



Startnotitie

Technische en beleidsarme omzetting beleid en regelgeving fysieke leefomgeving

Datum van dit document	: 16-05-2017
Edocs	: 2073058
Datum besluit GS:	: 6 juni 2017
Datum besluit PS:	: 19 juli 2017

1. Inhoudelijke beschrijving

1.1. Momentopname

In 2006 is een groot deel van het provinciale beleid vastgelegd in het Omgevingsplan Flevoland. Sinds die tijd zijn er verschillende partiële herzieningen geweest van dit plan, maar ook zijn er losse beleidsnotities, programma's, uitwerkingen en afwijkingen vastgesteld. Dit heeft er toe geleid dat het huidige beleid en de regelgeving van de provincie Flevoland op dit moment verwoord staan in een veelheid (tientallen) aan documenten.

1.2. Aanleiding

Er zijn verschillende aanleidingen om het beleid en de regelgeving om te zetten. Ten eerste moeten het beleid en de regels beter inzichtelijk worden gemaakt en op orde worden gebracht zodat het voor bestuur, de provinciale organisatie, de medeoverheden en de buitenwereld inzichtelijk is welk beleid en welke regels gelden.

Het Rijk communiceert dat de Omgevingswet met eigen stelsel van (deels) nieuwe instrumenten per 1 juli 2019 wordt ingevoerd. Onder de Omgevingswet moet het beleid en de regelgeving van alle overheden aan andere eisen voldoen. Begin 2017 is bekend geworden dat voor de provincies geen overgangstermijn geldt voor de oude documenten. Om de continuïteit van het provinciale beleid en regels te borgen, moet daarom, nog voordat de Omgevingswet in werking treedt, al het beleid en alle regels op het gebied van de fysieke leefomgeving (zoals ruimte, natuur, water, milieu, mobiliteit en veiligheid) omgezet worden en worden herverdeeld naar de (deels) nieuwe instrumenten. Dit is een majeure operatie waarmee wel de basis wordt gelegd om daarna met wijzigingen het beleid en de regels op orde te houden. De operatie moet met name worden uitgevoerd in 2017 en in 2018 en zal veel vragen van de provinciale organisatie, terwijl de gewone werkzaamheden verder doorgang moeten blijven vinden.

1.3. Doelstelling

De doelstelling is om al het beleid en regels op het gebied van de fysieke leefomgeving, die vallen onder de reikwijdte van de Omgevingswet, inzichtelijk en (digitaal) op orde te krijgen en te houden, zodat er voor het bestuur, de provinciale organisatie, andere overheden en de buitenwereld steeds een helder (digitaal) en steeds geactualiseerd overzicht is.

Ook is de doelstelling om op tijd te voldoen aan de (digitale) eisen die aan de omgevingsdocumenten gesteld worden per 1 juli 2019 bij de invoering van de Omgevingswet.

In 2019 start een nieuwe Statenperiode. Verder zullen de uitwerkingen van Flevoland *Straks* vooral vanaf 2019 gaan spelen. Het is gewenst dan de basis van beleid en regels op orde te hebben. Daarom is de doelstelling om eind 2018 gereed te zijn.

1.4. Beoogd resultaat

Een technische en beleidsarme omzetting van beleid en regelgeving. Door deze omzetting voldoet de provincie tijdig aan de nieuwe eisen van de Omgevingswet.

Om de continuïteit van provinciaal beleid en regels voor de fysieke leefomgeving te borgen, moeten deze worden omgezet naar het stelsel van instrumenten dat onder de Omgevingswet gaat gelden.

Onder de Omgevingswet moet het beleid voor de fysieke leefomgeving worden verdeeld naar beleid van Provinciale Staten en beleid van Gedeputeerde Staten. Het beleid van Provinciale Staten moet in één digitaal omgevingsdocument worden opgenomen. De wet schrijft dwingend voor dat dit PS-beleid in de omgevingsvisie komt. Het beleid van Gedeputeerde Staten moet in programma's worden opgenomen. Dit mogen er meerdere zijn.

Alle verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving moeten worden omgezet en samengevoegd tot één Omgevingsverordening.

Na de technische en beleidsarme omzetting bestaan de volgende omgevingsdocumenten:

- 1 provinciale Omgevingsvisie waarin al het beleid van de fysieke leefomgeving van Provinciale Staten opgenomen is;
- 1 provinciale Omgevingsverordening (door Provinciale Staten vast te stellen);
- Een aantal programma's (door Gedeputeerde Staten vast te stellen), waarbij drie soorten programma's wettelijk verplicht zijn: een regionaal Waterprogramma, een programma Geluid en een programma's voor het beheer van Natura 2000-gebieden;
- Beleidsregels;
- Een aantal aangepaste specifieke besluiten.

Daarnaast is het van belang om een lijst met provinciale belangen op te nemen alsmede een overzicht van de monitoringsverplichtingen, teneinde een goed overzicht te hebben van (de gevolgen en uitkomsten van) het provinciaal beleid.

Met het beschikbaar hebben van de digitale documenten is actualisering van het beleid en de regelgeving overzichtelijk. Provinciale Staten kunnen daardoor 1 of 2x per jaar het geheel aan beleid en regels actualiseren. Daarvoor wordt een beheerorganisatie ingericht om het beleid en de regelgeving actueel, gestructureerd en beschikbaar te houden.

Provinciale Staten kunnen zelf bepalen welk beleid wordt opgenomen in de Omgevingsvisie. De afbakening door Provinciale Staten welke onderwerpen in de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en welke in de programma's vindt plaats in het najaar 2017 (zie ook planning).

Eisen aan resultaten:

- De omgevingsdocumenten moeten worden vastgesteld als elektronische bestanden die voldoen aan technische eisen.
- Onder de Omgevingswet moeten de elektronische documenten ook via een landelijk systeem beschikbaar gesteld worden voordat ze rechtsgeldig worden.
- Voor al het beleid en alle regels worden aangegeven voor welk geografisch gebied deze precies gelden. Dit vraagt een andere manier van werken en schrijven dan tot op heden. Deze verplichting geldt niet voor beleidsregels.
- Het beleid en de regels zijn (ook via het landelijke systeem) eenvoudig te ontsluiten voor bewoners, gebruikers, initiatiefnemers, mede-overheden en voor (provinciale) bestuurders. Met een "klik op de kaart" wordt het daardoor te zijner tijd voor iedereen mogelijk om op een locatie al het geldende beleid en de geldende regels te vinden.
- Het beheer van het beleid en de regelgeving is en blijft op orde.
- Er is een eenduidig, integraal en steeds actueel overzicht van beleid en regels, waarin nieuw beleid kan worden ingevoegd en/of gewijzigd.
- Het integraal en gebruikersgericht werken in de provinciale organisatie wordt verder ontwikkeld. Het is van belang dat tijdens de omzetting hier zoveel mogelijk ervaring mee wordt opgedaan.
- De provincie Flevoland is op tijd gereed voor het werken met de Omgevingswet, uiterlijk 1 juli 2019.

Tijdens de omzetting blijft het reguliere werk gewoon doorgaan.

1.5. Afbakening

FlevolandStraks vervangt eind 2017 deel 1 (het Visiedeel) van het Omgevingsplan Flevoland. Bij de omzetting naar een digitale provinciale Omgevingsvisie wordt FlevolandStraks geïncorporeerd. FlevolandStraks vormt de basis voor de provinciale Omgevingsvisie die straks voor de provincie geldt. Het vervolg van FlevolandStraks kent een eigen traject en loopt met het opstellen van eigen uitwerkingen de komende jaren door, conform de nog komende besluitvorming in Provinciale Staten. De uitkomsten van deze uitwerkingen zullen te zijner tijd ook geïncorporeerd moeten worden in de digitale Omgevingsvisie van Provinciale Staten en in de digitale programma's van Gedeputeerde Staten, zodat deze kunnen worden opgenomen in het digitale stelsel van de Omgevingswet en daarmee rechtsgeldig worden. Hiervoor is van belang dat het omzetten van beleid en regels gereed is voordat de uitwerkingen van FlevolandStraks verschijnen.

	2017	2018	2019	2020
<u>FlevolandStraks</u>	Vaststellen FS & start uitwerkingen		uitwerkingen	
Technische omzetting beleid en regels	vaststellen		actualisaties	

Het technisch en beleidsarm omzetten van het beleid en de regelgeving binnen deze Statenperiode houdt in dat er binnen dit project geen nieuw beleid wordt opgesteld. Dit vindt plaats via FlevolandStraks en andere beleidstrajecten. Bij het omzetten vindt geen uitgebreid participatieproces plaats. Wel vindt er inspraak plaats. Reeds lopende beleidstrajecten waarvan de inhoudelijke discussie is afgerond kunnen mogelijk wel meegenomen worden. Dit geldt ook voor eventuele quickwins in de omgevingsverordening in lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet. Bij deze omzetting worden nu alleen de nu verplichte onderdelen van het beleid en de regelgeving meegenomen (fysieke leefomgeving). Alle overige beleidsonderwerpen, zoals economie, samenleving, sport, cultuur, etc. blijven in de huidige documenten bestaan. Na 2019, bijvoorbeeld bij reguliere beleidsherzieningen, kunnen deze onderwerpen alsnog worden opgenomen in hetzelfde stelsel van digitale documenten.

Het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) is nog in ontwikkeling. Landelijk worden hiervoor faciliteiten ontwikkeld waarop alle partijen moeten aansluiten. Deze aansluiting valt niet onder dit project voor omzetting van beleid en regels.

1.6. Randvoorwaarden en risico's

- Om deze majeure operatie ruim voor het eind van deze Statenperiode gereed te hebben (streven eind 2018) dient er op korte termijn capaciteit en budget te worden vrijgemaakt. Daarnaast is het belangrijk dat besluitvorming plaatsvindt volgens bijgesloten planning.
- De invoering van de Omgevingswet zou kunnen worden uitgesteld. Dan zou er meer tijd voor deze technische omzetting genomen kunnen worden. Het op orde krijgen en actueel houden van beleid en regelgeving alsmede de technische omzetting en het onderbrengen in een digitaal systeem moet echter toch gebeuren. Het eindresultaat binnen deze Statenperiode is daarmee een (digitaal) actueel overzicht van het beleid en de regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving, waarbij het beheer ook voor de toekomst is ingericht. Daarmee is het ook gereed voor de vertaling van de uitwerkingen van FlevolandStraks.
- De Aanvullingswetten Bodem, Geluid, Natuur en de uitvoeringsbesluiten (de AMvB's Omgevingswet) zijn nog volop in ontwikkeling. Besluitvorming in de Eerste en Tweede Kamer moet op onderdelen nog plaatsvinden. De wettelijke uitgangspunten voor bijvoorbeeld de Omgevingsverordening kunnen derhalve nog wijzigen.
- De ontwikkeling van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) bij de Omgevingswet is nog in volle gang. Op dit moment zijn de standaarden en software om de documenten op te stellen nog niet gereed. De documenten worden opgesteld op de nu bekende en beschikbare manier. Hierdoor bestaat het risico dat de documenten niet goed machinaal gelezen kunnen worden door het landelijke systeem. Er wordt door de provincie bij het Rijk op ingezet dat het Rijk er zelf voor zorgt dat de documenten technisch worden omgezet naar de nieuwe standaarden. Mocht dit niet lukken, dan pleit de provincie ervoor dat er alsnog overgangsrecht komt om hier later aan te gaan voldoen.

2. Proces

2.1. Beoogde werkwijze

Het project bestaat uit verschillende fasen:

- Procesmatige start
- Inhoudelijke afbakening door Provinciale Staten

- Ontwerp
- Inspraak
- Definitieve vaststelling door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Provinciale Staten hebben in elke fase een belangrijke rol:

- het vaststellen van deze procesmatige startnotitie (juli 2017)
- het doen van richtinggevende uitspraken over de inhoudelijke afbakening van hetgeen meegenomen wordt in de omgevingsverordening en de afbakening van het beleid van Provinciale Staten en het beleid van Gedeputeerde Staten (november/december 2017)
- het vaststellen van de ontwerpen (voorjaar 2018)
- het vaststellen van beleid en regels (najaar 2018)

2.2. Fasering en activiteiten per fase

De (indicatieve) planning van de werkzaamheden is hieronder aangegeven.

Wat	Planning	Wie
Startnotitie (procesmatig)	19 juli 2017	PS
(inhoudelijke notitie maken: keuze om te zetten beleid, regels en specifieke besluiten)	(zomer- begin oktober)	(ambtelijk)
Besluitvorming inhoudelijke notitie: keuzes indeling om te zetten beleid en regels en specifieke besluiten	november 2017 29 november 2017 13 december 2017	Statenacademie (/beeldvormende commissie met uitnodiging van andere statenleden) Oordeelsvormende commissie Ruimte PS
Ontwerpen opstellen	t/m januari 2018	Trainen medewerkers Opstellen ontwerpen
Ontwerpen vaststellen	maart 2018 maart 2018 april 2018	Statenacademie (/beeldvormende commissie met uitnodiging van andere statenleden) Oordeelsvormende commissie Ruimte PS
Ter Inzage (voorbereiding & ter inzage)	Voor de zomer 2018	
Reactienota opstellen	Begin augustus – september 2018	medewerkers
Vaststelling	November 2018 November 2018 December 2018	Staten-academie (/beeldvormende commissie met uitnodiging van andere statenleden) Oordeelsvormende commissie Ruimte PS stellen vast

3. Beheersaspecten

3.1. Organisatie

Uitgangspunt is dat deze majeure omzetting van het beleid en de regelgeving gebeurt door eigen medewerkers van de provincie Flevoland. Het is tevens een leertraject om de nieuwe manier van werken met de Omgevingswet en de nieuwe manier van het opstellen van beleid en regelgeving binnen de organisatie te verspreiden en te borgen. Dit zal veel van de organisatie vragen in een korte tijd. Hiervoor zal regulier werk tijdelijk voor moeten worden uitbesteed.

Om te borgen dat de kennisverbreding en het op orde hebben van beleid en regels niet eenmalig is maar structureel is ingebed, komt er een beheerorganisatie voor het structureel op orde houden van (digitaal) beleid en regelgeving.

3.2. Tijd

Omzetting beleid en regelgeving naar nieuwe instrumenten, op orde maken beheer en voorbereiding besluitvorming (2017-2018): circa 7.000 uur (met name in de periode derde en vierde kwartaal 2017 en eerste kwartaal 2018).

Vanaf 2020 is er een compacte beheerorganisatie nodig voor het steeds actueel houden van beleid en regels, bewaking van integraliteit, digitale omzetting en juridische controle, alsmede training en opleiding van medewerkers bij de verdere invoering van de Omgevingswet.

Dit komt overeen met het beeld dat uit het financiële onderzoek voor de Omgevingswet is gekomen. Voor de gebruikers wordt het makkelijker, maar dat houdt in dat de overheden meer inspanning en investeringen moeten plegen.

3.3. Geld

Deze omzetting van beleid en regels en de overgang naar een andere manier van opstellen en beheren van beleid en regels past niet binnen de huidige middelen. Dit komt bovenop de reeds begrote € 300.000 voor 2017 en 2018.

Mogelijke kosten voor de verdere inrichting van de digitale wijze van werken (via het zogenaamde landelijke Digitaal Stelsel Omgevingswet waaraan overheden verplicht moeten meewerken en waarvan de ontwikkeling gepland staat tot in ieder geval 2024) zijn hierin nog niet opgenomen, aangezien deze nog niet bekend zijn.

In onderstaande tabel wordt tevens een doorkijk gegeven voor de jaren na 2018. De benodigde middelen vanaf 2019 zullen nog nader worden uitgewerkt en worden betrokken bij de Perspectiefnota 2018-2022.

	2017	2018	2019	2020 en verder
Inzet andere werkwijze (proceskosten)	€ 175.000	€ 250.000	€ 275.000	€ 275.000
Inzet andere werkwijze (formatie)			€ 300.000	€ 300.000
Opleiding personeel		€ 100.000	€ 100.000	
Technische omzetting	€ 350.000	€ 350.000		
Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO)	PM	PM	PM	PM
Totaal	€ 525.000	€ 700.000	€ 675.000	€ 575.000
Totaal incidenteel over 2017 – 2018	€ 1.225.000			
Incidenteel 2019	€ 100.000			
Structureel vanaf 2019 (indicatie)	€ 575.000			

3.4. Verhouding tot andere projecten (financieel)

Waar FlevolandStraks is gericht op de beleidsvorming, gaat het hier om het in juiste vorm brengen en houden van beleid en regels voor de fysieke leefomgeving.

Het aansluiten op het nog nader te ontwikkelen DSO valt financieel hierbuiten. In het kader van de Meerjarenaanpak Bedrijfsvoering is hiervoor in 2015 voor zover mogelijk een inschatting gemaakt tot 2020 en hebben Provinciale Staten gelden gereserveerd. Aan de hand van plateaus wordt een nadere invulling van de werkzaamheden gemaakt waarvoor dan gelden beschikbaar worden gesteld.