Impactanalyse Omgevingswet

Geen systeemverandering,

maar een cultuuromslag!

Datum: augustus 2016

Inhoud

Samenvatting ... 3
1. Inleiding ... 4
1.1 Achtergrond en vraagstelling ... 4
1.2 Leeswijzer ... 4
2. Omgevingswet ... 5
2.1 Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet? ... 5
2.2 Doelen van de Omgevingswet ... 5
2.3 Kerninstrumenten van de Omgevingswet ... 5
2.4 Streefbeeld en veranderbehoefte ... 6
2.5 De planning van de wetgever ... 6
3. De instrumenten ... 7
3.1 Inleiding ... 7
3.2 Wetgeving (en AMvB's) en doel Omgevingswet ... 7
3.3 Van structuurvisie naar omgevingsvisie ... 8
3.4 Van sectorale beleidsnota's naar programma's ... 10
3.5 Van bestemmingsplannen naar één omgevingsplan ... 11
3.6 Omgevingsvergunning 2.0 ... 14
3.7 Toezicht en handhaving ... 15
3.8 Op weg naar Omgevingswet ... 16
4. De veranderopgave ... 18
4.1 Inleiding ... 18
4.2 De ambitie van Noaberkracht ... 18
4.3 Impact op verschillende thema's ... 19
4.3.1 Organisatie & cultuur ... 19
4.3.2 Beleidsvernieuwing ... 21
4.3.3 Informatie & Techniek ... 21
4.4 Plan van aanpak ... 23
4.5 De organisatie voor de invoering van de Omgevingswet ... 23
4.6 Planning ... 24
4.7 Tijd, capaciteit en budget ... 24
4.8 Op weg naar de Omgevingswet ... 25
5. Conclusies & aanbevelingen ... 26

Samenvatting

De Omgevingswet…

- *de grootste wetswijziging in 100 jaar;*
- *integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving;*
- *moet het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken;*
- *sneller, eenvoudiger en beter is het adagium!*

Met de Omgevingswet koerst de minister van I&M op een stelselwijziging in het omgevingsrecht. De aanleiding tot deze herziening is dat huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de leefomgeving zich minder effectief laten aanpakken met het huidige instrumentarium. Het omgevingsrecht is te complex. Er is behoefte aan samenhang, flexibiliteit en maatwerk. De mogelijkheden om in de sectorale stelsels een verbetering en versnelling te bewerkstelligen zijn volgens de minister uitgeput. Het lijkt echter alsof de wetgever bij elke herziening nieuwe instrumenten introduceert die het hoofd moeten bieden voor de op dat moment gesignaleerde problemen. Het begon rond 2000 met de herziening van de WRO, deze zou moeten worden gestroomlijnd voor wat betreft de instrumenten en de procedures. Vervolgens kwam in 2008 de Wro en voorts werd in 2010 de Crisis- en herstelwet in het leven geroepen met instrumenten als het gebiedsontwikkelingsplan en het projectuitvoeringsbesluit. In de loop van 2010 werd ook de Wabo geïntroduceerd, waarin 25 vergunningenstelsels zijn geïntegreerd. Ook in de Omgevingswet worden weer nieuwe kerninstrumenten en andere rechtsfiguren opgenomen die het omgevingsrecht moeten stroomlijnen.

Het gaat in de Omgevingswet niet zo zeer om de instrumenten, maar om de gedachte waarmee een vernieuwingsslag kan worden gemaakt. De constante veranderingen in de omgeving zoals bijvoorbeeld leegstand van winkelruimtes, braakliggende bedrijventerreinen, gewijzigde woningmarkt, vragen om gewijzigde inzichten. Niet alleen om gewijzigde inzichten bij de gemeente, maar ook bij inwoners en bedrijven. Iedere wet is een exponent van zijn tijd. Er kan dan ook worden gesteld dat de Omgevingswet een logisch vervolg is van veranderingen die het afgelopen decennium al hebben plaatsgevonden

De Omgevingswet is dan ook niet bedoeld als systeemverandering, maar als uitdaging om de gedachte achter de Omgevingswet vorm te geven. Er kan worden gekozen voor een minimale variant om de Omgevingswet op gemeentelijk niveau vorm te geven. De wet vereist een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Deze twee kunnen minimaal worden ingevuld door bijvoorbeeld het omgevingsplan een bundeling te laten zijn van huidige bestemmingsplannen. Daar staat tegenover dat de maximale variant kan worden gebruikt voor een algehele transformatie naar een meer integrale, naar buiten gerichte en faciliterende gemeente, die initiatieven van de maatschappij optimaal faciliteert binnen de wettelijke kaders en de beleidsruimte van de gemeente. Hiervoor zal meer tijd en inzet noodzakelijk zijn en is de veranderopgave meer complex en langdurig van aard. Een dergelijke variant vraag dus ook meer (financiële) inspanning.

Op gemeentelijk niveau wordt reeds ingespeeld op de veranderingen in de samenleving. Hierbij valt te denken aan Mijn Dorp 2030 en Mijn Dinkelland 2030 waarin per kern de bewoners worden gevraagd om actief mee te denken over de manier waarop hun kern er in de toekomst uit moet zien. Vervolgens wordt dan samen bekeken wat er nodig is om de betreffende kern toekomstbestendig te maken. Dit proces van samen nadenken en keuzes maken is geheel in lijn met de gedachte achter de Omgevingswet. Gelet op de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet en om in de toekomst beter te kunnen inspelen op de behoefte die er in de samenleving speelt, wordt voorgesteld om voor de maximale variant te kiezen voor de invoering van de Omgevingswet.

De maximale variant kan worden gebruikt voor een algehele transformatie naar een meer integraal gerichte en faciliterende organisatie. Om een omslag te bereiken op het terrein van de fysieke leefomgeving en om van de vele sectorale beleidsnota's te komen tot een integrale visie is naar onze mening alleen de maximale variant de beste optie. Alleen dan kan een trendbreuk worden veroorzaakt. Wanneer slechts alleen bepaalde sectoren van beleid worden opgepakt, kan nooit een gebiedsgerichte integrale visie ontstaan en worden door vertaald. Daarvoor zijn de verschillende beleidsterreinen in de werkelijkheid teveel aan elkaar verbonden. Gelet op de ervaringen uit het sociaal domein is de les dat de transformatie vóór transitie moet gaan. Eerst moet de cultuurverandering van de Omgevingswet worden geïntroduceerd, zodat eerst de bedoeling van de samenleving in kaart wordt gebracht en vervolgens de invoering van de nieuwe regels en de aanpassingen van de werkwijze, etc.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

De Omgevingswet is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht, één van de beleidsambities van het huidige Kabinet. Op 17 juni 2014 is de Omgevingswet voor behandeling naar de Tweede Kamer gestuurd en inmiddels heeft besluitvorming plaatsgevonden in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer is positief over de Omgevingswet (Ow), maar wil wel op onder meer de onderdelen normstelling, afwegingsruimte voor gemeenten, burgerparticipatie en rechtsbescherming dat er nog wijzigingen worden doorgevoerd. De Eerste kamer vraagt ook aandacht voor de financiële aspecten van de wet. Momenteel wordt gewerkt aan de uitwerking van de AMvB's.

De Omgevingswet betekent naar verwachting een ingrijpende verandering voor ambtenaren, bestuurders, inwoners en ondernemers. Om zicht te krijgen welke impact de wet op de uitvoeringspraktijk zal hebben is deze verkenning uitgevoerd. De uitvoering van de verkenning levert ook een bijdrage aan de bewustwording dat er een grote wetswijziging op komst is en dat Noaberkracht zich moet gaan voorbereiden op de implementatie. De resultaten van het onderzoek worden onder andere gebruikt voor het opstellen van een plan voor de invoering.

De **doelen** van het onderzoek zijn daarmee:

- inzicht te krijgen in de effecten van Omgevingswet en de onderliggende AMvB's;
- bewustwording van de veranderopgave bij de doelgroepen te vergroten;
- input voor invoering en digitalisering;
- input voor opstellers wet- en regelgeving.

De **reikwijdte** van de impactverkenning is breed en heeft betrekking op de volgende thema's:

- organisatie: verwachtingen over mogelijke veranderingen binnen de organisatie;
- werkprocessen: verwachtingen over de wijze van werken binnen beleidsvoorbereiding, procedures van planvorming, vergunningverlening, toezicht, handhaving, afstemming etc.;
- medewerkers: kennis en vaardigheden, houding en gedrag die volgen uit de (filosofie van) de Omgevingswet;
- informatie en techniek: verwachtingen over welke kennis en informatie extra nodig is en de veranderingen als gevolg van het digitale stelsel;
- voorbereiding en planning: inzicht in hoeveelheid tijd er nodig is hebben voor een goede implementatie van de Omgevingswet binnen Noaberkracht en welke aanpak, instrumenten en middelen nodig zijn voor een succesvolle ondersteuning van de invoering.

Het **resultaat** van dit onderzoek betreft: **'Verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet voor Noaberkracht'.** Dit onderzoek is tot stand gekomen door een werkgroep waaraan medewerkers van verschillende afdelingen hebben deelgenomen. Er is zo breed mogelijk ingestoken om tot een zo integrale mogelijke analyse te komen, maar dit is nog niet breed genoeg, omdat het sociale domein en het economische domein nog niet of niet voldoende is vertegenwoordigd.[1] Voor het verdere vervolg is van belang dat de invoering in de volle breedte wordt benaderd.

1.2 Leeswijzer

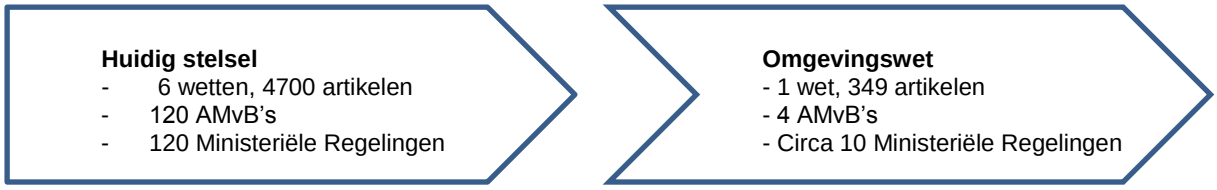
Voorliggend rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 'Omgevingswet' een korte toelichting gegeven op de Omgevingswet en de streefbeelden die de belangrijkste (potentiële) veranderingen van de Omgevingswet beschrijven. In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet en wordt aan de hand van een aantal aandachtspunten een beeld gevormd van de veranderingen. De invoering van de Omgevingswet heeft invloed op de organisatie in de breedste zin van het woord. Er is voor gekozen om de impact te beschrijven aan de hand van drie thema's, te weten: organisatie & cultuur, beleidsvernieuwing en informatie & techniek. In hoofdstuk 4 wordt per instrument een beeld gevormd van de veranderingen. In dit hoofdstuk wordt ook een handreiking gedaan over een plan van aanpak voor de invoering van de Omgevingswet. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbeveling opgenomen.

[1] Werkgroep bestaat uit: Saskia Grendelman, Francis Engbers, Moniek Brill, Gerjan Kleijssen (Wabo), Sylvia Kuipers (Handhaving), Sylvette Ennes (P&O), Jack Mettes (KAC), Joost Meijer, Luc Molendijk, Roy Sotthewes (ICT), Ingrid Leferink (EKW), Thea Snoeijink en Miranda Rutjes (EKW).

2. Omgevingswet

2.1 Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet?

Het huidige stelsel van relevante wet- en regelgeving voor de leefomgeving is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Het kan belemmerend werken voor duurzame ontwikkeling en initiatieven. Modernisering van het omgevingsrecht is noodzakelijk. Op deelterreinen is de afgelopen jaren al gestart met het moderniseren van het omgevingsrecht, zoals met de Wabo, Wet ruimtelijke ordening, etc. Maar hiermee ontstaat er nog niet een inzichtelijk, samenhangend en toekomstbestendig stelsel van omgevingsrecht. Daarvoor is meer nodig en dat moet worden bereikt met de komst van de Omgevingswet. Met de wet worden regels vereenvoudigd, gebundeld en meer in samenhang met elkaar gebracht. Dit leidt tot een verdergaande integratie van wet- en regelgeving van verschillende beleidsvelden. Circa 40 wetten, ongeveer 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen zullen geheel of deels opgaan in het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet.



2.2 Doelen van de Omgevingswet

De belangrijkste doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving om zo maatschappelijke functies te waarborgen.

De Omgevingswet heeft als afgeleide van deze doelstellingen vier belangrijke verbeterdoelen:

- het vereenvoudigen, versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein;
- meer integraliteit, de integratie van plannen en toetsingskaders;
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte;
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

Missie van de omgevingswet: "Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit"

2.3 Kerninstrumenten van de Omgevingswet

De nieuwe wet kent zes kerninstrumenten, deze zijn:

- Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in het bestuursgebied. Het is een **verplicht** instrument voor Rijk, provincie en **gemeente**. De doelen van de omgevingsvisie kunnen onder meer concreet worden in plannen of programma's.
- Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan. Voor de gemeenten Dinkelland en Tubbergen moet nader worden onderzocht of een programma wenselijk en noodzakelijk is.
- Decentrale regelgeving: uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden hun regelgeving over de fysieke leefomgeving opnemen in één regeling die op het gehele gebied toeziet. Het gaat om het gemeentelijk omgevingsplan (hierin gaan de bestemmingsplannen en verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving op), de waterschapverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast. Bij de invoering van de Omgevingswet zal ook een Invoeringswet komen waarin wordt geregeld dat alle huidige bestemmingsplannen onder de Omgevingswet geldig blijven en worden aangemerkt als een omgevingsplan. Het is de vraag of de wetgever een termijn gaat stellen en zo ja welke termijn zij gaat stellen dat alle huidige bestemmingsplannen moet zijn omgezet in een omgevingsplan.

- Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Er komen vier AMvB's waarin algemene rijksregels rond omgevingsrecht worden vastgelegd. De huidige regelgeving rond leefomgeving, een groot aantal wetten en meervoud aan AMvB's, wordt gebundeld in de vier AMvB's. Hierbij wordt uitgegaan van een clustering naar doelgroep waardoor regelgeving toegankelijker moet worden. Het gaat om de volgende AMvB's:
    - Besluit Activiteiten leefomgeving (gericht op burger/bedrijf);
    - Besluit Bouwwerken en leefomgeving (gericht op burger/bedrijf);
    - Besluit Kwaliteit leefomgeving (gericht op overheid);
    - Omgevingsbesluit (procedurele bepalingen relevant voor alle doelgroepen).

  Dit is het kader waarbinnen de gemeente moet functioneren die door hogere overheden is opgelegd.
- De omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.
- Het projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.

2.4 Streefbeeld en veranderbehoefte

Hoewel de Omgevingswet op niveau van wet- en regelgeving een grote verandering is bouwt het voort op al ingezette ontwikkelingen zoals: participatie, integraal werken, omgevingssensitiviteit, meedenken met initiatiefnemers, etc.

Belangrijke veranderingen door de Omgevingswet zijn:

- De provinciale verordening, de waterschapverordening en het omgevingsplan worden belangrijkere instrumenten om vast te leggen wat wel en niet kan. Deze plannen zijn integraal en hebben betrekking op de fysieke leefomgeving en zijn daarmee bijvoorbeeld breder dan het huidige bestemmingsplan. In paragraaf 3.5 wordt hier nader op ingezoomd. Er moet meer aan de voorkant worden geregeld wat wel en niet kan. Dit wordt onder meer ingezet door 'Decentraal tenzij', waardoor zaken die voorheen bv. in algemene regels werden geregeld nu lokaal via ruimtelijke planvorming kunnen worden geregeld.
- Bij de totstandkoming van plannen, verordeningen en projectbesluiten wordt vroegtijdig samengewerkt met inwoners, ondernemers, belangenorganisaties, etc.
- Meer bestuurlijke afwegingsruimte door bijvoorbeeld maatwerk(regels), instructieregels en lokale omgevingswaarden.
- Integraliteit: meer integrale afwegingen en planvorming met de daar bijbehorende afstemmingsinspanningen.
- Meer algemene regels en minder vergunningen zorgt voor een verschuiving naar toezicht en handhaving achteraf.
- Meer ruimte voor initiatieven: meedenkende overheid, van 'nee tenzij' naar 'ja mits'.
- Eén loket bij aanvraag in samenhang, samenwerking achter het loket.
- Kortere procedures.
- Zelfde informatiepositie: bevoegd gezag, initiatiefnemer en belanghebbende hebben straks eenzelfde informatiepositie. Overheden moeten hun informatie uit lokale systemen automatisch kunnen uitwisselen met het digitale stelsel.
- Locatiegegevens en coördinaten: de informatie voor initiatiefnemers en belanghebbenden zal straks met één klik op de kaart inzichtelijk moeten zijn. Hiervoor is het nodig dat locatiegegevens in alle zaken wordt opgenomen. De wijze waarop als ook de inspanning om al het beleid gebied georiënteerd te maken is complex.

2.5 De planning van de wetgever

Op 17 juni 2014 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, waar het op 1 juli 2015 met een ruime meerderheid is aangenomen. Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen en op 26 april 2016 is de wettekst in het Staatsblad verschenen. De Omgevingswet zal volgens de huidige planning (juni 2016) in het voorjaar van 2019 in werking treden. Er zijn momenteel al geluiden dat ook deze datum niet reel en dat het 2021 wordt, maar hierover is nog geen officiële berichtgeving ontvangen. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet treden vier AMvB's in werking. In deze AMvB's zal alle uitvoeringsregelgeving staan. De minister hoopt op 1 juli 2016 te starten met de formele toetsing en consultatie van de AMvB's.

3. De instrumenten

3.1 Inleiding

De instrumenten die worden geformuleerd in de Omgevingswet zijn te splitsen in beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, algemene regels en een toestemmingsstelsel. De instrumenten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Beleidsontwikkeling	Beleidsdoorwerking	Algemene regels	Toestemming
Omgevingsvisie	Omgevingswaarde	Omgevingsplan	Omgevingsvergunning
Programma	Instructieregel	Waterschapsverordening	Projectbesluit
	Instructie beoordelingsregel voor vergunning aanvraag	Algemene regels in omgevingsverordening	
		Algemene rijksregels	

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 kent de Omgevingswet zes kerninstrumenten. Voor gemeente zijn de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning van belang. In dit hoofdstuk zal ingezoomd worden op deze instrumenten en worden aangegeven welke aandachtspunten er zijn om van het huidige instrumentarium te komen tot een instrumentarium dat in lijn is met de Omgevingswet.

3.2 Wetgeving (en AMvB's) en doel Omgevingswet

De 120 AMvBs in het huidige omgevingsrecht worden met de introductie van de Omgevingswet teruggebracht naar vier. Daarbij worden definities gelijkgetrokken en verouderde regels geschrapt. Een aantal wetsartikelen uit bestaande wetten worden naar een AMvB verplaatst. Het ministerie van De AMvB's zijn op 1 juli 2016 in consultatie gegaan en worden besproken in de Tweede Kamer. De inspraaktermijn loopt tot 1 oktober 2016. Pas op het moment dat de inhoud van de consultatieversies bekend is, kan worden beoordeeld welke veranderingen zich in het omgevingsrecht daadwerkelijk gaan voordoen en wat dat betekent voor de gemeente, met dien verstande dat de inhoud van AMvB's na 1 oktober 2016 nog kunnen wijzigen.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, heeft de Omgevingswet vier verbeterdoelen voor ogen:

- het vereenvoudigen, versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein;
- meer integraliteit, de integratie van plannen en toetsingskaders;
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte;
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek.

Als wij kijken naar 'het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte' wordt dat door de wetgever gezien als één van de belangrijkste winstpunten van de Omgevingswet. De kwaliteit van de leefomgeving zou niet meer afhangen van sectorale Rijksnormen die geen rekening houden met de lokale situatie. Gemeenten zouden dan per gebied kunnen bepalen welke kwaliteit gewenst is. De gedachte achter de Omgevingswet is dat gemeenten actief samen met ketenpartners, inwoners, bedrijven en belangorganisaties, mogelijkheden benutten om eigen lokale beleidskeuzes te maken.

Ten aanzien van 'het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte' moet echter wel een kanttekening worden geplaatst. Het omgevingsrecht is sectoraal opgebouwd en elke sector heeft zijn eigen regels en normen. Het is voor de wetgever een enorme uitdaging om deze normen te integreren en een grotere afwegingsruimte voor lokaal maatwerk te bieden. Het is de vraag of dit gaat worden bereikt en of er daadwerkelijk meer afwegingsruimte komt, want is het wel mogelijk om de geluidszones van wegen te beperken of de geurnormen voor veehouderijen te verlagen/te verhogen?

Nog afgezien van de vragen hoe en of de bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot, is het voor de gemeente wel mogelijk om actief met de 'buitenwereld' (bijv. inwoners, bedrijven en

belangenorganisatie) eigen lokale beleidskeuzes te maken. Het gaat om het ophalen van informatie of wat de 'buitenwereld' wil en om andere manieren van samenwerken, zoals bijv. 'Mijn Dorp 2030' om invulling te geven aan het beleid en de uitvoering van de toekomst.

Ook ten aanzien van het 'vereenvoudigen, versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein' is het de vraag of dat ook daadwerkelijk gaat worden gerealiseerd. De procedures die in de Omgevingswet staan, komen overeen met procedures zoals wij die bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan ook kennen, de doorlooptijden zijn bijvoorbeeld ongewijzigd. Het doel zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door nog meer vergunningvrij te maken. Momenteel zijn door de wetgever al vele veranderingen daarop ingezet, vanwege het in 2014 gewijzigde vergunningvrij bouwen, het verruimen van de kruimellijst en het wijzigen van het Activiteitenbesluit. Het lijkt aannemelijk dat deze lijn wordt doorgezet en er niet opeens een enorme verruiming ten opzichte van het huidige stelsel komt. Het is wel aannemelijk dat er meer activiteiten onder de reguliere vergunningprocedure worden gebracht (8 weken i.p.v. 26 weken uitgebreide procedure).

Voorts kan op lokaal niveau kritisch naar de bestaande regelgeving worden gekeken. De afgelopen jaren is er veel aandacht voor deregulering geweest. Veel onnodige vergunningenplichten zijn uit de gemeentelijke verordeningen gehaald en er zijn vanwege de samenwerking ook veel verordeningen en beleidsregels geharmoniseerd. Ten aanzien van bestemmingsplannen en het daarbij behorende ruimtelijkeordeningsbeleid kan worden opgemerkt dat in het kader van de Omgevingswet een verbeteringsslag worden gemaakt op het gebied van integraliteit en vereenvoudiging van regels. Dit wordt nader toegelicht in paragrafen hierna.

3.3 Van structuurvisie naar omgevingsvisie

De omgevingsvisie is voor gemeenten verplicht en komt in de plaats van de huidige structuurvisie die we nu kennen in de Wro. In de omgevingsvisie kunnen overheden hun beleidsvorming op het gebied van de fysieke leefomgeving vastleggen en uitvoeren. Een omgevingsvisie is een politiek bestuurlijk document dat een integrale visie omvat voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. De omgevingsvisie is wel bindend voor de gemeente.

De omgevingsvisie moet een waarborg zijn voor de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving, door de omgevingsvisie wordt:

> '*het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. De omgevingsvisie geeft een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden)lange termijn. Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit deze visie mede gestalte te geven. Het is daarmee een essentieel instrument in de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie.*'

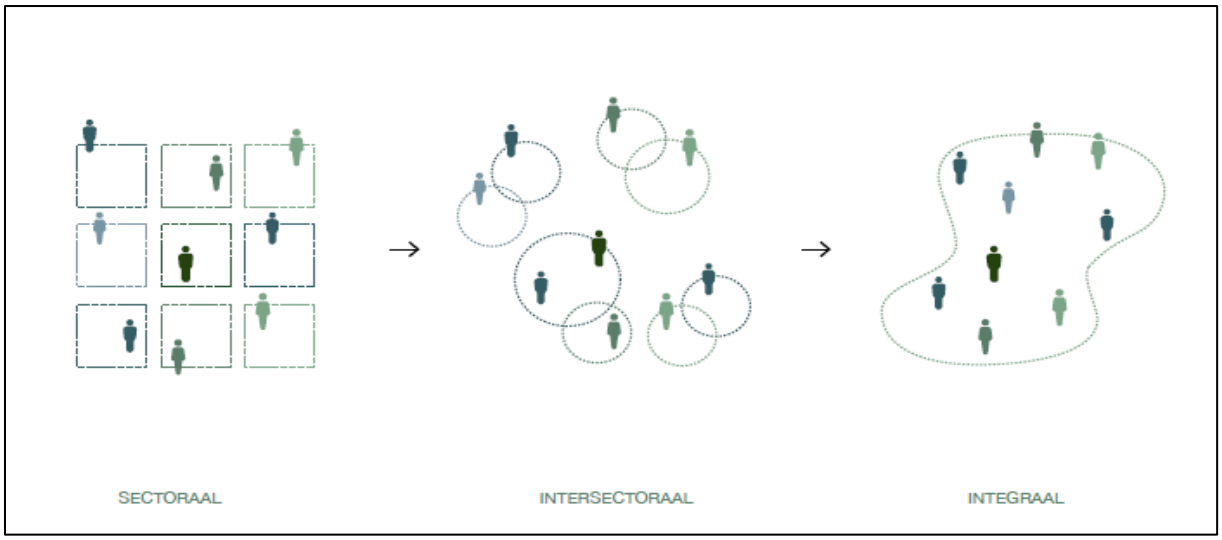
De omgevingsvisie heeft dan ook een breder bereik dan de huidige structuurvisie, omdat het niet meer gaat om een goede ruimtelijke ordening maar om de fysieke leefomgeving.

De wet duidt de fysieke leefomgeving door het noemen van de fysieke onderdelen daarvan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. In deze opsomming van wat de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat, zijn twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving te onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving. De natuurlijke omgeving, waaronder ook cultuurlandschappen moeten worden gerekend, behoort geheel tot de fysieke leefomgeving. In ieder geval behoren onderdelen van de natuurlijke omgeving zoals lucht, water, bodem en natuur tot de fysieke leefomgeving. Of een door de mens vervaardigd of geteeld object tot de fysieke leefomgeving behoort, zal naar de maatschappelijke opvattingen vooral worden bepaald door de mate waarin iets bestemd is om zich meerjarig op dezelfde plaats te bevinden. Een gebouw, een standbeeld of een woonboot moet dan ook worden gerekend tot de fysieke leefomgeving.

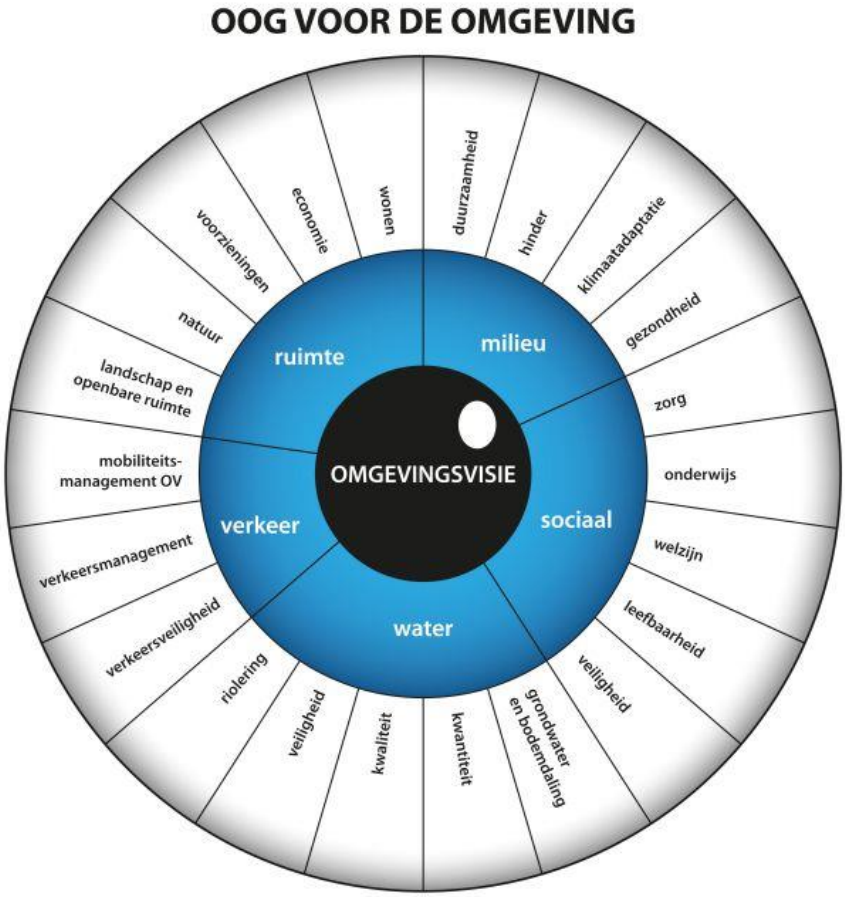
Een omgevingsvisie wordt voor de lange termijn vastgesteld. In de Omgevingswet is overigens geen geldingsduur bepaald. Dat de visie integraal moet zijn, is de enige voorwaarde die de wetgever aan de omgevingsvisie stelt.

De Omgevingswet zal effect hebben op de huidige werkwijze bij het opstellen van structuurvisies. Geen optelsom meer van de verschillende beleidsvelden, maar één integrale visie op basis van een

analyse en weging van alle bij de fysieke leefomgeving betrokken aspecten. Dat betekent dat de opstellers van omgevingsvisies op een nieuwe manier tot beleidsvorming zullen moeten komen.



Met behulp van de methodiek ‘Oog voor omgeving’ kunnen alle onderdelen van de fysieke leefomgeving in beeld worden gebracht, gerangschikt per thema (milieu, verkeer, ruimtelijke ordening) inclusief de (fysieke) aspecten van het sociaal domein. Vervolgens kan per onderdeel aan de hand van een analyse (bijvoorbeeld de stoplicht methode) in beeld worden gebracht op welke onderdelen de omgevingswaarde in de toekomst wellicht moet worden bijgesteld. Dit oog kan ook dienen als integraal afwegingskader bij de beoordeling van initiatieven.



Om te komen van de huidige structuurvisie naar een omgevingsvisie zijn onder meer de volgende vragen van belang:

- Wat is het doel van de omgevingsvisie van Dinkelland en Tubbergen (inspirerend en mobiliseren, kaderstellend of positionerend?)
- Wat is het bestaande beleid/wat zijn de bestaande regels?
- Wat is de feitelijke situatie?
- Wat is de ambitie?
- Met wie gaan we bovenstaande vragen beantwoorden en vormgeven?
- Etc.

3.4 Van sectorale beleidsnota's naar programma's

In de Omgevingswet vormen de omgevingsvisie en het programma de centrale instrumenten, waarmee (onder andere) een gemeente het beleid voor de fysieke leefomgeving kan vaststellen. Zo kan een gemeente in de integrale omgevingsvisie de ruimtelijke ambities voor het gehele grondgebied vastleggen en in het programma de maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan die ambities.

Het programma is een praktisch instrument, waarin het beleid dat is neergelegd in de integrale omgevingsvisie (opvolger van de structuurvisie), wordt vertaald naar concrete maatregelen. Het is de dubbele rol van het programma – enerzijds beleidsmatig en anderzijds sterk uitvoeringsgericht – wat het programma bijzonder maakt.

Omwille van de slagkracht en de effectiviteit beperkt een programma – in tegenstelling tot de omgevingsvisie – zich wel tot een bepaald aspect van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld geluidbeheersing. Toch zal voor de feitelijke uitvoering van beleid ook vaak de inzet van andere instrumenten noodzakelijk zijn. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de algemene regels, de omgevingsvergunning of het projectbesluit. Welke instrumenten moeten worden ingezet en welke maatregelen moeten worden getroffen, kan in het programma zelf worden beschreven.

Net zoals de omgevingsvisie bindt het programma alleen het vaststellend bestuursorgaan. Gelet hierop staat voor burgers en bedrijven geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van het programma, maar is inspraak wel verzekerd via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Algemene wet bestuursrecht).

De Ow onderscheidt drie soorten programma's: 1) verplichte programma's, 2) onverplichte programma's en 3) de programmatische aanpak.

Verplichte programma's

Er bestaat een verplichting om een programma op te stellen, in het geval sprake is van een overschrijding of een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde (art. 3.9 Ow). Een omgevingswaarde is een norm die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving vastlegt, bijvoorbeeld de omgevingswaarde voor waterkwaliteit. Het maakt daarbij niet uit of de omgevingswaarde is vastgesteld als inspanningsverplichting of resultaatsverplichting. Om deze verplichtingen te kunnen naleven, zullen in een programma maatregelen moeten worden opgenomen, waarmee naleving van de omgevingswaarde kan worden gerealiseerd. De verplichting om een programma vast te stellen kan ook voortvloeien uit Europese regelgeving. Zo dienen lidstaten bijvoorbeeld voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedsbeheersplan op te stellen (artikel 13 Kaderrichtlijn water).

Onverplichte programma's

Naast de verplichte programma's, kan een programma ook onverplicht worden opgesteld. Het staat bestuursorganen vrij programma's vast te stellen op het gebied van onder andere water, bodem, infrastructuur, cultureel erfgoed, natuur, etc., voor een bepaald gebied of voor onderwerpen waarvoor geen wettelijke norm is vastgesteld, zoals bijvoorbeeld het gemeentelijk fietsactieplan. Verder is het gemeentelijke rioleringsplan overgeheveld naar de Omgevingswet als facultatief programma. Het onverplichte karakter van het gemeentelijk rioleringsprogramma brengt met zich mee dat een gemeente deze taak ook op een andere wijze gestalte kan geven.

Uitvoeringsplicht
Er bestaat een algemene verplichting om uitvoering te geven aan een programma. Deze algemene verplichting kan zowel rusten op het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld, alsook op het bestuursorgaan dat heeft ingestemd met de uit te voeren maatregelen. Om de uitvoering van verplichte programma's zeker te stellen, voorziet de Ow in de mogelijkheid om – naast de algemene uitvoeringsverplichting - bij AMvB een uitvoeringsplicht op te nemen.

Programmatische aanpak
De programmatische aanpak is een bijzondere variant van het instrument 'programma' en is bedoeld voor gebieden waarin de omgevingswaarden onder druk staan, waardoor er moeilijk nieuwe activiteiten kunnen worden ontplooid. De programmatische aanpak moet ervoor zorgen dat nieuwe (economische) activiteiten (weer) mogelijk worden.

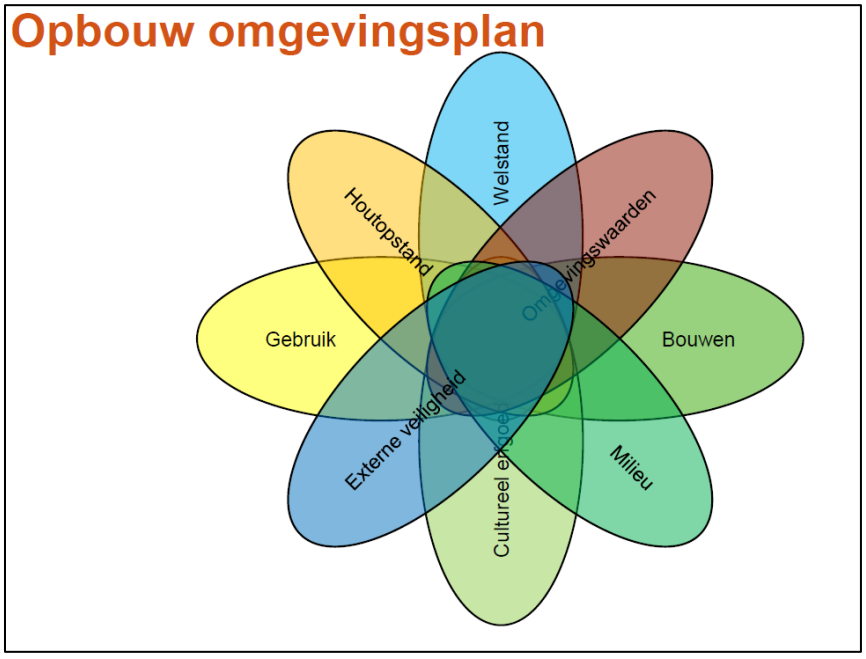
De Omgevingswet voorziet voor het eerst in een generieke regeling voor dit instrument. In het verleden is al succes met dit instrument geboekt op het gebied van lucht (NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit), titel 5.2 Wet milieubeheer). Verder kennen we de programmatische aanpak stikstof in de Natuurbeschermingswet 1998, welke op 1 juli 2015 in werking is getreden.

Een programmatische aanpak stuurt aan op het beheer van gebruiksruimte voor nieuwe activiteiten in een bepaald gebied. Dit betekent dat maatregelen dienen te worden getroffen in een gebied, die erin resulteren dat omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd. Op die wijze ontstaat ruimte voor nieuwe (economische) ontwikkeling; dit wordt 'ontwikkelingsruimte' genoemd.

Een programmatische aanpak biedt vervolgens de ruimte om binnen de looptijd van een programma activiteiten toe te staan – en gebruik te laten maken van de ontwikkelingsruimte – alvorens de effecten van de maatregelen zich hebben gerealiseerd om de nadelige gevolgen daarvan te compenseren.

Hoe komen we van beleidsnota's naar programma's?
- Voor welke terreinen zijn programma's gewenst?

3.5 Van bestemmingsplannen naar één omgevingsplan
Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is een breder begrip dan de goede ruimtelijke ordening waar het bestemmingsplan betrekking op heeft en waarbij bepalend is of sprake is van ruimtelijke relevantie. De fysieke leefomgeving, waarop de regels van het omgevingsplan betrekking hebben, omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen en cultureel erfgoed.



Het omgevingsplan bevat twee hoofdgroepen regels, namelijk ‘algemene regels’ en ‘regels voor functies op locaties’. Deze laatste regels worden gesteld met het oog op een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', welk begrip het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wro vervangt.

Ten aanzien van de ‘algemene regels’ moet worden gedacht aan regels die nu in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen die naast een motief vanuit de fysieke leefomgeving ook worden gesteld in het belang van bijvoorbeeld openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk aanzien, een gezonde leefomgeving, hinderlijk of baldadig gedrag, of goede zeden. Zo bevat een algemene plaatselijke verordening vaak regels met betrekking tot evenementen, maar zijn deze regels onder de Wro niet relevant voor de akoestische aanvaardbaarheid voor een evenementenbestemming in een bestemmingsplan. Dergelijke regels kunnen onder de Omgevingswet worden opgenomen in het omgevingsplan.

Wat de regels voor ‘functies’ op locaties betreft, moet een onderscheid gemaakt worden tussen functies en locaties. Functiekenmerken drukken een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid uit van het desbetreffende onderdeel van de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld een hoofdweg, militair terrein of monument). Locaties betreffen fysieke locaties. Bij functie- en locatiespecifieke regels kan allereerst gedacht worden aan planologische regels vergelijkbaar met Wro-bestemmingen. De toedeling van functies kan echter ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving wenselijk zijn. Te denken valt aan het toedelen van de functie van gemeentelijk monument aan cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op locaties en daaraan de regel te verbinden dat deze monumenten niet gesloopt, verplaatst of gewijzigd mogen worden.

Alle regels die over de fysieke leefomgeving gaan moeten in het omgevingsplan worden geregeld. Het is echter wel de vraag waar de scheidslijn ligt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de evenementenregeling in de Algemene Plaatselijke Verordening. Enerzijds kan worden gezegd dat dit betrekking heeft op de fysieke leefomgeving en anderzijds kan worden gezegd dat het een aspect van openbare orde is. Uit de AMvB’s en de Invoeringswet zal moeten blijken welke onderwerpen in ieder geval tot de fysieke leefomgeving behoren.

Overige aandachtspunten:

- Het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Op grond van artikel 2.8 Omgevingswet kan de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de verordening. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend en, voor zover nodig, binnen welke termijn. Het delegerende orgaan kan bij het delegatiebesluit bepalen op welke wijze het dagelijks bestuur van de betrokken decentrale overheid uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. Daarnaast beschikt het delegerende orgaan over de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de gedelegeerde bevoegdheid (op grond van artikel 4:81 lid 1 Awb).
  De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan via delegatie in of aan te vullen of te wijzigen, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Met delegatie kan de raad er voor zorgen dat de uitvoering van het beleid, ook als dat een aanpassing van het omgevingsplan, betreft, bij het uitvoerende orgaan neergelegd wordt. Ook vanuit het oogpunt van efficiency kan delegatie wenselijk zijn. Uit de woorden “delen van” blijkt dat de gemeenteraad hun regelgevende bevoegdheden op grond van artikel 2.8 niet integraal kunnen overdragen. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of en op welke wijze toepassing wordt gegeven aan deze bevoegdheid tot delegatie.
  Artikel 2.8 is geen voortzetting van artikel 3.6 Wro. Dat artikel heeft een beperktere strekking. Als het college van burgemeester en wethouders op grond van een delegatiebesluit een besluit tot aanpassing van de regels van een omgevingsplan neemt, dan wordt het omgevingsplan daadwerkelijk gewijzigd. Het besluit is dus geen zelfstandige planfiguur zoals bij artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, Wro het geval is. Dit voorkomt dat er een gelaagdheid in regelgeving ontstaat, zoals nu bij de uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan. Ter verduidelijking enkele voorbeelden:

    - De gemeenteraad kan in zijn omgevingsvisie een transformatiegebied aanwijzen en het college van burgemeester en wethouders bij delegatiebesluit opdragen om het omgevingsplan al dan niet in fases zo te wijzigen dat de transformatie zonder afwijkingsvergunning gerealiseerd wordt. Ook kan de raad het college van burgemeester en wethouders opdragen om afwijkingsbesluiten te nemen en het omgevingsplan daarmee in overeenstemming te brengen. Een delegatiebesluit kan deze mogelijkheden ook allebei toestaan.
    - De gemeenteraad kan het aanpassen van een omgevingsplan als gevolg van de aanwijzing van een beschermd stadsgezicht delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, ook in algemene zin.
    - De gemeenteraad kan aan bepaalde locaties functies toekennen waarbij de regels met betrekking tot bouw- en gebruiksactiviteiten in delegatie door het college van burgemeester en wethouders in het omgevingsplan worden gegeven.
    - De gemeenteraad kan bij delegatiebesluit bepalen dat het college van burgemeester en wethouders het omgevingsplan op een bepaalde wijze wijzigt zodra een bepaald perceel minnelijk verworven is.
- De jurisprudentie onder de Wro vergt dat aannemelijk moet worden gemaakt dat een bestemmingsplan binnen tien jaar moet worden verwezenlijkt. In het wetsvoorstel wordt deze lijn niet voortgezet. Echter, wel zal blijkens de MvT in uitvoeringsregelgeving worden bepaald dat het gemeentebestuur, als het in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie toekent die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie, (…) moet toelichten dat de nieuwe functie naar redelijke verwachting binnen tien jaar zal worden gerealiseerd). Gelet op dit standpunt van de wetgever lijkt de op dit punt bestaande jurisprudentielijn daar waar relevant in grote lijnen te worden voortgezet onder de Omgevingswet.
- Onder de Wro vergen met name globale bestemmingsplannen uitgebreide en kostbare onderzoeken naar de effecten daarvan bezien vanuit een situatie die representatief is voor de maximale planologische mogelijkheden. Met de Omgevingswet wordt beoogd het onderzoek dat betrekking heeft op de situatie na uitwerking van een globaal plan door te schuiven naar het moment van uitwerking. 'Het op deze wijze faseren van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten, omdat onderzoek naar uiteenlopende uitvoeringsvarianten overbodig wordt (MvT, p. 154)'. De regering beziet of de uitvoeringsregelgeving hierover nadere regels zou moeten bevatten. Voor de goede orde, een omgevingsplan met eind-'bestemmingen' vergt wel een complete onderbouwing ten tijde van de vaststelling.
- Er komt een Invoeringswet waarin overgangsrecht zal komen te staan. In die Invoeringswet zal komen te staan dat alle geldende bestemmingsplannen binnen een gemeente in één omgevingsplan terecht komen. In een later stadium zal de gemeente daar verordeningen aan toe moeten voegen. Het is echter nog de vraag of er een harde deadline komt en zo ja, wat dan uiteindelijke datum zal zijn dat gemeenten alle plannen moeten hebben geactualiseerd.

Het Omgevingsplan wordt een samenstel van twee soorten regelingen, namelijk de opvolger van het bestemmingsplan via regels voor functies op locaties en als opvolger voor gemeentelijke verordeningen. De regeling voor het omgevingsplan vertoont geen grote wijzigingen ten opzichte van de huidige regelingen voor bestemmingsplannen en verordeningen, maar niet alles blijft gelijk.

Om te komen van de huidige bestemmingsplannen naar een omgevingsplan zijn onder meer de volgende vragen van belang:
- Welk functies gaan wij hanteren?
- Welk beleid achten wij wenselijk voor die functies en is noodzakelijk voor het realiseren van de doelen in die thema's?
- Hoe gaan wij het wenselijk geachte beleid vormgeven in het omgevingsplan?
    - Hoe worden de welstandsregels opgenomen in het omgevingsplan en is daarnaast nog een beleidsnota nodig?
    - Hoe worden regels die te maken hebben met de fysieke leefomgeving uit de APV opgenomen in het omgevingsplan?
    - Etc.
- Waarop en hoe willen wij sturen?
- Is de bijgebouwenregeling nog wel actueel gezien het vergunningvrij bouwen dat door de wetgever is geregeld?
- Wat willen wij nog regelen ten aanzien van de fysieke leefomgeving met betrekking tot woningen en bijgebouwen (oppervlakte, bebouwingspercentage, binnen en buiten bouwvlak)?

- Is het nodig om gedetailleerde bouwregels op te nemen als er al wordt gewerkt met een bouwvlak, inhoudsmaat en goot- en bouwhoogte?
- Is de situering van bouwpercelen in de lengte wel gewenst of gaat de voorkeur van de bouwers uit naar een bouwperceel dat op de breedte is gesitueerd?
- Hoe kan er invulling worden gegeven aan de bevoegdheid tot delegatie?
- Etc.

Kortom, een impressie van vragen in het proces van tientallen bestemmingsplannen naar één omgevingsplan. Tenslotte is het ook belangrijk om te bedenken hoe we de nieuwe regels kunnen testen, niet alleen een interne controle maar ook botsproeven organiseren waarin bijvoorbeeld professionele partijen die er veelvuldig mee moeten werken worden uitgenodigd om hieraan mee te doen.

3.6 Omgevingsvergunning 2.0

De omgevingsvergunning bouwt voort op en is een verdere uitbouw van de omgevingsvergunning uit de huidige Wabo. Met de omgevingsvergunning worden activiteiten vergund. Uitgangspunt van de Omgevingswet is echter dat zoveel mogelijk wordt volstaan met het stellen van algemene regels. Een vergunning moet eerder een uitzondering worden dan de regel zijn. Daarbij stellen wij als kritische kanttekening dat het de vraag is of dat wel gaat worden bereikt, omdat er ten aanzien van vergunning vrij bouwen momenteel al veel mogelijk is en ten aanzien van milieu ook steeds meer activiteiten onder het Activiteitenbesluit vallen. Daarbij komt dat de ervaring leert dat meer vergunningvrij niet betekent dat er minder werk voor de gemeente is, omdat men graag vooroverleg met de gemeente heeft. Mocht er meer vergunningvrij worden dan leidt dat wel tot minder aanvragen en tot minder leges.

De omgevingsvergunning integreert en harmoniseert de vergunningverlening voor de vergunningplichtige activiteiten uit de domeinen bouw, milieu, cultureel erfgoed en ruimtelijke ordening, met de watervergunning uit de Waterwet, de ontgrondingenvergunning uit de Ontgrondingenwet, de vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken, de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor, de Wet luchtvaart en de vergunningen voor archeologische rijksmonumenten uit de Monumentenwet 1988. Ook wordt een deel van de vergunningplichtige activiteiten over beschermde gebieden en soorten geïntegreerd op een wijze zoals dat ook nu in de Wabo geschiedt, maar daarbij gaat de Omgevingswet wel uit van het aanhangige wetsvoorstel Wet natuurbescherming. Ook vergunningenstelsels uit lokale verordeningen gaan op in de omgevingsvergunning. Ten opzichte van het huidige Wabo-stelsel worden geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten in het leven geroepen.

Voor wat betreft het indienen van een aanvraag voor een activiteit geldt dat kan worden volstaan met één aanvraag bij één loket en dat uiteindelijk één bevoegd gezag toestemming verleend. De overheid dient vervolgens zorg te dragen voor een afgestemde procedure achter het loket. Momenteel is dit bij de Wabo op al deze wijze georganiseerd. Welk bestuursorgaan bevoegd is wordt deels bepaald bij AMvB. De hoofdregel is dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn. Op deze hoofdregel worden specifieke uitzonderingen gemaakt. De Omgevingswet kent een limitatieve lijst van gevallen waarin de bevoegdheden aan het waterschap, de provincie of het rijk worden toebedeeld (artikel 5.8-5.11).

Nadat de aanvraag bij burgemeester en wethouders en/of het bevoegd gezag is ingediend moet uiteraard de aanvraag worden beoordeeld. Het toetsingskader bestaat uit de wettelijke regels en de beleidsregels. De inhoudelijke wettelijke bepalingen over de beoordeling van een vergunningaanvraag worden beoordelingsregels genoemd. De beoordelingsregels zullen zoveel als mogelijk in één AMvB worden opgenomen. Voor bouwactiviteiten blijft het limitatief-imperatief[2] stelsel bestaan en in de Omgevingswet wordt in veel gevallen aangegeven welke beleidsbeginselen een onderdeel moeten gaan vormen van de beoordelingsregels die worden opgenomen in de AMvB's. Ook hier lijkt voor het overgrote deel sprake van een continuering van het Wabo-stelsel, maar zekerheid daaromtrent bestaat pas als de AMvB's bekend worden. Als er sprake is van een programmatische aanpak toetst het bestuursorgaan de aanvraag voor het onderdeel niet aan de voor die activiteit aangewezen beoordelingsregels, maar specifiek aan de voor de programmatische aanpak vastgestelde regels.

[2] In het limitatief-imperatief stelsel moet een omgevingsvergunning worden verleend als zich geen weigeringsgronden (Bouwbesluit, Welstand, Bouwverordening, Bestemmingsplan) voordoen en andersom.

Om te komen van de huidige Wabo-omgevingsvergunning naar een omgevingsvergunning 2.0 zijn onder meer de volgende vragen van belang:

- Wat wordt ten opzichte van de Wabo meer vergunningvrij (niet alleen voor bouwen, maar voor milieu en andere activiteiten)?
- Heeft meer vergunningvrij ook gevolgen voor de werkvoorraad (minder aanvragen, meer vooroverleg, meer controles achteraf)?
- Wat zijn de gevolgen voor de legesinkomsten?
- Moeten er afspraken worden gemaakt met de provincies en andere overheden wanneer het college het bevoegde gezag is, maar zij de inhoudelijk toets doen (werkafspraken, termijnen, legesverrekening, ondersteuning bij bezwaar en beroep, etc.)?
- Etc.

3.7 Toezicht en handhaving

In de Omgevingswet worden alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving gebundeld. Ook de regels inzake toezicht en handhaving die nu nog staan in specifieke wetten worden daarmee in de Omgevingswet gebracht. Het algemene kader voor bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving blijft in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht staan. De opzet en inhoud van het hoofdstuk van handhaving in de Omgevingswet is geen exacte kopie van het huidige hoofdstuk handhaving in de Wabo. Een aantal artikelen worden overgeheveld naar de Algemene wet bestuursrecht of zullen vervallen. Op dit moment leidt het handhavingshoofdstuk in de Omgevingswet niet tot grote wijzigingen. Het is wachten op nadere invullingen die nog zijn beslag moet krijgen, o.a. het wetsvoorstel VTH, private borging en de bestuurlijke boete.

WET VTH

In de wet VTH wordt een grondslag geboden om bij AMvB kwaliteitscriteria te kunnen vaststellen voor de uitvoering van de VTH-taken. Ook zullen er op basis van deze wet bij AMvB regels worden gesteld over de onderlinge afstemming van handhavingsactiviteiten, prioriteitstelling, informatie-uitwisseling tussen de overheden en het gebruik van informatie.

De wet VTH is een invulling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Zo wordt het basistakenpakket van de omgevingsdiensten wettelijk vastgelegd en worden gemeenten verplicht een verordening kwaliteit VTH te hebben. Naast de wet komt er ook nog een AMvB VTH en een wijziging van het Besluit Omgevingsrecht. In de concept AMvB VTH wordt een vertaalslag gemaakt van de Package Deal (basistakenpakket) naar het Besluit Omgevingsrecht (Bor). Ook zijn procescriteria opgenomen voor vergunningverlening en wordt de basis gelegd voor een gemeenschappelijk inspectiesysteem (Inspectieview Milieu). Deze AMvB wordt in een later stadium verwerkt in de AMvB's die onder de Omgevingswet komen te vallen, maar is nu apart vormgegeven vanwege de eerdere inwerkingtreding van de Wet VTH. Voor de implementatie van de Omgevingswet in Noaberkracht is het takenpakket dat door de RUD gaat worden uitgevoerd van belang. Beide colleges hebben aangegeven alleen het basistakenpakket bij de fysieke RUD (gemeenschappelijke regeling) onder te brengen, waarbij zij het wenselijk vinden dat de RUD het volledig mandaat over deze taken krijgt. Het is overigens nog niet duidelijk wat precies onder de basistaken moet worden verstaan omdat de AMvB nog niet van kracht is. Regionaal is wel bekeken wat volgens de concept-AMvB onder de basistaken moet worden verstaan. Een definitieve keuze/overdracht kan pas na vaststelling van de AMvB plaatsvinden.

PRIVATE BORGING

Of en hoe private borging in de Omgevingswet verder wordt vormgegeven is nog onduidelijk. Er zijn nog geen regels over opgenomen. In de memorie van toelichting staat dat de regering met de betrokken partijen zal verkennen waar in de verschillende domeinen van het omgevingsrecht private borging kan worden ingezet.

Private borging wordt in de memorie van toelichting beschreven als het door de partij die onder toezicht staat zelf stelselmatig controleren van de naleving van regels, al dan niet met inschakeling van andere private partijen. Dit wijkt af van de huidige algemene vormgeving van toezicht waar veel taken bij de overheid worden gelegd. Het past echter wel in de huidige trend; voor de bouwregelgeving is in 2013 het voornemen geuit voor meer private kwaliteitsborging in de bouw. Het is de bedoeling om de private kwaliteitsborging in de bouw vooruitlopend op de Omgevingswet te

introduceren. Hiervoor is de afgelopen tijd een consultatiefase gestart. De minister hoopt het wetsvoorstel binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen.

BESTUURLIJKE BOETE

De bestuurlijke boete wordt op dit moment nog niet breed toegepast binnen het omgevingsrecht. Daar waar de klassieke last onder dwangsom en last onder bestuursdwang tot de standaard handhavingsmogelijkheden behoren van de overheid, is het opleggen van een bestuurlijke boete thans alleen op deelgebieden mogelijk gemaakt, zoals bij overtreding van voorschriften inzake de emissiehandel. In de Omgevingswet is paragraaf 18.1.4 gereserveerd voor de 'Bestuurlijke boete'. Een concreet voorstel zal volgens de memorie van toelichting worden gedaan in het kader van de latere Invoeringswet Omgevingswet. In dat voorstel zullen de resultaten worden meegenomen van een nog lopend onderzoek naar de gewenste opzet en inrichting van punitieve handhaving in de Omgevingswet.

Kortom, ten aanzien van handhaving zijn er vanuit juridisch oogpunt geen grote wijzigingen. Er moet eerst meer bekend zijn over het wetsvoorstel VTH, private borging en bestuurlijke boete om de gevolgen hiervan te kunnen bepalen. Zoals wij in de voorgaande paragraaf ook als aandachtspunt hebben genoemd, kan meer vergunningvrij tot meer werk in het vooroverleg (meer vragen of iets vergunningvrij) en tot meer werk achteraf (handhaving) leiden. Dit kan ook gevolgen hebben voor de leges. Die impact kan pas worden bepaald als het vergunningvrije bekend is, hetgeen zijn beslag krijgt in de AMvB's die op 1 juli 2016 in consultatie gaan (zie paragraaf 2.5).

3.8 Op weg naar Omgevingswet

Uit de praktijk is gebleken dat de beste manier om met de Omgevingswet te werken kort is samen te vatten als 'gewoon doen', Learning by doing. Ook zonder een precieze invulling van de AMvB's kunnen de eerste stappen worden gezet om uitvoering te geven aan de gedachte achter de Omgevingswet en zodoende uiteindelijk Omgevingswetproof te zijn. De belangrijkste kaders en het gedachtegoed van de Omgevingswet, zoals flexibiliteit, integraal afwegen en vereenvoudiging van regels, biedt voldoende houvast om alvast aan de slag te gaan.

Een goede start van zowel de omgevingsvisie als het omgevingsplan vraagt om een integraal plan van aanpak. Dit zou inzicht moeten geven in de doelstellingen van de gemeente met betrekking tot de ontwikkeling van een Omgevingsvisie en Omgevingsplan en daarnaast in hoe, wanneer en met wie de gemeente deze doelstellingen wil bereiken.

Daarin zal ook kritisch moeten worden gekeken naar lopende herzieningen van bestemmingsplannen en nieuw vast te stellen beleid en verordeningen voor de fysieke leefomgeving. Door deze herzieningen alvast in lijn te brengen met de doelen en ambities rondom de Omgevingswet wordt onnodig extra werk later voorkomen.

Uiteraard is het van belang om de financiële gevolgen inzichtelijk te maken (kosten implementatie, gevolgen meer vergunningvrij, minder (gedetailleerde) planvormen, minder leges, wel faciliterende rol). Deze vragen kunnen in de impactanalyse niet worden beantwoord, omdat daarvoor eerst de inhoud van de AMvB's moet worden afgewacht, maar zijn uiteindelijk wel relevant voor de kostenkant van de invoering.

Ten aanzien van het thema Informatie & Techniek merken wij op dat de Omgevingswet uit gaat van een overheidsapparaat met zaakgericht digitaal ondersteunde werkprocessen en digitaal beschikbare informatieproducten, waarbij de communicatie met burgers en bedrijven via de digitale weg verloopt. Om de gewenste veranderingen optimaal te faciliteren wordt door de rijksoverheid gewerkt aan een nieuwe digitale structuur. Het streefbeeld is dat burgers, overheden en bedrijven uiteindelijk (in 2024) bij een voorgenomen ontwikkeling in de leefomgeving met één klik op een digitale kaart alle relevante informatie kunnen oproepen. Het ambitieniveau is dusdanig dat burgers en bedrijven dezelfde informatiepositie hebben als de overheid, maar dat de wijze waarop dat moet worden gefaciliteerd een grote onbekende is.

Bij Noaberkracht werken we reeds in grote mate digitaal en zaakgericht, waarbij Squit en Dezta (van leverancier Roxit) met de bijbehorende koppelingen de standaarden zijn voor vergunningverlening en ruimtelijke ontwikkeling. In de processen is daarnaast een kleinere rol voor applicaties, zoals Nedplan van Nedgraphics, de GeoViewer van Centric en Corsa van BCT. Met het project 'Faciliteren

Klantprocessen' en de hierin opgenomen invoering van een nieuw zaaksysteem wordt al voor gesorteerd om ook meer digitaal en zaakgericht met burgers en bedrijven te communiceren. De Omgevingswet wordt ook benoemd in de visie op informatievoorziening i.v.m. met deze digitale werkwijze en de samenhang met de openheid van data.

Landelijk wordt er reeds hard gewerkt aan de ontwikkelingen van de standaarden en informatiehuizen om de digitale werkwijze en de openheid van data mogelijk te maken. Alle genoemde leveranciers hebben al een visie op de omgevingswet en zijn ook van plan hun applicaties in te richten op de omgevingswet.

Onze systemen en informatieproducten zullen in de komende jaren moeten worden aangesloten op 'De laan van de leefomgeving'. Om dit zo efficiënt mogelijk te doen is het zaak de landelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen bij de leveranciers op de voet te volgen. De in paragraaf 4.3.3 genoemde Verkenning Informatievoorziening Omgevingswet (VIVO) kan ons hierbij goed van dienst zijn. Archivering is een onderwerp dat bij een digitale manier van werken om bijzondere aandacht vraagt.

4. De veranderopgave

4.1 Inleiding

De komende jaren moet duidelijk worden of de hooggespannen verwachtingen rond de Omgevingswet uit gaan komen. De gedachte achter de Omgevingswet is duidelijk, de wet biedt kansen voor overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden. Om deze kansen te benutten moet de implementatie van de Omgevingswet worden doordacht en geagendeerd. Daarbij is van belang dat het ambitieniveau van Noaberkracht wordt bepaald. Willen wij stilzitten en voldoen aan de minimale vereisten van de wet of willen wij de gedachte achter de Omgevingswet implementeren in Noaberkracht?

Afhankelijk van het ambitieniveau van Noaberkracht varieert de omvang en de intensiteit van de veranderopgave. De veranderopgave raakt de terreinen waar gewerkt wordt voor de fysieke leefomgeving. Niet alleen op beleidsmatig terrein, maar ook op het gebied van informatie & techniek. Niet alleen het formele uitvoeringskader wijzigt, ook initiatiefnemers en belanghebbenden bij ruimtelijke ontwikkelingen zullen andere eisen aan de overheid gaan stellen.

De constante veranderingen in de omgeving zoals bijvoorbeeld leegstand van winkelruimtes, braakliggende bedrijventerreinen, gewijzigde woningmarkt, vragen om gewijzigde inzichten en flexibiliteit. Niet alleen om gewijzigde inzichten bij de gemeente, maar ook bij inwoners en bedrijven. Iedere wet is een exponent van zijn tijd. Er kan dan ook worden gesteld dat de Omgevingswet een logisch vervolg is van veranderingen die het afgelopen decennium al hebben plaatsgevonden. Stilzitten is geen optie.

Om de veranderopgave in beeld te kunnen brengen moet eerst de ambitie van Noaberkracht worden bepaald. Vervolgens worden er drie thema's gehanteerd (organisatie & cultuur, beleidsvernieuwing en informatie &techniek) om de veranderopgave in beeld te brengen.

4.2 De ambitie van Noaberkracht

De vraag waar de gemeente uiteindelijk naar toe wil is afhankelijk van de vraag wat de gemeente uiteindelijk met de Omgevingswet wil. De Omgevingswet stelt een aantal eisen, maar de gemeente heeft zelf de vrijheid om in te vullen in welke mate zij wil gaan werken in de geest van de Omgevingswet. Er zijn gemeenten die kiezen voor een minimale variant en er zijn ambitieuze gemeenten die kiezen voor een maximale variant en juist de Omgevingswet willen gebruiken om het beleid en de organisatie te transformeren.

Bij een minimale variant is de strategie gebaseerd op de minimale vereisten van de wet. De wet eist een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Deze twee instrumenten kunnen minimaal worden ingevuld door bijvoorbeeld het omgevingsplan een bundeling te laten zijn van de huidige bestemmingsplannen.

In de maximale variant wordt de Omgevingswet gebruikt voor een algehele transformatie naar een meer integrale, naar buiten gerichte en faciliterende organisatie, die initiatieven van de maatschappij optimaal faciliteert binnen de wettelijke kaders en de beleidsruimte van de gemeente. Hierin zal er in korte tijd veel inzet noodzakelijk zijn en zal ook de veranderopgave complexer en langduriger zijn. Een dergelijke variant vraagt dus ook meer (financiële) inspanningen.

De VNG onderscheidt vier insteken (archetypen):

1. Consoliderend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet in eerste instantie alleen om de wettelijk noodzakelijke wijzigingen door te voeren;
2. Selectief: de gemeente gebruikt de Omgevingswet lokaal om op onderdelen het verschil te maken;
3. Calculerend: de gemeente komt alleen in beweging waar de Omgevingswet aanwijsbaar voordeel oplevert en waar verandering wordt nagestreefd;
4. Vernieuwend: de gemeente gebruikt de Omgevingswet om een forse vernieuwingsslag door te voeren.

Gelet op de ontwikkelingen die reeds in de organisatie in gang zijn gezet om beter te kunnen inspelen op de behoefte die er in de samenleving speelt, wordt voorgesteld om voor de maximale variant voor de invoering van de Omgevingswet te kiezen. De maximale variant kan worden gebruikt voor een

algehele transformatie naar een meer integraal gerichte en faciliterend beleid en organisatie. Om een omslag te bereiken op het terrein van de fysieke leefomgeving en om van de vele sectorale beleidsnota's te komen tot een integrale visie is naar onze mening alleen de maximale variant de beste optie. Alleen dan kan een trendbreuk worden veroorzaakt. Wanneer slechts alleen bepaalde sectoren van beleid worden opgepakt, kan nooit een gebiedsgerichte integrale visie ontstaan en worden door vertaald. Daarvoor zijn de verschillende beleidsterreinen in de werkelijkheid teveel aan elkaar verbonden.

In de huidige situatie zijn er vele sectorale beleidsnota's die niet dan wel slechts gedeeltelijk op elkaar zijn afgestemd dan wel tegenstrijdig zijn met elkaar. Ter illustratie, stel dat een scholengemeenschap in samenwerking met een projectontwikkelaar een nieuwe basisschool en kinderopvang wil bouwen en de ontwikkelaar wil daarnaast ook 1000 m^2 winkel- of kantoorruimte creëren. Ook staan er vijf zorgappartementen voor 60+ op het programma, vijf penthouses en drie parkwoningen. In de huidige situatie zijn er op deze casus de volgende sectorale beleidsnota's van toepassing:

Detailhandelsvisie	Archeologiebeleid
Woonvisie	Beleid externe veiligheid
Welstandnota	Bodembeleid (deels in voorbereiding)
Geluidsbeleid	Gemeentelijk rioleringsplan (hemelwater)
Groenvisie	Bedrijventerreinenvisie
Centrumvisie (ruimtelijk beleid)	Samen scholen
Parkeerbeleid	
Structuurvisie	
Beleid inbreidingslocaties	

Het voorgaande voorbeeld is ook de daadwerkelijke praktijk. Elk particulier of gemeentelijk initiatief moet worden getoetst aan vele sectorale gemeentelijke beleidsnota's. Voor de toekomst is het de bedoeling dat er gebiedsgericht integraal beleid komt en dat er alleen beleid komt die wenselijk wordt geacht voor het realiseren van de doelen in dat gebied.

Gezien het feit dat het huidige beleid sectoraal is opgezet en gezien de ontwikkelingen die in Noaberkracht reeds zijn ingezet is het logisch dat er wordt gekozen voor de maximale variant. De impact van die keuze is dat in de organisatie initiatieven van de maatschappij optimaal worden gefaciliteerd binnen de wettelijke kaders en de beleidsruimte van de gemeente. Het is belangrijk om te realiseren dat een gevolg van deze keuze is dat dat om meer tijd en inzet vraagt dan als wordt gekozen voor de minimale variant, waarin alleen wordt voldaan aan de minimale vereisten van de wet, d.w.z. een huidige voortzetting van de structuurvisie als omgevingsvisie en de huidige bestemmingsplannen gebundeld als één omgevingsplan. Deze keuze heeft impact op verschillende thema's in de organisatie dat in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

4.3 Impact op verschillende thema's

Om de impact van de Omgevingswet voor Noaberkracht in kaart te brengen, is een onderscheid gemaakt in een aantal thema's waarvan wij vinden dat deze door deze wet worden geraakt. Daarbij zijn naar onze mening de volgende thema's van belang: organisatie & cultuur, beleidsvernieuwing en informatie & techniek. Deze thema's kennen nauwe dwarsverbanden, waardoor ze niet los van elkaar gezien worden.

4.3.1 Organisatie & cultuur

Vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt vraagt de Omgevingswet om veranderingen. Instrumenten als de structuurvisie en het bestemmingsplan verdwijnen en daarvoor komen in de plaats een integrale visie van het bestuur op de fysieke leefomgeving die in samenspraak met de samenleving dient te worden opgesteld. Het college en de raad moeten worden geïnformeerd over de veranderingen in het wettelijke instrumentarium en moeten weten voor welke zaken zij straks bevoegd zijn. Het bestuur heeft ook inzicht nodig in de bestuurlijke doelen van de Omgevingswet. Van belang is dat het bestuur de doelen van de Omgevingswet kan verbinden met ambities van het eigen collegeprogramma. Ook is van belang dat er bij het management een beeld moet zijn van de impact van de Omgevingswet op de organisatie, waarbij naar onze mening in elk geval aandacht moet zijn voor vragen als wat is de ambitie voor de implementatie, wat is de organisatievisie hierop, wie is integraal verantwoordelijk voor het trekken van de implementatie en er moet voldoende budget zijn om de implementatie te kunnen matchen met de bestuurlijke ambitie. De mate van ambitie bepaalt het budget.

Bij het bepalen van de veranderopgave moet ook het college en raad worden betrokken over de impact van de Omgevingswet en moet een bewuste keuze worden gemaakt in het ambitieniveau dat wordt nagestreefd. Het moet niet alleen duidelijk worden voor welke zaken wie straks bevoegd is, (zoals in paragraaf 4.5 is omschreven kan er vanuit de gemeenteraad in het kader van het omgevingsplan meer bevoegdheden tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan worden gedelegeerd aan het college) maar moet er ook inzicht komen over de doelen van de Omgevingswet.

De praktische gevolgen van de Omgevingswet zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd. Op het moment dat de AMvB's en de invoeringsregelgeving inhoudelijk bekend zijn, kan de impact van de Omgevingswet op de uitvoeringsprocessen in beeld worden gebracht. Duidelijk is dat door de Omgevingswet het juridisch kader, het gemeentelijk instrumentarium en wellicht ook de werkprocessen daardoor zullen veranderen. Het integreren van beleid en verordeningen, het afstemmen van definities, veranderingen van rollen en verantwoordelijkheden leiden tot wijzigingen op de werkvloer, maar ook het uitwisselen van informatie met andere overheden is een vereiste.

In het kader van de veranderingen in het zaakgericht werken en de automatisering hieromheen is het goed om nu alvast rekening te houden met de veranderingen vanuit de Omgevingswet en de eisen die aan de informatie wordt gesteld in dat kader. De Omgevingswet vraag om digitaal zaakgericht werken. Als Noaberkracht zetten we hier al volop op in. Het project 'Faciliteren Klantprocessen' is hierin een belangrijke stap. Het vormt een belangrijke voorwaarde voor de invoering van de omgevingswet. Er wordt vanuit gegaan dat in 2020 overheden in de uitvoering van de Omgevingswet 'digitaal en zaakgericht werken' en informatie met elkaar delen.

De Omgevingswet is meer dan een technische juridische aanpassing. Naast de wettelijke stelselherziening beoogt de wetgever ook een andere cultuur te realiseren. De uitdrukkingen als 'integrale benadering', 'ontwikkelingen mogelijk maken' en 'het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte' illustreren dat.

Van belang is om de gedachte achter de Omgevingswet te laten leven in de organisatie. Om de parallel te trekken met de decentralisaties in het sociale domein: het gaat om een transitie en een transformatie. De overheid dient nog meer dan voorheen initiatieven te faciliteren, (bestuurlijk) ruimte te pakken en integrale oplossingen na te streven. De in de Wmo opgenomen verplichting tot meewerken aan initiatieven in de vorm van "Right to Challenge" is hier een recent voorbeeld van. Deels zijn deze ontwikkelingen al ingezet. De Omgevingswet is de volgende stap. We kunnen leren van de volgordelijkheid van transitie naar transformatie in het sociaal domein. In de invoering van de Omgevingswet hebben we de tijd om eerst de transformatie te doen en dan de transitie. Dan moeten we wel nu beginnen en de ambitie scherp hebben.

Op basis van deze impactanalyse is het niet mogelijk om de vraag te beantwoorden of de komst van de Omgevingswet moet leiden tot een andere inrichting van de gemeentelijke organisatie. Deze impactanalyse schetst een beeld van de terreinen en de te verwachten veranderingen en de te maken keuzes. De wijze waarop deze wordt ingevuld is een volgende fase die leidt naar de definitieve implementatie. Wel is van belang dat gebruik moet worden gemaakt van de kennis in de organisatie op verschillende terreinen en dat er meer gestalte moet worden gegeven aan integraal werken. De Omgevingswet vraagt om verandering van werkprocessen en om andere competenties van leidinggevenden en medewerkers. Deze omslag kost tijd, zeker omdat het meer integraal moet worden opgepakt.

De gedachte achter de Omgevingswet sluit aan op de ontwikkelingen die al in de organisatie spelen. De basis voor de organisatieontwikkeling van Noaberkracht is de organisatievisie uit 2013:

> *"Wij ondersteunen onze gemeentebesturen (van Dinkelland en Tubbergen) in hun streven naar een vitale en zelfredzame samenleving. Een samenleving die vanuit eigen kracht en initiatief maatschappelijke doelen realiseert."*

Op basis van deze visie zijn een aantal organisatieontwikkelingstrajecten opgestart. Al deze trajecten hebben als onderliggend doel om meer naar buitengericht te zijn. De behoefte van de samenleving staat hierbij voorop. De hiërarchische overheid maakt hierbij plaats voor een overheid die samenwerkt met de samenleving.

Dit vraagt om een andere houding en manier van werken van de medewerkers. De Omgevingswet gaat uit van de filosofie “ja, mits”. Door de medewerkers meer vrijheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid te geven kunnen de medewerkers zich deze andere manier van werken eigen maken. Hierdoor ontstaat ook een meer horizontale verhouding tussen medewerker en leidinggevende, De medewerker is door deze grotere eigen verantwoordelijkheid beter in staat om faciliterend en oplossingsgericht te werken en niet alleen te denken vanuit de regels. En om zo beter initiateven vanuit de samenleving te kunnen faciliteren.

Om als overheid een blijvende meerwaarde te houden richting de samenleving is het nodig om wendbaar te zijn, Om zo snel in te kunnen spelen op wijzigende omstandigheden in de samenleving, Dit vraagt van medewerkers dat ze flexibel zijn en mee kunnen bewegen met deze veranderingen, Hiervoor wordt het instrument strategische personeelsplanning ingezet, Het doel hiervan is van Noaberkracht een wendbare organisatie te maken met flexibele medewerkers die zich makkelijk kunnen aanpassen. Dit sluit aan bij de veranderde houding die gevraagd wordt van medewerkers door de Omgevingswet,

4.3.2 Beleidsvernieuwing

In het Thema Beleidsvernieuwing zullen alle huidige bestemmingsplannen, het beleid en verordeningen worden geïnventariseerd. Waar zit overlap en waar zitten mogelijke knelpunten bij de overgang naar een omgevingsvisie en een omgevingsplan. Door het bestaande beleid vroegtijdig op een rij te zetten, kunnen mogelijke knelpunten, zoals elkaar tegensprekende beleidsvisies en verordeningen, maar ook kansen voor versnelling of doorgang van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente worden geïdentificeerd. Het huidige beleid is tot op heden sectoraal ingestoken en gezien het grote aantal beleidsnota’s zal bij de veranderopgave ook zeker de vraag moeten worden gesteld welk beleid wenselijk dan wel nodig is en wat het effect van dat beleid is voor het bereiken van een bepaald doel. Bij het bepalen van de doelen zijn ook de collegeprogramma’s van belang.

Verder is van belang dat de integraliteit van de omgevingsvisie en het omgevingsplan vraagt om een goede bestuurlijke en ambtelijke samenwerking over de beleidsvelden heen en om betrokkenheid van belanghebbenden in de omgeving. De gemeente kan zelf vorm geven aan de inhoud, vorm en totstandkomingsproces van de omgevingsvisie. Zoals wij in hoofdstuk 3 hebben aangegeven, is het opstellen van een omgevingsvisie maatwerk en moet deze specifiek worden afgestemd op de ontwikkelingen en ambities voor een gebied.

Door te starten met het ontwikkelen van kennis over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt in combinatie met de ambitie en de middelen die het bestuur beschikbaar stelt kan een plan worden gemaakt hoe de invulling kan worden gegeven aan de ontwikkeling op het vlak van de medewerkers. Op zich sluit dit goed aan bij de (cultuur)verandering in Noaberkracht die al in is gang gezet; meer participatie, meedenken met initiatiefnemer, integraal werken, loslaten in vertrouwen.

Tot slot merken wij op dat in het kader van de beleidsvernieuwing het zeer wenselijk is dat beide gemeenten hetzelfde ambitieniveau hebben. Het maken van integraal beleid is een enorme uitdaging die nog complexer wordt als de integratieopdracht voor beide gemeenten verschillen.

4.3.3 Informatie & Techniek

Om de gewenste veranderingen optimaal te faciliteren wordt door de rijksoverheid gewerkt aan een nieuwe digitale structuur. Het streefbeeld is dat burgers, overheden en bedrijven uiteindelijk (in 2024) bij een voorgenomen ontwikkeling in de leefomgeving met één klik op een digitale kaart alle relevante informatie kunnen oproepen. Het ambitieniveau is dusdanig dat burgers en bedrijven dezelfde informatiepositie hebben als de overheid, maar dat de wijze waarop dat moet worden gefaciliteerd een grote onbekende is.

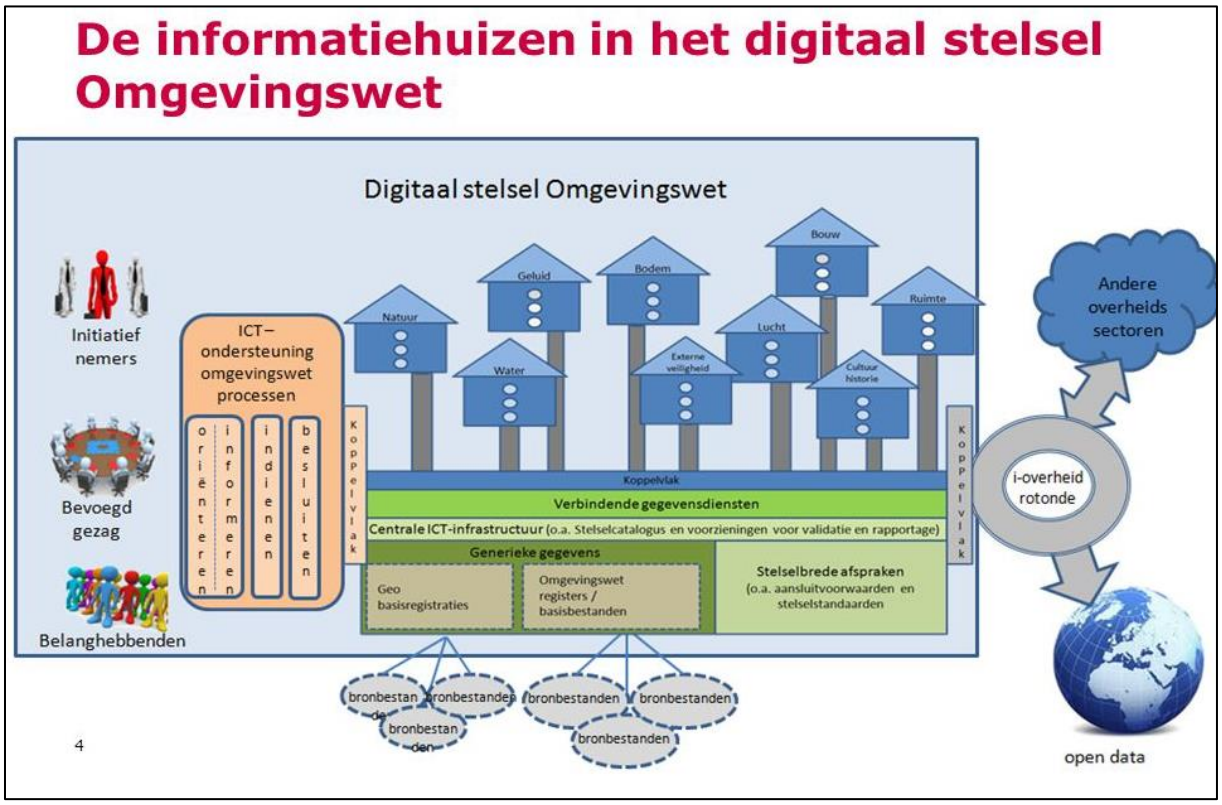
Om dit voor elkaar te krijgen is door het Rijk het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) geïntroduceerd. Het DSO bestaat uit verschillende zgn. informatiehuizen. Via het DSO worden vragen van gebruikers richting informatiehuizen geleid. De informatiehuizen geven vervolgens antwoord op de vragen van gebruikers. In de basis zal het digitaal stelsel bestaan uit:

- één loket waarop gebruikerstoepassingen zijn aangesloten die op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die particulieren, bedrijven en overheden in de praktijk nodig hebben voor een vergunningaanvraag en/of melding;

- een centrale informatiestructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden;
- informatiehuizen die op de centrale infrastructuur aangesloten zijn en die vanuit verschillende beleidsvelden op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die initiatiefnemers en overheden in de praktijk nodig hebben. Er zijn momenteel informatiehuizen voorzien voor de domeinen lucht, water, bodem en ondergrond, natuur, externe veiligheid, geluid, cultureel erfgoed, ruimte, bouw en afval.

Om tot daadwerkelijke verbetering van het digitaal stelsel te komen is het niet voldoende om losse voorzieningen te beschouwen. Het gaat erom dat er een werkend stelsel wordt opgezet, waarin voorzieningen voor wat betreft systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevens kunnen samenwerken.

Het digitaal stelsel van de Omgevingswet is aangesloten op bestaande e-voorzieningen (zoals o.a. het stelsel van basisregistraties), een generieke data infrastructuur, de interne processen bij het bevoegd gezag en de rechtspraak. De digitalisering van de Omgevingswet richt zich enerzijds op informatievoorzieningen (de beschikbaarheid van informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van de interactie tussen actoren die de wet uitvoeren of er een beroep op doen.



Er is nu al veel informatie beschikbaar en in 2024 zal een nog grotere hoeveelheid data en informatie beschikbaar zijn met betrekking tot de leefomgeving. Veel van de informatie die benodigd is voor planvorming, vergunningverlening en toezicht-handhaving is ook nu al beschikbaar voor de betrokken partijen, maar niet voor iedereen op hetzelfde moment of in dezelfde mate. Het uiteindelijke doel is dat alle betrokkenen na invoer van het digitale stelsel beschikken over dezelfde set basisinformatie vanaf de aanvraag van vergunningen en eventueel in een later proces bij handhaving.

Het digitaal stelsel is dan ook niet één groot ICT-systeem, het is een geordend en verbonden geheel van afspraken en ICT-voorzieningen, registraties, gegevensverzamelingen en bronnen. Dit systeem zorgt ervoor dat initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag de informatie kunnen raadplegen die zij nodig hebben voor de processen van de Omgevingswet. Dat betekent dat iedere gemeente hierop moet aansluiten. Er zijn landelijke trajecten aan de gang die de gevolgen van de wet inventariseren voor bijvoorbeeld dienstverlening, informatiearchitectuur en gegevensmanagement.

Een goede afvaardiging vanuit de afdeling Informatie en techniek en het I-team is vereist om de regie te voeren over de veranderingen in processen, gegevensstormen en applicaties. De Omgevingswet vereist dat alle relevante informatie met één klik op een digitale kaart moet kunnen worden opgeroepen. Alle informatie moet dus worden voorzien van een locatiecomponent. Deze locatiecomponent vraagt om een vertegenwoordiging vanuit het team Geo-informatie.

4.4 Plan van aanpak

Wanneer de veranderopgave voor de hiervoor genoemde drie thema's is bepaald, kan een plan van aanpak worden geschreven. In het plan van aanpak dient naar onze mening in ieder geval aandacht te zijn voor de volgende zaken:

Algemene aandachtspunten

- ambitieniveau Tubbergen en Dinkelland;
- wie is opdrachtgever;
- profiel projectleider;
- structuur invoeringsorganisatie;
- budget en capaciteit invoering Omgevingswet;
- samenwerking in de regio;
- integrale aanpak, alle thema's zijn met elkaar verbonden;

Thema Organisatie & Cultuur

- creëren inzicht bij college en raad over bestuurlijke doelen Omgevingswet;
- zijn deze doelen te verbinden met ambities collegeprogramma;
- bestuurlijk commitment met de veranderopgave en het plan van aanpak;
- raakvlakken van de Omgevingswet met andere ontwikkelingen;
- integrale werkwijze in de organisatie en aandacht voor wat de samenleving wil;

Thema Beleidsvernieuwing

- zie hoofdstuk 3 voor de aandachtspunten per instrument;
- aandacht voor wat de samenleving wil, eerst transformatie dan transitie;
- integraal beleid;
- organiseer botsproeven voor nieuw beleid;
- beleid dat op perceel niveau digitaal moet worden ontsloten;
- met één klik op de knop moet per perceel het van toepassing zijnde beleid te zien zijn;

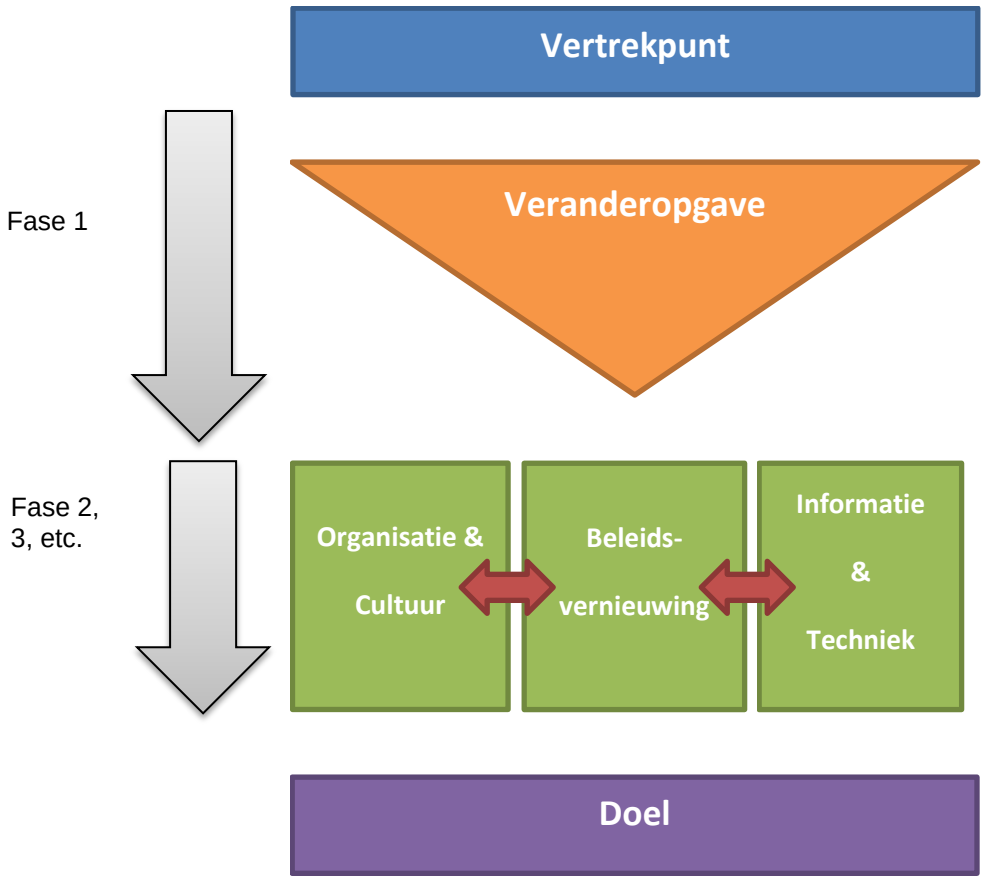
Thema Informatie & Techniek

- aandacht voor de nog te ontwikkelen landelijke standaards;
- aandacht voor de leveranciers die software ontwikkelingen;
- archivering.

4.5 De organisatie voor de invoering van de Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet moet worden georganiseerd. Dit begint vanaf het bepalen van de veranderopgave waaruit een plan van aanpak moet komen tot en met de implementatie van de Omgevingswet zelf. Het proces zal een aantal jaren in beslag nemen, maar door de andere manier van werken die reeds in gang is gezet en gedurende de implementatie steeds verder wordt doorgevoerd, kan al wel worden gewerkt in de geest van de Omgevingswet.

Zoals we hiervoor hebben aangegeven dient in de eerste fase de veranderopgave te worden bepaald en vervolgens het daarbij behorende plan van aanpak. De implementatie zal per thema uit verschillende fasen bestaan waaraan met de benodigde afdelingen op integrale wijze wordt gewerkt. Momenteel is nog niet aan te geven hoe dat er uit moet komen te zien, maar om een beeld te geven van hoe het eruit kan komen te zien en welke domeinen uit de organisatie moeten worden betrokken is weergegeven in het hierna afgebeelde schema.



De gehele implementatie vraagt om een goede sturing. Voordat in fase 1 de veranderopgave en het plan van aanpak kan worden bepaald, moet eerst de organisatie voor de implementatie vorm worden gegeven en worden bepaald over welke eigenschappen de projectleider moet beschikken. Uit alle afdelingen is expertise voor de realisatie van de inspanningen in dit plan benodigd. Zoals ook blijkt uit de VNG-ledenbrief strekt het tot de aanbeveling dat er een integraal verantwoordelijke komt voor de implementatie.

4.6 Planning

Het is van belang om op te merken dat de planning van de wetgever is om de Omgevingswet in het voorjaar van 2019 in werking te laten treden. Er gaan echter ook al geluiden dat ook deze termijn niet wordt gehaald en dat 2021 een reële datum is.

Welke einddatum het ook wordt, het betekent in elk geval niet dat op het moment van de inwerkingtreding de omgevingsvisie en het omgevingsplan klaar moeten zijn. Er komt namelijk overgangsrecht dat bepaalt dat de huidige structuurvisie en de huidige bestemmingsplannen hun gelding blijven behouden. De inhoud van dit overgangsrecht is nog niet bekend. De officiële consultatie zou starten per 1 juni 2016, maar dit is uitgesteld omdat de consultatieronde van de AMvB's eerst moet zijn afgerond. De consultatie over de AMvB's start 1 juli 2016 en naar verwachting zal de consultatie van het overgangsrecht op 1 november 2016 starten.

4.7 Tijd, capaciteit en budget

Zoals hiervoor omschreven is de mate waarin middelen en ambitie bestuurlijk worden toegekend bepalend voor de omvang van de implementatie voor de Omgevingswet. Dit geldt daarmee ook voor alle inspanningen die daarmee gemoeid zijn.

Ten aanzien van het thema Informatie & Techniek wordt opgemerkt dat er ook investeringen nodig zijn in onze informatievoorzieningen. De Omgevingswet brengt aanpassingen in de software met zich mee, er moet nieuwe software componenten komen om aan te sluiten op landelijke voorzieningen of om de informatie volgens de standaarden te ontsluiten. Naar verwachting is hier vanaf 2018 pas meer duidelijkheid over, omdat de standaarden nog in ontwikkeling zijn en leveranciers daarna nog aan de slag moeten om de software te ontwikkelen.

In april 2016 hebben het Rijk, VNG en IPO en Unie voor waterschappen een principe-afspraak gemaakt over de verdeling van de kosten en besparingen over de invoering van de Omgevingswet:

- De Rijksoverheid draagt de investeringskosten die samenhangen met de invoering van de wet. Hierbij moet gedacht worden aan eenmalige kosten die samenhangen met de centrale digitale voorzieningen, het inrichten van informatiepunt(en) en het maken van opleidingen.
- Iedere partij draagt zelf de transitiekosten van de wet. Dit zijn kosten voor de transitie naar het werken met deze nieuwe wetgeving. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten voor het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, aanpassingen van digitale voorzieningen.
- De uitvoeringskosten worden via een verdeelsleutel gedeeld. Dit zijn de terugkerende kosten die bijvoorbeeld samenhangen met het gebruik van het digitale stelsel en de kosten van de bevoegde gezagen bij het werken conform de wet.

Aan deze afspraken zijn maximale bedragen gekoppeld. Om de financiële risico's beheersbaar te houden wordt het digitale stelsel dat ondersteunend is voor de wet stap voor stap ontwikkeld. Besluitvorming vindt plaats tijdens een structureel overleg tussen de koepels en het Rijk op basis van uitgewerkte business cases.

De invoeringsondersteuning wordt door de koepels en het Rijk collectief ingericht. Hiervoor wordt 35 miljoen euro gereserveerd. Verder zal onderzoek worden ingesteld naar de wijze waarop het fysieke domein in de toekomst kan worden gefinancierd. Daarin worden ook de gevolgen van minder vergunningverlening en meer handhaving bekeken.

4.8 Op weg naar de Omgevingswet

In deze paragraaf is de veranderopgave aan de hand van drie thema's geschetst. Deze drie thema's – organisatie & cultuur, beleidsvernieuwing, informatie & techniek – zijn gekozen om de veranderopgave in beeld te brengen en op een logische wijze te ordenen. Het is dan ook van belang om te erkennen dat er dwarsverbanden zijn. De invoering van de Omgevingswet vraagt om een integrale aanpak. Er zijn bijv. niet alleen procesveranderingen op het gebied van de vergunningverlening en beleid, maar straks moet met één klik op de knop alle Geo-informatie over dat perceel digitaal beschikbaar zijn.

5. Conclusies & aanbevelingen

De constante veranderingen in de omgeving zoals bijvoorbeeld leegstand van winkelruimtes, braakliggende bedrijventerreinen, gewijzigde woningmarkt, vragen om gewijzigde inzichten. Niet alleen om gewijzigde inzichten bij de gemeente, maar ook bij inwoners en bedrijven. Iedere wet is een exponent van zijn tijd. Er kan dan ook worden gesteld dat de Omgevingswet een logisch vervolg is van veranderingen die het afgelopen decennium al hebben plaatsgevonden. Zo heeft de Wabo geleid tot een meer integrale samenwerking bij vergunningverlening en zijn steeds meer activiteiten vergunningvrij.

Ook op gemeentelijk niveau wordt ingespeeld op de veranderingen in de samenleving. Denk hierbij aan Mijn Dorp 2030 en Mijn Dinkelland 2030 waarin wij per kern de bewoners worden? om actief mee te denken over wat zij graag willen hoe hun kern er in de toekomst uit komt te zijn. Vervolgens wordt dan samen bekeken wat er dan nodig is om de betreffende kern toekomstbestendig te maken. Dit proces van samen nadenken en keuzes maken is geheel in lijn met de gedachte achter de Omgevingswet.

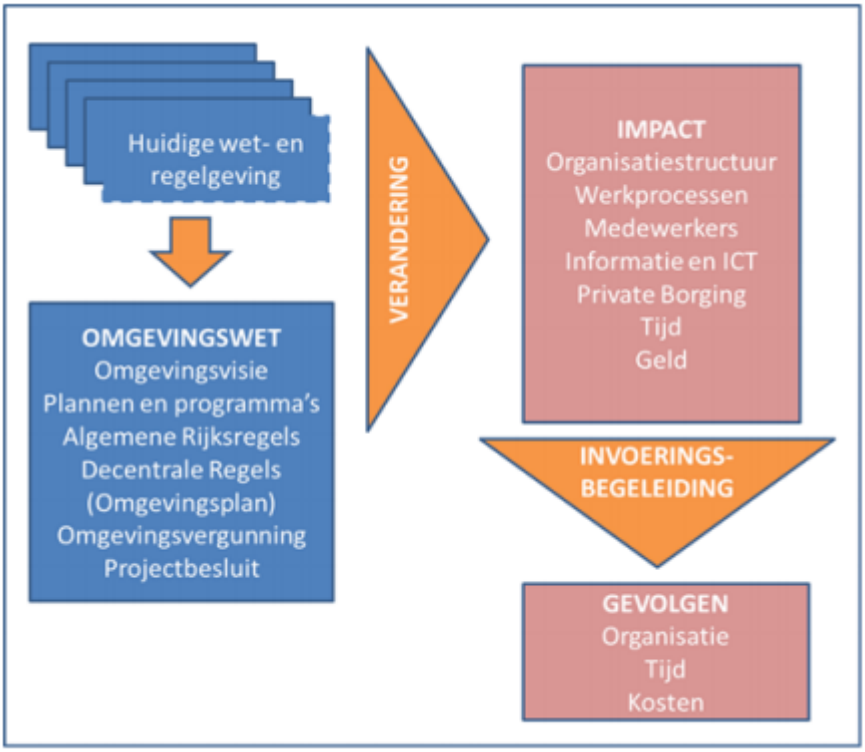
In hoofdstuk 3 is ingezoomd op het nieuwe instrumentarium. Kort samengevat kan worden gesteld dat het instrumentarium niet geheel nieuw is en dat het niet slechts een systeemverandering is, maar dat juist de gedachte achter de Omgevingswet door gemeenten en de samenleving zelf vorm moet worden gegeven. Gelet op ervaringen uit het sociaal domein is in elk geval de les dat transformatie vóór transitie moet gaan. Eerst de gedachte uit de Omgevingswet vormgeven door het ontdekken van de bedoeling van Dinkelland en Tubbergen en vervolgens de invoering van nieuw integraal beleid.

In hoofdstuk 4 is weergegeven dat de veranderopgave wordt bepaald door het gekozen ambitieniveau. Enerzijds kan er worden gekozen voor de minimale variant (consoliderend) waarbij alleen de wettelijke noodzakelijke wijzigen worden doorgevoerd. Anderzijds is er de maximale variant waarbij de Omgevingswet wordt gebruikt om een forse vernieuwingsslag door te voeren. Gelet op de ontwikkelingen die reeds in gang zijn gezet, zoals Mijn Dorp 2030 en Mijn Dinkelland 2030, om beter te kunnen inspelen op de behoefte die er in de samenleving speelt, wordt voorgesteld om voor de maximale variant voor de invoering van de Omgevingswet te kiezen.

De maximale variant wordt dan gebruikt voor een algehele transformatie naar een meer integraal gerichte en faciliterende organisatie. Om een omslag te bereiken op het terrein van de fysieke leefomgeving en om van de vele sectorale beleidsnota's te komen tot een integrale visie is alleen de maximale variant de beste optie. Alleen dan kan een trendbreuk worden veroorzaakt. Wanneer slechts alleen bepaalde sectoren van beleid worden opgepakt, kan nooit een gebiedsgerichte integrale visie ontstaan en worden door vertaald. Daarvoor zijn de verschillende beleidsterreinen in de werkelijkheid teveel aan elkaar verbonden.

In hoofdstuk 4 is een onderscheid gemaakt tussen een drietal thema's - organisatie & cultuur, beleidsvernieuwing en informatie & techniek - om de impact van de invoering van de Omgevingswet in kaart te brengen. Tussen deze thema's zijn er dwarsverbanden wat dan ook vraagt om integrale aanpak. Voorts is daarbij ingezoomd op algemene aandachtspunten en de aandachtspunten per thema die van belang zijn om vorm te geven aan de invoering. Een aantal van die vragen moeten door het directieteam worden beantwoord voordat het plan van aanpak kan worden opgesteld en de invoeringsorganisatie vorm kan worden gegeven.

In het hierna volgende schema is weergegeven dat het huidige instrumentarium wordt vervangen door een nieuw instrumentarium door de Omgevingswet. Voordat wij het gemeentelijk instrumentarium gaan invullen is het van belang dat eerst de veranderopgave wordt bepaald. Wat wil de samenleving en wat willen wij als gemeente wel en niet regelen. Als deze transformatiefase in beeld is gebracht, kan de impact op de organisatie, werkprocessen, etc. in beeld worden gebracht en kan worden gewerkt aan de transitie. De keuze voor de maximale variant (vernieuwend) vraagt om budget, capaciteit en een invoeringsorganisatie.



Voordat er ook daadwerkelijk kan worden begonnen, wordt het directieteam de volgende vragen voorgelegd:

1. wie is de opdrachtgever voor de invoering van de Omgevingswet;
2. wat is het profiel van de projectleider;
3. wat is de gewenste structuur en positionering van de invoeringsorganisatie;
4. hoeveel budget en capaciteit wordt beschikbaar gesteld voor de invoering van Omgevingswet;
5. hoe staan we tegenover gedeeld projectleiderschap met andere gemeenten in de regio;

Bij de beantwoording van voornoemde vragen is het van belang om ook aandacht te hebben voor de volgende punten:

- hoe wordt inzicht gecreëerd bij college en raad over bestuurlijke doelen Omgevingswet en wat is het ambitieniveau (bestuurlijke commitment over veranderopgave en plan van aanpak);
- zijn deze doelen te verbinden met ambities collegeprogramma;
- zijn er raakvlakken van de Omgevingswet met andere ontwikkelingen?

Wanneer de vragen 1 tot en met 5 zijn beantwoord kunnen wij aan de slag met de invoering van de Omgevingswet.