

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

26 april 2021

Kenmerk

Z/21/011664 / D/21/014538

Portefeuillehouder

Tymon de Weger

Portefeuille

Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting, inclusief implementatie Omgevingswet

Opsteller

Tselekis, Erin

Onderwerp

Routekaart Omgevingswet

Kennisnemen van

De routekaart voorbereiding Omgevingswet in Woerden geeft weer hoe we ons voorbereiden op de Omgevingswet. In de routekaart Omgevingswet geven we een terugblik op de ondernomen activiteiten en nog uit te voeren activiteiten in de periode 2017-2021. Daarbij geven we ook inzicht in de gemaakte kosten en de te verwachten kosten. Het voorbereidingskrediet dat door uw raad beschikbaar was gesteld voor de jaren 2017 en 2018, is zo efficiënt mogelijk benut gedurende de periode 2017 tot en met 2020 door het restant van elk jaar over te hevelen naar het volgende boekjaar. Tenslotte gaan we in op de manier waarop we onze lobby naar het Rijk insteken 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. Wij maken ons namelijk zorgen over de structurele kosten, die nodig zijn om de wet adequaat uit te kunnen voeren.

Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is al meerdere keren uitgesteld door het Rijk. Ook eind vorig jaar heeft het Rijk besloten om de invoering van de Omgevingswet uit te stellen naar 1 januari 2022. De voornaamste reden hiervoor is dat er geen stabiel en werkend digitaal stelsel (DSO) kan worden gerealiseerd. Daarmee in samenhang is de voorbereiding op het instrument Omgevingsplan en inrichting van de werkprocessen, intern- en met de ketenpartners, rond initiatieven ook nog in volle gang. De complexiteit van de hele stelselwijziging wordt zo steeds duidelijker zichtbaar. De extra tijd vanwege het uitstel van de Wet is daarmee geen overbodige luxe om de minimaal noodzakelijke voorbereiding voor de wettelijke taken gereed te hebben.

Het uitstel van de wet toont enerzijds aan hoe complex de transitie van het wettelijk stelsel is. Anderzijds stelt het rijk geen financiële middelen ter beschikking aan gemeenten voor de extra voorbereidingskosten die gepaard gaan met het uitstellen van de wet. Ook nu de groeiende inzichten aantonen hoe complex en arbeidsintensief de implementatie van het nieuwe wettelijk stelsel is.

Daarom zijn we steeds kritischer aan het worden over de manier waarop het Rijk omgaat met deze decentralisatie van het ruimtelijk stelsel. Ook op structureel niveau, als de Wet in werking is, verwachten we meer kosten te moeten maken ten opzichte van de uitvoering van het huidige stelsel. Het Rijk stelt op dit moment geen aanvullende middelen in het vooruitzicht en verwacht wel van gemeenten dat zij deze taken uitvoeren. De decentralisatie van het sociaal domein kent diverse parallellen met de omslag van het ruimtelijk stelsel in de Omgevingswet. De lessen die we daaruit hebben kunnen trekken maken ons extra alert op de aanstaande stelselwijziging in het ruimtelijke domein.

Op dit moment hebben wij (en vele andere gemeenten) onvoldoende zicht op die structurele kosten vanaf 2022. Daarom voeren we een QuickScan uit, om die kosten goed in beeld te krijgen. In deze brief geven we u een toelichting op deze QuickScan, in de zin van kosten, baten en impact op onze dienstverlening. Deze QuickScan biedt ons een handelingsperspectief om de invoering en uitvoering beheersbaar te houden. Ook geeft het input voor de lobby naar het Rijk waarin we onze zorgen uiten over de gang van zaken rond de decentralisatie en de beschikbare middelen.

In deze raadsinformatiebrief gaan we daarom in op de volgende drie onderdelen die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet:

1. De **routekaart** naar de **invoering** van de Omgevingswet met daarin een overzicht van de reeds uitgevoerde activiteiten en nog te ondernemen activiteiten tot aan de invoering in 2022. We nemen onze verantwoordelijkheid om op het moment dat de Omgevingswet in werking is, onze dienstverlening op het gebied van ruimtelijke initiatieven en vergunningen doorgang te laten vinden, zodat ruimtelijke procedures, bijvoorbeeld rond de woningbouw, niet tot stilstand komen.
2. De gemaakte (incidentele) **kosten** voor de invoering en de nog te verwachten kosten tot aan de invoering per 2022 (uitgewerkt onder het kopje financiën). De tot nu toe beschikbare gemeentelijke middelen voor het project Omgevingswet hebben we inmiddels volledig benut. Dit is op een efficiënte en effectieve manier gebeurd. In deze raadsinformatiebrief geven we inzicht in de wijze waarop we dit hebben gedaan en wat dit heeft opgeleverd. Daarnaast maken we inzichtelijk hoe we om gaan met de dekking van de extra kosten die het uitstel van de wet met zich meebrengt.
3. **QuickScan** kosten, baten en impact van de invoering en uitvoering van de Omgevingswet, ter ondersteuning van de beheersbaarheid van de kosten en de kwaliteit van dienstverlening, én ter ondersteuning voor de **lobby** (in samenwerking met andere gemeenten en de **VNG**) naar het **Rijk** en de effecten op de programmabegroting.

Kernboodschap

1. De routekaart naar de invoering van de Omgevingswet met daarin een overzicht van de reeds uitgevoerde activiteiten en nog te ondernemen activiteiten tot aan de invoering in 2022

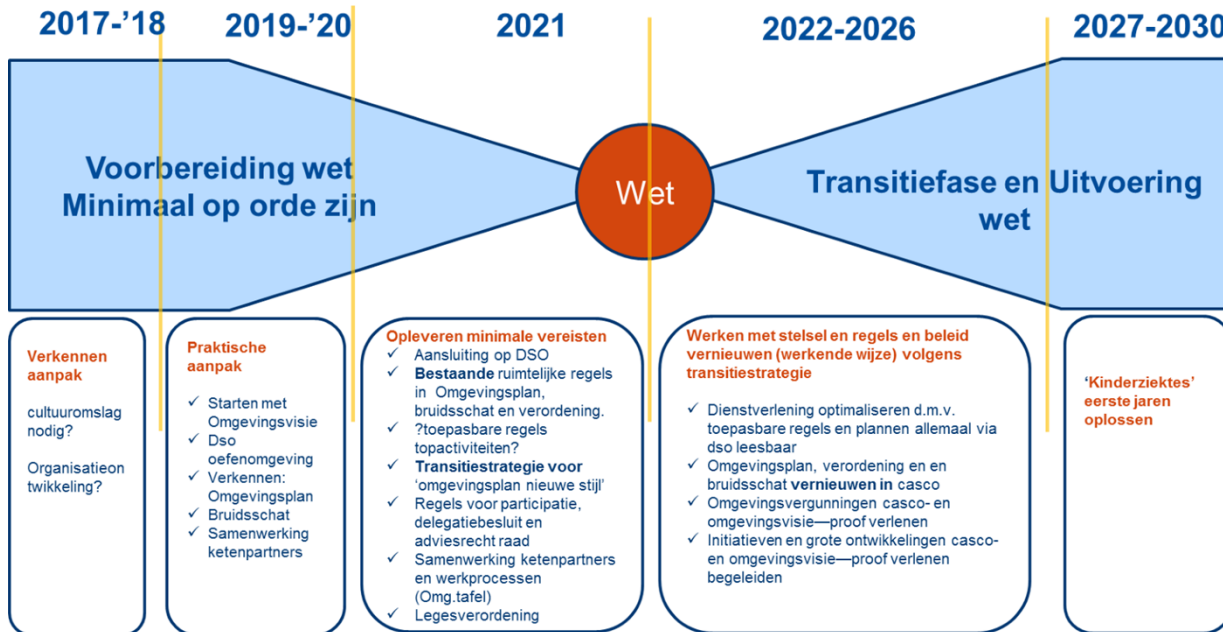
De routekaart invoering Omgevingswet en de activiteiten die hierin zijn opgenomen zijn gebaseerd op de minimale vereisten om na inwerkingtreding van de wet initiatieven en vergunningsaanvragen conform de Omgevingswet in behandeling te kunnen nemen. Dit is de fase voor invoering van de Wet. In deze fase zijn inspanningen erop gericht om met het nieuwe stelsel te kunnen werken met vigerende, grotendeels nu al bestaande regels. In de vervolgfase, na invoering van de wet, zijn de activiteiten gericht op het vernieuwen van beleid en regels, waarbij de beoogde Omgevingsvisie richtinggevend is.

De voorbereiding op de komst van de wet kent een twee fases:

1. de voorbereiding voor de invoering van de wet, en
2. de transitiefase (overgangsfase) na de invoering van de wet.

Deze fases zijn weer verdeeld in twee periodes. Fase 1 wordt gekenmerkt door het verkennen (2017-2018) en het uitvoeren van alle voorbereidende activiteiten (2019 -2021). Na de invoering (vooralsnog voorzien per 1-1-2022) is er in fase 2 acht jaar ruimte voor het verder implementeren van de wet, waarbij transitie en uitvoering hand in hand gaan. De eerste jaren van transitie zal de nadruk liggen op vernieuwing van plannen, organisatie en processen. In de latere jaren ligt de nadruk op het werken met de nieuwe plannen en processen. Gedurende alle fases blijft de spreekwoordelijke winkel open tijdens de verbouwing.

De fases zijn verbeeld in afbeelding 1:



Afbeelding 1: fasering voorbereiding en transitie Omgevingswet

Een praktische insteek om de minimale acties voor de invoering van de wet uit te voeren

Sinds 2017 zijn de eerste verkenningen uitgevoerd op de impact en werkwijze. Sinds medio 2019 is er een keuze gemaakt om de gevolgen van de wet primair vanuit het perspectief van het op orde krijgen van de nieuwe kerninstrumenten (o.a. omgevingsplan, omgevingsvisie) te benaderen, omdat dit essentieel is om vergunningsaanvragen in behandeling te kunnen nemen. In het coalitieakkoord is opgenomen: "In deze bestuursperiode kijken we zakelijk en toekomstgericht naar onze dienstverlening, daarom gaan we inzetten op een sobere en efficiënte uitvoering van de Omgevingswet". 'Licht, vlug en passend' is het adagium geworden van dit project. Via deze zogenaamde instrumentele route komen ook de opgaven aan de orde rond werkprocessen, digitaal stelsel, bestuurlijke rolverdeling en organisatie. Voor de inwerkingtreding is de insteek om uitsluitend de minimale vereisten voor de inwerkingtreding op orde te hebben. Daarbij sluiten we aan op de minimale actielijst van de VNG. Dit betekent dat we bestaande regels in het bestemmingsplan en verordeningen omzetten in het nieuwe instrumentarium en ontsluiten via het digitaal stelsel (DSO). Hiermee creëren we een juridisch en beleidsmatig vangnet als grond onder vergunningaanvragen. We kiezen dan ook voor een sobere en doelmatige invoering op basis van de financiële positie van de gemeente.

Als de wet in werking is getreden gaan we nieuwe regels maken, passend bij de ambities en opgaven. Dit gaan we doen op basis van de praktijkervaring met de nieuwe kerninstrumenten en werkprocessen die zullen worden opgesteld. Deze praktische insteek voorkomt onnodig werk aan de voorkant en past ook bij de huidige situatie waarin informatie over de praktische implicaties nog ontbreekt of mondjesmaat beschikbaar komt via VNG en Rijk. Het neemt niet weg dat we voorafgaande aan de inwerkingtreding wel een strategie hebben om in fase 2 een nieuw Omgevingsplan te maken, qua vorm, proces en inhoud. Deze strategie noemen we de transitiestrategie.

Vier clusters van te regelen zaken

Als de wet in werking treedt moeten een aantal zaken zijn geregeld. Deze zaken zijn onder te verdelen in vier clusters:

1. **Kerninstrumenten Omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsverordening en omgevingsvergunning).** Doel: bestaande ruimtelijke regels en beleid (bestemmingsplannen, verordeningen en de bruidsschat (voormalige rijksregels)) zijn vastgelegd in de nieuwe kerninstrumenten **omgevingsplan, omgevingsverordening** en zijn ontsloten via het **digitaal stelsel**. Op basis hiervan kunnen vergunningsaanvragen in behandeling worden genomen. Daarnaast er is een **transitiestrategie** beschikbaar voor de beleids- en planvernieuwing. Ook is er een **omgevingsvisie** beschikbaar.
2. **Werkprocessen, technisch (Digitaal Stelsel Omgevingswet) en organisatorisch.** Doel: vergunningsaanvragen kunnen worden ingediend in het nieuwe **omgevingsloket** (onderdeel DSO) en kunnen tijdig in behandeling worden genomen, waarbij de rolverdeling tussen initiatiefnemer, ambtelijke organisatie, college, bestuur en ketenpartners is vastgelegd in **werkprocessen** (o.a. de 'intaketafel') **en procedures**. Regels en plannen zijn raadpleegbaar via de **technische standaarden** voor het nieuwe digitaal stelsel.
3. **Participatie, bestuurlijke besluitvorming en communicatie.** Doel: Er is een **beleidskader** voor college en raad beschikbaar op het gebied van **participatie**. Hieruit volgen specifieke kaders voor elk instrument uit de Omgevingswet (omgevingsvisie, programma, omgevingsplan). Het geeft ook inzicht voor initiatiefnemers op het gebied van participatie. Daarnaast is er een **delegatiebesluit** genomen waarin bevoegdheden tussen raad en

college zijn vastgelegd. Ook wordt het **adviesrecht van de gemeenteraad** vastgelegd. Tenslotte wordt er een besluit genomen tot instelling van de een **adviescommissie ruimtelijke kwaliteit** (huidige cie RkE) ingesteld.

4. **Financiële huishouding**. Doel: De **structurele lasten** als gevolg van de uitvoering van de wet en structurele inkomsten zijn in beeld en zijn vertaald naar passende afspraken tussen uitvoeringsdiensten (ODRU), een nieuwe **legesverordening**, borging via de nota **kostenverhaal** en zijn tevens aanhangig gemaakt bij de minister.

Om voor deze vier clusters minimaal op orde te zijn wordt er gewerkt aan diverse producten en zijn een aantal besluiten in voorbereiding die in 2021 worden voorgelegd. In tabel 1 is hiervan een overzicht opgenomen.

We benadrukken dat dit de minimale taken zijn om de invoering van de Omgevingswet in 2022 te laten slagen en onder de nieuwe wet nog steeds initiatieven in behandeling te kunnen nemen. We streven er naar om deze overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daarin zoeken we ook steeds naar de weg die daar het beste bij past bij 'licht, vlug en passend'. Dit betekent geen grote veranderingen of een radicaal nieuwe koers. We sluiten aan bij wat er nu is, wat al goed is en vormen dat om tot het nieuwe systeem.

Te nemen besluiten in 2021

Tabel 1. Bestuurlijke kalender, besluiten ter voorbereiding op de Omgevingswet

1. Delegatiebesluit 2. Advies en instemrecht raad 3. Voorjaarsnota/Kadernota - structurele lasten Omgevingswet + ODRU 4. Beleidskader participatie	Juni 2021
5. Legesverordening 6. Adviescommissie Ruimtelijke kwaliteit 7. Kaders participatie Omgevingswet	Oktober 2021
8. Planschade verordening 9. Handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma inclusief Wet kwaliteitsborging 10. Verordening kwaliteit VTH	November 2021
11. Omgevingsvisie	December 2021

2. De gemaakte (incidentele) kosten voor de invoering en de nog te verwachten kosten tot aan de invoering per 2022

Deze kosten zijn verder uitgewerkt onder het kopje financiën.

3. QuickScan kosten, baten en impact van de invoering en uitvoering van de Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet kent twee soorten kosten: implementatiekosten (incidentele projectkosten) en uitvoeringskosten (structureel). Voor de incidentele kosten heeft de raad eind 2016 middelen beschikbaar gesteld.

Voor de structurele lasten wordt er op dit moment vanuit gegaan dat gemeenten hiervoor geen aanvullende rijksbijdragen krijgen ten opzichte van de financiële bijdragen (o.a. via het gemeentefonds).

Meer inzicht in de structurele kosten is echter gewenst en momenteel worden deze in regionaal verband (VNG/ODRU) in kaart gebracht en tevens onder de aandacht gebracht bij de minister. Het uitgangspunt van dit lobbytraject is dat extra kosten niet vanzelfsprekend thuisshoren bij gemeenten, maar dat dit vraagt om een extra structurele bijdrage van het Rijk aan gemeenten. Dit sluit aan bij onze eigen lijn. Het college heeft de opdracht aan het VNG-bestuur tijdens het algemene ledenvergadering van de VNG gesteund, om meer geld van het Rijk te eisen voor de invoering van de Omgevingswet.

QuickScan voor kosten, baten en impact

De QuickScan Omgevingswet stellen we op zodat we concreet inzicht krijgen in de kosten, baten en impact dienstverlening als gevolg van de invoering en uitvoering van de Omgevingswet. In de QuickScan komen achtereenvolgens aan bod:

- *De nog verwachten incidentele kosten van invoering van de wet, mocht deze wederom worden uitgesteld.* - In mei 2020 besloot het Rijk om de invoering van de Omgevingswet nogmaals uit te stellen met 1 jaar tot 1 januari 2022. Het extra jaar is nodig om een stabiel en een werkend digitaal stelsel te realiseren. In het fysieke domein is er een ketenafhankelijkheid tussen overheidslagen en andere (overheid)partijen. Op dit moment heeft de Eerste Kamer nog geen uitspraak gedaan over de definitieve invoeringsdatum van de Omgevingswet. Verwacht wordt dat zij pas tegen de zomer met een duidelijke uitspraak komen. Tot deze tijd is het van belang om de invoeringsdatum per 1 januari 2022 te hanteren en ons hierop voor te bereiden. Stel dat er opnieuw wordt gekozen voor uitstel, dan leidt dat wederom tot extra kosten voor gemeenten, onder andere vanwege de hierboven geschetste ketenafhankelijkheid met andere partijen.
- *Een raming van de financiële structurele kosten en baten voor de uitvoering van de wet.* - Voor het verkrijgen van dit inzicht sluiten we aan op de lopende activiteiten voor de nieuwe legesverordening en nota kostenverhaal (zie routekaart hierboven), en maken we gebruik van de VNG en samenwerking met regio gemeenten.
- *Een scan van de kwaliteit van onze dienstverlening onder invloed van de transitiefase vanaf de invoering van de wet, waarin regels en werkprocessen rond initiatieven en vergunningen gaan veranderen.* - Ons uitgangspunt dat we in deze scan hanteren voor deze transitie is om de bestaande werkwijze zoveel mogelijk te handhaven binnen de mogelijkheden van de nieuwe wet, omdat we verwachten dat dit de beste kwaliteit van dienstverlening oplevert als het loket openblijft tijdens de verbouwing. Met behulp van deze scan zoeken we de maximale ruimte op als het gaat om het voorkomen van kosten waarvan we de gevolgen nog niet goed kunnen overzien omdat de inzichten pas toenemen op het moment dat we werken onder de nieuwe wet.

De QuickScan wordt opgeleverd in juni dit jaar. Op basis hiervan zullen we uw raad informeren en betrekken bij de vervolgstappen voor de structurele kostenbeheersing, de continuïteit van dienstverlening en de lobby naar het rijk. Eventuele effecten kunnen dan nog worden meegenomen in het concept programmabegroting 2022 e.v.

Financiën

2. De gemaakte (incidentele) kosten voor de invoering en de nog te verwachten kosten tot aan de invoering per 2022

In 2016 heeft de raad voor 2 jaren budget beschikbaar gesteld voor de voorbereiding van de Omgevingswet en de omgevingsvisie. Te weten: €475.000,- voor 2017 en €405.000,- voor 2018, totaal dus € 880.000. Met eerdere uitstellen van de wet heeft uw raad deze middelen deels overgeheveld naar 2019 en 2020. Sinds 2017 is de invoering van de wet twee keer uitgesteld. De landelijke discussie rond de invoering van de Omgevingswet illustreert dat deze transitie van het fysieke domein complex is en dat we bij de start in 2016 een inschatting hebben gemaakt. Eind 2020 is het beschikbare incidentele budget benut. In tabel 2 staat een overzicht van de uitgaven over de afgelopen vier jaren.

Tabel 2. Besteding budget voorbereiding Omgevingswet gedurende periode 2017 - 2020

	2017	2018	2019	2020	Totaal
Projectorganisatie	120.000	211.000	246.000	153.000	724.000
Producten (visie/plan)			26.000	*	26.000
Opleiding		13.000	29.000	11.000	53.000
Participatie				41.000	41.000
ODRU		53.000		35.000	88.000
Diversen	21.000	45.000-			24.000-
Totale kosten	141.000	232.000	301.000	234.000	908.000

* de kosten voor de producten zijn gedekt uit het reguliere budget structuur- en bestemmingsplannen binnen programma 6 van de begroting

Het uiteindelijk tekort van 28.000 in 2020 is verdisconteerd in programma 6 van de begroting en onderdeel zijn van het resultaat van de jaarrekening.

Toelichting besteding budget

Ruim 80% van de kosten betreft personele inzet voor de projectorganisatie, cq voor de compensatie van de capaciteit in de reguliere ruimtelijke processen. De overige kosten zijn gemaakt voor het investeren in kennis en opleiding, het opstellen van de omgevingsvisie, de planvoorbereiding voor omgevingsplannen, afstemming met andere overheden en regio en de benodigde ICT-techniek voor aansluiting op het DSO. In de afgelopen 4 jaar zijn er verschillende landelijke en regionale beslissingen en omstandigheden geweest die van invloed zijn geweest de besteding van budget. Door eind 2018 te kiezen voor het adagium “licht, vlug en passend” is het budget effectief en efficiënt besteed en uitsluitend benut voor de voorbereiding van de minimaal noodzakelijke activiteiten. Dit heeft echter wel tot gevolg gehad dat er extra druk is ontstaan op de ambtelijke capaciteit binnen de ruimtelijke teams en heeft ook geleid tot prioritering van werkzaamheden. De complexiteit van de materie en afstemming en samenwerking met andere overheden en de regio kosten tijd. In overleg met regiogemeenten in de Lopikerwaard hebben we een omgevingsagenda en visie opgesteld voor de ruimtelijke kwaliteit van de Lopikerwaard in relatie tot de Omgevingsvisie. Daarnaast is er veelvuldig afstemming noodzakelijk gebleken in het kader van de bestuurlijke tafels U10/U16 en de provinciale besluitvormingsdocumentatie (POVI). Dit heeft ook in 2019 geresulteerd in een structurele raadwerkgroep Omgevingswet. Ook deze ambtelijke inzet is binnen het project gefaciliteerd.

Bij het ramen van de projectkosten voor de Omgevingswet in 2016 is met bovengenoemde activiteiten maar ten dele rekening mee gehouden, omdat er toen nog minder kijk was op de gehele omvang van de opgave. Daarnaast waren ook de herhaaldelijke keren dat de wet werd uitgesteld en de daarmee gepaard gaande kosten, toen nog niet voorzien.

Vervolg

Vooruitblik projectkosten 2021 en verder

Ook dit jaar gaat de invoering van de Omgevingswet door. De kosten die gepaard gaan met de kosten voor de producten worden gedekt uit het reguliere budget Structuur- en bestemmingsplannen binnen programma 6 van de begroting. De incidentele projectkosten en bijkomende kosten worden gedekt door de extra legesinkomsten van dit jaar. Dit zal worden verwerkt en worden aangeboden in de voorjaarsrapportage.

Voor de structurele lasten in 2022 e.v. wordt op dit moment vanuit gegaan dat gemeenten hiervoor geen aanvullende rijksbijdragen krijgen ten opzichte van huidige situatie. Inzicht in de structurele kosten wordt in regionaal verband in beeld gebracht en ook onder de aandacht gebracht bij de minister. Zelf voeren we de QuickScan kosten, baten en impact dienstverlening Omgevingswet, welke we in juni dit jaar verwachten op te leveren. De uitkomst gebruiken in de regionale lobby trajecten en in het bijzonder het VNG-traject en verwerken we in de programmabegroting 2022 e.v.

Over de structurele lasten en inkomsten als gevolg van de nieuwe wet zullen we u later dit jaar informeren, onder andere op basis van de uitkomsten van de QuickScan.

Bijlagen

-
