op grond van nieuwe informatie.

Dus: de basis op orde brengen voor de invoering van de Omgevingswet, daarna geleidelijk implementeren in de overgangstermijn.

2 Inhoudelijke opgave

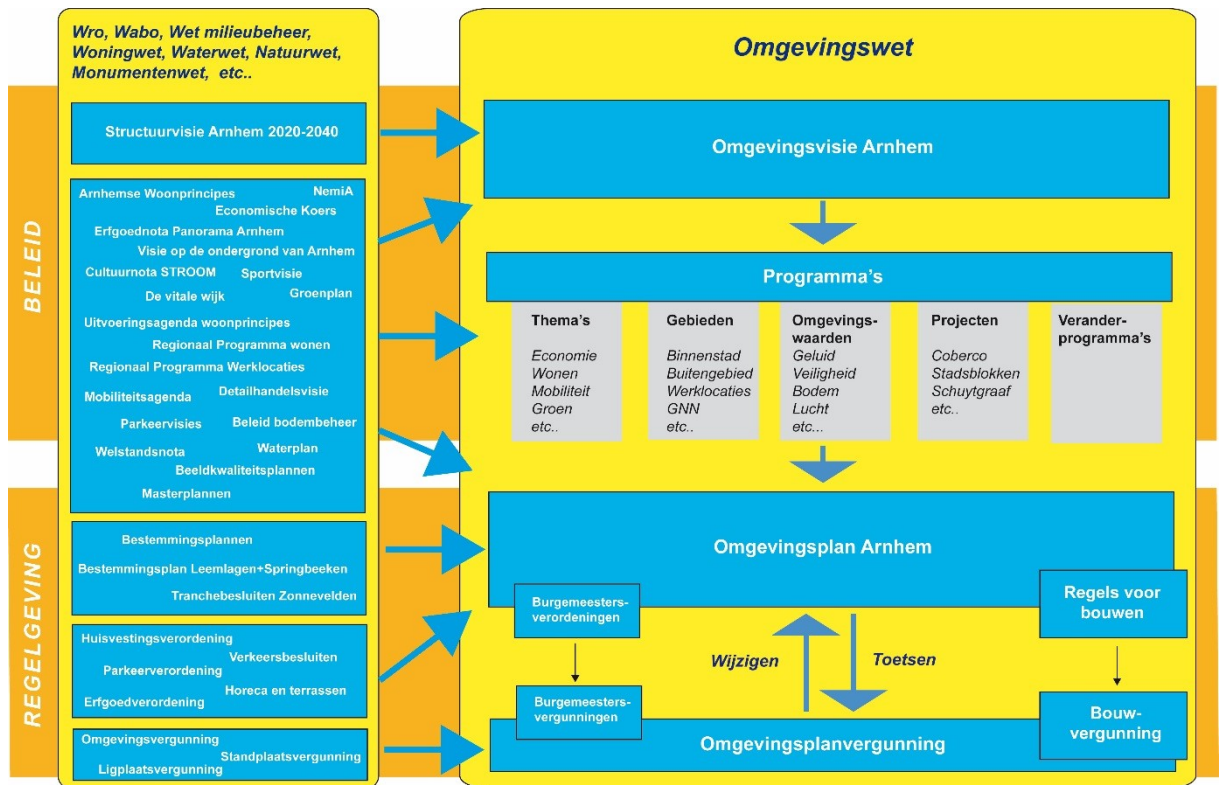
2.1 Planinstrumentarium en beleidsintegratie

De Omgevingswet introduceert zes nieuwe Instrumenten die in de plaats komen van huidige instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen (Berenschot, 2016).

1. **Omgevingsvisies** zijn integrale lange termijn visies van een bestuursorgaan over de gewenste ontwikkelingen in een gebied.
2. **Programma's** hebben als doel de omgevingsvisie concreet te maken. Ze bevatten concrete en uitvoeringsgerichte maatregelen over hoe de doelstellingen uit de omgevingsvisie gehaald worden.
3. Decentrale regels zijn om ieder bestuursorgaan te voorzien van één gebiedsdekkende regeling. Ze zijn onder te verdelen in een **gemeentelijk omgevingsplan**, een provinciale omgevingsverordening, en een waterschapsverordening die alleen voor waterschappen geldt.
4. Algemene rijksregels worden door het Rijk vastgelegd in **Algemene Maatregelen van Bestuur** (AMvB's). Binnen de Omgevingswet zijn vier AMvB's terug te vinden. Deze AMvB's hebben een algemeen verbindende werking.
5. **Omgevingsplanvergunningen** zijn een verbreding van de omgevingsvergunning uit de Wabo. De omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaalde activiteit in de fysieke leefomgeving mag en is alleen nodig als algemene rijksregels niet volstaan.
6. **Projectbesluiten** zijn er voor het Rijk, de provincie of een waterschap. Ze zijn bedoeld om doelgericht aanwijzingen te kunnen geven bij ingewikkelde projecten die een publiek belang hebben. Eufemistisch wordt een dergelijke aanwijzing 'bijzondere betrokkenheid' genoemd.

De gemeente moet een **Omgevingsvisie** (inclusief **Programma's**) en een **Omgevingsplan** vaststellen voor haar grondgebied. In deze instrumenten moet het ruimtelijk beleid en de regelgeving integraal zijn. Deze 'integratie van beleid en uitvoeringsregels' is nog een flinke opgave, omdat het ook de structurele samenwerking en werkprocessen van beleidsdisciplines en uitvoeringstrajecten betreft. Daarnaast zal de inhoud van de planinstrumenten ook bepaald worden door de bestuurlijke visie op de rolverdeling tussen overheid, initiatiefnemer en belanghebbende, de bestuurlijke visie op het geven ruimte in regelgeving, en door de bestuurlijke ruimte die bij beleidsvorming aan participatie, co-creatie en wijksturing wil worden gegeven.

Onderstaand figuur (gebaseerd op een voorbeeld van de Gemeente Zwolle) geeft op hoofdlijnen weer welk bestaande beleid en regelgeving van Arnhem een plek dienen te krijgen in de nieuwe situatie onder de Omgevingswet.



2.1.1 Omgevingsvisie

Een **omgevingsvisie** bevat:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid

Uit de toelichting op de wet blijkt dat een omgevingsvisie een strategische, integrale, lange termijn visie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkeling van de gehele fysieke leefomgeving betreft. Het begrip 'fysieke leefomgeving' geeft aan dat het om meer gaat dan alleen de ruimtelijke aspecten. Zo betreft het in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultuur erfgoed en werelderfgoed.

Dit betekent voor Arnhem dat verschillende bestaande beleidsnota's, waaronder het structuurplan, maar ook sectorale nota's, (deels) op gaan in de Omgevingsvisie Arnhem. De intentie is dat deze verschillende aspecten niet alleen worden samengevoegd in een document, maar ook daadwerkelijk met elkaar worden verbonden in beleidsontwikkeling en -uitvoering. Daarnaast kan een bestuursorgaan in een omgevingsvisie haar eigen rol en die van andere benoemen en het type (sturings-)instrumenten dat zij wil inzetten. Een omgevingsvisie is in principe vormvrij, wel dient het een digitaal raadpleegbaar omgevingsdocument te zijn.

2.1.2 Programma's

De Omgevingswet kent voor de beleidsvorming ook het instrument **Programma**. Een programma geeft voor een uitwerking van het beleid voor een bepaalde sector of specifiek gebied voor de korte of middellange termijn. Het programma is daarmee de basis voor de inzet van concrete maatregelen. Voordeel daarvan is de omgevingsvisie zelf een licht en flexibel document op hoofdlijnen kan zijn. Programma's zijn primair bedoeld om handen en voeten te geven aan het beleid op het gebied van omgevingswaarden (lucht, geluid e.d.), maar kunnen betrekking hebben op alle aspecten van beleid.

Een aantal bestaande documenten en beleidslijnen kunnen één op één omgezet worden naar programma's onder een nieuwe omgevingsvisie. Voorbeelden zijn de regionale programma's voor wonen, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. Ook bestaande gebiedsgerichte uitwerkingen (zoals zuidelijke binnenstad en Stadsblokken-Meinerswijk) kunnen opgenomen worden als programma's, evenals de ruimtelijke aspecten van veranderprogramma's.

2.1.3 Omgevingsplan

Een **omgevingsplan** bevat de regels over de fysieke leefomgeving. In een omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Een omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Het Omgevingsplan vervangt de vigerende bestemmingsplannen en verordeningen.

2.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Doel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is om de juiste informatie over een bepaald gebied met één klik beschikbaar te stellen voor initiatiefnemers, belanghebbenden én besluitvormers. De realisatie van deze digitaliseringsopgave is in het bestuursakkoord van het Rijk en de koepels als harde randvoorwaarde voor de invoering van de Omgevingswet opgenomen. Pas in 2024 wordt de eindsituatie DSO bereikt. Voor 2018 is afgesproken wat de DSO dan aan functionaliteit moet leveren. Als de mijlpalen op weg naar 2018 niet op tijd worden gehaald, schuift de invoering van de wet op.

Digitalisering is een cruciale succesfactor voor een goede werking van de Omgevingswet. De digitalisering heeft betrekking op het geo-digitaal beschikbaar maken van informatie, het geo-digitaal maken van (beleids)producten en het digitaal maken van processen en procedures. Het stelt initiatiefnemers in staat om zelfstandig en sneller te beschikken over informatie over zowel de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als over de regels die daar gelden. Het DSO zal voor een initiatiefnemer, belanghebbende of ambtenaar toegankelijk zijn via een digitaal portaal. Via een 'onderzoekshulp' moet een gebruiker snel en gemakkelijk overzicht krijgen in regels en werkingsgebieden van regels. De informatiepositie wordt zo voor iedereen gelijk. Er wordt een *level playing field* gecreëerd, waar op dit moment de overheid nog een grote informatievoorsprong heeft op anderen. Het DSO zet initiatiefnemers, belanghebbenden in hun kracht.

Het verbeteren van de informatievoorziening in het domein van de fysieke omgeving en voor het verbeteren van dienstverlening is ook een doel dat ook al op de Digitale Agenda 2017 van de gemeente Arnhem staat. De aanpassingen van de informatievoorziening die nodig zijn voor de Omgevingswet zijn kansen die uitgevoerd kunnen worden als projecten binnen de kaders van de Digitale Agenda 2017 van de Gemeente Arnhem.

Het College ziet de verbeterkansen van het Digitale Stelsel Omgevingswet voor beleidsvorming, dienstverlening en informatievoorziening, en wil stapsgewijs het DSO uitbouwen als onderdeel van de Omgevingswet en als onderdeel van *City Intelligence*.

2.3 Processen en organisatie

Centraal staat integraal en zaakgericht werken ter versnelling en verbetering van de besluitvorming. Daartoe behoren ook de klantprocessen (klantreizen) en de klantdienstverlening die de gemeente vanuit haar rolopvatting wil geven. Het is een kans om deze klantdienstverlening van buiten naar binnen 'lean' te verbeteren. Het vraagt om een integrale benadering.

Dat heeft naast de (regel- en procedure-)inhoud ook betrekking op de (achterliggende) werkprocessen en de interne organisatie.

Het College wil de Omgevingswet inzetten voor het verbeteren van de gemeentelijke klantdienstverlening, waarbij de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) in eerste instantie centraal staan.

Medewerkers dienen integraal te denken en te handelen, meer samen te werken binnen en tussen organisaties, en meer mee te denken met initiatiefnemers. Een gedragsverandering passend bij de nieuwe filosofie; niet langer “regels zijn regels” of “nee tenzij”, maar zo veel mogelijk een “ja mits”. Dit zal om herbronning van de afweging van het algemeen belang vragen. Het leren van dit nieuwe gedrag vraagt om praktijk-leertrajecten ('pilots') waarin de nieuwe werkwijze en houding ontdekt kan worden. Dit past goed in de doorontwikkeling die op onderdelen binnen de kernorganisatie plaatsvindt: verdere invulling geven aan wijkgericht werken en het versterkt doorzetten van programmatisch werken met multidisciplinaire teams.

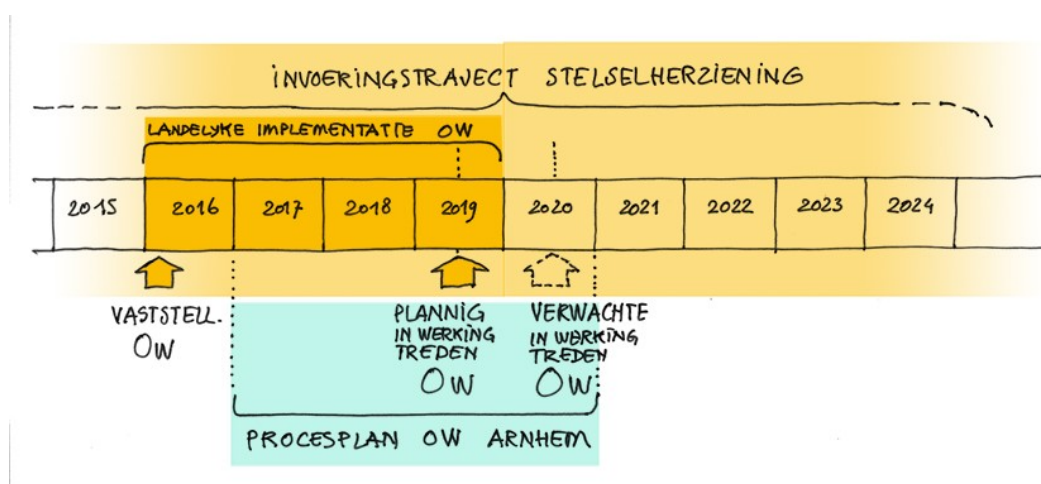
De samenwerking tussen bestuurlijke partners bij vergunningverlening, toezicht- en handhaving alsmede bij beleids- en planningsprocessen zal worden geïntensiveerd.

3 Proces en financiën

3.1 Planning

Het College wil de basis op orde brengen voor de invoering van de Omgevingswet, daarna geleidelijk implementeren in de overgangstermijn. Het maken van de verplichte planinstrumenten worden gebruikt als voertuig om in deze twee fases de bestuurlijke keuzes te maken en te implementeren: vóór de invoeringsdatum is dat de omgevingsvisie, daarna het omgevingsplan dat geleidelijk zal ontstaan in de overgangstermijn.

Vooralsnog wordt uitgegaan van de invoering op 1 juli 2019. Meer waarschijnlijk is echter een invoeringsdatum in 2020.

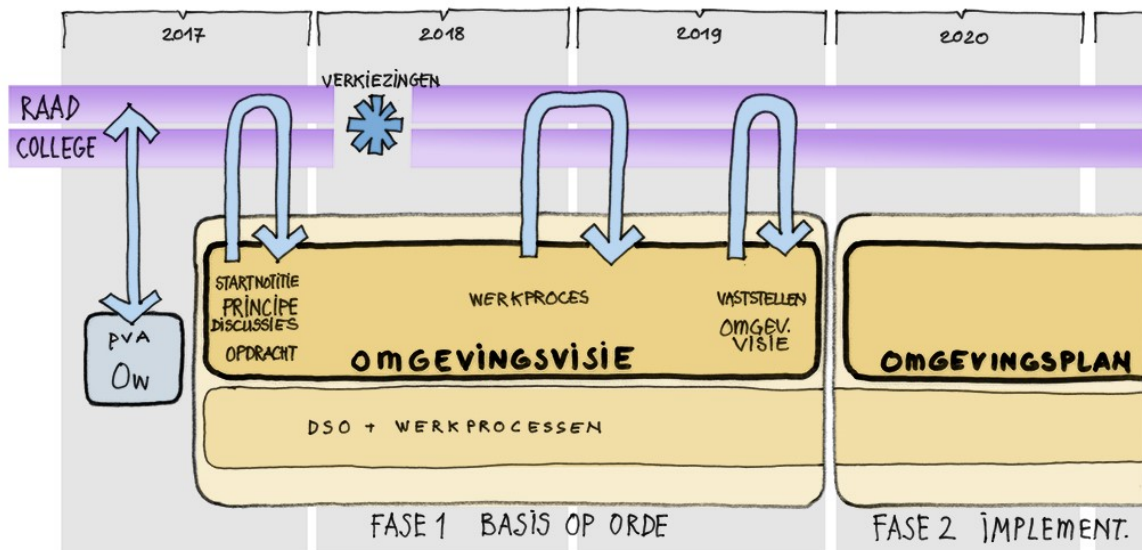


Fase	Doel	Voertuig voor proces	Periode
1	Basis op orde brengen	Omgevingsvisie	2017 t/m 2019
2	Geleidelijke implementatie	Omgevingsplan	2020 t/m 2030

In fase 1 wordt de basis op orde gebracht. Wat dat inhoudt is beschreven in paragraaf 1.4 beschreven. De totstandkoming van het Digitaal Stelsel Omgevingswet maakt hier deel van uit.

In fase 2 vindt de eigenlijke implementatie plaats. Nadat de Omgevingswet zal zijn ingevoerd zal Arnhem nog niet alle vooronderstelde onderdelen van de Wet gereed hebben. Met behulp van de overgangswetgeving kunnen bestaande bestemmingsplannen, beleidskaders en verordeningen dan nog werkzaam zijn. De beleidsmatige basis is dan echter in de gereedgekomen omgevingsvisie voorhanden, de integratie van beleidskaders en uitvoeringsregels is dan al voor-geordend, en de werkprocessen en instrumentmethodiek voor het omgevingsplan zijn dan al geïmplementeerd, zodat de dagelijkse klantdienstverlening en vergunningverlening in werking is. De completering en afronding van de stelselherziening kan dan in de jaren tot 2030 worden voltooid.

Een startnotitie voor de Arnhemse omgevingsvisie (Fase 1) zal in het najaar worden aangeboden aan de raad, dus nog vóór de gemeenteraadsverkiezing. Hierin zullen alle aspecten aan de orde komen die worden beschreven in de hierna volgende paragraaf,



3.2 Omgevingsvisie als eerste voertuig

Het opstellen van een omgevingsvisie is geen doel op zich (ook al is het verplicht er een te hebben), maar een effectief middel om het toewerken naar de Omgevingswet te structureren. De omgevingsvisie raakt aan veel aspecten. Door de vraagstukken die bij het maken ervan aan de orde komen worden discussies concreet gemaakt. Door op basis hiervan beleidskeuzes te maken, te ordenen en door het hier bij betrekken van ketenpartners, bewoners (wijken), ondernemers en organisaties, wordt het fundament gelegd voor de verdere Arnhemse implementatie van de omgevingswet.

Het maken van een omgevingsvisie is zo het 'voertuig' voor het proces om de basis op orde te krijgen. Omdat de omgevingsvisie bovendien het belangrijkste ruimtelijke sturingsinstrument is voor de gemeenteraad, is het een tevens geschikt medium voor de raad om richting te geven aan de implementatie van de Omgevingswet.

Voor de keuze voor de omgevingsvisie als eerste voertuig zijn de argumenten:

- Het opstellen van een gemeentelijke gebiedsdekkende omgevingsvisie voor de Leefomgeving is een verplicht instrument in de Omgevingswet
- De omgevingsvisie vervangt de huidige Structuurvisie, maar heeft een bredere reikwijdte omdat het naast ruimtelijke ordening ook beleid vastlegt voor onder meer (ruimtelijke effecten van) economie, milieu, veiligheid en sociale aspecten. Daarom is

het niet voldoende om de huidige Structuurvisie simpelweg om te dopen tot Omgevingsvisie.

- Een goede omgevingsvisie is een noodzakelijke inhoudelijke en juridische 'achtervang' voor het geval nog niet alle beleidsinstrumenten gereed zijn, en er bij een afwijkend initiatief of vergunningaanvraag een onderbouwing van de integrale afweging gegeven moet worden.
- De omgevingsvisie is van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet het leidende instrument voor de vervolgens op te stellen programma's en het verplicht op te stellen omgevingsplan.
- De omgevingsvisie is bij uitstek een integrerend product, waarmee de benodigde interne beleidsintegratie (meer samenhang aanbrengen en 'ontstapelen') kan worden opgepakt.
- De beleidsvrijheid die de gemeente krijgt voor een aantal thema's kan worden ingevuld. Omgevingswaarden voor lucht en externe veiligheid worden nog steeds 'opgelegd' door het Rijk, maar de waarden voor geluid, trillingen, geur en bodem mag de gemeente zelf invullen.
- Nieuwe integrale thema's zoals gezondheid of duurzaamheid kunnen worden geagendeerd.
- De omgevingsvisie vraagt om procesmatige en inhoudelijke afstemming en integratie met ketenpartners, waardoor dit aspect van de Omgevingswet ook in beeld komt
- De omgevingsvisie als centraal sturend instrument vraagt om draagvlak voor die visie. Daarmee is participatie en co-creatie met stakeholders als werkvorm belangrijk.

3.3 Financiën

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen implementatiekosten en structurele effecten.

3.3.1 Implementatiekosten

De implementatiekosten hebben betrekking op het op orde brengen van de basis, voorafgaand aan invoering van de wet. Tot op heden wordt de voorbereiding opgevangen binnen de bestaande formatie en budgetten, maar er is behoefte aan opschaling.

Voor de werkzaamheden in 2018 en 2019 is in de Perspectiefnota 2018-2021 een budget (2 x € 200.000) opgenomen uitgaande van een sober en doelmatig scenario. Daarmee wordt de inzet voor 'de basis op orde' opgestart. Zo kan worden volstaan met een beperkte investering conform onderstaande tabel. Willen we sneller en meer, dan gaan voorbereidingskosten omhoog. Daar kiezen we in deze fase niet voor.

Reeds begroot en daarom onderstaand niet meegerekend is een budget bij de afdeling IM & FB van € 200.000 in 2018 voor implementatiekosten voor aansluiting op het digitaal stelsel omgevingswet (DSO).

Specificatie implementatiekosten (Scenario 2)		2018		2019
Procesmanager PIM	700 uur a 117 euro	€ 81.900	700 uur a 117 euro	€ 81.900
Cursus/studiedag	20 pers./dag	€ 20.000	40 pers./dag	€ 40.000
Externe expertise (juridisch OGW)	100 uur a 150 euro	€ 15.000	50 uur a 150 euro	€ 7.500
Communicatie/ participatie omgevingsvisie		€ 20.000		€ 10.000
Onderzoek/MER omgevingsvisie		€ 15.000		€ 30.000
Digitaliseren (geo-)informatie	500 uur a 80 euro	€ 40.000	300 uur a 80 euro	€ 24.000
Totaal		€ 191.900		€ 193.400

Korte toelichting per onderdeel:

- Procesmanager PIM: aansturing en coördinatie, bijhouden van de landelijke ontwikkelingen, inspiratie opdoen en brengen, afstemming met 'ketenpartners', leren en oefenen o.a. door middel van pilots
- Cursus/studiedagen: het opleiden en instrueren van direct betrokken medewerkers
- Externe expertise: de Omgevingswet vraagt men name juridische kennis over (on)mogelijkheden en wat en moet (en kan) geregeld worden. Dit kan bijv. advies van de stadsadvocaat zijn
- Communicatie / participatie omgevingsvisie: afstemmen met ketenpartners om te komen tot een omgevingsvisie, informeren burgers en bedrijven
- Onderzoek / milieu effect rapportage (MER) omgevingsvisie: een MER brengt de milieugevolgen van een plan in beeld, dit is een wettelijk verplichting
- Digitaliseren (geo-)informatie: het inrichten van digitale (geo-)informatiesystemen waarin het Omgevingsplan ontsloten wordt en de procedures voor vergunningaanvragen wordt gefaciliteerd. Digitalisering is een randvoorwaarde. Hierdoor wordt het eenvoudiger om gebiedsgericht te werken en gelijke informatiepositie te creëren voor burgers, bedrijven en overheden

De ambtelijke capaciteitsinzet voor de invoeringsvoorbereiding wordt door herprioritering van de ambtelijke inzet vrijgemaakt. Dit zal plaatsvinden binnen het Programma Ruimte Mobiliteit en Wonen. Voor de werkzaamheden in 2017 is een reservering voor ca. 300 uur inzet van een PIM-projectleider in het kader van het 'organisatie-gebonden budget'

3.3.2 Structurele effecten

De structurele effecten kunnen sinds inzichtelijke gemaakt worden aan de hand van een rekenmodel dat is ontwikkeld door Deloitte in opdracht van de VNG. Het model is een hulpmiddel voor gemeenten bij het in kaart brengen van verschillende scenario's en het gesprek daarover. Het gekozen ambitieniveau van een gemeente is bepalend daarbij. Zolang niet bekend is welke keuzes er gemaakt gaan worden zijn de uitkomsten ervan echter volstrekt willekeurig. Dat heeft een aantal gemeenten er niet van weerhouden toch al te schermen met uitkomsten. Structurele effecten zijn volledig afhankelijk van keuzes die nog gemaakt moeten worden op zowel rijks- als lokaal niveau. Een keuze voor meer regelvrijheid kan bijvoorbeeld leiden tot wegvallen van leges en toenemende adviesvraag, in combinatie met een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving. Dat zou ook effect kunnen

hebben op de ODRA. Daar is nu nog helemaal niets van te zeggen. Zodra mogelijk zal dit model ook voor Arnhem gebruikt worden, bijvoorbeeld voor het doorrekenen van scenario's in een startnotitie voor de omgevingsvisie.

3.3.3 Landelijk bestuursakkoord bekostiging

Voor een voortvarende invoering van de Omgevingswet hebben Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen begin 2016 een akkoord gesloten over de kosten en besparingen die de invoering van de wet met zich meebrengt. In dit akkoord is een principe-afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten en besparingen:

- De Rijksoverheid draagt de investeringskosten die samenhangen met de invoering van de wet. Hierbij moet gedacht worden aan eenmalige kosten die samenhangen met de centrale digitale voorzieningen, het inrichten van informatiepunt(en) en het maken van opleidingen.
- Iedere partij draagt zelf de transitiekosten van de wet. Dit zijn kosten voor de transitie naar het werken met deze nieuwe wetgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten voor het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, aanpassingen van digitale voorzieningen.
- Partijen behouden zelf de (eventuele) besparingen die optreden door de invoering van de wet. Hiervoor komt geen verrekening met het Gemeentefonds en het Provinciefonds.
- De kostenaspecten van de invoering en uitvoering van de Omgevingswet zijn een voortdurend aandachtspunt van VNG en G32 met het Rijk. Vooralsnog lijken de kosten bij de overheid terecht te komen, en de baten bij de maatschappij.
- De uitvoeringskosten worden via een verdeelsleutel verdeeld. Dit zijn de terugkerende kosten die bijvoorbeeld samenhangen met het gebruik van het digitale stelsel en de kosten van de bevoegde gezagen bij het werken conform de wet. Afgesproken is dat gemeenten voor 70% (o.b.v. onderzoek naar werklust) bijdragen aan de structurele uitvoeringskosten van het digitaal stelsel omgevingswet en een centraal informatiepunt over de omgevingswet voor overheden. Over de hoogte van de kosten en de wijze van verrekening moet nog nadere besluitvorming plaatsvinden. Er wordt nog nader uitgewerkt op welke onderdelen men besparingen verwacht. Kortom, er is nog geen compleet beeld te geven van kosten en besparingen die samenhangen met het DSO en wanneer deze zich voordoen. In bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG is afgesproken dat e.e.a. o.b.v. gezamenlijke besluitvorming over businesscases op onderdelen van het DSO besloten gaan worden. De eerste business cases worden in het najaar 2017 verwacht.