

## MEMO

<b>Onderwerp:</b>	Benodigde strategische keuzes omtrent invoering Omgevingswet
<b>Opsteller:</b>	Elise van Leest en Sjoerd de Vries (Omgevingsdienst Groningen)
<b>Afgestemd met:</b>	MT ODG, Marco Deenik (provincie Groningen), Willem Joldersma (gemeente Eemsdelta), Maarten van der Werff (gemeente Midden-Groningen) en Roelf Zomer (gemeente Westerkwartier)
<b>Datum:</b>	22 januari 2022

### 1. Inleiding

In de vergadering van het Algemeen bestuur van de ODG van 1 juli 2021 is de memo 'Samen voorwaarts: eerst verantwoord, dan beter' besproken. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, verwachten burgers en bedrijven dat de overheid gereed is om de wet ook toe te passen. Gezien de complexiteit van de wetgeving<sup>1</sup> en de benodigde samenwerking die de wet van overheidspartners vraagt, zal uitvoerbaarheid een belangrijke leidraad zijn voor de (bestuurlijke) keuzes de komende tijd. Dit kan op gespannen voet staan met ambities van individuele deelnemers.

Het bestuur heeft in haar bespreking de inzet van de ODG op de verschillende thema's bekrachtigd. We zijn nu een half jaar verder en maken de balans op richting verwachte inwerkingtreding per 1 juli 2022. We constateren dat op deze onderwerpen nog keuzes gemaakt moeten worden door onze deelnemers. Deze keuzes hebben consequenties voor de uitvoerbaarheid en kosten van de dienstverlening van de ODG.

- *Uitvoerbaarheid:* Een groot deel van de ketenafspraken is inmiddels gemaakt. Over een deel van het Basistakenpakket voor omgevingsdiensten is er landelijk echter nog discussie. Op basis van de reeds bekende wetgeving is het waarschijnlijk dat de ODG met een taakverzwaring te maken krijgt. Niet alleen in omvang van taken, maar ook door verandering van wettelijke- en of servicetermijnen. Indien er hiernaast ook nog keuzes worden gemaakt door de deelnemers van de ODG die de taakorganisatie verzwaren, dan zal de uitvoerbaarheid onder druk komen te staan.
- *Financiën:* De keuzes die we in voorliggende notitie vragen, helpen om de kosten voor de dienstverlening niet nog verder te laten oplopen dan nu wordt voorzien. Deze notitie is dan ook nadrukkelijk een andere dan die over de financiële impactanalyse die is uitgevoerd (met second opinion van Seinstra & Partners). Daarin ligt een belangrijke focus op besparingsmogelijkheden bij uitvoering van de afspraken in de uitvoeringsketen VTH onder de Omgevingswet. De hoofdboodschap van de financiële impactanalyse is dat een geschatte stijging van de begroting

<sup>1</sup> De Omgevingswet vraagt van lokale overheden een andere manier van werken. Met als uitgangspunten minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. Bovendien wordt een behoorlijk aantal huidige Rijksverantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten overgeheveld. Ook verschuiven verantwoordelijkheden in de uitvoeringsketen VTH en zullen ketenprocessen anders moeten worden ingericht.



met 7% wordt voorzien. Dit betekent een financieel effect van ca. €485.000,- kostenverhoging ten opzichte van de beschikbare capaciteit bij de ODG, voor het gedeelte van de wet dat op dit moment geanalyseerd kan worden. Deze verhoogde capaciteit kan niet budgetneutraal worden opgebracht. Een werkgroep vanuit het VTH-platform en de dienst gaat aan de slag om te kijken hoe te anticiperen op deze kostenstijging (bijvoorbeeld middels bezuinigen, kostenbeperking, extra financiële middelen). Deze notitie dient ter voorkoming van nog een extra kostenstijging. Dit aangezien een aantal zaken niet in de financiële impactanalyse zijn meegenomen, maar wel kostenverhogend kunnen zijn en het feit dat de 7% een indicatie is gebaseerd op conservatieve uitgangspunten<sup>2</sup>.

## **2. Doel en leeswijzer**

Het doel van deze memo is meerledig. Enerzijds is het doel om bewustwording te creëren bij de individuele colleges en raden op deze onderwerpen. Besluitvorming op deze onderwerpen kan effect hebben op de uitvoerbaarheid en kosten van de dienstverlening van de ODG. Daarom is een aantal richtinggevende adviezen geformuleerd. Anderzijds is ook een aantal richtinggevende besluiten geformuleerd. Per onderwerp wordt elke keer kort de achtergrond toegelicht. Ten slotte wordt aangegeven welk scenario zich voordoet indien het richtinggevende besluit en/of advies niet wordt genomen vóór de daarbij aangegeven uiterste deadline.

Nota bene: Het betreft hier de VTH dienstverlening, Brzo is buiten beschouwing gebleven.

## **3. Totstandkoming en afstemming**

Deze notitie had niet geschreven kunnen worden zonder het denkwerk van alle betrokkenen bij deelnemers en dienst. De voorbereiding op de Omgevingswet concurreert bij iedereen met andere (urgente) werkzaamheden. De urgentie die uit de notitie spreekt om besluiten te nemen die ten koste kunnen gaan van inhoudelijke ambities, wordt niet zozeer veroorzaakt door te weinig inzet op de voorbereiding, als wel door de tijdsdruk die de combinatie van regulier werk en voorbereidingstijd oplevert.

Een eerste versie van deze memo is in november 2021 opgesteld door leden van de projectgroep Omgevingswet van de ODG. Deze is in december 2021 besproken met een vertegenwoordiging van regisseurs (gemeenten Eemsdelta, Midden-Groningen en Westerkwartier en provincie Groningen), waarna de memo op een aantal punten is bijgesteld.

## **4. Benodigde besluiten**

Op de volgende vijf onderwerpen is tijdige helderheid noodzakelijk om per 1 juli 2022 de dienstverlening te kunnen continueren waar deze verandert door de Omgevingswet<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Conclusie uit de second opinion van Seinstra & Partners.

<sup>3</sup> De inbreng van het verplichte basistakenpakket is hierbij niet opgenomen, omdat daarvan reeds de afspraak is gemaakt dat dit per 1-1-2023 plaatsvindt.



#### 4.1 Interbestuurlijke ketenafspraken

De meest essentiële ketenprocessen worden door het RPOG uitgewerkt. Vier van de zes processen zijn inmiddels gereed en vastgesteld. We hebben er vertrouwen in dat de laatste twee processen op korte termijn gereed komen. Dienst en deelnemers hebben zelf de verantwoordelijkheid om vóór 1 juli 2022 een interne organisatie te hebben ingericht die kan werken volgens de ketenafspraken. Het is daarom in het belang van alle ketenpartners dat alle ketenprocessen na uitwerking worden getest door alle betrokken partijen. Het goed testen van de meest essentiële processen is één van de voorwaarden om de ketensamenwerking goed te kunnen laten verlopen onder de Omgevingswet.

- **Richtinggevend advies A:** Indien deelnemers willen participeren in het testen van de ketenafspraken, op zowel proces als ICT, is het een voorwaarde dat de eigen ICT van de deelnemers op orde is en personele capaciteit beschikbaar wordt gesteld om mee te testen. Dit betekent voor de 1<sup>e</sup> testronde medio januari 2022 gereed, voor de 2<sup>e</sup> her-testronde medio maart 2022 gereed<sup>4</sup>.
- **Richtinggevend advies B:** De deelnemers dragen zorg voor de borging van de gemaakte ketenafspraken binnen de eigen organisatie, zodat hiermee gewerkt kan worden vanaf 1 juli 2022.

**Consequentie:** Indien binnen de gehele keten niet tijdig en compleet – met de betrokken ketenpartners – de processen getest kunnen worden op proces en ICT, kan de ODG niet garanderen dat e.e.a. tijdig ingeregeld is in de werkprocessen en in de samenwerking onderling wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Hiermee zal de dienstverlening per 1 juli 2022 onder druk komen te staan. Indien een deelnemer niet tijdig gereed is en/of niet participeert in de ketentest, loopt de deelnemer hiermee zelf eventueel het risico niet tijdig ingericht te zijn conform nieuwe ketenprocessen. Niet alleen de dienstverlening van de ODG namens de deelnemer, maar ook de eigen dienstverlening van de deelnemer komt hiermee onder druk te staan.

#### 4.2 Organisatie van de Omgevingstafel

70% van de initiatieven zijn eenvoudig, 30% van de initiatieven is complex. Het gaat om vestigen of uitbreiden van bedrijven en woningen, met complexe regelgeving. Onder de Omgevingswet wordt de reguliere procedure van 8 weken in veel gevallen de standaard. Ook de complexe aanvragen, waar voorheen 26 weken voor stond. Bij realisatie van een groot bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan, wordt dit een lastige opgave.

---

<sup>4</sup> Binnen de werkgroep VTH RPOG wordt het testen verder uitgewerkt en voorbereid. Hierover wordt binnen de keten gecommuniceerd en is ingestemd in het RPOG. Ook is al geïnventariseerd bij de ketenpartners wie mee wil doen met het testen van de verschillende processen.



Onder de Omgevingswet wordt het instrument Intaketafel geïntroduceerd, waarmee het bevoegd gezag in een vroegtijdig stadium een beleidsmatige afweging maakt over de wenselijkheid van een initiatief. Bij een positieve uitkomst start het vooroverleg, waarin het doel is te zorgen voor een volledige en kloppende aanvraag. Het vooroverleg kan worden ingevuld middels het instrument Omgevingstafel. De Omgevingstafel is een overleg (eventueel in meerdere sessies) waarbij alle betrokken ketenpartners worden uitgenodigd om de conceptaanvraag te bespreken<sup>5</sup>.

De huidige taakverdeling tussen opdrachtgever en ODG in de vooroverlegfase zal ook na de invoering van de Omgevingswet worden gecontinueerd. De rol van de ODG aan de Omgevingstafel zal de komende periode nader moeten worden uitgewerkt, zodat deze vertaald kan worden in de werkprocessen.

Om deze uitwerking te kunnen maken, vragen we het bestuur een aantal hoofdlijnen vast te stellen. De volgende taakverdeling (zoals onlangs in het RPOG is besproken) wordt hierbij voorgesteld:

- Enkelvoudige aanvraag (van activiteit ingebracht bij ODG): ODG coördineert vooroverleg.
- Meervoudige aanvraag (niet alle activiteiten zijn ingebracht bij ODG): bevoegd gezag coördineert vooroverleg en organiseert Omgevingstafel. De ODG is deelnemer (adviseur) aan de Omgevingstafel.
- Meervoudige aanvraag (alle activiteiten ingebracht bij ODG): ODG coördineert vooroverleg en organiseert Omgevingstafel.

N.B.: De Intaketafel zal in alle gevallen door het bevoegd gezag worden georganiseerd. Op initiatief van het bevoegd gezag kan de ODG om advies worden gevraagd.

- **Richtinggevend besluit A:** De deelnemers stellen vast dat de huidige taakverdeling tussen bevoegd gezag en ODG tijdens de vooroverlegfase wordt gecontinueerd.
- **Richtinggevend besluit B:** De deelnemers besluiten om de taakverdeling zoals hierboven verwoord, geldt als hoofdlijn voor de verdere uitwerking.
- **Richtinggevend besluit C:** De deelnemers besluiten om het werkproces één jaar na invoering van de Omgevingswet te evalueren.

**Consequentie:** Indien geen besluit wordt genomen over de uniformering van de organisatie en de concrete uitvoering van de Omgevingstafel, kan de ODG niet garanderen dat de werkprocessen en formatie op tijd zijn aangepast om het vooroverleg en de Omgevingstafel te coördineren en/of organiseren per de invoeringsdatum van de Omgevingswet. Voornaamste risico's zijn dat het moeilijk uitvoerbaar wordt, met grotere kans op fouten, vertragingen en termijnen die niet gehaald worden, druk op de relaties en hogere kosten tot gevolg.

---

<sup>5</sup> Voor meer informatie zie: [20181219-omgevingswet-dialogmodel.pdf \(vng.nl\)](https://www.vng.nl/publicaties/20181219-omgevingswet-dialogmodel.pdf)



#### 4.3 Inregelen van behandeldiensten

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het (laten) instellen van de behandeldiensten in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In de basis stellen gemeenten zichzelf in als behandeldienst.

Opdrachtgevers die de ODG mandaat hebben verleend én meer taken dan het basistaakpakket afnemen, kunnen de ODG als behandeldienst instellen. Hierdoor hoeven zaken niet meer handmatig aangemaakt te worden door de betreffende gemeente of provincie, met een positief effect op doorlooptijden en een kleinere kans op fouten.

Bij invoering van de Omgevingswet kunnen de volgende opdrachtgevers de ODG als behandeldienst instellen:

- Gemeenten Eemsdelta, Midden-Groningen, Veendam<sup>6</sup> en Westerwolde: voor de milieutaken
- Gemeente Stadskanaal en Provincie Groningen: voor de milieu- en bouwtaken.

De volgende opdrachtgevers kunnen de ODG (nog) niet als behandeldienst instellen:

- Gemeenten Groningen, Het Hogeland, Oldambt, Westerkwartier: alleen basistaken afgenomen.
  - Gemeente Pekela: basis- en milieutaken afgenomen, maar geen mandaat verleend.
- **Richtinggevend advies A:** De betreffende deelnemers beslissen uiterlijk 1 maart 2022 of zij de ODG als behandeldienst willen laten instellen, of zichzelf. Zij zorgen er verder voor dat zij de toepasbare regels goed en tijdig in het DSO hebben ingevoerd.
  - **Richtinggevend besluit B:** De deelnemers besluiten om het werkproces één jaar na invoering van de Omgevingswet te evalueren.

#### 4.4 Heffen van leges op milieuvergunningen

Voor deelnemers wordt het met de invoering van de Omgevingswet mogelijk om leges te heffen op milieuvergunningen, zoals dat nu al gebeurt voor bouwactiviteiten. Voor uitvoerbaarheid en het voorkomen van procedurefouten, is het nodig om in de regio eenzelfde systematiek (en daarmee dezelfde bouwstenen) te hanteren voor het berekenen van leges<sup>7</sup>.

- **Richtinggevend advies A:** De deelnemers beslissen gezamenlijk dat zij (wel of niet) leges willen heffen op milieuvergunningen.
- **Richtinggevend besluit B:** De deelnemers stellen twee ingangsdata vast voor het heffen van milieuleges: per datum inwerkingtreding (voorzien op 1 juli 2022) of per de eerste dag van het jaar erop (voorzien op 1 januari 2023).

---

<sup>6</sup> Gemeente Veendam is voornemens om de ODG in januari 2022 mandaat te verlenen.

<sup>7</sup> Wij adviseren het 'VNG Werkmodel verordening leges 2022' te gebruiken als standaard voor de legesberekening, en om de aangegeven varianten niet toe te passen. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de bouwleges.



- **Richtinggevend besluit C:** De ambtelijke werkgroep met leden uit het VTH-platform opdracht te geven om in het eerstvolgende DB/AB een voorstel voor te leggen voor een uniforme legesverordening en –berekeningssystematiek, zoals die door de ODG uitgevoerd kan worden.

**Consequentie:** De ODG kan alleen de legesberekening aan de opdrachtgevers aanleveren als bij alle opdrachtgevers dezelfde legesverordening wordt gehanteerd. Indien opdrachtgevers kiezen voor een afwijkende systematiek voor de legesberekening, kan de ODG deze niet uitvoeren.

#### 4.5 Bruidsschat i.r.t. omgevingsplan

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt landelijke regelgeving overgedragen naar gemeenten, de zogenaamde 'bruidsschat'. De regelruimte die door de overdracht van de bruidsschat wordt geboden, kan leiden tot regionale verschillen, met gevolgen voor de uitvoerbaarheid door de ODG.

De werkgroep bruidsschat van het RPOG heeft geadviseerd over de wenselijkheid van regionale afstemming bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het betreft alleen de thema's binnen de bruidsschat die het werkterrein van de ODG raken, zoals geluid en geur. Op die thema's blijft overigens ook nog discretionaire ruimte van bevoegde gezagen, middels differentiatie in normen. Op termijn kunnen gemeenten deze thema's uiteraard gaan vertalen naar lokaal maatwerk, maar geadviseerd wordt om dat nog niet te doen bij inwerkingtreding.

Zowel de dienst als deelnemers constateren dat het advies van de werkgroep breed gedragen wordt, maar dat er in de praktijk nog geen gevolg aan gegeven wordt. Gemeenten maken op dit moment verschillende keuzes hoe om te gaan met de bruidsschat in de Omgevingsplannen, waardoor de regionale uniformiteit dreigt te verdwijnen.

In de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 9 december 2021 is aandacht geweest voor dit onderwerp. Besloten is om op 21 januari 2022 een overleg te organiseren, met AB-leden, portefeuillehouders RO/Omgevingswet, programmamanagers Omgevingswet en regisseurs om onder andere dit onderwerp te bespreken.

- **Richtinggevend advies A:** De deelnemers beslissen om bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de bruidsschat van rechtswege van toepassing te verklaren. Belang van regionale afstemming van Omgevingsplannen onderschrijven daar waar het gaat om de thema's die de ODG het meest in de uitvoering raken. Mede om een wildgroei en versnippering van verschillende regels (bijvoorbeeld op geluid/geur/lucht etc) en daarmee complexere en duurdere uitvoering van VTH te voorkomen.
- **Richtinggevend advies B:** De deelnemers organiseren regionale afstemming over de betreffende thema's binnen de bruidsschat. De afstemming kan belegd worden bij de werkgroep bruidsschat van het RPOG.



**Consequentie:** De impact van differentie van regels in de Omgevingsplannen hebben wij vooralsnog buiten onze financiële impactanalyse gelaten. Naast impact op de kosten gaat differentiatie gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid.

