

27 januari 2016

Berenschot

# Implementatie Omgevingswet

Aanknopingspunten voor een handelingsperspectief



## Voorwoord

Naar verwachting treedt eind 2018 de *Omgevingswet* in werking. Dat moment markeert een belangrijke mijlpaal in de omvangrijke stelselwijziging op het gebied van het omgevingsrecht die een aantal jaar geleden in gang is gezet.

De *Omgevingswet* heeft gevolgen voor alle overheden. Omdat de impact op gemeenten het grootste is, beperken we ons in voorliggende publicatie tot deze overheidslaag. Dat betekent niet dat de opgave voor de andere overheden en uitvoeringsorganisaties verwaarloosbaar is. Integendeel! Ook zij staan – mede afhankelijk van het eigen ambitieniveau – voor een grote opgave. De gemaakte analyses zijn daarmee in aangepaste vorm op hen van toepassing.

De publicatie kent de volgende opbouw. In de hoofdstukken één tot en met acht geven we een korte schets van de *Omgevingswet*, de veranderopgave en de handelingsperspectieven van gemeenten in de komende jaren.

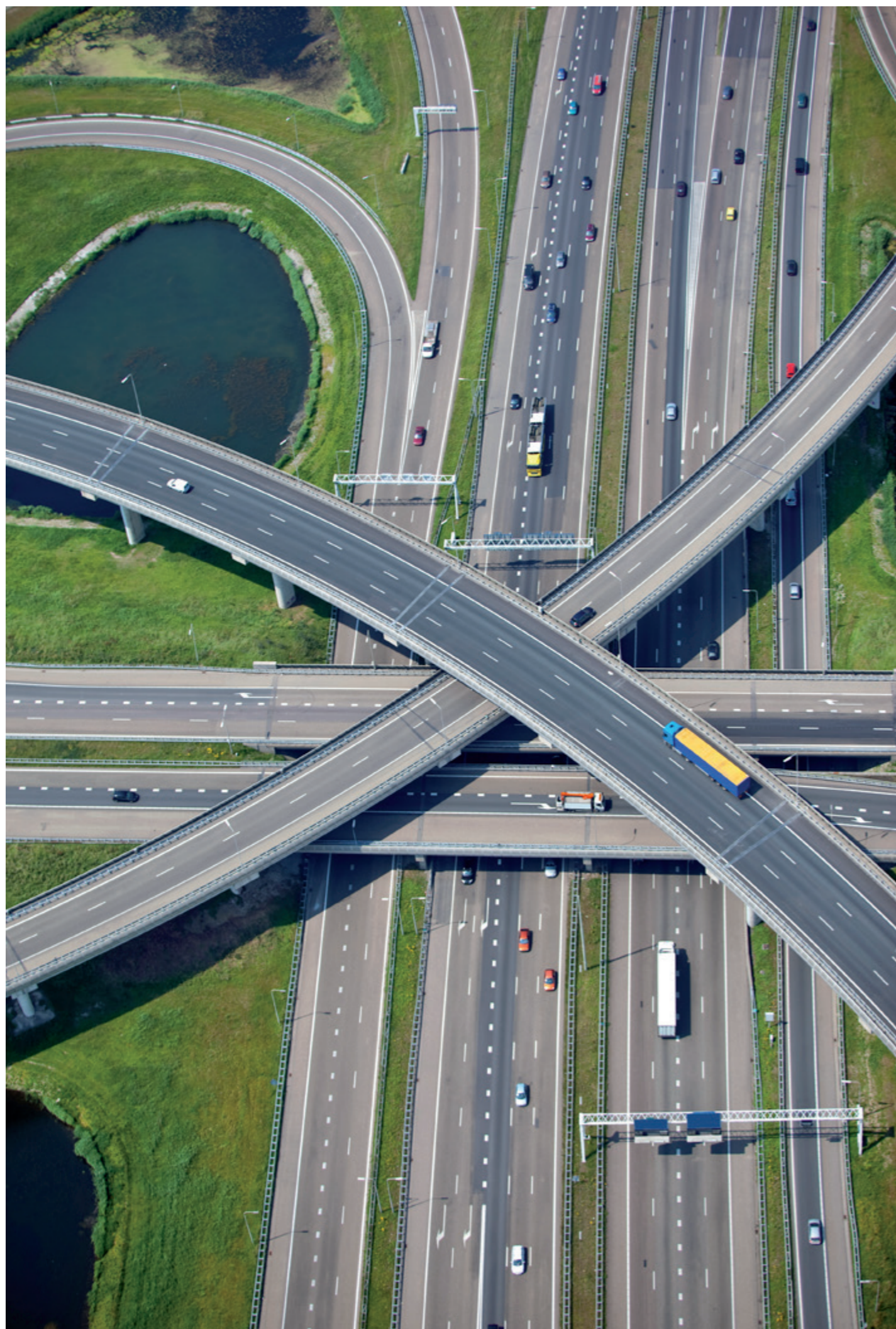
De publicatie sluit af met een bijlage met enkele artikelen die deels raken aan de implementatie van de *Omgevingswet*. Gezien het meer opiniërende dan wel informerende karakter ervan hebben we ervoor gekozen deze apart op te nemen.

# Implementatie Omgevingswet

Aanknopingspunten voor een handelingsperspectief

## Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>	<b>7. Ingrijpende cultuurverandering</b> .....	<b>29</b>
<b>1. De Omgevingswet in vogelvlucht</b> .....	<b>7</b>	7.1 Inleiding .....	29
1.1 Waarom ook al weer? .....	7	7.2 Impact op gemeenten .....	30
1.2 De Omgevingswet .....	7	7.3 Op weg naar 2018 .....	31
1.3 De planning .....	7	<b>8. Implementatieagenda en handelingsperspectief</b> .....	<b>33</b>
<b>2. De veranderopgave</b> .....	<b>9</b>	8.1 Inleiding .....	33
2.1 Inleiding .....	9	8.2 Het te realiseren arrangement als perspectief voor maatschappelijke meerwaarde .....	33
2.2 Impact op verschillende domeinen .....	9	8.3 De beoogde publieke meerwaarde met het arrangement .....	33
<b>3. Veranderingen in de “overheidsketen”</b> .....	<b>11</b>	8.3 Fasering van het ‘bouwproces’: aansluiten bij de landelijke arena .....	35
3.1 Inleiding .....	11	8.4 De organisatie van het gemeentelijk implementatieproces naar fase .....	37
3.2 Het speelveld .....	11	8.5 Adequaat procesmanagement: samenhang tussen de fasen .....	40
3.3 Op weg naar 2018 .....	13	8.6 Wat zijn de risico’s onderweg? .....	41
<b>4. Nieuwe instrumenten vormen politiek-bestuurlijke opgave</b> .....	<b>15</b>	<b>Extra taken van gemeenten naar de omgevingsdienst of terughalen van extra taken naar de gemeente</b> .....	<b>44</b>
4.1 Inleiding .....	15	<b>Thorbecke in 3D. Kansen en valkuilen van de nieuwe Omgevingswet</b> .....	<b>47</b>
4.2 Impact op gemeenten .....	17	<b>Implementatie Omgevingswet: ‘Lessen uit het sociale domein’</b> .....	<b>48</b>
4.3 Op weg naar 2018 .....	17		
<b>5. Heroriëntatie op organisatie van processen</b> .....	<b>21</b>		
5.1 Inleiding .....	21		
5.2 Impact op gemeenten .....	22		
5.3 Op weg naar 2018 .....	23		
<b>6. Het digitale spoor</b> .....	<b>25</b>		
6.1 Inleiding .....	25		
6.2 Impact op gemeenten .....	25		
6.3 Op weg naar 2018 .....	27		



# 1. De Omgevingswet in vogelvlucht

## 1.1 WAAROM OOK AL WEER?

Het stelsel van omgevingsrecht is in de loop van der jaren uitgegroeid tot een complex geheel van circa veertig wetten, honderdtwintig algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en honderden uitvoeringsregelingen met ieder een eigen bevoegdhedenverdeling, deelbelangen, systematiek en terminologie.

De analyse dat het huidige stelsel verbrossend, versnipperd en onoverzichtelijk is, dat de procedures stroperig en kostenintensief zijn terwijl de uitkomsten een hoge mate van onzekerheid kennen, wordt breed gedeeld. Ook kent het stelsel inhoudelijke tekortkomingen. Zo richt de regelgeving zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling, krijgen regionale verschillen te weinig aandacht, is maatwerk erg lastig te realiseren en worden belanghebbenden te laat bij de ontwikkelingen betrokken.

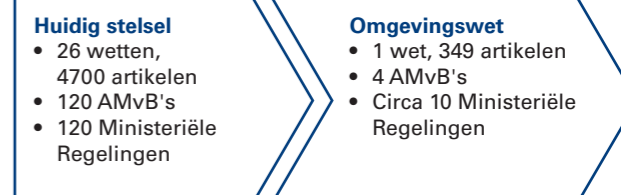
Het stelsel sluit met andere woorden niet meer goed aan op de tegenwoordige maatschappelijke behoeften. Complexe vraagstukken vragen om een flexibele en samenhangende benadering waarbij ruim baan wordt geboden aan initiatieven vanuit de samenleving.

Hoewel met de Tracéwet, de Crisis- en Herstelwet en de Wabo al diverse verbeteringen in het stelsel van omgevingsrecht zijn aangebracht, groeide het inzicht dat een ingrijpende stelselwijziging noodzakelijk is. In 2011 zijn de eerste stappen richting de *Omgevingswet* gezet.

## 1.2 DE OMGEVINGSWET

Onder het motto “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit” bundelt en vereenvoudigt het kabinet het complexe stelsel van wetten en regels bundelen tot één overkoepelende wet en een beperkte set van uitvoeringsregelgeving waarin de gebruikers (bestuur, bedrijven en burgers) centraal staan (zie figuur 1.1).

Dit betekent onder andere dat de huidige regels op onder andere het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu, lucht, geluid, bodem, natuur, infrastructuur, verkeer, gebouwen en erfgoed opgaan in de *Omgevingswet*.



FIGUUR 1.1 Stelselherziening Omgevingsrecht

Het doel is dat de *Omgevingswet* uiteindelijk alle gebiedsgerichte aspecten van de leefomgeving, inclusief de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de fysieke omgeving, gaat omvatten.

Dit moet niet alleen leiden tot een inhoudelijke integratie van planvormen en toetsingskaders, maar ook tot een stroomlijning en versnelling van besluitvormingsprocedures met meer flexibiliteit en maatwerk tot gevolg.

## 1.3 DE PLANNING

Het wetsvoorstel *Omgevingswet* is op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer. Op dezelfde dag is ook het *Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet* afgesloten tussen het Ministerie van I&M, Unie van Waterschappen, IPO en VNG. In dit Bestuursakkoord geven de betrokken partijen aan hoe ze gezamenlijk richting geven aan de implementatie van de *Omgevingswet*.

In de komende jaren wordt hard gewerkt aan de uitvoeringsregelgeving. Een eerste proeve van de vier AMvB's is inmiddels voor preconsultatie aan een groot aantal betrokkenen voorgelegd. De publicatie van de definitieve AMvB's staat gepland voor 2017.



## Doelen stelselherziening

De stelselherziening van het omgevingsrecht heeft zowel procesmatige als maatschappelijke doelen. In de *Omgevingswet* worden de volgende vier *procesmatige doelen* beschreven:

- Vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken.
- Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten.

De *maatschappelijke doelen* die met de wet worden nagestreefd, zijn als volgt verwoord:

1. De *Omgevingswet* moet bijdragen aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
2. Tegelijkertijd moet de wet bijdragen aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te vervullen.

Datzelfde geldt voor de ministeriële regelingen en de invoeringsregelgeving. De impact van de *Omgevingswet* op de uitvoeringsprocessen wordt dan volledig duidelijk.

Wanneer het wetgevings- en implementatieproces naar verwachting verloopt, treedt de *Omgevingswet* op 1 december 2018 in werking.

## 2. De veranderopgave

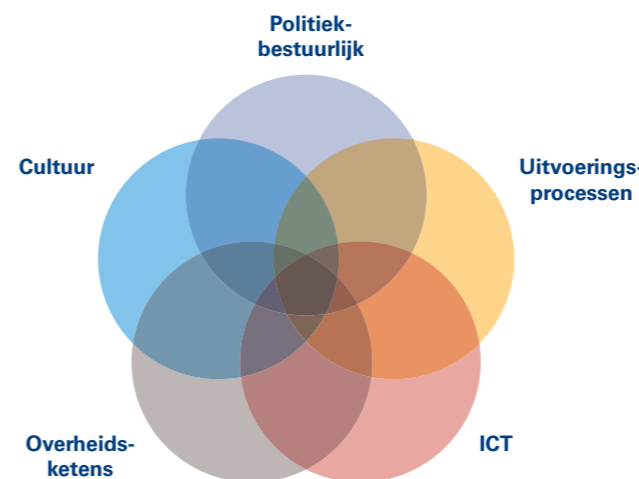
### 2.1 INLEIDING

In hoeverre de hooggespannen verwachtingen rond de effecten van de *Omgevingswet* uit gaan komen, zal de komende jaren duidelijk worden. Duidelijk is wel dat de wet kansen biedt voor zowel initiatiefnemers, belanghebbenden als de overheden.

Om deze kansen te grijpen, dienen met name overheden de implementatie van de *Omgevingswet* te doordenken, te agenderen en zo nodig reeds de eerste stappen te zetten. Mede afhankelijk van het ambitieniveau van de organisatie varieert de omvang en intensiteit van de veranderopgave. Stil zitten en afwachten is in onze beleving echter geen optie. Niet alleen het formele uitvoeringskader verandert fundamenteel, ook initiatiefnemers van en belanghebbenden bij ruimtelijke ontwikkelingen zullen straks andere eisen aan de overheid stellen.

### 2.2 IMPACT OP VERSCHILLENDE DOMEINEN

Hoewel de praktische implicaties van de *Omgevingswet* nog niet in detail zijn uitgekristalliseerd, voorzien wij gevolgen op vijf domeinen (zie figuur 2.1).



FIGUUR 2.1 Impact op 5 domeinen

Dat de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk bijzonder groot zullen zijn, is evident. Niet alleen de wet- en regelgeving gaat ‘op de kop’, ook beoogt de wetgever een wezenlijk andere cultuur te realiseren.

Gevleugelde motto’s als ‘integrale benadering’, ‘ontwikkelingen mogelijk maken’, ‘bestuurlijke durf’ enzovoorts illustreren dat. Duidelijk is dat het juridisch kader, het gemeentelijk instrumentarium en daarmee de werkprocessen ingrijpend zullen wijzigen. Het integreren van normen, afstemmen van definities, verandering van rollen en verantwoordelijkheden zal onvermijdelijk leiden tot wijzigingen ‘op de werkvloer’.

#### *Integrale visievorming vraagt om politiek-bestuurlijke veranderingen*

Ook politiek-bestuurlijk vraagt de *Omgevingswet* om veranderingen. Instrumenten als de structuurvisie en het bestemmingsplan verdwijnen. Daarvoor in de plaats vraagt de wet om een *integrale visie* van het bestuur op de fysieke leefomgeving die in samenspraak met de samenleving opgesteld dient te worden. Onze stelling is dat integraliteit letterlijk ‘georganiseerd’ moet worden. De organisatiestructuur en werkprocessen dienen daarop aangepast te worden. Een bepaalde mate van *redundantie* is benodigd om initiatieven van meerdere kanten te belichten. Dat vergt niet alleen capaciteit maar vraagt ook om specifieke competenties die uiteraard wel in de organisatie aanwezig moeten zijn.

#### *Regionale oriëntatie*

Los van de benodigde politiek-bestuurlijke veranderingen is een (nog) grotere regionale oriëntatie geboden. De overheid wordt geacht zich ‘naar de samenleving toe te organiseren’. De relaties met onder andere de provincie, buurgemeenten en uitvoeringsorganisaties – waaronder niet in de laatste plaats de omgevingsdiensten – behoeven onder meer door deze ontwikkeling herijking. Samen optrekken is op onderdelen geboden. Belangrijk is dat gemeenten bewust reflecteren op de gewenste schaalniveaus.

In onze optiek hoeft zeker niet de implementatie van de gehele *Omgevingswet* regionaal belegd te worden. Voor sommige deelterreinen zal regionalisering niet noodzakelijk zijn, op andere gebieden kan opgetrokken worden met de geijkte samenwerkingspartners en ook de *Omgevingsdiensten* kunnen delen van de implementatie voor hun rekening nemen. Een open en constructieve houding is echter cruciaal.

#### **Digitale ondersteuning**

Om de gewenste veranderingen optimaal te faciliteren, werkt de rijksoverheid aan een nieuwe digitale infrastructuur. Dit ambitieuze en bijzonder omvangrijke project moet de procesgang transparanter, eenvoudiger en goedkoper maken. Dat betekent dat iedere gemeente hierop aan moet sluiten. Een grote opgave op zichzelf.

#### **Cultuurverandering**

Tot slot geldt dat de *Omgevingswet* meer is dan puur een juridische-technische aanpassing. Om de mogelijkheden die de wet biedt ten volle te benutten, is een cultuurverandering noodzakelijk. 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, (bestuurlijke) ruimte te pakken en integrale oplossingen na te streven. Deels zijn deze ontwikkelingen al ingezet. De *Omgevingswet* gaat een grote stap verder. Belangrijk is dat ook binnen de huidige wettelijke kaders al veel mogelijk is. Experimenten laten dat zien. De transitie kan daarmee al worden ingezet!

Eerst volgt nu de behandeling van deze vijf aspecten; daarna een vertaling naar een samenhangende implementatiestrategie.



## 3. Veranderingen in de “overheidsketen”

### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschuiving van bevoegdheden in de overheidsketen die de *Omgevingswet* met zich mee brengt. Centrale vraag is wat de wet betekent voor de rollen en verantwoordelijkheden van overheidspartijen in de ontwikkeling van onze fysieke leefomgeving. Het is in ieder geval duidelijk dat de beoogde integrale manier van werken vraagt om samenwerking in de overheidsketen. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook specifiek aandacht besteed aan de wijze waarop samenwerking in de overheidsketen kan worden georganiseerd. Allereerst brengen we hiertoe de keten – het speelveld – in kaart.

### 3.2 HET SPEELVELD

Aan de overheidskant onderscheiden we vijf partijen, de Rijksoverheid (inclusief uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat), provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten. Ook veiligheidsregio's en GGD's zijn bij de *Omgevingswet* betrokken. We beperken ons in dit hoofdstuk echter tot de hierboven genoemde vijf partijen. Grondwettelijk gezien vormen het Rijk, de provincie en de gemeente het algemeen bestuur en de waterschappen het functioneel bestuur. De omgevingsdiensten voeren taken uit voor gemeenten en provincies, op basis van gemandateerde of gedelegeerde bevoegdheden.

In het fysieke domein is er geen sprake van exclusieve maar wel van complementaire bevoegdheden. De gezamenlijke overheden zijn verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Samenwerking is dus essentieel. In sommige gevallen is een bepaalde mate van exclusiviteit wel nodig, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De *Omgevingswet* gaat uit van het principe ‘één vergunning, één bevoegd gezag’. Dit principe versterkt echter juist de noodzaak van goede afstemming tussen overheden.

De *Omgevingswet* heeft uiteraard ook grote gevolgen voor de samenwerking tussen overheden, burgers en het bedrijfsleven, maar de focus van dit hoofdstuk ligt op de overheid. Hierna beschrijven we de (veranderende) rol van de vijf benoemde partijen in de overheidsketen.

#### **Rijksoverheid**

De *Omgevingswet* past in een ontwikkeling die al geruime tijd gaande is, waarbij de Rijksoverheid steeds meer taken en bevoegdheden overdraagt aan decentrale overheden. Ook de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012 zette daar al op in. Met de SVIR liet de Rijksoverheid taken vallen, die deels werden opgepakt door decentrale overheden. Ook de sturingsfilosofie van de *Omgevingswet*, niet meer voorschrijven maar samen met de maatschappij kijken naar wat mogelijk is, is een logische voortzetting van een eerder al ingezette route. De Rijksoverheid stelt zich meer en meer op als facilitator en dit past in een politieke en bestuurskundige trend die gaande is (‘de participatiemaatschappij’ en de ‘enabling state’).

Daarbij komt nog dat de Rijksoverheid sterk gelooft in integraliteit, omdat een integrale benadering het beleid voor de fysieke leefomgeving ten goede zou komen. Die integraliteit komt echter op Rijksniveau maar mondjesmaat tot stand. Verschillende ministeries hebben verschillende sectorale belangen en informele samenwerking gaat hierdoor vaak moeizaam, terwijl de formele interdepartementale procedures lang duren en complex zijn.

Qua taken onderscheidt de wet beleids- en beheertaken. Deze worden vanuit een soort subsidiariteitsbeginsel zo veel mogelijk belegd bij een zo laag mogelijke overheid (SVIR: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’). Desalniettemin blijven er toch taken over die noodzakelijkerwijs op Rijksniveau moeten worden opgepakt. Allereerst is het Rijk

natuurlijk systeemverantwoordelijk, het Rijk moet ervoor zorgen dat het bestel als geheel functioneert en dat decentrale overheden hun taken naar behoren kunnen uitoefenen. Specifieke taken die vanwege hun aard of gebiedsoverstijgende karakter beter door het Rijk kunnen worden uitgevoerd liggen ook bij het Rijk. Daarnaast is er de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van internationale verdragen en verplichtingen. Ook is het Rijk verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur (Hoofdwegennet, Hoofdspoorweginfrastructuur etc.) en nationale wateren. Hiervoor geldt dat de beleidstaak veelal bij een ministerie is gelegd terwijl de beheertaak bij een uitvoeringsorganisatie ligt. Voor het Hoofdwegennet is dat bijvoorbeeld Rijkswaterstaat en voor de Hoofdspoorweginfrastructuur is dat ProRail. Het Rijk kan met een ‘instructie’ tevens sturing geven of beperkingen opleggen aan andere bestuursorganen in het kader van de *Omgevingswet*, bijvoorbeeld ten aanzien van geluidsregelgeving rond luchthavens.

Voor de uitvoeringsorganisaties die onderdeel vormen van de Rijksoverheid (zoals Rijkswaterstaat) geldt dat zij met de *Omgevingswet* nog meer dan voorheen zullen moeten samenwerken met andere overheden. Voor veel uitvoeringsorganisaties zijn decentrale overheden zowel klant als samenwerkingspartner. De faciliterende, klantgerichte houding, die de *Omgevingswet* voorstaat, is daarom ook zeker van belang voor de uitvoeringsorganisaties.

### Provincies

Provincies spelen in de *Omgevingswet* voor wat betreft hun kerntaken een integrerende, sectoroverstijgende en verbindende rol. Ze treden meer en meer op als gebiedsregisseur en bewaken de complementariteit tussen gebieden en regio's. Voor veel provincies geldt dat dit aansluit bij een ontwikkeling die reeds in gang is gezet.

Door hun geringere omvang is een integrale benadering door provincies over het algemeen makkelijker te bereiken dan bij het Rijk het geval is. Desalniettemin hebben provinciebestuurders door de portefeuillevindeling een sectorale focus. Ook de beleidsdirecties en afdelingen binnen een provincie zijn vaak sectoraal ingericht. Doordat er al steeds meer gebiedsgericht wordt gewerkt bij provincies is een

integrale benadering al wel onderdeel van de werkwijze geworden. De *Omgevingswet* zal dit alleen maar versterken.<sup>1)</sup>

Provincies hebben binnen de *Omgevingswet* (en ook al in de SVIR) de taak om samenwerking tussen gemeenten te bevorderen. Ze zien er op toe dat lokale initiatieven blijven passen in het grotere geheel. De provincie stelt hiervoor een provinciale Omgevingsvisie en een Omgevingsverordening vast. De provincie heeft ook specifieke beleids- en beheertaken, bijvoorbeeld op het gebied van regionale watersystemen of cultureel erfgoed. Ook ten aanzien van (provinciale) infrastructuur heeft de provincie een beleids- en/of beheertaak. De precieze verdeling van taken tussen provincies, waterschappen en gemeenten en wat daarin verandert onder de *Omgevingswet* is op het moment van schrijven nog niet duidelijk.

Daarnaast voert de provincie ook interbestuurlijk toezicht uit over gemeenten en waterschappen en kan zij bij die organen ingrijpen wanneer zij dat nodig acht. Net als het Rijk kan een provincie ook een instructie geven aan andere bestuursorganen.

### Gemeenten

De gemeente staat als eerste ‘aan de lat’<sup>2)</sup> als het gaat om het realiseren van de maatschappelijke doelen van de *Omgevingswet*. De gemeente staat het dichtst bij de burgers en is voor hen het eerste aanspreekpunt en loket. Gemeenten geven zoveel mogelijk ruimte aan maatschappelijke initiatieven en bewaken tegelijkertijd de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hierin zal een nieuw evenwicht moeten worden gevonden.

Op het concrete niveau waarop gemeenten zich bezig houden met de fysieke leefomgeving is de gewenste integrale benadering op het oog makkelijker te bereiken. In het gemeentelijk beleid zal die integraliteit nog nadrukkelijker moeten worden gezocht. Dat vraagt wat van de interne samenwerking en afstemming. Ook gemeentebestuurders hebben een portefeuillevindeling en ook een gemeente kent vaak sectorale beleidsafdelingen. Bij grote gemeenten zijn

1) Royal Haskoning DHV, ‘Impactanalyse Omgevingswet’ (2014).  
2) Memorie van toelichting Omgevingswet.

dat vaak ook grote clubs waartussen de afstemming niet altijd automatisch tot stand komt.

Gemeenten hebben meer dan andere bestuursorganen zicht op specifieke omstandigheden in een bepaald gebied. Bij tegengestelde belangen tussen personen of beleidsterreinen (bijvoorbeeld meer woningbouw versus behoud van het groen) maakt de gemeente een integrale afweging. Deze afweging zal met de *Omgevingswet* complexer worden, omdat initiatieven vanuit de maatschappij meer ruimte moeten krijgen.

De *Omgevingswet* heeft dan ook de grootste impact op gemeenten.

### Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het functioneel beheer van het watersysteem, gericht op het bewoonbaar houden van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu.<sup>3)</sup> Het regionale waterbeheer is ook bij de waterschappen belegd.

De (nog vrij recente) Waterwet wordt grotendeels geïntegreerd in de *Omgevingswet*. Waterschappen blijven binnen de *Omgevingswet* beschikken over zelfstandige bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De *Omgevingswet* voorziet in een aparte omgevingsvergunning voor watergerelateerde activiteiten. Omdat de administratieve last voor burgers en bedrijven hierdoor niet groter mag worden, geschiedt de aanvraag via één digitaal loket (één aanvraag, één loket). De vergunningaanvraag wordt vervolgens gecoördineerd opgepakt met een gemeente of omgevingsdienst. Het waterschap wordt ook betrokken bij het opstellen van Omgevingsplannen (cq. Omgevingsverordeningen) door gemeenten, provincies of het Rijk. Voor die plannen is een zogenaamde ‘watertoets’ in de *Omgevingswet* opgenomen. Ook dat vereist dus meer afstemming met andere overheden dan nu al het geval is.

### Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten verrichten verplichte basistaken op milieugebied. In aanvulling daarop hebben veel

gemeenten andere bevoegdheden over gedragen aan omgevingsdiensten. Veel experts van gemeenten zijn in de afgelopen jaren dan ook over gegaan naar een omgevingsdienst. Met de *Omgevingswet* vervalt straks het onderscheid tussen milieu, ruimtelijke ordening en bouwen: alles valt straks onder de noemer fysieke leefomgeving. Het is echter niet duidelijk hoe dat in de uitvoering eruit moet zien. Wat wel duidelijk is, is dat gemeenten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving een integrale afweging moeten maken. Dan is het onhandig als een omgevingsdienst een deel van de afweging maakt. De *Omgevingswet* biedt gemeenten de ruimte om overgedragen bevoegdheden weer terug te halen. De omgevingsdiensten moeten wel blijven bestaan.

Kortom, met de *Omgevingswet* breken onzekere tijden aan voor omgevingsdiensten. Het kan zijn dat hun taken uitbreiden, het kan ook zijn dat ze door gemeenten en provincies worden uitgekleeft. Zeker is dat voor de taken die ze nu uitvoeren een meer beleidsmatige en integrale benadering nodig is en dat er daarnaast meer afstemming met andere organisaties zal moeten plaatsvinden.

## 3.3 OP WEG NAAR 2018

Hoewel de spelregels nog niet vast liggen – het Rijk werkt nog aan uitvoeringswetgeving en overgangsregelgeving waarvan de inhoud en implicaties nog niet duidelijk zijn – is het wel zeker dat afstemming, integrale afwegingen en samenwerking, los van de precieze taakverdeling tussen overheden, sleutelwoorden zijn bij het werken met de *Omgevingswet*. De overheid dient zich naar de samenleving toe te organiseren en zal meer in ketens moeten opereren. Daardoor veranderen en intensiveren de verhoudingen tussen bestuurslagen.

### Samenwerking in de overheidsketen

Samenwerking tussen bevoegd gezag, initiatiefnemers en belanghebbenden is een wezenlijk onderdeel van de *Omgevingswet*. Deze samenwerking tussen overheid en maatschappij heeft directe gevolgen voor de samenwerking tussen de overheden zelf. Doordat de overheden zich meer naar de burger toe moeten organiseren betekent dat er, meer dan

3) Art. 21 Grondwet.



nu het geval is, één aanspreekpunt moet zijn voor de burger. Er moet bijvoorbeeld één loket komen waar een initiatiefnemer één omgevingsvergunning kan aanvragen.

Voor de initiatiefnemer is dat makkelijk en overzichtelijk, achter dat ene loket gaat echter een hele wereld schuil waarin gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen een vergunningaanvraag beoordelen en met elkaar afstemmen. Daarbij moet het ook nog sneller en beter. Kortom, de processen zullen hierop moeten worden ingericht, vooral ook omdat dit over de complexere zaken zal gaan.

Meer integraal werken vereist ook meer afstemming op beleidsniveau. Gemeenten en provincies zullen bijvoorbeeld bij het opstellen van hun Omgevingsvisie en –plan met elkaar moeten samenwerken om de gewenste integraliteit te behalen. Hoewel een Omgevingsvisie alleen zelfbindend is en het Omgevingsplan regels stelt binnen de grenzen van een gemeente kunnen keuzes binnen de ene gemeente gevolgen hebben voor de andere gemeente ne vice versa. De naam zegt het al: een Omgevingsvisie vereist afstemming met de omgeving en kan niet worden opgesteld in een vacuüm.

Om de benodigde samenwerking in de keten te realiseren is duidelijkheid over rollen en taken essentieel. Als die duidelijkheid er niet is kunnen zaken ‘door het zeefje vallen’ of kunnen discussies ontstaan over welke organisatie waar over gaat. Dat komt de samenwerking niet ten goede en zorgt er zeker niet voor dat de besluitvorming sneller en beter wordt. Daarnaast zijn ook goede informatie-uitwisseling en zaakgericht werken voorwaarden.

Met afgestemde processen, afgestemd beleid en heldere rollen en taken ben je er echter nog niet. Werken met de *Omgevingswet* vereist ook een coöperatieve grondhouding, waarbij overheden automatisch met elkaar gaan samenwerken om de burger van dienst te kunnen zijn. Daarvoor is een cultuurverandering nodig.

## 4. Nieuwe instrumenten vormen politiek-bestuurlijke opgave

### 4.1 INLEIDING

Vershillende ruimtelijke functies – zoals wonen, werken, water en natuur – concurreren met elkaar om de schaarse ruimte in Nederland. In de ontwikkeling van onze leefomgeving worden voortdurend verschillende, soms tegenstrijdige, belangen tegen elkaar afgewogen. Om onze leefomgeving te *beschermen* tegen (een bepaalde mate van) ongewenste veranderingen, maar tegelijkertijd kansen op kwaliteitsverbetering van de leefomgeving te *benutten*, wordt gebruik gemaakt van verschillende wettelijke instrumenten.

De nieuwe *Omgevingswet* introduceert zes nieuwe kerninstrumenten die in de plaats komen van huidige instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen. In onderstaand kader lichten we de zes kerninstrumenten in samenhang toe. Voor gemeenten is vooral de introductie van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan van belang. In dit hoofdstuk gaan we daarom nader in op wat de introductie van beide instrumenten voor gemeenten betekent en welke stappen zij kunnen zetten om in 2018 zowel over een goede Omgevingsvisie als een bruikbaar Omgevingsplan te beschikken.



FIGUUR 5.1 zes nieuwe kerninstrumenten

Bron: Bijlagenrapport *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, Rijkswaterstaat / Ministerie van I&M, 2015.

#### 1. Omgevingsvisie

Een Omgevingsvisie is een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. De visie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel, rekening houdend met alle ontwikkelingen die voor het gebied van belang zijn.

De visie moet tevens een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten. De *Omgevingswet* schrijft voor dat het Rijk, de provincies en gemeenten ieder één Omgevingsvisie vaststellen.



## 2. Programma

Een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met deze maatregelen moeten omgevingswaarden of doelen voor de leefomgeving worden bereikt.

## 3. Decentrale regelgeving: Omgevingsplan, Waterschapsverordening en Omgevingsverordening

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dit moet de regelgeving inzichtelijk en samenhangend maken, terwijl het daarnaast de naleving zou vereenvoudigen. Gemeenten kennen een Omgevingsplan, waterschappen de Waterschapsverordening en voor de provincies gaat de Omgevingsverordening gelden.

## 4. Algemene rijksregels voor activiteiten

Op sommige terreinen is het zinvol om nationale regelgeving op te stellen ter bescherming van de leefomgeving. Het Rijk werkt indien mogelijk met algemeen geldende regels om te voorkomen dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid.

## 5. Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning toetst vooraf of ruimtelijke activiteiten (zoals slopen, bouwen, oprichten of gebruiken) doorgang kunnen vinden. Deze toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt rekening met de algemeen geldende regels. Initiatiefnemers moeten via één gemeentelijk loket snel duidelijkheid kunnen krijgen voor alle ruimtelijke activiteiten die zij willen uitvoeren.

## 6. Projectbesluit

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk of provincies. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Doel van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller te laten verlopen. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning.

## 4.2 IMPACT OP GEMEENTEN

### *Een goede Omgevingsvisie is meer dan een optelsom van sectorale visies*

De *Omgevingswet* schrijft voor dat elke gemeente een Omgevingsvisie vaststelt. De Omgevingsvisie is zelfbindend voor de gemeente en vormt de onderbouwing voor de inzet van juridische, financiële en andere instrumenten om de in de visie vastgelegde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Deze Omgevingsvisie is vooralsnog vormvrij – er worden geen eisen gesteld aan de inhoud – en beoogt een integrale visie te bieden op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de (midden)lange termijn. Integraal houdt in dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de Omgevingsvisie niet alleen de huidige structuurvisie vervangt, maar ook beleidsplannen en -visies op het gebied verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, landbouw en cultureel erfgoed.

Een goede en bruikbare Omgevingsvisie is geen optelsom van visies op verschillende beleidsvelden, maar biedt één integrale visie op de gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De integraliteit vraagt om een goede bestuurlijke en ambtelijke samenwerking – over beleidsvelden heen – en grote betrokkenheid van belanghebbenden in de omgeving. Een goede Omgevingsvisie maakt duidelijk welke ruimtelijke ontwikkelingen gewenst en welke juist minder gewenst zijn in een gemeente. De omgevingsvisie fungeert daarbij als afwegingskader tussen verschillende belangen en biedt initiatiefnemers inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden voor ruimtelijke projecten.

### *Omgevingsplan*

De tweede belangrijke beleidsinhoudelijke verandering voor gemeenten is de introductie van het Omgevingsplan. Waar de Omgevingsvisie een strategische aardig kent en alleen zelfbindend is voor de gemeente, is het Omgevingsplan meer operationeel en bindend voor alle burgers. Sommige gemeenten hebben nu meer dan honderd bestemmingsplannen. Hiervoor in de plaats komt één gebiedsdekkend Omgevingsplan voor de gehele gemeente. Dit Omgevingsplan is verplicht vanaf 2018, maar er

komt mogelijk een overgangsregeling die richting geeft aan hoe er wordt omgegaan met de overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen. De precieze invulling van het Omgevingsplan is nog niet bekend, maar zal met de uitwerking van de vier AMvB's duidelijker worden. In het kader van *Nu al Eenvoudig Beter* experimenteren verschillende gemeenten reeds met een Omgevingsplan. Hierbij gaat het onder andere om de gemeenten Soest, Bussum, Ommen, Breda, Venlo, Deventer en Oldenzaal.

## 4.3 OP WEG NAAR 2018

Wellicht een open deur, maar de *Nu al Eenvoudig Beter* experimenten laten zien dat de beste manier om met de *Omgevingswet* te leren werken kort is samen te vatten: gewoon beginnen. Ook zonder zekerheid over de precieze invulling van de *Omgevingswet*, kun je de eerste stappen zetten om in 2018 *Omgevingswetproof* te zijn. De belangrijkste kaders en het gedachtegoed van de *Omgevingswet* – flexibiliteit, integraal afwegen en vereenvoudiging van regels – bieden genoeg houvast. In deze paragraaf schetsen we de eerste stappen die een gemeente kan zetten om in 2018 klaar te zijn voor de inwerkingtreding van de *Omgevingswet*.

### *Maak een plan van aanpak*

Een goede start om te komen tot zowel een Omgevingsvisie als een Omgevingsplan is het opstellen van een integraal plan van aanpak. Dit plan van aanpak geeft inzicht 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.

Daarnaast raden we aan om kritisch te kijken naar lopende of geplande herzieningen van bestemmingsplannen en beleidsvisies voor de fysieke leefomgeving. Door deze herzieningen reeds in lijn te doen met de *Omgevingswet* voorkom je als gemeente onnodig extra werk bij de implementatie van de *Omgevingswet*, terwijl je als gemeente alvast ervaring opdoet met de nieuwe instrumenten en werkwijze van de *Omgevingswet*.

### Beleid op rij

Na het opstellen van een plan van aanpak is het slim om alle huidige bestemmingsplannen, beleidsvisies en gemeentelijke verordening te inventariseren en te analyseren. Waar zit overlap en waar zitten mogelijke knelpunten bij de overgang naar een Omgevingsplan en een Omgevingsvisie? Door het bestaande beleid vroegtijdig op een rij te zetten, kunnen mogelijke knelpunten zoals elkaar tegensprekende verordeningen, maar ook kansen voor versnelling of doorgang van gewenste ruimtelijke initiatieven binnen de gemeente worden geïdentificeerd. De opbrengsten van deze analyse vormen waardevolle input voor de volgende fase, waarin gestart kan worden met het proces om te komen tot een Omgevingsvisie en Omgevingsplan.

### Een vliegende start met de Omgevingsvisie

Zoals eerder gesteld is een goede en bruikbare Omgevingsvisie in onze ogen geen optelsom van de verschillende beleidsvelden, maar één integrale visie op de gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Deze integraliteit vraagt om een goede bestuurlijke en ambtelijke samenwerking – over beleidsvelden heen – en grote betrokkenheid van belanghebbenden in de omgeving. De omgevingsvisie is vormvrij. Dat betekent dat je als gemeente zelf invulling kunt geven aan de inhoud, vorm en totstandkomingsproces van de omgevingsvisie.

Het opstellen van een omgevingsvisie is kortom maatwerk, want afgestemd op de specifieke eigenschappen van, ontwikkelingen in en ambities voor een gebied. Voordat je als gemeente een visie opstelt is het van belang keuzes te maken die de richting van de visie bepalen.

Hierna bespreken we de belangrijkste richtinggevendende keuzes:

1. Stel je de Omgevingsvisie *alleen voor je eigen gemeente* op of in *samenwerking met andere gemeenten*? Opgaven in en ambities voor de fysieke leefomgeving beperken zich niet altijd tot gemeentegrenzen, waardoor samenwerking met andere gemeenten een logische keuze kan vormen. Ook hybride vormen zijn mogelijk: voor som-

mige opgaven ambities binnen de Omgevingsvisie is het logisch samenwerking te zoeken met andere gemeenten, terwijl voor andere opgaven geldt dat deze met name relevant zijn voor de Omgevingsvisie van de eigen gemeente.

2. Op welke *periode* heeft de Omgevingsvisie betrekking? De omgevingsvisie is gericht op de (midden)lange termijn, maar de lengte van deze termijn kan variëren. Kies je bijvoorbeeld voor een Omgevingsvisie voor twee jaar, vijf jaar of zelfs tien jaar of langer? Ook hierbij geldt dat je kunt kiezen voor hybride vormen, waarbij je bijvoorbeeld voor sommige onderwerpen een visie formuleert voor de komende twee jaar, terwijl je voor andere onderwerpen een langere termijn hanteert.
3. Wat is de *reikwijdte* van de Omgevingsvisie? Een integrale visie op de fysieke leefomgeving hoeft niet te betekenen dat alle mogelijke onderwerpen met hetzelfde detailniveau in de omgevingsvisie worden behandeld. Sommige opgaven en ambities zijn wellicht urgenter dan andere onderwerpen, terwijl niet alle ambities te realiseren te zijn. Om als afwegingskader voor ruimtelijke initiatieven te kunnen fungeren zullen er voorafgaand aan het opstellen van de omgevingsvisie ook keuzes gemaakt moeten worden over waar de visie wel en niet over gaat.
4. In hoeverre en op welke wijze betrek je *stakeholders* bij het opstellen van de Omgevingsvisie? Een goede en bruikbare omgevingsvisie is niet alleen van en voor de gemeente, maar wordt ook gedragen door bewoners, bedrijven, organisaties – kortom de uiteindelijke gebruikers – in de gemeente. Met de kennis en energie van deze lokale experts vergroot je zowel de waarde van de omgevingsvisie als de realisatiekracht om de ambities te realiseren. Daarom is het slim om vooraf goed na te denken over het proces dat je wilt doorlopen en wie je daarbij op welke wijze wilt betrekken.
5. Waar ligt de *verantwoordelijkheid voor de uitvoering* van de Omgevingsvisie? De Omgevingsvisie kan variëren in de mate van concreetheid. Wan-

neer je als gemeente kiest om in de Omgevingsvisie reeds concrete plannen op te nemen om de geformuleerde ambities te verwezenlijken, is het logisch dat je als gemeente aanspreekbaar bent voor de uitvoering. Een andere keuze is om de omgevingsvisie meer als een inspirerend product te zien, waarbij andere partijen – al dan niet in nauwe samenwerking met de gemeente – worden uitgedaagd om de ambities te realiseren.

6. Welke *vorm* krijgt de Omgevingsvisie? De omgevingsvisie is vormvrij. Dat betekent dat je als gemeente zelf bepaalt of de visie een solide papieren beleidsdocument wordt of eerder een levend document dat continu kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen in de omgeving. Naar voorbeeld van de provincie Overijssel kan bijvoorbeeld worden gekozen om voortdurend in gesprek te blijven met partners en bewoners, waarbij de omgevingsvisie (op onderdelen) in permanente staat van revisie verkeert.

Een vroegtijdig antwoord op de voorgaande vragen helpt om een vliegende start te maken met de Omgevingsvisie.

### Naar een omgevingsplan dat aansluit op de Omgevingsvisie

Parallel aan en in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de Omgevingsvisie kan gestart worden met het opstellen van een omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft een bredere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan, omdat alle locatie- en functiegebonden regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving erin worden opgenomen. Dit betekent dat ook regels ten aanzien van bijvoorbeeld monumenten, erfgoed, ligplaatsen en terrassen moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Waar de huidige bestemmingsplannen in het verleden vaak leidend zijn geweest voor ruimtelijke ontwikkelingen, beoogt het omgevingsplan eerder volgend te zijn ten opzichte van de omgevingsvisie. De Omgevingsvisie geeft initiatiefnemers van ruimtelijke projecten inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden voor hun initiatief. Wanneer het initiatief past binnen de Omgevingsvisie van een gemeente, moet het omgevingsplan in principe geen belemmering vormen om het initiatief te kunnen ontplooien. Redenerend vanuit dit principe luidt ons advies om het omgevingsplan in nauwe samenhang met de Omgevingsvisie te ontwikkelen.

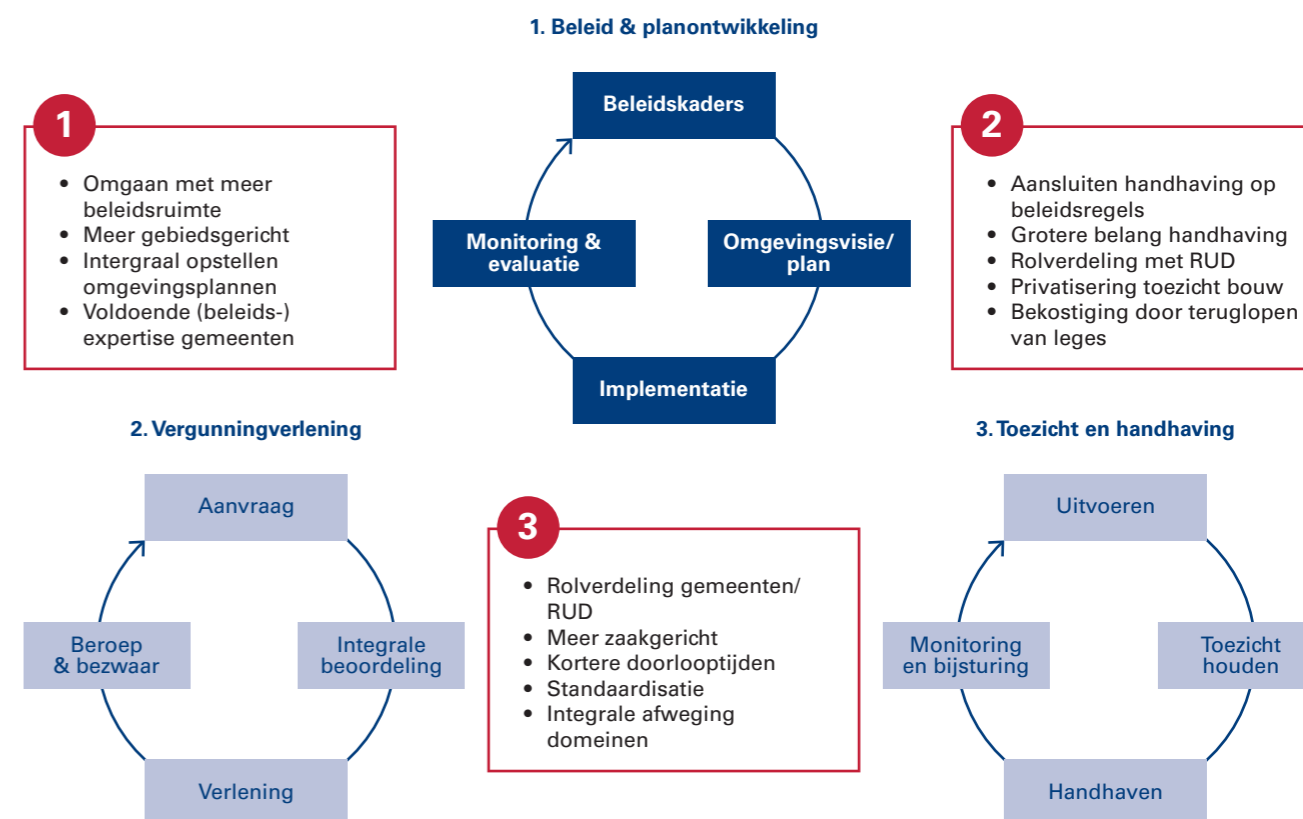


## 5. Heroriëntatie op organisatie van processen

### 5.1 INLEIDING

Binnen het fysieke domein onderscheiden we drie hoofdprocessen: beleids- & planontwikkeling, vergunningverlening en toezicht & handhaving (zie figuur hieronder). De *Omgevingswet* heeft impact op elk van deze processen. In het hoofdstuk over beleidsvisie zijn

met name de veranderingen in het instrumentarium binnen het beleid besproken. In dit hoofdstuk gaan we daarom met name in op de impact op vergunningverlening, toezicht en handhaving. We bespreken de bewegingen daarin, wat dit betekent voor keuzen die gemaakt moeten worden en de weg naar de invoering van de *Omgevingswet* in de komende jaren.



FIGUUR 6.1 Primaire processen en uitdagingen

#### *Beleids- en planontwikkelingsproces*

Het beleids- en planontwikkelingsproces is het proces om beleid te ontwikkelen ten behoeve van de fysieke leefomgeving. In dit proces vindt ook de ontwikkeling en het beheer van omgevingsvisie en -plannen plaats. De uitdagingen voor dit proces komen voornamelijk voort uit de wens om meer gebieds-

gericht- en integraal te gaan werken. Dit vraagt een meer interdisciplinaire manier van beleidsontwikkeling. Daarnaast zullen gemeenten aan de slag moeten met de nieuwe instrumenten omgevingsvisies en omgevingsplannen. Een uitdaging hierbij is vooral gelegen in de vraag hoe om te gaan met de afwegingsruimte die de *Omgevingswet* biedt.

### Vergunningverleningsproces

Het vergunningverleningsproces omvat het proces vanaf het aanvragen van een omgevingsvergunning tot verlening daarvan door het bevoegd gezag. Momenteel geschiedt vergunningverlening meestal door de gemeente (bouw en ruimte) of door de omgevingsdienst (milieuvergunningen). De *Omgevingswet* leidt tot minder vergunningaanvragen doordat meer activiteiten vergunningsvrij zijn. Bovendien moet het huidige vergunningverleningsproces meer zaakgericht ingericht worden, met een integrale beoordeling van de bouw, ruimte en milieu aspecten. Hierdoor komt de nadruk meer te liggen op de voorkant van het vergunningverleningsproces. Het vooroverleg wordt belangrijker. Aangezien meerdere organisaties straks werken aan één integrale omgevingsvergunning is goede afstemming op bestuurlijk en ambtelijk niveau nodig om de termijnen van procedures te kunnen halen. Een belangrijk vraagstuk hierbij is de rolverdeling tussen gemeente en omgevingsdienst in het vergunningverleningsproces.

### Toezicht- en handhavingsproces

Het toezicht- en handhavingsproces bestaat uit het toezicht op bouw, handhaving van wet- en regelgeving en handhaving op alle domeinen. De *Omgevingswet* vraagt om een betere aansluiting van het toezicht- en handhavingsproces op beleid, voornamelijk ten aanzien van effectiviteit en interpretatie van beleidsregels. De rol van toezicht en handhaving wordt met de *Omgevingswet* groter, terwijl de middelen mogelijk afnemen (teruglopende inkomsten uit leges door minder vergunningaanvragen). Tegelijkertijd speelt momenteel de mogelijke privatisering van toezicht op uitvoering van de bouw, ook dat kan grote invloed op de rol van toezicht en handhaving krijgen.

## 5.2 IMPACT OP GEMEENTEN

Binnen vergunningverlening, handhaving en toezicht dragen de omgevingsdiensten momenteel zorg voor de milieutaken. Gemeenten verzorgen de algemene vergunningverlening, het toezicht en de handhaving voor de bouw en andere domeinen. Sommige omgevingsdiensten hebben plustaken waardoor ze een breder takenpakket hebben dan alleen milieu.

De *Omgevingswet* gaat leiden tot een heroriëntatie op de organisatie van deze processen. Enerzijds zien we daarbij een beweging naar meer regionalisering, maar anderzijds ook een beweging van taken naar de gemeente.

Zo spreekt het voorstel *Omgevingswet* over 'kwaliteitscriteria'. Deze kwaliteitscriteria gaan over de robuustheid van de organisatie van de processen en geven bijvoorbeeld aan dat er per specialisme binnen een gemeente of omgevingsdienst minimaal één hbo-gekwalficeerde medewerker is en dat er minimaal twee specialisten moeten zijn om kwetsbaarheid te voorkomen. Deze kwaliteitscriteria, die voor milieutaken al gelden, gaan in principe gelden voor alle domeinen binnen de *Omgevingswet*. Deze kwaliteitscriteria zijn leidend voor de modelverordeningen die VNG en IPO gaan opstellen. Veel kleine gemeenten zullen deze kwaliteitscriteria niet zelfstandig kunnen invullen. Hierdoor zal er druk ontstaan om meer taken op een meer regionaal niveau te beleggen. Echter, de wet biedt gemeenten de mogelijkheid om hier gefundeerd van af te wijken. Hierdoor kunnen ook kleine gemeenten taken op gemeentelijk niveau blijven organiseren. Dit biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld plustaken die bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht weer terug te halen. Argumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld dat zo beter gestuurd kan worden op de integraliteit en doelmatigheid van processen.

De *Omgevingswet* vraagt ook verkorting van doorlooptijden van vergunningverleningsprocedures. Zo wordt er gesproken over de idee dat voor vergunningverlening ook de reguliere procedure van het algemeen bestuursrecht zou moeten gelden. Deze procedure kent een kortere doorlooptijd dan de procedures die nu voor de afhandeling van vergunningaanvragen bestaan. Terwijl de vergunningaanvragen die overblijven onder de *Omgevingswet* de ingewikkelde gevallen zijn, aangezien eenvoudige procedures in veel gevallen vergunning vrij worden. Dit vraagt meer aandacht voor het vooroverleg, wat nu vaak niet in procedures wordt toegepast. Uitgebreid vooroverleg zal in veel gevallen helpen om ervoor te zorgen dat complexe procedures ook op tijd zijn afgerond.

Bij dit geheel speelt de privatisering van bouwtoezicht ook een rol. De verwachting is dat private partijen in de toekomst – met name bij grotere projecten – steeds meer zullen kiezen voor privaat toezicht. Als een deel van de toezichtstaken komt te vervallen (inclusief bijhorende bouwleges), kan bij sommige gemeenten de robuustheid van de toezichtsorganisatie in het geding komen. Een oplossing hiervoor is om toezicht samen met andere gemeenten op te pakken. Doordat inkomsten uit leges afnemen kan dit er voor sommige gemeenten toe leiden dat de benodigde kritische massa om bijvoorbeeld een eigen vergunningsloket in de lucht te houden er niet meer is. Oplossingen hiervoor kunnen binnen een gemeente gezocht worden, maar ook door samenwerking in de regio of door overheveling van taken naar de omgevingsdienst.

Daarnaast leidt de *Omgevingswet* tot meer handelingsruimte voor handhavers. Dit vraagt meer afstemming tussen handhavers en beleidsfunctionarissen over interpretatie van de kaders in omgevingsplannen. Dit is makkelijker te organiseren als handhavers en beleidsadviseurs dicht bij elkaar in één organisatie zitten.

De *Omgevingswet* vraagt in ieder geval herbezinning op de organisatie van processen. Gemeenten zullen samen met partners in de regio afspraken moeten maken over welke taken op gemeentelijk niveau worden opgepakt en welke taken beter op regionaal niveau samen te organiseren. Daarnaast is meer aandacht nodig voor coördinatiemechanismen om integraliteit te versterken in de processen tussen de taken van gemeente en omgevingsdiensten.

## 5.3 OP WEG NAAR 2018

De benodigde veranderingen hangen erg samen met de ambitie van de gemeente, met de huidige stand van zaken binnen een gemeente en hoe samenwerking in de regio verloopt. De omgevingsvisie is in de *Omgevingswet* verplicht. Hier kunnen gemeenten zelf of in regio al mee aan de slag. Aangezien de omgevingsvisie nieuw is en bovendien vormvrij, vraagt dit inrichting van een nieuw proces samen met maatschappelijke partners.

Bij het ook verplichte opstellen van een omgevingsplan is bepalend of gemeenten “een nietje door de huidige bestemmingsplannen” voldoende vinden, of kiezen voor een nieuw integraal omgevingsplan. In het eerste geval is veel minder aanpassing van huidige processen nodig, terwijl het tweede geval een herontwerp van het proces vraagt. Wanneer hier mee begonnen moet worden op het op tijd af te hebben, zal grotendeels afhangen van eventuele overgangsregelingen.

De afgelopen jaren is op het gebied van het vergunningverleningsproces al veel veranderd door de komst van de WABO. De mate waarin dit heeft geleid tot meer zaakgericht werken, standaardisatie van processen, meer integraliteit in de beoordeling en kortere doorlooptijden verschilt echter per gemeente. Dit vertrekpunt is bepalend voor de verandering die er voor deze processen geldt.

De *Omgevingswet* vraagt daarom dat gemeenten hun ambities bepalen en van daaruit een impactanalyse doen op de huidige processen. Dit geeft zicht op welke doorontwikkeling tot aan de invoering nodig is. Daarbij is duidelijkheid nodig over de rolverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit kan leiden tot het verschuiven van taken in de bestuurlijke keten en processen.

Als eenmaal helder is wat de aanpassing in processen zal zijn, kan gekeken worden naar de organisatie van het fysieke domein. Als er verschuivingen plaatsvinden tussen de gemeente en omgevingsdiensten vraagt dit een organisatiewijziging. Daarnaast is het de vraag of de huidige organisatie de nieuwe integrale manier van werken voldoende faciliteert. Dit kan een reden zijn om het fysieke domein binnen een gemeente anders te organiseren om huidige schotten en verkokering te doorbreken.

Een les uit de recente drie decentralisaties in het sociale domein is om een eventuele organisatiewijziging/reorganisatie niet samen te laten vallen met de invoering van de nieuwe wetgeving. Idealiter vindt een organisatiewijziging minimaal een halfjaar voor de invoering plaats. Indien gemeenten de ambitie hebben om organisatie-aanpassing te doen, bete-

kent dit dat al in 2017 besluitvorming nodig is over rolverdeling met omgevingsdiensten en dat op basis hiervan vóór eind 2017 al een herontwerp wordt gemaakt van de organisatie. Het doorvoeren van een reorganisatie, inclusief het besluitvormingsproces, kost al snel een halfjaar als een gemeente dit zorgvuldig wilt doen. En andere optie is dat gemeente ervoor kiezen om voor 2018 de focus te leggen op aanpassingen van processen, om pas na 2019 aan de slag te gaan met benodigde structuuraanpassingen.



## 6. Het digitale spoor

### 6.1 INLEIDING

Een goede digitale ondersteuning is essentieel om de ambities van de *Omgevingswet* te realiseren. 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. Om dit voor elkaar te krijgen wordt het Digitaal Stelsel *Omgevingswet*<sup>4)</sup> (DSO) geïntroduceerd. Het DSO digitaliseert de uitvoering van de *Omgevingswet* en beoogt de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens over de fysieke leefomgeving te optimaliseren. Het DSO bestaat uit diverse zogenaamde ‘informatiehuizen’. Via het DSO worden vragen van gebruikers richting informatiehuizen geleid. De informatiehuizen geven vervolgens antwoorden op de vragen van gebruikers. In de basis zal het digitaal stelsel<sup>5)</sup> bestaan uit:

- Eén loket waarop gebruikerstoepassingen aangesloten zijn die op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die particulieren, bedrijven en overheden in de praktijk nodig hebben voor een vergunningaanvraag en/of een melding.
- Een centrale informatie-infrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden.
- Informatiehuizen die op de centrale informatie-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 & Ondergrond, Natuur, Externe Veiligheid, Geluid, Cultureel Erfgoed, Ruimte, Bouw en Afval.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op wat de introductie van het DSO betekent voor gemeenten en welke stappen zij kunnen zetten om hun ICT-werkprocessen optimaal aan te laten sluiten op dit stelsel.

### 6.2 IMPACT OP GEMEENTEN

Binnen het huidige domein van het omgevingsrecht zijn er op dit moment al heel veel (landelijke) digitale initiatieven, zoals het Omgevingsloket, de Activiteiten Internetmodule en de website ruimtelijkplannen.nl. Deze voorzieningen vormen de basis van het DSO en zullen worden geïntegreerd. Met deze integratie is echter niet het Digitaal Stelsel *Omgevingswet* gerealiseerd.

Om tot daadwerkelijke verbetering van de digitale informatievoorziening te komen is het niet voldoende om losse voorzieningen te beschouwen. Het gaat erom een werkend stelsel op te zetten waarin voorzieningen qua systematiek, taalgebruik, aansturing en gegevens kunnen samenwerken. In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat de impact op de gemeentelijke organisatie is.

#### *Grip op eigen data*

Het Digitaal Stelsel *Omgevingswet* staat niet op zichzelf. Het is aangesloten op bestaande e-overheidsvoorzieningen (basisregistraties), een generieke data infrastructuur, de interne processen bij het bevoegd gezag en de rechtspraak. Digitalisering en ICT zijn onderdeel van een goede en eenvoudige uitvoering van de *Omgevingswet*. Initiatiefnemers kunnen digitaal vergunningen aanvragen en meldingen doen. Daarnaast beschikken zij sneller over de informatie over de kwaliteit van de leefomgeving en over de regels die daar gelden. Hierdoor kunnen onderzoekslasten worden verlaagd. Het stelt burgers, bedrijven en overheden in staat om eenvoudiger informatie met elkaar uit te wisselen en biedt kansen om besluitvorming te versnellen en te verbeteren. Digitalisering van de *Omgevingswet* richt zich

4) Voorheen Laan van de Leefomgeving.

5) Digitaal 2017: [www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017/bedrijven/toepassing-door-overheden/digitaal-stelsel-ondersteuning-Omgevingswet](http://www.digitaleoverheid.nl/digitaal-2017/bedrijven/toepassing-door-overheden/digitaal-stelsel-ondersteuning-Omgevingswet)

enerzijds op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van de interactie tussen de actoren die de wet uitvoeren of er een beroep op doen.

Dit stelsel en de inrichting ervan zorgen uiteraard ook voor een flinke verandering van denken en werken in het gemeentelijk domein, want om al deze voordelen en mogelijkheden ten volle te benutten zullen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten veel meer grip op de eigen informatie en inzicht moeten hebben en krijgen in de kwaliteit van deze data.

Het overgrote deel van de nu beschikbare gegevens is verzameld vanuit een specifiek perspectief, bijvoorbeeld chemische data inzake waterkwaliteit verzameld in metingen door een Waterschap.

Deze data hebben een wisselende kwaliteit en zijn niet altijd volledig. Waar de komende jaren de uitdaging zal liggen, is het ‘opwerken’ van de beschikbare en nieuw te verzamelen data naar een hoger kwaliteitsniveau.

#### **Iedereen beschikt over dezelfde informatie**

De digitalisering van de *Omgevingswet* richt zich enerzijds op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van de interactie tussen de actoren die de wet uitvoeren of er een beroep op doen.

Er is nu al heel veel informatie beschikbaar en in 2024 zal een nog grotere hoeveelheid data en informatie beschikbaar zijn met betrekking tot de leefomgeving. In toenemende mate wordt informatie digitaal op- en vastgesteld en daarnaast komt meer informatie beschikbaar vanuit het veld (sensordata, foto's/geo, samenwerking). Veel van de informatie die benodigd is inzake 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.

Gemeenten hebben op dit moment vaak een sterkere informatiepositie bij de aanvraag van vergunningen

en later in het proces bij handhaving. Alle stakeholders en initiatiefnemers beschikken bij invoer van het Digitaal stelsel over dezelfde set basisinformatie en kunnen daardoor als een veel gelijkwaardigere gesprekspartner optreden.

#### **Samenwerking is noodzakelijk**

Alle stakeholders binnen het domein zoals gemeenten, provincies maar ook bedrijven hebben de afgelopen jaren eigen systemen ingericht en bij die inrichting gekozen heeft voor optimalisatie binnen de eigen muren. Samenwerking was daarbij niet noodzakelijkerwijs uitgesloten, maar dit was programma, project of situatie afhankelijk. Met de komst van het digitaal stelsel moet de stap gezet worden om volgens afgesproken standaarden informatie te delen in de volledige keten.

#### **Naar zaakgericht werken**

Binnen de keten (met onder andere de gemeente, waterschap, omgevingsdienst, initiatiefnemer) is het steeds vaker van belang dat informatie wordt doorgegeven over bepaalde onderdelen in het proces. In de huidige situatie is nog vaak een PDF-document de start van een zaak en kunnen alleen hele documenten worden uitgewisseld. In geval van bedrijfsgevoelige informatie is dit bijvoorbeeld af te raden of zelfs helemaal niet toegestaan. Gemeenten zullen in het kader van de *Omgevingswet* steeds vaker moeten gaan nadenken en afstemmen in welke vorm informatie wordt vastgesteld en uitgewisseld. Dus meer ruimte voor meta-informatie en CRUD modellen om delen van informatie beschikbaar te stellen en/of aan te passen.

Binnen de gebruikte systemen zijn niet zozeer meer diverse (interne) documenten van belang, maar juist de berichten die van systeem a naar systeem b en systeem c moeten worden getransfereerd, aangevuld, aangepast en/of verwijderd. Deze berichtuitwisseling zorgt voor een eenduidige manier van presenteren van informatie binnen de betrokken systemen op het juiste moment, op de juiste plaats en aan de juiste medewerker of aan de juiste klant. Om dit mogelijk te maken moeten de systemen niet alleen berichtuitwisseling ondersteunen, juist ook het vastleggen van meta-data en vastleggen van alle (trans)acties in het systeem is hierbij van groot belang.

## 6.3 OP WEG NAAR 2018

Hoewel op hoofdlijnen al veel bekend is over de *Omgevingswet*, is er met betrekking tot de daadwerkelijke invulling van AMvB's juist nog veel onduidelijk of nog niet in detail bekend. Dit betekent niet dat een gemeente in de aanloop naar 2018 en verder naar 2024 helemaal niets kan doen.

#### **Bepaal eerst de WAT vraag**

Wat is de invloed op de ICT-organisatie? Onderzoek het ICT-landschap en hoe dit aansluit bij de *Omgevingswet*. Het DSO zorgt voor de beschikbaarheid van standaarden en koppelvlakken. De focus van de gemeente zal steeds meer moet liggen op de informatie en minder op de informatiesystemen.

#### **Bepaal het gewenste niveau van dienstverlening in 2018 voor de gehele keten en de eigen positie binnen deze keten.**

De *Omgevingswet* biedt de gemeente bij uitstek de mogelijkheid positie te bepalen als het gaat om het vraagstuk ICT binnen de keten van samenwerkingspartners. Welke systemen en processen worden binnen de gemeente georganiseerd? Welke niet? Welke samenwerkingspartners zijn er en hoe sluiten deze aan op de organisatie van de eigen gemeente. Om dienstverlening aan initiatiefnemers en medeoverheden goed in te kunnen regelen is naast de eerder benoemde WAT-vraag het ook van groot belang vast te stellen wat de visie op dienstverlening is en hoe dit doorwerkt in de keuzes die de gemeentelijke organisatie maakt.

#### **Zaakgericht en digitaal werken is een randvoorwaarde**

Papieren processen kunnen niet eenvoudig gekoppeld worden aan systemen van andere spelers in het veld. Dat klinkt als een open deur, maar het is wel de basis voor een betere samenwerking tussen partijen. De *Omgevingswet* uniformeert afhandelen reactietijden, deze aan de gemeente opgelegde servicenormen zijn scherp te noemen en dwingen de gemeente om inzicht te hebben in de voortgang en status van processen zeker als dit parallelle (deel) processen zijn waar een deel van de afhandeling bij de omgevingsdienst, een bodemonderzoeksbureau en bv de veiligheidsregio wordt uitgevoerd. De gemeente

wordt geacht de regie te hebben over deze processen en de initiatiefnemer te kunnen informeren over de voortgang en status. Dan moet de behandelend ambtenaar per aanvraag/zaak precies in beeld hebben welke zaken er spelen, welke status deze hebben en waar er mogelijk vertraging kan optreden.

#### **VTH-keten als primaire target**

De *Omgevingswet* en het DSO brengen diverse veranderingen, zoals eerder benoemd. Een belangrijk aandachtspunt is het actiever delen en beschikbaar maken van informatie voor alle initiatiefnemers en bevoegde gezagen. Een belangrijke les die de afgelopen jaren geleerd is bij ICT-ontwikkelingstrajecten binnen het openbaar bestuur is dat grote veranderingen het best in kleine stappen vormgegeven kunnen worden. In één keer een compleet ICT-landschap op de schop gooien en alle systemen vervangen is dan geen verstandige keus. De VTH (Vergunning, Handhaving en toezicht) kolom binnen de gemeente is mogelijk een goede plek om te beginnen om integraal te denken in de geest van de *Omgevingswet* zonder dat deze tot op de laatste details al bekend is.

#### **Datakwaliteit is een doorlopend aandachtspunt**

De kwaliteit van data bepaalt uiteindelijk het succes van de *Omgevingswet*. De beschikbare gegevens moeten dermate correct zijn dat het mogelijk moet zijn om besluiten met rechtsgevolgen te nemen binnen de kaders van de omgevingsrecht. Onvolledige bestanden, bestanden waar geen uitspraak over de kwaliteit gedaan kan worden en niet-volledig digitale bestanden kunnen zorgen voor het nemen van foute beslissingen dan wel niet-tijdige beslissingen. De gemeente zal als bronhouder een grote set aan gegevens beschikbaar stellen aan de informatiehuizen binnen het Digitaal stelsel. Aan dit beschikbaar stellen worden diverse (technische) eisen gesteld met betrekking tot kwaliteit zoals het voldoen aan standaarden, volledigheid en de leeftijd van sommige gegevens. Het is niet nodig om tot 2024 te wachten om grip te krijgen op de eigen data en systemen met betrekking tot de omgeving.

## 7. Ingrijpende cultuurverandering

### 7.1 INLEIDING

Met de *Omgevingswet* zullen medewerkers van gemeenten meer integraal en minder sectorgericht gaan werken, in een andere interactie met inwoners, ondernemers en andere partijen. Dit vraagt een verandering in houding en gedrag, en ontwikkeling van nieuwe competenties. Medewerkers binnen het ruimtelijke/fysieke domein zijn de afgelopen jaren al met grote veranderingen geconfronteerd, zoals Wabo, WRO en omgevingsdiensten. Deze veranderingen zijn vaak in lijn met de *Omgevingswet*, zo heeft de Wabo geleid tot een meer integrale samenwerking bij vergunningverlening en zijn steeds meer activiteiten vergunning vrij. Hiermee zijn al behoorlijke integratieslagen gemaakt en is het meedenken met partners in de keten ook op gang gekomen. We constateren hierbij echter dat de mate waarin veranderingen in cultuur, gedrag en competenties hebben plaatsgevonden sterk verschilt per gemeente. Daarnaast zien we ook dat deze veranderingen er toe hebben geleid dat bij een deel van de doelgroep enige veranderbaarheid optreedt. Dit is funest voor veranderingen in cultuur, gedrag en competenties, die meestal een lange adem en continue aandacht vergen.

Het vertrekpunt van gemeenten en omgevingsdiensten ten aanzien van de benodigde verandering in cultuur, gedrag en competenties is dus behoorlijk verschillend. Dat vertrekpunt is heel bepalend voor de acties en interventies die nodig zijn om met de *Omgevingswet* te gaan werken.

Alle gemeenten zullen door de *Omgevingswet* echter geconfronteerd worden met een andere manier van werken. Op hoofdlijnen zijn dit de belangrijkste gedragsveranderingen<sup>6)</sup>:

- Meer integraal in plaats van sectoraal werken (samenwerken, generalistisch, gebiedsgericht).

- Meer interactie met burgers en bedrijven (faciliterend, oplossingsgericht, co-creatie).
- Nee, tenzij naar ja, mits (vertrouwen, meedenken, zaken mogelijk maken).
- Meer ketensamenwerking met andere overheden en uitvoeringsorganisaties.
- Meer afwegingsruimte (meer flexibiliteit en ruimte voor eigen afwegingen, maatwerk).

*Sturen op gedragsverandering biedt kansen maar kent ook bedreigingen*

Er kunnen meerdere motieven zijn om op de cultuur- en gedragsverandering die de *Omgevingswet* beoogt te sturen. We zien hiervoor verschillende kansen:

- De *tevredenheid van burgers en bedrijven* neemt toe omdat ambtenaren meedenken in ontwikkelingen in plaats van hobbels opwerpen ('ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij').
- Medewerkers zien de kansen die de *Omgevingswet* biedt voor verrijking van hun werk (o.a. meer initiatieven faciliteren, interactie met anderen en eigen oordeelsvorming), in plaats van haken in het zand te zetten om veranderingen tegen te werken. Hierdoor groeit de *medewerkerstevredenheid* van medewerkers binnen het fysieke domein.
- Medewerkers van verschillende disciplines en organisaties werken goed met elkaar samen en zijn goed toegerust op de nieuwe taken. Hierdoor verloopt de *wetswijziging soepel* binnen de organisatie. Daar waar knelpunten zich voordoen, gaan medewerkers samen oplossingsgericht aan de slag.

We zien echter ook bedreigingen als de beoogde cultuuromslag niet wordt gemaakt of de benodigde gedragsverandering door medewerkers tegen wordt gewerkt:

<sup>6)</sup> *Omgevingswet*, kwalitatief onderzoek naar gedrag, Wending, Rita van Dijk, 9 februari 2015.



- *Verliezen grip op de organisatie.* Omdat de benodigde samenwerking, bijvoorbeeld tussen afdelingen en/of met de ketenpartners niet van de grond komt, kunnen management en bestuur grip op de organisatie verliezen. Dit wordt veroorzaakt doordat medewerkers verkokerd blijven denken en handelen.
- *Medewerkers zijn veranderingsmoe* en werken niet mee aan de benodigde veranderingen voor de *Omgevingswet*, maar zetten hun hakken in het zand en frustreren nieuwe initiatieven.
- *Medewerkers kunnen vastlopen in hun werk en gefrustreerd raken* omdat ze niet goed zijn toegepast op de nieuwe manier van werken en niet beschikken over de benodigde competenties om de vereiste taken goed uit te voeren.
- *Alles blijft bij het oude.* De nieuwe manier van werken komt niet van de grond omdat medewerkers in nieuwe processen oud gedrag vertonen, zoals verkokerd werken, ontwikkelingen niet mogelijk maken maar tegenhouden, en niet meedenken met de burger. Dit frustrereert alle goede bedoelingen en veranderingen in de organisatie.

## 7.2 IMPACT OP GEMEENTEN

De *Omgevingswet* vraagt van verschillende personeelsgroepen andere veranderingen in competenties en gedrag. Hieronder gaan we daar voor beleidsmedewerkers, vergunningverleners en handhavers dieper op in. We beginnen echter met het bespreken van de gewenste verandering in managementstijl. Een andere manier van werken en cultuur vraagt immers ook een andere aansturing door het management.

### Management

Het gedrag van managers zal in lijn moeten zijn met de in de *Omgevingswet* beoogde cultuurverandering. Managers zullen meer moeten sturen op kaders, prioriteiten en hoofdlijnen. Medewerkers zullen zelf meer verantwoordelijk zijn voor oordeelsvorming. Dit vraagt ook meer ruimte voor (het leren van) fouten en onderlinge uitwisseling van casussen.

Dat is essentieel in een complex veranderproces maar past daarnaast ook bij de manier van werken die de *Omgevingswet* introduceert. Hierbij heeft het management een faciliterende rol. Het is voor deze manier van werken belangrijk dat er geen afreken-cultuur ontstaat, maar juist een leeromgeving.

Bij fouten moet het management niet in de reflex schieten om herhaling te voorkomen door controlemechanismen in te stellen. Hierin spelen politiek en bestuur ook een rol. Het management moet daar staan voor de professionaliteit van haar medewerkers en voorkomen dat de politiek in de reflex schiet om afwegingsruimte dicht te regelen, wat met name bij incidenten een belangrijk risico vormt.

Het management zal ook het voortouw moeten nemen in het werken vanuit een dienstverlenende houding. Het management zal meer naar buiten moeten om het fysieke domein samen met maatschappelijke partners en partners in de bestuurlijke keten vorm te geven.

### Beleidsmedewerkers

Deze doelgroep is de laatste jaren aan het vergrijzen en gaat deels de komende tijd met pensioen. Daarnaast is een groot deel van de gemeentelijke beleidsmedewerkers op het fysieke domein de afgelopen jaren verplaatst naar de omgevingsdiensten. De bezetting bij gemeenten is de afgelopen jaren dus afgenomen en vaak al tot het minimum beperkt. De *Omgevingswet* vraagt een betere ondersteuning van het bestuur maar ook capaciteit voor het opstellen van de omgevingsvisies en -plannen die in de plaats komen van de huidige structuurvisies en bestemmingsplannen. Dit vraagt voldoende kennis over de veranderingen van de wet, gebiedsgericht werken en opstellen van omgevingsplannen.

De *Omgevingswet* vraagt meer generalisten die regie kunnen voeren en de verbindingen tussen vakgebieden kunnen maken. Specialisten blijven echter nodig aangezien het beleidsterrein complex blijft door een veelheid aan criteria. Ze zullen echter meer moeten samenwerken met andere specialisaties om een integrale afweging over verschillende vakdisciplines mogelijk te maken, en meer gebiedsgericht moeten denken. Daarnaast is kennis nodig om de nieuwe

beleidsruimte goed te kunnen invullen en flexibiliteit om met variatie om te kunnen gaan.

Bestaande samenwerkingen in de bestuurlijke keten zullen worden geïntensiveerd. De omgevingsvisies vragen bijvoorbeeld meer samenwerking met buurgemeenten en provincies. Hiervoor is een meer naar buiten toe gerichte houding noodzakelijk. Ook richting de samenleving is een cultuurverandering nodig: 'ja, mits' komt in de plaats van 'nee, tenzij'. Dit vraagt meer vertrouwen in de samenleving. Daarbij krijgt de beleidsadviseur te maken met andere vragen vanuit de maatschappij. De ervaring is dat hier intern weerstand tegen kan zijn, met name bij specialisten. Doordat er minder gedetailleerd geregeld kan worden, zullen zij een deel van hun controle moeten loslaten op ontwikkelingen in de fysieke omgeving. Hierdoor zullen zij het gevoel hebben dat zij minder risico's kunnen afdekken.

### Vergunningverleners

Doordat met de *Omgevingswet* het aantal vergunningaanvragen zal afnemen, zijn er ook minder vergunningverleners nodig. Vooralsnog wordt echter geen afname in het aantal vragen van burgers verwacht. De *Omgevingswet* is namelijk complex en burgers willen zekerheid, waardoor ze vragen aan de gemeente zullen blijven stellen (echter zonder een achterliggend vergunningstraject).

Daarnaast zullen de resterende vergunningen complexer zijn, dit vraagt meer van de capaciteiten van het personeel dan nu het geval is. Er is meer aandacht nodig voor vooroverleg bijvoorbeeld met ontwikkelaars en afstemming daarbij met andere overheden. Specialisten zullen nodig zijn voor de complexe inhoudelijke beoordelingen. Er zal echter ook meer samengewerkt moeten worden met beleidsadviseurs om tot integrale afwegingen te komen.

Deze medewerkers moeten kunnen meedenken met de burger over hoe ontwikkelingen mogelijk kunnen worden gemaakt in plaats van afvinklijsten/strakke regels af te lopen. Dit vraagt adviserende competenties en bovendien flexibiliteit, oplossingsgerichtheid en een faciliterende houding.

### Handhavers

Voor de handhavers geldt dat de huidige generalistische medewerkers zich nog breder moeten oriënteren. Bij het uitvoeren van hun taak zullen zij naar meer criteria moeten kijken, zoals luchtkwaliteit en fijnstof. De *Omgevingswet* vraagt daarnaast versterking van communicatieve vaardigheden en omgevingsgevoeligheid, aangezien overheden meer in overleg moeten treden met initiatiefnemers. Een ja of een nee, is dan niet meer voldoende. Ook hier geldt dus dat handhavers mee moeten meedenken met burgers en ondernemers om initiatieven mogelijk te maken. Daarbij is meer ruimte voor eigen interpretatie en wordt minder dan nu het geval is gewerkt vanuit standaard checklists. Dit vraagt meer redeneren vanuit het doel van de regelgeving. Dit is inhoudelijk lastiger en minder routinematig werk. Dit vraagt meer eigenstandige oordeelsvorming en collegiale toetsing.

Handhaving wordt belangrijker, mede doordat meer activiteiten vergunningsvrij worden. De verwachting is echter dat het aantal handhavers niet evenredig kan toenemen. Dit vraagt keuzen in de inzet van handhaving; welke zaken hebben (bestuurlijke) prioriteit en welke handhaving kunnen we op een lager pitje zetten? Dit leidt ertoe dat prioriteitsstelling in het werk steeds belangrijker wordt. Dit vraagt ook meer overzicht op alle activiteiten die zich afspelen in de fysieke omgeving.

## 7.3 OP WEG NAAR 2018

Het veranderen van cultuur, gedrag en competenties vergt een investering van meerdere jaren. Het is daarom slim om vroegtijdig te starten. Dit biedt de mogelijkheid om op de vereiste veranderingen te anticiperen en hier ook in de selectie van nieuwe medewerkers op voor te sorteren.

Cultuurverandering begint vaak bij leiderschap en laat zich moeilijk van bovenaf opleggen. Door bijvoorbeeld te experimenteren met nieuwe concepten, door met een voortrekkersgroep te beginnen en ambassadeurs te benoemen, kan een beweging van onderop gefaciliteerd worden om de benodigde cultuurverandering te realiseren. Hierbij is aan-





dacht nodig voor het concretiseren van het gewenst gedrag, het liefst visualiseren, aandacht hebben voor weerstand en doorvertaling naar HR beleid en instrumenten.

Aangezien gemeenten hierin een ander vertrekpunt hebben, adviseren we gemeenten in 2016 te beginnen met een inventarisatie van de impact van de *Omgevingswet* op de huidige cultuur, gedrag en competenties. Hier vanuit kunnen gemeenten een (strategisch) personeelsplan opstellen om ervoor te zorgen dat medewerkers tijdig op de benodigde

veranderingen toegerust zijn en om te sturen op de benodigde personeelstransitie.

Belangrijk is dat de medewerkers vóór ingang van de nieuwe wet de juiste kennis en competenties hebben om de activiteiten in het fysieke domein om een andere manier conform de *Omgevingswet* uit te voeren en dat er een flinke start is gemaakt met de benodigde cultuurverandering. Uiteraard zal deze cultuur- en gedragsverandering ook na de invoering aandacht blijven vragen.

## 8. Implementatieagenda en handelingsperspectief

### 8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken we hoe gemeenten kunnen komen tot een samenhangende implementatieagenda voor de invoering van de *Omgevingswet*. Zo'n implementatieagenda is in feite onderdeel van een handelingsperspectief voor de gemeente ten aanzien van de *Omgevingswet*, samen met partners.

Een handelingsperspectief kent drie elementen. Om te beginnen een doelstelling. In dit geval is dat het gegeven dat het arrangement van de *Omgevingswet* vanaf eind 2018 moet werken conform de wet en vervolgens in toenemende mate beter gaan werken volgens de geformuleerde bedoeling van de wet. Met het arrangement is beoogd 'publieke of maatschappelijke meerwaarde' te realiseren door een betere fysieke omgeving. Daarbij is ook de organisatie en de besluitvorming van belang, evenals de samenwerking met de partners. Anders kan het arrangement immers niet functioneren. De verschillende onderdelen van het arrangement en de doelen en opgaven daarin zijn in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid aan de orde geweest.

Werken volgens de bedoeling van de wet hoeft weliswaar pas in 2024 'een feit' te zijn, maar zal uiteraard alleen lukken als 'die bedoeling' afhankelijk van de ambitie van de gemeente, vanaf de start het implementatieproces doordoesemt. Daarbij hangt het handelingsperspectief ook nog af van de specifieke situatie en het ambitieniveau van de gemeente.

Een handelingsperspectief op het doen werken van een arrangement voor meer publieke waarde kent ten tweede een daartoe in te richten 'bouwstrategie', ook wel implementatie genoemd. Realisatie van die veranderopgave eist organisatie van 'het bouwproces'. Zo'n bouw- of implementatieproces verloopt in fases die elkaar overlappen en vereist dan ook per fase een aanpassing van de inrichting en moet uiteindelijk lei-

den tot het realiseren van het handelingsperspectief. Ook die fasering is in de voorgaande hoofdstukken per deelaspect al aan de orde geweest. Per onderscheiden fase zullen we daarbij aangeven hoe gedurende het bouwproces aan die inrichtingen gewerkt moet worden. Het bouwproces verloopt samen met (bestuurlijke) partners, juist ook omdat de bedoeling van de wet daar zo nadrukkelijk op gericht is.

Als derde gaan we in op de succes- en faalfactoren van de implementatiestrategie, op hoe 'blokkades in het bouwproces' te herkennen zijn en op wat nu al bijzondere aandacht eist. In feite gaat het om het verdiepen en kunnen bewaken van de implementatie als bouwproces.

Vanuit deze drie aspecten formuleren we tot slot een implementatieagenda waar iedere gemeente met samenwerkingspartners aan kan werken.

### 8.2 HET TE REALISEREN ARRANGEMENT ALS PERSPECTIEF VOOR MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

In de voorgaande hoofdstukken is de beoogde werking van het arrangement nader geanalyseerd en vertaald in veranderopgaven. We vatten dit kort samen en geven aan hoe ambitieniveaus per gemeente hierin kunnen verschillen.

### 8.3 DE BEOOGDE PUBLIEKE MEERWAARDE MET HET ARRANGEMENT

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet dat de doelen van de wet een arrangement vereisen waarin gemeenten aanzienlijke veranderingen doorvoeren. Het is goed die opgave van het arrangement van de *Omgevingswet* nog eens scherp te formuleren. De interbestuurlijke programmaraad werkt met onder

meer de volgende formuleringen als gezamenlijk uitgangspunt.

- Zowel politiek, maatschappelijk als interbestuurlijk is er een groot draagvlak voor de doelen van de *Omgevingswet*. Kortweg komt het er op neer dat het centrale doel van de *Omgevingswet* is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te realiseren en tegelijkertijd de fysieke leefomgeving zo goed mogelijk te benutten om maatschappelijke functies te vervullen.
- De maatschappelijke meerwaarde van de *Omgevingswet* blijkt goed uit de geformuleerde verbeterdoelen:
  - Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
  - Samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving
  - Versnellen en verbeteren besluitvorming over projecten
  - Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken.
- Voor burgers en organisaties heeft het realiseren van deze doelen meerwaarde doordat er meer ruimte geboden wordt voor initiatief en het doelgericht realiseren van hun plannen. De overheden kunnen hier op inspelen door de grotere ruimte voor bestuurlijke afwegingen die de wet biedt te benutten.

### 8.2.2 Werken aan deelaspecten

In de voorgaande hoofdstukken zijn vijf aspecten benadrukt die voor het gemeentelijk functioneren in dit arrangement wezenlijk zijn.

#### 1. Bestuurlijke keten

Hoewel de spelregels nog niet vast liggen – het Rijk werkt nog aan uitvoeringswetgeving en overgangsregelgeving waarvan de inhoud en implicaties nog niet duidelijk zijn – is het wel zeker dat afstemming, integrale afwegingen en samenwerking sleutelwoorden zijn bij het werken met de *Omgevingswet*. De overheid dient zich naar de samenleving toe te organiseren en zal meer in

ketens moeten opereren. Daardoor veranderen en intensiveren de verhoudingen tussen bestuurslagen. Zie voor een uitwerking hoofdstuk 3

#### 2. Beleidsvisie & instrumenten

Het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsplan is maatwerk, want afgestemd op de specifieke eigenschappen van, ontwikkelingen in en ambities voor een gebied. Zie voor een uitwerking hoofdstuk 4.

#### 3. Processen & organisatie

De *Omgevingswet* vraagt dat gemeenten hun ambities bepalen en van daaruit een impactanalyse doen op de huidige processen. Dit geeft zicht op de doorontwikkeling die tot aan de invoering nodig is. Daarbij is duidelijkheid nodig over de rolverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit kan leiden tot taakverschuivingen in de bestuurlijke keten. Zie voor een uitwerking hoofdstuk 5.

#### 4. ICT voorzieningen

De *Omgevingswet* biedt gemeenten bij uitstek de mogelijkheid positie te bepalen als het gaat om het vraagstuk ICT binnen de keten van samenwerkingspartners. Welke systemen en processen worden binnen de gemeente georganiseerd? Welke niet? Welke samenwerkingspartners zijn er en hoe sluiten deze aan op de organisatie van de eigen gemeente? Om dienstverlening aan initiatiefnemers en medeoverheden te kunnen regelen is van groot belang vast te stellen wat de visie op dienstverlening is en hoe dit doorwerkt in de keuzes die de gemeentelijke organisatie maakt. Zie voor een uitwerking hoofdstuk 6.

#### 5. Cultuur, gedrag en competenties;

De *Omgevingswet* vraagt van verschillende personeelsgroepen andere veranderingen in competenties en gedrag. Cultuurverandering begint vaak bij leiderschap en laat zich moeilijk van bovenaf opleggen. Door bijvoorbeeld te experimenteren met nieuwe concepten, door met een voortrekkersgroep te beginnen en ambassadeurs te benoemen, kan een beweging van onderop gefaciliteerd worden om de benodigde cultuurverandering te realiseren. Zie voor een uitwerking hoofdstuk 7.

### 8.2.3 Verschillende ambitieniveaus

Waar een gemeente uiteindelijk naar toe gaat, is sterk afhankelijk van de vraag wat de gemeente uiteindelijk met de *Omgevingswet* wil. De *Omgevingswet* stelt een aantal eisen, maar verschillende gemeenten hebben verschillende ambities ten aanzien van de mate waarin ze gaan werken met en in de geest van de *Omgevingswet*. Er zijn gemeenten die kiezen voor een zo minimaal mogelijk scenario en ambitieuze gemeenten die de *Omgevingswet* juist willen gebruiken om beleid en de organisatie te transformeren.

Als men als gemeente uit gaat van het **minimale scenario** dan is de strategie gebaseerd op de minimale vereisten van de wet. De wet eist bijvoorbeeld een omgevingsvisie en -plan en stelt nieuwe eisen aan vergunningverlening. Deze instrumenten kunnen echter minimaal ingevuld worden, bijvoorbeeld door een omgevingsplan voornamelijk een bundeling te laten zijn van huidige bestemmingsplannen. En gemeenten kunnen de extra beleidsruimte die de *Omgevingswet* biedt bijvoorbeeld gebruiken om de extra regelruimte voor maatschappelijke initiatieven binnen hun gemeente weer dicht te timmeren, waardoor er weinig gebeurt op het gebied van regelgeving en de daarbij horende aanpassingen op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

Een **ambitieuw scenario** is bijvoorbeeld om de *Omgevingswet* te gebruiken voor een algehele transformatie naar een meer integrale, naar buiten gerichte en faciliterende organisatie, die initiatieven van de maatschappij optimaal faciliteert binnen de kaders van de wet en beleidsruimte van de gemeente. Hierbij kunnen gemeenten gebruik maken van de ruimte van de *Omgevingswet* om initiatieven die eerder vastliepen onder de huidige regelgeving vlot te trekken en zich hierdoor bijvoorbeeld als aantrekkelijke vestigingsplaats voor burgers en bedrijven profileren. Tevens biedt herschikking van taken met omgevingsdiensten gemeenten de mogelijkheid om hun regionale ambities vorm te geven. Dat kan betekenen dat meer taken regionaal worden opgepakt maar ook dat de gemeente weer taken terughaalt die in het verleden naar omgevingsdiensten zijn gegaan.

We sluiten met dit onderscheid mede aan bij de vier archetypen die de VNG voor omgaan met de

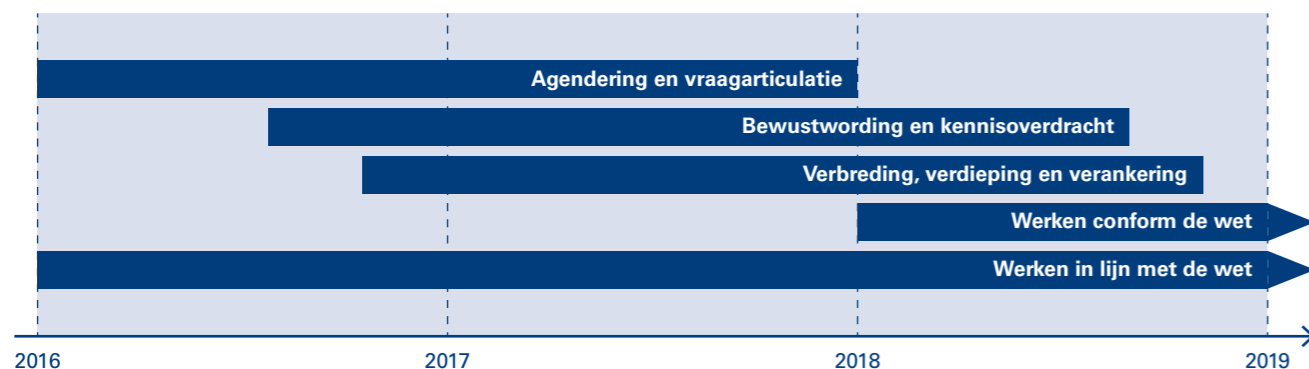
*Omgevingswet* onderscheidt. In het meest minimale scenario gebruikt een gemeente de *Omgevingswet* alleen **consoliderend** om de wettelijk noodzakelijke wijzigingen door te voeren. De gemeente kan ook **selectief** omgaan met de *Omgevingswet* of **calculerend**. De *Omgevingswet* kan echter ook **vernieuwend** worden gebruikt om een forse verbetering te realiseren.

### 8.3 FASERING VAN HET 'BOUWPROCES': AANSLUITEN BIJ DE LANDELIJKE ARENA

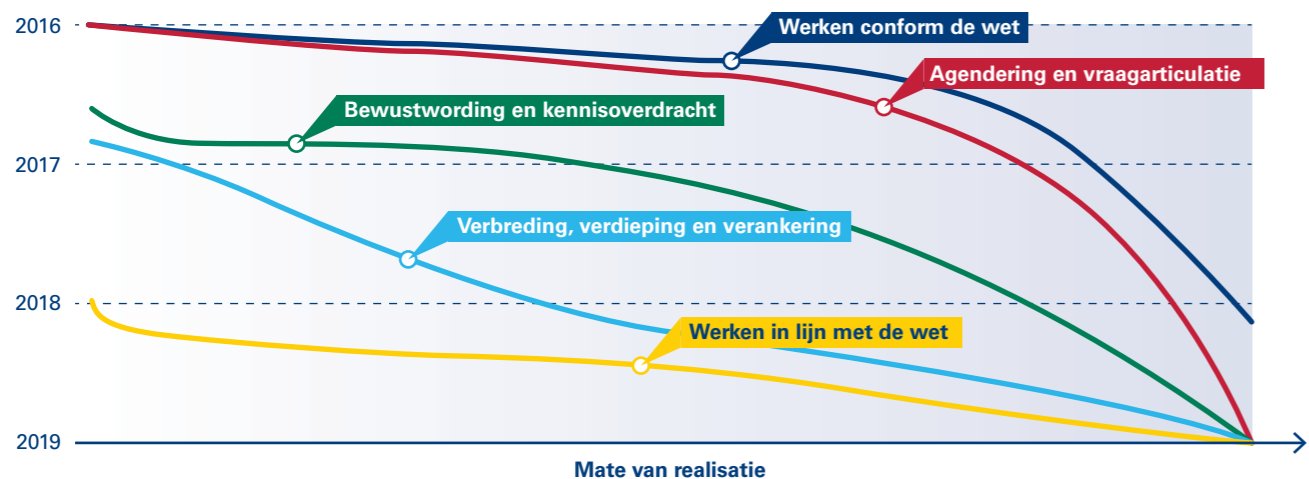
Hoe nu dit arrangement van de *Omgevingswet* gemeentelijk te implementeren? Daarbij zijn zoals gesteld twee aspecten aan de orde: de fasering en de inrichting van het bouwproces. We beginnen met de fasering.

Landelijk is er op basis van een bestuursakkoord tot een interbestuurlijke implementatiestrategie besloten. De organisatorische kern daarvan is de programmaraad, waarin de verschillende bestuurslagen hun gezamenlijke uitgangspunten voor de veranderstrategie formuleren en waarin de afstemming met de deelprogramma's *Invoeringsondersteuning* en *Digitale stelsel ontwikkeling* plaats vindt. De ondersteuning vanuit de VNG sluit dus aan bij de landelijke uitgangspunten en gemeenten kunnen hier vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bij aansluiten. De fasering van het implementatieproces is op basis van gesprekken met de programmaraad als volgt weer te geven.

De beoogde inwerkingtreding van de *Omgevingswet* is eind 2018, daar gaan we hier vanuit.

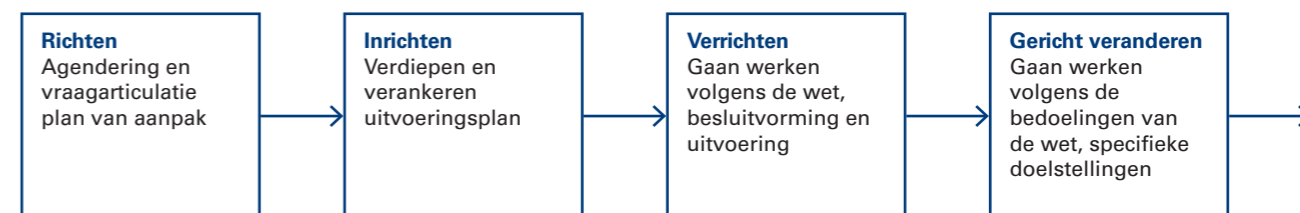


En natuurlijk zijn de hierboven genoemde processen overlappend en verlopen ze grillig zoals hieronder uitgebeeld.



De grilligheid van deze processen komt mede voort uit het feit dat de concrete uitwerking van de *Omgevingswet* nog volop gaande is. De ervaring leert ook dat in implementatieprocessen als deze uitvoeringskwesties in een aantal gevallen nadere bestuurlijke besluitvorming vereisen. Het is dan ook zaak dat de organisatie van het eigen gemeentelijke implementatieproces aansluit bij de landelijk georganiseerde ondersteuning en flexibel kan inspelen op de nog te verwachten nadere uitwerking. We gaan daar hierna verder op in.

Grofweg is de fase van agendering en vraagarticulatie gericht op het tot stand komen van een plan van aanpak. We spreken ook wel van ‘richten’, ‘inrichten’ en ‘verrichten’. Daarna is sprake van een situatie waar vanuit een werkend arrangement gericht aan verdere verbetering is te werken.



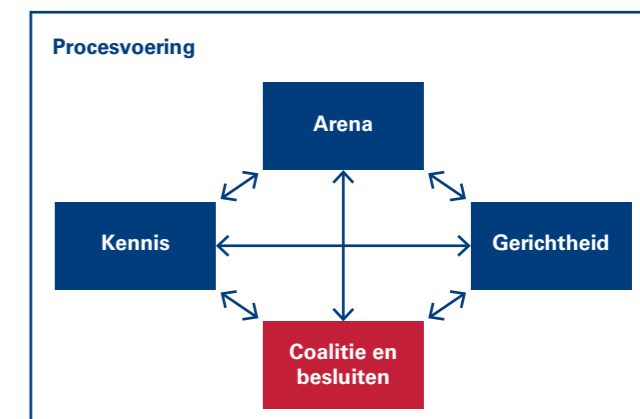
Deze fases overlappen, maar eisen toch een specifieke aanpak. In de volgende paragraaf gaan we in op de specifieke eisen per fase. Bovendien behandelen we kort het procesmanagement dat dit complexe proces vraagt.

#### 8.4 DE ORGANISATIE VAN HET GEMEENTELIJK IMPLEMENTATIEPROCES NAAR FASE

De implementatie van de *Omgevingswet* is – zoals eerder opgemerkt – een langdurend proces met indringende vragen over inhoud en rollen van meerdere betrokken actoren met soms uiteenlopende belangen en standpunten. Binnen de gemeente zijn vele partijen op alle niveaus betrokken bij de implementatie van de *Omgevingswet*. Sommigen zullen minder ambitie hebben, terwijl anderen de *Omgevingswet* juist aangrijpen als katalysator voor gewenste verandering.

Ook buiten het gemeentehuis zijn er veel belanghebbenden. De gemeente dient haar ambities afstemmen met partners in de regio waar zij afhankelijkheden mee heeft. Dit geldt bijvoorbeeld als ze participeren in dezelfde omgevingsdienst. Daarbij is de ervaring dat stakeholders andere belangen hebben, die vaak ook tegengesteld kunnen lijken. Zo zien omgevingsdiensten de *Omgevingswet* misschien als kans om hun dienstverlening aan gemeenten uit te breiden, terwijl die gemeenten hier wellicht hele andere beelden bij hebben.

De crux is om voor dit bouwproces een omgeving te ontwerpen waarin de mechanismen aanwezig zijn om voor een proces te zorgen waarin in de verschillende fases op een productieve manier met elkaar wordt omgegaan en waarin de betrokkenen elkaar kunnen vinden in wat concrete probleemdefinities en verstandige oplossingen zijn. Dit stelt eisen aan het design van de omgeving waarin gewerkt wordt. Onderstaand ‘bouwmodel’ biedt daarvoor de aanrijpingspunten.



Om in een complex belangenveld met elkaar richting te bepalen, is het nodig om eerst de arena's met stakeholders en belangen in kaart te brengen. Daarnaast is het nodig om de benodigde kennis voor besluitvorming te identificeren en te werken aan een gezamenlijke gerichtheid. Door op deze manier arrangementen te bouwen is het mogelijk een gezamenlijke visie te creëren met stakeholders.

#### 8.4.1 Agendering en vraagarticulatie vanaf 2016: richten

De meeste gemeenten zijn zich inmiddels bewust van het feit dat de *Omgevingswet* een complexe verandering vraagt in functioneren en organisatie, afhankelijk van ambitieniveau. Op dat 'bewust worden van' volgt onvermijdelijk wat hierboven is aangeduid als de fase 'agendering en vraagarticulatie', dat wil zeggen duidelijk krijgen wat er veranderd moet worden en dat ook nadrukkelijk als opgave formuleren samen met belangrijke partners. We noemen dit ook wel het *richten* van het proces. Uiteraard zijn er vele manieren om het proces zo verder vorm te geven. Een mogelijkheid is de volgende.

##### *Arena: gemeentelijke stuurgroep en regionale afstemming*

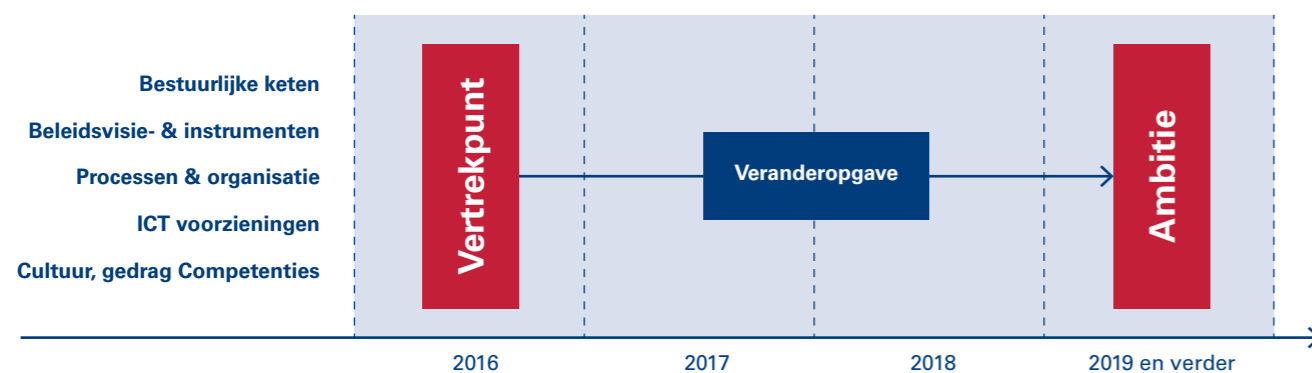
Stel een gemeentelijke stuurgroep in die bestuurlijk goed verankerd is bij één of meer portefeuillehouders. Van belang is dat vroegtijdig capaciteit en middelen ter beschikking zijn gesteld om een goed implementatieproces te faciliteren: stel een programmamanager aan.

Overleg met de meest betrokken regiogemeenten, betrek daarbij de omgevingsdienst, waterschappen en de provincie en overweeg de instelling van een regionaal afstemmingsoverleg. Om veel van de ambities te realiseren zullen gemeenten namelijk afhankelijk zijn van andere organisaties in de bestuurlijke keten. Dat zou – afhankelijk van de regionale verhoudingen – het bestuurlijk forum van de omgevingsdienst kunnen zijn, maar waarschijnlijker is dat het brede inhoudelijke bereik van de *Omgevingswet* een beleidsrijker forum vereist.

##### *Kennis: Impactanalyse op basis van vertrekpunt en ambitie*

Om een implementatiestrategie te bepalen is het nodig inzicht te hebben in het vertrekpunt. Zo is de afgelopen jaren al veel veranderd binnen het fysieke domein, bijvoorbeeld door de komst van de WABO. Dit heeft geleid tot allerlei veranderingen in processen die in lijn zijn met de veranderingen die de *Omgevingswet* beoogt. Hetzelfde geldt voor de Crisis- & Herstelwet. Dit heeft geleid tot nieuwe mogelijkheden waar veel gemeenten gebruik van hebben gemaakt. Daarnaast zijn sommige gemeenten al vooruitlopend op de *Omgevingswet* gaan experimenteren met een meer dienstverlenende houding, een cultuurverandering of vormgeving van bestemmingsplannen op een meer participatieve manier. De mate waarin er veranderingen hebben plaatsgevonden in beleid, processen, organisatie en cultuur verschilt daarom erg per gemeente. Dit vertrekpunt is bepalend voor de veranderopgave die er ligt en de interventies die in de implementatiestrategie nodig zijn.

We adviseren daarom te beginnen met een impactanalyse. Doelstelling van de impactanalyse is om het huidige vertrekpunt van de organisatie naast de ambitie en doelstellingen van de wet te leggen. Dit leidt tot een veranderopgave op maat die als basis kan dienen voor de implementatiestrategie. We adviseren om dit langs de vijf nader uitgewerkte inhoudelijke perspectieven te doen. Door de impactanalyse langs deze inhoud te leggen, wordt deze voldoende concreet, sluit die aan bij de praktijk en worden dimensies waar veranderingen op nodig zijn meegenomen.



Van belang is vanaf het begin de verbindingen met de ondersteuningsstrategie vanuit de VNG en de programmaraad goed te organiseren en de mogelijkheden tot kennisvergaring vanuit deze gremia te benutten.

##### *Gerichtheid, coalities en besluitvorming*

Het is zaak om in deze periode de neuzen dezelfde kant op te krijgen voor een duidelijke agenda. Zorg in ieder geval voor een reguliere behandeling in het college en de ambtelijke directieorganen, organiseer aantrekkelijke inhoudelijke bijeenkomsten en laat een duidelijke beslissing over de agendering voor de komende jaren nemen. Betrek nadrukkelijk de gemeenteraad.

Een logisch product van deze fase is een plan van aanpak dat als richtpunt dient voor de komende periode van het bouwproces. De vijf aspecten die we onderscheiden, hebben allen ook een aparte planning.

Een belangrijk maar lastig punt is te komen tot een mogelijk regionaal plan van aanpak. Uitkristalliseren van de regionale agenda is wel belangrijk.

#### 8.4.2 In de loop van 2016: verbreding en verankering; uitvoeringsplan, inrichten

Na agendering is het de crux om daadwerkelijk aan de veranderingen te gaan werken. Na het richten volgt dus aandacht voor het *inrichten*. Dit betreft de manier waarop de implementatie plaatsvindt en een doorvertaling van de doelen naar de benodigde processen, organisatie, middelen en competenties. Globaal stellen we ons dat als volgt voor.

##### *Arena*

Verbreed de arena naar maatschappelijke partijen en burgers. Hun betrokkenheid is wezenlijk voor het succes van de *Omgevingswet*. Juist door die partijen te betrekken kan 'werken volgens de bedoeling van de wet' al een accent krijgen.

In deze fase moet de gemeentelijke stuurgroep een fundament krijgen in alle betrokken eenheden. In de loop van deze fase moet de regionale arena ook op orde komen. De *Omgevingswet* vraagt nogal wat van gemeenten en heeft het potentieel om gevestigde

belangen in het gemeentehuis flink op te schudden. Medewerkers kunnen hele andere werkzaamheden krijgen. De effecten van de *Omgevingswet* zullen dan ook merkbaar zijn bij beleidsmedewerkers die zich met de fysieke leefomgeving bezighouden, bij ICT'ers, juristen, financiële experts, vergunningverleners en toezichthouders, op alle niveaus. Binnen gemeenten zal moeten worden nagedacht wanneer de organisatie klaar is voor de *Omgevingswet*. Het is raadzaam om medewerkers daar vroegtijdig bij te betrekken

##### *Kennis*

Het is tijd om op alle deelaspecten te komen tot kennisvergaring. Zowel vanuit de VNG als vanuit de programmaraad is er een ruim aanbod aan informatie te verwachten. Met name zal het zaak zijn kennis te delen, of zelfs deel te nemen aan experimenten en pilots die landelijk op stapel staan (dan wel op stapel gaan komen). De kennis dient in de organisatie verbreed te worden. Maar ook buiten de organisatie dient met de regionale ambtelijke en bestuurlijke partners kennisdeling op gang gebracht te worden. Wat gaat er veranderen en welke perspectieven biedt de wet voor partijen om initiatieven te nemen? Er zal kennis moeten zijn van wat deze veranderingen vereisen en in hoeverre vooruit lopen op bepaalde veranderingen verstandig is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het langdurige totstandkomingsproces van een omgevingsvisie.

##### *Gerichtheid, coalities en besluiten*

In deze fase zou voor alle betrokkenen duidelijk moeten worden wat het betekent om conform de wet te werken en wat de verder liggende bedoelingen van de wet zijn. De hierboven genoemde ambities moeten uitkristalliseren. Zeker als de eigen doelstellingen ambitieus zijn is het zaak om alvast te oefenen binnen de organisatie en met maatschappelijke partijen.

In 2017 heeft de gemeente scherp waar men heen wil met de *Omgevingswet* en wie daarbij moeten worden betrokken en/of nodig zijn. Ook zullen de contouren voor de manier waarop de gemeente de *Omgevingswet* wil implementeren al zichtbaar worden. Een logisch besluit in deze fase is een uitvoeringsplan waarin de te nemen besluiten en hun concrete uitvoering zijn uitgewerkt. Ook hier is weer de vraag naar de regionale vertaling.

### 8.4.3 Naar werken volgens de wet 2017/2018: verrichten

En dan moet het gebeuren, namelijk gaan werken in lijn met de nieuwe *Omgevingswet*. We noemen dat ook wel ‘verrichten’.

#### Arena

Enerzijds zal het proces van verbreding, verdieping en verankering zoals hiervoor omschreven gewoon doorgaan. Essentieel is nu echter de daadwerkelijk benodigde uitvoeringsbesluiten voor te bereiden, te nemen en uit te voeren. Dat varieert van klaar hebben van verordeningen, tot besluiten over en inrichten van werkprocessen en tot regionale processen inrichten.

Een dergelijke slag naar besluitvorming en uitvoering eist altijd aparte voorzieningen in de arena, soms zelfs apart georganiseerd management en apart georganiseerde (externe) communicatie. Wellicht moet ingegrepen worden in de organisatie en gaat de gemeente een lang traject met de OR in. Procedures zullen bijvoorbeeld moeten worden herschreven en uitgelijnd worden op de procedures van mede-overheden. Nieuwe actoren betrekken kan wel, bijvoorbeeld voor verder het oefenen voor verbreding, verdieping en verankeren. Het besluitvormingsproces vereist echter een eenduidig gericht proces, dat alleen maar indien nodig voor die besluitvorming (bijvoorbeeld regionaal) georganiseerde betrokkenheid vraagt van nieuwe partijen.

Let wel: ook die verankering van ketenprocessen eist besluitvorming en vastleggen.

#### Kennis

De gemeente die tijdig begint en 2016 en 2017 optimaal benut voor het bedenken en uitwerken van de eigen strategie kan deze strategie vervolgens in 2018 uitvoeren.

Deze fase roept altijd extra instrumentele vragen op. Uiteraard is daar in de vorige fases op vooruitgelopen, maar nu is precisering vereist. Aansluiten bij landelijk beschikbare faciliteiten is hier wezenlijk.

#### Gerichtheid, coalities en besluiten

De besluitvorming moet gericht zijn op het werken volgens de wet in procedures en processen. Beoogd

is invoering einde 2018. Alles wat nodig is om te richten op die komende uitvoering moet vorm krijgen. Het is zaak vanaf 2018 (ook nog het jaar van de raadsverkiezingen) het hiervoor genoemde uitvoeringsplan regelmatig aan de orde te hebben, top-ambtelijk en bestuurlijk. Medewerkers zullen behoefte hebben aan informatie en scholing. Dat zal overigens ook externe communicatie vereisen. Het leerproces met burgers en organisaties zal niet stoppen.

#### 8.4.4 En daarna?

Daarna krijgt het proces naar werken volgens de bedoelingen van de wet alle nadruk, voortbouwend op wat daar al aan basis is gelegd. Het verdient waarschijnlijk aanbeveling daarvoor nog enige jaren een aparte arena in stand te houden. Temeer daar de ontwikkeling van het digitale stelsel (een zeer belangrijke basis voor realisatie van de beoogde maatschappelijke meerwaarde) pas een afronding krijgt in 2024.

### 8.5 ADEQUAAT PROCESMANAGEMENT: SAMENHANG TUSSEN DE FASEN

Zoals blijkt uit bovenstaande fasering is sprake van een complex proces waarin fases hooguit analytisch te scheiden zijn. In de praktijk lopen ze grillig door elkaar heen.

De komende jaren zullen we ook nog te maken hebben met schuivende panelen omdat de wetgeving gaandeweg nog invulling krijgt. Daarnaast is de verwachting dat er allerlei overgangsregelingen komen, waardoor de ruimte is om bestaande instrumenten nog een tijd in de lucht te houden. Bijvoorbeeld huidige bestemmingsplannen die nog voor een bepaalde tijd geldend zullen blijven. Voor het ICT-spoor is nu een horizon tot 2024 uitgestippeld.

Projectmanagement waarin van te voren het resultaat en de stappen via een lineair proces zijn gedefinieerd, volstaat niet. De aanpak vraagt procesmanagement waarbij doelen gaandeweg op een cyclische manier worden aangescherpt. Vanaf het begin zal naast het ‘richten’ ook aandacht moeten zijn voor hoe we het straks gaan doen (verrichten). Het richten zal niet na het eerste jaar afgelopen zijn, maar vraagt regelmatig herijking op basis van voortgang in de wetgeving.

FASERING	2016-2017	2017-2018	2019
Richten, plan van aanpak	XXX	XX	X
Inrichten, uitvoeringsplan	X	XXX	X
Verrichten, besluitvorming	X	XX	XXX

### 8.6 WAT ZIJN DE RISICO'S ONDERWEG?

De risico's voor dit proces van bouwen aan het arrangement van de *Omgevingswet* zijn van verschillende aard. We gaan hier niet in op de landelijke risico's voor niet rond krijgen van besluitvorming, het niet tot stand komen van ondersteuningsprogramma's en/of haperingen bij de invoering digitale stelsel. Die zijn er natuurlijk ook en hebben consequenties. Ons gaat het om de wijze waarop gemeenten zelf kunnen inspelen op risico's inzake procesvoering, arena's, kennis, gerichtheid, coalitievorming en besluitvorming, gegeven ook de onzekere context waarin gemeenten opereren.

Daarbij leert de ervaring dat er een aantal grotere en kleinere risico's zijn die vaak in samenhang optreden en op een van de onderdelen van het bouwmodel zijn terug te voeren. We noemen per onderdeel van het bouwmodel één risico.

- Onvoldoende procesmanagement en daardoor geen tijdig begin, geen aansluiting van de fases op elkaar en uiteindelijk geen tijdige besluitvorming en/of onvoldoende besluitwaardige plannen.
- Een onzorgvuldige samenstelling van de arena's in de verschillende fases en daardoor partijen die onvoldoende betrokken zijn en sommige aspecten die onvoldoende aandacht krijgen: met als resultaat blokkades in de besluitvorming of uitvoering, dan wel open einden.
- Onvoldoende kennisbasis voor uitwerking plannen en daardoor geen besluitrijpe voorstellen in de verschillende fases. Toch besluiten leidt gemakkelijk tot blokkades in een latere fase.

- Onvoldoende aandacht voor goede relaties met relevante actoren. Dat kan leiden tot onverwachte blokkades tijdens de coalitievorming en besluitvorming en zo tot vertraging.
- Onvoldoende aandacht voor krachtige coalitievorming. Coalities zijn nooit een gegeven en vereisen altijd aparte aandacht vanuit binding op een handelingsperspectief. Ontbreken of verval van een coalitie leidt tot stagnatie in de besluitvorming.
- Onzorgvuldigheden in het besluitvormingsproces. Een onzorgvuldige regie van de besluitvorming kan leiden tot wantrouwen en tot opnieuw moeten bouwen aan vertrouwen (gerichtheid).

Natuurlijk is de lijst met risico's eenvoudig uit te breiden. Zo mag het onvoldoende ter beschikking stellen van middelen in de arena daarbij als generieke belemmering eigenlijk niet ontbreken.

Een goed bouwproces (implementatieproces) dat tijdig begint is dus, los van ambitie van de gemeente, een allereerste vereiste.

# Bijlage

ENKELE PRIKKELENDE PUBLICATIES



## Extra taken van gemeenten naar de omgevingsdienst of terughalen van extra taken naar de gemeente

### Il Shik Sloover

#### De omgevingsdienst in juridisch perspectief

In Nederland is een landelijk stelsel ingericht van 29 omgevingsdiensten die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van het omgevingsrecht. De omgevingsdiensten zijn met name samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De colleges van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten en gedeputeerde staten van de provincie waarin de omgevingsdienst gelegen is, hebben de basistaken ondergebracht bij de omgevingsdienst van de veiligheidsregio waar de gemeente/provincie deel van uitmaakt; de schaal waarop en het werkgebied waarbinnen gemeenten en provincie regionaal moeten samenwerken bij de uitvoering van het basistakenpakket moet volgens de wetgever congruent zijn met die van de veiligheidsregio's. Congruentie van schaal en werkgebied komt de afstemming tussen de VTH-taken van de omgevingsdienst en de taken van de veiligheidsregio ten goede. Eén omgevingsdienst kan overigens meer dan één (gehele) veiligheidsregio bestrijken, zoals bijvoorbeeld het geval is met de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek.

Uitgangspunt bij de samenwerking in een omgevingsdienst is volgens de wetgever dat een aantal voorbereidende, toezichthoudende en uitvoerende taken door het bevoegd gezag worden *opgedragen* (mandaat) aan de directeur van de omgevingsdienst; er is geen sprake van *overdracht* (delegatie) van bevoegdheden tot het nemen van besluiten door gemeenten en provincies<sup>7)</sup>. Wel wordt er vanuit gegaan dat bevoegdheden tot het nemen van handhavingsbesluiten worden gemandateerd aan de directeurs

van de omgevingsdiensten voor in ieder geval het basistakenpakket. De bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor de besluiten in mandaat blijft berusten bij burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten.

#### Andere taken dan het basispakket

Zoals hierboven beschreven ligt het basistakenpakket vast en is congruentie tussen omgevingsdienst en veiligheidsregio feitelijk door de wetgever bepaald. Voor andere taken dan het basistakenpakket ('extra taken') is juridisch niet vastgelegd hoe en wie deze taken (namens de gemeenten en provincies) kan uitvoeren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld andere of meer taken dan opgenomen in het basispakket laten uitvoeren door de omgevingsdiensten, bijvoorbeeld andere milieutaken en taken op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening. Ook provincies kunnen meer taken, bijvoorbeeld op het terrein van de natuurwetgeving, bij omgevingsdiensten onderbrengen.

Vooruitlopend op de *Omgevingswet* per 1 januari 2018 zal de Wabo worden aangevuld met een aantal regels gericht op het toepassen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering, de opschaling van de uitvoering van complexe milieutaken naar omgevingsdiensten en het intensiveren van de onderlinge samenwerking. De regels die via het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (inzake verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) aan de Wabo worden toegevoegd, zullen te zijner tijd worden overgeheveld naar de *Omgevingswet*.

Met deze wijziging van de Wabo en straks overheveling naar de *Omgevingswet*, kan er bij het uitzetten van een plan van aanpak m.b.t. implementatie van de *Omgevingswet* een nieuwe situatie ontstaan

waarin gemeenten zich mogelijk opnieuw moeten oriënteren op het extra takenpakket dat nu door 'hun' omgevingsdienst in mandaat wordt uitgevoerd. Gemeenten moeten bijvoorbeeld afwegen of de huidige extra taken op een voldoende adequate wijze worden uitgevoerd, afgezet tegen de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling. Indien wordt afgewogen dat er geen verandering gewenst is, dan kan de uitvoering van de extra taken door de 'eigen' omgevingsdienst worden gecontinueerd. Indien de nieuwe situatie wel tot de afwijking leidt dat verschuiving van taken gewenst is, zijn de volgende keuzes te maken:

1. Resterende extra taken ook aan de eigen of een andere omgevingsdienst mandateren.
2. Deel van extra taken terughalen uit de omgevingsdienst.
3. Alle taken terughalen en uittreden uit de omgevingsdienst.

In onderstaande wordt op hoofdlijnen beschreven wat mogelijke consequenties zijn van deze keuzes.

#### Extra taken onderbrengen naar omgevingsdienst/wijziging van de gemeenschappelijke regeling

In een gemeenschappelijke regeling is op hoofdlijnen opgenomen welke taken door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. Vaak zijn de taken expliciet vastgelegd in de regeling, alhoewel dit bij mandatering niet strikt noodzakelijk is en enkel in een mandaatbesluit van de deelnemer kan zijn vastgelegd. Indien een gemeente extra taken onder wenst te brengen bij de omgevingsdienst, dienen deze te passen binnen de taakomschrijving als opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Indien dit niet het geval is dient de gemeenschappelijke regeling gewijzigd te worden conform de daarvoor geldende bepalingen in de gemeenschappelijke regeling.

Wijziging van de gemeenschappelijke regeling is een bevoegdheid die toekomt aan de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling (het college resp. gedeputeerde staten). Elk van de deelnemende partijen neemt een afzonderlijk besluit over wijziging. Zij hebben toestemming nodig van respectievelijk de gemeenteraden en provinciale staten om de regeling te kunnen wijzigen. Daarnaast moeten zij voldoen

aan de bepalingen over wijziging in de gemeenschappelijke regeling (bv. toestemming van andere deelnemende partijen).

Gezien het grote aantal deelnemers aan een omgevingsdienst en de politieke gevoeligheden die wijziging van een gemeenschappelijke regeling doorgaans met zich meebrengt, verdient het aanbeveling tijdig het bestuurlijke en juridisch proces te starten m.b.t. het wijzigingstraject.

Gemeenteraden/provinciale staten vergaderen over het algemeen niet met een hoge frequentie en rekening dient te worden gehouden met de agendering en tijdige aanlevering van stukken aan al de betrokken partijen.

Het staat gemeenten vrij om de extra taken, desgewenst uit te laten voeren door een andere omgevingsdienst dan de omgevingsdienst die de basistaken voor de gemeente uitvoert. Uiteraard moet daarbij wel rekening worden gehouden of is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling dat deze taken ook kunnen worden uitgevoerd door die omgevingsdienst.

Bij uitvoering van gemeentelijke taken door meer dan een omgevingsdienst, bijvoorbeeld vanwege kostenvoordelen, ligt bestuurlijke drukte echter op de loer. Dubbele afstemming en parallelle informatiestromen maken het voor een gemeente niet overzichtelijker. Daarnaast kan mogelijk eenduidigheid van beleid op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving in het gedrang komen. Voor de gemeente Alphen aan de Rijn was dit de reden om al haar VTH-taken met ingang van 1 januari 2016 bij dezelfde omgevingsdienst onder te brengen. Daarvoor werden de taken uitgevoerd door omgevingsdienst West-Holland (ODWH) en omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH).<sup>8)</sup>

#### Taken terughalen/wijziging van de gemeenschappelijke regeling

Gezien het grote aantal deelnemers aan een omgevingsdienst en de politieke gevoeligheden die wijzi-

7) Het grote verschil tussen mandaat en delegatie is dat bij mandaat (opdragen van een bevoegdheid) het college van b en w bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen, terwijl bij delegatie het college van b en w de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf kan uitoefenen omdat deze bevoegdheid is overgedragen aan een ander bestuursorgaan.

8) [www.odwh.nl/@6021/alle-milieutaken/](http://www.odwh.nl/@6021/alle-milieutaken/)

ging van een gemeenschappelijke regeling doorgaans met zich meebrengt, verdient het aanbeveling tijdig het bestuurlijke en juridisch proces te starten m.b.t. het wijzigingstraject. Gemeenteraden/provinciale staten vergaderen over het algemeen niet met een hoge frequentie en rekening dient te worden gehouden met de agendering en tijdige aanlevering van stukken aan al de betrokken partijen.

Voor het terughalen van (een deel van) de extra taken, geldt min of meer hetzelfde als voor het onderbrengen van extra taken bij een omgevingsdienst. Indien deze taken op dit moment gemandateerd zijn, dient de gemeenschappelijke regeling te worden gewijzigd en/of het mandaatbesluit (gedeeltelijk) te worden gewijzigd of ingetrokken te worden.

Bij het terughalen van (een deel van) de extra taken dient de gemeente erop bedacht te zijn dat er weer voldoende geëquipeerd personeel beschikbaar is binnen de gemeente die de teruggehaalde taken weer gaan uitvoeren.

#### **Alle taken terughalen/uittrekking uit de gemeenschappelijke regeling**

Uittreding uit een gemeenschappelijke regeling betekent meestal ook dat de financiële verhoudingen/verdeelsleutel tussen de deelnemers moet worden aangepast. Daarnaast geldt er vaak ook een vorm van een uittreed fee voor de deelnemer die taken weer zelf gaat uitvoeren. Het uitgangspunt is dat de uittredende partij de schade van de gemeenschappelijke regeling en de overblijvende deelnemers dient te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden. Deze schade dient over een redelijke periode berekend te worden.

#### **Conclusie**

De aanstaande wijziging van de Wabo en *Omgevingswet* per 1 januari 2018 betekent dat omgevingsdiensten een bepaald basispakket gaan uitvoeren en dat congruentie tussen de werkgebieden van de omgevingsdiensten en die van de veiligheidsregio's wordt nagestreefd.

Bij het uitstippelen van een route in het kader van de implementatie van de *Omgevingswet* kunnen gemeenten heroverwogen of de huidige situatie van uitvoering van de extra taken door hun omgevingsdienst of het zelf uitvoeren ervan nog passend is. Indien gemeenten aanpassing van deze situatie beogen, zal in een aantal gevallen de gemeenschappelijke regeling moeten worden gewijzigd om – desgewenst – extra taken onder te brengen bij de gemeenschappelijke regeling òf juist taken terug te halen. Om dit voor 1 januari 2018 rond te hebben, en gelet op de soms ingewikkelde bestuurlijke en financiële context waarbinnen die wijzigingen vorm moeten krijgen, moeten gemeenten tijdig de nodige afwegingen maken omtrent deze extra taken.

## Thorbecke in 3D. Kansen en valkuilen van de nieuwe *Omgevingswet*

Christiaan Gort, Andre Oostdijk en Frank de Vries

Het is bijna zover. De Tweede Kamer staat op het punt om het wetsvoorstel '*Omgevingswet*' goed te keuren. Daarmee zet de Kamer een belangrijke volgende stap op weg naar de herziening van het ruimtelijk omgevingsrecht. Volgens sommigen is dit het belangrijkste wetgevingstraject sinds Thorbeckes Grondwet van 1848. Dat is nogal wat. Maakt deze wet deze pretentie waar en hoe verhoudt de wet zich tot 'het Huis van Thorbecke'?

De ingrediënten voor de nieuwe wetgeving zijn op het eerste gezicht overzichtelijk en helder. Het sturingsinstrumentarium in het ruimtelijk domein is complex en versnipperd. Dat leidt tot stroperige procedures en hoge maatschappelijke kosten. Dat moet anders, eenvoudiger en beter. De nieuwe *Omgevingswet* kiest voor groei en ontwikkeling ten faveure van rechtszekerheid en sluit aan bij actuele veranderingen op de 'werkvloer' van de ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij past een uitnodigingsgerichte planologie, ruimte voor bottom-up initiatieven en het gebruik van nieuwe technieken in de ruimtelijke gereedschapskist. Denk hierbij aan de toepassing van prefab producten in de bouw en de opmars van 3D-printing.

Tot zover eerst even het goede nieuws. De *Omgevingswet* kent echt serieuze gebreken. De Raad van State wees terecht op de onheldere bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten. Dat doet ten principale afbreuk aan een aantal uitgangspunten van de nieuwe wet, zoals bijvoorbeeld de 'een-loket-gedachte'. Een prachtig vertrekpunt, maar dan moeten we wel weten waar dat loket staat. Daar komt nog een bezwaar bij. Zolang het vraagstuk van de bevoegdheidsverdeling niet afdoende is geregeld, dreigt het gevaar van opschaling. En dat onderdrukt de latente wens van de wetgever om lokale afwegingsruimte te bevorderen. Het op maat gesneden kind dreigt met zijn lokale badwater weg te spoelen.

Uiteraard zal een deel van deze bezwaren door het aanstaande bestuursakkoord verdwijnen. Daarin maken betrokken bestuurslagen hierover immers afspraken. Rechtsstatelijk is dat een weinig fraaie keuze met een hoog poldergehalte. De verwachting is daarnaast dat de Tweede Kamer betrokkenheid zal afdwingen bij de AMvB's die op basis van de wet binnenkort zullen verschijnen. Ook dat is wellicht minder fraai, maar wel onvermijdelijk.

Ondanks dit alles biedt de *Omgevingswet* voldoende wenkend perspectief. Dat ligt niet zozeer aan het feit dat flink is gesnoeid in het aantal wettelijke regelingen en zelfs niet in de verwachting dat besluitvormingstrajecten sneller zullen verlopen. De kracht van de wet ligt elders. De *Omgevingswet* biedt volop kansen voor nieuwe inspiratie en dynamiek op het terrein van de ruimtelijke ordening. En dat heeft alles te maken met de sturingsfilosofie die de wet hanteert. Dat is er eerder een van 'ja, mits', dan 'nee, tenzij'.

En dat vraagt van gemeenten een andere, op participatie en overleg gebaseerde houding. Of die winst te incasseren is, staat of valt met de wil van gemeenten om een cultuurverandering in de eigen organisatie tot stand te brengen en met de wijze waarop nieuwe open-planprocessen een kans krijgen. Hopelijk ontstaan inspirerende 'driehoeksverhoudingen' waarin gemeenten 'aan tafel zitten' met betrokken initiatiefnemers of burgers en externe professionals zoals architecten, bouwers en ander ruimtelijk volk. Zo'n werkwijze kan zorgen voor verhoogd democratisch draagvlak en een kwaliteitssprong in het ruimtelijk domein. Een prachtig wenkend perspectief. Het Huis van Thorbecke in 3D? Het zou zomaar kunnen. Maar het gaat allemaal niet vanzelf. Het vraagt van gemeenten de komende tijd om durf en visie. Thorbecke zou het toejuichen.



## Implementatie Omgevingswet: 'Lessen uit het sociale domein'

André Oostdijk, Korrie Louwes en Arno van Kempen<sup>9)</sup>

### Inleiding

De 'drie decentralisaties' (oftewel de 3D's) zijn, in strikt juridische zin, begin dit jaar voltooid. Het implementatietraject is op een enkel incident na, goed verlopen. Een enorme prestatie! De vraag is of de gemeenten dit huzarenstuk kunnen herhalen bij de implementatie van de *Omgevingswet*. Kortom, wat valt er te leren uit de implementatie van de 3D's?

### Les 1: Transformatie vóór transitie

Wat de implementatie van de 3D's en de *Omgevingswet* verbindt, is dat ze beide bestaan uit een transitie- en een transformatietraject. De transitie betreft de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving. De cultuurverandering die noodzakelijk is om de potentie van de *Omgevingswet* optimaal te benutten, zien win als de transformatie.

Bij de 3D's richtten de meeste gemeenten zich allereerst op de transitie. Gebleken is echter dat juist gemeenten die de transformatie vroegtijdig hebben ingezet het beste presteren in het sociale domein. Uit onze praktijk blijkt dat ook bij de *Omgevingswet* veel gemeenten opnieuw duidelijkheid wensen over de transitieopgave alvorens te starten met de transformatie. De uitvoeringsfilosofie van de *Omgevingswet* is glashelder. Waarom wachten met de transformatie?

### Les 2: Organiseer integraliteit

Ondanks de samenhang zijn de 3D's in veel gemeenten apart geïmplementeerd waardoor de synergievoordelen niet optimaal zijn benut. De integraliteit is onder gesneeuwd. Wanneer de implementatie van de *Omgevingswet* ook wordt 'geknipt', treedt dat risico opnieuw op. Onze stelling is dat integraliteit letterlijk 'georganiseerd' moet worden. Dat vergt

niet alleen capaciteit maar vraagt ook om specifieke competenties.

### Les 3: Paradox van de schaal

Teneinde de taken die volgen uit de 3D's adequaat uit te kunnen voeren, hebben veel gemeenten ervoor gekozen de uitvoering regionaal te beleggen. Op decentralisering volgt regionalisering! Wij verwachten eenzelfde beweging bij de implementatie van (delen van) de *Omgevingswet*. Belangrijk is dat gemeenten bewust reflecteren op de gewenste schaalniveaus. Een open houding is daarbij cruciaal. Onze ervaring is dat veel gemeenten eenvoudigweg kiezen voor de vaste partner(s). Dat kan de juiste uitkomst zijn, maar zeker is dat op voorhand niet.

### Les 4: 2018 is dichtbij

De implementatie van de 3D's is voor veel gemeenten een race tegen de klok geworden. Om met de *Omgevingswet* niet opnieuw in tijdsnood te raken, dient de implementatie voortvarend ter hand genomen te worden. In grote lijnen zien wij 2018 als het jaar van de implementatie en 2017 als het jaar van de juridische procedures. De inhoud staat dan centraal in 2016, hetgeen betekent dat de implementatieagenda eind 2015 gereed moet zijn.

De 'voorlopers' zijn reeds gestart met de eerste oefeningen op grond van de huidige experimenteer-ruimte. Wij juichen dat toe! Door nu al te experimenteren met complexe opgaven en aan te sluiten bij de bottom-up-beweging in bestuurlijk Nederland, kunnen gemeenten de transformatie snel inzetten.

Benut die ruimte en maak optimaal gebruik van de ruimte die de *Omgevingswet* biedt!

9) Arno van Kempen is wethouder in Teylingen. Korrie Louwes was voordat zij in dienst trad bij Berenschot wethouder in Rotterdam. André Oostdijk werkt bij Berenschot.



Berenschot Groep B.V.  
Europalaan 40  
3526 KS Utrecht  
T +31 (0)30 291 69 16  
E [contact@berenschot.nl](mailto:contact@berenschot.nl)  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

drs. G.A. (André) Oostdijk MMC  
[a.oostdijk@berenschot.nl](mailto:a.oostdijk@berenschot.nl)  
06 209 36 118

Secretariaat:  
030 291 64 55

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.