Bijlage 1

Van speelhuismanifest naar slagkracht in gezamenlijke uitvoering van de Omgevingswet

Bestuurlijke kaders voor een gezamenlijk programma van ODZOB, VRBZO en GGD

1. Aanleiding en context

De regio Brabant Zuidoost is een geweldige regio om in te wonen en te werken. Een regio met een enorme diversiteit die zich kenmerkt door zowel internationale allure als lokale eigenheid. Waarbij we samen duurzame, innovatieve en inclusieve oplossingen nastreven voor de samenleving van vandaag en morgen. Daarom beschouwen we onze regio graag als een ecosysteem met burgers en bedrijven, waar voortdurend wordt gewerkt aan het versterken van het zelfherstellende vermogen en veerkracht van dat systeem. Waar mensen in de toekomst prettig kunnen leven in een gezonde, economisch vitale omgeving. Want als het natuurlijk evenwicht daarin klopt, dan groeien daaruit de mooiste dingen. In onze regio werken wij samen op verschillende schaalniveaus, maar altijd met het oog voor het grotere geheel, de schaal van zuidoost Brabant.

Op het gebied van de fysieke leefomgeving is dat het schaalnieveau van de subregio's Stedelijk Gebied Eindhoven, De Peel, De Kempen en de A2 gemeenten. Gezamenlijk ontwikkelen ze beleid en programma's voor de subregio's. De uitvoering en het toezicht is voor alle 21 gemeenten belegd bij de uitvoerende diensten ODZOB, VRBZO en GGD. Dat maakt dat de implementatie van de omgevingswet een item is dat alle 21 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen aan gaat. De implementatie van de omgevingswet is immers een majeure-en complexe opgave waarin het gehele stelsel van wetgeving en vergunningen m.b.t. de fysieke leefomgeving wordt aangepast. (tekst opgesteld door secretarissen van de 21 gemeenten in het "speelhuismanifest")

Dit manifest is opgesteld in het kader van de omgevingswet en brengt focus aan op drie lijnen:

-samen leren

-samen digitaliseren, informatie delen en adviseren

-samen ontwikkelen.

Het manifest beoogt tevens een kader voor samenwerking die resulteert in een goede dienstverlening naar de inwoners en gemeenten, en een efficiënte bedrijfsvoering.

Wij om-armen "de geest" van dit speelhuismanifest om slagvaardig verder samen op te trekken. De tijd die ons rest is zeer beperkt en deze bestuurlijke opdracht aan de 21 gemeenten en ODZOB, VRBZo en GGD beoogt dan ook een versnelling te brengen in het slagvaardig samen optrekken.

Op het gebied van de fysieke leefomgeving is een omvangrijke transitie gaande waarvoor de omgevingswet is vastgesteld. Het doel van de Omgevingswet is gericht op de onderlinge samenhang tussen[1]

: • 'Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit

: • 'Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'

Stelselwijziging omgevingsrecht vraagt omvangrijke transitie voor alle betrokkenen

Met de Omgevingswet wordt echter ook een brede stelselwijziging beoogd; zij introduceert een nieuwe manier van werken rond de inrichting van de fysieke leefomgeving. De wet gaat uit van vertrouwen in plaats van controle en geeft burgers en bedrijven meer ruimte voor het realiseren van activiteiten in de fysieke leefomgeving, mits dat bijdraagt aan gestelde kwalitatieve doelen. Maatwerk staat daarbij voorop, maar initiatiefnemers (burgers en bedrijven) moeten ook zelf verantwoordelijkheid dragen voor een veilige en gezonde leefomgeving. Enkele aspecten die hiermee samenhangen zijn;

• Veel normen worden landelijk geregeld en daarvoor geldt een algemene zorgplicht.

• Het aantal activiteiten waar specifieke vergunningen voor nodig zijn, neemt af of wordt vervangen door een meldingsplicht.

• In het besluitvormingsproces staan integrale afwegingen centraal; belangen van veiligheid, gezondheid, economie, milieu, water, infrastructuur en ruimtelijke ordening moeten naast elkaar worden afgewogen.

• Tot slot moet het besluitvormingsproces 'Eenvoudig beter' door middel van een digitaal loket, minder administratieve regels en strakke doorlooptijden.

Decentralisatie

De Omgevingswet brengt daarbij ook een decentralisatie met zich mee. De gedachte daarachter is dat hoe meer decentraal de beoordeling plaatsvindt, hoe groter de kans is op een integrale afweging en maatwerk. In bepaalde situaties mag een gemeente ruimere of juist strengere regels stellen of individueel maatwerk bieden. De gemeente heeft de rol om alle betrokkenen te stimuleren om te komen tot maatwerkoplossingen, die bijdragen aan de gestelde doelstellingen. In de besluitvorming verschuift het accent daarbij naar het voortraject. Rond de nieuwe instrumenten 'Omgevingsvisie' en 'Omgevingsplan' kunnen de onderhandelingen tussen overheid, initiatiefnemers en burgers worden vormgegeven. De gemeenten hebben een regierol en organiseren de participatie van alle partijen in dit proces.

[1] Zie Omgevingswet, art. 1.3

Er gebeurt al veel bij gemeenten. Naar verwachting zal de wet in januari 2021 in werking treden. De tijd is dus kort en er moet nog veel geregeld worden. De veranderopgave is omvangrijk en als regio lopen we achter. Gezien de korte tijd die resteert vraagt dit om een versnelling. Alhoewel gemeenten en hun partners reeds zijn gestart met de voorbereidingen op die wet. Binnen verschillende gemeenten zijn verschillende initiatieven gestart, bijvoorbeeld het samen werken aan de pilots en in leerkringen gaat dit vooral over de nieuwe instrumenten 'Omgevingsvisie' en 'Omgevingsplan'. Daarnaast zijn in veel gemeenten programma's gestart om een nieuwe werkwijze te ontwikkelen waarbij integraal werken, samenwerken met partners, en participatie de belangrijke thema's zijn. Dat past ook bij de ambities van de nieuwe wet.

<u>De omgevingswet vraagt een andere manier van samenwerken</u>.

De Omgevingswet brengt niet alleen nieuwe inhoudelijke regelgeving met zich mee, maar stelt ook andere eisen aan de onderlinge samenwerking binnen het stelsel van de fysieke leefomgeving. Wie de stelselwijziging bestudeert, treft hierin nieuw taalgebruik en een nieuwe manier van organiseren van de overheid. Deze vorm van organiseren kan men ook netwerksturing noemen. Netwerksturing vraagt een andere manier van werken, houding en gedrag. Dat geldt zowel voor gemeenten en initiatiefnemers, als ook voor de adviseurs die gemeenten betrekken in het ontwikkelproces.

<u>Gezamenlijke verkenning</u>

Daarom zijn de VRBZO GGD en ODZOB gestart met het verkennen voor welke opgave zij staan om aan te kunnen sluiten bij de gemeentelijke behoeften. Daaruit komt een beeld naar voren over veranderingen in de samenwerking met gemeenten, in de onderlinge samenwerking, in de dienstverlening, in de gevraagde competenties en in de wijze waarop de informatievoorziening is georganiseerd. Kortom, een omvangrijke veranderopgave voor deze drie organisaties. Om die opgave zo efficiënt mogelijk vorm te geven, trekken zij daarbij gezamenlijk op. Maar dat vergt ook iets van de 21 gemeenten als bevoegd gezag: processen van gemeenten en partners dienen naadloos op elkaar aan te sluiten, en informatie moet eenvoudig kunnen worden gedeeld tussen de partners in de keten. De gemeenschappelijke regelingen hebben sterke behoefte aan gezamenlijkheid en uniformering in de vragen/opgaven die vanuit de gemeenten op hen afkomen, willen zij hun capaciteit efficiënt in kunnen zetten. Voorgesteld wordt nu om een gezamenlijke opdracht te formuleren aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen om de noodzakelijke samenwerking concreet handen en voeten te geven. Hieruit spreekt bestuurlijk en ambtelijk commitment om een verander-agenda samen vorm te geven. Op die wijze kunnen de betrokken adviseurs leren van elkaars ervaringen en kan expertise rond dit veranderproces worden gebundeld om uiteindelijk op een efficiënte wijze gemeenten te kunnen bedienen.

2. Komst van de Omgevingswet

<u>Doelen van deze stelselwijziging</u>

De Omgevingswet beoogt een veilige en gezonde leefomgeving. Tegelijk moet er ruimte zijn om aanpassingen te maken in de leefomgeving zodat diverse maatschappelijke functies daarin kunnen worden ontwikkeld. Denk daarbij aan diverse (technologische) ontwikkelingen rond duurzaamheid,

energietransitie en klimaatadaptatie. De wet heeft in zichzelf een paradoxale opgave van ‘controle/beheer’ en ‘ontwikkeling/dynamiek’ in de fysieke leefomgeving. Dat vraagt een geheel nieuwe manier van werken, zoals in hoofdstuk 1 reeds is toegelicht. De stelselwijziging die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet is daarmee omvangrijk; burgers, bedrijven, gemeenten, provincies, Rijksoverheid en hun adviseurs komen op een nieuwe wijze tot besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Hierna staat weergegeven welke doelen met deze stelselwijziging daarmee worden beoogd;

‘Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’ [2]

Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter: projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.

Zekerheid en dynamiek: Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren.
Ruimte voor duurzame ontwikkeling: Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.

Ruimte voor regionale verschillen: Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren.

Actieve en kwalitatief goede uitvoering: Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Die prikkelen bestuurders tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid.

<u>Veranderingen voor gemeenten</u>

De veranderingen voor gemeenten kunnen -op hoofdlijnen- als volgt worden geduid;[3]

1. De introductie van de nieuwe instrumenten (Omgevingsvisie, Omgevingsplan) vraagt participatie van initiatiefnemers en belanghebbenden en co-creatie van beleid aan de voorkant van besluitvormingsprocessen.

2. ‘Eenvoudig beter’: eenvoudiger, efficiënter en beter besluitvormingsproces. Gemeenten zullen werken met verkorte doorlooptijd van plannen en vergunningen. Gemeenten willen vooral voorspelbaar zijn.

[2] Bron: factsheet Omgevingswet ‘Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’ - ministerie van IenM, juni 2014. www.rijksoverheid.nl/nualeenvoudigbeter

[3] Opgesteld op basis van gesprekken met gemeenten, gemeentelijke projecten en programma’s rond de omgevingswet, reeds beschikbare Wet- en regelgeving, informatie van de Rijksoverheid (https://www.omgevingswetportaal.nl), Factsheets en beleidsstukken VNG (https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet) en ervaringen en impactanalyses andere veiligheidsregio’s en GGD-en.

3. Van controle naar vertrouwen: initiatief bij burgers en bedrijven, zij zijn primair verantwoordelijk voor gezonde en veilige leefomgeving. Gemeenten nodigen uit met kaders vooraf, in plaats van maatregelen achteraf. Dat betekent ook dat toezicht en handhaving aan belang winnen om een actueel zicht te behouden op risico's en kansen voor veiligheid, gezondheid en milieu.

4. Omgevingswet stuurt op doelen en maatschappelijke opbrengsten. Het monitoren en beschikbaar stellen van informatie is een belangrijke rol van de overheid.

5. Gemeenten maken integrale afwegingen; meer samenhang tussen de domeinen veiligheid, milieu, gezondheid, water, bodem, infra en ruimtelijke ordening.

6. Digitaal loket als leidend principe; informatie wordt gebundeld en uitgewisseld via het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO) waarbij burgers en bedrijven recht hebben op adequate informatie, zowel inhoudelijk als met betrekking tot regelgeving.

7. Deregulering: meer directe werking van nationale regelgeving en (decentraal) omgevingsplan, minder vergunningen. Van vergunning naar melding. Onderzoeklasten omlaag, onderzoek is pas verplicht bij het omgevingsvergunningsproces (alleen concrete initiatieven worden onderzocht) en niet (al) bij de fase van omgevingsplan.

Veel gemeenten hielden al rekening met maatschappelijke ontwikkelingen zoals burgerparticipatie, digitalisering en een integrale aanpak. De invoering van de Omgevingswet sluit dan ook aan bij veel lopende ontwikkelingen in gemeenten. De nieuwe wet helpt bij die ontwikkelingen.[4]

De invoering van de Omgevingswet sluit aan bij veel reeds lopende ontwikkelingen in gemeenten.

3. Bijdrage van ODZOB, GGD, VRBZO

<u>Bijdrage van de drie diensten</u>

Om de doelen van de wet te bereiken (veilige en gezonde leefomgeving) werken gemeenten (ook nu al) samen met de ODZOB, GGD en VRBZO. Zij voeren de wettelijk opgedragen taken uit voor de gemeenten; de ODZOB op het gebied van milieu[5] en (als verzoektaak) bouwen/RO, de VRBZO omtrent de fysieke veiligheid[6] en de GGD over de publieke gezondheid.[7] De Omgevingswet heeft de integrale samenwerking versterkt door dit expliciet in hoofdstuk twee van de wet te benoemen. Het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu worden met het oog op de doelen van de wet dan ook als zodanig genoemd. Een samenhangende benadering is daarbij het uitgangspunt en vraagt integrale omgevingszorg. Daarin leveren de drie diensten een belangrijke en unieke bijdrage. Gemeenten hebben juist daar specialistische expertise gebundeld waarvan zij gebruik kunnen maken bij besluitvormingsprocessen over de fysieke leefomgeving. De adviseurs leveren vanuit hun expertise (inhoudelijke kennis en informatie) een bijdrage aan de beoordeling van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Deze kennis is veelal

[4] Sommige gemeenten leggen daarbij nadrukkelijk verbindingen met de transitie in het sociaal domein. Ook daarbij gaat het over een integrale aanpak, over maatwerk en de leefwereld van burgers centraal zetten, over samenwerken in een netwerk et cetera.
[5] Wettelijke taak ODZOB vanuit onder meer vanuit het zogenaamde basistakenpakket Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
[6] Wettelijke taak VRBZO vanuit onder meer vanuit Wet veiligheidsregio's, Besluit externe veiligheid inrichtingen, Besluit rampen en zware ongevallen.
[7] Wettelijke taak GGD vanuit onder meer Wet publieke gezondheid

nergens anders beschikbaar. Wanneer veiligheid, milieu en gezondheid belangrijke doelen zijn, zijn zij onmisbare partners voor de gemeenten. Zij zijn immers van de gemeenten en voor de gemeenten werkzaam.

Andere manier van werken

Voorgaande betekent dus ook dat de drie diensten moeten aansluiten bij de gemeentelijke ambities en ontwikkelingen. Zij zullen dus meer met de gemeenten en met elkaar moeten samenwerken in lokale netwerken waarbij in een vroegtijdig stadium wordt gesproken over de fysieke leefomgeving. Kansen en risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid, natuur en milieu kunnen in deze dialoog inzichtelijk worden gemaakt zodat uiteindelijke keuzes over de (inrichting en ontwikkeling van de) fysieke leefomgeving ook weloverwogen kunnen worden genomen. Dat vraagt vroegtijdige betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen in de gemeenten.

Het werk verschuift van het toetsen van voorschriften aan het einde van ruimtelijke besluitvormingsprocessen naar het adviseren aan het begin van de besluitvormingsprocessen.

Wanneer gemeenten de besluitvorming meer participatief, met maatwerk, integraal, vanuit vertrouwen ('ja, mits'), transparant en digitaal inrichten, moeten de betrokken adviseurs ook daarin mee ontwikkelen. Van de betrokken adviseurs vraagt het dat ze:

• Kennis hebben over -en inzicht hebben in- ontwikkelingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving (denk aan de Geluidskaarten en Bodemkwaliteitskaarten, het (dynamisch) Regionaal Risicoprofiel en de Gezondheidsatlas).

• Hun expertise inbrengen in samenwerking met anderen (co-creatie).

• De zelfredzaamheid ondersteunen; dat zij meedenken en gelijkwaardige oplossingen aanreiken aan burgers en bedrijven.

• Kunnen sparren op bestuurlijk niveau en tegelijk ruimte geven aan afwegingen door het lokale bestuur.

• Adequaat en tijdig communiceren over hun dienstverlening (bijv. adviestermijnen).

• Digitaal vaardig zijn en in staat zijn om betrouwbare informatie beschikbaar te stellen.

Het gaat er op hoofdlijnen om dat zij hun adviezen en ondersteuning op een dusdanige wijze organiseren dat zij kunnen meebewegen met gemeenten en de gevraagde bijdrage in de lokale netwerken kunnen leveren.

Het betreft niet zozeer nieuwe taken, maar meer een andere wijze waarop de taken worden uitgevoerd.

Ontwikkeling is wenselijk

Op dit moment werken de diensten én de gemeenten aan de omslag die nodig is voor de andere manier van werken. Het betreft niet zozeer nieuwe taken, maar meer een andere wijze waarop de taken worden uitgevoerd. Het gaat dan om veranderingen in hun relaties met partners (bijdrage leveren in een netwerkorganisatie), in de organisatiewijze van de dienstverlening, de competenties (vaardigheden, houding en gedrag) van het personeel, de managementstijl en rond informatievoorziening. Vooralsnog wordt ingeschat dat, voor de gemeenschappelijke regelingen, de

ontwikkelingen de meeste impact zullen hebben voor de ODZOB. Voor VRBZO en GGD geldt dat voor een beperkt deel van de werkzaamheden (advisering en informatie-uitwisseling) alhoewel ook daar grote kansen liggen op het vlak van veiligheid en gezondheid. Alle drie de organisaties zullen echter een majeure ontwikkeling moeten doormaken.

Samen leren

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, is het noodzakelijk om steeds lokaal –samen met gemeenten en partners- te onderzoeken wat nodig en passend is. Er is immers geen standaard werkwijze, die geldt in alle gemeenten. Daar komt bij dat ook het wetgevingstraject momenteel (2020) nog in ontwikkeling is. De drie diensten zetten daarom in op een ontwikkelproces waarbij door middel van pilots en verkenningen samen met gemeenten en partners wordt geëxperimenteerd met de nieuwe werkwijze. Alleen op die manier kan je samen leren en krijgen de diensten meer zicht op wat van hun wordt gevraagd.

Ambitieniveau van het gezamenlijke opdracht:

De drie diensten doen actief mee in pilots en/of proeven van de gemeenten (en de provincie) en volgen de ambities van gemeenten daarin. Om de gewenste ontwikkeling door de diensten efficiënt te laten uitvoeren, is het belangrijk dat er vanuit het collectief van de 21 gemeenten zoveel als mogelijk een eensluidende vraag/opdracht aan de 3 gemeenschappelijke regelingen wordt gegeven. Op basis van die opdracht zorgen de drie diensten ervoor dat hun organisatie, kennisniveau en informatievoorziening tijdig op orde is.

De begeleiding van het veranderproces en afstemming met de gemeenten kan gezamenlijk georganiseerd worden. Op die wijze behoeft niet drie keer een veranderorganisatie te worden ingericht. Tegelijk past deze ook bij onze regio en sluit aan bij de ambities die door de secretarissen in het speelhuismanifest zijn vastgelegd. Er wordt aangesloten bij de samenwerkingsprocessen op de schaal van de 21 gemeenten, zoals die ook voor andere terreinen wordt gezocht. Gemeenten worden niet 3x met dezelfde vraag benaderd en andersom worden de diensten niet ieder 21x met een gelijksoortige vraag benaderd. Samenwerking draagt bij aan de integrale aanpak, zoals die door de Omgevingswet wordt voorgestaan. Indirect worden ook veranderprocessen bij gemeenten gefaciliteerd. Wanneer de drie diensten onderdeel zijn van de lokale netwerken, kunnen zij daar de veranderambities van gemeenten mede faciliteren en ondersteunen (‘buitenboordmotor’).