

Aan de slag met de Omgevingswet

de leefomgeving centraal

Van: Sarah Ros/Eric Dorscheidt
Aan: College
Betreft: Startdocument Omgevingswet
Datum: 30 maart 2016
Versie: 10

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	De Omgevingswet; een stelselherziening	3
3.	Wát moet er gebeuren?.....	4
4	Aanpak en fasering.....	8
	Bijlage 1	14
	Bijlage 2	16
	Bijlage 3	17

1. Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is aanstaande. De titel van dit document suggereert dat er in de gemeente Haarlem nog niet gestart is met de voorbereiding. Dat is niet het geval. De voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet zijn in Haarlem al geruime tijd bezig. Nu is het moment aangebroken om de gestructureerde aanpak van de implementatie van deze nieuwe wetgeving vast te leggen in dit startdocument.

Tijdens sessies met betrokken leidinggevend en medewerkers is dit document besproken. De opmerkingen en suggesties uit deze bijeenkomsten tezamen met de resultaten van de bespreking in het directieteam op 23 maart 2016 leiden tot een definitief startdocument dat ter vaststelling aan het college en ter informatie aan de gemeenteraad wordt aangeboden.

Leeswijzer

Deze startnotitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt aangegeven dat er nieuwe wetgeving aankomt omtrent de leefomgeving die Haarlem moet implementeren en uitvoeren. In hoofdstuk 3 wordt zo concreet mogelijk aangegeven wát de gemeente moet doen om vanaf eind 2018 de wet uit te kunnen voeren. Hoofdstuk 4 beschrijft de aanpak en fasering. Daarnaast wordt een aantal voor de aanpak noodzakelijk te nemen besluiten geformuleerd. Zo wordt voor iedereen duidelijk wat de uitgangspunten zijn die bij de implementatie van deze wetgeving gehanteerd worden. Tot slot is er een bijlage met aanvullende informatie over de huidige stand van zaken (landelijk en Haarlem) met betrekking tot de ontwikkelingen van de wet en een bijlage over de digitaliseringsopgave.

2. De omgevingswet; een stelselherziening

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. Daar komen de regels, beleidskaders en verordeningen van decentrale overheden nog bij. Het gaat 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. De regelgeving is ondoorzichtig, onvoorspelbaar en stroperig 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 nadere regelgeving, 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.

Het nieuwe stelsel is gebaseerd op twee pijlers. In de eerste plaats op de intentie om te komen tot een integrale benadering, om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren, afwegingsruimte te vergroten, procedures te versnellen, innovaties mogelijk te maken en barrières weg te nemen. In de tweede

plaats op de intentie om het bestaande beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving te handhaven of verhogen, een goed woon- en leefklimaat te verzekeren, de voorspelbaarheid van de besluitvorming te bevorderen en de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van burgers en bedrijven niet te kort te doen.

De invoering van de 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 stramien, is uitgangspunt van de Omgevingswet dat gemeenten actief zelf hun lokale beleidskeuzes maken bij de inrichting van de leefomgeving. En dit op een manier dat 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, overheden gaan nauwer in ketens samenwerken, er moeten integrale visies worden ontwikkeld en 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.

3. Wát moet er gebeuren?

Met de komst van de Omgevingswet gaat er voor de gemeente veel veranderen. Hieronder staat zo goed mogelijk weergegeven, met de kennis van nu, wat er moet gebeuren om uitvoering aan deze wet te kunnen geven. De te verwachte impact is als volgt opgedeeld: 1) Wat is er nodig om inhoudelijk aan de wet te voldoen? 2) Wat is er nodig in de randvoorwaardelijke sfeer? 3) Welke aanpassingen in de organisatie zijn nodig? 4) Wat vergt een andere manier van werken: cultuur- en mogelijk gedragsverandering?

Wat moet er gebeuren om inhoudelijk aan de wet te kunnen voldoen?

1. Het opstellen van één Omgevingsvisie voor het gehele grondgebied.
2. Het opstellen van een (omgevings)Programma: een pakket van maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te kunnen blijven voldoen.
3. Het opstellen van één Omgevingsplan voor het gehele grondgebied.
4. Het voorbereiden (ook financieel) van de verandering door het ontstaan van meer bestuurlijke afwegingsruimte (bandbreedte). Door meer bestuurlijke afwegingsruimte kan een gemeente lokaal het verschil maken. Het betekent ook meer en andere ambtelijke voorbereiding en dus in aanvang zeker van inzet van extra capaciteit. Het betekent ook meer vrijheid. Vrijheid die met toepassing van de beginselen uit de Awb ingevuld moet worden. (Zorgvuldigheid, gelijkheid, motiveringsplicht etc). Indien een gemeente kiest voor de basisbeschermingsnormen is waarschijnlijk minder extra onderzoek nodig.
5. Uitvoering geven aan de procesverschuiving van Vergunningverlening naar Toezicht en Handhaving.
6. Het doorvoeren van een forse digitaliseringslag.

Wat is randvoorwaardelijk?

1. De invoering van deze wet vindt afdelingsoverstijgend plaats en vergt de inzet van diverse disciplines. Daarnaast zal gewerkt worden met het uitvoeren van pilots en projecten. Dat betekent dat uitvoering alleen kan plaatsvinden door te werken met een programma-organisatie. Daar is capaciteit voor nodig. Capaciteit is daarmee een randvoorwaarde voor de succesvolle implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Haarlem.
2. Een impactanalyse is noodzakelijk om in beeld te brengen: de capaciteitsinzet, implementatiekosten, inzicht in veranderopgave en verder vormgeving van de programmastructuur.
3. Na de conclusies van de impactanalyse is een helderheid nodig omtrent de inhoud van de op te starten transitieprojecten, het benodigde budget, de capaciteit en de planning.
4. Een goede interne en externe communicatie met betrokkenen over de inhoud van de wet/stelselherziening en de veranderopgave is cruciaal.

Digitalisering

Om te voldoen aan de wettelijke eisen met betrekking tot de informatievoorziening zijn in de randvoorwaardelijke sfeer inspanningen nodig evenals aanpassingen van het software-, hardware- en databaseer 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. Het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) gaat uit van voorzieningen die centraal ontwikkeld worden (zie het blauwe kader c.q. DSO in bijlage 2), standaard e-overheid functies (programma digi-commissaris: generieke digitale infrastructuur) en lokale proces applicaties (denk bijvoorbeeld aan afhandelen vergunningen). Daarnaast leveren de verschillende bronhouders authentieke gegevens, die zijn opgenomen in het informatiehuis, via het gegevens knooppunt aan. Landelijk zijn verschillende projecten- en werkgroepen opgericht om dit digitaal stelsel verder uit te werken en te operationaliseren. Welke functionaliteiten exact centraal en decentraal komen te staan, is nog niet in detail uitgewerkt, maar de kaders en uitgangsprincipes zijn duidelijk. Dit geeft een goed beeld wat het verwachte digitale volwassenheidsniveau (van ketenpartners) is. Het gaat om de volgende randvoorwaardelijke zaken, waar op dit moment al aan wordt gewerkt en die nu in een versneld tempo moeten worden ingezet:

Aanpassingen om te voldoen aan de basis:

1. Inrichten van het 100% digitaal- en zaakgericht werken in het fysiek domein. Op dit moment loopt er een visie ontwikkelingsproject rondom 100% digitaal werken; zaakgericht werken is hier een onderdeel van. Veel processen hebben nog papieren uitstapjes, zoals het zetten van een handtekening. Met 100% digitaal wordt uitgegaan van het verdwijnen van papieren stromen. Dit is belangrijk in het kader van de Omgevingswet vanwege 1) het digitaal samenwerken met verschillende ketenpartners, deze samenwerken heeft als technische basis zaakgericht werken, het uitwisselen van digitale bestanden en procesinformatie. 2) bestaande complexe vergunningsprocedures terugbrengen naar 8 weken. Door het inzetten van slimme automatisering, bijvoorbeeld een totaal herontwerp van het proces gecombineerd met de nieuwste technieken, en het wijzigen van de toetsingscriteria en aanpassen van de procedures, is deze 8 weken haalbaar. Belangrijke randvoorwaarde is dat iedereen in de keten digitaal gaat werken.
2. Het aansluiten van de gemeente op de generieke digitale infrastructuur (GDI). Met de vorming van het DSO wordt rekening gehouden met de generieke digitale infrastructuur (GBI) van de digi-commissaris. Hier zitten elementen in als Mijnoverheid berichtenbox, -lopende zaken, basisregistraties, Ondernemersdossier, e-factureren, etc. Het gebruik maken van deze generieke voorzieningen is een verplichting in de Omgevingswet. Het aansluiten op

de voorzieningen is niet voldoende, wel voor de resultaatverplichtingen in 2017, voor de omgevingswet. Deze voorzieningen dienen geïntegreerd te zijn met de processen. Dit is vergelijkbaar met het aansluiten op het gegevensknooppunt (GGK) in het sociaaldomein en het gebruik van i-Wmo. Het aansluiten en het technisch beschikbaar maken van deze berichten stroom is enkele weken werk, maar het inbedden in de processen is een grote opgave. Haarlem is al bezig met de aansluiting op de GDI. Bij het digitaal herontwerpen van de processen in het fysiek domein dienen de GDI ingrediënten beschikbaar te zijn, zodat deze geïntegreerd kunnen worden.

3. Investeren in en borgen van de kwaliteit van de aan te leveren authentieke gegevens. Eén van de uitgangspunten van een basisregistratie is dat de bronhouder een hoog kwaliteitsniveau van de gegevens kan garanderen. Hier voldoet de gemeente Haarlem, b.v. bij de BAG, aan. Echter wanneer besluitvorming wordt gedigitaliseerd op basis van deze gegevens dienen deze gegevens tegen de 100% nauwkeurigheid aan te zitten. Dit gaat namelijk gebeuren in de Omgevingswet. Burgers en bedrijven krijgen via het DSO “te horen”, op basis van de beschikbare gegevens, of medewerking van de overheid aan een initiatief wel of niet nodig is, mag en/of kan. De komende jaren investeren in de kwaliteit van deze gegevens (en de beschikbaarheid daarvan) is daarmee noodzakelijk. De bronhouders van de BAG en BGT dienen dus rekening te houden met een hoger kwaliteitsniveau van de gegevens zodat zij de processen en controles hier op kunnen aanpassen.
4. Het mogelijk maken van een situatie waarbij alle relevante gemeentelijke documenten ‘objectgericht uitwisselbaar’ zijn.
5. De juridische kaders (zoals regels rondom verwerking persoonsgegevens, intellectuele eigendom/auteursrechten, archivering) worden correct toegepast.
6. Projecten die nu met betrekking tot genoemde zaken al in gang zijn gezet, moeten bij wijze van ‘zwaluwstaarten’ worden ingebed in de voorbereidingen rondom de Omgevingswet.
7. De aanschaf van software en systemen, en bijbehorende licenties.
8. De inzet van digitale participatie bij planvorming.
Het neerzetten van een technisch participatie platform is relatief simpel. Het is voor de gemeente echter een nieuwe ervaring; hoe reageren inwoners en ondernemers hier op? Hoe halen wij uit alle inzendingen / reacties de echte goede ideeën? De uitdaging is zowel organisatorisch als technisch.

Op een hoger ambitieniveau zijn de volgende inspanningen wenselijk:

- Haarlem doet mee aan (regionale, landelijke) proeftuinen en ontwikkelingen.
- 3D visualisatie van plannen en beleid (niet verplicht).
- Actief participeren (halen en brengen) in landelijke werkgroepen / thema dagen.

Welke aanpassingen in de organisatie zijn nodig?

1. Het mogelijk maken van het integraal afwegen van de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving en het integraal opstellen van omgevingsvisies, -programma's, -plannen en -vergunningen. Het verdient aanbeveling hierbij zoveel aansluiting te zoeken bij de op handen zijnde organisatieverandering per 2018;
2. Het integraal formuleren van beleid en het integraal inrichten van de huidige werkprocessen; interne werkprocessen die nu nog langs procesgerichte takenpakketten zijn georganiseerd moeten worden aangepast. Het verdient aanbeveling hierbij er zoveel aansluiting te zoeken bij de op handen zijnde organisatieverandering per 2018;
3. Het vervangen en/of laten opgaan van van bestaande regelgeving en verordeningen in het Omgevingsplan.

4. Het terugbrengen van de regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving en deze omzetten in een beslisboom-vorm.
5. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) als functionaliteiten in de gehele organisatie moeten anders worden ingericht. Dit als gevolg van het werken met meer algemene regels en minder vergunningen. Dit zorgt voor een verschuiving naar voren door advisering bij planvorming en naar achter door naar toezicht en handhaving.
6. Het terugbrengen van de doorlooptijd van het vergunningsproces. (Van 26 weken naar 8 weken). Dat vergt het herontwerpen van processen met de nieuwste technische inzichten.
7. Het onderzoeken en antwoord geven op de vraag hoe de gemeente data verkrijgt die op dit moment nog automatisch wordt verkregen via vergunningaanvragen .
8. Het onderzoeken en antwoord geven op de vraag wat de consequenties zijn van het wegvallen van een groot deel van de legesinkomsten.
9. Uitwerken van keuzes die gemaakt moeten worden inzake (niveaus van) het beleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (delegatie, mandatering) van raad, college en ambtelijke organisatie.
10. Uitwerken van keuzes die gemaakt moeten worden met betrekking tot de rol en werkzaamheden van de Omgevingsdienst.
11. Uitwerken op welke wijze inbedding plaatsvindt in het gebiedsgericht werken (gebiedsprogramma's).

Wat vergt een andere manier van werken: cultuur- en mogelijk gedragsverandering?

De stelselherziening houdt een bijstelling van wet- en regelgeving in. Maar – misschien nog wel belangrijker – ook een andere manier van werken en dat betekent een cultuur- (gedrags)verandering. Deze verandering voltrekt zich in de maatschappij, bij burgers, bedrijven en instellingen, maar moet ook intern in de gemeente organisatie worden doorgevoerd. De volgende ontwikkelingen dienen opgepakt worden:

1. In kaart brengen wat het concreet betekent voor het werk en voor houding en gedrag van ambtenaar, bestuur en raad om:
 - Van buiten naar binnen te werken. De werkwijze die nodig is om wettelijke ingerichte participatie van burgers bij planvorming mogelijk te maken;
 - Klantgericht, meewerkend en oplossingsgericht te werken waarbij regelzucht achterwege blijft.
 - Integraal te werken.
2. Onderzoek doen naar wat het betekent voor houding en gedrag van medewerkers (het functieprofiel) indien zij vroegtijdig moeten samenwerken met inwoners, ondernemers, het bedrijfsleven en belangenorganisaties bij de totstandkoming van plannen, verordeningen en projectbesluiten.
3. Het in kaart brengen van de veranderingen die nodig zijn met betrekking tot taken die nu nog op het vlak van vergunningverlening zijn georganiseerd. Deze verschuiven enerzijds naar voren (adviesering bij planvorming), anderzijds naar achteren (handhaving en toezicht). En daarnaast wat nodig is om kennis en vaardigheden op dat terrein bij te sturen en aan te passen.
4. Het in kaart brengen van wat nodig is aan opleiding en training met betrekking tot bovenstaande alsmede te inventariseren wat nodig is aan training, ondersteuning en begeleiding.

4 Aanpak en fasering

De veranderopgave die de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt vergt omvangrijke inspanningen van de gemeente. Daarom is het noodzakelijk om vooraf een aantal heldere keuzes te maken. Deze zijn van invloed op de wijze waarop de implementatie plaatsvindt. Eén belangrijke keuze is al gemaakt: Haarlem treedt op als centrumgemeente binnen de G32. De komende periode worden een aantal bestuurlijke keuzes gefaseerd voorgelegd, te weten; keuzes op basis van de startnotitie, keuzes naar aanleiding van een impactanalyse en keuzes die samenhangen met de Omgevingsvisie/programma en het Omgevingsplan. Inzake de aanpak zijn de volgende besluiten nodig:

A. Speerpunten

We stellen voor in de implementatie met twee speerpunten te werken. Te weten participatie en digitalisering. Deze twee speerpunten geven kader en brengen focus. Bovendien is Haarlem op deze twee terreinen al voorloper en maken deze thema's de verbinding met de Omgevingswet.

- Participatie

Op basis van het coalitieprogramma is participatie voor de gemeente een belangrijk punt; en dit wordt bevestigd in de contouren van de Omgevingswet. De vraag is natuurlijk wel op welke wijze hier vorm aan kan worden gegeven.

- Digitalisering

De keuze voor digitalisering als speerpunt is een direct gevolg van het feit dat de Omgevingswet digitalisering als basis heeft. Haarlem is digiproofste gemeente van Nederland. De data is goed op orde en Haarlem kan deze informatie snel visueel beschikbaar maken. Met digitalisering als speerpunt wordt de voorsprong benut om goed aan te haken bij de digitale vereisten vanuit de Omgevingswet.

B. Werken in de geest van de Omgevingswet

We stellen voor nu al te gaan werken in de geest van de Omgevingswet waar dat kan. Dat maakt het mogelijk om de nieuwe wetgeving en de daarbij behorende werkprocessen alvast onder de knie te krijgen. Zo kan na implementatie tijd en energie bespaard worden en wordt duidelijk welke inhoudelijke en organisatorische uitdagingen er zijn. De 'lerende' effecten daarvan kunnen vervolgens in de implementatie worden meegenomen. Een keuze voor deze wijze van implementeren betekent het volgende:

- Het voorop stellen van integraal werken betekent dat nagedacht moet worden over wat dat betekent voor het opstellen en actualiseren van het huidige beleid en bestemmingsplannen. Het voorstel is om op basis van een inventarisatie van het beleid in het fysieke domein te heroverwegen of bepaald beleid nu moet worden geactualiseerd of te temporiseren.
- Alvast werken in de geest van de wet betekent ook experimenteren. Door pilots uit te voeren, in een gebied en/of met diverse beleidsvelden, kan ervaring worden opgedaan met de Omgevingswet. Dit wordt door het Rijk ook aangemoedigd. Bijvoorbeeld door het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Deze is in het kader van Crisis- en Herstelwet geïntroduceerd en biedt de mogelijkheid om een bestemmingsplan te maken dat gedeeltelijk voldoet aan de kenmerken van een Omgevingsplan onder de Omgevingswet zoals die nu wordt voorzien. Een andere mogelijkheid is te onderzoeken of een beheersverordening geschikt is als experiment om op die manier aan de huidige actualiseringsplicht van bestemmingsplannen binnen het huidige regime te ontkomen. Andere voorstellen van pilots kunnen zijn:

- Pilot leegstaande kantoren en participatie .
- Aan de slag met beleidsstukken waarbij sprake is van diverse claims op de beschikbare ruimte die elkaar soms tegenspreken.

C. Investeren

De invoering van de wetgeving gaat kost geld. De kosten zijn ruwweg onder te verdelen in drie posten:

- **Investeringskosten (kosten van voorbereiding, wetgeving en standaardisatie)**
De voorbereidingskosten komen voor een deel voor rekening van de gemeente, zonder compensatie van het Rijk. De volgende kosten worden voorzien:
 1. Het programmamanagement dat de implementatie van de wet begeleidt vergt geld. Er is nu rekening gehouden met een bedrag van € 250k per jaar van 2016 tot en met 2020. In de Programmabegroting 2016-2020 is dit bedrag opgenomen onder programma 7.
 2. Omtrent de digitaliseringsslag die in het kader van de Omgevingswet moet worden gemaakt zijn randvoorwaardelijke voorzieningen noodzakelijk (DSO). Ook moet er geïnvesteerd worden in software en uitwisseling van gegevens (koppelvlakken).
 3. Voorbereidende opleiding en training medewerkers.
- **Transitiekosten (organisatorische transitiekosten)**
De kosten die worden gemaakt ten behoeve van aanpassingen in de organisatie. Verandering van werkprocessen en aanpassing van kaders leiden tot het maken van onder andere personele kosten. De andere – wettelijk voorgeschreven en gereguleerde - wijze van participatie gaat gepaard met hoge kosten (zie Verkenning G32 gemeenten in bijlage 3). Ook speelt een vraagstuk rondom het ophalen van besparingen ten gevolge van de wet, die – zoals het er nu naar uitziet – vooral in de maatschappij zullen landen terwijl het Rijk deze wellicht op de gemeente zal verhalen.
- **Exploitatiekosten (kosten na 2024)**
Op het moment dat de wet is ingevoerd en het digitale systeem werkzaam is, worden er exploitatiekosten verwacht. Het is nu nog niet te voorzien of te berekenen welke kosten dit zullen zijn.

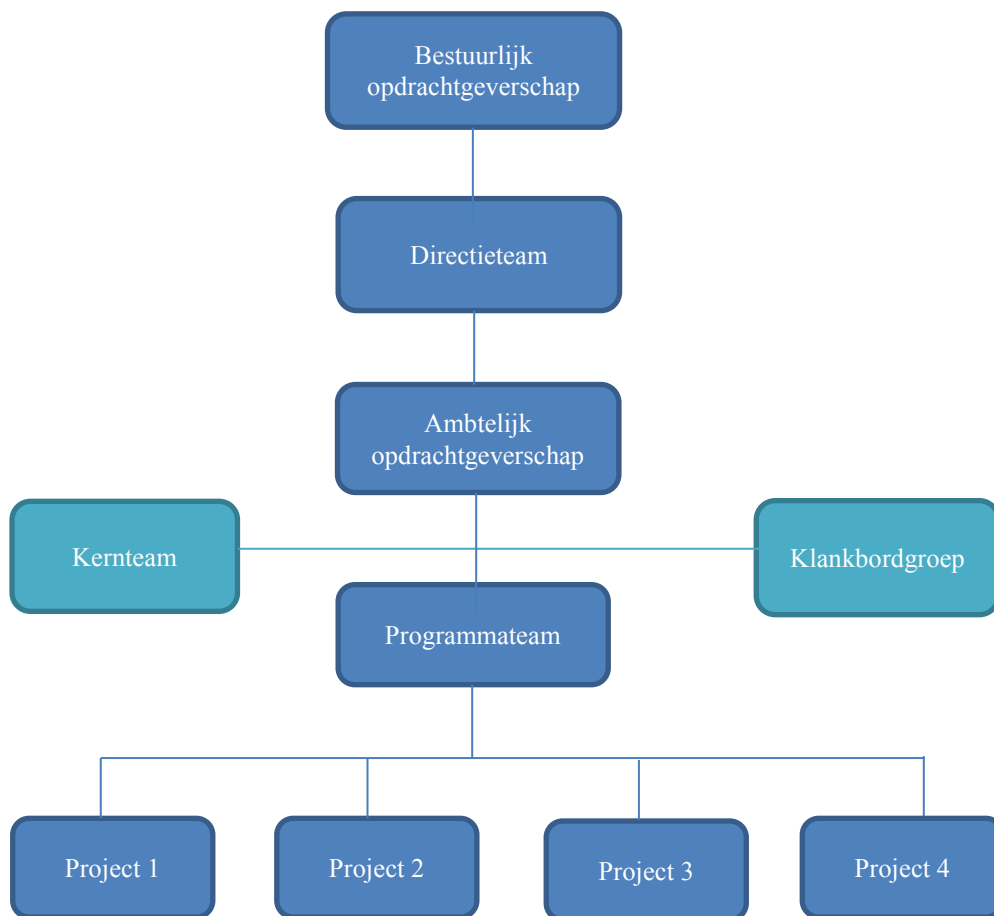
Financieel onderzoek

Het totaal van alle kosten en eventuele besparingen (baten) zijn nog niet compleet in beeld gebracht. Ook op landelijk niveau niet. Wel is vorig jaar gestart met een onderzoek naar de financiële gevolgen van de Omgevingswet conform artikel 2.1 Wet Financiële Verhoudingen. Het resultaat van dit onderzoek is nog niet openbaar.

Voor de eerste fase van de implementatie In Haarlem wordt een impactanalyse voorgesteld (zie ook fasering). Deze impactanalyse geeft onder andere de onderbouwing voor de eerste inschatting van de benodigde capaciteit. De verwachting is dat een deel van de capaciteitsinzet gerealiseerd kan worden door de huidige capaciteit anders in te zetten. De impactanalyse moet een inschatting mogelijk maken van de implementatiekosten voor het komende jaar en het daarvoor benodigde budget zodat hiervoor in de begroting 2017 en de jaren daarna geld beschikbaar is. Op basis van de resultaten van de impactanalyse zijn verdere bestuurlijke keuzes aan de orde en wordt het mogelijk om de veranderopgave en de programma-organisatie verder vorm te geven.

Inrichting programmanagement

We stellen voor om voor de invoering van de Omgevingswet te werken met een programmateam. Schematisch weergegeven ziet dat er als volgt uit:



Lessen uit de programma-organisatie van de transitie Sociaal Domein

De recente decentralisaties in het Sociaal Domein leveren lessen op over een grootschalig implementatieproces van nieuwe wetgeving, zoals de Omgevingswet. Enkele elementen hierin zijn:

- tijdig informeren en ‘aanhaken’ gemeenteraad en college van BenW;
- betrekken van belanghebbenden in de stad;
- tijdige beleidsvaststelling;
- sturing door bestuurlijk opdrachtteam;
- eenduidig ambtelijk opdrachtgeverschap;
- tijdige start met breed samengestelde programma-organisatie;
- programma-organisatie waarbij de lijn- en ondersteunende afdelingen vanaf de start zijn betrokken;
- aandacht voor heldere externe en interne communicatie;
- periodieke bestuurlijke en ambtelijke voortgangsrapportage.

Opdrachtgeverschap

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor de implementatie van de Omgevingswet wordt belegd bij een bestuurlijk team waarin de betrokken portefeuillehouders (Van Spijk en Sikkema) zitting hebben. Het ambtelijk opdrachtgeverschap moet nog belegd worden. De implementatie van de

Omgevingswet raakt nagenoeg de gehele gemeentelijke organisatie. Daarom ligt het voor de hand om het Directieteam als besluitvormend orgaan in te zetten voor zaken als programma-opdracht en rapportage door de ambtelijk opdrachtgever over voortgang en (tussen)resultaat. De ambtelijk opdrachtnemer is de programmamanager.

Programmateam, klankbordgroep en kernteam

Binnen het programmateam zullen, naast de programmamanagement, de volgende disciplines worden aangehaakt;

- financiën;
- communicatie;
- juridische zaken;
- ICT;
- DIA;
- programma-ondersteuning;
- projectleiderschap;
- informatiemanagement;
- beleid;
- VTH;
- gebiedsmanagement.

Fasering

Voor de invoering van de Omgevingswet wordt uitgegaan van vier fasen: bewustwording en verkenning (1), beleidsbepaling (2), implementatie (3) en realisatie en verankering (4). Deze fasen sluiten aan bij de fasering die het landelijke programma (Aan de slag met de omgevingswet) hanteert.

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

Deze fase is vorig jaar reeds gestart en staat in het teken van het verder informeren van betrokken afdelingen en het bestuur. Activiteiten in deze fase bestaan uit het verzamelen van informatie over de Omgevingswet om zo de gevolgen voor de gemeente Haarlem zo goed mogelijk in beeld te krijgen. In deze fase worden de activiteiten met betrekking tot informatievoorziening, kennisoverdracht en bewustwording over de inhoud van de Omgevingswet voortgezet. Doel is de bewustwording over hetgeen de invoering van de Omgevingswet betekent voor burgers, bedrijven en gemeente te vergroten.

Impactanalyse

De belangrijkste activiteit in deze fase is het uitvoeren en opstellen van een impactanalyse. Deze analyse brengt in beeld wat de impact van de Omgevingswet is op de gemeente Haarlem. Het betreft de impact op:

1. gemeentelijke beleidsprocessen en actualisatie;
2. gemeentelijke regelgeving;
3. bestuurlijke afwegingsruimte;
4. gemeentelijke organisatie (houding en gedrag);
5. personeel (taken/competenties en verandering functieprofielen);
6. financiën;
7. werkprocessen binnen VTH;
8. informatievoorzieningen (ICT);
9. communicatie en media (participatie);
10. de stad, inwoners en ondernemers.

Een belangrijke stap in de impactanalyse is beschrijving van de huidige situatie in termen van: bestaand beleid, financiën, personeel en werkprocessen. Inzicht in de feitelijke situatie stelt ons in staat om de gewenste situatie als gevolg van invoering van de Omgevingswet te beoordelen op haalbaarheid en te bepalen welke stappen nodig zijn om de wetgeving succesvol te kunnen uitvoeren. De impactanalyse is ook nodig om de gevolgen van de Omgevingswet scherper in beeld te krijgen en vervolgstappen uit te werken. Ook de meerwaarde van de Omgevingswet voor Haarlem zal in beeld worden gebracht.

Tegelijkertijd met het uitvoeren van de impactanalyse zullen de bestuurlijke keuzes worden uitgewerkt. 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)

Deze fase heeft een doorlooptijd van 3 jaar. Het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Omgevingswet wordt vastgelegd in één Omgevingsvisie (met Programma) en één Omgevingsplan. In de Omgevingsvisie wordt de ambitie vastgelegd, in het Programma wordt de uitvoering van de ambities vastgelegd en in het Omgevingsplan worden de regels voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Daarnaast kan de gemeente ook nog programma's en actieplannen vaststellen voor specifieke onderwerpen. Deze instrumenten vormen de basis voor het gemeentelijk beleid. De eerste stap is de vertaling van de AmvB's, aanvullende wetten en de Invoeringwet na de zomer van 2016 door juristen, beleidsmedewerkers, plantoetsers, handhavers, ICT'ers en procesmanagers naar consequenties voor beleid en uitvoering daaruit volgende de werkprocessen en organisatie. Vervolgens kan het gemeentelijk beleid onder de loep worden genomen. Daarvoor worden een concept Omgevingsvisie en Omgevingsplan opgesteld en voor bestuurlijke besluitvorming voorgelegd. De uitvoering van deze activiteiten gebeurt vanuit het principe dat 'de Omgevingswetactiviteiten de regulierwerkzaamheden zijn'. Dat betekent dat in eerste instantie de bestaande beschikbare ambtelijke capaciteit wordt ingezet. Dit betekent ook dat bij elk voorstel voor actualiseren of opstellen van sectoraal beleid, door het bestuur afgewogen dient te worden of die opgave wel passend is in het gedachtegoed van de Omgevingswet. Dit om desinvestering te voorkomen.

Fase 3 Implementatie (januari 2017 – juli 2019)

In deze fase wordt het Implementatieplan voor de gemeentelijke organisatie opgesteld en uitgevoerd. De aanpassing van de interne werkprocessen, de ICT, personele wijzigingen, de beleidsveranderingen en het digitale werken worden uitgewerkt en gerealiseerd. In de eerste helft van 2017 wordt dit Implementatieplan opgesteld zodat vanaf 2019 conform de wet kan worden gewerkt. De implementatie loopt vanaf heden door tot 2025 aangezien een dergelijke omvangrijke verandering niet in op één moment gerealiseerd is. Gedurende deze fase worden ook pilots op het gebied van digitalisering, werkprocessen en beleidsinstrumenten (zie ook fase beleidsbepaling) uitgevoerd. Doel van deze pilots is om voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering ervaring op te doen met genoemde onderwerpen en zo mogelijk aanpassingen door te voeren voorafgaand aan de inwerkingtreding eind 2018.

Fase 4 Realisatie en Verankering (dec 2018 – dec 2020)

Wanneer de Omgevingswet van kracht is, betekent niet dat de verandering gerealiseerd en afgerond is. Net als bij de decentralisaties in het Sociaal Domein is er sprake van een transitiefase en een transformatiefase. De transformatiefase start voor de daadwerkelijke invoeringsdatum en loopt nog geruime tijd door. In deze fase krijgt de ingezette verandering verder vorm. In deze fase zal er ook sprake zijn van aanpassingen in beleid, werkwijzen en maatschappelijke ontwikkelingen die vragen dat de wijze waarop de Omgevingswet in Haarlem wordt uitgevoerd wijzigt. Op basis van de kennis

van nu (conceptversie Invoeringswet) zal de overgangstermijn waarin 'oud' beleid en 'oude' werkwijzen Omgevingswetproof gemaakt zullen moeten worden, beperkt zijn. Dat betekent dat de programma-organisatie in deze overgangsperiode - gedurende minimaal 1 jaar - in tact blijft. Resultaat van deze fase is dat de reguliere lijnorganisatie de Omgevingswet uitvoert conform de wettelijke eisen.

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 de 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.

Bijlage 1

Stand van zaken Omgevingswet

Hieronder is een beeld geschetst van de huidige stand van zaken rondom het invoeringstraject van de Omgevingswet.

De wet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer met ruime meerderheid ingestemd met de Omgevingswet. Over het (door amendementen gewijzigde) wetsvoorstel is op 22 maart 2016 in de Eerste Kamer gestemd en na stemming is de wet met grote meerderheid van stemmen aangenomen. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving. De algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) (4), de Invoeringswet (2017) en aanvullende wetten (bodem, VTH etc.) zijn in de maak en inmiddels is de préconsultatie-fase van de AMvB's afgerond. De consultatie van de AMvB's start na 1 juli.

Het Bestuursakkoord

Op 1 juli 2015 is het Bestuursakkoord vastgesteld door de koepels (VNG, IPO, UvW) en het Rijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu). In dat akkoord zijn afspraken gemaakt met betrekking tot het implementatietraject van de Omgevingswet. Denk bijvoorbeeld aan de financiën, het opdrachtgeverschap en de planning. Een belangrijk uitgangspunt daarin is dat lokale overheden zelf regie dienen te voeren op het gemeentelijke of lokale deel van het implementatieprogramma.

Digitalisering

Het eindperspectief voor het digitale stelsel is dat met 'één klik op de kaart' de omgevingsplannen, vergunningen en andere besluiten over de fysieke leefomgeving beschikbaar zijn voor gemeenten, burgers, bedrijven en andere gebruikers. In het Bestuursakkoord is afgesproken hiervoor een gefaseerde aanpak te volgen. Bij de invoering van de Omgevingswet in 2018 moeten de eerste onderdelen van het digitale stelsel zijn gerealiseerd. Er is net gestart met het ontwikkelen van het 1ste spoor en opzet van de digitale standaarden.

Aansluiting Haarlem bij landelijke ontwikkelingen

De gemeente Haarlem speelt sinds 2014 een actieve rol in het landelijk traject voor de omgevingswet in samenwerking met alle belangrijke partners. Deze actieve rol is op verschillende manieren vormgegeven:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

In 2014 en 2015 is de programmamanager Omgevingswet van Haarlem gedetacheerd naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Zij heeft daar deel uitgemaakt van het zogenoemde 'Implementatieteam Omgevingswet van Eenvoudig Beter'. Doel van de detachering was om op die manier de inhoud van de wet en de consequenties van de invoering beter op het netvlies te krijgen en lokale expertise in te brengen op landelijk niveau. Hierdoor is Haarlem direct betrokken geraakt bij de voorbereiding van de regelgeving en in staat om daar waar nodig vanuit de praktijk te adviseren over de te kiezen koers. Bovendien leidde deze detachering tot een snelle beschikbaarheid van informatie over hetgeen in Haarlem moet gebeuren.

G32

Sinds 2015 participeert Haarlem in de persoon van de programmamanager in het G32 stedennetwerk als G32 programmamanager Omgevingswet. De werkzaamheden van dit netwerk richten zich op 3 onderdelen:

- a. De opzet uitwerken van een regiefunctie voor de implementatie van de Omgevingswet van centrumgemeentes in hun regio, o.a. door de organisatie van Roadshows. Het geven van presentaties, lezingen en annotaties met de G32-boodschap over de Omgevingswet.
- b. Samen met de ambtelijke werkgroep inhoudelijke advisering van de bestuurders van de fysieke pijler. Het advies heeft met name betrekking op het gebied van de benodigde procesverandering binnen de overheid en de implementatie van de stelselherziening.
- c. Versterken van de samenwerking met andere (koepel) organisaties en instanties (publiek en commercieel). G4, Metropoolregio Amsterdam (MRA), VNG, IPO, UvW, RWS, IenM maar ook onderwijsinstanties, waterschappen, omgevingsdiensten, gemeenten, provincies en commerciële partijen worden nauw betrokken en geïnformeerd over de activiteiten van de G32 binnen dit domein.

Roadshows

De G32 organiseert in samenwerking met het ministerie van IenM en de VNG de Roadshows Omgevingswet. Haarlem is regio-ambassadeur Omgevingswet voor de G32 gemeenten. Op 21 januari 2016 werd een eerste Roadshow Omgevingswet in Haarlem georganiseerd voor bestuurders en ambtenaren van verschillende overheden (gemeenten, provincie, omgevingsdiensten, waterschap, onderwijsinstanties etc.).

VNG

Namens de G32 maakt de Haarlemse programmamanager deel uit van het Overleg Invoering Omgevingswet van de VNG. In dit terugkerend overleg stemmen de G4, G32 en de programmamanagers van de VNG de inhoud van acties en besluiten af en worden conceptdocumenten (voor lobby en belangenbehartiging) ter informatie en bespreking gedeeld en voorgelegd.

Praktijk leerstoel Gebiedsontwikkeling, Technische Universiteit Delft, Faculty of Architecture

In samenwerking met hoogleraar Friso de Zeeuw werkt de Haarlemse programmamanager aan een zogenoemde 'living lab' leerstoel, waarin allerlei instanties in de praktijk al aan de slag kunnen met de Omgevingswet.

Digitalisering

In Haarlem is een kerngroep digitalisering opgericht waarin medewerkers deelnemen van het Innovatie team van M&S, DIA van DVV en planvisualisatie. Haarlem neemt deel aan het landelijke team VIVO, dat zich bezig houdt met de verkenning naar de grootschalige digitaliseringsopgave. Haarlem heeft stageplekken aangeboden aan Master studenten Bestuursrecht. Deze studenten gaan aan de slag met de vergelijking van het oude omgevingsrechtssysteem en het nieuwe stelsel om de veranderingen concreet in beeld te brengen. Haarlem is al gestart met de integrale beleidsactualisatie die de Omgevingswet van ons verlangt, denk bijvoorbeeld aan de Structuurvisie Openbare Ruimte en de Toekomstvisie. Gemeentebrede opgaven zoals het 100% digitaal-/zaakgericht werken, aansluiten op de generieke digitale infrastructuur (GDI), open data en gebiedsgericht werken zijn randvoorwaardelijk voor het werken met de Omgevingswet (zie verder hoofdstuk 4). In Haarlem is al gestart met deze opgaven.

Vervolgaanpak

In de VNG-ledenbrief van augustus 2015 over de Omgevingswet doet de VNG een dringende oproep. Start als gemeente nu al met het implementatietraject. In dit startdocument zijn de aanbevelingen

van de VNG verwerkt. Inmiddels is aan het college (12 januari 2016) een overzicht gepresenteerd van de betekenis van de Omgevingswet voor de bestuurlijke afwegingsruimte en de organisatie. Kennis over de wet en het proces heeft onze organisatie deels al in huis. Hiermee is een eerste stap gezet in de informatievoorziening over het veranderings- en implementatieproces dat een gevolg is van de invoering van de Omgevingswet. Het is van groot belang om nu ook de vervolgstap te zetten als het gaat om de daadwerkelijke voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Met andere woorden nu is aan de orde: implementeren van de Omgevingswet in de gemeentelijke organisatie, vormgeven

Bijlage 2

Digitaliseringvraagstuk

Digitalisering is een belangrijk onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. De digitaliseringsopgave omvat twee aspecten, namelijk (1) informatie-uitwisseling tussen burgers, bedrijven en overheden, waaronder het digitaal aanvragen van een omgevingsvergunning in één loket, en (2) digitale beschikbaarheid van informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en digitale beschikbaarheid van de regels die gelden.

Eén loket

In het bestuursakkoord staat dat, om het dienstverleningsniveau te handhaven, de drie bestaande voorzieningen Ruimtelijkeplannen.nl, AIM (Activiteitenbesluit milieu Internet module) en OLO (Omgevingsloket online) worden geïntegreerd in één loket. De nu al en in 2018 nog steeds digitaal te ondersteunen processen zijn:

1. 'Checken vergunning- en meldingsplichten' (vinden van informatie op maat);
2. 'Indienen aanvragen en meldingen' en
3. 'Samenwerken' (delen van informatie).

Mogelijk wordt daar voor 2018 uit scenario 3 het proces 'Regelbeheer' nog aan toegevoegd. Bestuursorganen zullen bepaalde 'omgevingsdocumenten' digitaal beschikbaar moeten stellen. Omgevingsdocumenten zijn in ieder geval omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten, inclusief de daarbij behorende toelichting of onderbouwing. Het eindbeeld van de overheid is dat alle besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet als omgevingsdocument zullen worden aangemerkt en dus digitaal beschikbaar worden gesteld. Alle omgevingsdocumenten moeten de vorm van een elektronisch bestand hebben.

Verder bepaalt de Omgevingswet dat het bevoegd gezag een omgevingsdocument aan een ieder elektronisch beschikbaar moet stellen. Deze landelijke voorziening is nu (nog) Ruimtelijkeplannen.nl. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de kennisgeving en bekendmaking van een omgevingsdocument. Ruimtelijkeplannen.nl zal worden samengevoegd alleen worden uitgebreid met extra documenten, maar ook met een historische functie, zodat bijvoorbeeld ook het omgevingsplan zoals dat op enig moment gold, kan worden geraadpleegd.

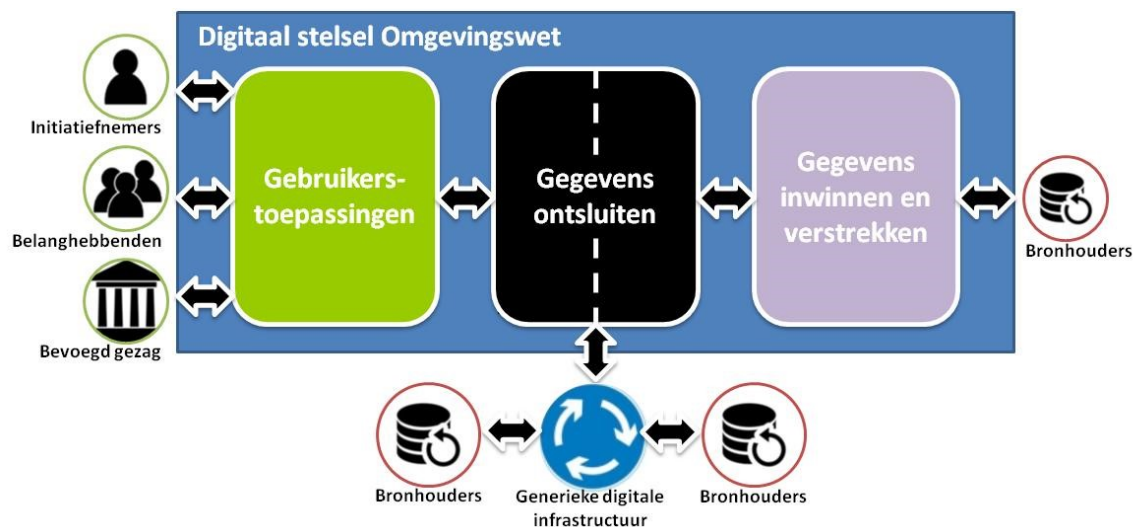
Eén loket geeft toegang tot alle beschikbare besluiten, gegevens en processen.
Ruimtelijkeplannen.nl, AIM en OLO worden voor 2018 geïntegreerd in één loket.

Het nieuwe centrale loket heeft voor overheden tot gevolg dat niet alleen nieuwe regelingen maar ook alle bestaande regelingen zullen moeten worden opgenomen. In de Invoeringswet

Omgevingswet wordt een termijn opgenomen waarbinnen aan de digitaliseringsverplichtingen moet zijn voldaan. Deze termijn is nog niet bekend.

Digitale beschikbaarheid van informatie en regels.

De Omgevingswet regelt ook het gegevensbeheer en de toegang tot gegevens, waaronder omgevingsdocumenten. De Omgevingswet voorziet in een centraal artikel waarmee beschikbaarstelling kan worden voorgeschreven van alle gegevens uit monitoring door overheden, en andere gegevens over de fysieke leefomgeving. Ook kunnen vormvereisten worden gesteld, bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde open standaarden voor documenten. Voor bepaalde informatie is opname in een register wenselijk. Ook hiervoor biedt de Omgevingswet de wettelijke grondslag.



Het realiseren van een goede digitale infrastructuur is een omvangrijk proces en zal daarom stapsgewijs plaatsvinden. Hiervoor is het Uitvoeringsprogramma Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving (GOAL) gestart in opdracht van het Rijk en de koepels. Volgens planning moet het digitale stelsel tussen 2018 en 2024 in verschillende plateau's worden neergezet.

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het in ieder geval mogelijk zijn om gebruik te kunnen maken van hetzelfde niveau aan digitale voorzieningen als nu het geval is. De bestaande voorzieningen Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module en ruimtelijkeplannen.nl zijn dan geïntegreerd in één Omgevingsloket. Het doel van de digitaliseringsopgave is echter om verder te gaan en een 'Laan van de Leefomgeving' op te zetten. Deze Laan van de Leefomgeving wordt een centrale gegevensinfrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden. Op deze infrastructuur zijn naast de benodigde ICT-voorzieningen, zoals het OLO, ook 'informatiehuizen' aangesloten. Deze informatiehuizen verzamelen vanuit verschillende domeinen (zoals water, lucht, bodem en natuur) gegevens over de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld door onderzoek en monitoring. De Laan van de Leefomgeving moet gebruikt kunnen worden door zowel de initiatiefnemer, belanghebbenden als het bevoegd gezag.

Bijlage 3

Verkenning Praktijkvoorbeelden G32

(apart bijgevoegd)