

Statenmededeling

Onderwerp

Eerste ervaringen met de Omgevingswet

Datum

11 juni 2024

Documentnummer

GS: 5920522

PS: 5940585

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

De ervaringen van de eerste vijf maanden werken met de Omgevingswet

Aanleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Gedurende het implementatietraject van de wet hebben wij u regelmatig bericht over de voortgang daarvan, de laatste keer met onze [statenmededeling](#) van 5 december 2023.

In deze statenmededeling kijken wij terug op de inwerkingtreding van de wet en delen wij ervaringen over de eerste vijf maanden werken met de wet. Tevens wijzen wij u bij deze op de [kamerbrief](#) die de Minister heeft uitgebracht over de eerste ervaringen met de Omgevingswet.

Kernboodschap

1. *De inwerkingtreding van de wet is goed verlopen*

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft niet tot (de door sommigen verwachte) grote problemen geleid. Dat betekent niet dat alles vlekkeloos verloopt. Er zijn nog de nodige aandachtspunten en kinderziektes die opgelost moeten worden. Daar gaan wij hierna op in.

2. *Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) werkt, maar er zijn nog gebreken*

In de basis is het DSO werkende: vergunningen kunnen worden aangevraagd, meldingen kunnen worden gedaan en plannen kunnen worden geraadpleegd. Het dienstverleningsniveau van het DSO is echter nog niet op orde en moet verder doorontwikkeld worden.

Er worden op dit moment vooral problemen ervaren binnen de keten van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Het aanvragen van een vergunning is voor niet-ingewijden erg ingewikkeld. Dat leidt tot het

telefonisch stellen van veel vragen aan gemeenten over het indienen van een aanvraag. Daarnaast worden er veel 'losse' vergunningen aangevraagd op eenzelfde adres in plaats van een meervoudige (gecombineerde) aanvraag. Beide aspecten leiden tot lastenverzwaring bij zowel gemeenten als omgevingsdiensten.

Het systeem van aansluiting van gemeenten en provincies op de indieningseisen die het Rijk heeft opgenomen in het DSO voor vergunningaanvragen werkt niet goed. Hierdoor komt het veelvuldig voor dat informatie voor het behandelen van aanvragen ontbreekt en vergunningschecks incompleet zijn. Verder is het wettelijk systeem (Algemene wet bestuursrecht) zo ingericht dat ook onvolledige aanvragen ingediend kunnen worden. Dat leidt tot het veelvuldig opvragen van aanvullende gegevens wat niet alleen een lastenverzwaring geeft maar ook vertragend werkt.

In het systeem werd voor diverse milieubelastende activiteiten een verkeerde behandeldienst ingesteld wat ook tot veel onduidelijkheid heeft geleid. Dit is inmiddels opgelost.

Binnen het systeem van plannen en programma's onder de Omgevingswet, de zogenaamde planketen (omgevingsvisie, programma, omgevingsverordening, omgevingsplan), is het nog steeds problematisch om meerdere plannen gelijktijdig in procedure te hebben en zijn er problemen met het publiceren van grote bestanden. Doordat er nog maar weinig gemeentelijke plannen zijn die op grond van de Omgevingswet zijn opgesteld, leidt dit nu nog niet tot grote problemen. De verwachting is dat dit in de toekomst wel tot problemen kan leiden (tenzij het DSO op dit punt wordt aangepast).

Het DSO, inclusief de digitale standaarden en de landelijke viewer, is overigens nog steeds in ontwikkeling. Hierdoor is de software om omgevingsdocumenten te maken nog niet uitontwikkeld waardoor er nog niet met alle omgevingsinstrumenten geoefend en gewerkt kan worden.

3. Het werken met de wet is voor alle partijen nog onwennig

Het is nog onwennig om met de Omgevingswet te werken. Niet alleen initiatiefnemers die een vergunningaanvraag willen doen zijn zoekende hoe om te gaan met de Omgevingswet (zie onder punt 2). Ook voor overheden is het werken met de wet op sommige onderdelen nog onwennig.

3.1. Binnen de provincie leven veel vragen naar hoe instrumenten onder de Omgevingswet zich tot elkaar verhouden en hoe die ingezet kunnen worden. Voor omgevingsdocumenten is het verplicht dat deze digitaal via het DSO worden ontsloten. Documenten moeten daarbij aan digitale eisen voldoen zodat ze ook via het DSO bekend gemaakt kunnen worden. Dat vraagt om een geheel andere werkwijze bij het opstellen van beleidsdocumenten, zoals het addendum van het Regionaal Water en Bodem Programma en het ontwerp Brabants Programma Landelijk Gebied. Dit vraagt de nodige aandacht. Ook de inzet van het nieuwe instrument projectbesluit vraagt nog

Datum

11 juni 2024

Documentnummer

GS : 5920522

PS: 5940585

aandacht. Intern is er voor de inzet een aparte werkgroep ingesteld die hierover adviseert. Ook hier vragen de digitaliseringseisen aandacht.

- 3.2. Bij gemeenten speelt dat alle oude bestemmingsplannen op 1 januari 2024 zijn gefixeerd en samen het 'tijdelijke omgevingsplan' of het 'omgevingsplan van rechtswege' vormen. Voor alle ontwikkelingen die niet in dat plan passen, moet de gemeente de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet inzetten. Idealiter stellen gemeenten een omgevingsplan vast om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Het proces om tot een omgevingsplan te komen is complex en verloopt bij veel gemeenten moeizaam. Vanuit de Regionale Implementatiecoaches Omgevingswet (RIO's) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), is een plan opgesteld voor gemeenten om samen te werken aan bouwstenen voor het omgevingsplan, expertise uit te wisselen en gezamenlijk kennis op te bouwen. Wij sluiten daarbij aan en ondersteunen dit RIO-traject. Hiermee geven wij deels invulling aan [Motie 34-2024](#) Uitvoeringskracht woningbouw die bij de behandeling van de Perspectiefnota is aangenomen.
- 3.3. Bij de waterschappen zien wij een vergelijkbaar beeld. De inzet van nieuw instrumentarium is nog onwennig en vraagt de nodige afstemming en overleg. De inwerkingtreding van de wet is tot op heden zonder grote problemen verlopen. Voor vergunningaanvragen speelt eenzelfde beeld als hierboven onder 2. geschetst.
- 3.4. Vroegtijdige betrokkenheid bij plannen/overlegtafels: Vanuit de provinciale eenheid planbegeleiding zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt met gemeenten over vroegtijdige betrokkenheid bij de ontwikkeling van plannen. Het is nog zoeken over welke plannen en op welk moment het overleg wenselijk is. Voor de vergunningverlening zijn omgevingsstafels ingesteld door de omgevingsdiensten. Ook daar wordt gezocht naar een juist abstractieniveau. Moeten alle aanvragen op de overlegtafel besproken worden of alleen de meer complexe aanvragen? En waar wordt de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) besproken? Enerzijds gaat het dan om een afwijking van de ruimtelijke kaders, anderzijds betreft het een omgevingsvergunning. Hiervoor bestaat nog geen vaste lijn; per geval en afhankelijk van de werkwijze van en taakverdeling bij de betreffende gemeente wordt invulling gegeven aan het overleg.

4. *Het is nog te vroeg om conclusies te trekken*

In onze [statenmededeling](#) van 23 januari 2024 hebben wij u geïnformeerd dat gemeenten eind 2023 massaal op basis van oud recht plannen in procedure hebben gebracht. Hierdoor zijn de werkzaamheden van gemeenten in de afgelopen periode vooral gericht op het afhandelen van die plannen onder oud recht. Zeker de eerste drie maanden zijn er weinig besluiten genomen gebaseerd op de Omgevingswet. En er zijn helemaal nog geen omgevingsplannen door gemeenten in procedure gebracht. De afgelopen twee maanden treedt er een kentering op waarbij er steeds meer

Datum

11 juni 2024

Documentnummer

GS : 5920522

PS: 5940585

BOPA's en TAM-IMRO¹ omgevingsplannen voor overleg inkomen. Het is nog te vroeg om op basis daarvan conclusies te trekken.

Voor de VTH-taken geldt dat ook bij de omgevingsdiensten voor de jaarwisseling nog veel aanvragen onder oud recht zijn ingediend waardoor ook daar de ervaringen met aanvragen onder de Omgevingswet pas later op gang zijn gekomen.

De grote hoeveelheid enkelvoudige aanvragen baart wel zorgen, met name of initiatiefnemers wel alle omgevingsvergunningen aanvragen die nodig zijn om een project uit te voeren. Bijvoorbeeld bij natuurvergunningen werd voorheen door de gemeente contact gezocht of een natuurtoestemming nodig was. Nu de natuurtoestemming niet meer (verplicht) aanhaakt, worden de omgevingsdiensten ook niet meer bevraagd op deze toets. De zorg is dat natuur niet meer wordt aangevraagd. Het is ook hier nog te vroeg om te concluderen of dit daadwerkelijk leidt tot slechtere naleving en het onterecht niet aanvragen van een omgevingsvergunning vanuit gebied- en soortenbescherming.

Datum

11 juni 2024

Documentnummer

GS : 5920522

PS: 5940585

Consequenties

1. Inzet van instrumenten

Om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, wordt bij gebrek aan een omgevingsplan gekozen voor andere instrumenten zoals het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), waarmee van het tijdelijke omgevingsplan kan worden afgeweken, of het TAM-IMRO omgevingsplan. Het structureel, gedurende langere periode inzetten van die instrumenten levert problemen op vanuit rechtszekerheid, dienstverlening, werklast voor gemeenten, toezicht en handhaving en juridische houdbaarheid. Doordat de instrumenten niet altijd op juridisch correcte wijze worden ingezet, lopen plannen (waaronder woningbouwplannen) juridische risico's als er beroep wordt ingesteld. Daardoor kan het project vertragen.

Met een vergunning voor een BOPA kunnen bijvoorbeeld geen rechten van derden worden gereguleerd. En met een TAM-IMRO omgevingsplan mag men weliswaar gebruik maken van de oude digitale eisen maar moet wel volledig aan de eisen van de Omgevingswet worden voldaan. Als daaraan voorbij wordt gegaan, bestaat het risico dat plannen vernietigd worden door een rechter.

Het inzetten van deze instrumenten geeft lastenverzwaring voor gemeenten doordat zij de ontwikkelingen alsnog in het omgevingsplan moeten verwerken (dubbel werk) en omdat ze moeten bijhouden welke besluiten voor welke locaties zijn genomen.

Voor burgers en toezichthouders betekent de toepassing van dit soort (nood)instrumenten dat het stelsel ondoorzichtig en onoverzichtelijk wordt. Het is

¹ TAM staat voor Tijdelijke Alternatieve Maatregel. IMRO is de digitale standaard die onder de Wet ruimtelijke ordening verplicht was om toe te passen voor bestemmingsplannen. Omdat er nog problemen bestaan met het DSO, zijn er noodmaatregelen vastgesteld. Voor omgevingsplannen geldt dat deze als tijdelijke maatregel nog met de oude digitale standaard IMRO bekend gemaakt mogen worden.

voor iedereen onduidelijk wat precies is toegestaan op een perceel. Dit werkt voor toezicht en handhaving lastenverzwarend.

Tot slot is het werken met een BOPA niet gebruiksvriendelijk en flexibel. Bij iedere (ook geringe) aanpassing van de eerder verleende vergunning moet een nieuwe vergunningprocedure doorlopen worden. Wat extra kosten voor initiatiefnemers en lastenverzwaring voor gemeenten en omgevingsdiensten geeft.

Datum

11 juni 2024

Documentnummer

GS : 5920522

PS: 5940585

2. Verkeerde of onvolledige vergunningaanvragen kunnen leiden tot vertraging en kostenstijging

Doordat het voor initiatiefnemers vaak nog onduidelijk is welke ingang zij moeten kiezen voor de activiteit die ze willen aanvragen, kunnen aanvragen verkeerd terecht komen. Het indienen van niet-complete aanvragen leidt tot het moeten opvragen van aanvullende informatie en soms tot niet-ontvankelijkheid. Dat samen vertraagt en maakt projecten soms duurder.

Eenzijds proberen we dit op te lossen -waar mogelijk- door de indieningseisen te verduidelijken, anderzijds zetten wij ons in dat de noodzakelijke aanpassingen van het DSO spoedig worden opgepakt. Door de complexiteit van het DSO en doordat aanpassingen tijdens de productiefase verricht moeten worden, verlopen noodzakelijke aanpassingen trager dan voorheen.

Vervolg

Wij zullen u na de zomer opnieuw informeren over de implementatie van de Omgevingswet en de acties die kennisontwikkeling ondersteunen. Naast ondersteuning van het RIO-traject om gemeenten te ondersteunen bij het maken van omgevingsplannen zoals hierboven vermeld onder 3.2, worden er ook kennis- en informatiesessies georganiseerd, samen met onze ketenpartners, over de inzet van instrumenten en goede voorbeelden vanuit de praktijk.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

mr. I.R. Adema

drs. G.H.E. Derks MPA

Programma Wonen, Werken en Leefomgeving