

samen aan zet... met de omgevingswet

PLAN VAN AANPAK INVOERING OMGEVINGSWET HORST AAN DE MAAS



Horst, maart 2019



INHOUD

Voorwoord	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanpassing van ingezette koers gewenst	5
1.2 Beschouwing van de opgave: wat is de bedoeling?	5
1.3 Visie op de aanpak	6
1.4 Een programmatische aanpak	7
1.5 Succesfactoren	7
2. Een samenhangende aanpak	8
2.1 Context van de opgave	8
2.2 Onze werkwijze	9
2.3 De instrumenten	10
2.4 Communicatie	13
2.5 Samenhangend geheel	14
3. Interne organisatie- en overlegstructuur	15
3.1 Opzet van de organisatiestructuur	15
3.2 Programma-organisatie	15
3.2.1 Stuurgroep	15
3.2.2 Programmteam	16
3.2.3 Projectgroepen	16
3.2.4 Kennisnetwerk	16
3.3 Afstemming met formele structuur	16
3.4 Afstemming met informele structuur	17
4. Planning en financiën	18
4.1 Planning	18
4.2 Financiën	19



VOORWOORD

Voorliggend plan van aanpak is een aangepaste versie van de doorstartnotitie die in de zomer van 2018 is opgesteld. In die notitie is de nieuwe koers beschreven, die we als gemeente willen volgen om de Omgevingswet in te voeren. De aanpassing is nodig én mogelijk doordat de voorbereidingsfase is afgerond en we vol in de actiemodus gaan om de komende jaren de Omgevingswet in te voeren in onze gemeente. Inmiddels hebben we ook een projectnaam en slogan bedacht, die aansluiten bij de opgave waar we voor staan en de manier waarop we daar in Horst aan de Maas invulling aan geven.

De projectnaam “Samen aan zet....met de Omgevingswet” geeft aan dat we een gezamenlijke opgave van de gehele gemeentelijk organisatie is , waarbij ook de samenleving een rol krijgt. Het is geen klus die een select gezelschap oppakt en uitvoert. De

De slogan “Zet ‘m op....de Omgevingswet” is bedacht om het project een bepaalde herkenbaarheid te kunnen geven. Dit is van belang voor de communicatie rondom het project. De slogan is gebaseerd op een belangrijk uitgangspunt voor het werken in de geest van de Omgevingswet: om te kunnen samenwerken, moet je je soms verplaatsen in de ander; oftewel elkaars pet op kunnen zetten.

Dit plan van aanpak is geen formeel vastgesteld stuk. Dat sluit niet aan bij de uitdaging waar we voor staan: een flexibel proces dat komende jaren regelmatig bijsturing behoeft. De visie en aanpak die in dit document worden beschreven biedt ons houvast om te Omgevingswet komende jaren stap voor stap in te voeren. De aanpak beschreven in dit document is eind 2018 wel onderschreven door DT en het college.

zet ‘m op: 
de omgevingswet!





1. INLEIDING

1.1 Aanpassing van ingezette koers gewenst

In 2016 is de Omgevingswet door de 2^e en 1^e Kamer aangenomen en gepubliceerd. De inwerkingtreding van deze wet staat gepland op 1 januari 2021. Om die reden is in onze gemeente in 2017 de voorbereiding van een Implementatietraject gestart. Door een extern adviesbureau was hiervoor een globaal plan van aanpak opgesteld. Op basis hiervan zijn diverse acties uitgevoerd door het bureau:

- aan de hand van een tweetal informatiebijeenkomsten met de raad begin 2018 is een Koersdocument opgesteld, dat in maart 2018 door de raad is vastgesteld.
- in dezelfde periode hebben informatiebijeenkomsten voor een groot aantal medewerkers uit de gehele organisatie plaatsgevonden.
- tenslotte is een Impactanalyse in de gemeentelijke organisatie uitgevoerd, die geresulteerd heeft in een concept-rapportage, die in mei 2018 is opgeleverd.

De ervaringen van de voorbereidingsfase hebben geleid tot de conclusie dat het ingezette proces, ondersteund door een extern ingehuurd adviesbureau, dient te worden bijgesteld. De implementatie is nog onvoldoende (op alle niveaus) in de organisatie geborgd en de werkwijze was nog te theoretisch en juridisch van aard. Het geheel beklijft tot dan toe niet en de verwachting van de ingezette koers was dat dat ook niet zou gebeuren. Om die reden heeft een heroriëntatie op de opgave voor onze gemeente plaatsgevonden. Belangrijk is om snel een organisatie op te tuigen, een pakkende koers uit te zetten en samen met de gehele organisatie aan de slag te gaan.

Om bovenstaande redenen is voorliggende doorstartnotitie opgesteld, die op hoofdlijnen de denkrichting en werkwijze aangeeft. Het is een dynamisch document, omdat op dit moment nog veel onbekend is terwijl we wel aan de slag willen. Dus niet tevoren alles al helemaal uitdokteren, maar samen al lerende meebewegen met het proces. Dit betekent dat naarmate we meer leren, we wellicht ook andere keuzes (moeten) maken.

1.2 Beschouwing van de opgave: wat is de bedoeling?

Afgelopen jaren zijn (theoretische) methodes, handboeken en leidraden voor de implementatie bedacht door bijvoorbeeld het Rijk (Aan de slag met de Omgevingswet) de VNG en adviesbureaus. Dit heeft niet geleid tot een eenduidige aanpak door gemeenten. Als we in gemeenteland rondkijken, blijkt er een grote diversiteit te bestaan in de gekozen aanpak. Dit geldt ook voor de regio Noord Limburg: geen aanpak is dezelfde. Ook in de artikelen en blogs over ervaringen in Nederland blijkt dat er geen blauwdruk bestaat en dat gemeenten hun eigen keuzes maken. Dat is niet gek, want de wetgever biedt die ruimte ook nadrukkelijk. Daarnaast is sprake van een volledig nieuw traject en bestaat er nog geen bewezen of beproefde methode als ultieme route naar succes. Sommigen noemen het een expeditie, anderen spreken van een reis. Het einddoel is bekend, maar hoe die er precies uitziet en hoe daar te komen is nog onduidelijk. Hierdoor is voor alle overheden sprake van een zoektocht. Dat zal het ook voor ons zijn. Al doende moeten we het gaan leren en ervaren. Met vallen en opstaan!

Ondanks de verschillen in aanpak blijken er bij nadere bestudering ook overeenkomsten te zijn als we kijken naar benadering en gekozen insteek. De waarom-vraag en de uitgangspunten van de gekozen aanpak worden verwoord door het gebruik van dezelfde termen, die afkomstig zijn uit wetteksten en de toelichtingen daarop. Er wordt gekozen voor de invalshoek 'implementeren omdat het moet van de wet'. Dit leidt tot een wat afstandelijke, technocratische benadering van de opgave. Niemand lijkt nog echt stil te staan bij dieperliggende gedachte achter van de wet: Wat is eigenlijk de bedoeling? Oftewel: waarom doen we dit eigenlijk? ('golden circle' van Sinek).



In de dagelijkse praktijk denken we vaak niet meer na over de achtergronden van de regels die we hanteren. Waarom hebben we deze regel eigenlijk? Wat willen we ermee bereiken (doel)? En juist hier gaat de Omgevingswet over: van regels naar de bedoeling. En de nieuwe wet geeft ons de ruimte om dit vorm te geven zoals we dat zelf willen. De fundamentele verandering die ons wacht als gevolg van de OW biedt ons hierdoor een unieke kans om weer 'ns bewust stil te staan bij deze fundamentele vraag: Waar doen we het eigenlijk voor?

In de basis is de wet bedoeld voor inwoners en ondernemers enerzijds en voor de kwaliteit van de leefomgeving anderzijds. Vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheden zou je kunnen zeggen dat het dus gaat om onze dienstverlening richting inwoners en ondernemers en om het ontwikkelen en bewaken van de vereiste en gewenste kwaliteit van de leefomgeving. Bij de implementatie moeten we inwoners en ondernemers dus ook centraal stellen. We doen het voor en samen met hen! De wet is niet primair bedoeld om de gemeente werk te verschaffen. Gechargeerd gezegd: zonder initiatieven is er immers geen werk voor ons.

De in- en uitvoering van de Omgevingswet ligt grotendeels bij de overheid. Hoewel sprake is van een invoering van wet- en regelgeving wordt het succes van de invoering van de Omgevingswet voor 80% bepaald door een verandering in de manier van werken (cultuuromslag) en slechts voor 20% door de uitwerking van de instrumenten. In feite is de nieuwe wet 'slechts' ondersteunend aan de gewenste werkwijze. Ook met de huidige wetgeving kunnen we al in de geest van de Omgevingswet werken. De nieuwe wet geeft ons echter wat meer ruimte voor de manier waarop wij willen werken.

Het succes van de transitie wordt dus bepaald door het moeilijkste wat er is: verandering van cultuur en houding en gedrag van mensen! Dit vraagt om het creëren van draagvlak en betrokkenheid bij de medewerkers. Tegelijkertijd hebben we de ruimte om na te denken hoe we willen werken en wat we willen bereiken.

Kortom, de invoering van de Omgevingswet vraagt ons om in beweging te komen.

1.3 Visie op de aanpak

Een positieve vibe creëren

De mensen zijn zelf de succesfactor van het implementatietraject. Om die reden is het van belang dat er vanaf het begin af aan gewerkt wordt aan het verkrijgen van een positieve 'vibe' rondom het traject. De 'golden circle' van Sinek komt hierbij in beeld. Zoals hiervoor beschreven is de aanpak van gemeenten opgesteld vanuit de buitenste twee cirkels: hoe gaan we het doen en wat gaan we doen. De waarom-vraag wordt simpelweg beantwoord met de algemene generieke achterliggende gedachten, het gedachtengoed en doelen van de Omgevingswet. Dit raakt mensen niet, maakt mensen niet enthousiast om mee te bewegen. Dit vraagt namelijk om een bewustwording van de meerwaarde van het (verander)traject voor de mensen. Om het anders te formuleren: hoe kan de Omgevingswet ons werk (nog) leuker maken? Als mensen zien als er ook voor hen zelf iets in zit, komen ze in beweging.

Omgevingswet als meerwaarde voor Horst aan de Maas

Vanuit deze benadering is het ook logisch om niet te starten vanuit het uitgangspunt 'we gaan implementeren, omdat dat moet van de wet(gever)'. Maar door het om te draaien en te kiezen voor het uitgangspunt dat de OW van meerwaarde moet zijn voor onze gemeente. Een hoger doel dus. Hierbij vragen we ons af wat de OW kan bijdragen aan de kwaliteit en ontwikkeling van HadM? Wat kunnen we bereiken met de OW? Zo ontstaat er naast een persoonlijke meerwaarde ook een gemeenschappelijk doel. Ook dit kan bijdragen aan de motivatie van mensen om mee te bewegen.



De omgeving laten meebewegen

Hoewel de overheid aan zet is om de Omgevingswet in te voeren, zijn de doelen van deze wet met name gericht op de verbetering van dienstverlening voor inwoners en ondernemers. Het is dan ook logisch om de inwoners en ondernemers te betrekken bij de wijze waarop wij de wet willen invoeren.

Andere doel van de wet (integraal werken en opereren als één overheid) leidt ertoe dat de regionale samenwerking versterkt moet worden. Niet alleen tussen gemeenten onderling (óók met Brabantse gemeenten!!), maar ook met andere overheden (provincie en waterschap) en belangrijke ketenpartners (bijv veiligheidsregio en GGD). Zij spelen namelijk een belangrijke rol bij het vormgeven van het nieuwe omgevingsbeleid en (het proces van) de vergunningverlening.

Nu al aan de slag

Hoewel de wet 'pas' op 1 januari 2021 in werking treedt, kunnen en willen we nu al in de geest van de omgevingswet gaan werken. Zoals eerder gesteld is de nieuwe wet 'slechts' ondersteunend aan de door ons gewenste werkwijze. De Omgevingswet geeft ons straks meer ruimte dan de huidige wetgeving voor de manier waarop wij willen werken. Ander gezegd: de manier waarop we willen werken geeft richting aan de wijze waarop we de 'nieuwe' instrumenten inhoudelijk uitwerken.

1.4 Een programmatische aanpak

De implementatie van de Omgevingswet is een opgave die:

- bestaat uit meerdere deelprojecten;
- vraagt om een veranderingsproces van onze manier van werken
- vrijwel alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie raakt (zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig)
- plaats vindt in een politiek-bestuurlijke context;
- vraagt om een lange adem.

Alle inspanningen omtrent de invoering dienen in samenhang met elkaar en met andere zaken uitgevoerd te worden, waarbij wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt. Er is als het ware sprake van 'multilevel simultaan schaken'. Dit vraagt van ons een op houding, waardoor we continue kunnen reageren op veranderingen en kunnen bijschakelen vanuit het overzicht op het gehele spel.

Er is daardoor sprake van een complex en dynamisch proces, waarbij een gangbare projectmatige aanpak tekort schiet. Om die reden kiezen we voor een programmatische aanpak om zodoende vanuit het beoogde doel en ambitie te kunnen sturen op zowel voortgang, effectiviteit als samenhang.

1.5 Succesfactoren

Naast het creëren van draagvlak en betrokkenheid bij de medewerkers is het beschikbaar hebben van voldoende personeelscapaciteit en voldoende financiën van essentieel belang.





2. EEN SAMENHANGENDE AANPAK

De invoering van de omgevingswet vindt plaats via een programmatische benadering: een samenhangende uitvoering van verschillende projecten en processen om overkoepelende doelen en ambities vanuit één visie te realiseren.

De invoering van de Omgevingswet is echter geen op zichzelf staande operatie binnen een klein deel van de organisatie. Het is een opgave die waarschijnlijk de gehele organisatie raakt, zowel inhoudelijk, procesmatig als bedrijfsmatig. Naast deze interne context is er ook sprake van een externe context die wordt gevormd door inwoners, ondernemers organisaties en andere overheden. De opgave en de context beïnvloeden elkaar.

In dit hoofdstuk wordt eerst de context op hoofdlijnen geschetst. Vervolgens worden de verschillende programmaonderdelen benoemd en globaal toegelicht. Dit vormt de basis om met elkaar aan de slag te gaan en alle onderdelen verder uit te werken.

2.1 Context van de opgave

Inhoudelijke context

De inhoudelijke context wordt gevormd door zowel vastgesteld beleid als allerlei lopende en voorgenomen trajecten. Voorbeelden hiervan zijn het coalitieakkoord, de strategische visie, regionale samenwerking, regiovisie, gezondste regio, cultuurtraject en In gesprek met Horst aan de Maas. Dergelijk trajecten lopen natuurlijk gewoon door. We zullen bij de verschillende programma-onderdelen in beeld moeten brengen welke invloed de invoering van de Omgevingswet daarop heeft of andersom. En we moet kritisch bekijken of we geen zaken dubbel doen.

Bedrijfsmatige context

De invoering van de Omgevingswet zal (vrijwel) de gehele gemeentelijke organisatie raken. Om die reden zal de gehele gemeentelijke organisatie betrokken moeten worden. Voor sommige onderdelen zal dat meer gelden dan voor andere. Het gaat dan niet alleen om de inhoudelijke beleidsafdelingen of teams, maar ook om bedrijfsmatige onderdelen. Hierbij kunnen we denken aan communicatie, dienstverlening, financiën, HRM, juridische zaken en informatievoorziening. Deze onderdelen van de organisatie moeten vanaf het begin van de invoeringstraject actief worden betrokken, zodat ook zij:

- tijdig kunnen inspelen op veranderingen als gevolg van de Omgevingswet;
- tijdig zaken kunnen aangeven die van invloed zijn op het invoeringstraject.

Bestuurlijke en politieke context

Uiteraard spelen het gemeentebestuur en de gemeenteraad een belangrijke rol. Zij geven richting en nemen besluiten als het gaat om het invoeringstraject zelf. Als het gaat om een andere manier van werken doen ze dat met het oog op hun eigen rollen en taken nadat de Omgevingswet is ingevoerd bijvoorbeeld in relatie tot burgerparticipatie. Als het gaat om het instrumentarium zullen ze meedenken met de inhoud, keuzes maken en de wettelijke besluitvormende taken uitvoeren.

Externe context

De Omgevingswet heeft ondermeer tot doel om:

- mensen een grotere rol te geven in de voorbereidende fase van plannen en initiatieven in plaats van in de laatste fase. Het gaat dan om burgerparticipatie en het verkrijgen van draagvlak;
- de dienstverlening met betrekking tot vergunningverlening te verbeteren (snellere en betere besluitvorming).

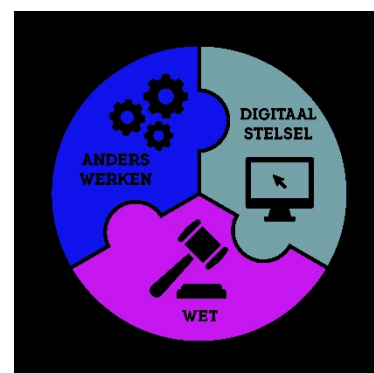


Als we nadenken over de wijze waarop de Omgevingswet willen invoeren is het van belang dat we daar ook inwoners en ondernemers bij betrekken. Daarmee voorkomen we dat we iets bedenken wat niet aansluit bij de ervarings- en belevingswereld van degenen waarvoor we het eigenlijk doen: inwoners en ondernemers.

Een ander belangrijk doel van de Omgevingswet om regionale samenwerking tussen overheden, veiligheidsregio, GGD en RUD. Het gaat niet alleen om de inhoudelijke afstemming als het gaat om inhoudelijke beleidskeuze, maar ook om afstemming over vergunningverleningsproces dat we straks willen doorlopen.

2.2 Een aanpak met deelprojecten

De invoering van de Omgevingswet in Horst aan de Maas is gebaseerd op de drie hoofdonderdelen van de wet, namelijk: de manier van werken, het digitaal stelsel omgevingswet en de uitwerking van het wettelijk instrumentarium. Binnen elk hoofdonderdeel zijn diverse deelprojecten geformuleerd, die tezamen het uitvoeringsprogramma vormen. Hierna worden de deelprojecten per onderdeel beschreven. Het kan zijn dat de komende jaren ook nog andere deelprojecten benoemd gaan worden.



2.2.1 Anders werken

Het succes van de invoering van de Omgevingswet wordt voor zo'n 80% bepaald door de manier waarop we in onze gemeente werken. Als het gaat om onze werkwijze, gaat het om een drietal deelprojecten die hieronder kort worden belicht.

Onze manier van werken

Enkele jaren geleden is binnen de gemeente gestart met een cultuurtraject onder de noemer "van vakmanschap naar meesterschap". Waar in eerste instantie een zelfde traject voor alle medewerkers is doorlopen wordt nu meer gestuurd op een insteek die per team kan verschillen. Hiervoor is afgelopen voorjaar een nulmeting uitgevoerd naar de stand van zaken en de gewenste situatie ten aanzien van houding en gedrag. Dit om de behoefte van de teams in beeld brengen en maatwerk te leveren.



De Omgevingswet en het cultuurtraject zijn geen aparte sporen, maar zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gaat beide om de manier waarop we willen werken met elkaar en met onze inwoners en ondernemers. Vanuit dit oogpunt is er ook een duidelijke relatie met de gemeentelijke dienstverlening. Afgelopen jaar is een traject gestart om een nieuwe visie op onze dienstverlening te ontwikkelen, zodat die beter aansluit bij de veranderende wensen uit de maatschappij. De kwaliteit van dienstverlening wordt mede bepaald door onze betrokkenheid bij de vragen van onze inwoners en ondernemers: klanteigenaarschap. Daarnaast wordt de kwaliteit ook bepaald door de wijze waarop we in de organisatie met elkaar samenwerken. Ook hierbij is sprake van dienstverlening aan elkaar en vraagt dus ook een zekere betrokkenheid.

Voor dit ontwikkeltraject bestaat er een parallel met het transformatieproces in het sociaal domein, waar een vergelijkbare opgave ligt. In het sociaal domein zijn afgelopen jaren al flinke stappen gezet en hebben nog een doorontwikkelopgave. Voor de invoering van de Omgevingswet kan worden geleerd van de ervaringen in het sociaal domein. Daarnaast kan de doorontwikkelopgave worden gekoppeld aan de invoering van de Omgevingswet, zodat nog beter wordt samengewerkt om voor de inwoner 'één gemeente' te worden.



Participatie

Het werken vanuit de Omgevingswet is mede bedoeld om inwoners en ondernemers in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de ontwikkeling van visies en plannen. Deze verandering in procesgang geldt voor zowel gemeente als initiatiefnemers. Dit vraagt van ons in ieder geval dat we keuzes moeten maken over een tweetal zaken:

- hoe willen we participatie toepassen bij het opstellen van beleid en bij de voorbereiding van eigen ruimtelijk-fysieke projecten?
- hoe gaan we om met het vereiste dat initiatiefnemers zelf voor draagvlak moeten zorgen via een 'omgevingsdialoog' ? Daarbij speelt de onderliggende vraag: 'wanneer is sprake van voldoende draagvlak' ?

Hierbij hoort ook de vraag hoe we om willen gaan met burgerinitiatieven in z'n algemeenheid. Onze gemeente kenmerkt zich ondermeer door de aanwezigheid van sterke gemeenschappen, waardoor participatie en burgerinitiatieven vanzelfsprekend een belangrijke rol spelen. Net als in de Regiovisie Venlo streven we naar zelfsturende vitale gemeenschappen. Ingezet wordt op de ontwikkeling van gemeenschappen tot krachtige sociale verbanden, die zelf richting en invulling geven aan hun eigen sociale en fysieke leefomgeving. Daarnaast wordt ingezet op het stimuleren van participatie, verantwoordelijkheidsgevoel en betrokkenheid van burgers met het oog op instandhouding van sociale verbanden met eigenheid en menselijke maat. De bewegingen naar meer en andere gemeenschappen zijn volop aanwezig in de regio.

Eén en ander betekent dat er in de regio tal van praktijken zijn waarvan geleerd kan worden. In hoofdzaak gaat het om twee bewegingen:

1. de doorontwikkeling van gemeenschappen tot zelfsturende vitale gemeenschappen;
2. de ontwikkeling van een andere overheid met een aanvullend communicatief overheidsdeel.

Vanuit deze visie en ambitie moeten we ook naar de Omgevingswet kijken.

Hierop aansluitend ligt het voor de hand dat we inwoners en ondernemers ook betrekken bij het proces van invoering van de Omgevingswet. Het kan niet bestaan dat we volledig intern de wet invoeren zonder inbreng van de 'buitenwereld' die in de wet juist centraal staat. En waarschijnlijk is dat niet voldoende. Ook zullen we 'de buitenwereld' op enige wijze moeten helpen om straks hun nieuwe rol goed in te kunnen vullen. Niet door op te leggen hoe ze dat moeten doen, maar wel vertellen wat van hen verwacht wordt en bijv. een vorm van coaching hoe ze de nieuwe rol kunnen invullen.

Integraal werken

De Omgevingswet vraagt om nog integraler te gaan werken dan we nu al doen. Onderwerpen die voorheen niet of minder in ruimtelijk beleid en plannen een rol speelden, worden nu uitdrukkelijk genoemd in de wet. Hoewel we vaak zeggen dat we al integraal werken, valt dat in de praktijk niet altijd mee. Hoe kunnen we dat nog beter doen? Wat wordt van ons vereist? Wie en wat hebben we nodig?

Het gaat hierbij niet alleen om samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook met de ketenpartners buiten de organisatie, zoals andere overheden, de veiligheidsregio, de GGD en de RUD. Hoe geven we deze samenwerking vorm in de werkprocessen? Dit laatste hangt ook samen met de aanpassing van de processen rondom de vergunningverlening, die in de volgende paragraaf wordt beschreven.

Vooralsnog is 'integraal werken' niet als apart deelproject benoemd, maar maakt het onderdeel uit van verschillende deelprojecten.



2.2.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) is de informatiemotor achter de Omgevingswet. In het DSO komt alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving samen. Het digitaal stelsel ondersteunt 3 ketens:

- Van plan tot publicatie: voor het maken, bekend maken en publiceren door overheden;
- Van idee tot afhandeling: het Omgevingsloket voor initiatiefnemers;
- Van vraag naar informatie: beschikbaar stellen van gebiedsinformatie door overheden.



Het DSO wordt door het Rijk gebouwd en wij moeten er invulling aan geven. Het doel is dat het DSO op 1 januari 2021 functioneert, maar er zijn grote twijfels over de haalbaarheid. Voorgesteld wordt om z.s.m. een scan o.i.d. uit te voeren naar de consequenties voor onze digitale systemen en processen.

Het digitaal stelsel vervangt bij de inwerkingtreding van de wet de bestaande toepassingen: Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl.

2.2.3 De wettelijke instrumenten

De Omgevingswet bevat verschillende kerninstrumenten, die passen in de beleidscyclus; het toepassen hiervan wordt ook met de wet gestimuleerd. De kerninstrumenten ondersteunen de realisering van onze ambities en de door ons gewenste werkwijze. Dit is de manier zoals wij er tegenaan kijken als we ermee aan de slag gaan. Juridisch gezien kennen deze instrumenten natuurlijk voor ons ook een verplichtend karakter, maar het is aan ons om te bepalen hoe we deze instrumenten (binnen het juridisch kader) willen uitwerken.



Daarnaast introduceert de Omgevingswet ook het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Hiermee wordt ingespeeld op de verdere digitalisering van de wereld. Het DSO dient straks als ondersteuning van zowel de gewenste manier van werken als het instrumentarium.

Beleidscyclus

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. De hiernaast afgebeelde figuur maakt inzichtelijk hoe instrumenten van de Omgevingswet in de beleidscyclus geplaatst worden.

Binnen het ruimtelijk domein van onze organisatie doorlopen we deze cyclus niet. In de waan van de dag worden namelijk snel nieuwe zaken opgepakt zonder eerst terug te kijken en te leren van ervaringen. De ambitie is om komende jaren ook de beleidscyclus in onze manier van werken op te nemen.





Omgevingsvisie

De Omgevingswet verplicht elke gemeente om één omgevingsvisie voor het gehele grondgebied te hebben. Deze visie moet uiterlijk 31 december 2023 in werking zijn getreden. Een omgevingsvisie vaststellen is de eerste stap in de beleidscyclus.

De omgevingsvisie is een strategische (integrale) visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving in Horst aan de Maas. Het geeft belangrijke kaders voor de invulling van het Omgevingsplan en de inzet van programma's.

Volgens de Omgevingswet maken naast gemeenten ook de provincies (POVI) en het Rijk (NOVI) ieder een omgevingsvisie. Bij het opstellen van onze omgevingsvisie moeten we rekening houden met de omgevingsvisie van Rijk, provincie en omliggende gemeenten. Via de bestaande processen van regionale samenwerking kunnen we dit vorm geven. Vanwege onze ligging aan de provinciegrens zullen we aanvullend ook moeten kijken naar de gemeente Deurne.

Er bestaat een sterke relatie met de **strategische visie** die in 2019 in onze gemeente wordt opgesteld. Een deel van de discussies die daarin zullen plaatsvinden zijn dezelfde als in het kader van de Omgevingsvisie gevoerd zullen worden. Het voorstel is dan ook om de planning van de Omgevingsvisie af te stemmen op het traject van de strategische visie.

De omgevingsvisie komt in de plaats van de **Integrale Structuurvisie Horst aan de Maas**, die in 2013 is vastgesteld. Begin 2018 is door de gemeenteraad besloten dat de structuurvisie geactualiseerd moet worden. Met het oog op de omgevingsvisie wordt voorgesteld om de actualisatie sober en doelmatig te houden met als doel om de bruikbaarheid van de structuurvisie beter aan te laten sluiten bij de praktijk.

Vooruitlopend op het opstellen van de omgevingsvisie zullen we alvast al ons **geldende beleid** op een rijtje zetten.

Programma's

Het 'programma' is een nieuw en nog relatief onbekend instrument uit de Omgevingswet. We kunnen het dit instrument inzetten om een onderwerp uit de omgevingsvisie concreet te maken, om doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken of voor de uitwerking van de omgevingsvisie voor een specifiek gebied. Ook kan de overheid in een programma concrete maatregelen opnemen om aan een omgevingswaarde te voldoen.

De Omgevingswet onderscheidt 4 typen programma's:

- Onverplichte programma's:
Dit type programma is flexibel in te zetten om beleid verder vorm te geven. Bijvoorbeeld om een beleidsonderwerp uit de omgevingsvisie concreet te maken, om doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken of voor de uitwerking van de omgevingsvisie voor een specifiek gebied.
- Verplichte programma's volgend uit Europese regelgeving;
- Verplichte programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden, bijvoorbeeld geluidsnormen en geurnormen;
- Programma's met een programmatische aanpak:
Dit is bedoeld voor gebieden waar de fysieke leefomgeving onder druk staat. Dit type programma is dan bedoeld om met samenhangende activiteiten en maatregelen ruimte voor ontwikkelingen te creëren.

De komende maanden zal waarschijnlijk meer duidelijkheid gaan ontstaan over dit instrument, zodat ook meer duidelijkheid ontstaat over de inzetbaarheid. Voor dit moment is dat nog geen probleem, omdat de inzet gekoppeld is aan de omgevingsvisie. Bij het vormgeven van de omgevingsvisie zullen we moeten nadenken over de inzet van het instrument 'programma'.



Omgevingsplan

We hebben straks één omgevingsplan voor de gehele gemeente; in tegenstelling tot de vele bestemmingsplannen die we nu kennen. Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Dit betekent ondermeer dat ook regels over de fysieke leefomgeving die nu nog in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen straks in het omgevingsplan een plek krijgen.

Zodra de Omgevingswet in werking treedt krijgen alle bestemmingsplannen en verordeningen automatisch de status van Omgevingsplan. Dit betekent niet dat we niets hoeven te doen, maar de prioriteit hoeft hier niet persé te liggen. Wel zullen we gaan oefenen met het opstellen van een omgevingsplan door als pilotproject een Omgevingsplan voor een beperkt gebied te gaan maken. Daarmee doen we enerzijds ervaring op en anderzijds levert het mogelijk ook inzichten op voor keuzes die we op niveau van de omgevingsvisie moeten maken.

Er bestaat de mogelijkheid om een omgevingsplan als pilot in het kader van de Crisis en Herstelwet (CHW) aan te melden (dit wordt binnenkort vervangen door de Transitiewet). Dit is nodig omdat een omgevingsplan verder gaat dan het geldende juridische kader van de Wro. Bij vaststelling en juridische procedures moeten we kunnen leunen op het daarvoor noodzakelijke juridische kader. Het vastgestelde plan krijgt dan de status bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Gezien de tijds kader waar we nu in zitten is het de vraag of we een 'pilot'-status nodig hebben. Dit heeft alleen meerwaarde als we een 'omgevingsplan' vaststellen voor 1 januari 2021.

Verlenen Omgevingsvergunning (incl. toezicht en handhaving)

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (per 1 januari 2021), dient de gemeente de nieuwe vergunningprocedure te doorlopen. Wat betekent dit voor de huidige manier van werken? Wat moet er veranderen? Heeft dit effecten voor toezicht en handhaving?

Dit heeft ook een relatie met het samenwerkingsverband dat met buurgemeenten wordt opgezet op gebied van de VTH-taken.

2.4 Communicatie

Het succes van het invoeren van de Omgevingswet voor een groot deel wordt bepaald door het creëren van draagvlak en betrokkenheid bij de medewerkers. Om die reden is de communicatie rondom dit traject is zéér belangrijk. Het zowel om interne als externe communicatie. Intern om betrokkenheid en draagvlak te creëren zowel ambtelijk als bestuurlijk en politiek; extern om inwoners en ondernemers enerzijds te informeren over de aanstaande veranderingen en anderzijds op enige wijze te betrekken bij de implementatie.

Communicatie speelt ook een belangrijke rol bij de manier waarop we willen werken en bij het dienstverleningsconcept. Dit alles dient idealiter vanuit één gedachte en samenhangend plaats te vinden.

We moeten dus vooruitkijken naar de wijze waarop we willen communiceren. Hiervoor wordt een communicatiestrategie en –plan opgesteld.



2.5 Samenhangend geheel

De invoering van de omgevingswet gaat primair over onze manier van werken en om het opnieuw vormgeven en gebruiken van het instrumentarium. Daarnaast is het duidelijk dat de invoering niet beperkt blijft tot het cluster Ruimte, maar de gehele organisatie raakt. Dit vraagt om een samenhangende aanpak, die is verbeeld in onderstaand overzicht.

Links in het overzicht staan de primaire projecten genoemd, waarvoor per project afzonderlijke projectleiders worden benoemd. Aan hen wordt gevraagd om voor elk specifiek project een plan van aanpak op te stellen, waarin ze ook ingaan op de relaties met andere projecten en met diverse bedrijfsprocessen.

Bovenaan staan de bedrijfsprocessen genoemd die de invoering vanuit de organisatie gaan ondersteunen. Ook hiervoor geldt dat projectleiders worden benoemd. Aan hen wordt gevraagd om in beeld te brengen wat de invoering van de Omgevingswet voor het betreffende bedrijfsproces in beeld te brengen.

		ONDERSTEUNENDE PROCESSEN																
		COMMUNICATIE																
		- intern ambtelijk	- intern politiek/bestuur	- extern: informeren	- extern: betrekken bij implementatie	DIENSTVERLENING	BESLUITVORMING EN ROLVERDELING	- college	- gemeenteraad	HRM	- pers. ontwikkeling / opleiding	- functieontwikkeling	- capaciteit	JURIDISCHE ZAKEN	FINANCIËN	INFORMATIEVOORZIENING	SAMENLEVING	- vervolg transformatie sociaal domein
PRIMAIRE PROJECTEN	ANDERS WERKEN																	
	- houding en gedrag (cultuurtraject)																	
	- integraal werken																	
	- burgerparticipatie																	
	INHOUD																	
	- omgevingsvisie																	
	- programma																	
	- omgevingsplan																	
	- verordeningen																	
	- vergunningen																	
DIGITALISATIE																		
- DSO																		



3. INTERNE ORGANISATIE- EN OVERLEGSTRUCTUUR

3.1 Opzet van organisatiestructuur

De invoering van de Omgevingswet in onze gemeentelijke organisatie wordt uitgevoerd met behulp van nevenstaande organisatiestructuur. In de navolgende paragrafen worden de verschillende onderdelen van deze structuur toegelicht.

Deze organisatiestructuur is van tijdelijke aard en vormt slechts een klein deel van de bestaande gemeentelijke organisatie, incl. bestuur en gemeenteraad. Om goed te kunnen functioneren en het beoogde doel te bereiken is de communicatie met de verschillende onderdelen van de staande organisatie van essentieel belang. In paragraaf 3.3. wordt stilgestaan bij de relatie tussen de projectorganisatie en de staande organisatie.

3.2 Projectorganisatie

In deze paragraaf wordt de samenstelling en werkwijze per onderdeel van de project-organisatie waar we in het najaar van 2018 mee starten beschreven. De samenstelling van de verschillende groepen kan gedurende het proces wijzigen als inzichten of behoeften veranderen.

3.2.1 Stuurgroep

Samenstelling:

- Bestuurlijk opdrachtgever: (wethouder)
- Ambtelijk opdrachtgever: (clustermanager Ruimte)
- Projectleider:
- Projectassistent:
- Clustermanager Inwoners:
- Teammanager Omgeving:
- Teammanager Samenleving:
- Teammanager Informatievoorziening:
- Projectleider communicatie:
- Projectleider dienstverlening:
- Adviseur HRM:

Werkwijze:

- Voorzitter: Wethouder (bij afwezigheid: clustermanager Ruimte)
- Verslaglegging: alleen afspraken en besluiten worden vastgelegd door de projectassistent
- Bijeenkomsten worden voorbereid door voorzitter (Vz), projectleider (PL) en projectassistent (PA) tijdens een apart overleg; hiervoor stellen PL en PA samen een conceptagenda op en bespreken die met Vz
- Frequentie: maandelijks (geen afzonderlijk PO's; alleen overleg via stuurgroep)
- Teammanager Omgeving is Ambtelijk opdrachtnemer
- Projectleider is gedelegeerd Ambtelijk opdrachtnemer en vormt de spin in het web voor de uitvoering van het programma. Vanuit die rol stuurt de PL op voortgang en samenhang van de uitvoering en is de PL zowel intern als extern aanspreekpunt voor zaken over de Omgevingswet.





3.2.2 Programmteam:

Samenstelling Programmteam (d.d. 1 maart 2019):

Vaste leden:

- Projectleider:
- Projectassistent:
- Projectleider Communicatie:
- Projectleider 'Onze manier van werken':
- Projectleider Omgevingsvisie:
- Projectleider Omgevingsplan: kwartiermaker voor pilotproject
- Projectleider Programma's:
- Projectleider Processen en procedures omgevingsvergunning:
- Projectleider DSO:
- Adviseur en kritisch meedenker:

Werkwijze

- Voorzitter: projectleider
- Bijeenkomsten worden voorbereid door het Projectteam
- Verslaglegging: alleen afspraken en besluiten worden vastgelegd door de projectassistent; het gaat enerzijds om acties van leden programmteam en anderzijds om zaken die aan stuurgroep worden voorgelegd of gevraagd;
- Frequentie: maandelijks
- Doel: uitwisselen stand van zaken van projecten; samenhang op hoofdlijnen signaleren en bewaken, sturen op voortgang

3.2.3 Projectgroepen

Zoals in paragraaf 2.5 beschreven bestaat het programma uit primaire deelprojecten en ondersteunende bedrijfsprocessen. Voor de primaire projecten krijgen de projectleiders de opdracht om het eigen project te organiseren en uit te voeren op basis van een door de stuurgroep goedgekeurd projectplan en teamsamenstelling.

3.2.4 Kennisnetwerk

Naast de projectgroepen wordt ook een kennisnetwerk in het leven geroepen. Deze wordt gevormd door de leden van de diverse projectgroepen aangevuld met diverse personen uit de organisatie. Het netwerk moet een dwarsdoorsnede van de organisatie weerspiegelen. Het doel van de bijeenkomsten van deze groep is om een wisselwerking te krijgen tussen de verschillende projecten en tussen projecten en andere processen in de organisatie. De agenda kan worden gevormd door het met elkaar bespreken van tussenresultaten en vraagstukken. Hierdoor wordt de 'kruisbestuiving gestimuleerd en kan gebruik worden gemaakt van aanwezige kennis, denkkracht, voelsprietten in de organisatie.

3.3 Afstemming met formele structuur

Het betreft een majeure organisatiebrede ontwikkeling die op allerlei punten aan de bestaande formele organisatiestructuur aangehaakt moet worden. Het gaat hier gemeenteraad, college, DT en OR. Deze delen van de organisatie die enerzijds regelmatig bijgepraat moet worden, soms om een mening gevraagd moet worden en soms ook een besluit.

Door de stuurgroep wordt bewaakt dat zaken die inbreng of besluitvorming vragen op het juiste moment aan betreffend orgaan wordt voorgelegd. De momenten en wijze waarop deze organen geïnformeerd worden, wordt uitgewerkt in het communicatieplan.



3.4 Afstemming met informele structuur

Om brede betrokkenheid te creëren wordt ook de meer informele structuur binnen de gemeentelijke organisatie benut. Het gaat dan om het regelmatig informeren van en afstemmen met collega's in de cluster-MT's, het MO en de verschillende teams. Tevens worden die momenten benut om relevante vragen en verbanden op te halen, die we nu nog niet hebben gezien.



4. PLANNING EN FINANCIËN

4.1 Planning

De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2021. Op dat moment hoeft de invoering van deze wet nog niet volledig te zijn afgerond. De komende twee jaar gaat wat ons betreft de meeste aandacht uit naar:

- a. onze manier van werken;
- b. het vormgeven van participatieprocessen;
- c. inregelen van de processen en procedures m.b.t. de vergunningverlening;
- d. het beschikbaar hebben van de digitale middelen.

Deze trajecten worden in samenhang opgepakt met als doel om **op 1 januari 2021 tenminste een basisniveau qua dienstverlening** te hebben gerealiseerd. Vanaf dat moment moeten we voor nieuwe aanvragen namelijk vergunningen conform de nieuwe wettelijk regels verlenen. In de periode daarna wordt alles doorontwikkeld en geoptimaliseerd.

Voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan geldt dat ze uiterlijk 1 januari 2024 respectievelijk 2029 gereed moeten zijn. Deze projecten worden komende jaren als volgt opgepakt:

- e. de Omgevingsvisie wordt in samenhang met het proces van de Strategische visie van onze gemeente opgepakt. Dit betekent dat de omgevingsvisie pas in **2020** actief wordt opgepakt.
- f. de aard en inhoud van het Omgevingsplan is deels afhankelijk van de Omgevingsvisie. Het is dan ook logisch om het plan in een later stadium op te pakken. Wel zal in **2019** worden gestart met een pilot om een omgevingsplan op te stellen.
- g. in de Omgevingswet wordt als nieuw wettelijk instrument het 'programma' geïntroduceerd. Pas als we de Omgevingsvisie grotendeels gereed hebben, ontstaat inzicht in onze behoefte aan het werken met programma's.



4.2

Financiën

Als ambtelijk opdrachtnemer is budgethouder voor de invoering van de Omgevingswet in Horst aan de Maas.

Op basis van een globaal plan van aanpak is door de gemeenteraad in het najaar van 2017 een budget beschikbaar gesteld à 1,2 miljoen euro voor de periode 2017-2019. Een deel daarvan is inmiddels besteed. Op basis van voortgang en nieuwe inzichten is in de meerjarenbegroting 2019 inmiddels een aanvullend budget van in totaal € 200.000 opgenomen voor de jaren 2020 en 2021. Zodoende beschikken we voor de komende jaren over voldoende budget.

Het verloop van het budget wordt door de stuurgroep gemonitord en indien nodig wordt tijdig nieuw budget aangevraagd. Besluiten over financiën worden genomen in stuurgroep en vervolgens verwerkt.