

Startnotitie Implementatie Omgevingswet

En daarom die Omgevingswet:



INLEIDING

Voor u ligt de Startnotitie Implementatie Omgevingswet. Hierin staat kort weergegeven wat de hoofdlijnen van de Omgevingswet zijn, welke strategische keuzes gemaakt moeten worden en de uitvoering op hoofdlijnen van de implementatie van de Omgevingswet. De inhoudelijke strategische keuzes worden gemaakt na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018.

De Omgevingswet houdt ons al geruime tijd bezig. Na het in de zomer van 2017 aangekondigd uitstel heeft de minister op 4 oktober 2017 aan de Tweede Kamer laten weten dat de wet op 1 januari 2021 in werking treedt. Met deze datum verwacht de minister een goede balans te hebben gevonden. Enerzijds is er meer tijd nodig om de complexe ministeriële regelingen en aanvullingswetten goed uit te werken en invulling te geven aan het digitale stelsel van de Omgevingswet. Anderzijds heeft de minister beoogd het uitstel niet zo ruim te maken dat de betrokken partijen achterover gaan leunen.

De implementatie van de Omgevingswet wordt landelijk gezien als een vierde decentralisatie, na de drie decentralisaties in het sociaal domein. De Omgevingswet komt er niet om de maatschappij te veranderen. De Omgevingswet wordt ingevoerd omdat de maatschappij al is veranderd en de Omgevingswet geeft een ieder instrumenten om in te spelen op deze verandering.

De Omgevingswet integreert veel van de huidige, afzonderlijke wetten en regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet, de Invoeringswet en de Algemene Maatregelen van Bestuur zijn nog volop in ontwikkeling. Veel artikelen in de regelgeving zijn nog niet concreet uitgewerkt. Toch is de gemeente al bezig met de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet.

De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving en een andere manier van werken. Met de Omgevingswet veranderen de verantwoordelijkheden en de taken van gemeenten, dus ook van de gemeente Meppel, namelijk ingrijpend. Dit werkt door in een fundamenteel andere samenwerking met inwoners, bedrijven en andere overheden. En daarmee op de wijze waarop en de middelen waarmee de gemeente uitvoering geeft aan haar verantwoordelijkheden en taken voor de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet komt niet het omgevingsrechtelijke paradijs op aarde. Er blijven tegenstrijdige belangen waarin de gemeente moet arbitreran.

Deze startnotitie heeft twee doelen. Ten eerste wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over de Omgevingswet. Ten tweede is het van belang dat de gemeenteraad richting geeft aan het implementatietraject in de vorm van de te kiezen veranderstrategie. In deze startnotitie worden vier door de VNG onderscheiden veranderstrategieën uitgelegd.

OMGEVINGSWET OP HOOFDLIJNEN

In dit hoofdstuk worden kort de hoofdlijnen van de Omgevingswet weergegeven. Uitgebreide informatie is te vinden op verschillende websites over de Omgevingswet. Wij noemen de in onze ogen meest relevante zonder daarmee volledig te willen zijn:

www.vng.nl

www.aeno.nl

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

De maatschappelijke doelen

Het motto van de Omgevingswet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden.
- De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Tot de fysieke leefomgeving worden gerekend: ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. Met de Omgevingswet worden de raakvlakken tussen het fysieke domein en het sociaal domein benadrukt.

De uitgangspunten

Door de bundeling van wetgeving voor de fysieke leefomgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgeving duidelijker en overzichtelijker worden opgeschreven. De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn:

1. Minder en overzichtelijke regels.
2. Meer ruimte voor initiatieven.
3. Lokaal maatwerk.
4. Vertrouwen.

Doordat er minder regels zijn en doordat deze regels overzichtelijker zijn, is het wettelijke kader inzichtelijker voor inwoners, ondernemers en overheden. Bovendien maakt de Omgevingswet het beheer van en de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving eenvoudiger.

Om de maatschappelijke doelen te halen zijn de volgende vier verbeterdoelen geformuleerd:

- De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen.
- De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten.
- De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten.
- De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Het stelsel van de Omgevingswet stelt de gebruikers centraal. Er is meer ruimte om te ondernemen en de procedures zijn korter. Dat is onder andere te zien aan:

- Eén vergunning, één bevoegd gezag.
- 'Ja, mits'-principe in plaats van 'nee, tenzij'-principe.
- Regels op één plek.
- Participatiemogelijkheid voor inwoners aan de voorkant bij beleidsontwikkeling.
- Ruimte om te anticiperen.

De instrumenten

Om de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet in de praktijk vorm te geven zijn zes instrumenten ontwikkeld:

1. De omgevingsvisie: het strategische plan waarin de samenhang tussen de aspecten van de fysieke leefomgeving en de visie van de gemeente daarop wordt weergegeven.

2. Het omgevingsplan: vervangt het bestemmingsplan en bevat de regels over de toedeling van functies, milieu, natuur, cultureel erfgoed, etc. Het omgevingsplan vervangt lokale verordeningen (deels).
3. De omgevingsprogramma's: bevatten maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gebaseerd op de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Er zijn zowel verplichte als niet-verplichte programma's.
4. Algemene rijksregels: regels die voor alle gemeenten gelijk zijn, bijv. voor bouwen en slopen en waterstaatswerken.
5. De omgevingsvergunning: voor vergunningsplichtige activiteiten die inwoners en bedrijven willen ondernemen. De vergunningsplichtige activiteiten zijn gebaseerd op de algemene rijksregels. In de regel verstrekt het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning, tenzij dit in de wet anders is geregeld.
6. Het projectbesluit: maakt projecten met een publiek provinciaal, nationaal of waterstaatsbelang mogelijk. Een projectbesluit kan leiden tot de aanpassing van een gemeentelijk omgevingsplan.

Taken en bevoegdheden

De wet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (*decentraal, tenzij*). Dit betekent dat de taken en de bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten en waterschappen. De gemeenten staan aan de basis voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. De waterschappen hebben de functionele zorg voor het waterbeheer. De provincie of het Rijk oefenen de taken alleen uit als een provinciaal of een nationaal belang niet door het gemeentebestuur kan worden behartigd of als dit nodig is voor de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Naast de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving is er de zorg voor bepaalde onderdelen van de fysieke leefomgeving. Voorbeelden zijn infrastructuur, natuur en watersystemen. Zo is het Rijk beheerder van de rijkswegen en de rijkswateren en het waterschap heeft het beheer over de regionale wateren.

VERANDERSTRATEGIE OMGEVINGSWET

De invoering van de Omgevingswet is niet de eerste grote stelselherziening die plaatsvindt. Met de decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente al ervaring opgebouwd. Eén belangrijk leerpunt van die decentralisaties is dat de gemeente vooraf bewust kiest voor een veranderstrategie. Deze veranderstrategie wordt gebaseerd op de lokale ambities.

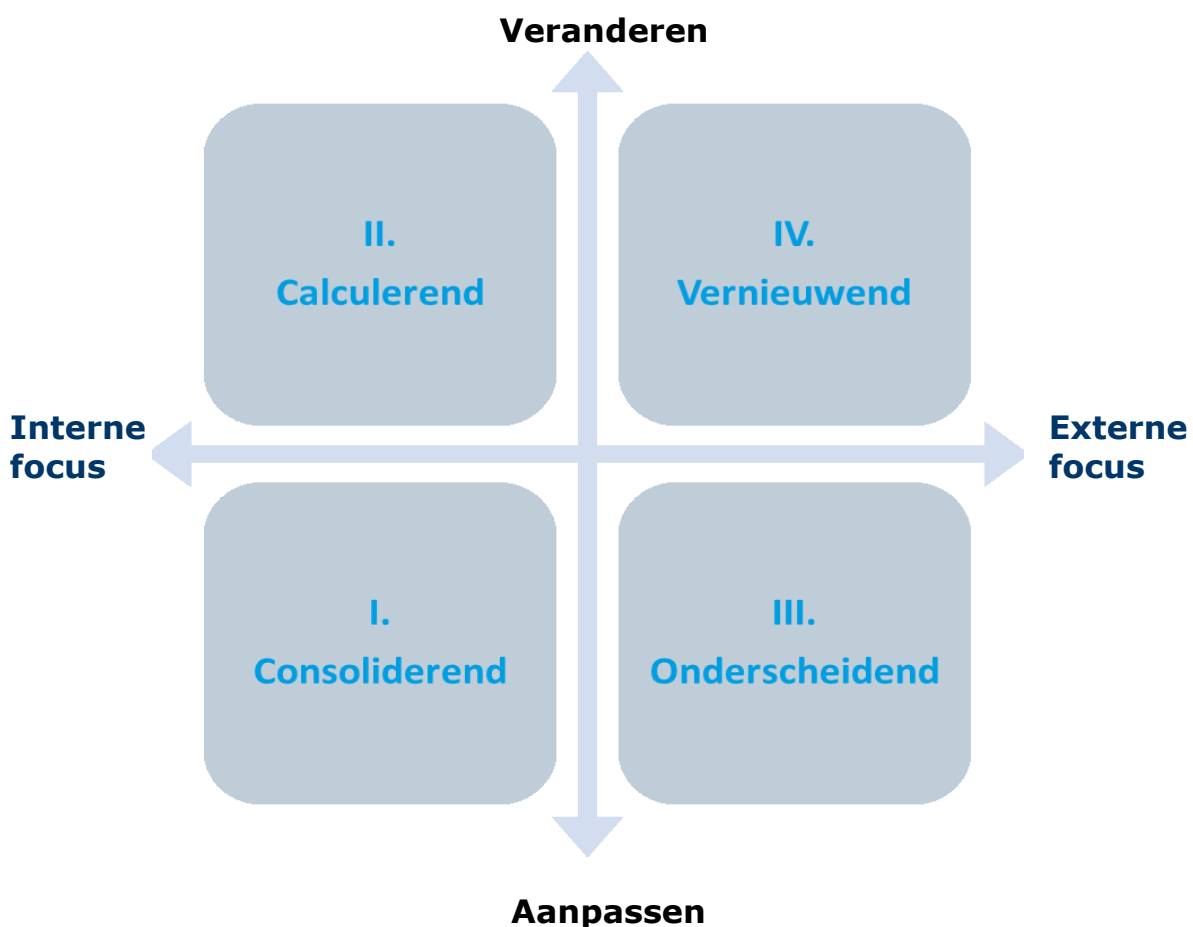
Lokale ambitie

De hoofdvraag bij de keuze voor een veranderstrategie is: "welke ambitie hebben we met de invoering van de Omgevingswet?". Om die vraag te beantwoorden, is het belangrijk de volgende deelvragen te stellen:

- In welke mate en welke tempo willen we gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt ten aanzien van het meer integraal samenwerken op gebiedsniveau en in samenwerking met de samenleving?
- Wat voor een soort gemeente zijn we? Wat voor een soort gemeente willen we zijn (uitgaande van de strategische visie)?
- Welke ambities hebben we met het oog op de invoering van de Omgevingswet?
- Welke dominante maatschappelijke opgaven zijn er ten aanzien van de fysieke leefomgeving?
- Hoe geven we invulling aan samenwerking met andere (semi-)overheden?

Vier hoofdtypen van veranderen

De beantwoording van bovenstaande vragen leidt tot de keuze voor een van de vier hoofdtypen van veranderen, de veranderstrategieën, die het programma Verkenning Informatievoorziening Omgevingswet (VIVO) VNG onderscheidt. Zie de onderstaande illustratie "invoeringsstrategieën".



De strategie die gekozen wordt, is bepalend voor de lokale aanpak. Het werkt door in de inzet van mensen, middelen en instrumenten. Het vooraf bepalen van de veranderstrategie is belangrijk met het oog op het veranderproces. Het is een belangrijke boodschap aan de organisatie en externe stakeholders (inwoners, bedrijven, etc.) voor wat betreft de richting die de gemeente Meppel voorstaat.

I. Consolideren (aanpassen wat moet, intern gericht)

In deze strategie wordt de veranderopgave als niet zo groot beschouwd. Over het algemeen worden al veel zaken in de geest van de Omgevingswet geregeld. Er moet hooguit op onderdelen iets worden aangepast.

Bijvoorbeeld: het gaat vooral om een interne juridische aangelegenheid die om aanpassing van een aantal regels vraagt. Na aanpassing daarvan kan weer overgegaan worden tot de orde van de dag. De inspanning die dat vraagt wordt veelal als onderdeel beschouwd van het reguliere werkproces dat vertaald moet worden in de bestaande afdelingsplannen, waar de professionals vooral mee aan de gang gaan.

II. Calculerend (veranderen wat kan, intern gericht)

In deze strategie zijn we graag bereid de mogelijkheden van de Omgevingswet te benutten indien de inspanningen opwegen tegen de voordelen die dat oplevert. Er is behoefte aan een businesscase om die afweging te kunnen maken. Een positieve businesscase leidt daarna tot een zakelijke, vaak projectmatige, aanpak met een projectleider, projectorganisatie en plan van aanpak, van de veranderopgave. Omdat de maatschappelijke externe voordelen meestal niet of slechts in algemene termen kunnen worden geduïd is de focus hierbij vooral gericht op de interne factoren als organisatie, processen en informatieverlening.

III. Onderscheidend (selectief aanpassen, extern gericht)

In deze strategie zijn we ten aanzien van de impact van de veranderopgave ook wat terughoudender. Het zal in de praktijk zich allemaal nog moeten bewijzen. Wel zien we voor één of meerdere zich extern aandienende maatschappelijk vraagstukken aanknopingspunten om de nieuwe werkwijze van de Omgevingswet te gaan uitproberen. Er worden meerdere pilots gestart en in die "experimenteer- of leeromgeving" gaat men aan de gang (bv. Transformatiegebied Noordpoort).

IV. Vernieuwend (veranderen van buiten naar binnen)

In deze strategie gaan we voor het maximale. Nut en noodzaak van de Omgevingswet worden volledig onderschreven en ook de uitdagingen om daar de eigen werkwijze en cultuur voor te veranderen worden breed gedragen. We onderkennen dat er sprake is van een forse verandering voor de dienstverlening en de wijze waarop met onze inwoners en bedrijven wordt omgegaan. Daarom worden ook initiatief en belanghebbende inwoners en bedrijven en andere ketenpartners bij het proces betrokken. De aanpak is vooral gericht op het proces en het bouwen aan het gezamenlijk vertrouwen om deze ingrijpende klus samen te klaren.

SCHETS VAN DE HUIDIGE LOKALE SITUATIE

Het coalitieakkoord 2014-2018 "Coalitie met de samenleving" heeft de afgelopen raadsperiode ons handelen bepaald en is richtinggevend geweest voor onze relatie met inwoners, bedrijven en andere partners. Verhoudingen tussen mensen onderling en tussen mensen, instellingen, bedrijven en overheden blijven veranderen - onder meer als gevolg van technologische ontwikkelingen. Internet en sociale media democratiseren informatie in toenemende mate, niet alleen de toegang tot informatie, maar ook de verspreiding ervan. De digitale samenleving maakt andere verbanden mogelijk en verandert het begrip afstand in relaties. De samenleving beweegt naar een netwerksamenleving, de verzorgingsstaat is getransformeerd naar een participatiemaatschappij. Mensen zijn in staat zelf of samen met anderen vorm te geven aan hun leven. Inwoners staan daarom ook anders ten opzichte van de gemeente.

Bekend is de volgende reeks rollen van de overheid, waarbij sprake is van afnemende bemoeienis: reguleren - regisseren - stimuleren - faciliteren - loslaten. Onze bestuursstijl schuift in de richting van stimuleren, faciliteren en loslaten. Daarmee benadrukken we ook de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Mensen zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun welbevinden. Dat betekent niet dat de gemeente niet meer reguleert of regisseert. De gemeentelijke overheid blijft, als behartiger van het algemeen belang en als beschermer van individuele rechten, regels stellen die voor iedereen gelden. En zij handhaaft die ook. Maar we gaan méér faciliteren en zelfs loslaten. Dit uit zich onder meer in ons streven naar vermindering van het aantal regels. Hierop speelt de Omgevingswet in.

Het gemeentelijke beleid is vastgelegd in veel verschillende documenten als visies, verordeningen, bestemmingsplannen en overige documenten. Deze moeten, voor zover van toepassing, een plaats krijgen in de kerninstrumenten volgens de Omgevingswet en afgestemd worden op de gemeentelijke ambitie. De structuurvisie 2030 is in 2013 door de raad vastgesteld. Bij het opstellen van de structuurvisie is al voorgesorteerd op de komst van de Omgevingswet door onder andere een breed participatietraject te doorlopen. Een Omgevingsvisie is echter niet hetzelfde als een structuurvisie. Bij het opstellen van de Omgevingsvisie kan de structuurvisie 2030 wel als uitgangspunt gebruikt worden.

Deze politiek-bestuurlijke uitgangspunten werken door in de gemeentelijke organisatie. Integraal werken is een thema dat al een aantal jaren thema is in de gemeentelijk organisatie. Binnen de organisatie wordt steeds meer zaakgericht gewerkt. Met het oog op de Omgevingswet wordt het zaakgericht werken nog meer uitgewerkt.

Op dit moment werkt de gemeente al met veel verschillende andere (semi-)overheden samen. Denk daarbij aan de Provincie Drenthe, buurgemeenten en gemeenten in de regio, Waterschap DOD, GGD en omgevingsdiensten. De aard, het karakter en de intensiteit van de samenwerking met deze partijen zal veranderen wanneer de Omgevingswet van kracht wordt. Dit betekent een heroriëntatie en vernieuwing van bestaande afspraken.

LOKALE OPGAVE

In 2016 zijn de gemeentelijke voorbereidingen op de implementatie van de Omgevingswet van start gegaan. We constateren dat de invoering van de Omgevingswet een enorme impact zal hebben op de gemeentelijk organisatie en het gemeentelijke beleid. Het gemeentelijke beleid, vastgelegd in visies, verordeningen, bestemmingsplannen en overige documenten moet een plaats krijgen in de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan of het Omgevingsprogramma. De uitdaging bestaat eruit dat we dit gemeentelijke beleid gezamenlijk met onze inwoners, instellingen en bedrijven vorm en inhoud geven. Dit maakt duidelijk dat het gaat om een complexe opgave. Uiteindelijk moet ons beleid uiterlijk in 2029 geheel volgens de Omgevingswet zijn ingericht. Voor de verschillende opgaven worden te behalen resultaten in 2018 benoemd. Voor het implementatietraject voor de periode na 2018 volgt een gedetailleerd Plan van Aanpak.

De komst van de Omgevingswet stelt ons in staat een 4 tal opgaven uit te voeren:

- Organisatie

We hebben hiervoor gezien dat de Omgevingswet een andere wijze van werken noodzakelijk maakt. Deze opgave is daarom gericht op alles wat met de organisatie van ons werk te maken heeft.

- Beleid en regie

De komst van de Omgevingswet verplicht ons het beleid voor de fysieke leefomgeving te herzien en dit vorm te geven binnen de door de Omgevingswet voorgeschreven kerninstrumenten.

- Klantcontacten

De komst van de Omgevingswet verplicht ons ook om er voor te zorgen dat inwoners, bedrijven en initiatiefnemers over de zelfde gegevens beschikken als dat de gemeente doet. Om dit mogelijk te maken is digitale ontsluiting een gegeven voorwaarde.

- Bedrijfsvoering

De opgave bedrijfsvoering is een gevolg van de voorgaande opgaven. Deze opgave faciliteert, ondersteunt en verbindt de voorgaande opgaven onderling. Deze opgave bundelt ook de aandachtsgebieden die van invloed zijn op de andere opgaven.

Vermeld moet worden dat er een grote samenhang tussen de verschillende opgaven bestaat en dat de opgaven daarom niet los van elkaar gezien kunnen worden. De opgaven hebben niet geheel toevallig namen die overeenkomen met de organisatiestructuur maar zijn afdeling overstijgend.

Organisatie

De Omgevingswet vraagt om een verandering van houding en gedrag van gemeenten. Bijvoorbeeld meer "loslaten" en meedenken vanuit het initiatief. Dat geldt zowel voor de rol van de gemeenteraad, het college als voor de ambtenaren. Voor onze organisatie betekent dit dat we scherp willen krijgen wat de gevolgen van de wet zijn voor onze werkwijze; taken, rollen en verantwoordelijkheden. In tegenstelling tot de decentralisaties in het sociaal domein gaan we transformeren voordat de wet in werking gaat treden.

Een van de belangrijkste uitgangspunten gaat over de manier waarop de implementatie vorm krijgt: de winkel blijft open tijdens de verbouwing. Ofwel, we blijven onze inwoners bedienen terwijl we zelf volop in transitie zijn. En uiteindelijk zal de verandering elk project bereiken, elk programma, elk beleidsstuk, elke actie binnen het verbrede domein van de (fysieke en sociale) leefomgeving. Alleen niet allemaal tegelijkertijd. Hierop moet de organisatie ingericht worden.

Impactanalyse

We hebben gezien dat de implementatie van de Omgevingswet grote invloed heeft op cultuur, houding en gedrag en competenties. Het verdient aanbeveling om de bestaande situatie binnen de organisatie tegen het licht te houden van voornoemde aspecten. Het enkel beschikken over kennis over de wet zal niet toereikend zijn. Het gaat om een brede

cultuur- en gedragsverandering bij initiatiefnemers, bestuurders en ambtenaren. Door met elkaar in gesprek te gaan inventariseren we hoe groot de impact van de wet is op onze eigen organisatie en waar de verschillende aandachtspunten en kansen liggen.

Om in een proces veranderingen te kunnen meten of monitoren, is het gewenst om over een 0-meting te beschikken als onderdeel van de impactanalyse. Deze 0-meting is een beschrijving van de bestaande organisatie, werkwijzen en competenties, alsmede een kwalitatieve of kwantitatieve waardering hiervan. Veranderingen kunnen hieraan in de loop van het proces worden gerelateerd. Op deze wijze kunnen veranderingen in beeld worden gebracht en kan de voortgang van het proces worden gemonitord. De 0-meting kan ook een bijdrage leveren aan het houden van plezier in het proces. Het is altijd goed, leuk en motiverend om de geboekte vooruitgang te zien. Dat stimuleert.

Resultaat

- 2^e kwartaal 2018 in kaart brengen van de te verwachten gevolgen van de Omgevingswet op de organisatie (bijv. vergunningen, toezicht en handhaving, participatie etc.).
- het opzetten en (laten) uitvoeren van een leer- en verandertraject.

Uitnodigende overheid en integraal werken

Het speelveld van de leefomgeving gaat er anders uitzien. De fysieke en sociale aspecten gaan steeds meer integreren. Duidelijk is dat de verhoudingen tussen overheden, inwoners, bedrijven en verenigingen aan het veranderen zijn. De maatschappij vraagt om een andere rol en betrokkenheid van de overheid. Hierbij mogen we de individuele inwoner niet uit het oog verliezen. Velen gaan nog steeds uit van de traditionele rollen van de overheid.

De Omgevingswet verlangt van de overheid om meer ruimte te geven aan initiatieven. Verder gaat de Omgevingswet uit van integraal werken als basis. Dit is vertaald in alle nieuwe gemeentelijke kerninstrumenten in de Omgevingswet. Het werken vanuit de opgaven van de gemeente vraagt om een integrale en gebiedsgerichte aanpak. Overigens gaat het niet alleen om integraal werken in de zin van niet-sectoraal. Het gaat ook om een samenhangend geheel van beleid en regels en van beheer en ontwikkeling.

Resultaat

- Het bepalen van de inrichting van de werkprocessen (zowel beleids- als uitvoeringsprocessen).

Beleid en regie.

In deze opgave staan de visie- en beleidsontwikkeling centraal met de opdracht dit in nauwe samenwerking met inwoners, bedrijven en andere stakeholders te doen. De invoering van de Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om (afhankelijk van het ambitieniveau) tot een nieuwe, integrale visie op de fysieke leefomgeving te komen.

Op 30 november 2017 heeft de raad de motie "Sociale Structuurvisie" aangenomen. Met deze motie roept de raad het college op om in het proces om te komen tot een Omgevingsvisie ook aandacht te besteden aan een sociale structuurvisie omdat het fysieke en sociale domein op steeds meer vlakken verbonden zijn.

Omgevingsvisie

De gemeente Meppel spant zich in om in 2021 een Omgevingsvisie te hebben vastgesteld. Daarmee willen we op tijd beginnen, zodat er tijd en ruimte is om te oefenen met het nieuwe instrumentarium. Bij het opstellen van de Omgevingsvisie kan de structuurvisie 2013 als uitgangspunt dienen. Daarbij ligt de focus op modernisering en herijking (inclusief tijdshorizon). Dit moet leiden tot een Omgevingsvisie voor de gemeente Meppel. In de visie is nadrukkelijk aandacht voor de participatie van inwoners en bedrijven en de samenwerking met andere (semi-) overheden en ketenpartners. Het gaat hierbij om participatie bij de visievorming én bij de uitvoering. De visie moet

daarnaast voldoen aan een aantal wettelijke voorwaarden (artikel 3.2 uit de Omgevingswet).

Resultaat

- 4^e kwartaal 2018 plan van aanpak en uitgangspunten Omgevingsvisie vastgesteld door de gemeenteraad.
- Een in 2021 door de gemeenteraad vastgestelde Omgevingsvisie (ter vaststelling aanbieden aan college en gemeenteraad).

Omgevingsplan en Omgevingsprogramma

Het realiseren van de lokale Omgevingsvisie wordt geconcretiseerd in een lokaal Omgevingsplan. In het Omgevingsplan worden alle gemeentelijke regels voor het gehele grondgebied van de gemeente gebundeld. Op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt krijgt de gezamenlijke bestaande regelgeving de status Omgevingsplan. Het Omgevingsplan vervangt daarmee alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen, maar de opzet van het Omgevingsplan zal sterk wijzigen ten opzichte van de traditionele bestemmingsplannen. Het Omgevingsplan kan gefaseerd ingevoerd worden.

Bepaald moet worden welke verordeningen in het Omgevingsplan opgaan en welke ruimte de gemeente heeft en neemt om zelf regels te bepalen. Gelijktijdig kunnen die regels die onvoldoende effectief en actueel zijn, een onnodige administratieve druk geven of te gedetailleerd zijn vervangen worden of vereenvoudigd.

Het Omgevingsplan kan formeel pas vastgesteld worden als de Omgevingswet in werking treedt. De komende periode wordt gebruikt als voorbereiding op het vaststellen. Dit omvat onder andere:

- inventariseren huidige visies, verordeningen, bestemmingsplannen en overige documenten en bepalen óf, en zo ja, waar en hoe deze een plek krijgen binnen de nieuwe kerninstrumenten
- actualiseren, harmoniseren en (indien nog nodig) digitaliseren volgens de standaarden van bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen
- opschonen, actualiseren van overige gemeentelijke regels uit verordeningen
- raamwerk opstellen voor het toekomstige Omgevingsplan.

Daarnaast moet een Omgevingsprogramma opgesteld worden (te beschouwen als een uitvoeringsprogramma). In dit plan gaat het over de activiteiten voor de ontwikkeling, het beheer, de bescherming of behoud van de fysieke leefomgeving en welke maatregelen genomen worden om aan de omgevingswaarden te voldoen. Een voorbeeld daarvan zijn de door de gemeente Meppel vastgestelde te bereiken energiedoelstellingen. De omgevingswaarden worden onderdeel van het Omgevingsplan. Om de omgevingswaarden te bereiken worden Omgevingsprogramma's opgesteld.

Resultaat

- Een door de gemeenteraad vastgesteld Omgevingsplan volgens de in het op te stellen Plan van Aanpak opgenomen fasering.
- Door het college vastgestelde Omgevingsprogramma's.

Klantcontacten

De opgave klantcontacten bestaat globaal uit 3 deelopgaven. Belangrijkste hierbij is de dienstverlening tijdens het implementatieproces. We blijven onze klanten excellent bedienen terwijl "de winkel wordt verbouwd". Hoe dit mogelijk is met de beschikbare capaciteit en in een periode van economische groei gaan we onderzoeken. De Omgevingswet stelt ons in staat en daagt ons uit tot het verbeteren van de dienstverlening gebaseerd op de gemeentelijke ambities en het tijdig verstrekken van vergunningen volgens de nieuwe wetgeving. Verder staat het verdergaand digitaliseren van de ondersteuning ten behoeve van de Omgevingswet centraal. Vanaf 2021 heeft de gemeente een aantal voorzieningen nodig om met de Omgevingswet te kunnen werken.

Dienstverlening

De inwoners van Meppel kunnen rekenen op excellente dienstverlening. Met de komst van de Omgevingswet is het antwoord bij een aanvraag Omgevingsvergunning niet "nee" mits maar "ja" tenzij. Dit betekent ook wat voor onze inwoners. De afhandelingstermijn van een aanvraag omgevingsvergunning wordt 8 weken inclusief besluitvorming. Een aanvraag Omgevingsvergunning behandelen we binnen de daarvoor toegestane proceduuretijd. Om dit mogelijk te maken komen we intern en met de omgevingsdiensten tot nieuwe procedures en processen.

Resultaat

- Bij ingangsdatum van de Omgevingswet per 1-1-2021 nieuwe procedures en processen (inclusief mandatering) t.b.v. meldingsplichtige activiteiten en verlening integrale omgevingsvergunning (vereenvoudiging voor aanvrager).
- Herijking afspraken en procedures omgevingsdiensten.
- Nieuwe procedures en processen t.b.v. toezicht en handhaving.

Participatie

Dat we inwoners betrekken bij (gemeentelijke) plannen is vanzelfsprekend. Maar hoe betrekken we de inwoners vanuit de doelstelling van de Omgevingswet? Welke ideeën hebben onze inwoners hierover? Hoe betrekken we onze inwoners bij beleidsontwikkeling, zaken die vaak geen direct gevolg hebben voor die inwoner? Hoe bereiken we voldoende inwoners? Welke plaats en functie geven we de participatie bij vergunningverlening zonder dat de Omgevingswet een blanco cheque wordt voor initiatiefnemers? Hoe willen we dat inwoners betrokken worden bij initiatieven? Vragen die enerzijds pas beantwoord kunnen worden als we voor ons zelf duidelijk hebben wat voor gemeente we willen zijn. Vragen die anderzijds beantwoord moeten worden om uit te dragen wat voor gemeente we zijn!

De met de Omgevingswet beoogde participatietraject vergt een intensieve en andere aanpak voor het daadwerkelijk betrekken van doelgroepen. In 2018 gaan hierover met elkaar en met de inwoners in gesprek en leggen de uitkomsten hiervan vast in beleid. Door het participatiebeleid in een vroeg stadium vast te stellen kan dit ook gebruikt worden bij het verdere implementatietraject van de Omgevingswet.

Resultaat

- 4^e kwartaal 2018 vastgesteld participatiebeleid.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Bij invoering van de wet moet volledig digitaal en zaakgericht worden gewerkt en zijn gegevens goed ontsloten. Daarom ontwikkelt de Rijksoverheid een digitaal stelsel voor de Omgevingswet. Het doel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is dat alle digitale informatie straks te vinden is in één omgevingsloket. Via dit loket kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden straks zien welke regels gelden in de fysieke leefomgeving (wat mag), omgevingsvergunningen aanvragen en meldingen indienen. Dat betekent: open data, 100% zaakgericht werken, al het beleid interactief en digitaal, samenvoegen. Het volledige digitale stelsel moet in 2024 gereed zijn. Het is dan de bedoeling dat iedereen (publiek en privaat) een gelijke informatiepositie heeft.

De gemeente Meppel volgt hierin de landelijke ontwikkelingen. Zodra duidelijk wordt welke activiteiten landelijk worden ontplooid, wordt ook duidelijk welke lokale digitale veranderopgave er ligt. Omdat er nog veel onduidelijk is over de eisen die in de Omgevingswet aan het DSO worden gesteld en welke richting de ontwikkelingen zullen volgen, zijn we nog niet begonnen met deze digitaliseringsslag. In 2018 gaan we verder bepalen wat nodig is om het omgevingsloket in te richten.

Resultaat

- Aansluiten op het landelijk ontwikkelde DSO en vertalen naar de Meppeler situatie.

Bedrijfsvoering

De voorgaande opgaven die volgen uit de implementatie Omgevingswet zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarnaast moeten die opgaven gefaciliteerd en ondersteund worden. Ook spelen er zaken die voor alle opgaven gelden. De opgave bedrijfsvoering faciliteert, ondersteunt en verbindt de voorgaande opgaven. Het gaat in eerste instantie om de functies communicatie, financiën, algemeen juridische zaken en informatisering. Communicatie wordt hier ook onder bedrijfsvoering genoemd omdat in alle drie de inhoudelijke opgaven een grote rol voor communicatie is weggelegd. De aandachtsgebieden onder bedrijfsvoering spelen gedurende het gehele implementatietraject.

Communicatie

De opgave communicatie ondersteunt en verbindt de drie overige opgaven. Daarmee is communicatie een belangrijk onderdeel van de implementatie Omgevingswet. Met een duidelijke communicatiestrategie wordt een bijdrage geleverd aan de te behalen doelen en resultaten. De communicatie is grofweg te onderscheiden in communicatie over de inhoud en communicatie over het proces om te komen tot de invoering. Waarbij bij beiden onderscheid wordt gemaakt in interne en externe communicatie. Kortom de Omgevingswet wordt zichtbaar en voelbaar. Hiervoor wordt een strategisch communicatieplan opgesteld.

Resultaat

- Opstellen communicatieplan en uitvoering geven aan de communicatie implementatie Omgevingswet.

Financiën

De kosten van de invoering van de Omgevingswet voor gemeenten zijn voor eigen rekening. De Omgevingswet is in de huidige begrotingssystematiek programma-overstijgend. Vooraf dienen die kosten geraamd te worden om deze zo nauwkeurig mogelijk op te nemen in de programmabegroting. Achteraf moeten de werkelijke kosten verantwoord worden. Afwijkingen tussentijds moet gesignaleerd worden zodat bijsturing kan plaatsvinden. De Planning en Control cyclus is hiervoor het aangewezen moment.

Resultaat

- Geven van financiële sturing aan de implementatie Omgevingswet

Algemeen juridische zaken

De invoering van de Omgevingswet overstijgt het (juridische) vakgebied van de Ruimtelijke Ordening en is van invloed alle lokale regels. Voor dit moment is de verwachting dat de de Omgevingswet in ieder geval van invloed is op de APV en de mandaat regeling. De privacy regels hebben invloed op de automatiseringsopgave.

Resultaat

- Afstemming algemene juridische zaken op de Omgevingswet

Informatisering

Automatiseren en digitale ontsluiting van gegevens zodat overheden, inwoners, initiatiefnemers over de zelfde gegevens beschikken vraagt veel van onze automatiseringsopgave. Het inhoudelijke deel wordt bepaald binnen de inhoudelijke opgave. Uiteindelijk moet deze inhoud ondersteund worden met de aanschaf van software.

Resultaat

- Realiseren van de software technische kant van het DSO.

Rol gemeenteraad

In formele zin heeft de gemeenteraad bij de invoering van de Omgevingswet twee documenten vast te stellen, te weten: de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Het is

noodzakelijk dat de gemeenteraad ook in het daaraan voorafgaande proces betrokken is. Hierbij in globale zin de activiteiten van de gemeenteraad in 2018. Voor de periode 2019-2021 wordt een Plan van Aanpak implementatie Omgevingswet opgesteld.

1 februari 2018	Kennis nemen van deze Startnotitie Implementatie Omgevingswet.
2 ^e kwartaal 2018	Interactieve informerende en beeldvormende bijeenkomst over de Omgevingswet als onderdeel introductieprogramma (na installatie "nieuwe" gemeenteraad en college).
3 ^e kwartaal 2018	Opiniërend gesprek over de vraag welke ambitie we hebben met de invoering van de Omgevingswet.
3 ^e kwartaal 2018	Opiniërend gesprek uitgangspunten Omgevingsvisie.
4 ^e kwartaal 2018	Vaststellen ambitiedocument Omgevingswet.
4 ^e kwartaal 2018	Vaststellen uitgangspunten en plan van aanpak opstellen Omgevingsvisie.
4 ^e kwartaal 2018	Vaststellen participatiebeleid.
4 ^e kwartaal 2018	Kennis nemen van het Plan van Aanpak Implementatie Omgevingswet periode 2019-2029.

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Wel krijgt het college van B&W meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van B&W) houdt de gemeenteraad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces de vinger aan de pols en stuurt in de gewenste ontwikkelrichting.

BUDGETTAIR KADER

In afwijking van de decentralisaties sociaal domein ontvangt de gemeente geen invoeringsbijdragen van het Rijk. In de zomer van 2016 is door het Rijk, Provincies, Waterschappen en VNG het "Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken Omgevingswet" vastgesteld. Eén van de uitkomsten van dit akkoord is dat elk van de bestuursorganen zelf verantwoordelijk is voor de bekostiging van de eigen transitiekosten. In de toelichting van het onderhandelaarsakkoord zijn de transitiekosten als volgt gedefinieerd: "opleiding, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, aanpassing van ICT (daar waar keuzeruimte is voor overheden), invoering van standaarden, aansluiting op (ver)nieuw(d)e centrale systemen en frictiekosten". De gemeente zal hier dus zelf gelden voor moeten reserveren.

Op dit moment kan alleen een zeer globale inschatting van die kosten worden gemaakt. Bij het bepalen van de financiële effecten voor de gemeente Meppel is gebruikt gemaakt van het financieel model Omgevingswet van de VNG in samenwerking met Deloitte. Hieruit komt een totaalbedrag en een verdeling van de kosten over de jaren naar voren. Bij de ontwikkeling van dit model is gebruik gemaakt van de gegevens van een 10-tal pilotgemeenten. In het model zijn de volgende invoeringskosten mee genomen:

- Wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer (o.a. nieuwe plannen ontwikkelen)
- Dienstverlening (waaronder participatie)
- Bedrijfsarchitectuur, zoals werkprocessen, scholing en capaciteitsraming
- Informatiearchitectuur (de digitale opgave, privacy en informatiebeveiliging)
- Relatie- en stakeholdermanagement

Het rekenmodel kan niet zonder meer worden toegepast. De plaatselijke situatie is uiteindelijk bepalend voor de invoeringskosten. Geconstateerd is dat het rekenmodel onvoldoende inzicht geeft. De consequenties van de Omgevingswet raken het gemeentebestuur en de organisatie; raad, college en ambtenaren. We hebben ook gezien dat de invoering van de Omgevingswet het vakgebied van de Ruimtelijke Ordening overstijgt. De Omgevingswet gaat over het gehele fysieke domein en heeft ook veel raakvlakken met het sociale domein. De Omgevingswet is daarmee afdelingsoverschrijdend. Financieel betekent dit dat de breedte van de Omgevingswet in de huidige begrotingssystematiek programma-overstijgend is.

Relatie begroting

In de vastgestelde begroting 2018 van de Gemeente Meppel is een bedrag van € 225.000,- opgenomen voor de implementatie van de Omgevingswet. Dit bedrag is voorsnog gebaseerd op een voorzichtige inschatting op basis van het financieel model. Het eigen maken van de nieuwe wijze van werken, sturen en besturen kost tijd. Vanwege de thematische verbreding haakt een groter deel van de organisatie dan voorheen aan. Veel activiteiten worden binnen de lopende werkzaamheden opgepakt, maar nieuwe werkwijzen uitdenken, ervaren en bijstellen kost extra tijd. Dit geldt ook voor het volgen van relevante opleidingen. Zie onderstaande tabel.

omschrijving	kosten
proces regisseur	€ 77.400
impactanalyse en nulmeting	€ 25.000
plan van aanpak en uitgangspunten Omgevingsvisie	€ 10.000
participatiebeleid	€ 55.000
studie/ontwikkeling	€ 40.000
onvoorzien en afronding	€ 17.600
geraamde kosten 2018	€ 225.000

Vooralsnog zijn in de begroting van de Gemeente Meppel de volgende bedragen in het meer jaren perspectief opgenomen:

- 2019 € 410.000,-
- 2020 € 485.000,-
- 2021 € 110.000,-

Zoals al aangegeven zijn dit zeer globaal geraamde bedragen. De verwachting is dat deze bedragen gaan wijzigen. De uiteindelijke kosten zijn onder ander afhankelijk van het gekozen ambitieniveau dat we willen nastreven en de definitieve wetgeving zodra de definitieve reikwijdte bekend is. Zodra het ambitieniveau is bepaald en de nu nog in bewerking zijnde wetgeving en de algemene maatregelen van bestuur zijn vastgesteld kan een verdere specificatie van de kostenraming plaatsvinden. Ook de kosten van het DSO kunnen dan inzichtelijk worden gemaakt. De verwachting is dat het meer gaat kosten dan de nu in de begroting opgenomen bedragen. In 2018 wordt de raad geïnformeerd over de diepere financiële analyse en raming. Ook dat zal nog een raming zijn binnen bandbreedtes.

Monitoring financiën

De invoering van de Omgevingswet heeft grote consequenties voor iedereen. Als gemeenteraad wil je daarbij volop betrokken zijn. Dat geldt ook voor het monitoren van de financiële gevolgen van de implementatie van de Omgevingswet.

De financiële gevolgen van de invoering Omgevingswet zijn groot maar niet buitensporig. Zeker in vergelijking met de financiële gevolgen van bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein. De Planning & Control cyclus zoals we die in Meppel hanteren biedt voldoende handvatten voor de raad om te sturen op de financiële gevolgen implementatie Omgevingswet.

RISICO'S EN AANBEVELINGEN

Zoals bij elk proces kent ook de Implementatie Omgevingswet een aantal risico's. Voor een deel zijn wij in staat deze risico's nu al te signaleren en daarop acties te ondernemen om het risico beheersbaar te houden. Voor een deel hebben we in dit proces te maken met risico's waar we weinig tot geen invloed op kunnen uitoefenen.

Complexe nieuwe wetgeving

De Omgevingswet is nieuw voor iedereen; niet alleen voor gemeenteraad, college en gemeentelijke organisatie (en overige overheden) maar vooral ook voor inwoners, instellingen en bedrijven. Voor wat betreft de omvang en impact wordt de invoering van de Omgevingswet wel vergeleken met de Grondwetsherziening van Thorbecke in 1848. Er zijn geen kant en klare voorbeelden. Dit betekent dat we doorlopend aan het leren zijn en dat de kans dat er fouten gemaakt worden reëel aanwezig is. Door samen te werken in netwerken kun je van elkaar leren. Je hoeft ook niet op alle fronten voorop te lopen. Door positieve ervaringen van andere gemeenten te benutten hoeft je niet continu het wiel opnieuw uit te vinden. Deze werkwijze kost wel veel tijd. Overigens gaat het bij de implementatie van de Omgevingswet voor slechts 20% over de techniek van de wet, maar voor zeker 80% over anders werken en cultuurverandering.

Door te experimenteren met voorbeeldprojecten oefen je in een praktijksituatie met de Omgevingswet. In Meppel doen we dat met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Transformatiegebied Noordpoort. Inmiddels mogen wij ons verheugen op belangstelling vanuit het ministerie, diverse gemeenten en het bedrijfsleven.

Wetgeving in bewerking

De Omgevingswet, de aanvullingswetten en de uitvoeringsregelgeving (AMvB's en Ministeriële Regelingen) zijn op dit moment nog volop in ontwikkeling. De contouren vanuit Rijksperspectief zijn duidelijk, maar er zijn ook nog veel onzekerheden als gevolg waarvan een nadere detaillering in vervolgprojecten noodzakelijk is. Het wetgevingsproces biedt, tijdens de consultatierondes, de mogelijkheid om te reageren op de voorlopige (wet)teksten. In het vaststellingsproces van de AMvB's hebben we hier gebruik van gemaakt. In provinciaal verband (gemeenten en provincie gezamenlijk) is er een zienswijze gezonden naar de wetgever. Op die manier hebben we gezamenlijk invloed kunnen uitoefenen. De eindverantwoordelijkheid ligt echter bij de wetgever. Dit kan inhouden dat bij de verdere uitwerking en in het vaststellingsproces nog wijzigingen plaatsvinden. Deze wijzigingen kunnen van grote invloed zijn.

Automatisering

De Omgevingswet heeft grote impact voor digitalisering. Standaardisatie is een randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. Overheden, inwoners, ondernemers en andere partners moeten effectief en efficiënt informatie met elkaar kunnen delen. De wijze van koppeling van de systemen en de te gebruiken standaarden bepalen de impact van de digitalisering. De Rijksoverheid bouwt het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Naast het feit dat overheden in de afgelopen decennia niet goed in staat zijn gebleken om ICT-projecten adequaat te managen, is dit project extra complex omdat ICT-samenwerking tussen overheden geregeld zal worden. Geadviseerd wordt om de opgave niet te complex te maken en stapje voor stapje uit te voeren. Als duidelijk is wat de standaarden worden en hoe we gegevens gaan uitwisselen kunnen de financiële consequenties worden overzien. Voor al deze zaken is met zekerheid een forse investering nodig.

Tijdspad

De invoeringsdatum van 1 januari 2021 is zeer realistisch. Dit moment ligt op circa $\frac{3}{4}$ van de volgende raadsperiode. Voorwaarde is wel dat het rijk ons tijdig de juiste informatie kan leveren, zowel voor wat betreft de wet als over het DSO. In de planning van de verschillende wet- en regelgevingstrajecten zijn indicatieve doorlooptijden voor advisering door de Raad van State en behandeling door de Staten-Generaal opgenomen.

Eventuele uitloop in deze trajecten zijn niet elders in de planning op te vangen, behalve door verschuiving van de invoeringsdatum.

Naast de invoeringsdatum gelden een 2-tal overgangstermijnen. Het DSO moet geheel gereed zijn in 2024 en alle beleid moet in 2029 voldoen aan alle standaarden en uitgangspunten van de Omgevingswet. Het verdient aanbeveling om de overgangstermijnen te bekorten, waarbij de urgentie wordt afgestemd op beschikbare capaciteit en middelen afgezet tegen het werken met 2 systemen naast elkaar. In het op te leveren Plan van Aanpak wordt aangegeven waar hierin een optimale situatie kan worden bereikt.

Financiën

Geconstateerd is dat het rekenmodel onvoldoende vertrouwen en inzicht geeft in de raming. Daarnaast is met name de onzekerheden bij de invoering van het DSO er debet aan dat geen raming gemaakt kan worden. Op dit moment hebben we daarmee onvoldoende inzicht in de kosten implementatie Omgevingswet voor de langere termijn.

De geraamde implementatiekosten voor 2018 hebben vooral betrekking op de personele inzet en het oplossen van mogelijke capaciteitsproblemen die ontstaan door de implementatie Omgevingswet. In de loop van 2018 komen wij met een betere financiële raming die antwoord geeft op de financiële vraagstukken implementatie Omgevingswet voor de jaren 2019-2022 op basis van de gegevens die dan beschikbaar zijn.