

Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Royal
HaskoningDHV
Enhancing Society Together



KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN

Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet

3 november 2015

Uitgevoerd door: Kwaliteits instituut Nederlandse gemeenten (KING), Rijkswaterstaat en Royal HaskoningDHV

In Opdracht van: Eenvoudig Beter (Ministerie van IenM) en het programma Implementatie Omgevingswet



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond en vraagstelling	6
1.2 Aanpak	7
1.3. Leeswijzer	9
2. Omgevingswet	10
2.2. Doelen van de Omgevingswet	10
2.3. Kerninstrumenten van de Omgevingswet.....	10
2.4 Streefbeeld en veranderbehoefte	11
3. Resultaten per doelgroep	13
3.1 Gemeenten.....	13
3.1.1. Organisatie.....	13
3.1.2. Werkprocessen	15
3.1.3. Medewerkers	17
3.1.4 Informatie en ICT.....	17
3.1.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning	20
3.2. Omgevingsdiensten	22
3.2.1. Organisatie.....	22
3.2.2. Werkprocessen	24
3.2.3. Medewerkers	24
3.2.4. Informatie en ICT.....	25
3.2.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning	26
3.3. Waterschappen	27
3.3.1. Organisatie.....	27
3.3.2. Werkprocessen	27
3.3.3. Medewerkers	28
3.3.4. Informatie en ICT.....	29
3.3.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning	29
3.4. Provincies.....	30
3.4.1. Organisatie.....	30
3.4.2. Werkprocessen	31
3.4.3. Medewerkers	31
3.4.4. Informatie en ICT.....	32
3.4.5. Voorbereiding Omgevingswet en planning	32

3.5. Rijk.....	33
3.5.1 Organisatie.....	33
3.5.2 Werkprocessen	33
3.5.3 Medewerkers	34
3.5.4 Informatie en ICT.....	35
3.5.5 Voorbereiding Omgevingswet en Planning	35
3.6. Bedrijfsleven.....	36
4. Resultaten per thema	38
4.1. Organisatie	38
4.2. Werkprocessen.....	38
4.3. Medewerkers	39
4.4. ICT en informatie	40
4.5. Voorbereiding Omgevingswet en planning	41
5. Conclusies en aanbevelingen	42
5.1. Conclusies	42
5.2. Aanbevelingen	43

Bijlage 1: Streefbeelden

Bijlage 2: Basisvragenlijst

Bijlage 3: Projectgroep en betrokkenen

Managementsamenvatting

Het bewustzijn van de veranderingen die gepaard gaan met de invoering van de Omgevingswet groeit. Dit is een belangrijke bevinding uit de actualisatie van de verkenning naar impact van de Omgevingswet en een belangrijke verandering ten opzichte van de analyse die eind 2013 is uitgevoerd. Toen bleken veel organisaties nog onbekend te zijn met de veranderingen in wet- en regelgeving in het omgevingsdomein. Op deze pagina's is kort samengevat hoe het onderzoek is ingezet, hoe het is aangepakt en wat de belangrijkste resultaten, conclusies en aanbevelingen zijn.

Aanleiding en doel

De Omgevingswet is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht, één van de beleidsambities van het huidige Kabinet. De Omgevingswet betekent naar verwachting een ingrijpende verandering voor ambtenaren, bestuurders, burgers en ondernemers. In opdracht van de programmadirectie Eenvoudig Beter (Ministerie IenM) hebben Rijkswaterstaat, VNG/KING en Royal Haskoning/DHV onderzocht hoe de impact van de Omgevingswet op dit moment door betrokken organisaties wordt ervaren.

Het doel van het onderzoek is:

- Inzicht krijgen in de effecten van Omgevingswet en de onderliggende AMvB's op organisatie, werkprocessen, medewerkers, informatie/ICT en planning bij Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en bedrijfsleven.
- Bewustwording van de veranderopgave bij deze doelgroepen te vergroten.
- Input krijgen voor de het programma Invoering en Digitaal Stelsel Omgevingswet.
- Uit de praktijk input krijgen voor de opstellers van wet- en regelgeving.

Aanpak

Samen met betrokkenen bij de Omgevingswet is bepaald wat naar verwachting de belangrijkste veranderingen zullen zijn in de uitvoeringspraktijk. Door interviews, groepsgesprekken, verdiepende workshops, besprekingen in klankbordgroepen en toetsende gesprekken met experts zijn zo breed mogelijk organisaties uit de doelgroepen betrokken. Op alle niveaus: bestuurders, managers en uitvoerenden.

Verantwoording

In de tweede verkenning van de impact is uitgegaan van de Tweede Kamer versie van de Omgevingswet, die inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen en de 1 april 2015 versie van de vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Om een goede basis voor het onderzoek te krijgen, zijn Wet en AMvB's vertaald naar streefbeelden, waarin kort en krachtig de belangrijkste veranderingen zijn samengevat.

Bij het onderzoek zijn 50 gemeenten, 11 provincies, 11 omgevingsdiensten, 11 waterschappen, 7 rijkspartijen en 10 brancheverenigingen betrokken.

Het geschetste beeld van de impact, is breed gedragen en voldoende representatief, maar het blijft een momentopname, met een beperkte houdbaarheidsdatum.

Bevindingen per thema

Het rapport bevat een uitwerking meer in detail, maar de bevindingen kunnen op hoofdlijnen en per thema als volgt worden samengevat.

Organisatie

De overheden ervaren een grote dynamiek in hun omgeving. De Omgevingswet vergroot die dynamiek. De gevolgen zijn niet voor alle overheden gemakkelijk op te vangen. Grote veranderingen in de structuur van organisaties als direct gevolg van de Omgevingswet worden echter niet verwacht. De belangrijkste uitdaging van de Omgevingswet is het integraal werken dit vergt vooral een cultuurverandering. Onduidelijk is nog wat in de organisatie de consequenties zijn van meer bestuurlijke afwegingsruimte.

Werkprocessen

De grootste impact van de Omgevingswet wordt verwacht in de aanpassing van werkprocessen, vooral in de ketensamenwerking en als gevolg van de digitalisering. Volgens betrokkenen stelt de Omgevingswet hoge eisen aan de manier waarop organisaties in ketens samenwerken. Dat begint al bij de wijze waarop de interactie met de samenleving wordt ingevuld: meer oplossingsgericht vanuit dienstverlening en minder toetsend vanuit bevoegd gezag. Op korte termijn zal er een grote behoefte blijven aan advisering van burgers en bedrijven. Men verwacht verder een verschuiving van vergunningverlening naar de voorkant (de planvormingsfase) en de achterkant van het proces (toezicht en handhaving).

Medewerkers

Volgens betrokkenen vraagt de Omgevingswet om een cultuurverandering. Die is door de overheid al ingezet, maar is ingrijpender en moet worden versneld om de wet goed te kunnen uitvoeren. Het vraagt om mensen die met een bredere scope kunnen opereren en gebruik maken van andere competenties.

Informatie en ICT

De digitalisering ziet men als een belangrijk onderdeel van de stelselherziening, maar ook als een complexe, grote uitdaging met risico's en kosten. Het goed regelen van het digitale stelsel is een belangrijke randvoorwaarde om de Omgevingswet goed te laten landen. Men heeft grote zorgen over de ambities achter het digitale stelsel en de uitvoering hiervan. Het is met name de vraag of tijdig de juiste standaarden kunnen worden ontwikkeld en geadopteerd.

Planning

Of de Omgevingswet tijdig kan worden ingevoerd is vooral afhankelijk van de uitwerking van de AMvB's, de invulling van de lokale afwegingsruimte en de ondersteuning die wordt georganiseerd.

Bevindingen per doelgroep

Per doelgroep valt het volgende op.

Gemeenten

Zijn door de decentralisaties inmiddels gewend aan dit type veranderingen, maar verwachten een grote inspanning te moeten leveren om zich voor te bereiden op eisen die de Omgevingswet stelt aan integraliteit van benadering en mogelijkheid van bestuurlijke afwegingsruimte.

Omgevingsdiensten

De verschillen tussen deze diensten zijn zeer groot. Zelfs binnen regio's wordt soms maatwerk per opdrachtgever geleverd. De druk op efficiency is bij de meeste diensten heel groot en het is voor de omgevingsdiensten spannend of voldoende ruimte wordt geboden om zich voor te bereiden op de Omgevingswet.

Waterschappen

Waterschappen zien de Omgevingswet als een kans om al ingezette ontwikkelingen te versterken, zoals zaakgericht en gebiedsgericht werken en accountmanagement. Er zijn goede afspraken nodig om het waterbelang vroegtijdig en volwaardig in te brengen in de samenwerking met gemeenten. Dit vraagt nog veel afstemming in de werkprocessen van gemeenten, waterschappen en provincies. Er zijn zorgen over de ICT: zijn de voorzieningen op tijd klaar, wie ontwikkelt wat en wat zijn de kosten? Een verdere versterking van een aantal competenties van medewerkers is nodig (met name communicatie vaardigheden).

Provincies

Provincies zien de Omgevingswet als volgende stap ('katalysator') voor integraal, gebiedsgericht en zaakgericht werken. De grootste opgave ligt in het verder versterken van de integraliteit en de interne en externe samenwerking. De bestuurlijke afwegingsruimte kan leiden tot een heroverweging van de rol van provincies en een andere relatie tussen provincie, gemeenten en omgevingsdiensten.

Rijk

De impact die departementen ervaren lijkt beperkt en ziet men vooral als voorbereiding van de eigen organisatie. Duidelijkheid creëren over invulling van de stelselverantwoordelijkheid, afspraken over het gezamenlijk oplossen van tijdelijke effecten in de eerste periode na het van kracht van de Omgevingswet, ontwikkelen nationale omgevingsvisie en integraal beleid, vragen nog veel aandacht. Bij de uitvoerende diensten is de structurele impact ten aanzien van werkprocessen groter.

Bedrijfsleven

De Omgevingswet is nu vooral een zaak van brancheverenigingen en minder van individuele bedrijven. De betrokkenheid van grote en kleine bedrijven verschilt. Naast kansen (vooral van digitalisering), is de indruk dat vooral de overheid moet veranderen.

Conclusies

Samengevat is voor veel organisaties de Omgevingswet een logisch vervolg op al ingezette ontwikkelingen zoals integraal werken, gebiedsgericht werken, verhogen serviceverlening richting burgers en digitalisering. Dit neemt niet weg dat de Omgevingswet de 'lat' substantieel hoger legt, waardoor er nog een grote inspanning nodig is. De organisaties zien de Omgevingswet als een kans. Voorwaarde is dat bestaande ontwikkelingen er mee worden versterkt, dat bestaande voorzieningen worden hergebruikt en dat men in de organisatie de gevolgen van lokale afwegingsruimte goed kan opvangen. Of het haalbaar is om op de invoeringsdatum van de wet naar de letter en geest van de wet te handelen, hangt af van de wijze waarop men in staat is de grootste gevolgen op te vangen. Het betreft de gevolgen van de aanpassing van werkprocessen, de digitalisering die nodig is om dit te ondersteunen en de cultuurverandering die het vraagt van medewerkers.

Aanbevelingen

In de aanbevelingen is opgenomen dat er snel meer inzicht moet komen in de veranderingen in regelgeving. Dit is de basis voor invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte en de gevolgen daarvan en is van belang voor de verdere uitwerking van de digitalisering.

Bij voorbereiding op de invoering is vooral van belang dat meer kennis beschikbaar moet komen om organisatie bewust te maken van de veranderingen die nodig zijn en om het inzicht in de gevolgen te kunnen verdiepen. Daardoor kan ook een betere articulatie tot stand komen van de vraag naar ondersteuning.

Naar verwachting kan een volgende impactverkenning met een nog grotere diepgang worden uitgevoerd.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en vraagstelling

In opdracht van de programmadirectie Eenvoudig Beter (ministerie IenM) hebben Rijkswaterstaat, KING en RoyalHaskoning DHV een actualisatie gemaakt van de impact van de Omgevingswet en de onderliggende regels. Dit is een actualisatie van het onderzoek dat in 2013-2014 is uitgevoerd.

De Omgevingswet is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht, één van de beleidsambities van het huidige Kabinet. Op 17 juni 2014 is de Omgevingswet voor behandeling naar de Tweede Kamer gestuurd en inmiddels heeft besluitvorming plaatsgevonden in de Tweede Kamer. Momenteel wordt gewerkt aan de uitwerking van de AMvB's.

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

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

- Inzicht te krijgen in de effecten van Omgevingswet en de onderliggende AMvB's.
- Bewustwording van de veranderopgave bij de doelgroepen te vergroten.
- Input voor invoering en digitalisering.
- Input voor opstellers wet- en regelgeving¹.

De **doelgroepen** van de verkenning zijn de gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten, Rijk en bedrijfsleven. Samen met deze betrokkenen van de Omgevingswet is bepaald wat naar verwachting de belangrijkste veranderingen zijn in de uitvoeringspraktijk.

De **reikwijdte** van de impactverkenning is breed en heeft betrekking op de volgende aspecten:

- Organisatiestructuur: verwachtingen over mogelijke structuurveranderingen binnen organisaties, zoals samenvoeging op oprichting van afdelingen etc.
- Werkprocessen: verwachtingen over de wijze van werken binnen procedures van planvorming, vergunningverlening, toezicht, handhaving, afstemming etc.
- Medewerkers: kennis en vaardigheden, houding en gedrag die volgen uit de (filosofie van) de Omgevingswet.
- Informatie en ICT: verwachtingen over welke kennis en informatie extra nodig is en de veranderingen als gevolg van het digitale stelsel.
- Voorbereiding en planning: inzicht in hoeveelheid tijd de uitvoerende overheden nodig hebben voor een goede implementatie van de Omgevingswet binnen hun eigen organisatie en welke aanpak, instrumenten en middelen nodig zijn voor een succesvolle ondersteuning van de invoering.

Het **resultaat** van dit onderzoek betreft:

¹ De verkenning impact Omgevingswet betreft geen uitvoerbaarheidstoets: een instrument om al tijdens de ontwerpfase van een nieuwe wet en/of beleidsregel na te gaan of deze uitvoerbaar is. De verwachtingen over de impact bij de verschillende doelgroepen zijn wel voorgelegd aan de opstellers van de wet- en regelgeving zodat zij hier waar nodig en mogelijk rekening mee kunnen houden.

1. Een rapport waarin de impact van de stelselherziening en Omgevingswet is beschreven.
2. Een was-wordt lijst Omgevingswet.²

1.2 Aanpak

Organisatie

Voor de begeleiding van de opdracht is in eerste instantie een begeleidingsgroep samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de koepels IPO, VNG, UvW, Eenvoudig beter (IenM). Begin september is de begeleiding van de opdracht ondergebracht bij de Programmaraad Implementatie Omgevingswet. De vertegenwoordiger van het Rijk en tevens opdrachtgever is aan de Programmaraad toegevoegd voor deze opdracht.

Het projectteam bestond uit medewerkers van KING, Royal HaskoningDHV en Rijkswaterstaat.

Verantwoording

Begin 2014 hebben KING, Royal HaskoningDHV in opdracht van Rijkswaterstaat een eerste impact bepaald van de Raad van State versie van de Omgevingswet. De opdracht voor deze tweede verkenning is het actualiseren en uitbreiden van de impactanalyse op basis van de 80%-versies van de vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de Tweede Kamer versie van de Omgevingswet. Bij de uitvoering van het onderzoek waren de AMvB's echter nog niet uitgewerkt tot 80% versie en zaten er grote verschillen in de mate van uitwerking. Daarom is per doelgroep een streefbeeld opgesteld, waarin de belangrijkste verandering ten opzichte van de huidige situatie zijn beschreven (afgestemd met de opstellers van de AMvB's). Op basis daarvan zijn de gesprekken gevoerd met alle betrokkenen en hebben bijeenkomsten plaatsgevonden. In bijlage 1 zijn de streefbeelden en in bijlage 2 is de basisvragenlijst opgenomen.

Uitbreidingen t.o.v. van de eerste impactanalyse (d.d. 2013-2014):

- Vernieuwde versie van de Omgevingswet (Tweede Kamer versie, in 2014 was dit Raad van State versie) en de eerste invulling van de AMvB's (dd. 01-04-2015).
- Uitbreiding van de doelgroepen met omgevingsdiensten, meer rijkspartijen en per doelgroep zijn deels andere organisaties geïnterviewd. (Zie bijlage 3 voor een overzicht van de betrokken organisaties.)

Overzicht werkwijze

In de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende fasen en stappen gevolgd:

1 Voorbereiding

Het voorbereiden van het project zodat deze binnen de door de opdrachtgever gestelde normen en conform een gedegen plan van aanpak kan worden uitgevoerd. Hiervoor zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Opstellen concept plan van aanpak
- Samenstellen projectteam
- Vaststellen lijst te interviewen organisaties en personen/functies
- Begeleidingscommissie: afstemming en goedkeuring van het plan van aanpak

2 Verkenning

Op hoofdlijnen inzicht krijgen in de impact van de verschillende aspecten van de Omgevingswet, zoals die door bevoegd gezag op dit moment wordt ervaren. Op basis hiervan is de aanpak en streefbeeld bijgesteld en is de verdieping nader ingevuld. Hierin zijn de volgende stappen gevolgd:

² Omdat de AMvB's nog niet ver genoeg waren uitgewerkt is alleen een actualisatie van de was-wordt tabel gemaakt voor de Omgevingswet.

- Opstellen onderzoekmodel en streefbeelden per doelgroep.
- Opstellen van een was-wordt tabel Omgevingswet Raad van state-versie versus Tweede Kamer-versie.
- Eerste interviews.
- Consultatie met experts om de streefbeelden te toetsen en voor verdieping op belangrijke thema's en onderwerpen. Geconsulteerd zijn: de opstellers van de AMvB's en inhoudelijk experts bij VNG, Rijkswaterstaat en Royal HaskoningDHV.
- Bijstellen onderzoekmodellen en streefbeelden op basis interviews en consultaties.
- Begeleidingscommissie: Terugkoppeling tussenresultaten.

3 Verdieping

1^e fase: Verdieping van de resultaten en toevoegen van samenhang tussen de doelgroepen. Onder meer door:

- Interviews per bevoegd gezag en brancheverenigingen (bedrijfsleven).
- Verdieping op de werkprocessen vergunningverlening en planvorming met vertegenwoordigers van de relevante doelgroepen (omgevingsdiensten, gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en waterschappen). Meer inzicht in impact op deze werkprocessen en de samenwerking in de keten.
- Begeleidingscommissie: Concept presentatie van de resultaten.

2^e fase: Aanscherpen van de tussenresultaten met de hoofdlijnen van de impact op basis van verdiepende gesprekken en klankbordbijeenkomsten per bevoegd gezag (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen). Gesprekken en bijeenkomsten met brancheverenigingen van initiatiefnemers uit het bedrijfsleven. Aanvullend het ontwikkelen van een beeld van de gevolgen voor invoering en de gewenste invoeringsbegeleiding per doelgroep.

- Klankbordgroep per type bevoegd gezag: toetsing en aanvulling van de conclusies. Klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van de geïnterviewde organisaties.
- Toetsing resultaten en conclusies bij de opstellers van de AMvB's
- Begeleidingscommissie: bespreken concept presentatie en resultaten verdieping.

4 Eindrapportage

- Consultatie van experts: om op specifieke thema's verdieping te krijgen zijn experts geraadpleegd.
- Begeleidingscommissie: bespreken eindrapportage.

De provincies zijn later aangesloten bij de verkenning en de informatie over de impact is deels op een andere manier verzameld. Bij de provincies is er een schriftelijke enquête uitgezet bij alle provincies en is er bij één provincie een groepsinterview uitgevoerd. De provincies zijn tevens betrokken in het onderdeel verdieping op werkprocessen. De klankbordbijeenkomst voor provincie heeft plaatsgevonden in het Provinciale aanspreekpuntenoverleg Implementatie Omgevingswet van het IPO.

Betrokken organisaties

Bij de planning en selectie van betrokken organisaties is rekening gehouden met verschillen tussen organisaties om te komen tot een representatieve vertegenwoordiging. Het gaat om verschillen in omvang, plattelands en/of stedelijke problematiek, etc. Een brede betrokkenheid is geborgd door de uitvoering van verschillende interviews, meerdere klankbordgroepen en bredere co-creatie. De impact voor het bedrijfsleven is via de brancheverenigingen in beeld gebracht. In bijlage 3 is een overzicht gegeven van de betrokken organisaties. Er zijn 50 gemeenten, 11 provincies, 11 omgevingsdiensten, 11 waterschappen, 7 rijkspartijen en 10 brancheverenigingen betrokken. In totaal zijn circa 250 personen betrokken.

1.3. Leeswijzer

Voorliggend rapport bestaat uit vijf hoofdstukken.

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 'Omgevingswet' een korte toelichting gegeven op de Omgevingswet en de streefbeelden die de belangrijkste (potentiële) veranderingen van de Omgevingswet beschrijven.

In de hoofdstukken 3 'Resultaten per doelgroep' en 4 'Resultaten per thema' worden de beelden beschreven die er op dit moment in de uitvoeringspraktijk bij de verschillende doelgroepen bestaan over de verwachte veranderingen voor hun organisatie.

In hoofdstuk 5 'Conclusies en aanbevelingen' worden de belangrijkste bevindingen samengevat en worden aanbevelingen gedaan voor de wetgever, de implementatie van de Omgevingswet en een eventuele volgende verkenning.

2. Omgevingswet

2.1. Waarom een stelselwijziging en een Omgevingswet?

Het huidige stelsel van relevante wet- en regelgeving voor de leefomgeving is complex, versnipperd en onoverzichtelijk. Het kan belemmerend werken voor duurzame ontwikkeling en initiatieven. Modernisering van het omgevingsrecht is noodzakelijk.

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

2.2. Doelen van de Omgevingswet

De belangrijkste doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn:

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

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

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

2.3. Kerninstrumenten van de Omgevingswet

De nieuwe wet kent zes kerninstrumenten, deze zijn:

- Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Een integrale langetermijnvisie over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in het bestuursgebied. Het is een verplicht instrument voor Rijk, provincie en gemeente. De doelen van de omgevingsvisie kunnen onder meer concreet worden in plannen of programma's.
- Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. In het programma staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. In een programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De programma's binden – op enkele uitzonderingen na – alleen het vaststellend bestuursorgaan.
- Decentrale regelgeving: uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden hun regelgeving over de fysieke leefomgeving opnemen in één regeling die op het gehele gebied toeziet. Het gaat om het gemeentelijk omgevingsplan

(hierin gaan de bestemmingsplannen en verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving op), de waterschapverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.

- Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Er komen vier AMvB's waarin algemene rijksregels rond omgevingsrecht worden vastgelegd. De huidige regelgeving rond leefomgeving, een groot aantal wetten en meervoud aan AMvB's, wordt gebundeld in de vier AMvB's. Hierbij wordt uitgegaan van een clustering naar doelgroep waardoor regelgeving toegankelijker moet worden. Het gaat om de volgende AMvB's:
 - Besluit Activiteiten leefomgeving (gericht op burger/bedrijf)
 - Besluit Bouwwerken en leefomgeving (gericht op burger/bedrijf)
 - Besluit Kwaliteit leefomgeving (gericht op overheid)
 - Omgevingsbesluit (procedurele bepalingen relevant voor alle doelgroepen).
- De omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.
- Het projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.

2.4 Streefbeeld en veranderbehoefte

Bij de start van het onderzoek bleek de invulling van de AMvB's nog te beperkt, daarom is gewerkt met streefbeelden om de potentiële veranderingen voor de doelgroepen te duiden. Een streefbeeld is een schets op hoofdlijnen van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Per doelgroep is een streefbeeld opgesteld, deze zijn gebruikt voor de interviews en bijeenkomsten. De streefbeelden zijn afgestemd met de opstellers van de AMvB's en interne experts bij VNG, Rijkswaterstaat en Royal HaskoningDHV.

In bijlage 1 staan de streefbeelden per doelgroep uitgewerkt. Deze streefbeelden zijn onder meer gebaseerd op onderstaande ontwikkelingen die met Omgevingswet in gang worden gezet.

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

Belangrijke veranderingen door de Omgevingswet zijn:

- De provinciale verordening, de waterschapverordening en het omgevingsplan worden belangrijkere instrumenten om vast te leggen wat wel niet kan. Deze plannen zijn integraal en hebben betrekking op de fysieke leefomgeving en zijn daarmee bijvoorbeeld bredere dan het huidige bestemmingsplan. Er moet meer aan de voorkant worden geregeld wat wel en niet kan. Dit wordt onder meer ingezet door 'Decentraal tenzij', waardoor zaken die voorheen bv. in algemene regels werden geregeld nu lokaal via ruimtelijke planvorming kunnen worden geregeld.
- Bij de totstandkoming van plannen, verordeningen en projectbesluiten wordt vroegtijdig samengewerkt met inwoners, ondernemers, belangenorganisaties, etc.
- Meer bestuurlijke afwegingsruimte door bijvoorbeeld maatwerk(regels), instructieregels en lokale omgevingswaarden.
- Integraliteit: meer integrale afwegingen en planvorming.
- Meer algemene regels en minder vergunningen dit zorgt voor een verschuiving naar toezicht en handhaving achteraf.
- Meer ruimte voor initiatieven: meedenkende overheid, van 'nee tenzij' naar 'ja mits'.
- Eén loket bij aanvraag in samenhang, samenwerking achter het loket.
- Kortere procedures.

- Zelfde informatiepositie: bevoegd gezag, initiatiefnemer en belanghebbende hebben straks eenzelfde informatiepositie. Overheden moeten hun informatie uit lokale systemen automatisch kunnen uitwisselen met het digitale stelsel
- Locatiegegevens en coördinaten: de informatie voor initiatiefnemers en belanghebbenden zal straks met één klik op de kaart inzichtelijk moeten zijn. Hiervoor is het nodig dat locatiegegevens in alle zaken wordt meegenomen.
- Met een programma Invoering worden gebruikers (overheden, burgers en bedrijven) ondersteund in het ontwikkelen van kennis en vaardigheden, om in het jaar van invoering de Omgevingswet naar letter en geest te kunnen uitvoeren, zodat de ontwikkeldoelen van de Omgevingswet worden behaald.

3. Resultaten per doelgroep

3.1 Gemeenten

3.1.1. Organisatie

Algemeen

Gemeenten ervaren op dit moment een grote dynamiek. Veranderingen in de omgeving als krimp, leegstand van kantoren en detailhandel, een stagnerende woningmarkt, problemen vanwege grondexploitatie, hebben grote invloed op de ruimte die zij hebben om te ontwikkelen. Overal neemt de druk op de begroting toe. Gemeenten moeten meer doen met minder geld. In de bedrijfsvoering moeten bedrijfsprocessen sneller, goedkoper en met minder mensen. En inwoners en ondernemers stellen steeds hogere eisen aan gemeenten. De Omgevingswet komt hier nog eens bij. In het merendeel van de collegeakkoorden die vorig jaar na de gemeenteraadsverkiezingen zijn gesloten, wordt aan de Omgevingswet echter nog geen aandacht besteed.

De invoering van de Omgevingswet staat niet op zich. Naast de dynamiek in gemeentelijke organisaties zijn er afgelopen decennium grote veranderingen geweest in de wet- en regelgeving in het fysieke domein (o.a. Wro, Activiteitenbesluit, Wabo en Chw). Tevens gaan diverse nieuwe en veranderende wetgeving op het gebied van onder andere natuur, geluid en water op den duur ook op in de Omgevingswet of hebben een nauwe samenhang met de wet. Dit alles maakt de Omgevingswet voor gemeenten een complexe stelselherziening.

Of de komst van de Omgevingswet ook leidt tot noodzaak om de gemeentelijke organisatie te reorganiseren is een vraag die door gemeenten niet eenduidig wordt beantwoord. Een deel van de gemeenten is van mening dat dit wel nodig is. Als voorbeeld daarvan benoemen gemeenten dat de noodzaak wordt gezien om hoogwaardige kennis aanwezig te hebben in de frontoffice. Meer integraal werken kan het noodzakelijk maken om meer taken bij de omgevingsdienst neer te leggen of juist om taken weer terug te halen naar de gemeente. Een deel van de noodzakelijke kennis is nu niet meer bij gemeenten zelf aanwezig.

Afwegingsruimte

Meer bestuurlijke afwegingsruimte is voor gemeenten een van de belangrijkste winstpunten van de Omgevingswet. Geen onbeperkte afwegingsruimte, maar een bandbreedte voor aanscherping of verruiming van het wettelijke beschermingsniveau. De kwaliteit van de leefomgeving hangt niet meer af van sectorale Rijksnormen die geen rekening houden met de lokale situatie. Gemeenten kunnen dan per gebied bepalen welke kwaliteit is gewenst. Gemeenten moeten actief samen met ketenpartners, inwoners, bedrijven en belangenorganisaties, mogelijkheden benutten om eigen lokale beleidskeuzes te maken. Deze actieve aanpak vergt een andere manier van werken en denken binnen de organisatie. Instrumenten voor lokale afwegingsruimte zijn onder andere: maatwerkregels, -voorschriften en omgevingswaarden. Als gemeenten afwijken van de basisbeschermingsnormen, leggen ze daarover verantwoording af aan de gemeenteraad.

Gemeenten kunnen bestuurlijke afwegingsruimte nemen, maar het hoeft niet. Bestuurlijk wil men hier graag gebruik van maken om het verschil te maken. Ambtelijk wordt meer gekeken naar de consequenties van het benutten van de afwegingsruimte. Wat betekent het voor de onderzoeklasten en het houden van een gelijk speelveld voor bedrijven? De invulling van de afwegingsruimte heeft consequenties voor toezicht en handhaving.

Integrale benadering

Een gemeente moet de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals lucht, water, bodem, energie en gebouwde constructies, integraal en gebiedsgericht kunnen afwegen. Een gemeente moet voor verschillende gebiedstypen verschillende

gebiedskwaliteiten kunnen definiëren. De afgelopen jaren is het bestemmingsplan al breder opgepakt dan alleen goede ruimtelijke ordening, maar dit zal nog verder integraal moeten worden opgepakt op thema's als veiligheid, milieu en gezondheid. Dit heeft grote gevolgen voor de regelgeving en bestaande verordeningen die (deels) vervangen moeten worden en of opgaan in het omgevingsplan. De consequenties zullen de komende periode verder worden geconcretiseerd als de AMvB's gereed zijn.

Naast de integraliteit in de regels en instrumenten, is het integraal denken een uitdaging. Vanuit de verschillende specialismen zijn er verschillende eisen en wensen ten aanzien van een omgevingsplan of instrumenten. Gemeenten pakken het verschillend aan om een integraal eindresultaat te krijgen. Vanuit het specialisme van de ruimtelijke ordening wordt het voortouw genomen en andere specialismen dienen gaandeweg hun eisen en wensen in. Het resultaat is een integraal omgevingsplan op basis van compromissen waarbij door specialismen wel 'water bij de wijn' wordt gedaan. Andere gemeenten starten het project integraal op, om eventuele conflicten te voorkomen. Geen compromis, maar een nieuwe uitkomst. De frontoffice is bij alle gemeenten al wel integraal ingericht, zodat inwoners en ondernemers daar met alle vragen en verzoeken terecht kunnen. Specialististen zitten in de backoffice.

Doorlooptijd werkprocessen

Gemeenten wijzen op het informele traject van vooroverleg dat vaak aan de formele procedure vooraf gaat. Een goed vooroverleg ondersteunt het goed laten verlopen van het formele traject. Het beoordelen van meldingen blijft noodzakelijk en vanwege de noodzaak om in korte tijd te beslissen of maatwerk nodig is staat hier druk op. Algemene regels worden door initiatiefnemers als ingewikkeld ervaren wat leidt tot vragen aan vergunningverleners. Het voornemen in de Omgevingswet is om meer activiteiten onder de reguliere procedure te brengen (8 weken i.p.v. 26 weken voor uitgebreide procedure). Procesregie en procesafspraken in de keten zijn nodig in verband met de snelheid en kwaliteit, dat in procedures wordt gevraagd.

Regierol en samenwerking

De trend is dat de gemeentelijke organisatie zich ontwikkelt tot een netwerkorganisatie, of in een verdergaande vorm zelfs een regieorganisatie. Deze trend naar het op afstand zetten van uitvoerende taken zal zich doorzetten bij invoering van de Omgevingswet. In de fysieke leefomgeving hebben gemeenten te maken met taken die bij andere partners worden uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgevingsdiensten op het gebied van Wabo- en milieutaken, maar ook het bouwtoezicht wordt de komende jaren geprivatiseerd. Het is van belang dat gemeenten nog wel voldoende kennis in huis houden om kaders te stellen en de uitvoering te begeleiden. Van belang is ook dat de raad en het bestuur zich bewust zijn van wat op afstand wordt georganiseerd. De verwachting is dat de Omgevingswet door gemeenten ook in samenwerking zal worden opgepakt. De problematiek gaat immers over de gemeentegrenzen heen en daarnaast wordt al nauw samengewerkt in regionale omgevingsdiensten. Veel gemeenten staan echter aan het begin en daarom is het nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de vorm en partners die voor de samenwerking zullen worden gekozen.

Sturingsmogelijkheden

De instrumenten omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en omgevingsvergunning en toezicht en handhaving moeten gemeenten voldoende mogelijkheden geven om aan de knoppen te draaien om de gewenste omgevingskwaliteit te bereiken. Het hebben van een omgevingsvisie vinden gemeenten over het algemeen wel van belang. Het beeld bestaat dat de omgevingsvisie van een hoger abstractieniveau zal zijn dan de bestaande visies, die erin op moeten gaan. Een deel van het beleid is meer op uitvoering gericht en zal in de toekomst op kunnen gaan in het instrument programma. Sommige gemeenten geven aan te beschikken over een "verbrede" structuurvisie en verwachten dat de overgang naar een omgevingsvisie een beperkte stap zal zijn. De verhouding tussen wat je regelt in een omgevingsvisie en wat in een programma is vaak nog niet duidelijk.

Gemeenten hebben op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening recent al hun bestemmingsplannen herzien. Vaak wordt al gestreefd naar meer uniformering en het verminderen van het aantal bestemmingsplannen binnen het gemeentelijk grondgebied. Uit analyses bij enkele gemeenten blijkt dat het zinvol kan zijn het actualiseringsprogramma voor bestemmingsplannen dat veel gemeenten hebben opgesteld met de Omgevingswet in het achterhoofd te herzien. Veel gemeenten werken met het "veegplanconcept" om kleinere plannen op enkele momenten in het jaar gelijktijdig in procedure te brengen. Naast de bestemmingsplannen gelden bij gemeenten een veelheid aan verordeningen die (gedeeltelijk) op kunnen of moeten gaan in het omgevingsplan.

Samenspel decentrale overheden

Voor een integrale visie op ontwikkeling, gebruik en beheer van gebieden is een nieuw samenspel tussen decentrale overheden nodig. De decentrale overheden moeten geen beperkingen aan elkaar stellen, maar samen bepalen wat de kansen voor een gebied zijn. Bij gebied overstijgende milieubelasting, zoals lucht- en waterkwaliteit, is bijvoorbeeld een programmatische benadering van de verschillende overheden nodig. Dit vraagt een andere benadering met meer dialoog tussen gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk. Bij planvormingen en vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten zij intensiever gaan samenwerken. De door de wet gevraagde kwaliteit, efficiency en vooral ook kortere procedures, vragen om nauwe afstemming van deze relaties. Omgevingsdiensten kunnen hier straks een belangrijke rol in gaan spelen en wellicht de coördinatie taken oppakken.

Financiële aspecten

Financiën zijn in algemene zin buiten beschouwing gelaten in dit verkennend onderzoek. Gemeenten geven desondanks aan dit wel een belangrijk onderwerp te vinden in relatie tot de invoering en realisatie van de Omgevingswet. Diverse gemeenten hebben in verband met problemen vanwege de grondexploitatie en veranderingen in de omgeving als krimp en leegstand een financieel issue. De voorziene veranderingen door het beleggen van taken elders, minder leges door minder vergunningen, en extra werk om de BAG actueel te houden om correcte aanslagen voor onroerend zaakbelasting op te leggen betekenen voor een deel van de geïnterviewde gemeenten iets voor de beschikbaarheid van fte's.

Ook de kosten voor de invoering van de Omgevingswet zijn voor gemeenten nog een vraagteken. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de kosten zullen, zijn en hoe de gemeenten financieel worden ondersteund.

3.1.2. Werkprocessen³

Samenspel initiatiefnemers en belanghebbenden

Als gemeente moet je de dienstverlenende rol naar initiatiefnemers anders inregelen. Dit betekent niet een controlerende rol op vergunningen, maar een grotere rol voor het KCC en eventueel accountmanagers om initiatiefnemers te adviseren wat kan en mag.

De verwachting is dat in de beginfase bij de planvormingsprocessen en na een geschil tussen initiatiefnemer en belanghebbende meer bezwaar- en of beroepsprocedures zullen volgen. De uitdaging voor gemeenten is om vooraf bij planvormingsprocessen te zorgen voor draagvlak en betrokkenheid bij besluitvorming. Initiatiefnemer en belanghebbende zullen algemene regels mogelijk verschillend interpreteren en bij de gemeente aankloppen voor bemiddeling. Deze mediator rol is echter niet anders dan de rol die de gemeente nu ook vervult bij vergunningen, alleen staan er nu leges tegenover en straks niet meer.

³ De veranderingen en impact voor planvorming en vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Interactie publiek

Geïnterviewde gemeenten zien participatie als een uitdaging. Inwoners en ondernemers bereik je alleen als er voor hen ook iets in zit of als ze een vraag hebben of last ergens van hebben. Specifiek voor de instrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan ondervinden gemeenten dat betrokkenheid lastig is. Het omgevingsplan wordt integraal en gebiedsdekkend opgepakt. Dit betekent dat het grootser en algemener wordt en de verwachting is dat mensen uit dorpskernen of stakeholders met specifieke specialismen daardoor minder geneigd zijn om actief mee te denken. Uitdaging is om inwoners en ondernemers bewust te laten worden van het profijt van Omgevingswet. Gemeenten hebben hierin een belangrijke taak.

Adviesrol gemeenten

In de huidige situatie geven gemeenten bij plannen en aanvragen van initiatiefnemers vooraf veel advies over wat wel en niet kan vanuit wet- en regelgeving (geluidscontouren, milieu, verkeer, etc.). Met de invoering van de Omgevingswet zijn er straks meer algemene regels en wordt uitgegaan van eenzelfde informatiepositie voor bevoegd gezag, initiatiefnemers en belanghebbenden. De verwachting is echter dat de adviesvraag bij gemeenten niet minder wordt. Gemeenten zien het als hun taak om aan de voorkant te blijven meedenken, in plaats van aan het eind van het proces te gaan toetsen en handhaven. De uitdaging is wel hoe gemeenten dit gaan organiseren met beperktere inkomsten. Een aantal gemeenten geeft aan erover te denken individueel kosten te berekenen voor hun adviesrol, afhankelijk van de vraag: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen.

Veranderingen regelgeving

De AMvB's zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd. Toch is uit de eerste concept versies al wel duidelijk dat er het nodige moet en gaat veranderen in de gemeentelijke regelgeving en processen (zie ook hoofdstuk 2). Een groter aantal activiteiten wordt via algemene regels toegestaan, waar nu een vergunning is vereist. Het leidt er ook toe dat gemeenten minder informatie kunnen halen uit de vergunningen en meldingen (o.a. voor de BAG). Een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving vraagt om andere competenties bij de toezichthouder en een andere aanpak. Naast de Omgevingswet speelt voor gemeenten ook de privatisering van de bouwplantoetsing.

In het domein milieu verschuift veel regelgeving over milieubelastende activiteiten van Rijk naar gemeenten. Sommige activiteiten worden niet meer op rijksniveau geregeld in algemene regels (onder andere theaters, kledingwinkels, kantoren, scholen en sportcomplexen). Dit betekent dat gemeenten zelf moeten kiezen of ze hier lokale regelgeving op gaan maken. Dit heeft consequenties voor het planvormingsproces en toezicht en handhaving en vraagt inzet van gemeenten.

Daarnaast wordt het omgevingsplan gebiedsdekkend en integraal voor de gehele fysieke leefomgeving. Onderwerpen die nu in verschillende verordeningen staan zullen volledig of deels overgaan naar het omgevingsplan. Deze wijzigingen hebben een grote impact op de capaciteit van de beleidsmakers bij gemeenten de komende jaren. Gemeenten hebben de behoefte om de komende jaren in de vorm van pilots en proeftuinen al te kunnen anticiperen op de Omgevingswet. Gemeenten zijn nog wel zoekende hoe dat juridisch binnen de huidige wetgeving kan. Ook wordt helderheid gevraagd over hoe dit in de Invoeringswet of overgangsregelgeving wordt geregeld.

Risicomanagement

Er wordt binnen sommige gemeente veel clandestien of vergunning vrij gebouwd. Vanuit het Activiteitenbesluit is de groep met type A bedrijven de laatste jaren al steeds groter geworden. Gebiedstoezicht wordt steeds belangrijker, maar het ontbreekt veel gemeenten aan middelen en capaciteit in verband met de druk op de kosten. Bij een handhavingsverzoek moet de gemeente iets doen, maar gemeenten proberen al accenten te leggen waarop wel of niet wordt gehandhaafd. Sommige gemeenten kiezen veelal voor een standaard die risicogericht is ('piepsysteem'), maar dit heeft wel gevolgen voor

bijvoorbeeld het gegevensmanagement en de kwaliteit van de data, zoals de BAG, waarmee uiteindelijk ook gevolgen voor de WOZ opbrengsten kunnen optreden.

3.1.3. Medewerkers

Houding en gedrag

Houding en gedrag van medewerkers is één van de belangrijkste succesfactoren voor een goede invoering van de Omgevingswet. Het stelsel biedt de mogelijkheden om ander gedrag te vertonen, maar de vraag is of partijen dit ook overeenkomstig de verwachtingen van de wetgever gaan invullen. De gewenste gedragsverandering zit impliciet in verschillende thema's in wet, zoals het uitgangspunt 'ja, mits' en de toepassing van meer algemene regels. Dit vraagt een bepaald gedrag, bijvoorbeeld het niet onnodig inperken van de ruimte die in de wet wordt geboden.

Kennisniveau

Gemeenten zullen er alles aan doen het bestaande personeel goed voor te bereiden, maar zien hierin wel uitdagingen. Er worden straks andere manieren van werken gevraagd, met andere competenties. Vanuit het integrale karakter van de Omgevingswet zijn er meer generalisten nodig die integraal en gebiedsgericht kunnen denken. Specialisten komen bij de omgevingsdiensten vandaan of worden ingehuurd. Voor de relatie met initiatiefnemers zal de bestaande bezetting zich andere competenties en vaardigheden eigen moeten maken, die meer zijn gericht op participatie: communicatief, bereidheid tot samenwerken op basis van loslaten en vertrouwen, meer flexibiliteit, zelfwerkzaamheid en bereidheid tot co-creatie van oplossingen.

Cultuur

De veranderingen in de regelgeving zien gemeenten niet als het grootste issue. Het handelen in de geest van de Omgevingswet kan nu al door onder meer de Crisis- en herstelwet. De uitdaging zit in de cultuuraspecten. De verhouding wordt door meerdere gemeenten omschreven als 20/80 regel (20% wet en 80% cultuur). Veel gemeenten zijn al bezig met de veranderingen, door al meer aan private partijen over te laten of inwoners zelf. De Omgevingswet past hiermee bij wat gemeenten willen zijn of willen gaan worden. De invoering van de Omgevingswet kan dit proces versnellen. Waar gemeenten geen invloed op hebben is de cultuuromslag die nodig is bij initiatiefnemers en belanghebbenden. Gemeenten verwachten dat deze cultuuromslag nog wel een generatie nodig heeft en zij daardoor niet gelijk bij invoering van de Omgevingswet al alle baten kunnen behalen.

3.1.4 Informatie en ICT

Dezelfde informatiepositie

De invoering van de Omgevingswet heeft gevolgen voor de informatieverstrekking. Inwoners en ondernemers krijgen meer invloed en een betere en gelijkwaardige informatiepositie in het digitale stelsel. Dit is alleen te bewerkstelligen als de gegevensontsluiting ook goed wordt georganiseerd. Het is echter nog niet duidelijk welke gegevens gemeenten precies moeten aanleveren, waar ze dit moeten aanleveren en hoe. Daarnaast zullen gemeenten een belangrijke rol blijven spelen in de informatieverstrekking en duiding voor deze doelgroepen (zie ook adviesrol gemeenten in paragraaf 3.1.2). Ook de rol van de media moet hierin niet worden onderschat.

Er zit een spanning tussen de manier waarop de informatie wordt gepresenteerd aan inwoners en het gebruik door ambtenaren en professionals. De perceptie is dat inwoners liever gebruik maken van beslisbomen en menu's en dat professionals gewend zijn aan kaartlagen. Dit betekent voor de techniek dat moet worden gewerkt met verschillende viewers en sjablonen om informatie en kaarten te genereren. Dit is veel werk, maar wordt grotendeels ook in ketenverband en binnen het digitale stelsel opgepakt voor het omgevingsloket. Het landelijk ontsluiten van informatie naar het publiek via beslisbomen

dekt echter maar een klein deel van de vragen van inwoners af. Gemeenten moeten dus zelf ook een plan hebben hoe zijn de rest van de informatie ontsluiten.

Digitaal stelsel

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Initiatiefnemers kunnen straks digitaal vergunningen aanvragen en meldingen doen en sneller beschikken over informatie. De focus binnen het Digitale Stelsel Omgevingswet ligt enerzijds op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van de interactie in de keten. Het stelsel moet straks zijn aangesloten op bestaande e-overheidvoorzieningen, de generieke data infrastructuur en de interne processen bij onder meer gemeenten.

De loketfunctionaliteit waarop gebruikerstoepassingen zijn aangesloten moet straks op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden nodig hebben. Gemeenten zien hierin wel aandachtspunten. Belangrijkste is dat je niet alles in ICT kan oplossen. Gemeenten geven aan het merkwaardig te vinden dat je voor iets als een paspoort of rijbewijs wettelijk verplicht naar het gemeentehuis moet als inwoner, maar dat je voor complexere zaken met betrekking tot de fysieke leefomgeving ervoor wordt gekozen om zoveel als mogelijk digitaal af te handelen. Gemeenten verwachten dat dit niet realistisch is en initiatiefnemers en belanghebbenden toch fysiek bij gemeenten aan het loket komen.

Daarnaast geldt dat de landelijke portalen, zoals ruimtelijkeplannen.nl, veel deskundigheid vragen van de gebruiker. In principe zijn de portalen voor specialisten en professionals gemaakt. Als meest nabije overheid vragen gemeenten zich af of het digitale stelsel echt 'burger proof' zal zijn. Bij het vormen van het digitaal stelsel moet vanuit de gebruiker worden geredeneerd. Leveranciers moeten tijdig worden betrokken, bijvoorbeeld via een pre competitieve dialoog. Het digitaal stelsel moet bij inwerkingtreding voldoende gereed zijn voor gebruik. Omdat gemeenten tussen 2018 en 2024 een periode moeten overbruggen waarin de Omgevingswet wel in werking is, maar het digitaal stelsel nog niet geheel gereed is, bestaat het risico op desinvesteringen bij gemeenten.

Wat betreft de centrale informatie infrastructuur, de informatiehuizen en andere gegevensbronnen is er bij gemeenten nog veel onduidelijkheid. De integratie van het omgevingsloket (OLO), Activiteiten Internetmodule (AIM) en ruimtelijkplannen.nl is bekend, maar vooral de relatie met andere landelijke voorzieningen is nog ongewis. Afgelopen jaren hebben gemeenten veel geïnvesteerd in voorzieningen als MijnOverheid, basisregistraties en de digi-voorzieningen. De vraag is of ook deze voorzieningen worden hergebruikt. Gemeenten zijn hier immers al op aangesloten. Ook de aanlevering van gegevens aan de informatiehuizen is voor gemeenten nog niet bekend.

Standaardisatie

Standaardisatie is een randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. Daarbij moet de interoperabiliteit binnen het stelsel worden geborgd: overheden, inwoners, ondernemers en andere partners moeten effectief en efficiënt met elkaar kunnen samenwerken en de informatie die daar voor nodig is met elkaar kunnen delen. Ook voor zaakgericht werken en de rechtszekerheid is standaardisatie een randvoorwaarde. Het omvat de harmonisatie van begrippen, maar raakt ook aan de technische voorzieningen en de processen.

De impact op gemeenten is groot en komt snel. Eind 2015 wordt een eerste set standaarden beschikbaar gemaakt die noodzakelijk is voor de digitale ondersteuning samenhangend met de inwerkingtreding van de wet. Bevoegd gezag en ICT leveranciers moeten hier vervolgens snel mee aan de slag om dit op het vlak van semantiek en techniek te verankeren in de uitvoeringsregelgeving en ICT systemen.

Gegevensmanagement

Het stelsel bestaat straks uit informatiehuizen die op de informatie-infrastructuur zijn aangesloten en die vanuit verschillende beleidsvelden (onder andere water, bodem, lucht en geluid) op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die initiatiefnemers en overheden in de praktijk nodig hebben. Veel informatie die straks binnen het stelsel beschikbaar is wordt gebruikt voor het maken van beleid. In de huidige administraties zitten echter nog fouten. Het kost veel tijd om dit op orde te brengen en in een aantal gevallen is dit niet mogelijk. Wat zijn de consequenties? Wat als je als gemeente verkeerde gegevens aanlevert op basis waarvan andere overheden besluiten nemen? Wie is er dan verantwoordelijk? Onduidelijk is hoe wordt omgegaan met data die onderhevig is aan veranderingen (bijvoorbeeld bodem- of luchtverontreiniging), of de rol van open data (mag alles open en hoe om gaan met gevoelige informatie?) En wat zijn de gevolgen voor financieringsmodellen van overheden en bedrijfsleven? En hoe wordt omgegaan met data die door consumenten wordt verzameld? Hoe borg je de kwaliteit van deze data (bijvoorbeeld data uit fijnstofmeters, waarneming.nl of de waterstand)? En mogen ook deze data worden opgenomen in de landelijke registraties of alleen die 'rechtsgevolgen' hebben?

Door sterker in te zetten op algemene regels in plaats van vergunningplicht vervalt de inwinning van gegevens over wijzigingen in de leefomgeving. Daar zijn bijvoorbeeld de basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) en het Digitaal Stelsel Omgevingswet wel van afhankelijk. Ook het Digitaal Stelsel Omgevingswet is afhankelijk van de kwaliteit van gegevens die uit de basisregistraties voortkomt. Voor de gemeenten ligt er als bronhouder van diverse basisregistraties in het fysieke domein een taak om de kwaliteit te borgen. Nu gebeurt dit vooral doordat wijzigingen in de leefomgeving worden gemeld door de vergunningsplicht of meldplicht. De wijzigingen kunnen vrij eenvoudig en goedkoop worden verwerkt in onder andere de BAG. De komst van de Omgevingswet betekent dat gemeenten de input en kwaliteit van de basisregistraties deels op een andere manier moeten gaan borgen met waarschijnlijk meer kosten.

Zaakgericht werken en archivering

De gemeenten zien zaakgericht werken als een organisatie brede oplossing voor digitale vastlegging, archivering en uitwisseling van de informatie bij de werkprocessen van al haar producten en diensten. Daarbij gaat het zowel om de voortgang (het proces) als inhoud en resultaat (het zaakdossier). Doelstellingen zijn het verbeteren van de dienstverlening door het ontsluiten van statusinformatie, het verbeteren van de interne processen en de interne informatievoorziening en het beschikbaar krijgen van managementinformatie. Veel gemeenten werken nu al zaakgericht en of zijn bezig met de implementatie daarvan. Zij hebben de processen ingericht over de ontvangst van vergunningen, soms direct vanuit het Omgevingsloket, tot en met het inrichten van archivering en substitutie.

De Archiefwet en de regels die daaruit voortvloeien hebben betrekking op alle informatie die overheidsorganen ontvangen en opmaken. De Archiefwet stelt eisen aan het bewaren van overheidsinformatie. In de regelgeving die voortvloeit uit de Archiefwet, worden vele normen en standaarden genoemd. Momenteel kan gesteld worden dat er voldoende standaarden en normen zijn voor een verantwoord digitaal informatiebeheer bij gemeenten. Het probleem ligt niet meer in de vraag wat gemeenten zouden moeten doen, maar deels hoe ze het moeten doen. Wetgeving spreekt elkaar tegen. De Omgevingswet sluit bijvoorbeeld op het gebied van archivering van omgevingsplannen nog niet aan op de Archiefwet, en omgekeerd. Daarnaast bestaat het probleem dat de middelen ontbreken bij diverse gemeenten om de archiefregels goed toe te passen.

Geo-coördinaten

Bij de Omgevingswet zijn transparantie, inzichtelijkheid, samenhang en een snelle besluitvorming belangrijke begrippen. Belangrijke randvoorwaarden voor het goed functioneren hiervan zijn de digitale aspecten. De Omgevingswet bevat de verplichting dat alle besluiten voor de fysieke leefomgeving digitaal zijn en gekoppeld aan zogenaamde locatiegegevens (geografische-coördinaten). Deze besluiten moeten ook

digitaal worden gepubliceerd. De ambitie is om informatie zoveel mogelijk op maat te maken door het gebruik van standaard geo-coördinaten en waar mogelijk de communicatie met de overheid digitaal te laten verlopen. Op onderdelen zijn gemeenten hier afgelopen jaren al mee begonnen. Het stelsel van basisregistraties bevat op veel plekken al geografische gegevens. De BAG registreert bijvoorbeeld naast kenmerken als gebruik en bouwjaar ook uit x- en y-coördinaten. Ook de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) gaat straks over x- en y-coördinaten beschikken voor alle objecten in de buitenruimte. Standaardisering levert betere informatie op, maar de (administratieve) werkprocessen zijn soms nog uit de oude tijd en gebruiken of registreren deze geo-coördinaten nog niet. Dit is voor gemeenten nog een uitdaging.

3.1.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning

Bewustwording

De invoering van de Omgevingswet is vaak nog niet belegd in organisatie- of afdelingsplannen. Deze verkenning vormt voor veel deelnemers het startpunt. De verwachting is dat vanaf volgend jaar de invoering serieus zal worden opgepakt, omdat de wetgeving dan op hoofdlijnen gereed is, de eerste concrete versie van de AMvB's er zijn en ondersteuning wordt geboden vanuit de koepels. In dit najaar zal de nadruk in het bijzonder liggen op verdere bewustwording en het zetten van de eerste stappen, zodat volgend jaar gemeenten echt aan de slag kunnen in eigen projectteams en pilots.

Invoeringsdatum

Het is nog lastig in te schatten of de invoeringsdatum van de Omgevingswet eind 2018 haalbaar is. Gemeenten ervaren op dit moment een grote dynamiek. Ze moeten meer doen met minder geld en inwoners en ondernemers stellen steeds hogere eisen aan gemeenten. De Omgevingswet komt hier nog eens bovenop. Cultuur is een belangrijk thema in al deze ontwikkelingen. Op het gebied van regelgeving is nog onduidelijk wat de verplichtingen zijn. De impact op gemeenten moet dus nog nader worden verdiept als de AMvB's definitief zijn.

Of de invoering van de Omgevingswet tijdig haalbaar is, hangt mede af van de lokale afwegingen die gemeenten maken. Gemeenten kunnen er onder meer voor kiezen meer taken los te laten en te beleggen bij inwoners of private partijen, kunnen wel of niet de bestuurlijke afwegingsruimte invullen, risicogericht handhaven en/of in regelgeving meer zaken vergunningvrij regelen. Afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken is de invoeringsdatum wel of niet haalbaar.

Voorbereiding

Het beoogde resultaat is dat gemeenten tijdig gereed zijn om volgens de doelstelling van de Omgevingswet te kunnen werken: uitnodigend naar initiatiefnemers en gebruik makend van lokale afwegingsruimte.

Gemeenten zijn over het algemeen goed in staat te formuleren hoe zij ondersteund willen worden bij de invoering van de Omgevingswet. Zij zijn bevoegd gezag en geven aan vooral zelf hun eigen transitie te willen vormgeven. In de uitvoering kan dit waar mogelijk in samenwerking met andere gemeenten, zowel in regionaal verband (omgevingsdienst) als landelijk (via VNG/KING).

Op grond van ervaring met de decentralisaties, wordt gestreefd naar een gezamenlijk invoeringsprogramma, dat gemeenten in staat stelt de Omgevingswet vanaf het moment van invoering op goede wijze toe te passen. De invoeringsbegeleiding bestaat uit dan uit:

- De ondersteuning bij de invoering van het digitaal stelsel Omgevingswet en het aansluiten van de gemeentelijke informatievoorziening op dit stelsel.
- Ontwikkeling en gebruik van generieke instrumenten die behulpzaam zijn voor een effectieve en efficiënte invoering. De voorkeur van veel gemeenten is daarin samen te werken met provincies en waterschappen, om ook de ketenaspecten goed af te dekken.

- De ondersteuning van het transitieproces binnen gemeenten zelf. Als aandachtspunt hierin wordt de uitwerking van bestuurlijke afwegingsruimte benoemd.

Op korte termijn is er veel behoefte aan meer inzicht in de impact. Het bewustzijn van de verandering moet binnen gemeenten nog op gang komen. Daar is informatie voor nodig, praktijkprojecten en vooral communicatie. Vervolgens willen gemeenten de projecten definiëren die al dan niet gezamenlijk worden opgepakt. In de laatste fase voor inwerkingtreding van de wet denkt men behoefte te hebben aan ondersteuning bij het inzetten van instrumenten (als omgevingsvisie, omgevingsplan), de verandering in werkprocessen en de voorbereiding van werknemers op een andere werkwijze.

Ten aanzien van omgevingsdiensten benadrukken gemeenten dat zij bevoegd gezag zijn en de omgevingsdiensten verlengd lokaal bestuur. De regionale schaal van een omgevingsdienst kan wel aantrekkelijk zijn om samen te werken.

3.2. Omgevingsdiensten

3.2.1. Organisatie

Algemeen

In Nederland bestaat een stelsel van 29 omgevingsdiensten (in sommige regio's ook wel regionale uitvoeringsdiensten genoemd) die zijn belast met uitvoeringstaken op het terrein van het omgevingsrecht. De totstandkoming van de omgevingsdiensten heeft afgelopen jaren de nodige aandacht gevraagd. Inmiddels zijn alle diensten in Nederland operationeel. Deelnemers van de omgevingsdiensten die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken geven aan dat de totstandkoming naar verwachting een grotere impact heeft gehad dan de impact en gevolgen die ze voorzien bij de invoering van de Omgevingswet.

De diensten verschillen onderling van elkaar. Dit geldt voor de juridische constructie, bestaansduur, maar bijvoorbeeld ook het takenpakket. Ondanks dat een aantal diensten nog aan het begin staat, wordt er nagedacht over de verdere toekomst. Als het voorgenomen beleid werkelijkheid wordt betekent dit dat een aantal omgevingsdiensten (de huidige netwerk regionale uitvoeringsdiensten) zich moet omvormen naar een dienst op basis van een Wet gemeenschappelijke regelingen-constructie. Andere diensten richten zich voornamelijk op de kwaliteit van de inhoud, verdere verbetering van de bestaande dienstverlening en nieuwe ontwikkelingen. De Omgevingswet staat als centraal thema op de agenda. Alle geïnterviewden geven echter aan dat rol van de omgevingsdiensten bij de invoering zal worden bepaald door het bevoegd gezag als opdrachtgever (provincie en gemeenten). De omgevingsdiensten hebben wel de behoefte om door hun opdrachtgevers tijdig te worden meegenomen.

Of de komst van de Omgevingswet ook leidt tot noodzaak om de organisatie te reorganiseren is een vraag die door omgevingsdiensten nog niet kan worden beantwoord. De rol van de diensten is immers nog niet bepaald door het bevoegd gezag. Omgevingsdiensten voorzien wel dat zij met hun hoogwaardige kennis en expertise een belangrijke rol gaan spelen om gemeenten en provincies te ondersteunen. Dit geldt zowel bij de vorming van de omgevingsplannen en omgevingsverordeningen, maar ook bij de omgevingsvisies, zeker bij diensten die al vele jaren bestaan, en zeker voor vergunning, toezicht en handhaving (VTH) taken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat er extra taken zullen bijkomen.

Opdrachtgever en opdrachtnemer

Voor omgevingsdiensten is het van belang dat de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer op een goede manier wordt c.q. blijft ingevuld. De opdrachtgever moet de uitvoeringsorganisatie als verlengstuk zien van de eigen organisatie. Dit geldt niet alleen voor de invoering van de Omgevingswet, maar in algemene zin om situaties gezamenlijk voor te bereiden en adequaat op te pakken.

Bij sommige diensten is er al sprake van een lange termijn relatie tussen de omgevingsdienst en de gemeenten en provincie als opdrachtgevers. Bij de nieuw opgerichte diensten is deze relatie nog niet zo stabiel en begint in de praktijk nu pas vorm te krijgen door de samenwerking de afgelopen twee jaren. Belangrijk is dat er een duidelijke scheiding is in de taken en dat er aanhaking is bij de gemeenten in de regio, zodat de dienst niet op te grote afstand staat. Dit gaat goed als gemeenten zelf nog accountmanagers of specialisten in dienst hebben, die een adviesrol kunnen invullen. Bij verschillende omgevingsdiensten hebben de aangesloten gemeenten geen specialisten meer in dienst maar regie-ambtenaren (generalisten) die zorgen voor een juiste afstemming binnen de gemeenten. Bij de omgevingsdienst zijn dan de specialisten ondergebracht. De rol van provincie in de omgevingsdienst is per regio verschillend geregeld. Provincies hebben bovendien vaak te maken met meer dan één omgevingsdienst.

Taken en uitvoering

De omgevingsdienst is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Met de “van onderop benadering” wordt het aan individuele gemeenten overgelaten of en hoe zij als opdrachtgever hun taken beleggen bij de omgevingsdienst. Het basistakenpakket (milieu) is bij wet verplicht, maar veel gemeenten brengen meer taken (bijvoorbeeld voor bouwen, of toezicht en handhaving) onder bij hun omgevingsdienst. De rol van gemeenten als opdrachtgever verschilt tussen omgevingsdiensten die zijn voortgekomen uit reeds bestaande milieudiensten en die soms al jarenlang bestaan en nieuw gevormde omgevingsdiensten. Vaak wordt dit ook vertaald in verschillen in kosten voor geleverde diensten.

De omgevingsdiensten vinden dat zij hun opdrachtgevers kunnen ondersteunen bij invoering van de wet. Zij willen dat ook graag, maar meer uniformiteit aan de kant van de opdrachtgevers en samenwerking in het regiobestuur is daarbij gewenst. Enkele diensten geven aan dat in het regiobestuur wordt gesproken hoe dit aan te pakken. Het accent ligt daarbij op het versterken van de uitvoering. Naast financiële criteria, zijn voor invoering van de Omgevingswet ook inhoudelijke criteria van belang om regionaal tot overeenstemming te komen. De verwachting is dat daardoor een ‘level playing field’ ontstaat, waarbij de nagestreefde kwaliteit in leefomgeving en de uitvoering die daarvoor nodig is, beter gegarandeerd kan worden. Een goed middel om dit in beeld te krijgen is samen met de opdrachtgevers de impact van de Omgevingswet te onderzoeken en een plan van aanpak te maken voor invoering. Daarbij kan ook het onderscheid worden gemaakt tussen projecten die op regionaal niveau en die per opdrachtgever worden opgepakt.

Afwegingsruimte

Een belangrijk thema in de Omgevingswet is het creëren van lokale beleidsruimte. In algemene regels worden meer maatwerk mogelijkheden gegeven en er vallen bepaalde thema’s uit algemene regels weg. Provincies en gemeenten kunnen als bevoegd gezag bepalen of zij lokaal invulling geven aan de beleidsruimte. De omgevingsdienst heeft echter te maken met één provincie en meer gemeenten als opdrachtgever. Dit betekent voor hen dus mogelijk meerdere invullingen en interpretaties van de lokale afwegingsruimte. Als dezelfde opdrachtgevers hechten aan beheersing van kosten en efficiency, kan dit het bedrijfsmatig functioneren van de dienst beïnvloeden.

Sommige omgevingsdiensten zijn al bezig met het voorbereiden om tot regionale afspraken te komen. Door het onderwerp van de Omgevingswet nu al te agenderen in overleg met opdrachtgevers, willen de diensten voorkomen dat er straks veel onderlinge verschillen gaan bestaan die gevolgen hebben voor de uitvoering. Er is behoefte aan afgestemde plannen voor de regio. De gesproken diensten hebben nog geen specifieke vragen van gemeenten ontvangen over de Omgevingswet.

Takenpakket

Een omgevingsdienst is een loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu. Dit wordt ook wel het basistakenpakket genoemd. De mogelijkheid bestaat dat opdrachtgevers ook aanvullend taken hebben overgedragen, zoals bouwen, natuur en water. Bij een aantal omgevingsdiensten zijn de taken van advisering op het terrein van ruimtelijke plannen (milieu, ecologie, archeologie) ook ondergebracht. Juist deze taken gaan een rol spelen bij de vorming van omgevingsvisie en –plannen. Het takenpakket kan per opdrachtgever verschillen. Samen met de mogelijk meerdere invullingen en interpretaties van de lokale afwegingsruimte die straks met de invoering van de Omgevingswet mogelijk is, is het voor de omgevingsdienst de uitdaging om efficiënt te kunnen blijven werken met de verschillende taken die ze uitvoert.

De komst van de Omgevingswet voert de druk op efficiëntie verder op! Omgevingsdiensten proberen in de uitvoering eenzelfde werkwijze te hanteren. De juridische basis kan verschillen (taken in mandaat, etc.), maar de manier van werken en

rapporteren is voor elke gemeente hetzelfde. Maatwerk wordt apart uitgevoerd en in rekening gebracht.

3.2.2. *Werkprocessen*⁴

Kwaliteit

Leveren van kwaliteit is voor de omgevingsdiensten heilig. Hier wordt niet aan getornd. De Omgevingswet moet niet alleen bijdragen aan een snellere besluitvorming, maar ook een kwalitatief betere besluitvorming. Dit laatste was primair de reden om omgevingsdiensten te gaan vormen. Een mogelijkheid is dat omgevingsdiensten uitvoerende processen onderscheiden naar processen die standaard zijn met een routinematige afhandeling (massa-maatwerk) en taken die meer probleemoplossend vermogen vragen (individueel maatwerk). Een van de geïnterviewden, gaat analyseren of de eisen die de Omgevingswet stelt, op deze wijze naar de uitvoering vertaald kunnen worden. De routinematige processen wil men dan bij voorkeur in mandaat afhandelen en voor de complexe gevallen individueel maatwerk bieden aan opdrachtgevers.

Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn essentiële taken van omgevingsdiensten die de komende jaren door de komst van de Omgevingswet zullen veranderen. Voor milieu kunnen veel bedrijven volstaan met het volgen van algemene regels en meldingen. Voor de risicovolle bedrijven blijft een vergunning nodig. Naast milieu zijn vergunningaanvragen voor bouwen en wonen zaken die primair door de gemeente worden opgepakt. Het ontbreekt gemeenten veelal aan capaciteit voor handhaving in verband met de druk op de kosten. Minder vergunningen door de Omgevingswet, betekent een grotere druk op toezicht en handhaving. Sommige omgevingsdiensten denken dat dit zal leiden tot integratie van het toezicht en handhaving op milieutaken en bouwen en wonen. Daarnaast zal voor toezicht en handhaving een risicomangementbenadering worden gevolgd. Daarnaast gaan diensten in sommige gevallen over van integrale controles naar steeds meer thematische controles. Bijvoorbeeld bij grote veehouderijbedrijven wordt niet alleen op inrichting gelet, maar vooral naar ketens gekeken. Voorbeeld daarvan zijn biovergisters, waarin mest en resten voedselindustrie worden vermengd. Er komen ook thema's bij, zoals volksgezondheid en veiligheid aangezien dit niet gebonden zijn aan gemeentegrenzen. Het over gemeentegrenzen kunnen kijken en ook het oplossen van knelpunten in grensgebieden tussen gemeenten zien omgevingsdiensten als belangrijke rol voor zichzelf.

3.2.3. *Medewerkers*

Houding en gedrag

De andere manier van werken die wordt gevraagd, is voor omgevingsdiensten naar verwachting geen probleem. Vanuit de ervaring afgelopen jaren wordt al klantgericht gewerkt. In relatie met de opdrachtgevers en met aanvragers van complexe vergunningen wordt gezamenlijk gezocht naar mogelijke oplossingen voor de knelpunten. Het personeel heeft zich al andere competenties en vaardigheden eigen moeten maken. Wel is de verwachting dat meer samenwerking nodig is tussen organisaties als GGD, waterschap, veiligheidsregio, politie, etc.

Kennisniveau

Omgevingsdiensten doen er alles aan om hun personeel goed voor te bereiden. Kennis en kwaliteit zijn de kernkwaliteiten die mensen bij de omgevingsdienst moeten hebben. In vergelijking met gemeenten zitten bij de omgevingsdienst juist de specialisten. Zij zullen worden geschoold in wijzigingen op wet- en regelgeving. Een uitdaging is wel om deze specialisten goed te laten samenwerken. Toch wel een vereiste als de

⁴ De veranderingen en impact voor planvorming en vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Omgevingswet gebieds- en situatiegericht werken centraal stelt. De impact op gevraagd kennisniveau kan echter pas worden bepaald als de AMvB's gereed zijn en er meer inzicht is in de gevraagde kwaliteit.

3.2.4. Informatie en ICT

Digitaal stelsel

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet. Initiatiefnemers kunnen straks digitaal vergunningen aanvragen en meldingen doen en worden in het hele proces ondersteund met beter toegankelijke en kwalitatief hoogwaardiger informatie. De focus binnen het Digitale Stelsel Omgevingswet ligt enerzijds op informatievoorziening (de beschikbaarheid van de juiste informatie op het juiste moment) en anderzijds op het ondersteunen van de interactie in de keten. Het stelsel moet straks zijn aangesloten op bestaande e-overheidsvoorzieningen, de generieke data infrastructuur en de interne processen bij overheden. Voor omgevingsdiensten is de vraag in hoeverre zij als verlengd lokaal bestuur moeten en mogen aansluiten op de landelijke voorzieningen.

Gegevensmanagement

Het stelsel bestaat straks uit informatiehuizen die op de informatie-infrastructuur zijn aangesloten en die vanuit verschillende beleidsvelden (onder andere water, bodem, milieu, lucht en geluid) op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die initiatiefnemers en overheden in de praktijk nodig hebben. Omgevingsdiensten beschikken over veel informatie en zien ook een rol voor zichzelf in het beheer daarvan. Het is voor de diensten nog onduidelijk of en welke informatie zij straks moeten en mogen gaan aanleveren en hoe (direct of indirect, via de bevoegde gezagen). Ook zetten ze vraagtekens bij het feit dat alle informatie als open data moet worden gepubliceerd. Informatieverstrekking en in het bijzonder de interpretatie en duiding van deze informatie is werk voor professionals.

Beperkt gebruik basisregistraties

De juridische status van een samenwerkingsverband, zoals een omgevingsdienst, is van invloed op de bronnen en registraties die gebruikt moeten en mogen worden. Voor 'openbare lichamen' uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) geldt voor de uitvoering van publieke taken de verplichting om gebruik te maken van gegevens uit de basisregistraties. Dit geldt ook voor de terugmeldverplichting bij het vermoeden van onjuiste gegevens. Het terugmelden van fouten in bijvoorbeeld adressen is echter niet altijd in belang van de dienstverlening die door omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Omgevingsdiensten die werkzaamheden op het gebied van bouwzaken nog niet uitvoeren hebben momenteel geen directe toegang tot Gemeentelijke basisadministratie (GBA) en Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

Een voorbeeld is het gebruik van het Handelsregister. Op dit moment is het voor verschillende omgevingsdiensten (nog) niet mogelijk (efficiënt) gebruik te maken van het Handelsregister. Voor iedere gemeente als onderdeel van de samenwerking moet een aansluiting worden gemaakt, als gemeenschappelijke regeling is gebruik niet mogelijk. De Kamer van Koophandel komt niet met eenduidige antwoorden hoe wel om te gaan met dit vraagstuk. Ditzelfde geldt voor het gebruik van gegevens uit de basisregistratie personen (BRP). Bij raadpleging van deze gegevens moet een onderscheid worden gemaakt tussen binnengemeentelijke en buitengemeentelijke raadpleging. Voor een samenwerkingsverband is het lastig om gegevens uit de BRP te mogen opvragen.

Zaakgericht werken

Diverse omgevingsdiensten werken nu al zaakgericht. Zij hebben afspraken gemaakt met gemeenten over de ontvangst van vergunningen, soms direct vanuit het Omgevingsloket, tot en met afspraken over archivering en substitutie. Op onderdelen is gerichte digitale

ondersteuning beschikbaar, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van analyses van uitgevoerde controles of voor het plannen van controles.

Standaardisatie

Standaardisatie is een randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de Omgevingswet, waarbij de interoperabiliteit binnen het stelsel moet worden geborgd. Overheden, inwoners, ondernemers en andere partners moeten effectief en efficiënt informatie met elkaar kunnen delen. Ook voor zaakgericht werken en de rechtszekerheid is standaardisatie een randvoorwaarde. Het omvat de harmonisatie van begrippen, maar raakt ook aan de technische voorzieningen en de processen.

De impact is aanzienlijk en komt snel. Eind 2015 wordt een eerste set standaarden beschikbaar gemaakt die noodzakelijk is voor de digitale ondersteuning samenhangend met de inwerkingtreding van de wet. Omgevingsdiensten moeten dan aan de slag om dit te verankeren in de ICT systemen. De omgevingsdiensten hebben daarbij in de gesprekken de wens uitgesproken om de bestaande processen te standaardiseren en harmoniseren tot één generiek proces.

3.2.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning

Planning

De omgevingsdienst moet tijdig weten wanneer de wet in werking treedt en wat de planning van invoering is bij de verschillende gemeenten en de provincie. Aangezien de diensten een regionale rol hebben kan de omgevingsdienst dan terugrekenen wanneer welke stap moet worden gezet. De verwachting is dat eind 2015 de planning van de invoeringstrajecten duidelijk zal worden. Als er nog geen bewustwording is bij gemeenten, dan neemt een deel van de diensten hier zelf het voortouw in om het onderwerp te agenderen in bestuurlijke en inhoudelijke overleggen met gemeenten. In de huidige fase is het voor omgevingsdiensten nog te vaag om concreet aan de slag te gaan. Enkele omgevingsdiensten hebben wel het voornemen dit najaar met opdrachtgevers in gesprek te gaan.

Invoeringsdatum

Het is nog lastig in te schatten of de invoeringsdatum van de Omgevingswet eind 2018 haalbaar is voor omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten werken al in lijn met de visie en gedachte van de Omgevingswet. Op dit moment is nog onduidelijk welke keuzes gemeenten gaan maken als opdrachtgevers. Gemeenten kunnen er voor kiezen meer taken los te laten en te beleggen bij inwoners of private partijen, ze kunnen wel of niet de bestuurlijke afwegingsruimte invullen, risicogericht handhaven en of in regelgeving meer zaken vergunningsvrij regelen. Afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken, is de invoeringsdatum wel of niet haalbaar. De keuzes die gemaakt worden rondom het digitale stelsel zijn hierbij van belang. De omgevingsdiensten moeten hier op aan kunnen sluiten of informatie kunnen delen. Het vergt tijd en investeringen om dit goed te regelen.

Opgave

De grootste opgave voor totstandkoming hebben omgevingsdiensten afgelopen jaren al gehad. Het gaat bij de invoering van de Omgevingswet om een verandering van taken. De Omgevingswet is uitdagend, maar vanuit dit perspectief wel te doen schatten de geïnterviewden in. Men voorziet geen grote veranderingen voor de eigen dienst. Men is ook al aantal jaren bezig mensen te ontwikkelen op competenties, niet zozeer op inhoud. Het draait om kwaliteit en betrouwbare dienstverlening en het samen doen.

Vorbereiding

Gemeenten benadrukken dat zij bevoegd gezag zijn en de omgevingsdiensten verlengd lokaal bestuur. De omgevingsdiensten kennen deze afhankelijkheid, maar bereiden zich voor op een hulpvraag van hun opdrachtgevers. Zij hebben behoefte aan impactanalyses voor uitvoerende processen en hulp bij het gesprek met hun opdrachtgevers over (regionale) samenwerking en maatwerk per opdrachtgever. Naast kennisoverdracht wordt hier vaak genoemd dat pilots en experimenten werkende weg het inzicht in de ondersteuningsbehoefte kunnen aanscherpen.

3.3. Waterschappen

Algemeen beeld

De geïnterviewden zijn goed op de hoogte van de op komst zijnde veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. Dit geldt in veel mindere mate voor grote delen van hun achterban. De beperkte communicatie over de uitvoeringsregelingen stoort diverse geïnterviewden en hindert de meningsvorming en voorbereiding van de implementatie. De ambities van de waterschappen met betrekking tot de voorbereiding van de implementatie verschillen onderling sterk. Enkele geven aan koploper te willen zijn, andere kiezen bewust een 'volgende' strategie. De komst van de Omgevingswet ondersteunt volgens de geïnterviewden maatschappelijke tendensen en al door de waterschappen ingezette ontwikkelingen. Genoemd werden gebieds- en zaakgericht werken, digitalisering, verminderen van aantal regels en het streven vroeg in het planproces met verschillende partijen rond de tafel te gaan zitten. Er worden kansen gezien om waterbelangen beter in een vroeg stadium van de planvorming in te brengen.

Als grootste knelpunt wordt de ICT-opgave gezien, zowel wat betreft de kosten als de tijdige implementatie van goed werkende systemen. In nauwe samenhang hiermee wordt het in de praktijk brengen van de 'één-loket gedachte' genoemd. De waterschappen hebben behoefte aan waarborgen voor tijdige betrokkenheid zodat het waterbelang vroegtijdig en volwaardig kan worden ingebracht.

3.3.1. Organisatie

De waterschappen geven aan geen noodzaak te zien hun organisatiestructuur vanwege de komst van de Omgevingswet aan te passen. Zij benadrukken dat de beoogde doelen vooral bereikt moeten worden door een cultuurverandering, die overigens bij meerdere waterschappen al gaande is. Het gaat er daarbij om dat intensiever wordt samengewerkt: zowel intern tussen organisatieonderdelen en extern met overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke groeperingen. De ambities van de waterschappen met betrekking tot de voorbereiding van de eigen organisatie op de implementatie verschillen onderling sterk. Enkele geven aan koploper te willen zijn, waarbij ICT, verminderen van het aantal regels en samenwerking met gemeenten expliciet worden genoemd. Accountmanagement en relatiebeheer zijn instrumenten die daarbij worden benoemd. Andere waterschappen kiezen bewust een 'volgende' strategie en zijn nog maar zeer beperkt bezig zich voor te bereiden. De juristen van de waterschappen zijn goed op de hoogte en maken zich in meerdere gevallen zorgen over de tijdige voorbereiding door hun organisaties. Anderzijds wordt opgemerkt dat men met alle veranderingen die de Omgevingswet van de waterschappen vraagt al enkele jaren autonoom bezig is in antwoord op maatschappelijke tendensen. De verschillen in ambitieniveau hoe hiermee wordt omgegaan worden in sterke mate bestuurlijk bepaald.

3.3.2. Werkprocessen

Op het gebied van planvorming, vergunningverlening en handhaving moeten volgens de waterschappen goede afspraken worden gemaakt met vooral de gemeenten. Het gaat er daarbij vooral om dat het waterschap in de gevallen waar een waterbelang aan de orde is vroegtijdig wordt betrokken en de gelegenheid wordt geboden waterexpertise in te

brengen. Er zijn zorgen of deze beoordeling altijd goed zal worden gemaakt, doordat ofwel hiervoor onvoldoende expertise aanwezig is bij gemeente of het waterbelang niet voldoende gewicht krijgt. Waterschappen investeren nu al veel in versterking in de samenwerking met de gemeenten en zien met de komst van de Omgevingswet een noodzaak om deze samenwerking te versterken. De mate waarin watertaken worden neergelegd bij de omgevingsdiensten verschilt sterk per regio. Deze keuze hangt af van in het verleden gemaakte keuzes die de huidige kracht van omgevingsdiensten bepalen en van de bestuurlijke bereidheid van het waterschap en de gemeenten om de omgevingsdienst te versterken, bijvoorbeeld door daar gespecialiseerd personeel te detacheren. Diverse geïnterviewden merkten op dat vaak alleen 'standaardwerk' naar de omgevingsdienst gaat en dat uitbesteding 'een verkapte bezuinigingsmaatregel' zou zijn. Algemeen beeld is dat de waterschappen de echte waterexpertise als een belangrijke eigen kracht zien en deze daarom het liefst binnen de eigen organisatie blijven borgen.

De waterschappen zien met de komst van meer algemene regels qua werkzaamheden enerzijds verschuiving 'naar de voorkant': preventieve handhaving in de zin van voorlichting is noodzakelijk zodat burgers en bedrijven weten waar zij aan moeten voldoen. Ook moet het waterschap 'aan de voorkant' zorgen voor een goede inbreng in door Rijk en provincies op te stellen algemene regels en in de eigen verordening. Hier moeten ook kaders voor de verruimde afweging worden geschapen. 'Aan de achterkant' verandert handhaving en toezicht: doelvoorschriften vragen andere competenties van medewerkers dan gedetailleerde middelvoorschriften. Het werkproces zal meer dan nu 'zaak- en risicogericht' moeten zijn. Door risicogericht te beoordelen welke situaties aandacht nodig hebben moet vervolgens worden beoordeeld hoe de individuele zaak binnen de algemene regels past. Het omgaan met de vergrote afwegingsruimte zal een zoektocht met juridische risico's zijn. Dit alles vraagt ook een versterking van de interne samenwerking, vooral tussen de handhavers en experts, die elkaar sneller dan nu moeten kunnen vinden en moeten kunnen inspelen op complexere vragen.

De 'één loket-gedachte' wordt ondersteund door de waterschappen waarbij zorgen worden geuit over de benodigde digitalisering en daarvoor benodigde onderlinge afstemming dan wel harmonisatie van ICT-systemen. Er is een intensieve samenwerking 'achter het loket' tussen de betrokken overheden en de omgevingsdiensten nodig. Hiermee wordt ervaring opgedaan bij het omgevingsloket (OLO). Problemen die worden genoemd zijn informatie-uitwisseling en het water-kennisniveau van behandelende ambtenaren bij de overheid waar het plan wordt voorbereid of de vergunning of melding wordt behandeld. Ook wordt in dit kader de noodzaak van voldoende expertise en beoordelingsvermogen op watergebied bij de ambtenaar met het eerste contact genoemd. 'Achter het loket' moet goed en snel worden samengewerkt. De kortere proceduretijd baart daarbij zorgen. Nu al blijft het vaak moeilijk binnen de termijn alle voor een zorgvuldige beoordeling en communicatie benodigde informatie bij elkaar te krijgen. Persoonlijke contacten tussen medewerkers van de verschillende overheden én met bedrijven blijven, vooral bij de complexere gevallen, onontbeerlijk.

3.3.3. Medewerkers

De geïnterviewden zijn zich ervan bewust dat de omgevingswet voor alle bij de werkprocessen betrokken medewerkers belangrijke consequenties heeft. De bewustwording hiervan is langzaam op gang aan het komen, maar nog niet op een voldoende niveau. Breed gedeeld inzicht in de veranderingen is nodig omdat de omgevingswet versterking van een aantal competenties vraagt. Voor alle werkprocessen gaat het om communicatieve vaardigheden (met andere overheden, met bedrijven en burgers). Bijvoorbeeld om goede voorlichting over, en uitleg van algemene regels te geven en om ervoor te zorgen dat men vroeg aan tafel zit bij gemeentelijke visie- en planvorming. Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving gaat het om zaak- en risicogericht werken, omgaan met doelvoorschriften en vergrote afwegingsruimte. Bij gemeentelijke en provinciale planvorming gaat het er om het waterbelang op een

zodanige manier naar voren te brengen dat de betreffende overheden er niet om heen kunnen het waterbelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven.

3.3.4. Informatie en ICT

De grootste zorgen van de waterschappen betreffen de ICT-opgave. Dit betreft zowel de termijn waarop deze gerealiseerd moet worden als de kosten van de operatie. Wat betreft de systemen zijn er veel vragen over de te hanteren standaarden. Enkele waterschappen geven aan heel actief met de voorbereiding van verdergaande digitalisering bezig te zijn, anderen stellen zich bewust volgend op, zodat zij op termijn aan kunnen sluiten, als zaken duidelijker zijn geworden. Een positief voorbeeld dat wordt genoemd en waarmee nu al wordt gewerkt is het gebruik van 'powerbrowser' waar steeds meer waterschappen mee werken. Zorgen zijn er over de wijze waarop gedigitaliseerde informatie snel en accuraat 'up to date' kan worden gehouden. De inrichting van werkprocessen, zoals het verwerken van meldingen zijn mede bepalend voor het beschikbaar hebben van actuele en correcte informatie in de databases. De betrouwbaarheid van deze gegevens heeft juridische consequenties. De meeste betrokkenen vinden het goed dat alle digitale informatie in de toekomst beschikbaar is voor burgers en bedrijven. Zorgen zijn over de klantvriendelijkheid van de systemen. Men realiseert zich dat door verbeterde informatieniveaus de dynamiek tussen het waterschap en belanghebbenden zal veranderen.

3.3.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning

De waterschappen verwachten dat het goed mogelijk is zich, behalve wat betreft de ICT-operatie, tijdig goed voor te bereiden op de omgevingswet. Wat hen stoort is de beperkte beschikbaarheid van informatie over de uitvoeringsregelingen. Het hindert een goede beeldvorming van de betekenis en de consequenties voor de eigen organisatie, bijvoorbeeld van de benodigde capaciteit voor de verschillende werkprocessen. Men verwacht in 2016, als meer bekend is over de werkprocessen actief aan de slag te gaan met de implementatie. Men trekt een positieve parallel met de Waterwet, waarvan de invoering goed is verlopen. Wel ziet men de invoering van de Omgevingswet als een complexere operatie.

De waterschappen geven aan de volgende ondersteuningsbehoefte te hebben bij de implementatie van de Omgevingswet:

- Een gezamenlijk aanpak van de overheden (niet zelf het wiel uitvinden) door:
 - Het faciliteren van een gezamenlijk leerproces en netwerkontwikkeling.
 - Het geven van structuur of richting voor sommige onderwerpen (bv door Unie van Waterschappen), bijvoorbeeld over het maken van afspraken met gemeenten over de wijze van samenwerking en ten aanzien van de aanpassing van werkprocessen op gebied van handhaving en vergunningverlening.
 - Een gezamenlijke planning.
- Een heldere rolverdeling, zeker ook ten aanzien van de digitalisering.
- Landelijke ICT-standaarden en software ('hapklare brokken').
- Goede informatievoorziening via een website, helpdesk, trainingen, en leidraden.

3.4. Provincies

Algemeen beeld

De meeste respondenten zijn goed op de hoogte van de Omgevingswet en de (mogelijke) betekenis hiervan voor de provincies, al zijn er wel verschillen. De Omgevingswet wordt gezien als volgende stap ('katalysator') voor integraal, gebiedsgericht en zaakgericht werken, als logische vervolg op de Wabo en de Wro. De grootste opgave voor provincies ligt volgens de respondenten in het verder versterken van de integraliteit. De Omgevingswet noodzaakt verregaande integratie van beleid, regelgeving en uitvoering. Tevens biedt de wet meer mogelijkheden voor gebiedsgericht en programmatisch (samen)werken, waarbij meer ruimte ontstaat voor afweging tussen de verschillende belangen. Door een toename van afwegingsruimte kan meer ruimte worden geboden voor ontwikkelingen en voor regionale en lokale verschillen.

De grootste zorgen en onduidelijkheden zijn er over de invulling van de bestuurlijke afwegingsruimte. Welke afwegingsruimte komt er nu 'echt' in de AMvB's? En hoe gaan de verschillende overheden, inclusief de eigen provincie, qua rol en beleid om met de toegenomen afwegingsruimte? De meningen lopen uiteen of de bestuurlijke afwegingsruimte alleen een instrumentele verandering is of ook aanleiding geeft voor heroverweging van beleid en rolopvatting tussen provincie en gemeenten en tussen provincie en omgevingsdienst. De bestuurlijke afwegingsruimte kan ook de verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten complexer maken. Een vergroting van de afwegingsruimte kan volgens respondenten leiden tot minder rechtszekerheid, onoverzichtelijkheid ('wild groei' aan decentrale regels) en aantasting van het level playing field van bedrijven. Respondenten zien het risico dat de flexibiliteit vooral gebruikt zal worden om ontwikkelingen mogelijk te maken en niet/minder om kwaliteiten te borgen. Daarnaast worden de digitalisering en informatievoorziening als een belangrijk onderdeel van de stelselherziening genoemd, maar ook als complexe, grote uitdagingen met risico's en kosten.

3.4.1. Organisatie

De meeste provincies verwachten geen wijziging van de organisatiestructuur als direct gevolg van de Omgevingswet. Er lopen bij diverse provincies al wel organisatieprocessen waarop de Omgevingswet kan meeliften en/of waarbij de impact van de Omgevingswet wordt meegenomen. De Omgevingswet vraagt om een organisatie die ingesteld is op integraliteit en samenwerking. Dit vraagt veel meer om een cultuurverandering dan een organisatieverandering. Elke organisatiestructuur biedt volgens de respondenten de mogelijkheid om werkprocessen zodanig in te richten dat de juiste mensen bij de juiste opgaven betrokken worden. Het kan wel zijn dat gebiedsgericht en programmatisch werken vaker 'buiten de lijn' georganiseerd gaat worden.

Afhankelijk van de wijze waarop de afwegingsruimte wordt ingevuld, is volgens respondenten een heroverweging nodig van de rol van de provincie/gemeenten ten aanzien van vergunningverlening en handhaving en daarmee de relatie tussen provincie/gemeenten en omgevingsdiensten. Daarbij wordt het belang van duidelijke provinciale en gemeentelijke kaders genoemd.

In de rol van faciliterende en soms zelf ontwikkelende provincie kan de rolverdeling of samenwerkingsrelatie met private partijen veranderen, waarbij een netwerkende en responsieve overheid (open en inspelend op de maatschappelijke agenda) aan belang toeneemt. Bij opgaven op het gebied van bijvoorbeeld binnenstedelijke wonen, de kantorenaanpak etc. zijn nu al sterke samenwerkingsrelaties tussen provincies, gemeenten en private partijen.

3.4.2. Werkprocessen

De Omgevingswet zal volgens respondenten naar verwachting veel betekenen voor de inrichting van werkprocessen. Deze zullen moeten worden aangepast, onder andere om het integrale, digitale en zaakgerichte werken te faciliteren. Door de toepassing van meer algemene regels en de grotere afwegingsruimte, zal de noodzaak voor interne en externe afstemming en coördinatie toenemen. Zolang werkprocessen en systemen nog niet optimaal werken en zijn afgestemd, moet er veel handmatig en 'ad hoc' gebeuren.

Het opstellen van een 'echte' integrale visie, afgestemde programma's en één verordening zal volgens respondenten nog meer vragen om samenwerking tussen alle beleidsvelden en betrokkenheid van medewerkers vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het zorgen voor een integrale, afgestemde provinciale inzet bij regionale of gebiedsopgaven zal naar verwachting leiden tot intensievere en/of nieuwe manieren van samenwerken binnen de provincie. De verhoudingen tussen de omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten zien respondenten als aandachtspunt. Welke samenhang gaan deze kennen qua inhoud en proces?

Ten aanzien van de ketensamenwerking met andere overheden, met name op het gebied van vergunningverlening en handhaving, geven sommige respondenten aan dat de bevoegd gezagen nu al (sinds de Wabo) goed moeten samenwerken. De verandering als gevolg van de Omgevingswet heeft alleen betrekking op de wijze waarop wordt omgegaan met de bestuurlijke afwegingsruimte. Andere respondenten doen echter een sterk appel op een intensievere samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten. Bijvoorbeeld voor het maken van gezamenlijke keuzes binnen de afwegingsruimte, vanwege de korte doorlooptijd van vergunningen, het afstemmen van beleidskaders, vergunningverlening en handhavingsacties etc.

Ook het systeem van omgevingswaarden, programmatische aanpak en monitoring vraagt om meer afstemming tussen provincie, waterschappen en gemeenten. De mate waarin provincies het instrument omgevingswaarden gaan inzetten, zal naar verwachting afhangen van politiek keuzes.

3.4.3. Medewerkers

De Omgevingswet vraagt van ambtenaren en bestuurders om meer vanuit de positie van initiatiefnemers mee te gaan denken over goede oplossingen waarbij alle (relevante) belangen worden betrokken. In het algemeen lijken competenties als samenwerkingsgerichtheid, creativiteit, geen risicomijdend gedrag, integraliteit en bestuurlijke sensitiviteit nog belangrijker te worden. Hoewel er al steeds 'integraler' wordt gedacht, zijn hier volgens respondenten in de praktijk nog aanzienlijke stappen in te maken. Meerdere respondenten benadrukken dat voor beleidsmedewerkers weliswaar een bredere scope nodig is, maar dat specialisme en sectorale kennis daarnaast belangrijk blijven.

Het digitaal werken zal, naast de ruimtelijke ordening, verbreden naar meer domeinen. Dit betreft niet alleen een technische opgave maar ook een andere manier van denken waarbij elke regel, elke beleidsuitspraak wordt gekoppeld aan een gebied (object) en waarbij de verhouding en hiërarchie tussen regels onderling wordt benoemd. Beleid zal ontwikkeld moeten worden vanuit de digitale omgeving (in plaats van anders om). Daarbij merkt een respondent op dat 'een GIS-systeem meer tot integraliteit dwingt dan een wet'.

Het werkpakket zal door meer algemene regels gaan verschuiven van vergunningverlening naar handhaving. Daarnaast zullen zowel handhavers als vergunningverleners anders gaan werken, bijvoorbeeld met een grotere rol in het voortraject. Dit vraagt om andere competenties zoals communicatie, verbindingen leggen, meedenken met initiatiefnemers etc. Het werken met algemene regels betekent

dat de competenties om afwegingen en toetsing te kunnen uitvoeren, moeten toenemen. Daarnaast vraagt prioriteitsstelling bij handhaving aandacht.

3.4.4. Informatie en ICT

De provincies geven aan dat zij enerzijds meer informatie moeten gaan aanleveren (alle informatie die gebruik wordt bij de uitvoering van de wettelijke taken) en anderzijds meer gebruik zullen gaan maken van informatiebronnen van buiten. Het beschikbaar hebben van kennis en het verbinden met extern beschikbare kennis is van belang. De ICT-mogelijkheden zullen hier een belangrijke rol in gaan spelen, maar respondenten wijzen ook op de noodzaak om een beter beeld te hebben van de informatie- en kennisbehoefte, de borging van kennis en de rol van bijvoorbeeld omgevingsdiensten hierbij.

Bij de provincies zijn diverse systemen en ontwikkelingen op het gebied van digitalisering, zoals plannenviewer, Inspire, Atlas voor de leefomgeving en systemen voor interne (zaakgericht) samenwerken (achter de schermen). Systemen zullen moeten worden aangepast voor onderlinge uitwisseling en gebruik van gegevens. De wijze van koppeling van systemen en de te gebruiken standaarden bepaalt de impact van de digitalisering. Respondenten verwachten dat de digitalisering een grote operatie zal zijn ('groter dan de wet zelf'). Er zijn op het gebied van ICT ook nog veel vragen: Hoe maken we informatie toegankelijk? Wie is eigenaar van gegevens? Hoe lang is informatie geldig? etc. Daarbij worden zorgen geuit over het niet tijdig beschikbaar hebben van de benodigde informatie (in de periode tot 2024), de vertaling van complex beleid (en afwegingsruimte) in beslisbomen, etc. De huidige focus lijkt volgens sommige respondenten gericht te zijn op het gebruik van het digitale stelsel door initiatiefnemers, terwijl ook de overheden (bevoegd gezagen) een belangrijke doelgroep zijn. Men heeft het gevoel dat men eigenlijk al aan de slag had moeten zijn met de digitalisering, maar dit is moeilijk doordat landelijke kaders/standaarden nog in ontwikkeling zijn (waar moet ik beginnen?).

3.4.5. Voorbereiding Omgevingswet en planning

Bij vrijwel alle provincies zijn de voorbereidingen voor de implementatie van de Omgevingswet dit jaar van start gegaan. In de vorm van het benoemen van een programmamanager/projectleider, het formeren van een implementatieteam, opstellen van een plan van aanpak of procesnotitie en het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden voor de kerninstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsverordening, etc.).

Er is nog geen beeld van de benodigde voorbereidingstijd, omdat dit mede afhankelijk is van de nog op te stellen AMvB's, ministeriele regelingen en invoeringswet. Respondenten geven aan dat het belangrijk is dat de uiteindelijke teksten van de wet en de AMvB's tijdig vast staan (geen wijzigingen op het laatste moment zoals bij de Wabo). Ook is er meer duidelijkheid gewenst over de financiële consequenties van de invoering van de wet en de verdeling van de kosten. Daarnaast is het van belang om nu al te starten met de standaardisatie ten behoeve van ICT en datamanagement.

Diverse provincies geven aan dat het op dit moment nog niet goed mogelijk is om aan te geven welke ondersteuningsbehoefte er is. Er is allereerst behoefte aan een verdiepende verkenning van de impact, enkele provincies zijn of gaan hier zelf mee aan de slag. Zaken die op dit moment worden genoemd:

- Aansprekende praktijkvoorbeelden nodig voor diverse actoren / doelgroepen (bestuurders, managers en medewerkers).
- Goede en tijdige (digitale) informatievoorzieningen: cursussen, handreikingen, factsheets, helpdesk etc.
- Modellen voor de kerninstrumenten (met ruimte voor maatwerk).

- Beschrijving van ketenwerkprocessen.
- Ontwikkelen van een programma waarop een projectleider kan sturen.

3.5. Rijk

Algemeen beeld

De geïnterviewden geven aan dat de impact van de Omgevingswet voor de beleidsdepartementen beperkt is. De nadruk ligt bij het Rijk op het opstellen van de wet- en regelgeving. De Omgevingswet biedt volgens de geïnterviewden kansen om te komen tot één integraal Rijksbeleid, in de vorm van een Nationale Omgevingsvisie, en om sectorale belangen (zoals water en natuur) nog sterker en vroegtijdig mee te nemen in de integrale afweging op regionaal en lokaal niveau.

Door de klankbordgroep van het Rijk is geconstateerd dat er op een aantal punten wel degelijk een aanzienlijke opgave ligt voor de beleidsdepartementen:

- De opgave om integraal te werken, dit beperkt zich niet tot het opstellen van een Nationale Omgevingsvisie, echt gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor integraliteit vraagt nog veel inspanning.
- De eerste periode na het van kracht worden van de Omgevingswet zullen er naar verwachting veel vragen en knelpunten uit de praktijk om een (integraal) antwoord van het Rijk vragen.
- De stelsel- of systeemverantwoordelijkheid van de nieuwe wet- en regelgeving en bijbehorende instrumenten moet nog worden belegd.

De deelnemers aan de klankbordgroep gaven aan dat deze punten wellicht nauwelijks aan de orde zijn gekomen in de gesprekken doordat er nog onvoldoende bewustwording is of de impact van de Omgevingswet wordt onderschat.

Daarnaast heeft de komst van de Omgevingswet impact op de uitvoerende diensten van het Rijk (Rijkswaterstaat, Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland, etc.), vooral op het gebied van werkprocessen, medewerkers en digitalisering. De grootste aanpassingen zijn nodig op het gebied van handhaving en toezicht (verdere professionalisering) en het implementeren van de digitalisering (aanpassen informatiestromen, gegevensbeheer, etc.).

3.5.1 Organisatie

Er worden geen organisatiewijzigingen verwacht specifiek als gevolg van de Omgevingswet. De komst van de Omgevingswet lijkt vooral te vragen om cultuurveranderingen en intensievere vormen van samenwerking. Uitzondering hierop vormen mogelijk de consequenties van het beleggen van de systeemverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet en AMvB's. Hierover is nog veel onduidelijkheid: wie beheert de Omgevingswet en AMvB's, wie voert wijzigingen door, wie beantwoordt Tweede Kamervragen na 2018? Hoe kan invulling worden gegeven aan gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de implementatie en het beheer en onderhoud van de bijbehorende instrumenten (digitale stelsel, helpdesk, opleidingen etc.). Voor de vorm waarin de systeemverantwoordelijkheid wordt belegd zijn verschillende opties, zoals een organisatieverandering binnen het Rijk en/of een intern 'uitvoeringsakkoord' met afspraken over interdepartementale sturing en samenwerking.

3.5.2. Werkprocessen

De komst van de Omgevingswet zal voor de beleidsdepartementen een intensivering van de interdepartementale samenwerking betekenen. Dit wordt nu al ervaren bij de voorbereiding van de Nationale Omgevingsvisie waar intensieve samenwerking in een gezamenlijk proces plaatsvindt. Zoals hierboven al aangegeven zal deze samenwerking en afstemming ook plaats moeten vinden bij het opstellen van programma's, de

afstemming op andere wetten, de invulling van de rijksrol bij gebiedsopgaven, etc. Daarnaast kan ook de behoefte aan interbestuurlijke samenwerkingsprocessen en programmatisch werken met het Rijk toenemen. Hierbij speelt nog wel een discussie over de rol opvatting van het Rijk: moet het Rijk zich beperken tot eigen belangen of moet het Rijk samenwerken aan gezamenlijke opgaven?

Voor de eerste periode (ca. 5 jaar) na het van kracht worden van de Omgevingswet zijn procedurele en interdepartementale afspraken nodig voor het gezamenlijk oplossen van vragen en knelpunten uit de praktijk.

Bij de uitvoerende rijksdiensten wordt, net als bij de andere doelgroepen, aangegeven dat vooral afspraken tussen organisaties (met waterschappen, gemeenten, omgevingsdiensten) nodig zijn op het gebied van planvorming, vergunningverlening en handhaving. Bij de planvorming gaat het om de wijze waarop overheden elkaar betrekken bij het opstellen van (omgevings)plannen.

Verschuivingen in bevoegd gezag (bijvoorbeeld waterwetgeving, ondergronds erfgoed, natuurwetgeving) en de loketfunctie bij gemeenten vragen om afspraken over de manier waarop de ketensamenwerking in het kader van de vergunningverlening wordt uitgevoerd. Een samenwerking die overigens in de praktijk tussen bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, waterschappen en omgevingsdiensten ook al plaatsvindt. Ten aanzien van de loketfunctie worden ook zorgen geuit over de capaciteit en competenties bij gemeenten om een goede inschatting te maken van specifieke sectorale belangen en daarmee te zorgen dat de juiste partijen bij een zaak betrokken worden. Een aantal geïnterviewden oppert om ook te kijken in hoeverre samenwerking op het gebied van handhaving kan leiden tot meer efficiëntie en 'service' voor bedrijven.

De verschuiving van de vergunningplicht naar algemene regels (voorkant) en naar toezicht en handhaving (de achterkant) is voor de uitvoerende diensten van belang. Naast een verschuiving van de werklast, leiden meer algemene regels tot de noodzaak van intensivering van het relatiebeheer of omgevingsmanagement om goed op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en waarschijnlijk tot een risicogerichte benadering op het gebied van handhaving en toezicht. Ook het ministerie van Defensie verwacht uit oogpunt van beheer en gebruik van haar terreinen, meer aan de voorkant van ontwikkelingen betrokken te moeten zijn. Overigens is op sommige terreinen een vermindering van de vergunningplicht niet aan de orde als gevolg van internationale en Europese regels (cultureel erfgoed, natuurbeschermingswetgeving) of nationale veiligheid (defensie).

Het instrument 'projectbesluit' zal op sommige terreinen ook tot wijzigingen in werkproces leiden. Rijkswaterstaat zal bijvoorbeeld bij de uitvoering van een deel van haar projecten hiervan gebruik moeten gaan maken, met de daarbij behorende zwaardere procedure (dan het huidige projectplan in de Waterwet). Daarnaast kan het Rijk het projectbesluit inzetten voor realisatie van opgaven. De mate waarin hiervan gebruik zal worden gemaakt, zal vooral afhangen van politieke keuzes (bijvoorbeeld bij windenergie, militaire gebouwen of terreinen etc.).

Om de beleidscyclus rond te maken zal een monitoringsysteem van de effecten van de Omgevingswet nodig zijn. Zowel ten behoeve van politieke verantwoording als voor nieuwe beleidsontwikkelingen.

Specifieke aandachtspunten zijn de werkprocessen en verwachte toename werklast bij de Rechterlijke Macht zoals het Openbaar Ministerie, Raad voor de Rechtspraak. En het beleggen van de rol als bevoegd gezag voor obstakels militaire luchthavens.

3.5.3. Medewerkers

Voor beleidsmedewerkers is het belangrijk om goed te weten hoe nieuw beleid in de praktijk uitpakt en of het haalbaar is. Met de komst van de Omgevingswet zal de

juridische kennis hierover moeten toenemen om een goede balans te houden tussen beleid en de uitvoerbaarheid in de regio's. Daarnaast is integraal werken en het over de eigen grenzen heen kijken in toenemende mate van belang. Er ontstaan steeds meer verschillende manieren van samenwerken, waarbij ambtenaren zich verbinden aan opgave en doelen, in plaats van aan organisatieonderdelen. Deze 'nieuwe manier van werken' is onafhankelijker van tijd en plaats en zal ook leiden tot een ander ambtelijk en politiek opdrachtgeverschap. De gevraagde competenties hiervoor zijn deels al in ontwikkeling, bijvoorbeeld bij de uitvoering van het programma Eenvoudig Beter. Maar echt integraal en omgevingsbewust werken binnen 'alle' geledingen van het Rijk vraagt nog een aanzienlijke slag.

Voor vergunningverleners, handhavers en accountmanagers geldt, net als bij de andere doelgroepen, dat zij met een bredere en open agenda op pad moeten. Meer algemene regels en afwegingsruimte (door doelvoorschriften, zorgplicht, etc.) doen een groter appel op een zorgvuldige afweging en motivering. Dit vraagt een ander type handhavers met andere competenties, een rol die niet altijd past bij de huidige handhavers die gericht zijn op strikte toepassing van de kaders (die voor andere wetgeving wel nodig blijven). Zo geeft Rijkswaterstaat bijvoorbeeld aan dat zij vergunningverleners heeft opgeleid tot handhavers van 'algemene regels'.

3.5.4. Informatie en ICT

De digitalisering en het organiseren van de informatiestromen heeft ook voor het Rijk, vooral bij de uitvoerende diensten, een grote impact. Aan de 'voorkant' is met de invoering van zaakgericht werken vaak al een hele slag gemaakt. Aan de 'achterkant' moet in én tussen organisaties nog veel gebeuren, zoals koppeling aan de geografische component, het onderhoud van vergunningen, archivering- en documentmanagement-systemen, etc. Voor een succesvolle aansluiting van de eigen systemen op het landelijke stelsel wordt standaardisatie als een belangrijke randvoorwaarde gezien.

3.5.5. Voorbereiding Omgevingswet en Planning

De beleidsdepartementen geven aan geen tot beperkt tijd nodig te hebben voor de implementatie van de Omgevingswet. Voor de uitvoerende rijksdiensten is het moeilijker om een inschatting hiervan te geven. Daarvoor is het nodig om helderheid te hebben over 1) de invulling van de AMvB's en 2) de aanpak van de digitaliseringsopgave: standaardisatie, fasering, rolverdeling en financiering.

De geïnterviewden hebben in beperkte mate ondersteuningsbehoefte geuit: er is behoefte aan cursussen over de nieuwe wet en AMvB's en de (juridische) relatie beleid en uitvoering. Competenties zullen naar verwachting gaandeweg worden ontwikkeld. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor het tijdig gereed zijn om "problemen" bij de invoering te kunnen opvangen én voor goede afspraken/organisatie voor de systeemverantwoordelijkheid van wet- en regelgeving. Voor uitvoerende Rijksdiensten is de ondersteuningsbehoefte veelal vergelijkbaar aan de andere overheden.

Als specifiek aandachtspunt wordt de overgangsregeling of tijdelijke uitvoeringsregelgeving benoemd. Deze is nodig om in 2018 'gaten' in het geheel van landelijke, regionale en lokale wet- en regelgeving te voorkomen. Om dit tijdig op orde te hebben is het nodig hier zo spoedig mogelijk invulling aan te geven.

3.6. Bedrijfsleven

Algemeen beeld

De brancheverenigingen van het bedrijfsleven zijn goed op de hoogte van de Omgevingswet en soms ook betrokken bij de ontwikkeling van de wet- en regelgeving. De meeste bedrijven houden zich nog niet bezig met de komst van de Omgevingswet. Gezien de onduidelijkheden die er nog zijn rond de exacte invulling van regels, kiezen sommige brancheverenigingen er ook bewust voor om nog te wachten met het geven van voorlichting. De geïnterviewden verwachten geen noodzaak tot aanpassingen van werkprocessen binnen een bedrijf als gevolg van de Omgevingswet.

Voordelen en nadelen van de Omgevingswet

De grootste voordelen van de Omgevingswet worden verwacht bij grote en complexe activiteiten. Voor kleine bedrijven of activiteiten levert de wet weinig voordelen omdat de kwaliteit van het proces vooral bepaald worden door contacten met de behandelende ambtenaar. Het bedrijfsleven ziet vooral kansen en voordelen in de digitalisering: open data, efficiëntere procedures (en daarmee lagere leges), etc. Met het digitale stelsel kan een beter overzicht ontstaan van wet- en regelgeving, onderzoeksgegevens en huidige kwaliteit van de leefomgeving. Maar men benadrukt dat de ICT dan wel goed geregeld en (vrij) toegankelijk moet zijn.

De geïnterviewden geven aan dat de beoogde cultuurverandering bij de overheid belangrijk is. Ambtenaren moeten ook in de geest van de Omgevingswet (uitnodigingsplanologie, 'ja, tenzij', 1 overheid) handelen, pas dan ontstaat er ruimte voor ontwikkelingen en winst op het gebied van efficiency en versnelling.

Meer structuur en eenduidigheid in wet- en regelgeving kan ook leiden tot minder onderzoek (omdat men nu (te) veel onderzoek uit voorzorg doet). Anderzijds zijn er ook twijfels of het voor bedrijven wel eenvoudiger wordt, gezien het losknippen van activiteiten (leidt voor een bedrijf tot verschillende vergunningen in combinatie met algemene regels). Meer algemene regels betekent volgens een geïnterviewde dat risico's naar de ondernemer worden verplaatst.

Er worden zorgen geuit over de toename van algemene regels en de lokale afwegingsruimte. Dit kan negatieve effecten hebben op het 'level playing field'. Daarnaast dragen uniforme regels ook bij aan schaalvergroting en daarmee lagere kosten. Om deze redenen vraagt men om een helder landelijk kader. Er worden ook zorgen geuit over de capaciteit en deskundigheid bij gemeenten. Dit heeft betrekking op de transitieopgave waar zij voor staan in combinatie met de bezuinigingen (vrees dat men zich naar binnen gaat keren). En op de afwezigheid van kennis op het gebied van specifieke bedrijvigheid.

Aanpassingen bij bedrijven

De aanpassingen bij bedrijven zelf als gevolg van de Omgevingswet zullen naar verwachting beperkt zijn.

Op het gebied van medewerkers geven geïnterviewden aan dat een deel van de bedrijven meer omgevingsbewust en proactief moeten gaan opereren. Vooral grote (bouw)bedrijven en brancheverenigingen willen de samenwerking met de overheid intensiveren, zeker ook bij de implementatie van de wet (afstemmen van procedures, samen voorlichting geven, etc.). De benodigde specifieke deskundigheid op het gebied van milieu en vergunningen wordt door bedrijven veelal ingehuurd. Grote bedrijven zullen daarbij wel meer generalisten nodig hebben die een integraal beeld kunnen vormen (bouwen, milieu, natuur, juridisch, etc.).

Daarnaast zullen bedrijven aanpassingen moeten maken in hun eigen ICT-systemen om gebruik te kunnen maken van het digitale stelsel. Daarnaast denken grote bedrijven na over constante monitoring die wordt doorgegeven aan de overheid.

Bij de invoering van de Omgevingswet zijn voor bedrijven een goede informatievoorzieningen en cursussen van belang. Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor een goed overgangsrecht.

4. Resultaten per thema

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de verkennende impactanalyse per thema beschreven.

4.1. Organisatie

Over of de organisatie moet worden aangepast met de komst van de Omgevingswet zijn de meningen verdeeld zowel binnen een bestuurslaag als tussen de verschillende bestuurslagen. Een deel van de gemeenten denkt dat een reorganisatie nodig is, onder andere om hoogwaardige kennis in de frontoffice aanwezig te hebben en vanwege het meer integraal werken, dat de Omgevingswet vraagt. Taken zouden dichterbij elkaar moeten worden gehouden, hetgeen een beweging van taken van de gemeente naar de omgevingsdiensten zou kunnen betekenen of andersom.

De omgevingsdiensten kunnen de vraag of de organisatie moet worden aangepast nog niet beantwoorden omdat hun rol nog niet is bepaald door het bevoegd gezag.

De waterschappen geven aan geen noodzaak te zien hun organisatiestructuur vanwege de komst van de Omgevingswet aan te passen. Zij benadrukken dat de beoogde doelen vooral bereikt moeten worden door een cultuurverandering, die overigens bij meer waterschappen al gaande is.

Hetzelfde beeld komt naar voren bij de provincies, ook daar wordt geen organisatiewijziging voorzien direct als gevolg van de Omgevingswet en verwacht men veel meer dat het gaat om een cultuurverandering. Bij diverse provincies lopen al wel organisatieprocessen waarop de Omgevingswet kan meeliften en/of waarbij de impact van de Omgevingswet wordt meegenomen. Ook bij het Rijk worden geen organisatiewijzigingen verwacht. Uitzondering hierop vormen mogelijk de consequenties van het beleggen van de systeemverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet en AMvB's. Hierover bestaat nog veel onduidelijkheid. Bij bedrijven tenslotte zullen de aanpassingen als gevolg van de Omgevingswet naar verwachting beperkt zijn.

4.2. Werkprocessen

De Omgevingswet heeft met name impact op de werkprocessen. Al is het ook weer niet zo dat alles nieuw is, met de Omgevingswet wordt vooral voort geborduurd op een ontwikkeling, die al in gang is gezet. Zoals integraal werken, gebiedsgericht werken, zaakgericht werken en participatie. Een aantal belangrijke ontwikkelingen is in het onderstaande nader toegelicht.

Samenwerking

Voor een succesvolle uitvoering van de Omgevingswet is samenwerking en investeren in onderlinge relaties binnen en tussen de organisaties van groot belang. Met name op het gebied van planvorming, vergunningverlening en handhaving zijn afspraken tussen organisaties nodig in verband met de snelheid/kwaliteit die in procedures wordt gevraagd. Door de toepassing van meer algemene regels en de grotere afwegingsruimte, zal de noodzaak voor interne en externe afstemming en coördinatie toenemen. De noodzaak tot samenwerking wordt opgemerkt door alle overheidslagen. Ook het bedrijfsleven (vooral de grote bedrijven) ziet de noodzaak van intensivering van de samenwerking met de overheid.

Kortere proceduretermijnen bij vergunningverlening vragen een strak ingericht werkproces. Welke termijnen spreek je met elkaar af, wie coördineert het proces, maar bijvoorbeeld ook zijn er sancties op het niet nakomen van afspraken en welke bestuurder is eindverantwoordelijk? In het hele proces (van het eerste klantcontact tot toezicht en handhaving) is het belangrijk dat de belangen van andere betrokken organisaties steeds worden meegewogen en hierover goed wordt geadviseerd.

Integrale plannen kunnen alleen tot stand komen door meer pro-activiteit op inhoud maar ook op proces. Onderlinge betrokkenheid en afstemming tussen overheden is belangrijk. Hoe sluiten de verschillende visies en plannen op elkaar aan? En kan een gemeente wel een omgevingsplan maken als het Rijk nog geen omgevingsvisie heeft? Maar ook hoe ga je om met de grotere dynamiek van planvorming en de actualisatieplicht?

Participatie

Planvorming vraagt om vroegtijdige betrokkenheid van inwoners, ondernemers en belangenorganisaties. Deze betrokkenheid is niet vanzelfsprekend. Een aantal vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geeft aan dat bedrijven meer omgevingsbewust en pro actief moeten gaan opereren, maar ook dat dat niet vanzelf gaat. De ervaring is dat je inwoners en ondernemers alleen bereikt als ze een vraag hebben of ergens last van hebben. De uitdaging is om hen bewust te laten worden van het profijt van deze betrokkenheid. Dit speelt met name bij het omgevingsplan/visie dat vanwege het gemeente-brede karakter ver af kan staan van de belevingswereld van belanghebbenden. De Omgevingswet geeft geen vormvereisten voor de participatie; participatie moet door de overheden zelf in de werkprocessen worden verankerd.

Dienstverlening

De advies rol van overheden richting initiatiefnemers blijft voorlopig in stand. Ondanks meer algemene regels is de verwachting dat de behoefte aan duidelijkheid aan de voorkant zal blijven. De verwachting is dat het aantal vragen in de eerste jaren na implementatie niet minder wordt, ook al zal de initiatiefnemer over dezelfde informatie kunnen beschikken. Het digitale stelsel kan op termijn de rol van de overheden hierin deels vervangen. Meer eigen verantwoordelijkheid voor initiatiefnemers hierin vraagt ook een verandering in het gedrag van de initiatiefnemers die niet vanzelf tot stand zal komen. Vooral nog ziet het bedrijfsleven vooral het belang van een cultuurverandering bij de overheid. Uitdaging voor overheden is: Hoe organiseer je de dienstverlening met beperktere inkomsten? Eventueel door kosten door te berekenen.

Verschuiving in taken

Meer algemene regels in het Omgevingsplan, minder vergunningen (wel specifiek) en meer toezicht en handhaving geeft verschuiving in de werkprocessen. Het belang van vooroverleg neemt toe nu vragen ingewikkelder worden en termijnen korter. De verschuiving naar handhaving en toezicht heeft impact en vraagt om risicogericht te werken in afstemming met omgevingsdiensten.

4.3. Medewerkers

Kennis

De impact van de Omgevingswet voor medewerkers wordt vooral gezien als een volgende slag in een cultuurverandering die al in gang is gezet. De Omgevingswet bouwt voort op al ingezette ontwikkelingen bij alle overheden: meer participatie, meedenken met initiatiefnemer, integraal werken, gebiedsgericht werken etc.

Een vraagstuk waar binnen de verschillende bevoegde gezagen mee wordt geworsteld is het aantal generalisten en specialisten dat straks nodig is en de plaats (front office/back office) en positie binnen de organisatie of bij de gemeente of omgevingsdienst. Integraliteit vraagt om meer generalisten maar tegelijkertijd wordt ook een groter beroep op de juridische kennis bij alle overheden gedaan (decentraal tenzij).

Kunde

De Omgevingswet brengt een verschuiving in taken bij gemeenten, waterschappen en provincies met zich mee doordat er minder vergunning worden afgegeven maar er wel

meer gehandhaafd moet worden. Dat betekent een verschuiving in competenties en mogelijk verschuiving in capaciteit. Waterschappen voorzien ook een verdere versterking van de competenties van medewerkers, met name communicatie vaardigheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verschuiving naar de voorkant vraagt ook andere competenties van medewerkers. Medewerkers zullen nog meer dan nu al het geval is met een open agenda en vanuit een bredere scope werken. Afwegingsruimte is mooi maar de invulling moet wel zorgvuldig worden onderbouwd.

Houding en gedrag

Over de volle breedte wordt de cultuurverandering als de belangrijkste opgave gezien. Verandering van gedrag is een kwestie van jaren en volhouden. Een aantal geïnterviewden heeft aan gegeven dat de verwachting is dat daar er wel een "ambtenaren generatie" overheen gaat voordat deze verandering is gerealiseerd. Het is vooral ook een kwestie van doen.

4.4. ICT en informatie

ICT

De Omgevingswet heeft grote impact voor digitalisering. Dit geldt landelijk en lokaal. Het is veel werk, er is beperkt geld en er zijn twijfels over de baten. Tevens zijn er nog veel onduidelijkheden en zorgen over de periode 2018-2024. Alle partijen zien de noodzaak van een goed werkende ICT maar hebben zo hun twijfels over de uitvoering, mede ingegeven door de ervaringen met de Wabo.

Tegelijkertijd is de digitalisering van essentieel belang om de baten van de Omgevingswet te realiseren. Over dit onderwerp leven er vooral ook vragen over wat er van de decentrale overheden wordt verwacht op gebied van ICT.

Standaardisatie is een randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de Omgevingswet, waarbij de interoperabiliteit binnen het stelsel moet worden geborgd. Overheden, inwoners, ondernemers en andere partners moeten effectief en efficiënt informatie met elkaar kunnen delen. Bij alle partijen leven er veel vragen over de te hanteren standaarden. De wijze van koppeling van de systemen en de te gebruiken standaarden bepalen de impact van de digitalisering. Er zijn op het gebied van de ICT nog veel vragen: Hoe maken we informatie toegankelijk? Wie is eigenaar van de gegevens? etc. Daarbij worden met name zorgen geuit over het tijdig beschikbaar hebben van de benodigde informatie en de vertaling van complex beleid (en afwegingsruimte) in beslisbomen.

Informatie

De wetgever gaat uit van een gelijkwaardige informatiepositie van inwoners en ondernemers en ambtenaren. Ontsluiting van informatie naar het publiek en de duiding hiervan vraagt aandacht. Het is volgens de waterschappen goed dat de informatie beschikbaar is voor burgers en bedrijven maar er zijn zorgen over de klantvriendelijkheid van de systemen. Men realiseert zich dat dit de verhoudingen tussen overheid en belanghebbende zal veranderen.

Ook zullen overheden een plan moeten hebben voor het ontsluiten van informatie die niet landelijk wordt ontsloten. Door het stellen van meer algemene regels vervalt de inwinning van gegevens via vergunningaanvragen. Administraties zoals de BAG zijn hiervan echter wel afhankelijk. Dit levert extra werk op aan de achterkant.

De provincies geven aan dat zij enerzijds meer informatie moeten gaan aanleveren en anderzijds meer gebruik zullen gaan maken van informatiebronnen van buiten. Het beschikbaar hebben van kennis en het verbinden met extern beschikbare kennis is van belang.

4.5. Voorbereiding Omgevingswet en planning

De verkenning van de impact is voor deelnemers het startpunt om met de voorbereidingen van de implementatie binnen de eigen organisatie aan de slag te gaan. De implementatie van de Omgevingswet is vaak nog niet belegd in organisatie- of afdelingsplannen. De eerste projectleiders en kernteams zijn na de zomer van start gegaan. Vanaf 2016 verwacht men grotere stappen te gaan zetten in de voorbereiding van de implementatie binnen de eigen organisatie. Wel is gebleken dat er een grote behoefte bestaat aan het krijgen van inzicht welke stappen er moeten worden gezet. Hiervoor wordt dan vaak naar de koepels gekeken.

Op de vraag of de implementatie opgave haalbaar is, kunnen nog maar weinigen antwoord geven. Qua verandering in cultuur zijn overheden aardig op weg, maar de regelgeving is veelal nog niet bekend en ICT is een grote zorg. Hoe groot de implementatie opgave wordt is mede afhankelijk van keuzen die worden gemaakt bij het gebruiken van de instrumenten van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld de invulling van de afwegingsruimte, risico gericht handhaven of meer zaken vergunningvrij regelen.

Op korte termijn is er veel behoefte aan meer inzicht in de impact. Het bewustzijn van de verandering moet binnen de diverse organisaties nog op gang komen. Daar is informatie voor nodig, praktijkprojecten en vooral communicatie. Daarnaast is behoefte aan een helder structuur, taakverdeling, planning en samenwerking in de implementatie.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

Op basis van de signalen uit de praktijk zijn de conclusies als volgt:

1. De Omgevingswet is voor vele organisaties een logisch **vervolg op al ingezette ontwikkelingen** zoals integraal werken, gebiedsgericht werken, verhogen serviceverlening richting burgers en digitalisering. Ontwikkelingen die mede in gang zijn gezet met de Wro en de Wabo. Dit neemt niet weg dat de Omgevingswet de 'lat' substantieel hoger legt, waardoor er nog een **grote inspanning** nodig is om tijdig voorbereid te zijn op en te werken naar de letter en geest van de Omgevingswet.
2. Als belangrijkste **kansen** van de Omgevingswet worden gezien het vergroten van de integraliteit en de toename van mogelijkheden om ruimte te geven aan initiatieven en ontwikkelingen, onder ander door meer ruimte voor regionale en lokale verschillen. De grootste **knelpunten** worden verwacht bij de invoering van het digitale stelsel (veel werk, beperkt geld, zorgen over periode 2018-2024) en te hoge verwachtingen ten aanzien van de zelfde informatiepositie van initiatiefnemers: adviesrol van de overheid blijft en moet nog worden georganiseerd.
3. De **grootste impact** wordt verwacht in de aanpassing van werkprocessen, vooral in de **ketensamenwerking** en als gevolg van de **digitalisering**. Op het gebied van planvorming, vergunningverlening en handhaving zijn afspraken *tussen* organisaties nodig. De Omgevingswet noodzaakt tot een professionaliseringslag van toezicht en handhaving, zowel op het gebied van competenties (met een bredere en open agenda op pad) als aanpak (risicogericht). Het digitaliseren (met dezelfde standaarden) van alle processen en het objectgericht (geografisch) werken vragen om grote aanpassing van werkprocessen bij alle overheden.
4. Onderlinge **betrokkenheid en afstemming** tussen overheden bij **visie- en planvorming is belangrijk**. Met name gemeenten vragen zich af hoe de verschillende visies en plannen op elkaar aansluiten? Hoe ga je om met de grotere dynamiek van planvorming en de actualisatieplicht?
5. Door sterker in te zetten op algemene regels in plaats van vergunningplicht vervalt de inwinning van gegevens over wijzigingen in de leefomgeving. Daar zijn bijvoorbeeld de basisregistraties zoals de BAG en het Digitaal Stelsel Omgevingswet wel van afhankelijk. De komst van de Omgevingswet betekent dat gemeenten de input en **kwaliteit van de basisregistraties** deels op een **andere manier** moeten gaan **borgen** met waarschijnlijk meer kosten.
6. Er worden vrijwel **geen organisatiewijzigingen** als gevolg van de Omgevingswet verwacht. De Omgevingswet vraagt volgens geïnterviewden vooral om een **cultuurverandering. Houding en competenties** van medewerkers en bestuur om integraler te werken (over het eigen domein heen kijken) en te denken in 'ja-mits' richting initiatieven en ontwikkelingen moeten verder worden versterkt. De samenwerking tussen overheden kan wel leiden tot meer netwerk- en programmastructuren.
7. Individuele overheidsorganisaties starten dit jaar of begin volgend jaar met de **anticipatie** op de komst van de Omgevingswet (projectleiders benoemd, eerste werkgroepen gevormd). Deze verkenning vormt voor sommige organisaties het startpunt voor de implementatie. De interactie en werkprocessen tussen organisaties staat nog in de kinderschoenen. Er is nog vrijwel geen uitwisseling tussen overheden over de gezamenlijke opgave om goed voorbereid te zijn op de Omgevingswet.

8. Het is in de praktijk nog moeilijk in te schatten of de implementatie van de Omgevingswet in de tijd **haalbaar** is. Dit hangt enerzijds af van de landelijke uitwerking van AMvB's en de digitalisering. Anderzijds zijn ook lokale afwegingen bepalend of de invoering van de Omgevingswet tijdig haalbaar is: hoe gaat men invulling geven aan afwegingsruimte, risicogericht handhaven etc.?
9. Het bedrijfsleven ziet met name een noodzaak voor verandering van houding en gedrag bij overheden en geen opgave bij zichzelf om te veranderen met de komst van de Omgevingswet.

5.2. Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de wetgever

1. Gezien het effect van onderliggende regelgeving op de totale impact van de stelselherziening, is het raadzaam om na te gaan in welke vorm de **AMvB's** al **parallel aan het formele traject beschikbaar** kunnen worden gesteld aan 'het veld' (bijvoorbeeld in de vorm van factsheets of een 75%-versie). Met deze informatie kunnen organisaties sneller en adequater beginnen aan de voorbereiding op de wet.
2. Ga als Rijk tijdig aan de slag met het uitwerken van de **stelsel/systeem-verantwoordelijkheid** voor de Omgevingswet en onderliggende regelgeving: wie beheert de wet en in welke organisatie- of samenwerkingsvorm?
3. Het aspect van **bestuurlijke lokale afwegingsruimte** roept in het veld de meeste vragen en zorgen op. Een nadere analyse van de invulling en de effecten hiervan is gewenst, waarbij ook de rol/taak van de omgevingsdiensten wordt meegenomen.
4. Schep **duidelijkheid** over de **hoe** de **verschillende visies en plannen op elkaar aansluiten**. Vragen die daarbij spelen zijn: Kan een gemeente wel een omgevingsplan maken als het Rijk nog geen omgevingsvisie heeft? Maar ook hoe ga je om met de grote dynamiek van planvorming en de actualisatieplicht?
5. Aandacht voor de **aansluiting** van de Omgevingswet bij het **informatiebeheer** dat is geregeld in **andere wetten**. Bijvoorbeeld: Sluiten de eisen uit de Omgevingswet voldoende aan bij de Archiefwet? Kan toegang tot de basisregistraties voor omgevingsdiensten worden vereenvoudigd?
6. Breng de **consequenties** van **meer algemene regels voor de informatievoorziening** zoals de BAG in beeld. Wat betekent het voor de kwaliteit van de informatie, het werk om de basisadministraties op peil te houden en wat zijn de extra kosten?

Aanbevelingen voor de implementatie

7. Zorg ervoor dat de **afstemming tussen organisaties** snel op gang komt, door vanuit het Programma Implementatie ondersteuning te bieden bij het zetten van de eerste stap. Onder andere door kennis te delen over de impact en de aanpak van de implementatie en handreikingen te geven. Houd daarbij rekening met verschillen in snelheden. Er zijn voorlopers en afwachters. Bij het Rijk is de impact vrij selectief per organisatieonderdeel, grote impact is er voor uitvoerende rijkspartijen zoals Rijkswaterstaat en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport.
8. Geef op korte termijn meer helderheid over **ICT en werkprocessen**. Wat moet in 2018 minimaal geregeld zijn en wat kan later? Door de gefaseerde aanpak meer in

detail uit te werken ontstaat duidelijkheid én richting voor organisaties (waar kunnen ze mee beginnen?). Geef bij ICT ook duidelijkheid over wat centraal en wat decentraal geregeld moet worden.

9. Houd, naast structurele effecten, ook terdege rekening met **tijdelijke effecten** van de nieuwe Omgevingswet. Er worden veel langer dan bij andere trajecten (langer dan 2 jaar) tijdelijke effecten verwacht. Dit komt voort uit de omvangrijkheid en breedte van de wetswijziging, als ook de impact op de samenleving: de (cultuur) omslag naar zelfde informatiepositie en eigen verantwoordelijkheid kost veel tijd.
10. Zorg snel voor duidelijkheid over de **taakverdeling bij de implementatie**. Wat wordt er vanuit het Programma Implementatie generiek ontwikkeld, waar staan de koepels afzonderlijk voor aan de lat en wat moeten bevoegde gezagen zelf oppakken.
11. Inventariseer zo snel mogelijk wie de **projectleiders Omgevingswet** zijn die nu benoemd zijn/worden en betrek hen bij (het vormgeven van) het implementatietraject (vormen van een community).
12. Besteed ook (extra) aandacht aan de implementatie van de wet bij **initiatiefnemers** (burgers en bedrijven). De consequenties voor ondernemers zijn naar verwachting groter dan op dit moment door hen zelf veelal wordt geschat.

Volgende Impactverkenning

13. Een **volgende verkenning** naar de impact van de Omgevingswet is aan bevelen en dan:
 - Zal deze de meeste toegevoegde waarde te hebben wanneer de AMvB's voldoende zijn uitgekristalliseerd.
 - Kunnen de projectteams die veel organisaties (gaan) formeren om de invoering te begeleiden goede partners vormen in de uitvoering.
 - Zouden ook de volgende doelgroepen betrokken dienen te worden: veiligheidsregio's, rechterlijke macht, GGD, politieke vertegenwoordigers en Rijksvastgoedbedrijf.
 - Is het raadzaam bij het bedrijfsleven niet alleen brancheverenigingen maar ook afzonderlijke bedrijven te betrekken.
 - Is aansluiting bij de monitoring van het programma invoering aan te bevelen.
 - Is het wenselijk om een informatieve was-woordt lijst te maken van de AMvB's waarmee de verschillende doelgroepen in één oogopslag kunnen zien wat de belangrijkste wijzigingen zijn.