

# **OMGEVINGSWET**

## **Onderzoek naar impact voor gemeenten**

**Versie 1.0**



Opgesteld door Wilfred Lintsen, Fokke Plantinga, Ronald de Waard en Cees van Westrenen (PL)  
Datum 17 december 2013  
Versie 1.0

# Inhoud

<b>Management Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Omgevingswet en onderzoek naar impact	5
1.2 Opdracht	5
1.3 Doel en kaders	6
1.4 Aanpak	6
1.5 Leeswijzer	6
<b>2 Gemeenten en omgevingswet</b>	<b>7</b>
2.1 Omgevingswet en onderzoek naar impact	7
2.2 Streefbeeld en veranderbehoefte	7
<b>3 Impact op thema's</b>	<b>9</b>
3.1 Organisatie	9
3.2 Werkprocessen	12
3.3 Medewerkers	15
3.4 Informatie en ICT	17
3.5 Private borging	22
3.6 Tijd en geld	24
<b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>27</b>
4.1 Conclusies	27
4.2 Aanbevelingen	28
4.3 Invoering Omgevingswet voor gemeenten	30
<b>Bijlage 1: Beschrijving Omgevingswet</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 2: Projectgroep en betrokkenen</b>	<b>33</b>

# Management Samenvatting

## Onderzoek

KING is door Rijkswaterstaat gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de impact van de Omgevingswet voor gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2013 - februari 2014.

## Vraagstelling

Onderzocht is wat de feitelijke impact van de Omgevingswet is op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Gezien het stadium waarin de wetgeving zich bevindt, is op hoofdlijnen in kaart gebracht: wat de belangrijkste *veranderingen* voor gemeenten zijn (huidig versus gewenste situatie), wat de *impact* van de Omgevingswet is op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, welke *invoeringsbegeleiding* gemeenten denken nodig te hebben voor een succesvolle invoering van de wet en wat de *gevolgen* zijn in termen van kosten, organisatie en tijd (planning).

## Bevindingen

In de regelgeving voor leefomgeving gaat de komende jaren veel veranderen. Niet alleen de Omgevingswet, maar ook plannen voor privatisering van de preventieve bouwtoets en het wetsvoorstel VTH. Gemeenten maken geen duidelijk onderscheid, maar zien het allemaal als nieuwe regelgeving die het Rijk nastreeft.

De Omgevingswet heeft bij gemeenten nog weinig prioriteit. Die ligt veel meer bij bezuinigingen, samenwerking en de decentralisaties in het sociale domein.

Voor het goed bepalen van de impact van de Omgevingswet vinden gemeenten het nog erg vroeg. De meeste gemeenten hebben nog weinig kennis van de Omgevingswet en de gevolgen daarvan. Een eerste versie van de wet is er wel, maar er zijn nog geen uitvoeringsregels. In het algemeen worden de doelstellingen van de wet wel onderschreven. Gemeenten vinden die als reactie van de overheid ook goed passen op huidige, dominante maatschappelijke ontwikkelingen.

## Conclusies

Er is bij gemeenten veel waardering voor het feit dat het ministerie al in een vroegtijdig stadium inzicht wil verwerven in de impact van de wet.

De impact van de Omgevingswet, wordt door gemeenten ingeschat als groot. Het vraagt meer aandacht voor de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Van medewerkers worden andere kwaliteiten gevraagd en er zijn aanpassingen nodig in de informatievoorziening.

Her is nog te vroeg om te bepalen hoeveel tijd nodig is voor invoering wen wat het kost. Daar is meer inzicht voor nodig in uitvoeringsregelgeving.

## Aanbevelingen

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2018 is er binnen de overheid naar verwachting een goede basis om integraal te werken, processen ketengericht uit te voeren en zijn er ook infrastructurele voorzieningen beschikbaar die dit ondersteunen. Met de Omgevingswet kan op die basis worden aangesloten.

Rekening houdend met het ontwikkelniveau van gemeentelijke organisaties, kunnen aanvullend generieke voorzieningen worden ontwikkeld of geperfectioneerd om de veranderingen die de Omgevingswet vraagt door te voeren. Het ligt voor de hand daarbij zoveel mogelijk te streven naar gebruik van standaarden. Belangrijk is ook dat er voor inwerkingtreding van de wet een ruime periode is voor implementatie, Een periode waarin de regelgeving niet meer verandert.

# 1 Inleiding

Rijkswaterstaat heeft KING gevraagd een onderzoek te verrichten naar de impact van de Omgevingswet voor gemeenten. Voor u ligt de rapportage waarin de bevindingen met conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

In dit hoofdstuk beschrijven we het object van onderzoek, de opdracht die we hebben uitgevoerd, het doel en de kaders die we hebben gehanteerd, de aanpak voor het onderzoek en de leeswijzer bij het rapport.

## 1.1 Omgevingswet en onderzoek naar impact

De Omgevingswet is onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht, één van de beleidsambities van het huidige Kabinet. In 2013 is de eerste versie van de Omgevingswet naar de Raad van State gestuurd. De reactie is binnen. Inmiddels is ook gestart met het uitwerken van de AmvB's. In dit voortraject is door de VNG al een uitvoerige reactie gegeven op de concept-wet. Dit heeft mede het startpunt gevormd voor dit onderzoek.

Het onderzoek naar de impact is onderdeel van de verkenning voor implementatie van de Omgevingswet, die Rijkswaterstaat uitvoert voor het ministerie van I&M. Samen met toekomstige gebruikers wordt bepaald wat de belangrijkste veranderingen zijn in de uitvoeringspraktijk en welke aanpak, instrumenten en middelen nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de wet. Ook worden de gevolgen in beeld gebracht in termen van organisatie en aanpak, planning, instrumenten voor invoering en middelen (capaciteit en kosten).

KING is gevraagd het onderzoek uit te voeren voor de impact op gemeenten. De relatie met omgevingsdiensten komt wel terug, maar de impact is alleen beschreven vanuit de relatie van gemeenten met hun omgevingsdienst.

Het onderzoek naar de impact is half oktober 2013 gestart en half februari 2014 afgerond.

## 1.2 Opdracht

In de opdrachtomschrijving hieronder geeft KING weer hoe zij het onderzoek heeft opgevat en uit welke onderdelen het bestaat.

### Onderzoek

Breng de impact van de Omgevingswet op de uitvoeringspraktijk van gemeenten op hoofdlijnen in beeld en werk uit:

- Wat de *veranderingen* zijn (huidige versus gewenste situatie).
- Wat de *impact* is op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.
- Welke *invoeringsbegeleiding* (aanpak en instrumenten) nodig is voor een succesvolle implementatie.
- Wat de *gevolgen* daarvan zijn in termen van organisatie, tijd en kosten.

### 1.3 Doel en kaders

De analyse in het rapport geeft eigenlijk een foto van de situatie zoals we die nu bij gemeenten aantreffen. Behalve de inhoudelijke analyse die inzicht oplevert in de feitelijke veranderingen, geeft het inzicht in de manier waarop betrokkenen die ervaren.

De resultaten van de impactanalyse worden gebruikt om beslissingen te nemen over het invoeringstraject en de begeleiding die vanuit het Rijk wordt geboden aan gemeenten. Daarom is in het onderzoek veel aandacht besteed aan het verkrijgen van draagvlak voor de conclusies en aanbevelingen.

Gelet op het stadium waarin de Omgevingswet zit, is de impactanalyse op hoofdlijnen, maar voldoende concreet om de informatie aan te dragen voor de beslissingen die op dit moment bestuurlijk noodzakelijk zijn. In de impactanalyse schenken we aandacht aan de kwaliteit die nodig is in de uitvoeringspraktijk en de uitwerking naar:

- competenties van bestuurders en medewerkers;
- organisatie van de uitvoeringspraktijk;
- beschikbare middelen en voorzieningen om de uitvoering te ondersteunen.

De diepgang van het onderzoek blijft in dit stadium beperkt, omdat de uitwerking van de Omgevingswet nog onvoldoende concreet is en gemeenten er weinig prioriteit aan toekennen. De resultaten dienen in een later stadium van de wet- en regelgeving geschikt te zijn voor verdere operationalisering. Dit vraagt om volledigheid van onderwerpen die van invloed zijn op de uitvoeringspraktijk.

### 1.4 Aanpak

Voor de uitvoering van de impactanalyse is het volgende proces doorlopen:

- *Vorbereiding*: startoverleg met opdrachtgever, vaststellen projectteam, vaststellen lijst van te interviewen personen en leden klankbordgroep, interviews voorbereiden, onderzoeksofzet uitwerken in checklist, plan van aanpak.
- *Verkenning*: deskresearch, interviews met gemeenten en omgevingsdiensten, aanvullingen op "was-wordt" analyse Rijkswaterstaat, eerste tussenrapportage, eerste bespreking met klankbordgroep van gemeenten.
- *Verdieping*: interviews leden expertgroep en toetsing in overleggen IMG, VIAG, e-adviseurs, leveranciers, VNG, toetsing bevindingen binnen VNG/KING, eerste concept-eindrapport, tweede bespreking met klankbordgroep van gemeenten.
- *Eindrapportage*: concept-eindrapport opstellen, bespreken met opdrachtgever.

### 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we welke positie gemeenten innemen ten opzichte van de Omgevingswet, het onderzoek naar de impact en wat het streefbeeld is met de veranderbehoeften die gemeenten nu ervaren. In hoofdstuk 3 wordt de impact beschreven op de thema's: organisatie, werkprocessen, medewerkers, informatie en ICT, private borging en tijd/geld.

In hoofdstuk 4 volgen conclusies en aanbevelingen, met een beschrijving van een mogelijke invoeringsstrategie. In de bijlagen is een beschrijving opgenomen van de Omgevingswet en een lijst met betrokkenen bij dit onderzoek.

## 2 Gemeenten en omgevingswet

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de urgentie van de Omgevingswet is voor gemeenten en de rol van het onderzoek naar de impact. Vervolgens werken we uit wat het streefbeeld is en welke behoeften voor processen, interactie en informatie daaruit voortkomen.

### 2.1 Omgevingswet en onderzoek naar impact

Gemeenten staan de komende jaren voor een grote opgave. Onderwerpen als bezuinigingen, samenwerking, de transitie voor de decentralisaties in het sociaal domein en de nieuwe raadsverkiezingen, slokken alle aandacht op. Niet echt een goede landingsbodem voor een onderzoek naar de impact van de Omgevingswet. Een wet die gepland is voor invoering op 1 januari 2018. In Bijlage 1 is een beschrijving opgenomen van de Omgevingswet, de beleidscyclus en de beschikbare instrumenten.

Het is buiten discussie dat het terrein van leefomgeving voor gemeenten een essentiële taak is. De interesse voor veranderingen, zeker als die zo ingrijpend zijn als bij de Omgevingswet, is er wel. Het heeft bij gemeenten alleen geen hoge prioriteit. De focus ligt momenteel vooral bij de transities op het gebied van werk en inkomen, jeugdzorg en AWBZ/WMO, de bezuinigingen die noodzakelijk zijn op de begroting en vele andere onderwerpen.

Een kenmerk van de Omgevingswet is dat de regelgeving een meer algemeen, gebiedsgericht karakter krijgt en dat er meer wordt overgelaten aan initiatieven van burgers/bedrijven. De gemeente zal ondersteunend zijn aan deze initiatieven, vergunningen alleen nog verlenen als er van de regelgeving wordt afgeweken en fungeren als mediator als er geschillen zijn.

Er is bij gemeenten ook waardering voor het feit dat het ministerie van I&M en Rijkswaterstaat zo vroegtijdig inzicht proberen te krijgen in de impact van de Omgevingswet. De ervaring bij de WABO was anders. Het ministerie lijkt geleerd te hebben en wil valkuilen voorkomen, door deze vroegtijdig op te sporen en met een inpassing in het invoeringstraject te voorkomen. Die invloed willen gemeenten graag uitoefenen. Op dit moment zien we vooral bestuurders, die zich oriënteren op de Omgevingswet en die (soms voorzichtige) pogingen doen hun organisatie in beweging te krijgen.

### 2.2 Streefbeeld en veranderbehoefte

De Omgevingswet brengt voor gemeenten grote veranderingen met zich mee.

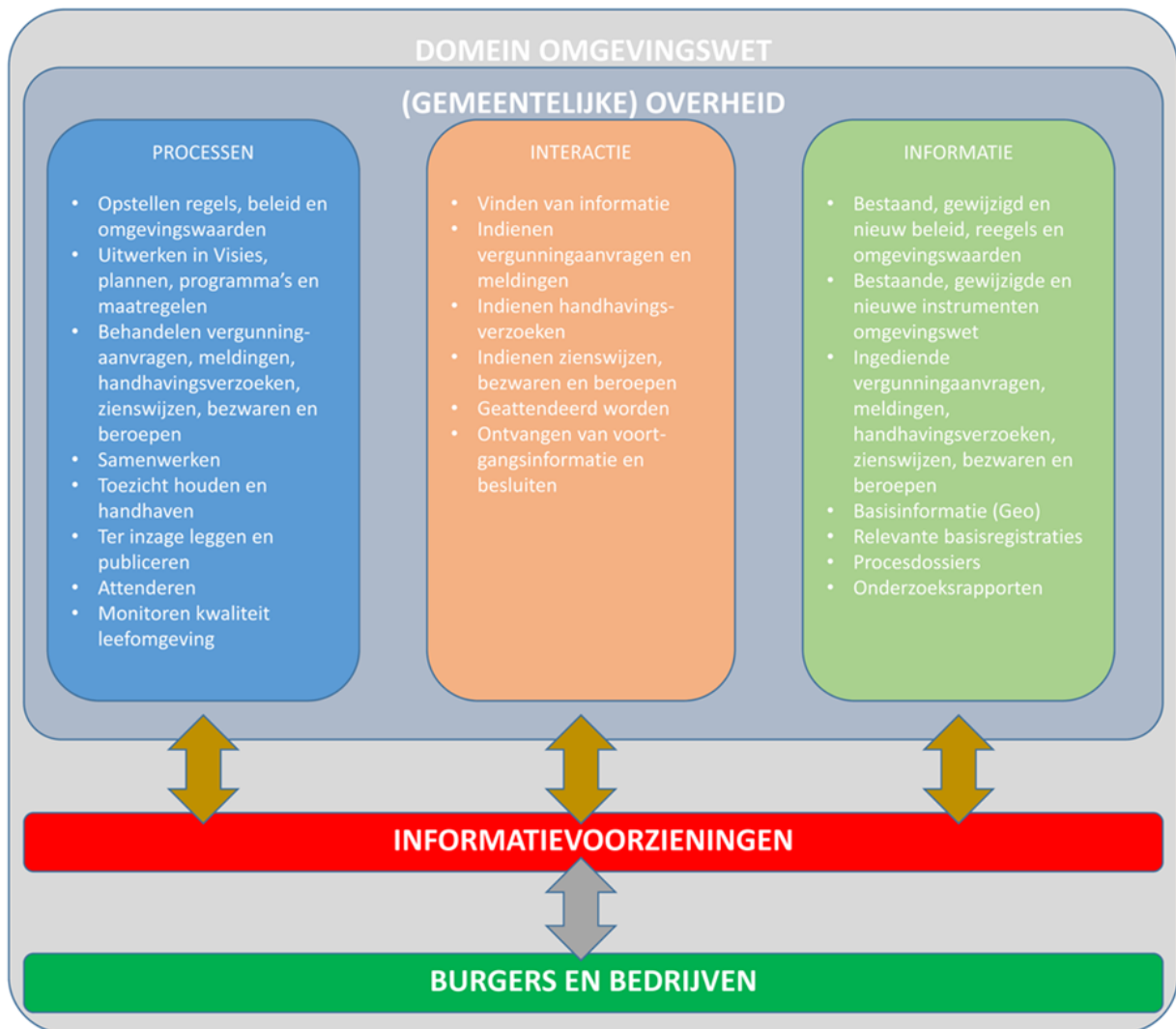
De ontwikkelrichting kan worden bepaald en de veranderbehoeften kunnen benoemd worden. De verwachting is dat er vooral een grote rol zal zijn voor de aanpassing die vereist is in processen, interactie en informatie. Dit streefbeeld dat door het projectteam van KING voor deze impactanalyse wordt gebruikt kan als volgt worden gekarakteriseerd:

- *Processen:* In 2020 werken de overheden in de uitvoering van de Omgevingswet 'zaakgericht' en delen informatie met elkaar. Daarnaast worden omgevingsplannen en verordeningen digitaal beheerd in regelbeheersystemen, waarmee regels en voorschriften snel en eenvoudig kunnen worden ontsloten. Gemeenten bereiden zich hierop voor.
- *Interactie:* In 2020 kunnen burgers en bedrijven via internet of online via apps inspraak hebben op ontwikkelingen in hun leefomgeving. En kan men op maat informatie vinden met welke regels men op een bepaalde locatie of bij een bepaald initiatief te maken heeft.

Daarnaast kunnen zij zich laten attenderen op bijvoorbeeld wijzigingen in regels of vergunningaanvragen in hun omgeving.

- *Informatie:* In 2020 wordt informatie centraal, aan burgers, bedrijven en overheden, aangeboden in een actuele, begrijpelijke en bruikbare vorm.

In de volgende figuur is per onderdeel weergegeven welke elementen in het streefbeeld voor 2020 te onderkennen zijn. De Omgevingswet zal op elk van die elementen impact hebben.



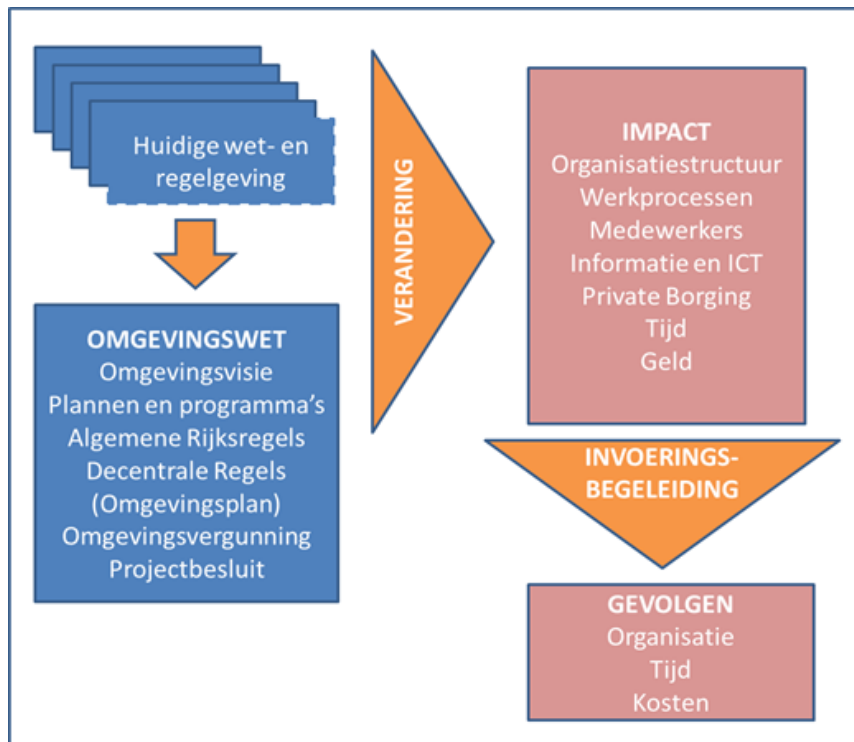
**Figuur: Streefbeeld 2020 en veranderbehoefte**



### 3 Impact op thema's

De impact op thema's vormt de kern van de onderzoeksbevindingen. KING is als volgt te werk gegaan:

- Op grond van de "was-wordt analyse" is per instrument (kerninstrument of ondersteunend instrument) van de Omgevingswet een beeld gevormd van de *verandering* die op gemeenten afkomt. Dit was de basis voor de interviews en de workshops die zijn gehouden.
- Vervolgens is de *impact* in kaart gebracht op de aspecten die hieronder in de figuur zijn opgenomen. Daardoor ontstond een beeld van de gevolgen die de Omgevingswet heeft op de uitvoeringspraktijk van gemeenten.
- Met dit beeld is het mogelijk *conclusies* te trekken en *aanbevelingen* te doen voor de gewenste *invoeringsbegeleiding* van de Omgevingswet bij gemeenten. Gekeken is wat dit betekent in termen van tijd, kosten en organisatie voor invoering van de wet.



Per thema volgen nu de bevindingen. De diepgang wordt bepaald door de mate waarin gemeenten in staat zijn een oordeel te vormen per thema. Het beeld dat ontstaat geeft de werkelijkheid weer, maar wordt bepaald door het kennisniveau en inzicht van betrokken partijen op dit moment.

#### 3.1 Organisatie

##### Algemeen

De Omgevingswet bundelt wet- en regelgeving en vraagt om een integrale afweging van plannen en vergunningen. Er zijn gemeenten die op dit moment nog bezig zijn om het WABO-proces te implementeren en nog niet toe zijn aan het zetten van nieuwe stappen. Bij andere gemeenten worden de eerste verkenningen uitgevoerd, bijvoorbeeld met een werkgroepje dat probeert de consequenties in beeld te krijgen. Er zijn ook gemeenten die met hun organisatie in een breder ontwikkelproces zitten en de invoering van de Omgevingswet daar onderdeel van willen maken. Zij

zijn wel gewend aan dit soort ontwikkelingen en zetten nu met bijvoorbeeld de decentralisaties van zorg, werk en jeugd al ontwikkelingen in gang die straks ook bij de Omgevingswet helpen. In het besef dat er grote parallellen in zitten.

De impact van de Omgevingswet voor gemeenten is groot. Samengevat:

- Van de gemeente (= bevoegd gezag) vraagt het nu vooral van het bestuur nieuwe, ingrijpende keuzes.
- Men verwacht dat de ontwikkeling van visie en het Omgevingsplan daarbinnen veel aandacht vraagt.
- Voor de samenwerking met andere organisaties en ketens zijn nieuwe oplossingen nodig.
- Het raakt aan de opdrachtgeverrelatie die gemeenten hebben met hun omgevingsdienst.
- Er worden hogere eisen gesteld aan kwaliteit.

Deze aspecten worden nu achtereenvolgens uitgewerkt.

### **Bevoegd gezag en keuzes**

De gemeente blijft bevoegd gezag, ook bij de introductie van de Omgevingswet. Gemeenten die zich er al in hebben verdiept, ervaren een verzwaring van de eisen die aan het bevoegd gezag worden gesteld. Gebieds- en objectgericht denken vraagt om integrale afwegingen. Te beginnen op beleidsniveau vraagt dat om veel expertise.

Ook nu wordt al intensief gebruik gemaakt van externe ondersteuning en advisering. Integratie van beleid, samenvoeging van procedures en intensivering van toezicht verzwart naar verwachting de taak van de uitvoeringsorganisatie. De gemeente als bevoegd gezag moet dit zelf organiseren (zelf doen of uitbesteden).

De coördinatielast voor gemeente neemt toe, zowel intern als extern. Intern omdat er tussen organisatieonderdelen nauw samengewerkt moet worden. Extern, omdat gemeenten bij vergunningverlening, toezicht en handhaving intensiever gaan samenwerken met betrokken partijen. De door de wet gevraagde kwaliteit, efficiency en vooral ook kortere procedures, vragen om nauwe afstemming van deze relaties.

### **Visie is in ontwikkeling**

Gemeenten hebben nog weinig visie op de impact van de Omgevingswet voor de organisatie. Laat staan dat er al duidelijk op geanticipeerd wordt. Er zijn verschillende redenen. Op dit moment zijn er andere prioriteiten die om de aandacht van gemeenten vragen. Het heeft ook te maken met onbekendheid van de impact die deze wet heeft.

De beleving is dat de Omgevingswet door de integratie van regelgeving complex is en meer impact heeft dan de WABO. Bij de WABO werd op een concreet niveau integrale afweging gevraagd. Dat is soms complex, maar er ligt altijd een concreet plan. Bij de ontwikkelingsgerichte omgevingsplannen uit de Omgevingswet, moet ook op beleidsniveau een integrale afweging worden gemaakt. Dit vraagt niet alleen meer van de samenwerking tussen vakdisciplines binnen, maar ook tussen overheidsorganisaties. Naar verwachting zullen er hogere eisen aan afwegingskaders worden gesteld. Die zijn nodig als basis voor besluitvorming.

Bijna elke gemeente herkent het belang. Slechts enkele gemeenten verkennen voorzichtig wat de wet betekent en wat het van de organisatie vraagt. Meestal is dit beperkt tot een kleinere club van "verkenners", vaak managers of bestuurders. Medewerkers zijn nog minder betrokken.

Beleidsruimte is voor gemeenten een belangrijk punt. Het besef begint te ontstaan dat je als je deze ruimte krijgt ook beleid moet maken. Voor gemeenten met een sterke focus op dienstverlening aan burgers en bedrijven is dit een kans voor de bestuurlijke behoefte om initiatieven vanuit de samenleving te ondersteunen en de organisatie in te richten op het faciliteren daarvan. Voor gemeenten die sterk moeten bezuinigen en gericht zijn op het stroomlijnen van processen, is het een aanknopingspunt voor deregulering. De redenering is: minder regels, is minder uitvoering en minder kosten. Ook al is de verwachting dat het in de praktijk kan tegenvallen omdat in de uitvoeringsregelgeving allerlei aanvullende voorwaarden gesteld kunnen worden.

### **Relatie met samenwerking**

Gemeenten werken steeds meer in ketens en vormen samenwerkingsverbanden om processen of functies gezamenlijk uit te voeren. De verwachting is dat de Omgevingswet door veel gemeenten ook in samenwerking zal worden opgepakt. Gemeenten werken immers al nauw samen in regionale omgevingsdiensten. Het is voor gemeenten te vroeg om iets te kunnen zeggen over de vorm die voor samenwerking gekozen zal worden.

De trend is dat de gemeentelijke organisatie zich ontwikkelt tot een netwerkorganisatie, of in een verdergaande vorm zelfs een regieorganisatie, met een kleine staf die kaders stelt voor de samenwerking, de uitvoering begeleidt en zorgt voor de verantwoording naar bestuur en gemeenteraad. De vorm die men voor samenwerking kiest is volgend op deze strategie.

Ook nieuwe ontwikkelingen als de Omgevingswet moeten in deze ontwikkeling worden ingepast. Uiteindelijk moet ook voor dit onderdeel een onderscheid in kaderstelling (gemeenteraad), beleidsvoering (college) en uitvoering (organisatie intern of extern) gemaakt worden. Het is nog te vroeg om te beoordelen of en hoe gemeenten daar in gaan slagen.

### **Gemeenten als opdrachtgever aan derden**

Bij de uitbesteding van taken aan derden, is een gemeente opdrachtgever. In zijn algemeenheid is de invulling van het volwassen opdrachtgeverschap volop in ontwikkeling. Zowel voor het goed definiëren van het te leveren resultaat, de kwaliteit die daarbij hoort, als de voorwaarden waaronder geleverd wordt.

Voor de meeste gemeenten geldt dat de Omgevingswet direct raakt aan de relatie die zij als opdrachtgever hebben met hun omgevingsdienst. Deze relatie is vaak nog niet stabiel en moet in de praktijk nog vorm krijgen.

Er zijn grote verschillen, tussen, maar zelfs binnen omgevingsdiensten. Elke omgevingsdienst levert het wettelijk verplichte basispakket (alleen milieu). Sommigen bieden als pluspakket ook de uitvoering van WABO aan, al dan niet aan alle aangesloten gemeenten. Voor gemeenten die alleen milieu bij de omgevingsdienst hebben ondergebracht kan de Omgevingswet aanleiding zijn het takenpakket uit te breiden. De analyses over deze overdracht zijn op dit moment nog niet gemaakt.

Ook voor de gemeenten die de vergunningverlening (WABO-breed) hebben uitbesteed aan een omgevingsdienst, verandert de invulling van de (opdracht-)relatie. Bij de introductie van de Omgevingswet stelt het Rijk hogere kwaliteitseisen. Gemeenten moeten bewuste keuzes maken of de omgevingsdienst de gemeentelijke taken in mandaat verricht, of dat gemeente van hen een adviserende rol vraagt en zelf opdrachtgever blijft. Gelet op de ervaring van sommige gemeenten

met hun omgevingsdienst is men niet in staat deze knoop door te hakken. Er is veel ontevredenheid over de huidige taakuitvoering, het gebrek aan flexibiliteit, de lange doorlooptijden, het gebrek aan betrokkenheid en de ontoereikende advisering. In die gevallen is er vooralsnog geen positieve basis voor de overdracht van extra taken aan de omgevingsdienst. Gemeenten zullen eerder de regie in eigen hand willen houden.

Een bijzonder aandachtspunt is de aansturing van de omgevingsdienst door de gemeente. Veel personeel is overgegaan naar de omgevingsdienst. Gemeenten hebben soms nauwelijks mensen (kennis en capaciteit) om college en gemeenteraad goed te adviseren. De vereiste specialismen zijn niet meer, of onvoldoende, in huis.

### **Kwaliteit**

De kwaliteit van omgevingsplannen wordt essentieel om werkprocessen goed te kunnen plannen en inrichten. In omgevingsplannen zal het van belang zijn een balans te vinden tussen ontwikkeling en beheer. Ontwikkeling vraagt om flexibiliteit binnen kaders, beheer om snel toetsen en beslissen. Die balans is in elke gemeente anders.

Met de kennis van nu zijn er zorgen over de expertise die nodig is voor de ontwikkeling van omgevingsplannen en of gemeenten wel voldoende kwaliteit kunnen realiseren om de wet uit te voeren. Dat een hogere kwaliteit gevraagd wordt staat vast. De eisen die aan de voorbereiding van een omgevingsplan moeten worden gesteld, zullen veel hoger zijn als zij directe werking krijgen. Eventuele interpretatieverschillen van regelgeving zijn ingewikkelder (meer keuzes en variabelen dan nu). Ook zal de verschuiving naar uitnodigingsplanologie vragen om medewerkers die niet alleen de regels kennen en kunnen interpreteren, maar die ook oplossingsgericht denken.

Zo wordt ook meer kwaliteit gevraagd in het faciliteren van burgers en bedrijven die een omgevingsvergunning aanvragen. Soms zelfs uitgevoerd door (gecertificeerde) derden. Als gemeentelijke organisatie kun je minder zelf en moet je loslaten. Je werkt samen met andere partners aan de uitvoering. Dat vraagt om een andere invulling van kwaliteit: een groter accent op visievorming en beleid en minder (eigen) inzet in vergunningverlening.

De eisen nemen toe, maar het is de vraag of gemeenten de noodzakelijke kwaliteit wel in huis hebben. De verwachting is dat tot de invoering van de Omgevingswet veel personeel uitgeplaatst wordt naar de omgevingsdienst, zeker als VTH-taken wettelijk verplicht overgaan. Een ander deel van het personeel wordt overbodig en vloeit af als het toezicht op de bouw voor een belangrijk deel overgaat naar gecertificeerde derden. In de gemeente blijft dan weinig over. Mogelijk te weinig om het college goed te kunnen adviseren over de invoering van de wet en de rol als opdrachtgever naar derden goed in te kunnen vullen.

## **3.2 Werkprocessen**

### **Algemeen**

Op dit moment zien we in de praktijk bij gemeenten een grote variatie aan processen en werkwijzen. Ondanks ontwikkelingen als WABO is die zo gegroeid: aanvragen worden los van elkaar, met verschillende procedures afgehandeld, door verschillende afdelingen. De communicatie met andere overheden of derden verloopt niet soepel.

Gemeenten zijn er van overtuigd dat de Omgevingswet grote consequenties heeft voor de inrichting van processen en vooral voor de uitvoering daarvan. Er moet een optimalisatieslag plaatsvinden, vooral omdat:

- Processen straks nog meer dan nu geïnitieerd worden door burgers en bedrijven en vragen om integrale afhandeling.
- Processen verschuiven en er ook nieuwe processen ontstaan.
- Door samenwerking in de uitvoering de noodzaak om processen te standaardiseren groter wordt.

### **Initiatief bij burgers en bedrijven**

Alleen al het feit dat binnen het regime van de Omgevingswet meer vergunningsvrij geregeld zal zijn, maakt dat burgers en bedrijven op basis van geldende wet- en regelgeving, kunnen interpreteren of iets toegestaan is en zo ja, binnen welke (rand-)voorwaarden.

De kwaliteit van het gemeentelijk omgevingsplan wordt essentieel voor de workload die gemeenten via hun reguliere processen te verstouwen krijgen. Met een kwalitatief goed omgevingsplan vermijdt je veel tijd in vooroverleg en advisering, voorkom je bijvoorbeeld onterecht ingediende aanvragen (niet nodig, onjuist geïnterpreteerd), voorkom je reparatiewerk door optredende geschillen, klacht en beroep en procedures en is er uiteindelijk ook minder werk in toezicht en handhaving.

Overigens blijft de situatie voor veel gemeenten net als nu: de meeste aanvragen kunnen in routinematige processen worden afgedaan, op de complexe (samengestelde) zaken worden casemanagers gezet. Net als bij de WABO. Door de Omgevingswet wordt het nog belangrijker voldoende aandacht te geven aan de voorkant, de intake. Daarmee worden problemen verderop in het proces voorkomen.

### **Verschuiving in processen**

De Omgevingswet veroorzaakt een ingrijpende verschuiving van zowel kwaliteit als capaciteit tussen gemeentelijke processen. Met de WABO is al een integratie van de vergunningverlening ingezet. Die wordt nu verder uitgebreid en het wet- en regelgevend kader wordt op deze nieuwe situatie aangepast. Dat vraagt van gemeenten ook meer regie.

Binnen gemeenten worden door de Omgevingswet verschillende afdelingen geraakt, die in een andere verhouding tot elkaar komen te staan. Verschillende eenheden/afdelingen behandelen nu verschillende wetten/regelgeving/beleid. Met de komst van de Omgevingswet worden die aspecten meer integraal benaderd. Het beleid zal met de nieuwe omgevingswet gebiedsgericht en integraal moeten worden afgewogen en eventueel worden aangepast. Dat is bestuurlijk gezien een andere benadering en het zal leiden tot een herschikking van taken en processen om deze taken uit te voeren. Vooral in de planvorming kan dit tot gevolg hebben dat afzonderlijke vakdisciplines meer gaan samenwerken.

Beleid en toezicht/handhaving moeten goed op elkaar aansluiten om effectief te zijn. De laatste jaren hebben gemeenten dit juist uit elkaar getrokken en uitvoerende taken buiten de organisatie, bijvoorbeeld de omgevingsdienst ondergebracht. Beleid vraagt om meer integratie, maar de uitvoering is juist versnipperd. Of de Omgevingswet dit weer dichterbij elkaar brengt, is voor gemeenten nu niet te beoordelen. Al zijn er ook voorzichtige signalen dat gemeenten overwegen om in elk geval de mensen weer meer bij elkaar te zetten (bijvoorbeeld bouwen en milieu).

Het kan betekenen dat met de komst van de Omgevingswet een reorganisatie nodig is. De implementatie van de Omgevingswet is een grote operatie en door het bestuur moeten er keuzes worden gemaakt want het gaat om verschillende belangen vanuit de verschillende wetten. In zijn algemeenheid is een omslag nodig van vergunningverlening (wordt minder) naar toezicht en handhaving en partnerschap (wordt meer). Gemeenten zeggen geen middelen te hebben voor intensivering. Nu wordt een deel van toezicht en handhaving nog bekostigd uit leges. Die nemen naar verwachting af. Bovendien hebben veel gemeenten er minder invloed op. Juist op dit gebied hebben zij taken (in mandaat) overgedragen aan de omgevingsdiensten.

Vooraf de zwaardere inzet op de rol van toezicht en handhaving vraagt aandacht. Deze is tijdrovend en vraagt om een grondige voorbereiding. We zien nog niet dat gemeenten deze stap al zetten. Er is eenvoudigweg geen geld voor intensivering.

### **Behoeft aan standaardisatie processen**

De uitvoering van de Omgevingswet vraagt om samenwerking van allerlei betrokken partijen, die een rol hebben in het proces. Eigenlijk zijn daarvoor gestandaardiseerde processen nodig. Bij gemeenten zien we nu nog veel variatie, van in hoge mate gestandaardiseerd (mogelijk zelfs zaakgericht) tot ad hoc. En met wisselende ondersteuning door applicaties: van volledig tot niet en alles wat er tussen zit.

De huidige, dominante trend naar zaakgericht werken biedt perspectief. Een zaak kun je definiëren als "een samenhangende hoeveelheid werk, die de gemeente uitvoert voor een burger of een bedrijf, met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden". Het zaakgericht werken gaat uit van een vorm van standaardisatie van proces- of workflow-beschrijvingen die te gebruiken is in een generieke (geautomatiseerde) oplossing (een zaakstelsel). Een zaak bestaat uit de combinatie van betrokkene(n), zaakinformatie, documenten, status, resultaat en eventueel besluit.

Als je (alle) gemeentelijke dienstverleningsprocessen met een gedefinieerd resultaat kunt formuleren in eenduidige termen van gestandaardiseerde stappen, (tussen)resultaten en voorwaarden, heb je een basis om de dienstverleningshuishouding optimaal te kunnen organiseren en managen. Dat biedt een schat aan mogelijkheden voor effectiviteits- en efficiencyverbeteringen en voor verbeteringen in de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Er zijn gemeenten die dit als een voorwaarde zien om ketengericht te kunnen werken. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning kan de gemeente bijvoorbeeld de intake doen. Vervolgens wordt de vergunning ter afhandeling naar de omgevingsdienst gestuurd, die uiteindelijk met een advies komt voor een besluit. De uiteindelijke beschikking wordt door de gemeente genomen. In de uitvoering kan toezicht worden gehouden door de gecertificeerde aannemer. Bij overtreding van regels kan de gemeente handhavend optreden.

Veel gemeenten verwachten de komende jaren een forse spurt te maken met zaakgericht werken. Als men daar in slaagt, zal het de invoering van de Omgevingswet bevorderen. Sommige gemeenten vinden het een voorwaarde en stellen dat er een noodzakelijke ontwikkeling moet zijn naar de uniformering van werkprocessen en bijbehorende workflows. Alleen dat geeft volgens hen de flexibiliteit om de snel veranderende eisen uit wet- en regelgeving in de uitvoering ook te kunnen volgen. Het is de vraag of de Omgevingswet voldoende handvatten biedt om deze stap te zetten. Onduidelijk is nog of het Rijk instrumenten gaat bieden om gemeente in deze ontwikkeling te ondersteunen.

### 3.3 Medewerkers

#### Algemeen

Gemeentelijke organisaties zijn op dit moment volop in beweging. Krimp en bezuinigingen, bestuurlijke veranderingen, decentralisaties, noodzaak tot meer samenwerking, grote projecten? Gemeenten raken aan turbulentie gewend. Dit vraagt veel van medewerkers. De invoering van een grote verandering als de Omgevingswet heeft grote impact. Zeker voor de medewerkers die betrokken zijn bij planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Die komt bovenop de veranderingen die medewerkers nu al meemaken.

De wijze waarop een gemeente met medewerkers en in het bijzonder de veranderingen door de Omgevingswet om gaat, is verschillend. Toch zijn er wel grote lijnen te ontdekken die voor alle organisaties gelden:

- Gemeenten zullen de door de Omgevingswet gevraagde veranderingen zoveel mogelijk inbedden in de huidige context. Die vraagt al om vergaande professionalisering.
- Aanvullend stelt de Omgevingswet specifieke eisen aan medewerkers. Welke dat zijn, is nog nauwelijks in beeld.
- Het belang van een goed personeelsbeleid wordt door de invoering van de Omgevingswet vergroot.

Aan de andere kant past een ontwikkeling als de Omgevingswet goed in de visie die gemeenten hebben op organisatieontwikkeling en de rol van de medewerkers daarin. Ook met de transitie voor de decentralisaties wordt een basis gelegd waarop de Omgevingswet kan meeliften.

#### Huidige context voor medewerkers gemeenten

De Omgevingswet heeft een grote impact op de organisatie en de medewerkers. Die krijgen sowieso al grote veranderingen op zich af zoals het nieuwe werken, constante noodzaak tot scholing om kwaliteit en professionaliteit op peil te houden en de zorg voor het behoud van werk en inkomen. Medewerkers hebben het gevoel dat er in de afgelopen vijf jaar meer is veranderd dan in de honderd jaar daarvoor. Voordat nieuwe begrippen en procedures goed zijn geland gaat de boel alweer op de schop.

Gemeenten zijn wel gewend aan een zekere spanning tussen bestuurlijke doelen en ambities en het vermogen van een ambtelijke organisatie deze op te pakken. Voor het management is het een aandachtspunt om deze spanning zo veel als mogelijk in kaart te brengen en er vervolgens een hanteerbare balans te realiseren. Maar de rek is er bij veel gemeenten op dit moment een beetje uit. Zeker op het terrein van leefomgeving zijn medewerkers de afgelopen jaren met grote veranderingen geconfronteerd: WABO, Wro, omgevingsdiensten, grote milieuprogramma's, i-NUP). Deze vragen allemaal om meer kwaliteit en professionalisering van medewerkers. Die zijn inmiddels gewend aan verandering, maar het blijven doorstapelen bereikt zijn grenzen. Gemeenten beoordelen de impact van de Omgevingswet vooral in deze context. Is het in te passen en versterkt het juist lopende ontwikkelingen, of stelt deze wet nieuwe, aanvullende eisen?

#### Grote veranderingen voor medewerkers

Gemeenten zullen er alles aan doen het bestaande personeel goed voor te bereiden en interne verschuivingen zoveel mogelijk zelf op te vangen. Maar het is de vraag of dat met de bestaande mensen ook kan. Er is sprake van vergrijzing en gemeenten hebben de laatste jaren veel medewerkers zien vertrekken naar omgevingsdiensten. Door de bezuinigingen van de laatste jaren is de bezetting al tot een minimum teruggebracht en zijn er beperkte mogelijkheden tot inhuur.



Sommige gemeenten hebben zelfs nauwelijks capaciteit meer om college en organisatie goed te adviseren, of een opdrachtgeversrol in te vullen en hebben een zeer beperkte capaciteit voor uitvoering.

Daarnaast denken gemeenten dat andere kwaliteiten worden gevraagd, met andere, vaak hogere competenties. Het vraagt medewerkers die bereid en in staat zijn om vanuit de initiatiefnemer te kijken, van buiten naar binnen. In nauwe relatie met burgers en bedrijven worden oplossingen bedacht, bestaande werkwijzen veranderen: minder specialistisch, integraler, gebiedsgericht. Het vraagt ook om andere persoonseigenschappen en vaardigheden: communicatief, bereidheid tot samenwerken op basis van loslaten en vertrouwen, meer flexibiliteit, zelfwerkzaamheid en bereidheid tot co-creatie van oplossingen.

Deze aanpassing heeft tijd nodig. Geduld alleen blijkt hierbij niet afdoende. Het voeren van een open dialoog en het maken van resultaatgerichte samenwerkingsafspraken tussen de verschillende disciplines, afdelingen en instanties is hierbij essentieel. Een behoorlijke uitdaging, de betrokken partijen verschillen immers niet alleen qua vorm, cultuur en werkwijze maar kunnen ook fysiek (uitbesteding van werkzaamheden) ver uit elkaar liggen. Gemeenten verwachten fors te moeten investeren in een verandering in attitude, houding/gedrag om dit voor elkaar te krijgen.

### **Inbedden in personeelsbeleid**

Het verandervermogen van gemeenten op strategisch personeelsbeleid / -planning zal naar de toekomst toe sterk moeten veranderen om alle veranderingen die op de gemeenten afkomen goed te kunnen inpassen. De Omgevingswet komt er bij en vraagt meer capaciteit, maar vooral ook meer professionaliteit en kwaliteit. De consequenties daarvan zijn op dit moment voor gemeenten nauwelijks inzichtelijk. Bij medewerkers is er weinig vrije ruimte om de noodzakelijke kennis en vaardigheden te ontwikkelen. Daarnaast spelen er voor gemeenten op dit moment diverse issues waaronder bezuinigingen/ kerntaken discussie waardoor er onzekerheden en weerstanden ontstaan bij de medewerkers.

Dit vereist een stevige inzet vanuit personeelsbeleid (HRM). Wil er een effectieve balans tussen mens en taak worden bereikt, dan is het essentieel dat in de organisatie en de medewerker wordt geïnvesteerd in die context dat de individuele medewerker weet wat er van hem/haar wordt verwacht om taken/doelen te kunnen realiseren en dat (coachend) leiderschap, educatie/scholing en vorming daarop worden toegespitst.

Gemeenten vinden het noodzakelijk om vroegtijdig inzicht te hebben in de veranderingen die de Omgevingswet vraagt. Dan zijn zij in staat daar met het personeelsbeleid op in te spelen. En dat begint niet bij invoering van de wet, maar nu al. Zeker voor gemeenten die beperkte mogelijkheden hebben tot vervanging, is het noodzakelijk nu al in de selectie van mensen rekening te houden met de Omgevingswet. Voor het bestaande personeel kan er in de competentieontwikkeling op worden geanticipeerd.

Als het personeelsbeleid op adequate en consistente wijze wordt toegepast, mag worden aangenomen dat de medewerker op zijn/haar taak is toegerust en dus voldoende is geïnvesteerd om de eerder genoemde balans tot stand te brengen. Daar waar de gewenste balans (blijvend) ontbreekt, zal het management de geëigende acties moeten ondernemen. Het investeren in mensen is dan nodig om de eisen van de Omgevingswet in te passen in de doelen en resultaten die de gemeentelijke organisatie nastreeft. Gemeenten die er zo mee omgaan, creëren voor hun medewerkers een aantrekkelijk perspectief, met goede vooruitzichten. We zijn ook gemeenten



tegengekomen die de Omgevingswet opvatten als de zoveelste veroorzaker van rimpeling in het personeelsbeleid. Daar zijn de grenzen bereikt. Die zullen de veranderingen die de wet vraagt wat minder snel adopteren.

### **3.4 Informatie en ICT**

#### **Algemeen**

Informatie en ICT heeft een nauwe relatie met implementatie. Gemeenten hebben voor bijvoorbeeld de inwerkingtreding van de WABO al vele werkzaamheden op het vlak van ICT uitgevoerd. Er is geïnvesteerd in hard- en software om zo veel mogelijk vergunningaanvragen en meldingen digitaal af te handelen. Momenteel blijven zij zich inspannen om het proces nog efficiënter te laten verlopen.

De ontwikkeling die in de periode tot 2018 zal plaatsvinden, bepaalt voor een groot gedeelte of de gemeentelijke informatievoorziening voldoende op orde is om de Omgevingswet succesvol te implementeren. Nieuwe ontwikkelingen zoals de toekomstige Omgevingswet bouwen voort op deze investeringen, maar zullen naar verwachting ook nieuwe investeringen vragen ten behoeve van de verdere digitalisering van interne planprocessen, werkwijzen en informatievoorzieningen.

#### **Ontwikkelingen**

Sinds 1 januari 2013 zijn de eerste Regionale uitvoeringsdiensten, of omgevingsdiensten een feit. De samenwerking met de uitvoeringsdiensten is voor gemeenten een aandachtspunt. Iedere gemeente die met een regionale uitvoeringsdienst samenwerkt, ervaart dat aanpassingen in de eigen organisatie en informatievoorziening noodzakelijk zijn voor een goede samenwerking. Dit geldt overigens ook voor de regionale uitvoeringsdiensten zelf. Met name de informatiehuishouding is nog sterk in ontwikkeling bij de uitvoeringsdiensten. Zo is het gebruik van bijvoorbeeld de basisregistraties nog geen gemeengoed. De kwaliteit en eenduidigheid van de informatie kan enorm vooruit gaan wanneer dit wel het geval is. Het maakt de informatie-uitwisseling en samenwerking met gemeenten en andere ketenpartners in de handhaving een stuk eenvoudiger.

De inrichting van informatievoorzieningen wordt van oudsher door gemeenten zelf bepaald. Dit heeft overigens niet direct tot gevolg gehad dat elke organisatie een eigen systeem heeft. Vooral door het beperkt aantal leveranciers en door samenwerkingsverbanden van gemeenten, is er weinig diversiteit in gebruikte systemen. Wel zijn de systemen per organisatie specifiek ingeregeld, zodat binnen die organisatie de benodigde informatie optimaal beschikbaar is en kan worden uitgewisseld. De informatievoorziening die momenteel wordt gevraagd gaat uit van een integrale benadering van zaken waar verschillende organisaties aan dat ene dossier moeten werken en informatie tussen organisaties moet worden gedeeld. Die omslag in de informatievoorziening, die ook wordt gevraagd vanuit de integrale benadering van de Omgevingswet, is een groot punt van zorg, in het bijzonder voor het VTH-proces. De samenwerking met regionale uitvoeringsdiensten laat nu al zien hoe moeilijk het is om gemeenschappelijke afspraken te maken over de inrichting en afhandeling van processen, over zaakinformatie en archivering en de inrichting van de informatievoorziening. Een uitdaging voor de komende jaren is hoe gemeenten grip krijgen op de zaakinformatie. Zaken worden gestart bij de gemeente zelf, maar ook bij de regionale uitvoeringsdiensten. De gemeente blijft wel het loket voor de burger en bedrijf richting de overheid en moet daarom het totaalbeeld hebben van alle zaken die de burger of bedrijf heeft lopen bij de overheid. Gemeenten en regionale uitvoeringsdiensten moeten hierover onderling afspraken maken

om te zorgen dat gemeenten hun loketfunctie kunnen waarmaken. ICT speelt hierbij een belangrijke rol, maar dit gaat niet zonder processen en procedures op elkaar af te stemmen. Standaardisatie van werkprocessen en planprocedures kunnen uiteindelijk pas leiden tot een algehele standaardisatie van de ICT.

In het algemeen zijn de afdelingen I&A van de gemeenten nog niet betrokken bij ontwikkelingen rondom de Omgevingswet. Hierover is daarom ook nog vrijwel niets concreet opgenomen in informatiebeleidsplannen, voor zover gemeenten hier al over beschikken. Gemeenten leggen bovendien nog geen prioriteit bij het aanpassen van de informatiebeleidsplannen. Hiervoor is meer duidelijkheid nodig over de inhoud en de daadwerkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Om de impact voor gemeenten op het thema Informatie en ICT goed in beeld te krijgen, schetsen we nu eerst een streefbeeld. In vergelijking met de huidige situatie kunnen we vervolgens de impact beschrijven van de Omgevingswet voor:

- Procesondersteuning en interoperabiliteit.
- Landelijke instrumenten en de gevolgen voor de ontwikkeling van de gemeentelijke informatievoorziening.
- Inpassing in informatiebeleid gemeenten.
- Gegevensmanagement.

### **Streefbeeld gemeenten**

Binnen de onderzochte gemeenten is de verwachting dat met name de toenemende integraliteit vraagt om beschikbaarheid van hoogwaardige en bruikbare informatie op uiteenlopende terreinen van de fysieke leefomgeving. De mogelijkheid om gegevens te kunnen analyseren, combineren en toetsen en de mogelijkheid voor informatie-uitwisseling tussen overheden, bedrijven en burgers. Inrichtingsvraagstukken kennen een netwerkstructuur. Gemeenten opereren hierin niet alleen, maar gezamenlijk met onder andere initiatiefnemers, stakeholders en adviseurs, zowel uit de eigen organisatie als daarbuiten. De diversiteit in de informatiebehoefte kent drie belangrijke dimensies:

1. De behoefte van alle actoren aan bruikbare, toegankelijke en betrouwbare digitale omgevingsinformatie op maat.
2. De behoefte van actoren gezamenlijk, ongeacht tijd of plaats, hun zaken kunnen regelen.
3. De behoefte aan een adequate en samenhangende digitale ondersteuning van overheidsprocessen (regelgeving, visie- en planvorming, vergunningverlening, monitoring, handhaving en toezicht).

De huidige informatievoorziening is nog niet ingericht om volledig in deze behoeften te voorzien. De definitieve invulling van dit digitale streefbeeld, zoals ook in hoofdstuk 2 van dit rapport al gepresenteerd, zal de komende jaren meer vorm gaan krijgen. Hiervoor is standaardisering van informatie en (door-)ontwikkeling van de informatievoorzieningen noodzakelijk. Hieronder liggen al relaties met de bouwstenen uit het i-NUP (het overheidsbrede programma voor e-overheid). Ontwikkeling en gebruik van geo-informatie blijft nog achter. Ook nieuwe toepassingen als 3D bij planontwikkeling. Met de invoering van de BGT (Basisregistratie Grootschalige Topografie) verwachten gemeenten dit versneld in te voeren.

### **Procesondersteuning en interoperabiliteit**

De huidige procesgang varieert bij de geïnterviewde gemeenten. De processen rondom de huidige instrumenten, uit bijvoorbeeld de Wet ruimtelijke ordening (Wro), variëren tussen een ad-hoc procesgang tot beschreven, gestandaardiseerde en soms ook gecertificeerde processen, al dan niet ondersteund met geautomatiseerde plannings-, of workflowmanagement systemen. Een

uitzondering hierop is de procesgang rondom instrumenten uit de WABO. Deze is vrij uniform. Aanvragen komen veelal via de centrale voorziening (omgevingsloket online) binnen en worden verder vaak digitaal afgehandeld.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert de positie van de gemeenten, en verschuift de aandacht veel meer naar het faciliteren van belanghebbenden/initiatiefnemers (burgers of bedrijven). Deze veranderende positie betekent ook dat er nagedacht moet worden over de vormgeving van de interactie tussen overheden en burgers en bedrijven, en de voorzieningen die daarvoor nodig zijn.

Dit moet aansluiten op de trend om zaakgericht en plaats- en tijdonafhankelijk te werken. Proces- en zaakgericht werken is daarmee een belangrijke noodzakelijke ontwikkeling voor dienstverlening en de gemeentelijke organisatie en samenwerking met ketenpartners. Het zorgt voor meer stroomlijning in de organisatie en helpt bij het streven naar verbetering van de doelmatigheid.

Gemeenten zoeken daarvoor steeds meer gemeentebrede oplossingen, omdat zij het vanuit dienstverlening belangrijk vinden om informatie per burger of bedrijf bij elkaar te kunnen brengen. Ook de standaardisatie van processen ten behoeve van een goede samenwerking vinden gemeenten erg belangrijk. Om de samenwerking tussen gemeenten, regionale uitvoeringsdiensten, initiatiefnemers, enz. optimaal te kunnen ondersteunen door ICT, moet duidelijk zijn hoe informatie uitgewisseld wordt en welke systemen of infrastructuur hiervoor gebruikt worden.

Belangrijke aandachtspunten voor gemeenten zijn daarom:

- Interoperabiliteit als een belangrijke voorwaarde om te komen tot de gewenste samenwerking.
- Door standaardisering van werkprocessen en de digitale procesondersteuning ervan, kan er meer flexibiliteit worden gerealiseerd om in de toekomst te kunnen voldoen aan veranderende eisen uit wet- en regelgeving.

### **Landelijke instrumenten en gemeentelijke informatievoorziening**

Ook onder de Omgevingswet blijft de digitalisering van de instrumenten verplicht. Gemeenten zijn zich bewust dat de huidige standaarden moeten worden aangepast, om de nieuwe instrumenten digitaal te kunnen gebruiken. De gemeenten vragen rekening te houden met de huidige werkwijzen en RO-standaarden.

In 2014 worden in het kader van het i-NUP de laatste bouwstenen opgeleverd. De afgelopen jaren zijn veel basisvoorzieningen ontwikkeld: van Digimelding tot basisregistraties en landelijke voorzieningen als Mijn Overheid. Gemeenten zijn bezig deze te implementeren. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze in gebruik.

Een aansprekend voorbeeldproject van het i-NUP is het Omgevingsloket (OLO). Het huidige omgevingsloket wordt, na wat opstartproblemen, momenteel door gebruikers over het algemeen positief beoordeeld<sup>1</sup>. Er zijn geen fundamentele problemen met de uitvoering van de WABO en het loket voorziet duidelijk in een behoefte bij aanvragers en overheidsinstanties om digitaal met elkaar te kunnen communiceren.

De ervaringen en wensen van gebruikers blijken wel verschillend te zijn voor eenvoudige en meer complexe vergunningaanvragen, en ook voor minder en meer ervaren vergunningaanvragers.

<sup>1</sup> AT Osborne: "W@bo. Een evaluatie van gebruikerservaringen met de WABO en het Omgevingsloket online", 22 oktober 2012

Bovendien is het taalgebruik en de opzet van het loket behoorlijk ingewikkeld voor de onervaren eenmalige aanvrager. Bij complexe en bedrijfsmatige vergunningaanvragen lukt het aanvragers zelden om in één keer integraal een aanvraag in te dienen.

Door gemeenten wordt het belang onderstreept om via het omgevingsloket te kunnen communiceren en documenten uit te wisselen. Het gebruik van het Omgevingsloket is wisselend. Er zijn gemeenten die aanvragen volledig via het Omgevingsloket afhandelen, maar ook gemeenten die met een eigen behandelstelsel vergunningen afhandelen. Deze laatste optie betekent dat alle betrokkenen niet altijd via het Omgevingsloket geïnformeerd worden, maar dat de gemeente hiervoor een andere voorziening gebruikt. Om gebruik te maken van een eigen behandelstelsel moeten koppelingen gelegd worden met het Omgevingsloket. Hiervoor biedt Digikoppeling (i-NUP-bouwsteen) mogelijkheden maar ook handmatige koppelingen via bijvoorbeeld e-mail komen voor. Gemeenten kiezen vaak voor een hybride oplossing waarbij digitale aanvragen via het Omgevingsloket binnen komen en in een eigen behandelstelsel worden verwerkt (handmatig of automatisch). Vervolgens worden de aanvragen wel weer via het Omgevingsloket gedeeld met externe adviesorganisaties. Op het Omgevingsloket online staan dan alleen dossiers met de werkkopieën die nodig zijn.

Een andere landelijke voorziening voor het werkveld van de ruimtelijke ordening is RO-online ([www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)). Deze voorziening is onderdeel van een digitale verplichting uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Overheden zijn verplicht zich te registreren bij de landelijke index van RO-online. Daarnaast moeten instrumenten uit de Wro, digitaal beschikbaar worden gesteld en kenbaar gemaakt richting derden. RO-online verzorgt voor veel gemeenten de digitale ontsluiting ervan. De Wro zal opgaan in de Omgevingswet, waarin nieuwe instrumenten zijn opgenomen met regels en beleid ten behoeve van de fysieke leefomgeving.

Voor de informatievoorziening van gemeenten betekent het dat zij verwachten met de invoering van de Omgevingswet te kunnen voortbouwen op de digitale voorzieningen die op dat moment zijn gerealiseerd. Hoe de ontwikkeling in de periode tot 2018 precies gaat verlopen, is voor gemeenten nog onduidelijk. Wel ligt er de uitdrukkelijke wens om bij het ontwikkelen van standaarden voor de instrumenten uit de Omgevingswet, rekening te houden met de huidige werkwijzen en RO-standaarden.

De verwachting van de gemeenten is in het algemeen dat de instrumenten die nu via verschillende landelijke voorzieningen worden ontsloten, worden samengevoegd en via één centrale voorziening worden ontsloten of met elkaar worden verbonden. Voorbeelden hiervan zijn: de landelijke voorzieningen voor ruimtelijke plannen, welstand en het Omgevingsloket Online. De nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet worden in eenzelfde centrale voorziening ontsloten, samen met de vigerende instrumenten uit de huidige Wro.

Ten opzichte van de bestaande voorzieningen moet de centrale voorziening gebruikersvriendelijker en betrouwbaarder worden ingericht. Bij de realisatie moet rekening worden gehouden met de planning die overheden hebben afgesproken, bijvoorbeeld in het kader van NUP of met de ambitie zoals verwoord in de visiebrief van minister Plasterk (Visiebrief Digitaal 2017, ministerie BZK, 2013). Als we kijken naar de gevolgen voor het omgevingsloket zien we dat er een blijvende behoefte is naar één loket voor het aanvragen van omgevingsvergunningen en het doen van meldingen binnen het domein van de Omgevingswet. Momenteel zijn er al ontwikkelingen in voorbereiding en wordt het omgevingsloket hier binnenkort op aangepast. Zo worden er ook

meldingen in het kader van de fysieke leefomgeving opgenomen. De samenwerkingsruimte binnen het omgevingsloket wordt verbeterd, zoals het aanmaken van werkdossiers of het uitwisselen van informatie. Het behandelingsysteem wordt verplaatst naar Mijnoverheid.nl, waarvan uit voortaan de statusinformatie en communicatie van bevoegd gezag naar aanvrager zal verlopen. Het omgevingsloket ondersteunt uitbesteding van taken van het bevoegd gezag aan derden. Het systeem wordt gebruikersvriendelijker en toegankelijker. Het vernieuwde OLO staat gepland voor de eerste helft van 2015.

Gezien de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018, lijkt implementatie van nieuwe standaarden en (aanvullende) voorzieningen voorsnog goed mogelijk te zijn. Ook de mogelijkheden en plannen van de leveranciers zijn daarbij van groot belang. Het is dus belangrijk om de leveranciers er vanaf het begin goed bij te betrekken.

Aandachtspunten die voor gemeenten belangrijk zijn:

- Inrichten integrale centrale voorzieningen voor het hele traject van beleid tot realisering (visies, programma's, plannen, vergunningen, welstand, toezicht, handhaving et cetera).
- Rekening houden met gebruikersvriendelijkheid en toegankelijkheid.
- Betrekken van softwareleveranciers (en hun plannen) bij de ontwikkeling van standaarden en voorzieningen.

### **Inpassing in gemeentelijk informatiebeleid**

Ten behoeve van een goede implementatie van de Omgevingswet is het noodzakelijk in een vroeg stadium het informatiemanagement binnen gemeenten te betrekken bij de komende Omgevingswet. Als deze medewerkers geïnformeerd zijn, kunnen zij de procesverantwoordelijken binnen de organisatie goed adviseren en de gevolgen voor de informatievoorzieningen en werkproces op te nemen in een informatiebeleidsplan.

Gemeenten zijn gewend op dit gebied een aantal jaren vooruit te kijken. Zeker als het investeringen vraagt, of implementatie van omvangrijke projecten, is het zaak deze vroegtijdig te onderkennen en in het projectportfolio op te nemen. Bij de Omgevingswet is dat tot nu toe bij de meeste gemeenten niet het geval. De I&A medewerkers zijn niet of nauwelijks betrokken en de Omgevingswet is nog niet opgenomen in de gemeentelijke investeringsplannen voor ICT. Gemeenten kunnen daardoor ook hun opdrachtgeversrol naar leveranciers nog niet invullen. Of samenwerken om de vereiste informatievoorziening tot stand te brengen.

### **Gegevensmanagement**

Het digitale streefbeeld dat op basis van de Omgevingswet kan worden gevormd, vraagt om een andere vorm waarin gemeenten gegevens presenteren. Binnen een gebiedsgerichte benadering wordt ingezet op objectgerichte gegevens. De term objectgericht kan het beste worden vertaald als een zelfstandig en logisch onderdeel van tekst of kaart, die via verschillende ingangen toegankelijk kan worden gemaakt voor de gebruiker. Bijvoorbeeld kunnen teksten en kaarten worden gebruikt in een vraagboom of regelhulp om het proces te vereenvoudigen. Het gemeentelijk gegevensmanagement en met name de voorziening van geo-informatie is hier niet op ingericht. Dat heeft qua voorbereiding behoorlijke impact.

## 3.5 Private borging

### Algemeen

Private borging is niet zozeer een uitvloeisel van de Omgevingswet, maar is daarop vooruitlopend het Kabinetsbeleid om de kwaliteit van de bouwtechnische toetsing en het toezicht op de uitvoering van de bouw te privatiseren. De gemeenten die wij gesproken hebben, leggen wel de relatie en vegen alle beleidsontwikkelingen bij elkaar.

Nu nog is het bevoegd gezag, veelal het college van burgemeester en wethouders, verantwoordelijk voor de beoordeling van de bouwtechnische kwaliteit van aanvragen om omgevingsvergunning voor de bouw en, daaropvolgend, voor het toezicht op de bouw nadat de vergunning is verleend. Dat gaat veranderen. De minister wil een stelsel van private borging invoeren, waarbij de eisen die worden gesteld afhankelijk zijn van de risicoklasse van het bouwwerk. Voor de indeling in risicoklassen wil de minister aansluiten bij de Eurocodes, de Europese regels voor constructieve veiligheid. Die indeling gaat uit van de risico's die samenhangen met het gebruik van een bouwwerk, het aantal personen en de mogelijkheden die deze personen hebben om bij een calamiteit het gebouw tijdig te verlaten. Per risicoklasse zal dan worden vastgelegd aan welke eisen instrumenten voor private kwaliteitsborging zullen moeten voldoen. Voor eenvoudige bouwwerken kan bijvoorbeeld worden volstaan met beperkte kwalificaties. Goede architecten en aannemers moeten zelf kunnen instaan voor de kwaliteit van de door hen gerealiseerde bouwwerken, zo is de gedachte. Voor bouwwerken met hoge risico's zal een veel uitgebreider kwaliteitsborging gelden, zoals bijvoorbeeld onafhankelijk toezicht op de bouw. Voor de beoordeling van bedrijven en instellingen, indeling naar risicoklassen en de toelating tot het stelsel van instrumenten van private kwaliteitsborging zal een toelatingsorganisatie worden aangewezen. De criteria uit de Wet VTH zijn daarbij leidend.

Met de introductie van de private kwaliteitsborging verandert de rol van de gemeente als bevoegd gezag voor de bouwkwaliteit. De vergunningverlening voor bouwprojecten zal beperkt worden tot de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid, de welstand en, eventueel, andere activiteiten die deel uitmaken van de omgevingsvergunning zoals bijvoorbeeld monumenten, flora en fauna en brandveilig gebruik. De gemeente is na introductie van het nieuwe stelsel niet meer verantwoordelijk voor de beoordeling van de bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk en houdt daarop ook geen toezicht meer. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor handhavend optreden, als de kwaliteitsborging tijdens de bouw niet op orde is of niet functioneert.

De minister wil het nieuwe stelsel vanaf 2015 gefaseerd invoeren, waarbij het uitgangspunt is dat het volledig in werking treedt in 2018. In de periode 2015-2018 staan beide stelsels, het huidige en het nieuwe, naast elkaar.

De private borging is in alle interviews met de vertegenwoordigers van de gemeenten en omgevingsdiensten nadrukkelijk aan de orde gesteld<sup>2</sup>. Uit de interviews blijkt dat gemeenten zich zorgen maken over de wijze van certificering van bedrijven, de onafhankelijkheid van beoordelende instanties en anderen die de rol van de gemeente zouden moeten overnemen. Die aspecten hebben wij buiten beschouwing gelaten. Niet omdat zij niet van belang zijn, maar omdat deze aspecten buiten onze opdracht vallen.

---

<sup>2</sup> De interviews zijn gehouden voordat de brief van de minister met zijn beleidsvoornemens is bekendgemaakt.

De door ons bezochte uitvoeringsdiensten benadrukken de gevolgen van de private borging voor hun organisatie. Dat is ook logisch omdat juist zij hun bestaansrecht ontleen aan de door het Rijk in gang gezette ontwikkelingen. Zij dienen daarop alert te anticiperen.

De voorgenomen privatisering van het toezicht heeft grote invloed op de toezichthoudende rol van gemeenten:

- Voor de kwaliteitsborging die gemeenten nastreven.
- Voor de verhouding van gemeenten met regionale uitvoeringsdiensten.

### **Gevolgen van private kwaliteitsborging voor gemeenten**

De overgangperiode 2015-2018 baart gemeenten grote zorg. Voor alle gemeenten geldt dat de grote bouwplannen de kostendragers zijn voor de kleine. De gemeenten zijn bang dat juist die grote projecten als eerste door gecertificeerde bedrijven zullen worden afgedaan, omdat daarmee de grootste bedragen zijn gemoeid. Dit verslechtert de financiële positie van de gemeenten. Toch moet de organisatie vooralsnog op peil blijven om voor de niet gecertificeerde bedrijven het werk te kunnen blijven doen. En ook daarna moet de nodige expertise in huis blijven om de rol van aanspreekpunt voor initiatiefnemers naar behoren te kunnen blijven vervullen.

Een ander punt is de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de handhaving. Met name vanuit de bestuurlijke invalshoek is benadrukt dat gemeenten worden aangesproken op de bouwactiviteiten die plaatsvinden in hun gemeente en zij willen die verantwoordelijkheid ook nemen. In de visie van de private borging zijn het particuliere instellingen die daartoe het initiatief nemen. Gemeenten moeten hun handhavingsinstrumenten daarop inzetten. Dat roept vragen op die op dit moment niet goed kunnen worden beantwoord:

- Welke eigenstandige verantwoordelijkheid heeft de gemeente daarin?
- Hoe kan dit juridisch voldragen worden uitgevoerd als de inhoudelijke deskundigheid niet meer of niet meer voldoende aanwezig is?
- Als die deskundigheid wel in huis blijven, hoe wordt die dan bekostigd als de leges wegvallen?

Dat wringt temeer, een aantal gemeenten geeft dat ook aan, omdat de verschillende ontwikkelingen tegengesteld zijn. Op dit moment wordt stevig geïnvesteerd in visievorming en uitvoering van de kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat lijkt een zinloze exercitie als die taken in 2018 bij de gemeenten weggehaald worden. Gemeenten overwegen pas op de plaats maken met deze kwaliteitsverbetering. Dat lijkt contraproductief.

### **Gevolgen van private kwaliteitsborging voor regionale uitvoeringsdiensten**

Bij de door ons geïnterviewde uitvoeringsdiensten bestaat ook grote onduidelijkheid over de regeling rondom private kwaliteitsborging. Vragen bij de uitvoeringsdiensten zijn:

- Wie gaat de private borging uitvoeren?
- Wie controleert de gecertificeerde instellingen? Dat zullen zeer bekwame (gecertificeerde?) instituten moeten worden.
- Kan hierin een rol voor uitvoeringsdiensten liggen? Zij zeggen te beschikken over zowel voldoende kritieke massa als voldoende omvang om deze expertise te kunnen genereren.

Ook de uitvoeringsdiensten wijzen op de discrepantie tussen de verschillende ontwikkelingen. Het hele traject rondom de kwaliteitseisen VTH leiden ertoe dat gemeenten in toenemende mate hun uitvoerende taken -en medewerkers- overdragen aan de uitvoeringsdiensten. Kan dat personeel in 2018 weer afvloeien? Dat maakt de uitvoeringsdiensten op dit moment huiverig om mensen van de



gemeenten over te nemen. Gevolg daarvan is weer dat de verbeterlag, die met de wet VTH wordt beoogd, wordt gefrustreerd.

### **Afsluitend**

Uit private borging komen belangrijke aandachtspunten voort, die ook een relatie hebben met de invoering van de Omgevingswet:

- De kennis bij de overheidsorganisaties over de concrete gevolgen van de private kwaliteitsborging is nog beperkt, en is vooral gericht op de organisatorische gevolgen daarvan. Met name de verwachte inkomstenderving, terwijl de kennis toch aanwezig moet blijven, is een punt van grote zorg.
- Minder nadrukkelijk maar wel genoemd zijn zorgen over behoud van de kwaliteit en de zorg voor verminderde mogelijkheden om adequaat in te grijpen als ongewenste ontwikkelingen plaatshebben. Is goede handhaving nog wel mogelijk als de bouwtechnische kennis bij de gemeente weg is?
- Gemeenten en uitvoeringsdiensten plaatsen allebei kanttekeningen bij de duale periode. Zij voorzien dat de inkomsten voor grote projecten wegvallen, terwijl voor de kleinere de leges de kosten niet dekken.
- Ook vinden zij dat grote onduidelijkheid wordt geschapen door elkaar tegenstrevende ontwikkelingen van kwaliteitsverbetering voor de korte termijn en private borging voor de lange termijn.

## **3.6 Tijd en geld**

### **Algemeen**

De thema's tijd en geld hebben veel met elkaar te maken, vandaar dat deze in één paragraaf zijn opgenomen. Belangrijk voor gemeenten is dat zij op dit moment niet of nauwelijks inzicht hebben in de impact die de Omgevingswet op dit thema heeft. Het wetsvoorstel Omgevingswet is net terug met een advies van de Raad van State. Het sturend kader voor de Omgevingswet is in onderhandeling. Dit bepaalt de kwaliteitseisen en de prestaties waaraan gemeenten moeten voldoen. Maar het is vooral de beschikbaarheid van de Invoeringswet en de AmvB's die bepalen wat de Omgevingswet voor consequenties voor gemeenten heeft.

Daarbij komt dat de bestuurlijke setting waarin gemeenten nu opereren, niet stabiel is. Op dit moment zijn veel gemeenten met elkaar in overleg om enerzijds intensiever te gaan samenwerken. Voor de transitie rond de decentralisaties jeugd, werk en inkomen en zorg, is regionale samenwerking zelfs een vereiste. Deze samenwerkingsverbanden kunnen mogelijk ook voor de Omgevingswet worden doorgezet en zijn bepalend voor organisatie, planning en kosten. Gemeenten zetten ook steeds meer werk op afstand, bijvoorbeeld bij de uitvoeringsdiensten. Hoe dit uitpakt voor de Omgevingswet is onduidelijk. Gemeenten verwachten wel invloed op investeringen en implementatiekosten.

In de gesprekken met gemeenten hebben we daarom nauwelijks antwoorden gekregen op de door ons gestelde vragen. We hebben gemeenten wel bewust gemaakt dat zij moeten proberen deze inzichten te verwerven. Om toch uitspraken te kunnen doen, zijn de bevindingen in dit hoofdstuk als volgt samengevat:

- Een inleiding op de kostencomponenten verbonden met de invoering van de Omgevingswet.
- Inzicht in de kosten gemoeid met de invoering van de WABO, die door gemeenten als indicatief voor de Omgevingswet worden gezien.



### **Kostencomponenten**

Belangrijk binnen deze impactanalyse is de kostensoort voor de implementatie / inrichting van de Omgevingswet. Bij deze kostensoort wordt onderscheid gemaakt tussen de initiële en de structurele kosten:

- *Structurele kosten*; hiertoe behoren alle kosten die een terugkerend karakter hebben binnen de organisatie en daardoor jaarlijks in de begroting worden opgenomen. Voorbeelden zijn kosten overhead (organisatiekosten), afschrijvingen op investeringen en uitvoeringskosten bedrijfsprocessen.
- *Initiële kosten*; dit betreft alle kosten die eenmalig van karakter zijn en aan het inrichten van de Omgevingswet zijn gelieerd. Voorbeelden zijn de kosten voor het opstellen van de gemeenschappelijke regelingen, externe inhuur en ontwikkelkosten nieuwe IT infrastructuur.

Met de huidige kennis van zaken, kunnen gemeenten geen begroting opstellen. De indruk bij gemeenten is wel dat er bij grote beleidsveranderingen te weinig aandacht is voor de impact op structurele kosten. Terwijl die uiteindelijk toch belangrijker zijn.

### **Wet Algemene Bepaling Omgevingswet (WABO)**

Adviesbureau Telengy laat in hun rapport, Onderzoek status en ervaringen WABO, realisatie e-overheid bij gemeenten d.d. oktober 2010, zien welke kosten gemeenten hebben gemaakt voor invoering van de WABO. Telengy maakt, onderverdeeld naar grootteklassen van gemeenten, een onderscheid naar: budgetten, kostencomponenten en interne uren.

Met de kostencomponent wordt in beeld gebracht waaruit de investering voor de invoering van de WABO bestaat in structurele en initiële kosten. De kostencomponent bestaat over het algemeen uit aanschaf ICT-systeem, herontwerp processen, opleiding en kennisdeling en externe inhuur.

Sommige gemeenten hebben de invoering van de WABO geëvalueerd. Van een drietal gemeenten hebben we de rapporten gekregen, waaruit blijkt dat de investeringskosten variëren van € 50.000,- bij een gemeente van bijna 20.000 inwoners tot € 1.600.000,- bij een gemeente van boven de 100.000 inwoners. In deze investeringskosten zijn meegenomen voor de grote gemeenten, het kopen, invoeren en aanpassen van software om uitvoering te geven aan de WABO, het opleiden van medewerkers, het aanpassen van werkprocessen, beleid en regelgeving en voorlichting/overleg met externe partijen. Bij de kleine gemeente bestaan de investeringskosten uit de kosten van aanschaf nieuwe software, opleidingen, externe inhuur en eventuele hardware (dubbele/grotere schermen). Het evaluatierapport van de WABO van een derde gemeente is een middelgrote gemeente die alleen de inrichtingskosten (ICT) in de evaluatie heeft vermeld die ligt tussen de €150.000,- tot € 200.000,-.

Voor de implementatie van de WABO zijn door gemeenten flinke kosten zijn gemaakt in verband met automatisering (ICT), verandering organisatie, vergroting dienstverlening, opleidingen en extra personele inzet. De Omgevingswet zou hiervan kunnen profiteren.

### **Afsluitend**

Gemeenten leggen dan wel de relatie met de WABO, wij denken dat deze wet niet goed vergelijkbaar is met de Omgevingswet. Niet qua scope, niet qua impact en niet qua invoering. De kosten voor de invoering van de Omgevingswet zullen in hoge mate worden beïnvloed door de mate waarin deze kan meeliften op de basis(-infrastructuur) die gemeenten op dit moment ontwikkelen. Wat dat betreft, verwachten wij dat met name de decentralisaties daar de komende jaren aan gaan bijdragen. In het rapport VISD, Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein,

heeft KING met gemeenten een analyse gemaakt. De systematiek is ook voor de Omgevingswet bruikbaar. Gemeenten pakken de decentralisaties serieus op en willen processen en informatievoorziening ingrijpend aanpassen om deze nieuwe taken aan te kunnen. Zij werken samen waar dat kan en beperken daarmee inzet van eigen capaciteit en middelen.

Die basis is straks ook beschikbaar voor de Omgevingswet. Aanvullend zal de Omgevingswet extra eisen stellen, die om aanvullende investeringen vragen. Het is belangrijk die zo snel mogelijk in beeld te krijgen. Tijd is een belangrijk issue. De ervaring leert dat het niveau van kosten vooral beïnvloed wordt door onduidelijkheid in de invoeringsperiode. Een te lange invoeringsperiode, veranderingen van regelgeving tijdens de implementatie, en schuivende plannings, worden door gemeenten als frustrerend ervaren. Men ziet liever dat er voor inwerkingtreding van de wet, ruim de tijd wordt genomen voor implementatie. Verschillende gemeenten vinden het noodzakelijk daarvoor een periode van twee jaar te ramen.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we conclusies en doen we aanbevelingen voor de invoering van de Omgevingswet. Vervolgens schenken we aandacht aan de wijze waarop de invoering van de Omgevingswet, met de kennis van nu, voor gemeenten het best georganiseerd kan worden.

### 4.1 Conclusies

#### Weinig prioriteit

Gemeenten hebben op dit moment te maken met een lastige context. Alle aandacht gaat uit naar bezuinigingen, samenwerking, decentralisaties. Niet naar de Omgevingswet, want die *lijkt* nog zo ver in de toekomst te liggen. De veranderingen die de Omgevingswet vraagt, zijn bij gemeenten nauwelijks in beeld. Gelet op het stadium waarin de wet- en regelgeving zich bevindt, is heeft dit ons niet verrast. Gemeenten zijn door het onderzoek wel bewust geworden en hebben actief meegedacht over wat er op hen afkomt. Er zijn zelfs gemeenten die direct na een interview een interne verkenninggroep zijn gestart.

#### Geen onderscheid in regelgeving

Opvallend is dat het vooral de bestuurders zijn die op dit moment visie hebben. Zij kunnen de Omgevingswet ook plaatsen in een maatschappelijke trend dat er meer aan de samenleving wordt overgelaten, dat er door gemeenten in ketens wordt samengewerkt en dat informatie centraal, voor iedereen toegankelijk is. Daarbij wordt overigens geen onderscheid tussen Omgevingswet, Wet VTH, of privatisering van de bouwtechnische toetsing. De bestuurders vegen dat graag bij elkaar als één veelkoppig monster van verandering. Ondanks deze visie en het eerste besef van urgentie, zijn de meeste bestuurders er nog niet in geslaagd hun organisaties in beweging te krijgen. In maart 2014 zijn er verkiezingen voor nieuwe gemeenteraden. De Omgevingswet is geen issue. Het wordt betwijfeld of de nieuwe colleges er in coalitieakkoorden afspraken over zullen maken.

#### Impact niet in beeld

Als de veranderingen niet in beeld zijn, kan ook de impact op de gevraagde thema's door gemeenten niet goed worden geduurd. Men schat wel in dat er een forse impact is. Vooral voor medewerkers en processen. Minder voor Informatie en ICT. En de ervaring met andere trajecten leert dat invoering voor gemeenten veel tijd en geld zal vragen.

#### Integrale afweging visie en plannen

Gemeenten zijn gewend in de planvorming voor leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders. De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Uitgangspunten als gebieds- en objectgericht werken zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvolle invoering van de Omgevingswet. Gemeenten zijn daar positief over en claimen zelfs meer bestuurlijke ruimte om eigen afwegingen te maken. Niet elke gemeente zal dit ook waar kunnen maken. Onze indruk is dat er door de onduidelijkheid op dit moment, geen feitelijke basis is voor de inschatting die gemeenten maken van de impact. Met het risico dat de mogelijkheden overschat worden.

Het is op dit moment sterk de vraag of gemeenten er wel in slagen om deze ontschotting in de organisatie en werkprocessen door te voeren. Dat staat of valt met de medewerkers die dit moeten uitvoeren en de wijze waarop zij zich voorbereiden.

### **Beperkte beschikbaarheid adviescapaciteit**

De ervaring van de meeste gemeenten met hun omgevingsdienst is niet positief. De beste mensen zijn vertrokken naar een organisatie op afstand. Gemeenten zelf hebben minder en soms zelfs onvoldoende mensen om nieuwe ontwikkelingen te kunnen duiden en college en managementteam van goede adviezen te voorzien. Verontrustend vinden wij dat informatiemanagers niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de Omgevingswet en de impact die deze heeft voor processen en informatievoorziening.

## **4.2 Aanbevelingen**

### **Sluit aan bij lopende ontwikkelingen**

Veel van de eisen die de Omgevingswet stelt, zijn herkenbaar. Deze passen in de trend dat de overheid meer initiatief verwacht van de samenleving, dat zij burgers en bedrijven interactiemogelijkheden biedt, dat de regelgeving wordt vermindert, dat procedures worden vereenvoudigd en de afhandeling wordt gedigitaliseerd, dat informatie objectgericht en op maat via toegankelijke loketten wordt ontsloten en dat processen transparant zijn met resultaten die op basis van kostprijs worden doorberekend.

Dit zijn overheidbrede trends. Gemeenten werken hier ook aan, onafhankelijk van de Omgevingswet: met de decentralisaties, met samenwerking, met de invoering van iNUP en met allerlei initiatieven voor burgerparticipatie. In de periode tot 2018 wordt verder gebouwd aan een stevige basis om nieuwe wet- en regelgeving goed te laten landen. De Omgevingswet kan daarop voortbouwen. Door het samen op te laten lopen, is het mogelijk schaarse capaciteit optimaal in te zetten.

Er zijn ook enkele specifieke ontwikkelingen die kunnen helpen de Omgevingswet goed te laten landen:

- nieuwe inrichting van het ruimtelijk beheer, op basis van de Basisregistratie Grootchalige Topografie;
- inbedding van geoinformatievoorziening in ruimtelijke planning en beheer (ook 3D ontwikkeling en beheer);
- versiebeheer en archivering van ruimtelijke plannen;
- standaardisatie van informatieuitwisseling in ketens.

Tot minstens 2016 zijn werken daar bij gemeenten dezelfde mensen aan die straks de Omgevingswet moeten implementeren. Onze aanbeveling is ontwikkelingen meer met elkaar op te lijnen en vanuit ministerie I&M te blijven stimuleren dat gemeenten dit fundament voor de Omgevingswet leggen. Een mooi voorbeeld hiervan is de implementatie van de BAG. De voorbereiding hoeft dan niet te wachten, maar kan nu starten.

### **Hou rekening met ontwikkelniveau organisatie**

Het is raadzaam bij de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet rekening te houden met het ontwikkelniveau van gemeentelijke organisaties. Die verschillen enorm. De eisen van de Omgevingswet zijn voor elke gemeente hetzelfde, maar de implementatie vraagt om invoering op maat, passend bij het ontwikkelniveau van een organisatie.

Gemeenten zijn bekend met het INK als methode voor kwaliteitsverbetering. Dat is een bruikbare methode om het bestaande ontwikkelniveau te diagnosticeren en uit te werken welke stappen

nodig zijn om het voor de Omgevingswet gewenste niveau te realiseren. De Omgevingswet vraagt om een organisatie die functioneert op niveau 4 (ketengericht), terwijl veel gemeenten net de overstap maken van niveau 1 (activiteitgericht) naar 2 (procesgericht). Fase 3 (organisatiegericht) kunnen zij niet overslaan. KING heeft dit vertaald naar een plateauaanpak voor informatievoorziening. Gemeenten gebruiken die op dit moment bij invoering van de BGT. In de praktijk kan het zijn dat bij de invoering verschillende vormen van samenwerking worden aangeboden, of van ondersteuning, of dat er flexibiliteit is in aansluitmogelijkheden op generieke ICT-voorzieningen. Met voor elke organisatie mogelijkheden: van early adopters tot volgens en tenslotte achterblijvers.

### **Standaardiseer waar mogelijk**

Ketengericht werken vraagt veel informatieuitwisseling tussen overheid en externe partijen. Dat kan niet zonder standaardisatie. Hier liggen veel mogelijkheden voor het volledig digitaal uitvoeren van processen, bijvoorbeeld van aanvraag tot besluit. De meeste processen hebben een routinematig karakter. Hier kan technologie worden ingezet voor klantinteractie, kunnen regelsystemen worden toegepast, workflow en beslissingsondersteuning. Het kan eenvoudiger en beter. De overblijvende processen betreffen de afhandeling van complexe, meervoudige zaken. Met meer menselijke interactie, meer advies en scenario's en complexere besluitvorming. Aanbeveling is dit onderscheid in procedures te maken en de afhandeling daarop af te stemmen. Het vraagt om oplossingen die gemeenten niet zelf ontwikkelen, maar die generiek van karakter zijn en om een duidelijk opdrachtgeverschap naar leveranciers vragen. Om aan te sluiten op het ontwikkelniveau van gemeenten kunnen daar best verschillende modellen of varianten voor gehanteerd worden.

### **Geen stapeling van beleid**

De huidige "stapeling" van beleid en regelgeving (onder andere Wet VTH, privatisering bouwtoets en Omgevingswet) leidt bij gemeenten tot onduidelijkheid en verwarring. Die werkt contraproductief. Maak de samenhang zichtbaar en creëer duidelijkheid over de rol van gemeenten, ook in relatie tot omgevingsdiensten. Het lijkt onontkoombaar dat omgevingsdiensten straks een Omgevingswet-breed pakket aan dienstverlening moeten bieden. En niet zoals nu voorkomt alleen het basispakket voor milieu. Maar tegen welke voorwaarden?

### **Neem de tijd voor implementatie**

Gemeenten willen voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet voldoende tijd voor implementatie. Genoemd is een periode van twee jaar. Met de huidige planning betekent dit dat er op 1 januari 2016 een bevrozingsperiode moet ingaan van wet- en regelgeving. Uit het WABO-traject weten we dat het telkens weer veranderen van de spelregels, enorme frustraties oproept.

De aanbeveling is om de duur van de implementatieperiode niet alleen te baseren op het wetgevingstraject, maar vooral op de periode die nodig is om het gebruik van de wet goed in de praktijk te borgen.

### **Aandacht voor communicatie**

Veel van de huidige onduidelijkheid over de Omgevingswet, kan worden voorkomen, door beter te communiceren. Niet wachten, maar nu beginnen met zorgvuldige communicatie, zodat gemeenten zich kunnen voorbereiden op het nieuwe regime van de Omgevingswet. En niet alleen vanuit het programma of het ministerie, maar aansluitend op ontwikkelingen waar gemeenten zelf mee bezig zijn. Maak bijvoorbeeld de verbinding met de BGT, of standaardisatie in i-NUP.

### 4.3 Invoering Omgevingswet voor gemeenten

Bepalend voor het succesvol invoeren van de Omgevingswet voor gemeenten is de wijze waarop deze georganiseerd wordt. De laatste jaren hebben zich hierin belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Er is inmiddels een stevige basis gelegd en die wordt de komende jaren alleen maar uitgebreid:

- Alle gemeenten zijn betrokken bij projecten voor intergemeentelijke samenwerking. In grote lijn zijn er drie varianten te onderkennen om de samenwerking vorm te geven:
  1. De eerste is het afnemen door de ene gemeente van diensten van de andere gemeente, dan wel het door gemeenten over en weer aan elkaar verlenen van diensten. Bij deze vorm van samenwerking komt het er vooral op aan de te leveren diensten, de servicelevels en de prijs te bepalen en de dienstverlening te coördineren.
  2. Een tweede variant is de vorming van een shared service center ofwel een eenheid die voor verschillende afnemers dezelfde diensten verricht. Shared service centers kunnen bestaan binnen organisaties waarin zij werken voor verschillende organisatieonderdelen, maar kunnen ook zelfstandige entiteiten zijn waarop door diverse afnemers een beroep wordt gedaan. Het creëren van een shared service center vereist het oprichten van een zelfstandige organisatie, het faciliteren daarvan (huisvesting, administratieve systemen), het (over-)plaatsen van personeel en tenslotte het maken van afspraken over de dienstverlening door het shared service center.
  3. De meest vergaande vorm van samenwerking tussen gemeenten is het compleet samenvoegen van de ambtelijke organisaties. De daarvoor te ondernemen acties zijn vergelijkbaar met de stappen die moeten worden gezet om te komen tot een shared service center, met als extra aandachtspunt de aansturing vanuit de gemeenten die door de nieuwe ambtelijke organisatie zullen worden bediend.
- Gemeenten zijn gewend projectmatig samen te werken aan complexe, omvangrijke trajecten. We zien dit bij de modernisering van het GBA, bij i-NUP en bij de decentralisaties. Bij de Omgevingswet zal dit niet anders zijn.
- Er is inmiddels een systematiek ontwikkeld voor implementaties, die breed wordt toegepast.
- Gemeentebestuurders hebben KING opgericht om de gemeenschappelijke oplossingen te realiseren, die zij belangrijk vinden. Het ondersteuningspakket varieert van voorlichting en communicatie (bewustwording) tot implementatieondersteuning, beheer en evaluatie/monitoring. Deze mix van activiteiten is ook nodig voor invoering van de Omgevingswet.

Belangrijk is dat deze elementen bij nieuwe projecten wordt hergebruikt. Deze aanpak is herkenbaar, goedkoop en verbindend in de driehoeksrelatie gemeenten met het Rijk (in dit geval ministerie van I&M) en marktpartijen. Op deze manier worden ook de decentralisaties van werk en inkomen, jeugdzorg en AWBZ/WMO door gemeenten opgepakt. In 2013 is deze gestart met het project VISD, Verkenning Informatievoorziening Sociaal Domein. Het startpunt voor een uitvoeringsprogramma dat in de periode tot 1 januari 2016 zijn beslag krijgt.

## Bijlage 1: Beschrijving Omgevingswet

### Overgenomen uit: "De Rol van ICT voor de Omgevingswet" (Ministerie I&M, 2013)

Deze bijlage geeft in het kort de doelstellingen, beleidscyclus en instrumenten van de Omgevingswet weer uit de Memorie van Toelichting van de 'toetsversie' (MvT, maart 2013).

### Doel Omgevingswet

De doelen van de voorgestelde Omgevingswet zijn het, met oog voor duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en
- b. Op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Het omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bodem, waterbeheer, milieu, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, geluid, bouwen en infrastructuur. De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. [MvT pag 07]

De stelselwijziging van het omgevingsrecht moet ook leiden tot vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven en vermindering van bestuurlijke lasten voor overheden. [MvT pag 19]

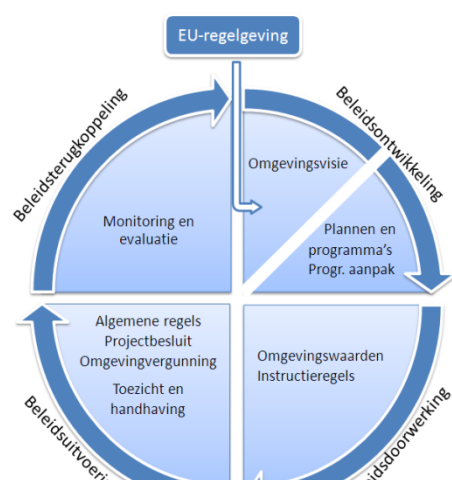
### De beleidscyclus als basis voor de Omgevingswet

Het motto 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' is de essentie van de Omgevingswet. De opbouw van de wet volgt een beleidscyclus, zie afbeelding 2. Die aanpak is ook te vinden in EU-richtlijnen op het gebied van milieu en water.

Ruimte voor ontwikkeling komt tot uitdrukking in de linker helft van de cyclus. Hier staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal: burgers, bedrijven, of

(overheids)organisaties die iets willen ontwikkelen. Dit kan de uitbreiding van een bedrijf of woning zijn, de bouw van een school maar ook de aanleg van een natuurgebied, snelweg of windmolenpark. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten door overheden nodig is, gebeurt dat zoveel mogelijk door algemene regels. Burgers en bedrijven hoeven dan niet vooraf toestemming te vragen aan de overheid. Waar dat niet kan, moet de initiatiefnemer vooraf toestemming vragen aan de overheid. Primair gebeurt dat via een

omgevingsvergunning. Daarnaast kent de wet het projectbesluit waarmee een overheidsinstantie zelf de regie kan nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is, zoals aanleg van



**Figuur: Beleidscyclus Omgevingswet**

een snelweg of een dijkverlegging. Dat geldt ook voor private projecten met een publiek belang, zoals aanleg van een windmolenpark of winning van grondstoffen.

Waarborgen voor kwaliteit komen vooral in de rechter helft van de beleidscyclus terug. De zorg van de overheid is erop gericht de leefomgeving te verbeteren waar deze tekort schiet en kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn. Dit betekent dat de wet de betreffende overheid kan verplichten om maatregelen te treffen wanneer de kwaliteit van de leefomgeving tekort schiet. Daarbij blijft er zoveel mogelijk ruimte voor particuliere initiatieven, in het bijzonder voor initiatieven die per saldo bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. <sup>[MvT pag 18]</sup>

De overheid geeft onder meer invulling aan die zorg door het vaststellen van zogenoemde omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn (minimum)waarden voor de staat of kwaliteit van een onderdeel van de leefomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht, waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen en waarden voor externe veiligheid of geluid. Uitgangspunt is dat de overheid via monitoring bepaalt of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat van de leefomgeving is. Een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied is nodig om te bepalen hoe de taken van een bestuursorgaan worden ingevuld en om de verdere ambities voor de leefomgeving te formuleren. In plannen of programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van een onderdeel van de leefomgeving, een aspect of een gebied. Vaak zal het gaan om uitwerkingen van de omgevingsvisie, bijvoorbeeld een plan over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van een gebied. Een plan of programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als uit de monitoring blijkt dat de vereiste kwaliteit niet wordt gehaald. De cyclus wordt afgesloten door toezicht en handhaving. De feitelijke handelingen in de leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen. <sup>[MvT pag 19]</sup>



## Bijlage 2: Projectgroep en betrokkenen

### **Projectgroep**

Wilfred Lintsen  
Fokke Plantinga  
Ronald de Waard  
Cees van Westrenen (Projectleider)

### **Klankbordgroep gemeenten en omgevingsdiensten**

Gemeente Almelo  
Gemeente Almere  
Gemeente Bergeijk  
Gemeente Bergen  
Gemeente Den Haag  
Gemeente Duivenvoorde  
Gemeente Katwijk  
Gemeente Rotterdam  
Gemeente Utrecht  
Gemeente Venray  
Gemeente Vlist  
Omgevingsdienst Midden-Holland  
Omgevingsdienst West-Holland

### **Interviews gemeenten en omgevingsdiensten**

(Per gemeente gesproken met wethouder, hoofden en medewerkers Planvorming, Vergunningverlening en Beleid)

Gemeente Bergen  
Gemeente Bergeijk  
Gemeente De Bilt  
Gemeente Den Haag  
Gemeente Steenwijkerland  
Gemeente Zuidhorn  
Gemeente Zwolle  
Omgevingsdienst Midden-Holland  
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

### **Vragenlijst gemeenten**

Beantwoord door de gemeenten: CMG (Cuijk Mill en Grave), Eersel, Heerlen, Helmond, Maastricht, Montferland, Onderbanken, Sint-Oedenrode, Valkenswaard, Veldhoven.

### **Betrokkenheid experts en afstemming organisaties**

Geonovum  
Stichting Stadswerk  
Stichting De regisserende gemeente  
VNG (afdelingen en Commissie Ruimte en Wonen)  
IMG 100.000+ en VIAG  
Vereniging van Gemeentesecretarissen  
Samenwerkingsverband BGT  
Vereniging Omgevingsdienst.nl



**KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT  
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12  
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435  
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08  
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL  
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**