

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Hanneke Zeevalkink	Datum	28 november 2023
Doorkiesnummer	0302866287	Kenmerk	11821736/2311031406-CY
E-mail	hanneke.zeevalkink@utrecht.nl	Onderwerp	Voortgang voorbereidingen Omgevingswet
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening

Geachte leden van de raad,

Over anderhalve maand is het zover: de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De tot op heden gekoppelde Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen wordt gefaseerd ingevoerd en deels [uitgesteld tot 1 januari 2025](#). Over de werking en het uitstel van de Wkb sturen we u een afzonderlijke brief. In deze brief informeren u graag over de invoering van de Omgevingswet, zoals wij periodiek doen. De laatste keer in [februari 2023](#). Met deze brief geven wij u achtereenvolgens inzicht in:

- [Wat betekent overgang naar Omgevingswet voor initiatieven?](#)
- [Wat zijn de belangrijkste risico's van inwerkingtreding en hoe gaan we daarmee om?](#)
- [Voortgang Utrechtse voorbereidingen](#)
- [Planning besluiten die de raad moet nemen voor inwerkingtreding](#)
- [Landelijke ontwikkelingen Omgevingswet](#)

Eén van de belangrijkste doelen van Omgevingswet is het verbeteren van de dienstverlening in het fysieke domein van overheden aan inwoners. De gemeenten en andere overheden moeten veel voorbereidingen treffen om klaar te staan voor de invoering van deze wetten. Het [Plan van aanpak Invoering Omgevingswet](#) – dat u in december 2019 heeft vastgesteld – is daarbij in Utrecht het kader.

Wat betekent overgang naar Omgevingswet voor initiatieven?

Initiatieven moeten vanaf inwerkingtreding van de wetten worden beoordeeld aan de hand van de nieuwe regels, de nieuwe procedures en de bijbehorende mogelijkheden om kosten (leges en kostenverhaal) in rekening te brengen. Een initiatief kan worden ingediend door een inwoner, een bedrijf of een instelling. Belangrijke wijzigingen voor initiatiefnemers zijn:

- Vergunningaanvragen van complexe projecten worden in 8 weken beoordeeld in plaats van in 26 weken. Eenvoudige vergunningen worden nu in 8 weken beoordeeld en dat blijft zo.
- Initiatiefnemers van projecten krijgen een goede dienstverlening. Bij complexe projecten is er een omgevingsoverleg, waarbij de initiatiefnemer aan tafel zit met alle relevante interne medewerkers en waar wenselijk en mogelijk externe ketenpartners, zoals de provincie of het waterschap.
- Op het Digitale Stelsel Omgevingswet kunnen initiatiefnemers zien welke regels gelden, checken of ze een vergunning nodig hebben voor de meest voorkomende projecten (bijvoorbeeld een

verbouwing van een woning, het slopen van een bouwwerk, het kappen van een boom) en een vergunning aanvragen of melding doen.

- Initiatiefnemers betalen de kosten van de aangepaste leges tarieven en kostenverhaal.

Een aantal initiatieven zal onder de huidige wetgeving zijn voorbereid en zal worden afgerond terwijl de nieuwe wetgeving in werking is getreden. In die gevallen blijft de nu nog huidige (straks oude) wet van toepassing tot en met de afronding van dat initiatief. Dit betekent dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning die de dag voor inwerkingtreding van beide wetten is ingediend, wordt afgehandeld volgens de huidige wet. Een ontwerpbestemmingsplan dat vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wetten ter inzage is gelegd, wordt ook onder de huidige wet verder afgehandeld. Er is dus een overgangsperiode voor zowel omgevingsvergunningen als bestemmingsplannen.

Dienstverlening rondom inwerkingtreding

Minister De Jonge schrijft in zijn [kamerbrief van oktober 2022](#) dat “...het duidelijk is dat de dienstverlening van bevoegde gezagen aan burgers en bedrijven tijdelijk onder druk komt te staan, bij elk moment van inwerkingtreding.” Bij dit soort grote stelselwijzigingen is dat niet volledig te voorkomen.

Alle initiatieven moeten vanaf inwerkingtreding voldoen aan de nieuwe wet- en regelgeving. De dienstverlening van de gemeente zetten we uiteraard door; de initiatiefnemers kunnen erop rekenen dat ze vergunningen kunnen aanvragen en plannen voor bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling kunnen bespreken. Bij deze grote transitie zullen meer fouten dan gebruikelijk worden gemaakt in bijvoorbeeld de procedures of een haperend digitaal systeem (zie ook paragraaf over risico's hierna). Maar we willen niet dat de initiatiefnemer grote hinder ondervindt. We doen onze uiterste best om de stelselwijziging voor de initiatiefnemer zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het Rijk zal een landelijke communicatiecampagne uitvoeren, die is gericht op 'bewustwording' van de inwerkingtreding van de Omgevingswet'. Op landelijk en regionaal niveau worden serviceorganisaties ingericht die vragen kunnen beantwoorden en problemen kunnen oplossen. In Utrecht treffen we de volgende maatregelen:

- We leiden alle medewerkers betrokken bij de dienstverlening in het fysieke domein goed op in de nieuwe werkwijze, zodat zij initiatiefnemers, omwonenden en belanghebbenden goed kunnen bijstaan;
- We zorgen voor actuele en begrijpelijke informatie op onze website en andere kanalen als het klantencontactcentrum en de wijkbureaus;
- Voor initiatiefnemers die vaker te maken hebben met planvorming en vergunningverlening zoals projectontwikkelaars en woningbouwverenigingen geven we gerichte informatie en organiseren we onder andere informatiebijeenkomsten;
- We zetten extra medewerkers in bij publiekszaken en de helpdesk van vergunningverlening om inwoners met vragen en initiatiefnemers die hinder ondervinden van de stelselwijziging goed te kunnen helpen;
- Als al deze inzet niet voorkomt dat een initiatiefnemer grote hinder ondervindt door de stelselwijziging, dan zullen we nagaan hoe we, binnen kaders van wet- en regelgeving, redelijk en billijk kunnen omgaan met deze gevallen.

Wat zijn de belangrijkste risico's van inwerkingtreding en hoe gaan we daarmee om?

Bij een stelselwijziging met zo'n grote impact zijn fouten niet te voorkomen. We monitoren de risico's rondom inwerkingtreding al enkele jaren en hebben beheersmaatregelen getroffen. Hieronder informeren we u over de belangrijkste risico's en de wijze waarop we daarmee omgaan. Eén belangrijk risico met maatregelen gericht op de initiatiefnemers hebben we hierboven al beschreven.

Een ander belangrijk risico is dat *medewerkers niet werken volgens de nieuwe wet en werkwijze*: de stelselwijziging heeft grote impact en veel vergt van de medewerkers, zeker in de huidige krappe arbeidsmarkt en reeds bestaande hoge werkdruk. Bovendien moeten medewerkers de nieuwe en oude werkwijze combineren in de overgangsperiode en verwachten we voor inwerkingtreding een piek in vergunningaanvragen. We pakken dit risico aan doordat we al in 2022 in de praktijk zijn gaan werken volgens de nieuwe werkwijze en begin 2023 de staande organisatie alle taken en verantwoordelijkheden van het programma hebben laten overnemen zodat iedereen tijdig gewend is aan de nieuwe werkwijze en verantwoordelijkheden en dit aansluit op de werkpraktijk. Daarnaast voeren we doorlopend gemeentelijke, regionale en landelijke testen uit om te monitoren of werkwijzen en systemen aansluiten en werkbaar zijn. Ook zetten we bij het klantencontactcentrum en vergunningen rondom inwerkingtreding extra capaciteit in op het reguliere werk en het extra werk gericht op inwerkingtreding van de wetten.

Een ander risico is dat het *Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) niet goed functioneert*. We weten nu al dat het landelijke deel van het DSO en de software voor het omgevingsplan niet op alle punten functioneert per 1 januari 2024 zoals dat de bedoeling was bij de landelijke afspraken over het basisniveau. En dat de gebruiksvriendelijkheid van het DSO vanaf de start niet goed is. Het Rijk heeft daarom 'Tijdelijke alternatieve maatregelen' - workarounds - getroffen, waar ook Utrecht mee zal werken. We testen deze workarounds en leiden medewerkers op om hiermee te werken. Het kan ook voorkomen dat het omgevingsloket tijdelijk niet beschikbaar is. Het landelijke DSO-team doet er alles aan dit te voorkomen. VNG en het DSO-team maken afspraken over wie wat doet om problemen te verhelpen en goede communicatie te organiseren voor het onverhoopte geval dat er toch een probleem ontstaat. Zodat wij onze eigen communicatie via website, het klantencontactcentrum en andere middelen klaar kunnen zetten. En de medewerkers kunnen trainen om tijdelijk op een andere manier te werken, zodat vergunningverlening en planvorming kan doorgaan. In de organisatieonderdelen die veel met het DSO werken, worden de bedrijfscontinuïteitsplannen aangevuld op het nieuwe DSO.

Voortgang Utrechtse voorbereidingen

De voorbereidingen op de invoering van beide wetten zijn in Utrecht in de afrondende fase. We zijn al enige tijd bezig om stapsgewijs in de praktijk op de nieuwe manier te gaan werken, omdat die goed aansluit bij onze ambities van klantgericht, transparant en integraal werken.

Ten opzichte van de vorige voortgangsbrief in [februari 2023](#) hebben we afgerond:

- Overdracht van werk, taken, informatie en financiën van programma naar staande organisatie.
- Medewerkers leren werken met de nieuwe werkwijze, instrumenten en systemen. Dit is een continu leertraject vanaf heden tot na inwerkingtreding en voor alle nieuwe medewerkers vanaf dan.
- Raadsvoorstel nadeelcompensatie (vastgesteld 22 juni 2023).
- Raadsvoorstel bevoegdheidsverdeling raad-college (vastgesteld 2 november 2023).

Direct aan de inwerkingtreding van de wetten zijn nog enkele voorbereidingen gekoppeld, die nu in volle gang zijn:

- Opfritrainingen voor medewerkers;
- Communicatie: middelen aanpassen aan nieuwe wetten en interne/externe communicatie;
- Ketentesten met regio en binnen gemeenten van DSO, software en werkprocessen;
- Raadsvoorstel legesverordening aangepast aan beiden wetten (onlangs verzonden);

Datum 28 november 2023
Ons kenmerk 11821736/2311031406-CY

- Raadsvoorstel Wijziging omgevingsplan met algemene regels (na inwerkingtreding).

Planning besluiten die de raad moet nemen voor inwerkingtreding

In de [raadsbrief](#) februari 2023 hebben we u een planning gestuurd van de raadsvoorstellen die we u zullen voorleggen ten behoeve van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb. Hieronder treft u de actuele planning aan die nauwkeuriger aangeeft wanneer u de voorstellen kunt verwachten.

Raadsvoorstel	Beoogde toezending of status voorstel	Bijzonderheden
1. Omgevingsvisie	Vastgesteld	
2. Transitiestrategie omgevingsplan	Vastgesteld	
3. Commissie omgevingskwaliteit	Vastgesteld	
4. Bestemmingsplan Algemene Regels Utrecht	Vastgesteld	
5. Nadeelcompensatie verordening	Vastgesteld	
6. Bevoegdheidsverdeling college-raad	Vastgesteld	
7. Legesverordening omgevingsvergunning 2024	Vastgesteld	Vanwege het vorige uitstel is in november 2022 legesverordening STVV vastgesteld; raadsbrief financiële effecten ter informatie meegezonden.
8. Wijziging omgevingsplan Algemene Regels Utrecht	Q2 2024	Ter inzagelegging ontwerp kan na inwerkingtreding van de wet.

Betrokkenheid raad bij voorbereiding

Via verschillende technische bijeenkomsten en informatiesessies van het college werken wij graag met u samen aan de voorbereidingen die wij moeten treffen op weg naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb. Daarbij besteden wij zowel aandacht aan de inhoud als aan de andere manier van werken die de daarbij hoort. In overleg met uw voorzitter van de commissie Ruimtelijke ontwikkeling en Grondzaken en griffie hebben we u meegenomen in de komst van beide wetten op twee momenten via informatiesessies van het college. De eerste was op 24 januari 2023, waar we een algemene introductie hebben gegeven op beide wetten en de impact van de wetten op de gemeente, voorbereidingen in Utrecht en de rol van de raad onder de Omgevingswet hebben toegelicht. De tweede was op 21 februari 2023. We hebben daar een toelichting gegeven op het raadsvoorstel nadeelcompensatie, het omgevingsplan en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Diezelfde dag organiseerde u een technische raadsbijeenkomst over het UPP, waar we dieper zijn ingaan op de bevoegdheidsverdeling onder de Omgevingswet.

Wij hebben u toegezegd (toezegging 21/T81 4 maart 2021 over Digitaal Stelsel Omgevingswet) om een demonstratie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet te verzorgen. We wilden dit doen tijdens de informatiesessie op 21 februari. Omdat er te weinig tijd resteerde, heeft u aangegeven met behulp van de toegezonden presentatie en de [link naar de pre-omgeving van het DSO](#) zelf kennis te nemen van het DSO bij wijze van demonstratie. Daarmee is aan de toezegging voldaan.

Landelijke ontwikkelingen Omgevingswet

Hieronder treft u de belangrijkste landelijke ontwikkelingen aan voor de Omgevingswet die op dit moment spelen.

Inwerkingtredingsdatum

Op 14 maart 2023 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het koninklijk besluit met de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet van 1 januari 2024. De Wkb wordt gefaseerd ingevoerd en

Datum 28 november 2023
Ons kenmerk 11821736/2311031406-CY

daarmee deels uitgesteld, heeft minister De Jonge onlangs bekend gemaakt. We verwijzen naar de [raadsbrief](#) over Wkb die we u gelijktijdig met deze brief aanbieden.

Met name in de Eerste Kamer blijven er zorgen over het DSO. In een debat met de minister op 31 oktober jl. heeft de Kamer daarom met een motie opgeroepen de wet toch niet per 1 januari 2024 in werking te laten gaan. Minister De Jonge heeft aangegeven dat het wetgevingstraject inclusief inwerkingstredingsdatum is afgerond. Dat de invoering niet vlekkeloos zal verlopen, maar wel verantwoord is en dat het juist onverantwoord is om nu weer uit te stellen. Verder uitstel is minder verantwoord dan invoering per januari. De minister heeft, na bestuurlijk overleg met de medeoverheden, in zijn brief van 9 november jl. aan de Eerste Kamer aangegeven dat hij vast blijft houden aan de inwerkingtreding op 1 januari 2023. De VNG en andere koepels steunen deze lijn. De Jonge heeft daarnaast toegezegd een invoeringstoets na 6 maanden en evt. vaker te doen, naast de reeds toegezegde evaluaties.

Overgangstermijn omgevingsvisie en -plan

In [juni 2023](#) zijn de overgangstermijnen voor omgevingsvisie en omgevingsplan in overleg tussen Rijk en de koepelorganisaties bepaald. Voor de gemeentelijke omgevingsvisie wordt opgenomen dat deze uiterlijk op 1 januari 2027 moet zijn vastgesteld. Daarbij is aangesloten bij de termijnen van 3 jaar die in de invoeringswetgeving waren aangekondigd. Voor het gemeentelijk omgevingsplan is in overleg met de koepelorganisaties gekozen voor 1 januari 2032. De gemeenten hebben daarmee 8 jaar om tot een gefaseerde 'ombouw' te kunnen komen van bestemmingsplannen, andere ruimtelijke planfiguren en lokale verordeningen, naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. De overgang van o.a. de bestaande bestemmingsplannen en verordeningen naar straks één omgevingsplan wordt uitgevoerd zoals omschreven in de vastgestelde [Transitiestrategie omgevingsplan](#) (maart 2021). De afgelopen jaren (eerste fase) is o.a. gewerkt aan het op orde brengen van de ruimtelijke regels én het maken van het Algemene regelplan met gemeentebrede ruimtelijke regels én verbreden met regels uit lokale verordeningen. Na invoering van de wet begint de tweede fase, waarin ingezet wordt op het vaststellen van het eerste omgevingsplan op de nieuwe manier, dat gebiedsontwikkelingen door kunnen gaan en dat nieuwe bestuurlijke ambities worden vertaald naar concrete regels in het omgevingsplan. Tegelijkertijd is ook veel omzetting van bestaande regels nodig. Op deze manier werken we gestaag toe naar het definitieve omgevingsplan. Gaandeweg zijn de regels steeds beter vindbaar, begrijpelijk en digitaal raadpleegbaar. In het tweede kwartaal van 2024 ontvangt u het eerste voorstel voor aanpassingen van het Omgevingsplan.

Rijkscompensatie van transitiekosten 2024-2026

In het regeerakkoord heeft de regering toegezegd dat de decentrale overheden compensatie van het Rijk krijgen voor (het uitstel van) de Omgevingswet en Wkb. De compensatie voor de Wkb 2023-2026 is opgenomen in de rijksbegroting, die voor Omgevingswet alleen voor het jaar 2023. Voor Utrecht ging het in 2023 om ongeveer 2 miljoen euro; in de periode 2024-2026 loopt het bedrag langzaam af. Het betreft middelen die gemeenten nodig hebben voor de nazorg voor (fouten rondom) inwerkingtreding en bijvoorbeeld de werkzaamheden voor de uitbouw van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de transitieperiode voor het omgevingsplan.

Begin dit jaar leek de regering deze toezegging niet na te komen en de middelen 2023-2026 niet toe te kennen. In G4-verband hebben we direct contact gehad met elkaar en de VNG. Dit heeft geleid tot een motie De Bilt voor de ALV VNG van juni 2023 met de oproep aan het VNG-bestuur om er bij de minister op aan te dringen zich te houden aan de toegezegde compensatie. Deze motie is bij acclamatie aangenomen.

Datum 28 november 2023
Ons kenmerk 11821736/2311031406-CY

In het bestuurlijk overleg van 13 juli 2023 heeft minister De Jonge toegezegd over te gaan tot uitkering van de financiële compensatie die in het regeerakkoord is toegezegd. Dit wordt verwerkt in de decembercirculaire 2023. Daarnaast hebben de landelijke partijen een principeovereenstemming bereikt over de dekking van de beheerkosten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet tot en met 2029.

Geactualiseerd rapport Integraal Financieel Beeld Omgevingswet

Landelijk is tussen Rijk en koepels in 2016 afgesproken dat er een halfjaar voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum een actueel beeld wordt opgemaakt van de financiële effecten van de stelselherziening. In 2021 is hiertoe het “Integraal Financieel Beeld” opgesteld, maar in verband met meerdere malen uitstel van inwerkingtreding (naar 1 januari 2024) is de noodzaak gezien om dit beeld kort vóór inwerkingtreding nog eens te herzien. Hiertoe is de “actualisatie Integraal Financieel Beeld” (aIFB) opgesteld.

Voor gemeenten zijn de belangrijkste conclusies:

- De 342 Nederlandse gemeenten zullen, wanneer de stelselwijziging compleet is (in 2029) naar verwachting € 1,8 miljard tot € 2,7 miljard geïnvesteerd hebben in invoeringskosten. Deze verwachting is in de actualisatie behoorlijk omhoog bijgesteld ten opzichte van het beeld in 2021 (€ 1,0 tot € 1,6 miljard) – vooral door de extra programmakosten bij gemeenten in verband met twee jaar uitstel, maar ook door stijgend prijspeil (vooral in 2022).
- De structurele effecten op lange termijn voor gemeenten worden door het onderzoek ingeschat tussen € 2 miljoen negatief en € 165 miljoen positief per jaar.
- Voor de individuele gemeente is het van belang of het effect van de invoering van de Omgevingswet, alles bij elkaar genomen, financieel positief of negatief zal uitwerken. Het aIFB kan daar geen eenduidig antwoord op geven. Wel laat het beeld zien dat slechts in één van de scenario's het effect voldoende 'voelbaar' positief kan zijn, namelijk in het scenario dat alle decentrale beleidsruimte wordt ingezet ten behoeve van financiële doelstellingen.
- De invoeringskosten en structurele effecten moeten volgens de bestuurlijke afspraken met elkaar in verhouding staan: de structurele effecten van de stelselwijziging zouden zó moeten zijn dat de investeringen op termijn kunnen worden terugverdiend. Het rapport ziet in het meest gunstige geval een terugverdientijd van 14 jaar, in een gemiddeld scenario loopt dit op naar 35 jaar.

In september 2022 hebben we u een raadsbrief gestuurd waarin we een beeld geven van de verwachte financiële effecten van de inwerkingtreding van Omgevingswet en Wkb in onze gemeente. Dit beeld sluit aan bij de conclusies van het geactualiseerde landelijke onderzoek. Op basis van die verwachte effecten hebben we enkele structurele budgetten toegevoegd aan de programmabegroting via de Voorjaarsnota 2022. Het komende jaar zullen we zicht krijgen op de eerste feitelijke financiële effecten van de wetten op onze bedrijfsvoering. In de periode na inwerkingtreding zullen we ook toegaan naar keuzes in de decentrale beleidsruimte, die vooral bij het omgevingsplan tot uitdrukking komt. Zoals het landelijke rapport laat zien, hebben die keuzes grote invloed op de structurele financiële effecten. We ontwikkelen een monitor om de financiële effecten in beeld te kunnen brengen. Zoals eerder toegezegd, delen we de uitkomsten van die monitor halfjaarlijks met u.

Tot slot

De komende tijd blijven wij intensief in contact met de G4/G6, VNG en het ministerie van BZK over bovenstaande ontwikkelingen rondom Omgevingswet én Wkb vanuit de inzet op goed uitvoerbare wetten met reële financiële compensatie.

Burgemeester en wethouders

Datum 28 november 2023
Ons kenmerk 11821736/2311031406-CY

Wij willen u rondom de inwerkingtreding extra goed aangesloten houden op de voortgang en relevante landelijke ontwikkelingen. Dat zullen we doen door het versturen van een raadsbrief in het eerste kwartaal van volgend jaar. Ook zijn we altijd bereid een technische sessie te organiseren.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben over de voortgang.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,