

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

17 december 2024

Kenmerk

Z/24/076662 / D/24/165527

Portefeuillehouder

Arjan Noorthoek

Portefeuille

Bouwen en Wonen

Opsteller

Kasbergen, Debra

Onderwerp

Ervaringen eerste jaar Omgevingswet en vooruitblik 2025 en verder

Kernboodschap

Op 1 januari zijn de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden. We werken nu bijna een jaar met deze nieuwe wetten. Een groot deel van het eerste jaar betrof een overgangperiode, waarin gewerkt werd aan de afhandeling van aanvragen onder het oude stelsel en praktijkervaring werd opgedaan met het nieuwe stelsel. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) functioneert, maar er zijn zorgen over de gebruiksvriendelijkheid van het online Omgevingsloket. Zorgen zijn er ook over de financiële compensatie voor de transitie- en structurele kosten van de wet. Daarom nemen wij deel aan monitoring en evaluaties van de VNG en het ministerie. De komende periode gaan het college verder met de implementatie. Dit zodat we samen verder vorm kunnen geven aan het realiseren van de doelen van de Omgevingswet. In de komende periode ligt de focus op het verder inrichten van de nieuwe kerninstrumenten: de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan. In een transitieperiode tot 2032 moeten alle regels over de fysieke leefomgeving omgezet worden naar één gebiedsdekkend Omgevingsplan. Daarnaast bezien wij de komende periode wanneer en op welke wijze de kerninstrumenten Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma worden ingezet voor beleid voor de fysieke leefomgeving. De vele ervaringen die sinds de inwerkingtreding zijn opgedaan, en die de komende tijd worden opgedaan, gebruikt het college om het werken met de Omgevingswet verder te verbeteren. Denk aan het verder op orde brengen van (werk)processen, naar het werken in de geest van de Omgevingswet en één overheid te zijn voor de initiatiefnemer. Dat het hierbij soms nog zoeken is naar de juiste weg mag evident zijn bij een stelselwijziging van deze omvang. Wij houden een vinger aan de pols met betrekking tot de signalen uit de uitvoeringspraktijk. Daarnaast volgen wij de ontwikkelingen die mogelijk tot wijziging in beleid, regelgeving of de uitvoering leiden.

Kennisnemen van

De eerste ervaringen met de Omgevingswet en een vooruitblik naar 2025 en verder.

Inleiding

Op 1 januari is de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden. We werken nu bijna een jaar met deze nieuwe wet. In deze raadsinformatiebrieft vindt u een samenvatting van de eerste ervaringen met de Omgevingswet. Daarnaast vindt u hier de hoofdlijn van de stand van zaken van de implementatie en blikken wij vooruit naar 2025 en verder. Wij zullen ook ingaan op de recente en toekomstige activiteiten en de gedane toezeggingen en aangenomen moties.

1.Eerste jaar Omgevingswet

1.1 Algemeen

Na een lange aanloop is de Omgevingswet bijna een jaar van kracht. Voor inwerkingtreding van de wet hebben wij onze organisatie en werkprocessen zo goed mogelijk ingericht op het speelveld met nieuwe regelgeving en procedures. Zoals verwacht zagen we voor 1 januari een piek en na 1 januari een dip in het aantal ingediende aanvragen. Een groot deel van het eerste jaar betrof een overgangperiode, waarin gewerkt werd aan de afhandeling van aanvragen onder het oude stelsel en praktijkervaring werd opgedaan met het nieuwe stelsel. Wij zien dat initiatiefnemers het nieuwe Omgevingsloket steeds beter kunnen vinden en het aantal aanvragen toeneemt. Inmiddels hebben we al 318 aanvragen en 273 meldingen onder het nieuwe stelsel mogen ontvangen. 55 principeverzoeken hebben het vooroverleg aan de intake tafel doorlopen. Er zijn nog geen initiatieven aan de omgevingstafel op haalbaarheid getoetst.

Zoals gebruikelijk bij grote wijzigingen roept het werken met de nieuwe Omgevingswet vragen op. De medewerkers van de backoffice zijn tijdelijk extra ondersteund om de verwachte toename aan vragen te kunnen beantwoorden. Daarnaast is er ook landelijk extra aandacht geweest voor het ondersteunen van de front- en backoffice van de bevoegd gezagen. De verwachte piek in de belasting van het loket is echter uitgebleven. Het aantal vragen aan de front- en backoffice is inmiddels stabiel. De extra ondersteuning is inmiddels afgebouwd naar normaal niveau. Wel merken we dat initiatiefnemers nog moeten wennen aan het nieuwe digitale stelsel. Er komen meer foutieve, onjuiste of incomplete aanvragen binnen. Dit is niet ongebruikelijk bij de invoering van een nieuw en omvangrijk digitaal systeem.

1.2 Stabiliteit en werking Digitaal Stelsel Omgevingswet

Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet was er landelijk veel aandacht voor het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Alle ogen waren op 1 januari dan ook gericht op het nieuwe online Omgevingsloket. Uit de voortgangsbrieven van de minister blijkt dat het DSO stabiel werkt. Er zijn geen ernstige storingen geweest. Initiatiefnemers hebben aanvragen via het nieuwe Omgevingsloket kunnen indienen en wij kunnen deze aanvragen ontvangen en behandelen. Hiermee is continuïteit geboden aan gebruikers in de overstap van de verouderde en versnipperde digitale voorzieningen naar het DSO. In het derde kwartaal zijn de oude loketten, namelijk het voormalige Omgevingsloket Online (OLO) en de Activiteitenbesluit internetmodule (AIM), definitief gesloten.

Dit betekent niet dat inmiddels alles vanzelf goed loopt. Met name over de gebruiksvriendelijkheid van het DSO zijn zorgen. De vergunningchecks in het portaal zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd of ingewikkeld. Landelijk wordt er gewerkt om – aan de hand van de gebruikerservaringen – verdere verbeteringen in het Omgevingsloket door te voeren. Ook wij kunnen een bijdrage leveren aan de gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket door toepasbare regels aan te passen naar onze lokale situatie. Toepasbare regels zijn eenvoudiger te begrijpen vertalingen van juridische regels. Ze zijn nodig om de juiste vragen in de vragenboom in het Omgevingsloket te kunnen stellen. Op basis van deze vragenbomen worden gebruikers door een vergunningcheck heen geholpen, waarna de initiatiefnemer weet of zij plichten heeft. In de najaarsrapportage heeft u budget beschikbaar gesteld voor - onder andere - een 'regelanalist'. Deze medewerker zal zich bezig gaan houden met het opstellen van deze toepasbare regels met als doel de gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket te verbeteren.

Eén van de verwachtingen was dat er het DSO bij zou dragen aan een overzichtelijk omgevingsrecht. Het is voor een initiatiefnemer echter (nog) niet mogelijk om met één druk op de knop te zien wat op zijn perceel mogelijk is. Daarvoor moeten meerdere documenten worden geopend. Door alle regels over de fysieke leefomgeving samen te brengen in één Omgevingsplan, hopen wij het voor initiatiefnemers overzichtelijker, eenvoudiger en beter te maken. Uit de Indringend Ketentesten (IKT) blijkt echter dat de publicatie van omgevingsdocumenten, zoals het Omgevingsplan, in het DSO nog niet soepel verloopt. Door de standaard achter het DSO is het niet mogelijk om in de software aan meerdere wijzigingen van het omgevingsplan tegelijk te werken. Ook de publicatie van het omgevingsplan blijkt in de praktijk technisch ingewikkeld. Deze problemen zijn bij de invoering voorzien. Om de continuïteit van de planketen te waarborgen heeft de minister de mogelijkheid aangereikt met de oude IMRO-standaard een wijziging van het Omgevingsplan te kunnen ontsluiten. Omdat de problemen nog niet voldoende zijn opgelost, is deze Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM) verlengd tot 1 januari 2026. Om te zorgen dat onze dienstverlening aan initiatieven doorgang kan blijven vinden, maken ook wij gebruik van de TAM-IMRO standaard voor de wijziging van het Omgevingsplan. Wel is het van belang om de komende periode het proces voor de wijziging van het Omgevingsplan in te richten, zodat ook na 31 december 2025 initiatieven doorgang kunnen vinden als de tijdelijke maatregel vervalt.

1.3 Participatie

De Omgevingswet stimuleert participatie. Aanvragers moeten aangeven of en hoe de samenleving betrokken is geweest bij de voorbereiding van hun aanvraag. Ook heeft uw gemeenteraad gevallen aangewezen waarvoor participatie verplicht is (kenmerk: D/23/094904). Wel is participatie vormvrij, waardoor ruimte ontstaat voor flexibiliteit en maatwerk. Om initiatiefnemers te ondersteunen is er een handreiking participatie ontwikkeld. Als basis voor deze handreiking is het gemeentelijk Participatiekader gebruikt. Als handig hulpmiddel is op de website een scan opgenomen die, aan de hand van een aantal vragen, een indicatie geeft of de aanvrager veel of weinig participatie moet organiseren. Om aanvragers te ondersteunen bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning is een stappenplan ontwikkeld. Deze is te vinden op de website van de gemeente.

1.4 Adviesrecht

Op 25 november 2021 (kenmerk: D/21/033299) heeft u gevallen aangewezen in welke gevallen uw raad adviesrecht heeft bij aanvragen om een omgevingsvergunning die afwijken van het Omgevingsplan. Bij uw besluit is toegezegd dat wij u na één jaar middels een raadsinformatiebrief een overzicht zullen toesturen met de omgevingsvergunningen die afwijken van het Omgevingsplan. Bij dat overzicht zal worden aangegeven of van adviesrecht sprake is en met welke reden. Zoals hiervoor bleek betrof het afgelopen jaar een transitiefase waarin we werkten aan de afhandeling van aanvragen onder het oude stelsel, en steeds meer aanvragen onder het nieuwe stelsel behandelen. Om die reden zijn er nog relatief weinig aanvragen die onder het nieuwe stelsel behandeld zijn. Wij hebben daarom ook nog geen ervaringen opgedaan met aanvragen waar er sprake was van bindend adviesrecht van uw raad of de participatieplicht op van toepassing is. Het stelsel komt steeds meer op gang en onze ervaringen ermee zullen ook toenemen. Wij zullen u daarom uiterlijk Q2 2025 informeren over de ervaringen met het adviesrecht en participatieplicht onder de Omgevingswet. Daarbij zullen wij u ook het toegezegde overzicht met aanvragen toesturen.

2. Vooruitblik

De Omgevingswet is een wet waarvan de implementatie niet in één keer klaar is. Op dit moment krijgt de nieuwe fase na inwerkingtreding en het werken met de Omgevingswet steeds meer vorm. Nu processen en systemen zijn ingericht is er aandacht voor de opgave om anders te gaan werken. Daarbij gaat het onder andere over het verder inzetten van de nieuwe (kern)instrumenten: de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan.

In de transitieperiode tot 2032 moeten alle regels over de fysieke leefomgeving worden omgezet naar één gebiedsdekkend Omgevingsplan. In het Omgevingsplan komen regels die nu nog in andere documenten zijn opgenomen, zoals bestemmingsplannen, verordeningen en AMvB's. De eerste voorbereidingen voor het Omgevingsplan zijn reeds getroffen. Op dit moment wordt er nieuwe software voor het Omgevingsplan verworven. Na aankoop en implementatie van de software verwachten wij in uiterlijk Q2 2025 de eerste stappen te kunnen zetten richting de eerste wijziging van het Omgevingsplan. Dat betekent niet dat de opbouw van het Omgevingsplan tot die tijd stilstaat. De regels uit verordeningen worden alvast geïnventariseerd en gebundeld in één nieuwe verordening: de Verordening Fysieke Leefomgeving. Daarna wordt deze verordening verwerkt in de software van het Omgevingsplan. Op die manier maken wij de implementatie van de regels uit verordeningen in het Omgevingsplan makkelijker. Deze Verordening Fysieke Leefomgeving zal aan uw raad worden voorgelegd, alvorens deze technisch in het Omgevingsplan wordt verwerkt.

Op 9 juni 2022 heeft uw raad de Omgevingsvisie vastgesteld en bijbehorende motie 'naar een gedragen Omgevingsvisie' (D/22/064811) aangenomen. Hoofdstuk 8 van de Omgevingsvisie schetst op hoofdlijnen het vervolgproces op de Omgevingsvisie. Binnen de visie kunnen een aantal gebieden en thema's nader worden uitgewerkt in een zogenaamd Omgevingsprogramma. Deze kunnen de vorm hebben van gebiedsprogramma's of thematisch programma. De Omgevingswet vraagt een integrale kijk op de fysieke leefomgeving. Dit pleit voor een aanpak van zorgvuldig gekozen Omgevingsprogramma's. Met een globale begrenzing is er in de Omgevingsvisie al een voorzet gedaan voor mogelijke gebiedsprogramma's. Het gaat om gebieden waar zich meerdere ruimtelijke opgaven concentreren. Hiervoor is een nadere belangenafweging wenselijk om tot uitwerking van ruimtelijke keuzes te komen. Hoe en wanneer Omgevingsprogramma's worden opgesteld is nog niet beschreven in de Omgevingsvisie. De komende periode beziet het college op welke wijze wij de kerninstrumenten Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma willen inzetten voor beleid voor de fysieke leefomgeving. Het college zal het initiatief nemen voor themasessies met uw raad over dit onderwerp. Daarbij gaan wij ook graag in gesprek over de bevoegdheidsverdeling en de samenwerking met u bij de opstelling van Omgevingsprogramma's en de inrichting van een beleidshuis onder de Omgevingswet.

De vele ervaringen die sinds de inwerkingtreding zijn opgedaan, en die de komende tijd worden opgedaan, gebruiken we om het werken met de Omgevingswet verder te verbeteren. Denk aan het verder op orde brengen van (werk)processen, naar het werken in de geest van de Omgevingswet en één overheid te zijn voor de initiatiefnemer.

3. Financiën en organisatie

De gemeente Woerden ontvangt tot en met 2025 een eenmalige bijdrage om de transitiekosten van de Omgevingswet te dekken. In de meicirculaire staat deze eenmalige bijdrage aan gemeenten voor 2025 nog gereserveerd. Deze middelen zullen naar verwachting in een volgende circulaire worden toegevoegd aan het gemeentefonds. Het Rijk stelt op dit moment geen aanvullende middelen in het vooruitzicht voor de transitiekosten na 2025 en de structurele kosten. Het college maakt zich daarom zorgen over de structurele kosten, die nodig zijn om de wet adequaat uit te kunnen voeren. Om te kunnen voldoen aan de verplichting om voor 1 januari 2032 te beschikken over één gebiedsdekkend Omgevingsplan, heeft uw raad in de begroting middelen ter beschikking gesteld voor de opbouw van het Omgevingsplan. Er zijn echter meer opgaven die in deze transitie aandacht en middelen vragen. Zoals de herijking van de Omgevingsvisie en het opstellen van Omgevingsprogramma's.

Daarom is het college kritisch over de manier waarop het Rijk omgaat met deze decentralisatie van het ruimtelijk stelsel. Ook nu de ervaring aantoont hoe complex en arbeidsintensief de implementatie van het nieuwe wettelijk stelsel is. Wij zetten daarom in op de lobby naar het Rijk ten aanzien van de kosten die gemeenten moeten maken voor de invoering en

uitvoering van de nieuwe Omgevingswet en de baten die daar tegenover staan. Inzicht in de transitie- en structurele kosten wordt via de VNG monitor in beeld gebracht en onder de aandacht gebracht bij de minister. Daarnaast hebben wij deelgenomen aan een onderzoek van Cebeon en KPMG in opdracht van het ministerie naar de transitie- en structurele kosten. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van een stelsevaluatie, waarbij de daadwerkelijk gemaakte kosten in kaart worden gebracht.

4. Nog weinig projecten onder de Wkb

Met de Omgevingswet is ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden. Met deze wet maakt (onder andere) een nieuw wijze van bouwtoezicht (kwaliteitsborging) haar intrede. In plaats van de gemeente, ziet een onafhankelijke private kwaliteitsborger erop toe dat het te realiseren bouwwerk bouwtechnisch voldoet. Zonder een positieve verklaring van de private kwaliteitsborger kan het bouwwerk niet gereed worden gemeld en kan de gemeente ingebruikname van het bouwwerk weigeren. De Wkb is op 1 januari gefaseerd in werking getreden voor bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen. Daarbij kun je denken aan grondgebonden eensgezinswoningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen. Verbouw is nog uitgezonderd van dit nieuwe stelsel.

Hoewel voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wkb veel twijfel bestond over de praktische uitvoerbaarheid van het nieuw stelsel van kwaliteitsborging, worden geen belemmeringen ervaren met de werking van het nieuwe stelsel. Waar eerder werd verwacht dat er te weinig kwaliteitsborgers beschikbaar zouden zijn om aan de Wkb uitvoering te geven, blijkt dat niet het geval. Het is echter te vroeg om een uitspraak te doen over de werking van dit nieuwe stelsel in de praktijk. Er zijn in 2024 namelijk nog maar weinig projecten onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging gebouwd.

Financiën

Zie paragraaf 3 onder 'inleiding'.

Vervolg

Kortom, de komende periode gaan wij verder met de implementatie van de Omgevingswet. Dit zodat we samen verder vorm kunnen geven aan het realiseren van de doelen van de Omgevingswet. Dat het hierbij soms nog zoeken is naar de juiste weg mag evident zijn bij een stelselwijziging van deze omvang. Wij houden een vinger aan de pols met betrekking tot de signalen uit de uitvoeringspraktijk. Daarnaast volgen wij de ontwikkelingen die mogelijk tot wijziging in beleid, regelgeving of de uitvoering leiden. In Q1 2025 volgen themasessies om te komen tot een werkwijze tussen raad en college voor de uitwerking van de Omgevingsvisie en het opstellen van Omgevingsprogramma's. Uiterlijk in Q2 2025 volgt een raadsinformatiebrief met een overzicht over 2024 met vergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA's)

Bijlagen

Geen.