



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ruimte voor verandering

PROPOSITIE INVOERING OMGEVINGSWET VOOR GEMEENTEN
MAART 2015



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Omgevingswet	7
2.1	Bedoeling	7
2.2	Doel wet en impact gemeenten	7
2.3	Gevolgen voor gemeenten	8
2.4	Betrokkenheid gemeenten bij invoering	8
3	Veranderopgave gemeenten	9
3.1	Situatie gemeenten	9
3.2	Veranderopgave	9
3.3	Veranderopgave per doelgroep	9
3.4	Vaardigheden per doelgroep	11
4	Visie en aanpak op ondersteuningsvraag	12
5	Contouren van ondersteuningsaanbod	14
5.1	Aansluiting op de behoefte gemeenten	14
5.2	Onderwerpen voor ondersteuning	14
6	Voorstel activiteiten 2015	16
6.1	Hoe organiseren?	16
6.2	Fasering en activiteiten	17
6.3	Randvoorwaarden voor succes	17

1 Inleiding

Gemeenten zijn in het fysieke domein als eerste aan zet. Als meest nabije overheid hebben zij direct zicht op behoeften van mensen ten aanzien van wonen, werken en recreëren. Het Kabinet bereidt een omvangrijke verandering voor van de regelgeving in het ruimtelijk domein. Met de Omgevingswet, die in 2018 in werking treedt, krijgt deze vorm. Het is door dit korte tijdsbestek een traject met hoge dynamiek. Naast de parlementaire behandeling van de wet loopt het traject van de ontwikkeling van de AMvB's. Daarbij wordt inmiddels volop nagedacht over de invoering van de wet, de voorzieningen die nodig zijn en de ondersteuning die dit vraagt. Voor gemeenten is deze wet een kans om in het fysieke domein lokaal verschil te maken. De wet geeft ruimte om lokaal vanuit wonen, werken en recreëren die accenten te leggen die daartoe optimaal bijdragen. Daarom ziet de VNG het als haar taak een ondersteuningsaanbod¹ te faciliteren waarbij de wensen en behoeften van haar leden centraal staan.

Omgevingswet en gemeenten

De invoering van de Omgevingswet is voor gemeenten een dermate majeure opgave, dat sprake is van een paradigmaverandering. Niet alleen de beoogde toepassing van de wet is een paradigmaverandering; het invoeringstraject is dat ook. De traditionele implementatie aanpak is geworteld in de maakbaarheidsgedachte en daardoor gericht op de systeemwereld, top-down, lineair en planmatig. Dit paradigma past niet goed bij de bedoeling van deze wet. Karakteristieken van een passende invoering zijn veeleer: vertrekken vanuit de bedoeling van de wet, meerwaarde creëren voor de leefwereld van burgers en ondernemers, een aanpak met een mix van top-down aanbodgericht en bottom-up vraaggestuurd, iteratief en explorerend.

Gemeenten zijn krachtig en zelfbewust en willen hun verantwoordelijkheid nemen om de Omgevingswet succesvol in te voeren. Intussen zijn gemeenten ook gewend om steeds meer samen te werken en van elkaar te leren. Met de invoering van de decentralisaties in het sociale domein is ervaren dat samenwerking een belangrijke reden is voor succes. Een reden om dit ook voor de Omgevingswet door te zetten.

VNG

Gemeenten hebben de VNG de afgelopen jaren een belangrijke rol gegeven in de uitvoering van gemeenschappelijke taken en de organisatie die hierbij hoort. Vanwege de omvang, de complexiteit en het onconventionele karakter van de Omgevingswet, verwachten gemeenten ook nu weer een regisserende en ondersteunende rol van de VNG. Gezien het feit dat de Omgevingswet uitgaat van een verandering in de bestuurscultuur en op de werkvloer, vraagt dit de inzet van een gereede, objectieve en vertrouwde partij. Met name vanwege de vergroting van de lokale bestuurlijke afwegingsruimte met deze wet, is het logisch dat wij als koepelvereniging in overleg met onze leden zoeken naar de beste mogelijkheden voor implementatie.

Met deze propositie markeert de VNG hoe zij naar de invoering c.q. implementatie van de Omgevingswet door gemeenten kijkt vanuit een breed perspectief. Het is een document om samen met gemeenten de eerste stappen voor invoering te zetten, waaronder de veranderkundige opgave en

¹ Onder ondersteuningsaanbod verstaan we in deze propositie het totaalpalet aan implementatieactiviteiten gericht op zowel de 1) invoering van digitale voorzieningen door gemeenten en de noodzakelijke ondersteuning daarbij als 2) ondersteuning m.b.t. de veranderopgave waar gemeenten staan (transitie).

ondersteuning bij implementatie voorzieningen. Dit, in nauwe samenwerking met alle andere betrokken partijen.

In de visie van de VNG zijn voor gemeenten een aantal zaken cruciaal:

- Redenerend vanuit het belang voor inwoners en ondernemers willen gemeenten een agendabepalende inbreng op de invoering van de Omgevingswet.
- Gemeenten willen zelf de regie nemen op de invoering van de Omgevingswet in hun eigen domein.
- Er komt een realistische invoerings- en overgangperiode na vaststellen van wet en onderliggende regelgeving. Dit is voor ons als uitgangspunt onder andere van belang in verband met aanbestedingen, ontwikkeltijd van informatiesystemen (leveranciers) en invoering daarvan door gemeenten.
- Gelet op de complexiteit van het hele traject en de onzekerheid die er mee gepaard gaat, willen gemeenten dat de uitvoeringspraktijk bepalend is voor invoering. Hiervoor zijn een duidelijke fasering en getrapte besluitvorming doorslaggevend.
- Gemeenten werken samen, vanuit een gedeelde visie, met provincies, waterschappen en Rijk aan een goede implementatie. Uitvoeringsdiensten zoals de RUD's worden hier ook bij betrokken.

Opbouw propositie

In de propositie schetst de VNG hoe zij de Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende veranderopgave voor gemeenten ziet. We vertalen deze naar een visie op de ondersteuningsvraag van gemeenten en schetsen de contouren van het aanbod dat daarbij hoort. Ten slotte geven we aan wat de activiteiten zijn die in 2015 uitgevoerd kunnen worden en doen we een voorstel voor een aanpak.

2 Omgevingswet

Bij de Omgevingswet onderscheiden we een bedoeling, doelstellingen en verbeterdoelen. Hier gaan we in dit hoofdstuk nader op in.

2.1 Bedoeling

De overheid wil wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving beter laten aansluiten op huidige en toekomstige ontwikkelingen van ons ruimtegebruik. Gemeenten verschillen en dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak, waarbij bestuurders hun verantwoordelijkheid nemen om meerwaarde te creëren voor inwoners en ondernemers in hun gemeente. Voor gemeenten ligt in de bedoeling van de Omgevingswet ook dat voor hen meer lokale beleidsruimte komt, die hen in staat stelt maatwerk te bieden op basis van bestuurlijke visies op inrichting en beheer van de ruimte. En dat zij zo lokaal in kunnen spelen op de wensen en behoeften van burgers en bedrijven.

2.2 Doel wet en impact gemeenten

- Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Regels op het gebied van omgevingsrecht worden gebundeld en vereenvoudigd. Hierdoor ontstaat er bijvoorbeeld meer ruimte voor maatwerk en zijn er minder Rijksregels. Met de Omgevingswet wil het kabinet beter aansluiten op:
 - de samenhang tussen verschillende plannen en activiteiten voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur;
 - duurzame ontwikkelingen;
 - de verschillen tussen regio's.

Het is de intentie dat de Omgevingswet zorgt voor minder regels en onderzoekslasten. Zo kunnen gemeente, provincie, of het Rijk sneller een beslissing nemen over ruimtelijke plannen en activiteiten. De Omgevingswet sluit ook beter aan bij Europese regels. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën.

De Omgevingswet kent als afgeleide van deze doelstellingen vier belangrijke verbeterdoelen. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven, samen met een korte indicatie van de impact.

Verbeterdoel	Impact voor gemeenten
Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	Minder verschillende wetten en regels en beter toegankelijke regelgeving. Naar één Omgevingsplan voor de hele gemeente.
Integrale benadering leefomgeving	Van aspectgewijs (RO, water, milieu en dergelijke) naar integraal beleid per gebied.
Meer afwegingsruimte	Meer regelvrij en meer algemene regels met eigen visie en beslissingsruimte voor gemeenten.
Versnellen en verbeteren besluitvorming	Meer vergunningvrij, met integrale vergunningen en verkorte procedures.

2.3 Gevolgen voor gemeenten

Voor gemeenten betekent dit niet minder dan een 'paradigmaverandering'. In plaats van het volgen van een vooraf bepaald stramien, zoals een modelverordening of systeem, is de bedoeling van de Omgevingswet dat gemeenten actief zelf de toenemende mogelijkheden benutten om hun eigen lokale beleidskeuzes te bepalen. En dit op een zodanige manier dat initiatiefnemers (inwoners en ondernemers) in staat zijn, binnen de lokale beleidskaders en op basis van een gelijkwaardige informatiepositie, hun wensen en behoeften te realiseren. Anders gezegd: de bedoeling van de wet biedt lokale overheden ruimte om via maatwerk de kwaliteit van de leefwereld van inwoners en ondernemers te verbeteren.

Gemeenten vinden dit een aantrekkelijk perspectief, daar zij met de toenemende mogelijkheden in de beleidsruimte beter kunnen aansluiten op de wensen en behoeften in de lokale samenleving. Om dit mogelijk te maken moeten de Omgevingswet, de AMvB's en de onderliggende informatievraagstukken goed op elkaar worden afgestemd.

De verandering heeft grote gevolgen: inwoners en ondernemers krijgen meer invloed, overheden gaan nauwer in ketens samenwerken, er moeten integrale visies worden ontwikkeld en integrale procedures en processen worden ingericht, en met digitalisering moet een forse slag worden gemaakt. Het Rijk vraagt ook nauwe betrokkenheid van gemeenten bij de implementatie van de wet, zowel financieel als organisatorisch. Invoering en toepassing van de Omgevingswet hebben daarmee voor gemeenten onder andere de volgende gevolgen:

- vanuit eigen visie bestuurlijke keuzes maken en die keuzes onderbouwen;
- integraal werken in de bedrijfsvoering;
- ontwikkeling dienstverlening door veranderingen in de interactie met initiatiefnemers;
- intensieve samenwerking met ketenpartners;
- verschuivingen in processen (ruimtelijke planning, vergunningverlening, toezicht en handhaving);
- noodzaak van verdere digitalisering van processen en ondersteunende informatievoorziening.

2.4 Betrokkenheid gemeenten bij invoering

Gemeenten zijn op dit moment actief betrokken bij het wetgevende traject en de ontwikkeling van AMvB's. Bij de voorbereiding van de invoering echter nog nauwelijks. Waar het al plaatsvindt, zijn het veelal initiatieven vanuit het ministerie van IenM om gemeenten te informeren, of bewust te maken van de verandering die op hen afkomt. Dat doet de VNG ook, via de informatie die zij op de website plaatst, en in nieuwsbrieven en op bijeenkomsten verspreidt.

Gemeenten willen snel hun betrokkenheid en rol vergoten. De fysieke leefomgeving is voor hen een zeer belangrijk domein. In de periode tussen vaststelling van de wet tot de geplande inwerkingtreding moet heel veel gebeuren en is een actief betrokken rol van gemeenten cruciaal. Het Rijk verwacht van gemeenten eveneens een actieve bijdrage aan de voorbereiding die plaatsvindt en de projecten die worden opgestart. Voor gemeenten is dit reden om zich snel te organiseren en een bijdrage te leveren. De VNG zet zich de komende periode in om deze betrokkenheid vorm te geven, te clusteren en onderling te verbinden.

3 Veranderopgave gemeenten

3.1 Situatie gemeenten

Gemeenten ervaren op dit moment een grote dynamiek. Veranderingen in de omgeving als krimp, leegstand van kantoren en een stagnerende woningmarkt, hebben grote invloed op de ruimte die zij hebben om te ontwikkelen. Overal neemt de druk op de begroting toe en het wordt steeds moeilijker deze sluitend te krijgen. Nieuwe taken, zoals de transities in het sociale domein, gaan gepaard met bezuinigingen. Gemeenten moeten meer doen met minder geld. Intussen stellen inwoners en ondernemers steeds hogere eisen aan gemeenten. In de bedrijfsvoering moeten bedrijfsprocessen sneller, goedkoper en met minder mensen.

In het algemeen blijken gemeenten in staat te zijn om slagvaardig en flexibel met nieuwe uitdagingen om te gaan en kunnen zij als meest nabije overheid snel reageren op voor inwoners en ondernemers belangrijke ontwikkelingen. Gemeenten reageren op de dynamiek door meer samen te werken. Regionaal, maar soms ook op een specifiek thema of door te participeren in landelijke programma's. Sommige gemeenten proberen ook inwoners en ondernemers actief te betrekken bij de bedrijfsvoering. We kennen de voorbeelden van inwoners die beheertaken overnemen, of ondernemers die lokale projecten adopteren en ontwikkelen. Er zijn ook gemeenten die actief taken verminderen door deze uit te besteden, te privatiseren of te stoppen.

Gezien deze context heeft de invoering van de Omgevingswet grote impact op gemeenten. De veranderopgave die er uit voortkomt is zeker een kans, maar ook een potentiële bedreiging. Ze vraagt dus om een zorgvuldige implementatiestrategie.

3.2 Veranderopgave

De implementatie van de Omgevingswet verlangt van gemeenten dat zij aan de slag gaan met de implicaties ervan op haar bestuur en ambtenaren, zodat zij in staat zijn volgens 'de bedoeling' van de wet te werken. De gemeentelijke organisatie moet leren omgaan met nieuwe rollen en werkwijzen, het netwerk en de ketens kennen en benutten, op een andere manier omgaan met inwoners en ondernemers en leren werken met nieuwe werkwijzen en informatiesystemen.

De veranderopgave voor gemeenten is te zorgen dat zij bij inwerkingtreding van de wet op deze nieuwe rolinvulling zijn voorbereid. Zij hebben:

- de kwaliteit van gebiedsgericht werken vorm gegeven en hebben de instrumenten die de wet biedt ontwikkeld;
- de dienstverlening naar inwoners en bedrijven aangepast op de mogelijkheden van de wet;
- de primaire processen aangepast en gezorgd dat in de organisatie de benodigde competenties beschikbaar zijn;
- de informatievoorziening voor uitvoering van de wet aangepast en geoperationaliseerd.

3.3 Veranderopgave per doelgroep

Vanuit 'buiten' bekeken heeft de Omgevingswet gevolgen voor een groot deel van de gemeentelijke organisatie. Hier geldt de brede opvatting van de gemeente; ook samenwerkingsverbanden en uitvoeringsdiensten als de RUD zijn een onderdeel van de doelgroep gemeente. In de ondersteuning vanuit de VNG maken we voor het gerichte aanbod bewust onderscheid in doelgroepen, aangezien iedere doelgroep een andere veranderopgave heeft en hier aan verwante ondersteuningsbehoeften kent.

Om een zo gericht mogelijke ondersteuning te bieden, maken we onderscheid in de gemeentelijke drie-eenheid: bestuur, management en organisatie. Het bestuur beslist over de wijze van invoering en de toepassing van de instrumenten die de wet biedt. Het management geeft de invoering vorm door vanuit dienstverlening, processen en medewerkers te sturen op verandering. In de organisatie krijgt het beleid vorm en vindt de uitvoering plaats. Deze drie doelgroepen brengen we hieronder in beeld met de voor hen specifieke kern van de veranderopgave. Op basis van specifieke verzoeken of bepaalde ontwikkelingen kunnen andere doelgroepen worden toegevoegd.

Afhankelijk van de doelgroep zal een bepaalde professionaliseringsvraag ontstaan om de veranderopgave in te vullen. Waar de ene doelgroep meer behoefte heeft aan kennisoverdracht, zal een andere doelgroep meer behoefte hebben aan het trainen van vaardigheden. Zo zal bij de ondersteuning van de Raad voor circa 80% aandacht moeten zijn voor 'de andere verhouding met de burger' en 20% aandacht gericht op kennisoverdracht. Waar juristen en beleidsmedewerkers een veel grotere behoefte hebben aan toepasbare kennis en wat minder hoe om te gaan met de andere verhouding met de burger.

Doelgroep		Kern veranderopgave
Bestuur	Raadsleden, Wethouders, Burgemeesters	Vertalen van de mogelijkheden van de wet naar visies op gebiedsgericht werken en de kwaliteit die voor de eigen gemeente wordt nagestreefd. Invullen van alle randvoorwaarden die nodig zijn om de wet tijdig en conform het gemeentelijk beleid te hebben ingevoerd.
Management	Gemeentesecretaris Directeur RUD Directeuren/Hoofden Fysiek Domein	Vertalen van de eisen van de wet naar veranderingen in de gemeentelijke processen. Leiding geven aan de gemeentelijke organisatie om de wet tijdig in werking te laten treden, conform door het bestuur nagestreefde visie en beleid.
Organisatie	Beleidsmedewerkers RO, milieu, water, volkshuisvesting, financiën, Jurist Informatiemedewerkers Communicatie Behandelaars (vergunningverleners), Uitvoerders (w.o. (toezichthouders op) RUD's), Toezicht & Handhavers Informatievoorziening	Tijdig verwerven van het professionalisme en de competenties die nodig zijn om de wet uit te voeren.

3.4 Vaardigheden per doelgroep

De veranderopgave per doelgroep, uitgewerkt naar vaardigheden, is opgenomen in onderstaande tabel. Dit zijn de vaardigheden waarover de doelgroepen moeten beschikken om de veranderopgave succesvol vorm te geven. Op de ontwikkeling van deze vaardigheden zal de ondersteuning geënt moeten zijn.

Doelgroep		Vaardigheden
Bestuur	Raadsleden, Wethouders, Burgemeesters	<ol style="list-style-type: none"> 1. is in staat een visie te formuleren die aansluit bij de behoeften/vragen van de samenleving; 2. is in staat te sturen op diversiteit, inzicht in en handelingsperspectief voor het omgaan met lokale afwegingsruimte; 3. is in staat om een omgevingsvisie te formuleren en uit te leggen en risicomangementvragen te stellen. 4. heeft kennis van de bedoeling en de belangrijkste doelstellingen van de omgevingswet en is in staat hier zijn handelingen op te baseren 5. heeft voldoende kennis van en inzicht in wat de invoering van de Omgevingswet betekent voor inwoners, belanghebbenden en de gemeente.
Management	Gemeentesecretaris Directeur RUD Directeuren/Hoofden Fysiek Domein	<ol style="list-style-type: none"> 1. is in staat te sturen op integraliteit van vraagstukken in het fysieke domein in de eigen organisatie; 2. is in staat te sturen op het centraalstellen van samenlevingsgerichtheid; 3. is in staat sturing te geven aan de verandering binnen de eigen organisatie; 4. is in staat ruimte te creëren voor nieuwe werkwijzen; 5. is in staat medewerkers te stimuleren in het zoeken naar nieuwe oplossingen; 6. heeft kennis van de bedoeling en de belangrijkste doelstellingen van de Omgevingswet en is in staat hier zijn handelingen op te baseren; 7. heeft voldoende kennis van en inzicht in wat de invoering van de Omgevingswet betekent voor inwoners, belanghebbenden en de gemeente.
Organisatie	Beleidsmedewerkers RO, milieu, water, volkshuisvesting, financiën, Jurist Informatiemedewer- kers Communicatie Behandelaars (ver- gunningverleners), Uitvoerders (w.o. RUD's) Toezicht & Handha- vers Informatievoorzie- ning	<ol style="list-style-type: none"> 1. beschikt over voldoende kennis over de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt en hebben inzicht in wat de nieuwe wet betekent voor inwoners, gemeente en belanghebbenden. Dit betreft ook verbreding door de wet en het bij uitvoering meer uitgaan van dialoog met de initiatiefnemer; 2. is in staat de rol van 'eerste adviseur' te vervullen van burgers en bedrijven; 3. beschikt over voldoende kennis en is in staat een omgevingsplan op te stellen in samenspel met de samenleving; 4. heeft inzicht in hoe de beleidsruimte te hanteren en zijn in staat om te gaan met deze variatie; 5. beschikt over voldoende kennis over de wijze waarop lokale regels worden opgesteld en het kader voor handhaving daarvan; 6. is visie gedreven vanuit behoeften van de samenleving en 'beoogde effecten'; is naar buitengericht, heeft oog voor verschillende 'gebieden' in de eigen gemeente (gebiedsgericht), is in staat te werken vanuit variëteit en diversiteit i.p.v. strakke regels; 7. is in staat een goede dialoog te voeren met initiatiefnemers en andere betrokkenen in een gebied (dienstverlening).

4 Visie en aanpak op ondersteuningsvraag

Bij de invoering van de Omgevingswet ligt op dit moment de nadruk op de ontwikkeling van de regelgeving en de voorgestelde aanpassingen in de landelijke voorzieningen om de wet te kunnen uitvoeren. Hierop volgt dat de VNG zich inzet om bij de ondersteuning relatief snel de aandacht te verleggen naar de invoering van Omgevingswet in de praktijk, waar gemeenten zelf aan zet zijn.

Gemeenten hebben veel geleerd van vergelijkbare trajecten in het verleden, onder andere in het sociaal domein en rond de Wabo. Kenmerkend daar was de grote afhankelijkheid van grote, blauwdrukachtige transitie, die door andere partijen dan gemeenten zelf werden geïnitieerd. Bij de Omgevingswet willen gemeenten zelf de regie nemen op de invoering van de wet. Daarbij moet recht worden gedaan aan de verschillen tussen gemeenten en de lokale kleuring die zij zelf nastreven. Dit verandertraject is voor elke gemeente anders. Hierbij sluiten we aan op de wetenschappelijke benadering van Frontline sturing. De verandering van werkelijkheid vraagt namelijk om een nieuwe aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van een theorie en methoden die aansluiten op de vereisten van de huidige maatschappij.

Voor de visie en de voorgestelde aanpak om de ondersteuningsvraag in te vullen, hanteren we de volgende uitgangspunten:

Aansluiten op gemeentelijke agenda

- De opgave van individuele gemeenten en de vragen die hieruit voortkomen, bepalen de wijze van invoering. Waar mogelijk wordt aangesloten op lokale agenda's, beleid, visies en prioriteiten.
- Waar mogelijk wordt voor invoering van de Omgevingswet gebruik gemaakt van het implementatie-instrumentarium dat met gemeenten in vergelijkbare trajecten is ontwikkeld (decentralisatiezorg, jeugd en werk en inkomen, SUWI-net).
- Generieke voorzieningen die de afgelopen jaren door gemeenten zijn ingevoerd, worden zoveel mogelijk hergebruikt (i-NUP, e-overheid).

Invoering Omgevingswet is voor gemeenten een verandertraject

- De veranderopgave per gemeentelijke doelgroep is leidend voor de invulling van de verandertrajecten.
- Het tempo van invoering wordt, binnen de kaders die de wet biedt, door gemeenten zelf bepaald.
- De verandering wordt door gemeenten zelf gedragen en de afhankelijkheid van externe kennis en capaciteit wordt waar mogelijk verminderd.
- Gemeenten beslissen zelf welke onderwerpen zij gemeenten-breed (gemeenschappelijk) willen organiseren en hoe zij zich laten ondersteunen.
- In het verandertraject per gemeente worden alle relevante, veranderkundige aspecten meegenomen: van organisatie, houding en gedrag, en regelgeving, tot informatievoorziening en personele aspecten.
- Tijdens de verandering wordt met onzekerheid en complexiteit omgegaan door de bedoeling leidend te laten zijn en de invoeringsstrategie kort-cyclisch te toetsen en waar nodig bij te sturen.

Nauwe samenwerking met alle partijen

- Gemeenten willen in georganiseerd verband samenwerken met andere bestuurslagen om de invoering van de wet tot een succes te maken en zijn bereid daarvoor afspraken te maken.
- Alle relaties van gemeenten met betrokken partijen, die gemeenten bij invoering kunnen helpen, worden meegenomen. Denk hierbij aan: ketenorganisaties, brancheorganisaties, ontwikkelorganisaties en leveranciers.

Samenwerking in invoeringsondersteuning

- Om redenen van effectiviteit en efficiency is het uitgangspunt voor de ondersteuning dat deze waar mogelijk generiek (gemeenschappelijk) wordt georganiseerd. Maatwerk wordt geboden waar dit noodzakelijk is. Om recht te doen aan de verschillen tussen gemeenten, zal het generieke aanbod gebaseerd worden op archetypen van gemeenten.
- De VNG is bereid de ondersteuning van gemeenten op deze wijze te organiseren.
- Centraal in de aanpak van VNG is regie op invoering. Gemeenten bepalen zelf de onderwerpen die door VNG worden geregisseerd. De VNG richt een proces in om de vraag van gemeenten op te halen en vertaalt deze met inbreng van gemeenten naar bestuurlijke keuzes. Voor de besluitvorming worden gevolgen in termen van organisatie, besturing, capaciteit en geld in beeld gebracht.

5 Contouren van ondersteuningsaanbod

5.1 Aansluiting op de behoefte gemeenten

Het ondersteuningsaanbod moet goed aansluiten op de behoefte van gemeenten. Samen met gemeenten willen we de behoeften en hierop gewenste ondersteuning in beeld brengen. Daarom kunnen we nu alleen de contouren schetsen van het aanbod en die combineren met het beeld dat het Rijk heeft ontwikkeld.

De hoofdlijnen zullen als volgt zijn:

- diepere uitwerking van de (gemeentelijke) doelgroepen, hun veranderopgave en ondersteuningsbehoefte;
- het definiëren van de gemeenschappelijke oplossingen die gemeenten nastreven;
- differentiatie naar typen oplossingen en ondersteuningsvormen, die passen bij de verschillende keuzen die gemeenten vanuit hun eigen situatie kunnen maken. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van archetypen van gemeenten;
- bevorderen, volgen en waar mogelijk generaliseren en 'opschalen' van werkwijzen, pilots en projecten aan de basis. Dit is een benadering die de VNG steeds meer invoert in de verschillende domeinen en gerelateerde commissies;
- het ondersteuningsaanbod mee laten bewegen met de fase van invoering en de in die fase heersende behoefte aan 'ontzorging' en 'vaardigheden' per doelgroep.
- ondersteuningsaanbod laten aansluiten op bestaande platforms, gremia, verbanden, structuren etc. binnen het gemeentelijke veld.

5.2 Onderwerpen voor ondersteuning

Naar verwachting zal het ondersteuningsaanbod gericht worden op de volgende onderwerpen:

Invullen nieuwe rol gemeenten

De verhouding van gemeenten met inwoners, en ondernemers, maar ook met andere overheden, verandert. Dat heeft gevolgen voor de dienstverlening, de wijze van interactie en de betrokkenheid.

Ontwikkelen nieuwe (wettelijke) instrumenten en toegankelijk maken lokale regelgeving

In de wet zijn nieuwe instrumenten opgenomen, waaraan andere eisen worden gesteld. Gemeenten zullen de huidige instrumenten (structuurvisies en bestemmingsplannen) bijvoorbeeld moeten aanpassen tot omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Aanpassingen in houding en gedrag en bijbehorende competenties

Van betrokken medewerkers wordt verwacht dat zij situaties meer integraal en minder aspectgewijs gaan beoordelen en behandelen, in een andere interactie met inwoners, ondernemers en betrokken partijen. Daarnaast is er door uitbreiding van de verantwoordelijkheden van gemeenten sprake van uitbreiding van het werkpakket. Dit vraagt om een andere houding en gedrag en de ontwikkeling van competenties die hiervoor noodzakelijk zijn.

Inrichten werkprocessen

Werkprocessen veranderen, omdat procedures aan nieuwe regels moeten voldoen, ze inhoudelijk veranderen, of versneld worden uitgevoerd. Bovendien veranderen ze steeds vaker door nauwe samenwerking in ketens, zoals gemeenten met omgevingsdiensten.

Ontwikkelen benodigde informatievoorziening

Gemeenten moeten de informatievoorziening die nodig is om hun werkprocessen te ondersteunen, aanpassen. Voor een deel door invloed te nemen op de ontwikkeling van landelijke voorzieningen, voor een deel ook door aanpassingen door te voeren in gemeentelijke applicaties en voorzieningen.

De VNG wil gemeenten hierin ondersteunen met door hen gewenste middelen. Samen met gemeenten zal worden onderzocht en vastgesteld welke dit zijn. Op dit moment denken wij aan:

- *Beïnvloeding van de totstandkoming van wet- en regelgeving over de implementatie*
Dit is de rol die de VNG vanouds voor gemeenten vervult. Ook tijdens de ontwikkeling van Omgevingswet, AMvB's en Invoeringswet wordt dit voortgezet.
- *Verwerving van kennis en informatie*
Gemeentelijke spelers het inzicht bieden en bewust maken van de veranderende rol en wat er voor gemeenten verandert. Maar ook zorgen dat de verschillende doelgroepen inzicht krijgen in de veranderingen die nodig zijn in houding, gedrag en competenties. Tijdens de invoering van de wet ruimte bieden voor vernieuwing in lokale broedplaatsen en zorgen voor een klimaat waarin gemeenten van elkaar leren.
- *Ontwikkelen van instrumenten*
Het ontwikkelen van instrumenten die gemeenten helpen bij de invoering van de Omgevingswet, zoals opleidingen, tools en archetypen.
- *Ondersteuning bij de implementatie*
Actieve ondersteuning van gemeenten bij de implementatie van het ondersteuningsaanbod.

In combinatie met de eerder genoemde doelgroepen leidt dit onderzoek tot invulling van de volgende tabel.

	Bestuur	Management	Organisatie
Rol			
Instrumenten			
Houding en gedrag			
Werkprocessen			
Informatievoorziening			

6 Voorstel activiteiten 2015

6.1 Hoe organiseren?

De propositie van de VNG heeft een beperkte tijdshorizon, namelijk de zomer van 2015. Het is de intentie van betrokken partijen om medio 2015 een Bestuurlijk Akkoord te sluiten. Dit is bepalend voor concretisering van het ondersteuningsaanbod van de VNG aan gemeenten, dat voor formele besluitvorming in juni 2015 aan de ALV moet worden voorgelegd.

De organisatie vindt plaats langs twee lijnen: co-creatie met gemeenten en participatie met andere bestuurslagen in een Huis van de Invoering.

Co-creatie met gemeenten

De ondersteuning vanuit de VNG vertrekt vanuit en sluit aan op de vragen en behoeften van gemeenten. In de eerste helft van 2015 zal daarom een co-creatietraject worden gestart. Daarbij brengen we samen met gemeenten het vertrekpunt en de contouren van de veranderopgave en de gewenste implementatieondersteuning in kaart. De voorliggende propositie is hiervoor een eerste basis.

Bij deze co-creatie zijn de bestuurlijke commissies van de VNG (in eerste instantie Commissie Ruimte en Wonen, in tweede instantie Commissie Dienstverlening en Informatiebeleid) nauw betrokken. Uiteraard betrekken we waar mogelijk ook belangrijke samenwerkingspartners. Het ministerie van IenM en RWS hebben al aangegeven graag mee te willen liften op onderdelen en dit geldt ook voor de aanpak door het IPO en de UvW.

We doen een sterk beroep op het adaptief vermogen van gemeenten en stimuleren hen van elkaar te leren. We zullen dit faciliteren, en ontwikkelen instrumenten die hier aan bijdragen. Dit betekent dat een belangrijke rol voor de VNG zit in het bij elkaar brengen van gemeenten, het mogelijk maken van delen van kennis over de nieuwe wet- en regelgeving, het creëren van randvoorwaarden die van belang zijn voor alle gemeenten en het 'makelen' van de kennis, ervaringen en ideeën die bij gemeenten aanwezig zijn. Een voorbeeld van de co-creatie is de onderhavige propositie, die tot stand is gekomen in samenwerking met gemeenten en afgestemd met IPO, UvW, IenM en RWS. Daarnaast heeft ook een uitvraag plaatsgevonden over de ondersteuning, gericht op het aanbod van kennis en leren, die gemeenten vanuit de VNG wensen.

Huis van de Invoering

Het tweede element in de organisatie is dat de VNG pleit voor nauwe afstemming met de andere bestuurslagen die een verantwoordelijkheid hebben bij invoering van de wet. We noemen dit het "Huis van de Invoering". In dit huis hebben alle bestuurslagen elk een eigen 'appartement' dat ze naar eigen goeddunken inrichten, maar het huis kent ook diverse gemeenschappelijke ruimten en gedeelde in- en uitgangen. Door virtueel of fysiek in dit Huis van de Invoering samen te werken, wordt vanaf de start de afstemming en het gezamenlijke ontwerp vorm gegeven, voor een ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

6.2 Fasering en activiteiten

Op dit moment zien we dat gemeenten de volgende fasen moeten doorlopen voor invoering van de Omgevingswet.

- *Fase 1: Bewustwording*
Zorgen dat de benodigde informatie beschikbaar is, dat de sleutelfiguren in positie zijn en dat plannen worden ontwikkeld voor activiteiten, capaciteit en middelen die nodig zijn voor de uitvoering.
- *Fase 2: Voorbereiden op invoering*
Het ontwerpen van de instrumenten die nodig zijn voor invoering. In veel gevallen ook door te participeren in landelijke projecten.
- *Fase 3: Realiseren*
Het doorvoeren van de veranderingen op alle hiervoor genoemde onderwerpen.
- *Fase 4: Nazorg en beheer*
Zorgen dat na inwerkingtreding van de wet geregeld is dat begeleiding en ondersteuning beschikbaar is voor de eigen organisatie, inwoners en ondernemers en andere (gelieerde) partners.

Elke gemeente doet dit in eigen tempo, afhankelijk van uitgangssituatie en ambitie. In het ondersteuningsprogramma van de VNG moet rekening worden gehouden met de flexibiliteit die dit vereist.

De activiteiten tot juli 2015 zijn gericht op de volgende resultaten:

1. gemeentelijke vraagarticulatie georganiseerd en geëffectueerd.
2. duidelijkheid over het gemeenschappelijk te ontwikkelen ondersteuningsaanbod;
3. positie van gemeenten in en bijdragen aan landelijke projecten voor invoering van de Omgevingswet en/of de ontwikkeling van de digitale voorzieningen (GOAL, Laan van de Leefomgeving).

Daarvoor worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

1. kennisonwikkeling en -verspreiding t.a.v. mogelijkheden die de huidige wetgeving al biedt, vanuit leerervaringen door gemeenten (werkconferenties, kennissessies);
2. uitvoeringstoets op GOAL, waar mogelijk in de aanpak gecombineerd met co-creatietraject met gemeenten en gemeentelijke partners (regiosessies, internetconsultatie);
3. uitwerken van de propositie tot een programmaplan 2015-2018, met voorstel voor de ALV:
 - scherp krijgen van de impact en veranderopgave (met indeling gemeenten, doelgroepen en onderwerpen);
 - definiëren van de gemeenschappelijk te organiseren ondersteuningsbehoefte;
 - inzicht in voorgestelde aanpak (fasen met activiteiten) en gevolgen (kosten, organisatie, planning).

6.3 Randvoorwaarden voor succes

Voor de uitvoerbaarheid van deze propositie en daarmee de implementatieondersteuning, gelden een aantal randvoorwaarden. Dit zijn zowel randvoorwaarden in de voorbereidende fase, als randvoorwaarden die gelden voor de uitvoering van de implementatieondersteuning.

1. De veranderopgave is inzichtelijk.
2. Er is voldoende tijd voor de implementatie beschikbaar.
3. De rol en positie van de gemeenten zijn onderkend.
4. De wensen en behoeften van de leden staan centraal.
5. De bedoeling van de wet is geborgd.
6. Als communicatievorm wordt uitgegaan van de dialoog.
7. Logisch ontwikkeltempo van GOAL en de Laan van de Leefomgeving.
8. Helderheid over waar de baten terechtkomen.

9. Duidelijke set van afspraken over de kosten.
10. De ICT voorzieningen passen in de brede ontwikkeling van e-overheid.

De VNG zal zich de komende periode inzetten om de bovenstaande randvoorwaarden te borgen.