

Samen voorwaarts: eerst verantwoord, dan beter

Elise van Leest (ODG), 3 juni 2021

Gevraagd besluit

Aan het bestuur wordt gevraagd:

- Om kennis te nemen van de onderwerpen waaromtrent momenteel nog beleidsmatige duidelijkheid vanuit de regio ontbreekt, zoals behandeld in deze notitie. Het betreft de onderwerpen:
 - 0 Interbestuurlijke samenwerking
 - 0 Mandatering
 - 0 Het heffen van leges
 - 0 Inregeling behandeldiensten
 - 0 Financiële gevolgen
- Kennis te nemen van de in deze notitie voorgestelde strategische standpunten van de ODG ten aanzien van deze onderwerpen en deze te bevestigen.
- De ODG opdracht te geven een notitie uit te werken met daarin een voorstel over de varianten en impact voor het organiseren van de tafels behorend bij het verkennen en begeleiden van een initiatief.

Context

Op 26 mei jl. is in het landelijk Bestuurlijk Overleg besloten dat de beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet met een half jaar wordt verplaatst naar 1 juli 2022. Het werkend krijgen van het stelsel van de Omgevingswet is een gezamenlijke verantwoordelijkheid, omdat partijen van elkaar én van derden afhankelijk zijn bij het werken in ketens. Daarom hebben de bestuurlijke partners een aantal collectieve voorwaarden/condities met elkaar opgesteld. Een van die condities is dat er minimaal zes maanden (netto) oefentijd is voor bevoegd gezagen en daarmee ook voor ons als uitvoeringsorganisatie.

1

Voor de Omgevingsdienst Groningen (ODG) zijn nut en noodzaak van de Omgevingswet nog steeds onbetwist. Wij zijn ons als ODG aan het voorbereiden zodat we na de zomer op onderdelen al kunnen gaan oefenen. Dit doen we o.a. door het op doen van kennis en kunde (o.a. Train de Trainer), de aansluiting op het DSO te regelen, het technische oefenen van het DSO met opdrachtgevers, het maken van ketenafspraken, het vertalen van de ketenafspraken naar onze eigen werkprocessen en het herijken van de juridische documenten.

Maar de ODG kan dit niet geheel alleen: de ODG opereert in een netwerk van organisaties die zich – allen op eigen wijze – voorbereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De ODG is in haar eigen voorbereiding dus deels afhankelijk van input, keuzes en daarmee ook het tempo dat door onze opdrachtgevers en/of andere samenwerkingspartners wordt gehanteerd. Dit brengt voor ons als organisatie ook onzekerheden met zich mee.

Wanneer er op zeer korte termijn van de invoeringsdatum heel diverse en wellicht onvoorziene wensen bij de ODG worden neergelegd, of als er zich in samenwerkingsprocessen veel onvoorziene zaken aandienen, dan komt niet alleen het werk, maar ook de kwaliteit van de dienstverlening, onder druk te staan. Ook de financiële effecten worden dan onvoorspelbaarder.

We zien grote voortgang in de regio. Tegelijkertijd zien we ook dat het maken van keuzes soms (langer) uitblijft. Wij willen graag samen voorwaarts. We realiseren ons dat het



stelsel van de Omgevingswet op het moment van inwerkingtreding nog niet helemaal gereed zal zijn. Dat hoeft ook niet. Immers, ervaringen uit de praktijk en het daadwerkelijk werken met het stelsel zijn onmisbaar om tot verbetering te komen. Echter, bij inwerkingtreding moet de basis wel gereed zijn, en alleen door ermee te oefenen en er vertrouwd mee te raken kan een verantwoorde start gemaakt worden. Vervolmaking kan in de komende jaren verder worden opgepakt.

Een half jaar langer de tijd om ons voor te bereiden is nuttig, maar tegelijkertijd moeten we de aandacht en focus vasthouden. Het half jaar oefentijd is ook echt nodig om te kijken wat we met elkaar hebben bedacht ook werkt in praktijk en waar nodig bij te slijpen. Naast de extra tijd die de nieuwe inwerkingstredingsdatum oplevert zal de inwerkingtreding halverwege het jaar ook mogelijke (negatieve) (administratieve/juridische/procesmatige) gevolgen hebben, deze zijn op dit moment nog niet bekend.

In dit memo schetsen wij op een aantal, voor ons relevante, thema's onze visie en het belang om tijdig met onze opdrachtgevers in gesprek te gaan. Deze duidelijkheid hebben wij nodig om onze organisatie en daarmee de dienstverlening aan onze opdrachtgevers (lees ook: aan burgers en bedrijven) te kunnen blijven garanderen.

Interbestuurlijke samenwerkingsafspraken in de keten

Met de invoering van de Omgevingswet veranderen de processen van de bevoegde gezagen. Onder de Omgevingswet moeten ketenpartners bij het (besluitvormings)proces worden betrokken. Het karakter van de betrokkenheid kan verschillen van een dwingend advies met instemming tot een vrijblijvend advies, afhankelijk van het soort proces. Dit betekent dat met name de uitwisselmomenten tussen ketenpartners goed moeten worden gedefinieerd en vastgelegd in afspraken. Eén van de meest spannende is het reguliere proces omdat er sprake is van een wettelijke termijn van 8 weken waar momenteel nu vaak nog de uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing is onder de Wabo.

In de regio worden ketensamenwerkingsafspraken gemaakt (1. Reguliere procedure, 2. Uitgebreide procedure, 3. Verkennen en begeleiden initiatief, 4. Meldingen, 5. Toezicht en handhaving en 6. Advies) die worden vastgelegd in een uitwisseldocument. In dit document worden per proces de uitwisselmomenten vastgesteld en voorzien van een checklist waarvan kan worden bepaald hoe, wanneer, waarom en waarop er wordt samengewerkt.

Dit is een belangrijke en onontkoombare stap die gezet moet worden om het stelsel werkend te krijgen voor ons als overheden, maar misschien nog wel belangrijker voor onze burgers en bedrijven. Tijdige vaststelling van deze afspraken is dan ook van groot belang voor alle betrokken partijen (gemeenten, provincie, waterschappen, Rijkswaterstaat, Veiligheidsregio, ODG en GGD) om de consequenties van deze afspraken tijdig te integreren in de eigen werkprocessen.

Het uiteindelijk beoogde resultaat is om vóór het einde van 2021 een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) te hebben vastgesteld. Deze SOK brengt de in de regio gemaakte afspraken op hoofdlijnen in beeld. Een dergelijke SOK ligt er nu ook voor de Wabo en deze wordt door de betrokken partijen als prettig ervaren. Merk op dat dit een bestuurlijk document is dat verder geen formeel-juridische status heeft.

Deze ketenafspraken hebben wij tijdig nodig om onze eigen werkprocessen aan te passen. Op moment van schrijven is dit ambtelijk gereed voor de reguliere en uitgebreide procedure. Dit betekent nog niet dat we ook geoefend hebben met de afspraken, deze stap moet nog gemaakt worden en kan nog leiden tot bijstelling van afspraken. Wij hebben in de regio duidelijkheid nodig over de ketensamenwerkingsafspraken op alle processen. Wij kunnen anders niet garanderen dat wij e.e.a. tijdig ingeregeld hebben in onze werkprocessen en zal ertoe leiden dat de dienstverlening per 1 juli 2022 onder druk komt



te staan. Ook is duidelijkheid over ketenafspraken nodig om ze door te rekenen op de financiële effecten, welke vervolgens mogelijk leiden tot bijstelling van afspraken.

Binnen het proces 'verkennen en begeleiden van een initiatief' is ook nog een aantal keuzes te maken over opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (o.a. mandatering). Zie hieronder.

Mandatering

Het proces 'Verkennen en begeleiden initiatief' verkent het initiatief, onderzoekt de mogelijkheden, begeleid het initiatief en maakt keuzes resulterend in een interactief en gedragen ontwerp door initiatiefnemers, overheid en belanghebbenden. In dit kader kan er een intaketafel en omgevingstafel worden georganiseerd.

Intaketafel

Aan de intaketafel wordt het duidelijk of een initiatief wenselijk is en of de gemeente het initiatief mogelijk wil maken. Dit wordt ook wel de beleidsmatige tafel genoemd.

Als ODG zien wij geen rol voor onszelf bij de intaketafel. Deze rol ligt te allen tijde ongeacht het ingebrachte pakket/ het gegeven mandaat/advies bij het bevoegd gezag. Het is een RO aangelegenheid, een initiatiefnemer hoort of het initiatief in eerste aanleg wenselijk is/ past binnen de visie/plan van bevoegd gezag. Dit is een afweging die heel kort en snel wordt gemaakt. Uiteraard kan, net zoals in de huidige situatie, bij twijfel altijd contact worden gelegd met de ODG.

3

Omgevingstafel

De omgevingstafel is een uitgebreide inhoudelijke bespreking, met alle betrokken partijen aan tafel, gericht op een integrale afweging. Het initiatief wordt aan de omgevingstafel besproken vanuit de gedachte om het initiatief mogelijk te maken. Met andere woorden er wordt gedacht vanuit het principe 'ja, mits'. Hier zijn verschillende scenario's denkbaar, hetgeen deels te maken heeft met het ingebrachte takenpakket, met de mandaatregeling en de aard van het proces (enkelvoudige of meervoudige aanvraag).

Wij stellen voor om op zeer korte termijn een notitie uit te werken waarin wij de verschillende scenario's uitwerken zodat wij daarover met elkaar in gesprek kunnen. Daarin wordt o.a. ingegaan op:

- Welke opties (wie en hoe) zijn er bij enkelvoudige aanvragen voor de Omgevingstafel?
- Welke opties (wie en hoe) zijn er bij meervoudige aanvragen voor de Omgevingstafel?
- Welke ketensamenwerkingsafspraken moeten gemaakt worden?
- Praktische zaken als het uitgangspunt bij het organiseren fysiek/digitaal of hybride van het implementatieproces richting inwerkingtreding.

Mogelijkheid tot heffen van milieuleges



Onder de Omgevingswet is het voor gemeenten en provincie weer mogelijk om voor milieubelastende activiteiten leges te gaan heffen. In de huidige situatie is het al mogelijk om voor bepaalde milieutaken leges te heffen, zoals beoordeling van (bodem)rapporten en geluidsadvisering bij evenementen.

Voor milieuvergunningen is het nu niet mogelijk leges te heffen. Deze mogelijkheid is in 1998 afgeschaft. Reden hiervoor waren de enorme verschillen tussen de legesbedragen die door gemeenten en provincies werden geheven. Onder druk van het bedrijfsleven is door het Rijk besloten de legesmogelijkheden voor milieuvergunningen te schrappen en jaarlijks 32 miljoen gulden in het gemeente- en provinciefonds te storten als compensatie voor het wegvallen van deze inkomsten. Ook het argument dat het geld door bedrijven beter besteed kon worden aan milieumaatregelen i.p.v. leges telde mee.

Milieuvergunningen worden nu verleend aan bedrijven (inrichtingen) die vergunningplichtige activiteiten uitvoeren. De meeste bedrijven vallen tegenwoordig onder het activiteitenbesluit en hebben geen vergunning nodig, maar doen een melding als ze willen starten met een activiteit. Deze melding blijft onder de Omgevingswet legesvrij. Onder de Omgevingswet is niet de inrichting vergunningplichtig, maar de milieubelastende activiteit (MBA) die wordt uitgevoerd. Een bedrijf kan dus meerdere MBA's hebben die vergunningplichtig zijn. Over deze MBA's kunnen leges worden geheven.

Het is aan de gemeenten (raad) en provincie (PS) om te besluiten of er leges voor de MBA's geheven gaan worden.

Het bedrijfsleven lijkt nog niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid voor het innen van leges voor MBA's. De verwachting is dan ook dat er nog een lobbytraject gestart gaat worden. Ook het argument dat eventuele legeskosten beter door de bedrijven gebruikt kunnen worden om duurzaamheidsdoelen te halen zal dan ter tafel komen.

4

Er heeft een verkennend gesprek plaatsgevonden in de regio over het al dan niet gaan heffen van milieuleges. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijkheid of er milieuleges geheven gaan worden, dit heeft o.a. te maken met de onduidelijkheid over welke acties dit vraagt, wat het eventueel oplevert etc. Daarmee is ook niet bekend of gemeenten en/of provincie iets van de ODG (gaan) verwachten.

Er wordt binnen het VTH platform op zeer korte termijn een werkgroep ingesteld die duidelijkheid gaat verschaffen in de mogelijkheden en op basis daarvan een advies opstelt. Wij sluiten als ODG aan bij deze werkgroep. Wij hebben aangeboden dat wij, vooruitlopend op de kostentoerekeningstabel, een berekening maken van de eventuele toekomstige legesopbrengsten voor de MBA's. Wij kunnen dan voor opdrachtgevers toch inzichtelijk maken welke onderdelen uit onze huidige werkzaamheden m.b.t. het verlenen van milieuvergunningen straks legesplichtig kunnen zijn.

Uit landelijke inventarisaties worden geen grote veranderingen verwacht in het urenaantal voor het verlenen van de milieuvergunningen onder de Omgevingswet t.o.v. de huidige situatie. Dit verdient echter wel een voorbehoud, aangezien dit mede afhangt van de afspraken die worden gemaakt over de taakverdeling – zoals het al dan niet zijn van procestrekker. Wanneer de landelijke inventarisaties inderdaad een goed beeld geven van de nieuwe situatie, en de uren blijven gelijk, betekent dit dat de huidige kosten die gemaakt worden ook onder de Omgevingswet gemaakt zullen worden. Alleen zal er verschuiving plaatsvinden in de manier van vergunningverlening: niet meer op basis van een inrichting, maar op basis van MBA's.

Behandeldienst



Landelijk worden ook gesprekken gevoerd over het inregelen van zogenaamde behandeldiensten. Een technische opgave die ook impact heeft op het Basistakenpakket (BTP) onder de Omgevingswet. In het bestuur van de ODG zijn op 5 maart 2021 besluiten genomen over de gefaseerde inbreng van het basistakenpakket. Deze afspraken zijn voor ons op dit moment leidend.

VNG heeft aangegeven om samen met het programma AandeslagmetdeOmgevingswet gemeenten te faciliteren bij het instellen van de basistaken bij de behandeldienst. Bij de uitwerking loopt de VNG nu nog tegen een aantal knelpunten aan:

- Een aantal gemeenten wil graag de regie behouden bij binnenkomende aanvragen en aanvragen dus niet zondermeer automatisch doorschieten naar de OD. Landelijk wordt die afweging met name bij de grotere gemeenten gezien. De gemeente Groningen heeft ook de keuze gemaakt om geen gebruik te maken van het aanbod van het programma en e.e.a. zelf te organiseren. De VNG biedt daarom aan alle gemeenten aan om alle basistaken centraal door te geleiden naar de OD, tenzij wordt aangegeven dat een gemeente dit niet wil.
- Ten tweede blijken de toepasbare regels in het DSO ruimer te zijn geformuleerd dan de basistaken sec. Het DSO kan het onderscheid niet maken als een aanvraag onder een bepaalde norm wordt gedaan. Omdat het administratief ondoenlijk is al deze voorkeuren door de VNG/ADS centraal bij te houden, zullen ook al deze taken doorgeleid worden naar de OD, tenzij een gemeente aangeeft dat ze dit niet wil.
- Tot slot vindt over een aantal basistaken nog een bestuurlijk gesprek plaats tussen VNG-BZK/I&W. Deze taken worden afhankelijk van de uitkomst van de discussie al dan niet later doorgeleid.

Als het bevoegd gezag kiest voor het inregelen van de behandeldienst wordt het BTP rechtstreeks ingebracht bij de ODG. Er wordt nog gesproken over de exacte uitwerking van het BTP en daarmee dus ook de behandeldienst. Dit zal waarschijnlijk net anders zijn dan waar wij de regio afspraken over hebben gemaakt. Er is een aantal scenario's denkbaar:

1. Gemeente kiest voor inregelen behandeldienst, maar BTP wordt pas later ingebracht. Dan komen dus meer taken bij ODG binnen. Als BT-gemeenten wel de behandeldienst laten instellen komt er automatisch een verantwoordelijkheid bij de ODG te liggen. De activiteiten i.r.t. BTP die gefaseerd worden ingebracht (conform besluit van het bestuur) moeten op enige wijze terug naar de betreffende gemeente(n).
2. Gemeente kiest niet voor inregelen behandeldienst, maar krijgt het intern niet op tijd georganiseerd. Wat is de impact?
3. Gemeente kiest ervoor zelf e.e.a. in te regelen en slaagt daarin.

Alleen door de gemeente Groningen zijn wij op de hoogte gebracht dat zij geen gebruik gaan maken van het aanbod om de behandeldienst in te laten regelen, wij weten nog niet welke keuze onze andere BT-gemeenten gaan maken.

Scenario 1 is voor de ODG niet wenselijk. Onze verwachting is dat dit tot inefficiëntie leidt in het proces. Wij willen graag van alle BT-gemeenten zo snel mogelijk duidelijkheid zodat we met elkaar de mogelijke impact per scenario zichtbaar krijgen en daar waar nodig samen tot een oplossing te komen.

Afgesproken is dat de minder complexe milieutaken in 2023 moeten worden ingebracht. Voorwaarde om hier invulling aan te geven is dat de basistaakgemeenten zelf de selectie aan de voorkant regelen. Wij gaan er ook vanuit dat de BT-gemeenten dit zelf tijdig voor elkaar hebben. Als de BT-gemeenten dit niet willen of kunnen dan moeten we hierover tijdig met elkaar in gesprek over de inbreng van het volledige basistakenpakket, zodra de Omgevingswet van kracht is.



Financiële impact en uitwerking in P&C cyclus

De begroting 2022 is gebaseerd op inbreng van de taken op basis van bestaande wet- en regelgeving, inclusief de inbreng van asbesttaken en meldingen Bbk. Geen rekening is gehouden met de inbreng van minder complexe milieutaken die onder de OW – zoals het nu in de wet staat – naar de ODG gaan.

De onduidelijkheid over de financiële impact geldt niet alleen voor de ODG, maar voor alle OD's. Producten wijzigen, in sommige gevallen veel, in de meeste gevallen beperkt. Onduidelijk wat dat voor aantallen en het kengetal betekent. Verwachting is dat het geheel duurder wordt, maar we zijn aan het onderzoeken of we processen slimmer kunnen organiseren. We gaan er vooralsnog vanuit dat we de bestaande taken budgetneutraal kunnen uitvoeren. Dat is ook het uitgangspunt van de wet. Er zit wel een risico dat het in de praktijk toch duurder uitpakt en dat we meer tijd kwijt zijn met producten, zeker als we moeten starten met de nieuwe werkwijze onder de OW, zeker als de OW ergens gedurende het jaar van start gaat, dan is dat administratief ingewikkeld.

Onze inzet voor 2022 is dat we de begroting en de deelnemersbijdrage per deelnemer als uitgangspunt nemen en dat we daarbinnen prioriteiten bepalen. Tegelijkertijd proberen we de nieuwe processen en producten wel zo goed mogelijk in te richten en duidelijk te krijgen zodat bij iedere volgende begroting de OW er beter inzigt. De eerste stap is bij de begroting 2023. Deze wordt ambtelijk eind 2021, begin 2022 voorbereid.

