Stand van zaken integraal financieel beeld effecten stelselherziening

1. Inleiding

Ter uitvoering van de hierover interbestuurlijk eerder gemaakte afspraak (zie de beheerovereenkomst DSO-LV 2019) wordt door BZK als stelselverantwoordelijke en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (Unie) en onderdelen van het Rijk in hun hoedanigheid van bevoegd gezag gezamenlijk gewerkt aan een integraal financieel beeld van de verwachte financiële effecten van de stelselherziening. In deze notitie wordt de stand van zaken beschreven.

2. Karakter onderzoek integraal financieel beeld invoering Omgevingswet

Het onderzoek dat nu wordt uitgevoerd heeft ten doel het integrale financiële beeld van de invoering van de Omgevingswet in beeld te brengen en heeft niet het karakter van een evaluatieonderzoek naar de financiële effecten van deze stelstelherziening. Dat kan in dit stadium ook nog niet; effecten kunnen pas gemeten worden als er een zekere periode met de wet gewerkt wordt.

De afspraak is de rapportage over het integrale financiële beeld zoveel mogelijk te baseren op feiten, cijfers en ramingen en waar dat niet op een betrouwbare en goed te onderbouwen manier kan, een kwalitatieve beschrijving van de verwachte effecten in de rapportage over het integrale financiële beeld op te nemen. Hierbij geldt dat naar mate de effecten verder in de tijd ontstaan, de uitkomsten onzekerder zijn.

3. Investeringen, kosten en besparingen Omgevingswet

Invoering van de Omgevingswet leidt tot verschillende typen kosten en besparingen, die nu worden (her-)onderzocht. De belangrijkste zijn hierna beschreven.

Er ontstaan voor overheden om te beginnen eenmalige kosten (ook wel transitiekosten genoemd), die zij in directe zin maken om de Omgevingswet te kunnen uitvoeren. Hierbij kan bij decentrale overheden gedacht worden aan kosten voor programmamanagement, opleidingen, ontwikkelen kerninstrumenten (o.a. omgevingsvisie en omgevingsplan), technologische aanpassingen (o.a. aansluitkosten DSO) en organisatieveranderingen (o.a. aanpassen bedrijfsprocessen en competentieontwikkeling). Een van de deelonderzoeken gaat over de omvang van deze transitiekosten. Het Rijk maakt eenmalige kosten voor de bouw van het digitale stelsel Omgevingswet en invoeringsondersteuning.

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben tot nu toe in het kader van de implementatie van de Omgevingswet vooral transitiekosten gemaakt. De verwachting in 2015/2016 was dat de stelselherziening naast beheer- en exploitatiekosten ook besparingen en/ of lastenverlichtingen zou opleveren voor overheden, belanghebbenden en

initiatiefnemers. Bijvoorbeeld rond de knip in de bouwvergunning, globaal bestemmen, het afschaffen van de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen en het DSO-LV en de uitbouw ervan. De realiteitswaarde en potentiële omvang van deze baten vormen een belangrijke vraag in de verschillende deelonderzoeken. Ook in de heronderzoeken wordt opnieuw kritisch naar de belangrijkste effecten gekeken.

Het realiseren van daadwerkelijke besparingen vraagt ook iets van overheden zelf; besparingen ontstaan namelijk niet vanzelf. Wegvallende activiteiten kunnen leiden tot afbouw van kosten maar mogelijk vallen voor de wegvallende activiteiten ook inkomsten weg, bijvoorbeeld omdat er geen leges meer geheven mogen worden. Het daadwerkelijk gaan heffen van milieuleges vormt juist weer een inkomstenbron. Er komt lokale afwegingsruimte, waarbinnen overheden eigen keuzes kunnen maken. Deze keuzes kunnen als effect een lastenverlichting opleveren of tot lastenverhoging leiden voor burgers en bedrijven en ook financiële effecten hebben voor de lokale overheid zelf. Dit maakt onderdeel uit van een totale afweging die lokale overheden moeten maken, waarbij naast het financiële aspect de inhoudelijke opgaaf voor het betreffende gebied van groot belang is. Hoe dit exact uitpakt is nu nog niet duidelijk en zal pas in de jaren na invoering van de Omgevingswet scherper worden.

4. Proces integraal financieel beeld, heronderzoeksagenda, stand van zaken

Door BZK als stelselverantwoordelijke en IPO, VNG en Unie en onderdelen van het Rijk in hun hoedanigheid van bevoegd gezag wordt momenteel intensief samengewerkt om te komen tot het integrale financiële beeld invoering Omgevingswet dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet zou worden opgesteld.

De afgelopen jaren zijn van nagenoeg alle afzonderlijk wetgevingsproducten en van het DSO de financiële effecten onderzocht in het kader van de reguliere artikel 2 onderzoeken[1]. Bij drie regelingen loopt dit reguliere onderzoek nog. Inmiddels is ten aanzien van deze reguliere onderzoeken door genoemde partijen gezamenlijk de vraag beantwoord bij welke onderdelen om welke redenen er aanleiding is tot heronderzoek van de financiële effecten. De koepels hebben hiervoor hun achterban geconsulteerd.

Dit proces heeft geleid tot een interbestuurlijke *onderzoeksagenda*. Op deze agenda staan (her)onderzoeken naar:

- de (eenmalige) transitiekosten van de stelselherziening voor overheden,
- de financiële effecten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO),
- 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’,

[1] Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet

- de financiële effecten van de wijzigingen met betrekking tot de milieuvergunning, waarbij o.a. de introductie van milieuleges wordt onderzocht.

Daarnaast
- vindt actualisatie plaats van alle overige reeds onderzochte effecten op tarieven en aantallen,
- wordt onderzoek gedaan naar de huidige kosten van de uitvoering door lokale overheden van de huidige regelgeving (een 'nulmeting' van de huidige kosten).

Tenslotte
- zullen de afzonderlijke onderzoeken moeten worden 'opgetild' naar een integraal financieel beeld. Het bij elkaar brengen van de deelresultaten is een onderzoek an sich.

De kosten van het uitstel van de invoeringsdatum van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022 krijgen in verschillende onderzoeken ook aandacht. De onderzoeken zullen daarnaast input opleveren voor het in te richten monitoringsinstrument, waarmee de kosten en baten de komende jaren (beter) in beeld gebracht kunnen worden ten behoeve van de financiële evaluaties in de jaren na inwerkingtreding.

Deze onderzoeken worden uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksbureaus. Het gaat om Ecorys/Senze, SIRA Consulting, Cebeon, KPMG, Rho/Deloitte en Berenschot. Er wordt naar inzicht van de onderzoeksbureaus gebruik gemaakt van de monitoringsgegevens van de koepels. De onderzoeken worden begeleid door de 'Interbestuurlijke werkgroep integraal financieel onderzoekbeeld invoering Omgevingswet' waarin BZK als stelselverantwoordelijke, Rijksgeledingen en de koepels IPO, Unie en VNG zitting hebben. De werkgroep wordt onafhankelijk voorgezeten door het bureau KokxDeVoogd.

Deze werkgroep heeft voor ieder onderzoek veel tijd gestoken in de gezamenlijke vraagstelling, scope van het onderzoek, selectie van de onderzoeksbureaus en dialoog tussen de experts uit de praktijk, BZK als wetgever en de onderzoeksbureaus. Voor de onderzoeken waarvoor dat relevant is zijn de betreffende wijzigingen in de regelgeving beschreven. Deze gezamenlijk geformuleerde onderzoeksvragen en beschrijvingen vormen telkens het uitgangspunt van de verschillende onderzoeken. De onderzoeken zijn vervolgens gestart met een zogenoemde expertsessie waarin vanuit de achterban van alle betrokken partijen gereflecteerd werd op de mogelijke effecten van de wijzigingen in de regelgeving zoals die in de verschillende onderzoeken vervolgens worden onderzocht. Alle onderzoeken uit de onderzoeksagenda zijn inmiddels gestart.

5. Complexiteit kost tijd en vraagt om zorgvuldigheid

De afgelopen periode heeft laten zien dat het vraagstuk van de financiële effecten van de stelselherziening om meerdere redenen complex is. Het begint met een stelselherziening die in zich zelf al omvangrijk en complex is. Realisatie van de doelen van de Omgevingswet

vraagt van bestuursorganen daarnaast om echt anders te gaan werken. Dat levert een veranderkundige opgave op voor alle overheden waar een ieder nog maar aan het begin van staat. Zo vervallen er instrumenten, komen er instrumenten bij of veranderen de instrumenten wezenlijk en wordt het basisniveau DSO-LV op dit moment afgebouwd. Verder zijn er nog geen duidelijke beelden, laat staan ervaringen met hoe bestuursorganen de decentrale afwegingsruimte die zij krijgen gaan gebruiken en wat de (potentiële) structurele financiële effecten daarvan zijn voor henzelf, belanghebbenden en initiatiefnemers. Voor de incidentele kosten blijkt eenduidige gegevensverzameling lastig. Administraties zijn daarop vaak niet ingericht; met name het benodigde detailniveau ontbreekt. Daar komt bij dat uitstel van invoering van de Omgevingswet op de (eenmalige) transitiekosten aanvullend in beeld moet worden gebracht, terwijl dat nog maar recent duidelijk is geworden. Lokale overheden hebben dat nog niet allemaal goed kunnen doordenken.

Kortom: invoering van de Omgevingswet is een ingrijpende stelselwijziging met een grote impact voor de overheden, belanghebbenden en initiatiefnemers, zowel op inhoud als op de manier van –digitaal- werken. Het onderzoek naar het integrale financiële beeld is daarmee logischerwijs complex en omvangrijk. Er zijn om die reden nu ook nog geen resultaten van de lopende deelonderzoeken beschikbaar. Er zijn wel beelden en verwachtingen bij de direct betrokken partijen over verschillende onderdelen, maar de werkgroep wil hierop niet vooruitlopen. De integratieslag naar het integrale financiële beeld van de effecten van invoering van de Omgevingswet kan nog niet plaatsvinden en daar is dus nu ook nog geen inzicht in te geven is. De onderzoeken moeten uitsluitsel geven.

Het streven is om de concept rapportage, waarin het integrale beeld van de effecten van de Omgevingswet wordt geschetst, eind van dit jaar voor consultatie beschikbaar te hebben en de definitieve versie van de rapportage uiterlijk begin volgend jaar op te leveren. Dat is ambitieus en vraagt de komende tijd veel van alle betrokkenen.