Uitwerking scenario's transitie Omgevingswet voor 2027

Voor de uitvoering van de Omgevingswettransitie in 2027 zijn drie scenario's uitgewerkt. De scenario's zijn oplopend van aard: ieder volgend scenario omvat de werkzaamheden en capaciteit van het voorgaande scenario, aangevuld met extra capaciteit voor aanvullende werkzaamheden. Het verschil tussen de scenario's zit in de mate waarin voortgang kan worden geboekt binnen de transitie naar het omgevingsplan en de verdere implementatie van de instrumenten van de Omgevingswet.

- **Scenario 1** – **Stagnatie accepteren**
  Scenario 1 gaat uit van een capaciteit van 4 fte. Deze capaciteit komt overeen met de huidige inzet die mogelijk is gemaakt met rijksmiddelen voor de invoering van de Omgevingswet. Omdat deze middelen vanaf 2027 niet langer beschikbaar zijn, is ook voor dit scenario gemeentelijke financiering noodzakelijk. Met deze capaciteit kunnen aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan worden verwerkt, ruimtelijke ontwikkelingen worden begeleid en kunnen beperkte werkzaamheden binnen de beleidscyclus worden uitgevoerd. Dit is het minimaal nodige om een gedeelte van de wettelijke taken van de omgevingswet uit te voeren.

- **Scenario 2 – Aan de slag**
  Dit scenario bouwt voort op scenario 1 en voegt 2,5 fte extra capaciteit toe, waarmee de totale capaciteit uitkomt op 6,5 fte. Naast de werkzaamheden uit scenario 1 ontstaat hiermee ruimte voor de uitwerking van een basisregelset, de verdere uitwerking van het gebiedstype buitengebied en het zetten van vervolgstappen in de ontwikkeling van de beleidscyclus.

- **Scenario 3 – Bredere basis voor de transitiefase**
  Dit scenario bouwt voort op scenario 2 en voegt nog eens 1,5 fte extra capaciteit toe, waarmee de totale capaciteit uitkomt op 8 fte. Deze aanvullende capaciteit kan worden ingezet voor de begeleiding van de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Nota Omgevingskwaliteit.

Leeswijzer

Per scenario wordt ingegaan op:

- de inhoud van het scenario;
- de effecten voor inwoners, ondernemers en initiatiefnemers;
- de effecten op de dienstverlening;
- de benodigde capaciteit en middelen;
- de belangrijkste risico's;
- het advies van het college.

Uitgangspunten

De scenario's zijn uitgewerkt vanuit de aanname dat de raden van Hillegom, Lisse en Teylingen voor hetzelfde scenario kiezen. Indien de raden verschillende keuzes maken, kunnen de scenario's niet op de beschreven wijze worden uitgevoerd.

Keuze buitengebied

Het buitengebied biedt een logische en praktische start voor de transitie van het omgevingsplan. Er is al voorwerk gedaan, samenwerking en uniformering tussen de drie gemeenten is goed mogelijk en een groot deel van het grondgebied kan in één gebiedsgerichte aanpak worden meegenomen. Tegelijkertijd kunnen we ervaring opdoen voordat we starten met de meer complexe gebiedstypen. Beleidsontwikkelingen die nog niet zijn afgerond, hoeven daarbij geen reden te zijn om te wachten: deze kunnen in een volgende fase of via thematische wijzigingen worden verwerkt.

Externe validatie

De uitgewerkte scenario's zijn gevalideerd door een extern bureau om een onafhankelijke beoordeling te krijgen van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde aanpak. De transitie naar een volledig omgevingsplan is een omvangrijke en meerjarige opgave, waarbij capaciteit, specialistische kennis, werkvoorraad en beschikbare middelen nauw met elkaar samenhangen. Om te toetsen of de scenario's realistisch zijn opgebouwd, zijn de onderliggende aannames en keuzes kritisch beoordeeld.

Bij de validatie is onder meer gekeken naar de verhouding tussen de voorgestelde capaciteit en de werkzaamheden die per scenario worden uitgevoerd. Daarbij zijn de reguliere werkzaamheden, de transitieopgave richting 2032, de ontwikkeling van het omgevingsplan, de doorwerking van beleid naar omgevingsplanregels, de inrichting van de beleidscyclus, de benodigde specialistische expertise, de inzet van externe ondersteuning en de gevolgen voor de dienstverlening betrokken. Ook is gekeken naar de risico's en onzekerheden die van invloed kunnen zijn op de uitvoering, zoals een hogere werkdruk, nieuwe beleidsopgaven, personele afhankelijkheden en de beschikbaarheid van deskundige medewerkers.

De validatie geeft geen exacte raming van de benodigde capaciteit of een garantie dat werkzaamheden binnen een bepaald budget of tijdpad kunnen worden afgerond. Wel beoordeelt zij of de scenario's logisch zijn opgebouwd en of de voorgestelde capaciteit, werkzaamheden en financiële middelen in redelijke verhouding tot elkaar staan. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de bestuurlijke en financiële realiteit waarin gemeenten keuzes moeten maken. De validatie kijkt daarmee niet alleen naar wat theoretisch nodig zou zijn om de volledige transitie zo snel mogelijk uit te voeren, maar ook naar wat binnen de beschikbare middelen op een realistische en uitvoerbare wijze kan worden opgepakt.

De validatie concludeert dat de drie scenario's een samenhangende opbouw kennen, waarbij ieder volgend scenario extra capaciteit koppelt aan aanvullende werkzaamheden en een hoger ambitieniveau. Daarbij is bevestigd dat geen van de scenario's leidt tot volledige afronding van de transitie vóór 2032, maar dat ieder opvolgend scenario meer voortgang mogelijk maakt op de ontwikkeling van het omgevingsplan, de versterking van de beleidscyclus en de implementatie van de Omgevingswet. Hierdoor neemt de resterende opgave na 2032 af.

De externe validatie ondersteunt daarmee de opbouw van de scenario's en bevestigt dat het ambitieniveau, de benodigde capaciteit, de ontwikkeling van het omgevingsplan en de versterking van de beleidscyclus per scenario logisch met elkaar samenhangen, passend binnen de bestuurlijke en financiële afwegingsruimte van de gemeenten.

Keuzematrix

Onderdeel	**Scenario 1**	**Scenario 2**	**Scenario 3**
Verwerken wijziging omgevingsplan (aanvraag)	✅	✅	✅
Basisregelset	❌	✅	✅
Omgevingsplan-regels ontwikkelen	❌	Buitengebied	Buitengebied
Verbetering dienstverlening	Laag/ negatief	Gemiddeld	Gemiddeld/Hoog
Nota Omgevingskwaliteit	❌	❌	✅
Verordening Fysieke Leefomgeving	❌	❌	✅
Risico afhankelijkheid externe inhuur	Hoog	Gemiddeld/ hoog	Gemiddeld/laag
Benodigde capaciteit	4 FTE	6,5 FTE	8 FTE
Kosten FTE	€ 636.776	€1.238.096	€1.595.667
Werkbudget	€ 100.000	€ 100.000	€ 180.000
Totale Investering	€ 736.776	€ 1.338.096	€ 1.795.667

Scenario 1: Stagnatie accepteren

Beschrijving scenario 1
Scenario 1 gaat uit van het voortzetten van de huidige inzet van 4 fte. In dit scenario is geen capaciteit beschikbaar om stapsgewijs toe te werken naar één samenhangend omgevingsplan en een werkwijze waarin beleid, uitvoering en monitoring met elkaar verbonden zijn. De beschikbare capaciteit is grotendeels nodig voor het afhandelen van lopende verzoeken en noodzakelijke wijzigingen van het omgevingsplan, waardoor de wettelijke transitieopgave geen voortgang krijgt.

Capaciteit
Scenario 1 gaat uit van een capaciteit van 4 fte. Deze capaciteit komt overeen met de huidige inzet die mogelijk is gemaakt met de rijksmiddelen voor de invoering van de Omgevingswet. Omdat deze middelen vanaf 2027 niet langer beschikbaar zijn, is gemeentelijke financiering nodig om deze capaciteit te behouden.

Werkzaamheden
Met de beschikbare capaciteit wordt ingezet op:
- het begeleiden van ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven;
- het verwerken van aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan;
- het beheren van het omgevingsplan/DSO;
- het ondersteunen van de toepassing van de Omgevingswet binnen lopende ruimtelijke ontwikkelingen;
- het uitvoeren van noodzakelijke werkzaamheden binnen de beleidscyclus voor actuele vraagstukken.

Werkbudget
Naast de beschikbare capaciteit is een werkbudget beschikbaar voor specialistische ondersteuning en advies. Dit budget wordt ingezet voor werkzaamheden waarvoor specifieke juridische, planologische of technische expertise nodig is en die niet binnen de beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd.

Het werkbudget kan onder andere worden ingezet voor:
- specialistische juridische advisering over het omgevingsplan;
- inhoudelijke en technische ondersteuning bij complexe wijzigingen van het omgevingsplan.

Voor scenario 1 wordt uitgegaan van een werkbudget van € 100.000.

Effect op inwoners en dienstverlening
Met scenario 1 blijft de huidige dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen en wijzigingen van het omgevingsplan beschikbaar. Inwoners, ondernemers en initiatiefnemers kunnen aanvragen blijven indienen en lopende ontwikkelingen kunnen worden begeleid.
Hiermee blijft ondersteuning beschikbaar voor woningbouw- en andere ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor aanpassing van het omgevingsplan noodzakelijk is. De dienstverlening blijft daarmee op het huidige niveau beschikbaar. Tegelijkertijd worden echter geen aanvullende stappen gezet om de verdere Omgevingswettransitie vorm te geven of de vertaling van beleid naar regels te versnellen. Dit betekent dat er geen stappen worden gezet voor de noodzakelijke verbeteringen van de dienstverlening.

Aanvullende werkzaamheden die niet worden uitgevoerd
Binnen dit scenario is geen capaciteit beschikbaar voor:
- het opstellen van een basisregelset voor het omgevingsplan;
- de actualisatie van het omgevingsplan;
- de uitwerking van het gebiedstype buitengebied;
- de verdere ontwikkeling van de beleidscyclus;
- de Verordening Fysieke Leefomgeving;
- de Nota Omgevingskwaliteit.

Risico's
Door de beschikbare capaciteit volledig in te zetten op lopende werkzaamheden wordt beperkt voortgang geboekt in de verdere transitie naar het omgevingsplan.
Dit betekent dat:

- de ontwikkeling van een basisregelset wordt uitgesteld;
- de uitwerking van het buitengebied niet wordt gestart;
- de verdere ontwikkeling van de beleidscyclus beperkt blijft;
- de transitie naar een samenhangend omgevingsplan vertraging oploopt;
- nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of een toename van aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan kunnen leiden tot verdringing van andere werkzaamheden.

Kosten

4 FTE	€636.776
Werkbudget	€100.000
Totaal	€736.776

Advies
Het college adviseert scenario 1 niet, omdat:
Scenario 1 maakt het mogelijk om de huidige werkzaamheden voort te zetten, maar biedt onvoldoende ruimte om de Omgevingswettransitie daadwerkelijk verder te brengen. De capaciteit is nodig voor het begeleiden van ruimtelijke ontwikkelingen en het verwerken van wijzigingen van het omgevingsplan. Hierdoor blijven belangrijke onderdelen van de transitie, zoals de basisregelset, het buitengebied en de verdere ontwikkeling van de beleidscyclus, liggen.

Als gevolg hiervan wordt beperkt voortgang geboekt richting een samenhangend omgevingsplan en neemt de hoeveelheid nog uit te voeren transitie-werkzaamheden verder toe. Ook ontstaat minder ruimte om nieuwe maatschappelijke opgaven en bestuurlijke keuzes tijdig te vertalen naar beleid en regels voor de fysieke leefomgeving.

Scenario 2: Aan de slag

Beschrijving scenario 2
Scenario 2 bouwt voort op scenario 1 en voegt 2,5 fte extra capaciteit toe. Hierdoor kunnen naast de werkzaamheden uit scenario 1 ook belangrijke onderdelen van de Omgevingswettransitie worden opgepakt. De extra capaciteit wordt ingezet voor de ontwikkeling van een basisregelset, de uitwerking van het gebiedstype buitengebied en het zetten van vervolgstappen in de ontwikkeling van de beleidscyclus.

Capaciteit
Scenario 2 gaat uit van een capaciteit van 6,5 fte. Dit bestaat uit de 4 fte uit scenario 1, aangevuld met 2,5 fte extra capaciteit.
De aanvullende capaciteit maakt het mogelijk om naast de ondersteuning van ruimtelijke ontwikkelingen en wijzigingen van het omgevingsplan ook voortgang te boeken in de verdere Omgevingswettransitie.

Werkzaamheden
Met de beschikbare capaciteit wordt ingezet op:

- het begeleiden van ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven;
- het verwerken van aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan;
- het beheren van het omgevingsplan/DSO;
- het ondersteunen van de toepassing van de Omgevingswet binnen lopende ruimtelijke ontwikkelingen;
- het opstellen van een basisregelset voor het omgevingsplan;
- de uitwerking van het gebiedstype buitengebied;
- het verder ontwikkelen en implementeren van de beleidscyclus.

Werkbudget
Naast de beschikbare capaciteit is een werkbudget beschikbaar voor specialistische ondersteuning en advies. Dit budget wordt ingezet voor werkzaamheden waarvoor specifieke juridische, planologische of technische expertise nodig is en die niet binnen de beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd.
Het werkbudget kan onder andere worden ingezet voor:

- specialistische juridische advisering over het omgevingsplan;
- inhoudelijke en technische ondersteuning bij complexe wijzigingen van het omgevingsplan;
- expertise ten behoeve van de ontwikkeling van de basisregelset en de verdere uitwerking van het omgevingsplan.

Voor scenario 2 wordt uitgegaan van een werkbudget van **€ 100.000**.

Effect op inwoners en dienstverlening
Met scenario 2 blijft de dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen en wijzigingen van het omgevingsplan beschikbaar. Daarnaast ontstaat ruimte om stappen te zetten in de verdere ontwikkeling van het omgevingsplan en de beleidscyclus.
Hierdoor kunnen maatschappelijke opgaven, bestuurlijke keuzes en nieuw beleid beter worden vertaald naar regels voor de fysieke leefomgeving. Ook wordt gewerkt aan meer samenhang en voorspelbaarheid binnen het omgevingsplan, waardoor de basis wordt gelegd voor een beter toepasbaar instrument voor inwoners, ondernemers en initiatiefnemers.

Aanvullende werkzaamheden die niet worden uitgevoerd
Binnen dit scenario is geen capaciteit beschikbaar voor:

- de Verordening Fysieke Leefomgeving;
- de Nota Omgevingskwaliteit;
- aanvullende versnelling van de Omgevingswettransitie boven op de werkzaamheden uit scenario 1 en 2.

Risico's
Met scenario 2 wordt belangrijke voortgang geboekt in de Omgevingswettransitie. Tegelijkertijd moeten keuzes worden gemaakt in de fasering van werkzaamheden.
Dit betekent dat:

- niet alle instrumenten van de Omgevingswet gelijktijdig kunnen worden ontwikkeld;
- werkzaamheden rondom de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Nota Omgevingskwaliteit worden doorgeschoven naar een later moment;
- nieuwe complexe ruimtelijke ontwikkelingen of een sterke toename van aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan druk kunnen leggen op de beschikbare capaciteit en de voortgang van de uitwerking van het gebiedstype buitengebied;
- een deel van de transitie wordt al uitgevoerd, terwijl over de structurele inrichting nog afzonderlijke besluitvorming plaatsvindt;
- verdere versnelling van de transitie beperkt mogelijk is.

Kosten

6,5 FTE	€1.238.096
Werkbudget	€100.000
Totaal	€1.338.096

Advies
Het college adviseert scenario 2.
Scenario 2 biedt een evenwichtige middenweg tussen voortgang en haalbaarheid. Naast het begeleiden van ruimtelijke ontwikkelingen en het verwerken van wijzigingen van het omgevingsplan ontstaat met dit scenario ruimte om belangrijke onderdelen van de Omgevingswettransitie op te pakken, waaronder de ontwikkeling van een basisregelset, de uitwerking van het buitengebied en vervolgstappen in de beleidscyclus.

Hierdoor wordt voorkomen dat deze werkzaamheden verder worden uitgesteld en wordt op onderdelen voortgang geboekt richting een samenhangend omgevingsplan. Tegelijkertijd blijft sprake van een gefaseerde aanpak, waarbij keuzes moeten worden gemaakt in de werkzaamheden die binnen de beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd.

Scenario 2 biedt daarmee voldoende ruimte om de transitie in 2027 verder te brengen, zonder vooruit te lopen op eventuele toekomstige keuzes over de verdere inrichting. De voortgang en eventuele benodigde vervolgstappen worden via de reguliere planning- en controlcyclus aan de raden voorgelegd.

Scenario 3: Bredere basis voor de transitiefase

Beschrijving scenario 3
Scenario 3 bouwt voort op scenario 2 en voegt 1,5 fte extra capaciteit toe. Hierdoor kunnen naast de werkzaamheden uit scenario 1 en 2 ook de voorbereiding en begeleiding van de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Nota Omgevingskwaliteit worden opgepakt. Daarmee wordt op meer onderdelen gelijktijdig gewerkt aan de verdere implementatie van de Omgevingswet.

Capaciteit
Scenario 3 gaat uit van een capaciteit van 8 fte. Dit bestaat uit de 6,5 fte uit scenario 2, aangevuld met 1,5 fte extra capaciteit.
De aanvullende capaciteit maakt het mogelijk om naast de reguliere werkzaamheden en de uitwerking van de basisregelset, het buitengebied en de beleidscyclus ook verdere instrumenten van de Omgevingswet uit te werken.

Werkzaamheden
Met de beschikbare capaciteit wordt ingezet op:
- het begeleiden van ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven;
- het verwerken van aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan;
- het beheren van het omgevingsplan;
- het ondersteunen van de toepassing van de Omgevingswet binnen lopende ruimtelijke ontwikkelingen;
- het opstellen van een basisregelset voor het omgevingsplan;
- de uitwerking van het gebiedstype buitengebied;
- het verder ontwikkelen van de beleidscyclus;
- de Verordening Fysieke Leefomgeving;
- de Nota Omgevingskwaliteit.

Werkbudget
Naast de beschikbare capaciteit is een werkbudget beschikbaar voor specialistische ondersteuning en advies. Dit budget wordt ingezet voor werkzaamheden waarvoor specifieke juridische, planologische of technische expertise nodig is en die niet binnen de beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd.
Voor scenario 3 wordt uitgegaan van:
- specialistische juridische advisering over het omgevingsplan;
- inhoudelijke en technische ondersteuning bij complexe wijzigingen van het omgevingsplan;
- specialistische onderzoeken of adviezen ter ondersteuning van ruimtelijke ontwikkelingen;
- expertise ten behoeve van de ontwikkeling van de basisregelset en de verdere uitwerking van het omgevingsplan;
- een aanvullend werkbudget van € 80.000 voor specialistische begeleiding bij de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Nota Omgevingskwaliteit.

Het totale werkbudget bedraagt daarmee **€ 180.000**.

Effect op inwoners en dienstverlening
Met scenario 3 blijft de dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen en wijzigingen van het omgevingsplan beschikbaar. Daarnaast kunnen meer onderdelen van de Omgevingswettransitie gelijktijdig worden opgepakt dan in scenario 2.
Dit draagt bij aan een verdere doorontwikkeling van de instrumenten die nodig zijn om beleid voor de fysieke leefomgeving te vertalen naar een samenhangend stelsel van regels. De extra capaciteit heeft echter beperkt direct effect op de dagelijkse dienstverlening aan inwoners en initiatiefnemers ten opzichte van scenario 2.

Aanvullende werkzaamheden die niet worden uitgevoerd
Met scenario 3 kunnen de belangrijkste opgaven binnen de huidige transitiefase worden opgepakt voor 2027. Ook binnen dit scenario blijven keuzes nodig in de volgorde en planning van werkzaamheden die onderdeel uitmaken van de meerjarige Omgevingswettransitie.

Risico's
Hoewel scenario 3 meer voortgang mogelijk maakt, kent het ook aandachtspunten:

- een deel van de transitie wordt versneld naar voren gehaald, terwijl over de structurele inrichting nog afzonderlijke besluitvorming plaatsvindt;
- nieuwe complexe ruimtelijke ontwikkelingen of een sterke toename van aanvragen voor wijziging van het omgevingsplan druk kunnen leggen op de beschikbare capaciteit en de voortgang van de uitwerking van de Verordening Fysieke Leefomgeving en Nota omgevingskwaliteit;
- de extra capaciteit richt zich vooral op aanvullende instrumenten van de Omgevingswet en heeft beperkt effect op de dagelijkse dienstverlening ten opzichte van scenario 2.

Kosten

8 FTE	€1.595.667
Werkbudget	€180.000
Totaal	€1.795.667

Advies
Het college adviseert scenario 3 niet.
Scenario 3 maakt het mogelijk om naast de werkzaamheden uit scenario 1 en 2 ook de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Nota Omgevingskwaliteit op te pakken. Daarmee wordt op meer onderdelen tegelijk voortgang geboekt binnen de Omgevingswettransitie.
Deze werkzaamheden leveren een waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de instrumenten van de Omgevingswet en kunnen bijdragen aan meer duidelijkheid en samenhang voor inwoners, ondernemers en initiatiefnemers.

Het college is van oordeel dat de extra werkzaamheden die binnen scenario 3 mogelijk worden gemaakt op dit moment niet noodzakelijk zijn om de belangrijkste doelen van de transitiefase in 2027 te realiseren. Daarom adviseert het college voor 2027 niet te kiezen voor scenario 3.

Conclusie
De Omgevingswettransitie is een meerjarige opgave die ook na 2027 om verdere keuzes en investeringen vraagt. Zonder aanvullende capaciteit ten opzichte van de huidige inzet wordt geen voortgang geboekt in de transitie en neemt de hoeveelheid nog uit te voeren werkzaamheden verder toe.

Voor 2027 ligt de prioriteit bij de ontwikkeling van een basisregelset, de uitwerking van het buitengebied en de verdere ontwikkeling van de beleidscyclus. Deze werkzaamheden vormen de belangrijkste vervolgstappen binnen de huidige transitiefase en dragen bij aan de verdere ontwikkeling van het omgevingsplan en de implementatie van de Omgevingswet.

Scenario 2 biedt voldoende capaciteit om deze werkzaamheden op te pakken en tegelijkertijd de bestaande werkzaamheden voort te zetten. Scenario 3 maakt het daarnaast mogelijk om ook de Verordening Fysieke Leefomgeving en de Nota Omgevingskwaliteit verder uit te werken. Hoewel deze instrumenten een waardevolle bijdrage leveren aan de verdere implementatie van de Omgevingswet, hebben zij voor 2027 niet de hoogste prioriteit.

Het college concludeert daarom dat scenario 2 voor 2027 de meest passende balans biedt tussen voortgang van de transitie, uitvoerbaarheid en benodigde middelen. De voortgang van de Omgevingswettransitie en eventuele vervolgstappen worden via de reguliere planning- en controlcyclus aan de raden voorgelegd.

Onderdeel	**Scenario 1**	**Scenario 2**	**Scenario 3**
Specialistische juridische advisering	✅	✅	✅
Inhoudelijke en technische ondersteuning	✅	✅	✅
Expertise ontwikkeling instrumenten	❌	✅	✅
Begeleiding VFL & Nota omgevingskwaliteit	❌	❌	✅