

Vergaderjaar 2022–2023

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 259

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

1. Aanleiding

In deze voortgangsbrief licht ik de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet toe in vervolg op mijn voortgangsbrief van 26 januari 2023¹, de korte brief van 9 mei 2023² en de toegestuurde vervolginformatie.³ De Tweede Kamer heeft op 9 februari 2023 en de Eerste Kamer op 14 maart 2023 ingestemd met inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

De bestuurlijke partners werken momenteel met volle inzet naar het moment van inwerkingtreding toe. Ik houd daarbij de vinger aan de pols hoe ver de implementatie staat. Dat doe ik niet alleen tot aan het moment van inwerkingtreding, ook daarna houd ik de voortgang van de implementatie scherp in de gaten. Signalen uit de uitvoeringspraktijk zijn belangrijk. Naast monitoring en evaluatie houd ik hierop zicht op via de regionale implementatieondersteuning.

De Omgevingswet zorgt er voor dat de overheid als geheel in het fysieke domein en de brede leefomgeving beter samenwerkt. Dat levert voor burgers en bedrijven duidelijkheid op bij het aanvragen van vergunningen en het maken van plannen. Daarbij kijken overheden naar het geheel van de ontwikkeling of voorgenomen activiteit, in plaats van beoordeling op aparte delen onafhankelijk van elkaar.

In deze brief ga ik in op de hoofdpunten van de laatste stand van zaken van de implementatie van de Omgevingswet richting 1 januari 2024. Zoals beschreven, stuur ik samen met de bestuurlijke partners hierbij op de

¹ Kamerstukken 33 118 en 34 986, EU., Kamerstuk 33 118, nr. 246.

² Kamerstukken 33 118 en 34 986, FH., Kamerstuk 33 118, nr. 255.

³ Kamerstukken 33 118 en 34 986, EV., Kamerstukken 33 118 en 34 986, EW, Kamerstukken 33 118 en 34 986, FF en Kamerstuk 33 118, nr. 247.

vereisten en voorwaarden voor implementatie. We zien dat de stappen worden gezet en de mijlpalen worden gehaald. Voor het digitale stelsel zien we dat benodigde vervolgstappen worden gezet en het testen van het stelsel als geheel doorloopt. Nu de datum van inwerkingtreding bekend is, wordt er ook op grotere schaal getest en geoefend door bevoegd gezagen en gaan zij verder met het inregelen van hun werkprocessen. Daarnaast wordt gezorgd voor het opvolgen van de adviezen van AclICT⁴ en de afspraken met het bedrijfsleven over de gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket. In bijlage 1 neem ik u verder mee in de voortgang op de eerder aan u gerapporteerde punten. Zoals aangegeven worden de juiste stappen gezet én is er nog het nodige te doen op weg naar 1 januari 2024.

In opvolging van de bestuurlijke afspraken, de aangenomen motie Kluit c.s.⁵ en mijn toezeggingen aan de Eerste Kamer vindt u in de bijlage 2 de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld (IFB), dat door de bestuurlijke partners is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van 23 juni 2023. Daarmee voldoe ik aan mijn toezegging over het toesturen van het geactualiseerde IFB.

Uit het geactualiseerd IFB volgt dat door het uitstel met twee jaar de transitiekosten oplopen en bevoegde gezagen er langer over doen om de kosten terug te verdienen. We werken op basis van de bestuurlijke afspraak dat partijen hun transitiekosten bekostigen uit de baten die zij in het nieuwe stelsel kunnen behalen. Hoe eerder bevoegde gezagen gebruik maken van het instrumentarium van de Omgevingswet hoe sneller baten zullen ontstaan. Het IFB laat overigens zien dat de baten voor de maatschappij als geheel onverminderd hoog zijn.

Op basis van de financiële afspraken is intensief overleg gevoerd met de betrokken partijen. Dit overleg is nog niet afgerond. In het najaar kom ik hierop bij u terug.

Hieronder ga ik nader in op de uitkomst van de actualisatie, de gevolgen voor de financiële afspraken en de vervolgafspraken die de bestuurlijke partners en ik hierover gemaakt hebben. In de bijlage 3 en 4 vindt u ook de toegezegde informatie over de uitkomsten van het indringend ketentesten 4. In bijlage 5 vindt u de rapportage over de opvolging van de MKB-toets en de uitwerking van de afspraken met het bedrijfsleven.

2. Financiën

Actualisatie van het Integraal Financieel Beeld (IFB)

Nu de datum van inwerkingtreding nadert en een belangrijk deel van de voorbereidende werkzaamheden achter ons liggen, is het een natuurlijk moment om de in de afgelopen jaren overeengekomen financiële afspraken met de bestuurlijke partners inhoudelijk tegen het licht te houden en de financiële inzet van alle partijen gezamenlijk te bespreken.

In navolging van de financiële afspraken, vastgelegd in de beheerovereenkomst uit december 2018 met de bestuurlijke partijen en de aangenomen motie Kluit c.s.⁶ is het Integraal Financieel Beeld geactualiseerd. Hierin is opnieuw gekeken, op basis van de meest actuele gegevens en feiten, naar de financiële effecten van de stelselverandering op de maatschappij. De

⁴ Kamerstukken 33 118 en 34 986, EK., Kamerstukken 33 118 en 34 986, ET, Kamerstukken 33 118 en 34 986, EU en Kamerstuk 33 118, nr. 246.

⁵ Kamerstukken 33 118 en 34 986, EY.

⁶ Kamerstukken 33 118 en 34 986, EY.

actualisatie van het Integraal Financieel Beeld is uitgevoerd door de specialisten van en in opdracht van de bestuurlijke partners.

Het geactualiseerd IFB vormt, conform de Beheerovereenkomst uit december 2018, het startpunt voor de monitoring van de financiële effecten van de stelselherziening. Het IFB is opgebouwd vanuit de financiële ramingen die door de bestuurlijke partijen zijn aangedragen. Het IFB is geen weergave van daadwerkelijke realisatie en exploitatiecijfers. Het gaat om ramingen vooruitlopend op de daadwerkelijke praktijk. Na inwerkingtreding wordt er gemonitord op de daadwerkelijke kosten en baten – zoals afgesproken in het *Hoofdlijnenakkoord Financiële Afspraken Stelselherziening Omgevingsrecht* uit 2016. Dit gebeurt één, twee en vijf jaar na inwerkingtreding. Vooruitlopend op de monitoring van de kosten die daadwerkelijk worden gemaakt, worden op basis van het IFB-gesprekken gevoerd met de bevoegde gezagen. Dit om vooraf steeds een stap te zetten in het beter verkrijgen van inzicht in de uiteindelijke te realiseren kosten en baten.

Beeld ten opzichte van 2021

Het geactualiseerde IFB laat zien dat de indicatieve terugverdientijden ten opzichte van het IFB 2021 zijn verslechterd. Belangrijkste oorzaken van deze verslechtering zijn de aanvullende raming van de financiële impact van het uitstel van twee jaar, de wijziging in prijspeil (inflatie), de in 2021 bij enkele partijen nog niet duidelijke transitiekosten die nu wel meegenomen konden worden, de bijstelling van de raming van de gemeentelijke transitiekosten na inwerkingtreding en het stijgen van de beheerkosten van het DSO-LV.

Het verslechterde beeld was deels voorzien. De consequentie van het uitstel is een financiële tegenvaller. Vandaar dat ik met de bestuurlijke partners de afgelopen maanden hier intensief overleg over heb gevoerd. Bij het werken aan oplossingen zijn drie punten voor mij richtinggevend:

- De baten voor de maatschappij blijven overeind. Het streven is deze baten voor de maatschappij als geheel zo hoog mogelijk te laten zijn;
- Het invulling geven aan de zorg dat decentrale overheden tijdens de transitie voldoende middelen hebben voor de implementatie van de Omgevingswet (transitiekosten, invulling motie van het lid Van Eijs⁷);
- Het voorkomen dat de invoering decentrale overheden meer gaat kosten dan deze uiteindelijk in baten ook voor hen oplevert (invulling van motie van het lid Smeulders c.s.⁸).

Concreet betekent de actualisatie dat zowel de investeringen in het stelsel door het Rijk als ook de structurele beheerkosten voor alle bestuurlijke partijen op hogere bedragen uitkomen dan was geraamd. De oorzaken en verklaringen hiervoor kunt u teruglezen in het in bijlage 2 bijgevoegd geactualiseerd IFB. Ook is het van belang om te noemen dat de bevoegd gezagen nog stappen te zetten hebben die van invloed zijn op de termijn waarop de baten kunnen worden gerealiseerd. Hoe dat precies uitwerkt, levert nu nog een gevarieerd beeld op. Daarom worden verschillende scenario's met verschillende bandbreedtes aangegeven. De scenario's laten het belang zien van het door bevoegd gezagen gaan gebruiken van het instrumentarium van de wet. Door met het instrumentarium aan de slag te gaan, kan worden gestuurd op het beperken van de lengte van de terugverdientijden.

⁷ Kamerstuk 33 118, nr. 165.

⁸ Kamerstuk 33 118, nr. 162.

Als hoofdconclusie hebben alle partijen herbevestigd dat de inwerking-treding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 niet ter discussie staat. Eveneens is herbevestigd dat we richting inwerkingtreding ons allen vol blijven inzetten om de noodzakelijke stappen en de ondersteuning van bevoegd gezagen te realiseren. De voorwaarden die ik aan uw Kamer heb gecommuniceerd in de brief van 26 januari 2023 en die aan de basis liggen van het besluit over inwerkingtreding hebben gelegen blijven overeind. Het geactualiseerd IFB herbevestigd de maatschappelijke baten die te realiseren zijn met de wet.

De intensieve financiële gesprekken die ik momenteel met de bestuurlijke partijen voer zijn nog niet afgerond. De eerder gemaakte afspraken bestaan uit afspraken over het dragen van eigen kosten en het nemen van de eigen baten, vergoeding voor transitiekosten en een financiële verdeelsleutel voor het beheer en een verdeling bij tegenvallers. De gesprekken gaan in hoofdzaak over de financiële verdeelsleutel voor het beheer. Gezamenlijke inzet is om een meerjarige financieel stabiele situatie te creëren, en daarmee over een langere periode rust en ruimte te bieden voor een goede implementatie van het stelsel en de ontwikkeling van de landelijke voorziening DSO. Deze gesprekken voeren wij tegen de achtergrond van het gewijzigde financiële beeld als gevolg van het uitstel. Alle partijen streven er naar de gesprekken zorgvuldig te voeren en de afspraken over de meerjarige financiën in het najaar af te ronden.

In de bestuurlijke gesprekken zijn ook de incidentele kosten voor implementatieondersteuning aan de orde gekomen. In de vraagstelling van de Eerste Kamer is benadrukt dat bevoegde gezagen rondom het moment van inwerkingtreding ondersteund worden en dat daartoe voldoende financiële middelen meerjarig beschikbaar zijn. Hierin heb ik voorzien. Hierin heb ik voorzien: de bevoegd gezagen worden rondom het moment van inwerkingtreding ondersteund, ook zijn voldoende middelen meerjarig beschikbaar.

De extra middelen, gedekt door het Rijk, worden vooral ingezet voor het meerjarig en aanvullend financieren van overkoepelende implementatie- en dienstverleningsactiviteiten zoals bijvoorbeeld de serviceketen, het calamiteitenmanagement, communicatie en ondersteuning van bevoegd gezagen.

In het Financieel hoofdlijnenakkoord 2016 (Bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 35) is afgesproken dat de transitiekosten voor de Omgevingswet van de bevoegd gezagen worden gedekt door de baten die de bevoegd gezagen op termijn hebben. In 2022 is ten behoeve van de uitvoeringskosten van gemeenten een extra bijdrage van € 150 miljoen beschikbaar gesteld. Op de aanvullende post staat nog een reservering van nog eens € 252 miljoen voor gemeenten (€ 102 mln. in 2023, € 80 mln. in 2024 en € 70 mln. in 2025) en nog een € 1 miljoen in 2024 voor de provincies. Over de uitkering hiervan zal op een later moment worden besloten op basis van de geldende begrotingsregels.

Conform deze afspraken lopen de investeringen in het DSO-LV tot het eindbeeld uit de bestuurlijke afspraken (uitbouw, scenario 3) is bereikt door. Het DSO is een stelsel dat ook na inwerkingtreding wordt doorontwikkeld naar een niveau dat bekend staat als scenario 3. Daar wordt onverminderd aan verder gebouwd. Immers, het realiseren van dit eindbeeld levert de maatschappij de hoogste baten. Het volgen van dit eindbeeld staat. De implementatie kan onverminderd verder gaan.

In de komende periode wordt nader overleg gevoerd over de verdeling van de kosten en de baten van het stelsel van de Omgevingswet. Leidraad daarbij zijn de eerder gemaakte financiële afspraken. De uitkomst neem ik mee in de voortgangsbrief van oktober 2023.

De komende periode zal de focus liggen op een zorgvuldige implementatie en ondersteuning van bevoegd gezagen. Dit kan er toe leiden dat ik mogelijk nog wijzigingen aanbreng in de governance of directe sturing. Daarbij heb ik er aandacht voor dat het primaire proces van de implementatie geen nadeel ondervindt van de lopende gesprekken over de financiële afspraken voor de langere termijn.

3. Stand van Zaken Digitaal Stelsel Omgevingswet

Algemeen

Zoals in de voortgangsbrief van 26 januari 2023 is gemeld, is het DSO ketentechnisch voldoende gereed voor het moment van inwerkingtreding op 1 januari 2024. Dit betekent niet dat er geen werk meer te doen is in de ontwikkeling van het DSO als geheel. Daar waar het DSO als geheel nog niet gereed is zoals was bedoeld, is met tijdelijke alternatieve maatregelen de werkbaarheid geborgd. Deze alternatieven zijn en worden uitvoerig getest, zoals aangegeven in bijlage 1. Bij deze alternatieven gaat het om de punten waar de bevoegd gezagen in hun decentrale software nog niet kunnen beschikken over bepaalde functionaliteit(en), de zogenaamde Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAMs). De TAM's zorgen dat de relevante processen voor bevoegd gezagen – waar nodig – werkbaar zijn en garanderen daarmee de dienstverlening. Op de voortgang van de ontwikkeling van het DSO als geheel wordt door de bestuurlijke partners en mij gestuurd. Door het monitoren van de stabiliteit en performance, het opvolgen van de aanbevelingen van AclCT zoals het IKT-testen en het realiseren van een aanvullende (centrale) integrale testomgeving voor leveranciers na inwerkingtreding tot aan de afbouw, uitbouw en doorontwikkeling van het DSO-LV. Evenals het opvolgen van de verdere aangenomen moties en aan u gedane toezeggingen.

Opvolging AclCT en testen

De volgende ronde van het IKT-testen is afgerond. De resultaten van IKT-4 vindt u in bijlage 3 en 4. De resultaten bevestigen het beeld dat het DSO in voldoende mate gereed is voor inwerkingtreding op 1 januari 2024. Dat betekent dat er richting 1 januari 2024 nog wel stappen te zetten zijn. Zoals verwacht worden er, als gevolg van goed testen en oefenen, steeds aandachtspunten gevonden die verbetering behoeven. Ook worden er nog functionaliteiten door ontwikkeld en getest. Bij het testen zijn geen blokkerende bevindingen voor inwerkingtreding bekend. Mochten er blokkerende bevindingen tijdens het testen naar boven komen, dan zal ik u hierover informeren. In de voortgangsbrief van oktober 2023 zal ik hier ook op terugkomen naar aanleiding van IKT-5 dan wel de uitkomsten van andere lopende testen.

Zoals hierboven bij financiën aangegeven wordt er tevens gewerkt aan stappen die nodig zijn na inwerkingtreding voor de doorontwikkeling, afbouw en uitbouw van het DSO als geheel. Dit zodat het DSO continue verbeterd wordt en aangepast kan worden op de gebruikerservaringen. In bijlage 1 ga ik nader in op de stand van zaken van het DSO.

Naar aanleiding van twee moties van uw Kamer over de MKB-toets op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) hebben de bestuurlijke partners en ik met MKB-Nederland, VNO-NCW, Metaalunie, BOVAG en NRK, afspraken gemaakt over de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan de motie. In de brief van 26 januari 2023 heeft u de uitkomst van de MKB-toets ontvangen en de manier waarop aan de uitkomst vervolg wordt gegeven aan de uitkomsten.⁹ In de bijlage vindt u de «voortgangsrapportage opvolging MKB-toets Omgevingsloket van het eerste evaluatiemoment van juni 2023.

Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de gewenste voortgang op de elf gemaakte afspraken er is. Voor alle punten staan de seinen op groen, dat houdt in: verloopt conform planning en afspraken. Verder gaat het rapport in op de activiteiten van de Werkgroep Maatregelen op Maat en de Werkgroep Voorlichting en Communicatie. In de werkgroep Voorlichting en Communicatie is samen met de branchevertegenwoordigers aan de slag gegaan. Dit zorgt voor concrete afspraken en hulpmiddelen voor voorlichting en gebruikersinstructie zoals «snelstartkaarten» en instructie-filmpjes. Met de acties op de elf maatregelen en die van de genoemde werkgroepen is bij de MKB-vertegenwoordigers het gevoel van betrokkenheid en daarmee het vertrouwen gegroeid. Het MKB heeft in het overleg van 21 juni jl. aangegeven tevreden te zijn over de voortgang en de samenwerking. Bij het evaluatiemoment in oktober 2023 worden de uitwerkingen van het Omgevingsloket voorgelegd en wordt opnieuw een voortgangsrapportage opgesteld en besproken. Over de uitkomsten van het tweede evaluatie moment in oktober 2023 informeer ik u in de voortgangsbrief van oktober 2023.

4. Vervolgproces

Zoals hierboven gemeld kom ik in oktober 2023 terug op de uitkomsten van de gesprekken over de financiën en de structurele beheerafspraken tussen de bestuurlijke partijen. Daarnaast zal ik in de voortgangsbrief van oktober 2023 onder andere ingaan op:

- De uitkomsten van IKT-5;
- De (verdere) voortgang op de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen en de exitstrategie voor de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen;
- Opvolging AclCT waaronder mastertestplan en de aanvullende (centrale) integrale testomgeving voor leveranciers na inwerkingtreding
- De (verdere) voortgang van het verwerken van de MKB-toets met het bedrijfsleven¹⁰;
- De (verdere) voortgang op het voldoen aan niveau A en AA van de WCAG;¹¹
- De risico's van beïnvloeding en mogelijke ondermijning;
- Het Plan van Aanpak voor de Monitor Werking Omgevingswet, inclusief de verwerking van de gedane toezeggingen over monitoring van het wetgevingsstelsel.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

Kamerstuk 34 986, nr. 59 en Kamerstuk 33 118, nr. 229.

⁹ Kamerstukken 33 118 en 34 986, EU, bijlage 5 en bijlage 5 bij Kamerstuk 33 118, nr. 246.

¹⁰ Kamerstukken 34 986, nr. 59 en Kamerstukken 33 118, nr. 229.

¹¹ Kamerstukken 33 118 en 34 986, FA.