



# Startnotitie

## Implementatie omgevingswet

24 april 2019  
Versie 2.0



gemeente  
**Het Hogeland**

## Inhoud

Inleiding .....	3
Doel startnotitie.....	3
Leeswijzer.....	3
Hoofdstuk 1: De Omgevingswet en kerninstrumenten.....	4
2.1 Maatschappelijk doel .....	4
2.2 De Omgevingsvisie .....	5
2.3 Omgevingsplan .....	6
Inhoudelijke thema's omgevingswet .....	6
Hoofdstuk 2: De gemeentelijke opgave .....	8
Spoor 1: Invoering Omgevingswet .....	8
Spoor 2: Omgevingsvisie .....	9
Spoor 3: Omgevingsplan.....	9
Hoofdstuk 3 De ambitie .....	10
Het ambitieniveau.....	10
Participatie .....	13
Hoofdstuk 4 Organisatie en Financiën .....	14
Organisatie .....	14
Financiën .....	14

## Inleiding

De invoering van de Omgevingswet in aanstaande. In eerste instantie werd er gekoerst op een invoeringsdatum in 2019. Dit is inmiddels verplaatst naar 1 januari 2021. De Omgevingswet integreert veel van de huidige, afzonderlijke wetten en regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet veranderen de verantwoordelijkheden en de taken van de gemeente. Dit vraagt een fundamenteel andere samenwerking met onze inwoners en onze bedrijven, maar ook met onze mede overheden en maatschappelijke organisaties. Dit betekent feitelijk een omslag in de wijze waarop we uitvoering geven aan onze verantwoordelijkheden en taken voor de fysieke leefomgeving en de middelen waarmee we dit vormgeven.

Onze visie 'Ruimte' voor de nieuwe gemeente Het Hogeland sluit goed aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het motto 'ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen' geeft mooi weer hoe we als overheid onze inwoners en bedrijven de ruimte willen geven voor prettig leven, wonen en recreëren in onze nieuwe gemeente Het Hogeland.

De gemeente zal als organisatie stappen moeten maken om invulling te geven aan de visie 'Ruimte' en de Omgevingswet. De besturingsfilosofie en de visie op inwonerkraft die zijn opgesteld voor de nieuwe organisatie sluiten bijna naadloos aan bij de wijze waarop er vanuit de Omgevingswet gedacht wordt over het bedienen van inwoners en bedrijven. Dit maakt het mogelijk dat wij op een aantal fronten nu snel stappen kunnen zetten richting de implementatie van de omgevingswet.

## Doel startnotitie

In de voorbereidingen om te komen tot de nieuwe gemeente het Hogeland is al veel voorbereidend werk verricht voor de implementatie van de Omgevingswet. Met deze notitie wordt de formele start van de implementatie in het Hogeland gemarkeerd. Het doel van de startnotitie is driedig. Ten eerste wordt de gemeenteraad op hoofdlijnen geïnformeerd over de Omgevingswet. Ten tweede wordt de totale opgave voor de gemeente inzichtelijk gemaakt met daarbij per onderdeel aangegeven wat dit gaat vragen van het bestuur en de ambtelijke organisatie. Ten derde wordt de gemeenteraad gevraagd om richting te geven aan het implementatietraject in de vorm van een te kiezen veranderstrategie. Feitelijk betekent dit dat er gekozen moet worden voor een bepaald ambitieniveau. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft vier veranderstrategieën onderscheiden, van waaruit we een keuze moeten gaan maken. In het raadsvoorstel wordt de gemeenteraad hierin een keuze voorgelegd. Bij de veranderstrategie dient ook nagedacht te worden over het participatietraject richting onze inwoners en bedrijven. De te kiezen veranderstrategie is rechtstreeks van invloed op de wijze waarop participatie vormgegeven kan of moet worden.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de hoofdlijnen van de Omgevingswet weergegeven. Doelen, uitgangspunten en instrumenten worden besproken, inclusief de impact hiervan. In hoofdstuk twee wordt de opgave geschetst voor de gemeente, verdeeld in een aantal kernonderdelen met daarbij de deelopgave voor bestuur en organisatie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de veranderingsstrategieën en het participatietraject. In het laatste hoofdstuk wordt de nadere uitwerking geschetst, met daarbij planning en organisatie.

# Hoofdstuk 1: De Omgevingswet en kerninstrumenten

## 2.1 Maatschappelijk doel

De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en in stand te houden, en doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies te realiseren. Tot het fysieke domein worden de volgende thema's gerekend: ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De verbeterdoelen worden gerealiseerd middels de invoering van zes nieuwe kerninstrumenten, deze zijn:

1. Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in onze gemeente. Het is een verplicht instrument voor Rijk, provincie en gemeente. De doelen van de omgevingsvisie kunnen onder meer concreet worden in plannen of programma's.
2. Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan.
3. Decentrale regelgeving - Omgevingsplan: uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden hun regelgeving over de fysieke leefomgeving opnemen in één regeling voor op het gehele gebied. Het gaat om het gemeentelijk omgevingsplan (hierin gaan de bestemmingsplannen en verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving op), de waterschapverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving: Er komen vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) waarin algemene rijksregels rond omgevingsrecht worden vastgelegd. De huidige regelgeving rond leefomgeving, een groot aantal wetten en meervoud aan AMvB's, wordt gebundeld in de vier AMvB's<sup>1</sup>. Hierbij wordt uitgegaan van een clustering naar doelgroep waardoor regelgeving toegankelijker moet worden. Het gaat om de volgende AMvB's:
  - Besluit Activiteiten leefomgeving (gericht op burger/bedrijf)
  - Besluit Bouwwerken en leefomgeving (gericht op burger/bedrijf)
  - Besluit Kwaliteit leefomgeving (gericht op overheid)
  - Omgevingsbesluit (procedurele bepalingen relevant voor alle doelgroepen).
5. De omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.
6. Het projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.

In de Omgevingswet worden 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot 1 wet met 349 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële regelingen.

<sup>1</sup> In de Omgevingswet worden 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot 1 wet met 349 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële regelingen.

De verbeterdoelen moeten leiden tot een verbetering op de volgende punten:

- het versnellen van de vergunningverlening;
- het verbeteren van de omgevingsinformatie;
- meer participatie;
- integraal werken en bestuurlijke afwegingsruimte.

De wet biedt meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen of voorschriften. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. Voor onze inwoners wordt het mogelijk met één druk op de knop alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving digitaal inzichtelijk te krijgen.

Naast het fysieke domein biedt de nieuwe Omgevingswet ook kansen om de publieke gezondheid effectiever te beschermen. Dit wordt gerealiseerd door:

- Samenhang tussen gezondheid, milieu, veiligheid en ruimtelijke ordening en leefomgeving te vergroten en in een vroeg stadium mee te nemen bij planvorming. Bijvoorbeeld door scholen, kinderopvang en zorgcentra niet te dicht langs drukke wegen te plannen (minder luchtverontreiniging en minder geluidshinder).
- De Wet publieke gezondheid (artikel 2c en 16), Omgevingswet en -visie en WMO te verbinden. Bijvoorbeeld door rekening te houden met de invloed van groen op het welbevinden van inwoners en met mogelijkheden tot bewegen en ontmoeten. Bijvoorbeeld voor ouderen voldoende bankjes, goede wandelpaden, voldoende verlichting etc.

## 2.2 De Omgevingsvisie

De Omgevingswet omvat alle regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Om alles te vertalen naar een werkbaar document wordt voor gemeenten het instrument van de Omgevingsvisie in het leven geroepen. De Omgevingsvisie is voor een deel vergelijkbaar met de huidige gemeentelijke structuurvisie. In de Omgevingsvisie worden echter meer zaken meegenomen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie vervangt niet alleen de gemeentelijke structuurvisie, maar ook het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoerplan, het woonplan, leefbaarheidsplannen en het groenplan. Bovendien ligt het voor de hand al in de omgevingsvisie vorm te geven aan de omgevingswaarden die in een te ontwikkelen programma worden opgenomen (zie ook figuur 1).

Volgens de tekst van de Omgevingswet bevat een Omgevingsvisie:

- a) een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- b) de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- c) de hoofdzaak van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De Omgevingsvisie biedt de basis voor toepassing van uitnodigingsplanologie (de overheid schept kaders en burgers en bedrijven worden uitgenodigd om kwaliteit aan de fysieke leefomgeving toe te voegen) en het dient als communicatiemiddel voor gebiedspartners. Het is de basis voor uitvoeringsprogramma's, omgevingsplannen, omgevingsvergunningen en initiatieven.

De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast, nadere uitwerking en uitvoering van de visie vindt plaats door uitvoeringsgerichte programma's die door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld worden. Vanuit het wettelijk kader zijn de Omgevingsvisie en de programma's alleen bindend voor het gemeentebestuur.

De Omgevingsvisie zoals bedoeld in de Omgevingswet sluit aan op de Toekomstvisie Ruimte. Actief reageren op trends en ontwikkelingen uit de samenleving, en tegelijkertijd zorgdragen voor wet- en regelgeving om vragen en thema's integraal te benaderen en bepaalde kernwaarden te borgen. Dit is dan de basis om initiatieven op te pakken en samen met de initiatiefnemers tot maatwerk te komen (uitnodigingsplanologie).

## 2.3 Omgevingsplan

De Omgevingsvisie zal uiteindelijk de leidraad zijn voor het opstellen van een Omgevingsplan. Het Omgevingsplan vervangt het nu geldende bestemmingsplan en zal, net zoals met de Omgevingsvisie meer omvatten dan alleen de ruimtelijk orderingsaspecten. Zo moet ook de regelgeving met betrekking tot kapvergunningen, woonschepenverordening, enkele APV regels, etc. vertaald worden naar het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan is bindend voor burgers en bedrijven. Na het inwerkingtreden van de Omgevingswet worden alle bestemmingsplannen omgezet naar een Omgevingsplan. De gemeenten hebben dan 10 jaar de tijd om alle plannen te herzien en per gemeente één Omgevingsplan vast te stellen.

### Vervallen actualiseringsplicht

Door de komst van de Omgevingswet heeft de tweede kamer een wetsvoorstel aangenomen voor het laten vervallen van de huidige actualiseringsplicht. Dit betekent dat de huidige bestemmingsplannen niet meer binnen 10 jaar moeten worden herzien. De gemeente is vrij om te herzien wanneer zij dit nodig acht. Gezien de grote maatschappelijke opgaven waar wij de komende jaren voor staan, is het aannemelijk dat actualisatie veel eerder dan de gehanteerde 10 jaar zal plaatsvinden. Hierbij ligt een meer cyclische actualisatieperiode voor de hand (bijvoorbeeld om de 2-4 jaar).

## Inhoudelijke thema's omgevingswet

Het motto van de omgevingswet is 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.

De omgevingswet kent een aantal inhoudelijke thema's, die goed inzicht geven in de opgave die er ligt. De inhoudelijke thema's van de Omgevingswet zijn de volgende:

- Nieuwe wetgeving (ruimte voor ontwikkeling, meer algemene regels);
- Nieuw planologische en juridische kerninstrumenten (Omgevingsvisie en Omgevingsplan);
- Andere houding/rol van overheid (ja mits, flexibiliteit, bestuurlijke afwegingsruimte, regierol);
- Werkprocessen (integraal werken, samenwerking/participatie, snellere procedures, proces om de vraag heen organiseren);
- Digitalisering (één loket, digitale communicatie, zaakgericht werken, grip op data);
- Financiën (implementatie, vergunningen, leges).

De omgevingswet beoogt dus een andere manier van denken. Ter illustratie is in onderstaande tabel de voorgestelde verandering in denkwijze opgenomen aan de hand van een vergelijking tussen uitgangspunten van nu en de uitgangspunten voor de toekomst:

“De praktijk van de ruimtelijke ordening”	“De geest van de Omgevingswet”
Doen wat is afgesproken en geregeld	Doen wat wordt gevraagd
Voorschrijven, uitrollen, in orde maken	Openstaan, uitnodigen, faciliteren
Aanbodsturing, beleid als uitvoering	Vraagsturing, beleid als issuemanagement
Beleidsafstemming en coördinatie	Integraal denken en werken
Toetsen op alle criteria	Wegen op meerwaarde
Gelijkheid, zekerheid	Maatwerk, flexibiliteit

Het bovenstaande betekent een andere wijze van opbouw van het beleid voor de fysieke leefomgeving. In figuur 1 is schematisch weergegeven hoe trapsgewijs het beleid nu is vormgegeven (linker zijde) afgezet tegenover de gewenste situatie in 2029 (rechter zijde).

**Figuur 1 Schematische weergave huidige werkwijze beleidsvorming vs gewenste werkwijze.**

<b>Wet</b>	Wet ruimtelijke ordening Wet Milieubeheer Wet natuurbescherming Waterwet Woningwet, Wabo etc.	<b>Omgevingswet</b>				
<b>Beleid</b>	Structuurvisie Strategische visie Toekomstvisie etc. Milieubeleidsplan Woonvisie Centrumvisie Bedrijventerreinenvisie Horecabeleidsplan Detailhandelsvisie Geurbeleid Wmo beleidsplan, Wijkvisie etc.	<b>Omgevingsvisie</b>				
		Gemeente breed				
		<b>Programma's</b>				
		Thema Detailhandel Wonen Landschap etc.	Gebied Centrum Buitengebied Woongebied NNN etc.	Project Uitvoerings- programma voor een concreet project	Omgevings- waarde Geur Geluid Gezondheid etc.	Aanpak NSL PAS Etc.
<b>Regelgeving</b>	Bestemmingsplan APV Bouwverordening Monumentenverordening Geurverordening, Welstand etc. Omgevingsvergunning <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bouwen</li> <li>- Kap</li> <li>- Milieu</li> <li>- Afwijking</li> </ul> Natuurvergunning, Watervergunning etc.	<b>Omgevingsplan</b>				
		Gemeente breed				
		<b>Omgevingsvergunning</b>				
		Initiatieven				

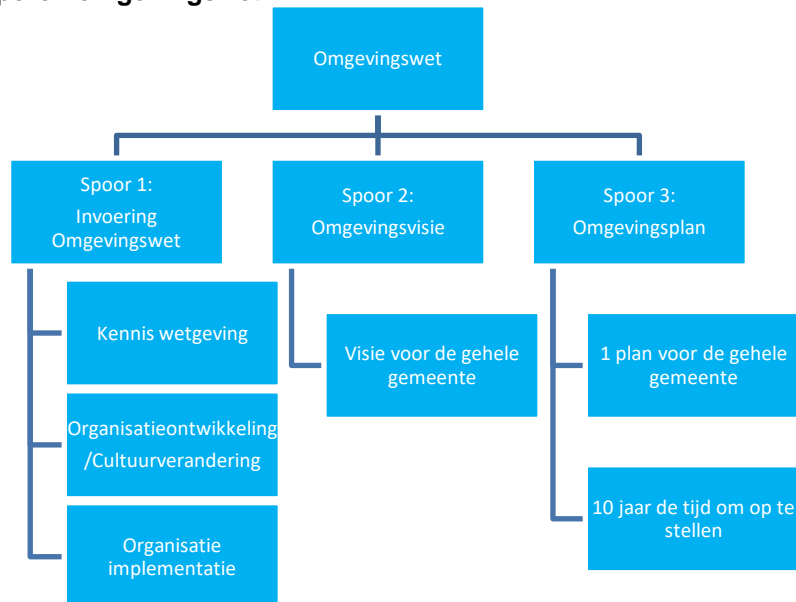
Bron: [www.bro.nl](http://www.bro.nl)

Uit figuur 1 kan worden opgemaakt dat de wijze van opbouw en structurering van beleid met de komst van de Omgevingswet versimpeld is en veel meer integraal is ingezet. Dit maakt het voor onze inwoners gemakkelijker om het beleid van de gemeente te volgen en het beleid dat van toepassing is voor de eigen leefomgeving in breder perspectief te zien. De weg hier naar toe is echter lang en vraagt de komende jaren veel inzet van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie.

## Hoofdstuk 2: De gemeentelijke opgave

Voor de invoering van de Omgevingswet krijgt de gemeente te maken met drie verschillende aspecten die in verschillende sporen kunnen worden uitgeschreven (zie figuur 2). De opgave die er ligt is enorm en is misschien wel groter dan de decentralisaties in het sociaal domein. Dit vergt een zorgvuldige implementatie en vooral een stapsgewijze planning.

**Figuur 2: Drie sporen omgevingswet**



### Spoor 1: Invoering Omgevingswet

De komst van nieuwe wetgeving zorgt ervoor dat deze moet worden geïmplementeerd in de organisatie. Niet alleen dient de wet gehanteerd te worden, maar ook de werkprocessen moeten worden afgestemd op de nieuwe wetgeving.

Spoor 1 bestaat uit drie verschillende stappen:

**Stap 1:** Kennis wetgeving: de kennis van de nieuwe Omgevingswet moet breed verspreid worden binnen de organisatie, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Daarnaast is het ook van belang dat onze inwoners de benodigde kennis hebben van de nieuwe wetgeving. Voor stap 1 zijn er in 2018 al de nodige stappen gezet. Er is een basistraining aangeboden (regionale coördinatie) aan medewerkers en er zijn presentaties verzorgd voor colleges en gemeenteraden. Dit zal voor het nieuwe college en de nieuwe gemeenteraad doorgezet moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om na te denken over een communicatiecampagne rondom dit thema voor onze inwoners.

**Stap 2:** Cultuurverandering: de nieuwe Omgevingswet zet in op een transitie binnen de bestuurlijke organisaties. Kernwoorden hiervoor zijn 'loslaten', 'vertrouwen', participatie. De gewenste transitie sluit goed aan bij de bestuursfilosofie die is vastgesteld voor de gemeente en dient, geredeneerd vanuit deze bestuursfilosofie, organisatie breed georganiseerd te worden. De invulling van deze cultuurverandering is ook mede afhankelijk van het gekozen ambitieniveau dat wordt nagestreefd.

**Stap 3:** Organisatie implementatie: de wetgeving dient daadwerkelijk ingevoerd te worden in de werkprocessen van de organisatie. Er wordt hiervoor een soort landelijk digitaal stelsel voor ontwikkeld. Dit digitaal stelsel moet in de lokale systemen verankerd worden en gevuld worden met de lokale gegevens. Groot voordeel is dat er dan een centraal loket ontstaat waar alle informatie direct opvraagbaar is voor onze inwoners.



### **Opgave gemeente**

Concreet betekent dit voor de gemeente het volgende:

- Meerjarige communicatiecampagne over doel Omgevingswet en achterliggende uitgangspunten voor inwoners, bedrijven, bestuur en ambtelijke organisatie;
- Interne cultuurcampagne voor bestuur en ambtelijke organisatie over de gewenste werkwijze. Dit traject dient niet onderschat te worden. Dit vraagt een jarenlange organisatieontwikkeling;
- Ontwikkeling gemeentelijk digitaal stelsel met centrale loketfunctie. Dit is in de basis een enorme ICT opgave voor onze gemeente. Hierbij moet niet worden vergeten dat de gegevens uiteindelijk vanuit de organisatie aangeleverd moeten gaan worden;
- Keuze in ambitieniveau voor wat betreft de implementatie van de wet;
- Vormgeven wijze van participatie met onze inwoners.

### **Spoor 2: Omgevingsvisie**

Voor de nieuwe Omgevingswet dient er een Omgevingsvisie vastgesteld te worden door de gemeente. Elke gemeente is verplicht een omgevingsvisie vast te stellen die dekkend is voor het gehele gemeentelijk grondgebied. De invoeringswet geeft de gemeente 10 jaar de tijd om daadwerkelijk een Omgevingsvisie te hebben. Logischerwijs wordt hier niet mee gewacht tot het einde van deze periode, maar dient de omgevingsvisie vooral als eerste document richting het Omgevingsplan. Het is daarom belangrijk om de Omgevingsvisie in de huidige collegeperiode gereed te hebben.

### **Opgave gemeente**

Het opstellen van een Omgevingsvisie vraagt het volgende van onze gemeente:

- Globale visie op de leefomgeving (kernonderdelen: wonen, leefbaarheid, bereikbaarheid en (verkeers)veiligheid, groen, milieu, erfgoed, economie);
- Uitwerking van de wijze van participatie in het traject voor het opstellen van de visie;
- Keuzes voor uitwerking onderliggende visies en beleidsplannen en daarbij ook keuzes wat niet meer vooraf gevat gaat worden in gemeentelijk beleid;
- Wijze waarop college van B&W invulling kan geven aan de implementatie van de Omgevingswet richting de vaststelling van het Omgevingsplan.

### **Spoor 3: Omgevingsplan**

Naast het vaststellen van een Omgevingsvisie is de gemeente verplicht een Omgevingsplan voor de gehele gemeente op te stellen. Ook hiervoor geldt dat de gemeente na invoering van de Omgevingswet (verwacht 2021) tot 2029 de tijd krijgt om een omgevingsplan vast te stellen. Een omgevingsplan komt voort uit een Omgevingsvisie. Het is dan ook wenselijk om eerst de visie vast te stellen, voordat er een definitief omgevingsplan wordt vastgesteld. Hierbij is het wel van belang om een plan van aanpak klaar te hebben liggen voor het opstellen van het omgevingsplan.

### **Opgave gemeente**

- Vullen van het digitale stelsel van gegevens vanuit de gemeente over de fysieke leefomgeving;
- In de tijd integreren van bestaande plannen in een nieuw op te stellen omgevingsplan.

## Hoofdstuk 3 De ambitie

Het is van belang dat de gemeenteraad bepaalt welk ambitieniveau aangegaan wordt. Dit ambitieniveau bepaalt hoe wordt ingezet op de strategische lange termijn opgaven in de fysieke leefomgeving, welke ruimte we willen geven aan stakeholders en burgerinitiatieven en hoe we willen omgaan met eigen activiteiten van particuliere initiatiefnemers en marktpartijen die van invloed zijn op de leefomgeving. Hieromheen zal de gemeentelijke organisatie (zowel bestuurlijk als ambtelijk) zich moeten gaan organiseren.

### Het ambitieniveau

Voor het bepalen van het ambitieniveau voor de implementatie kan gebruik worden gemaakt van de door de VNG opgestelde archetypen/insteeken (zie figuur 3.1).

**Figuur 3.1: Invoer strategieën**

#### **Consoliderende strategie: aanpassen en interne focus**

Gaat uit van de huidige situatie en inventariseert welke beleidskaders aangepast moeten worden vanuit een vakinhoudelijke benadering. De huidige situatie wordt aangepast waar dat nodig is om aan de wetsvereisten te voldoen. Veranderen is geen doel op zich, wat goed werkt en past in de wet kan behouden worden.

#### **Calculerende strategie: veranderen en interne focus**

Gaat uit van de nieuwe situatie en analyseert wat daar voor nodig is. De focus ligt op de kosten en baten die gemoeid zijn met een nieuwe manier van werken. Vervolgens kunnen keuzes gemaakt worden op basis van efficiëntie en effectiviteit. De huidige werkprocessen en instrumenten zijn er met reden en we gaan geen zaken veranderen die goed lopen. We onderzoeken wat wij intern moeten en kunnen veranderen om een goede externe dienstverlening neer te zetten en te werken naar de verbeterdoelen van de wet.

#### **Onderscheidende strategie: aanpassen en externe focus**

Gaat uit van de huidige situatie en kiest vervolgens voor een bepaalde gebiedsopgave. Opgave- en gebiedsgericht werken hoort bij deze strategie. Het is aan te raden een specifiek gebied te kiezen waar uw gemeente kan experimenteren (met bijvoorbeeld een Omgevingsplan) om hier vervolgens van te leren en de aanpak door te ontwikkelen. Waar een bepaald gebied om een nieuwe aanpak vraagt, worden werkwijzen aangepast.

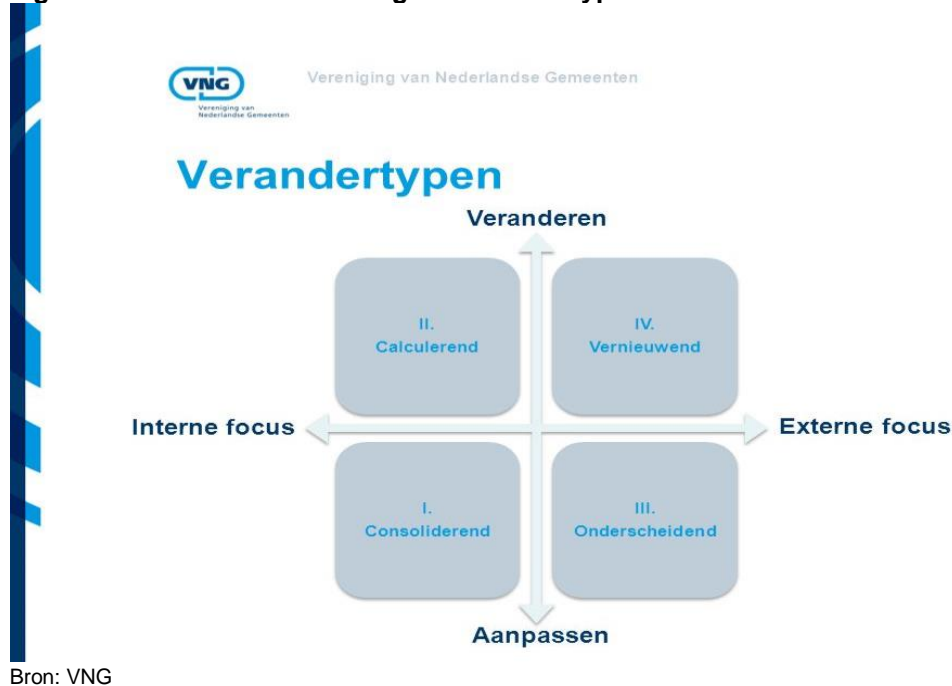
#### **Vernieuwende strategie: veranderen en externe focus**

Gaat uit van een hele nieuwe situatie. Proces- en mensgericht werken hoort bij de vernieuwende strategie. Er worden geheel nieuwe processen ontwikkeld, zonder belemmeringen van bestaande werkwijzen. Het is daarom zinvol om een proces (bijvoorbeeld een pilot) te starten om samen met externe betrokkenen te bepalen hoe de nieuwe werkwijze eruit moet komen te zien. Verken de veranderopgave gezamenlijk, focus op de mensen in het gebied en organiseer het proces om samen te werken. Bij elke opgave stellen wij ons de vraag, waarom doen we dit, kan het ook anders?

De vier strategieën in figuur 3.1 zijn enigszins abstract geformuleerd en spreken nog niet direct tot de verbeelding. Bij de keuze voor een invoeringsstrategie zijn er twee vragen die kunnen helpen bij de beeldvorming (zie ook figuur 3.2 schematische weergave verandertypen):

- Wil je de Omgevingswet als kans aangrijpen om de werkwijze helemaal te vernieuwen of wil je liever uitgaan van de huidige werkwijze en beleidskaders? (veranderen versus aanpassen)
- Wil je vooral op de externe opgaven en actoren in het fysieke domein richten of wil je in eerste instantie op de eigen organisatie cq. kosten en baten richten? (externe versus interne focus)

**Figuur 3.2 Schematische weergave verandertypen.**



Bron: VNG

Bij het beantwoorden van de bovenstaande vragen zijn er een aantal zaken om in ogenschouw te nemen:

- Er is een Visie 'Ruimte' vastgesteld met daaraan afgeleide visies op inwonerkraft, dienstverlening en besturingsfilosofie. Het is logisch om bij het te kiezen ambitieniveau aansluiting te vinden bij de uitgangspunten uit deze visies;
- De herindeling is net een feit en er wordt achter de schermen nog hard gewerkt aan het samenvoegen van de vijf organisaties. Dit is een kans om juist nu een nieuwe manier van werken te introduceren. Keerzijde is dat deze verandering andere (extra) inzet vraagt bovenop de interne opgave die er al ligt. Dit kan vragen om fasering;
- Kosten gaan voor de baten aan. De financiële situatie van de gemeente speelt hierbij een grote rol. De implementatie van de Omgevingswet zal hoe dan ook een forse investering vragen. Hoe eerder we investeren hoe sneller we de baten kunnen incasseren, zowel op financieel als op maatschappelijk vlak. De ruimte voor investeren moet er echter wel zijn. Dit kan betekenen dat er keuzes gemaakt moeten gaan worden in prioriteiten en wensen de komende jaren.

Op basis van figuur 3.2 zijn er een aantal concrete uitgangspunten te formuleren, die kunnen helpen bij het vormen van een meer praktisch beeld van de opgave achter de strategieën.

### **I Consolidierend**

Uitgaan van de huidige situatie  
Inventariseren wat er moet gebeuren  
Vakinhoudelijke benadering  
Projectmatig werken

### **II Calculerend**

Uitgaan van de nieuwe situatie  
Analyseren wat er nodig is  
Impactanalyse en businesscase maken  
Keuzes maken op basis van efficiency en effectiviteit  
Resultaatgericht werken

### **III Onderscheidend**

Uitgaan van de huidige situatie  
Keuze maken voor een bepaalde gebiedsopgave  
Experimenteren  
Leren en door ontwikkelen  
Opgave en gebiedsgericht werken

### **IV Vernieuwend**

Uitgaan van de nieuwe situatie  
Focus op de mensen in het gebied  
Proces organiseren om samen te werken  
Gezamenlijk de veranderopgave verkennen  
Proces- en mensgericht werken

De keus is aan het gemeentebestuur om het ambitieniveau te bepalen. De implementatie van de Omgevingswet en de wettelijke eisen die hierbij gesteld zijn, zoals het opstellen van een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan uiterlijk 2028, staan hierbij niet ter discussie. Het is bij een keuze voor ambitieniveau vooral een keuze voor de weg er naar toe. Een meer consoliderende ambitie geeft naar verwachting in de eerste jaren minder kosten en in een later stadium wat meer kosten. Dit is bij een vernieuwende strategie andersom. De vier onderscheiden strategieën zijn een hulpmiddel om als organisatie te komen tot een keuze in werkwijze. Dit blijft een kwestie van maatwerk. Het is het gemeentebestuur vrij om hier een meer 'eigen' strategie aan te koppelen die passend is bij de gemeente en de organisatie. Een keuze voor een bepaald ambitieniveau betekent overigens niet dat dit niveau direct gehaald moet worden op alle sporen. Hoe hoger het ambitieniveau hoe meer er gefaseerd naar dit ambitieniveau toegewerkt kan of moet gaan worden, afhankelijk van het huidige niveau van de organisatie op de verschillende sporen.

Bij de keuze voor een ambitieniveau is het verstandig om te anticiperen op een nieuwe rol- en taakverdeling tussen gemeente en provincie die is of zal ontstaan door de schaalvergroting van de gemeente in de provincie Groningen. Deze herijking gaat over de taken waar provincie en gemeenten allebei een rol in spelen. De vraag is wat de nieuwe schaalgrootte betekent voor de gemeentelijke slagkracht van een aantal belangrijke beleidsthema's. In verkennende zin is hiervoor met de provincie bijvoorbeeld al gesproken over: ruimte, leefbaarheid, cultuur en erfgoed, economie, verkeer en innovatie.

In deze startnotitie wordt geen voorstel gedaan voor een keuze voor een ambitieniveau. Het collegebestuur wil via beeldvormende en opiniërende sessies met de gemeenteraad komen tot een gedragen en realistisch ambitieniveau voor de implementatie van de Omgevingswet. In het raadsvoorstel voor de vaststelling van deze startnotitie zal het college van B&W de gemeenteraad een voorstel doen voor een te kiezen ambitieniveau.

## Participatie

De woorden 'participatie', 'participatiesamenleving' en 'burgerparticipatie' en 'overheidsparticipatie' zijn op dit moment veel gebruikte termen in overheidsland. De wijze waarop we onze inwoners bij het opstellen en uitvoering van het gemeentelijk beleid willen betrekken is nader uitgewerkt in onze visie op inwonerskracht met als titel 'Inwoners voorop in het Hogeland' (zie bijlage A). In deze visie worden maatschappelijke veranderingen en de veranderende rol van de overheid belicht en de wijze waarop we nu en in de toekomst om willen gaan met de initiatieven die vanuit de samenleving komen. Dit is vertaald naar inwonerskracht. Inwonerskracht gaat over (*visie inwonerskracht pg. 4*):

- Eigen inzet en eigen initiatief van inwoners;
- Verbeteren van de leefbaarheid in de directe omgeving;
- Inwoners die activiteiten ontplooiën in gezamenlijk verband.

De uitgangspunten voor de visie inwonerskracht en de uitwerking hiervan worden in deze startnotitie verder niet herhaald. Het volgen van deze visie bij het betrekken van onze inwoners bij de implementatie van de Omgevingswet is vanzelfsprekend. Hierbij zullen we onze rol als overheid opnieuw moeten gaan uitvinden en vooral naast onze inwoners staan om invulling te geven aan het uitgangspunt van 'ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen'. In de visie op inwonerskracht worden een aantal aanbevelingen gedaan voor de gemeenteraad voor het invullen van hun rol binnen de veranderende context rondom initiatieven vanuit de samenleving. Een aanbeveling uit de visie inwonerskracht die van grote waarde is voor de implementatie van de Omgevingswet is de volgende:

*'Ga met inwoners in gesprek over onderwerpen die belangrijk voor hen zijn. Bedenk niet alles zelf, maar neem initiatief en nodig mensen uit om mee te denken en mee te praten'(pg. 24).*

Het in gesprek gaan met inwoners begint niet bij de inhoudelijke thema's, maar bij de vraag hoe inwoners bij het traject voor de implementatie van de Omgevingswet (en daarna uiteraard het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsplan) betrokken willen worden. Bij het traject voor de implementatie van de Omgevingswet zijn wij aangesloten bij een breed onderzoek dat de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) uitvoert binnen het project 'Living Lab'. De RUG onderzoekt meerdere participatietrajecten en heeft hierin al een aantal verrassende resultaten geboekt. Belangrijke vraag bij participatie is hoe je in het betrekken van de inwoners een representatief beeld krijgt van de mening van deze inwoner. Hoe zorg je er voor dat je ook de mening van de inwoner krijgt die zich niet geroepen voelt om via de gebruikelijke kanalen input te leveren. In het kader hiervan is in BMWV verband al gezocht naar een andere manier van benaderen van inwoners. Hiervoor is een 'introductiefilm' ontwikkeld, die met een soort helikopterview je meeneemt in onze nieuwe gemeente Het Hogeland en daarbij een aantal kenmerken van het landschap laat zien. Het idee is om de film te tonen op locaties waar je niet op voorhand aan denkt voor het ophalen van informatie bij onze inwoners. Dit kan bijvoorbeeld op de weekmarkten zijn of op een mooie dag in de winkelstraten. Mensen worden uitgenodigd om de film te bekijken en daarna worden zij gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden over de film, het doel van de omgevingswet en zaken die zij belangrijk vinden. Daarbij is een belangrijke vraag op welke wijze zijn graag in het vervolgtraject betrokken zouden willen worden. De verwachting is niet dat dit tot een schokkende nieuwe benadering zal gaan leiden, maar wel dat dit tot een verbreding van de inzet van instrumenten en middelen zal leiden en uiteindelijk tot een bredere participatie (en daarbij draagvlak) voor de implementatie van de omgevingswet en alles wat daarbij komt kijken. De informatie die verkregen wordt uit dit eerste traject zal uiteindelijk als input dienen voor een plan van aanpak voor het gehele participatietraject voor de implementatie van de Omgevingswet (zie hoofdstuk 2).

## Hoofdstuk 4 Organisatie en Financiën

In dit hoofdstuk wordt een korte toelichting gegeven op de benodigde organisatie voor de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Het Hogeland. Daarnaast wordt een globaal overzicht gegeven van de te verwachten kosten op korte en lange termijn.

### Organisatie

De implementatie van de Omgevingswet is een enorme opgave voor onze gemeente. Niet alleen onze gemeente heeft deze opgave, elke overheid in Nederland heeft te maken met een gelijksoortige opgave. Op het vlak van de implementatie van de Omgevingswet zijn wij geen voorloper vanwege de herindeling. Dit betekent dat wij veel opgedane kennis van andere overheden kunnen gebruiken voor onze implementatie.

Omdat de implementatie een aantal grote (project) onderdelen bevat die meerjarig zijn is een programmatische aanpak een voor de hand liggende werkwijze voor implementatie. We hebben op dit moment al een programma dat draait in onze gemeente, namelijk het programma aardbevingen. De implementatie van de Omgevingswet kan daarbij logischerwijs ook uitgerold worden als een programma binnen de gemeentelijke organisatie. Voordeel van een programmatische aanpak is dat deze aanpak goed past bij het opgevegericht werken dat wij als nieuwe gemeente voor staan, waarbij er vanuit het vraagstuk georganiseerd wordt en niet vanuit een vak thema. Voor de implementatie van de Omgevingswet is het essentieel dat alle onderdelen van de organisatie betrokken worden, juist vanwege de cultuuromslag die er nodig is.

Concreet betekent het programmatisch organiseren van de implementatie dat er een programmamanager aangesteld moet gaan worden die invulling geeft aan de opdracht. Deze programmamanager wordt meerjarig verantwoordelijk voor de uitvoering en rapportage van de voortgang richting college van B&W en de gemeenteraad. Gezien de huidige ambtelijke organisatie zo is vormgegeven dat de teams mensen kunnen leveren aan de opgaven, is de inhuur voor dit programma naar verwachting redelijk beperkt. De functie van programmamanager is echter nog niet belegd. Deze functie wordt via werving en selectie ingevuld (zij bijlage A voor nadere omschrijving functie).

### Financiën

De implementatie van de Omgevingswet is een majeure opgave en zal vooral de komende jaren om extra incidenteel budget vragen. Feitelijk komen de kosten voor de implementatie voor de baten. We zullen het proces moeten organiseren met de daarbij horende programmaorganisatie. Gezien het integrale karakter van de Omgevingswet en de uitwerking hiervan is er een besparing op langere termijn te verwachten in de kosten voor nieuw beleid, actualisering van bestemmingsplannen en toetsing. Daar staat tegenover dat er naar alle waarschijnlijkheid ook minder leges geïnd kunnen worden vanwege de terugloop in het aantal omgevingsvergunningen. Hoe dit precies gaat uitpakken is nog niet bekend. Dit zal de komende jaren inzichtelijk gaan worden. Wel is het te kiezen ambitieniveau gerelateerd aan de te verwachten kosten. De hoogte van het ambitieniveau en de snelheid waarin dit niveau gehaald moeten worden hebben uiteraard invloed op de (incidentele) kosten, maar ook op het behalen van de doelstellingen van de Omgevingswet en daarbij de verbetering van de service naar onze inwoners en bedrijven.

Ten aanzien van de te maken kosten is er in de begroting van 2019 rekening gehouden met een beperkt incidenteel budget voor de Omgevingswet. We verwachten dat we met dit budget uit gaan komen en er geen extra budget noodzakelijk is. Mocht dit onverhoopt toch het geval zijn, dan zal dit in de najaarsnota worden opgenomen. De kosten voor de komende jaren worden in de komende maanden inzichtelijk gemaakt. Deze kosten worden meerjarig meegenomen in de kadernota voor 2020.