
Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht



I Inhoudsopgave

1	Inleiding synthese Financiële Effecten Stelselherziening Omgevingsrecht	3
2	Aanleiding, doel en scope deelonderzoeken.....	1
2.1	Korte schets stelselherziening Omgevingsrecht.....	1
2.2	Bestuursakkoord 2015	1
2.3	Afbakening en scope deelonderzoeken en synthesesrapport	2
3	Kosten en besparingen van de stelselherziening	4
3.1	Totaaloverzicht kosten en besparingen als gevolg van de stelselherziening omgevingsrecht	4
3.2	Kosten en besparingen als gevolg van de invoering, implementatie en uitvoering Omgevingswet	6
3.3	Kosten en besparingen als gevolg van het digitale stelsel Omgevingswet (DSO)	8
4	Sturingsmogelijkheden, gevoeligheidsanalyse en aandachtspunten	10
4.1	Sturen op kosten.....	10
4.2	Sturen op bespaarde kosten.....	11
4.3	Aandachtspunten voor eventuele toekomstige afspraken en financiële monitoring	12
5	Reflectie op de huidige praktijk	13
	Bijlagen	15
A	Totaaloverzicht (bespaarde) kosten FESO 04-12-2015	16
B	Definities en uitgangspunten	17
C	Lijst met afkortingen.....	18

1 Inleiding synthese

Financiële Effecten Stelselherziening Omgevingsrecht

In het Bestuursakkoord¹ (2015) over de Omgevingswet is opgenomen dat er een aanvullend financieel onderzoek zal worden uitgevoerd om meer helderheid te krijgen over de financiële aspecten met betrekking tot de Omgevingswet. Het onderzoek moet bijdragen aan interbestuurlijke afspraken (begin 2016) over de bekostiging van de stelselherziening Omgevingsrecht. Hiervoor zijn verschillende deelonderzoeken uitgevoerd. De voorliggende synthese vat de belangrijkste uitkomsten van deze deelonderzoeken samen.

De opbouw is als volgt:

1. Aanleiding, doel en scope deelonderzoeken;
2. Kosten en besparingen van de stelselherziening;
3. Sturingsmogelijkheden, gevoeligheidsanalyse en aandachtspunten;
4. Reflectie op de huidige praktijk.

Bijlage A: totaaloverzicht (bespaarde) kosten financiële effecten stelselherziening omgevingsrecht;

Bijlage B: definities en uitgangspunten;

Bijlage C: lijst met afkortingen.

¹ Het akkoord is afgesloten tussen de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Rijksoverheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Indien in de synthese gesproken wordt over partijen wordt verwezen naar deze vier partijen.

2 Aanleiding, doel en scope deelonderzoeken

2.1 Korte schets stelselherziening Omgevingsrecht

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten. Er zijn nu nog aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet en integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving streeft het Rijk vier verbeterdoelen na:

- 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 over projecten in de fysieke leefomgeving.²

Het realiseren van deze doelstellingen van de Omgevingswet leidt uiteindelijk tot een aantal maatschappelijke baten. Daarnaast leiden ze ook tot structurele kostenbesparingen voor overheden, bedrijven en burgers.

Om deze maatschappelijke baten en kostenbesparingen te realiseren, zullen de verschillende overheden tussen nu en 2024 kosten moeten maken voor de invoering van de stelselherziening omgevingsrecht en de digitalisering. Deze (meestal eenmalige) kosten betreffen zowel de noodzakelijke investeringen voor de implementatie van de Omgevingswet als de kosten voor de transitie. Daarnaast zijn er exploitatiekosten, met name vanaf begin 2025.

2.2 Bestuursakkoord 2015

In het Bestuursakkoord (2015) over de Omgevingswet zijn enkele kaderstellende afspraken gemaakt. Daarbij is opgenomen dat er een aanvullend financieel onderzoek zal worden uitgevoerd om meer helderheid te krijgen over de financiële aspecten met betrekking tot de Omgevingswet. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en een fundament gelegd om toekomstige (financiële) ontwikkelingen te volgen.³

² Delen uit de MvT van de Omgevingswet: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3.

³ Artikel 2.1 Financiële-verhoudingswet: indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. In de toelichting dient tevens te worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Artikel 6 van de Code interbestuurlijke verhoudingen bepaalt dat artikel 2 Fw ook van toepassing is op waterschappen.

De Omgevingswet biedt ruimte aan initiatieven van onderop, voorkomt onnodige proces- en onderzoekslasten en maakt maatwerk en innovatie mogelijk. De Omgevingswet zal hierdoor, ook in financiële zin, baten hebben voor de 'BV Nederland'. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten en baten. Eerst moet een aanvullend onderzoek naar de financiële effecten van de stelselherziening de gevolgen voor het 'huishoudboekje' van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijksoverheid scherper in beeld brengen.

Het Bestuursakkoord heeft als doel om de gezamenlijke koers te bepalen voor de implementatie van de Omgevingswet. Het voorliggende syntheserapport heeft tot doel de nadere besluitvorming te faciliteren. Het onderzoek moet bijdragen aan interbestuurlijke afspraken (begin 2016) over de bekostiging (de verdeling van kosten en besparingen) van de stelselherziening omgevingsrecht. De afspraken kunnen verder richting geven aan de dekking van de kosten en leveren de gewenste aandachtspunten voor nadere financiële verdieping en inkadering.

2.3 Afbakening en scope deelonderzoeken en syntheserapport

Het syntheserapport Financiële Effecten van de Stelselherziening Omgevingsrecht (FESO) richt zich op de éénmalige kosten en structurele kosten en besparingen van de invoering van de stelselherziening omgevingsrecht voor gemeenten, provincies, waterschappen en de rijksoverheid. Voor burgers en bedrijfsleven zijn alleen de verwachte bespaarde kosten als gevolg van de digitalisering in kaart gebracht. De betreffende wet- en regelgeving en het onderliggende digitale stelsel (inclusief invoeringsondersteuning) is nog in ontwikkeling. Nog niet alle onderwerpen zijn helemaal uitgekristalliseerd. In de synthese wordt de regelgeving en andere informatie zoals deze bekend was in oktober 2015 als startpunt genomen. Het gaat hierbij om:

- Omgevingswet (Eerste Kamerversie);
- Invoeringswet en aanvullingswetten bodem, geluid, grond en kwaliteitsborging voor het bouwen;
- Algemene maatregelen van bestuur (preconsultatieversies van: Omgevingsbesluit, Besluit Kwaliteit Leefomgeving, Besluit Activiteiten in Leefomgeving, Besluit Bouwwerken Leefomgeving);⁴
- Visiedocument en Doelarchitectuur Digitaalstelsel Omgevingswet (DSO).

Het syntheserapport is gebaseerd op de volgende deelonderzoeken:⁵

A. Invoeringsondersteuning en Informatiepunt (3 december 2015 R&C Beleidsondersteuning en Bont Consult).

Dit onderzoek geeft een *update* van de eerdere bepaling van de investeringen en transitiekosten voor de gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid van de invoeringsondersteuning en het informatiepunt bij de stelselherziening omgevingsrecht.

D. Validatie kosten en baten digitalisering Omgevingswet (3 december 2015 Twynstra Gudde, Witteveen en Bos, Inspairit).

Dit betreft een validatie en uitbreiding van de *business-case* uit 2014 voor 2 scenario's voor de digitalisering van het stelsel omgevingsrecht. De investerings-, transitie- en structurele kosten van de 2 scenario's voor de overheden zijn bepaald en afgezet tegen de mogelijke baten (bespaarde kosten) voor overheden, bedrijven en burgers.

⁴ Voor een deel van deze regelgeving geldt dat de definitieve teksten hiervan nog niet beschikbaar waren ten tijde van het onderzoek.

⁵ De deelonderzoeken hebben plaatsgevonden conform een eerder in het traject opgesteld en afgestemd uitgangspuntenrapport (17 september 2015 R&C beleidsondersteuning, Bont Consult). Dit rapport legt de gezamenlijke basis voor het in kaart brengen van de financiële effecten en bewaakt de vergelijkbaarheid en afbakening van de uitkomsten van de deelonderzoeken. In bijlage B is een uitgebreidere beschrijving opgenomen van de genoemde deelonderzoeken.

Kosten en baten van de huidige praktijk (25 november 2015 Cebeon) (aanvullend deelonderzoek).

Dit onderzoek geeft inzicht in de huidige kosten en baten van gemeenten, provincies en waterschappen van de beleidsvelden die vanaf 2018 onder de Omgevingswet zullen vallen.

Daarnaast zijn nog twee deelonderzoeken in het kader van FESO uitgevoerd:

B. Bestuurslasten van de Omgevingswet: pre-toets naar de algemene maatregelen van bestuur (Sira Consulting);

C. Bestuurslasten van de Omgevingswet: pre-toets naar de Invoeringswet en aanvullingswetten (Sira Consulting).

Deze onderzoeken zijn niet afgerond omdat bij de betrokken partijen onvoldoende inzicht bestaat in wat de gewijzigde wet- en regelgeving voor de verschillende overheidsorganisaties zal betekenen. Dat betekent dat de resultaten nog niet volledig zijn en er onzekerheden bestaan over de gevolgen voor de uitvoering en de processen/organisatie. Wel is er een kwalitatief inzicht in de onderdelen van de Omgevingswet- en regelgeving die gevolgen zullen hebben voor de mogelijke bestuurlijke kosten en besparingen.

➤ ***duidelijke stap voorwaarts:***

ten opzichte van de informatie die bekend was bij het sluiten van het bestuursakkoord. Er heeft een verdieping plaatsgevonden van de kostenramingen en de daaronder liggende prijzen (p) en aantallen (q). Daarnaast zijn de ramingen nu vanuit dezelfde uitgangspunten opgesteld. Ook is duidelijker geworden waar de 'witte vlekken' zitten en waar mogelijk nadere toekomstige inkadering is gewenst. Dit heeft tot doel kaderstellende vervolgspraken te kunnen maken. Geconcludeerd kan worden dat vooral de kennis over de gevolgen van de invoeringsondersteuning en kennisname van de wet- en regelgeving, en die van de kosten en besparingen als gevolg van de twee digitaliseringsscenario's de afgelopen zes maanden sterk is verbeterd.

➤ ***momentopname in proces:***

om financiële effecten van toekomstige ontwikkelingen in te schatten was het noodzakelijk om aannames te maken. Deze zijn met de expertgroepen en de (overkoepelende) begeleidingscommissies van de verschillende deelonderzoeken besproken. De gepresenteerde cijfers geven de best mogelijke inschatting, maar tegelijk moet er op worden gewezen dat zij een zekere bandbreedte of onzekerheid hebben. Deze onzekerheid hoort bij een ex-ante benadering en hangt samen met kennisonzekerheid, beleidsonzekerheid en toekomstonzekerheid. Hier kunnen de deelnemende overheidspartijen (gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk) gericht op sturen. Het syntheserapport moet derhalve worden gezien als een best mogelijk inschatting van de relevante (bespaarde) kosten op dit moment.

3 Kosten en besparingen van de stelselherziening

De stelselherziening leidt tot eenmalige kosten (investeringen en transitiekosten), structurele kosten en structurele besparingen. In dit hoofdstuk worden deze onderdelen nader uitgewerkt. In het bestuursakkoord is afgesproken bij de stelselherziening uit te gaan van twee digitaliseringsscenario's: scenario 2 ('doelstelling') en scenario 3 nader te onderzoeken ('ambitie').⁶ De scenario's zijn als volgt kort te typeren:

- *scenario 2 'Wettelijk minimum met instandhouding van huidige dienstverlening'*.
In dit scenario wordt alleen gerealiseerd wat strikt noodzakelijk is voor het werken met de Omgevingswet. Dat houdt in het aan de Omgevingswet aanpassen van de bestaande voorzieningen 'Omgevingsloket Online', 'Activiteiten Internet Module' en 'ruimtelijkeplannen.nl', het in één loket integreren van deze gebruikerstoepassingen, het inrichten van een Informatiehuis Ruimte, enkele 'kernregistraties' en een tactische regiefunctie voor het stelsel. Deze voorzieningen zouden gereed moeten zijn op het moment dat de wet in werking treedt (nu voorzien voor eind 2018);
- *scenario 3 'Toewerken naar baten en ontzorging'*.
In dit scenario worden informatiestromen en processen per domein (water, bodem, lucht, geluid, natuur etc.) zodanig met behulp van informatiehuizen georganiseerd, dat een samenhangend, vraaggestuurd stelsel ontstaat wat de gebruiker geeft waar hij om vraagt. Er wordt op deze wijze voor gezorgd dat alle relevante beschikbare informatie over wet- en regelgeving en de fysieke omgevingskwaliteit met één klik op de kaart en begrijpelijk getoond wordt ('Laan van de Leefomgeving'). Wat betreft concrete voorzieningen geldt dat alle informatiehuizen (met uitzondering van het informatiehuis Ruimte, dat reeds onderdeel is van scenario 2) in 2024 worden gerealiseerd en dat er daarnaast twee extra gebruikerstoepassingen worden gerealiseerd, namelijk 'onderzoekshulp' en 'samenwerkingsruimte'. Wat betreft dit scenario is in het Bestuursakkoord opgenomen dat zal worden onderzocht welke onderdelen daarvan aanvullend op scenario 2 gerealiseerd kunnen worden.

In dit hoofdstuk worden de verwachte kosten en besparingen als gevolg van de stelselherziening in beeld gebracht. Het hoofdstuk is verdeeld in drie paragrafen:

- paragraaf 3.1: Totaaloverzicht kosten en besparingen als gevolg van de stelselherziening omgevingsrecht;
- paragraaf 3.2: Kosten en besparingen als gevolg van de invoering, implementatie en uitvoering Omgevingswet;
- paragraaf 3.3: Kosten en besparingen als gevolg van het digitale stelsel Omgevingswet (DSO).⁷

3.1 Totaaloverzicht kosten en besparingen als gevolg van de stelselherziening omgevingsrecht

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de eenmalige en structurele kosten en besparingen als gevolg van de stelselherziening omgevingsrecht uitgesplitst naar de twee hiervoor besproken scenario's. De kosten en besparingen zijn cumulatief (periode 2016-2024) en in jaarlijkse bedragen (2025 en verder) weergegeven, uitgedrukt in miljoenen euro's (prijspeil 2016).

Opgemerkt wordt dat de (bespaarde) kosten vanuit verschillende 'dimensies' kunnen worden gepresenteerd. Ten behoeve van het overzicht is in tabel 3.1 gekozen voor de hiervoor beschreven specificatie.

⁶ Deze scenario's gaan verder dan scenario 1, het absolute wettelijk minimum. Omdat een keuze voor scenario 1 zou betekenen dat er een teruggang in niveau van geboden dienstverlening zou plaatsvinden, heeft dit basisscenario geen plaats gekregen in het onderzoek.

⁷ De kosten en besparingen van de digitalisering zijn 8-12-2015 nog niet definitief vastgesteld.

In bijlage A is een gedetailleerd overzicht opgenomen van alle (bespaarde) kosten gespecificeerd naar kostensoorten, jaren/perioden, DSO-scenario's en (voor zover relevant) overheidslagen.

Tabel 3.1: Totaaloverzicht eenmalige en structurele kosten en besparingen als gevolg van stelselherziening omgevingsrecht, onderscheiden naar twee DSO-scenario's. Bedragen in miljoenen euro's.

	DSO scenario 2		DSO scenario 3	
	<i>totaal eenmalig periode 2016-2024</i>	<i>structureel jaarlijks 2025 e.v.</i>	<i>totaal eenmalig periode 2016-2024</i>	<i>structureel jaarlijks 2025 e.v.</i>
<i>kosten invoeringsondersteuning</i>	124	0	124	0
<i>kosten informatiepunt</i>	48	5*	48	5*
<i>kosten DSO</i>	280	21	455	53
<i>kosten organisatie wet- en regelgeving</i>	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>totaal kosten</i>	452	26	628	57
<i>bespaarde kosten DSO overheden</i>	-56	-19	-220	-76
<i>bespaarde kosten organisatie wet- en regelgeving</i>	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>bespaarde kosten DSO burgers en bedrijven</i>	-87	-30	-181	-62
<i>totaal bespaarde kosten</i>	-143	-50	-401	-139
<i>saldo (kosten en besparingen)</i>	309	-24	227	-82
<i>waarvan overheden</i>	396	6	407	-19

* Dit is inclusief de huidige uitvoeringskosten van de bestaande informatiepunten.

In beide scenario's is de invoeringsondersteuning (124 miljoen euro) en een informatiepunt (in totaal 48 miljoen euro eenmalig in de periode 2016-2024 en structureel 5 miljoen per jaar vanaf 2025) apart zichtbaar. Deze kosten zijn in beide scenario's hetzelfde.

De kosten en besparingen van de DSO lopen in de twee scenario's duidelijk uiteen. In scenario 2 bedragen de verwachte eenmalige kosten in de periode 2016-2024 in totaal 280 miljoen euro en structureel jaarlijks 21 miljoen euro vanaf 2025. Daar tegenover staan verwachte besparingen van 56 miljoen euro voor overheden en 87 miljoen euro voor burgers en bedrijven in de periode 2016-2024 en structurele jaarlijkse besparingen vanaf 2025 van 19 miljoen euro voor overheden en 30 miljoen euro voor burgers en bedrijven.

In scenario 3 bedragen de verwachte eenmalige kosten 455 miljoen euro in de periode 2016-2024 en structureel jaarlijks 53 miljoen euro vanaf 2025. Daar staan verwachte besparingen tegenover van 220 miljoen euro voor overheden en 181 miljoen euro voor burgers en bedrijven in de periode 2016-2024 en structurele jaarlijkse besparingen vanaf 2025 van 76 miljoen euro voor overheden en 62 miljoen euro voor burgers en bedrijven.

Op dit moment is onvoldoende informatie beschikbaar om de kosten en besparingen gerelateerd aan de wet- en regelgeving direct te kwantificeren (dit is weergegeven met p.m. in de tabel). De verwachting is dat uiteindelijk het saldo hiervan voor burgers, bedrijven en overheden positief uitpakt en niet verschilt per scenario (omdat dit onderdeel niet gekoppeld is aan de digitalisering). De besparingen (maar vooral ook de maatschappelijke baten) zullen worden gerealiseerd vanaf het moment van invoering van de wet- en regelgeving en van de elementen van DSO. Dus bij een latere realisatie zullen de verwachte kosten en besparingen ook later optreden. Het saldo van de kosten en besparingen is in scenario 3 gunstiger dan in scenario 2.

In de volgende paragrafen worden de onderdelen uit de tabel nader toegelicht.

3.2 Kosten en besparingen als gevolg van de invoering, implementatie en uitvoering Omgevingswet

In de onderstaande tabel 3.2 wordt een overzicht gegeven van de kosten van invoeringsondersteuning en het informatiepunt, onderscheiden naar investeringen, transitiekosten en uitvoeringskosten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar eenmalige kosten in de periode 2016-2024 en jaarlijkse kosten (2025 en verder), uitgedrukt in miljoenen euro's (prijspeil 2016).

Tabel 3.2: Kosten invoeringsondersteuning en informatiepunt, periode 2016-2024 en jaarlijks vanaf 2025 en verder. Bedragen in miljoenen euro's.

	<i>eenmalige kosten periode 2016-2024</i>	<i>structurele kosten jaarlijks 2025 e.v.</i>
totale kosten invoeringsondersteuning	124	0
<i>waarvan investeringen</i>	35	0
<i>waarvan transitiekosten</i>	89	0
totale kosten informatiepunt	48	0
<i>waarvan investeringen</i>	9	0
<i>waarvan transitiekosten</i>	1	0
<i>waarvan uitvoeringskosten</i>	37	5

In het onderstaande wordt de tabel toegelicht.

investeringen ter voorbereiding op de invoering

Om organisaties optimaal te helpen bij het realiseren van de ambities van de Omgevingswet en te faciliteren bij de nieuwe wijze van (integraal) werken is ondersteuning gewenst. Hiervoor is een productencatalogus met 41 producten ontwikkeld.

De productencatalogus is het resultaat van de verkenning implementatie Omgevingswet en mede gebaseerd op een behoeftepeiling bij overheidspartijen en bedrijfsleven. De verkenning is opgeleverd en de resultaten hieruit zijn in 'bouwsessies' met de koepels en departementen verder uitgewerkt. Het eindresultaat hiervan is de programmamedefinitie Invoering.

De invoeringsproducten zijn veelal 'paraplu's' die flexibel zijn en waaronder diverse concrete uitwerkingen kunnen worden ondergebracht. Het huidige basispakket wordt in samenspraak met gebruikers verder doorontwikkeld. Gedurende de looptijd van het programma kunnen producten worden verfijnd, aangepast of vervangen op basis van impactanalyses, behoeftepeilingen, testfases en monitoringsrapportages. De Programmaraad, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle overheidslagen, heeft hierin het voortouw en is eind 2015 gestart met het – in jaarlijkse schijven – vormgeven van de concrete uitwerkingen. Dit pakket is dus geen blauwdruk maar dient vraaggericht en stapsgewijs te worden ingevuld. Daarbij kan worden geleerd van andere trajecten (iNUP, Wro, Wabo, decentralisaties 3D's). Slim samenwerken hoort daarbij. Hiervoor dienen bewuste keuzes uit het pakket met 41 producten te worden gemaakt. De VNG is al stappen aan het zetten en loopt hier voorop. Deze koepel ontwikkelt modules die lokaal worden verfijnd of aangevuld om het gewenste maatwerk te realiseren.

De eenmalige investeringen voor invoeringsondersteuning zijn geraamd op circa 35 miljoen euro.

Naast invoeringsondersteuning wordt een informatiepunt ingericht. Het informatiepunt omvat een landelijke helpdesk voor juridische vraagbeantwoording en vragen over ICT voorzieningen, website/kennisportaal en klachtenmeldpunt voor burgers, bedrijven en overheden. In het Informatiepunt worden vier bestaande informatiepunten geïntegreerd, te weten: helpdesk Bodem+, InfoMil helpdesk, Waterhelpdesk, Helpdesk Bouwregelgeving.

De eenmalige investeringen voor het informatiepunt zijn geraamd op 9 miljoen euro.

transitiekosten

Organisaties moeten inspanningen verrichten om de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving soepel te laten verlopen. Transitie betekent hier investeren in mensen en organisatie door:

- informatie en kennis: beschikbaar stellen van informatie en kennisdocumenten, bijeenkomsten en trainingen;
- werkwijze en organisatie: ondersteuning werkwijze (cultuurverandering) en organisatie overheden;
- centrale communicatie burgers en bedrijven: centrale ontwikkeling van communicatiemiddelen voor gebruik door decentrale overheden en stimuleren eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven.

De transitiekosten per overheidslaag zijn verschillend. Dit hangt af van het aantal medewerkers dat moet worden opgeleid en de gewenste diepgang van de ondersteuning. Leidinggevend, bestuurders e.d. kunnen globaal 'kennis nemen' maar direct betrokken medewerkers zullen een intensiever programma moeten volgen. De totale transitiekosten van de invoeringsondersteuning (inclusief informatiepunt) voor de overheidslagen zijn geraamd op circa 90 miljoen euro (periode 2016-2024).

jaarlijkse uitvoeringskosten

De jaarlijkse uitvoeringskosten van het (nieuwe) Informatiepunt worden geraamd op circa 5 miljoen euro per jaar (vanaf 2018).⁸⁸ De huidige informatiepunten worden geïntegreerd in het nieuwe Informatiepunt. De huidige exploitatie is hierin meegenomen.

kwalitatieve besparingen in de uitvoering 'werken in de geest van de wet'

Door de regelgeving op het gebied van omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen ontstaat er meer samenhang in het beleid, is er meer ruimte voor maatwerk, verbetert de kwaliteit van de besluitvorming, zijn er minder regels, planvormen en procedures, minder onderzoekslasten en toetsingskaders, en is er meer duidelijkheid en gemak voor de gebruiker door digitalisering. Dit zorgt waarschijnlijk op termijn voor besparingen voor de diverse overheidslagen. Ook bespaart de overheid als initiatiefnemer en uitvoerder direct en indirect door de vereenvoudiging van de uitvoering van (overheids)werkzaamheden in het fysieke domein. Directe baten voor bedrijven en burgers zijn het gevolg van onder meer besparingen op administratieve lasten en kapitaallasten door kortere doorlooptijden. Deze besparingen hangen onder meer samen met de vermindering van het aantal visies, plannen, verordeningen, vergunningen et cetera met de bijbehorende procedurelasten. Ook valt hier een vermindering van de (beleefde) lasten onder doordat bedrijven en burgers bijvoorbeeld minder vaak dezelfde gegevens aan diverse overheidslagen behoeven te leveren. Een kwantitatieve inschatting van dit effect is nog niet voorhanden.

⁸⁸ De eerste jaren is er sprake van iets hogere jaarlijkse uitvoeringskosten van respectievelijk 8 miljoen in 2018 en 6 miljoen in 2019.

Kosten en besparingen voor de overheid die direct samenhangen met wet- en regelgeving zijn nu nog lastig kwantitatief in te schatten. Dit heeft te maken met het feit dat op dit moment de uitwerking van Invoeringswet, aanvullingswetten, AMvB's en het digitale stelsel nog niet volledig is. Hoe werken wetten, regels, verplichtingen en beleidsvrijheid uit in de praktijk? Daarnaast ontbreken geschikte ervaringscijfers. Het overall beeld voor burgers, bedrijven en de overheid is (op basis van eerder onderzoek) per saldo positief.

➤ **goede voorbereiding is het halve werk:**
 een integrale manier van werken vormt de basis voor het realiseren van de ambities van de stelselherziening Omgevingsrecht. Een en ander vraagt extra aandacht en een gerichte investering. Het succes hangt samen met zorgvuldige doch spoedige voorbereiding. Mede doordat investeringen in het digitale systeem pas zinvol vruchten kunnen afwerpen indien de beoogde cultuurverandering en integrale wijze van werken als gevolg van de nieuwe Omgevingswet is geland in de werkorganisatie (1+1=3).

3.3 Kosten en besparingen als gevolg van het digitale stelsel Omgevingswet (DSO)

Het Rijk ziet een goede digitale informatie infrastructuur als fundament voor de beoogde werking van de wet. Het digitale stelsel van de Omgevingswet (DSO) bestaat uit Informatiehuizen en een aangepaste infrastructuur. Het stelsel beoogt beschikbaarheid, betrouwbaarheid en bestendigheid (de 3B's) te realiseren. De Omgevingswet wordt daarmee de eerste wet die uitgaat van een volledige digitale dienstverlening.

Sinds het opstellen van de maatschappelijke kosten-batenanalyse GOAL (Gegevensvoorziening Omgevingswet voor activiteiten in de Leefomgeving) in 2014 is het beeld over het stelsel nader uitgewerkt. In het onderzoek zijn twee scenario's doorgerekend. Deze scenario's worden afgezet tegen scenario 1 het 'wettelijk minimum'.

De totale eenmalige kosten (investering- en transitiekosten) voor scenario 2 komen uit op 153 miljoen euro en 21 miljoen euro aan (jaarlijkse) structurele kosten (vanaf 2019). Voor scenario 3 zijn de eenmalige kosten 328 miljoen euro plus 52 miljoen euro aan (jaarlijkse) structurele kosten (vanaf 2025). De jaarlijkse structurele kosten gelden ook voor scenario 3 tot en met 2024. Er zijn ook nog structurele kosten voor lagere overheden ten behoeve van aanpassingen aan het systeem. Daarnaast valt ook een deel van de oude exploitatie weg.

De totale investeringen en transitiekosten pakken hoger uit dan de eerdere *business-case* 2014 (factor 1,53). De structurele kosten komen een factor 1,12 hoger uit. De kosten voor de informatiehuizen pakken iets hoger uit dan 2014 (factor 1,09).

Tabel 3.3: Kosten DSO, scenario 2 en 3, periode 2016-2024. Bedragen in miljoenen euro's.

	eenmalige kosten scenario 2	eenmalige kosten scenario 3	structurele kosten scenario 2	structurele kosten scenario 3
<i>informatiehuizen</i>	12	101	2	30
<i>Laan-infrastructuur</i>	6	6	2	2
<i>gebruikerstoepassingen</i>	26	34	9	11
<i>tactische regie Laan</i>	9	9	9	9
<i>generieke registraties</i>	0	0	0	0
<i>transitiekosten</i>	100	178	-	-
Totaal	153	328	21	52

besparingen digitalisering

Structureel te besparen uitvoeringskosten die direct en indirect samenhangen met het gebruik van het digitale systeem hangen onder meer samen met minder zoekwerk, meer vuistregels, minder variatie modellen, minder data/info-conversie, minder onderzoek, minder coördinatielast, betere data en beter bestendige data. De besparing is berekend als percentage van de geschatte werklust en *out-of-pocket* kosten. Op basis van verschillende bronnen is bepaald dat het verwachte besparingspercentage een bandbreedte kent van 0,5% tot 10%. Voor het onderhavige onderzoek is er voor gekozen om uit te gaan van een besparing van 2% op de werklust van overheden (dit is circa 10 minuten per werkdag per medewerker werkzaam in het fysieke domein) en 4% op *out-of-pocket* kosten.

Een deel van de bespaarde kosten van de bouwsector (namelijk GWW en utiliteitbouw) is toegevoegd aan de besparing op *out-of-pocket* kosten van de overheid.⁹ De overheid is de belangrijkste opdrachtgever en de verwachting is dat deze besparingen daar uiteindelijk terecht zullen komen. Daarmee komen de structureel bespaarde kosten van de overheid naar verwachting uit op 19 miljoen euro per jaar in scenario 2 en 76 miljoen euro per jaar in scenario 3.

Bij scenario 2 komt het grootste deel van de bespaarde kosten bij burgers en bedrijven terecht. Voor overheden is dit scenario negatief: de kosten voor DSO2 worden door de overheid nooit terugverdiend. Bij scenario 3 komt een groot deel van de bespaarde kosten terecht bij burgers en bedrijven. Maar DSO3 is ook voor de overheden naar verwachting positief. Daar staat tegenover dat scenario 3 ook grotere investeringen vraagt.

terugverdientijd ICT

Als de 'ICT-terugverdientijd' wordt berekend blijkt dat de terugverdientijd voor burgers, bedrijven en overheden voor scenario 3 (ten opzichte van scenario 1) circa 10 jaar is. Op dit moment is de kosten-batenanalyse nog niet compleet. Een risico voor vertraging van tot stand komen van de wet- en regelgeving leidt waarschijnlijk tot meerkosten (o.a. ICT). Daarnaast zullen partijen pas later van de besparingen kunnen genieten.

➤ een positieve business-case:

het toewerken naar baten en ontzorgen (DSO3) levert per saldo de meeste bespaarde kosten op, voor de overheid maar ook voor burgers en bedrijven. Opgemerkt wordt dat ICT-projecten in algemene zin in kostentechnisch opzicht een hoog risicoprofiel kennen. Investerings in ICT liggen vandaag de dag onder een vergrootglas (mede naar aanleiding van de adviezen van de tijdelijke commissie ICT-projecten uit de Tweede Kamer). Dit risicoprofiel geldt ook voor de DSO. Een en ander vraagt om een stapsgewijze aanpak en adequate monitoring om de risico's zoveel mogelijk te kunnen beheersen. De te verwachten bespaarde kosten zijn 'conservatief' ingeschat met 2% voor de werklust en 4% voor de *out-of-pocket* kosten. Samenvattend: dit biedt mogelijkheden voor verdere efficiency, zowel aan de kostenkant als de besparingen.

⁹ Het gaat hierbij om structurele besparingen van de bouwsector van 6 miljoen euro per jaar in scenario 2 en 17 miljoen euro per jaar in scenario 3, waarvan wordt uitgegaan dat die ten gunste komen van de overheden.

4 Sturingsmogelijkheden, gevoeligheidsanalyse en aandachtspunten

4.1 Sturen op kosten

In de berekening van de kosten is uitgegaan van een gemiddeld kostenplaatje. Bij de gemiddelde berekende kosten is sprake van een bandbreedte. Deze bandbreedte geeft de gevoeligheid aan maar vormt tegelijk de bandbreedte waarbinnen bestuurlijke bijsturing mogelijk is.

investeringen invoeringsondersteuning en informatiepunt

De kostenraming is gevoelig voor het aantal op te leiden personen en de tijdsbesteding van deze personen, globaal (1-4 dagen) dan wel intensief (2-4 weken). Daarnaast kunnen overheden bewuste keuzes maken uit het totale pakket van 41 producten voor invoeringsondersteuning.

investeringen digitalisering

In de huidige berekeningen staat de inschatting van de kosten van de Informatiehuizen nog niet helemaal stil. Sommige schattingen wijken aanzienlijk af van een eerder opgestelde *business-case*. De huidige cijfers geven het best mogelijke inzicht gezien de huidige kennis en beoogde stand van de digitalisering. Nog opgemerkt wordt dat indien eerst DSO2 en later alsnog DSO3 wordt gekozen, de kosten wellicht hoger uitvallen dan wanneer meteen voor DSO3 wordt gekozen.

transitiekosten

Bij de stelselherziening zijn verschillende transitiekosten relevant. Een transitie ondersteunt een gedaanteverwisseling en een andere manier van (integraal) werken met de Omgevingswet. We onderscheiden drie onderdelen: (A) aanpassingen van systemen, (B) organisatorische aanpassingen als gevolg van digitalisering en (C) organisatorische¹⁰ aanpassingen als gevolg van wet- en regelgeving.

(A) Aanpassingen van systemen:

1. de ICT-inpassingskosten van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen om de eigen omgeving aan de nieuwe wet en regelgeving aan te passen (DSO2);
2. de ICT-inpassingskosten van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen om de eigen omgeving aan DSO3 aan te passen;

(B) Organisatorische aanpassing als gevolg van de digitalisering:

1. de organisatorische aanpassingen (inclusief opleidingen en trainingen) die er voor zorgen dat Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen het systeem DSO2 optimaal gebruiken ten behoeve van de Omgevingswet;
2. de organisatorische aanpassingen (inclusief opleidingen en trainingen) die er voor zorgen dat Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen het systeem DSO3 optimaal gebruiken ten behoeve van de Omgevingswet;

¹⁰ Hieronder vallen ook juridische aanpassingen (doorwerkend in de organisatie) als gevolg van de wet.

(C) Organisatorische aanpassingen als gevolg van de wet- en regelgeving:

1. het volgen van opleidingen en trainingen (niet gerelateerd aan de digitalisering) van organisaties om naar de letter en geest van de Omgevingswet te kunnen werken;
2. overige aanpassingen aan de organisatie om op een efficiënte en effectieve wijze met de Omgevingswet te kunnen werken.

De kosten van A1 en A2 zijn opgenomen in het deelonderzoek D ten behoeve van de digitalisering. De kosten van het opleidingen en trainingen (opleidingsdeel van kosten B1 en kosten C1) zijn onderdeel van de invoeringsondersteuning (deelonderzoek A).

De kosten van overige aanpassingen van de organisatie zijn nog niet apart in beeld gebracht. In de totaaltabel is om deze reden een p.m. opgenomen (zie Bijlage A). De kosten van de organisatorische aanpassingen (organisatiedeel kosten B1 en kosten C2) worden mogelijk nog in het kader van de bestuurslastenonderzoeken gekwantificeerd.

De kosten als gevolg van B2 kunnen pas gefaseerd in beeld worden gebracht indien meer duidelijkheid bestaat over de nadere werking van DSO3 in relatie tot de wettelijke vereisten van de onderdelen van de Omgevingswet.

4.2 Sturen op bespaarde kosten

Bij de berekening van de bespaarde kosten spelen twee elementen een belangrijke rol waarop in de toekomst gerichte sturing mogelijk is: (1) de werklast waarop bespaard kan worden en de besparingspercentages (2% werklastbesparing en 4% *out-of-pocket*) en (2) de inkomsten uit leges e.d.

werklastbesparing

Het besparingspercentage en de werklast hebben een potentieel groot effect op de uitkomst. Indien de werklastbesparing en de *out-of-pocket* besparing met ½ procentpunt stijgt, stijgt de besparing per jaar in scenario 3 met ruim 20% van 139 miljoen euro naar circa 170 miljoen euro. Op basis van gegevens van deelonderzoek D is een bandbreedte van 0,5 tot 10% besparing mogelijk. Sturen op een werklastbesparing van meer dan 10 minuten per werkdag per medewerker werkzaam in het fysieke domein levert direct bespaarde kosten op. Aandachtspunt bij potentiële reducties van ambtenarenuren zijn mogelijke ‘terugslageffecten’ vanuit krachten aangaande werkgelegenheid.

inkomsten uit leges

Bij de inkomsten uit leges spelen relevante ontwikkelingen, met name met betrekking tot bouwleges en milieuleges.

Voor het bevoegd gezag betekent de verandering met betrekking tot het toezicht op de bouwtechnische kwaliteit, dat kosten én bespaarde kosten kunnen dalen als gevolg van veranderende taken en in het verlengde daarvan verminderde legesinkomsten. De effecten zullen verschillen en zijn onder andere afhankelijk van de mate waarin bouwleges momenteel kostendekkend zijn. Voor initiatiefnemers (burgers en bedrijven) wijzigen de kosten mogelijk ook: in plaats van bouwleges betalen zij een kwaliteitsborger.

De mogelijke inkomsten voor overheden op basis van milieuleges zijn op dit moment niet volledig in beeld, evenals de kosten voor burgers en (met name) bedrijven die milieuvergunningen aanvragen. Per saldo lijkt deze nieuwe legesmogelijkheid te leiden tot verschuiving van kosten van de overheid naar (burgers en) bedrijven. Maar er zijn ook andere effecten: voor het economisch vestigingsklimaat, voor de omgevingskwaliteit of voor de alternatieve inzet van de toegenomen overheidsmiddelen.

Tot slot wordt gewezen op mogelijke veranderingen bij andere taakgebieden waar leges relevant zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld enkele provincies met legesinkomsten in de sfeer van infrastructuur, ecologie en ontgrondingen.

Een en ander vergt nader onderzoek omdat niet alleen de vraag aan de orde is of kosten door leges (deels) worden gedekt maar ook of minder vergunningen, een efficiëntere en andere manier van werken nog passen bij de huidige financieringssystematiek van de leges. De huidige systematiek is gericht op de vragende burger, en minder op een actieve burger.

terugverdiëntijd

Uit het digitaliseringsonderzoek blijkt dat sturing op een snelle realisatie van de bespaarde kosten van groot belang is voor de terugverdiëntijd van de *business-case*. Wanneer het langer duurt eer de bespaarde kosten van de DSO volledig worden gerealiseerd, verandert de *business-case* voor de overheid.

Een andere kritische factor wordt gevormd door de aanname dat de bespaarde kosten van de bouwsector deels terugvloeien naar de overheid. Dit vraagt van partijen ook kritische inkoop en noodzakelijk bijsturing om te voorkomen dat deze potentiële bespaarde kosten wegebben. Optimalisatie aan de kostenkant kan ook tot een kortere terugverdiëntijd leiden (bij gelijke besparingen).

4.3 Aandachtspunten voor eventuele toekomstige afspraken en financiële monitoring

De huidige inschatting van de financiële effecten van de stelselherziening Omgevingsrecht vormt een momentopname. Het systeem en de regelgeving is nog in beweging. Bij de huidige inschatting is gebruik gemaakt van de meest recent beschikbare onderzoeksinformatie. De volgende elementen kunnen op termijn mogelijk het inzicht verbeteren:

- structurele kostenbesparing op bestuurslasten als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving;
- organisatorische aanpassing (van nieuwe manier van werken) in de werkorganisatie als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving;
- verminderen van onzekerheden (Informatiehuizen) rond kosten van digitalisering (de huidige inschatting vormt een verbeterd startpunt);
- toekomstige veranderingen in de bespaarde kosten voor overheden, bedrijven en burgers bijvoorbeeld door verschuiving van inkomsten uit leges (de relatie tussen kosten en dekking ervan kan bijvoorbeeld op basis van huidige lasten nader worden onderzocht);
- verschuiving van taken/verantwoordelijkheden tussen bevoegde gezagen;
- bepaling van werklust en besparingspercentages op de werklust alsmede *out-of-pocket* kosten.

➤ ***positief sturen gericht op kansen:***

gericht sturen op kosten en besparingen: stapsgewijs werken en tussentijds goed monitoren van ontwikkelingen (financieel en organisatorisch) bieden verdere kansen voor een positieve *business-case*. De invulling van genoemde aandachtspunten kan hierbij ondersteunen.

5 Reflectie op de huidige praktijk

inzicht in huidige kosten en baten als financieel referentiekader

In het bestuursakkoord is afgesproken de kosten en baten van de huidige praktijk bij gemeenten, provincies en waterschappen in kaart te brengen en deze te gebruiken als financieel startpunt en als referentiekader om veranderingen in (bespaarde) kosten te kunnen duiden.

In onderstaande tabel staan de huidige kosten per overheidslaag van beleidsvelden die vanaf 2018 onder de Omgevingswet gaan vallen. In de kosten¹¹ zitten onder andere personeelslasten, toegerekende overhead (waaronder huisvesting, automatisering, financiën, personeel, organisatie), ingekochte goederen en diensten, kapitaallasten, belastingen en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen (bijvoorbeeld de omgevingsdiensten¹²). Daarnaast zijn de baten uit leges per overheidslaag opgenomen. Het Rijk is met het oog op de beschikbare doorlooptijd van het onderzoek en momenteel beschikbare gegevens buiten beschouwing gelaten.¹³

Tabel 5.1: Huidige kosten gerelateerd aan Omgevingswet voor gemeenten, provincies en waterschappen. Bedragen in miljoenen euro's (basisjaar 2014).

	<i>gemeenten</i>	<i>provincies</i>	<i>waterschappen</i>	<i>totaal overheden</i>
<i>totaal kosten</i>	1.735	178	227	2.140
<i>baten uit leges</i>	-545	-11	-5	-561

De bruto kosten bedragen 2,1 miljard euro (na aftrek van baten uit leges gaat het om ruim 1,5 miljard euro). De waterschappen hebben een relatief groter aandeel dan provincies gezien hun takenpakket op het terrein van de Omgevingswet. Niet alle waterschappen heffen leges. De leges bij gemeenten hebben vooral betrekking op bouwvergunningen (dit betreft circa 80% van de totale baten uit leges die zijn gerelateerd aan de Omgevingswet).

Opgemerkt wordt dat er sprake is van duidelijke verschillen tussen (typen) gemeenten. Dit sluit aan bij eerdere bevindingen in het onderzoek ten behoeve van het groot onderhoud gemeentefonds¹⁴ en biedt ook sturingsmogelijkheden en mogelijkheden voor maatwerk voor verschillende typen gemeenten (groot/klein, platteland/stedelijk, voorlopers/achterblijvers). In het kader van het onderhavige onderzoek is dit buiten beschouwing gebleven.

betekenis financiële effecten stelselherziening

De totale kosten in de periode 2016-2024 voor alle overheidslagen tezamen (uitgaande van DSO3, inclusief invoeringsondersteuning en informatiepunt, maar exclusief transitiekosten van de organisatie en baten van wet- en regelgeving) worden geschat op 628 miljoen euro. Dit komt neer op 'gemiddeld' 70 miljoen euro per jaar. Vanaf 2025 bedragen de structurele kosten 57 miljoen euro per jaar voor de

¹¹ Op basis van financiële administratie van gemeenten, provincies en waterschappen zijn posten gedestilleerd die betrekking hebben op plan- en visievorming en vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein. Hierbij zijn ook de voorbereidende stappen meegenomen, zoals voorbereiding van investeringsprojecten en grootschalige onderhoudswerkzaamheden in de ruimtelijke omgeving, het opstellen van ruimtelijke plannen, stedenbouwkundige visies en dergelijke. Dit betekent dat het *niet* gaat om de *uitvoerende* taken in het fysieke domein (zoals onderhoud van wegen of van waterkeringen), noch om subsidies (voor bijvoorbeeld monumenten).

¹² Kosten van gemeenschappelijke regelingen zoals de omgevingsdiensten zijn niet apart in beeld gebracht maar meegenomen in de bijdragen van de bevoegde gezagen.

¹³ Bij het Rijk gaat het om meer dan I&M. Andere betrokken ministeries zijn Defensie, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Rijkswaterstaat.

¹⁴ Cebeon (2015). Groot onderhoud gemeentefonds taakgebied VHROSV (mei 2015) in opdracht van de fondsbeheerders het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën.

overheidslagen tezamen. Structureel te besparen kosten zijn geraamd op 76 miljoen euro per jaar in scenario 3.

Op basis van de onderhavige onderzoeken kan een groot deel van de totale kosten nog niet worden toegerekend aan de verschillende overheidslagen. Om toch meer gevoel te krijgen bij de betekenis van de financiële effecten van de stelselherziening omgevingsrecht voor individuele overheidsorganisaties kan een zeer globale inschatting worden gemaakt van het totaal van de transitiekosten DSO3, invoeringskosten en de uitvoeringskosten (tezamen circa 423 miljoen euro in de periode 2016-2024) per organisatie.¹⁵ Voor een gemiddelde gemeente, provincie of waterschap gaat het om circa 1 miljoen euro in de periode 2016-2024. Hierbij is het totaal van de betreffende kosten gedeeld door het aantal organisaties: 390 gemeenten, 12 provincies, 23 waterschappen en 4 Rijksorganisaties. Daarbij is geen rekening gehouden met de huidige bruto lasten of de (potentiële) bespaarde kosten alsmede de omvang van gemeente, provincie of waterschap. Wanneer dit gemiddelde bedrag per overheidslaag zou worden verdeeld over individuele overheden naar rato van de huidige bruto lasten, laten de kosten voor individuele organisaties een grotere bandbreedte: van enkele tonnen voor kleinere gemeenten tot meerdere miljoenen euro's voor grotere gemeenten.¹⁶

Dit dient ter illustratie van de betekenis van kosten/baten voor een gemeente, provincie of waterschap. De investeringen (DSO, invoering en IP) en transitiekosten organisatie wet- en regelgeving (p.m.), zijn buiten de verdeling gelaten. De transitiekosten invoering en bespaarde kosten DSO zijn verdeeld conform de uitkomsten per organisatie op basis van de deelonderzoeken. Bij de verdeling van de transitiekosten DSO en de uitvoeringskosten kunnen ook andere varianten worden doorgerekend (conform nog nader af te spreken spelregels).

➤ ***inzicht in de huidige kosten en baten als referentiekader:***

ten behoeve van monitoring van de ontwikkeling van de kosten en besparingen, maar ook om (op onderdelen) nader te toetsen, uit te werken en gericht bij te sturen.

De inventarisatie van de huidige kosten en besparingen kan (met aanvullend onderzoek) inzicht bieden in: inkomsten gerelateerd aan leges, nadere specificaties van kostencategorieën (waaronder apparaatslasten en kosten van milieuvergunningen) en achtergronden van verschillen tussen typen gemeenten, provincies en waterschappen.

Voor decentrale overheden is het van belang om meer inzicht te verkrijgen in de (ontwikkeling van) inkomsten uit leges (momenteel gemiddeld circa 30% van de bruto lasten, maar met grote verschillen tussen individuele overheden) als gevolg van een veranderende systematiek van vergunningverlening en mogelijkheden om inkomsten uit leges te genereren.

¹⁵ De investeringskosten (in totaal 194 miljoen euro voor scenario 3 in de periode 2016-2024) blijven hierbij buiten beschouwing.

¹⁶ Gerelateerd aan hun inwonertal komt dat voor de meeste gemeenten neer op een bedrag van 20 à 25 euro per inwoner. Van minder dan 0,5 tot 2,5 miljoen euro voor individuele provincies en van minder dan 0,5 tot circa 2,0 miljoen euro voor individuele waterschappen.

Bijlagen

A Totaaloverzicht (bespaarde) kosten FESO 04-12-2015

totaaloverzicht (bespaarde) kosten stelselherziening omgevingsrecht											
bedragen in mln euro's											
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	totaal 2016 2024	structureel 2025 ev
KOSTEN											
kosten invoeringsondersteuning	29	55	22	14	5	0	0	0	0	124	0
wv investeringen	8	15	6	4	2	0	0	0	0	35	0
wv transitiekosten Rijk	5	10	4	2	1	0	0	0	0	22	0
wv transitiekosten gemeenten	12	24	9	6	2	0	0	0	0	54	0
wv transitiekosten provincies	1	3	1	1	0	0	0	0	0	6	0
wv transitiekosten waterschappen	2	3	1	1	0	0	0	0	0	8	0
wv uitvoeringskosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
kosten informatiepunt	5	6	8	6	5	5	5	5	5	48	5
wv investeringen	4	5	0	0	0	0	0	0	0	9	0
wv transitiekosten	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
wv uitvoeringskosten	0	0	8	6	5	5	5	5	5	37	5
kosten transformatie organisatie wet- en regelgeving	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv investeringen	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv transitiekosten	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv uitvoeringskosten	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
kosten DSO scenario 2	51	51	51	21	21	21	21	21	21	280	21
wv investeringen	18	18	18	0	0	0	0	0	0	53	0
wv transitiekosten	33	33	33	0	0	0	0	0	0	100	0
wv uitvoeringskosten	0	0	0	21	21	21	21	21	21	127	21
kosten DSO scenario 3	70	70	70	41	41	41	41	41	41	456	52
wv investeringen	28	28	28	11	11	11	11	11	11	150	0
wv transitiekosten	42	42	42	9	9	9	9	9	9	178	0
wv uitvoeringskosten	0	0	0	21	21	21	21	21	21	127	52
transitiekosten invoeringsondersteuning	21	41	16	9	3	0	0	0	0	90	0
transitiekosten DSO scenario 2	33	33	33	0	0	0	0	0	0	100	0
transitiekosten DSO scenario 3	42	42	42	9	9	9	9	9	9	178	0
investeringen invoeringsondersteuning	12	20	6	4	2	0	0	0	0	45	0
investeringen DSO scenario 2	18	18	18	0	0	0	0	0	0	53	0
investeringen DSO scenario 3	28	28	28	11	11	11	11	11	11	150	0
uitvoeringskosten invoeringsondersteuning	0	0	8	6	5	5	5	5	5	37	5
uitvoeringskosten DSO scenario 2	0	0	0	21	21	21	21	21	21	127	21
uitvoeringskosten DSO scenario 3	0	0	0	21	21	21	21	21	21	127	52
TOTAAL kosten OW scenario 2	84	112	81	41	31	26	26	26	26	452	26
wv investeringen	30	38	24	4	2	0	0	0	0	98	0
wv transitiekosten	54	74	49	9	3	0	0	0	0	190	0
wv uitvoeringskosten	0	0	8	27	26	26	26	26	26	165	26
TOTAAL kosten OW scenario 3	104	131	100	61	51	45	45	45	45	628	57
wv investeringen	41	48	35	15	13	11	11	11	11	195	0
wv transitiekosten	63	83	58	18	12	9	9	9	9	268	0
wv uitvoeringskosten	0	0	8	27	26	26	26	26	26	165	57
BESPAARDE KOSTEN											
bespaarde kosten organisatie wet- en regelgeving	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv Rijk	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv gemeenten	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv provincies	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv waterschappen	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv bouw	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
wv bedrijfsleven en burgers	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
bespaarde kosten DSO scenario 2	0	0	0	5	10	24	29	34	41	143	50
wv Rijk	0	0	0	0	1	1	2	2	2	8	3
wv gemeenten	0	0	0	1	2	5	6	7	8	28	10
wv provincies	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1
wv waterschappen	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1
wv bouw t.g.v. overheden	0	0	0	1	1	3	3	4	5	16	6
wv rest bouw	0	0	0	0	1	2	3	3	4	13	5
wv bedrijfsleven en burgers	0	0	0	3	5	12	15	18	21	73	25
bespaarde kosten DSO scenario 3	0	0	0	14	28	67	80	96	116	401	139
wv Rijk	0	0	0	1	2	5	7	8	9	33	11
wv gemeenten	0	0	0	4	8	20	24	29	35	120	42
wv provincies	0	0	0	0	1	2	2	2	3	9	3
wv waterschappen	0	0	0	0	1	1	2	2	2	8	3
wv bouw t.g.v. overheden	0	0	0	2	3	8	10	12	14	50	17
wv rest bouw	0	0	0	1	3	7	8	10	11	40	14
wv bedrijfsleven en burgers	0	0	0	5	10	23	28	34	41	141	49

B Definities en uitgangspunten

Om tot een door partijen gedeeld beeld van de financiële effecten van de stelsel herziening Omgevingsrecht te komen is een uitgangspuntenrapport (17 september 2015) opgesteld. Het uitgangspuntenrapport legt de gezamenlijke basis voor de deelonderzoeken en bewaakt de vergelijkbaarheid van de uitkomsten daarvan ten behoeve van de synthese.

In de verschillende deelonderzoeken zijn afspraken gemaakt over de afbakening en definitie van kosten en besparingen. Waar relevant worden de kosten gesplitst in personeelskosten en *out-of-pocket* kosten. *Out-of-pocket* kosten zijn alle kosten die niet rechtstreeks aan de eigen personele inzet (tijd x uurloon) zijn gekoppeld. Het betreft bijvoorbeeld aangeschafte hardware en programmatuur, uitbestede onderzoeken en inhuur van experts.

Voor de berekening van personeelskosten is ervoor gekozen om onderscheid te maken tussen het Rijk en de decentrale overheden. Voor het Rijk is gebruik gemaakt van de Handleiding overheidstarieven 2015 en voor de decentrale overheden van de CAR-UWO salaristabel per april 2015. Op basis hiervan heeft Sira all-in-tarieven uitgewerkt voor het startmoment van de berekeningen in de onderzoeken, te weten 1 januari 2016. Hiertoe zijn de tarieven 2015 trendmatig geëxtrapoleerd naar 2016. De all-in-tarieven zijn inclusief overhead en werkgeverslasten.

De kosten worden in alle deelonderzoeken inclusief BTW berekend.

De (bespaarde) kosten van omgevingsdiensten worden naar de gemeenten, provincies, waterschappen en Rijksoverheid toegerekend en niet afzonderlijk in beeld gebracht.

In het rapport worden de volgende definities gehanteerd:

- Eenmalige kosten/uitgaven:
 - investeringen (of aanloopkosten): eenmalige kosten/uitgaven die betrekking hebben op de centrale voorzieningen die voor invoering en uitvoering van de wet worden ‘(om)gebouwd’. Het gaat hierbij in ieder geval om Omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM), Ruimtelijkeplannen.nl, overige centrale digitale voorzieningen, standaarden, informatiepunt(en) en het maken van opleidingen;
 - Transitiekosten: eenmalige kosten/uitgaven die bevoegde gezagen doen om met en conform de wet te kunnen werken. Het gaat hierbij in ieder geval om het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, aanpassingen van ICT (daar waar keuzeruimte is voor overheden), invoering van standaarden, aansluiting op (ver)nieuw(d)e centrale systemen, frictiekosten;
- Structurele kosten en besparingen:
 - Uitvoeringskosten: terugkerende kosten die samenhangen met het gebruik, onderhoud en doorontwikkeling van het digitale stelsel en de informatiepunten alsmede de kosten van de bevoegde gezagen bij het werken met en conform de wet;
 - Besparingen of bespaarde kosten: Monetaire besparingen en inkomsten die samenhangen met het gebruik van de wet en het digitale systeem;;
- Instrumenten om de kosten te dekken (bijvoorbeeld leges).

C Lijst met afkortingen

AIM	Activiteitenbesluit Internet Module
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BRP	Basisregistratie Personen
CAR-UWO	Arbeidsvoorwaarden van gemeenteambtenaren
DSO	Digitaalstelsel Omgevingswet
FESO	Financiële Effectentoetsen Omgevingsrecht
GOAL	Gegevensvoorziening Omgevingswet voor Activiteiten in de Leefomgeving
GWW-sector	Grond-, weg, en waterbouw sector
IH	Informatiehuis
iNUP	Implementatie agenda voor dienstverlening en e-overheid
IP	Informatiepunt
IPO	Interprovinciaal Overleg
OLO	Omgevingsloket Online
Ow	Omgevingswet 2018
RP.NL	Ruimtelijkeplannen.nl
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RWS	Rijkswaterstaat
UvW	Unie van Waterschappen
ViSD	Informatievoorziening Sociaal Domein
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening