

PLAN VAN AANPAK

IMPLEMENTATIE OMGEVINGSWET: BELEIDSCYCLUS

Opdrachtgever	:	
Projectleider	:	
Versie	:	1.0
Versiedatum	:	27-11-2023
Status	:	status document: werkversie

WIJZIGINGSHISTORIE

Versie	Auteur	Opmerkingen
0.1		
0.2		
1.0		

INHOUDSOPGAVE

1	AANLEIDING	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Beleidscyclus onder de Omgevingswet	4
1.3	Omgevingsdocumenten in LVBB	6
2	DOEL EN EINDRESULTAAT	7
2.1	Doel	7
2.2	Waar staan we nu?	7
2.3	Eindresultaat	8
3	AFBAKENING PROJECT	10
3.1	In scope	10
3.2	Uit scope	10
4	GLOBALE AANPAK	11
4.1	Beleidscyclus	11
4.2	Werkwijze annoteren vrije regel tekst omgevingsdocumenten	11
5	PROJECTBEHEERSING	13
5.1	Projectplanning	13
5.2	Projectbegroting	13
5.3	Projectorganisatie en taakverdeling	15
5.4	Risico's	15

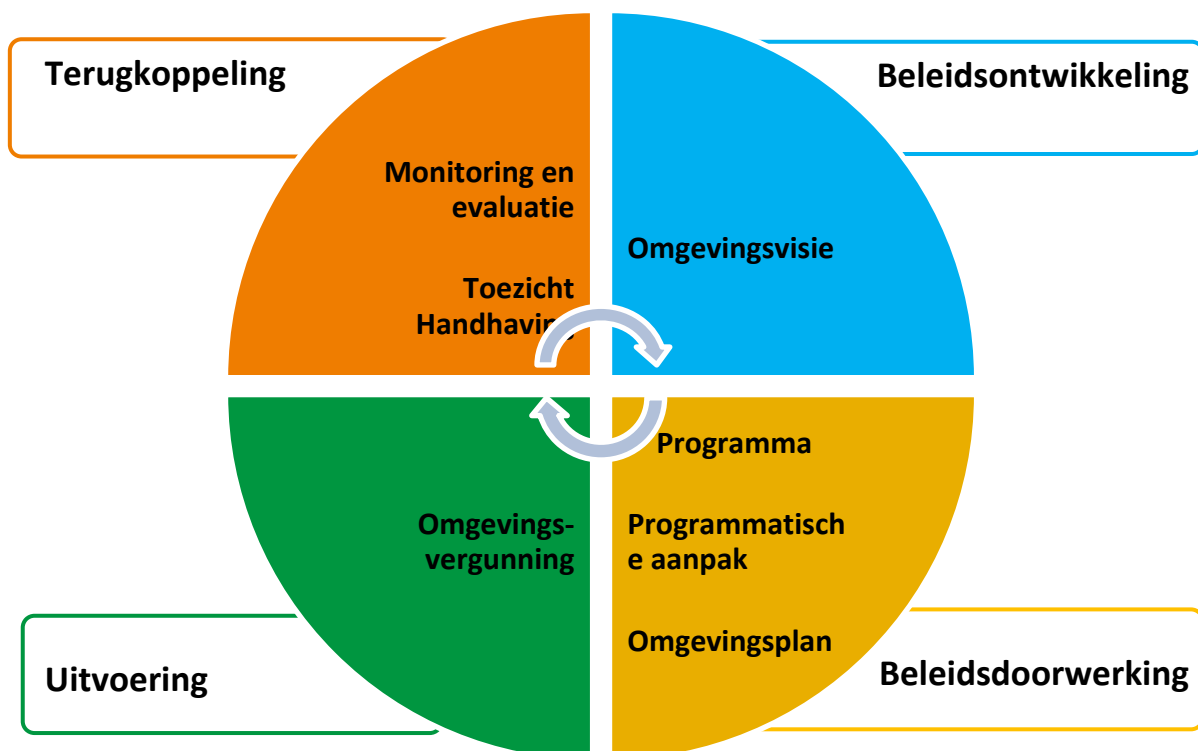
1 AANLEIDING

1.1 Inleiding

Per 01-01-2024 treedt de Omgevingswet in werking. In de afgelopen jaren was het programma Implementatie Omgevingswet erop gericht om op deze datum te voldoen aan de minimale eisen, zoals gesteld door de VNG in overleg met het Rijk. Nu we voldoen aan de minimale eisen, kunnen (en moeten) wij ons richten op de verdere implementatie van de Omgevingswet, waaronder het inrichten van de beleidscyclus.

1.2 Beleidscyclus onder de Omgevingswet

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus, een structuur om de kerninstrumenten¹ van de Wet te ordenen. De beleidscyclus legt verbanden tussen doelstellingen en realisatie, en helpt om tijdig bij te sturen en plannen aan te passen aan veranderende omstandigheden. Verplicht onderdeel van de beleidscyclus is “monitoring”: het op systematische wijze gegevens verzamelen over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan. Deze gegevens kan de organisatie gebruiken om te beoordelen of de doelen die zijn gesteld, worden behaald. Onderstaande figuur laat zien hoe de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet op elkaar doorwerken.



¹ De Omgevingswet heeft 6 kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De 6 kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit. Van deze 6 instrumenten kan de gemeente 4 toepassen: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels en de omgevingsvergunning.

Beleidsontwikkeling

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus heet beleidsontwikkeling. Dit staat voor de visievorming. De omgevingsvisie is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Eventueel kan de gemeente de omgevingsvisie aanvullen met een uitvoeringsparagraaf, zoals verplicht is bij de structuurvisies op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Maar dat hoeft niet.

Omgevingsprogramma's zijn soms ook visievormend. Bijvoorbeeld als de overheid in het omgevingsprogramma het beleid uit de omgevingsvisie voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of gebied uitwerkt.

Belangrijke input voor een omgevingsvisie is het resultaat van het vorige kwart van de beleidscyclus: terugkoppeling. Ofwel: monitoring en evaluatie. De signalen uit monitoring en evaluatie kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van een omgevingsvisie of het bijstellen van een omgevingsprogramma.

Beleidsdoorwerking

De gemeente kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. Dat kan bijvoorbeeld door eisen vast te leggen in omgevingswaarden, of door een omgevingsprogramma vast te stellen.

In omgevingsprogramma's formuleert de gemeente de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Het vaststellen van omgevingsprogramma's is geen verplichting. Juridische maatregelen (denk aan regels voor activiteiten) die in een omgevingsprogramma kunnen worden voorgesteld, moeten vertaald worden in regels in het omgevingsplan. Andersom kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden worden gesteld, die noodzaken tot het vaststellen van een omgevingsprogramma wanneer sprake is van (dreigende) overschrijding.

Ook zijn er verplichte omgevingsprogramma's voor water, voor geluid en – als niet voldaan wordt aan omgevingswaarden – voor luchtkwaliteit. Een bijzondere vorm van een omgevingsprogramma is de programmatische aanpak. Deze vorm van het omgevingsprogramma omvat niet alleen maatregelen die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar stuurt ook op de toelating van activiteiten of projecten.

Uitvoering

In het onderste kwart aan de linkerkant van de cyclus staat de uitvoering centraal. Dat gebeurt door de initiatiefnemers van activiteiten en projecten: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Hiermee is dit kwart een uitzondering op de andere 3, waarin alleen het beleid centraal staat. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Als toestemming van de overheid nodig is, verloopt die in principe via een omgevingsvergunning of een omgevingsplanwijziging.

Terugkoppeling

Het bovenste kwart aan de linkerkant staat voor terugkoppeling. Met toezicht en handhaving ziet de overheid toe op naleving van de regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en/of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

De keuze voor de instrumenten bepaalt het soort terugkoppeling. Als een gemeente bijvoorbeeld juridische regels in het omgevingsplan zet, spelen in de terugkoppelingsfase toezicht en handhaving een belangrijke rol. Maar als de gemeente kiest voor een omgevingsprogramma, zullen in de terugkoppelingsfase vooral monitoring en evaluatie belangrijk zijn.

1.3 Omgevingsdocumenten in LVBB

De gemeente moet omgevingsdocumenten², zoals de omgevingsvisie en omgevingsprogramma's, publiceren via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB)³. Hiervoor moeten omgevingsdocumenten voldoen aan verschillende eisen.

Voldoen aan nieuwe publicatiestandaarden

Voor de publicatie van omgevingsdocumenten is een nieuwe standaard ontwikkeld, de Standaard officiële publicaties (STOP). Dit is een algemene standaard voor overheidspublicaties. Daarnaast zijn Toepassingsprofielen (TPOD) ontwikkeld voor omgevingsdocumenten. Ieder omgevingsdocument heeft een eigen toepassingsprofiel.

Annoteren van omgevingsdocumenten

Annoteren is onderdeel van STOP/TPOD en betekent het toevoegen of markeren van eigenschappen aan juridische regels in omgevingsdocumenten. Door te annoteren wordt het omgevingsdocument digitaal leesbaar gemaakt. Een initiatiefnemer kan hierdoor in het onderdeel Regels op de kaart van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) het omgevingsdocument op eigenschappen van regels doorzoeken of filteren en ze op de kaart laten zien. Door annoteren wordt een werkingsgebied aan een alinea of artikel gekoppeld en kan een initiatiefnemer zien welk beleid of welke regels er gelden voor de gekozen locatie.

² Omgevingsdocumenten onder de Omgevingswet zijn: omgevingsvisie, waterschapsverordening, omgevingsverordening, omgevingsplan, reactieve interventie, instructie, voorbereidingsbesluit, projectbesluit, AMvB en ministeriële regeling, programma, Natura 2000 besluiten, kennisgeving omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

³ Via de LVBB komen omgevingsdocumenten automatisch terecht in het Omgevingsloket van het DSO.

2 DOEL EN EINDRESULTAAT

2.1 Doel

Beleidscyclus

Het doel is om een beleidscyclus te ontwerpen en te implementeren in het fysieke domein. Met deze beleidscyclus borgen we de samenhang tussen de verschillende instrumenten die de gemeente inzet voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Het is een middel om tijdig (bij) te sturen op ambities en doelen. Een goed werkende beleidscyclus zorgt ervoor dat

- Samenhang tussen verschillende beleidsstukken
- Integraliteit binnen de beleidsstukken
- Vertaling van beleid naar uitvoering
- Vindbaarheid van beleid

Annoteren vrije regel tekst omgevingsdocumenten

Het doel is om voor het annoteren van de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma (zogenoeten vrije regel tekstdocumenten binnen de annoteer terminologie) een uniforme werkwijze te ontwikkelen. Deze uniforme werkwijze draagt bij aan de gebruiksvriendelijkheid van het onderdeel Regels op de kaart van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Door de intern de te gebruiken annotaties goed op elkaar af te stemmen wordt het voor de initiatiefnemer eenvoudiger om de beleidsdocumenten van onze gemeente te doorzoeken.

2.2 Waar staan we nu?

Op dit moment ontbreekt de samenhang tussen de verschillende instrumenten.

Omgevingsvisie

In de afgelopen jaren is gewerkt aan een omgevingsvisie⁴. Deze visie staat nu nog op zichzelf en wordt vooral gezien als een instrument van het Cluster O&E. Dit is onterecht. De omgevingsvisie gaat over de fysieke leefomgeving en is daarmee ook van belang voor andere clusters. Daarnaast heeft de omgevingsvisie het bestaande beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving niet vervangen. De omgevingsvisie is er als het ware boven gezet. In de visie staat: “Wanneer bestaande beleid in strijd is met de visie, dan is de visie leidend”. Voor het bestaande beleid moet nog beoordeeld worden in hoeverre dit vertaald moet worden in de visie of in omgevingsprogramma’s. Ook is er nog geen monitoring voor de visie ingericht. Dit betekent dat er wel doelen zijn gesteld in de omgevingsvisie, maar dat wij niet weten of wij op koers liggen om deze doelen te bereiken. Gezien het feit dat de visie zelfbindend is, is het wenselijk dat er zo snel als mogelijk inzicht krijgen in of we realiseren wat we ambiëren.

Omgevingsprogramma

Het omgevingsprogramma is een beleidsdocument waarin de gemeenten beleid en maatregelen formuleert die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het is de bedoeling dat de doelen die gesteld zijn in de omgevingsvisie geconcretiseerd worden via een

⁴ Naar verwachting wordt de omgevingsvisie in april 2024 vastgesteld door de Raad.

omgevingsprogramma's. Hiervoor is nog geen sturingsmechanisme ingericht. Op dit moment is de weinig grip op de aanleiding voor nieuw beleid in de fysieke leefomgeving. Wanneer de beleidscyclus is ingericht, vormen de doelen uit de omgevingsvisie de aanleiding voor nieuw beleid.

Langzaamaan wordt binnen de gemeente de naam "plan" vervangen door "omgevingsprogramma". Aan de verschillende beleidsmedewerkers is meegegeven waar ze op moeten letten op het moment zijn omgevingsprogramma opstellen, maar een eenduidige werkwijze ontbreekt nog. Deze is zeker nodig met het oog op de verplichting de omgevingsprogramma's te annoteren opdat deze doorzoekbaar zijn in het digitale stelsel omgevingswet (DSO).

Omgevingsplan

Voorlopig werkt de gemeente met een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. In de eerste helft van 2024 wordt de structuur van het nieuwe, definitieve omgevingsplan ontwikkeld. Daarna wordt een werkwijze ontwikkeld hoe de ambities van de gemeente vertaald kunnen worden naar regels in het omgevingsplan.

2.3 Eindresultaat

Beleidscyclus

Wanneer we de beleidscyclus hebben geïmplementeerd, dan:

1. Is het werken vanuit de omgevingsvisie bestuurlijk en ambtelijk geborgd. Denk aan:
 - Raad en college zijn in staat om in lijn met de visie te sturen;
 - Het ambtelijk eigenaarschap is belegd;
 - Het proces actualiseren omgevingsvisie is ingericht;
 - Portfoliomanagement⁵ inrichten voor beleid: alleen nog omgevingsprogramma's opstarten die in lijn zijn met visie (of de visie herzien);
 - Het monitoren van de visie is ingericht.
2. Is het werken met omgevingsprogramma's bestuurlijk en ambtelijk geborgd. Denk aan:
 - Het proces opstellen en actualiseren van omgevingsprogramma's is ingericht;
 - Er is een format voor omgevingsprogramma's opgesteld;
 - De werkwijze Plan MER is geïmplementeerd;
 - Het monitoren van omgevingsprogramma's is ingericht.
3. Is de feedback loop ingericht. Denk aan:
 - Resultaten uit monitoring worden vertaald naar aanpassingen in de visie, omgevingsprogramma of omgevingsplan;
 - terugkoppeling uit toezicht en handhaving wordt vertaald naar aanpassingen in het omgevingsplan.

Annoteren vrije regeltekst omgevingsdocumenten

⁵ Portfoliomanagement is 'het continue vaststellen van de optimale balans tussen verschillende activiteiten en de beschikbare middelen, om de strategische doelstellingen van de organisatie te bereiken'.

Wanneer het annoteren van de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma is geïmplementeerd, dan is:

- Een annotatierichtlijn opgesteld;
- De werkwijze annoteren omgevingsvisie geïmplementeerd;
- De huidige omgevingsvisie geannoteerd en gepubliceerd via STOP/TPOD;
- De werkwijze annoteren omgevingsprogramma geïmplementeerd.

3 AFBAKENING PROJECT

3.1 In scope

In scope is:

- het inrichten van de beleidscyclus voor het fysieke domein;
- het opstellen van een aanpak en planning hoe bestaand beleid vertaald kan worden naar omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan;
- het opstellen van een handleiding voor het annoteren van vrije regeltekst omgevingsdocumenten (hieronder vallen de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma);
- het annoteren van de omgevingsvisie;
- het publiceren van de omgevingsvisie via STOP/TPOD.

3.2 Uit scope

Uit scope is:

- het inrichten van de beleidscyclus voor het sociaal domein;
- het herzien van de omgevingsvisie;
- het opstellen van omgevingsprogramma's;
- het annoteren van omgevingsprogramma's;
- het opstellen van het omgevingsplan;
- het vertalen van bestaand beleid naar omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan;
- het opstellen van een werkwijze voor het annoteren van het omgevingsplan.

4 GLOBALE AANPAK

We onderscheiden in dit project twee aandachtsgebieden:

- Beleidscyclus
- Annoteren vrije regel tekst omgevingsdocumenten

Per aandachtsgebied is hieronder de globale aanpak beschreven.

4.1 Beleidscyclus

Om de beleidscyclus te implementeren onderscheiden we twee fasen.

1. Ontwerpen beleidscyclus & monitoringsmethodiek

De eerste fase is het, zo gedetailleerd mogelijk, ontwerpen van de beleidscyclus. En het inzichtelijk maken van de consequenties van het werken met een beleidscyclus. Met dit onderwerp gaan we in gesprek met de clusterhoofden. Pas wanneer de cluster hoofd een akkoord zijn met het ontwerp, gaan we door naar de volgende fase. Dit omdat onzes inziens het succes van de implementatie van de beleidscyclus valt of staat bij het commitment van het ODC. Ook ontwikkelen we een monitoringmethodiek. Hieronder verstaan we:

- het ontwikkelen van handvatten om beleidsdoelen kwantificeerbaar te maken (smart doelen);
- het ontwikkelen van een methode om te monitoren (middels metingen of berekeningen) of doelen gehaald worden;
- het selecteren van software en/of samenwerkingspartner voor het uitvoeren van monitoring.

2. Implementeren beleidscyclus en monitoringsmethodiek

Pas wanneer het ODC akkoord is met zowel de ontworpen beleidscyclus als de ontworpen monitoringsmethodiek, starten we met de implementatie. De eerste stap in de implementatie is het betrekken van het bestuur. Wij kiezen er nadrukkelijk voor om het bestuur pas te informeren wanneer we als interne organisatie op één lijn zitten. Dit omdat het ontwikkelen van een beleidscyclus en een monitoringsmethodiek sterk intern gericht is.

Wanneer de rol van het bestuur is uitgekristalliseerd, implementeren we de nieuwe manier van werken.

4.2 Werkwijze annoteren vrije regel tekst omgevingsdocumenten

Het implementeren van een werkwijze voor het annoteren doen we in twee stappen:

1. Ontwikkelen annoteermethode

Op basis van de ontwikkelde Toepassingsprofielen (TPOD), ervaringen van andere gemeenten, adviezen van door het Rijk aangestelde implementatieadviseurs in combinatie met de manier van beleid schrijven binnen onze eigen gemeente, zullen we een annoteer methode ontwikkelen.

Concreet betekent dit dat we afspraken maken over:

- Op welke manier we beleidsstukken schrijven en structureren;

- welke hoofdlijnen we willen gebruiken;
- wanneer we welke thema's gebruiken;
- hoe werkingsgebieden opgemaakt worden;
- en hoe we gebiedsaanwijzingen toepassen.

Het resultaat hiervan wordt verwerkt in een handleiding.

2. Implementeren methode

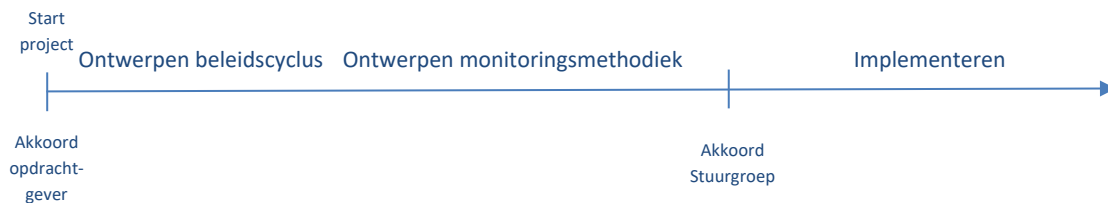
We implementeren de methode door de huidige visie, en een aantal omgevingsprogramma's te annoteren en te publiceren. Deze drie omgevingsdocumenten kunnen dan als voorbeeld dienen bij het opleiden van de collega's en bij het toepassen van de handleiding.

5 PROJECTBEHEERSING

5.1 Projectplanning

Beleidscyclus

Zoals toegelicht in het hoofdstuk aanpak onderscheiden we 2 fasen om de beleidscyclus te implementeren. De overgang naar de volgende fase wordt gemarkeerd door een besluit van het ODC of de stuurgroep.



Werkwijze annoteren vrije regel tekst omgevingsdocumenten

Zoals toegelicht in het hoofdstuk aanpak onderscheiden we 2 fasen om de Werkwijze annoteren vrije regel tekst omgevingsdocumenten te implementeren. De overgang naar de volgende fase wordt gemarkeerd door een besluit van het ODC of de stuurgroep



5.2 Projectbegroting

Inzet medewerkers	€ 196.160,00
Monitoringsoftware	€ 35.000,00
Opleiden medewerkers	€ 7.000,00
Adviesbureau	€ 60.000,00
Totaal	€ 298.160,00

De benodigde inzet is in de paragrafen hieronder gespecificeerd

5.2.1.1 Ontwerpen beleidscyclus, ontwerpen met monitoringsmethodiek en ontwikkelen van een annoteermethode

Naam	Aandachtsgebied	aantal uur pw	Aantal weken	Bedrag
Beleidsmw VTH	Vertaling beleid naar VTH	4	16	€ 5.760,00

	Geo opwerken voor visie en programma	4	16	€ 5.760,00
	Annoteren	8	16	€ 11.520,00
	Visie - programma - integraal werken	8	16	€ 11.520,00
	Monitoringsmethodiek	12	16	€ 24.000,00
	Communicatie	2	16	€ 2.880,00
	Visie - programma - integraal werken	8	16	€ 11.520,00
	Projectleider	8	16	€ 17.280,00

5.2.1.2 Besluitvorming organiseren Beleidscyclus

Naam	Aandachtsgebied	aantal uur pw	Aantal weken	Bedrag
	Visie - programma - integraal werken	2	8	€ 1.440,00
	Visie - programma - integraal werken	2	8	€ 1.440,00
	PL	4	8	€ 4.320,00

5.2.1.3 Implementeren beleidscyclus

Naam	Aandachtsgebied	aantal uur pw	Aantal weken	Bedrag
	Vertaling beleid naar VTH	4	16	€ 5.760,00
	Geo opwerken voor visie en programma	4	4	€ 1.440,00
	Annoteren	4	16	€ 5.760,00
	Visie - programma - integraal werken	4	16	€ 5.760,00
	Monitoringsmethodiek	4	16	€ 8.000,00
	Communicatie	4	16	€ 5.760,00
	Visie - programma - integraal werken	4	16	€ 5.760,00
	Projectleider	8	16	€ 17.280,00

5.2.1.4 Afronden omgevingsvisie

Naam	Aandachtsgebied	aantal uur pw	Aantal weken	Bedrag
	Visie - programma - integraal werken	8	16	€ 11.520,00
	Visie - programma - integraal werken	8	16	€ 11.520,00
	Ondersteuning ter inzagelegging	8	16	€ 11.520,00
	Communicatie	8	4	€ 2.880,00
	Publiceren visie	4	16	€ 5.760,00

5.3 Projectorganisatie en taakverdeling

Bestuurlijk opdrachtgever	
Ambtelijk opdrachtgever	
Stuurgroep	
Projectleider	
Projectteam Beleidscyclus	
Reviewteam Beleidscyclus (mogelijk het redactieteam van de visie, uitgebreid met lepenbiere romte)	
Projectteam Annoteren	

5.4 Risico's

Risico	Kans	Impact	Maatregel(en)
Te weinig draagvlak binnen de organisatie	middel	groot	Goede afstemming binnen/met ODC
Te weinig tijd projectteam	klein	groot	Prioritering t.o.v. andere werkzaamheden (Directie en management)
Te weinig tijd binnen organisatie om opgeleid te volgend	klein	groot	Prioritering t.o.v. andere werkzaamheden (Directie en management)
Ontoereikende middelen om monitoring in richten	klein	groot	Tijdige terugkoppeling naar opdrachtgever; aanvullende budget of soberder uitvoering.
Te weinig kennis / vaardigheden in organisatie om monitoring uit te voeren (smart beleid maken en doelen monitoren)	middel	groot	Tijdig signaleren richting management; Opleiden of nieuwe medewerkers werven indien nodig.