

Integraal Financieel Beeld

Stelselherziening Omgevingswet

11 maart 2021

Norbert de Blaay en Elise van Leest

Inhoudsopgave

Hoofdlijnen beeld.....	2
1.1 Inleiding.....	2
1.2 Het stelsel van de Omgevingswet in een notendop	3
1.3 Al veel bekend, toch lang nog niet alles.....	4
1.4 Effecten voor maatschappij als geheel	4
1.5 Eenmalige effecten overheden	7
1.6 Structurele effecten inzichtelijk	8
1.7 Vergelijking cijfers met eerdere bestuurlijke afspraken	11
1.8 Terugverdiëntijden.....	12
1.9 Vervolgproces vastgelegd	13
Integraal Financieel Beeld	14
Bijlagen: opdracht en opbouw Integraal Financieel Beeld	15
Bijlage 1: Opdracht en verantwoording.....	16
Bijlage 2: Overzicht van onderzoeken	18
Bijlage 3: Opbouw Integraal Financieel Beeld	19
Bijlage 4: Aanpassingen resultaten deelonderzoeken voor opname in Integraal Financieel Beeld.....	24
Bijlage 5: Bevindingen Klankbordgroep	30
Bijlagen: onderliggende afspraken stelselherziening Ow	34
Bijlage 6: Doelstellingen van de wet.....	35
Bijlage 7: Interbestuurlijke afspraken aan de basis	36
Bijlage 8: Vergelijking ramingen bestuurlijke afspraken 2016 en huidig financieel beeld	40
Bijlagen: resultaten per partij nader in beeld	44
Bijlage 9: Burgers	44
Bijlage 10: Bedrijven	47
Bijlage 11: Overheden als totaal	50
Bijlage 12: Rijk als stelselverantwoordelijke.....	56
Bijlage 13: Gemeenten.....	57
Bijlage 14: Provincies	62
Bijlage 15: Waterschappen	66
Bijlage 16: Rijkspartijen.....	70
Bijlagen: overige zaken.....	72
Bijlage 17: Uitgangspunten	73
Bijlage 18: Lijst met afkortingen	76

Hoofdlijnen beeld

1.1 Inleiding

Wat kost de invoering van de omgevingswet (Ow), en wie betaalt wat? De Rijksoverheid, Unie van Waterschappen (Unie), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) maakten in 2016, voorafgaand aan de invoering, duidelijke afspraken over de bekostiging van de ingrijpende stelselherziening. Deze interbestuurlijke afspraken zijn vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht¹ (Financieel Akkoord) en waren mede gebaseerd op het rapport ‘Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht’² (Syntheserapport).

Op hoofdlijnen waren de afspraken als volgt:

- Het Rijk betaalt als stelselverantwoordelijke de investeringen in een aantal centrale voorzieningen (Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), informatiepunt Omgevingswet (IPOw) en invoeringsondersteuning);
- Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen nemen de transitiekosten³ van de stelselherziening voor eigen rekening;
- Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen mogen de ‘besparingen houden’ als gevolg van de stelselherziening. Er vindt geen verrekening van de besparingen plaats via Gemeente- of Provinciefonds dan wel via een andere wijze van korting.

Bij de bestuurlijke afspraken over de ontwikkeling van het DSO-LV is rekening gehouden met twee digitaliseringsscenario's:⁴

- Scenario 2 - *wettelijke minimum met instandhouding van huidige dienstverlening*. In dit scenario van het DSO wordt alleen gerealiseerd wat strikt noodzakelijk is voor het werken met de Omgevingswet, de huidige dienstverlening wordt op zijn minst gecontinueerd.
- Scenario 3 - *toewerken naar baten en ontzorging*. Naast het handhaven van het huidige dienstverleningsniveau wordt in dit scenario van het DSO uitgegaan van aanvullende activiteiten die baten kunnen generen voor burgers en bedrijven of de overheden ontzorgen. Zo gaat dit scenario uit van een volledig ontwikkeld DSO, inclusief informatieproducten.

Onderdelen van deze afspraken zijn vervolgens in 2018 uitgewerkt in het de Beheerovereenkomst DSO-LV⁵ en in interbestuurlijke afspraken naar aanleiding van het uitstel van de inwerkingtredingsdatum naar 1

¹ Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016, juli).

https://www.eerstekamer.nl/overig/20161007/hoofdlijnenakkoord_financiele/document

² Bont Consult & Cebeon. (2015). Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingswet, p.13-14.

³ Definitie transitiekosten: alle incidentele kosten die door de overheden in hun rol als bevoegde gezagen worden gemaakt voor invoering van de Ow

⁴ Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht. (2016, juli).

https://www.eerstekamer.nl/overig/20161007/hoofdlijnenakkoord_financiele/document

⁵ Beheerovereenkomst digitaal stelsel omgevingswet landelijke voorziening, 2019

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/12/18/beheerovereenkomst-digitaal-stelsel-omgevingswet-landelijke-voorziening-2019>

januari 2022⁶. Eén van de afspraken is dat er een halfjaar voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum van de Ow een actueel beeld wordt opgemaakt van de financiële effecten van de stelselherziening. Dit financiële beeld ligt in de vorm van deze rapportage voor u.

BELANGRIJKE NOOT: dit Integraal Financieel Beeld is een financiële analyse van de stelselherziening en geen maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit rapport is opgesteld op basis van deelonderzoeken die voorafgaand aan de invoeringsdatum van de stelselherziening zijn uitgevoerd. In bijlage 2 is een overzicht van deze deelonderzoeken opgenomen.

1.2 Het stelsel van de Omgevingswet in een notendop

In Nederland is het omgevingsrecht tot nu toe verbrokkeld geweest over tientallen wetten. Zo zijn er afzonderlijke wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Als gevolg van deze versnippering ontstaan afstemmings- en coördinatieproblemen. Bovendien leidt het tot verminderde herkenbaarheid en bruikbaarheid van de wetten. De Omgevingswet is een volledig nieuw wettelijke kader dat het gros van alle regels en wetten rond de inrichting van de fysieke leefomgeving vereenvoudigt, beter op elkaar afstemt en integreert.

Het nieuwe stelsel van de Ow vraagt daarbij een andere benadering van de overheden. Van bescherming van de fysieke leefomgeving naar een beleidscyclus waarin continu sprake is van het balanceren tussen de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het bieden van ruimte aan ontwikkelingen.

Met de Ow en bijbehorende uitvoeringsregelgeving worden vier verbeterdoelen nagestreefd:⁷

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming m.b.t. projecten in de fysieke leefomgeving.

Hierbij was de verwachting dat de stelselherziening ook zou leiden tot financiële besparingen voor de maatschappij als geheel. De toenmalige minister heeft daarover in haar 'beleidsbrief eenvoudig beter' van 28 juni 2011 gemeld dat deze besparingen op kunnen lopen tot een bedrag van € 600 mln. per jaar.⁸

⁶ Invoering Omgevingswet per 1 januari 2022- advies over de consequenties voor de basisafspraken, KokxDeVoogd (2020, 30 oktober).

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962. nr. 3. p.6.

⁸ Beleidsbrief eenvoudig beter. (2011, 28 juni) p.10.

1.3 Al veel bekend, toch lang nog niet alles

In paragraaf 1.4 t/m 1.6 vindt u de financiële consequenties terug van de invoering van de stelselherziening Ow. Graag maken we eerst een aantal kanttekeningen over de ‘waarde’ van deze cijfers.

Dit Integraal Financieel Beeld is gebaseerd op een groot aantal onafhankelijke deelonderzoeken. Deze hebben ons heel veel inzichten gegeven, waaronder ook nieuwe feiten die nog niet bekend waren bij het opstellen van de bestuurlijke afspraken in 2016. Toch zijn er nog steeds onzekerheden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ow. Nog lang niet alle aspecten zijn onderzocht, en in veel gevallen kunnen kosten niet volledig gekwantificeerd worden. Het gaat dus deels om ramingen⁹ en deels om schattingen¹⁰. Dit betekent dat we in dit rapport veel werken met bandbreedtes.

Met de invoering van de wet krijgen overheden ook meer decentrale ruimte om eigen beleidskeuzes te maken. Deze beleidsvrijheid zorgt voor een relatief grote kennisonzekerheid: we kunnen nog niet weten welke decentrale keuzes de overheden zullen maken en dus ook niet welke effecten die keuzes zullen hebben. Er is ook sprake van een toekomstonzekerheid als gevolg van de relatief lange overgangstermijn, voor gemeenten zelfs tot 2030, en het feit dat sommige effecten zich pas na die overgangstermijn gaan manifesteren. Dit heeft ertoe geleid dat er in het Integraal Financieel Beeld en in de daaronder liggende deelonderzoeken naast met een basisvariant met twee vergaande varianten voor het gebruik van decentrale ruimte is gewerkt. Deze bepalen als het ware ‘de hoeken van het speelveld’.

1.4 Effecten voor maatschappij als geheel

Bij de start van de stelselherziening was de verwachting dat deze voor de maatschappij als geheel een positief financieel effect zou opleveren. De maatschappij als geheel betreft burgers en bedrijven maar ook overheden in hun rol als bevoegd gezag en initiatiefnemer. In het voorliggende Integraal Financieel Beeld constateren wij dat er een positief financieel effect voor burgers en bedrijven kan optreden.

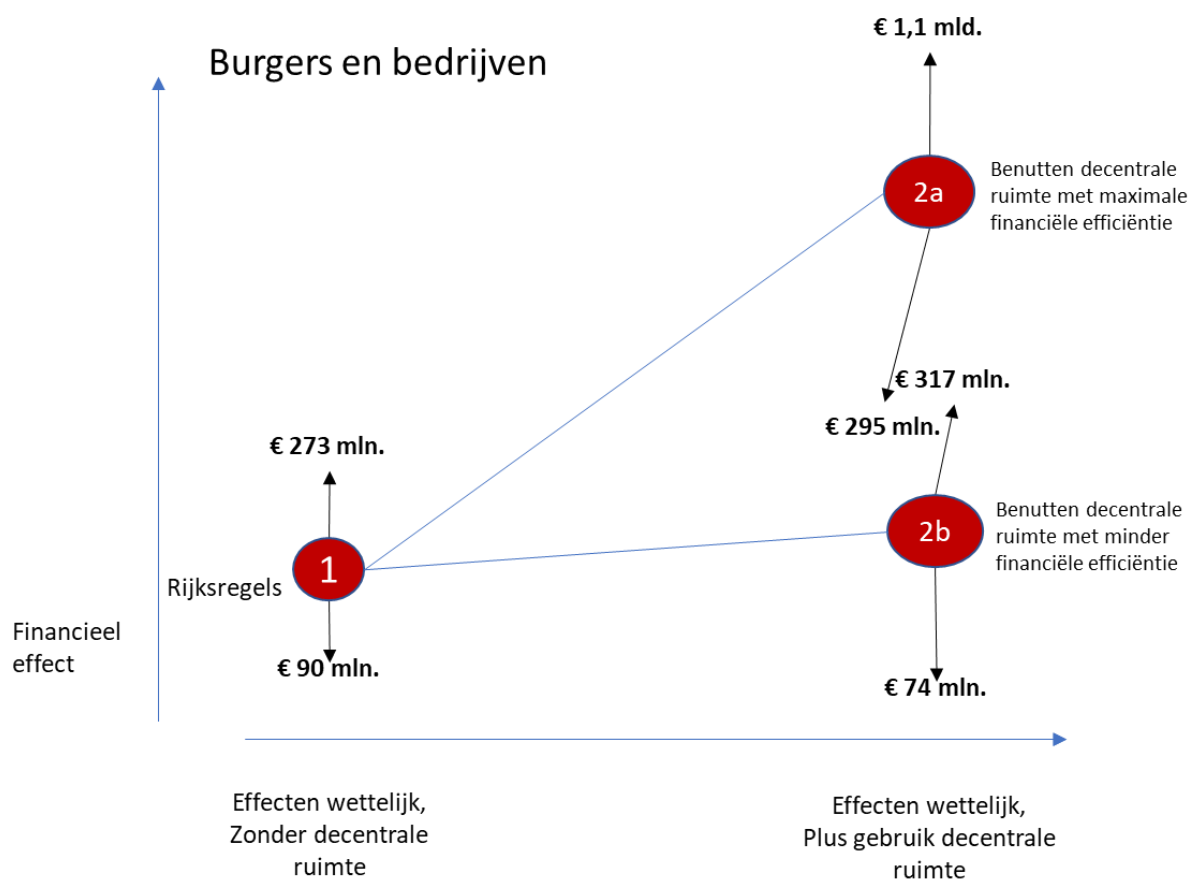
Het is aan overheden - en daarvoor is de decentrale ruimte ook bedoeld - om een eigen afweging te maken op basis van politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid in de lokale context. Het effect daarvan kan zowel een financieel gunstig dan wel een financieel minder gunstig effect hebben. In het Integraal Financieel Beeld wordt daar met deze twee vergaande varianten invulling aan gegeven. De eerste variant (2a) gaat uit van een set van decentrale keuzes waarbij de decentrale ruimte door overheden maximaal wordt ingezet voor financiële efficiëntie. De tweede variant (2b) gaat uit van een set van decentrale keuzes waarbij de decentrale ruimte door overheden minder op financiële efficiëntie wordt gericht.

Het onderzoeksresultaat geeft aan dat wanneer de decentrale beleidsruimte door overheden maximaal wordt ingezet ten behoeve van financiële efficiëntie, het effect voor burgers en bedrijven kan oplopen tot €1,1 mld. per jaar. Voor overheden als totaal bedraagt dit maximale effect € 248 mln. per jaar. Opgeteld en

⁹ In het rapport wordt gesproken over ramingen als het gaat om cijfers voor de invoering van de Ow.

¹⁰ In het rapport wordt gesproken over inschatting als het gaat om cijfers die betrekking hebben op de periode na de invoeringsdatum van de Ow.

gecorrigeerd voor dubbeltellingen is het maximaal effect voor de maatschappij naar verwachting € 1,3 mld. per jaar. Wanneer de decentrale beleidskeuzes minder op financiële efficiëntie worden gericht, kan dat effect dalen tot een positief bedrag van € 74 mln. per jaar voor burgers en bedrijven en voor overheden uitkomen op € 34 mln. per jaar negatief.

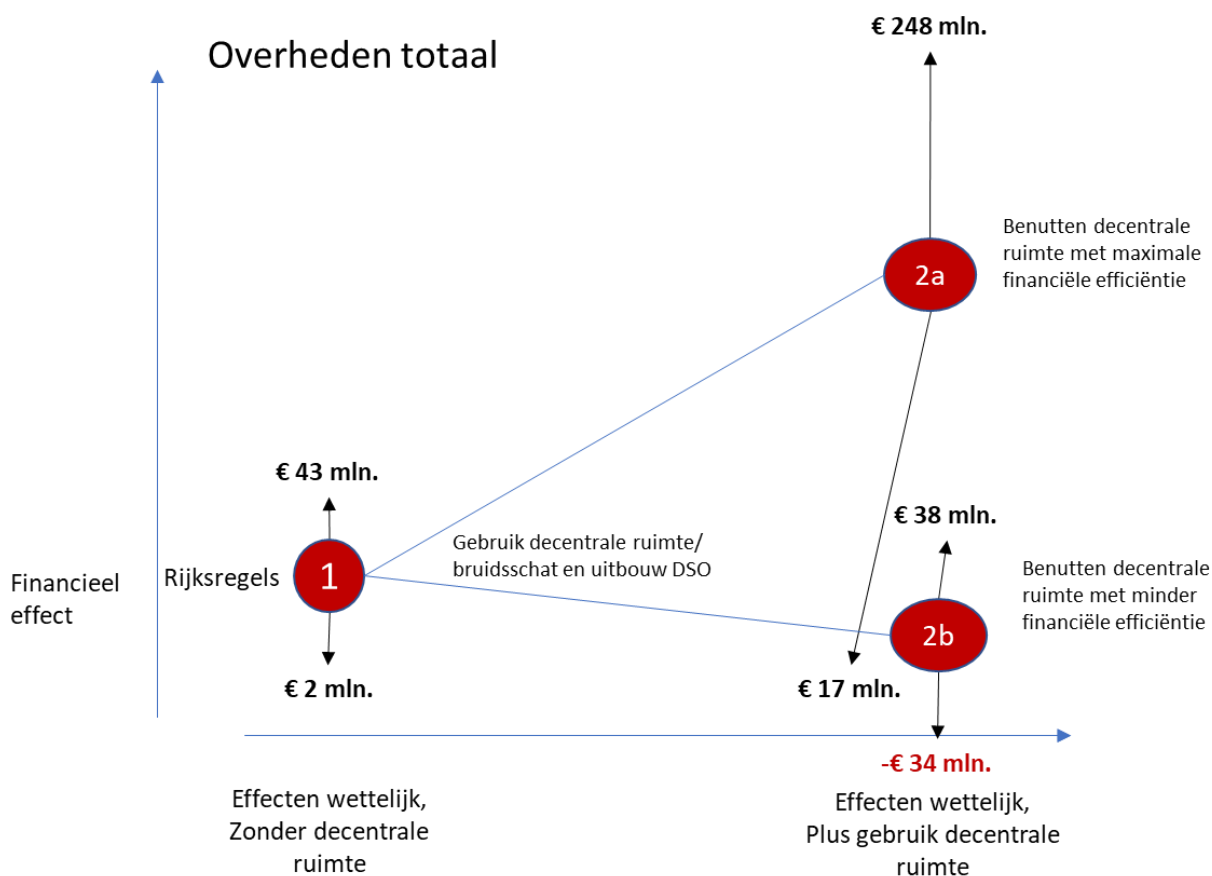


Figuur 1: totale jaarlijkse structurele effecten burgers en bedrijven

In figuur 1 staat het Integraal Financieel Beeld van de structurele consequenties van de invoering van de Ow opgenomen **voor burgers en bedrijven**. Zonder invulling van de decentrale ruimte (1) en met alleen scenario 2 van het DSO is dat positieve effect tussen de € 90 mln. en € 273 mln. per jaar.

Wanneer de decentrale ruimte maximaal (2b) ingezet wordt gericht op financiële efficiëntie en scenario 3 van het DSO is gerealiseerd, kunnen de bedragen oplopen tussen de € 295 mln. en € 1,1 mld. per jaar.

Als de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie wordt gericht en er is een tussenscenario van het DSO beschikbaar, dan kan het structurele effect voor burgers en bedrijven in uitkomen tussen € 74 mln. en € 317 mln. per jaar.



Figuur 2: totale jaarlijkse structurele effecten overheden totaal

In figuur 2 staat het Integraal Financieel Beeld van de structurele consequenties van de invoering van de Ow opgenomen **voor overheden** als totaal. Hierin zijn de financiële effecten voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen in hun rol als bevoegd gezag en rol als initiatiefnemer opgenomen. Zonder invulling van de decentrale ruimte (1) en met scenario 2 van het DSO ligt dat effect tussen de € 2 mln. en € 43 mln. per jaar.

Wanneer de decentrale ruimte door overheden maximaal (2a) ingezet wordt voor financiële efficiëntie en een tussenvariant van het DSO beschikbaar is, kunnen de bedragen oplopen tot € 17 mln. en € 248 mln. per jaar. Als de keuzes binnen de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie wordt gericht een tussenscenario van het DSO wordt gehanteerd dan kan het structurele effect voor de overheden in totaliteit uitkomen tussen € 34 mln. negatief en € 38 mln. positief per jaar.

De twee figuren laten zien dat als overheden op een financiële efficiënte manier gebruik maken van de decentrale ruimte, de baten voor burgers en bedrijven groot kunnen zijn. Als zij de decentrale ruimte op een

minder financieel efficiënte wijze benutten, dan zal de baat veel minder zijn. Het uiteindelijke maatschappelijk effect zal naar verwachting dan ook liggen tussen de twee varianten. Waar dat precies zal uitkomen is afhankelijk van de decentrale keuzes van bevoegde gezagen. En afhankelijk van de ontwikkeling van het DSO.

Bij invulling van de decentrale ruimte is een overheid in eerste aanleg bezig met decentraal beleid, op basis van de ruimte die de rijksregels bieden en op basis van kennis en ervaring van de lokale omstandigheden. Centraal daarin staat de wijze waarop het bevoegd gezag denkt het meest efficiënt en effectief te kunnen sturen op haar eigen prioriteiten en doelen. Pas in tweede aanleg zal een overheid naar verwachting kijken naar financiële effecten (bestuurslast, administratieve lasten en nalevingskosten). Gegeven de maatschappelijk doelen van de Ow kan daarbij ook rekening worden gehouden met een lastenluwe invulling.

1.5 Eenmalige effecten overheden

De totale eenmalige geraamde effecten, waaronder de transitiekosten, staan in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1: Totale eenmalige effecten (alle bedragen X € mln.)

Eenmalige effecten	Min.	Max.
Investeringskosten centrale voorzieningen	-229	-336
Transitiekosten voor overheden ¹¹	-1.300	-1.900
Afschaffing actualiseringsplicht	114	139
TOTAAL	-1.415	-2.097

De totale eenmalige effecten van de stelselherziening bedragen per saldo € 1,4 mld. tot € 2,1 mld. Het Rijk neemt de investeringen als stelselverantwoordelijke op zich. De raming hiervan is € 229 mln. voor het scenario met de basisvariant van het DSO en € 336 mln. voor de variant waarin het DSO volledig is uitgebouwd.

Van de transitiekosten voor overheden van € 1,3 mld. tot € 1,9 mld. valt € 1,1 mld. tot € 1,7 mld.¹² aan transitiekosten bij alle gemeenten. Gemiddeld is dat 4,3 mln. per gemeente. De 12 provincies nemen 90 tot 120 mln. van de transitiekosten voor hun rekening. Gemiddeld is dat € 8,8 mln. per provincie. De waterschappen en Rijkspartijen nemen respectievelijk € 63 tot € 77 mln. en € 72 tot € 80 mln. aan transitiekosten voor hun rekening. Gemiddeld is dat voor een waterschap € 3,3 mln. en voor een Rijkspartij € 7,6 mln.

¹¹ Deelonderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p.17.

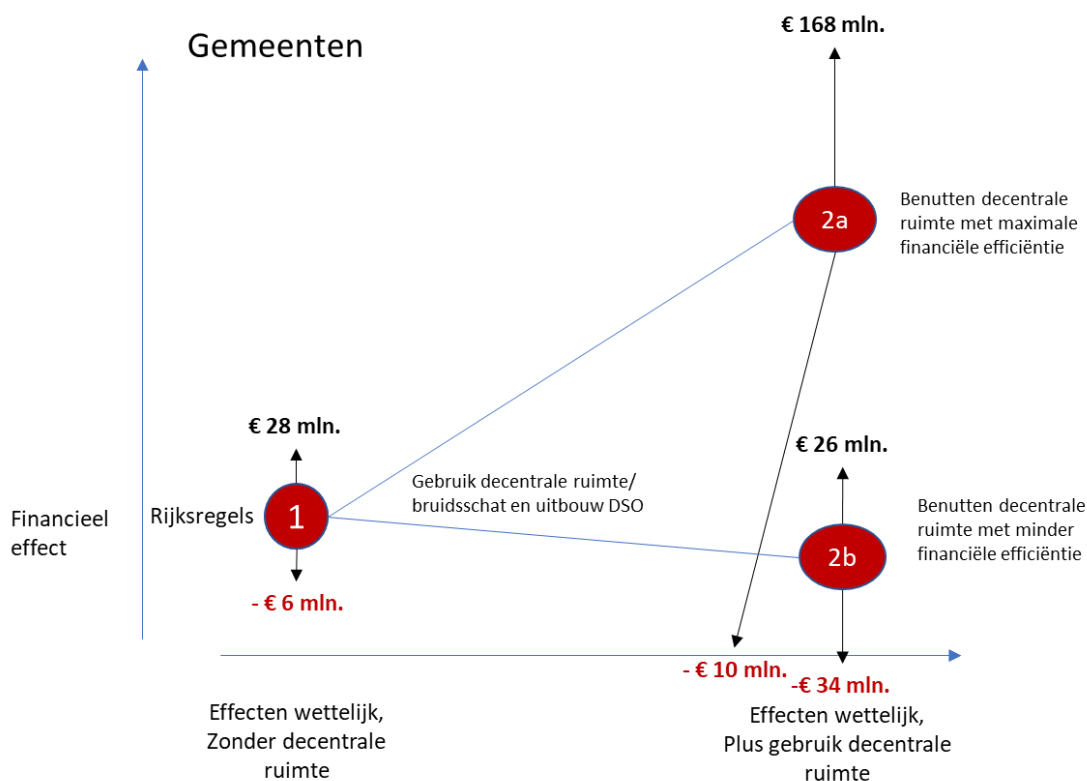
¹² De cijfers in het deelonderzoek van KPMG zijn gebaseerd op n=355 voor gemeenten.

Het bovenstaande is met name relevant met het oog op de financiële afspraken tussen Rijk en medeoverheden met betrekking tot de eenmalige effecten en de structurele financiële effecten. In de volgende paragraaf gaan we daar kort op in.

1.6 Structurele effecten inzichtelijk

In deze paragraaf staat een korte en bondige toelichting voor gemeenten, provincies en waterschappen. In de bijlagen 13 t/m 15 staat een uitgebreide toelichting opgenomen.

Structurele effecten gemeenten



Figuur 3: totale jaarlijkse structurele effecten gemeenten

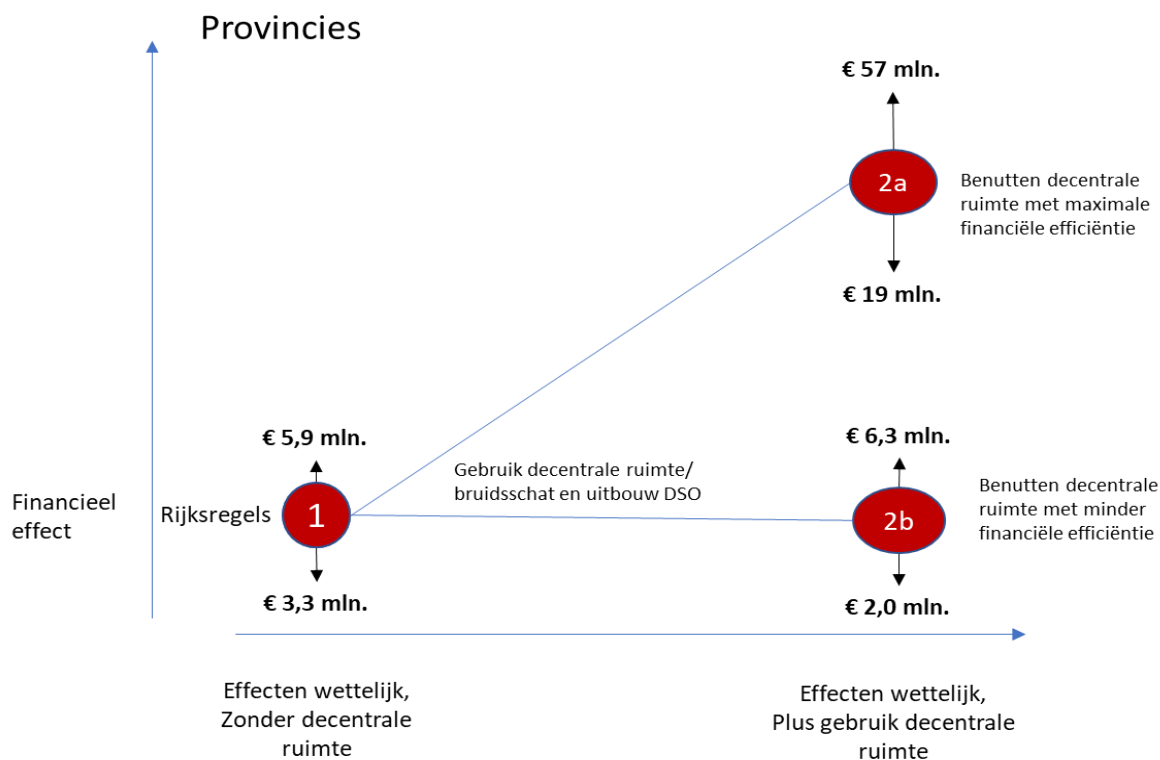
De bovenstaande effecten zijn uitgedrukt in jaarlijkse bedragen en geven de veranderingen weer t.o.v. de huidige kosten van de domeinen die geraakt worden door de Ow.

In figuur 3 staat het totale structurele effect voor gemeenten opgenomen. Zonder gebruik van de decentrale beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO ligt het structurele effect voor gemeenten per saldo tussen de € 6 mln. negatief en € 28 mln. positief per jaar.

Wanneer gemeenten de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met scenario 3 van het DSO, kunnen de bedragen sterk oplopen, tot € 168 mln. per jaar. Deze effecten kunnen ook tegenvallen naar een negatief effect van € 10 mln. per jaar.

Op een aantal onderwerpen heeft de gemeente ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie te richten. Dit in combinatie met een tussenscenario van DSO zou voor gemeenten in deze variant uit kunnen komen tussen € 34 mln. negatief en € 26 mln. positief per jaar.

Totale structurele effecten provincies



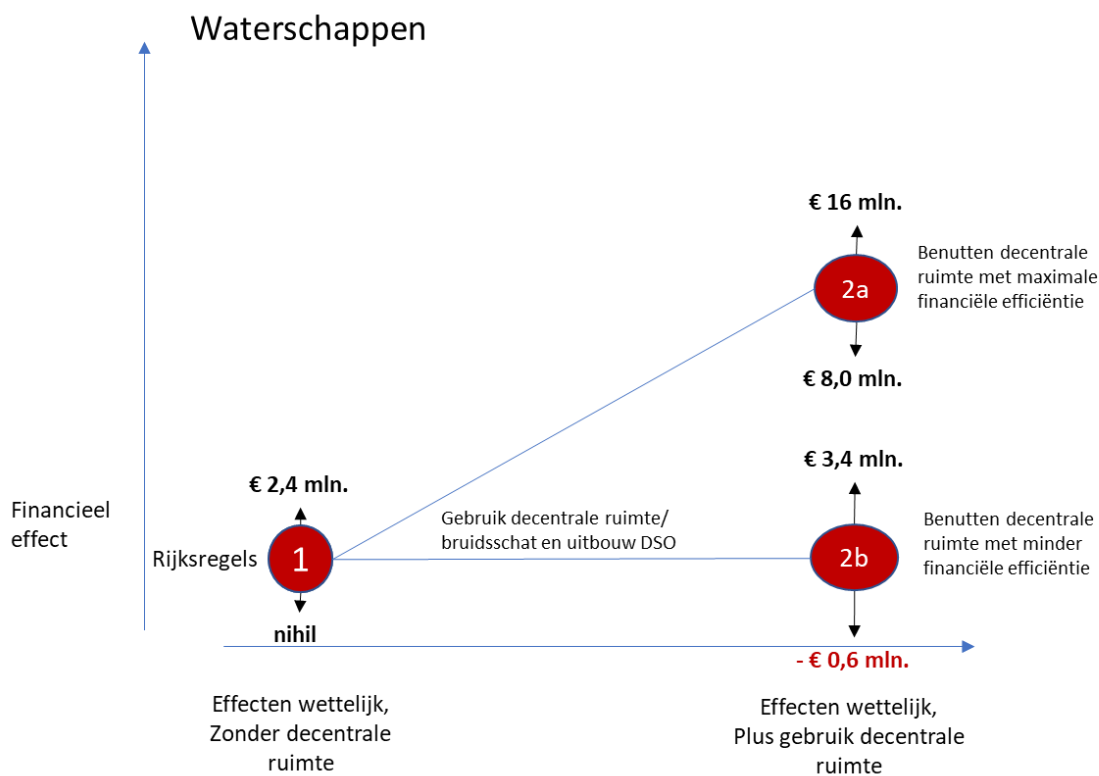
Figuur 4: totale structurele effecten provincies

In figuur 4 staat het totale structurele effect voor provincies opgenomen. Zonder gebruik van de decentrale beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO is het structurele effect tussen de € 3,3 mln. en € 5,9 mln. per jaar.

Wanneer provincies de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie in combinatie met scenario 3 van DSO, kunnen de bedragen oplopen van € 19 mln. tot € 57 mln. per jaar.

De provincie heeft ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie te richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor provincies in dit scenario uitkomen tussen € 2,0 mln. en € 6,3 mln. per jaar.

Totale structurele effecten waterschappen



Figuur 5: totale structurele effecten waterschappen

In figuur 5 staat het totale structurele effect voor waterschappen opgenomen. Zonder gebruik van de eigen beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO is het structurele effect tussen nihil en € 2,4 mln. positief per jaar.

Wanneer waterschappen de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met scenario 3 van DSO, kunnen de bedragen oplopen van € 8 mln. tot € 16 mln. per jaar.

De waterschappen hebben ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie te richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor waterschappen in dit scenario uitkomen tussen € 0,6 negatief en 3,4 mln. positief per jaar.

Totale structurele effecten Rijkspartijen

Zonder gebruik van de eigen beleidsruimte en met de basisvariant van het DSO ligt het structurele effecten voor de Rijkspartijen tussen de € 5,0 mln. en de € 6,4 mln. per jaar. In bijlage 16 staan de structurele effecten voor Rijkspartijen ook opgenomen.

1.7 Vergelijking cijfers met eerdere bestuurlijke afspraken

In deze paragraaf vergelijken we de ramingen uit 2016 met het Integraal Financieel Beeld van vandaag. Het is belangrijk om de ramingen van 2016 in het juiste perspectief te plaatsen. Door de vele inzichten uit de onderzoeken over de stelselherziening, weten we inmiddels veel meer over zowel de structurele als de eenmalige effecten. De vergelijking mag dus zeker niet geïnterpreteerd worden als een beoordeling van de ramingen die op tafel lagen bij het maken van de bestuurlijke afspraken in 2016.

Tabel 2 geeft deze vergelijking weer. Links in het overzicht staan de ramingen die de overheid ter beschikking had in 2016, ingedeeld naar eenmalige effecten voor overheden, structurele effecten voor overheden en structurele effecten voor burgers en bedrijven. Rechts in de tabel staan de resultaten van het Integraal Financieel Beeld.

Tabel 2: ramingen totale eenmalige effecten overheden in 2016 en 2021 (bedragen X € mln.)

Omschrijving		2016		2021	
A: Eenmalige effecten voor overheden		Scenario 2	Scenario 3	Scenario 2	Scenario 3
1	Investerings				
	DSO-LV	€ -53	€ -150 ¹³	€ -160	€ -267
	Invoeringsondersteuning	€ -35	€ -35	€ -49	€ -49
	Informatiepunt Ow (IPOw)	€ -10	€ -10	€ -20	€ -20
2	Transitiekosten	€ -190	€ -268 ¹⁴	€ -1.300	€ -1.900
		p.m. voor effecten wetgeving			
B: Structurele effecten overheden					
1	Geen gebruik decentrale ruimte	p.m. voor effecten wetgeving		€ 2 tot 43	
2	Met gebruik decentrale ruimte				€ -34 tot € 248
3	Effecten DSO ¹⁵	€ -5	€ 19	-€ 51 tot -€ 31	- € 83 tot - € 27
C: Structurele effecten voor burgers en bedrijven					
1	Geen gebruik decentrale ruimte	p.m. voor effecten wetgeving		€ 90 tot 273	
2	Met gebruik decentrale ruimte				€ 74 tot € 1.100
3	Effecten DSO ¹⁶	€ 30	€ 62	€ 20 tot € 56	€ 79 tot € 208

¹³ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

¹⁴ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

¹⁵ Effect DSO is een nadere uitsplitsing van de getallen B1 en B2.

¹⁶ Effect DSO is een nadere uitsplitsing van de getallen C1 en C2.

Hieronder geven we graag een korte toelichting op de verschillen. In bijlage 7 staat de gehele vergelijking toegelicht.

Als eerste wijken de structurele effecten voor burgers en bedrijven af van de in 2016 door de onderzoekers gemaakte ramingen. Destijds werd bij het opstellen van de bestuurlijke afspraken rekening gehouden met een positief financieel effect van € 30 tot € 62 mln. per jaar.

Het Integraal Financieel Beeld nu laat een positief effect van € 90 mln. tot € 1,1 mld. per jaar voor burgers en bedrijven zien. Over de werking van de stelselherziening was destijds nog niet veel bekend, en het wetgevingstraject was ook nog lang niet afgerond. Wel moet worden opgemerkt dat de effecten die nu ingeschat zijn alleen worden gerealiseerd als overheden op een financieel efficiënte wijze gebruik gaan maken van de decentrale ruimte en als het DSO ook daadwerkelijk wordt uitgebouwd tot het niveau waarover in 2016 afspraken zijn gemaakt (scenario 3). En onze verwachting is dat dit nog relatief veel vraagt van overheden en van de minister als stelselverantwoordelijke.

Als tweede wijken de ingeschatte eenmalige effecten sterk af. De transitiekosten (2021) liggen met € 1,3 mld. tot € 1,9 mld. hoger dan de destijds (2015) geraamde bedragen van € 190 mln. voor scenario 2 en € 268 mln. voor scenario 3. Ook hier geldt dat er nu veel meer bekend is over de eenmalige effecten voor overheden. Destijds konden er geen inschattingen worden gemaakt van de effecten van de invoering van de regelgeving en daar blijken veel kosten mee gemoeid te zijn.

1.8 Terugverdiëntijden

Het is de vraag of de eenmalige effecten in verhouding staan tot de structurele effecten van de stelselherziening.

Op deze vraag is (nog) geen eenduidig antwoord mogelijk. Dat komt niet alleen omdat bandbreedten relatief groot zijn van zowel de eenmalige effecten als de structurele effecten, maar ook omdat er tussen de periode van de eenmalige kosten voor de stelselherziening (2016 tot 2030) en de (positieve) structurele effecten voor overheden, burgers en bedrijven een lange periode zal zitten (2022 en verder). Daarbij komt dat positieve effecten zich vooral voordoen als decentrale keuzes worden gemaakt met gunstige financiële effecten. Oftewel: dat de overheden de mogelijkheden in het stelsel gebruiken met financiële efficiëntie als invalshoek.

Toch kunnen we wel een indicatie geven van de verhouding tussen de eenmalige kosten en de structurele effecten. Daarvoor kijken we naar terugverdiëntijden¹⁷.

¹⁷ Voor het berekenen van een terugverdiëntijd wordt over het algemeen gerekend met een risico-gewogen rentevoet. Bij de weergaven van terugverdiëntijden in de nu volgende paragraaf is daar geen rekening mee gehouden, de terugverdiëntijden zijn weergegeven met een risico-gewogen rentevoet van 0.

Als voor de deling uitgegaan wordt van de hoogste mogelijke positieve structurele effecten - voor gemeenten, provincies en waterschappen - en de laagst mogelijke transitiekosten, dan komen de indicatieve terugverdiëntijden van deze overheden uit op respectievelijk: 6 jaren voor gemeenten, 1,6 jaren voor provincies en 4 jaren voor waterschappen. Dit is de meest optimistische variant waarin overheden decentrale keuzes maken met gunstige financiële effecten. En zo gezegd, indicatief.

De terugverdiëntijd wordt langer ofwel als transitiekosten niet aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen maar hoger blijken te zijn, ofwel als de structurele effecten lager blijken te zijn. Als voor de deling uitgegaan wordt van het middelpunt van de eenmalige effecten¹⁸ en een deling van de sommatie van het hoogste (2a) en het laagste (2b) structurele effect dan komen de indicatieve terugverdiëntijden uit op respectievelijk 19 jaren voor gemeenten, 3,6 jaren voor provincies en 9 jaren voor waterschappen.

In het meest negatieve scenario, de hoogste eenmalige effecten en de laagste structurele effecten dan is het voor gemeenten en waterschappen niet mogelijk om de eenmalige effecten terug te verdienen. Voor provincies is de indicatieve terugverdiëntijd dan langer dan 40 jaar.

1.9 Vervolgproces vastgelegd

Met het opstellen van dit Integraal Financieel Beeld is invulling gegeven aan de afspraak art.12 van het Hoofdlijnenakkoord. Hierin is vastgelegd dat de financiële consequenties van de gehele stelselwijziging in beeld moesten worden gebracht in ieder geval een half jaar voor de inwerkingtreding van de wet.

In artikel 13 staat dat in ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de wet overleg plaatsvindt 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.

Hoe daarna verder? Volgens de bestuurlijke afspraak moeten de financiële effecten nu verder gemonitord worden. Het resultaat van deze monitoring wordt gebruikt voor de financiële evaluatie in 2022. De scope van deze evaluatie omvat de transitiekosten van invoering van de wet. De eerste integrale financiële evaluatie naar de effecten van de stelselherziening staat voor het najaar van 2023 gepland.

Om te kunnen evalueren is dus een monitoringsinstrumentarium nodig. Afspraak is dat in het 1^e halfjaar van 2021, op basis van de uitkomsten van dit Integrale Financieel Beeld, het monitoringsinstrument als bedoeld in artikel 40 van de beheerovereenkomst DSO-LV, wordt ontwikkeld. Dit ten behoeve van de informatieverzameling voor de komende evaluaties.

¹⁸ Het middelpunt van de bandbreedte van de eenmalige effecten

Integraal Financieel Beeld

Bijlagen: opdracht en opbouw Integraal Financieel Beeld

Bijlage 1: Opdracht en verantwoording

1.1 Opdracht

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Verenging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen stelden een interbestuurlijke werkgroep samen om hen te begeleiden met het opstellen bij het Integraal Financieel Beeld. KokxDeVoogd kreeg de volgende opdracht:

- *Stel op basis van de verschillende deelonderzoeken het Integraal financieel Beeld van de financiële effecten van de stelselherziening van de Ow op.*
- *Corrigeer waar nodig de uitkomsten uit de deelonderzoeken voor de onderlinge samenhang en mogelijke dubbeltellingen.*
- *Maak inzichtelijk welke onderdelen nog niet (voldoende) onderzocht zijn en/ of er nog andere onderbouwde correcties nodig zijn.*

Voor het samenstellen van het Integraal Financieel Beeld deed KokxDeVoogd een beroep op de kennis en expertise van de onderzoeksbureaus die de deelonderzoeken hebben uitgevoerd. Het betreft de onderzoekers van Sira Consulting, Ecorys/ Senze, KPMG, Berenschot en Cebeon.

1.2 Verantwoording

De afgelopen jaren zijn van alle afzonderlijk wetgevingsproducten en van het DSO de financiële effecten onderzocht in het kader van reguliere artikel 2 onderzoeken. De resultaten van alle reguliere onderzoeken zijn geanalyseerd en genoemde partijen hebben gezamenlijk bepaald welke onderdelen extra onderzoek nodig hadden. Dit proces heeft geleid tot een interbestuurlijke heronderzoeksagenda¹⁹. Op deze heronderzoeksagenda stonden (her)onderzoeken naar:

- de (eenmalige) transitiekosten van de stelselherziening voor overheden,
- de financiële effecten van het DSO-LV en IPOw,
- de financiële effecten van de introductie van de zogenoemde 'knip' in de bouwvergunning,
- de financiële effecten van de wijzigingen met betrekking tot het omgevingsplan en andere 'ruimtelijke besluiten',
- de financiële effecten van de wijzigingen met betrekking tot de milieuvergunning waaronder de introductie van milieuleges.

Daarnaast zijn reeds onderzochte effecten op tarieven en aantallen geactualiseerd. Ook is een 'nulmeting' uitgevoerd naar de huidige uitvoeringskosten voor lokale overheden (dat wil zeggen: de uitvoering van de huidige regelgeving). Het resultaat van alle onderzoeken is opgenomen in het onderliggende onderzoek. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle deelonderzoeken.

¹⁹ Onderzoeksagenda financieel beeld stelselwijziging Omgevingswet, Interbestuurlijke Werkgroep Financiën Stelselherziening Ow, maart 2020.

De basis voor voorliggend Integraal Financieel Beeld zijn dus de verschillende deelonderzoeken, de actualisatie van cijfers en de nulmeting. Het Integraal Financieel Beeld is echter meer dan een optelling van al deze resultaten. Het is bijvoorbeeld belangrijk om rekening te houden met dubbeltellingen of samenloop tussen onderzoeken. Op basis van al het beschikbare materiaal maakte KokxDeVoogd daarom een 'integratieslag'. In samenwerking met de onafhankelijke bureaus die deelonderzoeken hebben uitgevoerd, keken de onderzoekers naar het integrale beeld. In hoeverre beïnvloeden de deeleffecten uit de deelonderzoeken elkaar, en wat is het integrale effect van de stelselwijziging? Deze integratieslag is van groot belang voor het voorliggend Integraal Financieel Beeld. Indien cijfers niet zijn overgenomen staat dat vermeld (met vermelding van de reden).

Het is niet mogelijk gebleken om alle mogelijke effecten op dit moment (al) te kwantificeren. Daar zijn verschillende redenen voor. Bevoegde gezagen moeten nog keuzes maken, binnen de decentrale ruimte die de wet biedt. In een aantal gevallen waren de gedragseffecten niet in te schatten. Soms zijn er ook te weinig onderliggende data beschikbaar. De onzekerheid geldt niet alleen voor de kwantificering van de toekomstige financiële effecten, maar ook voor de inschatting van de zogenoemde transitiekosten. Die deels al zijn gemaakt, maar ook deels betrekking hebben op nog te maken kosten. In de deelonderzoeken is afzonderlijk op de onzekerheden ingegaan en zijn niet gekwantificeerde effecten wel zoveel mogelijk kwalitatief beschreven.

Uit de lijst van deelonderzoeken zijn twee onderzoeken niet in het Integraal Financieel Beeld opgenomen. De onderzoekers verwachten dat het effect van deze twee onderzoeken op het Integraal Financieel Beeld beperkt zal zijn (in verhouding tot de totale effecten van de deelonderzoeken). Het betreft het *Financiële effecten Aanvullingsbesluit geluid* en *Financiële effecten aanvullingsregeling geluid*. Het tweede onderzoek betreft een correctie en aanvullingen op aanvullingsbesluit geluid. Op basis van de nog uiteenlopende inzichten van het ministerie van I&W en gemeenten is het niet mogelijk gebleken om de effecten in te schatten en deze te kwantificeren. Net als de kosten, zijn ook de berekende baten uit het onderzoek *Financiële effecten Aanvullingsbesluit geluid* en *Financiële effecten aanvullingsregeling geluid* niet in het Integraal Financieel Beeld opgenomen.

Gelijktijdig met de Omgevingswet wordt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) ingevoerd. De effecten die gepaard gaan met de invoering van de Wkb maken geen onderdeel uit van dit Integraal Financieel Beeld. Over Wkb zijn immers aparte financiële afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG.

Bijlage 2: Overzicht van onderzoeken

'Reguliere' artikel 2 onderzoeken

"hoofdspoor in de wetgeving" (Sira)

1. Financiële effecten Omgevingswet
2. Financiële effecten AMvB's Omgevingswet
3. Oplegnotitie bij het onderzoek naar de financiële effecten van de AMvB's van de Omgevingswet
4. Financiële effecten Omgevingsregeling
5. Correcties onderzoeken Omgevingswet *(dit onderzoek corrigeert resultaten in rapport 1,2 en 3)*

Invoeringsspoor van de wetgeving (Sira)

6. Financiële effecten Invoeringswet
7. Financiële effecten Invoeringsbesluit
8. Financiële effecten Invoeringsregeling

Aanvullingsspoor op de wetgeving (Sira)

9. Financiële effecten Aanvullingswet grondeigendom
10. Financiële effecten Aanvullingsspoor grondeigendom
11. Financiële effectentoets Aanvullingsbesluit bodem
12. Financiële effecten aanvullingsregeling bodem
13. Financiële effecten Aanvullingsbesluit geluid
14. Financiële effecten aanvullingsregeling geluid (+ correcties en aanvullingen op onderzoek aanvullingsbesluit geluid)
15. Kosten en baten Bal badinrichtingen

DSO

16. Validatie kosten en baten digitalisering Omgevingswet (Twynstra Gudde)

Nulmeting

17. Financiële effecttoetsen stelselherziening omgevingsrecht, kosten en baten van de huidige praktijk (Cebeon)

Integratie

18. Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht (Cebeon)

Heronderzoek: correcties en aanvullingen op onderzoek 1 tot en met 16

1. Structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten (RHO/ Deloitte)
2. Financiële effecten 'de Knip' (Ecorys/ Senze)
3. Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning (Berenschot)
4. Financiële effecten DSO-LV en IPOw (Ecorys/ Senze)
5. Transitiekosten Omgevingswet (KPMG)

Actualisatieonderzoek

6. Actualisatie aantallen en tarieven van niet heronderzochte effecten onderzoek 1 tot en met 15. (Sira)

NB, nr 8, 12 en 14 hoefden niet heronderzocht dan wel geactualiseerd te worden omdat deze onderzoeken plaatsvonden gelijktijdig met de hierboven genoemde heronderzoeken.

Nulmeting (actualisatie)

7. Nulmeting (Cebeon)

Integratie

8. Integraal Financieel Beeld, Stelselherziening Omgevingswet (KokxDeVoogd)

Bijlage 3: Opbouw Integraal Financieel Beeld

3.1 Nulmeting

De financiële effecten voor Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn, gezien de afspraken in het Financieel Akkoord, van groot belang. Om goed zicht te krijgen op die effecten, voerde Cebeon²⁰ het deelonderzoek 'Nulmeting Omgevingswet' uit. Centraal daarin stond de vraag: wat zijn de werkelijke kosten onder de huidige wetgeving van die taken die straks direct worden beïnvloed door het nieuwe Omgevingsrecht? De nulmeting focust op de kosten voor gemeenten, provincies en waterschappen; die van het Rijk als bevoegd gezag zijn niet meegenomen.

De nulmeting brengt de kosten van vóór invoering van de Omgevingswet in kaart. Er is door Cebeon een gedetailleerde analyse van feitelijke financiële data van overheden gedaan. Hiertoe zijn steekproeven getrokken uit gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's²¹. De uitkomsten van de steekproef zijn per overheid langs de indeling in inwonersklassen en bebouwingsdichtheid geëxtrapoleerd naar landelijke totalen. Omdat het om extrapolatie gaat is niet zeker dat het onderzoekstotaal ook het daadwerkelijke totaal is. Vanwege deze onzekerheid is gewerkt met een bandbreedte. De rekeningcijfers 2018 vormden de basis voor het onderzoek. Dit is een referentiepunt voor de structurele effecten. Oftewel: de veranderingen in de structurele kosten als gevolg van de stelselherziening kunnen hiertegen afgezet worden.

3.2 Eenmalige effecten: investeringen – en transitiekosten

De eenmalige kosteneffecten bestaan uit enerzijds de investeringen die het Rijk als stelselverantwoordelijke financiert, en anderzijds uit de transitiekosten die de vier bevoegde overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk) maken voor de invoering van de wet. Voor wat betreft de transitiekosten betreft het eenmalige effecten in de periode van 2016 tot en met 2024 voor Rijk, provincies en waterschappen, en voor gemeenten van 2016 t/m 2029.

De berekende transitiekosten zijn deels gebaseerd op de realisatie van de kosten die gemaakt zijn in de periode tot en met 2019 en deels op ramingen over de periode 2020 t/m 2024 (kosten voor Rijk, provincies en waterschappen) en de periode 2020 tot 2030 (kosten voor gemeenten). Wat betreft de transitiekosten gaat het om kosten zoals programmakosten, personeelskosten voor invoering Ow, aansluitkosten op DSO, opleidingskosten, organisatieontwikkeling en invoering nieuwe instrumenten.

Verder zijn de eenmalige kosten voor burgers en bedrijven ingeschat.

²⁰ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021.

²¹ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p. 4

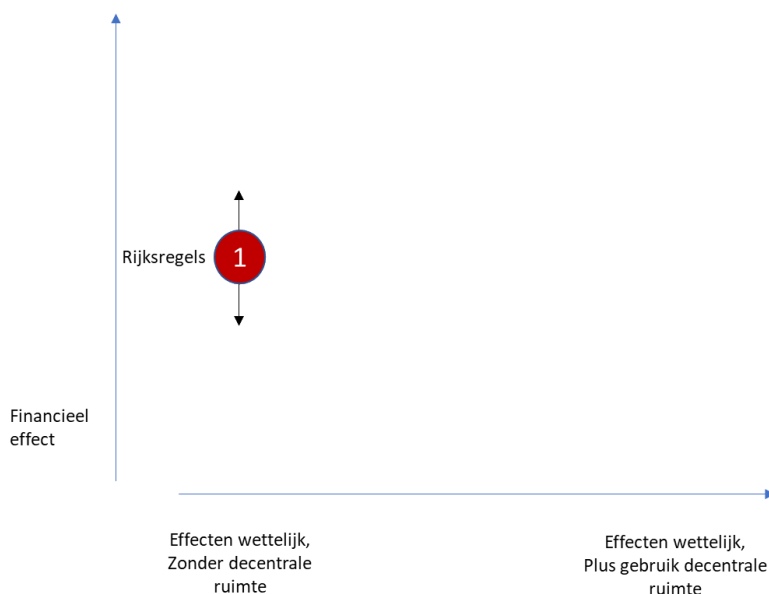
3.3 Structurele effecten

De structurele effecten zijn verdeeld in twee varianten:

1. effecten die direct voortvloeien uit de Rijksregels, zonder gebruik van decentrale regels, en gebruik van DSO-scenario 2.
2. effecten die voortvloeien uit het gebruik van de decentrale ruimte in de Ow door overheden en een uitgebouwd DSO.

Zonder decentrale ruimte

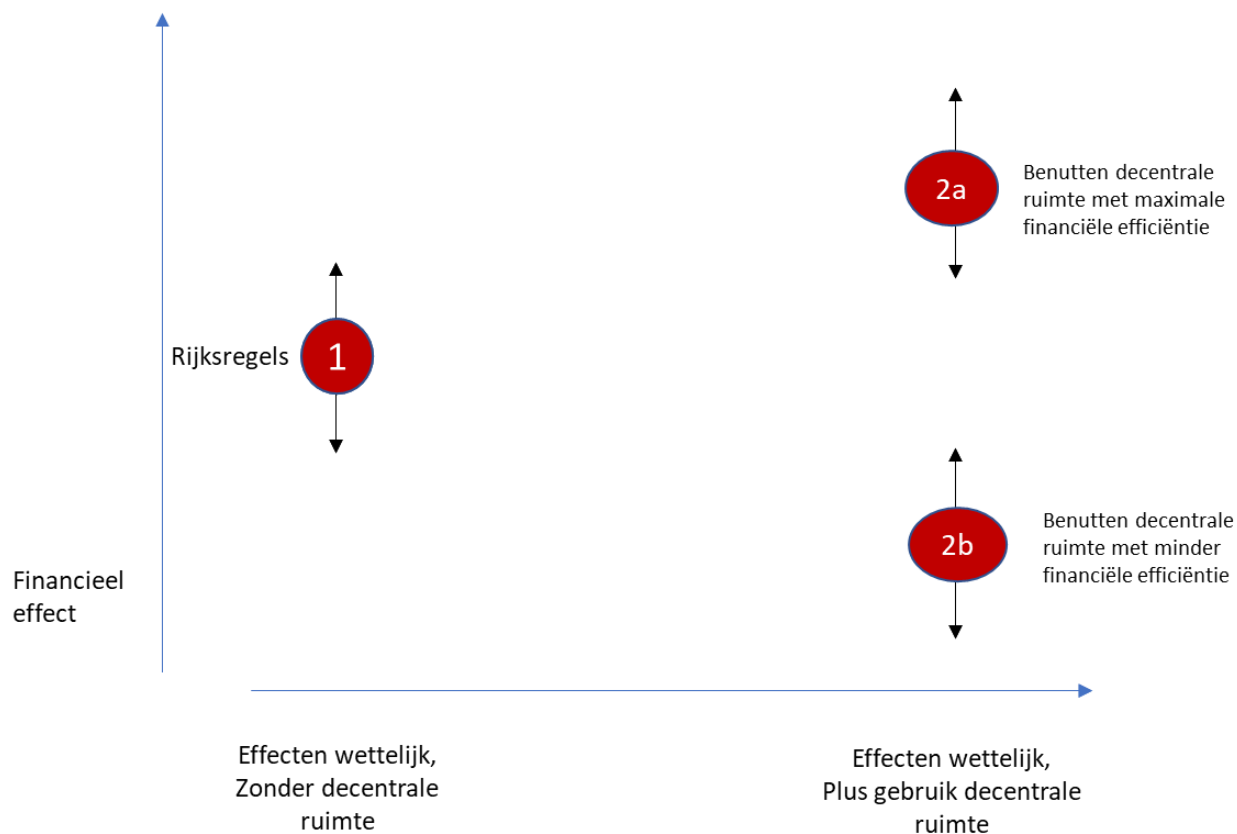
Als eerste zijn de effecten die direct voortvloeien uit de wijzigingen in de Rijksregels opgenomen. Een voorbeeld daarvan is het vervallen van de vergunningplicht voor technisch eenvoudige bouwwerken. Overheden hebben hierin geen mogelijkheid om beleidskeuzes te maken. In dit voorbeeld mag er door gemeenten niet meer om een vergunning gevraagd worden en is er dus geen sprake van beleidsonzekerheid. Wel is er sprake van een bandbreedte als gevolg van algemene onzekerheden, die bij punt 1 in figuur 6 met pijltjes naar boven en beneden is weergegeven. In deze variant is uit gegaan van scenario 2 van DSO.



Figuur 6: Toelichting opbouw structurele effecten, zonder decentrale ruimte

Positieve en negatieve effecten zijn respectievelijk met + dan wel – getallen weergegeven.

Gebruik decentrale ruimte



Figuur 7: Toelichting opbouw structurele effecten, gebruik decentrale ruimte

Als tweede zijn de effecten verdeeld naar structurele effecten die kunnen ontstaan als gevolg van de extra decentrale ruimte die het nieuwe stelsel binnen de Rijksregels biedt omdat overheden eigen bestuurlijke afwegingen maken. Een voorbeeld daarvan is dat overheden met name in de bouwregelgeving meer gebruik kunnen maken van algemene regels waardoor er minder gebruik gemaakt wordt van vergunningen. Er is sprake van twee varianten bij het gebruik van deze decentrale ruimte, in figuur 7 staat dit aangegeven met nummers 2a en 2b.

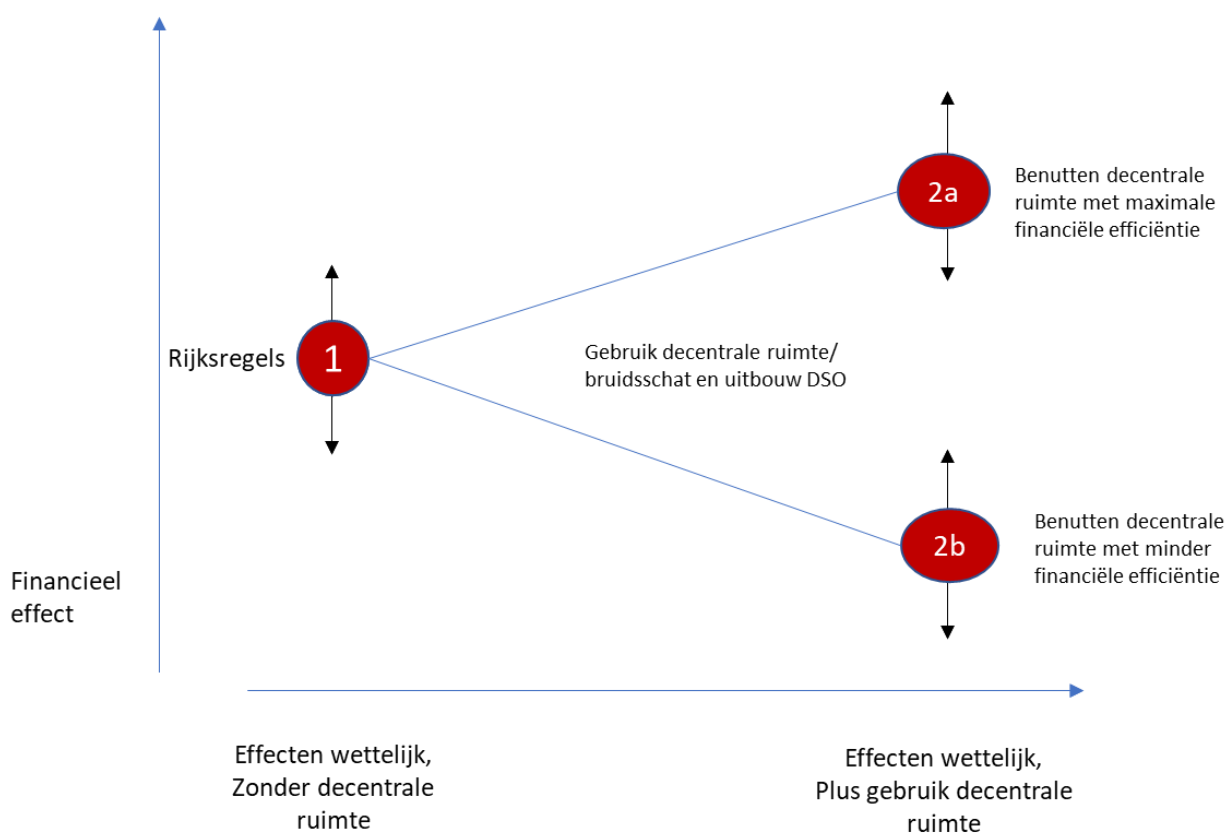
Structurele effecten, gebruik decentrale ruimte met maximale financiële efficiëntie

Een maximale variant waarbij de bestuurlijke afweging leidt tot een set van decentrale keuzes met maximale financiële efficiëntie. Een voorbeeld is zojuist genoemd: zo min mogelijk gebruik van vergunningplicht. Dit is in figuur 7 aangegeven met nummer 2a. In deze variant is rekening gehouden met scenario 3 van DSO.

Structurele effecten, gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

De tweede variant is een minimale variant waarbij de bestuurlijke afweging leidt tot minder financiële efficiëntie. Een voorbeeld is het juist toevoegen van vergunningplichten. Dit staat aangegeven in figuur 7 met punt 2b. In deze variant is rekening gehouden met een tussenscenario van de uitbouw van DSO.

Ook in de varianten 2a en 2b is sprake van een relatief grote bandbreedte, omdat het onzeker blijft hoe effecten precies uitwerken. Het pijltje naar boven en het pijltje naar beneden bij de cijfers 2a en 2b geeft de bandbreedte weer.



Figuur 8: toelichting gebruik decentrale ruimte/bruidsschat en uitbouw DSO

De punten in de figuur zijn 'de hoeken van het speelveld'. Tussen de effecten die direct voortvloeiend uit de wijzigingen in de Rijksregels (1) en de effecten die uit het benutten van de nieuwe decentrale ruimte voorkomen (2a en 2 b) staan politiek bestuurlijke keuzes. In figuur 8 is dat aangeduid met 'gebruik van decentrale ruimte, bruidsschat en uitbouw DSO'.

Het is aan de overheden - en daarvoor is de decentrale ruimte ook bedoeld - om een eigen afweging te maken op basis van politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid in de lokale context. Het effect daarvan kan zowel een gunstig als een minder gunstig effect hebben. In het Integraal Financieel Beeld wordt daar met deze twee varianten invulling aan gegeven.

Een lokale overheid zal het nieuwe decentrale beleid vormgeven op basis van kennis en ervaring van de lokale omstandigheden, de randvoorwaarden die het nieuwe stelsel stelt en de lokale prioriteiten en doelen. De mate waarin daarin de eigen bestuurslast en de administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers en bedrijven een rol spelen, is ook een lokale afweging.

Dat geldt ook voor de bruidsschat. Op het moment van inwerkingtreding van de Ow kan een gemeente of een waterschap de regels uit de bruidsschat naar eigen inzicht aanpassen. De overheid kan die decentrale ruimte volop benutten, zolang zij daarbij binnen de wettelijke kaders en de instructieregels van het Rijk (en eventueel de provincie) blijft. Binnen dat kader kunnen overheden de bruidsschatregels tekstueel vereenvoudigen, anders instrumenteren, laten vervallen, strenger maken of versoepelen. Ze kunnen ook differentiëren naar gebiedstype, doelgroep of activiteit. Maar, zolang daarover op decentraal niveau geen besluit is genomen, gelden op grond van Invoeringswet en –besluit de (voormalige) rijksregels als waarborg voor de belangen die behartigd werden met die Rijksregels.

Ook uitbouw DSO is genoemd. Niet omdat het een decentrale keuze is, maar omdat de verschillende scenario's verschillende financiële effecten hebben voor de verschillende overheden en voor burgers en bedrijven. Bij invoering van de Rijksregels (1) zal het scenario 2 van DSO-LV zijn gerealiseerd. De volledige realisatie van de uitbouw, scenario 3, is als gunstig financieel effect (2a) in het Integraal Financieel Beeld meegenomen (in het onderliggende onderzoek naar het DSO wordt dit scenario D genoemd). De realisatie van slechts een deel van de uitbouw is in dit Integraal Financieel Beeld als minder gunstig financieel effect (2b) meegenomen (conform wat in het onderliggende onderzoek van het DSO-scenario C wordt genoemd). Dit is gedaan aan de hand van de componenten van de agenda uitbouw die de hoogste prioriteit hebben gekregen. Dit is als tussenscenario opgenomen.

Bijlage 4: Aanpassingen resultaten deelonderzoeken voor opname in Integraal Financieel Beeld

Het Integraal Financieel Beeld is in eerste een instantie een optelling van alle deelonderzoeken. Bij het opstellen van het Integraal Financieel Beeld hebben we een aantal verbanden tussen deelonderzoeken gelegd en vervolgens enkele aanpassingen in de berekeningen doorgevoerd. Het effect van de optelling staat in tabellen 3 en 4 opgenomen.

Tabel 3: Som van correcties en aanpassingen deelonderzoeken integraal financieel beeld – overheden (bedragen X € mln.)

Overheden	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -33	€ -42	€ -109
Bovenkant bandbreedte	€ -28	€ -32	€ -16

Tabel 4: Som van correcties en aanpassingen deelonderzoeken integraal financieel beeld – burgers en bedrijven (bedragen X € mln.)

Burgers en Bedrijven	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -4,3	€ 3,0	€ -59
Bovenkant bandbreedte	€ -3,2	€ 1,1	€ -34

Voor alle duidelijkheid:

(+) zijn positieve effecten (dus correctie naar boven)

(-) zijn negatieve effecten (correctie naar beneden)

De aanpassingen hebben in alle varianten geleid tot een lager financieel effect voor overheden dan verwacht op basis van de individuele deelonderzoeken. In andere woorden: de som van de effecten is lager dan een eenvoudige optelsom van de effecten uit de deelonderzoeken. Voor burgers en bedrijven is dat voor de varianten 1 en 2b ook zo. Voor variant 2a geldt dat niet. Hierna volgt een korte toelichting op de aanpassingen en correcties.

4.1 Som van effecten voor vergunningverlening (minder vergunningen)

Verschillende deelonderzoeken wijzen op de daling van de bestuurlijke lasten doordat het aantal vergunningen minder wordt. Daarmee gepaard gaan lagere legesopbrengsten voor gemeenten en overheden als initiatiefnemer. Dit effect staat zowel in het onderzoek naar 'De Knip' en 'DSO-LV en IPOw'.

Als de bestuurlijke lasten voor het opstellen van vergunningen komen te vervallen, zoals gesteld door het onderzoek naar 'de Knip', dan kan hierop niet alsnog worden bespaard door betere ICT-ondersteuning voor overheden. De lasten zijn er immers niet meer. In het Integraal Financieel Beeld hebben we deze correctie doorgevoerd.

Dit leidt zowel voor overheden als burgers en bedrijven tot lagere besparingen in het onderzoek naar DSO. Daarvoor zijn de correcties in de tabellen 5 en 6 doorgevoerd.

Tabel 5: aanpassingen som van effecten voor vergunningverlening (bedragen X € mln.)

Overheden	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -0,0	€ -0,0	€ -1,0
Bovenkant bandbreedte	€ -0,0	€ -0,1	€ -3,3

Tabel 6: aanpassingen som van effecten voor vergunningverlening (bedragen X € mln.)

Burgers en Bedrijven	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -2,1	€ -2,5	€ -27
Bovenkant bandbreedte	€ -3,6	€ -3,5	€ -47

4.2 Legeseffecten (hogere kosten) soms niet meegenomen

Het deelonderzoek DSO-LV en IPOw hield nog geen rekening met de mogelijke effecten op de leges van procesvereenvoudigingen. Ook de effecten van de extra kosten van het DSO op leges bleven buiten beeld. Voor zover deze kosten (zowel van DSO als de proces-vereenvoudigingen) direct betrekking hebben op het vergunningenproces, kunnen deze via leges worden toegerekend. Dit effect is op basis van de uitkomsten van het deelonderzoek apart berekend en toegevoegd aan het Integraal Financieel Beeld.

Aan de ene kant kunnen overheden, dankzij het DSO, besparen op de bestuurlijke lasten van vergunningverlening, wat zal leiden tot lagere legesopbrengsten. Aan de andere kant ontstaan door het DSO kosten voor overheden, die zij kunnen verrekenen middels hogere leges.

In het Integraal Financieel Beeld gebruiken we varianten voor de mogelijkheid om een deel van de beheerkosten te verhalen via leges. Het is dus een decentrale keuze waarbij in de gunstige variant van 2a met 38% van de kosten is gerekend en de minder gunstige variant voor 0%. Deze bandbreedte is opgenomen omdat nog niet juridisch zeker is of de beheerkosten ook in de leges kunnen worden opgenomen.

In het Integraal Financieel Beeld zijn aanpassingen voor overheden (tabel 7) en voor burgers en bedrijven (tabel 8) op het legeseffect toegepast:

Tabel 7: aanpassingen legeseffecten overheden (bedragen X € mln.)

Overheden	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 1,7	€ -6,9	€ -18,9
Bovenkant bandbreedte	€ 0,1	€ -3,2	€ -25,6

Tabel 8: aanpassingen legeseffecten burgers en bedrijven (bedragen X € mln.)

Burgers en Bedrijven	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -2,2	€ 5,4	€ 17
Bovenkant bandbreedte	€ 0,4	€ 4,6	€ 27

4.3 Effecten van leges voor milieuvergunningverlening

In twee deelonderzoeken is gekeken naar het huidige niveau van kosten voor de milieuvergunningverlening: 'Wijzigingen rond de milieuvergunning' van Berenschot²² en 'Nulmeting' van Cebeon²³. De ramingen van deze kosten lopen erg uiteen en dat is vanwege de systematiek van de deelonderzoeken ook te verklaren.

In het Integraal Financieel Beeld hebben we als basis voor de leges voor milieuvergunningverlening het onderzoek van Berenschot genomen, dat voor de inschatting van de kosten gebruik maakt van kentallen voor milieuvergunningverlening. Voor veel bedrijven zijn deze kentallen goed bruikbaar. Voor complexe bedrijven en de BRZO-bedrijven niet; hiervoor worden in de praktijk veelal geen kentallen voor de kosten gebruikt.

Voor gemeenten zijn de resultaten in het Integraal Financieel Beeld naar boven toe aangepast met € 2,5 mln. tot € 7,5 mln. per jaar. Voor provincies is een verhoging van € 11 mln. tot 42 mln. per jaar gehanteerd. Het invoeren van milieuleges is een decentrale keuze en opgenomen in de maximale variant 2a. Dit leidt tot een aanpassing in het Integraal Financieel Beeld. Dit heeft voor provincies een aanzienlijk effect in de maximale variant 2a. Voor bedrijven leveren de leges hogere kosten op.

Tabel 9: aanpassingen legeseffecten gemeenten (bedragen X € mln.)

Gemeenten	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte			€ 2,5
Bovenkant bandbreedte			€ 7,5

Tabel 10: aanpassingen legeseffecten provincies (bedragen X € mln.)

Provincies	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte			€ 12
Bovenkant bandbreedte			€ 42

Tabel 11: aanpassingen legeseffecten bedrijven (bedragen X € mln.)

Bedrijven	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte			€ -49,4
Bovenkant bandbreedte			€ -14,1

4.4 Som van effecten voor meldingen

In twee deelonderzoeken staat dat op meldingen besparingen kunnen worden gerealiseerd. In onderzoek 2 Financiële effecten AMvB's Omgevingswet van Sira consulting²⁴ dat het een aantal meldingen Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) daalt, en dat een besparing op de AIM meldingen kan worden gerealiseerd. In het onderzoek Kosten en baten DSO staat dat door onder andere het gebruik van

²² Wijzigingen rond de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021.

²³ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 12 februari 2021.

²⁴ Financiële effecten AMvB's Omgevingswet, Sira Consulting, 2014.

vragenbomen de bestuurlijke lasten van meldingen kunnen worden verminderd. Hierdoor ontstaat een dubbele besparing, die we dan ook doorvoerden in het Integraal Financieel Beeld.

Het effect is een lagere besparing dan in het onderzoek DSO is becijferd. Het effect in het Integraal Financieel Beeld is beperkt.

Tabel 12: aanpassingen som van effecten meldingen (bedragen X € mln.)

Gemeenten	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte			€ -1,1
Bovenkant bandbreedte			€ -2,3

4.5 Deelonderzoek Omgevingsplan en ruimtelijke besluiten

In het deelonderzoek naar Omgevingsplan en Ruimtelijke besluiten staat voor 'Raadsbesluiten zonder delegatie' een bandbreedte van € 67 mln. tot € 80 mln. per jaar opgenomen. Dit is voor het scenario 'maximale invulling' van het deelrapport. De maximale hoogte is, met de bovenstaande correctie, overgenomen in het Integraal Financieel Beeld. Dat geldt niet voor de minimale hoogte. De bandbreedte komt daarmee op € 0 naar € 80 mln. per jaar.

Deze bandbreedte is aangebracht om in het Integraal Financieel Beeld te laten zien dat de onzekerheid over de uitwerking van de invulling van de decentrale ruimte voor Omgevingsplan en Ruimtelijke besluiten op dit punt zeer groot is. Dit heeft in het Integraal Financieel Beeld, variant 2a, een verlaging van de kostenbesparing. En daarmee een relatief groot effect.

Tabel 13: aanpassing omgevingsplan en ruimtelijke besluiten (bedragen X € mln.)

Gemeenten	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte			€ -67
Bovenkant bandbreedte			

Voor het vervallen van de actualiseringsplicht van gemeentelijke bestemmingsplannen zijn de cijfers van Cebeon²⁵ gehanteerd vanwege de herleidbaarheid van de gegevens. De cijfers die voor het vervallen van de actualiseringsplicht na 1 juli 2018 in het Integraal Financieel Beeld gehanteerd worden, zijn € 35,5 mln. en € 43,3 mln. Verder is er ook voor provincie en waterschappen, conform het rapport van Cebeon, een besparing van € 1 mln. als gevolg van het afschaffen van de actualisatieplicht opgenomen.

Dit heeft in het Integraal Financieel Beeld tot de correcties in de tabellen 14 t/m 16 geleid.

²⁵ Afschaffing actualiseringsplichtbestemmingsplannen en beheersverordeningen, Cebeon, 27 augustus 2018

Tabel 14: Correctie gemeenten voor actualisatieplicht (bedragen X € mln.)

Gemeenten	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -34	€ -34	€ -34
Bovenkant bandbreedte	€ -27	€ -27	€ -27

Tabel 15: Correctie provincies voor actualisatieplicht (bedragen X € mln.)

Provincie	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0
Bovenkant bandbreedte	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0

Tabel 16: Correctie waterschappen voor actualisatieplicht (bedragen X € mln.)

Waterschappen	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0
Bovenkant bandbreedte	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0

Het deelonderzoek 'Omgevingsplan en ruimtelijke besluiten'²⁶ maakt gebruik van cijfers van een onderzoek van Cebeon²⁷. In het Integraal Financieel Beeld zijn deze cijfers aangepast voor BTW en is loon- en prijsinflatiecorrectie toegepast.

Tabel 17: Correctie van BTW en loon en prijsinflatie voor onderzoek Omgevingsplan en ruimtelijke besluiten (bedragen X € mln.)

Overheden	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ -3,1	€ -3,1	€ -3,1
Bovenkant bandbreedte	€ -3,7	€ -3,7	€ -3,7

4.6 Overheid als initiatiefnemer

In verschillende deelonderzoeken (de Knip, DSO-LV en IPOw, Aanvullingsregeling bodem en het invoeringsbesluit) zijn ook de consequenties voor de overheid als initiatiefnemer opgenomen. Deze zijn in de verschillende deelonderzoeken niet toegerekend aan de verschillende overheden.

In de cijfers van het Integraal Financieel Beeld zijn deze effecten wel toegerekend naar de verschillende overheden. Dit is gedaan op basis van aantal vierkante meters gebouwen in bezit, met behulp van de volgende verdeelsleutel: gemeenten 61%, provincies 10%, waterschappen 6% en het Rijk 23%.

De volgende toerekeningen in de tabellen 18 t/m 21 vloeien hieruit voort. Zij leiden overigens niet tot aanpassingen van het Integraal Financieel Beeld.

Tabel 18: toerekening gemeenten als initiatiefnemer (bedragen X € mln.)

²⁶ Structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten, Rho / Deloitte, 18 februari 2021

²⁷ Afschaffing actualiseringsplichtbestemmingsplannen en beheersverordeningen, Cebeon, 27 augustus 2018

Gemeenten als initiatiefnemer	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 0,5	€ 0,4	€ -11,7
Bovenkant bandbreedte	€ -1,5	€ -3,3	€ -22,1

Tabel 19: toerekening provincies als initiatiefnemer (bedragen X € mln.)

Provincies als initiatiefnemer	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 0,1	€ 0,1	€ -2,5
Bovenkant bandbreedte	€ -0,3	€ -0,5	€ -4,3

Tabel 20: toerekening waterschappen als initiatiefnemer (bedragen X € mln.)

Waterschappen als initiatiefnemer	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 0,1	€ 0,0	€ -2,4
Bovenkant bandbreedte	€ -0,2	€ -0,3	€ -3,6

Tabel 21: toerekening Rijk als initiatiefnemer (bedragen X € mln.)

Rijk als initiatiefnemer	Variant 1	Variant 2b	Variant 2a
Onderkant bandbreedte	€ 0,1	€ -0,0	€ -2,8
Bovenkant bandbreedte	€ -0,5	€ -1,2	€ -6,5

Bijlage 5: Bevindingen Klankbordgroep

9 maart 2021

Reactie Klankbordgroep Integraal Financieel Beeld Invoering Omgevingswet

Inleiding

Vanuit de Interbestuurlijke Werkgroep Financieel Onderzoek Omgevingswet heeft Bureau KokxDeVoogd ons gevraagd een onafhankelijk oordeel te geven of deel -onderzoeken op een adequate wijze zijn samengevoegd tot één integraal financieel beeld en of het geheel een navolgbaar en plausibel beeld oplevert.

1. Schets werkproces

Onze werkzaamheden hebben in de periode van medio januari tot begin maart 2021 vorm gekregen via drie besprekingen van concepten van het door Bureau KokxDeVoogd opgestelde integrale beeld. In deze gesprekken met projectleider Norbert de Blaay stond centraal hoe van een groot aantal vaak technische deelrapporten met veel detail te komen tot een samenvattend beeld dat voor de meer bestuurlijk en beleidsmatig georiënteerde lezers relevant en begrijpelijk zou zijn. In een vierde bespreking is een concept van deze rapportage besproken met Norbert de Blaay, waarna de definitieve rapportage is opgesteld. Gegeven de korte periode die voor de opdracht beschikbaar was, hebben we ons geconcentreerd op hoofdlijnen en alleen globaal kennisgenomen van de belangrijkste deelstudies. Wij waarderen de open wijze waarop Norbert de Blaay ons tegemoet is getreden waardoor onze input ook al tijdens het proces tot uiting kwam in de diverse concepten van de rapportage. Wij zijn als Klankbordgroep onder de indruk geraakt van het vele onderzoeksmateriaal dat is verzameld en de gedetailleerdheid waarmee tal van effecten in kaart zijn gebracht. Het is goed langs die weg zicht te krijgen op de doorwerking van de stelselherziening op tal van deelterreinen van het omgevingsbeleid. De grote reikwijdte en vergaande gevolgen van de invoering van de nieuwe Omgevingswet worden daarmee goed geïllustreerd. Tegelijkertijd hebben wij de overtuiging dat verdere detaillering de grote onzekerheid over de structurele effecten van de stelselwijziging niet vermindert.

2. Wat wel en niet opgenomen in het geschetste beeld?

Vooraf willen we opmerken dat het bij gebruik van dit rapport in beleid en bij het bestuur belangrijk is scherp in beeld te blijven houden welk type effecten wel en niet zijn opgenomen in het geschetste financiële beeld. Het rapport bevat - conform de taakopdracht - de directe, financiële kosten en de directe, financiële (en op geld gewaardeerde) baten voor alle direct betrokkenen (stelselverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijke en uitvoerende overheden en initiatiefnemers); in die zin geeft het rapport het gevraagde integrale beeld. Het rapport bevat echter niet de indirecte, maatschappelijke baten (en eventuele kosten) die beoogd zijn met de invoering van de stelselwijziging Omgevingswet, zoals genoemd in de vier verbeterdoelen van de wet (inzichtelijker, samenhangender, meer decentrale afwegingsruimte, snellere besluitvorming). Velen achten

die verbeteringen van cruciaal belang om de grote uitdagingen in het omgevingsbeleid in de komende twintig jaar (tijdig) aan te kunnen pakken. Ofwel: het is geen maatschappelijke kosten-batenanalyse en in die zin is het dus géén integraal beeld.

3. Aard van de effecten

Met oog op de beleidsmatige en bestuurlijke weging van de uitkomsten is het ook belangrijk om de aard van de in beeld gebrachte kosten en baten scherp in beeld te houden. De berekende transitiekosten van de diverse overheden bevatten een raming van sinds 2016 aan de invoering van de Omgevingswet toe te rekenen kosten; eind 2021 is twee derde van de transitiekosten gemaakt. Vaak zijn dit in belangrijke mate geen extra uitgaven geweest; ofwel zonder de komst van de Omgevingswet waren die gelden vaak niet vrijgevallen of hadden op dit terrein ook uitgaven plaatsgevonden. De inschatting van de toekomstige structurele effecten bestaat in grote mate uit baten ten gevolge van tijdsbesparingen bij burgers, bedrijven en overheden door minder administratieve lasten en meer slimme digitalisering etc. Dit zijn zeker belangrijke baten voor betreffende sectoren, maar worden lang niet altijd en vaak pas na behoorlijke vertraging zichtbaar in financiële besparingen in de boekhouding.

4. Gunstige kosten/baten verhouding voor de maatschappij als geheel, scheef verdeeld naar sectoren

Waar gevraagd wordt om een integraal financieel beeld ligt het in de rede om expliciet de totale, éénmalige kosten en de totale structurele effecten voor de maatschappij als geheel, dus alle onderscheiden sectoren tezamen, te presenteren en de verhouding tussen kosten en structurele effecten uit te drukken in een maatschappelijke terugverdientijd. Dit gebeurt nu niet expliciet voor de maatschappij als geheel; voor alle sectoren samen. Voor scherper inzicht hoe kosten en baten verdeeld zijn over overheden resp. bedrijven en burgers is het goed om ook de kosten, structurele effecten en terugverdientijden te presenteren voor alle sectoren; niet alleen terugverdientijden voor de overheden. Dan komt goed in beeld dat de kosten en baten scheef verdeeld zijn over enerzijds gemeenten en anderzijds burgers en bedrijven. Een beeld dat behulpzaam kan zijn bij nadere bestuurlijke weging en keuzes. Leges verdienen daarbij expliciete behandeling en aandacht; het is een manier om kosten van overheden in rekening te brengen, te financieren maar op geaggregeerd, nationaal niveau zijn het geen kosten. Leges zijn - evenals bijvoorbeeld de opzet en financiering van grondexploitaties – onderwerp van beleidsmatige, politieke keuzes en daarmee ook een stuurvariabele voor gemeenten.

5. Grote onzekerheden in de omgeving resp. onzekerheden in toekomstig beleid leiden tot zeer brede marges in vermelde effecten

Dit type vooruitberekeningen is onvermijdelijk behept met veel onzekerheden. Er zijn op hoofdlijnen twee vormen van onzekerheid. Ten eerste onzekerheden in de omgeving voortvloeiend uit het systeem en de lange termijn waarop wordt gekeken. Ten tweede grote onzekerheid in de wijze waarop bestuurlijke partijen decentraal hun beleid vorm gaan geven en van de gecreëerde wettelijke mogelijkheden gebruik willen gaan

maken. De rapportage brengt al deze onzekerheden in beeld via brede marges in de weergegeven cijfers. Aan de batenkant loopt de marge, afhankelijk van de mate en wijze van gebruik van de decentrale ruimte, van -29 mln. tot 239 mln. per jaar bij de overheden. Voor burgers en bedrijven wordt een marge vermeld van 75 mln. tot 1,1 mld. per jaar. De weergegeven marge wordt bepaald door de gehanteerde extreme posities: decentrale overheden die de geboden decentrale ruimte voor 100% resp. 0% benutten als het een gunstig financieel effect heeft. De Klankbordgroep merkt op dat onzekerheden in de omgeving van een andere orde zijn dan onzekerheden in het toekomstige beleid. Onzekerheden in de omgeving zijn vaak niet of moeilijk beïnvloedbaar; bij de geschetste beleidsonzekerheid zitten de decentrale overheden echter zelf aan het stuur en kunnen eigen, democratisch gelegitimeerde keuzes maken. Het verschil in de aard van deze twee soorten risico vormt een goede reden om in de presentatie - zie onderstaand punt 8 - verschillend om te gaan met deze risico's.

6. Varianten: hoeken van het speelveld

Hoe ga je bestuurlijk om met zulke grote marges in effecten? De Klankbordgroep beschouwt de weergegeven varianten/casusposities 1, 2a en 2b als extreme casusposities. Ze geven de *hoeken van het speelveld* weer, zijn weliswaar instructief, maar zijn alle niet reëel. In variant 1 worden alleen rijksregels omgezet en wordt op geen enkele manier gebruik gemaakt van decentrale ruimte in het nieuwe omgevingsbeleid. In de varianten 2a en 2b wordt alle beleidsmogelijkheden die decentraal in het omgevingsdomein ontstaan en qua bedrijfsvoering en financiën voordeel bieden helemaal wél of helemaal niet gebruikt. Drie extreme varianten met zulke brede marges maken het ook moeilijk hier een helder en inzichtelijk beeld uit af te leiden en de uitkomsten beleidsmatig en bestuurlijk te wegen en te hanteren.

7. Eén centrale variant en daarnaast aandacht voor verschillend toekomstig beleid

Het lijkt de Klankbordgroep inzichtelijker en beleidsmatig en bestuurlijk beter hanteerbaar om met één centrale variant te werken (ongeveer gemiddelde van 2a en 2b, eventueel met een marge vanwege omgevingsonzekerheden) en daar omheen twee beleidsvarianten te presenteren waarin geopteerd wordt ruimhartige resp. minimale benutting van de gecreëerde decentrale ruimte in de vormgeving van het omgevingsbeleid, in samenhang met de gevolgen/voordelen die dat heeft voor de financiën en de bedrijfsvoering. Afhankelijk van beleidsmatige, politieke voorkeuren t.a.v. de opzet van het omgevingsbeleid kunnen decentrale bestuurders zelf - democratisch te legitimeren - afwegingen maken waar ze in het geschetste spectrum uit willen komen. Zo'n presentatie brengt veel beter over het voetlicht dat de geschetste brede marges ook tal van mogelijkheden voor beleid en sturing voor decentrale overheden bevatten. De (sturings)mogelijkheden en uitdagingen van de nieuwe Omgevingswet, en de voor- en nadelen daarvan, komen zo scherper in beeld; voor bestuurders en ook voor gemeenteraden en provinciale staten.

8. Van deelonderzoeken naar integraal beeld

Door verschillende bureaus zijn 25 deelonderzoeken naar deelterreinen verricht, op verschillende momenten in de tijd, die met oog op de opstelling van een integraal beeld geactualiseerd en samengevoegd moeten worden. Waar deelterreinen onderling afhankelijk zijn kunnen effecten niet zondermeer worden opgeteld en moeten uitkomsten worden bijgesteld om dubbeltellingen te voorkomen. Ons is in de korte tijd die beschikbaar was verslag gedaan van het proces dat daartoe doorlopen is, en bijlage 4 bevat een beschrijving van de gepleegde bijstellingen. We hebben geen reden om aan de zorgvuldigheid van dit proces te twijfelen. Tegelijkertijd is onze inschatting dat - waar de gepresenteerde marges in effecten zo breed zijn - de gepresenteerde uitkomsten weinig gevoelig zijn voor de gepleegde bijstellingen. Het is voor een goed inzicht wenselijk de totale omvang van de bijstellingen helder in de tekst te vermelden en in de tekst ook aan te geven wat het effect is op de geschetste (brede) marges van effecten van de onderscheiden varianten.

De Klankbordgroep,²⁸

Peter van den Berg

Eric Polman

Peter Wilms

²⁸ Van den Berg is voormalig Staatsraad bij de Afdeling Advisering van de Raad van State, voormalig voorzitter Rekenkamer Utrecht. Daarvoor was hij plv. Directeur-generaal Rijksbegroting Ministerie van Financiën en onderdirecteur van het Centraal Planbureau. Polman is bestuursvoorzitter en algemeen directeur van een garantie- en waarborgfonds in de bouw. Daarvoor ruim 25 jaar ambtenaar op gemeentelijk, regionaal en Rijksniveau (directeur van de Algemene Rekenkamer). Wilms is lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en zelfstandig economisch consultant voor de publieke sector. Daarvoor oprichter en partner van economisch onderzoeksbureau APE en oud-directeur Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van het Ministerie van Financiën.

Bijlagen: onderliggende afspraken stelselherziening Ow

Bijlage 6: Doelstellingen van de wet

In Nederland is het omgevingsrecht tot nu toe verbrokkeld geweest over tientallen wetten. Zo zijn er afzonderlijke wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Als gevolg van deze versnippering ontstaan afstemmings- en coördinatieproblemen. Bovendien leidt het tot verminderde herkenbaarheid en bruikbaarheid van de wetten.

Het nieuwe stelsel van de Ow vraagt een andere benadering van de overheden. Van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten naar een beleidscyclus waarin continue sprake is van het balanceren tussen de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het bieden van ruimte aan ontwikkelingen²⁹. In de Omgevingswet worden 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot één wet ca. 350 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële regelingen.

Met deze fundamentele herziening van het omgevingsrecht worden, de volgende vier verbeterdoelen³⁰ nagestreefd:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een *samenhangende benadering* van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
- het *vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte* door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het *versnellen en verbeteren van besluitvorming* m.b.t. projecten in de fysieke leefomgeving.

Daarbij was het de verwachting dat de stelselherziening ook zou leiden tot financiële besparingen voor de maatschappij als geheel. De toenmalige minister heeft daarover in haar 'beleidsbrief eenvoudig beter' van 28 juni 2011 gemeld dat deze besparingen op zouden kunnen lopen tot een bedrag van 600 miljoen euro per jaar³¹. Het Integraal Financieel Beeld moet worden gezien binnen het kader van deze fundamentele herziening van het omgevingsrecht.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 23.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p.6.

³¹ Beleidsbrief eenvoudig beter, 28 juni 2011, p.10.

Bijlage 7: Interbestuurlijke afspraken aan de basis

7.1 Interbestuurlijke afspraken door de jaren heen en een eerste raming van de effecten uit 2015

Voorafgaand aan de invoering van de Ow zijn tussen de Rijksoverheid, Unie, IPO en de VNG namens hun leden interbestuurlijke afspraken gemaakt over de bekostiging van de stelselherziening. Op hoofdlijnen waren de afspraken als volgt:

- Het Rijk betaalt als stelselverantwoordelijke de investeringen in een aantal centrale voorzieningen (DSO, informatiepunt Omgevingswet (IPOw) en invoeringsondersteuning);
- Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen nemen de transitiekosten van de stelselherziening voor eigen rekening;
- Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen dragen de eigen interne structurele extra kosten en mogen de 'besparingen houden' als gevolg van de stelselherziening. Er vindt geen verrekening plaats via Gemeente- of Provinciefonds dan wel via een andere wijze van korting.

Bij de bestuurlijke afspraken over de ontwikkeling van het DSO³² is rekening gehouden met twee digitaliseringsscenario's:

- Scenario 2 - *wettelijke minimum met instandhouding van huidige dienstverlening*. In dit scenario wordt alleen gerealiseerd wat strikt noodzakelijk is voor het werken met de Omgevingswet, de huidige dienstverlening wordt gecontinueerd.
- Scenario 3 - *toewerken naar baten en ontzorging*. Naast het handhaven van het huidige dienstverleningsniveau wordt in dit scenario uitgegaan van aanvullende activiteiten die baten kunnen generen burgers en bedrijven of de overheden ontzorgen. Zo gaat dit scenario uit van een volledig ontwikkeld DSO, inclusief informatieproducten.

In het Financieel Akkoord is o.a. afgesproken (art.12) dat in ieder geval een half jaar voor de inwerkingtreding van de wet de financiële consequenties van de gehele stelselwijziging in beeld worden gebracht. Daartoe is dit Integraal Financieel Beeld opgesteld, dat in de bestuurlijke afspraken een ex-ante meting van de financiële effecten is van waaruit de monitoring van de financiële effecten kan gaan plaatsvinden. Het resultaat van deze monitoring wordt vervolgens gebruikt voor de financiële evaluatie in 2022 waarbij de nadruk op de transitiekosten ligt. Op dat moment is het grootste gedeelte van de transitiekosten namelijk definitief. In 2023 wordt opnieuw geëvalueerd waarbij zowel naar de transitiekosten, de structurele effecten als de afspraken over de bekostiging worden gekeken. In 2027 volgt een derde financiële evaluatie als onderdeel van een generieke evaluatie van de Ow.

Verder is in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken (art. 6) dat hoewel het gebruikelijk is dat de Rijksoverheid bij wetswijzigingen de transitiekosten vergoedt, in deze specifieke situatie, mede gezien het totaalpakket aan

³² Beheersovereenkomst DSO-LV, pagina 24.

afspraken, dat de transitiekosten die samenhangen met de aanpassingen aan de wet- en regelgeving, de digitalisering en de invoering worden gedragen door de bevoegde gezagen.

Hoewel het gebruikelijk is dat besparingen door veranderende wetgeving (deels) worden gekort, hebben partijen in het Hoofdlijnenakkoord (art. 9) afgesproken dat in deze specifieke situatie, mede gezien het totaalpakket aan afspraken, dat de besparingen die samenhangen met de invoering van de Ow 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.

In april 2020 is tenslotte interbestuurlijk afgesproken dat alle partijen in het kader van de eerste financiële evaluatie in 2022 de bereidheid hebben een open gesprek te voeren en naar oplossingen te zoeken ingeval de transitiekosten ten gevolge van buiten de invloedssfeer van de bestuursorganen liggende factoren substantieel hoger blijken uit te vallen in relatie tot de verwachte baten.

In tabel 22 staat een overzicht van de geraamde cijfers die een rol speelden bij de financiële afspraken die in 2016 zijn gemaakt, ingedeeld naar eenmalige effecten voor overheden, structurele effecten voor overheden en maatschappelijke effecten.

Tabel 22: Bestuurlijke afspraken 2016 (bedragen X € mln.)

	Omschrijving	2016		Toelichting
A: Eenmalige effecten voor overheden		Scenario 2	Scenario 3	
1	Investerings			Het Rijk betaalt als stelselverantwoordelijke de investeringen in een aantal centrale voorzieningen
	DSO-LV	€ -53	€ -150 ³³	
	Invoeringsondersteuning	€ -35	€ -35	
	Informatiepunt Ow (IPOw)	€ -10	€ -10	
2	Transitiekosten	€ -190 ³⁴	€ -268 ³⁵	De vier overheden nemen de transitiekosten van de stelselherziening voor eigen rekening.
		p.m. voor effecten wetgeving		
B: Structurele effecten overheden				
1	Geen gebruik decentrale ruimte	p.m. voor effecten wetgeving		De vier overheden dragen de eigen interne structurele extra kosten en mogen de ‘besparingen houden’ als gevolg van de stelselherziening. Er vindt geen verrekening plaats via Gemeente- of Provinciefonds dan wel een andere wijze van korting.
2	Met gebruik decentrale ruimte			
3	Effecten DSO	€ -5	€ 19	
C: Structurele effecten burgers en bedrijven				
1	Geen gebruik decentrale ruimte	p.m. voor effecten wetgeving		
2	Met gebruik decentrale ruimte			
3	Effecten DSO	€ 30	€ 62	

Bij het bovenstaande moet worden vermeld dat pas na het Financieel Akkoord uit 2016 met bovengenoemde bedragen gezamenlijk de scope van het DSO en de aanpak van het interbestuurlijk programma Aan De Slag Met De Omgevingswet zijn vastgesteld. Dit heeft er tot geleid dat in het Bestuurlijk Overleg van 18 januari 2017 via het programmaplan een bijgestelde raming en een aanpak is vastgesteld van waaruit de vier bestuurlijke partners sindsdien samenwerken. Gedurende de uitvoering zijn er risico's opgetreden en

³³ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

³⁴ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

³⁵ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

gemitigeerd. Dit heeft geleid tot een toename van de totaal geraamde kosten ten opzichte van de initiële raming.

Verder zijn er afspraken gemaakt over de kosten van beheer- en exploitatie van DSO en het IPOw. De afspraak is dat deze kosten gezamenlijk via de beheerbijdrage worden gedragen volgende de volgende verdeelsleutel (Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en waterschappen 5%). De geraamde beheer- en exploitatiekosten waren voor scenario 2 op € 25,9 mln. en in scenario 3 op € 57 mln. per jaar geraamd. De beheerbijdragen zijn conform deze bedragen gemaximeerd.

7.2 Consequenties uitstel Omgevingswet

De inwerkingtredingsdatum van de Ow is op basis van een gezamenlijk besluit van de bestuurlijke partners naar 1 januari 2022³⁶ uitgesteld. Uitstel betekende meer ruimte om op rijksniveau het wetgevingsproces af te ronden, het DSO-LV op te leveren, als bevoegde gezagen de regelgeving te implementeren en gedurende het jaar 2021 te kunnen oefenen met het nieuwe stelsel. Deze gewijzigde invoeringsdatum heeft ook impact op een aantal van de eerder gemaakte afspraken in de Beheerovereenkomst DSO-LV³⁷.

De afspraken worden tussen de Rijksoverheid en de koepels namens hun leden als volgt gewijzigd:

- Financiële evaluatie 2022: De eerste financiële evaluatie blijft gepland staan in het najaar van 2022. De scope van de evaluatie wordt beperkt tot een actualisatie van het in 2020 verrichte onderzoek naar de transitiekosten van invoering van de wet. De feitelijk gemaakte invoeringsondersteuningskosten op landelijk niveau en de transitiekosten tot en met 2021 worden dan (opnieuw) onderzocht.
- Integrale financiële evaluatie 2023: De eerste integrale financiële evaluatie naar de effecten van de stelselherziening staat voor het najaar van 2023 gepland. In de wetenschap dat dan pas één jaar met de wet gewerkt is, zal dat voor de mate van diepgang beperkingen opleveren. Langer uitstel van deze evaluatie is bestuurlijk ongewenst.
- Monitoringinstrumentarium: Om te kunnen evalueren is een monitoringsinstrumentarium nodig. In het 1e halfjaar 2021 wordt op basis van de uitkomsten van Integrale Financieel Beeld het monitoringsinstrument als bedoeld in artikel 40 van de beheerovereenkomst DSO-LV, opgesteld en vastgesteld. Hiermee wordt informatie verzameld ten behoeve van de eerste integrale financiële evaluatie in 2023.

³⁶ Kamerbrief over nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet 20 mei 2022, Kamerstukken 2, 33118, nr. 145.

³⁷ Beheerovereenkomst-digitaal-stelsel-omgevingswet-landelijke-voorziening-2019 (1).pdf.

Bijlage 8: Vergelijking ramingen bestuurlijke afspraken 2016 en huidig financieel beeld

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven over hoe de huidige inschattingen zich verhouden tot de ramingen die bij de bestuurlijke afspraken uit 2016 beschikbaar waren.

8.1 Vergelijking

Op grond van onderzoek dat op basis van de huidige kennis en ervaring van de stelselherziening van de Ow is uitgevoerd is het Integraal Financieel Beeld zoals hieronder aangegeven.

Voorafgaand dient te worden opgemerkt dat begin 2017 (na het afsluiten van het Financieel Akkoord) het programma Aan De Slag Met De Omgevingswet, waarin de vier overheden samenwerken, is vastgesteld. Dit programma geeft concreet invulling aan de uitwerking van de scope van het DSO, die na het Financieel Akkoord heeft plaatsgevonden, en aan de aanpak van het programma. Bepaald is dat de in 2016 opgestelde eerste raming (EUR 53 mln. in scenario 2 tot EUR 150 mln. in scenario 3) bijstelling behoeft naar een bedrag van EUR 106,4 mln. voor een DSO dat min of meer gelijkwaardig is aan scenario 2. Verder is relevant dat vanuit het in 2016 beschikbare bedrag van maximaal EUR 150 mln. maximaal EUR 18 mln. beschikbaar is gesteld als stimuleringsbijdrage voor gemeenten en waterschappen. Ook is bepaald dat voor de uitbouw van het DSO nog een extra bedrag nodig zou zijn. Dit is in 2019 bij vaststelling van het 'Beheerakkoord DSO-LV' ingevuld met een bedrag vanuit het Rijk van EUR 50 mln.. Tegelijk is besloten dat de bevoegde gezagen zelf hun aansluiting op het DSO moeten verzorgen/betalen, dat zij zelf moeten zorgen voor (financiering van) het zogenoemde regelbeheer(systeem) en dat zij aan de lat staan voor een belangrijk deel van de investeringen in de informatieproducten.

Tabel 23: ramingen totale eenmalige effecten overheden in 2016 en 2021 (bedragen X € mln.)

Omschrijving		2016		2021	
A: Eenmalige effecten voor overheden		Scenario 2	Scenario 3	Scenario 2	Scenario 3
1	Investeringen				
	DSO-LV	€ -53	€ -150 ³⁸	€ -160	€ -267
	Invoeringsondersteuning	€ -35	€ -35	€ -49	€ -49
	Informatiepunt Ow (IPOw)	€ -10	€ -10	€ -20	€ -20
2	Transitiekosten	€ -190	€ -268 ³⁹	€ -1.300	€ -1.900
		p.m. voor effecten wetgeving			
B: Structurele effecten overheden					
1	Geen gebruik decentrale ruimte	p.m. voor effecten wetgeving		€ 2 tot 43	
2	Met gebruik decentrale ruimte				- € 34 tot €248
3	Effecten DSO ⁴⁰	€ -5	€ 19	-€ 51 tot -€ 31	- € 83 tot - € 27
C: Effecten voor burgers en bedrijven					
1	Geen gebruik decentrale ruimte	p.m. voor effecten wetgeving		€ 90 tot 273	
2	Met gebruik decentrale ruimte				€ 74 tot € 1.100
3	Effecten DSO ⁴¹	€ 30	€ 62	€ 20 tot € 56	€ 79 tot € 208

Hieronder staat een korte toelichting op de bovenstaande tabel.

8.2 Eenmalige effecten

In het Financieel Akkoord 2016 is opgenomen dat het Rijk in principe een bedrag van € 150 mln. als maximum voor het DSO beschikbaar stelt. In het akkoord is opgenomen dat wanneer dit maximum van € 150 mln. in beeld komt, partijen met elkaar in gesprek gaan om te zoeken naar oplossingen.

In bijlage 12 staat de huidige inschatting van de eenmalige effecten voor het Rijk als stelselverantwoordelijke. De investeringskosten voor DSO- LV worden nu ingeschat op € 160 mln. in een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan scenario 2 en op € 267 mln. in een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan oorspronkelijke scenario 3. Dit zou hoger zijn dan de destijds (2016) geraamde bedragen

³⁸ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

³⁹ De effecten van wetgeving zijn in dit bedrag nog niet verwerkt, deze vormen nog een pm post.

⁴⁰ Getallen 2021 uitsplitsing van punten B1 en B2.

⁴¹ Getallen 2021 uitsplitsing van punten C1 en C2

van € 53 mln. voor scenario 2 en € 150 mln. voor scenario 3 en de nadien vastgestelde bedragen van € 106,4 mln. respectievelijk € 200 mln. minus € 18 mln.

In het Financieel Akkoord 2016 is opgenomen dat het Rijk in principe deze bedragen als maximum beschikbaar stelt. In het akkoord is ten aanzien van het DSO opgenomen dat wanneer het maximum van € 150 mln. in beeld komt, partijen met elkaar in gesprek gaan om te zoeken naar oplossingen. De kostenraming van DSO-scenario 2 (inclusief risicoreservering) kwam bij start van de uitvoering in 2017 uit op € 142 mln.

De investering voor Invoeringsondersteuning en IPOw (2021) komen ook ten laste van het Rijk als stelselverantwoordelijke. Deze zijn nu ingeschat op respectievelijk € 49 mln. en € 20 mln.⁴² Dit is hoger dan de destijds (2016) geraamde bedragen van respectievelijk € 35 mln. en € 10 mln.

De transitiekosten voor overheden (2021) liggen met € 1,3 tot 1,9 mld⁴³. hoger dan de destijds (2016) geraamde bedragen van € 190 mln. voor scenario 2 en € 268 mln. voor scenario 3. In 2016 konden de transitiekosten van het juridische spoor echter nog niet worden ingeschat.

8.3 Structurele effecten

De omvang van de structurele effecten hangt af van de keuzes die de overheden bij het gebruik van de decentrale ruimte maken. Zonder gebruik van deze decentrale ruimte, en puur op basis van de invoering van de wijzigingen in de Rijksregels liggen structurele positieve effecten (2021) voor overheden tussen de € 2 mln. en € 43 mln. per jaar.

Het kan als gevolg van het benutten van decentrale ruimte met financiële efficiëntie stijgen naar de € 17 mln. en € 248 mln. per jaar. Of bij het benutten van de decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie ook omslaan naar € 34 mln. negatief of € 38 mln. positief per jaar. De structurele effecten kunnen dus lager of hoger uitvallen dan de destijds (2016) geraamde bedragen van € 5 mln. (negatief) voor scenario 2 en € 19 mln. (positief) voor scenario 3 per jaar. Dit laatste was echter alleen een inschatting van de effecten van DSO. De effecten van de regelgeving konden toen nog niet worden ingeschat.

De nu geraamde beheer- en exploitatiekosten van deze centrale voorzieningen (2021) zijn voor scenario 2 met € 25,9 mln. per jaar gelijk aan het destijds (2016) geraamde bedrag. Voor scenario 3 zijn de beheer- en exploitatiekosten nu (2021) geraamd op € 69 mln. per jaar dat is hoger dan de € 57 mln. per jaar waarin in 2016 van werd uitgegaan.

8.4 Effecten burgers en bedrijven

De omvang van burgers en bedrijven hangt af van de keuzes die overheden maken bij het gebruik van de extra decentrale ruimte die het nieuwe stelsel biedt. Zonder gebruik van deze extra decentrale ruimte, en

⁴² Betreft een opgegeven bedragen van BZK

⁴³ KPMG, transitiekosten, 3 februari 2021.

puur op basis van de invoering van de nieuwe Rijksregels liggen positieve financiële effecten tussen de € 90 mln. en € 273 mln. per jaar.

Het kan als gevolg van het benutten van decentrale ruimte met financiële efficiëntie stijgen naar de € 295 mln. tot € 1,1 mld. per jaar. Of bij het benutten van de decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie stijgen naar een € 74 mln. tot 317 mln. per jaar. Dit is hoger dan destijds (2016) in kaart gebracht kon worden ten tijde van het Financieel Akkoord (€ 30 – 62 mln. plus p.m. per jaar voor het effect van de regelgeving).

Bijlagen: resultaten per partij nader in beeld

Bijlage 9: Burgers

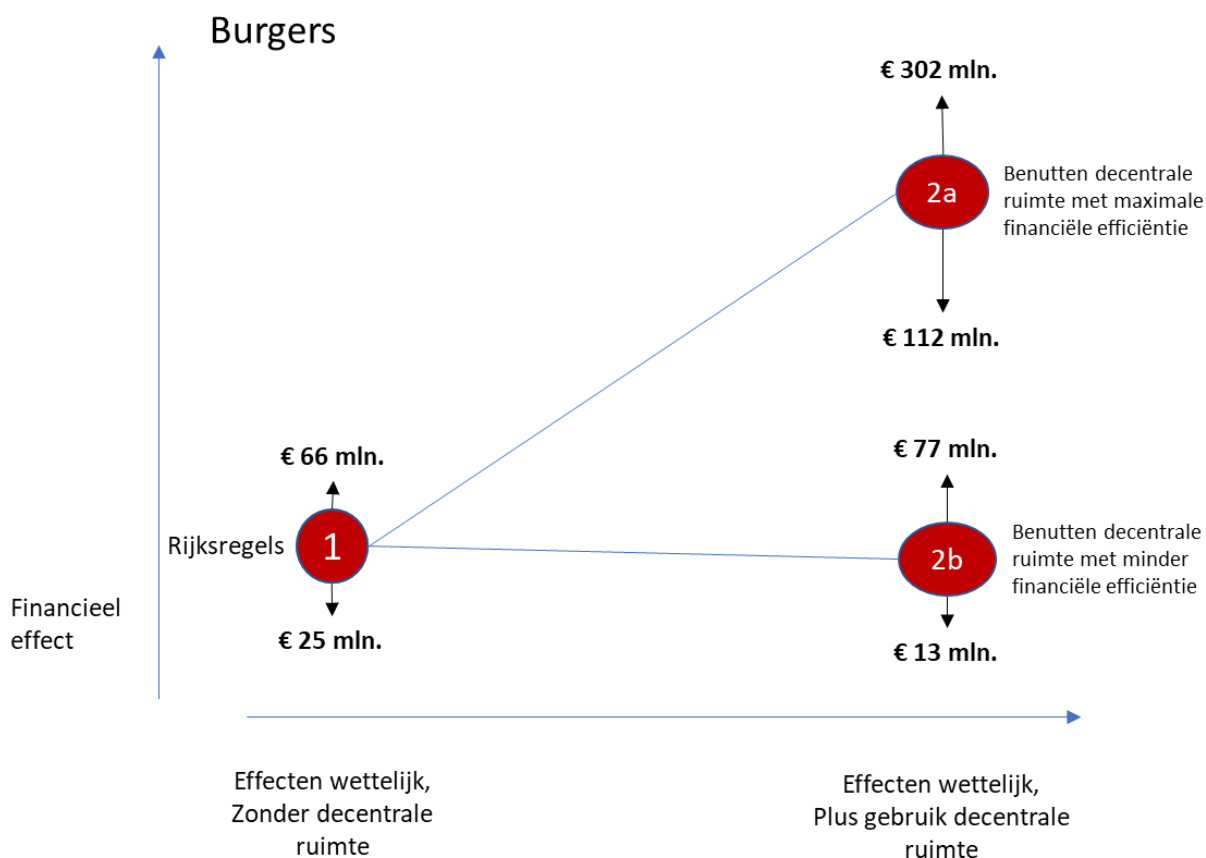
In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Ow voor burgers opgenomen. In paragraaf 9.1 staan de eenmalige effecten en in paragraaf 9.2 de structurele effecten.

8.1 Eenmalige effecten

De transitiekosten zijn voor burgers en bedrijven in totaliteit geraamd, niet afzonderlijk. Het betreft een bedrag van € 60 mln. tot 85 mln.⁴⁴

8.2 Structurele effecten

De totale structurele effecten voor burgers staan in figuur 9 opgenomen. Alle bedragen zijn jaarlijkse besparingen per jaar in miljoen euro.



Figuur 9: Totale jaarlijkse structurele effecten burgers

In de teksten hierna staat een korte toelichting van de verschillende beelden uit figuur 9 opgenomen.

⁴⁴ Financiële Effecten Omgevingswet, SIRA Consulting, 2014.

Zonder decentrale ruimte

Punt 1 toont de structurele effecten die direct voortvloeien uit de wijzigingen in de Rijksregels. Overheden hebben hierbij geen mogelijkheid om decentrale beleidskeuzes te maken dus ook de effecten voor burgers en bedrijven vloeien daar direct uit voort. Daarnaast zitten de effecten van scenario 2 van het DSO meegenomen. Bij dit effect wordt een bandbreedte als gevolg van algemene onzekerheden weergegeven. Het structureel financieel effect van de wijzigingen in de Rijksregels, op basis van de uitgevoerde deelonderzoeken, voor burgers ligt tussen de € 25 mln. en € 66 mln.⁴⁵ per jaar.

Dit structurele effect wordt door lagere administratieve lasten. Dit effect bedraagt € 17 mln. tot 40 mln. per jaar. In deze variant worden er per saldo minder leges betaald. Dit effect ligt tussen € 8 mln. en 26 mln. per jaar. Dit betreft lagere kosten voor burgers. Een belangrijke rol in dit effect speelt het vervallen van de bouwtechnische toets voor zeer eenvoudige bouwwerken.

Gebruik decentrale ruimte met maximale financiële efficiëntie

Punt 2a in figuur 9 toont de structurele effecten die kunnen ontstaan wanneer overheden de decentrale ruimte maximaal inzetten met als invalshoek financiële efficiëntie in combinatie met scenario 3 van DSO. Deze bedragen kunnen oplopen van € 112 mln. en € 302 mln. per jaar.

Dit structurele effect wordt veroorzaakt door lagere extra administratieve lasten. Dit effect bedraagt € 50 mln. tot € 132 mln. aan lagere lasten. Daarnaast worden er door burgers per saldo minder leges betaald. Het gaat daarbij om een besparing van € 50 mln. tot € 132 mln. per jaar. Dit is bijvoorbeeld het gevolg van een afname van de ruimtelijke vergunningplicht en het DSO.

Gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

Punt 2b in figuur 9 toont de structurele effecten die ontstaan wanneer overheden de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor burgers in dit scenario uitkomen tussen de € 13 mln. en € 77 mln. per jaar.

Dit structurele effect is iets lager dan wanneer de rijksregels zonder decentrale ruimte worden geïmplementeerd. Dit effect ontstaat bijvoorbeeld wanneer gemeenten de ruimtelijke vergunningplicht voor bijbehorende bouwwerken waar nu geen vergunningplicht voor bestaat uitbreiden. Dat is dus een tegengestelde beweging als in de variant met maximale financiële efficiëntie.

Het effect is dat burgers meer leges betalen. Dit effect bedraagt € 1,6 mln. tot € 8 mln. per jaar. De uitbreiding van vergunningsplicht levert ook hogere administratieve lasten op. Dit is een bedrag van ongeveer € 4 mln.

⁴⁵ <bron invoegen>

tot € 11 mln. per jaar. Door het DSO, met name het samenbrengen van informatiebronnen en realiseren van samenwerkingsruimte, wordt dit effect uiteindelijk beperkt.

Bijlage 10: Bedrijven

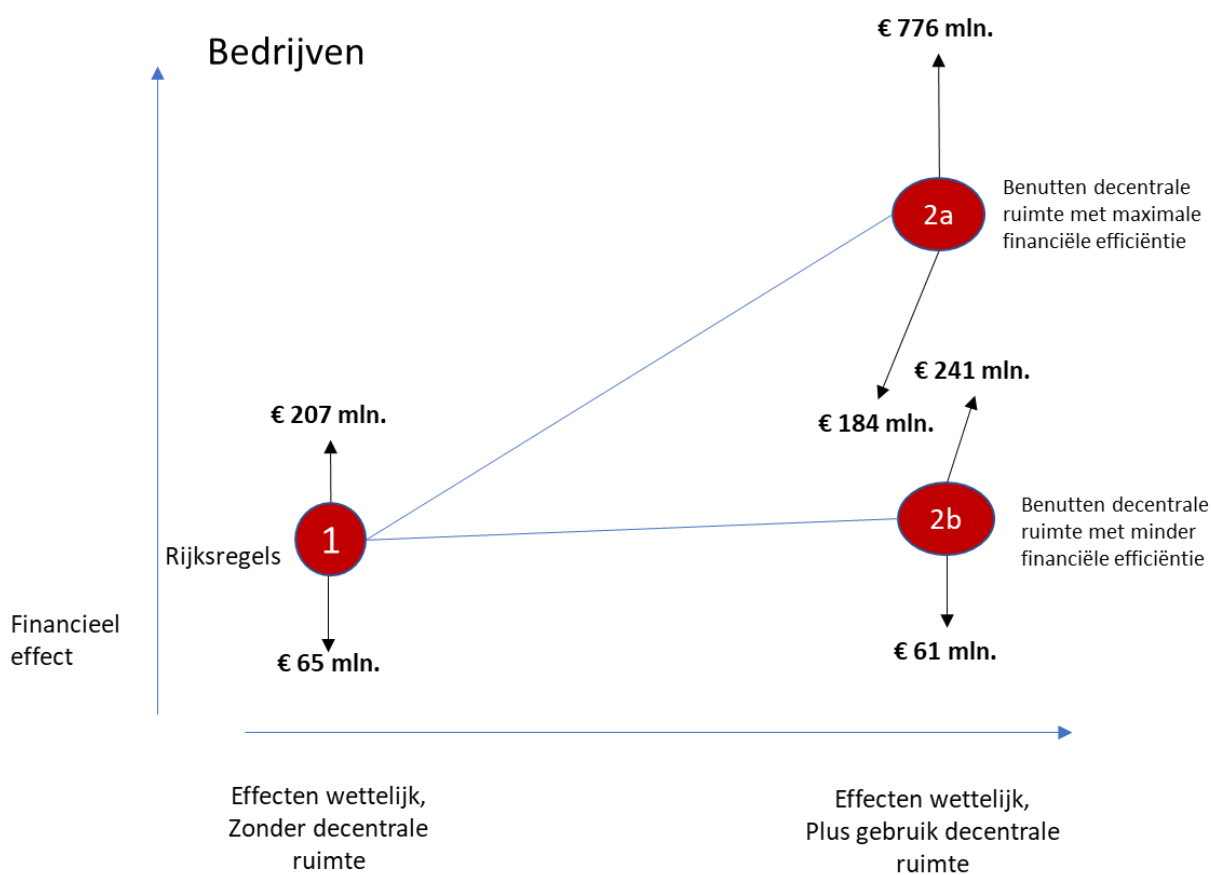
In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Ow voor bedrijven opgenomen. Eerst worden de eenmalige effecten gepresenteerd en vervolgens de structurele effecten.

10.1 Eenmalige effecten

De transitiekosten zijn voor burgers en bedrijven geraamd maar niet uitgesplitst. Het betreft een bedrag van € 60 mln. tot 85 mln.⁴⁶

10.2 Structurele effecten

De totale structurele effecten voor bedrijven staan in figuur 10 opgenomen. Alle bedragen zijn jaarlijkse besparingen in miljoenen euro's per jaar.



Figuur 10: Totale structurele jaarlijkse effecten bedrijven

In de teksten hierna staat een korte toelichting op de verschillende beelden uit figuur 10 opgenomen.

⁴⁶ Financiële Effecten Omgevingswet, SIRA Consulting, 2014

Zonder decentrale ruimte

Punt 1 in figuur 10 toont de structurele effecten die direct voortvloeien uit de wijzigingen in de Rijksregels en scenario 2 van het DSO. Bij dit effect wordt een bandbreedte als gevolg van algemene onzekerheden weergegeven. Het structureel financieel effect van de wijzigingen in de Rijksregels, op basis van de uitgevoerde deelonderzoeken, voor bedrijven komt tussen de € 65 mln. en € 207 mln.⁴⁷ per jaar uit.

Dit structurele effect wordt als eerste door lagere administratieve lasten veroorzaakt. Het betreft een bedrag van € 44 mln. tot € 100 mln. Dit is bijvoorbeeld het gevolg van het vervallen van de bouwtoets voor eenvoudige bouwwerken en wijzigingen rondom de certificering van dieseltanks. Het betreft ook besparingen die mogelijk zijn als gevolg van het DSO.

Als gevolg van het wegvallen van de bouwtoets voor eenvoudige bouwwerken dalen de leges voor bedrijven. Dit is een effect van € 3,5 mln. tot € 32 mln. per jaar. Daarnaast zijn er besparingen te verwachten in de bedrijfsvoering van o.a. zwembaden. Dit is een effect van € 10 mln. tot € 66 mln. per jaar.

Gebruik decentrale ruimte met maximale financiële efficiëntie

Punt 2a in figuur 10 toont de structurele effecten die als gevolg van de nieuwe decentrale ruimte binnen de wijzigingen in de Rijksregels kunnen ontstaan omdat overheden eigen bestuurlijke afwegingen maken. De structurele effecten voor bedrijven die kunnen ontstaan wanneer overheden de decentrale ruimte maximaal inzetten voor financiële efficiëntie in combinatie met scenario 3 van DSO komen naar verwachting tussen de € 184 mln. en € 776 mln. per jaar uit.

Dit structurele effect wordt veroorzaakt door lagere administratieve lasten. Dit is een effect van € 132 mln. tot € 317 mln. per jaar. Dit is bijvoorbeeld het gevolg van de mogelijke keuze om de ruimtelijke vergunningsplicht te laten vervallen. Dit effect ligt tussen de € 60 mln. en € 180 mln. per jaar.

Als gevolg van de mogelijke keuze om de ruimtelijke vergunningsplicht te laten vervallen dalen voor de bedrijven aan de ene kant de leges kosten. Dit effect ligt tussen de € 43 en € 129 mln. Aan de andere kant stijgen de leges als gevolg van de invoering van de vergunningsplicht voor milieuvergunningen. Dit is een negatief effect voor bedrijven van € 26 mln. tot 66 mln. per jaar.

Verder kan dit positieve structurele effect worden gerealiseerd doordat het DSO bedrijven ondersteunt met o.a. informatiebronnen die bij elkaar worden gebracht, met het stroomlijnen van meldingen en aanvragen te stroomlijnen door ingevulde informatie te leveren, wijzigingen realtime te ontsluiten en samenwerkingsruimte te realiseren. Dit kan tot een besparing leiden van € 48 mln. tot € 97 mln. per jaar.

⁴⁷ Bron invoegen

Gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

Punt 2b in figuur 10 toont de structurele effecten die ontstaan wanneer overheden de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor bedrijven in dit scenario uitkomen tussen de € 61 mln. en € 241 mln. per jaar.

Dit structurele effect ligt ongeveer op hetzelfde niveau als de variant zonder gebruik van de decentrale ruimte. De administratieve lasten nemen met € 4 mln. tot € 33 mln. per jaar af. Dit structurele effect wordt gerealiseerd doordat de tussenscenario van het DSO bedrijven beter ondersteunt dan de variant 'Gebruik decentrale ruimte met maximale financiële efficiëntie', die zojuist besproken is.

Bijlage 11: Overheden als totaal

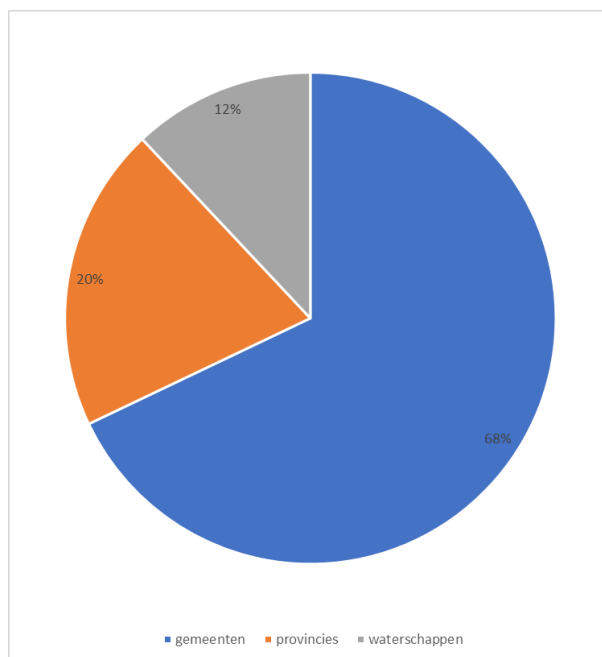
In paragraaf 11.1 staan de resultaten van de nulmeting van de lasten en baten van voor de stelselherziening opgenomen. In paragraaf 11.2 staan de eenmalige effecten vermeld. Vervolgens staan in paragraaf 11.3 de structurele effecten van de stelselherziening opgenomen. Als laatste staan de overige effecten in paragraaf 11.4 vermeld.

11.1 Nulmeting

Het deelonderzoek 'Nulmeting Omgevingswet'⁴⁸ brengt de kosten onder de huidige wetgeving van die taken, die straks onder het nieuwe Omgevingsrecht zullen vallen voor gemeenten, provincies en waterschappen in beeld. Daarmee wordt een beeld gegeven van de kosten en baten van vóór invoering van de Omgevingswet.

Er is door Cebeon rekening gehouden met een bandbreedte. De uitkomsten van de steekproef zijn per overheid langs de indeling in inwonersklassen en bebouwingsdichtheid geëxtrapoleerd naar landelijke totalen. Dat levert daarmee een bandbreedte op waarbinnen de lasten zijn geraamd. De veranderingen in de kosten en baten als gevolg van de stelselherziening, die in de volgende hoofdstukken in beeld gebracht worden, kunnen hiertegen afgezet worden. De rekeningcijfers 2018 vormen hiervoor de basis. De huidige kosten van het Rijk zijn niet in beeld gebracht.

In 2018 maakten gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk tussen de € 3,6 mld. en € 4,0 mld. aan kosten voor taken⁴⁹ die worden gemaakt door de Ow. Een deel van de kosten (tussen de 17 en 20%) kunnen gemeenten, provincies en waterschappen verhalen via leges en overdrachten. Dit betreft voor leges een bedrag tussen de € 684 mln. en € 722 mln. en voor overdrachten een bedrag tussen de € 66 mln. en de € 75 mln. De nettolasten voor gemeenten, provincies, en waterschappen liggen tussen de € 2,8 mld. en € 3,3 mld. Dit is inclusief de kosten en baten van grondexploitaties, leges en overdrachten.⁵⁰



Figuur 11: Verdeling nettolasten onder de huidige wetgeving naar bevoegd gezag

Het grootste gedeelte van de aan de Ow gerelateerde nettolasten wordt door gemeenten (68%) (tussen € 1,9 mld. en € 2,2 mld.) gemaakt, gevolgd door provincies (20%) (tussen € 560 mln. en € 670 mln.) en waterschappen (12%) (tussen € 355 mln. en € 382 mln.).

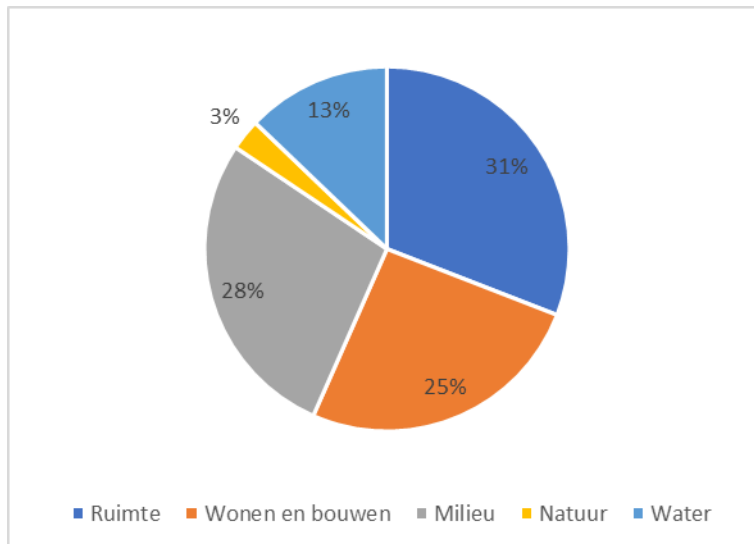
⁴⁹ Dit bedrag is exclusief de kosten die worden gemaakt irt grondexploitaties.

⁵⁰ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.23.

Nulmeting naar beleidsveld

Het beleidsveld Ruimte heeft het grootste aandeel in de kosten (31%) (€ 880 mln. tot € 1 mld.). Het beleidsveld Milieu volgt met een aandeel van 28% (€ 792 mln. tot € 914 mln.) en het beleidsveld Wonen en Bouwen met een aandeel 25% (€ 699 mln. tot € 881 mln.) in de lasten. De beleidsvelden Water en Natuur zijn met een aandeel van respectievelijk 13% en 3% het kleinst⁵¹. Deze bedragen zijn inclusief de lasten voor grondexploitatie.

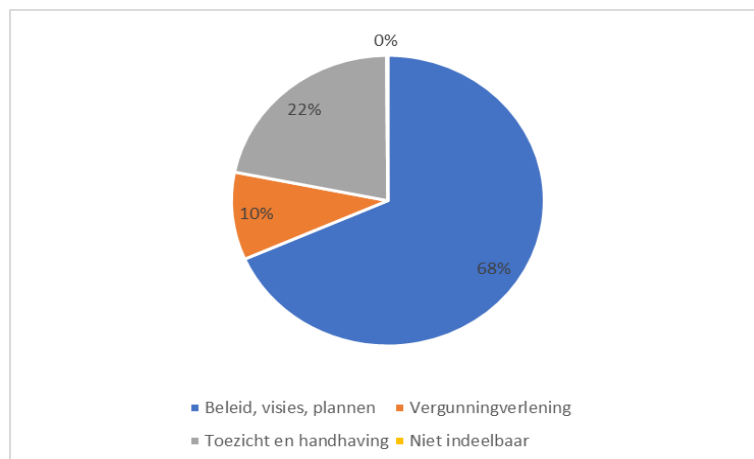
Grondexploitatie maken bij de beleidsvelden Ruimte en Wonen en Bouwen een relatief groot gedeelte van de totale lasten uit. Het betreft een bedrag aan lasten dat tussen de € 466 mln. en € 756 mln. en ligt.



Figuur 12: Totale jaarlijkse nettolasten nulmeting verdeeld naar beleidsvelden

Nulmeting naar activiteiten

De activiteit 'Beleid, visies en plannen' heeft het grootste aandeel in de kosten (68%) (€ 1,95 mld. tot € 2,2 mld.). De activiteit Toezicht en Handhaving volgt met een aandeel van 22% (€ 644 mln. tot € 691 mln.) in de kosten. Als laatste volgt de activiteit Vergunningverlening met een aandeel van 10% (€ 224 mln. tot € 375 mln.)⁵².



Figuur 13: Totale jaarlijkse nettolasten naar activiteiten maatschappij

⁵¹ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.22.

⁵² Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.23.

11.2 Eenmalige effecten

De totale eenmalige effecten bedragen voor de overheden als geheel € 1,4 mld. tot € 2,1 mld. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Tabel 24: Eenmalige effecten maatschappij als geheel (bedragen X € mln.)

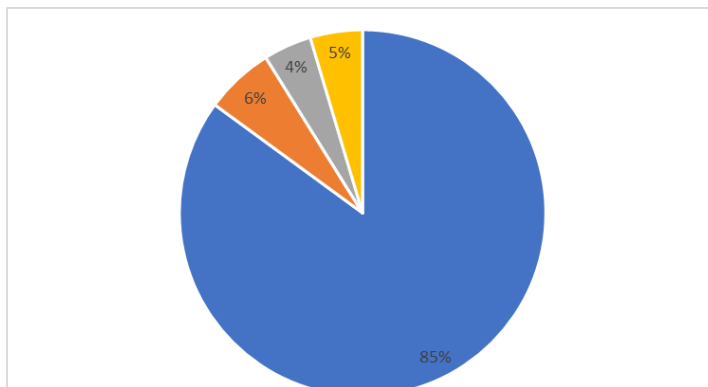
Eenmalige effecten	Min.	Max.
Investerings in centrale voorzieningen	-229	-336
Transitiekosten voor overheden ⁵³	-1.300	-1.900
Afschaffing actualiseringsplicht	114	139
TOTAAL	-1.415	-2.097

De raming van de investeringen in DSO, IPOw en IVO is € 229 mln. voor het scenario met de basisvariant van het DSO en € 336 mln. voor de variant waarin het DSO volledig is uitgebouwd. In 2016 is afgesproken dat het Rijk deze investeringen als stelselverantwoordelijke op zich neemt.

Transitiekosten voor overheden

In totaal valt € 1,1 tot 1,7 mld. (85%) aan transitiekosten bij 352 gemeenten. Gemiddeld is dat 4,3 mln. per gemeente. De 12 provincies nemen 90 tot 120 mln. (6%) van de transitiekosten voor hun rekening. Gemiddeld is dat € 8,8 mln. per provincie. De waterschappen en Rijkspartijen nemen respectievelijk € 63 tot 77 mln. (4%) en € 72 tot 80 mln. (5%) aan transitiekosten voor hun rekening. Gemiddeld is dat voor een waterschap 3,3 mln. en voor een rijkspartij € 7,6 mln.

Deze bevindingen van KPMG zien op transitiekosten van overheden, en niet burgers en bedrijven en het Rijk als stelselverantwoordelijke.



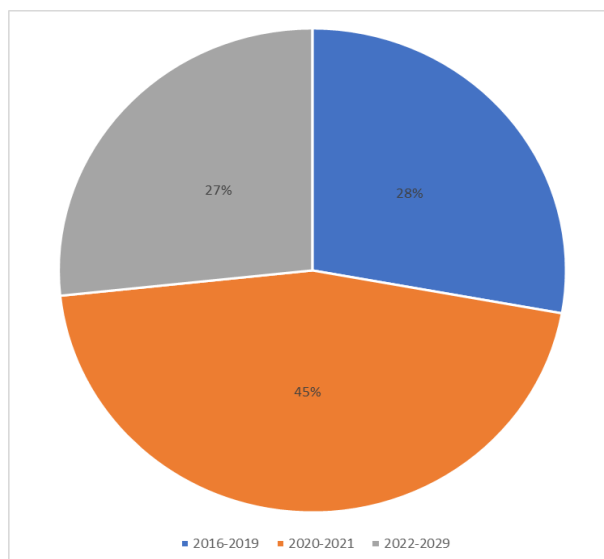
Figuur 14: Verdeling eenmalige effecten over de overheden

De belangrijkste onderdelen voor de transitiekosten zijn de werkzaamheden in het kader van programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur (48%) en DSO en de informatiearchitectuur (28%). Overige kosten betreft kerninstrumenten (12%) zoals wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer. Verder zijn de beheerkosten DSO (jaren 2020 en 2021) (3%), frictie- en desintegratiekosten (1%) en overige kosten Ow (8%) opgenomen.

⁵³ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p.17.

Gekeken over de jaren 2016-2029 is 29% van de kosten gebaseerd op realisatiecijfers voor de periode 2016-2019 en is 71% (26% en 45% uit de figuur) gebaseerd op prognosecijfers voor de periode 2020 en 2029.

In relatieve zin wordt het grootste gedeelte van de eenmalige kosten (45%) in 2020 en 2021 gemaakt⁵⁴. Dit wordt onder meer verklaard doordat in deze twee jaren de activiteiten van het programmameteam bij de verschillende overheden het grootste is. Het betreft tevens de periode dat de aansluiting op het DSO wordt gerealiseerd. In 2022 is bij de geplande financiële evaluatie van de eenmalige effecten van de stelselherziening over de periode voorafgaand aan de invoering meer duidelijkheid te geven.



Figuur 15: Verdeling eenmalige effecten 2016 t/m 2029

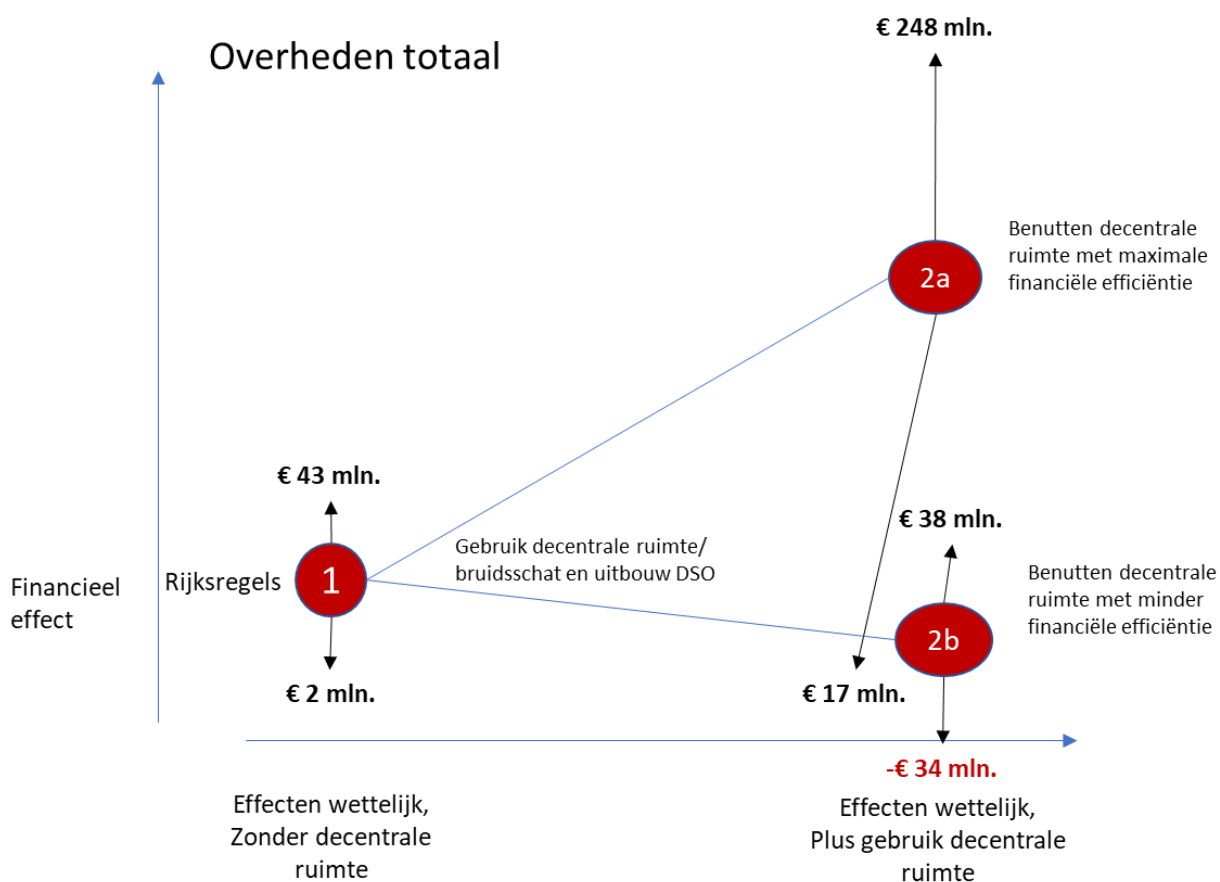
Provincies, waterschappen en rijkspartijen maken na 2024 nog slechts in beperkte mate transitiekosten, die op het moment van onderzoek nog niet te kwantificeren zijn. Op de datum van inwerkingtreding van de Ow moeten in ieder geval de provincies hun nieuwe instrumenten gereed hebben⁵⁵. Bij waterschappen en gemeenten lopen deze kosten nog wel door omdat zij overgangstermijnen hebben. De waterschappen moeten hun waterschapsverordening voor 1 januari 2024 hebben vastgesteld. Gemeenten hebben een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de Ow tot 31 december 2024 om de omgevingsvisie en tot en met 31 december 2029 de tijd om een omgevingsplan vast te stellen. De transitiekosten van gemeenten lopen daarmee langer door in vergelijking met de andere overheden.

11.3 Structurele effecten

In figuur 16 staat het Integraal Financieel Beeld van de structurele consequenties van de invoering van de Ow opgenomen voor de overheid als geheel. In dit beeld zijn de financiële effecten voor overheden opgenomen (gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen in hun rol bevoegd gezag en als initiatiefnemer). De effecten zijn uitgedrukt in jaarlijkse bedragen.

⁵⁴ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p.17.

⁵⁵ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p.17.



Figuur 16: totale structurele jaarlijkse effecten overheden als totaal

Zonder invulling van de decentrale ruimte en met alleen de basisvariant van het DSO ligt dat effect tussen de € 2 mln. en € 43 mln. per jaar.

Wanneer de decentrale ruimte door overheden maximaal ingezet wordt voor financiële efficiëntie en scenario 3 van het DSO wordt gehanteerd kunnen de bedragen oplopen tussen de € 17 mln. en € 248 mln. per jaar.

Als de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie wordt gericht een tussenvariant van het DSO wordt gehanteerd dan kan het structurele effect voor de overheden in totaliteit in dit scenario uitkomen tussen € 34 mln. negatief en € 38 mln. positief per jaar.

11.4 Toelichting op enkele effecten

Uitstel Omgevingswet

In het deelonderzoek transitiekosten (KPMG) is ook in beeld gebracht wat het financieel effect van het uitstel van de Ow van 2021 naar 2022 op deze kosten is. De extra kosten hebben met name betrekking op het programmateam (langer aanblijven) en softwarelicenties (dubbele kosten). Deze extra transitiekosten,

gemaakt in 2020 en 2021, zijn door de onderzoekers van KPMG voor provincies, gemeenten, waterschappen en Rijksoverheid (als bevoegd gezag) geraamd op € 64 mln. tot 89 mln.⁵⁶

De invoering van de Ow is eerder ook uitgesteld. De eventuele extra transitiekosten daarvan maken ook onderdeel uit van de kosten die door KPMG zijn berekend. Deze zijn echter niet afzonderlijk inzichtelijk gemaakt.

⁵⁶ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p.21.

Bijlage 12: Rijk als stelselverantwoordelijke

In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Ow voor het Rijk als stelselverantwoordelijke opgenomen.

12.1 Eenmalige effecten

De eenmalige effecten betreft voor het Rijk als stelselverantwoordelijke de investeringen in het stelsel. Het betreft een totale investering van € 229 mln. tot € 336 mln.⁵⁷

De investeringskosten voor DSO- LV worden ingeschat op € 160 mln. in een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan scenario 2 en op € 267 mln. in een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan oorspronkelijke scenario 3. De investering voor Invoeringsondersteuning en IPOw (2021) zijn ingeschat op respectievelijk € 49 mln. en € 20 mln..

12.2 Structurele effecten - beheerkosten

De vier overheden dragen gezamenlijk de kosten die het Rijk als stelselverantwoordelijke maakt voor beheer en exploitatie van de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) en het IPOw (Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en waterschappen 5%). De beheer- en exploitatiekosten in de ramingen in 2015 lagen afhankelijk van het scenario tussen € 25,9 en € 57 mln. per jaar. Voor scenario 3 zijn de beheer- en exploitatiekosten nu (2021) geraamd op € 69 mln. per jaar, dat is hoger dan de € 57 mln. per jaar waarin in 2016 van werd uitgegaan.

Op termijn verdwijnen de structurele kosten die het Rijk maakt voor de huidige systemen, het AIM, het OLO en RO.NL. Het gaat daarbij om € 0,3 mln. per jaar voor het AIM, € 3 mln. per jaar voor RP.NL en voor het OLO om € 2,4 mln. à € 2,6 mln. aan programmageld.

In het onderzoek van DSO staat dat de beheerkosten voor de informatieproducten als een pm in scenario's C en D⁵⁸ zijn opgenomen omdat de omvang van de ontwikkeling en ontsluiting nog uiterst onzeker is. Daarnaast is ook de uiteindelijke onderverdeling van de ontwikkelkosten onder de actoren nog niet duidelijk. Dat maakt dat de beheerskosten voor dit onderdeel op dit moment moeilijk te kwantificeren zijn. In de toekomst moet er dus nog rekening gehouden worden met aanvullende beheerkosten voor de informatieproducten. Dit zou volgens dezelfde aanname van 30% van de aansluit- en ontwikkelkosten voor de opgenomen post van € 2,9 mln. en € 37,2 mln. per jaar respectievelijk uitkomen op € 0,9 mln. per jaar in scenario C en € 11 mln. per jaar in scenario D. Daarbij geldt, volgens de onderzoekers "dat dit bedrag nog vermeerderd moet worden met de verdere ontwikkelkosten die wij nu als PM-post hebben opgenomen".

⁵⁷ Een geplande investering in het OLO niet meer nodig was vanwege de komst van het DSO. Het budget daarvoor bedroeg volgens ministerie van BZK € 9 mln en is toegevoegd aan het budget voor het DSO.

⁵⁸ Betreft in dit rapport het tussenscenario en scenario 3

Bijlage 13: Gemeenten

In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Ow voor gemeenten opgenomen. Eerst worden de resultaten van de nulmeting van de kosten en baten van voor de stelselherziening gepresenteerd. Daarna volgen de eenmalige en structurele effecten van de stelselherziening. De bijlage wordt afgesloten met een aantal overige effecten voor gemeenten.

13.1 Nulmeting

Het deelonderzoek 'Nulmeting Omgevingswet'⁵⁹ brengt de lasten en baten onder de huidige wetgeving van die taken, die straks onder het nieuwe Omgevingsrecht zullen vallen voor gemeenten in beeld. Daarmee wordt een beeld gegeven van het lasten en batenniveau van vóór invoering van de Omgevingswet. De veranderingen in de lasten en baten als gevolg van de stelselherziening kunnen hiertegen afgezet worden. Als basis hiervoor zijn de jaarrekeningcijfers van 2018 gehanteerd.

In 2018 maakten gemeenten tussen de € 2,6 mld. en € 3,0 mld. per jaar aan kosten voor taken die worden geraakt door de Ow.⁶⁰ Een deel van de kosten (tussen de 17 en 20%) verhalen gemeenten via leges en overdrachten. Dit betreft voor leges een bedrag tussen de € 662 mln. en € 696 mln. per jaar en voor overdrachten een bedrag tussen de € 66 mln. en de 75 mln.⁶¹ per jaar. De nettolasten voor gemeenten liggen tussen de € 1,9 mld. en 2,3 mld. per jaar. Dit is exclusief de lasten en baten van grondexploitaties.⁶²

13.2 Eenmalige effecten

Gemeenten realiseren vanwege het afschaffen van de actualiseringsplicht bestemmingsplannen per 1 juli 2018, lagere kosten. In dit Integraal Financieel Beeld is de periode van 1 juli 2018 tot het moment van invoering van de Ow, 1 januari 2022, beschouwt als een eenmalig effect voor gemeenten. Dit gaat om € 114 mln. tot € 139 mln. (zie bijlage 4).

De eenmalige effecten voor gemeenten, op basis van het deelonderzoek naar de transitiekosten (KPMG), bedragen voor de periode 2016-2029 € 1,1 tot 1,7 mld.⁶³

De onzekerheidsmarge is door KPMG voor gemeenten op plus of min 20% vastgesteld (in totaal 40%). Dat betekent dat de gemiddelde geraamde transitiekosten van € 1,4 mld. 20% lager of 20% hoger kunnen uitvallen, tussen € 1,1 mld. En € 1,7 mld..

Deze onzekerheidsmarge is bij gemeenten hoger dan bij provincies, waterschappen en Rijksoverheid. Dit wordt veroorzaakt omdat voor gemeenten een relatief groter deel van de invoeringskosten nog in de toekomst ligt, en ook verder in de toekomst (tot 2030) dan bij de andere overheidspartijen (tot 2025).

⁶⁰ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.23.

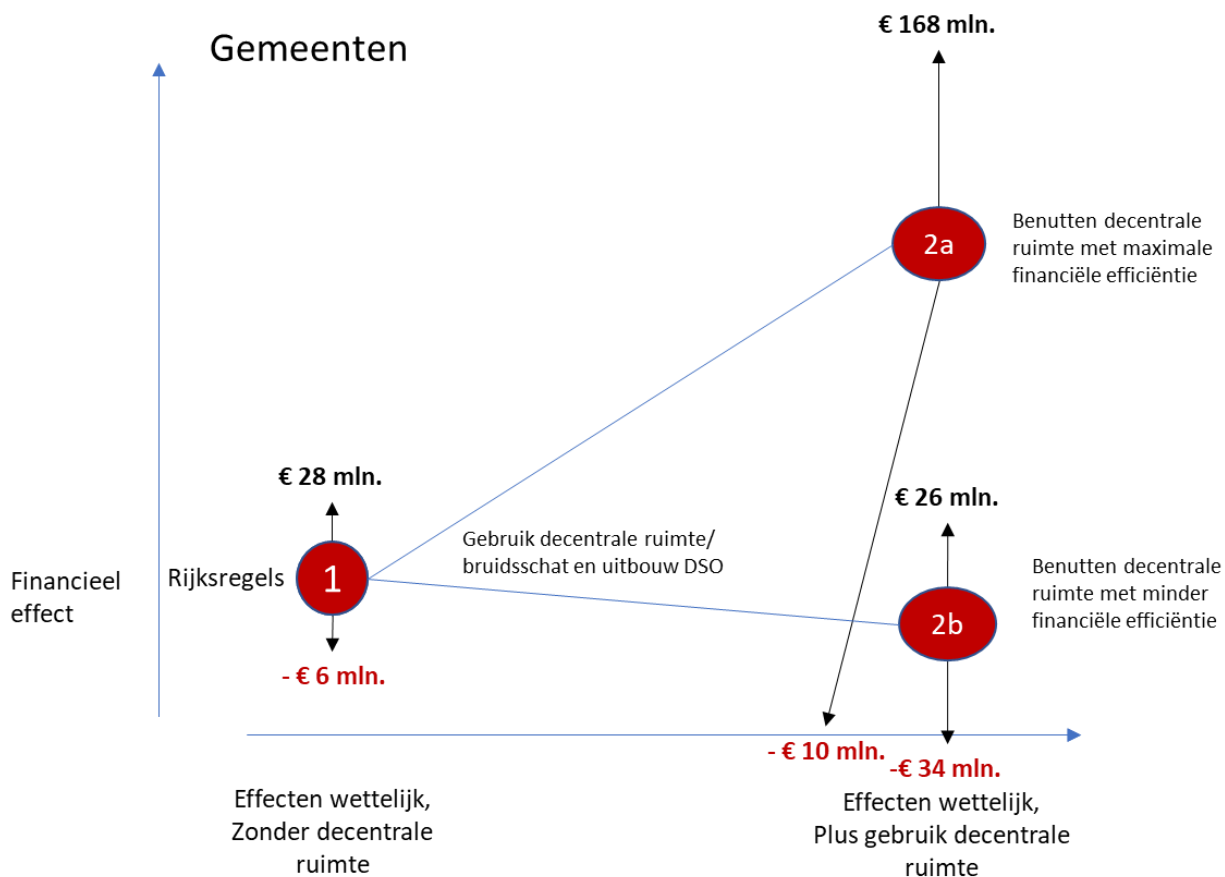
⁶¹ Naast legesinkomsten ontvangen gemeenten bijdragen in de kosten van projecten of werkzaamheden. Hiervan zijn de (inkomens- en kapitaal) overdrachten (van Rijk, provincies en andere partijen) apart inzichtelijk gemaakt. Het afzonderlijk in beeld brengen van de baten uit kostenverhaal of uit grondexploitaties is vanuit het oogpunt van de komende Omgevingswet wel relevant, maar binnen het onderhavige onderzoek, waarin grootboeken zijn geanalyseerd, niet mogelijk geweest.

⁶² Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.13.

⁶³ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p. 23.

13.3 Structurele effecten

De totale structurele effecten voor gemeenten staan in figuur 17 opgenomen. Alle bedragen zijn jaarlijkse bedragen.



Figuur 17: Totale jaarlijkse structurele effecten gemeenten (jaarlijkse bedragen)

In de tekst hieronder staat een korte toelichting van de verschillende beelden uit figuur 17 opgenomen.

Zonder decentrale ruimte

Punt 1 in figuur 17 toont dat de financiële effecten zonder gebruik van decentrale ruimte geraamd zijn tussen de € 6 mln. negatief tot € 28 mln. positief per jaar. Er is sprake van een bandbreedte als gevolg van algemene onzekerheden.

Er zijn twee onderwerpen die samen het grootste deel van dit structurele effect veroorzaken. Ten eerste levert het wegvallen van de actualiseringsplicht voor gemeentelijke bestemmingsplannen (sinds 1 juli 2018) een structurele besparing op van € 33 tot € 40 mln. per jaar. Ten tweede levert de invoering van het DSO extra structurele lasten op, per saldo van € 27 mln. tot € 42 mln. Daarnaast spelen een aantal kleine effecten. Ook vervallen er werkzaamheden waarvoor ook de bijbehorende leges vervallen – dit heeft dus per saldo een effect van nul. Het vervallen van de bouwtechnische toets voor zeer eenvoudige bouwwerken, het

vervallen van ruimtelijke vergunning voor niet-zichtbare bouwwerken bijvoorbeeld, kunnen besparingen (en daarmee lagere legesinkomsten) brengen van € 23 mln. tot € 65 mln. per jaar opleveren.

Gebruik decentrale ruimte met maximale financiële efficiëntie

Wanneer gemeenten de decentrale beleidsruimte maximaal inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met scenario 3 van het DSO, kunnen de bedragen sterk oplopen, tot € 168 mln. per jaar. Deze effecten kunnen ook tegenvallen (naar een negatief effect van € 10 mln. op jaarbasis).

In dit scenario is het gebruik van de decentrale ruimte binnen het omgevingsplan belangrijk. Als deze wordt ingezet om het aantal ruimtelijke processen te verminderen en te vereenvoudigen, zou dit een besparing op kunnen leveren van rond € 80 mln. per jaar. Daarnaast zijn ook de kosten en baten van het Digitaal stelsel hier belangrijk. Verwacht wordt dat deze per saldo⁶⁴ zullen toenemen naar € 35 tot € 73 mln. per jaar. Er wordt bij deze getallen bandbreedte aangehouden, onder andere omdat nog geen zekerheid bestaat over het toerekenen van kosten aan legesplichtige activiteiten.

De gemeente krijgt ook de mogelijkheid om leges te gaan heffen voor milieuvergunningen. Voor gemeenten die relatief veel milieuvergunningen uitgeven kan dit een significant voordeel opleveren. Totaal gaat het om € 9 tot € 19 mln. per jaar landelijk.

Naast de bovenstaande onderwerpen, geeft de decentrale beleidsruimte gemeenten veel mogelijkheden om te dereguleren. Het effect hiervan is over het algemeen dat de bestuurlijke lasten voor de gemeente dalen, maar dat daarbij ook de legesinkomsten dalen. De voordelen hiervan, in financiële zin, vallen dan aan burgers en bedrijven, niet aan de gemeenten zelf.

Gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

Op een aantal onderwerpen heeft de gemeente ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie te richten. Voorbeelden hiervan zijn de keuze om geen milieuleges te gaan heffen, minder gebruik te maken van toepasbare regels, minder dereguleren via algemene regels, of zelfs het uitbreiden van de vergunningplicht op sommige onderdelen. Het structurele effect voor gemeenten zou in dit scenario, in combinatie met een tussenscenario van DSO, uit kunnen komen tussen € 34 mln. negatief en € 26 mln. positief per jaar.

Terugverdiëntijd

Om inzicht te geven in de verhouding tussen de eenmalige kosten en de structurele effecten is naar terugverdiëntijden gekeken, die vooral als indicatief beschouwd moeten worden. Het is namelijk pas mogelijk

⁶⁴ Met 'per saldo' wordt ten aanzien van het DSO bedoeld dat de technologie ontwikkeling verschillende effecten veroorzaakt: ten eerste kost zij geld (beheerbijdrage aan het Rijk, licentiekosten etc.), maar daarnaast zal zij ook voor procesverbeteringen zorgen. Een negatief en een positief financieel effect dus. Maar daarnaast beïnvloeden deze effecten ook de legesheffing: kostenveranderingen worden deels opgevangen in de leges (waar ze op het proces van vergunningverlening van toepassing zijn). Per saldo komt daar een effect uit.

om transitiekosten terug te verdienen als er ook structurele baten zijn. Dit is met name afhankelijk van financieel gunstig gebruik van decentrale ruimte en het scenario DSO.

Als bij de deling uitgegaan wordt van de hoogste mogelijke structurele effecten en de laagst mogelijke transitiekosten, dan komt de indicatieve terugverdientermijn van gemeenten uit op 6 jaren voor gemeenten. Dit is het meest optimistische scenario.

De terugverdientermijn wordt langer ofwel als transitiekosten niet aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen maar hoger blijken te zijn, ofwel als de structurele effecten lager blijken te zijn. Als voor de deling uitgegaan wordt van het middelpunt van de eenmalige effecten en een deling van het hoogste (2a) en het laagste (2b) structurele effect dan komen de indicatieve terugverdientijden uit op 19 jaren voor gemeenten.

In het meest negatieve scenario, de hoogste eenmalige kosten en de laagste structurele effecten dan kunnen de eenmalige kosten niet worden terugverdiend.

13.4 Toelichting enkele effecten

Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Ow brengt voor gemeenten extra transitiekosten met zich mee. Deze kosten hebben met name betrekking op het programmateam (langer aanblijven) en softwarelicenties (dubbele kosten). Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op € 43 mln. tot 65 mln.⁶⁵ Deze extra transitiekosten vallen in de jaren 2020 en 2021.

Gemeenten geven aan dat de werkzaamheden die plaatsvinden door het uitstel van de wet niet veranderen, het uitstel van de wet geeft de mogelijkheid deze werkzaamheden voor inwerkingtreding te laten plaatsvinden. Dit verklaart volgens KPMG dat de kosten van uitstel relatief gering zijn (in vergelijking met provincies, waterschappen en rijkspartijen).

Vervallen actualiseringsplicht gemeentelijke bestemmingsplannen

Het vervallen van de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen is al op 1 juli 2018 gerealiseerd. Het effect hiervan is aan de stelselwijziging toe te schrijven en is in het Integraal Financieel Beeld geraamd op € 33 tot 40 mln.⁶⁶ positief per jaar.

Deregulering bij ruimtelijke plannen

De stelselwijziging biedt belangrijke veranderingen in het ruimtelijke planproces onder het omgevingsplan. Gemeentelijke beleids- en inrichtingskeuzes spelen hierbij een belangrijke rol, en gaan de mogelijkheid geven om het planproces te vereenvoudigen en minder vaak voor te laten komen waardoor de daarmee gepaard

⁶⁶ Afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen, Cebeon, 2018, cijfers gecorrigeerd voor BTW behandeling.

gaande capaciteitsbehoefte en kosten kunnen dalen. Dit onderzoek raamt een maximale besparingsmogelijkheid van € 80 mln.

Leges milieuvergunningen

Gemeenten kunnen weer leges gaan heffen voor milieuvergunningen. Dit geeft, wanneer hier gebruik van gemaakt wordt, een positief effect van € 2,5 mln. tot € 7,5 mln. per jaar.

Deregulering bij vergunningen en meldingen

Een belangrijk beleidsaspect van de stelselwijziging is deregulering. Bijvoorbeeld het van rechtswege wegvallen van een aantal vergunningplichten (zeer eenvoudige bouwwerken en niet-zichtbare bouwwerken) en keuzevrijheid ten aanzien van sommige meldplichten. Deze keuzes kunnen majeure effecten hebben op de gemeentelijke organisatie: deze beleidskeuzes kunnen leiden tot een sterk inkrimpend takenpakket van de gemeente. Echter, omdat deze taken vaak legesplichtig zijn, zullen de eventuele kostenbesparingen deels tenietgedaan worden door verminderde legesinkomsten, waardoor het per-saldo effect voor de gemeente nihil. In dit Integraal Financieel Beeld hebben we het over mogelijke inkrimping van takenpakket ter waarde van € 75 mln. in het basisscenario – dit zijn dus taakverminderingen van rechtswege - naar in een scenario waar de decentrale ruimte hiervoor maximaal ingezet wordt mogelijk ruim € 500 mln..

Een groot aantal kleine effecten

Door de breedte van de onderliggende deelonderzoeken, naar alle aspecten van de stelselwijziging, wordt een groot aantal relatief kleine effecten in het Integraal Financieel Beeld meegenomen.

Bijlage 14: Provincies

In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Ow voor de provincies opgenomen. In paragraaf 14.1 staan de resultaten van de nulmeting van de lasten en baten van voor de stelselherziening opgenomen. In paragraaf 14.2 staan de eenmalige effecten vermeld. Vervolgens staan in paragraaf 14.3 de structurele effecten van de stelselherziening opgenomen. Als laatste staan de overige effecten in paragraaf 14.4 vermeld.

14.1 Nulmeting

Het deelonderzoek 'Nulmeting Omgevingswet' brengt de lasten en baten onder de huidige wetgeving van die taken, die straks onder het nieuwe Omgevingsrecht zullen vallen voor provincies in beeld. Daarmee wordt een beeld gegeven van het lasten en batenniveau van vóór invoering van de Omgevingswet. De veranderingen in de lasten en baten als gevolg van de stelselherziening kunnen hiertegen afgezet worden. Als basis hiervoor zijn de rekeningcijfers van 2018 gehanteerd.

In 2018 waren de totale kosten voor taken die door de Ow worden geraakt voor provincies tussen de € 577 mln. en € 683 mln.⁶⁷ Een deel van deze kosten verhalen provincies via leges, tussen de € 13 mln. en € 16 mln. Daarmee liggen de nettolasten voor provincies I tussen de € 560 mln. en 670 mln.⁶⁸

14.2 Eenmalige effecten

De totale eenmalige effecten voor provincies voor de periode 2016-2029 bedragen € 90 tot 120 mln. aan transitiekosten.⁶⁹ De onzekerheidsmarge van provincies is door KPMG op 20% vastgesteld.

De transitiekosten die vanaf 2022 worden gemaakt, na inwerkingtreding van de wet, hangen samen met het overdragen van werkzaamheden van de programmaorganisatie aan de lijnorganisatie en anderzijds met (geringe) aanpassingen aan instrumenten. Provincies geven aan geen transitiekosten meer te maken na 2024.

Volgens het onderzoek van KPMG zijn provincies in 2016 of 2017 gestart met de transitie naar de Ow. Vrijwel alle transitiekosten worden vóór inwerkingtreding van de wet (95%) gemaakt omdat provincies voor de invoering van de wet klaar moeten zijn met de transitie. Een deel van de provincies in de steekproef van het onderzoek van KPMG gaf aan zich al hebben voorbereid op de oorspronkelijke inwerkingtredingsdatum. Dit verklaart dat relatief veel transitiekosten al in 2019 zijn gemaakt.

14.3 Structurele effecten

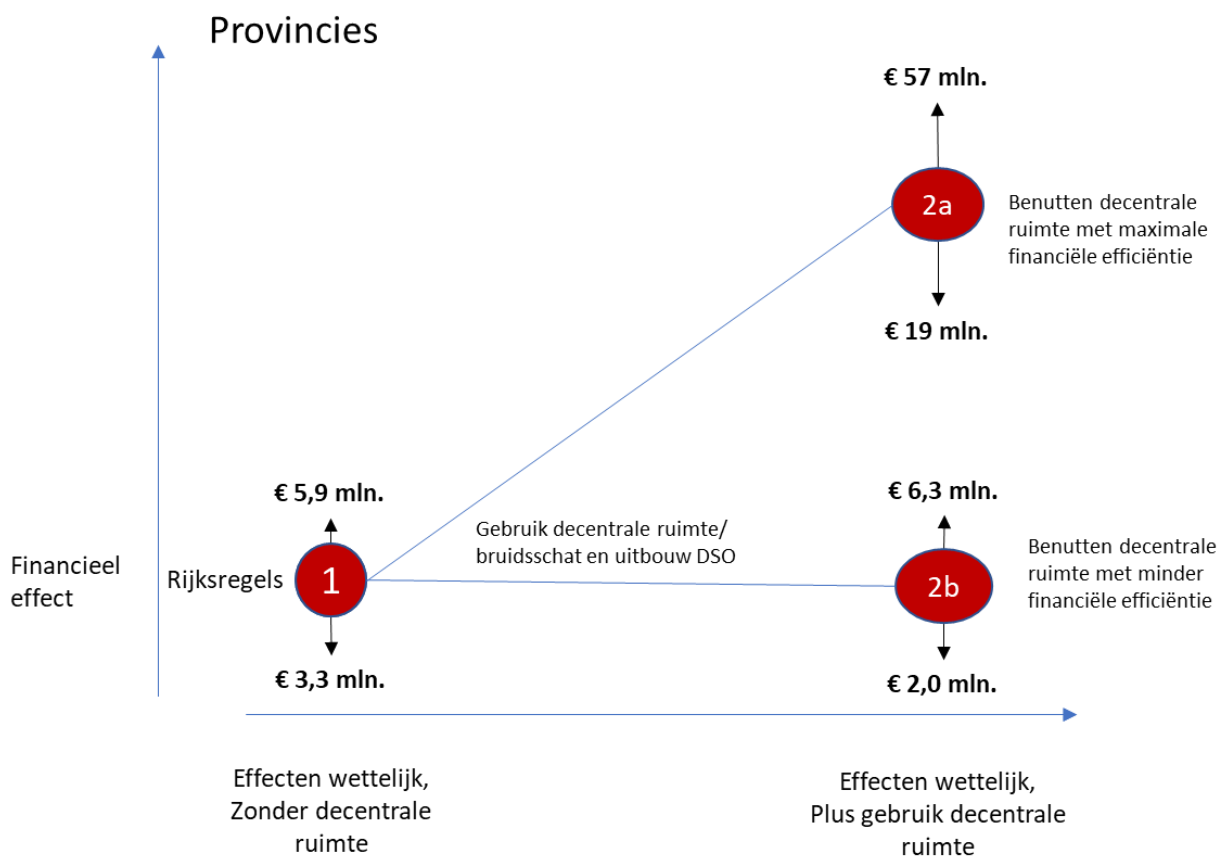
Totale structurele effecten

De totale structurele effecten voor provincies staan in figuur 18 opgenomen. Alle bedragen zijn jaarlijkse bedragen.

⁶⁷ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.23.

⁶⁸ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.16-17.

⁶⁹ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, pagina 28.



Figuur 18: Totale jaarlijkse structurele effecten provincies

Hieronder staat een korte toelichting van de verschillende beelden uit figuur 18 opgenomen.

Zonder decentrale ruimte

Punt 1 in figuur 18 laat zien dat provincies een besparing tussen de € 3,3 mln. en € 5,9 mln. per jaar kunnen realiseren, zonder gebruik van decentrale ruimte. Bij dit effect wordt een bandbreedte als gevolg van algemene onzekerheden weergegeven.

Dit structurele effect wordt als eerste veroorzaakt door per saldo lagere bestuurslasten. Het betreft voor € 4 mln. tot € 7 mln. per jaar aan lagere bestuurlijke lasten voor provincies. Zo hoeft de provincie bijvoorbeeld geen geactualiseerde plannen van gemeenten meer te toetsen. Dit levert naar verwachting een besparing op van € 1 mln. per jaar. Het nieuwe instrument plan-mer-beoordeling kan ertoe leiden dat een plan-MER bij een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvisie niet nodig is omdat er geen aanzienlijke milieueffecten blijken te zijn. Dit en enkele vereenvoudigingen in de procedures rond de MER kan leiden tot een besparing van € 1,3 mln. per jaar. Als tweede levert de invoering van DSO extra structurele lasten op, per saldo van € 1 mln. tot € 2 mln.

Dit structurele effect wordt daarnaast veroorzaakt door lagere legesopbrengsten van € 0,5 mln. tot € 1,0 mln. per jaar voor provincies. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt doordat het voor bedrijven minder vaak nodig is om vergunningen aan te passen.

Gebruik decentrale ruimte met maximale financiële efficiëntie

Wanneer de provincies de decentrale beleidsruimte maximaal inzetten voor financiële efficiëntie in combinatie met variant 3 van DSO, kunnen de bedragen sterk oplopen, van € 19 mln. tot € 57 mln. per jaar.

Dit structurele effect wordt vooral gerealiseerd door de mogelijkheid om op milieuvergunningverlening leges te heffen. Het betreft voor provincies een bedrag van € 14 mln. tot € 44,5 mln. per jaar. Om dat te realiseren is het nodig dat alle provincies bij het gebruik van de decentrale ruimte de keuze maken om kostendekkende milieuleges voor het verstrekken van milieuvergunningen te gaan heffen. Naar verwachting levert dat overigens geen evenredige legesverdeling over de provincies op omdat het aantal bedrijven waarvoor dit kan gaan gelden op enkele plaatsen is geconcentreerd.

Daarnaast wordt dit effect veroorzaakt door per saldo lagere bestuurslasten. Zo levert het samenbrengen van diverse informatiebronnen een besparing op tussen de € 1 mln. en € 3 mln. per jaar op. Ook levert de onderzoekshulp voor beschikbare informatie een besparing op van € 1,3 mln. tot € 1,7 mln. per jaar op. Daarnaast zijn er ook andere kleinere effecten.

Het structurele effect van het DSO is maximaal € 1,2 mln. negatief.

Gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

De provincie heeft ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie te richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor provincies in dit scenario uitkomen tussen € 2,0 mln. en € 6,3 mln. per jaar.

Het effect van het gebruik van decentrale ruimte met een minder gunstig financieel effect is voor de provincies beperkt. De effecten komen nagenoeg overeen met de variant zonder gebruik decentrale ruimte. Het structurele effect van het DSO is beperkt, namelijk van € 0,9 mln. negatief tot € 2,2 mln. per jaar positief.

Terugverdientijd

Om inzicht te geven in de verhouding tussen de eenmalige kosten en de structurele effecten is naar terugverdientijden gekeken, die vooral als indicatief beschouwd moeten worden. Het is namelijk pas mogelijk om transitiekosten terug te verdienen als er ook structurele baten zijn. Voor provincies is dat pas mogelijk na het invoeren van leges voor milieuvergunningen.

Als uitgegaan wordt van de hoogste mogelijke structurele effecten en de laagst mogelijke transitiekosten, dan komt de indicatieve terugverdientermijn uit op 1,6 jaren voor provincies. Dit is het meest optimistische scenario.

De terugverdientermijn wordt langer ofwel als transitiekosten niet aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen maar hoger blijken te zijn, ofwel als de structurele effecten lager blijken te zijn. Als voor de deling uitgegaan wordt van het middelpunt van de eenmalige effecten en een deling van het hoogste (2a) en het laagste (2b) structurele effect dan komen de indicatieve terugverdientijden uit op 3,6 jaren voor provincies.

In het meest negatieve scenario, de hoogste eenmalige kosten en de laagste structurele effecten is de terugverdientijd langer dan 40 jaar.

14.4 Toelichting op enkele effecten

Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Ow brengt voor provincies extra transitiekosten met zich mee. Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op € 3 mln. tot € 4 mln.⁷⁰ Deze extra transitiekosten vallen in de jaren 2020 en 2021.

Leges milieuvergunning

In het Integraal Financieel Beeld is een correctie toegepast op de leges voor milieuvergunningen. De raming voor gemeenten voor de milieuleges uit het rapport van Berenschot is verhoogd met € 11 mln. tot € 42 mln. per jaar. In bijlage 4 staat een nadere toelichting over deze correctie.

⁷⁰ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p. 31.

Bijlage 15: Waterschappen

In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Ow voor de waterschappen opgenomen. In paragraaf 15.1 staan de resultaten van de nulmeting van de lasten en baten van voor de stelselherziening opgenomen. In paragraaf 15.2 staan de eenmalige effecten vermeld. Vervolgens staan in paragraaf 15.3 de structurele effecten van de stelselherziening opgenomen. Als laatste staan de overige effecten in paragraaf 15.4 vermeld.

15.1 Nulmeting

Het deelonderzoek 'Nulmeting Omgevingswet' brengt de lasten en baten onder de huidige wetgeving van die taken, die straks onder het nieuwe Omgevingsrecht zullen vallen voor waterschappen in beeld. Daarmee wordt een beeld gegeven van het lasten en batenniveau van vóór invoering van de Omgevingswet. De veranderingen in de lasten en baten als gevolg van de stelselherziening kunnen hiertegen afgezet worden. Als basis hiervoor zijn de rekeningcijfers van 2018 gehanteerd.

In 2018 maakte de waterschappen tussen de € 365 mln. en € 391 mln. per jaar aan kosten voor taken die worden geraakt door de Ow⁷¹. Een deel van de lasten kunnen waterschappen verhalen via leges. Dit betreft voor leges een bedrag tussen de € 9 mln. tot € 10 mln.⁷² per jaar. De nettolasten voor waterschappen liggen tussen de € 355 mln. en 382 mln.⁷³ per jaar.

15.2 Eenmalige effecten

De totale eenmalige effecten voor waterschappen voor de periode 2016-2024 bedragen € 63 mln. tot 77 mln. aan transitiekosten.⁷⁴

De onzekerheidsmarge van waterschappen is door KPMG op 20% vastgesteld. Dat betekent dat de geraamde transitiekosten van 10% lager of 10% hoger kunnen uitvallen.

Volgens het onderzoek van KPMG zijn waterschappen in 2016 of 2017 gestart met de transitie naar de Ow. Vrijwel alle transitiekosten worden gemaakt vóór inwerkingtreding van de wet (84%). Waterschappen maken na 2024 nog slecht in beperkte maken transitiekosten, die tijdens het onderzoek nog niet te kwantificeren waren. Een deel van de waterschappen in de steekproef van het onderzoek van KPMG gaf reeds aan klaar te zijn geweest voor de oorspronkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet (01-01-2021). Dit verklaart dat relatief veel transitiekosten al zijn gemaakt in de periode t/m 2020.

De transitiekosten die vanaf 2022 worden gemaakt, na inwerkingtreding van de wet, hangen samen met het overdragen van werkzaamheden van de programmaorganisatie aan de lijnorganisatie en het afronden van de organisatieverandering (incl. cultuurverandering), de afstemming met andere decentrale overheden (bijv.

⁷¹ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.23.

⁷² De Unie van Waterschappen verzamelt elk jaar financiële gegevens over leges. Uit deze data blijkt dat de omvang van de leges gemiddeld jaarlijks lager ligt. Het betreft een bedrag van € 4 mln. tot € 5 mln. per jaar. Omdat in de steekproef van CEBEON de waterschappen zitten die de hoogste legesopbrengsten hebben, komt zij op een hoger bedrag. De cijfers van de Cebeon rapportage zijn in deze rapportage gevolgd vanwege de consistentie met de andere cijfers uit de nulmeting.

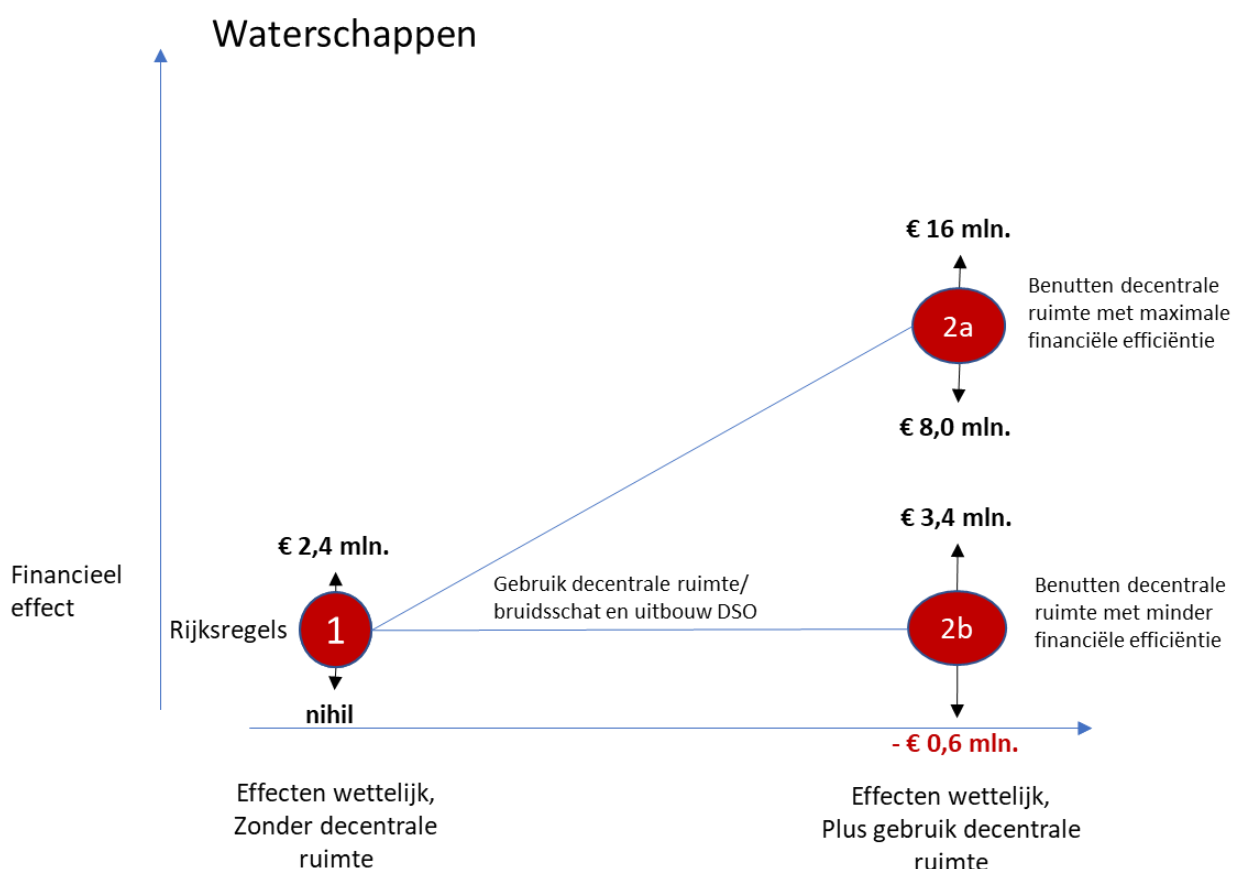
⁷³ Nulmeting Omgevingswet, Cebeon, 23 februari 2021, p.21.

⁷⁴ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, pagina 33.

gemeenten die de transitie later maken) over plannen, de door een aantal waterschappen nog vast te stellen waterschapverordening en het optimaliseren van de aansluiting op het DSO.

15.3 Structurele effecten

De totale structurele effecten voor waterschappen staan in figuur 19 opgenomen. Alle bedragen zijn jaarlijkse bedragen.



Figuur 19 – Totale jaarlijkse structurele effecten waterschappen

In de tekst hierna staat een korte toelichting van de verschillende beelden uit figuur 19 opgenomen.

Zonder decentrale ruimte

In figuur 19 staat het totale structurele effect voor waterschappen opgenomen. Zonder gebruik van de eigen beleidsruimte en met de basisvariant van het DSO is het structurele effect tussen nihil en € 2,4 mln. positief per jaar.

Dit structurele effect wordt als eerste veroorzaakt door per saldo lagere bestuurslasten. Dit betreft voor ongeveer € 0,5 mln. tot € 4 mln. per jaar aan lagere bestuurslasten. Zo hoeft het waterschap bijvoorbeeld minder bestemmingsplan(wijziging)en te toetsen vanwege het vervallen van de actualiseringsplicht van gemeenten. Dit levert naar verwachting een besparing op van € 1 mln. per jaar. Daarnaast wordt dit

structurele effect veroorzaakt door lagere leges opbrengsten. Dit betreft een daling aan leges van ongeveer € 0,5 mln. tot € 1,1 mln. per jaar als gevolg van lagere bestuurslasten.

Het structurele effect van het DSO bedraagt € 0,5 mln. tot € 2,1 mln. negatief per jaar.

Gebruik decentrale ruimte maximale financiële efficiëntie

Wanneer waterschappen de decentrale ruimte maximaal inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met variant 3 van DSO, kunnen de besparingen oplopen van € 8 mln. tot € 16 mln. per jaar.

Dit structurele effect wordt voornamelijk veroorzaakt door lagere bestuurslasten. Dit betreft voor € 8,2 mln. tot € 13 mln. per jaar aan lagere bestuurslasten. Dit wordt voor een groot gedeelte door het structurele effect van het DSO gerealiseerd. Dit effect is € 3 mln. tot € 6 mln. per jaar. Dit wordt o.a. door het samenbrengen van diverse informatiebronnen en onderzoekshulp voor beschikbare informatie gerealiseerd. Daarnaast wordt voor de waterschappen als initiatiefnemer een positief effect van € 2,4 mln. tot € 3,6 mln. per jaar geraamd.

Daarnaast wordt dit structurele effect bepaald door mutaties van de leges. Waterschappen krijgen de mogelijkheid om bij het gebruik van de decentrale ruimte de keuze maken om leges voor het verstrekken van lozingsvergunningen te gaan heffen. Dit levert tussen de € 2,5 mln. en € 3,1 mln. aan opbrengsten op.

Gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

De waterschappen hebben ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie te richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor waterschappen in dit scenario uitkomen tussen € 0,6 mln. negatief en 3,4 mln. positief per jaar.

Het effect van het gebruik van decentrale ruimte met een minder gunstig financieel effect is voor de waterschappen beperkt. De effecten komen nagenoeg overeen met de variant zonder gebruik decentrale ruimte. Het structurele effect van het DSO is beperkt, namelijk van € 0,7 mln. negatief tot € 0,8 mln. positief per jaar.

Terugverdientijd

Om inzicht te geven in de verhouding tussen de eenmalige kosten en de structurele effecten is naar terugverdientijden gekeken, die vooral als indicatief beschouwd moeten worden. Het is namelijk pas mogelijk om transitiekosten terug te verdienen als er ook structurele baten zijn. Dit is met name afhankelijk van financieel gunstig gebruik van decentrale ruimte en het scenario DSO.

Als uitgegaan wordt van de hoogste mogelijke structurele effecten en de laagst mogelijke transitiekosten, dan komt de indicatieve terugverdientermijn uit op 4 jaren voor waterschappen. Dit is het meest optimistische scenario.

De terugverdientermijn wordt langer ofwel als transitiekosten niet aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen maar hoger blijken te zijn, ofwel als de structurele effecten lager blijken te zijn. Als voor de deling uitgegaan wordt van het middelpunt van de eenmalige effecten en een deling van het hoogste (2a) en het laagste (2b) structurele effect dan komen de indicatieve terugverdiëntijden uit op 9 jaren voor waterschappen.

In het meest negatieve scenario, de hoogste eenmalige kosten en de laagste structurele effecten dan kunnen de eenmalige kosten niet worden terugverdiend.

15.4 Toelichting enkele effecten

Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Ow brengt voor waterschappen extra transitiekosten met zich mee. Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op € 10 mln. tot 12 mln.⁷⁵

Deze extra transitiekosten vallen in de jaren 2020 en 2021. Omdat waterschappen over het algemeen vergevorderd waren in hun transitie, maken zij verhoudingsgewijs hogere extra transitiekosten dan bijvoorbeeld gemeenten als gevolg van het uitstel van de wet.

⁷⁵ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p. 36.

Bijlage 16: Rijkspartijen

In deze bijlage staat het Integraal Financieel Beeld van de consequenties van de invoering van de Ow voor de Rijkspartijen. Alle bedragen zijn jaarlijkse bedragen.

16.1 Nulmeting

Voor de Rijkspartijen heeft geen afzonderlijke nulmeting plaatsgevonden.

16.2 Eenmalige effecten

De totale eenmalige effecten voor Rijkspartijen voor de periode 2016-2024 bedragen € 72 mln. tot € 80 mln. aan transitiekosten.⁷⁶ De onzekerheidsmarge voor Rijkspartijen is door KPMG op 10% vastgesteld.

Volgens het onderzoek van KPMG zijn Rijkspartijen – als bevoegd gezag – veelal in 2016 gestart met de transitie naar de Omgevingswet. Departementen en uitvoeringsorganisaties zijn grotendeels klaar op het moment van inwerkingtreding van de wet.

Het programmateam loopt in een aantal gevallen nog een of meerdere jaren (in beperkte vorm) door. In 2025 is de transitie naar de Ow naar verwachting afgerond en zijn er geen transitiekosten meer voorzien.

16.3 Structurele effecten

Zonder decentrale ruimte

De financiële effecten voor Rijkspartijen zonder gebruik van decentrale ruimte valt binnen een bandbreedte van € 5,0 mln. tot € 6,4 mln. per jaar. Bij dit effect wordt een bandbreedte als gevolg van algemene onzekerheden weergegeven.

Dit structurele effect wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere legesopbrengsten omdat kostendekkende tarieven worden gehanteerd. Dit betreft een bedrag tussen de € 9,2 mln. tot € 10,8 mln. per jaar.

Verder wordt het structurele effect veroorzaakt door hogere bestuurslasten. Dit betreft een bedrag tussen de € 3,3 mln. en € 4 mln. per jaar. Naast verschillende kleinere effecten maakt ook de hogere beheerkosten van het DSO van € 4,9 mln. per jaar daar deel van uit.

Gebruik decentrale ruimte maximale financiële efficiëntie

Wanneer Rijkspartijen de decentrale ruimte maximaal inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met variant 3 van DSO, kunnen de bedragen oplopen van nihil tot € 6,4 mln. per jaar.

⁷⁶ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p. 37.

Dit structurele effect wordt voornamelijk veroorzaakt door hogere bestuurslasten. Het effect van het gebruik van de decentrale ruimte is beperkt. Dit structurele effect betreft een bedrag van ongeveer € 5,5 mln. tot €5,6 mln. per jaar. Verder stijgen de beheerlasten van DSO naar € 13,8 mln. per jaar.

Als initiatiefnemer kent het Rijk in deze variant voordelen. Dit effect bedraagt € 2,8 mln. tot € 6,5 mln. per jaar (zie ook bijlage 4). Daarnaast zijn er nog verschillende kleinere besparingen.

Het financieel effect is daardoor lager dan bij de invoering van de Rijksregels.

Gebruik decentrale ruimte met minder financiële efficiëntie

Het Rijk heeft ook de mogelijkheid om de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie te richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor het Rijk in dit scenario uitkomen tussen € 0,6 negatief en € 2,9 mln. positief per jaar.

Dit structurele effect wordt veroorzaakt door hogere bestuurslasten. Het effect van het gebruik van de decentrale ruimte is voor het Rijk beperkt. Datgene dat verandert is de bijdrage voor de beheerlasten DSO van € 10,8 mln. Het financieel effect is daardoor lager dan bij de invoering van de Rijksregels.

16.4 Toelichting enkele effecten

Uitstel omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Ow brengt voor Rijkspartijen extra transitiekosten met zich mee. Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op € 8 mln. tot € 9 mln.⁷⁷ Deze extra transitiekosten vallen in de jaren 2020 en 2021.

⁷⁷ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, KPMG Advisory N.V., 3 februari 2021, p. 42.

Bijlagen: overige zaken

Bijlage 17: Uitgangspunten

Over deze uitgangspunten zijn in 2015 afspraken gemaakt tussen het Rijk en de bestuurlijke koepels in het “Uitgangspuntenrapport”⁷⁸. Hieronder staan de belangrijkste uitgangspunten die hieruit zijn overgenomen, waarbij aangegeven is welke bijstelling behoeven en waarom dat het geval is:

100% naleving

In de onderzoeken wordt uitgegaan van “100% naleving” van de regelgeving. Dit betreft zowel de huidige regelgeving als ook de nieuwe regelgeving. Hiermee wordt bedoeld dat bestuursorganen handelen conform de wettelijke voorschriften, dat –voor wat betreft de nalevingskosten- de initiatiefnemers de voorschriften voor 100% nakomen en dat –voor wat betreft de bestuurslasten- toezicht houden en handhaven nodig blijft. Niet bedoeld wordt op de effecten van gedragsverandering die kunnen ontstaan ten gevolge van invoering van de Omgevingswet.

Nulmeting, peildatum ultimo 2019

De startsituatie wordt – als gevolg van de destijds uitgestelde invoering - voor de veranderingen als gevolg van de wet- en regelgeving vastgesteld op 1 januari 2022. In de diverse deelonderzoeken worden op basis van de nulmeting de ‘delta’s’ bepaald. Dit zijn de meer- of minderkosten en baten ten opzichte van de bestaande situatie.

Voor de berekeningen in de nulmeting van Cebeon worden de rekeningcijfers 2018 gebruikt. In de slag naar het integrale beeld worden deze kosten ‘opgetild’ naar cijfers, gebaseerd op hetzelfde jaar, te weten 2019.

Aantallen en tarieven

Er wordt gewerkt met het zogenoemd standaardkostenmodel zoals dat beschreven is in het Handboek Meting Regeldrukkosten⁷⁹. Er wordt echter in afwijking daarvan niet uit gegaan van de aantallen en tarieven uit een basisjaar. Dat is wel de systematiek van de artikel 2 onderzoeken, maar in dit onderzoek is het gewenst inzicht te krijgen in effecten die gebaseerd zijn op zo actueel mogelijke aantallen en tarieven.

Voor wat betreft de te gebruiken parameters is in elk deelonderzoek uitgegaan van de meest actuele aantallen⁸⁰ en tarieven. Dit zorgt ervoor dat de onderzoeksresultaten meer aansluiten bij de realiteit. Welk jaar dat is, is per deelonderzoek bepaald.

Alle onderzoeken zijn gebaseerd op hetzelfde peiljaar, te weten 2019. Dit tenzij objectief is vastgesteld dat 2019 voor het betreffende deelonderzoek geen representatief jaar is⁸¹.

Overheidstarieven 2019⁸²

In het onderzoek uit 2015 en in de sindsdien uitgevoerde heronderzoeken is uitgegaan van de handleiding overheidstarieven 2015 voor de kosten die door de Rijksoverheid gemaakt worden en de CAR-UWO salaristabel per april 2015 voor de kosten voor de overige bestuurslagen. Ook hiervoor geldt dat deze

⁷⁸ Financiële effecttoetsen stelselherziening Omgevingsrecht, Cebeon, 17 september 2015.

⁷⁹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

⁸⁰ Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019, Programma aan de Slag, maart 2020

⁸¹ Dit is bijv. denkbaar als het gaat om bouwvergunningen waarvan er in 2019 mogelijk weinig zijn aangevraagd vanwege de stikstof- en Pfas-crisis.

⁸² <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255766/handleiding-overheidstarieven-2019.pdf>

gedateerd zijn. In de vertaalslag naar het integrale beeld worden deze kosten ‘opgetild’ naar cijfers, gebaseerd op hetzelfde jaar, te weten 2019.

Uitgangspunten tarieven decentrale overheden

Om de tarieven te kunnen berekenen is uitgegaan van de CAR-UWO salaristabel van oktober 2019, dit betreft de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten.

Salaristabel kent 18 schalen en 11 periodieken. Hiervoor moet voor iedere schaal uit worden gegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, is in onderstaande tabel de salarissen vermeerderd met 31,4% overhead en 50,4% toeslag. Uitgegaan is van 1.400 direct productieve uren.

Uitgangspunten uurtarieven personeelskosten Rijksoverheid 2019

In de onderstaande tabel zijn de tarieven opgenomen die gehanteerd worden voor de Rijksoverheid. Alle cijfers zijn overgenomen uit de Handleiding Overheidstarieven 2019⁸³. Voor de overheidsuurtarieven geldt de bedragen exclusief BTW.

Uitgangspunten uurtarieven bedrijven 2019

Voor bedrijven worden de uurtarieven gehanteerd uit het Handboek Meting Regeldrukkosten⁸⁴ met daarop een correctie met een factor van 1,058 zodat gerekend wordt met tarieven 2019. In deze uurtarieven zit geen btw. Er dient ook zonder btw gerekend te worden bij investeringen en out of pocket kosten. Het handboek stelt dat voor bedrijven exclusief btw gerekend moet worden. Het komt voor dat de activiteiten waarop wordt “bespaard” door derden worden verricht. Denk daarbij aan het moeten doen van onderzoek of het moeten aanvragen van vergunningen. Onderzoeken worden regelmatig uitbesteed en vergunningaanvragen worden door derden gedaan. In de mate waarin sprake is van dergelijke uitbesteding valt dit onder out of pocket kosten en dient dus niet met de hierboven genoemde tarieven gerekend te worden, maar met marktconforme tarieven.

Uitgangspunten uurtarieven burgers 2019

Voor burgers wordt met één standaardtarief gerekend, namelijk met € 15,87, dit tarief is op basis van het tarief in het Handboek Meting Regeldrukkosten⁸⁵ gecorrigeerd naar 2019.

Net als bij bedrijven komt het ook bij burgers voor dat de activiteiten waarop “bespaard” wordt door derden worden verricht. Denk daarbij aan het moeten doen van onderzoek of het moeten aanvragen van vergunningen. Onderzoeken worden regelmatig uitbesteed en vergunningaanvragen worden door derden gedaan. In de mate waarin sprake is van dergelijke uitbesteding valt dit onder out of pocket kosten en dient dus niet met de hierboven genoemde tarieven gerekend te worden, maar met marktconforme tarieven.

Het Handboek meldt dat bij out of pocket kosten voor bedrijven zonder BTW moet worden gerekend. Voor burgers zou het logisch zijn met BTW te rekenen. De gangbare praktijk is echter om voor burgers en bedrijven voor out of pocket met zelfde bedragen te rekenen. Ook al is dit minder logisch, laten we aansluiten op deze praktijk (dus ook burgers zonder BTW).

⁸³ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255766/handleiding-overheidstarieven-2019.pdf>

⁸⁴ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek-_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

⁸⁵ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek-_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf, p.34.

Inclusief BTW, betekent inclusief toepasselijk BTW

In alle onderzoeken is rekening gehouden met kosten/prijzen/tarieven inclusief toepasselijke BTW. Het toevoegen van BTW aan interne kosten is niet met de werkelijkheid in overeenstemming en is waar toegepast in onderzoeken gecorrigeerd. Hier wijkt het Integraal Financieel Beeld af van het onderzoek van Cebeon.⁸⁶

⁸⁶ Bont Consult & Cebeon.(2015). Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingswet, p.13-14.

Bijlage 18: Lijst met afkortingen

Afkorting	
AIM	Activiteitenbesluit Interne Module
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BRZO	Besluit Risico Zware Ongevallen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
DSO-LV	Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPOw	Informatiepunt Omgevingswet
MKBA	Maatschappelijke-Kosten-Baten-Analyse
OLO	Omgevingsloketonline
Ow	Omgevingswet
VNG	Verenging van Nederlandse Gemeenten
Unie	Unie van Waterschappen
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
Wro	Wet ruimtelijke ontwikkeling