

Onderwerp: Startdocument Omgevingswet
BBV nr: 2016/173674

1. Inleiding

Het omgevingsbeleid in Nederland wordt op dit moment gekenmerkt door complexe wet- en regelgeving. Er zijn ruim 26 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur en honderden ministeriële regelingen van toepassing op de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om vele beleidsterreinen, denk aan ruimtelijke ordening en ontwikkeling, milieu en bodem, verkeer en vervoer, water, groen en natuur, energie, cultureel erfgoed, vastgoed, gezondheid, externe veiligheid, bouwregulering en dergelijke. De veelheid en diversiteit van regels waarmee overheden, bedrijven en burgers geconfronteerd worden, leidt in de praktijk tot problemen en werkt daardoor kostenverhogend. Het remt gewenste ontwikkelingen en verhindert het bereiken van maatschappelijke doelen.

Om deze problemen te verminderen en te verkleinen heeft de regering een veelomvattende stelselherziening in gang gezet die – zoals het er nu naar uitziet – begin 2019 gereed moet zijn. De Omgevingswet, die de Tweede Kamer in 2015 en de Eerste Kamer in maart 2016 heeft aangenomen, is een eerste mijlpaal. Deze wet wordt momenteel uitgewerkt in vier Algemene Maatregelen van Bestuur, meerdere aanvullende wetten en een Invoeringswet. (Zie ook de stand van zaken in bijlage 1.)

De stelselherziening heeft twee maatschappelijke doelen:

1. het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
2. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te vervullen.

De invoering van deze Omgevingswet is voor gemeenten een omvangrijke operatie. De wet leidt tot een wezenlijk andere manier van werken, waarbij integrale planvorming en uitvoering centraal staan en iedere schakel in de keten (overheid, inwoners, ondernemers) een rol speelt. In plaats van het volgen van een van hogerhand bepaald stamien, is uitgangspunt van de Omgevingswet dat gemeenten actief zelf hun lokale beleidskeuzes maken bij de inrichting van de leefomgeving. En dit op een manier zodat initiatiefnemers in staat zijn, binnen de lokale beleidskaders en op basis van een gelijkwaardige informatiepositie, hun wensen en behoeften te realiseren. Anders gezegd: de wet biedt lokale overheden ruimte om via maatwerk de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren in samenspraak met diegenen die daar wonen, werken en gebruik van maken. De verandering heeft grote gevolgen: inwoners en ondernemers krijgen meer invloed op de inrichting en het gebruik van hun leefomgeving, overheden gaan nauwer in ketens samenwerken, er moeten meer integrale visies worden ontwikkeld en meer integrale procedures en processen worden ingericht. Tegelijkertijd moet met digitalisering een forse slag worden gemaakt; initiatiefnemers moeten snel digitaal kunnen beschikken over de juiste informatie en over de regels die gelden in hun leefomgeving.

Haarlem is in 2015, in samenwerking met VNG, IenM en G32, reeds gestart met de voorbereiding op de Omgevingswet.

2. Besluitpunten college

1. Het college stelt het Startdocument Omgevingswet vast.
2. De kosten van dit besluit bedragen jaarlijks, van 2016 tot en met 2020, € 250.000. Deze bedragen zijn opgenomen in de Programmabegroting 2016-2020 (onder programma 7, onvoorziene kosten).
3. Het college stelt de genoemde speerpunten uit het startdocument vast.
4. Het college kiest voor werken in de geest van de Omgevingswet en besluit om daartoe experimenten te starten.
5. Bij elk voorstel voor actualiseren of opstellen van sectoraal beleid, wordt door het college afgewogen of die opgave wel passend is in het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het college doet alleen voorstellen die passen binnen de Omgevingswet.
6. Het college stuurt dit voorstel ter bespreking naar de Commissie Ontwikkeling en de Commissie Bestuur.
7. De betrokken organisaties in de regio ontvangen na besluitvorming een kopie van het startdocument en dit besluit.

3. Beoogd resultaat

Het programma implementatie Omgevingswet beoogt een geslaagde invoering van de omgevingswet met een soepele inwerkingtreding van de wet in 2019. Dit collegebesluit beoogt helderheid te scheppen over de voorwaarden waaronder met de implementatie van de Omgevingswet wordt gestart. Voor nu wordt daarom gefaseerd een aantal specifieke resultaten opgeleverd;

1. een impactanalyse met beleidsinventarisatie,
2. bestuurlijke keuzes,
3. een vergelijking tussen het huidige omgevingsrecht en de nieuwe wet
4. plan van aanpak voor het vervolg (na de zomer) met planning, resultaat en budget.

4. Argumenten

Het wetsvoorstel is een feit

Nu het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, is de stelselherziening een feit. Alle koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW) en het Rijk (IenM en RWS) hebben een landelijke oproep gedaan aan alle (semi-) overheidsinstanties om zo spoedig mogelijk te starten met en budget vrij te maken voor de invoering van de wet, de voorbereiding daarvan en de digitaliseringsopgave.

Als we nu niet beginnen, zijn we niet op tijd klaar

In 2015 is Haarlem begonnen met de algemene voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Alle betrokken afdelingen zijn middels presentaties ingelicht over en via klankbord sessies betrokken bij de inhoud en de aanpak van de startende implementatie. Tegelijkertijd is er deelgenomen in allerlei landelijke werkgroepen en projectteams om zo veel mogelijk informatie te vergaren en te kunnen bijdragen aan het landelijke programma: Aan de slag met de Omgevingswet.

Daarnaast is in regionale samenwerkingsverbanden (ZKL en MRA) en met de Omgevingsdienst IJmond afgesproken om een mogelijke samenwerking op dit dossier verder

te onderzoeken. Met de gemeente Bloemendaal en Zandvoort wordt in nader overleg een specifieke samenwerking onderzocht.

Deze voorbereidende werkzaamheden blijken hard nodig. Landelijk is vorig jaar een oproep gedaan aan alle overheidsinstanties om te starten met het invoeringstraject. De ervaringen uit de transitie van de drie decentralisaties leren ons dat te laat beginnen desastreus voor het resultaat en kostbaar voor de organisatie is. Haarlem zal, net als andere overheden, de komende jaren prioriteit moeten geven aan de implementatie Omgevingswet om de wettelijke taken in het fysiek domein vanaf 2019 uit te kunnen voeren.

Met de Structuurvisie Openbare Ruimte en de Toekomstvisie wordt voorbereidend werk verricht voor de invoering van de Omgevingsvisie

Zowel in een Omgevingsvisie (zie bijlage 1) als Structuurvisie/Toekomstvisie worden beleidslijnen geprioriteerd, waarbij de Omgevingsvisie een breder terrein zal gaan bestrijken dan de Structuurvisie openbare ruimte en de Toekomstvisie. Maar beide beleidsdocumenten dienen wel ter voorbereiding op de Omgevingsvisie doordat ze de ruimtelijke kaders prioriteren, regels schrappen en kaders samenvoegen.

In een Omgevingsvisie wordt meer gecommuniceerd en inzichtelijk gemaakt door middel van digitaal toegankelijke kaarten dan door beschrijvende teksten. Voor de Structuurvisie openbare ruimte wordt deze methodiek alvast gehanteerd (dus geen uitgebreid visiedocument), ook dit past bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Er zijn financiën en capaciteit beschikbaar voor de startfase

De kosten voor het uitvoeren van de 1^e fase (het besluit dat nu voorligt) van het programma Implementatie Omgevingswet bedragen (naast de inzet van bestaande ambtelijke capaciteit) € 250.000. Dit budget is nodig voor de kosten van het uitvoeren van een eerste impactanalyse, beleidsinventarisatie, stagiairs, programma ondersteuning en het voorbereiden van de bestuurlijke keuzes. Het budget is niet ten behoeve van ambtelijke capaciteit. Het programma wordt in de eerste fase in ieder geval uitgevoerd binnen de regulier beschikbare ambtelijke capaciteit. In de programmabegroting 2016-2020 is rekening gehouden met deze uitgave. Na oplevering van de impactanalyse, in juli dit jaar, zal ten behoeve van de komende fasen een budgettair voorstel worden gedaan voor de begroting. De financiële impact van de invoering van de wet op de organisatie zal naar verwachting groot zijn.

5. Risico's en kanttekeningen

Het voorbereiden van de komst van de Omgevingswet vergt een complex en intensief traject. Daarbij worden onderstaande risico's herkend.

1. De invoering van de wet brengt te hoge kosten met zich mee. Tot op heden voorziet het Rijk niet in een financiële compensatie voor de transitie opgave Omgevingswet. De kosten van de implementatie komen voor rekening van de eigen organisatie.
Maatregel: Probeer generieke opgaven samen met andere overheidsinstanties op te pakken om zodoende geld en capaciteit besparend te kunnen werken.
2. De planning van de implementatie wordt niet gehaald, doordat de veranderopgave meer tijd kost dan nu wordt voorzien (dit heeft gevolgen voor beschikbaar te stellen capaciteit en eventueel financiën). *Maatregel:* goed definiëren van de reikwijdte en diepgang van de impact van de Omgevingswet en implementeren met een stapsgewijze aanpak. Kiezen voor een aanpak waarbij huidige activiteiten plaatsmaken voor de Omgevingswetproof-activiteiten (schuiven met interne capaciteit).

3. Er is onvoldoende of niet tijdig beschikbare ambtelijke capaciteit. *Maatregel:* aan het begin van het programma worden goede afspraken gemaakt over betrokkenheid, inzetbaarheid en kwaliteit van medewerkers in relatie tot het te leveren resultaat. Gevolgen van een lagere inzet voor het beoogde resultaat worden expliciet voorgelegd aan de opdrachtgevers, zowel aangaande de implementatie als de digitaliseringsopgave.
4. Er zijn hogere kosten voor bijvoorbeeld extern onderzoek en advies dan nu wordt voorzien (er is geen budget 'onvoorzien' beschikbaar). *Maatregel:* eventuele extra noodzakelijke activiteiten worden zo vroeg mogelijk in het proces in beeld gebracht. Kosten worden waar mogelijk binnen bestaande budget opgevangen (beleidsveld).
5. Er is onvoldoende bestuurlijke daadkracht (keuzes maken), inzet (voor afstemming intern en contacten met de stad) en/of draagvlak (om tot bepalende bestuurlijke keuzes te komen). *Maatregel:* vooraf duidelijke afspraken maken en het bestuur tussentijds goed betrekken/informereren.
6. Het benodigde budget, naast de structurele 250K, en de capaciteit die blijkt nodig te zijn voor de vervolg fasen (benoemd in de nog op te leveren impact analyse) wordt niet vrijgegeven. Hierdoor kan de invoering van de Omgevingswet onmogelijk tot goed resultaat leiden. *Maatregel:* Bestuurlijk dient nu al rekening gehouden te worden met een komende vraag naar inzet van middelen en personeel.

Naast bovenstaande risico's zijn twee belangrijke kanttekeningen aan de orde:

1. Om te voldoen aan de wettelijke eisen met betrekking tot de informatievoorziening is de gemeente afhankelijk van de kwaliteit van gegevens die door de ketenpartners beschikbaar worden gesteld. Bovendien zijn er grote aanpassingen nodig van het software-, hardware- en databeheer om minimaal te zijn voorbereid. De digitale ondersteuning van de Omgevingswet zorgt er uiteindelijk voor dat alle informatie over de fysieke leefomgeving met één klik op de kaart van Nederland te vinden is. Dat is een zeer hoge, landelijke ambitie.
2. De financiële impact van de invoering van de wet op de organisaties zal naar verwachting groot zijn. Zo vervallen bijvoorbeeld de legesinkomsten en wordt er op rijksniveau een besparing ingeboekt als gevolg van de invoering. Onduidelijk is waar de beoogde financiële baten terecht komen. Er is bovendien geen zicht op landelijk budget voor de implementatie van de Omgevingswet. Dit is des te meer van belang gezien de omvangrijke digitaliseringsopgave (zie hiervoor) en de daarmee ongetwijfeld samenhangende investeringen.

6. Uitvoering en planning

In het startdocument wordt een aantal fasen met deelproducten onderscheiden.

Fase 1 Bewustwording en Verkenning (1 oktober 2015 – 1 juli 2016)

De belangrijkste activiteit in deze fase is het uitvoeren en opstellen van een impactanalyse. Deze analyse brengt in beeld wat de impact op het gebied van onder meer beleid, processen, personeel, ICT en financiën van de Omgevingswet is op de organisatie van de gemeente Haarlem.

Tegelijkertijd met het uitvoeren van de impactanalyse zullen bestuurlijke keuzes worden uitgewerkt en in scenario's worden voorgelegd. De nieuwe Omgevingswet, met verruiming van bestuurlijke afwegingsruimte, dwingt ons om na te denken over wat we juist streng willen organiseren, soepel willen houden of waarover we helemaal geen regelgeving willen opnemen.

Fase 2 Beleidsbepaling (april 2016 – juli 2019)

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Omgevingswet moet worden vastgelegd in één Omgevingsvisie (met Programma) en één Omgevingsplan. De uitvoering van deze activiteiten gebeurt vanuit het principe dat ‘de Omgevingswetactiviteiten de reguliere werkzaamheden zijn’. Dat betekent dat in eerste instantie de bestaande beschikbare ambtelijke capaciteit wordt ingezet.

Fase 3 Vervolg bepalen (juli 2016-aug 2016)

Na de eerste en tweede fase kan het vervolg van de voorbereiding op en de implementatie van de Omgevingswet bepaald worden. De uitkomst van de impactanalyse en de bestuurlijke keuzes leidt tot een betere kijk op de veranderopgave. Dit vervolg zal worden uitgewerkt in een collegenota direct na de zomer.

Extra

Momenteel starten drie stagiairs van de Vrije Universiteit Amsterdam en Universiteit Leiden (Staats- en Bestuursrecht) binnen het programma Omgevingswet, aan een brede analyse naar de verschillen (per kerninstrument) tussen het oude omgevingsrecht en de komende Omgevingswet. Het resultaat van dit onderzoek geeft onze organisatie meer inzicht in de consequenties en omvang van de transitie opgave.

Tijdens deze eerste fasen van het programma vindt een aantal keer bestuurlijke besluitvorming plaats:

- Het college besluit over de Startdocument Omgevingswet.
- Het college informeert de raadscommissies en bespreekt het Startdocument Omgevingswet met de raadscommissies.
- De uitkomst van de Impactanalyse wordt na de zomer ter informatie aan het college en de gemeenteraad aangeboden.
- De bepalende bestuurlijke keuzes worden dit jaar in discussienota's en besluitvormend aan het college en de gemeenteraad voorgelegd.
- Het vervolgtraject (planning, resultaat, budget) wordt na de zomer ter besluitvorming aan het college en de gemeenteraad voorgelegd.

7. Bijlagen

Bijlage 1: Startdocument Omgevingswet: *Aan de slag met de Omgevingswet, de leefomgeving centraal.*

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester