

Programmaplan implementatie Omgevingswet



Van normen naar waarden

Van intern naar extern

Van reguleren naar faciliteren

Versie 4, 12 april 2019
Opsteller: afdeling OO/N. ter Linde

Inhoud

Inleiding	3
Doel, strategie en resultaten.....	4
Doel	4
Uitgangspositie.....	4
Strategie	5
Resultaat.....	5
Spoor 1 Ontwikkeling van het instrumentarium	6
Omgevingsvisie.....	7
Wat hebben we nodig voor de omgevingsvisie?.....	10
Omgevingsplan	12
Wat hebben we nodig voor het Omgevingsplan?.....	14
Omgevingsprogramma	16
Wat hebben we nodig voor het Omgevingsprogramma?.....	17
Omgevingsvergunning.....	18
Spoor 2 Veranderopgave: Anders werken.....	20
Wat hebben we nodig voor het veranderspoor?.....	22
Spoor 3 Digitale informatievoorziening.....	23
Wat hebben we nodig voor het digitale spoor?	24
Globale planning	25

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2021 wordt de Omgevingswet ingevoerd. Deze wet bundelt en vereenvoudigt de regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving (het 'omgevingsrecht').

Dit is een enorme operatie. Het omgevingsrecht is nu nog geregeld in tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water.

Deze wetten en regelingen hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, toetsingskaders, werkwijzen en eisen. Het omgevingsrecht is daardoor (te) ingewikkeld geworden.

De doelen van de Omgevingswet zijn beschreven in artikel 1.3 van de wet:

Maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (Artikel 1.3)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De wetgever wil met de invoering van de Omgevingswet een aantal nevendoelen realiseren, te weten:

Aanvullende doelen van de Omgevingswet:

- De inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten
- De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte
- De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren

De Omgevingswet stelt daarnaast de gebruiker centraal: Er komt 1 vergunning met 1 bevoegd gezag, we gaan het 'ja, mits...' -principe hanteren in plaats van het 'nee, tenzij' -principe. Tevens nemen de participatiemogelijkheden voor inwoners en bedrijven toe.

De impact van de Omgevingswet is groot voor gemeenten. Enerzijds omdat het instrumentarium opnieuw ontwikkeld en 'ingeregeld' moet worden. Anderzijds omdat de wet een nieuwe manier van werken van ons vraagt: open en gericht op samenwerking met andere partijen. Ruimte bieden, vertrouwen geven en loslaten zijn hierin belangrijke sleutelwoorden.

Doel, strategie en resultaten

Doel

Doel van dit programmaplan is een tijdige implementatie van de Omgevingswet in termen van beleid en regelgeving, organisatie, medewerkers en informatisering, die voldoet aan het ambitieniveau dat de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Het programmaplan beslaat de hele periode die we nodig hebben om de Omgevingswet in de voeren. Daarbij is het eerste jaar het meest concreet en de jaren daarna minder concreet. De invulling van het programmaplan zal dus regelmatig herijkt en geactualiseerd worden.

Uitgangspositie

Het is belangrijk dat we onze uitgangspositie in beeld hebben:

- **We staan niet alleen aan het roer.** Inwoners, ondernemers, (belangen-)verenigingen en andere overheden spelen een prominente rol.
- **We zijn al aan het experimenteren.** Er lopen al projecten die werken in de geest van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld in het sociaal domein, met woningbouwcoöperaties en in Brainport Smart District (BSD). Daar kunnen we van leren.
- **We beginnen niet bij nul.** De gemeente ontwikkelt al heel lang visies, beleid en programma's en voert projecten uit. Dit doen we met externe partners, met andere overheden in de regio en daarbuiten. En er zijn afspraken waaraan we ons gecommitteerd hebben. Dit gooien we niet zomaar weg. Dat wil niet zeggen dat we niet kritisch naar bestaand beleid en

bestaande afspraken kijken. We zullen meer focus aanbrengen vanuit maatschappelijke opgaven, eventueel strijdig of ondoelmatig beleid en regelgeving gaan we aanpassen of schrappen.

- **De winkel moet open blijven.** De transitie vanuit de Omgevingswet moet plaatsvinden terwijl de dienstverlening gewoon door blijft gaan. Dat is een enorme opgave en vraagt een grote inspanning van onze medewerkers.
- **De veranderopgave.** Vanuit het organisatie-ontwikkelingstraject werken we al aan 'toekomstgericht werken': een andere manier van werken waarmee we meer invulling kunnen geven aan vragen en behoeften vanuit de maatschappij. Er zijn projecten in onze organisatie die ook invulling geven aan de veranderopgave, denk aan toekomstgericht werken, SMART en LEAN. Daarnaast lopen er trajecten binnen en tussen afdelingen, zoals de ontwikkeling van het assetmanagement.
- **Niet alle onderdelen en uitwerkingen van de Omgevingswet zijn al concreet.** Een aantal aanvullingswetten en uitvoeringsregelingen moet nog gepubliceerd worden. Dat geldt ook voor de Rijks- en provinciale instructieregels. Dit betekent dat we ons proces zo flexibel moeten inrichten, dan we deze regels t.z.t. makkelijk kunnen toevoegen aan ons proces en ons instrumentarium.

Voor de implementatie van de Omgevingswet komen geen extra middelen beschikbaar vanuit het Rijk. De afspraak is, dat alle overheden hun eigen kosten voor implementatie dragen. Voor de ontwikkeling van het digitaal stelsel omgevingswet (DSO) draagt het Rijk de kosten voor de ontwikkeling, de lagere overheden dragen de kosten voor de beheerfase. Tussen provincie en gemeente kan sprake zijn van taakoverdracht op onderdelen.

Strategie

De Ow vraagt van ons een ontwikkeling langs drie sporen:

- 1) Inhoud: Ontwikkeling van het benodigde instrumentarium
- 2) Cultuur/veranderopgave: Anders werken
- 3) Digitalisering: Digitale informatievoorziening op orde krijgen en houden

De drie sporen worden verderop uitgewerkt, met de daarvoor benodigde middelen

Resultaat

Het resultaat van de opdracht 'Implementatie Omgevingswet' is veelomvattend en behelst in ieder geval het volgende:

Resultaat	Wanneer bereikt?
Spoor: inhoud	
- Een vaststelde omgevingsvisie. De visie is tot stand gekomen met externe partijen waaronder: inwoners, belanghebbenden, bedrijven, ketenpartners etc.	Eind 2021
- Een vastgesteld omgevingsplan voor een (of twee) proefgebieden. Het plan is tot stand gekomen met externe partijen waaronder: inwoners, belanghebbenden, bedrijven, ketenpartners etc.	Eind 2020
- Een planning wanneer voor de andere gebieden het omgevingsplan wordt opgesteld (tot 2029)	Eind 2020
- Een format en afwegingskader voor het opstellen van omgevingsplannen	Eind 2020

- Een eerste opzet voor het omgevingsprogramma, met daarin in ieder geval de verplichte onderdelen	Eind 2021
- Aangepaste procesbeschrijvingen	Eind 2020
Spoor: veranderopgave	
- De lerende organisatie is vormgegeven	Eind 2020
- Mensen worden getraind en opgeleid, zowel op het instrumentarium als op 'toekomstgericht werken'.	Doorontwikkeling tot en met 2026
Spoor: Digitalisering	
- De randvoorwaarden zijn in beeld gebracht en ingevuld (archivering, beveiliging, zaakgericht werken etc.)	Eind 2019
- De testfase met het DSO is afgerond verbeterpunten zijn aangepakt.	Medio 2020
- De noodzakelijke systemen zijn in werking, wij kunnen: * omgevingsplannen opstellen en in procedure brengen * vergunningaanvragen digitaal ontvangen en afhandelen * belangrijke informatie over de fysieke leefomgeving is digitaal ontsloten en raadpleegbaar	Eind 2020

Spoor 1 Ontwikkeling van het instrumentarium

in de Omgevingswet is een aantal kerninstrumenten benoemd, die de gemeente moet gaan ontwikkelen: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan.

De ontwikkeling van dit instrumentarium moet leiden tot een geïntegreerde aanpak van de maatschappelijke opgaven en een doelmatige inzet van onze middelen.

De volgende documenten gaan in ieder geval op in het omgevingsinstrumentarium (visie, plan en/of programma):

	Energievisie ? Helmond klimaatbestendig? Natuurvisie?
--	---

Beleidsdomeinen (niet limitatief)	Helmondse visies en plannen (niet limitatief)
<i>voor zover betrekking hebbend op de fysieke leefomgeving en niet-behorend tot de portefeuille van de burgemeester)</i>	
Bouwwerken Infrastructuur Water/watersystemen Bodem Lucht Landschappen Natuur Cultureel erfgoed Werelderfgoed Milieu (Preventieve) gezondheid Recreatie en leisure, (voor zover het gaat om de fysieke inrichting)	Structuurvisie Woonvisie Economische visie Landschapsontwikkelingsplan Beleidsplan Stedelijk Groen Bomenbeleid Verkeer- en vervoersplannen/-visies Milieuvisie Waterplan Welstandsnota Rioleringsplan Visie op cultureel erfgoed Speelruimtebeleidsplan (Wijk-)gezondheidsplannen (Wijk-)handhavingsplannen Nota recreatie/leisure Evenementenbeleid

Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie leggen gemeenten hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Hierin staat hoe ons beleid doorwerkt en met welke middelen we die doelen willen realiseren. De omgevingsvisie is zelfbindend.

De omgevingsvisie moet in ieder geval het volgende bevatten:

- De hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving
- De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling(en), het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en
- De hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving

Bij het opstellen van de omgevingsvisie moeten we rekening houden met een aantal beginselen:

- Het voorzorgsbeginsel
- Het beginsel van preventief handelen
- Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron bestreden moeten worden
- Het beginsel dat de vervuiler betaald

Het beleid dat gemeenten in de omgevingsvisie vastleggen kan gebieds-, thema- of sectorgericht zijn. Of een combinatie hiervan. De Ov doet hier geen uitspraken over en laat de invulling aan lokale overheden.

Daarnaast kunnen gemeenten in de omgevingsvisie vastleggen hoe ze hun doelen en ambities willen bereiken: de sturingsfilosofie. Hierin kun je duidelijk maken wat je als gemeente zelf doet en wat je aan anderen overlaat.

Afhankelijk van de sturingsfilosofie kun je ook een instrumentenmix gaan

inzetten: stimuleren, communiceren, afspraken maken, reguleren (bijv. in een omgevingsplan) etc.

De omgevingsvisie vraagt van ons een goede afweging tussen alle belangen. Op het gebied van de traditionele ruimtelijke ordening zijn we dit gewend, bijvoorbeeld in structuurvisies en –plannen. De omgevingsvisie gaat echter over het volledige fysieke domein en stelt een aantal aspecten nadrukkelijk nevenschikt aan anderen. Aspecten die in het verleden soms ofwel ondergeschikt waren, ofwel geen onderdeel waren van een ruimtelijke afweging. Er ontstaat meer ruimte, maar dat betekent ook een grotere verantwoordelijkheid voor het maken van een goede afweging.

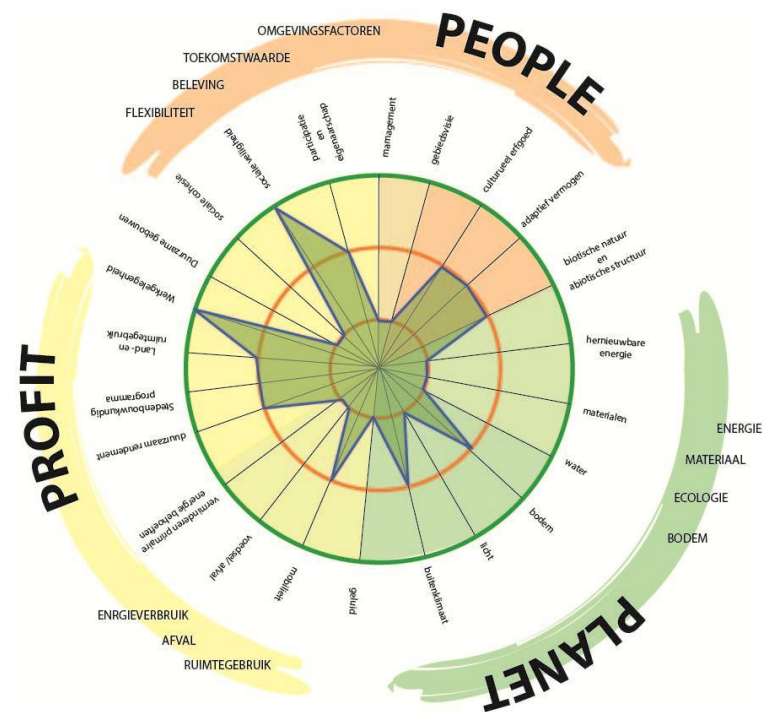
De omgevingsvisie bestaat uit twee onderdelen:

- A. een visie op stedelijk niveau mede in relatie tot de regio, incl. regionale afspraken. In dit onderdeel zullen de opgaven op meer thematisch niveau in beeld worden gebracht. Een belangrijk onderdeel hiervan is de beantwoording van de vraag: waar wil Helmond over 20 jaar staan? Wat zijn onze lange-termijn-opgaven en hoe gaan we hieraan werken? De visie op stedelijk niveau wordt opgebouwd vanuit de lagenbenadering (bodem- en watersysteem, infrastructuur/netwerklaag, occupatiepatroon en gebruik)

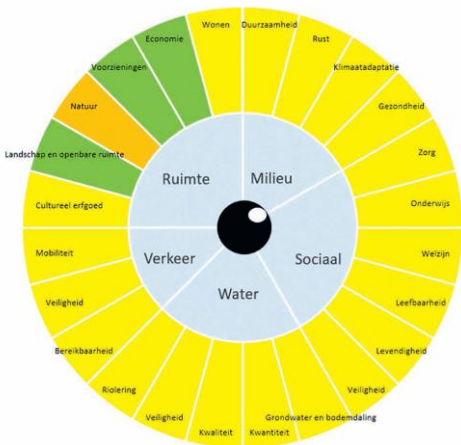
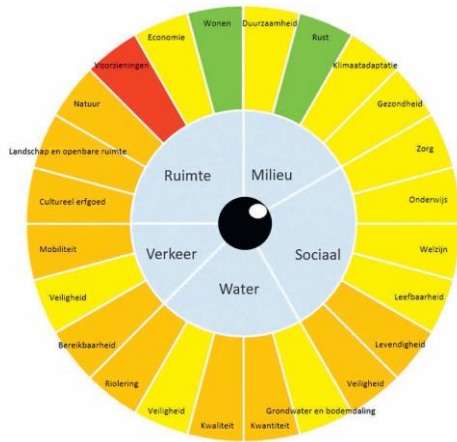


Figuur: lagenbenadering (bron: ruimtexmilieu.nl)

- B. Uitwerkingen op gebiedsniveau, waarin de opgaven in deze gebieden in beeld worden gebracht en focus wordt aangebracht hoe we ons instrumentarium willen inzetten. Ook per gebied moet je nadenken waar het staat en waar je naartoe wilt. Methodieken hiervoor zijn bijvoorbeeld Telos, GWW-ambitieweb, OOG voor de leefomgeving etc.



Voorbeeld: afwegingskader. Combinatie Telos-driehoek en ambitieweb GWW.



Voorbeeld: OOG voor de leefomgeving (Bron: staalkaart VNG)

In de omgevingsvisie worden de volgende aspecten uitgewerkt:

- de sturingsfilosofie: hoe willen we onze doelen gaan bereiken en welke maatregelenmix hoort daarbij (stimuleren, faciliteren, reguleren etc.)
- welk afwegingskader gaan we hanteren om de waarden die we belangrijk vinden met elkaar in verband te brengen en keuzes te maken?
- Wat zijn onze belangrijkste prestatie-indicatoren? Hier rapporteren wij periodiek over, bijvoorbeeld bij begroting en jaarrekening.

Participatie

Het is van groot belang dat we de ideeën, waarden en belangen van de Helmondse inwoners en bedrijven in beeld krijgen en meenemen bij het opstellen van de visie. Daarom doen we een uitgebreide verkenning met de stad. Daarbij denken we aan sessies met burgerpanels, de jeugdraad, belangengroepen, bedrijvenverenigingen, (keten)partners etc. Een goede stakeholdersanalyse en communicatie-aanpak is een vereiste.

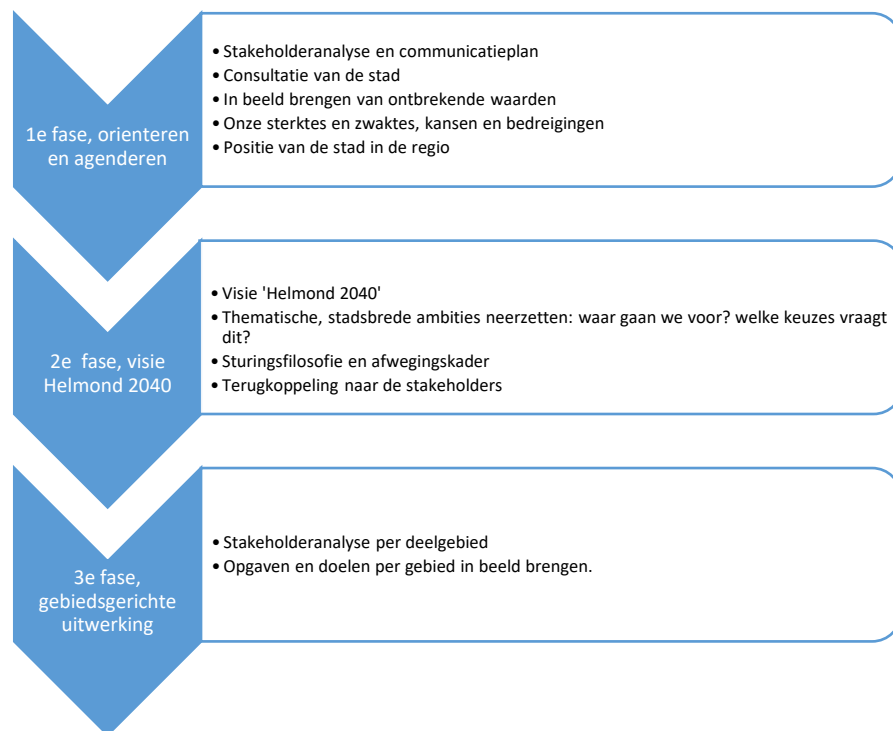
In beeld brengen van waarden

Het opstellen van een goede, integraal afgewogen omgevingsvisie vraagt ook, dat we alle waarden die we mee willen wegen in beeld hebben. Immers, als we niet weet welke waarden we hebben, dan kunnen we er ook geen rekening mee houden.

Op de volgende beleidsdomeinen zijn de waarden behoorlijk goed in beeld: wonen, infrastructuur, economie, milieu (de wettelijke taken, zoals bodem , geluid, luchtkwaliteit etc.), water, gezondheid, welstand. Op andere fysieke domeinen, met name stedelijk groen, natuur, landschap, biodiversiteit en cultuurhistorie zijn de waarden op dit moment niet allemaal gebiedsdekkend in beeld. Dit vraagt een inhaalslag om deze informatie boven tafel te krijgen, de leemten in te vullen en de

waarden te benoemen. Dit doen we als bouwsteen voor de invulling en toepassing van ons omgevingsinstrumentarium. Uitgangspunt is dat al het materiaal direct via een GIS-viewer in een kaartenbank te ontsluiten is en dat direct de relatie gelegd kan worden met het omgevingsplan. Vgl. bijvoorbeeld de archeologische waardenkaart.

Het proces voor het opstellen van de omgevingsvisie ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:



Wat hebben we nodig voor de omgevingsvisie?

De omgevingsvisie wordt opgesteld met eigen mensen. Dit is de beste garantie dat de integrale aanpak, het beleid en de stip op de horizon waar we allemaal naartoe werken, ook beklijft. Het is niet alleen een kwestie van 'een eindproduct opleveren', de gezamenlijke weg er naartoe is minstens net zo belangrijk.

Die tijd moet dus vrijgemaakt worden in de jaarplanningen van de medewerkers. Dat kan betekenen dat andere werkzaamheden op een lager pitje moeten komen te staan, of dat hiervoor inhuur moet plaatsvinden als dat werk niet kan wachten.

1. Inventarisaties opstarten voor het in beeld brengen van de nog ontbrekende waarden op de onderdelen cultuurhistorie, landschap, natuur, stedelijk groen en biodiversiteit.

Benodigde middelen hiervoor:

- Cultuurhistorie (gebouw en gebied): € 70.000,-
- Landschap (incl. lagenbenadering) : € 15.000,-
- Natuur: € 20.000,- (onderdeel aanpak en middelen B5-bod)
- Stedelijk groen (stad en wijkniveau): € 15.000,-
- Biodiversiteit: € 10.000

Bij elkaar € 130.000,- .

2. (Externe) procesondersteuning, bij elkaar zoeken en ordenen van informatie, 'schrijfhandjes' bij het opstellen van de omgevingsvisie. Incl. maken kaartmateriaal en opmaak: € 150.000,-
3. Uren interne organisatie voor opstellen omgevingsvisie: zie tabel

Discipline	Uren
Trekker (PL)	600
Landschap	150
Natuur	150
Cultuurhistorie	150
Verkeer	150
Stedenbouw	150
Planologie	150
Welstand	150
Openbare Ruimte	150
Recreatie/leisure	100
Water	?
Sport en gezondheid	150
Sociaal domein en wijken	150
Wonen	150
Milieu	150
Economie	150
Energietransitie & klimaatadaptatie	150
Strategie Programmamanagers	150
Projectleiders	150
BJO	50
Financiën/grondbedrijf	50
Vergunningen en handhaving	50
Planjuristen	100
Communicatie (m.n. extern)	200
IVA	100

Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat alle regels in de gemeente over de fysieke leefomgeving. Dat zijn in ieder geval de huidige bestemmingsplannen en exploitatieplannen en alle overige (beleids)regels. Denk bijvoorbeeld aan regels in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), parkeernormen etc.

Daarnaast worden ook de Omgevingswet zelf, de nieuwe AmvB's, de bruidsschat (zie verderop) en de instructieregels van provincie en rijk onderdeel van het omgevingsplan.

Het omgevingsplan geeft invulling aan de maatschappelijke opgaven uit de omgevingsvisie en is ook voor derden bindend.

Het omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit gaat verder dan het traditionele 'bestemmen'. Er kunnen immers functies zijn die niet direct ruimtelijk relevant zijn, maar wel effect hebben op de fysieke leefomgeving.

Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen over activiteiten. Dit kan alleen als het Rijk en de provincie die activiteiten nog niet heeft geregeld.

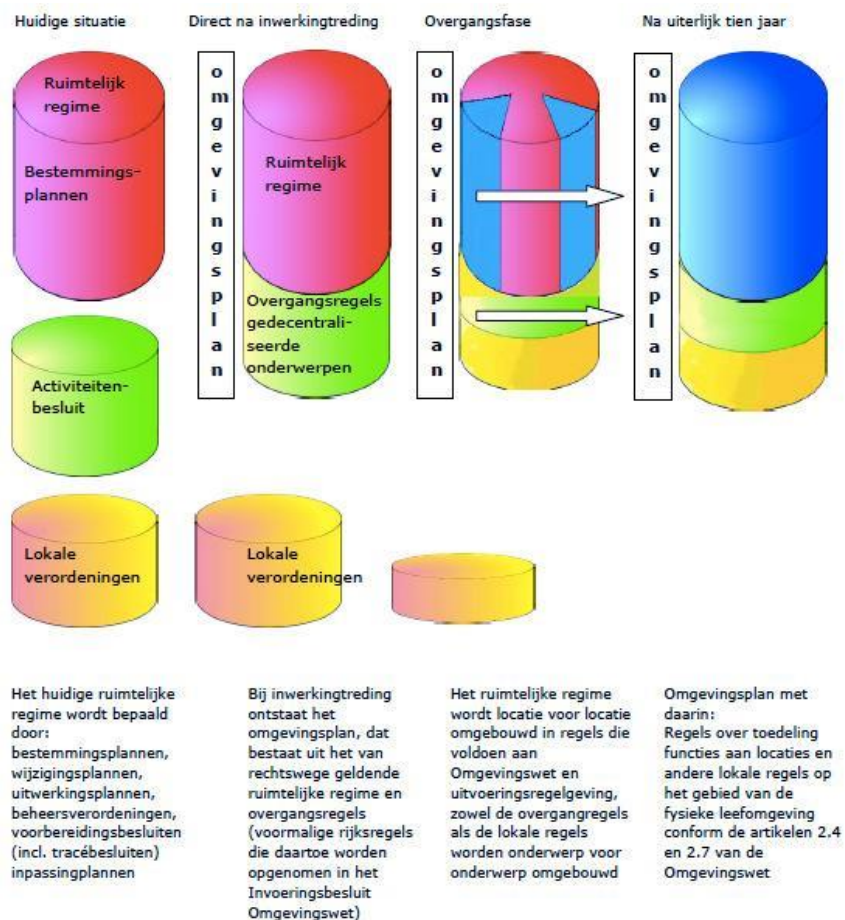
Wat is de bruidsschat?

Het Rijk schrapt een heleboel (Rijks)regels. Om te voorkomen dat er een juridisch vacuüm ontstaat bij inwerkintreding van de Ow in 2021, gaan deze regels over naar de lokale overheden in de vorm van een 'bruidsschat'. De regels blijven gelden. Vervolgens moeten de lokale overheden zelf bepalen of ze deze regels willen houden of niet. Zo ja, dan moeten ze verwerkt worden in het omgevingsplan. Zo nee, dan kan de gemeente ze intrekken. De bruidsschat vervalt sowieso in 2029.

Termijn invoering Omgevingsplan

De gemeente moet uiterlijk in 2029 één gebiedsdekkend omgevingsplan hebben. Tot die tijd zal er een overgangsfase zijn, waarin bestaande bestemmingsplannen, verordeningen en omgevingsplannen voor deelgebieden naast elkaar functioneren.

Het is echter wel zo, dat elke ontwikkeling vanaf 2021, die niet past in het bestaande bestemmingsplan, direct geactualiseerd moet worden als zijnde een omgevingsplan. Het gaat om ontwikkelingen die zowel door onszelf als door derden geïnitieerd kunnen worden (ontwikkelaars, woningbouwverenigingen, particulieren etc.). En dat betekent dat we zelf moeten weten hoe we een omgevingsplan op moeten stellen.



Figuur: overgangsfase naar het omgevingsplan. Bron: Stibbe

Er is eigenlijk maar één manier om te oefenen met het opstellen van een omgevingsplan: gewoon beginnen...

We starten met het in beeld brengen van alle huidige regelgeving in

Helmond die geraakt kan worden door aanpassingen i.h.k.v. de Omgevingswet. Wij hebben 56 verordeningen en beleidsregels die gaan over de fysieke leefomgeving, 46 die mogelijk raken aan de fysieke leefomgeving en 5 algemene verordeningen die aanhaken (denk aan de inspraakverordening, legesverordeningen etc.).

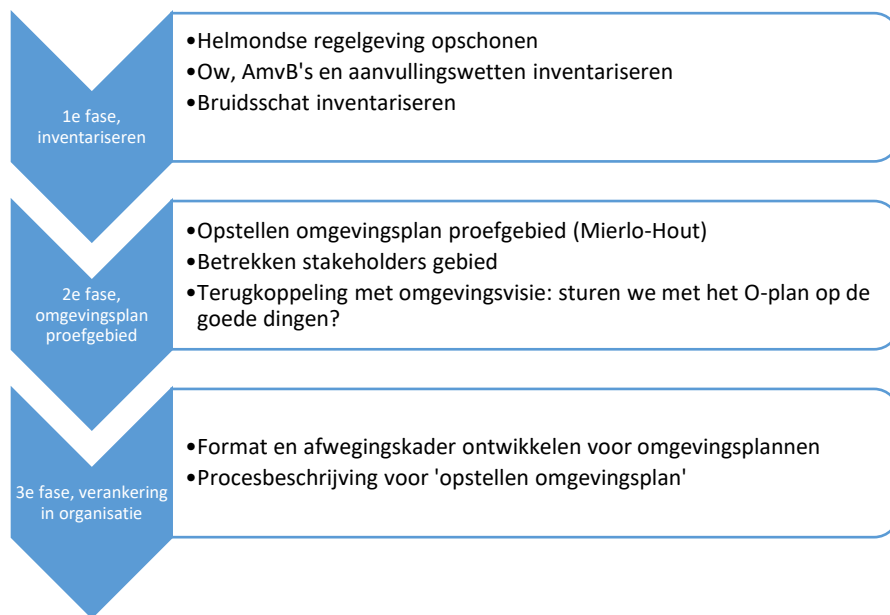
Daarnaast moeten we ons de nieuwe Omgevingswet, de invoeringswet en bijbehorende AmvB's eigen maken: wat blijft hetzelfde, wat wordt anders en hoe gaan we dat vertalen naar het omgevingsplan?

Tot slot moet de bruidsschat beoordeeld worden: welke regels vinden we belangrijk om te houden, welke regels hebben voor ons geen meerwaarde en kunnen vervallen.

Bij deze inventarisaties kunnen ook de verbonden partijen, met name de Odzob, helpen.

We starten vervolgens met het opstellen van een omgevingsplan voor een proefgebied. Het voorstel is om hiervoor de wijk **XX** te kiezen. Dit gebied heeft een gemêleerde typologie en vanuit het oogpunt van de omgevingswet zijn bijna alle vraagstukken aanwezig (zowel woon-, werk- als maatschappelijke functies, gezondheid, milieubelasting, externe veiligheid, cultuurhistorie etc.)

NB. Nog bekijken of we een tweede gebied pakken waar meer ontwikkelingen zijn voorzien, bijv. centrum. Hiervan hoeft overigens het trekkerschap niet bij de Ow te zitten. Wel moet het proces omgevingswet-proof ingeregeld worden. Ook dit gebied vraagt wel capaciteit vanuit de organisatie.



Wat hebben we nodig voor het Omgevingsplan?

Het omgevingsplan wordt, net als de omgevingsvisie, opgesteld met eigen mensen. Het omgevingsplan is voor derden bindend en wordt het kader waarbinnen vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen kunnen worden verleend. Het omgevingsplan moet een logische doorvertaling zijn van de omgevingsvisie en 'richt' ons juridische instrumentarium op het realiseren van de opgaven in een gebied.

Dat kan betekenen dat wij sommige kaders (zoals beschreven in de visie) zo belangrijk vinden, dat wij hier regels aan gaan koppelen. En voor zaken die we niet meer zo belangrijk vinden, schrappen we regels.

Betrokkenheid van de omgeving bij het opstellen van het omgevingsplan is belangrijk. Als we de gebiedsgerichte uitwerking van de visie goed

hebben gedaan, dan komen hier al de belangrijkste aandachtspunten en opgaven uit voor het gebied. Voor de uitwerking naar het omgevingsplan, zullen we de stakeholders weer betrekken.

1. (Externe) procesondersteuning, bij elkaar zoeken en ordenen van informatie, 'schrijfhandjes' bij het opstellen van het (proef-)omgevingsplan. Incl. kaartmateriaal: € 75.000,
2. Uren interne organisatie voor opstellen omgevingsplan: zie tabel

DISCIPLINE	UREN
Trekker (PL)	600
Planjuristen	300
Vergunningen	300
Handhaving	200
BJO	200
Landschap	50
Natuur	50
Cultuurhistorie	150
Verkeer	150
Stedenbouw	150
Ruimtelijke kwaliteit	150
Openbare Ruimte	150
Recreatie/leisure	50
Water	50
Sport en gezondheid	100
Sociaal domein en wijken	100
Wonen	150
Milieu	300
Economie	150
Energietransitie & klimaatadaptatie	200
Programmamanagers	100
Projectleiders	100
Financiën/grondbedrijf	100
Private overeenkomsten	50

IVA, procesbeschrijvingen, digitaal ontsluiten kaartmateriaal cf. DSO	100
Communicatie (m.n. extern)	100

Omgevingsprogramma

Het omgevingsprogramma bevat de uitwerking van beleid voor de fysieke leefomgeving. Het programma is zelfbindend. Afhankelijk van het abstractieniveau van de omgevingsvisie, kan het omgevingsprogramma ook beleid bevatten.

Het programma bevat 1 of meer van de volgende onderdelen:

- De uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving.
- Maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen
- Maatregelen om andere doelstellingen van de fysieke leefomgeving te bereiken

Het programma bevat in ieder geval een aantal verplichte onderdelen. Deze vloeien voort uit Europees beleid (bijv. actieplan geluid) of komen in beeld bij een (dreigende) overschrijding van een vastgestelde omgevingswaarde. Ook als die omgevingswaarde door Rijk of provincie is vastgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderdelen van luchtkwaliteit, waaronder stikstofdioxide, en fijnstof.

Ook als de gemeente zelf besluit om omgevingswaarden vast te stellen, dan moet de gemeente bij dreigende overschrijding een programma vaststellen. Overigens kan de gemeente juridisch gehouden worden aan het realiseren van omgevingswaarden: Het is geen inspanningsverplichting, maar een resultaatverplichting. Mede om deze reden is het verstandig om terughoudend te zijn met het opnemen van omgevingswaarden (bovenop hetgeen wettelijk verplicht is). Uiteindelijk is dit een politieke afweging.

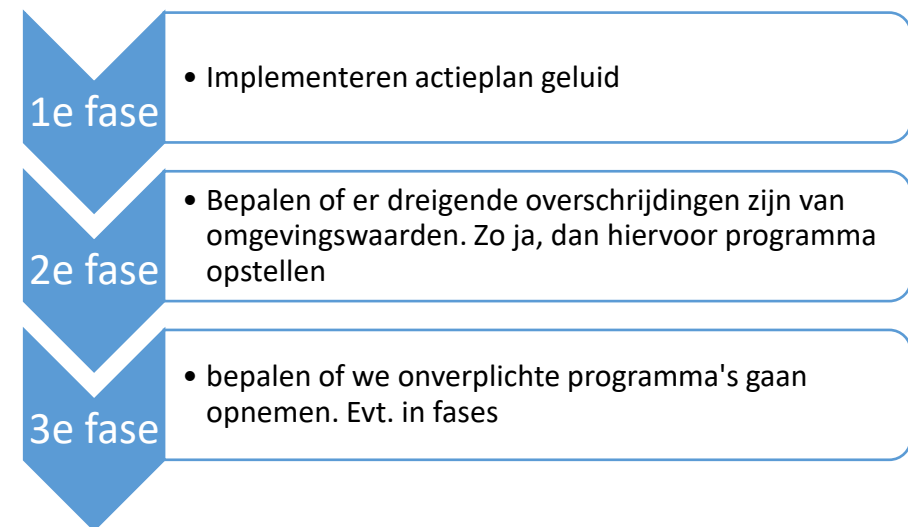
Daarnaast kan het programma aangevuld worden met onverplichte onderdelen. Deze kunnen zowel gebieds-, thema- als sectorgericht zijn. Voorbeelden zijn: een wijkontwikkelingsplan, een

bereikbaarheidsprogramma, een natuurontwikkelingsplan, een energietransitieplan, een plan voor de openbare ruimte etc.

Het uitgangspunt bij al deze onderdelen is:

De opgave mag sectoraal bepaald zijn, de oplossing moet altijd integraal afgewogen zijn. Daarbij is de omgevingsvisie leidend voor de afweging op alle domeinen. Daar hebben we immers vastgelegd wat onze belangrijkste waarden zijn, hoe we die willen afwegen en waar we als organisatie naar toe bewegen.

Strategie voor het opstellen van het omgevingsprogramma:



De verplichte programma's worden in beeld gebracht. Dit betreffen in ieder geval het actieplan geluid en verplichte programma's als gevolg van dreigende overschrijding van omgevingswaarden. Er moet in beeld worden gebracht of en zo ja, waar dit het geval is.

Op basis van de omgevingsvisie bepalen we waar onverplichte programma's meerwaarde kunnen hebben en wat daarvan de juridische consequenties zijn. Ook bekijken we waar een 'programmatische aanpak' gewenst is.

De programmatische aanpak is een bijzonder vorm van een programma: Dit type programma moet aangewezen worden in het omgevingsplan. De programmatische aanpak is een methode om activiteiten te beheren die een negatief effect kunnen hebben op omgevingswaarden of op de doelstellingen van de fysieke leefomgeving. De programmatische aanpak is bedoeld voor gebieden waar deze omgevingswaarden of doelstellingen onder druk staan. Het is vaak lastig in deze gebieden nieuwe activiteiten te ontplooiën. De programmatische aanpak stuurt actief op de balans op toegestane activiteiten en genomen maatregelen.

Wat hebben we nodig voor het Omgevingsprogramma?

1. (Externe) procesondersteuning, bij elkaar zoeken en ordenen van informatie, 'schrijfhandjes' bij het opstellen van het omgevingsprogramma. € 75.000,-
Onderdeel hiervan kan zijn: het opstellen van een programma voor dreigende overschrijding van bepaalde omgevingswaarden.
2. Uren interne organisatie voor opstellen omgevingsprogramma: zie tabel

3. Opstellen omgevingsprogramma opstarten in 2021, doorloop tot in 2022

DISCIPLINE	UREN
Trekker	PM
Geluid	100
Luchtkwaliteit	50
Bodem	50
Sociaal domein en wijken	50
Sport en gezondheid	50
Openbare ruimte	50
Recreatie/leisure	50
Natuur	50
Landschap	50
Cultuurhistorie	50
Energietransitie & klimaatadaptatie	50
Wonen	50
Economie	50
Verkeer	50
Programmamanagers	50
Financiën (regulier)	50
Planjurist	25
BJO	25

Omgevingsvergunning

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd.

Een beperkt aantal activiteiten valt niet onder algemene regels en is toch nog vergunningplichtig. Vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen door:

- Het Rijk in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
- De provincie in de omgevingsverordening
- De gemeente in het omgevingsplan
- Het waterschap in de waterschapsverordening

Participatie door initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Om te stimuleren dat een initiatiefnemer omwonenden vroegtijdig betreft bij de plannen, zijn regels opgenomen. De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven of, en hoe, er overleg is geweest met belanghebbenden. Voor de overheid is het dan bij de aanvraag meteen duidelijk of belanghebbenden echt vroegtijdig betrokken zijn bij een initiatief. De overheid moet de informatie die bij de participatie is gekregen, betrekken bij de belangenafweging.

Omgevingsvergunningen verschillen van elkaar. Daarom is niet vastgelegd hoe participatie moet plaatsvinden. De initiatiefnemer moet daar zelf vorm aan geven. Dit is afhankelijk van de soort activiteit, de maatschappelijke belangen en belangen van derden.

Aanvraag omgevingsvergunning

Vooroverleg vindt plaats vóór het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dit vooroverleg bevordert de kwaliteit van ingediende aanvragen, waardoor de vergunningprocedures worden bekort. Vooroverleg wordt door de Omgevingswet niet gereguleerd, is vormvrij en het initiatief hiervoor ligt bij de aanvrager. De aanvrager bepaalt zelf voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Hij kan dus voor verschillende vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen. Maar hij kan er ook voor kiezen om de aanvragen los van elkaar over een langere periode te doen.

Procedure vergunningaanvraag

De hoofdregel is dat de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt. In bijzondere gevallen geldt de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

'Lex silencio positivo' wordt afgeschaft

Onder de huidige wetgeving wordt de vergunning automatisch verleend als de beslistermijn voorbij is. Dit heet *lex silencio positivo*. Dit uitgangspunt staat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar het komt niet in de Omgevingswet terug. Toepassing van de *lex silencio positivo* zou problemen opleveren als het gaat om de toedeling van functies aan locaties door het Rijk en de provincie in verband met nationale en provinciale belangen. Deze toedeling vindt zo veel mogelijk plaats in het omgevingsplan om de inzichtelijkheid voor de burger te vergroten. Dergelijke belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving kunnen schade ondervinden door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning.

Daarnaast is nog een reden voor het afschaffen van de *lex silencio*

positivo: Er zijn meer vergunningen onder de reguliere procedure gebracht en die vragen een samenhangende benadering. De *lex silencio positivo* past niet goed bij de ruimere (en daarmee ook zorgvuldige) afwegingsruimte van bestuursorganen.

Meer maatwerk in de vergunning

De verwachting is, dat het bevoegd gezag aan omgevingsvergunningen nauwelijks meer standaardvoorschriften zullen verbinden. Als er al sprake is van een vergunning, dan zal het bijna altijd om maatwerk gaan.

Dat kan betekenen dat de omgevingsvergunning er anders uit komt te zien dan de huidige vergunning. Ook het proces om tot een vergunning te komen zal opnieuw bekeken en ingericht moeten worden.

Strategie voor aanpassen vergunning en vergunningsproces

De strategie voor het aanpassen van de vergunning en het proces om te komen tot een vergunning zijn nu nog niet bekend. Uit het opstellen van de proef-omgevingsplannen zal duidelijker worden wat er gevraagd wordt van de vergunning zelf en het te doorlopen proces. In 2020 zal hiervoor een aanpak worden geformuleerd.

Spoor 2 Veranderopgave: Anders werken

De omgevingswet vraagt van ons een andere werkwijze:

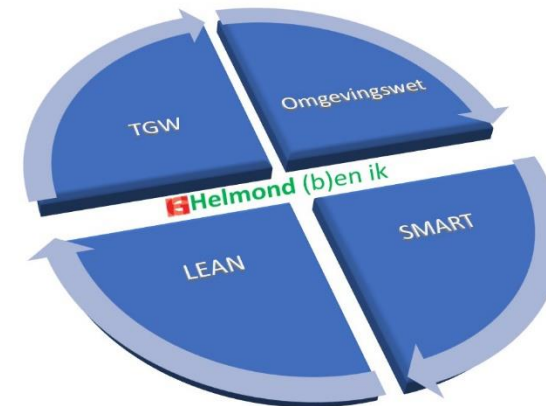
- Minder reguleren, meer faciliteren.
- Minder vasthouden, meer loslaten.
- Minder intern, meer met inwoners en bedrijven.

Tegelijkertijd geldt ook het volgende: als we naar buiten toe betrouwbaarheid, transparantie en snelheid willen uitstralen, dan moeten we de interne organisatie goed op orde hebben. Processen moeten goed lopen en kaders moeten helder zijn en door iedereen uit te leggen. We werken met z'n allen aan hetzelfde doel. Dat zijn niet alleen de (sectorale) belangen waar je misschien zelf vooral mee bezig bent, maar de totale maatschappelijke opgave waar we als organisatie voor staan. Daarvan moeten we ook onze externe partners kunnen overtuigen.

We werken al heel veel samen met externe partijen. In het sociaal domein is de afgelopen jaren veel kennis opgedaan hoe het maatschappelijk middenveld betrokken kan worden. Maar ook in het fysieke domein zijn er al lang veelvuldig contacten met externe partners, inwoners en bedrijven. Van al deze ervaringen kunnen we leren om de samenwerking met externe partners nog beter te maken. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat 'de inwoner' niet bestaat. Hier zorg je ervoor dat je *iedereen* betreft? Hoe weeg je een individueel belang af tegen een maatschappelijk belang? Dit vraagt een open houding en dilemma-vaardigheid van onze medewerkers.

De veranderopgave is niet alleen onderdeel van de omgevingswet. Er zijn meer projecten en in onze organisatie die werken aan deze opgave. Zoals toekomstgericht werken (TGW), SMART en LEAN. Wij gaan met deze

projecten onze inspanningen bundelen om gezamenlijk stappen te kunnen zetten in onze organisatie.



Gedagsverandering vindt niet 'zomaar' plaats. Er moet een aanleiding, 'drive' zijn, het is hard werken en vraagt een lange adem. Afhankelijk van je eigen persoonlijkheid en je rol/taak, vraagt dit in meer of mindere mate 'uit je comfortzone komen' en nieuwe vaardigheden ontwikkelen.

Uitgangspunt is, dat we de veranderopgave zoveel mogelijk laten aansluiten bij de inhoud van het werk. Op die manier beklijft een cultuur-/gedagsverandering het beste. Mensen kunnen dan immers de gevraagde aanpassing in gedrag relateren aan de inhoud van hun werk. Op die manier wordt ook veel scherper wat mensen nodig hebben om zich het gewenste gedrag eigen te maken.

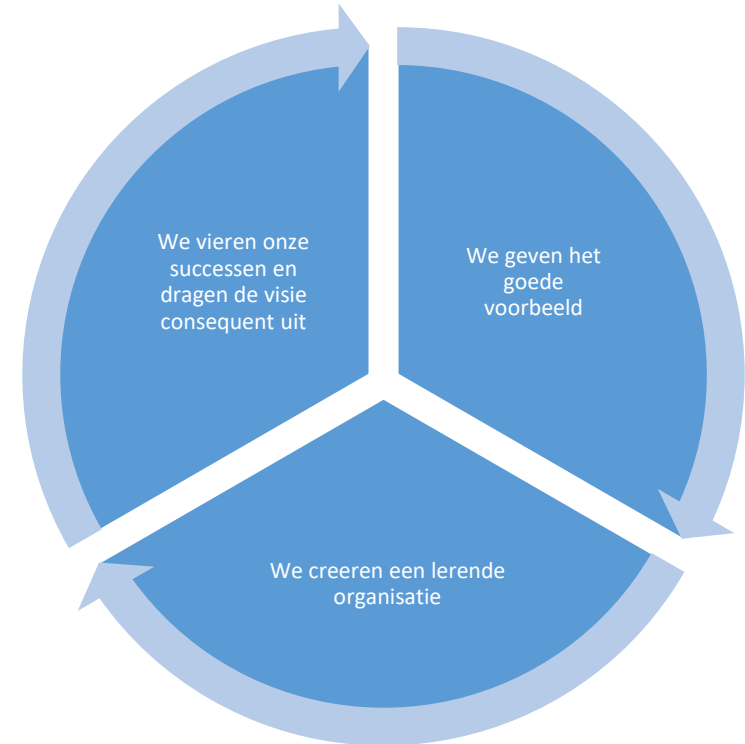
Er zijn een aantal belangrijke randvoorwaarden nodig in onze eigen organisatie om een transitie-opgave te laten slagen (naar: J. Rotmans, De omgevingswet als transitie-opgave):

- Neem de tijd, maar begin wel gelijk met het transitieproces
- Werk met friskijkers en dwarsdenkers, koplopers, verbinders en vertalers
- Creëer een smal en diep draagvlak met mensen die meewillen én meekunnen in de transitie en werk van daaruit verder
- Organiseer een gezamenlijke zoektocht
- Organiseer trainingsprogramma's
- Ga systematisch experimenteren
- Maak het klein en concreet, vier de successen
- Creëer een lerende organisatie
- Creëer een veilige omgeving: fouten maken mag, leren is een must

De strategie voor het onderdeel veranderopgave is als volgt:

- Het vormgeven van een lerende organisatie door het uitvoeren van pilots, 'learning by doing', aanbieden van trainingsprogramma's en het bieden van een veilige omgeving waarin geëxperimenteerd mag worden. De lijst met pilots is niet statisch: als zich goede projecten aandienen die bijdragen aan de leerdoelen vanuit de ow, dan nemen we die mee.
- Vier successen en draag de visie op 'toekomstgericht werken' consequent uit.
- Samen met TGW, LEAN, SMART en de afdelingsmanagers een actiekalender opstellen voor de veranderopgave, zodat we elkaar aanvullen en gezamenlijk stappen vooruit zetten.

- Bestuur en management geeft het goede voorbeeld: ruimte voor experimenteren, vertrouwen geven, een onverwachte uitkomst is geen mislukking. Evalueren en leren staat voorop.



Wat hebben we nodig voor het veranderspoor?

Het veranderspoor loopt dwars door de overige sporen en grijpt aan op zowel inhoud als proces. De benodigde middelen hiervoor zouden ook opgenomen kunnen zijn bij de sporen 'instrumenten' en 'digitaal', maar voor de overzichtelijkheid hebben we ze hier bij elkaar gebracht.

Het gaat vooral om uren vanuit de afdelingen OAG en communicatie (intern) eventueel benodigde externe middelen.

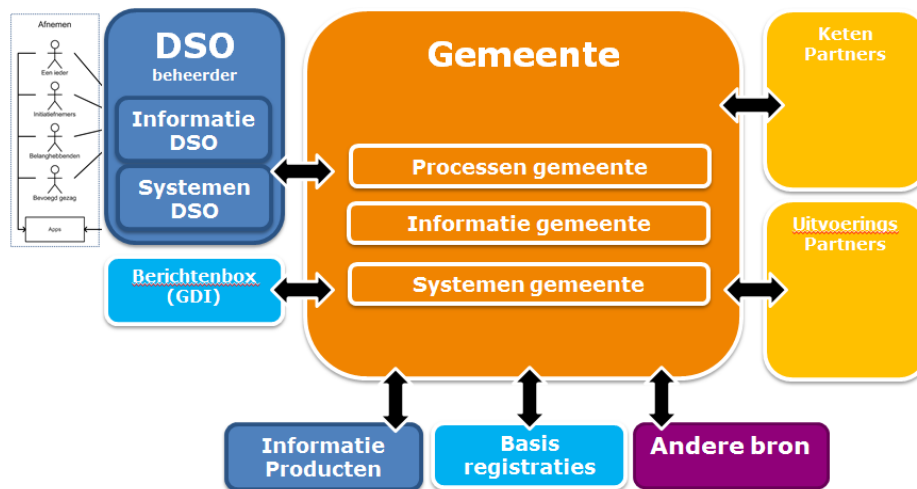
Ook in dit spoor, is de intentie om te werken met eigen mensen. Zo kan de opgedane kennis het beste verankerd worden in de organisatie en beklijft het beter.

Discipline	Uren
Trekker	PM
AOG	300
Communicatie (m.n. Intern)	150

Spoor 3 Digitale informatievoorziening

Met de komst van de nieuwe Omgevingswet moet onder andere de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht worden vergroot. Daarnaast moet de nieuwe wet de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de nieuwe Omgevingswet ontwikkelt VNG in samenwerking met gemeenten en andere overheidspartijen het 'digitaal stelsel Omgevingswet (DSO)'



Figuur: doelarchitectuur op hoofdlijnen (bron: GEMMA online)

Het DSO is van groot belang om straks de dienstverlening naar inwoners en initiatiefnemers op peil te houden en verder uit te bouwen.

Het Rijk neemt de ontwikkeling van de DSO-LV voor haar rekening, alle overheden zijn samen verantwoordelijk voor het beheer van de DSO-LV

en nemen hierin financieel deel volgens een bepaalde verdeelsleutel. De kosten hiervan komen ten laste van het Gemeentefonds.

Het DSO moet straks drie soorten processen kunnen ondersteunen:

- 1) Van plan tot publicatie (bijv. van een omgevingsplan)
- 2) Van aanvraag tot afhandeling (bijv. van een vergunning)
- 3) Van idee naar informatie (wat mag/kan hier wel of niet?)

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het inregelen van processen en systemen die de uitwisseling van informatie met de DSO-LV mogelijk gaan maken. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het vullen van het DSO met 'content' (inhoud).

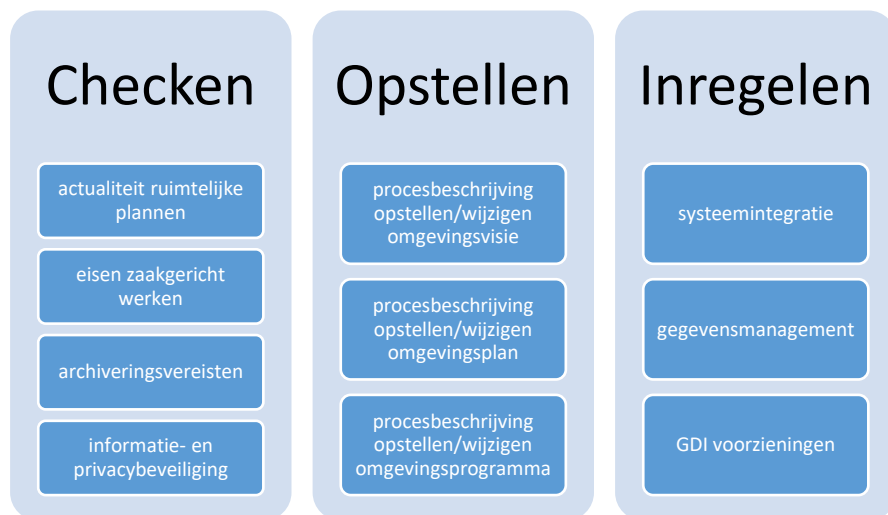
Een onderdeel van de digitale dienstverlening is het werken met 'toepasbare regels'. Dit zijn juridische regels, maar dan in gewone-mensen-taal die zijn vastgelegd in makkelijk te doorlopen beslisbomen. Toepasbare regels worden gebruikt om:

- een goede vergunningchecker te kunnen maken. Zo kunnen initiatiefnemers in het Omgevingsloket bijvoorbeeld via vragenbomen checken of ze een vergunningen nodig hebben en welke aspecten relevant zijn (van idee naar informatie).
- de indieningsvereisten bij een vergunningaanvraag te kunnen voegen. Volgens de Omgevingswet zijn alle initiatiefnemers straks verplicht om een digitale vergunningaanvraag via het omgevingsloket (onderdeel DSO) te laten verlopen, inclusief alle bijbehorende indieningsvereisten (van aanvraag tot afhandeling).

Een aantal toepasbare regels komt via de bruidsschat naar onze toe. Daarvan moeten we bepalen of we ze willen gebruiken of niet. Landelijk wordt er een register van toepasbare regels opgesteld, waarin alle bevoegde gezagen hun toepasbare regels aanleveren. Hieruit kunnen ook voorbeelden gehaald worden die wijzelf kunnen gebruiken.

Strategie spoor 3

- Check op actualiteit en accuraatheid bestaande bestemmingsplannen in ruimtelijkeplannen.nl
- Inventarisatie eisen vanuit de Omgevingswet op het gebied van zaakgericht werken, archivering, informatie en privacybeveiliging.
- Opstellen beschrijvingen voor alle benodigde klant-tot-klant-processen (relatie SMART en LEAN)
- Werken met testomgeving DSO, deze komt beschikbaar vanaf begin 2020
- Overleg softwareleveranciers over aanpassingen software met landelijk ontwikkelde standaarden
- Aanschaf/upgrade en implementatie benodigde software



Wat hebben we nodig voor het digitale spoor?


Het digitale spoor vraagt in ieder geval een forse inzet van uren.

Vooralsnog wordt ingeschat dat de aanschaf van nieuwe software beperkt blijft. Wel kunnen updates van bestaande software nodig zijn om alle benodigde functionaliteiten te kunnen krijgen.

Op dit moment zijn de softwareontwikkelaars bezig om de bestaande programmatuur Omgevingswet-proof te maken.

	WAT	UREN
Trekker	Coördinatie, overzicht, kennis ophalen en verspreiden	500
Checken	Zaakgericht werken	50
	Archiveringsvereisten	50
	Informatie- en privacybeveiliging	100
Opstellen	Procesbeschrijvingen	50
Inregelen	Systeemintegratie	150
	Gegevensmanagement (kwaliteit en beschikbaarheid gegevens)	200
	GDI voorziening	25 (wordt al opgepakt)

Globale planning

	Resultaat	2019				2020				2021			
Omgevingsvisie	Inventarisatie ontbrekende waarden		■	■	■	■							
	1 ^e fase, extern ophalen			■	■	■							
	2 ^e fase, regionale en stedelijke context					■	■	■					
	3 ^e fase , gebiedsgerichte uitwerking								■	■	■	■	
Omgevingsplan	Inventarisatie en opschonen Helmondse regelgeving		■										
	Analyse Ow, AmvB's, aanvullingswetten en bruidsschat			■									
	Proefgebied 1 Omgevingsplan				■	■	■	■					
	Proefgebied 2 Omgevingsplan								■	■	■	■	
	Planning overige gebieden												Tot 2029 
Omgevingsprogramma	Opnemen verplichte programma's										■	■	
	In beeld brengen dreigende overschrijding omgevingswaarden										■	■	■
	Opnemen onverplichte programma's										■	■	■
Digitaal stelsel	Start gebruik testomgeving DSO				■	■	■						
	Zaakgericht werken			■	■								
	Archiveringsvereisten			■	■								
	Informatie- en privacybeveiliging			■	■	■	■						
	Procesbeschrijvingen opstellen					■	■	■					
	Aanschaf/upgrade software					■	■	■					
	Systeemintegratie					■	■	■					
	Gegevensmanagement					■	■	■					
	GDI voorziening					■	■	■					

