

Onderwerp Voortgang invoering Omgevingswet
ter informatie

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon	14 050	Bijlage(n)	-	Ons kenmerk	333209-2024
Datum	15-01-2025	Uw brief van		Uw kenmerk	

Geachte lezer,

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet, na diverse keren uitstel, in werking getreden. De wetgever beoogt met de invoering van deze wet het brede scala aan wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen, zodat een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereikt en in stand gehouden kunnen worden. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn 26 bestaande wetten deels of helemaal vervangen. Tegelijkertijd introduceerde de Omgevingswet nieuwe juridische instrumenten, zoals de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Thema's zoals meer lokale bestuurlijke afwegingsruimte, een integrale benadering van de fysieke leefomgeving en participatie komen met deze wet meer centraal te staan.

In deze brief informeren we u over de belangrijkste ervaringen na de invoering van de Omgevingswet en de belangrijkste ontwikkelingen van de invoering van de Omgevingswet bij de gemeente Groningen in de afgelopen jaren, die voor u van belang zijn. Daarnaast gaan we in op hoe de gemeenteraad betrokken blijft bij een aantal ontwikkelingen, en presenteren wij een nieuwe planning voor de opbouw van het omgevingsplan.

Belangrijkste ervaringen na invoering van de Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet heeft niet geleid voor problemen rond de vergunningverlening, maar we merken wel dat het veel van ons vraagt. Ondanks wat kleinere knelpunten zijn er geen grote problemen geweest met het indienen en behandelen van de eerste nieuwe omgevingsvergunningen. De verwachting in 2023 was dat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) de nodige opstartproblemen zou hebben. De zorgen die vooraf over het dienstverleningsniveau van het DSO waren,

Volgvel 1

zijn het afgelopen jaar bevestigd. Het gebruik van het DSO voor gewone burgers is door onder andere het gebruik van veel juridische begrippen erg lastig. Het doorlopen van vergunningchecks is complex, omdat alle vragen van de bevoegd gezagen (het rijk, de provincie, de waterschappen en de gemeenten) zijn gebundeld. Hierdoor zijn de vergunningchecks erg uitgebreid en onoverzichtelijk.

Inmiddels zijn er landelijk ook de nodige zorgen over de vergunningverlening. De doorlooptijden van de afhandeling van aanvragen omgevingsvergunning zijn toegenomen en het aantal aanvragen blijft achter. Het behandelen van de aanvragen door gemeenten kost meer tijd. Enerzijds omdat het om een nieuwe wet gaat, en anderzijds omdat de Omgevingswet de gehele fysieke leefomgeving behelst, waardoor bijvoorbeeld onderbouwingen uitgebreider verwoord moeten worden. Dit kost meer capaciteit bij initiatiefnemers en ook kost het meer ambtelijke capaciteit.

Daarnaast blijven er landelijk zorgen over de plan-keten. Desondanks hebben we in januari als eerste gemeente in Nederland een ontwerp-wijziging van het omgevingsplan gepubliceerd voor de gebiedsontwikkeling Stadshavens. Deze wijziging van het omgevingsplan is in juni vastgesteld door u.

Ondanks de eerste overwegend positieve ervaringen, is de verwachting dat er de komende jaren nog genoeg uitdagingen zullen zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde parallelle wijzigingen van het omgevingsplan. Wanneer 2 of meer wijzigingsprocedures tegelijkertijd doorlopen worden, dan hebben deze wijzigingen invloed op elkaar. Het is dan mogelijk dat het besluit van één van deze wijzigingen vernietigd wordt door een ingesteld beroep. Het is dan een enorme uitdaging voor gemeenten en softwareleveranciers om de juiste versies van de regels en werkingsgebieden in een laatste versie van het omgevingsplan gepubliceerd te hebben. In de brief aan uw raad van 29 mei 2024 (met kenmerk 141457-2024) is hierop al ingegaan. Ook is bij de wijziging van het omgevingsplan voor Stadshavens gebleken dat de uitvoering van deze wijziging veel ambtelijke capaciteit heeft gekost.

De zorgen komen niet uit de lucht vallen. Het hele juridische en digitale stelsel van de Omgevingswet is erg complex. Het bundelen van de 26 wetten, het in elkaar vlechten van de verschillende digitale loketten en het maken van nieuwe software door de verschillende softwareleveranciers bleek de afgelopen jaren al een grote uitdaging. Het 5 keer uitstellen van de wet was een gevolg hiervan.

Daarnaast waren de ambities, onder andere met betrekking tot het versnellen van juridische procedures en de dienstverlening erg hoog. Door de complexiteit van met name het digitale stelsel waren de ambities bij de invoering al naar beneden bijgesteld. De verwachting bij in ieder geval het rijk is dat als over een paar jaar het hele stelsel van de Omgevingswet goed werkt, de ambities beter waargemaakt kunnen worden.

Rol van de raad onder de Omgevingswet

De rol van de gemeenteraad is door de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderd. Deze is meer opgeschoven naar een kaderstellende rol. De belangrijkste kaders worden in de omgevingsvisie door de raad vastgesteld.

De uitwerking van de kaders in juridische regels vindt plaats in het omgevingsplan. Ook de gemeenteraad is hiervan het bevoegd gezag. Er is echter wel de mogelijkheid om uitwerkingen van onderdelen van het omgevingsplan te mandateren aan het college. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij de uitwerking van deelgebied 1 van de gebiedsontwikkeling Stadshavens.

De (omgevings)programma's en de omgevingsvergunningen zijn de verantwoordelijkheid van het college. Bij de programma's is afgesproken¹ dat de gemeenteraad de mogelijkheid van wensen en bedenkingen heeft.

Met betrekking tot vergunningverlening heeft de gemeenteraad voor een aantal soorten buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, ook wel BOPA's genoemd, een lijst vastgesteld waarvoor een bindend adviesrecht van de gemeenteraad geldt. Ook is er een lijst vastgesteld waarvoor verplichte participatie bij een aantal soorten BOPA's van toepassing is.

Klankbordgroep

In de afgelopen jaren heeft de projectgroep meerdere raadsessies georganiseerd om de raadsleden mee te nemen in de Omgevingswet en de gevolgen die de invoering hiervan heeft. Ook hebben we tijdens het inwerkprogramma van de laatste 2 gemeenteraden een presentatie over de Omgevingswet verzorgd. Om te kunnen sparren met de gemeenteraad is er al sinds eind 2017 een raadsklankbordgroep Omgevingswet, die is voortgekomen uit de raadsklankbordgroep Omgevingsvisie.

Met de raadsleden, die deelnamen aan de overleggen van de raadsklankbordgroep Omgevingswet, hebben we kunnen sparren over hoe de rest van de gemeenteraad mee te nemen in de ontwikkelingen en implementatie van de Omgevingswet. Ook hebben we samen deelgenomen aan een participatiepilot voor het maken van een gemeentebreed omgevingsplan, en hebben we gebrainstormd over hoe de lijsten voor bindend adviesrecht en verplichte participatie bij BOPA's eruit zouden kunnen zien.

Omgevingsplan

Een nieuw instrument onder de Omgevingswet is het omgevingsplan. De gemeente is al geruime tijd bezig met de voorbereidingen om te kunnen werken met dit instrument. Dit heeft onder andere geleid tot een vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan voor het ontwikkelingsgebied Stadshavens.

In de al eerdergenoemde brief aan uw raad van 29 mei 2024 zijn de ontwikkelingen rond de werkwijze van de nieuwe Omgevingswet-instrumenten verwoord.

In het raadsvoorstel 'Transitiestrategie omgevingsplan' dat u op 15 december 2021 heeft vastgesteld, is uitgegaan van een planning waarbij de gemeente Groningen eind 2025 klaar zou zijn met de gebiedsgerichte opbouw van het omgevingsplan. Toen werd nog rekening gehouden met een invoeringsdatum van de Omgevingswet op 1 juli 2022. Dit is uiteindelijk anderhalf jaar later geworden. Ook is het veel meer werk gebleken om een wijziging van het omgevingsplan te realiseren. Mede op basis van ervaringen met de wijziging ten behoeve van de gebiedsontwikkeling Stadshavens. Daarom is het nu het moment om de planning van een update te voorzien. In de gesprekken met uw klankbordgroep Omgevingswet hebben wij hierover meerdere keren geïnformeerd.

In het onderstaande schema wordt een planning van de wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de gebiedsgerichte opbouw ervan weergegeven. De

¹ Zie raadsbrief 'Werkwijze omgevingswetinstrumentarium'

Volgvel 3

planning is gebaseerd op de gebieden zoals destijds in het hiervoor genoemde raadsbesluit weergegeven. De uitrol van het eerste deelgebied (Tuinwijk) is inmiddels gestart.

Planning:

Gebieden	Start opbouw	Start procedure	Vaststelling
Tuinwijk	Sept 2024		
Selwerd-Paddepoel-Tuinwijk (SPT) als geheel	2024 - 2027	Q1 2027	Q4 2027
Naoorlogse woonwijken (incl. SPT)	2026 - 2027	Q1 2027	Q4 2027
Vooroorlogse wijken	2026 - 2027	Q1 2027	Q4 2027
Binnenstad	2026 - 2028	Q1 2028	Q4 2028
Centrum Haren	2028 - 2029	Q1 2029	Q4 2029
Dorpen	2028 - 2029	Q1 2029	Q4 2029
Buitengebied-productielandschap	2028 - 2030	Q1 2030	Q4 2030
Buitengebied-natuur	2028 - 2030	Q1 2030	Q4 2030
Stads-, dorpsranden, bedrijven, kantorengedebieden	2030 - 2031	Q1 2031	Q4 2031
Ontwikkelgebieden - Stadshavens; is in gang gezet en wordt buiten beschouwing gelaten bij deze planning.			

Toelichting planning:

De 'Start opbouw' is het moment waarop wordt begonnen met de opbouw van het betreffende deelgebied. Het startmoment daarbij is een project startup. De 'Start procedure' is het moment waarop het ontwerp wijzigingsbesluit omgevingsplan in procedure gaat, dat wil zeggen dat het ontwerp door het college wordt vastgesteld. De 'Vaststelling' is het moment waarop het wijzigingsbesluit door de raad wordt vastgesteld. In de periode daartussen is er een inspraakprocedure, die ook de nodige tijd vergt. Zodra het ontwerp wijzigingsbesluit door het college is vastgesteld, gaat het ter inzage voor inspraak. Vanaf dan kunnen zienswijzen worden ingediend. Die moeten worden behandeld en kunnen leiden tot aanpassing van het ontwerp wijzigingsbesluit. Het (eventueel aangepaste) ontwerp wijzigingsbesluit wordt daarna door het college vastgesteld. Vervolgens wordt door het college aan de raad voorgesteld het wijzigingsbesluit vast te stellen. Na vaststelling door de raad is de wijziging van het omgevingsplan een feit (beroep daargelaten, want er kan beroep worden ingesteld tegen de wijziging).

Schematisch stappenplan:

Start opbouw	Ambtelijke start van een projectgroep	
Start procedure	Ontwerp wijziging omgevingsplan	Vaststelling door college en brief aan de raad; start inspraakprocedure
Vaststelling	Vaststelling wijziging omgevingsplan	Vaststelling door de gemeenteraad

De planning is onder voorbehoud. De ervaringen die we nu hebben, zijn nog beperkt. We weten inmiddels wel dat de opbouw van het omgevingsplan veel capaciteit kost. Daarom zijn we met de planning ook uitgegaan van de uiterste wettelijke termijn waarbinnen we één omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied moeten hebben vastgesteld, namelijk 1 januari 2032.

Vergunningverlening

Ten aanzien van vergunningverlening is er door de Omgevingswet ook het een en ander veranderd. Uw raad heeft een aantal besluiten moeten nemen over de invulling van haar rol bij bepaalde planologische besluiten. Eén ervan was over de invulling van de adviesrol van uw raad bij concrete en complexe aanvragen voor omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan, het zogenaamde bindend adviesrecht. Onder de Omgevingswet worden deze aanvragen om omgevingsvergunning aangeduid als ‘omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’ (ook wel BOPA’s genoemd). Het advies van uw raad is bindend. Bij een negatief advies zal het college de vergunning moeten weigeren. Uw raad heeft voor bepaalde categorieën activiteiten aangegeven dat uw raad bindend advies wil geven.

Daarnaast heeft uw raad besloten om voor bepaalde categorieën activiteiten participatie verplicht te stellen. Het gaat hierbij om initiatieven die uw raad als van dusdanig grote impact op de fysieke leefomgeving acht dat deze ontwikkeling alleen met participatie tot stand mag komen. Hierbij gaat het eveneens om omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hoe zo’n participatietraject wordt vormgegeven, is vrij aan de initiatiefnemers. Uw raad heeft op 20 december 2023 de lijst met categorieën voor bindend adviesrecht en een lijst voor verplichte participatie vastgesteld.

Er zijn op dit moment nog weinig aanvragen ingediend waarvoor bindend adviesrecht en verplichte participatie geldt. Dit komt ook doordat veel aanvragen zijn ingediend in december 2023 en nog onder het oude recht vallen. Hierdoor hebben we nog weinig ervaring kunnen opdoen met het bindend adviesrecht en verplichte participatie. Zodra er genoeg ervaring is opgedaan, worden de beide lijsten geëvalueerd en zo nodig bijgesteld door uw raad.

Participatie

Een belangrijk thema in de Omgevingswet is participatie. De Omgevingswet stimuleert om in een vroegtijdig stadium belanghebbenden (burgers, bedrijven, etc.) bij ontwikkelingen te betrekken. Hoewel de ambities vanuit de wet groot zijn, is participatie weinig wettelijk verankerd.

Volgvel 5

Binnen het project Omgevingswet hebben we een aantal pilots gedaan waarbij we ervaringen hebben opgedaan met participatie. De belangrijkste hierbij is de participatiepilot ten behoeve van het maken van een omgevingsplan voor het gebied Selwerd, Paddepoel en Tuinwijk. Samen met burgers, ondernemers, corporaties, collega's van Gebiedszaken en met een aantal leden van uw gemeenteraad hebben we gekeken hoe participatie vormgegeven kan worden. In het eindverslag van de pilot zijn de nodige adviezen voor participatie weergegeven. Deze adviezen zijn in beeldvormende raadssessies met leden van de gemeenteraad besproken. De adviezen zijn meegenomen in het project Participatiebeleid en participatieverordening op concernniveau. Ook heeft dit geleid tot een interne participatieleidraad en een handreiking Participatie voor gebruik door externe partijen.

Financiën:

De invoering van de Omgevingswet heeft het nodige aan financiële middelen gevraagd. Ook het goed kunnen werken met de Omgevingswet heeft financiële middelen gevraagd. Uw raad heeft op 13 november 2024 de begroting 2025 vastgesteld, waarbij structureel extra middelen zijn opgenomen voor de uitvoering van de Omgevingswet. Zonder extra middelen is het niet mogelijk om goed met de Omgevingswet te kunnen werken. Uit landelijke onderzoeken blijkt steeds meer dat de Omgevingswet niet kostenbesparend werkt.

Vervolgstappen:

Hoewel de projectwerkzaamheden voor de invoering van de Omgevingswet eind 2024 zijn geëindigd, is door de leden van de raadsklankbordgroep Omgevingswet besloten deze klankbordgroep ook na dit jaar door te zetten. Hierbij is ook aangegeven dat er in ieder geval naar gestreefd wordt 2 keer per jaar een (beeldvormende) sessie met de raad te organiseren, zodat uw gehele raad meegenomen wordt in de ontwikkelingen. We willen uw raad goed meenemen in de ontwikkelingen ten aanzien van de instrumenten uit de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan en het (omgevings)programma. Dit geldt ook voor de omgevingsvisie.

In 2024 hebben we nog weinig dossiers langs zien komen, waarbij het bindend adviesrecht van uw raad van toepassing is. Wij en uw raad hebben nog weinig ervaring kunnen opdoen met dit adviesrecht. De verwachting is dat in de komende maanden dit meer het geval zal zijn. Er is meer ervaring nodig om een goede evaluatie te kunnen doen van de lijst van vergunningen met een bindend adviesrecht.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Mirjam van 't Veld

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.

Volgvel 6