

Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht

Juli 2016

1. De Minister van Infrastructuur en Milieu, mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen, handelend in de hoedanigheid van bestuursorgaan;
-
2. De vereniging het Interprovinciaal Overleg, waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door mevrouw A.Th.B. Bijleveld-Schouten voorzitter van het bestuur, hierna te noemen: het IPO;
3. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer mr J.H.C. van Zanen voorzitter van het bestuur, hierna te noemen: de VNG;
4. De Unie van Waterschappen, waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer mr. J.H. Oosters, voorzitter van het dagelijks bestuur, hierna te noemen: UvW;

Dit 'hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht' is een uitwerking van een afspraak uit het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet en heeft daarmee dezelfde status als het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet.

Hoofdpijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht

Vooraf

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben een gezamenlijke ambitie om van de Omgevingswet een succes te maken. Deze ambitie is vastgelegd in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. In het bestuursakkoord zijn over de financiën enkele kaderstellende afspraken gemaakt en is afgesproken om aanvullend financieel onderzoek uit te voeren.

Inmiddels is het aanvullende financieel onderzoek afgerond. Dit onderzoek biedt een indicatie met de best beschikbare cijfers, maar nog geen compleet beeld van de uitgaven, kosten en besparingen die samenhangen met de gehele stelselwijziging. De ambitie om van de implementatie van de Omgevingswet een succes te maken is onverminderd groot. Daarom leggen Provincies, Gemeenten, Waterschappen en Rijk onderstaande (financiële) afspraken met betrekking tot de implementatie van de stelselherziening omgevingsrecht vast, waarmee een principe afspraak wordt gemaakt over de verdeling van kosten en besparingen: de Rijksoverheid draagt de investeringskosten, iedere partij draagt zelf de transitiekosten en de uitvoeringskosten¹ van de gezamenlijke voorzieningen worden gedeeld. Betrokken partijen behouden zelf de besparingen die optreden door de invoering van de stelselherziening. Afspraken over een begrenzing van de bijdragen van partijen en de stapsgewijze ontwikkeling op basis van go/ no-go beslissingen en businesscases op onderdelen van het digitale stelsel zorgen er voor dat de financiële risico's beheerst worden.

Onderstaande afspraken bepalen het kader waarbinnen met de implementatie van de Omgevingswet voortvarend kan worden begonnen. Elk van de partijen kan gemotiveerd het initiatief nemen voor een bestuurlijk overleg als men meent dat buiten de kaders wordt getreden of de kaders het uiteindelijke doel niet optimaal dienen. Partijen zullen dan gezamenlijk zoeken naar een oplossing waarbij de principe afspraak blijft dat de Rijksoverheid de investeringskosten draagt, iedere partij zelf de transitiekosten draagt en de uitvoeringskosten van de gezamenlijke voorzieningen worden gedeeld.

Investeringskosten

1. De Rijksoverheid draagt de investeringskosten van het digitale stelsel, de invoeringsondersteuning en het informatiepunt².
2. De investeringskosten voor het digitale stelsel hangen samen met het uiteindelijk gerealiseerde digitale stelsel. De maximale investeringskosten zijn eenmalig € 150 mln. op basis van de inschattingen voor digitaliseringsscenario 3. Wanneer dit bedrag in beeld komt zullen partijen conform afspraak 10 met elkaar in gesprek gaan om te zoeken naar oplossingen.
3. Er wordt gekozen voor een compleet pakket aan invoeringsondersteuning, zoals dat in de programmadefinitie³ invoering is opgenomen. De maximale investeringskosten voor de invoeringsondersteuning worden vastgesteld op eenmalig € 35 mln.

¹ Zie voor de definities van kosten pagina 6.

² De Rijksoverheid draagt nu ook de investeringskosten die horen bij de totstandkoming van de wet (proceskosten); dit is echter geen onderdeel van de *implementatie* van de wet en daarom niet expliciet benoemd.

³ Volgens de financiële effectentoets deel invoeringsondersteuning, Cebeon & Bontconsult d.d. 10 december 2015 worden de investeringskosten voor dit pakket geraamd op € 35 mln.

4. De maximale investeringskosten voor het informatiepunt zijn eenmalig € 10 mln.
5. Vanuit het belang van snellere en betere besluitvorming over de fysieke leefomgeving en ter stimulering van onder andere het digitaal zaakgericht werken, het gebruik van nieuwe standaarden en andere doelgroepspecifieke implementatievraagstukken met betrekking tot zaak- en ketengericht werken bij de afzonderlijke partijen wordt in totaal eenmalig € 18 miljoen extra ter beschikking gesteld. De Unie van Waterschappen kan aanspraak maken op maximaal € 5 mln. van het beschikbare budget en de VNG op maximaal € 13 mln. van het beschikbare budget. Hiervoor wordt binnen 6 maanden een stimuleringsregeling opgesteld die betreffende partijen in staat stelt om zo veel mogelijk zelf over de toedeling hiervan te beslissen.

Transitiekosten

6. Hoewel het gebruikelijk is dat de Rijksoverheid bij wetswijzigingen de transitiekosten vergoedt, spreken partijen in deze specifieke situatie, mede gezien het totaalpakket aan afspraken, af dat de transitiekosten die samenhangen met de aanpassing aan de wet- en regelgeving, de digitalisering en de invoering worden gedragen door de bevoegde gezagen (de 'eigen' organisatie).

Uitvoeringskosten (structurele kosten)

7. Alle bevoegde gezagen dragen aan de hand van een procentuele verdeelsleutel bij aan de uitvoeringskosten⁴ (structurele kosten) van het informatiepunt en het digitale stelsel. Deze verdeelsleutel is berekend aan de hand van de huidige werklast in het 'domein' van de Omgevingswet van betrokken overheden. Dit leidt tot de volgende verdeelsleutel: Rijk: 19%, Provincies: 6%, Gemeenten: 70%, Waterschappen: 5%.
8. Om de kosten voor het digitale stelsel beheersbaar te houden wordt aan dit percentage een maximale bijdrage voor de structurele kosten van het centrale deel van het digitale stelsel en het informatiepunt gekoppeld. Op basis van de indicatieve cijfers voor digitaliserings scenario 2 is dat respectievelijk maximaal: Rijk: € 5 mln/jr, Provincies: 1,6 mln/jr, Gemeenten: 18 mln/jaar, Waterschappen: 1,3 mln/jr ; en voor digitaliserings scenario 3 is dat respectievelijk maximaal: Rijk: € 11 mln/jaar, Provincies: € 3,3 mln/jaar, Gemeenten € 40 mln/jaar, Waterschappen € 2,7 mln/jaar.

Bespaarde kosten

9. Hoewel het gebruikelijk is dat besparingen (deels) worden teruggehaald, spreken partijen in deze specifieke situatie, mede gezien het totaalpakket aan afspraken, af dat de besparingen die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet ten gunste komen van ieder van de betrokken partijen. Deze (toekomstige) jaarlijkse besparingen kunnen, voor zover ze partijen ten deel vallen, worden ingezet als dekking voor te maken kosten als gevolg van de stelselwijziging. Het kabinet zal deze besparingen niet korten op het gemeente- en provinciefonds of in rekening brengen bij de waterschappen. Ook vindt er geen additionele verrekening plaats voor de herintroductie van milieuleges. De hoogte van de verwachte besparingen hangt samen met het uiteindelijk gerealiseerde scenario van digitalisering.

Kostenbeheersing

10. Partijen treden in onderling overleg wanneer één van de partijen motiveert en onderbouwt dat significant buiten de scope van het bestuursakkoord en deze financiële afspraken wordt

⁴ Voor de administratieve afhandeling van de verrekening van de uitvoeringskosten worden binnen 6 maanden nadere afspraken gemaakt bijvoorbeeld via benutting van het gemeente- en provinciefonds.

getreden. De principe-afspraken over de kostenverdeling⁵ blijft van kracht bij het zoeken naar oplossingen in een gesprek over het maken van additionele afspraken.

11. Voor ieder te ontwikkelen onderdeel van het digitaal stelsel worden onderzoeken (zoals businesscases) naar de haalbaarheid, risico's, gevolgen, investeringskosten, exploitatiekosten en eventuele besparingen uitgevoerd, zodat go/no go beslissingen tijdig in consensus genomen kunnen worden en het stelsel fasegewijs, beheersbaar en verantwoord wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Besluitvorming vindt plaats in een bestuurlijk overleg tussen IenM, VNG, IPO en UvW.
12. In ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de wet worden de financiële consequenties van de gehele stelselwijziging in beeld gebracht. Tenzij partijen op dat moment gezamenlijk besluiten dat voldoende informatie aanwezig is, of aanvullend onderzoek op dat moment niet meer inzicht biedt, wordt onderzoek verricht naar de financiële effecten van de invoeringswet, aanvullingswetten en AMvB's (onderdelen B en C van het financiële onderzoek). Hierbij worden ook de consequenties van de verschuiving van vergunningverlening naar algemene regels in beeld gebracht en tevens de financiële effecten van de invoeringsondersteuning en digitale stelsel (A en D van het financiële onderzoek) onderzocht.
13. In ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de wet vindt overleg plaats zodat het geheel van financiële consequenties, zoals op dat moment bekend, in ogenschouw kan worden genomen. Dit kan aanleiding geven om nadere afspraken te maken over de begrenzing van de afgesproken bedragen (kosten en bespaarde kosten) of de ambitie in de uitvoering.
14. Vijf jaar ná inwerkingtreding van de wet zal er een evaluatie worden uitgevoerd naar de gehele stelselwijziging.

Governance

15. Partijen stemmen in het Programmteam Implementatie activiteiten in het kader van de invoeringsondersteuning en de transitie op elkaar af en in overleg worden beschikbare investeringsbudgetten ingezet, waarbij het bedrag van € 35 mln. voor invoeringsondersteuning in zijn geheel ten goede komt aan werkelijke invoeringsondersteunende maatregelen.
16. Rekening houdend met recente adviezen over digitaliseringsprojecten zullen partijen gezamenlijk een governance structuur vaststellen voor een effectieve aansturing van de ontwikkeling van het digitale stelsel.

Overige afspraken

17. Drie jaar ná inwerkingtreding van de wet zal een evaluatie worden uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van het informatiepunt. Op basis hiervan besluiten partijen gezamenlijk óf het informatiepunt moet worden voortgezet en zo ja, in welke vorm.
18. Het digitale stelsel functioneert het meest effectief als dit door Rijk en bevoegde gezagen integraal wordt vormgegeven en ingericht. De implementatie van het digitale stelsel kent nog vele uitvoeringsstappen. De ervaring uit andere trajecten leert dat daar discussies over de functionele specificaties en de aansluiting op de geboden voorzieningen bij horen die een relatie hebben met de scope en daarmee de kosten van het stelsel. Partijen spreken af dat bij gesprekken hierover een optimale werking van het systeem centraal staat en tegelijkertijd geen der partijen onevenredig veel nadeel mag ondervinden van een nadere functionele invulling. De ontwikkeling van het digitale stelsel wordt vanuit de optiek van risicomanagement gemonitord en er vinden periodiek reviews over de voortgang plaats.

⁵ de Rijksoverheid draagt de investeringskosten, iedere partij draagt zelf de transitiekosten, de uitvoeringskosten van de gezamenlijke voorzieningen worden gedeeld en de bespaarde kosten komen ten gunste van ieder van de betrokken partijen.

19. Partijen committeren zich binnen het kader van de voorgaande financiële afspraken aan de doelstelling om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zo veel mogelijk digitaal met de Omgevingswet te werken, waarbij wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk realisatieniveau. De gezamenlijke ambitie blijft digitaliseringsscenario 3, maar er kan niet worden uitgesloten dat gedurende de implementatie blijkt dat een lager realisatieniveau onvermijdelijk is.
20. Als opgenomen in het bestuursakkoord is het bouwen van de informatiehuizen afhankelijk van de uitkomsten van de uit te voeren business cases. Indien het informatiehuis Natuur tussen nu en 2024 ontwikkeld wordt, dan worden de provincies eigenaar en beheerder van dit informatiehuis. Op basis van de huidige inzichten worden provincies tevens gezien als de beoogde eigenaar en beheerder van het informatiehuis Externe Veiligheid, waarbij de definitieve keuze voor het eigenaar- en beheerderschap op een later moment aan de orde is naar aanleiding van de uitkomsten van de businesscases. Het eigenaarschap laat de afgesproken verdeling van de kostenstructuur onverlet. Indien het informatiehuis Water tussen nu en 2024 ontwikkeld wordt, dan is het logisch dat Rijkswaterstaat en waterschappen uitdrukkelijk in beeld komen als eigenaar en beheerder van dit informatiehuis.
21. Als het wetsvoorstel kwaliteitsborging bouwen doorgaat dan zullen mogelijke taken en kosten die achterblijven bij gemeenten en provincies naar aanleiding van de beoogde privatisering van de bouwbesluittoets worden gedefinieerd en qua hoogte in kaart worden gebracht. De uitkomsten uit dit onderzoek worden bestuurlijk besproken waarbij het ministerie van BZK bereid is aantoonbare nadelige financiële gevolgen voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit het wetsvoorstel (overeenkomstig art. 2 Fvw) te compenseren. Dit onderzoek zal begin 2016 door BZK worden uitgezet.
22. Gemeenten en provincies zullen voldoende mogelijkheden krijgen om de kosten van publieke voorzieningen te verhalen bij plankostenprocedures. Hiervoor zal de wetgever, in overleg met de VNG en IPO, voorstellen ontwikkelen. Ook spreken partijen af dat op grond van de nog uit te werken AMvB's de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om bij ontwikkeling de kosten van overheidsvoorzieningen - die op basis van het huidige recht vallen onder bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse verevening - te verhalen bij de ontwikkelaars, in stand blijven.
23. Als uit de hierboven beschreven trajecten oplossingen voor gemeenten en/of provincies komen en de redeneringen die daaronder liggen op vergelijkbare wijze van toepassing zijn op de legesproblematiek van de waterschappen, dan wordt een vergelijkbare oplossing van toepassing op de waterschappen.

Het huidige stelsel van omgevingsrecht met 26 sectorale wetten, meer dan 100 AMvB's en meer dan 100 ministeriële regelingen heeft ook de financiering van het stelsel complex gemaakt. Dat noopt tot een herbezinning op de financiering van een nieuw stelsel van omgevingsbeleid, waarbij de kostendekkendheid vanuit leges worden meegenomen.

24. Uiterlijk september 2016 formuleren partijen gezamenlijk een onderzoeksvoorstel naar alternatieve financieringsmogelijkheden voor het fysieke domein uitgaande van het nieuwe stelsel omgevingsrecht. Bij dit onderzoek zal ook nadrukkelijk het effect van de bredere ontwikkeling van minder vergunningverlening en meer toezicht en handhaving worden meegenomen. Het onderzoek moet leiden tot een concreet voorstel voor de nieuwe kabinetsperiode.

Definities van kosten⁶

Eenmalige kosten/uitgaven:

- investeringen (of aanloopkosten): eenmalige kosten/uitgaven die betrekking hebben op de centrale voorzieningen die voor invoering en uitvoering van de wet worden '(om)gebouwd'. Het gaat hierbij in ieder geval om Omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM), Ruimtelijkeplannen.nl, overige centrale digitale voorzieningen, standaarden, informatiepunt(en) en het maken van opleidingen;
- Transitiekosten: eenmalige kosten/uitgaven die bevoegde gezagen doen om met en conform de wet te kunnen werken. Het gaat hierbij in ieder geval om het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, aanpassingen van ICT (daar waar keuzeruimte is voor overheden), invoering van standaarden, aansluiting op (ver)nieuw(d)e centrale systemen, frictiekosten;

Structurele kosten en besparingen:

- Uitvoeringskosten: terugkerende kosten die samenhangen met het gebruik, onderhoud en door-ontwikkeling van het digitale stelsel en de informatiepunten alsmede de kosten van de bevoegde gezagen bij het werken met en conform de wet;
- Besparingen of bespaarde kosten: Monetaire besparingen en inkomsten die samenhangen met het gebruik van de wet en het digitale systeem;

Noot: gedurende het uitvoeringstraject van het digitale stelsel wordt nadere invulling gegeven welke concrete onderdelen van het digitale stelsel onder deze definities vallen.

⁶ Definities volgens synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingswet, Bont Consult & Cebeon, d.d. 9 december 2015