

Startnotitie Onderweg naar de Omgevingswet

Versie: 28 maart 2017

Inhoud

1. Inleiding
2. Omgevingswet in het kort
 - Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet?
 - Verbeterdoelen
 - Kerninstrumenten
 - Veranderopgave
3. Aanpak
 - Keuzemogelijkheden
 - Gezamenlijke aanpak met behoud van lokale kleur
 - Routeplanner
 - Programmaorganisatie
 - Randvoorwaarden



1. Inleiding

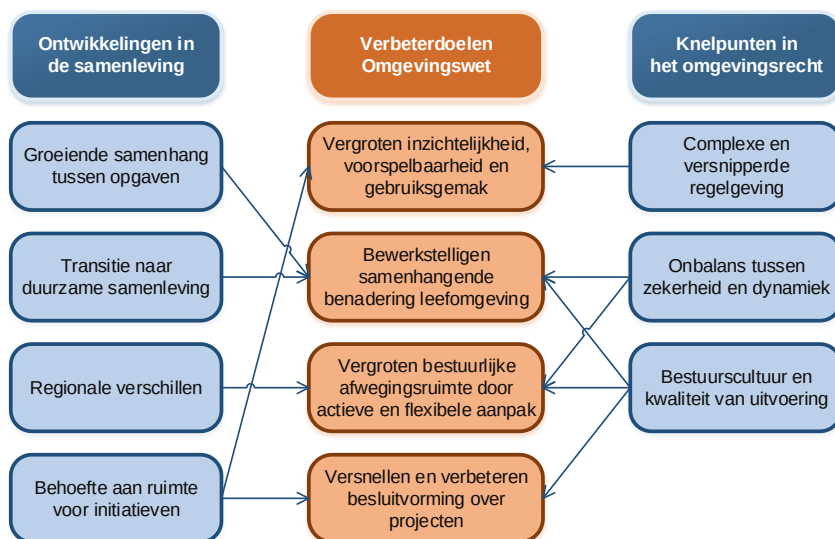
De BUCH staat voor de uitdaging om zich goed voor te bereiden op de Omgevingswet. Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 juli 2019 in werking. De nieuwe integrale instrumenten en snellere procedures zijn aanleiding voor ons om na te denken over onze rol, de inzet van deze instrumenten en over het aanpassen van interne en externe werkprocessen. Hiervoor moeten we diverse stappen ondernemen die niet alleen te maken hebben met de inhoud van de wet maar ook met de organisatie, werkwijze en competenties van de medewerkers.

Met deze startnotitie geven we inzicht in de uitgangspunten van de wet en de aanpak van de invoering van de Omgevingswet in de BUCH.

2. Omgevingswet in het kort

Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet?

Het huidige omgevingsrecht is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Wat ooit begon met de Mijnwet in 1810 telt inmiddels meer dan 40 wetten. Deze spelregels passen niet meer bij de huidige praktijk van ruimtelijke ontwikkeling en de toekomstige opgaven in de leefomgeving.



Met de Omgevingswet wordt bestaande wetgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving gebundeld, vereenvoudigd en geïntegreerd in één wet met één samenhangend stelsel.

De Omgevingswet

Eén samenhangende wet over de fysieke leefomgeving

... die ontwikkeling stimuleert

... en die kwaliteit van de leefomgeving waarborgt

Verbeterdoelen

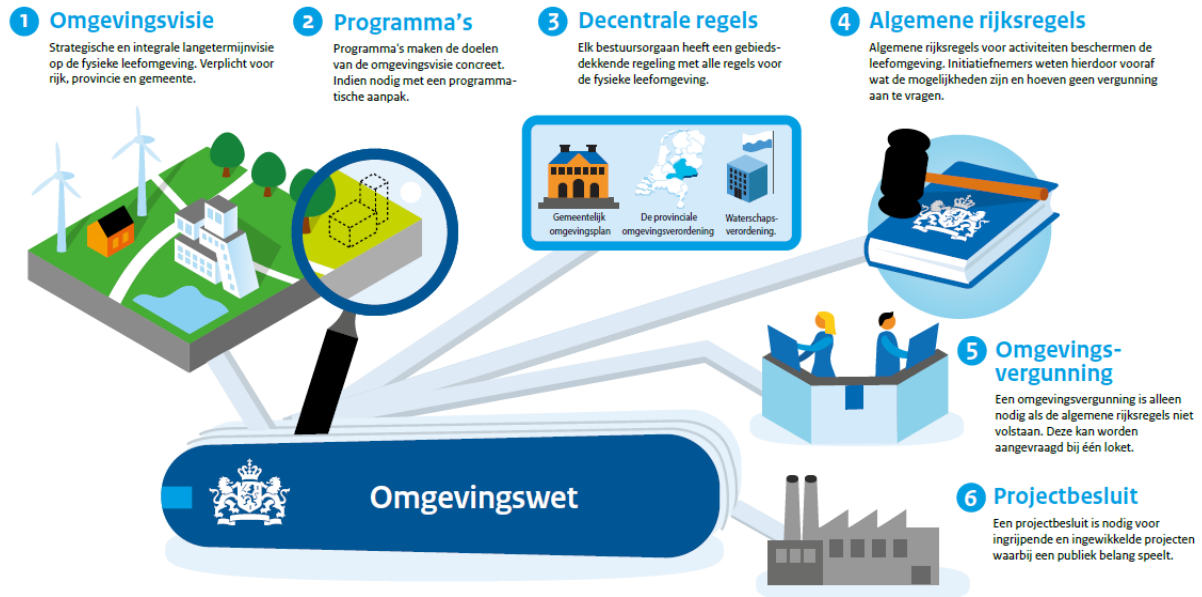
De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen die in essentie meer ruimte geven in het omgevingsrecht. Samen te vatten als 'de gebruiker centraal'.



Verbeterdoel	Impact voor gemeenten
1. Het vergroten van inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.	Minder verschillende wetten en regels en beter toegankelijke regelgeving. Naar één omgevingsvisie en één omgevingsplan voor de hele gemeente.
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.	Van aspectgewijze (RO, water, milieu, en dergelijke) naar integraal beleid per gebied.
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.	Meer regelvrij en meer algemene regels met ruimte voor eigen visie en beslissingen voor gemeenten.
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.	Meer vergunningvrij, met integrale vergunningen, verkorte procedures en verplichte burgerparticipatie bij grote projecten.

Kerninstrumenten

De nieuwe wet kent zes kerninstrumenten, deze zijn:



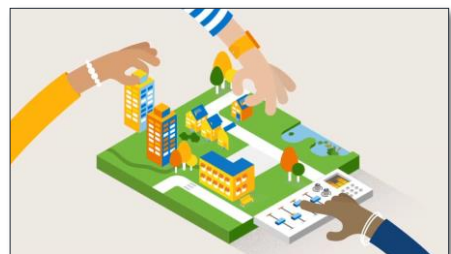
Naast de hierboven genoemde kerninstrumenten bevat de Omgevingswet de ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn regelingen voor toezicht en handhaving en een Digitaal Stelsel Omgevingswet. De digitale voorzieningen spelen een belangrijke rol om de ambities rondom gebruiksvriendelijkheid, snellere besluitvorming en toegankelijkheid van informatie te kunnen realiseren. De juridische regels worden vertaald in een digitaal systeem dat begrijpelijk moet zijn voor inwoners en ondernemers. En 24 uur per dag inzichtelijk weergeeft wat is toegestaan op een plek. Dit is een aanzienlijke uitbreiding op bestaande voorzieningen als Ruimtelijkeplannen.nl en het Omgevingsloket. Bij de invoering van de Omgevingswet gaat het om een basispakket, waarna in de jaren tot 2024 het volledige stelsel wordt opgebouwd.

Veranderopgave

De Omgevingswet vereist een andere werk- en denkwijze met nieuwe kennis en andere vaardigheden van overheden, inwoners en ondernemers. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief zijn daarbij kernwoorden. Door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en het geven en vragen van vertrouwen. Daarbij moet het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'. Van de gemeenten vraagt dit om een andere manier van werken:

- (meer/anders) integraal
- (meer/anders) gebiedsgericht
- (meer/anders) in samenwerking in de regio
- (meer/anders) in samenwerking met de samenleving

De invoering van de Omgevingswet is een complexe veranderopgave. Dit vereist een tijdige voorbereiding en zorgvuldige afweging voor een ambitie en invoeringsstrategie.



3. Aanpak

Gezamenlijke aanpak met behoud van lokale kleur

Vanwege de complexiteit en de grote impact op de organisatie en werkwijze, wordt de invoering van de Omgevingswet gezamenlijk door de BUCH opgepakt. Dit komt tot uiting in de gezamenlijke aanpak en programmaorganisatie en de verankering in de BUCH organisatie, te weten de gevolgen voor de gemeentelijke dienstverlening, informatievoorziening (Digitaal Stelsel Omgevingswet), werkprocessen en medewerkers (competenties, houding en gedrag).

De Omgevingswet biedt binnen deze samenwerking voldoende ruimte voor lokale kleur. De Omgevingswet legt namelijk nadrukkelijk de focus op het gebied. De fysieke leefomgeving staat centraal en de verbetering, versterking en ontwikkeling van het gebied bepaalt de inhoud van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Met de focus op het gebied wordt er nog nadrukkelijker dan tot nu toe ingezet op de ontwikkeling van de reeds aanwezige gebiedskenmerken en de aanwezige kwaliteiten. De benadering vanuit de fysieke leefomgeving heeft tot gevolg dat de gebiedsopgaven, invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte en beleidskeuzen per gebied duidelijk kunnen verschillen: tussen de vier gemeenten en binnen de gemeentegrenzen.

Keuzemogelijkheden

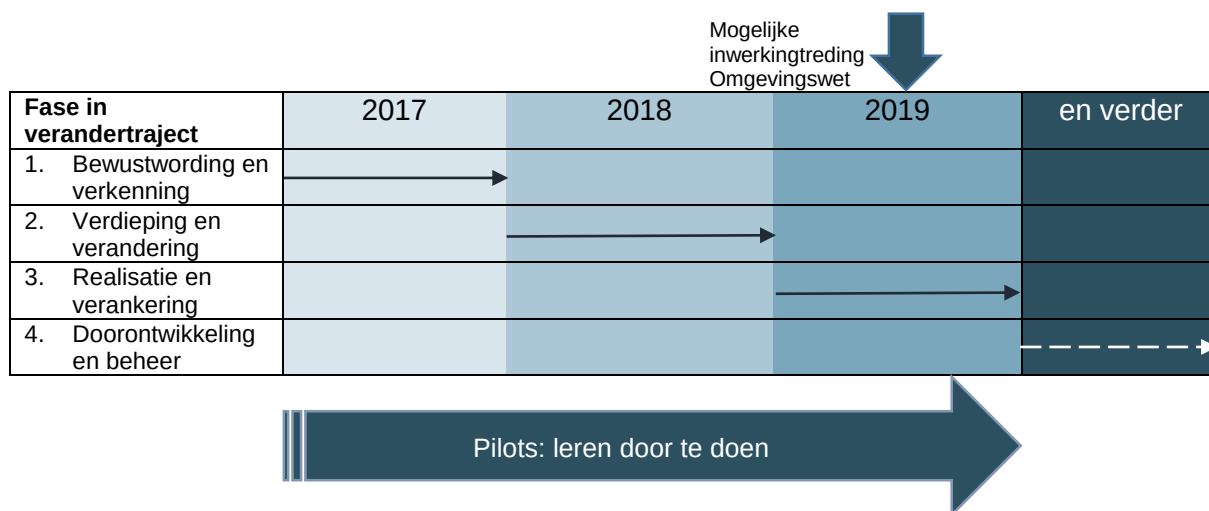
De stelselherziening gaat over een nieuw juridisch instrumentarium, verregaande digitalisering én anders werken. De impact van *wat* de Omgevingswet beoogt kan daardoor in potentie groot zijn met ingrijpende gevolgen voor het beleid, de organisatie en werkwijze. De uiteindelijke impact is afhankelijk van *hoe* gemeenten daar zelf mee om zullen gaan.

De wet laat ons grote vrijheid in de manier waarop en de snelheid waarmee we de invoering van de wet oppakken. Gemeenten kunnen zelf kiezen wanneer ze met de omgevingsvisie en het omgevingsplan aan de slag gaan. Ze hoeven niet meteen in 2019 klaar te zijn. In de ontwerp Invoeringswet is nu een overgangsrecht opgenomen van 5 jaar voor de omgevingsvisie en 10 jaar voor het omgevingsplan. Daarnaast brengt de wet geen verplichting met zich mee om gebruik te maken van de ruimte die wordt geboden. Dit betekent dat wij keuzes moeten maken en het ambitieniveau moeten bepalen. Willen we de wet minimaal adequaat invoeren of willen we maximaal gebruik maken van de ruimte die de wet biedt om anders te werken. Deze keuzes zijn bepalend voor de wijze waarop het implementatietraject van onze organisatie eruit komt te zien. Het is daarom noodzakelijk om de Omgevingswet op de agenda te zetten en er een brede discussie over te voeren.

Routeplanner

We bundelen de activiteiten rond de invoering van de Omgevingswet in vier fasen. Waarbij het programma zich richt op twee ijkpunten:

- 2019: we werken met en 'naar de letter' van de Omgevingswet.
- 2024-2029: we werken 'naar de bedoeling' van de Omgevingswet.



Fase 1 Bewustwording en verkenning (2017)

Deze fase richt zich op de agendering van het onderwerp, in kaart brengen van de omvang van de opgave en het bepalen van de ambities voor de Omgevingswet.

Kennis

De meesten weten dat de Omgevingswet er aan komt, maar kennen de inhoud nog niet. We voorzien gemeenteraden, colleges, management en medewerkers van informatie en kennis. We brengen het onderwerp op de agenda. Ook bespreken we het onderwerp met de regiogemeenten en de gemeenschappelijke regelingen met het oog op mogelijke afstemming en samenwerking.

Impactanalyse

Het is zeker niet zo, dat alle beleid en regels helemaal opnieuw bedacht moeten worden. In de BUCH wordt op een aantal onderdelen in de geest van de Omgevingswet gewerkt. We zijn bijvoorbeeld voortdurend bezig de dienstverlening te verbeteren en samenspel (participatie) vorm te geven, de Omgevingswet vraagt ons om een tandje bij te zetten. Wat goed is, blijft behouden en wordt opgenomen in de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de werkprocessen. Dit maken we zichtbaar in de impactanalyse. We verzamelen informatie over de impact van de wet op de BUCH. We brengen de omvang van de veranderopgave in kaart en we brengen in beeld met welke partijen wordt samengewerkt. Deze verkenning maakt de invloed zichtbaar van de Omgevingswet op de organisatiestructuur, de samenwerking met onze ketenpartners, de werkprocessen, de werkwijze, de ICT en de medewerkers (competenties, houding en gedrag). Vanwege de recentelijke ambtelijke fusie is dit inzicht in het vertrekpunt extra van belang.

Met de resultaten van de impactanalyse leggen we de vier gemeenteraden een voorstel voor over de gezamenlijke aanpak met behoud van lokale kleur. Daarmee wordt helder op welke onderdelen we samenwerken en op welke wijze de lokale kleur te uiting komt.

Ambitie bepalen

Als er voldoende inzicht is gaan we aan de slag met het bepalen van de ambitie. Dit is bepalend voor het vervolg van het implementatietraject. Wat willen we met de Omgevingswet? Wat willen we bereiken? Hoe willen we sturen, regisseren, faciliteren, samenwerken? Wat leggen de gemeenteraden vast en wat laten de raden over aan de colleges? Waar houden regels op en begint vertrouwen?

Voor het bepalen van de ambitie gebruiken we de door VNG opgestelde vier ambitietypen:

Consoliderend	We nemen de huidige werkwijze als uitgangspunt, voeren in eerste instantie alleen de wettelijk verplichte veranderingen door en werken zo snel mogelijk toe naar een stabiele situatie.
Onderscheidend	We maken gebruik van de ruimte die de Omgevingswet ons biedt om lokaal op onderdelen of op deelgebieden het verschil te maken. We experimenteren stapsgewijs en voor een specifiek gebied met nieuwe werkwijzen (naast de staande organisatie).
Calculerend	We maken gebruik van de ruimte die de Omgevingswet ons biedt waar dit na afweging van baten en kosten aanwijsbaar voordelen oplevert en waar verandering wordt nagestreefd.
Vernieuwend	We maken maximaal gebruik van de ruimte die de Omgevingswet ons biedt om anders te werken. We beginnen met een schone lei, ontwikkelen geheel nieuwe werkwijzen passend bij de veranderopgave en de ruimte die de Omgevingswet biedt.

De volgende vragen onderscheiden de verschillende ambitietypen:

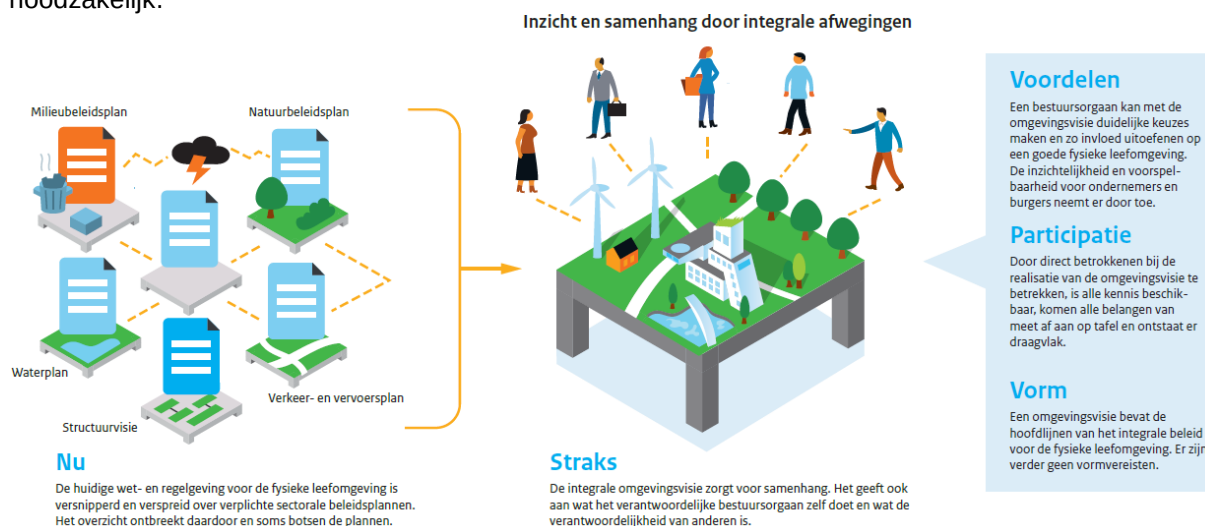
- Wil je de Omgevingswet als kans aangrijpen om de werkwijze helemaal te vernieuwen of wil je liever uitgaan van de huidige werkwijze en beleidskaders? (veranderen – aanpassen)
- Wil je vooral op de externe opgaven en actoren in het fysiek domein richten of wil je in eerste instantie op de eigen organisatie c.q. kosten en baten richten? (externe – interne focus)



Omgevingsvisie en omgevingsplan

In deze fase starten we met verkenningen van de kerninstrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan. Wat nemen we er in op, wie doet wat en hoe doen we dat?

Elke gemeente is verplicht om binnen 5 jaar na de invoering van de Omgevingswet één omgevingsvisie vast te stellen. De inhoud van de visie is vormvrij. Daarbij mogen de gemeenten zelf bepalen in hoeverre ze samenwerking met andere gemeenten, (keten)partners en de samenleving opzoeken. In het fysieke domein zijn veel thema's (gemeente)grensoverschrijdend. Vanwege de maatschappelijke opgaven die een plek krijgen in de omgevingsvisie heeft een sterke samenwerking tussen de BUCH gemeenten bij het opstellen van de visies een meerwaarde. Met name op het gebied van veiligheid, gezondheid en bereikbaarheid is afstemming met de buurgemeenten en de regio noodzakelijk.



Bij de invoering van de Omgevingswet vormen de huidige bestemmingsplannen in eerste instantie het omgevingsplan. Binnen 10 jaar zijn we verplicht om de inhoud om te vormen tot een omgevingsplan. Ook hierbij kunnen we kiezen voor een gezamenlijke BUCH aanpak. De inhoud van de omgevingsplannen zijn gebiedsgericht en zullen derhalve per gemeente verschillen. Veel gemeenten kiezen ervoor om eerst de omgevingsvisie op te stellen. We kunnen immers geen omgevingsplan opstellen als we niet eerst besproken hebben hoe we de mogelijkheden van de Omgevingswet willen toepassen en wat we willen behouden, bewaken en bereiken in de fysieke leefomgeving.



Pilots

In deze fase starten we ook met het experimenteren met het gedachtengoed van de Omgevingswet via diverse pilots. De pilots lopen vooruit op de mogelijkheden van de Omgevingswet en geven ons de gelegenheid te leren. We kiezen pilots die passen bij de opgaven die spelen in de vier individuele gemeenten, bijvoorbeeld een omgevingsvisie voor een gebied in ontwikkeling.

Resultaten

- Kennis: bijeenkomsten voor gemeenteraden en colleges en kennisdag Omgevingswet voor de BUCH medewerkers.
- Bestuursopdracht en startnotitie: vaststelling door de vier colleges met informatiebrief naar de vier gemeenteraden.
- Impactanalyse: vaststelling door de vier colleges.
- Gezamenlijke aanpak met behoud van lokale kleur: besluit van de vier gemeenteraden.
- Ambitiedocument: vaststelling door de vier gemeenteraden.
- Verkenning van de kerninstrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan.
- Selecteren van pilots.

Fase 2 Verdieping en verandering (2018)

In de tweede fase gaan we daadwerkelijk werken aan de veranderingen. In deze fase is er duidelijkheid over wat het betekent om volgens de wet te werken en wat de bedoelingen van de wet en de BUCH zijn. We brengen de mogelijke nieuwe werkwijzen in beeld en ontwikkelen deze. In deze fase zullen we ook de nieuwe instrumenten en procedures ontwikkelen. Hier is een grote rol weggelegd voor maatschappelijke partijen en inwoners. Hun betrokkenheid is wezenlijk voor het welslagen van de Omgevingswet.

Implementatieplan

Op basis van de impactanalyse en het ambitiedocument stellen we een Implementatieplan Omgevingswet op. Het plan geeft richting aan het implementatietraject en is daarmee essentieel voor een tijdige voorbereiding op de Omgevingswet. De ervaringen die we opdoen met delen van de Omgevingswet in de vorm van pilots, kunnen als leerpunt en uitgangspunt voor het implementatieplan dienen. Ook wordt gekeken naar de ervaringen uit het sociaal domein en naar lopende projecten die raakvlakken hebben met de Omgevingswet.

Het implementatieplan heeft de volgende doelen:

- overzicht bieden van de wettelijk verplichte acties van de Ow en de keuzen die hierbij voorliggen;
- overzicht bieden van de keuzen die gemaakt moeten worden voor de invoering in de geest van de Omgevingswet;
- aangeven welke organisatorische gevolgen deze acties en keuzen in hoofdlijn kunnen hebben.

Omgevingsvisie en omgevingsplan

Voor zowel de omgevingsvisies als de omgevingsplannen wordt gestart met het opstellen van een plan van aanpak. Deze plannen van aanpak geven inzicht in onze doelstellingen voor de ontwikkeling van de omgevingsvisies en omgevingsplannen en daarnaast in hoe, wanneer en met wie we deze doelstellingen willen bereiken.

Resultaten

- Implementatieplan: vaststelling door de vier gemeenteraden.
- Plan van Aanpak omgevingsvisies: vaststelling door de vier gemeenteraden.
- Plan van Aanpak omgevingsplannen: vaststelling door de vier gemeenteraden.

Fase 3 Realisatie en verankering (2019)

In de derde fase gaat het om het vastleggen van het werken volgens de nieuwe Omgevingswet met nieuwe instrumenten, procedures en processen. We zorgen ervoor dat we op datum van inwerkingtreding voldoen aan de minimale eisen en de geformuleerde ambities hebben gehaald. We evalueren de resultaten en brengen in beeld welke activiteiten nog uitgevoerd moeten worden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Resultaten

- Uitvoering implementatieplan: de BUCH is klaar voor de invoering van de Omgevingswet.
- Omgevingsvisies: vaststelling door de vier gemeenteraden.

- Omgevingsplannen: in fasen opstellen van de omgevingsplannen.

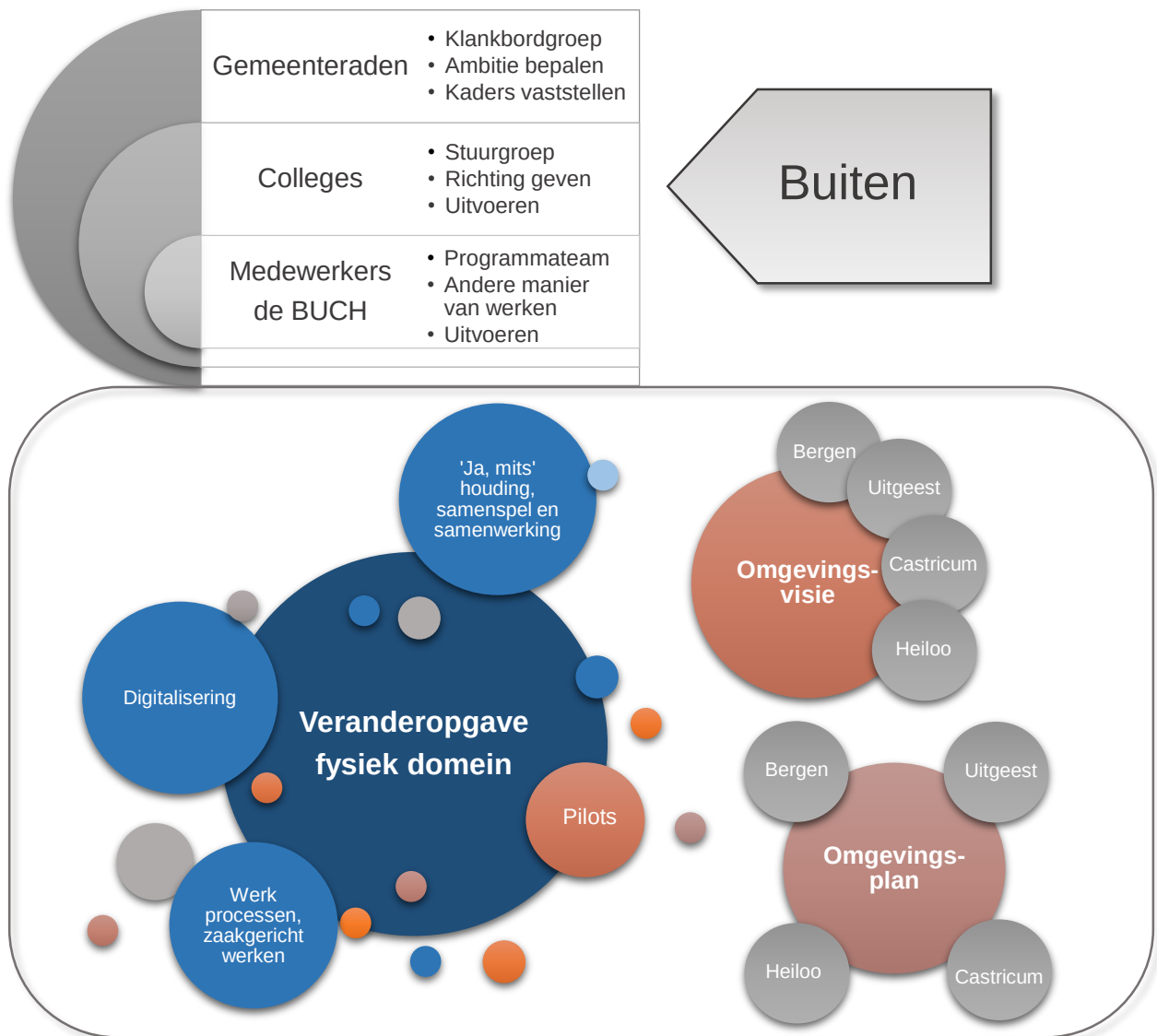
Fase 4 Doorontwikkeling en beheer (2020- en verder)

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet loopt het verandertraject door. We werken verder aan onder andere het Digitaal Stelsel Omgevingswet, de omgevingsplannen, eventuele programma's en doorontwikkeling van competenties en vaardigheden van medewerkers. Het programma wordt afgebouwd en steeds meer overgedragen aan de staande organisatie.

Resultaten

- We werken naar de letter én de bedoeling van de Omgevingswet.
- Omgevingsplannen: vaststelling door de vier gemeenteraden.

Programmaorganisatie



Gemeenteraden

De gemeenteraden krijgen op verschillende manieren te maken met de invoering van de Omgevingswet, waaronder het bepalen van de ambitie en de vertaling naar het implementatieplan. De kaderstellende rol komt in het bijzonder tot uitdrukking in het invulling geven aan de Omgevingsvisie die aansluit bij de behoefte en vragen van de samenleving en het vaststellen van het Omgevingsplan.

Voorgesteld wordt om een klankbordgroep vanuit de gemeenteraden in te richten. De klankbordgroep denkt mee over het proces rond de invoering van de Omgevingswet, bijvoorbeeld bij de voorbereiding

van bijeenkomsten voor de gemeenteraden om tot een goed onderbouwde keuze te komen. Daarnaast zal de klankbordgroep het proces monitoren.

Colleges van burgemeester en wethouders

De colleges van de vier gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van (de ambities voor) de invoering van de Omgevingswet. Ze zijn de bestuurlijk opdrachtgever. De vier portefeuillehouders vormen samen een stuurgroep, waarin de besluiten worden voorbereid en richting wordt gegeven aan het implementatietraject.

Medewerkers BUCH

Het interne programmteam bewaakt de rode draad van de invoering van de Omgevingswet. Het programmteam bestaat uit twee ringen: het kernteam en een brede setting. De leden van het programmteam zijn het aanspreekpunt voor andere collega's, activeren en betrekken hun collega's en zetten de Omgevingswet op de agenda. Het kernteam geeft uitvoering aan de activiteiten binnen het programma, waaronder de impactanalyse, het ambitiedocument en het implementatieplan. Het kernteam wordt samengesteld uit mensen van de domeinen Ruimtelijke Ontwikkeling (beleid, ruimtelijke plannen, vergunningen, toezicht en handhaving), Civiele Werken & Verkeer, SamenLeven en Bedrijfsvoering (Informatie & Automatisering). Naast het kernteam bestaat een tweede ring, welke bestaat uit mensen van de domeinen die inhoudelijk bijdragen aan de werkvelden rond de fysieke leefomgeving. Hierbij valt te denken aan openbare orde & veiligheid, communicatie, HRM, gebiedsregisseurs en business control. In de tweede ring worden thema's en onderwerpen uitgediept. De derde ring bestaat uit de overige medewerkers van de domeinen die geïnformeerd moeten worden over de Omgevingswet en de invoering daarvan in de organisatie. Ze kunnen via hun vertegenwoordigers in het programmteam aandachtspunten voor de invoering inbrengen. De omgevingsvisies en omgevingsplannen worden door afzonderlijke projectteams opgesteld.

Buiten

De Omgevingswet vraagt om meer samenwerking in de regio en met de samenleving, waaronder:

- inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer;
- onze ketenpartners, waaronder Regionale Uitvoeringsdienst NHN, Veiligheidsregio NHN, GGD Noord-Holland en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier;
- andere overheidspartijen, waaronder de provincie en regiogemeenten.

Het moment en de wijze van betrekken van deze groepen wordt per groep specifiek bepaald in de implementatieplan.

Randvoorwaarden

De haalbaarheid van de invoering van de Omgevingswet hangt af van:

- ambtelijk en bestuurlijk draagvlak ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet volgens de voorgestelde aanpak;
- beschikbaar budget, waaronder ook is begrepen tijd (personele inzet) voor noodzakelijke onderzoeken, voorbereidingen en analyse;
- samenwerking en inzet van de betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld Regionale Uitvoeringsdienst NHN, Veiligheidsregio NHN, GGD Noord Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Provincie Noord-Holland.

Capaciteit

Een succesvolle invoering van de veranderingen kost tijd en capaciteit. Om alles zoveel mogelijk binnen de bestaande formatie af te kunnen handelen wordt nu gestart met de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op die manier kunnen werkzaamheden over meerdere jaren verdeeld worden. Daarnaast moeten we kritisch kijken naar de werkzaamheden die nu verricht worden, maar niet in de geest van de Omgevingswet zijn. Te denken valt aan het opstellen van sectoraal beleid en het actualiseren van de bestemmingsplannen. De Tweede Kamer heeft een voorstel in behandeling om de actualiseringsplicht en de bijbehorende legessanctie grotendeels af te schaffen.

De verwachting is echter dat de capaciteit ontbreekt om de complete voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet zelf adequaat op te pakken. Het voorstel is dan ook om een extern adviesbureau te vragen ons te ondersteunen bij het organiseren van een kennisdag voor medewerkers, het opstellen van de impactanalyse en mogelijk het implementatieplan.

Financiële aspecten

In 2017 is voor de BUCH gezamenlijk € 50.000 beschikbaar. Dit budget is bedoeld voor de gezamenlijke transitiekosten, zoals opleidingen, werksessies en het uitvoeren van de impactanalyse. Voor het opstellen van de omgevingsvisies en de omgevingsplannen zal afzonderlijk budget gevraagd worden.

Landelijk wordt gerekend op hoge implementatiekosten voor de gemeenten. De transitiekosten van de wet moeten we zelf dragen. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten voor het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten en aanpassingen van digitale voorzieningen. We behouden zelf de mogelijke besparingen die optreden door de invoering van de stelselherziening, hiervoor komt geen verrekening met het Gemeentefonds.

Een wet dus met mogelijk grote financiële gevolgen die we de komende periode voor de BUCH in beeld moeten brengen en een plek moeten geven. De hoogte van het bedrag is echter afhankelijk van het ambitieniveau, de huidige manier van werken, het tempo waarin de organisatie wil veranderen en de actuele opgave voor de komende jaren in het fysieke domein (gebiedsontwikkeling, actualisering bestemmingsplannen, etc.). Op dit moment hebben we nog geen zicht op de uitkomsten, waardoor we de kosten nog niet kunnen berekenen. De VNG heeft een financieel model ontwikkeld om overzicht te krijgen over de extra kosten. Dit gebruiken we als handvat om de effecten op de gemeentelijke begrotingen toch zo goed mogelijk in beeld te brengen.