

Position paper Omgevingswet

Uitvoerbaarheid van de Omgevingswet en de werking van het DSO

Aanleiding

U heeft de gemeente Oude IJsselstreek gevraagd om een standpunt in te nemen over de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet en de werking van het DSO, gelet op de voorgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Wij maken graag gebruik van deze mogelijkheid.

Korte schets gemeente Oude IJsselstreek

De gemeente Oude IJsselstreek stelt, evenals 70% van de gemeenten in Nederland, niet zelf haar bestemmingsplannen op.¹ Daarvoor werken wij intensief samen met stedenbouwkundige bureaus. De vergunningverlening op het gebied van de APV, bouwen en ruimtelijke ordening voert de gemeente zelf uit, terwijl de vergunningverlening op het gebied van milieu door de Omgevingsdienst Achterhoek wordt uitgevoerd.²

Uitvoerbaarheid van de Omgevingswet

Onder de noemer uitvoerbaarheid gaan wij achtereenvolgens in op de (omgevings)planketen, de omvang van de wetgevingsoperatie en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Omgevingsplanketen

De (omgevings)planketen die voor ons (en zeker voor 70% van de gemeenten in Nederland) bestaat uit de driehoek gemeenten – initiatiefnemer en stedenbouwkundig bureau, is tot op heden niet (in zijn finale vorm) getest. De leverancier van onze omgevingsplansoftware heeft aangegeven dat dit ook pas rond de zomer mogelijk is. Deze test is niet alleen bepalend voor onze interne werkprocessen, maar ook voor de samenwerking met stedenbouwkundige bureaus. Dit speelt vooral omdat de huidige werkprocessen rond het bestemmingsplan met de komst van het omgevingsplan ingrijpend wijzigen. Verder is deze test ook bepalend voor de wijze waarop het besluitvormingstraject wordt ingericht. Doordat wij deze test in ieder geval tot de zomer niet kunnen uitvoeren en ook daarna geen garanties hebben, is een uitspraak over de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet per 1 januari 2024 niet mogelijk.

Wetgevingsoperatie

Het herzien en samenvoegen van de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, milieu (zoals geluid, geur, externe veiligheid, bodem), grondzaken en natuur in de Omgevingswet is niet te vergelijken met de invoering van het Activiteitenbesluit milieubeheer van 1 januari 2008, de Wet ruimtelijke ordening van 1 juli 2008 of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van 1 oktober 2010. Op wetgevingsvlak is de Omgevingswet dan ook vast een huzarenstuk, maar voor de uitvoering betekent de Omgevingswet nieuwe instrumenten met nieuwe procedurele, inhoudelijke en technische kaders. Iedereen die werkzaam is binnen het domein van het omgevingsrecht zal dan ook op de reset knop moeten drukken.

¹ Dit percentage is de uitkomst van een onderzoek door de VNG. Wij verwachten dat dit percentage aan de lage kant zit.

² Zonder onderzoek te hebben gedaan denken wij dat de meeste gemeenten in Nederland hun vergunningverlening op deze wijze hebben georganiseerd.

Het is onze verwachting dat er zeker vijf jaar nodig is om op een vergelijkbaar kennisniveau als waar we nu op zitten te komen, onder meer als het om de jurisprudentie gaat. De druk op onze gemeente is door de krapte op de arbeidsmarkt en de opgaven op het vlak van bijvoorbeeld energie, klimaat en woningbouw erg groot. Wij zijn hier in onze vorige position paper al op ingegaan. Voor ons staat vast dat deze combinatie gaat leiden tot vertraging in de uitvoering van de opgaven die op ons af komen.

Wet kwaliteitsborging

Naast de Omgevingswet treedt de Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen gelijktijdig in werking. Ondanks dat gesproken wordt om de Wkb gefaseerd in te laten gaan (eerst enkel voor nieuwbouw en daarna voor verbouw die vallen binnen gevolgklasse 1) baart deze wet ons zorgen. Een groot risico van deze dubbelslag is het vastlopen van het systeem voor de gewone man die zijn eigen huis bouwt of kleine ondernemers die vallen binnen gevolgklasse 1.

We verwachten namelijk een groot tekort aan gecertificeerde kwaliteitsborgers en hoge kosten voor burgers en bedrijven. Voorspelbaar is, dat als wet in werking treedt en er onvoldoende kwaliteitsborgers zijn, dat de aanvrager niet aan zijn verplichting kan voldoen. Gevolg is dat er dus niet wordt gebouwd, omdat we als gemeente niet mogen toestaan dat zonder kwaliteitsborger wordt gebouwd.

Werking van het DSO

Een belangrijk punt dat wij willen maken is, dat het voor ons erg belangrijk is dat er een werkende keten is. Voor een werkende keten is niet alleen een werkend DSO, maar ook werkende software op gemeentelijk niveau nodig. Zoals hiervoor onder het kopje 'uitvoerbaarheid van de Omgevingswet' is gebleken, is dat voor de (omgevings)planketen nog niet het geval. Naast het kunnen publiceren van wijzigingen, zoals we bij de gemeente Oude IJsselstreek gewend zijn, is ook het op een goede wijze kunnen raadplegen van het omgevingsplan (regels op de kaart) van belang. Deze raadpleegbaarheid vinden wij op dit moment onder de maat.

Dit is ook de reden dat veel organisaties zich voorbereiden op een toename van het aantal telefonische hulpvragen. Zaken die nog onvoldoende of niet werken zijn de 'prik op de kaart' en de toepasbare regels, zaken waar wij als gemeente maar een beperkte invloed op hebben. Als onze inwoners via de 'prik op de kaart' de regels zoeken die voor hun perceel van toepassing zijn, komen zij terecht in een doolhof van regels die wellicht wel of niet voor hun perceel van toepassing zijn. De toepasbare regels zoals de vergunningencheck, die antwoord moeten geven op hun vraag of inwoners een activiteit mogen uitvoeren of daar een vergunning voor nodig hebben, werkt ook niet naar behoren. Een simpele aanvraag voor het bouwen van een kleine aanbouw met het kappen van een boom levert heel veel vragen van verschillende overheden op en die leiden tot de weinig zeggende conclusie: "U moet contact opnemen met uw gemeente". In bijlage 1 is het resultaat bijgevoegd voor deze simpele aanvraag.

DSO-omgevingsloket test

In november 2022 hebben wij meegeholpen aan het testen van het DSO-omgevingsloket, waarbij een eigenaar van een autobedrijf in Uft onder andere een wasplaats (inclusief overkapping) wil realiseren bij zijn autobedrijf en hiervoor via het DSO-omgevingsloket een aanvraag ging indienen, wat een relatief eenvoudige aanvraag is. Dit heeft de nodige bevindingen opgeleverd voor zowel aanvraagkant als de kant van het bevoegde gezag.³ Een aanvrager moet bijvoorbeeld zelf bedenken welke 'activiteiten' deze gaat uitoefenen en wordt daarbij zeer beperkt op het juiste spoor gezet door het DSO-omgevingsloket, oftewel de toepasbare regels, inclusief de vergunningencheck. Daarnaast ontvangen de omgevingsdienst en de gemeente bij een meervoudige aanvraag de verschillende 'activiteiten' separaat van elkaar. De omgevingsdienst, dan wel de gemeente, ziet niet dat de aanvraag uit meerdere 'activiteiten' bestaat.

³ De test was onderdeel van een DSO-werkplaats waarbij de bevindingen zijn opgenomen in het rapport: MKB-toets Omgevingsloket, rapportage v2.0, januari 2023

Voor het beoordelen van de aanvraag is dit op zijn zachtst gezegd onhandig. Er is inmiddels een tool gecreëerd om de andere onderdelen te kunnen zien, maar ook die roept vraagtekens op.⁴ De combinatie van een gebrekkige raadpleegbaarheid van regels op de kaart en de (nog) beperkte werking van de toepasbare regels zijn in onze optiek belemmeringen voor het nu al kunnen innemen van een standpunt op de vraag of de Omgevingswet per 1 januari 2024 uitvoerbaar gaat zijn. Een wetgevingsoperatie van deze omvang kan, als men het dienstverleningsniveau op peil wil houden en de verbeterdoelen van de Omgevingswet wil nastreven, niet zonder een goed werkend DSO. Het is te betreuren dat dit standpunt – dat in aanvang door een ieder werd ingenomen⁵ – langzaam heeft plaats gemaakt voor het adagium: “het hoeft niet af te zijn om er klaar voor te zijn”.⁶ Ook is een aantal functionaliteiten pas gereed bij inwerkingtreding⁷, waardoor het onmogelijk is om ons hier minimaal zes maanden van te voren op voor te bereiden.

Samengevat

Op basis van eerdergenoemde stellen wij ons op het standpunt dat – voordat er over een inwerkingtreding datum kan worden gesproken – eerst de werking van het DSO uitvoerig is getest (met een verbeterde testopzet). Ook moet uit de testrapportage blijken dat het DSO in voldoende mate functioneert, zodat de ambtelijke organisatie zich dan met name kan focussen op de inhoud van de wetswijziging en zich in mindere mate zorgen hoeft te maken over de technische gebreken van het DSO en het bedenken van workarounds om toch iemand door een aanvraag/melding heen te helpen.

Daarnaast willen wij uw Kamer het volgende meegeven: “Trust, but verify”. Wij vertrouwen er op dat het DSO uiteindelijk goed gaat functioneren, maar uit verificaties (zoals IKT2 en IKT3) blijkt, dat dit nog niet het geval is. Het vertrouwen is er, nu nog de indringende ketentest rapportage waaruit blijkt dat het DSO functioneert zoals dat in 2015 beoogd was.

Gendringen, 24 februari 2023

⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/digitaal-stelsel/tam/tam-gerelateerde-verzoeken/>. Het nadeel van deze functionaliteit is dat niet direct duidelijk is of – op basis van afdeling 3.5 Algemene wet bestuursrecht – de coördinatieregeling moet worden toegepast.

⁵ Dit standpunt wordt in het Bestuursakkoord Omgevingswet van 2015 naar onze mening te zwak verwoord: “Digitalisering is een onlosmakelijk onderdeel van de Omgevingswet. Zonder goede digitale ondersteuning zullen de voordelen van de Omgevingswet voor burgers en bedrijven minder groot zijn.”

⁶ TK 2018–2019, 33 118, nr. 119 pag. 4.

⁷ MKB-toets Omgevingsloket, rapportage v2.0, januari 2023 (p. 22-23).

Bijlagen

Bijlage 1: Resultaat simpele aanvraag voor het bouwen van een kleine aanbouw met het kappen van een boom.

4. Resultaat

Stap 4/4

Hieronder staan de werkzaamheden die u heeft gekozen. Per werkzaamheid leest u voor welke juridische activiteiten u iets moet doen.

Als u direct een aanvraag start, worden alle activiteiten opgeslagen in Mijn Omgevingsloket.

Aanbouw, uitbouw of bijgebouw bouwen of vervangen

 U moet contact opnemen met uw gemeente over 1 activiteit. 

- Flora- en fauna-activiteit

Uw werkzaamheid kan gevolgen hebben voor beschermde dieren of planten. U moet voor u start met de werkzaamheid nagaan of dat zo is. Mogelijk mag u de werkzaamheid niet uitvoeren of moet u wachten. Bijvoorbeeld als uw werkzaamheid gevolgen heeft voor nesten van beschermde vogels.

Neem contact op met uw gemeente om te weten wat u moet doen.

 U heeft waarschijnlijk geen vergunning of melding nodig voor 2 activiteiten. 

- Bouwactiviteit (omgevingsplan)
- Bouwactiviteit (technisch)

U moet zich wel houden aan de technische bouwvoorschriften voor deze activiteit. Deze vindt u in het [Besluit bouwwerken leefomgeving](#). 

Boom of beplanting onderhouden of weghalen

 U heeft een vergunning nodig voor 1 activiteit. 

- Boom kappen of houtopstand vellen

 U moet contact opnemen met uw gemeente over 1 activiteit. 

- Flora- en fauna-activiteit

Uw werkzaamheid kan gevolgen hebben voor beschermde dieren of planten. U moet voor u start met de werkzaamheid nagaan of dat zo is. Mogelijk mag u de werkzaamheid niet uitvoeren of moet u wachten. Bijvoorbeeld als uw werkzaamheid gevolgen heeft voor nesten van beschermde vogels.

Neem contact op met uw gemeente om te weten wat u moet doen.