

Implementatie omgevingswet

Aan	: De Raad
Van	: College van B&W
Datum	: 20-9-2019
Betreft	: implementatie omgevingswet: stand van zaken & spoorboekje

Inleiding

De Omgevingswet is een grote stelselwijziging in het ruimtelijke domein. De wet is in 2016 vastgesteld en zal per 1-1-2021 ingaan. In de tussentijd wordt op nationaal, regionaal en lokaal niveau gewerkt aan het nieuwe stelsel. Naast de Omgevingswet zelf zijn in 2018 4 AMVB's vastgesteld. Recentelijk is ook de invoeringswet Omgevingswet vastgesteld. De provincie is bezig met het proces van opstellen van haar omgevingsvisie en omgevingsverordening. De normen en technische eisen om te kunnen werken met het digitaal stelsel omgevingswet zijn inmiddels goeddeels bekend.

De gemeente Leusden is ook al enige tijd bezig met de voorbereidingen op het nieuwe stelsel. Het tempo neemt toe en zaken worden steeds concreter, of althans minder vaag en onduidelijk. Toch is nog steeds geen totaaloverzicht van de impact van de omgevingswet op de gemeentelijke organisatie te geven en zijn nog de nodige witte vlekken in te vullen. De omgevingswet zal nog wel even een ontdekkingsreis blijven.

In de periode 2018-2022, deze raadsperiode dus, zullen lokaal de meest bepalende besluiten voor het nieuwe stelsel genomen worden en zal de omslag daadwerkelijk plaatsvinden.

De omgevingswet impliceert dat een geheel andere wijze van kaderstelling en beleidskeuzes maken tot stand komt dan die wij nu gewend zijn. Wat er precies verandert wordt echter niet door de wet voorgeschreven maar in hoge mate aan de decentrale overheid zelf overgelaten. Leusden moet en mag dus zelf vorm en inhoud geven aan de stelselwijziging op de ons meest passende wijze. Dat is daarmee de verantwoordelijkheid van raad, college en ambtelijke ondersteuning. Samen. Want alleen in samenwerking kan de manier waarop we werken succesvol worden aangepast en verbeterd.

Doel

Met deze memo informeert het college de raad over de stand van zaken implementatie omgevingswet, de wijze waarop het programma implementatie omgevingswet plaatsvindt en welke stappen de komende periode tot aan inwerkingtreding van de wet te verwachten zijn. Onder de noemer "spoorboekje" is een **indicatieve** planning opgenomen van de interactie met de raad. We maken hierbij een onderscheid tussen 1) informeren/bewustwording, 2) visievorming en 3) besluitvorming.

Betrokkenheid raad bij Omgevingswet tot nu toe

- In 2017 heeft de raad krediet verstrekt in het kader van nieuw beleid ten behoeve van de implementatie van de omgevingswet.

- In 2018 heeft de raad de Omgevingsvisie(s) vastgesteld. Het initiatief om deze visies te maken was in 2014 los van de Omgevingswet genomen, maar maakt hier nu wel onlosmakelijk onderdeel van uit.
- In 2017 en 2018 heeft het college de raad 3 maal geïnformeerd dmv een uitwisselingsavond
- In 2017 en 2018 heeft de raad zelf mevr Trees van der Schoot tweemaal gevraagd om tekst en uitleg te geven over de Omgevingswet, in het bijzonder mbt de rol van de raad.
- Mevr. Van Der Schoot heeft in april 2019 het Huis Van Leusden gekozen voor een symposium en de lancering van haar nieuwe boek “De gemeenteraad en de omgevingswet”.
- Op 13 juni 2019 is de start van de werkzaamheden aan het Omgevingsplan in een uitwisseling met de raad gedeeld. Hierbij zijn de eerste stappen naar visievorming op het omgevingsplan gezet.

Implementatiestrategie college

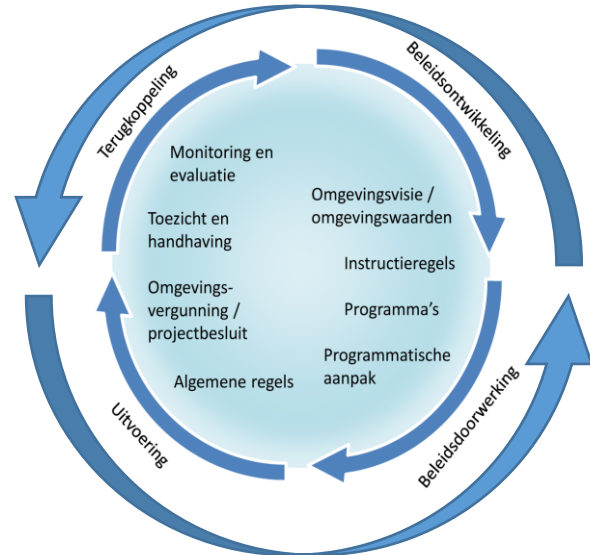
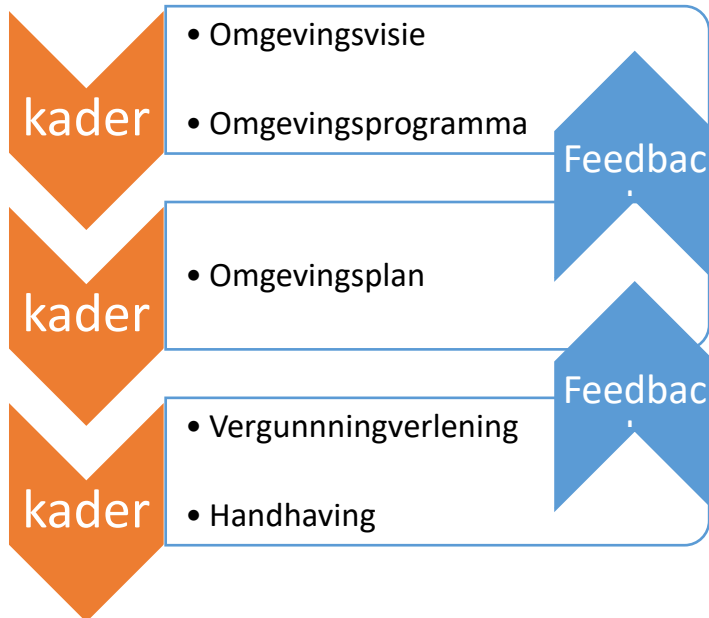
De Omgevingswet is een stelselherziening die betrekking heeft op manieren van werken en kijken. De transitie noopt tot herbezinning op verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen de diverse spelers binnen het domein van de fysieke leefomgeving: Tussen overheden onderling, tussen gemeente en samenleving, raad en college, college en ambtelijk apparaat en binnen het ambtelijk apparaat. Het proces van implementatie raakt dan ook aan vele zaken, zoals de organisatie-ontwikkeling, de samenleving voorop/samen vooruit, de visie op dienstverlening, samenwerking met anders overheden en verbonden partijen en de wijze waarop beleid mbt de fysieke leefomgeving wordt gemaakt, vastgesteld en uitgevoerd.

Het college hanteert de volgende uitgangspunten bij de implementatie van de OW:

- ▶ Behouden & versterken Samenleving Voorop/ Samen Vooruit
- ▶ Behouden klantgerichtheid
- ▶ Versterken voorspelbaarheid:
 - Visie kenbaar & uitlegbaar
 - De bedoeling voelbaar op alle niveaus:
 - Omgevingsvisie
 - Omgevingsprogramma's
 - Omgevingsplan
 - Vergunningverlening
 - Toezicht
 - Handhaving
 - Permanente Feedback; steeds aanpassen
 - Echt integraal werken
- ▶ Efficiënt Maatwerk kunnen leveren (“Wik-en-weeg vaardigheid”)
 - These: alles over 1 kam, de regel centraal, statisch
 - Antithese: maatwerk, elke casus uniek en nieuw, altijd discussie,

- Synthese: wikken-en-wegen vanuit duidelijke, consistente en voorspelbare bedoeling/kaders op hoofdlijnen

► Alles in pilots, leren door te doen



Programmamanagement

De bovengenoemde implementatiestrategie van het collega wordt uitgevoerd middels een programma "Implementatie Omgevingswet in Leusden". Dit is de meest geschikte methode om de implementatiestrategie uit te voeren. Een programma sluit het beste aan bij de opgave, aangezien er sprake is van zowel projectmatige als routinematige werkzaamheden en van een organisatie veranderopgave.

Doel

Het doel van het programma "Implementatie Omgevingswet in Leusden" is:

- De activiteiten en organisatie van het programma "Implementatie Omgevingswet in Leusden" dragen bij aan het in Leusden zo goed mogelijk behalen van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet, te weten: *Vergroten van de Afwegingsruimte, Inzichtelijk maken wat mogelijk is, snellere besluitvorming en een integrale benadering van de leefomgeving.*

Vergroten afwegingsruimte



Inzicht in wat wel en niet kan



Snellere besluitvorming



Integrale benadering leefomgeving



De vier verbeterdoelen hebben betrekking op één of meerdere dimensies van de invoering van het nieuwe stelsel: 1) Wet (de nieuwe beleidsinstrumenten die het nieuwe stelsel meebrengt); 2) Anders werken (de nieuwe manier van werken die het stelsel vraagt); 3) Digitaal stelsel (de digitale omgeving die de stelselwijziging mogelijk maakt).

Aanpak en organisatie

Om dit doel te verwezenlijken heeft het programma enkele deelprojecten of sporen opgezet. Deze hebben betrekking op één of meerdere van de drie dimensies. In principe dragen alle sporen bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet en dus aan het doel van het programma. De deelprojecten zijn als volgt:

1. Omgevingsvisie;
2. Omgevingsplan;
3. Vergunningen, Toezicht en Handhaving;
4. Integratie beleid en regelgeving;
5. Ruimtelijke Kwaliteit;
6. Participatie;
7. Communicatie;
8. HRM;
9. I&A (ICT en automatisering).



Daarbij is het van belang op te merken dat vooral deelprojecten 1 en 2 betrekking hebben op het produceren van nieuwe wettelijke instrumenten (dimensie 1). Deelprojecten 1 t/m 8 hebben betrekking op een andere manier van werken (dimensie 2). Deelproject 9 op het Digitaal stelsel (dimensie 3). Elk van de deelprojecten wordt gemonitord op tijd, geld, kwaliteit, risico's en informatie, samengevat in het *Dashbord*. Het dashboard is bedoeld als intern sturingsinstrument. Ter illustratie is de versie september 2019 als bijlage 1 bij deze memo gevoegd.

Disclaimer bij het dashboard: Het schema is een intern ambtelijk sturingsinstrument, dus niet bedoeld als sturingsinstrument van de raad. De mijlpalen in het schema schuiven voortdurend en er kunnen modificaties in work-break-down structuur/resultaatsbeschrijvingen plaatsvinden.

Tijd

Voor dit programma geldt dat er sprake is van tijdsdruk. Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Weliswaar is na 2021 nog een transitieperiode van enkele jaren om het huis op orde te krijgen, maar het staat vast dat er op die datum een aantal zaken gereed moet zijn, zoals de ICT koppelingen met het DSO. Ook zou het ten koste van kwaliteit en doelmatigheid gaan als de

instrumenten en manier van werken niet tijdig aan het nieuwe stelsel worden aangepast. De mijlpalenplanning in het dashboard dient als sturingsinstrument op tijd.

Kwaliteit

Door het implementatieteam, politiek of ambtelijk opdrachtgever, de raad en andere stakeholders worden, naast de wettelijke kaders die de Omgevingswet stelt, kaders gesteld waaraan de producten van het implementatieteam moeten voldoen. Deze kwalitatieve kaders worden na vaststelling door het programmateam bewaakt.

Risico's

Het programmateam is verantwoordelijk voor het risicomanagement. Door middel van maandelijkse overleggen met de deelprojectleiders worden risico's geïdentificeerd. Deze worden gedurende de voortgang van het programma bewaakt en er worden beheersmaatregelen voor ontworpen.

Informatie

Belangrijk is om de informatie (documentatie) die tijdens de voortgang van het programma tot stand komt, te borgen. Er is een mappenstructuur ontworpen die continue wordt gevalideerd en geverifieerd.

Financiën

Het verleende raads krediet voor de implementatie van de omgevingswet (300.000 in 2016) is nog niet uitgeput. Naar huidig inzicht is dat net onvoldoende om de kosten te dekken t/m de ingangsdatum van de wet. Na die datum zijn nog geen middelen begroot, maar die zijn wel nodig omdat het programma zeker niet zal zijn afgerond per 1-1-2021. Landelijk wordt 2029 aangehouden als richtpunt voor het vervolmaken van de transitie. We dienen na de inwerkingtreding van de wet in ieder geval nog rekening te houden met kosten voor:

- Het verder uitrollen van het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van Leusden. Nu wordt omwille van beheersbaarheid en beschikbare ambtelijke capaciteit alleen voor het buitengebied een omgevingsplan opgesteld.
- Het afronden van de integratie van verordeningen en beleidsregels.
- Het ontwikkelen van visie op en vaardigheden met het gebruiken van de nieuwe beleidsmatige tools vanuit de Bruidsschat Omgevingswet.
- Het implementeren van de benodigde structurele aanpassingen (inhoudelijk nu nog onbekend) in de VTH cyclus. Waarschijnlijk levert dit frictiekosten op. Ook zijn structurele effecten (zowel besparingen als extra kosten) te verwachten.
- Toekomstige bijdragen aan beheer en verbeteringen van het DSO. NB: eigen ICT middelen en systemen kosten eveneens geld, maar hierin is al voorzien in reguliere vervangingsbudgetten.

Voortgang implementatie omgevingswet per deelproject

1. Omgevingsvisie.

De huidige visies zijn met focus op participatie en van buiten naar binnen denken opgesteld en beogen alle aspecten van de fysieke leefomgeving te betrekken en te integreren. Daarmee zijn de visies al goed op weg 'in de geest van de omgevingswet'. Toch moet er komende periode nog veel werk verzet worden m.b.t. de omgevingsvisie. De visies stedelijk en buitengebied moeten worden geïntegreerd tot 1 visie, de visie moet beter raadpleegbaar zijn en snel te actualiseren zijn. Op enkele punten dient de visie nog meer integraal te worden en de verhouding tussen visie en het vastgestelde sectorale beleid dient te worden geëxpliciteerd. Onder de noemer "Altijd Vers, Nooit

Af" willen we de omgevingsvisie de drager laten zijn van een nieuwe manier van kaderstelling: integraal en kortcyclisch updatebaar beleid, dat zo goed mogelijk de bedoeling en het kader van het beleid voor de fysieke leefomgeving vangt en daarmee voor iedereen (Raad, college, ambtenaren, initiatiefnemers en belanghebbenden) als toetsingskader kan dienen bij ontwikkelingen en initiatieven.

We starten als eerste met het omvormen van de omgevingsvisie buitengebied. Er is een PvE opgesteld en we maken nu een analyse van de verschillen tussen de huidige en de ideaaltypische Omgevingsvisie. Op basis van deze "gap-analyse" kan een route naar het omvormen van de omgevingsvisie worden opgesteld. Met veel slagen om de arm gaan we nu uit van zomer 2020 voor vaststelling van een nieuwe vorm van de omgevingsvisie.

2. Omgevingsplan

Het deelproject omgevingsplan buitengebied is in volle gang. Er wordt nu als tussenproduct een Nota van Uitgangspunten (NvU) opgesteld waarin de principes en uitgangspunten worden vastgelegd hoe het plan de benutting en bescherming van de fysieke leefomgeving zal gaan regelen. We kiezen er voor de NvU door de raad te laten vaststellen, zodat eventuele discussies over principes van bestemmen niet pas aan bod komen als in voorjaar 2021 het plan in concept helemaal klaar is. We voorzien rond de jaarwisseling de Nota van Uitgangspunten ter vaststelling aan de raad te kunnen aanbieden. Begin 2021 is de planning om een ontwerp omgevingsplan officieel in procedure te brengen (collegebesluit). Na de zienswijzenprocedure kan dan kort na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel in 2021 het eerste Leusdense Omgevingsplan door de raad worden vastgesteld. Het omgevingsplan "Buitengebied" kan als raamwerk dienen om vervolgens stapsgewijs de rest van de gemeente in hetzelfde stramien van een actueel en passend juridisch-planologisch kader te voorzien. We moeten nog bezien in welk tempo dat gaat. Om frictiekosten te minimaliseren en zo snel mogelijk met twee benen in het nieuwe stelsel te staan is het wenselijk hier voortvarend in door te pakken, maar dat kost op korte termijn wel tijd en geld.

3. Vergunningverlening, Toezicht en handhaving (VTH)

De impact van de wetswijziging zal groot zijn voor VTH bouwen en milieu, zowel wat betreft de wet en regelgeving als de manier van werken. Voor het deelproject VTH wordt momenteel onderzocht welke processen gaan veranderen door de invoering van de Omgevingswet. Doelstelling is om rond de jaarwisseling voor die te veranderen processen een beleidsplan afgerond te hebben.

4. Integratie beleid en regelgeving

Om aan de doelstellingen van de wet te voldoen is het integreren van de vele verschillende beleidsregels en verordeningen mbt de fysieke leefomgeving noodzakelijk. Er is een ambtelijke werkgroep gevormd die het integratieproces van beleid en regelgeving gaat managen. Najaar 2019 willen we hiervoor een stappenplan gereed hebben.

5. Ruimtelijke kwaliteit

De regels van ruimtelijke kwaliteit en het burenakkoord worden momenteel geëvalueerd. Mocht aanleiding zijn voor het veranderen van beleid en regels dan zal dat als onderdeel van het omgevingsplan gebeuren. Als het beleid ongewijzigd kan blijven zal het beleidsneutraal in het omgevingsplan verwerkt worden.

6. Participatie

Participatie wordt in het nieuwe stelsel belangrijk. De omgevingswet verplicht elke gemeente expliciet te zijn over de rollen, taken en verantwoordelijkheden en inhoudelijke en/of proceseisen die aan participatie worden gesteld; bij omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Er is een werkgroep gevormd die de Leusdense participatie-aanpak gaat actualiseren en expliciteren. Een raadsvoorstel hierover zal apart of als onderdeel van omgevingsplan en/of de nieuwe omgevingsvisie aan de raad worden voorgelegd.

7. Communicatie & HRM

De deelprojecten communicatie en HRM zijn heden bezig met het ontwikkelen van een plan van aanpak.

8. ICT en automatisering

Het deelproject I&A is bezig met het inventariseren van te veranderen processen en gegevens. Vervolgens moet de koppeling met de landelijke DSO-voorziening gelegd worden. Landelijk is het DSO een zorgenkind van de implementatie omgevingswet. Om onbeheersbare kosten en technische risico's te beperken zijn de ambities flink naar beneden bijgesteld. De ideaaltypische situatie waarin met 1 gebruiksvriendelijk portal alle relevante informatie en procedures voor iedereen beschikbaar is zal zeker niet zijn gerealiseerd per 1-1-2021. Leusden ligt lokaal wel op koers om tijdig te voldoen aan alle nu bekende aansluitvereisten.

Uitdagingen voor de raad

Het nieuwe stelsel beoogt de raad steviger te positioneren in haar kaderstellende rol. De controlerende rol blijft vanzelfsprekend behouden, maar er lijkt wel een trend te zijn om meer aandacht te leggen op controle/meesturen vooraf in plaats van controleren en verantwoorden achteraf. De vertegenwoordigende rol van de raad zou wel eens kunnen worden aangevuld met een 4^e rol, die van verbindend raadslid. Deze trends zijn geen rechtstreeks gevolg van de omgevingswet, maar hangen er wel mee samen.

De raad zal een visie moeten ontwikkelen op kaderstelling en uitvoering, en waar die twee in elkaar over lopen, want daar zijn heel verschillende beelden bij mogelijk. Deze verdieping in inzicht is nodig om het college en ambtelijk apparaat in staat te stellen efficiënt en doelmatig zaken zelf af te handelen waar dat kan aan de ene kant en aan de andere kant juist tijdig de raad te betrekken waar nodig.

De focus op participatie in het nieuwe stelsel, zeker in een gemeente die al bijna 10 jaar volgens het adagium "samenleving voorop" wil werken, stelt de raad voor het dilemma te bepalen waar zij het laatste woord in wil hebben en houden en wat ze los wil en kan laten. Mogelijk verschuift de focus in het debat van inhoud naar proces, en van concrete casus naar generieke kaderstelling. Maar wordt het debat daar wel beter van? Zijn de besluiten dan beter uitlegbaar voor de buitenwacht?

De integrale benadering van de fysieke leefomgeving maakt dat niet op de oude manier sectoraal beleid gemaakt kan worden. De raad zal mede moeten bewaken dat beleidskaders die ingaan op specifieke sectoren of gebieden altijd ingebed zijn als onderdeel of uitwerking van de omgevingsvisie. De rol van fractiespecialist verandert dus flink.

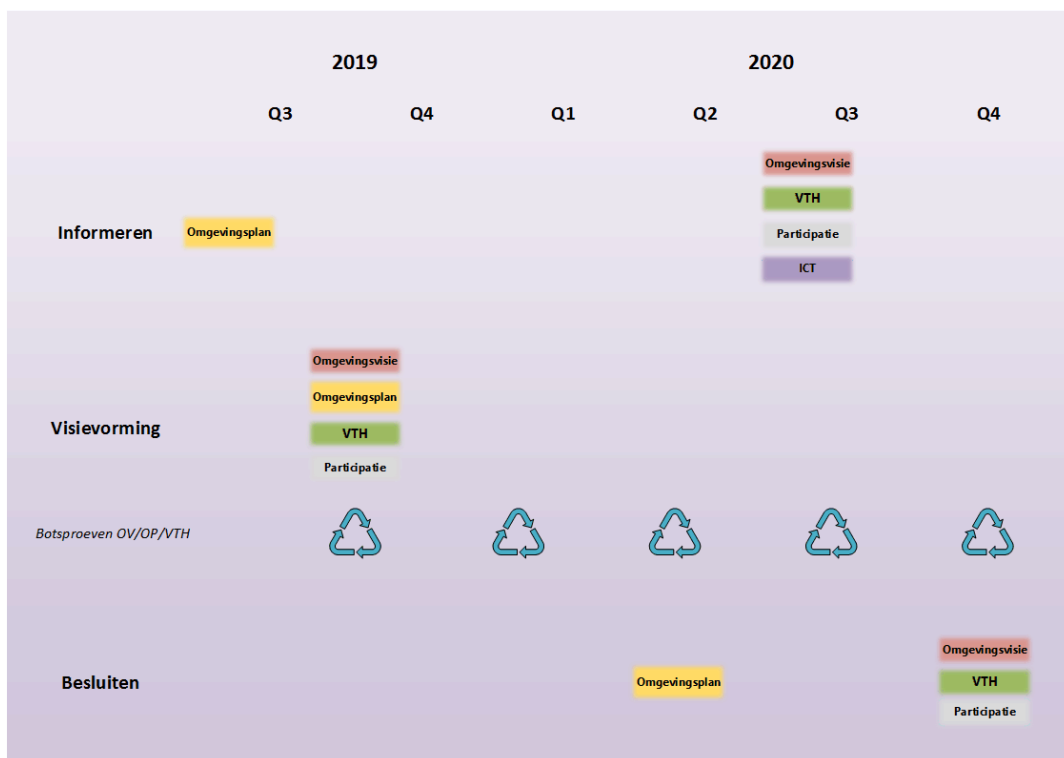
Het kan spannend zijn om steviger te acteren bij de kaderstelling. Maatschappelijke commotie ontstaat immers vaak pas bij concrete toepassing van het kader op een specifieke locatie/casus. Maar de voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en efficiency van de gemeente is wel gediend bij het zo veel mogelijk kaderen en zo weinig mogelijk sturen n.a.v. incidenten.

Tenslotte vraagt het nieuwe stelsel om een intensivering van regionale samenwerking. Hoewel geen wet de raad verbiedt een omgevingsvisie vast te stellen die niet verenigbaar is met –bijvoorbeeld- de provinciale omgevingsvisie, staat wel bij voorbaat vast dat in die situatie de verbeterdoelen van de omgevingswet niet behaald kunnen worden.

We gaan met visievorming op deze vragen aan de slag tijdens een uitwisselingsavond Omgevingswet dit najaar (onder voorbehoud: 14-11).

Spoorboekje implementatie Raad

Naast de ambtelijke betrokkenheid wil het college ook de betrokkenheid van de raad in het implementatieproces faciliteren. Hiervoor is het volgende dynamische spoorboekje opgesteld.





Raads werkgroep implementatie omgevingswet

Het college omarmt de suggestie vanuit diverse geledingen in de raad om te komen tot een raads werkgroep Implementatie Omgevingswet, al dan niet in combinatie met een werkgroep die de grote beleidsinhoudelijke ruimtelijke dossiers (bijv. RES) gaat stroomlijnen. Deze werkgroep zou een bijdrage kunnen leveren aan bewaken en prioriteren van doelstellingen en het vormgeven aan het proces van visievorming door en met de raad. Hierover treden wij graag nader met u in overleg.

