



Haarlem

Reageren
antwoord@haarlem.nl

Meer informatie
www.haarlem.nl

Gemeente Haarlem • Mei 2017

Impactanalyse Omgevingswet gemeente Haarlem

Betreft: Impactanalyse Omgevingswet gemeente Haarlem
Datum: mei 2017
Versie: 3.0

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
Hoofdstuk 2: Leidend thema 1: inhoud Omgevingswet bij medewerkers nog nauwelijks bekend.....	7
Hoofdstuk 3: Leidend thema 2: Haarlem doet al veel wat past in de Omgevingswet.	8
Hoofdstuk 4: Leidend thema 3: archetypen gemeenten veranderopgave	10
Hoofdstuk 5: Leidend thema 4: Integrale samenwerking en Omgevingsvisie.	11
Hoofdstuk 6: Leidend thema 5: regelgeving en het Omgevingsplan	13
Hoofdstuk 7: Leidend thema 6: afdelingen en bedrijfsprocessen.	18
Hoofdstuk 8 Leidend thema 7: samenwerking met de ketenpartners	20
Hoofdstuk 9: Leidend thema 8: kosten en baten Omgevingswet voor Haarlem.....	23
Hoofdstuk 10 Leidend thema 9: Digitaal Stelsel Omgevingswet	24
Hoofdstuk 10: Leidend thema 9: wat is nodig aan capaciteit?	27
Hoofdstuk 11: Conclusies	27
Hoofdstuk 12: aanbevelingen.....	29

Managementsamenvatting

Het onderzoek bevat een uitwerking meer in detail. Hieronder staan de bevindingen en conclusies en op hoofdlijnen.

Algemene bevindingen:

- Haarlem doet al veel wat aansluit bij dat wat de Omgevingswet van Haarlem vraagt. Dat is een belangrijke bevinding van dit onderzoek. Daarmee kan Haarlem al een aantal belangrijke stappen op weg naar een gedegen implementatie zetten. Het is wél van belang om te sturen op overzicht en verbinding tussen die vaak van elkaar losstaande ontwikkelingen in de organisatie en zo te kunnen kapitaliseren. De Omgevingswet zet druk op de ketel om specifieke (al gestarte) ontwikkelingen ook daadwerkelijk binnen de gestelde termijn te realiseren. Het betreft met name integraal samenwerken, ketensamenwerking, deregulering, het ontwikkelen van de kerninstrumenten en het aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).
- Een tweede belangrijke conclusie is dat het bewustzijn in de organisatie over de Omgevingswet de afgelopen maanden is vergroot. Veel medewerkers beseffen dat er iets op ze afkomt, maar ze weten nog niet precies wat dat is en wat dat voor hun werk betekent. De inhoudelijke kennis van de wet, inclusief bijbehorende instrumenten en processen, is zeer laag. Dat is ook begrijpelijk. Ten tijde van het doen van dit onderzoek waren de Algemene Maatregelen van Bestuur bijvoorbeeld nog niet openbaar. Om de volgende fase van beleidsbepaling en implementatie in te kunnen gaan is het noodzakelijk dat (een deel van) de medewerkers zich de inhoudelijke kennis over de Omgevingswet op korte termijn eigen gaat maken
- Een derde belangrijke conclusie is dat de implementatie van de Omgevingswet een inhoudelijke component bevat, maar óók een proces- en inrichtingsvraagstuk is. De implementatie van de Omgevingswet raakt alle hoofdafdelingen en gaat dwars door de organisatie heen. Tegelijkertijd krijgt de organisatie te maken met grote veranderingen op weg naar 2018. De wijze wáárop het proces van implementatie, en uiteindelijk de organisatie worden ingericht, is cruciaal voor het welslagen van de wijze waarop de Omgevingswet in Haarlem wordt uitgevoerd. En de wijze waarop Haarlem in staat is om de invoering van deze wet te gebruiken om belangrijke verbeterlagen door te voeren.
- De analyse bevestigt, zoals eerder is gesteld in de startnotitie Omgevingswet, dat het in aanloop naar, en parallel aan, de implementatie noodzakelijk is dat een aantal bestuurlijke keuzen wordt uitgewerkt en voorgelegd, inclusief scenario's. Duidelijkheid over deze keuzes is noodzakelijk voor implementatie. Met het uitwerken van deze keuzes dient zo snel mogelijk te worden begonnen en daarvoor is het jaar 2017 in elk geval nodig.

Bevindingen per thema:

1. Integraal samenwerken en Omgevingsvisie

Volgens betrokkenen¹ is de impact op de huidige werkwijze groot als het gaat over integraal samenwerken. Er bestaat allereerst onduidelijkheid over wat integraal samenwerken betekent en wat dat eigenlijk van medewerkers vraagt. Het beeld varieert van “dat doen wij allang”, tot “gebeurt nu niet of nauwelijks”. Toch wordt het integraal samenwerken, zoals de Omgevingswet dat voorziet, in de hele organisatie gekarakteriseerd als grote opgave. Het

¹ Met betrokkenen wordt gerefereerd aan de deelnemers aan de interviews alsmede aan de deelnemers van de werksessies.

belangrijkste argument dat daarvoor gegeven wordt is de kolomsgewijze inrichting van de organisatie. Tevens wordt aangegeven dat de “mindset” voor integraal werken er is, maar dat niet duidelijk is hoe dat er in de praktijk uit ziet en wat dat van medewerkers vraagt.

2. Regelgeving en het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan moet een Haarlems stelsel van regelgeving voor de fysieke leefomgeving zijn. Daar krijgt Haarlem de kans om de vernieuwing van het omgevingsrecht vorm te geven. De bestemmingsplannen, verordeningen en vergunningplichten gaan daarin op en dat moet met minder regels en verplichtingen: van nee tenzij naar ja mits. Alle betrokkenen geven aan dat de ervaring leert dat dereguleren een lastige opgave is. Tevens geven zij aan dat er een reële kans bestaat de regelgeving in het Omgevingsplan wordt “dichtgetimmerd”. De opgave is ook groot omdat het maken van een Omgevingsplan om forse (structurele) capaciteitsinzet en specifieke expertise vraagt.

3. Afdelingen en bedrijfsprocessen

Alle hoofdafdelingen van de gemeente Haarlem worden geraakt door de Omgevingswet. Van alle afdelingen wordt meer dan 2/3 geraakt. De Hoofdafdeling Dienstverlening, Vergunningen en Handhaving (DVV) wordt het meest geraakt omdat het alle bedrijfsprocessen uitvoert die door de Omgevingswet veranderen. Daarna volgen Gebiedsontwikkeling en Beheer (GOB) en Stadszaken.

4. Ketensamenwerking.

De afspraken die Haarlem met ketenpartners in het fysiek domein heeft gemaakt zijn individueel van aard met ieder hun eigen geschiedenis en dynamiek. Daarbinnen wordt wel gesproken van ketensamenwerking zoals bijvoorbeeld bij de keten Vergunningen Toezicht en Handhaving. Van ketensamenwerking, zoals bedoeld in de Omgevingswet, inclusief zaakgericht en digitaal werken, is echter nog geen sprake.

5. Kosten en baten Omgevingswet voor Haarlem

In de huidige fase en met de op dit moment beschikbare gegevens vanuit het Rijk is het nog niet mogelijk om een adequate en betrouwbare raming van de implementatiekosten te maken. Voor de invoering is voor de jaren 2017 tot en met 2020 op dit moment € 1.950.000 budget beschikbaar. Dit betreft programmabudget en is dus exclusief kosten voor onder andere inzet capaciteit (zie de raming bij punt 7) en de kosten voor aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Zie daarvoor punt 6. Daartoe zal mogelijk meer budget nodig zijn.

6. Aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Haarlem heeft in bepaalde opzichten een voorsprong op andere gemeenten waar het de stappen op weg naar aansluiting op het DSO betreft. Er is zorg over de voortgang van het 100 % digitaal en zaakgericht werken waar nu als gevolg van de Omgevingswet druk op komt te staan. Daarnaast is de informatievoorziening cruciaal in de implementatiefase: het strekt zich uit tot de processen en data van alle inhoudelijke afdelingen en ICT. Verbinding maken aan de voorkant tussen de inhoudelijke afdelingen en IV is daarom noodzakelijk. De impact betreft met name de kosten die gemaakt moeten worden om de expertise en capaciteit in te huren die nodig is om aansluiting op het DSO te realiseren. Op basis van een eerste inschatting bedragen deze kosten € 1.500.000 voor implementatie en € 500.000 structureel vanaf het jaar van daadwerkelijke invoering.

7. Benodigde capaciteit

Een eerste zeer globale raming geeft aan dat er tot inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2019 52 fte nodig is voor implementatie. Dit betreft fte uit de organisatie. In de berekening van de capaciteitsbehoefte vanuit de betrokken afdelingen is geen rekening gehouden met of dit bestaande dan wel nieuwe capaciteit betreft. In 2017 is 10 fte nodig vanuit de afdelingen plus 7 fte voor vulling van het programmateam. Afdelingshoofden hebben aangegeven deze

capaciteit niet altijd beschikbaar te hebben. Daarmee zou het primair proces in gevaar komen. Dit is een risico voor de implementatie. Met name vanaf 2018.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

In 2019 wordt, naar verwachting, de Omgevingswet ingevoerd. Deze wet bundelt een groot deel van de huidige wet- en regelgeving die zich richt op het fysieke leefdomein. Doel van de wet is om het omgevingsrecht te vereenvoudigen en om toekomstige duurzame ontwikkeling in Nederland mogelijk te maken. De Omgevingswet betekent een omwenteling in denken, (een zogenoemde paradigmaverschuiving): de initiatiefnemer krijgt meer verantwoordelijkheden aan de voorkant van het besluitvormingstraject. En overheden moeten integraal, minder planmatig en regelluw die initiatiefnemer faciliteren in plaats van controleren. Zo moeten de pijlers onder de wet - beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving - vorm krijgen. Dit vergt van zowel burgers als ondernemers als de overheid een andere manier van denken en werken. Om zicht te krijgen op wat de Omgevingswet betekent voor de gemeente Haarlem is een impactanalyse uitgevoerd. Deze analyse ligt nu voor en vormt de basis voor een plan van aanpak voor implementatie van de Omgevingswet in Haarlem.

Wat gaat er veranderen?

Een paradigmaverschuiving: een van de grootste wetgevingsoperaties van de afgelopen decennia. Wat gaat er veranderen voor gemeenten?

- Het inrichten van de fysieke leefomgeving zal plaatsvinden op basis van dynamiek en continue aanpassing en vernieuwing, in plaats van planmatig denken;
- Er zal deregulering moeten plaatsvinden, minder vergunningverlening, en vormgeving van nieuwe regelgeving, op basis van “ja mits” in plaats van “nee, tenzij”.
- Meer ruimte voor lokale overheden om eigen afwegingen te maken, meer maatwerk;
- Overheden krijgen een andere rol: van toetsen achteraf naar adviseren vooraf
- Overheden gaan werken met nieuwe kerninstrumenten; onder andere de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en met verplichte programma’s.
- Er is sprake van één bevoegd gezag voor de initiatiefnemer.
- Er vindt intensieve samenwerking plaats op basis van gelijkwaardigheid met burgers, initiatiefnemers en marktpartijen;
- Er vindt intensieve samenwerking plaats tussen relevante regionale ketenpartners;
- Er vindt een bundeling plaats van sectorale beleidskaders en integraal afwegen aan de voorkant;
- Dienstverlening op basis van de initiatiefnemer en de vraag centraal: de overheid trekt zich terug en faciliteert
- Er schuiven bevoegdheden van de raad naar college.
- Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt dit door het voor burgers mogelijk te maken met één druk op de knop inzicht te krijgen in wat op een specifieke plek mogelijk is. Elk bevoegd gezag moet de aansluiting op het DSO voor hun eigen organisatie mogelijk maken.

Op dit moment is de wet- en regelgeving nog volop in ontwikkeling: de wet is in de Eerste Kamer aangenomen en de vier Algemene Maatregelen van Bestuur zijn vanaf 1 juli 2016 de consultatiefase ingegaan. Vaststelling vindt plaats in 2018. Een ontwerp-wetsvoorstel Invoeringswet is begin 2017 voorgelegd voor consultatie. Daardoor kent het traject veel onzekerheden en dat zal voorlopig zo blijven.

Vraagstelling

Het doel van de impactanalyse is om meer duidelijkheid te krijgen over de consequenties van invoering van de Omgevingswet op de gemeente Haarlem als organisatie en als stad. Zo kan gericht een plan van aanpak voor implementatie worden opgesteld en kunnen daarbinnen beredeneerd keuzes worden gemaakt. De opdracht is om de impact vast te stellen op:

1. Bestuurlijke afwegingsruimte;
2. Gemeentelijke beleidsprocessen en actualisatie;
3. Gemeentelijke werkprocessen;
4. Gemeentelijke regelgeving;
5. Gemeentelijke organisatie;
 - a. organisatie-inrichting + hoeveelheid mensen, ketenverantwoordelijkheid;
 - b. personeel (taken en competenties);
 - c. houding en gedrag van medewerkers;
 - d. effect op/verantwoording college en raad
 - e. positie in de regio
 - f. systemen
6. Informatievoorziening, digitalisering en ICT;
7. Financiën
 - a. effect op financiën v/d gemeente
 - b. implementatiekosten en structurele kosten
 - c. kosten ICT
8. Communicatie en media.

Methode

Voor dit onderzoek is cijfermatige informatie verzameld die iets zegt over de grootte van de opgave. Het betreft onder andere een inventarisatie van het bestaande beleid en aantallen verordeningen en bestemmingsplannen. Ook is een raming gemaakt van de financiën en van het aantal benodigde fte voor de komende jaren. Daarnaast zijn interviews afgenomen met interne medewerkers en externe partners. Een aantal beoogde gesprekspartners zijn niet geïnterviewd, of slechts beperkt, vanwege gebrek aan relevante kennis. Door interviews te houden zijn leidende thema's, beelden en risico's naar voren gekomen. Een deel van deze thema's is ook teruggekomen in een werksessie.² Daarnaast heeft een aantal verdiepende interviews/bijeenkomsten plaatsgevonden. Daarin zijn zowel gedeelde beelden als tegenstrijdige beelden aan de orde gesteld.

Een aantal thema's uit de opdracht is uiteindelijk niet meegenomen in deze analyse. Het betreft opleidingen, overheidsparticipatie, communicatie en media, bestuurlijke afwegingsruimte, effect op college en raad en regionalisering. Voor de impact op de ICT geldt dat specifieke expertise nodig is om het effect van ontwikkelingen als zaakgericht werken en digitalisering op de organisatie in beeld te krijgen. Wel kan er iets gezegd worden over de huidige ontwikkelingen en over wat nu prioriteit nodig heeft. Voor het onderwerp zaakgericht werken wordt inmiddels een impactanalyse uitgevoerd. Voor financiën geldt dat de onzekerheden nog groot zijn dat er is gekozen voor het uitgangspunt dat wat we

² Betreft een werksessie met Haarlemse ambtenaren alsmede de ODIJ, op 30 mei 2016.

nu weten wordt opgenomen in deze analyse. Voor de benodigde capaciteit is een globale raming gemaakt op basis van wat we nu weten over de Omgevingswet en het te verwachten proces rondom het gaan werken met de instrumenten.

Leeswijzer

Deze rapportage begint met een management-samenvatting van het onderzoek met daarin de belangrijkste bevindingen. Hoofdstuk 1 betreft de inleiding waarbij tevens wordt ingegaan op de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek alsmede de gebruikte methode. De hoofdstukken 2 tot en met 10 bevatten de toelichting op de belangrijkste bevindingen per thema. Thema's die leidend zijn geworden in het onderzoek. De laatste twee hoofdstukken bevatten de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: Leidend thema 1: inhoud Omgevingswet bij medewerkers nog nauwelijks bekend.

De Omgevingswet is op 26 april 2016 gepubliceerd in het Staatsblad en treedt in 2019 in werking. In de tussentijdse periode moet de wet worden uitgewerkt in vier bijhorende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en in aanvullingswetten voor geluid, bodem, natuur en grondeigendom. De aanvullingswetten en wetten over vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de privatisering van de bouwplantoets en delen van de erfgoedwetgeving gaan straks op in de Omgevingswet. Voor de invoering moeten ook de procedures voor de Invoeringswet en het invoeringsbesluit zijn afgerond. Deze nieuwe wetgeving vervangt alle sectorale wetgeving in het fysiek domein. Door het uitvoeren van dit onderzoek is duidelijk geworden in welke mate medewerkers van de gemeente Haarlem inmiddels kennis hebben van deze nieuwe wet- en regelgeving.

De Omgevingswet vraagt iets anders van het huidige kennisniveau van de medewerkers van de gemeente Haarlem. Zij zijn nu gewend om te werken met diverse sectorale wetten en daaruit voortvloeiend sectoraal beleid en regelgeving. Het overgrote deel van deze wetgeving wordt bij invoering van de Omgevingswet ingetrokken. Medewerkers fysiek domein van de gemeente Haarlem zijn op de hoogte van de komst van de nieuwe wetgeving. En het bewustzijn over de Omgevingswet is de afgelopen maanden flink toegenomen. Echter, uit dit onderzoek blijkt dat de inhoudelijke kennis over de Omgevingswet nog ontbreekt. De doelen en de instrumenten van de wet en de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie zijn niet of nauwelijks bekend. Ook wordt er vanuit de gemeente, en vanuit de diverse disciplines, nog weinig geparticipeerd in landelijke bijeenkomsten. Een uitzondering betreft de voorbereiding vanuit Informatievoorziening (IV). Daar zijn de relevante medewerkers al wel intensief bij betrokken, inclusief structurele landelijke participatie en invloed op landelijke ontwikkelingen (architectuur DSO / VIVO's). Een andere uitzondering betreft de medewerkers van Vergunningen, Toezicht en Handhaving, een afdeling die onderdeel is van de hoofdafdeling gebiedsontwikkeling en Beheer (GOB).

De Omgevingswet vraagt om hoogwaardige kennis bij de medewerkers. De kennis over de wet en de uitwerking ervan in Algemene Maatregelen van Bestuur, alsmede de aanvullingswetten moeten bij verschillende doelgroepen binnen en buiten de organisatie worden opgebouwd. De opbouw van die kennis maakt het mogelijk om met de implementatie van de Omgevingswet zowel inhoudelijk als bij de ondersteunde functies te starten.

Hoofdstuk 3:

Leidend thema 2: Haarlem doet al veel wat past in de Omgevingswet.

De Omgevingswet haakt aan, en is de uitwerking van, een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbrede trends die al langer aan de gang zijn. Daardoor zijn veel van de thema's van de Omgevingswet voor gemeenten niet nieuw. Ook zorgt de komst van de Omgevingswet voor versnelling van al in gang gezette ontwikkelingen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er in Haarlem ook al veel gebeurt wat past in dat wat de Omgevingswet van gemeenten vraagt. Of dat er ontwikkelingen zijn die de implementatie van de Omgevingswet kunnen ondersteunen. Doordat als het ware de (maatschappelijke) thema's van de Omgevingswet niet als "donderslag bij heldere hemel komen" verzacht het de impact op de organisatie. Het is wel zo dat deze interne ontwikkelingen, bekeken vanuit het perspectief van de Omgevingswet, los van elkaar in "pockets" van de organisatie plaatsvinden. Er is niet altijd sprake van verbinding tussen deze thema's of een gecoördineerde aanpak. En ontwikkelingen, of de status ervan, zijn niet bij iedereen bekend. Voor de implementatie van de Omgevingswet is dat wel noodzakelijk.

Het betreft onder andere de volgende ontwikkelingen. Dit is overigens geen uitputtend overzicht maar een eerste verkenning:

Organisatie op weg naar 2018

- Doelstelling om vanaf 2018 op andere wijzen te werken: niet in hoofdafdelingen, minder in afdelingen, meer in clusters en ketens.
- Bijbehorende opdrachten van directieleden:
 - Versterken van de juiste verbinding tussen het werken voor de stad en het bestuur
 - De fysieke leefomgeving ontwikkelen, beheren en onderhouden
 - Vertrouwen in samenwerking: geïnformeerd vertrouwen
 - Onze organisatie op weg naar 2018: Sociaal Domein
 - Integrale Dienstverlening en Veiligheid 2016-2020
 - Ondersteuning Afdelingen Bedrijfsvoeringsmodel (met agile aanpak)
 - Operational Excellence
- Interne organisatiestructuur: ontschotting door het onderbrengen van Openbare Ruimte, Groen, en Verkeer (OGV) en Ruimtelijk Beleid (RB) bij de uitvoerende hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en beheer (GOB) en het onderbrengen van de afdelingen Wonen, Welzijn Gezondheid en Zorg (WWGZ) en Jeugd, Onderwijs en Sport (JOS) bij het Sociaal Domein.

Werkprocessen, informatievoorziening, digitalisering en zaakgericht werken.

- Werkzaamheden bij de afdeling Data, Informatie en Analyse (DIA):
 - open data,
 - MeerjarenGebiedsProgramma
 - Interactief Participatie Platform (voorheen 4W lokatielab)
 - digitaliseren erfgoed, Structuurvisie Openbare Ruimte (SOR) en Bestemmingsplannen
 - investeren in kernregistraties en gemeente breed data- en gegevens management.
- Haarlem digiproofste stad van Nederland
- Ontwikkeling van visie op 100% digitaal.

- Agendering zaakgericht werken
- Realisatie technische infrastructuur voor 100 % digitaal en zaakgericht werken
- Voortzetting van het programma Operational Excellence (zie ook directieopdrachten) om de kwaliteit van de interne dienstverlening te verbeteren.
- Plan van Aanpak opzet en inrichting procesbeheer.

Participatie en samenwerking met de stad

- Van Burgerparticipatie naar overheidsparticipatie
- Nieuwe bestuursstijl: Bestuur op Maat en Verbetering dienstverlening en communicatie met burgers alsmede Investeren in verbeteren dienstverleningsprocessen: oa KlantContactCentrum, regiebord
- Lancering participatieplatform eind 2016 ; nieuwe vormen van digitale participatie met burgers
- Experimenteren diverse vormen van participatie: oa Kleverlaan.
- Werken met participatie- en inspraakplannen vanuit GOB.

Personeel en HRM

- Programma Flexibel en Veilig
- Flexibele netwerk organisatie
- Strategisch Personeels Plan (SPP) en spelen koerskaart door alle medewerkers.
- Duurzame inzetbaarheid: toekomstgericht opleidingsbeleid

Opstellen visie voor de stad en integraal samenwerken:

- Maken van toekomstvisie voor Haarlem (wordt nu gezien als inleiding Omgevingsvisie)
- Realiseren nieuwe Structuurvisie Openbare Ruimte (SOR)
- Doorontwikkeling gebiedsgericht en stadsgericht werken.

Pilots en interne ontwikkelingen

- Netwerk MT Omgevingswet
- Casuïstiek overleg met Provincie Noord Holland, regio gemeenten, de Omgevingsdienst (ODIJ) en Rijkswaterstaat.
- Bomenverordening Omgevingswetproof vormgeven
- Bestemmingsplan Papentorenvest

Dat er al heel veel gebeurt betekent niet dat er geen werk aan de winkel is. Integendeel. Daarvoor is de wetswijziging te groot. En zijn de eisen die gesteld worden om uitvoering van de wet mogelijk te maken te hoog. Bij het opstellen van het plan van aanpak dient aandacht zijn voor de vraag of deze interne ontwikkelingen, als start-of uitgangspunt gekozen kunnen worden. Of dat er verbinding tussen deze thema's gemaakt wordt en er een "beweging" Omgevingswet op gang komt. Het is voor implementatie van de Omgevingswet van belang dat gezamenlijk en in samenhang naar deze ontwikkelingen gekeken wordt en naar hun bijdrage aan die implementatie. Daaruit zal blijken of de te lopen koers van deze ontwikkelingen bijsturing behoeft. Het toewerken naar een flexibele netwerkorganisatie bijvoorbeeld is reeds een bijdrage aan een ontschotte organisatie die integrale samenwerking mogelijk maakt. Uit dit onderzoek blijkt ook dat het toewerken naar 100 % digitaal en zaakgericht werken versnelling behoeft omdat de Omgevingswet hiertoe noodzaakt.

Hoofdstuk 4:

Leidend thema 3: archetypen gemeenten veranderopgave

De Verkenning Informatievoorziening Omgevingswet (VIVO) heeft in haar eindrapportage³ aangegeven dat de uitgangspositie van gemeenten met betrekking tot de Omgevingswet verschilt. Om gemeenten te kunnen ondersteunen bij de implementatie hebben zij vier archetypen (uitgangstypen) geformuleerd die het voor gemeenten mogelijk maakt een veranderopgave te formuleren. Een archetype is een typering van de wijze waarop door de gemeente met de Omgevingswet wordt omgegaan. KING ontwikkelt een tool waarmee gemeenten in het najaar van 2016 die uitgangspositie, en dus hun veranderopgave, kunnen gaan bepalen. Het betreft de volgende archetypen:

1. Type 1

Instrumenten Omgevingswet zijn van de specialist: “de regels zijn er om nageleefd te worden” is het leidende principe. Dit is de gemeente waarin de instrumenten uit de Omgevingswet het domein zijn van specialisten. Ze houden zich op een vakinhoudelijke wijze bezig met het behandelen, toetsen en vastleggen van veranderingen in het vakgebied. Vaak gericht op een formele toepassing van de wetgeving, verordeningen en bestemmingsplannen. Een voorkomende houding is: “het past niet, dus het kan niet”.

2. Type 2

Instrumenten van de Omgevingswet zijn van de specifieke afdeling. “We kijken wat we kunnen doen” is de insteek. Dit is de gemeente waar de werkzaamheden die vallen onder de Omgevingswet, gestandaardiseerd verwerkt worden op het niveau van de vakafdeling. Er wordt gewerkt met standaardregels, uniforme rolopvattingen en processen. Er is informatie-uitwisseling en afstemming om die uniformiteit te waarborgen. De gemeentelijke organisatie werkt vanuit een gemeentelijke visie op en met een afwegingskader voor de gewenste ontwikkelingen binnen de gemeentelijke grenzen.

3. Type 3

Omgevingsinstrumenten zijn integraal gebaseerd op organisatiedoelstellingen: “waarom niet” is de houding. Dit is de gemeente die sterk van binnen naar buiten denkt. De werkzaamheden zijn volledig gestandaardiseerd en worden op het niveau van de organisatie gecommuniceerd.

4. Type 4

Integrale processen en afweging in de keten: met als ambitie “ja mits” vanuit ketensamenwerking. Dit is de gemeente die als netwerkorganisatie de Omgevingswet in samenwerking met andere gemeenten en overheden oppakt.

Voor deze analyse is de deelnemers aan de interviews gevraagd het archetype te noemen dat op Haarlem van toepassing is. Op deze wijze geven medewerkers aan waar Haarlem volgens hen op dit moment staat. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat Haarlem archetype 1 of 2 is, of er tussenin zit. Een enkeling heeft aangegeven dat Haarlem tussen 2 en 3 inzit. Het archetype geeft een goed beeld van de voor Haarlem belangrijke thema's en de benodigde veranderopgave. Het blijkt dat deze ook aansluiten bij de bevindingen uit de interviews. Belangrijke thema's zijn: deregulering, integraal samenwerken (de totstandkoming van een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan) en ketensamenwerking. Overigens is er door het VIVO geen rangorde aangegeven in deze archetypen. Het ideaaltypische archetype lijkt in elk geval type 4.

³ Aan de slag met de Omgevingswet. Eindrapportage VIVO VNG. Wat men moet zoeken is: Werkelijkheden die de toverkracht van dromen hebben” 18 april 2016.

Hoofdstuk 5:

Leidend thema 4: Integrale samenwerking en Omgevingsvisie.

De wetgever heeft als doel om de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving in samenhang te bezien. Daarmee is het integreren van sectorale wetgeving en het integraal werken een centraal uitgangspunt geworden van de nieuwe wet. In de Memorie van Toelichting is het volgende gezegd over het maken van een Omgevingsvisie:

*“Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het gaat hier om een samenhangende visie op strategisch niveau, niet om een optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Dat is ook de reden dat bestuursorganen slechts één omgevingsvisie vaststellen: één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de visievaststellende overheid”.*⁴

Een Omgevingsvisie verschilt ook in belangrijke mate met het huidige verplichte instrument, de Structuurvisie Openbare Ruimte (SOR), omdat een Omgevingsvisie een samenhangende ontwikkelrichting geeft en niet zoals nu een eindbeeld hoeft te schetsen.

Uit de interviews én uit de werksessie komt naar voren dat het maken van een Omgevingsvisie, en de specifieke wijze waarop deze tot stand moet komen, door iedereen genoemd wordt als grote opgave. De reden daartoe is driedelig: 1) de huidige inrichting van de organisatie en het werkproces, 2) cultuur en competenties: breed kijken en 3) opdracht tijdens transformatie.

1) De inrichting van de organisatie en de inrichting van het werkproces

Beleid komt in Haarlem, zoals in de meeste gemeenten, sectoraal tot stand volgens een standaard werkproces, in dit geval de beleidscyclus zoals deze in Haarlem wordt gehanteerd. Afstemming vindt over het algemeen plaats na totstandkoming van het document. En dat geldt eveneens voor participatie: ook dat vindt meestal plaats volgens een vaste procedure achteraf. De inrichting van de organisatie is langs sectorale lijnen ingericht en zo wordt ook gestuurd vanuit management, college en raad. Er zijn in Haarlem 6 beleidsafdelingen die hun eigen beleid formuleren voor het fysiek domein. Deze afdelingen zijn verspreid over twee hoofdafdelingen. Het betreft: Economie en Cultuur, Jeugd, Onderwijs, Sport (JOS), Vastgoed, Milieu, Wonen, Welzijn, Gezondheid en Zorg (WWGZ) en de Beleidspool die zijn ondergebracht bij de afdeling Stadszaken. Per 1 mei zijn de afdelingen Ruimtelijk Beleid en Openbare ruimte, Groen en Verkeer (OGV) ondergebracht bij de uitvoerende hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer (GOB).

Onderlinge samenhang tussen de beleidsdomeinen, inclusief vooraf gezamenlijk gemaakte strategische hoofdkeuzen, zoals de Omgevingswet voorstaat, vragen om een andere werkwijze en daarmee een ander (werk) proces.

Er moet dus op een andere manier gewerkt gaan worden. Dat kan onder andere door:

- over teams en afdelingen heen aan thema's en opdrachten te werken;
- door in clusters en binnen programma's te werken;
- door afdelingen samen te voegen, ook over hoofdafdelingen heen.

⁴ Memorie van toelichting: Art 4.3.2 P. 114.

Dat vergt niet alleen wat van de mensen die het moeten doen, de beleidsmakers, maar ook van college en raad en van het management dat integraal moet gaan sturen op het resultaat. Dat kan bijvoorbeeld door gezamenlijke sturing (stuurgroep) dat onderdeel vormt van een cluster of programmastructuur. In de aanloop naar de aanpassingen in de organisatie die Haarlem heeft ingezet voor 2018 (we doen al veel dat past in de Omgevingswet) kan en moet rekening worden gehouden met deze gevolgen van de Omgevingswet. Dit is een duidelijk voorbeeld van hoe de komst van de Omgevingswet aansluit bij Haarlemse ontwikkelingen.

Integraal samenwerken: bedoelen we hetzelfde?

Opvallende rode draad in de interviews is dat er geen eenduidige ideeën bestaan over wat het betekent om integraal te werken en wat dat van medewerkers vraagt. Ook is er een zekere mate van tegenstrijdigheid: “we werken al integraal” is een terugkerend geluid terwijl het tegelijkertijd als grote opgave voor Haarlem wordt genoemd. Toch lijkt iedereen te beseffen dat onder de Omgevingswet wat anders van ze gevraagd wordt. En medewerkers geven ook aan dat te begrijpen. Echter, de ver doorgevoerde wijze waarop integraal een Omgevingsvisie tot stand moet komen, waarbij de belangenafweging voor een groot deel vooraf samen met de stad plaatsvindt, is nog vaak ondenkbaar. Er is meerdere malen aangegeven dat er in Haarlem integraal wordt samengewerkt: de collega’s worden opgezocht en visies en kaderstellende nota’s worden vanuit verschillende disciplines aangevlogen. En: het is vooral de collega medewerker van de andere afdeling die niet integraal werkt. Ook komt naar voren dat sectoraal beleid maken nooit zal verdwijnen en dat specialismes nodig zullen blijven bijvoorbeeld voor het maken en vullen van de programma’s. Het effect van deze dubbelzinnige beelden is dat het integraal werken en de gevolgen die dat heeft voor de inrichting van de organisatie en bestaande cultuur soms wordt onderschat. Dat is een risico waarvoor een beheersmaatregel getroffen moet worden.

Beleid “past niet op elkaar”

Een effect van het sectoraal tot stand komen van beleid is dat er sprake is van strijdigheid van beleid. Soms ook verwoord als “tegenstrijdige belangen” of “het beleid past niet op elkaar”. Dit is in de interviews expliciet en alleen aangegeven door medewerkers van de hoofdafdeling GOB. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk als zij bij de uitvoering van hun werk aan andere externe uitvoerende (contract) partners beleid en regelgeving moeten overleggen. Vervolgens blijkt dat beleid en/of regelgeving haaks op elkaar staan. Zij lossen dat ad hoc op door zelf keuzes te maken of door kwesties terug te leggen in staven en college. Medewerkers geven aan dat dit geen (ideale) situatie is omdat ze veel tijd kwijt zijn aan de belangenafweging en ook omdat het de uitvoering onnodig compliceert. De verwachting en hoop is dat het integraal werken en het integraal tot stand brengen van Omgevingsvisie en Omgevingsplan deze strijdigheden vermindert, waardoor de uitvoering effectiever wordt. Het realiseren van deze werkwijze onder de Omgevingswet vergt prioriteitsstelling en voorbereiding de komende jaren. Overigens zal het feit dat onder de Omgevingswet alle regelgeving in business rules moet worden uitgedrukt bijdragen aan de “opschoning” van inconsequente regelgeving.

2) Cultuur en gedrag: breed kijken

Bij de totstandkoming van beleid speelt ook een cultuuraspect. De wetgever stelt dat een Omgevingsvisie geen optelsom is van de afzonderlijke beleidsonderdelen. Een wijziging met een grote impact op de organisatie. Er moeten namelijk vóór (beleids-) afwegingen worden gemaakt ten aanzien van de verschillende sectorale beleidsthema’s. Uit de interviews blijkt dat medewerkers dat

een grote opgave vinden. Zij zijn gewend om te redeneren vanuit het eigen sectorale beleidsdomein⁵. En dat “eigen” beleidsterrein wordt ook verdedigd; de medewerker zit als stakeholder aan tafel. Medewerkers zijn het minder gewend om breed en over de beleidsdomeinen heen te kijken naar wat goed is voor de stad. Op die wijze werken, én denken, vergt vermoedelijk andere kwaliteiten, ander gedrag, andere vaardigheden en andere competenties. Door het spelen van de Koerskaart is een deel van deze competenties al wel in beeld. Welke competenties dat zijn vraagt om verdere uitwerking. Daartoe kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij de resultaten van de Koerskaart. Het is duidelijk dat er meer moet worden samengewerkt. Ingewikkelder is het om daarbij van medewerkers te vragen hun expertise en standpunten over het eigen specialisme en/of advies waardevrij in te brengen. In de aanloop naar implementatie is het cruciaal om daar met alle medewerkers, inclusief college en raad, over in gesprek te gaan, alsmede om de benodigde competenties daartoe aan te leren door bijvoorbeeld opleidingen.

3) Opdracht tijdens implementatie fase

De huidige wijze van sectoraal werken levert evenzoveel door de raad vastgesteld beleid op: uit een inventarisatie van alle gemeentelijke beleidsstukken op het fysiek domein terrein blijkt dat er op dit moment bijna 200 vigerende (sectorale) Haarlemse beleidsnota's zijn. Het betreft 120 kaderstellende nota's en 73 specifieke nota's.

Navraag bij andere gemeenten levert vooralsnog geen beeld op waarmee deze getallen vergeleken kunnen worden. De gemeente Zaanstad, Lelystad, Tilburg, Baarn en Heemstede geven allen aan dat zij vooral in de verkennende fase verkeren. De inhoudelijke inventarisatie van beleidsstukken ten behoeve van integratie in de Omgevingsvisie wordt in veel gemeenten een onderdeel van een Plan van Aanpak. De gemeente Westland noemt in haar impactanalyse een deel van het beleid dat hun inzien logischerwijs opgaat in de Omgevingsvisie. Zij noemen geen specifieke aantallen. Duidelijk is wel dat een inventarisatie noodzakelijk is voor integratie in de Omgevingsvisie. Ook in Haarlem ligt het voor de hand om in aanloop naar het maken van een Omgevingsplan een inhoudelijke inventarisatie van het vigerende beleid uit te voeren. Dat kan twee doelen dienen:

- Inhoudelijk: weten welk beleid er is en hoe dit sectoraal beleid – mogelijk – kan worden omgezet naar integraal beleid onder de Omgevingswet.
- Procedureel: weten welk beleid expliciet moet worden ingetrokken met de komst van de Omgevingswet.

Tegelijkertijd komt er de komende jaren nog sectoraal beleid bij, zoals de nota Aanwijzing oevers of de Structuurvisie Openbare Ruimte (SOR). De inhoudelijke inventarisatie en de daaropvolgende harmonisatie wordt onderdeel van het plan van aanpak implementatie Omgevingswet.

Hoofdstuk 6:

Leidend thema 5: regelgeving en het Omgevingsplan

De regelgeving ende wijze waarop dit onder de Omgevingswet wordt vorm gegeven wordt totaal anders. En daarmee gaat het werk voor medewerkers ingrijpend veranderen. Uitgangspunt is het beperken van de lastendruk door het zoveel mogelijk stellen van algemene regels en het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij initiatiefnemers. Daardoor is voor veel activiteiten geen

toestemming vooraf meer nodig. Ander uitgangspunt is dat de gemeenten veel meer ruimte krijgen om maatwerk toe te passen. De consequentie is dat de wijze waarop veel van de huidige regelgeving wordt vastgelegd verdwijnt, namelijk de verordeningen en de bestemmingsplannen. Een Omgevingsplan is ook géén bestemmingsplan. Ook een deel van de huidige rijksregelgeving op basis waarvan nu nog een vergunning moet worden aangevraagd verdwijnt. Algemene rijksregels gaan alleen nog over activiteiten die daadwerkelijke risico's met zich meebrengen voor de fysieke leefomgeving. Dat betekent echter niet dat regelgeving verdwijnt. De wetgever heeft ervoor gekozen om het aan gemeenten over te laten om de regelgeving vorm te geven. Daarmee wordt nog slechts een klein deel van de regels in het fysiek domein voorgeschreven, (het decentraal, tenzij principe.) Concluderend kan gesteld worden dat de vernieuwing van het Omgevingsrecht voor een groot deel bij gemeenten plaatsvindt. Het is aan Haarlem om een eigen stelsel voor regelgeving in het fysiek domein te ontwikkelen dat zijn beslag krijgt in het Omgevingsplan⁶. In de aanloopfase op weg naar implementatie moet daarvoor een groeimodel ontwikkeld worden en daar ligt voor Haarlem een grote opgave. Wat is er nodig?

1. **In de transformatiefase:**

het ontwikkelen van een samenhangend stelsel van regelgeving in het fysiek domein. Dat vergt in de transitiefase het slim inregelen en omzetten van de huidige verordeningen, bestemmingsplannen en vergunningenvereisten.

2. **In de transitiefase:**

het daadwerkelijk implementeren van regelgeving inclusief bestuurlijke afwegingsruimte, gebiedsgerichte instrumenten en specifieke instrumenten als omgevingswaarden en bandbreedtes zodat er vanaf 2019 conform de wet gewerkt kan worden.

Dat betekent dat onder andere het volgende nodig is:

1. Opstellen en uitwerken bestuurlijke keuze inzake de ambitie van Haarlem: wat voor stad wil je zijn en in welke mate gaat deregulering plaatsvinden
2. Kennis van de Omgevingswet
3. Expertise voor maken van het Omgevingsplan
4. Capaciteit voor maken van het Omgevingsplan

Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de opbrengst vanuit de interviews als het over regelgeving gaat. Vervolgens wordt aangegeven wat de grootte is van de huidige onderdelen van regelgeving die vanaf 2019 moeten opgaan in een Haarlems stelsel van regulering van activiteiten in het fysiek domein. Ook wordt een eerste indicatie gegeven van de expertise die de komende jaren nodig is voor het ontwikkelen van een Omgevingsplan.

6.1 Het beeld uit de interviews.

Rode draad uit de interviews is dat medewerkers, evenals stakeholders,, in meer of mindere mate bureaucratie en regeldruk ervaren. Dat sluit aan bij de eerder genoemde archetypen waar consensus over is. Medewerkers passen strikt de regels toe en zijn niet snel geneigd daarvan af te wijken, vinden dat lastig of moeilijk om los te laten. Deze neiging tot regeldruk wordt breed erkend en speelt niet alleen bij ambtenaren, maar ook in raad en college. Tegelijkertijd is er wel een bewustzijn op gang gekomen zoals blijkt uit ontwikkelingen als Bestuur op Maat.

⁶ Er wordt door gemeenten al volop geëxperimenteerd met het maken van omgevingsplannen. Er is echter nog geen enkele gemeente in Nederland die een Omgevingsplan heeft vastgesteld conform de eisen uit de Omgevingswet.

Een andere element wat naar voren komt is dat rijksregelgeving toepassen ook makkelijk is. De ervaring zoals die door medewerkers beschreven wordt, is dat het gesprek met burgers over waarom iets niet mag complexer wordt als het “eigen” lokale regelgeving betreft. Feitelijk gezien maakt andermans regelgeving het ook mogelijk om je daarachter te verschuilen. Het gaat dus niet alleen over deregulering en over een “mindset” die dat mogelijk maakt. Het gaat ook over kunnen uitleggen aan burgers en initiatiefnemers waarom je als lokale overheid doet wat je doet. Dat vergt een ander gesprek en een andere verhouding met burgers dan verwijzen naar regelgeving van bovenaf.

De huidige Haarlemse cultuur met betrekking tot regels en regelgeving gaat een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van het Omgevingsplan. Immers, het gedachtegoed van de Omgevingswet is minder regels, eenvoudiger, en met meer ruimte voor initiatieven. Vrijwel alle betrokkenen geven aan huiverig te zijn voor het feit dat de ruimte die nu door het Rijk gegeven wordt, in Haarlem gebruikt wordt voor het “dichttimmeren” van de eigen lokale regelgeving. Niet alleen door ambtenaren maar eveneens door het college en de raad. Dat is een risico wat ook in andere gemeenten gaat spelen en tevens landelijk een thema is en waar aandacht voor moet zijn tijdens de implementatie.

6.2 Van verordeningen naar omgevingsplan.

De regulering van activiteiten in de fysieke leefomgeving, zoals deze nu in verordeningen zijn opgenomen, inclusief Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en legesverordening, gaat verdwijnen. Daarvoor in de plaats komt het Omgevingsplan⁷. Haarlem heeft op dit moment 123 vigerende verordeningen, waarvan er ongeveer 27 na een quick scan in het Omgevingsplan kunnen opgaan.

De komende jaren komen er in Haarlem ook nog verordeningen bij, zoals een nieuwe bomenverordening. Ter vergelijking: een aantal gemeenten heeft inmiddels het aantal verordeningen geïnventariseerd dat zou kunnen passen past binnen de reikwijdte van de Omgevingswet. Het betreft onder andere, Zaanstad, Bussum en Alphen aan de Rijn⁸. Een gemeente als Zaanstad heeft 73 verordeningen, waarvan er 17 na een inhoudelijke analyse behoren tot de Omgevingswet. De gemeente Bussum heeft 22 verordeningen die in het Omgevingsplan kunne opgaan.

Net als bij de beleidsinventarisatie kan het een keuze zijn om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een inhoudelijke inventarisatie van deze verordeningen uit te voeren. Met als doel om te bundelen, tegenstrijdige regels af te stemmen of te schrappen en alvast te dereguleren. Ten aanzien van de nieuwe bomenverordening wordt al een voorstel gedaan om dat met het oog op invoering van de Omgevingswet anders vorm te geven.

6.3 Van Bestemmingsplannen naar omgevingsplan

Met de komst van de Omgevingswet verdwijnt eveneens het bestemmingsplan. Alle bestemmingsplannen gaan op in het Omgevingsplan. In Haarlem is de afdeling Ruimtelijk Beleid verantwoordelijk voor de totstandkoming van bestemmingsplannen. Deze afdeling werkt op dit

⁷ In het kader van de invoeringsondersteuning van de VNG voor gemeenten begint de VNG in de zomer van 2016 aan het traject “handvatten voor het Omgevingsplan”. Daarbij worden staalkaarten (voorbeelden voor verschillende gebiedstypen) en bouwstenen (modellen, inclusief de verschillende verordeningen) ontwikkeld zodat geconcretiseerd kan worden hoe een “echt” omgevingsplan eruit kan zien.

⁷ Op basis van quickscan.

⁷ Zie: Notitie fysieke leefomgeving: Verkenning van Zaanse verordeningen die vallen onder de ‘fysieke leefomgeving’ van de Omgevingswet van de gemeente Zaanstad.

moment met het door het college vastgesteld Programma bestemmingsplannen 2014-2018. Met het Programma is geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet en op de verplichtingen, waaronder de digitaliseringsvereisten, die uit die nieuwe wet voortvloeien. Op basis van dit Programma bestemmingsplannen beschikt Haarlem op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt over een actueel, dekkend en digitaal netwerk van bestemmingsplannen voor de hele stad. Het programma bestemmingsplannen wordt met de start van de implementatie van de Omgevingswet in 2017 onderdeel van het project aanpassing van de instrumenten.

Op dit moment heeft Haarlem 76 vigerende bestemmingsplannen. Er zijn 5 beheersverordeningen vastgesteld. Deze bestemmingsplannen én beheersverordeningen moeten net als de verordeningen opgaan in het Omgevingsplan. Op dit moment stellen gemeenten, ook Haarlem, zich de vraag of het nog zin heeft om bestemmingsplannen te blijven maken. De Minister heeft in een nadere toelichting bij de wetsbehandeling in de Eerste Kamer het volgende gesteld over de overgang van bestemmingsplan naar Omgevingsplan:

“bij Invoeringswet te voorzien in een overgangsregeling waarbij alle geldende bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) in een gemeente van rechtswege samen worden aangemerkt als het omgevingsplan. Daarmee beschikken gemeenten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet over één omgevingsplan. Dit ene omgevingsplan is in het begin alleen nog een juridische werkelijkheid. Het bestaat immers uit de afzonderlijke bestemmingsplannen. Door de bestemmingsplannen te benoemen als één omgevingsplan, behouden deze onder het stelsel van de Omgevingswet hun werking, functie en juridische betekenis. Het is vervolgens aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Hierbij kan worden gekozen voor een proces waarin, al werkende weg, door middel van opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. In overleg met de VNG wordt bekeken wat een goed moment is waarop dit proces afgerond moet zijn”.

Het is raadzaam om voor een slimme aanpak te kiezen op weg naar het Omgevingsplan. Daarin kunnen meerdere keuzes gemaakt worden afhankelijk van ambitie en benodigde capaciteit en in samenhang met de opgaven met betrekking tot de vergunningen en de verordeningen. Inmiddels is er een aantal varianten op bestuurlijke keuzes uitgewerkt op basis waarvan een koers wordt voorgesteld. Daarbij is gekozen voor het uitgangspunt: beheersverordeningen waar het kan, bestemmingsplannen waar het moet. Ook wordt voorgesteld een pilot uit te voeren met een brede benadering, dus in de geest van de Omgevingswet. Zo kan worden verkend welke opgaven het omgevingsplan met zich meebrengt en welke oplossingsrichtingen dan in beeld komen.⁹

Het werk van de afdeling Ruimtelijk Beleid verandert.

In een aantal interviews is ook gesproken over de toekomst van bestemmingsplanmakers en de afdeling RB in zijn geheel. Er is onder andere aangegeven dat de verwachting is dat voor een deel hetzelfde werk blijft bestaan voor dezelfde mensen. Medewerkers werken dan aan een Omgevingsplan in plaats van aan een bestemmingsplan. Dat kan een reëel beeld zijn. Immers, er moeten voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toegekend worden. Dat is vergelijkbaar met

⁹ Het betreft: het bestemmingsplan Papentorenvest. Dat moet in 2018 zijn geactualiseerd. In dit gebied spelen veel ontwikkelingen (Koepel, Drijfriemenfabriek, Fietsfabriek etc), ook in de openbare ruimte. Er ligt voor dit gebied een visie die is opgesteld door de buurt. Het gebied leent zich daarmee goed voor een pilot met een brede benadering, in de geest van de Omgevingswet.

doeleindeomschrijvingen onder de bestemmingen. Echter, het Omgevingsplan is géén bestemmingsplan en ook geen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Er zijn een aantal belangrijke verschillen ten opzichte van het huidige bestemmingsplan:

- De reikwijdte van het Omgevingsplan is breder. Het Omgevingsplan beperkt zich niet alleen tot de ruimtelijke ordening maar integreert regels over milieu, cultureel erfgoed, etc. Dat betekent dat net als bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie de sectorale domeinen direct aan de voorkant gebundeld moeten worden, inclusief VTH, de verordeningen die gemaakt worden vanuit Juridische zaken (JZ) en de diverse andere specifieke beleidsinhoudelijke expertises zoals gezondheid, economie, milieu, verkeer etc.
- De actualisatieplicht vervalt. In plaats hiervan geldt een redelijke termijn. Er is wel een actualisatieplicht als een omgevingsvergunning is verleend voor ‘een afwijkactiviteit’.
- Het maken van een Omgevingsplan vraagt om een andere manier van werken: integraal, minder gedetailleerd en minder toetsend achteraf.

Inmiddels wordt er aan de uitwerking van een bestuurlijke keuze gewerkt met betrekking tot de opgave bestemmingsplannen tot aan inwerkingtreding van de wet. De opgave voor de afdeling ruimtelijk beleid is daarmee als volgt te omschrijven:

- In de implementatiefase inzetten op het op orde hebben van de bestemmingsplannen; actueel, dekkend en gedigitaliseerd en tegelijkertijd die opgave incorporeren in de opdracht inzake het omgevingsplan.
- Het meewerken aan een ontwikkelmodel voor de totstandkoming van een Omgevingsplan.
- Het uitvoeren van de pilot Papentorenvest.
- Start maken met integraal samenwerken en het integraal tot stand laten komen van het Omgevingsplan en de eventueel andere competenties die dat vergt. Dat valt onder de noemer cultuuropgave/ “mindset” die ook bij andere afdelingen aan de orde is. Daarmee kan nu al organisatie-breed een begin worden gemaakt.

6.4 Van vergunning naar Omgevingsplan

Situatieschets Haarlem

De vergunningverlening is in de gemeente Haarlem ondergebracht bij de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Deze afdeling is ondergebracht bij de hoofdafdeling Dienstverlening, Veiligheid en Vergunningen (DVV). Daarnaast vindt er eveneens vergunningverlening plaats vanuit de hoofdafdeling GOB. Het betreft vergunningen voor onder andere ligplaatsen voor boten. Deze worden afgegeven door de Havendienst. Voor dit onderzoek is in beeld gebracht hoeveel vergunningen en welke vergunningen Haarlem afgeeft zodat een beeld ontstaat van de grootte van de huidige vergunningverlening. In deze analyse is niet meegenomen welk deel van de huidige vergunningverlening verdwijnt.

Haarlem heeft in 2015 in totaal bijna 3000 vergunningen¹⁰ afgegeven. Het grootste deel daarvan betreft vergunningen op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): 1192. Op basis van de Omgevingswet verdwijnt een deel van de regelgeving op basis waarvan deze vergunningen worden afgegeven. Tegelijkertijd wordt het toepassingsbereik van de omgevingsvergunning vergroot. Bijvoorbeeld met flora- en fauna, natuur, water, infrastructuur luchthavens en ontgroningen. De inschatting is dat er ook weer andere en nieuwe regelgeving voor in de plaats komt. Bijvoorbeeld omdat Haarlem in het Omgevingsplan opneemt dat bepaalde activiteiten

¹⁰ Het betreft oa vergunningverlening op basis van de Wabo en de APV. Het aantal is exclusief de parkeervergunning.

wél een vergunning of een melding vereisen. Net als bij de bestemmingsplannen en de verordeningen is het van belang om in de fase voorafgaand aan de inwerkingtreding de vraag uit te werken in welke mate Haarlem wil dereguleren. Dat betreft een specifieke bestuurlijke keuze die voorafgaand aan implementatie moet worden voorgelegd. Het uitwerken, en beantwoorden, van de bestuurlijke vraag met betrekking tot deregulering wordt onderdeel van het Plan van Aanpak Omgevingswet.

6.5 Benodigde expertise

Betrokkenen geven aan dat voor de totstandkoming van het Omgevingsplan voldoende inhoudelijke expertise in de organisatie en bij ketenpartners aanwezig is. Daarnaast is aangegeven dat er behoefte is aan procesmanagers. Deze expertise dient in de implementatiefase beschikbaar te komen. In het Plan van aanpak Omgevingswet wordt in samenwerking met de afdelingen aangegeven hoe deze fit beschikbaar kan komen. De volgende inhoudelijke expertise is genoemd:

- Juristen
- bouwplantoetsers
- planologen
- stedenbouwkundigen,
- architectuurhistorici,
- beleidsinhoudelijke disciplines als milieu, verkeersdeskundigen, veiligheid, groen.
- APV planbeoordelaars

Hoofdstuk 7: Leidend thema 6: afdelingen en bedrijfsprocessen.

7.1 Organisatie in Ontwikkeling

Vanaf 1 januari 2018 vervalt de huidige hoofdafdelingsstructuur van de gemeente Haarlem. Vanaf dat moment ziet het ordeningsprincipe van de organisatie er anders uit: robuuste afdelingen zijn de basis. De huidige afdelingen zijn inmiddels opnieuw ingedeeld. Dit moet onder andere bijdragen aan een betere samenwerking en een betere samenhang in het primair proces. Sneller handelen, snellere procedures en meer vertrouwen en verantwoordelijkheid moeten de organisatie gereed maken voor de maatschappelijke veranderingen die op ons af komen, zoals de Omgevingswet.

Vanaf 1 januari 2018 •wordt in elk geval gewerkt vanuit een afdeling Omgevingsbeleid. Deze bestaat uit de voormalige afdeling Ruimtelijk Beleid, het Erfgoed-cluster en de taakvelden van de huidige afdeling Milieu die werken aan het beleid van de leefomgevingskwaliteit. Dit zal bijdragen aan de voor de Omgevingswet gewenste integrale samenwerking.

Welke afdelingen van de gemeente Haarlem worden geraakt door de Omgevingswet? Omdat de hoofdafdelingsstructuur per 1 januari 2018 verdwijnt, is ervoor gekozen de afdelingen in clusters op te delen die overlappen met de huidige hoofdafdelingen, maar ook corresponderen met de verdeling van de portefeuilles over de directie. De inschatting levert het volgende op:

- De gemeente Haarlem heeft in totaal zes clusters met een totaal van 35 afdelingen. Alle clusters krijgen te maken met de Omgevingswet.¹¹

¹¹ De afdelingen van het Sociaal Domein worden slechts beperkt geraakt door de Omgevingswet. Het kan zo zijn dat in de ontwikkelingen van de organisatie op weg naar 2018 en de verbindingen die gemaakt gaan worden tussen het fysiek en het sociaal domein, onder andere op basis van de Omgevingswet, die scheidslijn minder hard wordt.

- Van de 35 afdelingen krijgen in totaal 25 afdelingen in elk geval te maken met de Omgevingswet; sommige afdelingen gedeeltelijk.
- In totaal 8 afdelingen krijgen **niet** te maken met de Omgevingswet, de meeste daarvan zitten in cluster 3, het Sociaal Domein. Dit cluster wordt het minst geraakt.
- Van Cluster 4, de hoofdafdeling Dienstverlening, Veiligheid en Vergunningen (DVV), inclusief de afdeling FaZa/DIV Archief worden alle afdelingen geraakt,
- Cluster 1 de hoofdafdeling Stadszaken (SZ) en cluster 2 de hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer (GOB) hebben beiden 5 afdelingen die door de wet geraakt worden en zijn daarmee goede tweede na DVV.
- Cluster 1, 2 en 4 (SZ, DVV en GOB) krijgen vooral te maken met de instrumenten van de Omgevingswet en de effecten die dat heeft op integraal werken en werkprocessen.
- Cluster 5 en cluster 6 krijgen te maken met de Omgevingswet doordat deze afdelingen bedrijfsondersteunende taken uitvoeren: het betreft onder andere: ICT en Informatievoorziening, Kwaliteit en Controle, HRM, Communicatie, Financiën en Juridische Zaken.

7.2 Bedrijfsprocessen binnen afdelingen

Het VIVO heeft op basis van de producten en diensten van gemeenten de belangrijkste bedrijfsprocessen van/binnen de Omgevingswet gedefinieerd. Het betreft:

1. Grote inhoudelijke verandering, nauwelijks op proces

- Vragen beantwoorden
- Opsporen
- Bezwaar behandelen
- Toezicht houden
- Programma

2. Grote verandering op zowel inhoud als proces

- Voorlichten
- Meldingen initiatiefnemer
- Monitoren en risicoanalyse
- Opstellen Omgevingsvisie
- Opstellen Omgevingsplan
- Vergunning en ontheffing verlening

3. Kleine verandering op proces en op inhoud

- Heffen
- Melding overlast
- Sanctie opleggen
- Sanctie uitvoeren

4. Grote verandering op proces, niet op inhoud geen

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deze door het VIVO geformuleerde bedrijfsprocessen met als doel een eerste beeld te krijgen van de impact van de Omgevingswet op processen van afdelingen.

In de interviews is de deelnemers gevraagd welk door het VIVO beschreven proces zij op dit moment uitvoeren en welk proces zij naar verwachting onder de Omgevingswet gaan uitvoeren. Vervolgens is dit gegroepeerd naar afdeling. Dat levert het volgende op:

- Cluster 4, DVV, voert **alle** door het VIVO benoemde bedrijfsprocessen uit of zal dat doen na inwerkingtreding van de wet. Deze afdelingen wordt dus het hardst geraakt als het gaat om het aanpassen en herontwerpen van bedrijfs- en werkprocessen.
- Cluster 2, GOB, is een goede tweede door het uitvoeren van de bedrijfsprocessen die burgers en initiatiefnemers raken.
- De bedrijfsprocessen waarbij een grote wijziging plaatsvindt, zoals het maken van een Omgevingsvisie en Omgevings- plan, worden uitgevoerd door de afdelingen van het voormalige GOB, SZ en DVV.

Als gevolg van de Omgevingswet komen deze processen van gemeenten er anders uit te zien. Onder andere met de oplevering van andere diensten en producten, met andere interacties, met andere samenwerking, met bredere inhoud, zaakgericht, alsmede data en digitaal gedreven om aansluiting op het DSO mogelijk te maken. Deze processen moeten aldus worden aangepast en in sommige gevallen opnieuw worden ingericht of gemaakt. Dat vergt inzet van capaciteit en expertise met name bij GOB, DVV en Stadszaken. Maar ook bij bedrijfsondersteunende afdelingen. In het Plan van Aanpak moet aangegeven worden welke keuzes gemaakt worden in aanpak bij implementatie: starten met bedrijfsprocessen is er daar een van. In het kader van het zaakgericht werken moeten overigens alle werkprocessen in kaart worden gebracht alsmede beschreven worden. Het ligt voor de hand om hierbij aansluiting te zoeken.

Hoofdstuk 8

Leidend thema 7: samenwerking met de ketenpartners

De Omgevingswet stelt dat het voor het realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet noodzakelijk is dat de diverse partijen en overheden in de fysieke leefomgeving intensiever met elkaar samenwerken in ketens en samenwerkingsverbanden. Alsmede dat daarbij sprake is van een gelijkwaardige relatie. Een aantal wetswijzigingen hebben ingrijpende consequenties voor de huidige samenwerking. Het betreft onder andere:

- De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) verliezen hun huidige adviesrecht.
- Regionale samenwerking krijgt meer status.
- Er dient verplicht vooroverleg plaats te vinden bij de instrumenten van andere gezagen
- De relatie opdrachtgever/opdrachtnemer verandert als gevolg van integraal werken

Als gevolg van de Omgevingswet ontstaat er een verschuiving van taken en producten tussen deze partners. En moeten (werk) processen over organisaties heen (opnieuw) worden vormgegeven. Ten aanzien van taken, rollen en bevoegdheden dient er daarom een zekere mate van standaardisatie tot stand te komen. Inmiddels wordt er vanuit het vervolg op het VIVO gewerkt aan uitvoeringsvarianten voor ketensamenwerking waar gemeenten voor kunnen kiezen. Deze varianten moeten het mogelijk maken om op hoofdlijnen te sturen, met minder maatwerkafspraken en met een hogere voorspelbaarheid in producten en diensten. Het betreft onder andere de volgende varianten:

- bevoegd gezag doet zoveel mogelijk zelf.
- Uitvoering uitbesteed A) alleen regie op proces B) regie op inhoud en op proces
- Volledig uitbesteed in mandaat

De keuze van een gemeente voor een scenario heeft weer consequenties voor zaken als competenties en informatievoorziening.

In het kader van dit onderzoek is gesproken met:

1. de Provincie Noord Holland,
2. het Waterschap Rijnland,
3. de Omgevingsdienst IJmond,
4. de Veiligheidsregio Kennemerland en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)

over de huidige relatie met Haarlem en hoe deze samenwerkingsrelatie er onder de Omgevingswet uit moet komen te zien. Hieronder volgt een kort overzicht van de bevindingen per ketenpartner:

1. De provincie Noord-Holland

De samenwerking tussen Haarlem en de provincie wordt door beide ketenpartners omschreven als goed. Echter, de provincie heeft een speciale positie omdat zij tevens de taak heeft de gemeente te beoordelen op de uitvoering van de Wet VTH, het zogenaamde Interbestuurlijke Toezicht. Zowel de gemeente Haarlem als de provincie zien het als een grote uitdaging om een relatie met elkaar te ontwikkelen die gestoeld is op gelijkwaardigheid. In plaats van een relatie waarbij de provincie het laatste woord heeft. Inmiddels wordt er door middel van casuïstiek overleggen met onder andere regiogemeenten, de ODIJ en Rijkswaterstaat geoefend met de manier van werken die de Omgevingswet van deze partners vraagt.

2. Waterschap Rijnland

Het Waterschap Rijnland is bevoegd gezag en is het Waterschap waar Haarlem mee te maken heeft in de regio. In 2015 heeft het Waterschap 24 vergunningen afgegeven en 20 meldingen afgehandeld. Het Waterschap geeft aan dat het formeel vastleggen van afspraken nog wel eens blijft liggen. Het Waterschap wil en moet als gevolg van de Omgevingswet actiever de samenwerking met Haarlem opzoeken.

3. Omgevingsdienst IJmond

De Omgevingsdienst IJmond voert voor de gemeente Haarlem de VTH taken voor milieu uit. Het opdrachtgeverschap en de afspraken zijn vastgelegd in een Gemeenschappelijke Regeling. In 2015 heeft de ODIJ 15 vergunningen afgegeven en 131 meldingen gerealiseerd. Het werkproces tussen de ODIJ en Haarlem wordt beschreven als ketensamenwerking tussen bevoegd gezag, uitvoeringsdienst en politie/justitie en is volledig gedigitaliseerd. De relatie tussen de ODIJ en de gemeente Haarlem wordt als goed omschreven door betrokkenen. Tussen de gemeente Haarlem en de ODIJ wordt nog gesproken over de verdeling van taken. De ODIJ zou graag meerdere taken (op het gebied van milieu) voor de gemeente Haarlem uitvoeren zodat zij hun expertise ook voor Haarlem kunnen inzetten.

4. De Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst GGD

Sector Proactie en Preventie

De overdracht van taken van de gemeente Haarlem aan Veiligheidsregio Kennemerland is vastgelegd in zogeheten bestuursafspraken. Eén van deze afspraken is dat jaarlijks een gezamenlijk werkplan wordt opgesteld en vastgesteld. In het kader van toezicht op de brandveiligheid voert de VRK diverse soorten controles uit. De hoofdmoot wordt gevormd door de periodieke controles op de omgevingsvergunningen brandveilig gebruik en gebruiksmeldingen die binnen. De VRK heeft in 2015 685 controles voor Haarlem uitgevoerd en 115 adviezen gegeven. Net als de ODIJ geeft de VRK aan meerdere taken voor de gemeente Haarlem uit te willen voeren. Als gevolg van nieuwe wetgeving op het terrein van private bouwplantoetsing kan het zijn dat de adviesrol van de brandweer verandert.

GGD

De Omgevingswet stelt dat gezondheid een verplicht onderdeel moet zijn van de Omgevingsvisie. Hoe dat moet, wordt op dit moment voor een deel uitgewerkt door de GGD zelf. De GGD geeft aan dat zij nu vaak aan de achterkant van het proces zitten, (vlak voor collegebehandeling vraagt de gemeente nog gauw om een advies), terwijl de GGD straks als volwaardig partner aan de voorkant betrokken moet zijn. Daar zit nog een opgave. De GGD heeft voor de gemeente Haarlem in 2015 80 adviezen afgegeven.

Opgave ketensamenwerking

De belangrijkste conclusie is dat er op dit moment niet of nauwelijks sprake is van ketensamenwerking zoals bedoeld in de Omgevingswet. Ten eerste heeft de gemeente Haarlem met elk van deze partners afspraken gemaakt en/of contracten afgesloten. Het betreft individuele afspraken die zeer verschillend van aard zijn en soms niet structureel vastgelegd. Ook werkprocessen zijn één op één met de desbetreffende ketenpartner vormgegeven. Er is geen sprake van gestandaardiseerde werkprocessen en of zaakgericht werken over de diverse partners heen.

Ten tweede zijn deze relaties veelal gebaseerd op opdrachtgever/opdrachtnemer verhoudingen die weer gericht zijn op sectorale beleidsdomeinen. Dat is een andere manier van samenwerken dan op basis van gelijkwaardigheid die straks gevraagd wordt onder de Omgevingswet, waarbij integraal moet worden afgewogen en samengewerkt.

Daarnaast heeft elk samenwerkingsverband zijn eigen geschiedenis en dynamiek die van invloed zijn op die samenwerking.

Ketensamenwerking zoals bedoeld in de Omgevingswet moet daarmee opnieuw worden opgebouwd, inclusief digitaal en zaakgericht werken. Het is van belang dat:

- Ketenpartners aan de voorkant betrokken worden bij de implementatie van de Omgevingswet in Haarlem en bij bijvoorbeeld keuzes over de instrumenten, zaakgericht werken en de inrichting van de informatievoorziening.
- Er een keuze wordt gemaakt voor een uitvoeringsvariant waarbij nagedacht wordt over de vraag of de gemeente zoveel mogelijk zelf wil doen of bijvoorbeeld uitbesteed in mandaat. Een bestuurlijke keuze die noodzakelijk is om te bewerkstelligen dat de ketensamenwerking vorm kan worden gegeven als het gaat over competenties en expertise van medewerkers en de inrichting van de informatievoorziening.
- Het is verstandig om bij de uitwerking van de inrichting van de organisatie 2018 rekening te houden met de verregaande vormen van ketensamenwerking die in het kader van de Omgevingswet van Haarlem en ketenpartners gevraagd wordt.

Hoofdstuk 9:

Leidend thema 8: kosten en baten Omgevingswet voor Haarlem

De invoering van de wet brengt 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 daarmee voor rekening van de eigen organisatie.

In de huidige fase en met de op dit moment beschikbare gegevens vanuit het Rijk is het nog niet mogelijk om een adequate en betrouwbare raming van de implementatiekosten te maken. Landelijk wordt een “tool” ontwikkeld die het mogelijk maakt voor gemeenten om deze kosten in beeld te krijgen. Deze is vanaf 2017 beschikbaar. Duidelijk is wel dat een substantieel deel van de legesinkomsten verdwijnt vanaf inwerkingtreding van de wet. De legesinkomsten bedroegen in 2015 € 3, 1 mio, exclusief parkeren.

Programmabegroting 2017-2021

In de Programmabegroting 2017-2021 heeft het college een aantal aanvullende voorstellen aan de raad gedaan, waaronder extra budget voor Invoering van de Omgevingswet in de jaren 2017 tot en met 2019. De raad heeft hiermee inmiddels ingestemd. Daarmee is voor de invoering op dit moment voor de jaren 2017 tot en met 2020 € 1.950.000 budget beschikbaar. Deze is als volgt opgebouwd:

Beschikbaar budget Invoering Omgevingswet					
(bedragen x € 1.000)					
<u>Jaar</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	
Budget Onvoorzien	250	250	250	250	
Aanvullend PB 2017	250	350	350		
Totaal	500	600	600	250	

Dit budget is volledig bestemd voor de implementatiekosten, met name personele kosten, waarvan met het Rijk is afgesproken dat gemeenten deze kosten zelf zullen dekken. De ICT-kosten benodigd voor de invoering zijn nog niet in dit budget begrepen; op basis van een eerste inschatting bedragen deze kosten € 1.500.000 voor implementatie en € 500.000 structureel vanaf het jaar van daadwerkelijke invoering.

Na een uitgebreide inventarisatie van de benodigde voorbereidingen, inclusief opleiding en ICT-kosten, en op basis van berekeningsmodellen vanuit het Rijk, zal in voorjaar 2017 een meer onderbouwd financieel beeld beschikbaar zijn. Dan zal ook blijken of het nu beschikbare budget tot en met 2020 voldoende is om de kosten van alle voorbereidingen te dekken. Vooralsnog is het beschikbare budget in 2017 voldoende om de voorbereidingen te starten.

Hoofdstuk 10

Leidend thema 9: Digitaal Stelsel Omgevingswet

De impact van de Omgevingswet op de ICT en informatievoorziening is voor alle gemeenten groot: ook voor Haarlem. De opgave is groter dan alleen de Omgevingswet. Immers, er ligt een bredere opgave voor gemeenten op basis van maatschappelijke ontwikkelingen en bijvoorbeeld de Digitale Agenda 2020. De implementatie en aansluiting op het DSO is randvoorwaardelijk voor het uitvoeren van de Omgevingswet. Zonder die aansluiting kan de wet niet worden uitgevoerd. Het invoeren van de Omgevingswet voert nu vooral de druk op om ontwikkelingen daadwerkelijk in relatief korte termijn te realiseren.

Dit najaar verschijnt er een landelijke impactanalyse ICT die de basis moet gaan vormen voor een programmaplan DSO voor 2017 en verder. Hierin wordt binnen de bestaande financiële afspraken, de fasegewijze (door) ontwikkeling van het DSO uitgewerkt.

10.1 Wat doet Haarlem al?

Ook voor het onderdeel ICT en informatievoorziening geldt dat er in Haarlem al ontwikkelingen gaande zijn. Het betreft:

- Haarlem is ver gevorderd waar het de aansluiting op de generieke digitale infrastructuur (GDI) betreft¹².
- Haarlem werkt bij alle nieuwe ontwikkelingen onder architectuur die gebaseerd is op de gemeentelijke modelarchitectuur (GEMMA). In het huidige ontwerp van de DSO zijn de architecten van Haarlem relatief intensief (voor zover de input van gemeenten wordt toegelaten) betrokken. De elementen waarvan nu reeds duidelijk is dat ze nodig zijn om correct op de DSO aan te sluiten zijn gerealiseerd of staan op de planning. Software gebaseerd op verouderde techniek die belemmerend gaat werken bij aansluiting op de DSO wordt vervangen.
- Haarlem heeft veel aandacht voor het correct invullen van de landelijk afgesproken standaarden. Dit maakt de Informatievoorziening flexibeler. Ook heeft men hierdoor ervaring met de activiteiten die straks in het kader van de DSO van de ICT afdeling worden verwacht.
- Op het gedeelte van de informatiearchitectuur ten aanzien van de basis- en kerngegevens, het deel waar de afdeling Data, Informatie en Analyse (DIA) voor verantwoordelijk is, is Haarlem voorloper. Deze ontwikkelingen en de werkzaamheden van DIA zijn van groot belang (geweest) om bewustzijn in Haarlem, en meer specifiek in de organisatie, te creëren als het gaat over het ontsluiten en beheren van data en de opgave die daar bij hoort. De gemeente Haarlem is wat dat betreft een voorloper op andere gemeenten en daardoor wellicht meer klaar voor de Omgevingswet dan andere gemeenten op dit terrein.
- Ook is Haarlem gestart met het digitaal beschikbaar maken van data. Dat gebeurt onder andere ten aanzien van erfgoed, de Structuurvisie Openbare ruimte (SOR) en voor ruimtelijk beleid (de bestemmingsplannen). Dat doet Haarlem echter wel “opportunistisch” en niet op basis van een doordacht plan. Daarnaast voltrekt dit proces zich langzaam: digitaliseren heeft geen prioriteit in de organisatie. Daarmee toont zich ook de gescheiden werelden van de Informatievoorziening en de inhoudelijke afdelingen. Terwijl het van cruciaal belang is dat zij elkaar aanhaken. Want wanneer het op daadwerkelijke implementatie van de Omgevingswet

¹² De GDI bestaat uit standaarden, producten en voorzieningen die gezamenlijk gebruikt worden door (alle) meerdere overheden, vele publieke organisaties en in een aantal gevallen ook door private partijen.

aankomt, gaat het vooral over de Informatievoorziening van processen en data van de inhoudelijke afdelingen.

10.2 Haarlemse aansluiting op het DSO

Haarlem moet in het kader van de Omgevingswet aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Dat moet op twee onderdelen:

- 1) de gegevensaanlevering, ofwel het vullen van de 10 informatiehuizen en
- 2) procesmatig aansluiten op het DSO waar het de door VIVO beschreven bedrijfsprocessen betreft.

Daarbij worden twee uitgangspunten door het Rijk gehanteerd waar elk bevoegd gezag aan moet voldoen: het moet 100% digitaal en het moet zaakgericht zijn ingericht. Op dit moment is Haarlem nog niet zover. Betrokkenen geven aan zich zorgen te maken over de voortgang van de ontwikkeling en implementatie van de digitale opgave en het zaakgericht werken. Dit verloopt traag; deze onderwerpen staan al langer op de agenda van de gemeente Haarlem. Door de komst van de Omgevingswet ontstaat nu druk op de ketel. Omdat zaakgericht en digitaal werken randvoorwaardelijk zijn voor de Omgevingswet, wordt door betrokkenen aangegeven dat het verstandig is om het fysiek domein, en de Omgevingswet in het bijzonder, op deze onderdelen voorrang te geven. De verwachting is dat het anderhalf tot twee jaar duurt om volledig digitaal en zaakgericht te werken.

10.3 Datakwaliteit

Het DSO moet het mogelijk maken voor de burger “om met een druk op de knop” digitaal te beschikken over de informatie over wat op een bepaalde plek wel of niet mag. Dat gebeurt op basis van de beschikbare gegevens die gemeenten aan de informatiehuizen gaan leveren. Om daarin geen fouten te maken is het van cruciaal belang dat de datakwaliteit van die gegevens hoog is. Een eerste inschatting van de kwaliteit van de gegevens van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is dat deze in Haarlem op dit moment 80% is. Dat betekent dat bij een op de vijf geautomatiseerde aanvragen iets mis zou kunnen gaan. Een gevolg daarvan is dat bij onvoldoende datakwaliteit de onderdelen (stappen) waarvan zeker is dat het mis kan gaan, deze stap ook niet geautomatiseerd kan worden. Medewerkers zullen deze stappen dan moeten blijven uitvoeren. Ofwel: indien Haarlem de ambitie heeft om voluit te automatiseren dan is het belangrijk dat de kwaliteit van de brongegevens op orde is. Het is dus noodzakelijk dat er voldoende wordt geïnvesteerd in die kwaliteit; in elk geval van die onderdelen waar het DSO straks mee start, zoals de Basisregistratie Adressen en gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT).

Ten aanzien van de technische architectuur, en de technische voorzieningen van het DSO waarop straks door Haarlem aangesloten moet worden, moet de komende jaren veel werk verricht worden. Bovendien moet een deel van die voorzieningen nog door het Rijk worden opgeleverd; veel is daarmee nog onbekend. Zorg daarbij is dat de hoeveelheid werk om aan deze eisen voor het DSO te voldoen in Haarlem wordt onderschat. Een risico waar aandacht voor moet zijn.

10.4 Financiën voor capaciteit

Betrokkenen geven aan dat de impact vooral is gelegen in de financiële kosten die gemaakt moeten worden om aan de eisen van de Omgevingswet en het DSO te voldoen. Die kosten moeten gemaakt worden om specifieke expertise in te huren die bovenstaande mogelijk moeten maken. De inschatting van het Rijk is dat er €85 miljoen nodig is voor invoeringskosten door gemeenten voor ICT. Globaal is

dat 1%¹³ voor Haarlem, ofwel €8,5 ton. De jaarlijkse kosten worden door het Rijk geraamd op €47 miljoen (inclusief doorontwikkeling), wat neerkomt op €4,5 ton voor Haarlem.

De impact op de gemeente Haarlem ziet er dan als volgt uit:

ICT kosten voor de gemeente Haarlem obv 1%		
Jaar	2018	2019
Kosten	€ 800.000	€ 700.000

De raming betreft een onderbouwing op basis van ervaring; door voortschrijdend inzicht zal meer duidelijk worden.

In zijn algemeenheid is de komende jaren naar verwachting de volgende expertise nodig:

- expertise voor software en processen,
- integratiespecialisten
- expertise voor het omzetten en beschikbaar maken van data,
- functioneel beheerders en
- informatiemanagers.

Mogelijk kan een deel van de benodigde fte gerealiseerd kan worden door omscholing of door verschuiving van taken. Bijvoorbeeld doordat medewerkers van de afdelingen bij Informatievoorziening gaan werken. Dat vergt nader onderzoek.

Meer specifiek is de komende jaren naar verwachting het volgende nodig:

- Twee jaar lang twee fulltime integratiespecialisten die werken aan aansluiting op de DSO volgens Haarlemse architectuurprincipes.
- Een projectteam wat ofwel software van een marktpartij aanschaft en implementeert, ofwel de huidige software van nieuwe release en functionaliteit voorziet, ofwel de inrichting van eigen componenten voor het faciliteren van de Omgevingswet regelt. Dit zullen meerdere (2 of 3) IV- projecten tegelijkertijd zijn. De inschatting is dat twee jaar lang twee extra medewerkers nodig zullen waarvan de functie /taken afhankelijk zijn van het te kiezen scenario. Bijvoorbeeld een functioneel beheerder & projectleider in de vakafdeling of juist een scrummaster en softwarespecialist.

¹³ Deze veronderstelling is gemaakt aan de hand van de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds 2016: 1,03% van totale uitkering toebedeeld aan gemeente Haarlem, stand januari 2016.

- Twee jaar lang twee specialisten die de datakwaliteit van de gegevensverzamelingen rond de Omgevingswet intensief gaan verbeteren, zonder deel te nemen aan andere dagelijkse werkzaamheden van de afdeling DIA.
- Ten aanzien van de software: op basis van ervaring bij eerdere trajecten¹⁴, is te verwachten dat de investeringskosten een paar ton zullen zijn en de jaarlijkse onderhoudskosten waarschijnlijk met maximaal een ton omhoog zullen gaan. Indien Haarlem echter op dit moment versneld software van een basisregistratie (BGT, BAG) of de zaakafhandelende applicatie (SquitXO) of handhavingsapplicatie (Squit2Go) moet vervangen heeft dat meer impact. De inschatting is dat dat een investering vergt van 2 ton en projectkosten van 1 ton.

Hoofdstuk 10: Leidend thema 9: wat is nodig aan capaciteit?

Op basis van wat we nu weten over de Omgevingswet en het eerste beeld vanuit deze analyse van wat nodig is in de implementatie, is een globale raming gemaakt van de benodigde fte vanuit de afdelingen.

- De benodigde inhoudelijke capaciteit vanuit de afdelingen voor de jaren tot aan inwerkingtreding van de wet is geraamd op **52 fte**.
- Hiervan is ca 10 fte nodig voor 2017.

Aan de hand van deze raming is inmiddels een ronde gemaakt langs de afdelingen om het gesprek te hebben over hoe de afdelingshoofden staan ten opzichte van de raming. Met 24 afdelingshoofden zijn gesprekken gevoerd waarbij is ingegaan op de komst van de omgevingswet en de mogelijke impact op de desbetreffende afdeling. Zie de bijlages bij het Plan van aanpak voor de resultaten van die gesprekken. Uit de gesprekken zijn enkele conclusies getrokken, die ook aansluiten bij de bevindingen uit deze impactanalyse. Een belangrijke conclusie is dat de afdelingen deze capaciteit niet beschikbaar hebben. Daarmee is een groot risico inzake de implementatie van de Omgevingswet bloot gelegd. Het jaar 2017 moet gebruikt worden om daarmee aan de slag te gaan. Mogelijk kan dit leiden tot een herprioritering van taken en/of het inhuren van externe capaciteit waar financiële middelen voor nodig zijn.

Hoofdstuk 11: Conclusies

Haarlem doet al veel wat past binnen de Omgevingswet; dat verzacht de impact.

Haarlem maakt al keuzes die passen binnen de beweging van de Omgevingswet. Denk aan het maken van de Toekomstvisie, Haarlem als digiproofste stad van Nederland en de ontwikkeling van het participatieplatform. Deze keuzes en ontwikkelingen staan echter nogal eens los van elkaar. Er moeten dus nog de nodige verbindingen worden gemaakt tussen de diverse ontwikkelingen en opgaven. Bijvoorbeeld tussen de inrichting van procesbeheer en de Omgevingswet. Of tussen de opgaven op de verschillende terreinen ten aanzien van houding en gedrag en Flexibel en veilig. Of tussen de opgaven van de organisatie op weg naar 2018 en het integraal werken onder de Omgevingswet.

Opbouw kennis en expertise van Omgevingswet moet van start gaan.

Complexe en overlappende wetgeving wordt gebundeld in één nieuwe wet en vier nieuwe Algemene

¹⁴ Bijvoorbeeld de Wet Algemene Bepalingen Omgevingswet (Wabo) en de drie decentralisaties in het Sociaal Domein.

Maatregelen van Bestuur. Medewerkers in het fysiek domein hebben kennis nodig van deze nieuwe wet- en regelgeving om te werken aan de implementatie én om de wet uit te kunnen voeren. Het is noodzakelijk dat er op korte termijn een start wordt gemaakt met de opbouw van deze kennis en expertise in de organisatie en bij medewerkers.

Regelgeving en het Omgevingsplan vragen om bestuurlijke keuzes over mate van deregulering

Het Rijk schrijft alleen nog regels voor als het gaat over daadwerkelijke risico's in de fysieke leefomgeving. De vernieuwing van het Omgevingsrecht vindt als gevolg daarvan voor een groot deel bij gemeenten plaats. Het maken van een Omgevingsplan vergt daarom het integraal totstandbrengen van een "Haarlems" stelsel van regelgeving waar verordeningen, bestemmingsplannen en regels voor vergunningen in opgaan. Dat vraagt om bestuurlijke keuzes over de wijze en mate van deregulering, terwijl de ervaring in de organisatie is dat dereguleren een lastige opgave is. Het vraagt óók om een slimme aanpak en omzetting van de huidige regelgeving in de transitiefase. En dus om een organisatie brede inzet van kennis, specifieke expertise en capaciteit vanaf 2017.

Integraal samenwerken zoals de Omgevingswet van gemeenten vraagt, vindt op dit moment nog niet plaats

De impact van het integraal moeten samenwerken wordt door iedereen fors genoemd. Samenwerking die cruciaal is voor implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. Hoewel het begrip diffuus is (wat is nou integraal samenwerken?) is er een breed gedragen notie dat het nu niet gebeurt omdat 1) de mindset er wel is, maar onduidelijk is HOE dat moet gebeuren en 2) de organisatie kolomsgewijs is ingericht. Deze situatie vraagt om organisatorische maatregelen waarbij bestaande kolommen worden afgebroken en er geïnvesteerd wordt in vaardigheden en competenties voor samenwerking.

Ketensamenwerking conform de Omgevingswet moet worden ingericht

De ketensamenwerking zoals de Omgevingswet deze voorstaat, bestaat op dit moment nog niet. Het vraagt om vooraf gemaakte gemeenschappelijke heldere afspraken en processen. In de huidige situatie is er sprake van individuele afspraken met ketenpartners die bovendien verschillend van aard zijn. Vergelijkbaar met het maken van een Omgevingsplan vraagt het vormgeven aan ketensamenwerking om een expliciete (bestuurlijke) keuze vooraf, en in samenspraak met de ketenpartners, over uitbesteding en uitvoering en over welke rol en taak je voor jezelf als bevoegd gezag voor je ziet. Deze keuze heeft vervolgens implicaties voor onder andere competenties van medewerkers, maar ook voor de informatievoorziening. Vervolgens wordt het mogelijk om de ketensamenwerking daadwerkelijk in te richten.

Alle hoofdafdelingen en de meeste afdelingen krijgen te maken met de Omgevingswet.

Op basis van een quickscan wordt geconcludeerd dat alle hoofdafdelingen worden geraakt door de Omgevingswet. Van de in totaal 35 afdelingen worden er 25 direct of gedeeltelijk geraakt. Het cluster Dienstverlening Veiligheid en Vergunningen wordt geraakt in alle bedrijfsprocessen omdat ze de bedrijfsprocessen uitvoeren die geraakt worden door de Omgevingswet. Een goede tweede is de hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer (GOB), gevolgd door Stadszaken.

Globale raming benodigde capaciteit is 52 fte tot aan inwerkingtreding Omgevingswet

Tijdens de transitiefase is inzet en dus capaciteit nodig vanuit de huidige afdelingen ten behoeve van implementatie. Een globale raming van die inzet is 52 fte over de periode tot aan invoering van de wet, waarvoor in samenwerking met de afdelingen invulling moet worden gezocht. Voor de periode 2017 t/m 2019 is een raming van 52,2 fte gemaakt. Vervolgens loopt de raming op tot 52,2 fte in juli 2019.

Impact invoering Omgevingswet groot als gevolg van benodigde financiële middelen

De totale verwachte kosten voor de gemeente Haarlem in de periode 2016 tot en met 2020 bedragen bijna € 2 miljoen.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Haarlem moet als gevolg van de Omgevingswet aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Zonder die aansluiting is uitvoering van de Omgevingswet niet mogelijk. Uitgangspunten daarbij zijn dat gemeenten 100% digitaal en zaakgericht moeten werken. Betrokkenen geven aan dat de ontwikkeling daarvan in Haarlem, met het oog op inwerkingtreding van de wet in 2019, te traag verloopt. Versnelling van de implementatie van het digitaal en zaakgericht werken is nodig om de aansluiting te kunnen maken. Daarnaast is de impact groot als gevolg van de benodigde expertise en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn: 1, 5 mio voor implementatie. Dit vraagt om bestuurlijke actie en besluitvorming om inzet van benodigde financiële te realiseren.

Hoofdstuk 12: aanbevelingen

Hieronder zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd voor implementatie van de Omgevingswet in Haarlem:

1. Maak gebruik van dat wat er in de organisatie al plaatsvindt en wat tegelijkertijd een bijdrage is aan implementatie van de Omgevingswet. Verbind deze ontwikkelingen met elkaar om een beweging Omgevingswet op gang te brengen. Dat maakt de implementatie ook “behapbaar”.
2. Hou rekening met, of toets, de keuzes die gemaakt worden inzake de organisatie op weg naar 2018 aan de invoering van de Omgevingswet.
3. Identificeer thema’s uit de implementatie van de Omgevingswet, zoals zaakgericht werken, die de integrale samenwerking gemeente breed en tussen de afdelingen (op weg naar 2018) kunnen bevorderen.
4. Breng de wereld van Informatievoorziening en de wereld van de inhoudelijke afdelingen direct aan de voorkant bij elkaar. Ze hebben elkaar hard nodig voor een succesvolle implementatie en het draagt bij aan integrale samenwerking en het elkaars wereld leren kennen.
5. Stel een ambitieniveau vast voor de diverse thema’s, ook voor ICT en IV, geef faseringen aan en maak onderbouwde keuzes in het Plan van Aanpak ten aanzien van aanpak.
6. Werk voorafgaand en tijdens aan de implementatie bestuurlijke keuzes uit, die in de implementatie verder worden uitgewerkt.
7. Om organisatie-breed met de Omgevingswet aan de slag te kunnen is een investering nodig op het kennisniveau. Gezien de complexiteit van de (wettelijke) verandering en de verbinding die gemaakt moet worden tussen de huidige kennis en expertise van medewerkers met de nieuwe wet- en regelgeving verdient het aanbeveling om op korte termijn specifieke functiegroepen als juristen, bestemmingsplanmakers en beleidsmedewerkers gericht op te leiden en te scholen.

8. Investeer daarnaast in de ontwikkeling van competenties die onontbeerlijk zijn bij uitvoering van de Omgevingswet, zoals integrale samenwerking. Inhoudelijke kennis wordt van specialistisch meer generalistisch. Het kunnen kijken over de eigen heg wordt belangrijker en samenwerking vergt competenties die kunnen worden aangeleerd.
9. Kies voor een slimme aanpak op weg naar het Omgevingsplan. Daarin kunnen meerdere keuzes gemaakt worden afhankelijk van ambitie en benodigde capaciteit en in samenhang met de opgaven met betrekking tot de vergunningen en de verordeningen. Voltooi het programma bestemmingsplannen en incorporeer het in de opdracht in het kader van de nieuwe instrumenten Omgevingswet.
10. Probeer generieke opgaven samen met andere overheidsinstanties op te pakken om zodoende synergie te bereiken én om geld en capaciteit te besparen. Ook op landelijk niveau wordt gesproken over collectivisering van grote opgaven. Haak daarbij aan.
11. Zorg voor aanhaking bij landelijke ontwikkelingen en stimuleer deelname aan landelijke bijeenkomsten: Haarlem is niet de enige gemeente die een Omgevingswet moet invoeren.

