

NOTITIE (VERSIE 1.0)

Onderwerp : Uitvoeringsscan Wkpb & Omgevingswet
Van : Frank van Zutphen & Myrthe Damen (Kenniscentrum Analyse VNG Realisatie)
Aan : Team Digitale Overheid VNG Realisatie
Datum : 6 december 2023

Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. De invoering van de Omgevingswet heeft gevolgen voor de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen die op dit moment zijn opgenomen in de Basisregistratie Kadaster - Publiekrechtelijke Beperkingen (hierna BRK-PB¹). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) bestaan. De Omgevingswet wijzigt wel de grondslag van een aantal publiekrechtelijke beperkingen (PB) die vallen onder de Wkpb (en daarmee in het BRK zijn opgenomen). Hierbij is sprake van meerdere situaties:

- de publiekrechtelijke beperking blijft vallen onder de Wkpb en daarmee zichtbaar in de BRK-PB;
- de publiekrechtelijke beperking valt niet meer onder de Wkpb en wordt daardoor - op termijn - zichtbaar in het DSO;
- de publiekrechtelijke beperking valt niet meer onder de Wkpb en migreert naar de BRK;
- de publiekrechtelijke beperking migreert van de BRK naar de Wkpb.

Deze wijziging heeft gevolgen voor de gemeentelijke uitvoering. Om een eerste beeld te krijgen van de uitvoeringsconsequenties van de wijzigingen is daarom in september en oktober een uitvoeringsscan uitgevoerd. Voor de uitvoeringsscan zijn de relevante stukken bestudeerd, zijn vier praktijkbeproevingen met gemeenten gehouden en is een expertbijeenkomst georganiseerd.²

In de voorliggende notitie zijn de resultaten van deze uitvoeringsscan opgenomen. Na deze inleidende paragraaf is in de volgende paragraaf een algemene toelichting opgenomen van de wijzigingen gevolgd door een beschrijving van de praktijkbeproevingen. In de paragrafen daarna is nader ingegaan op de wijzigingen in de processen en wat nodig is voor implementatie. Vervolgens zijn verschillende aandachtspunten beschreven en er is afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Omgevingswet & Wkpb

Het Ministerie van BZK heeft medio september een brief met bijlage naar alle colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten verstuurd waarin gemeenten worden geïnformeerd over de wijzigingen en de te nemen acties.³

¹ De Basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen (BRK-PB) is een centrale registratie van beperkingen die voortkomen uit de Wkpb (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen).

² Aan deze online expertbijeenkomst namen in totaal 119 deelnemers van gemeenten deel; voornamelijk Wkpb-beheerders, BAG-medewerkers en medewerkers in het geo-domein.

³ De brief betreffende 'Wijzigingen registratie publiekrechtelijke beperkingen door Omgevingswet' is ook te vinden op <https://iplo.nl/regelgeving/wkpb-omgevingswet/@284401/wijzigingen-registratie-publiekrechtelijke/> en de bijlage op <https://iplo.nl/regelgeving/wkpb-omgevingswet/@284404/transponeringstabel-wkpb/>.

Hieronder zijn de wijzigingen voor gemeenten als gevolg van de Omgevingswet (Ow) en de Wkpb op hoofdlijnen kort samengevat:⁴

- Voor bestaande publiekrechtelijke beperkingen die blijven aangewezen als Wkpb-beperking en waarvoor de wettelijke grondslag niet wijzigt is geen actie nodig (bv. besluiten Opiumwet).
- Voor bestaande publiekrechtelijke beperkingen die blijven vallen onder de Wkpb en zichtbaar blijven in de BRK-PB, maar waarvoor de wettelijke grondslag wijzigt heeft het Ministerie van BZK in de brief verzocht om de codering in de BRK aan te passen naar de grondslag Omgevingswet. De te nemen actie is hier hercoderen.⁵
- Voor bestaande onherroepelijke aanwijzingsbesluiten op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) wijzigt de aantekening in het Kadaster van een Wkpb-beperking (BRK-PB) naar een aantekening als voorkeursrechtbeschikking op grond van de Omgevingswet in de BRK. De te nemen actie is hier hercoderen waarbij de beperking wordt overgezet naar de BRK (bijzondere vorm van hercoderen).
 - Voor Wvg-besluiten genomen na 1 januari 2024 geldt een directe inschrijfplicht op grond van de Omgevingswet (inschrijving via SYVAS⁶ of op papier) in de BRK.
- Voor bestaande publiekrechtelijke beperkingen die niet langer zijn aangewezen als Wkpb-beperking (en nu zijn opgenomen in de BRK-PB) en hierdoor vervallen of (op termijn) verhuizen naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is de actie doorhalen of doorhalen op termijn (bv. besluiten Gemeentewet erfgoedverordening, gemeentelijke monumenten, Wet ruimtelijke ordening, exploitatieplan).
- Voor bestaande publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet bodembescherming die onder het overgangsrecht vallen is geen actie nodig. Voor bestaande publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet bodembescherming die niet onder het overgangsrecht vallen is de actie doorhalen van toepassing (alleen voor de 29 gemeenten die onder het huidig recht bevoegd gezag zijn).
 - Voor nieuwe publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet bodembescherming vanaf 1 januari 2024 wordt de gemeente (ongeacht of deze onder het huidig recht bevoegd gezag Wbb is of niet) verantwoordelijk voor de registratie van een nieuwe categorie beperkingenbesluiten bestaande uit het zogeheten Wbb-besluit 'ernst en geen spoed' voor zover dat niet onder het overgangsrecht valt.⁷
- Voor bestaande publiekrechtelijke beperkingen die nu (nog) in de BRK worden geregistreerd maar na inwerkingtreding van de Omgevingswet als wetgeving vanuit de Omgevingswet worden opgenomen in het Aanwijzingsbesluit Wkpb (bv. besluiten Wet geluidhinder en Wet milieubeheer) is nog niet duidelijk wie hier actie voor moet ondernemen en welke actie dan moet worden ondernomen.
 - Voor nieuwe publiekrechtelijke beperkingen onder deze grondslag vanaf 1 januari 2024 geldt een inschrijfplicht in de BRK-PB.

⁴ Dit overzicht is mede gebaseerd op Kadaster (2023), *BRK-PB en Omgevingswet, presentatie 21 augustus 2023*.

⁵ Bij gebruik van de term 'hercoderen' in deze notitie gaat het altijd over bestaande publiekrechtelijke beperkingen.

⁶ SYVAS staat voor 'systeem voor het aanbieden van stukken'. Meer informatie over SYVAS is te vinden op <https://www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/inschrijving/syvas>.

⁷ Bron: Brief van het Ministerie van BZK betreffende 'Wijzigingen registratie publiekrechtelijke beperkingen door Omgevingswet' te vinden op <https://iplo.nl/regelgeving/wkpb-omgevingswet/@284401/wijzigingen-registratie-publiekrechtelijke/>.

De deelnemers aan de expertbijeenkomst is gevraagd of zij de brief van het Ministerie van BZK hebben ontvangen en gelezen, of zij hierop al een vervolgactie hebben ondernomen en wat zij van de brief vonden. Een ruime meerderheid van bijna 60 procent van de deelnemers had de brief via de reguliere weg ontvangen (brief was intern doorgestuurd) en per saldo had ongeveer 10 procent van de respondenten de brief (nog) niet ontvangen.⁸ Van de respondenten die de brief hadden ontvangen (74) hadden 28 de brief en bijlage gelezen, 27 de brief gelezen en de bijlage gescand, 10 de brief en bijlage gescand en 6 de brief en bijlage (nog) niet gelezen.⁹ Van de respondenten die de brief hadden ontvangen (74) hadden 30 al actie ondernomen (besproken in team of al geresulteerd tot contact tussen Wkpb-beheerder en vakafdeling).

Deelnemers aan de expertbijeenkomst is ook gevraagd wat zij van de brief en bijlage vonden. In de volgende tabel zijn de resultaten opgenomen van de deelnemers die de brief en bijlage gelezen of gescand hebben. In de tabel is te zien dat er geen enkele voldoende als gemiddelde naar voren komt bij de antwoorden op de stellingen.

Tabel 1: Wat vind je van de brief van het Ministerie van BZK? (n=65)^{a)}

	Brief en bijlage gescand	Brief gelezen, bijlage gescand	Brief en bijlage gelezen	Totaal
De brief is duidelijk	4,3	5,3	4,8	5,0
De bijlage (transponeringstabel) is duidelijk	3,5	4,8	4,6	4,5
Ik weet wat ik op hoofdlijnen moet doen na lezing van de brief	4,3	5,1	5,1	5,0
De noodzaak van het hercoderen van PB's is duidelijk	3,1	4,1	4,5	4,1

a) Respondenten is gevraagd om een cijfer op een schaal van 1 tot 10 te geven op de stellingen. Hier zijn de gemiddelden per groep gepresenteerd.

Respondenten is ook gevraagd welke vragen en behoeften zij hebben na lezing van de brief en bijlage. Daaruit kwamen de volgende vragen en behoeften naar voren:¹⁰

- Een duidelijke brief, deze brief is lastig om te lezen.
- Een stappenplan met voorbeelden, wat moeten we nu in de praktijk doen?
- Een tijdslijn, wanneer moeten we wat doen?
- Een gemeentelijke transponeringstabel, met alleen informatie die voor gemeenten relevant is.
- Een onderbouwing van nut en noodzaak, waarom is dit nodig? En in het verlengde daarvan: wat zijn de consequenties als een gemeente het hercoderen niet of niet tijdig uitvoert?

⁸ Anderen hadden kennis genomen van de brief via de uitnodiging voor de expertbijeenkomst, via de Kennisbank van het GGB of via de website van de VNG.

⁹ Drie respondenten hadden weet niet ingevuld bij de vraag ingevuld. Naar verwachting hebben het verzoek om de brief te lezen voorafgaand aan de expertbijeenkomst en de communicatie op de Kennisbank van het GGB gezorgd voor een stijging van het aantal respondenten dat de brief had gelezen.

¹⁰ Niet zozeer een vraag of behoefte, maar veel respondenten gaven hier ook aan dat zij vonden dat de brief van het Ministerie van BZK te laat was verstuurd.

Droogzwemmen - inleiding

Aan de hand van vier praktijkbeproevingen, het zogenaamde 'droogzwemmen', is in kaart gebracht wat gemeenten moeten doen en nodig hebben om het hercoderen van bestaande publiekrechtelijke beperkingen uit te voeren. Het doel van de beproevingen was het ophalen van ervaringen en lessen om een beter beeld te krijgen van de impact van het hercoderen en van de bruikbaarheid van het door het Kadaster opgestelde stappenplan voor het hercoderen. Hierbij werd gekeken naar de handelingen die uitgevoerd moeten worden, wat een goede manier is om dit te doen en of het stappenplan voldoende helderheid geeft. Dit stappenplan diende als handleiding voor het hercoderen. Tijdens het droogzwemmen hebben de gemeenten Zaanstad, Noordwijk en Den Haag ondersteund door het Kadaster¹¹ het stappenplan doorlopen. Naast het stappenplan zijn het BRK-PB beheer portaal en de transponeringstabel van het Ministerie van BZK gebruikt. Het droogzwemmen vond plaats op 28 augustus, 11 september, 18 september en 25 september 2023 bij het Kadaster.

De scope van het droogzwemmen beperkt zich tot het hercoderen van bestaande publiekrechtelijke beperkingen. Het hercoderen van bodembepalingen (Wbb) was onderwerp van één van de bijeenkomsten, maar na een poging tot 'droogzwemmen' bleek dit onderdeel te complex gegeven de beperkte opzet van de praktijkbeproeving. Het hercoderen van bodembepalingen moet daarom nader onderzocht worden. In de praktijkbeproevingen is niet gekeken naar het migreren van besluiten van de BRK naar de BRK-PB en naar het opvoeren van nieuwe besluiten, die gelden vanaf 1 januari 2024, in de BRK en BRK-PB.

Droogzwemmen - processen

Het Kadaster heeft een stappenplan uitgewerkt dat de gemeenten hebben gebruikt voor het droogzwemmen. In dat stappenplan zijn de volgende stappen opgenomen:

- Stap 1: Overzicht maken van de eigen beperkingen;
- Stap 2: Transponeringstabel Wkpb naast overzicht van eigen beperkingen leggen;
- Stap 3: Gebruik van de functionaliteiten (beëindigen en wijzigen grondslag) voorbereiden;
- Stap 4: Organisatie en werkproces bij bevoegd gezag.¹²

In de volgende figuur is een uitwerking gemaakt van de handelingen die moeten worden uitgevoerd voor de verschillende stappen (inclusief verwijzing naar de bovenstaande stappen).

¹¹ Tijdens de eerste bijeenkomst was de rol van het Kadaster wat pro-actiever en tijdens de latere bijeenkomsten (bewust) wat meer op de achtergrond om te ervaren of gemeenten zelf met het stappenplan konden werken.

¹² Stap 4 van dit stappenplan gaat nader in op de voorbereidingen voor gemeenten op de Omgevingswet per 1 januari 2024. Tijdens het droogzwemmen hebben gemeenten voor wat betreft stap 4 van het stappenplan wel enkele observaties gedeeld, maar dit heeft niet geresulteerd in een concreet (en breder te delen) overzicht van uit te voeren activiteiten voor gemeenten.

Figuur 1: Handelingen hercoderen bestaande publiekrechtelijke beperkingen

Uit te voeren handelingen	Per ...	Toelichting / aandachtspunten
1. Wkpb-beheerder maakt Excel-export alle in BRK-PB geregistreerde beperkingen via Mijn Kadaster	Per gemeente	
2. Wkpb-beheerder selecteert relevante beperkingen in Excel bestand	Per gemeente	Filteren actuele beperkingen, ontdebelen
3. Wkpb-beheerder stelt a.d.h.v. transponeringstabel vast welk type vervolgactie nodig is per type beperking	Per type beperking	Opnemen in Excel-bestand
4. Wkpb-beheerder bepaalt per beperking concrete vervolgactie en voert die vervolgactie uit: - Contact met vakafdeling? Ja/nee - Besluit geldig? Ja/nee - Besluit onherroepelijk? Ja/nee	Per beperking	Organiseren follow-up
5. Wkpb-beheerder maakt CSV-bestand met hercoderingen + CSV-bestand met beëindigingen om aan te leveren via Mijn Kadaster	Per gemeente	Herocoderen: PB, oude code & nieuwe code Beëindigen: PB, einddatum & brondocument

De verantwoordelijkheid voor het hercoderen ligt primair bij de Wkpb-beheerder. Na het maken van een Excel-export en een selectie van de relevante beperkingen moet de Wkpb-beheerder aan de hand van de transponeringstabel (bijlage bij de brief van het Ministerie van BZK) vaststellen welke acties nodig zijn per type beperking. Bij bepaalde beperkingen is het nodig om het besluit te raadplegen of praktischer gesteld contact op te nemen met de vakafdeling waar het besluit is vastgesteld om vast te stellen of een besluit nog geldig en/of onherroepelijk is. Hierbij is het ook relevant dat er aandacht is voor de follow-up (bijhouden of de vakafdeling al heeft gereageerd op de vragen van de Wkpb-beheerder). Als duidelijk is wat oude en nieuwe codes zijn, dan maakt de Wkpb-beheerder een CSV-bestand voor het hercoderen om te uploaden via Mijn Kadaster. Voor de te beëindigen beperkingen maakt de Wkpb-beheerder een CSV-bestand met beëindigingen om samen met het brondocument (PDF) in een ZIP-bestand aan te bieden via Mijn Kadaster.

Tijdens het droogzwemmen heeft de Wkpb-beheerder bovenstaande handelingen uitgevoerd. Tijdens het droogzwemmen is er geen contact geweest tussen de Wkpb-beheerder en de vakafdeling en daardoor is er ook geen beeld opgehaald van de impact van deze wijziging voor professionals op de vakafdeling. Het is aan te raden om die impact nog wel te onderzoeken.

De gemeenten die hebben deelgenomen aan het droogzwemmen hebben aangegeven dat het de Wkpb-beheerder naar verwachting ongeveer een halve dag kost om de brief + bijlage goed te begrijpen en een halve dag kost voor het hercoderen van bestaande publiekrechtelijke beperkingen (zie de stappen in figuur 1). In deze tijdsinschatting van per saldo ongeveer een dag is geen tijd meegenomen voor het opnemen van contact door de Wkpb-beheerder met de vakafdelingen (inclusief vervolgacties die daaruit volgen voor de Wkpb-beheerder) en ook geen tijd meegenomen voor de werkzaamheden van de professionals op de vakafdeling. Daarbij is de tijdsbesteding ook afhankelijk van het aantal (type) publiekrechtelijke beperkingen binnen de gemeenten. Uit informatie van het Kadaster¹³ blijkt dat veel gemeenten maar een beperkt aantal (typen) publiekrechtelijke beperkingen hebben die zij moeten hercoderen. Uit datzelfde overzicht van het

¹³ Dit is een overzicht van de aantallen publiekrechtelijke beperkingen in het BRK-PB naar grondslag en naar bevoegd gezag (gemaakt door het Kadaster in september).

Kadaster komt onder meer ook naar voren dat er in heel Nederland wel ruim 50.000 publiekrechtelijke beperkingen zijn met de grondslag 'Besluit monument, Gemeentewet' die op termijn beëindigd moeten worden.

Tijdens één van de bijeenkomsten voor het droogzwemmen was het de bedoeling om te kijken naar het hercoderen van de bodembesluiten. Dat riep tijdens de bijeenkomst al zoveel inhoudelijke vragen op, dat niet is toegekomen aan het hercoderen van deze besluiten. In die bespreking werd door de deelnemers de conclusie getrokken dat het hercoderen van bodembesluiten heel veel tijd gaat kosten en mogelijk zelfs niet uitvoerbaar is. Het is van belang om dat op korte termijn nog nader te onderzoeken.

Tijdens de expertbijeenkomst hebben veel gemeenten (spontaan) aangegeven dat de werkzaamheden als gevolg van de brief van het Ministerie van BZK gemeenten heel veel tijd gaan kosten. Uit het droogzwemmen met de drie gemeenten komt een ander beeld naar voren, al moet daarbij nadrukkelijk worden vermeld dat bij het droogzwemmen maar naar een (klein) deel van de werkzaamheden is gekeken (er is nog geen beeld van het totaal van alle werkzaamheden). Op dit moment kan (nog) geen conclusie worden getrokken of de inschatting van de gemeenten tijdens de expertbijeenkomst reëel is of dat dit wellicht een overschatting is (bv. mede veroorzaakt door de onduidelijkheid van de brief en bijlage). Nader onderzoek is hier gewenst; het is aan te raden om een integrale analyse te maken van de uitvoeringsconsequenties van de brief van het Ministerie van BZK.¹⁴

Droogzwemmen - Bedrijfsondersteunende processen

De droogzwembeproevingen geven samen met de input uit de expertbijeenkomst een indruk van de impact op de SCOPAFIJTH-elementen.¹⁵ Tijdens de expertbijeenkomst is aan gemeenten gevraagd welke aanpassingen zij nodig achten in de SCOPAFIJTH-elementen. Uit de reactie hierop blijkt dat gemeenten nog veel onduidelijkheid ervaren rondom de verwachtingen, werkzaamheden en mogelijke impact van de hercodering, ook na het lezen van de brief van het Ministerie van BZK.

Communicatie:

- De communicatie tussen de Wkpb-beheerder en de vakafdelingen moet op orde zijn zodat alle betrokkenen goed weten wat er moet gebeuren en informatie over de status van publiekrechtelijke beperkingen snel gedeeld kan worden. Een tijdelijk bevriesmoment kan nuttig zijn om te voorkomen dat het oude en nieuwe regime door elkaar heen gaan lopen.
- Externe communicatie vanuit het Kadaster en het Ministerie van BZK: duidelijkheid over wat er wanneer en hoe moet gebeuren, inclusief stappenplan(nen) en voorbeelden.

¹⁴ Als de tijdsinschatting van gemeenten reëel is, dan betekent dit dat de brief serieuze impact heeft voor gemeenten. Als de tijdsinschatting van gemeenten niet reëel is, dan betekent dit dat gemeenten blijkbaar een verkeerd beeld hebben van wat er gedaan moet worden. In beide gevallen moeten nog extra activiteiten worden ontplooid (door het Ministerie van BZK, Kadaster en/of VNG) om gemeenten te ondersteunen en ontzorgen bij de wijzigingen.

¹⁵ SCOPAFIJTH is een acroniem voor bedrijfsondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In deze notitie zijn deze elementen alleen beschrijven als deze relevant zijn.

Personeel:

- Er zijn verschillende beelden of de brief van het Ministerie van BZK tot een grote of beperkte tijdsbesteding gaat leiden (zie eerder in de notitie). Als het om een substantiële tijdsbesteding gaat is extra personele inzet en beschikbaarheid nodig met de juiste kennis en vaardigheden.
- De Wkpb-beheerders moeten beschikken over Excel en algemene digitale vaardigheden, zoals het samenstellen van een CSV-bestand, om het hercoderen op een efficiënte manier uit te voeren. De Wkpb-beheerders moeten ook bepaalde kennis en begrip hebben hoe om te gaan met de transponeringstabel; het is niet nodig dat de Wkpb-beheerders de transponeringstabel inhoudelijk begrijpen, het is van belang dat de Wkpb-beheerders weten wie (op de vakafdeling) te benaderen voor specifieke type besluiten als actie van de gemeente wordt gevraagd.

Financiën:

- Vooralsnog is er geen financiële dekking voor de extra uitvoeringskosten van gemeenten. In het geval de impact substantieel is, is het ook van belang dat er een adequate financiële tegemoetkoming komt voor gemeenten voor de uitvoering van de extra werkzaamheden.

Juridisch:

- Gemeenten uit de expertbijeenkomst vinden het - ook na lezing van de brief van het Ministerie van BZK - niet duidelijk waarom het juridisch gezien noodzakelijk is om te hercoderen. In de brief van het Ministerie van BZK is een toelichting gegeven op de noodzaak, maar deze toelichting wordt als onvoldoende ervaren. Het is ook onduidelijk wat de risico's en consequenties zijn als het hercoderen later of niet wordt uitgevoerd.

Droogzwemmen - lessen en ervaringen

Eerder in de notitie is beschreven wat gemeenten tijdens het droogzwemmen hebben gedaan en hoeveel tijd dat de gemeenten heeft gekost. In deze paragraaf zijn de ervaringen en geleerde lessen in de vorm van tips en tops naast elkaar gezet naar aanleiding van het droogzwemmen.

Tops:

- De generieke uitleg (video van het Kadaster) over de wijzigingen droegen bij aan beter begrip van de wijzigingen voor gemeenten.
- De samenwerking met (ondersteuning door) het Kadaster en het stappenplan van het Kadaster werden zeer gewaardeerd door de deelnemende gemeenten.
- Het droogzwemmen heeft waardevolle inzichten opgeleverd over de uit te voeren werkzaamheden.

Tips:

- De transponeringstabel is complex en lastig om mee te werken.
- Het werken met Excel en CSV-bestanden is bewerkelijk en foutgevoelig.
- Iedere Wkpb-beheerder / gemeente moet zelf bepalen welke vervolgcacties nodig zijn per type verplichting.
- Er moet voldoende aandacht zijn voor de samenwerking tussen Wkpb-beheerder en de vakafdeling.
- Er moet voldoende (interne) communicatie zijn over de hercodering.

Implementatie

Tijdens de droogzwembeproevingen en de expertbijeenkomst is input opgehaald over wat gemeenten nodig hebben voor de implementatie. Veel gemeenten in de expertbijeenkomst zien het gebrek aan tijd en het gebrek aan duidelijkheid als de voornaamste problemen. Ze hebben naar aanleiding van de brief van het Ministerie van BZK en de bijbehorende transponeringstabel het idee dat er een grote opgave voor hen ligt en dat ze hier veel tijd voor nodig hebben. Tijd die ze niet hebben. Tijdens de expertbijeenkomst werd voorgesteld dat het aanbieden van een cursus of het faciliteren van een helpdesk goede hulpmiddelen zouden zijn waarmee gemeenten deze opgave aankunnen. Of deze relatief zware ondersteuning ook nodig is hangt ook van de grootte van de impact van alle acties volgend uit de brief van het Ministerie van BZK.

Uit de expertbijeenkomst blijkt dat er - ondanks de informatie die gemeenten aangereikt hebben gekregen - nog veel onduidelijkheid heerst. Ook na het lezen van de brief en de transponeringstabel van het Ministerie van BZK is niet duidelijk welke acties of stappen ze moeten nemen. Gemeenten geven aan dat ze behoefte hebben aan ondersteuning bij het hercoderen. Mogelijke genoemde vormen van ondersteuning zijn, naast de bovengenoemde helpdesk en cursussen, het aanbieden van voorbeelden, een stappenplan en een webinar met uitleg.

De transponeringstabel bevat veel informatie die niet relevant is voor gemeenten. Tijdens het droogzwemmen werd duidelijk dat het toevoegen van een selectie voor het bevoegd gezag de transponeringstabel een stuk minder complex maakt. Daarnaast moeten gemeenten zelf vervolgacties bepalen aan de hand van de tabel. Dit leidt tot onduidelijkheden, risico's op fouten en veel werk. Het hercoderen door gemeenten wordt beter uitvoerbaar als de uit te voeren acties voor gemeenten al aan de transponeringstabel toegevoegd worden.

Voor het hercoderen moet veel met Excel gewerkt worden. Dit vraagt bovengemiddelde Excelvaardigheden van de Wkpb-beheerder. Daarnaast is Excel heel foutgevoelig en bestaat het risico dat er ongemerkt wijzigingen worden aangebracht of informatie wordt verwijderd. Dit kan tot onvolkomenheden leiden. Er kan bijvoorbeeld verkeerd gefilterd worden in het bestand waardoor belangrijke informatie weg kan vallen. Om de nieuwe codes in Mijn Kadaster te kunnen uploaden moet een CSV-bestand gemaakt worden. Ook het maken van een CSV-bestand is foutgevoelig. Als informatie verkeerd in het CSV-bestand gezet wordt, zal het verkeerd in Mijn Kadaster geregistreerd worden. Meermaals is de vraag gesteld of het niet mogelijk is om hier een softwarematige oplossing voor te ontwikkelen om handwerk in Excel en CSV-bestanden te voorkomen. Het is gewenst om te onderzoeken of softwareoplossingen het hercoderen kunnen vergemakkelijken.

Zoals hierboven al benoemd is moeten de Wkpb-beheerders gaan samenwerken met de vakafdelingen. De Wkpb-beheerder moet voor verschillende typen besluiten informatie opvragen bij de vakafdelingen. Het is van belang dat er aandacht is voor deze samenwerking en het verstrekken van deze informatie. Verder moet de interne communicatie bij gemeenten ingeregeld worden. Het is van belang dat er goed gecommuniceerd wordt over de hercodering en het mogelijke beviessmoment.

Voor de gemeenten betekent het hercoderen dat ze het stappenplan van het Kadaster moeten doorlopen. In aanvulling daarop is het ook van belang dat gemeenten weten wat ze vanaf 1 januari

2024 anders moeten doen als gevolg van de brief van het Ministerie van BZK. Een voorbeeld is het gebruik van SYVAS. Gemeenten moeten vanaf 1 januari 2024 SYVAS gaan gebruiken om nieuwe voorkeursrechtbeschikkingen te registreren en daarvoor moeten voorbereidingen getroffen worden.¹⁶ Dit is buiten de scope van dit onderzoek, maar voldoende passende ondersteuning van gemeenten bij het regelen van het aanbieden met SYVAS is hier van belang.

Voor een goede implementatie van het hercoderen van bestaande publiekrechtelijke beperkingen worden de volgende punten op landelijk niveau verwacht:

- Het is van belang dat het Kadaster een duidelijk stappenplan beschikbaar stelt aan alle gemeenten (het tijdens het droogzwemmen beproefde stappenplan werd zeer gewaardeerd door de deelnemende gemeenten).
- Het is van belang dat het Ministerie van BZK de transponeringstabel aanpast naar een versie voor gemeenten met een duidelijkere beschrijving van de vervolgacties per type beperking.
- Het is gewenst dat er een tijdslijn komt met een uitleg wie wat wanneer moet doen.
- Het is van belang dat alle gemeenten, die hiermee aan de slag moeten, ook goed worden bereikt (zodat alle 342 gemeenten kennis hebben genomen van de brief en weten wat ze moeten doen). Dat vraagt nog extra aandacht. Daarbij heeft het ook meerwaarde om gemeenten gericht te benaderen (bv. met meer op de specifieke gemeente gerichte communicatie als een gemeente geen of alleen een bepaald type beperkingen heeft).

Gemeenten is gevraagd of ze met de hercodering¹⁷ aan de slag gaan en wanneer. Van de 83 respondenten gaven 20 aan hier meteen in het eerste kwartaal van 2024 mee te beginnen, 16 dit in 2024 te gaan doen en 38 dit te gaan doen maar nog niet te weten wanneer.¹⁸ Tegelijk is in de expertbijeenkomst ook het signaal afgegeven dat de doorlooptijden te kort zijn (mogelijk samenhangend met het totaal aan acties dat volgt uit de brief van het Ministerie van BZK).

Aandachtspunten

Tijdens het droogzwemmen en de expertbijeenkomst kwamen nog verschillende aandachtspunten naar voren die buiten de scope van deze uitvoeringsscan vallen maar wel raakvlakken hebben met dit vraagstuk. Hieronder zijn deze aandachtspunten kort aangestipt:

- Het is op dit moment onvoldoende duidelijk wat de noodzaak is van het hercoderen (en wat er gebeurt als gemeenten niet hercoderen). Het is van belang om dit nog nader uit te werken.
- Er is niet duidelijk waarom het al dan niet onherroepelijk zijn van een besluit gevolgen heeft voor de wijze waarop het besluit moet worden opgenomen. Het is van belang om hier nog meer aandacht aan te besteden.
- Uit de inventarisatie van het aantal publiekrechtelijke beperkingen naar type en naar bevoegd gezag kwamen enkele opmerkelijke zaken naar voren (bv. relatief grote aantallen in bepaalde gemeenten, type beperkingen waarvan het de vraag is of de gemeente bevoegd gezag is,

¹⁶ Aandachtspunt hierbij is bv. dat de Wkpb-beheerder voor SYVAS gemandateerd moet worden wat ook enige doorlooptijd kost. Op de website van het Kadaster is meer informatie te vinden wat nodig is voor het aanbieden van stukken via SYVAS (Zie: <https://www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/inschrijving/syvas/aan-de-slag-met-syvas>).

¹⁷ Hier ging het specifiek om het hercoderen van bestaande publiekrechtelijke beperkingen die blijven vallen onder de Wkpb en zichtbaar blijven in de BRK-PB.

¹⁸ Twee respondenten antwoorden 'nee' op deze vraag en zeven respondenten antwoorden 'weet niet'.

etc.). Een gerichte actie richting die gemeenten kan mogelijk bijdragen aan de kwaliteit van de BRK-PB.

Conclusies

De invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft gevolgen voor de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen. Het Ministerie van BZK heeft naar aanleiding daarvan medio september een brief met bijlage naar alle gemeenten verstuurd waarin gemeenten worden geïnformeerd over de wijzigingen en de te nemen acties. De deelnemers aan de expertbijeenkomst die de brief hadden gelezen of gescand vonden deze brief en bijbehorende bijlage niet duidelijk. De brief riep bij de gemeenten vragen op zoals 'Wat moeten we nu eigenlijk doen?', 'Waarom?' en 'Wanneer?' en dit heeft tot het algemene beeld bij de deelnemers aan de expertbijeenkomst geleid dat dit gemeenten veel extra werk en veel extra tijd gaat kosten.

Een onderdeel van de werkzaamheden, die volgen uit de brief, betreft het hercoderen van bestaande publiekrechtelijke beperkingen. Om een beter beeld te krijgen van de impact van het hercoderen en van de bruikbaarheid van het stappenplan voor het hercoderen zijn praktijkbeproevingen georganiseerd met drie gemeenten. Het stappenplan van het Kadaster en de ondersteuning door het Kadaster werden gewaardeerd door de gemeenten. De drie gemeenten vonden de transponeringstabel echter onduidelijk en niet gebruiksvriendelijk. Uit de praktijkbeproevingen kwam naar voren dat de tijdsbesteding en impact relatief beperkt waren. Hier zijn wel enkele belangrijke 'maren' van toepassing: Een klein deel van het werk dat volgt uit de brief is beproefd met gemeenten, de impact van het hercoderen op de vakafdelingen en de impact voor nieuwe beperkingen waren geen onderdeel van de praktijkbeproeving en tijdens de praktijkbeproeving bleek dat het hercoderen van bodembesluiten dusdanig complex was dat hier tijdens de praktijkbeproeving nog niet mee gestart kon worden (een eerste inschatting is dat de impact hiervan mogelijk heel groot is).

Op dit moment kan nog geen eenduidige conclusie worden getrokken of de impact van de brief nu groot of beperkt is. Het is de inschatting van gemeenten (deelnemers aan de expertbijeenkomst) dat de werkzaamheden die volgen uit de brief van het Ministerie van BZK veel tijd gaan kosten en tegelijk laten de resultaten van het droogzwemmen zien dat de impact relatief beperkt is. Om hier een beter beeld van te krijgen is aanvullend onderzoek naar de impact en uitvoeringsconsequenties van de gehele brief gewenst. In het geval de impact substantieel is, is het ook van belang dat er een adequate financiële tegemoetkoming komt voor gemeenten voor de uitvoering van de extra werkzaamheden.

Uit de praktijkbeproevingen en de expertbijeenkomsten kwamen verschillende randvoorwaarden en gewenste vervolgacties naar voren die nodig zijn om gemeenten te ondersteunen en ontzorgen bij het opvolgen van de acties uit de brief:

- Inhoudelijke vervolgacties hercoderen:
 - Transponeringstabel voor alleen gemeenten;
 - Transponeringstabel inclusief vervolgacties per type beperking;
 - Softwarematige oplossing i.p.v. Excel & CSV oplossing.
- Inhoudelijke vervolgacties brief van Ministerie van BZK:
 - Tijdslijn (wie moet wat wanneer doen);
 - Hoe te handelen bij nieuwe publiekrechtelijke beperkingen vanaf 1 januari 2024;

- Uitgebreidere toelichting van noodzaak hercoderen en consequenties als een gemeente later of niet hercodeert.
- Te organiseren activiteiten:
 - Delen stappenplannen met voorbeelden en tijdslijnen;
 - Communicatie over wijzigingen (in vorm van onder meer webinars).