

**Plan van aanpak
voor de invoering van de Omgevingswet
in Utrecht**

Voorjaar 2019
Motie 2018/196 Plan van aanpak Omgevingswet

Inhoud

Samenvatting.....	3
1 Omgevingswet: doelen en ambities	6
1.1 Doelen en ambities Rijksoverheid	6
1.2 Utrechtse doelen en ambities bij invoering Omgevingswet	7
1.3 Stip op de horizon en mijlpalen om daar te komen	8
1.4 Voor wie gaat dit wat opleveren?	9
1.5 Goede voorbereiding overgangperiode.....	10
1.6 Welke resultaten zijn op welk moment nodig: plateauplaning 2021-2024-2029.....	11
1.7 Korte termijn resultaten: 2020 en 2021.....	14
1.8 Waarmee kan worden gestuurd?.....	15
2 Raad aan zet	18
 Bijlage 1 Hoe het college van B&W hier uitvoering aan geeft (tot 1-1-2021)	22
1. Hoe gaan we te werk.....	22
2. Stand van zaken voorjaar 2019	22
3. Participatie	23
4. Veranderen, mens en organisatie	23
5. Lobby en samenwerking met G5 en regio.....	24
6. Randvoorwaarden	24
7. Financiële en organisatorische aspecten invoering Omgevingswet	25
8. Risico's	25
 Bijlage 2 Korte toelichting per instrument.....	28
1. De instrumenten van de Omgevingswet.....	28
2. Het sluiten van de beleidscyclus.....	28
3. Omgevingsvisie	29
4. Omgevingsprogramma	29
5. Omgevingsplan	30
6. Omgevingsvergunning.....	31
7. Toezicht en handhaving.....	32
8. Digitalisering.....	32

Samenvatting

De inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet – 1 januari 2021 – komt er aan!

De Omgevingswet geeft nieuwe mogelijkheden voor meer ruimte tot initiatief, meer samenwerking met de stad en met elkaar en dat met een goede digitale ondersteuning. De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water én introduceert nieuwe instrumenten. Het gaat om de goede balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving met het oog op een duurzame ontwikkeling. Het is de verwachting dat door de bundeling van wetgeving minder regels nodig zijn. Beleid en regels komen op één plek in één plan, gemakkelijk (ook online) vindbaar. Wel zo duidelijk, voor iedereen!

De doelen van de Omgevingswet onderschrijven we in Utrecht. Het zijn doelen waar we al op diverse manieren aan werken en niet alleen binnen de reikwijdte van de invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet is een extra motor bij het realiseren van deze doelen in Utrecht.

Motie: Plan van aanpak Omgevingswet (2018/196)

Om richting te geven aan de manier en het tempo waarop we in Utrecht de wet invoeren, heeft de gemeenteraad in november 2018 de motie Plan van aanpak Omgevingswet (196) aangenomen. Hierin geeft de raad aan dat het wenselijk is dat college en raad gezamenlijk ambities uitspreken – en daarmee dus keuzes maken – over hoe zij de Omgevingswet invoeren. Ook in 2017 is door de (vorige) raad al een motie aangenomen waarin de raad uitgangspunten meegeeft bij de invoering van de Omgevingswet (M2017/82 Omgevingswet, de raad stelt kaders). Dit plan van aanpak geeft antwoord op motie 2018/196 en is geheel in lijn met de eerdere beantwoording van motie 2017/82.

Utrechtse doelen en ambities per 1 januari 2021

Bij de invoering van de Omgevingswet zijn de Utrechtse ambities zoals vastgesteld door de raad de basis voor de inhoud van alle instrumenten die de wet biedt. Daarbij nemen we ook – de fysieke kanten van – het maatschappelijk domein en van volksgezondheid mee. Natuurlijk zullen we als Utrecht ook op tijd voldoen aan de gestelde wettelijke eisen. Met onze ambities sluiten we aan bij de vier verbeterdoelen van de wet:

1. Integrale benadering fysieke leefomgeving

We werken opgevegericht en integraal aan de opgaven in de stad. We maken samenhangende keuzes in beleid, regelgeving en uitvoering. Keuzes die gaan over wat er vanuit de verschillende organisatieonderdelen in de gemeente kan worden bijgedragen aan de opgaven en wat er in samenwerking met onze stakeholders kan worden gerealiseerd. De gemeente is in de samenwerking met Utrechters en alle belanghebbenden een betrokken, betrouwbare en transparante partner.

2. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte

Dit is de extra ruimte die de Omgevingswet aan de gemeente geeft om een eigen afweging te maken over een lokaal vraagstuk. Meer dan nu kunnen we voor wat we belangrijk vinden om te behouden of te beschermen zelf aan de knoppen draaien. We doen dit door een goede afweging te maken tussen alle betrokken belangen en in samenwerking met onze ketenpartners.

3. Inzicht in wat wel en niet kan

Informatie over de Utrechtse leefomgeving is gemakkelijk vindbaar en begrijpelijk. Iedereen heeft snel (online) inzicht in wat wel en niet kan. We zijn open met onze informatie en inspireren daarmee initiatiefnemers om mede vorm te geven aan de opgaven in de stad. We verbeteren zo ook onze dienstverlening.

4. Besluitvorming versnellen en verbeteren

De samenwerking met de gemeente loopt beter en is voorspelbaar. Dit komt onder andere door verbeterde participatie, korte en heldere besluitvormingsprocessen en betere afstemming met de ketenpartners. Onnodige procedures en beleid worden teruggedrongen.

Deze vier ambities zijn vertaald in de Utrechtse 'stip op de horizon' voor 2029.

Stip op de horizon

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet in werking, maar in 2029 moeten alle veranderingen volledig zijn doorgevoerd.

In 2029:

- kun je als initiatiefnemer, belanghebbende en professional voor iedere locatie in Utrecht gemakkelijk te weten komen wat mag en kan en waarom dat zo is. Wat mag en kan draagt bij aan de Utrechtse ambities;
- is het antwoord dat wij geven aan iedereen met een initiatief, idee of vraag voor de fysieke leefomgeving snel, begrijpelijk, consistent (met één mond) en altijd en overal mogelijk; in het stadskantoor, wijkbureau of digitaal op elk device;
- zijn we open met onze informatie, die eenduidig en van goede kwaliteit is en inspireren we daarmee initiatiefnemers om mede vorm te geven aan de opgaven in de stad. Initiatiefnemer en belanghebbende voelen zich gehoord en gerespecteerd door de gemeente;
- kunnen Utrechters en andere belanghebbenden vroegtijdig meedenken over de keuzes over de fysieke leefomgeving die de raad maakt; initiatiefnemers zorgen zelf dat er wordt geparticipeerd bij hun initiatief.

Op 1 januari 2021 hebben we alle noodzakelijke wettelijke veranderingen zo doorgevoerd dat we bijdragen aan de vier verbeterdoelen. We hebben dan nog niet alle mogelijkheden die de nieuwe wetgeving biedt benut, maar we weten wat op welk moment nodig is om voor initiatiefnemers, belanghebbenden en de gemeentelijke organisatie verder invulling te geven aan deze ambities. Ook zijn de belangrijkste terugkerende keuzes in beeld, waarmee we richting kunnen geven aan de manier waarop we (samen)werken.

Het ambitieniveau is daarmee realistisch en pragmatisch. Realistisch in de zin dat het passend is bij wat de organisatie kan realiseren aan veranderingen vóór 2021. Pragmatisch, omdat nu nog niet alles duidelijk is. Zo zijn delen van de wetgeving nog niet gereed; dat geldt ook voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). We wachten een aantal onderdelen bewust af, leren van experimenteer-ervaringen bij andere gemeenten en als op 1 januari 2021 onze basis klaar is en weer meer duidelijk is, kiezen we hoe we daar in Utrecht mee omgaan.

Utrecht op weg

De invoering van de Omgevingswet is omvangrijk. We zijn al goed op weg, maar we zijn er voorlopig nog niet. De doelen achter de Omgevingswet vragen om veranderingen in de manier van werken van het bestuur, beleidmakers, juristen en uitvoeringsorganisaties (vergunningen, handhaving,

dienstverlening): een verdergaande manier van (samen-)werken die nog niet vanzelfsprekend is. Ook de digitaliseringsopgave is niet gering. Daarnaast betekent minder regelgeving of vereenvoudiging van regels niet per definitie dat het voor onze organisatie goedkoper is. Zeker niet als we onze inspanningen gaan vergroten op het gebied van onze dienstverlening en de samenwerking met de bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden.

Utrecht is wel al op weg. We hebben een door de raad vastgestelde Omgevingsvisie Utrecht, we maken met de stad al gebiedsgerichte uitwerkingen in de omgevingsvisies deelgebied en ook de eerste omgevingsplanregels zijn vastgesteld door de raad. We werken steeds meer samen met de stad en vernieuwen de participatie/samenwerking met de stad.

1 Omgevingswet: doelen en ambities

1.1 Doelen en ambities Rijksoverheid

De Omgevingswet heeft twee maatschappelijke doelen:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om zo maatschappelijke behoeften te vervullen.

Dit met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

De Omgevingswet sluit aan bij een aantal ontwikkelingen in de samenleving. Zo verandert de 'participatiesamenleving' de verhouding tussen overheid en bewoners, bedrijven, belanghebbenden. De samenleving wacht niet meer af tot de overheid in actie komt, maar wil zeggenschap over hun buurt of locatie en neemt zelf initiatief om gewenste ontwikkelingen te realiseren. Van de overheid wordt verwacht die initiatieven te faciliteren.

Ook de ontwikkeling waarbij bedrijven klanten steeds meer met gestandaardiseerde dienstverlening bedienen is van invloed. Klanten kunnen zelf (online) de meeste handelingen uitvoeren en in hun eigen behoefte te voorzien. Zij krijgen daarbij alle informatie die ze nodig hebben, ze krijgen het vertrouwen dat zij daarmee zelf in hun behoeften – binnen de door het bedrijf gesteld kaders – kunnen voorzien en worden op relevante momenten geholpen. Dit wordt in toenemende mate ook van de overheid verwacht.

De Omgevingswet heeft als afgeleide van de maatschappelijke doelen dan ook vier belangrijke verbeterdoelen:

- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten (inzicht in wat wel en niet kan);
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren (mede om participatie en betrokkenheid van bewoners en bedrijven te vergroten);
- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen, in beleid, besluitvorming en regelgeving (integraliteit).



De Omgevingswet vraagt om een andere werk- en denkwijze van overheden, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief zijn daarbij de kernwoorden. Die andere werk- en denkwijze moet worden bereikt door minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en het geven en vragen van vertrouwen. Daarbij moet het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving centraal staan in plaats van de vraag 'mag het wel?'. De regels geven daarvoor de kaders.

1.2 Utrechtse doelen en ambities bij invoering Omgevingswet

Doel: voldoen aan wettelijke eisen op een manier die bijdraagt aan onze Utrechtse ambities en het vigerend beleid.

Op de juiste momenten voldoet de gemeente Utrecht aan de wettelijke eisen. Dat betekent op de invoeringsdatum van de Omgevingswet zelf, namelijk 1 januari 2021, op de tussentijdse deadline in 2024 (voor de omgevingsvisie en voor de doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, DSO) en op het einde van het overgangsrecht. Dat is in 2029: het nieuwe stelsel is dan een feit. Het invoeren van de Omgevingswet doen we zo overzichtelijk en efficiënt mogelijk, gericht op haalbaarheid en uitlegbaarheid. Zowel voor onszelf als voor alle Utrechters en andere belanghebbenden.

Het vigerend beleid is leidend bij de invoering van de Omgevingswet in Utrecht. De gemeente Utrecht kiest als strategie om te werken vanuit de actuele stedelijke opgaven. Deze stedelijke opgaven zijn beschreven in de omgevingsvisie en in het coalitieakkoord. Steeds wanneer er vanuit de actualiteit aanleiding is om beleid (dus onderdeel omgevingsvisie) of regels (onderdeel omgevingsplan) te herzien, maken we dat onderdeel van omgevingsvisie of omgevingsplan passend bij de Omgevingswet. Dit doen we samenhangend in de beleidscyclus wat betekent dat beleid en regelgeving een goede basis zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarmee groeien we in een geleidelijk tempo naar samenhangende instrumenten..

Bij het invoeren van nieuwe regelgeving, instrumenten en manier van werken geven we met Utrechtse ambities inhoud aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet:

1. Integrale benadering fysieke leefomgeving

We werken opgavegericht en integraal aan de opgaven in de stad. We maken samenhangende keuzes in beleid, regelgeving en uitvoering. Keuzes die gaan over wat er vanuit de verschillende organisatieonderdelen in de gemeente kan worden bijgedragen aan de opgaven en wat er in samenwerking met onze stakeholders kan worden gerealiseerd. De gemeente is in de samenwerking met Utrechters en alle belanghebbenden een betrokken, betrouwbare en transparante partner.

2. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte

Dit is de extra ruimte die de Omgevingswet aan de gemeente geeft om een eigen afweging te maken over een lokaal vraagstuk. Meer dan nu kunnen we voor wat we belangrijk vinden om te behouden of te beschermen zelf aan de knoppen draaien. We doen dit door een goede afweging te maken tussen alle betrokken belangen en in samenwerking met onze ketenpartners.

3. Inzicht in wat wel en niet kan

Informatie over de Utrechtse leefomgeving is gemakkelijk vindbaar en begrijpelijk. Iedereen heeft snel (online) inzicht in wat wel en niet kan. We zijn open met onze informatie en inspireren daarmee initiatiefnemers om mede vorm te geven aan de opgaven in de stad. We verbeteren zo ook onze dienstverlening.

4. Besluitvorming versnellen en verbeteren

De samenwerking met de gemeente loopt beter en is voorspelbaar. Dit komt o.a. door verbeterde participatie, korte en heldere besluitvormingsprocessen en betere afstemming met de ketenpartners. Onnodige procedures en beleid worden teruggedrongen.

We vertalen deze Utrechtse ambities in Utrechtse 'stippen op de horizon' voor 2029, 2024 en 2021.

1.3 Stip op de horizon en mijlpalen om daar te komen

Stip op de horizon: in 2029...

- kun je als initiatiefnemer, belanghebbende en professional voor iedere locatie in Utrecht gemakkelijk te weten komen wat mag en kan en waarom dat zo is;
- kan iedereen ook aan de balie en op straat terecht voor uitleg door onze medewerkers over wat de regels betekenen, waarom deze regels nodig zijn en wat het beleid is achter de regels;
- is het antwoord dat wij geven aan iedereen met een initiatief, idee of vraag voor de fysieke leefomgeving snel, begrijpelijk, consistent (met één mond) en altijd en overal mogelijk; in het stads kantoor, wijkbureau of digitaal op elk device;
- zijn we open met onze informatie, die eenduidig en van goede kwaliteit is en inspireren daarmee initiatiefnemers om mede vorm te geven aan de opgaven in de stad. Initiatiefnemer en belanghebbende voelen zich gehoord en gerespecteerd door de gemeente;
- kunnen Utrechters en andere belanghebbenden vroegtijdig meedenken over de keuzes over de fysieke leefomgeving die de raad maakt; initiatiefnemers zorgen zelf dat er wordt geparticipeerd bij hun initiatief.

Om deze stip te bereiken, zijn de volgende mijlpalen nodig:

In 2024:

- is driekwart van de gemeentelijke regelgeving voor de fysieke leefomgeving opgenomen in het Omgevingsplan. Dit betekent dat voor een deel van de regels nog niet een gericht antwoord kan worden gegeven of iets kan en mag op een locatie en waarom.
- weten onze professionals hoe zij met de instrumenten van de Omgevingswet de Utrechtse ambities kunnen vormgeven. Daarbij weten zij hoe de instrumenten op elkaar inwerken en gebruiken ze die kennis om het maximale te bereiken in de stad. Ook worden de digitale mogelijkheden goed benut;
- houden onze professionals van Toezicht en Handhaving op straat in de gaten of de (beleids-) ambities in de opgaven zichtbaar worden in de stad en of het doel waarmee de regels zijn opgesteld in de praktijk de goede uitwerking hebben.

In 2021:

- kun je als initiatiefnemer, belanghebbende en professional op het landelijke omgevingsloket (digitaal) voor elke locatie in Utrecht zien wat alle huidige regels van alle overheden zijn. Je kunt hieruit opmaken wat kan op basis van de regels;
- zijn al het nieuwe beleid en regels in begrijpelijke taal opgeschreven;

- kun je op de website van de gemeente Utrecht zien wat al het beleid van de gemeente is voor de fysieke leefomgeving. Beleid (omgevingsvisie), regels (omgevingsplan) en uitvoering (vergunningen, toezicht en handhaving) dragen bij aan het realiseren van de Utrechtse ambities, het vigerend beleid en de opgaven die daaruit voortkomen, zoals geformuleerd in het collegeakkoord;
- vertalen we in de omgevingsvisie de opgaven in de stad samen met bewoners, bedrijven en organisaties naar de behoeften en mogelijkheden voor de stad als geheel of voor een gebied;
- benutten we – daar waar nuttig – de lokale afwegingsruimte die ontstaat voor raad en college om onze opgaven te realiseren;
- kun je als initiatiefnemer alle bestaande meldingen en vergunningaanvragen voor een initiatief in de fysieke leefomgeving blijven doen;
- wordt in de meeste gevallen een vergunningsaanvraag sneller afgehandeld: binnen 8 in plaats van 26 weken;
- bieden we initiatiefnemers bij complexe vergunningen een goed ‘vooroverleg’ aan. In het vooroverleg denken we actief mee over de juiste uitvoering van het plan en een goede kwaliteit van de in te dienen aanvraag. De initiatiefnemer merkt dat procedures voor vergunningen sneller gaan, dat belanghebbenden vroegtijdig worden betrokken en dat hiermee wordt voorkomen dat een aanvrager laat in de procedure wordt verrast door een afwijkend advies;
- blijft toezicht en handhaving op hetzelfde dienstverleningsniveau, ondanks dat twee regimes naast elkaar van kracht zijn omdat soms de regels van de oude wetgeving nog gelden en ook al nieuwe wetgeving van kracht is;
- gaat voor zowel onze klanten als medewerkers het gebruiksgemak van (interne) systemen en procedures niet achteruit. Dat betekent dat oude processen en (digitale) systemen probleemloos doorwerken zo lang als nodig is en de overgang naar nieuwe processen en systemen in een tempo verlopen die de organisatie bij kan houden (zowel wat betreft aanpassingen doen, als dat medewerkers er mee kunnen werken);
- blijven de kosten voor de bewoner/initiatiefnemer zo laag mogelijk, maar zijn wel kostendekkend.

1.4 Voor wie gaat dit wat opleveren?

De Utrechtse ambities, het vigerend beleid en de veranderdoelen van de Omgevingswet moeten er aan bijdragen dat ‘de stad’ samen met de gemeente kan werken aan een betere leefomgeving. Dit biedt kansen om de creativiteit van de stad in te zetten. Maar wat heeft ‘de stad’ dan van ons nodig? Wie is ‘de stad’ eigenlijk en waarom lukt het nu nog niet voldoende?

Bij de invoering van de Omgevingswet richten we ons op vijf doelgroepen. Deze zijn ontleend aan het klantreizenonderzoek dat is gedaan in opdracht van het interbestuurlijk programma ‘Aan de slag met de Omgevingswet’. Dit onderzoek geeft handvatten voor het beantwoorden van bovenstaande vragen en daarom toetsen we de mijlpalen binnen de invoering van de wet aan wat zij opleveren voor deze doelgroepen.

Incidentele initiatiefnemers

Incidentele initiatiefnemers die een vergunning aanvragen of anderszins contact zoeken met de gemeente, krijgen makkelijker inzicht in wat te doen met begrijpelijke informatie. Hierdoor is makkelijker om het proces als initiatiefnemer zelf te doorlopen. Initiatiefnemers doen de juiste aanvraag, hoeven niet meer lang te wachten op een beslissing en het besluit is helder en transparant.

Professionele initiatiefnemers

Professionele initiatiefnemers hechten veel waarde aan contact met de ruimtelijk regisseur of contact via het vooroverleg. Hierdoor kunnen ze beter inschatten waar zij aan toe zijn. Zij hechten waarde aan een efficiënt en transparant proces in combinatie met een vaste contactpersoon. Zij moeten nu vaak veel versnipperde informatie aanleveren en vinden dat er weinig inzicht en eenduidigheid bestaat over wat zij precies moeten aanleveren.

Incidentele belanghebbenden

Belanghebbenden worden vroegtijdig betrokken bij het proces voor een initiatief. En de gemeente is duidelijk over welk deel van hun zienswijze in beleidsstukken wel of niet wordt meegenomen. Zij kunnen meedenken en doen wanneer een initiatief of een beleidsontwikkeling (voor een gebied dan wel thema) nog in de verkenningfase zit.

Professionele belanghebbenden

Belangenverenigingen en andere belangenvertegenwoordigers hebben behoefte aan gedetailleerde en transparante informatie. Omgevingsinformatie is nu niet altijd gewaarmerkt en versnipperd over verschillende informatiebronnen en organisatieonderdelen. Informatie over specifieke onderwerpen wordt nu niet altijd (tijdig) aangeleverd.

Gemeentelijke professionals

Er zijn verschillende typen professionals werkzaam binnen de gemeente: beleidsmaker, planmaker, vergunningverlener, toezichthouder, medewerker KCC. Zij zijn in staat om de ambities van het gemeentebestuur en de initiatiefnemers zo goed mogelijk te faciliteren of de belanghebbenden te ondersteunen.

1.5 Goede voorbereiding overgangperiode

Het jaar 2029 lijkt nog ver weg. Gezien de enorme omvang van de opgave en de ingrijpende veranderingen die daarvoor moeten worden doorgevoerd in onze gemeentelijke organisatie, is het noodzakelijk om de opgestarte werkzaamheden zo veel mogelijk ongestoord door te laten lopen. We kiezen er in Utrecht voor om niet te wachten tot we weten hoe de kerninstrumenten zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan eruit komt te zien. We zijn al aan de slag gegaan. Specifiek voor het omgevingsplan betekent dit dat het helpt om overzicht te houden. Vooral vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021 wanneer alle oude regelgeving onder het tijdelijke omgevingsplan komt te vallen. Vanaf deze datum zullen er, in ieder geval tot 1 januari 2029, twee wettelijke regimes naast elkaar gelden, namelijk de oude wetgeving (Wro, Wabo en sectorale wetten) en de Omgevingswet. Door nu al aan de gang te zijn, kunnen we zowel de organisatie als het college en de gemeenteraad stapsgewijs meenemen in de veranderingen van werken en denken. Voor de omgevingsvergunning geldt dat wanneer deze voor 1 januari 2021 wordt aangevraagd, de nu geldende wetten van toepassing zijn. Pas op het moment dat de vergunning onherroepelijk is, geldt deze vergunning onder nieuw recht, de Omgevingswet. Dit betekent dat vooral de ambtenaren die zijn belast met toezicht en handhaving en bezwaar en beroep hier goed op worden voorbereid.

1.6 Welke resultaten zijn op welk moment nodig: plateauplanning 2021-2024-2029

In onderstaande tabel is voor 2021, 2024 en 2029 weergegeven wat de benodigde resultaten zijn.

2021	2024	2029
Omgevingsvisie		
Al het bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving is (digitaal) vindbaar op één plek. Zowel algemeen geldend voor de hele stad (koers, thema) of specifiek uitgewerkt voor een aantal deelgebieden.	Al het bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving is (digitaal) vindbaar op één plek. Zowel algemeen geldend voor de hele stad of specifiek uitgewerkt voor alle deelgebieden waaruit de stad bestaat.	In toevoeging op 2024: al het beleid voor de fysieke leefomgeving heeft samenhang met de regelgeving. Daardoor kan iedereen (digitaal) weten wat het doel is achter de regels.
Voor één deelgebied in de stad kan iedereen snel begrijpen waarom regels op een bepaalde plek gelden, omdat het beleid voor dit gebied in samenhang met de regels is gemaakt. Het doel achter de regel is duidelijk. Met deze informatie kan een incidentele initiatiefnemer zijn initiatief verbeteren als het niet direct aan de regels voldoet of goed beargumenteerd met de gemeente in overleg.	Idem, maar dan voor vijf deelgebieden	Idem, maar dan voor de hele stad.
Eén omgevingsvisie deelgebied en één thematisch onderdeel van de omgevingsvisie zijn gemaakt op basis van dynamische herbruikbare data (datagedreven gevormd). Deze data zijn voor iedereen toegankelijk.	Al het nieuwe beleid dat wordt gemaakt na 2021 wordt datagedreven gemaakt. De data zijn voor iedereen toegankelijk.	
	De omgevingsvisie kan via het DSO (standaard) worden gepubliceerd	
	Professionals weten hoe nieuwe onderdelen van de omgevingsvisie digitaal ontsloten kunnen worden: zij kunnen werken met nieuwe software en zijn zich bewust van welke informatie op welk moment openbaar wordt.	
Programma		
Duiding wat het instrument is, wat we er mee kunnen.		
Keuze wel/niet en eventueel hoe te gebruiken.		

2021	2024	2029
Omgevingsplan		
Er is een inventarisatie van de Utrechtse regelgeving: - bestemmingsplannen; - verordeningen en beleidsregels; - bruidsschat (decentralisatie wetgeving).	- Overzicht van regels die strijdig zijn; daar zijn keuzes over gemaakt. - Overzicht van de regels die kunnen worden ingetrokken, omdat ze niet meer nodig zijn; de regels zijn ingetrokken.	Alle regels over de fysieke leefomgeving staan in het omgevingsplan.
Alle huidige en nieuw te maken regels zijn/kunnen worden ontsloten via het DSO.		
Er is een strategie om het omgevingsplan te vullen, bijvoorbeeld themagewijs, gebiedsgewijs of stedelijke ontwikkelingen volgend.	Driekwart van het omgevingsplan is gereed. De regels die al in het definitieve omgevingsplan zijn (over-)gezet, zijn: - activiteit-gericht; - in begrijpelijke taal; - toepasbaar (digitaal leesbaar); - gekoppeld aan/voortkomend uit beleid.	Er is één set regels voor de gehele stad. Daarnaast is er – indien nodig – maatwerk per gebied.
De eerste vulling van omgevingsplan staat klaar. Deze regels zijn activiteit-gericht beschreven, in begrijpelijke taal, toepasbaar (dat wil zeggen digitaal vertaalbaar) en uitvoerbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.	Het omgevingsplan wordt doorontwikkeld.	Er is één werkend en juridisch houdbaar omgevingsplan.
Een aantal regels – die horen bij drie veel aangevraagde vergunningen – zijn vertaald in vragenbomen (ja/nee-antwoorden). Dit is randvoorwaardelijk voor digitale vergunning afhandeling.	Er worden meer regels vertaald in vragenbomen (toepasbare regels).	Zoveel mogelijk regels zijn toepasbaar gemaakt (vertaald) voor in vragenbomen.
De raad heeft een besluit genomen over de rijksregels (bruidsschat).	De raad bekijkt afhankelijk van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen welke regels nodig en nuttig zijn.	
De raad heeft een besluit genomen over het delegeren van bevoegdheden aan het college.		
Er is een transitiestrategie: hoe gaan we twee systemen (Wro en Ow) naast elkaar laten werken?		
Inzicht in en zo veel mogelijk afgehandeld werkvoorraad Wro.		

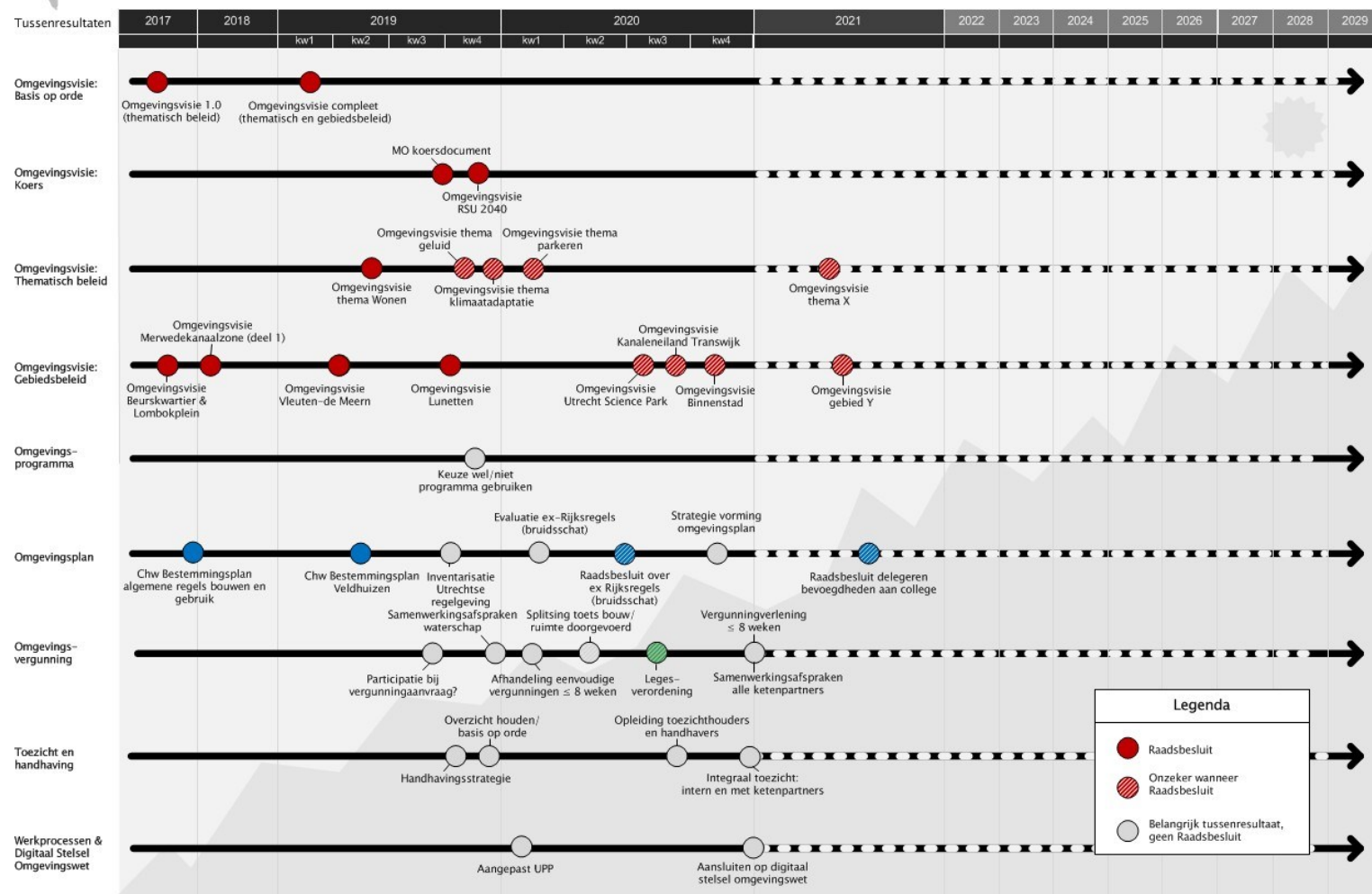
2021	2024	2029
Omgevingsvergunning		
Bewoners en bedrijven kunnen voor topactiviteiten checken of er een vergunning nodig is.		
Bewoners en bedrijven kunnen via DSO een melding doen of een aanvraag voor een vergunning.		
Gemeente kan via DSO (AIM en OLO) vergunningaanvragen ontvangen.		
Gemeente kan via DSO (AIM en OLO) meldingen ontvangen.		
Splitsing toets bouw/ruimte is doorgevoerd.		
Voor drie veel voorkomende (enkelvoudige) vergunningen kan afhandeling door bewoners en bedrijven zo veel mogelijk zelf geregeld worden (digitale afhandeling). Daarvoor zijn de regels vertaald in vragenbomen en zijn indieningsvereisten voor aanvrager duidelijk.	Een deel van de aangevraagde vergunningen, kan automatisch (digitaal) worden afgehandeld.	
Bewoners en bedrijven worden in een vooroverleg begeleid, zodat hun vergunning na aanvraag snel kan worden afgehandeld.		
De vergunningaanvrager wordt gestimuleerd om aan participatie te doen.		
Gemeente kan vergunningen in 8 weken afhandelen doordat 'bestaande' processen zijn geoptimaliseerd.		
Gemeente kan vergunningen in 8 weken afhandelen doordat 'bestaande' processen opnieuw zijn ontworpen.		
Gemeente functioneert als coördinerend bevoegd gezag (handelen als één overheid).		
Samenwerkingsafspraken met alle ketenpartners.		
Digitale samenwerkingsruimte.		
Aangepaste legesverordening.		
Toezicht & handhaving		
Toeziethouders en handhavers weten in welke situatie gewerkt moet worden met welke set regels (Wro of Ow), waarom en kunnen dat goed uitleggen op straat.		
Aangepaste handhavingsstrategie.		
Integraal toezicht met alle ketenpartners: wie doet wat?		
	Oren en ogen op straat signaleren wanneer beleidsdoelen in de praktijk niet uit de verf komen. De omgevingsvisie kan daarop worden aangepast.	

1.7 Korte termijn resultaten: 2020 en 2021



Resultaten planning invoering Omgevingswet

Voorjaar 2019



1.8 Waarmee kan worden gestuurd?

Terugkerende inhoudelijke keuzes

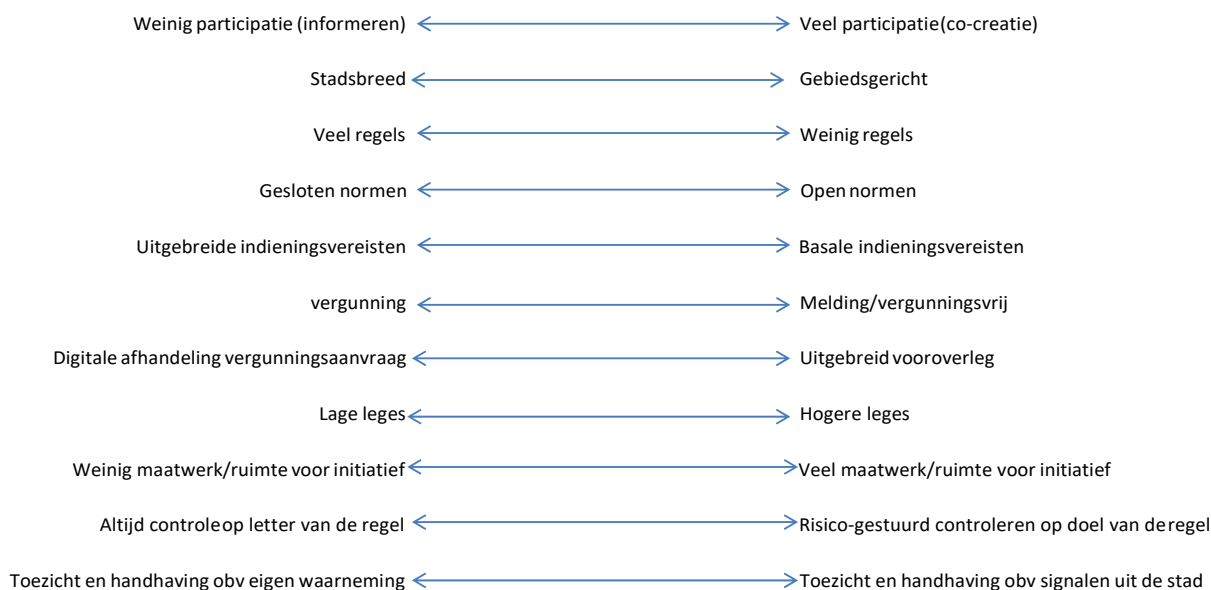
Bij de vorming van de instrumenten en processen hebben we het afgelopen jaar gemerkt dat er steeds een aantal dezelfde terugkerende inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt. Keuzes die niet los van elkaar genomen kunnen worden, omdat ze van invloed zijn op elkaar en invloed hebben op de kwaliteit van wat de invoering van de Omgevingswet zal opleveren.

Voorbeeld 1: in de omgevingsvisie is al het beleid voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Welk beleid willen we laten gelden voor de gehele stad en welk beleid geldt juist alleen in een specifiek gebied? Deze keuze leidt tot regels die gelden voor de gehele stad of juist alleen voor een gebied. Regels voor een gebied leiden tot meer regels in totaal en kan leiden tot minder overzicht voor onze doelgroepen. Ook kunnen regels per gebied leiden tot minder vrijheid voor initiatiefnemers, hoewel dit ook afhankelijk is van de aard van de regels (zie voorbeeld 2). Meer regels die voor de gehele stad gelden en uitlegbaar zijn aan de hand van beleid dat voor de gehele stad geldt, is grofweg overzichtelijker in toetsing bij vergunningaanvragen en bij toezicht en handhaving op straat (ook afhankelijk van de aard van de regel).

Voorbeeld 2: 'open normen' zijn regels die de initiatiefnemer ruimte geven voor een eigen interpretatie. Bijvoorbeeld: een bouwwerk moet voldoen aan redelijke eisen van welstand. Een voorbeeld van een gesloten norm is: de nokhoogte van een bouwwerk mag niet hoger zijn dan 20 meter. Wanneer in de omgevingsvisie wordt aangegeven dat we veel ruimte geven aan onze doelgroepen om hun expertise in te brengen voor het behalen van onze Utrechtse ambities, dan kan een uitwerking daarvan met open normen in het omgevingsplan helpen. Maar open normen maken de digitalisering van regels minder gemakkelijk. Bij de vergunningverlening is naar verwachting vaker vooroverleg nodig om initiatiefnemers te helpen bij het invullen van de open normen. Men kan zich heel goed geholpen voelen, maar een vergunning kan daarmee ook minder snel worden afgegeven. Toezicht en handhaving kan beter op doel in plaats van letter van de regel plaatsvinden. Handhavers maken daarmee op basis van doel en noodzaak (i.p.v. letter) van de regels legitiem afwegingen. Dit en een uitgebreider vooroverleg betekent dat de leges wat omhoog zouden kunnen gaan. De leges kunnen ook geraakt worden door het aantal regels en de digitalisering van regels.

Kortom, de onderkende keuzes zijn cruciaal voor de wijze waarop we in Utrecht invulling geven aan de Utrechtse ambities bij de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet én van invloed op alle instrumenten in de beleidscyclus. De keuzes gaan ook over hoe ver we willen gaan in het spectrum tussen bieden van flexibiliteit en rechtszekerheid geven. We zien dit als de 'draaiknoppen' om bij de invoering van de Omgevingswet mee te sturen.

Het gaat in ieder geval om de volgende ‘draaiknoppen’:



Bewuster keuzes maken met behulp van ‘draaiknop sessies’

Nu we ons bewust zijn van deze draaiknoppen, is het van belang om bij belangrijke inhoudelijke keuzes te bekijken welke knoppen voor dat specifieke vraagstuk van toepassing zijn en hoe we de knoppen in samenhang kunnen toepassen. Het gaat dan in ieder geval om:

- actualiseren van onderdelen van de omgevingsvisie: koers, thema, gebieden;
- opzet van het omgevingsplan en grote onderdelen waarmee het wordt gevuld;
- aanpassen van cruciale vergunningsprocessen;
- handhavingstrategieën.

Bij het begin, tussentijds en aan het eind van bovenstaande vraagstukken/projecten bekijken de projectteams in draaiknop sessies hoe de knoppen volgens hen idealiter zouden moeten staan. Vervolgens wordt gekeken hoe dit bijdraagt aan wat de verschillende doelgroepen (uit paragraaf 1.4) nodig hebben. Dit kan leiden tot het bijstellen van de draaiknoppen.

Nadat we hebben vastgesteld wat de beste stand van de knoppen is voor onze doelgroepen, kijken we wat het effect daarvan is op:

- de belangrijkste parameters voor onze Utrechtse ambities;
- de wijze waarop aan de Utrechtse ambities bij de vier veranderdoelen invulling wordt gegeven.

Het gemeentebestuur wordt hierover op logische momenten in het proces geïnformeerd of krijgt cruciale keuzes ter besluitvorming voorgelegd.

Daarnaast wordt gekeken naar de gevolgen voor organisatieprincipes. De keuzes die hieruit voortkomen, worden indien relevant en/of gewenst ter informatie aan het gemeentebestuur aangeboden.

Bewust keuzes maken

Het idee is dat door het doen van de draaiknoppensessies, keuzes die tot nu toe impliciet en niet in samenhang werden gemaakt, expliciet worden en dat we zicht krijgen op de effecten van gemaakte/te maken keuzes. Daarmee kunnen deze keuzes ook beter op het juiste niveau in de organisatie worden gemaakt (project- of programmateam, stuurgroep, MT, college of raad).

Bij het aanbieden van beslisdocumenten aan college en of raad geven we aan aan welke knoppen bij het betreffende project is gedraaid, voor welke 'stand' is gekozen (en waarom) en wat de effecten daarvan zijn.

2 Raad aan zet

De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen, stelt kaders en het strategische beleid van de gemeente vast. En de gemeenteraad toetst en controleert of het college het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Dit is in essentie de huidige rolverdeling tussen gemeenteraad en college. De Omgevingswet verandert daar niet veel aan. Wel krijgt het college meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Met het bestaande raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college) kan de gemeenteraad ook in de toekomst vinger aan de pols houden en sturen op de gewenste ontwikkelrichting.

Kaders stellen

De belangrijkste (sturings-)instrumenten voor gemeenten zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan; deze stelt de gemeenteraad vast. Het is dan ook van belang dat zij toetsen hoe de ambities (zie hoofdstuk 2) zijn (door)vertaald in deze instrumenten. Willen we meer of minder ruimte geven aan initiatieven? En hoe verhoudt dit zich tot bepaalde kernwaarden in de stad, zoals het behoud van groen of een betere bereikbaarheid van de binnenstad? Willen we veel regels gaan stellen over bijvoorbeeld duurzaamheid of willen we meer loslaten? Het antwoord op dit soort vragen is van belang voor wat we kunnen opnemen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan

Actie gemeenteraad:

De gemeenteraad geeft bij actualisering van beleid of regels en bij nieuw beleid of nieuwe regels aan of de raad meer of minder ruimte en/of kaders wil geven.

Van verklaring van geen bedenkingen naar bindend advies

Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan stuurt de gemeenteraad op het te volgen beleid. Als een initiatief of bouwplan past in het omgevingsplan, dan kan hierover snel een besluit worden genomen. Wanneer een initiatief afwijkt van het omgevingsplan, dan mag onder de Omgevingswet het college hierover beslissen. De gemeenteraad heeft hierin bindend advies. Dit geldt voor gevallen die de gemeenteraad heeft aangewezen. Het college moet dit advies volgen bij het verlenen of onthouden van een omgevingsvergunning voor dit initiatief. Dit lijkt op hoe het nu gaat. Het college kan een vergunning verlenen voor een plan dat afwijkt van het bestemmingsplan als de raad hiermee heeft ingestemd via de zogeheten algemene verklaring van geen bedenkingen.

Op het moment dat er meerdere bestuursorganen bij de aanvraag om een omgevingsvergunning dat afwijkt van het omgevingsplan betrokken zijn, dan kan de gemeenteraad verzoeken om een beslissing om instemming. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van een samenwerkingsverband.

Actie gemeenteraad:

Medio 2021 neemt de gemeenteraad een besluit voor welke gevallen het bindend advies dan wel het instemmingsrecht geldt.

Delegatie

Het vaststellen van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Dit plan kan op onderdelen worden gewijzigd. Deze bevoegdheid kan de gemeenteraad delegeren aan het college. Het voordeel hiervan is dat het college hiermee snel kan inspelen op (gewijzigde) actuele inzichten en omstandigheden. Deze ruime delegatiemogelijkheid komt mede in plaats van de mogelijkheid die de gemeenteraad nu heeft onder de Wro heeft. De gemeenteraad kan nu de bevoegdheid om het bestemmingsplan uit te werken of te wijzigen of om nadere eisen te stellen, overdragen aan het

college. Denk hierbij ook aan onderwerpen die vanuit signalen uit de stad komen op het moment dat een ontwikkeling zorgt voor ongeplande effecten.

Actie gemeenteraad:

Medio 2021 neemt de gemeenteraad een besluit over het delegeren van de bevoegdheid voor het wijzigen van delen van het omgevingsplan aan het college.

Rol van de raad bij participatie

Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet; vroegtijdig samenwerken met betrokkenen en belanghebbenden is van belang (zie bijlage 1, punt 3). Voor zowel – onderdelen van – de omgevingsvisie als het omgevingsplan is het van belang dat de gemeenteraad verbinding houdt met de omgeving. De gemeenteraad speelt dus een belangrijke rol in het participatieproces van deze instrumenten. Er komt meer nadruk te liggen op de voorkant van het proces. De gemeenteraad hoeft dus niet alleen achteraf te toetsen en te controleren hoe het college de omgevingsvisie en het omgevingsplan heeft opgesteld. Vroegtijdig betrokken zijn, zorgt ervoor dat de gemeenteraad goed begrijpt wat hij vaststelt en dit beter kan uitleggen aan achterban en omgeving.

Vroegtijdige betrokkenheid van de raad kan ook tot dilemma's leiden: hoeveel ruimte blijft er voor de toetsende en controlerende rol van de raad als de raad al vanaf het begin nauw betrokken is geweest?

Actie gemeenteraad:

De gemeenteraad geeft aan wat de rol is van de raad bij (vroegtijdige) participatie.

Verplichte participatie als de vergunning niet past in omgevingsplan

De Omgevingswet zorgt voor een nodige versnelling van vergunningverlening op het gebied van de fysieke leefomgeving en legt veel verantwoordelijkheden neer bij gemeenten. De balans van beschermen en benutten kan hiermee in de knel komen. Om deze balans te waarborgen en tegelijkertijd onnodige regeldruk te voorkomen, is het belangrijk om participatie aan de voorkant te organiseren. Vandaar dat de wet regelt dat de gemeente participatie kan meewegen in het vergunningsverleningsproces. Het gaat dan om activiteiten waarin het college bevoegd gezag is voor het verlenen van een buitenplanse omgevingsvergunning; deze activiteit past dus niet binnen de regels van het omgevingsplan. De gemeenteraad kan aangeven voor welke gebieden en activiteiten participatie moet plaatsvinden. De aanvrager van de vergunning moet voor deze gevallen aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan.

Actie gemeenteraad:

De gemeenteraad neemt medio 2021 een besluit voor welke gebieden en activiteiten participatie van en overleg met derden verplicht is.

Extra lokale afwegingsruimte: de 'bruidsschat'

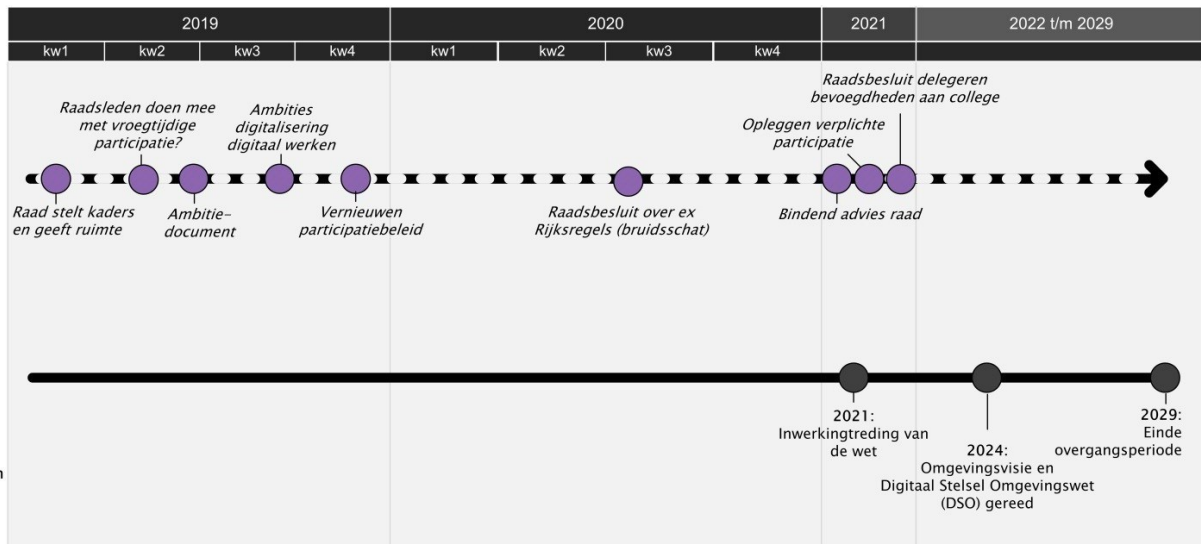
Het Rijk gaat ook regels overdragen aan gemeentes. Een groot deel van deze regels komt op 1 januari 2021 rechtstreeks in het omgevingsplan terecht. Deze set aan regels wordt door het Rijk 'de bruidsschat' genoemd en is geregeld in het Invoeringsbesluit. De gemeenteraad beslist over deze regels. Het gaat bijvoorbeeld om regels over stemgeluid bij terrassen, regels over buitenverlichting bij sportvelden, regels over gasaansluiting bij nieuwbouwwoningen, maar ook over regels over geur bij bedrijven en regels voor vergunningsvrij bouwen. De gemeenteraad kan beslissen of ze deze regels wil houden, wijzigen of schrappen. Dit is een belangrijke bevoegdheid. Het is van belang dat de gemeenteraad hier een ambitie op heeft en dat het beleid over deze thema's is/wordt opgenomen in de omgevingsvisie.

Actie gemeenteraad:

Medio 2020 neemt de gemeenteraad een besluit over regels uit de 'bruidsschat' die de raad wil houden, wijzigen of schrappen.

Tijdlijn Raad aan zet

Voorjaar 2019



BIJLAGEN

Bijlage 1 Hoe het college van B&W hier uitvoering aan geeft (tot 1-1-2021)

1. Hoe gaan we te werk

Intussen staan we niet meer op een nullijn: in Utrecht werken we al een paar jaar op verschillende manieren aan de invoering van de Omgevingswet. De werkzaamheden zijn er op gericht om de mogelijkheden van de nieuwe instrumenten te verkennen, dit te vertalen naar hoe we de instrumenten het beste kunnen vormgeven en in te schatten wat ons daarvoor te doen staat. Zo is er al een omgevingsvisie Utrecht die we uitwerken naar omgevingsvisies van deelgebieden en deelthema's en is er al een eerste set algemene regels (voor bouwen en gebruik) die de basis vormt voor het omgevingsplan.

De voorbereiding op de invoering van de wet doen we:

- altijd met het oog op behoud van overzicht, structuur en uitlegbaarheid van de invoering;
- binnen de veranderende wetgeving, waarbij we ons aanpassen maar ook inspreken en/of een lobby voeren op onderdelen binnen de nieuwe wetgeving waar we niet achter staan als gemeente Utrecht of als G4;
- met als doel bij te dragen aan de manier waarop we in Utrecht willen werken: bijdragen aan onze Utrechtse ambities en het vigerend beleid, dienstverlenend, samenwerkend en opgavegericht;
- al doende lerend, waarbij fouten mogen worden gemaakt zolang er van wordt geleerd. Lessen worden gedeeld met het gemeentebestuur;
- door aan te sluiten bij al lopende ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie gericht op de cultuurverandering die nodig is om op een andere manier te werken, zoals Utrecht Centraal, Vernieuwen participatie, Transitie Ruimte, verbeteren van publieksdienstverlening en verbeteren van digitale dienstverlening en digitaal werken;
- veranderingen die voortkomen uit het invoeren van de Omgevingswet – als dat nodig is – door te voeren in het Utrechts Planproces of bij 'Vernieuwen participatie'.

2. Stand van zaken voorjaar 2019

Op gebied van de instrumenten hebben we overzicht van de benodigde werkzaamheden en is een goede basis gelegd om op door te kunnen werken.

Stand van zaken tot nu toe:

- al het gemeentelijk beleid gericht op de fysieke leefomgeving is overzichtelijk en op orde. Dit is gebundeld in de Omgevingsvisie Utrecht en in 2017 vastgesteld door de raad;
- de Omgevingsvisie Utrecht wordt uitgewerkt voor deelgebieden, samen met bewoners en ondernemers in en belanghebbenden van het deelgebied;
- een aantal thema's uit de Omgevingsvisie Utrecht wordt samen met belanghebbenden geactualiseerd – of als er thema's ontbreken – toegevoegd;
- de Ruimtelijke Strategie Utrecht – koersdocument van de Omgevingsvisie Utrecht – wordt samen met belanghebbenden geactualiseerd en aangevuld met ontbrekende thema's;
- de eerste basis voor het Omgevingsplan Utrecht, namelijk het [Crisis- en herstelwet bestemmingsplan 'Algemene regels voor bouwen en gebruik'](#), is al vastgesteld door de raad. Dit plan ontwikkelen en verbeteren we verder tot één volwaardig omgevingsplan;
- er is een strategie om het omgevingsplan verder vorm te geven, op een manier waarvan we verwachten dat we het overzicht in de Utrechtse regelgeving behouden. Dit geldt dus ook voor de overgangsperiode 2021—2029, waarin twee wettelijke regimes naast elkaar gelden;
- er zijn impactanalyses voor vergunningen, toezicht en handhaving gedaan;

- impactanalyse om Utrecht aan te sluiten op het nieuwe omgevingsloket/ DSO en de dienstverlening per 2021 te borgen;
- diverse projecten om data te verzamelen en klaar te maken voor (online) hergebruik afgerond (Alles-op-één-kaart) en lopend (gebiedsscan, living lab).

3. Participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De wet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Vroegtijdig samenwerken 'vergroet de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen'. In het Omgevingsbesluit staan regels om participatie te borgen. Bij het omgevingsplan geeft een overheid in een kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe het de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken. En wat het met de resultaten heeft gedaan. De motiveringsplicht geldt voor de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Voor de omgevingsvergunning wordt nog geregeld dat de initiatiefnemer in de aanvraag moet aangeven of – en hoe – er overleg is geweest met belanghebbenden. Dat gebeurt in de Omgevingsregeling.

Participatie is maatwerk: de wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Daarom schrijft de wet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden.

Utrecht heeft een lange traditie met tal van vormen van participatie. De ambities die het college heeft op het terrein van participatie en samenwerken met de stad sluiten naadloos aan bij de ambities en doelstellingen van de Omgevingswet. In hoofdstuk 3 van het coalitieakkoord 2018–2022 – Utrecht De kracht van iedereen – geeft het college aan:

[..] We koesteren de kracht in de stad en willen initiatieven stimuleren en versterken. Ons uitgangspunt is om uit te gaan van mogelijkheden in plaats van belemmeringen en het bieden van duidelijkheid over de randvoorwaarden. [...] Zonder de creativiteit, kennis en energie vanuit de stad missen we kansen. [...] We kijken over onze gemeentegrenzen heen en werken samen met partners als de provincie, de regio (U10), G4 en het Rijk aan onze stedelijke opgaven. Hierbij betrekken we ook anderen, zoals het MKB, de EBU en het bedrijfsleven, de NS, de kennisinstellingen waaronder het mbo, hogescholen en de Universiteit Utrecht. [...]

Om participatie verder te ontwikkelen is het gemeentebrede project 'Vernieuwen participatie' / 'Samen stad maken op de Utrechts manier' gestart. De wijze waarop participatie in Utrecht verder wordt vernieuwd en verbeterd wordt in dit project uitgewerkt.

4. Veranderen, mens en organisatie

Het realiseren van de ambities raakt de manier van samenwerken, het communiceren en het gedrag van medewerkers richting stakeholders en in de relatie tot de stad. Deze manier van werken raakt de cultuur. Cultuur is voortdurend in beweging en wordt beïnvloed door de vele veranderopgaven en transitie en vooral de dagelijkse praktijk. De verandering vindt daar plaats, in de organisatie, in de samenwerking met de stad. De invoering van de Omgevingswet is een tijdelijk vehikel dat we gebruiken om beweging te creëren, de benodigde instrumenten aan te reiken en de koers op de stip aan de horizon te houden. Ook helpt de invoering van de Omgevingswet in het prikkelen van medewerkers en stakeholders en ze bewust te maken van wat nodig is.

5. Lobby en samenwerking met G5 en regio

Alle gemeenten in Nederland moeten de Omgevingswet invoeren en vanuit dat oogpunt is het goed om samen te werken en van elkaar te leren. Daarbij zijn drie lijnen te onderscheiden:

1. samenwerking op de inhoud van de instrumenten (visie, plan): dit is eigenlijk niet anders dan de huidige manier van werken, namelijk afstemmen tussen gemeenten onderling en ook andere overheden (zoals waterschap) van beleid (omgevingsvisies), regelgeving (omgevingsplannen en de lokale afwegingen daarin) en de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Dit gebeurt nu bijvoorbeeld voor de nationale omgevingsvisie (Novi), provinciale omgevingsvisie (Povi), REP, maar ook in onze omgevingsvisies voor deelgebieden waarin HDSR een rol heeft.
2. samenwerking op (complexe) vergunningprocedures: na 2020 zijn gemeenten coördinerend bevoegd gezag voor een groot deel van de afhandeling van omgevingsvergunningen. Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat beslist op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Er is altijd maar één bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning; ook als er meerdere overheden bij betrokken zijn (denk aan waterschap, provincie, Rijkswaterstaat, ...). Een groot aantal van de vergunningprocedures wordt verkort van 26 naar 8 weken. Dat betekent dat onderling goede afspraken moeten worden gemaakt. Hier zit ook een belangrijke digitale kant aan.
3. samenwerking op het 'invoeren van de wet in de organisatie': dit gaat over kennis en ervaring delen (vooral in de regio) en over risicomanagement (vooral G4/VNG).
In provinciaal verband en binnen de U10 nemen we deel aan bijeenkomsten (ook de organisatie daarvan) waarin onderling kennis wordt gedeeld.
Met de G5 en VNG is er een hechte samenwerking:
 - afstemming gebeurt op niveau van directeurs en CIO's, programmamanagers en deel-programmamanagers DSO.
 - Er zijn samenwerkingsafspraken, waarin taken wat betreft DSO zijn verdeeld en resultaten door andere G4 overgenomen kunnen worden (ieder doet wat).
 - De programmamanagers stemmen de plannen van aanpak, strategieën voor grote onderdelen (zoals omgevingsplan, digitaal stelsel, ...) af. VNG (en waar nodig BZK) toetsen mee of alles volgens de laatste inzichten klopt. Er zijn grote parallellen in de wijze van binnen de G5. Dit is een vorm van risicomanagement: gaat een groot onderdeel fout na 2021, dan in alle grote steden van Nederland en is er een gedeeld (ook met VNG en BZK) probleem.
 - projectmedewerkers komen bij elkaar om kennis en aanpak te delen op specifieke onderwerpen. Ook vindt onderling detachering van medewerkers plaats.

6. Randvoorwaarden

De invoering van de Omgevingswet is omvangrijk en afhankelijk van een aantal (onzekere) factoren. We gaan uit van een aantal randvoorwaarden:

- stapsgewijze invoering Omgevingswet: Utrecht loopt niet meer voorop maar leert van anderen en is goed voorbereid op de inwerkingtreding van de wet. De invoering van de wet is een transitieproces, niet alleen voor de gemeente maar ook voor het rijk, de provincie en ketenpartners met nog veel onzekerheden over de gevolgen;
- we doen mee aan een aantal (landelijke/regionale) pilots die we zorgvuldig uitkiezen;
- we haken samen met de G4 aan bij het landelijk programma en hebben daardoor als gemeente meer mogelijkheden om oplossingen die aansluiten bij onze eigen wensen en behoeften te ontwikkelen. Zeker voor het wetgevingstraject en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een proactieve houding in ons voordeel;
- we werken samen met keten- en uitvoeringspartners, regiogemeenten, provincie en rijk. Wat betreft de regiogemeenten nemen we een voortrekkersrol, vooral gericht op kennisdeling;

- het Programma Omgevingswet zorgt vanuit de huidige processen en ICT–infrastructuur voor de wettelijk noodzakelijke aanpassingen die bij de ingangsdatum van de wet noodzakelijk zijn.

7. Financiële en organisatorische aspecten invoering Omgevingswet

Invoering van de nieuwe wetgeving en bijbehorende instrumenten doen we zoveel mogelijk binnen de lopende werkzaamheden. Ook de invoeringsstrategie wat betreft de instrumenten is daar op ingericht: omgevingsvisie (vernieuwing van beleid), omgevingsplan (aanpassen van regels) en vergunningen werken we uit op het moment dat er een politieke of maatschappelijke aanleiding voor is. We hebben er vertrouwen in dat we daarmee op de gestelde deadlines klaar te zijn, waarbij natuurlijk tussentijds wel gecontroleerd wordt of dat ook echt zo is. Bijstelling kan gewoon nog plaats vinden na 2021.

De programmaorganisatie voor de invoering van de Omgevingswet houdt de landelijke ontwikkelingen bij, bepaalt de impact en op basis daarvan in grote lijnen wat moet gebeuren. Dit wordt uitgezet binnen de organisatie, waarbij de programmaorganisatie coördineert en monitort of alles op tijd klaar is. Daarnaast ontwikkelen we nieuwe methoden in een aantal projecten. Wanneer dit niet is weg te zetten in de lijnorganisatie, vallen deze onder de programma–organisatie.

Het door de VNG en Deloitte ontwikkelde financiële dialoogmodel probeert de kosten van invoering, exploitatie en frictiekosten in beeld te brengen. We hebben dit gehanteerd bij het opstellen van de begroting onderliggend aan het plan van aanpak invoering Omgevingswet 2018. Op basis hiervan heeft de gemeenteraad bij de Voorjaarsnota 2018 budget ter beschikking gesteld voor de jaren 2018, 2019 en 2020. Op dit moment is er geen aanleiding om van budgetoverschrijding of onderbesteding uit te gaan.

Financiële ruimte vastgesteld bij de Voorjaarsnota 2018 (x1000)

	2018	2019	2020
Omgevingswet	900	1.200	1.700

8. Risico's

Het invoeren van de Omgevingswet programma kent een aantal risico's:

- Te hoge verwachtingen in de samenleving
- Complexiteit van het stelsel van de wet
- Personele aspecten
- Digitaliseringsopgave
- Extra uitdagingen in het VTH–domein

Te hoge verwachtingen in de samenleving

Een risico vanuit de samenleving beschouwd, is dat het Rijk te hoge verwachtingen schept bij Utrechters over de komst van de Omgevingswet. Het Rijk presenteert de Omgevingswet als een wet die veel initiatieven mogelijk gaat maken, doordat de faciliterende overheid een stap terug zet. In de praktijk werken we al een aantal jaren aan 'Utrecht maken we samen'. Op veel fronten kan het natuurlijk nog beter en de Omgevingswet zal daar zeker bij helpen, maar of we de hoge verwachtingen die het Rijk schept kunnen waarmaken, valt nog te bezien. Dit moeten we dan wel goed uitlegbaar maken.

Complexiteit van het stelsel van de wet

Het stelsel van de Omgevingswet krijgt steeds meer vorm. Er zijn ook meer parallelle sporen gaan lopen, zoals de aanvullingswetten voor Natuur, Grondeigendom, Bodem en Geluid. Het wordt dus voor gemeenten steeds complexer de samenhang te beoordelen en ook wat de effecten zijn op de

uitvoeringspraktijk. Naast de regels vanuit het wettelijk stelsel, krijgen gemeenten ook te maken met een grote hoeveelheid regels van het rijk die worden overgedragen (de bruidsschat). Daarnaast bestaan er veel vragen en onduidelijkheden over het overgangsrecht. Ook onze gemeente staat voor grote opgaven, zoals de energietransitie en omvangrijke binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het is van groot belang dat wij tijdens de transitiefase door kunnen gaan met het werk dat gedaan moet worden. En dat er voldoende houvast komt. De VNG heeft dan ook namens de gemeenten het ministerie BZK/EB aandacht gevraagd voor ondersteuning van gemeenten bij het doorgronden van het stelsel.

Personele aspecten

De Omgevingswet brengt veel nieuw werk en dus nieuwe taken met zich mee; het vraagt ook om bepaalde competenties. Voor het invoeren van de wet zelf is extra capaciteit nodig, wat binnen de huidige organisatie niet altijd voorhanden is.

Het tijdig omscholen en/of laten wennen aan het 'de andere manier van denken en doen' (bijvoorbeeld in de vorm van integrale teams waarin zowel Ruimte als VTH is vertegenwoordigd) leert de betrokkenen omgaan met de nieuwe situatie en biedt tegelijkertijd een uitdaging.

Naast nieuwe taken vraagt de wet om een integrale benadering van aanvragen, toezicht en handhaving. Ook bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en het beheer daarvan zal een andere rolverdeling ontstaan, waarbij traditionele rollen tussen organisatieonderdelen veranderen. Hoewel het organiseren van het 'anders' samenwerken niet op voorhand een risico is, bepaalt het niveau van samenwerken in hoge mate het eindresultaat en daarmee de risico's voor later.

Digitaliseringsopgave

De Omgevingswet kan pas in werking treden als er een goed werkend Digitaal Stelsel Omgevingswet is, met één landelijk werkend loket. Risico's zijn:

- Het niet tijdig beschikbaar zijn van landelijke standaarden

Het is noodzakelijk dat tenminste anderhalf jaar voor invoering, de werking van het systeem testen. In dit systeem zijn de functionaliteiten samengebracht van het huidige OmgevingsLoketOnline, Ruimtelijkeplannen.nl en de Activiteiten Internet Module. Ook moet er tijdig helderheid zijn over welke zaken centraal vanuit het rijk worden gerealiseerd en waar gemeenten zelf zorg voor moeten dragen. Vanaf de zomer van 2019 worden onderdelen van het DSO opgeleverd; dan is duidelijk wat wel en niet wordt opgeleverd en bepalen wij wat we nodig hebben om onze dienstverlening op niveau te houden bij de invoering van de wet.

- Beperkte ondersteuning voor het handelen als één bevoegd gezag

Om samen met ketenpartners (zoals waterschap en provincie) binnen acht weken vergunningen te kunnen afgeven, is digitale ondersteuning via het DSO cruciaal. Dit heet 'samenwerkingsruimte'. Het is nog altijd niet duidelijk of de samenwerkingsruimte wel of niet geleverd gaat worden door de DSO-LV. Zo niet, dan zal Utrecht zelf of in VNG/G4-verband een samenwerkingsruimte moeten regelen.

- Data niet tijdig op orde

Het op orde brengen van data (o.m. beschikbaarheid voor iedereen, kwaliteit er van en het beheer) is een zeer omvangrijke klus. Er bestaat een behoorlijk risico is dat we niet op tijd klaar zijn met het beschikbaar stellen van alle benodigde data en dat de onderliggende werkprocessen onvoldoende gestandaardiseerd zijn. Dit vraagt dat we structureel capaciteit nodig hebben om in ieder geval in de ontwikkel- en testfase de vraag vanuit de gebruiker voor de digitalisering goed kunnen formuleren. Deze capaciteit is schaars; niet alleen binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook in de arbeidsmarkt.

Uitdagingen en kansen in het VTH-domein

In het domein van vergunningen, toezicht en handhaving verandert er veel. Niet alleen de Omgevingswet, maar ook de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) hebben inhoudelijke, organisatorische, technische en ook personele consequenties.

Daarnaast geldt dat het invoeren van de Omgevingswet extra werk is naast de huidige werkzaamheden die onverminderd doorgaan. Het ene vervangt het andere pas nadat de wet in werking is getreden. Er zit veel voorwerk aan én er is extra werk tijdens de overgangsfase; 'tijdens de verbouwing blijft de winkel gewoon open'.

Na invoering van de wet blijft gedurende de afhandeling van lopende procedures het oude recht en de oude processen van toepassing.

Dit alles vergt op de eerste plaats extra capaciteit en budget. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt en het feit dat alle gemeenten in Nederland met dit probleem zitten, een behoorlijke uitdaging. Op de tweede plaats vraagt dit flexibiliteit van collega's om in hun huidige dagelijkse werkpakket de ruimte te zoeken om zich te (laten) informeren en mee te denken over de veranderingen en de nieuwe mogelijkheden bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Gezien de efficiëntie waarmee we nu zijn georganiseerd, is dit niet zo maar 'er bij' te doen.

Onduidelijkheid van het overgangsrecht van de wet

Het uitgangspunt van het overgangsrecht is dat het een 'voldoende niveau van rechtszekerheid' biedt. De overgang naar het integrale omgevingsplan is voor gemeenten een zeer complexe en forse opgave. Een uitvoerbaar en werkbaar systeem is voor alle partijen gedurende de overgangsperiode noodzakelijk. Er vinden vanuit de verschillende wetgevingssporen nog aanvullingen in het stelsel plaats. Aandacht voor het overgangsrecht is dan ook van groot belang.

Zo is geconstateerd dat het overgangsrecht voor Crisis- en herstelwetplannen niet goed geregeld is. Dit terwijl wij dit instrument toepassen om te kunnen anticiperen op de Omgevingswet. Het is belangrijk dat de wetgever hier duidelijkheid over geeft, zodat we de ingeslagen weg kunnen voortzetten. De VNG heeft dit ook namens de gemeenten onder de aandacht gebracht.

Financiële effecten

De vraag wat de financiële effecten zijn van de invoering van de Omgevingswet op de gemeentelijke begroting, is nog niet te beantwoorden. Deze effecten kunnen namelijk nog sterk beïnvloed worden door de komende aanvullende besluiten in de wetgeving en overgang daarvan. Ook discussies rondom de ontwikkeling van het DSO leiden tot onzekerheden in de begroting. Het door de VNG en Deloitte ontwikkelde financiële dialoogmodel dat poogt de kosten van invoering, exploitatie en frictiekosten in beeld te brengen. Ook wordt door de VNG en Deloitte een structureel effectenmodel opgezet (oplevering Q4 2019), waarin inschatting van kosten en baten na de invoering worden ingeschat. Als G4 zitten we vooraan bij het testen van deze modellen, vergelijken we onze kosten en delen we onze verwachtingen rondom baten. Dit om zo goed mogelijk vinger aan de pols te houden. Precieze inschatting van kosten (en vooral baten) zijn voorlopig nog niet te geven.

De inschatting van de G4 (en VNG) is dat voor de langere termijn er geen gesloten business case te maken valt en er hoe dan ook overheidsmiddelen ingezet moeten worden. De baten liggen niet volledig bij de gemeenten, maar ook bij de initiatiefnemers en partijen in de stad. Op de korte termijn moeten aanpassingen worden gedaan in meerdere werkprocessen en verwachten we investeringen in het Digitale Stelsel Omgevingswet. De implementatie van de Omgevingswet kost daarmee in elk geval tot 2024 capaciteit en geld.

Bijlage 2 Korte toelichting per instrument

1. De instrumenten van de Omgevingswet

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren, kunnen overheden verschillende wettelijke instrumenten inzetten. Dit zijn documenten waarin zij hun visie, beleid en regels vastleggen en kunnen uitvoeren. Voor gemeenten zijn dit: omgevingsvisie, programma, omgevingsplan ('decentrale regels' in het plaatje hieronder) en omgevingsvergunning. Daarnaast beschikt het rijk over 'algemene rijksregels' en projectbesluit.

In Utrecht hanteren we Toezicht en Handhaving ook als een van de instrumenten, omdat dit een cruciale schakel is in de doorwerking van beleid richting wat er in de praktijk in de stad gebeurt. Het digitaal toegankelijk maken maakt deel uit van het ontwikkelen van de nieuwe instrumenten.



2. Het sluiten van de beleidscyclus

De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. De cyclus bevat meestal vier onderdelen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. In Utrecht hebben we de cyclus gekoppeld aan de instrumenten die de wet ons biedt en komen we tot een cyclus die uit vijf onderdelen bestaat (zie plaatje hierna). De cyclus heeft geen begin- en eindpunt, want de terugkoppeling werkt – als het goed is – weer door in de ontwikkeling van het beleid.

De kerninstrumenten kennen een gelaagdheid. Wanneer we de opgaven in de stad integraal benaderen en uitwerken, werken de instrumenten in elkaar door. Wanneer dit goed gebeurt, wordt een opgave van het prille idee tot aan zichtbaarheid op straat goed geformuleerd en uitgevoerd.

Het programma bevat een of meer van de volgende onderdelen:

1. de uitwerking van het beleid voor ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van de fysieke leefomgeving;
2. maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen;
3. maatregelen om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Over de inzet, de bruikbaarheid, de voor- en nadelen van het instrument programma is nog weinig bekend. Slechts een paar gemeenten zijn bezig om te kijken wanneer en waarvoor dit instrument kan worden ingezet. Net als we al doende lerend met de omgevingsvisie en het omgevingsplan aan de slag zijn gegaan, willen we 2019 gebruiken om voor een omgevingsvisie deelgebied en voor een thema in de omgevingsvisie uit te proberen hoe het instrument programma van nut kan zijn. Daarnaast brengen we in beeld hoe het instrument programma zoals bedoeld in de Omgevingswet zich verhoudt tot 'programma's' zoals we die in Utrecht als kennen.

Het college van B&W stelt een programma vast.

5. Omgevingsplan

Het omgevingsplan is het plan waar alle regels over de fysieke leefomgeving in samenkomen. Dit zijn in ieder geval alle regels over bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en wereld erfgoed. Dat betekent dat we geen bestemmingsplannen meer hebben en geen losse verordeningen. Naast al deze regels komen er ook voormalige rijksregels in het omgevingsplan. Dit wordt door het Rijk de 'bruidsschat' genoemd. De regels in het omgevingsplan (bestemmingsplanregels + verordeningen + bruidsschat) moeten aansluiten bij wat in de omgevingsvisie is opgenomen. De omgevingsvisie is de beleidsmatige motivering van de regel. Op basis van de regels in het omgevingsplan worden omgevingsvergunningen verstrekt.

Vanaf 1 januari 2021 hebben we (juridisch gezien) één tijdelijk omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente Utrecht. Alle oude bestemmingsplanregels staan dan bij elkaar. Al deze oude regels moeten dan nog worden omgezet naar de nieuwe juridische systematiek in het (definitieve) omgevingsplan. We hebben daarvoor tot 1 januari 2029 de tijd. Dit betekent dat we tot die tijd:

1. regels uit de bestemmingsplannen gaan overzetten en vertalen in termen van de Omgevingswet, zoals functies en activiteiten, naar het definitieve omgevingsplan;
2. regels van verordeningen over de fysieke leefomgeving gaan opnemen in dit nieuwe omgevingsplan;
3. regels uit de 'bruidsschat' wel of niet gaan overnemen in het definitieve omgevingsplan.

Op dit moment hebben we al één uniforme set regels voor het gehele grondgebied van de gemeente: dit is het Crisis- en herstelwet bestemmingsplan Algemene regels voor bouwen en gebruik. Dit Chw-bestemmingsplan is vanaf 1 januari 2021 van rechtswege (automatisch) een omgevingsplan. De set regels in dit plan vullen we steeds aan op het moment dat zich beleidswijzigingen voordoen die leiden tot actualisering van regels; dat kunnen zowel regels uit het bestemmingsplan zijn, verordeningen of bruidsschat. Daarmee loopt de actualisering van beleid (als onderdeel van de omgevingsvisie) samen op met het op orde maken van onze regelgeving. Er wordt werk met werk gemaakt op het moment dat het logisch is in het dagelijkse werk van de lijnorganisatie; er wordt zo weinig mogelijk regelgeving vernieuwd zonder actuele noodzaak. Eind 2021 evalueren we hoe ver we zijn wat betreft het omzetten van alle regelgeving naar het 'definitieve omgevingsplan 2029'.

Ook brengen we in kaart brengen welke Utrechtse regelgeving (onder andere verordeningen en beleidsregels) betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Daarna onderzoeken we of de betreffende regelgeving nog van toepassing is of dat bepaalde regels geschrapt of aangepast moeten worden. Eind 2020 willen we al onze Utrechtse regelgeving geïnventariseerd hebben. We kiezen hiervoor een scenario op welke wijze we het beste de regelgeving kunnen opnemen in het omgevingsplan.

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan en delen daarvan vast.

6. Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning toetst vooraf of activiteiten (zoals slopen, bouwen, oprichten of gebruiken) mogen plaatsvinden. Vanaf 1 januari 2021 kan een initiatiefnemer met de omgevingsvergunning via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren; ook als daar toestemming van meer bevoegde gezagen voor nodig is. Er is één coördinerend bevoegd gezag (één aanspreekpunt), één uniforme procedure, één procedure voor bezwaar en beroep en één omgevingsvergunning.

Via de vragenboom in het DSO (2021) is het voor onze klanten op eenvoudige wijze te achterhalen of voor een bepaalde activiteit een vergunning nodig is of een melding volstaat of dat de activiteit vergunningsvrij is. Interessant om te weten is dat een vergunning op dit moment vaak wordt gezien als een waardepapier (bepaalde zekerheid van de gemeente om een activiteit te ontplooiën). Vergunningsvrije en meldingsplichtige activiteiten worden altijd gesteld onder voorwaarden die voor onze klanten verwarrend en ook omslachtig kunnen zijn. Voor meer duidelijkheid en zekerheid ontvangt men dan liever een vergunning en nemen daar het wachten op de vergunning en de daarbij behorende leges op de koop toe.

In 2021:

- verschuift het wettelijke toetsingskader van regels voor inrichtingen naar regels voor activiteiten;
- wordt het proces voor aanvraag van een bouwvergunning gesplitst in twee fases. Er wordt eerst getoetst of een aanvraag past binnen het omgevingsplan. Als dat zo is, dan volgt een bouwtechnische toets. Het doel hiervan is om de kosten voor de aanvrager te verminderen (bouwkundig ontwerp niet nodig als het niet past in Omgevingsplan);
- vallen bijna alle aanvragen die nu uitgebreid worden afgehandeld straks onder de standaardprocedure: van 26 naar 8 weken;
- is Lex Silencio Positivo afgeschaft: wanneer de afhandelingstermijn niet wordt gehaald, is vergunning niet meer van rechtswege verleend (zoals nu) maar juist geweigerd;
- zijn de kosten en baten van indicatie-aanvragen, cq. vooroverleg in kaart gebracht en de financiële effecten daarvan aangepast in de legesverordening;
- wordt participatie door een vergunningaanvrager volgens de wetgeving 'gestimuleerd'; precieze uitwerking daarvan, zoals de omgang en vorm van betrokkenheid wordt niet in de wet geregeld;
- is de gemeente coördinerend bevoegd gezag en daarmee aanspreekbaar voor andere overheden (provincie, waterschap en dergelijke) als een gecombineerde vergunning niet tijdig (binnen 8 weken) of correct is afgehandeld;
- is de gemeente voor coördinatie van omgevingsvergunningen en meldingen in relatie tot de huidige Waterwet bevoegd gezag. Dit is een bevoegdheidsverschuiving van waterschap naar gemeente;
- wordt eventuele planschade meegenomen bij de vergunningverlening (nu is dat bij het inwerking treden van het bestemmingsplan);
- worden vergunningen die zijn aangevraagd vóór 1-1-2021 na die datum nog behandeld volgens de oude wetgeving. Er lopen dus tijdelijk twee processen (vergunningverlening op de oude én op de nieuwe wetgeving) naast elkaar.

Bij het doorvoeren van bovenstaande veranderingen zien we het goed inrichten van het vooroverleg als cruciale factor. Dit betekent natuurlijk dat daarover goede samenwerkingsafspraken binnen de organisatie en ook met ketenpartners moeten worden gemaakt. Maar het betekent vooral ook dat goede mensen moeten worden opgeleid die het vooroverleg gaan doen. Het gaat dan niet meer om toetsers die na de vergunningaanvraag kijken of aan alle regels is voldaan, maar om regisseurs die de initiatiefnemer helpen om de kwaliteit van de aanvraag zo goed mogelijk te krijgen. Daarvoor zijn zowel verbindende vaardigheden in het klantcontact als netwerkvaardigheden binnen de organisatie (en met ketenpartners) cruciaal.

Het afgeven of weigeren van omgevingsvergunningen is in de meeste gevallen een bevoegdheid van het college van B&W. In bepaalde gevallen, vooral bij grote en complexe milieuactiviteiten, blijven er ook bevoegdheden van andere overheden (Provincie, Rijk) van kracht.

7. Toezicht en handhaving

Het instrument toezicht en handhaving verandert niet onder de Omgevingswet, maar is wel een cruciale schakel binnen het nieuwe systeem. Toezicht en handhaving toetst of de regels worden nageleefd en ook tot de gewenste effecten leiden of dat een interventie nodig is door middel van handhaving. Als toezicht en handhaving niet wordt meegenomen, is een belangrijk onderdeel in de beleidscyclus buiten beeld; doorwerking van beleid richting wat er in de praktijk in de stad gebeurt wordt zo niet meegenomen. In Utrecht kiezen we er expliciet voor om toezicht en handhaving wel mee te nemen bij de invoering van de Omgevingswet.

Op de eerste plaats moet toezicht en handhaving goed op de hoogte zijn van de nieuwe wetgeving (om op te kunnen toetsen). Daarnaast grijpen we de invoering van de Omgevingswet aan om beter te borgen dat de ervaring op straat gebruikt wordt als toets of beleid en regelgeving in de praktijk zo uitpakken als we hadden bedoeld. Dat betekent enerzijds dat we kunnen mee denken met bewoners, ondernemers die door de omgevingsregels in de knel zijn geraakt en anderzijds dat vanuit de praktijk voorstellen kunnen worden gedaan voor aanpassen van gemeentelijk beleid en regelgeving. Ook is er een relatie met veranderingen rondom vergunningverlening, daarbij behorende leges en de manier waarop toezicht en handhaving binnen de gemeente wordt gefinancierd. Dit punt is meegenomen in de opsomming in paragraaf 6 Omgevingsvergunning.

Toezicht en handhaving valt onder de bevoegdheid van het college van B&W.

8. Digitalisering

De Omgevingswet vereist dat Utrecht online begrijpelijke informatie over de fysieke leefomgeving aanbiedt en zo een gelijke informatiepositie voor de stad creëert. Dit vraagt dat we alle informatie over de fysieke leefomgeving verbeteren en digitaal toegankelijk maken. De verbeterde informatie moeten we aanbieden aan het landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarmee heeft iedereen via het vernieuwde Omgevingsloket toegang tot die verbeterde informatie. Zo kan iedereen snel zien wat er op een bepaalde locatie wel en niet is toegestaan, niet alleen door de gemeenten, maar ook door andere overheden. Ook is er toegang tot informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals gegevens over de water- of luchtkwaliteit ter plaatse. Met al deze informatie kan men via het DSO een vergunning zo compleet mogelijk aanvragen of een melding doen.

Het verbeteren en digitaal toegankelijk maken van de informatie over de fysieke leefomgeving voor de Omgevingswet biedt Utrecht zelf ook kansen: kansen om de dienstverlening verder te verbeteren en om opgavegericht en digitaal te werken.

In de kern hebben bewoners, ondernemers, partners, belanghebbenden, medewerkers en collega-overheden via het vernieuwde Omgevingsloket toegang tot:

- beleid (omgevingsvisies), uitvoering van beleid (Omgevingsprogramma's) en de regels (omgevingsplan);
- wettelijk voorgeschreven gegevens over de fysieke leefomgeving;
- de mogelijkheid om een vergunningaanvraag in te dienen of een melding te doen voor een initiatief in de fysieke leefomgeving.

Het verbeteren en digitaal toegankelijk maken, maakt deel uit van het ontwikkelen van de kerninstrumenten. Zo worden bij het omzetten van juridische regels vanuit de oude context naar het omgevingsplan deze regels gelijk digitaal ingevoerd in begrijpelijke taal. De praktische toepassing in de praktijk is leidend; de techniek inspireert en maakt mogelijk.

Gemeenten kunnen het landelijk DSO uitbreiden met extra digitale mogelijkheden. Nog niet helemaal duidelijk is of we deze extra mogelijkheden zelf ontwikkelen of dat dit landelijk wordt opgepakt. In G4-verband loopt al aantal proefprojecten om te verkennen welke mogelijkheden kansrijk zijn. Daar gaan we mee door om voor 2021 extra ambities te kunnen formuleren.