
Financiële effecten Omgevingswet voor omgevingsdiensten

*Identificatie hiaten voor omgevingsdiensten in het
onderzoek naar financiële effecten van de Omgevingswet*



21819

Eindrapport

Cebeon, 25 april 2022

I Inhoudsopgave

S	Managementsamenvatting.....	3
S.1	Aanleiding, onderzoeksdoel en -scope.....	3
S.2	Hiaten in Integraal financieel beeld: transitiekosten	3
S.3	Veranderingen Omgevingswet met structurele financiële gevolgen.....	5
1	Inleiding	7
2	Dataverzameling.....	9
3	Substantiële effecten voor omgevingsdiensten	13
3.1	Taken en variatie daarin tussen omgevingsdiensten	13
3.2	Veranderingen met gevolgen voor de kosten	14
3.3	Kwantificering van genoemde effecten en mogelijke hiaten	17
4	Transitiekosten: eenmalige financiële effecten	19
4.1	Transitiekosten in landelijke onderzoeken.....	19
4.2	Afbakening transitiekosten	20
4.3	Uitvraag transitiekosten	21
4.4	Raming hoogte transitiekosten.....	21
5	Kwalitatieve duiding structurele financiële effecten	25
5.1	Factoren die structurele kosten van omgevingsdiensten beïnvloeden.....	25
5.2	Voorbeelden van impactanalyses voor opsporen van hiaten.....	27
6	Conclusies.....	29
6.1	Transitiekosten en andere financiële gevolgen van de Omgevingswet	29
6.2	Aanbevelingen om inzicht in kosten en kostenveranderingen te verbeteren.....	29

S Managementsamenvatting

S.1 Aanleiding, onderzoeksdoel en -scope

De tot nog toe uitgevoerde onderzoeken naar de financiële effecten van de stelselherziening omgevingsrecht (Omgevingswet en de nadere Besluiten en Regelingen) strekken zich uit over de volle breedte van de beleidsvelden die zullen worden geraakt door de stelselherziening. Er is een landelijk ‘Integraal financieel beeld’ opgesteld door het Rijk, VNG, IPO en UvW gezamenlijk.¹ Omgevingsdienst NL heeft signalen dat de financiële effecten voor omgevingsdiensten hierbinnen onvoldoende zijn meegenomen en heeft daarover haar zorgen richting de VNG en het IPO, en tevens het Rijk, geuit.²

Dit onderzoek heeft tot doel nader inzicht te creëren in mogelijke hiaten met betrekking tot omgevingsdiensten in het Integraal financieel beeld van de effecten van de Omgevingswet, de financiële omvang van deze mogelijke hiaten te ramen én een onderlegger te bieden voor gesprekken op landelijk en op regionaal niveau.

Op basis hiervan zijn de twee onderzoekdoelen geformuleerd:

1. Het opsporen van – substantiële – hiaten in de geraamde financiële effecten van de Omgevingswet in het Integraal financieel beeld, waar het gaat om de werkzaamheden die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd, onderscheiden naar structurele en incidentele kosteneffecten.
2. Het in beeld brengen van goed onderbouwde, substantiële financiële gevolgen van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten binnen het Integraal financieel beeld, op landelijk totaalniveau en doorvertaald naar de betekenis voor individuele omgevingsdiensten.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is deskresearch uitgevoerd waarbij bestaande landelijke onderzoeksrapporten en documenten van omgevingsdiensten zijn bestudeerd. Daarnaast zijn in twee fasen aanvullende gegevens bij een zestal omgevingsdiensten verzameld door middel van een enquête en interviews.

Omgevingsdiensten voeren taken uit voor zowel gemeenten als provincies op verschillende beleidsvelden die in worden geraakt door de Omgevingswet. Het betreft de beleidsvelden Milieu, Bouwen, Ruimtelijke ordening, Water en Natuur. Milieu is verreweg het belangrijkste terrein, gevolgd door Bouwen en in geringe mate met Ruimte.³ Water- en natuurtaken worden door slechts enkele omgevingsdiensten uitgevoerd en zijn daarom in het onderzoek niet meegenomen. Bouwtaken worden gelijktijdig en in sterkere mate geraakt door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), en slechts beperkt door de Omgevingswet. Het onderzoek heeft zich derhalve toegespitst op de beleidsvelden Milieu en Ruimte. *Bodemtaken* zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat hiernaar een apart onderzoek wordt uitgevoerd.

S.2 Hiaten in Integraal financieel beeld: transitiekosten

In het landelijk *Integraal financieel beeld* zijn de transitiekosten voor omgevingsdiensten geraamd op circa 4 à 8 miljoen euro. De bevindingen van *Omgevingsdienst NL* (op basis van 15 diensten 12 miljoen euro in het jaar 2020) en de *VNG* (23 miljoen euro) leveren indicaties op voor het vermoeden dat de transitiekosten

¹ KokxDeVoogd, Integraal Financieel Beeld Stelselherziening Omgevingswet, 11-3-2021.

² Brief reactie. Consultatie integraal financieel beeld 30-3-2021.

³ Cebeon, Nulmeting Omgevingswet, 23-2-2021: circa helft milieu-uitgaven gemeenten en provincies bij uitvoeringsdiensten, pag. 14 en 18.

van omgevingsdiensten in het landelijk onderzoek niet volledig zijn meegenomen. Een van de redenen hiervoor ligt in de werkwijze van het landelijk onderzoek. Daarin zijn omgevingsdiensten niet zelf bevraagd. Daarbovenop komt dat de ramingen, in alle genoemde onderzoeken, niet actueel zijn. Het lijkt erop dat hierin de uitstelkosten (naar 1-1-2022) van omgevingsdiensten niet zijn meegenomen. Extra kosten van uitstel naar 1-1-2023 zijn in elk geval niet meegenomen, omdat deze datum na afronding van het betreffende onderzoek pas bekend is gemaakt. Daarnaast zijn er verschillen in afbakening van wat onder implementatiekosten wordt verstaan en de periode die ze beslaan.

In het voorliggende onderzoek is voor de afbakening van transitiekosten zo goed mogelijk aangesloten bij de definitie die in de landelijke onderzoeken naar de financiële effecten van de Omgevingswet is gebruikt. Onderdeel hiervan vormen extra kosten voor *vergunningverlening en meldingen* milieu, vanwege de omzetting van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten (MBA), invoering vergunningplicht voor inrichtingen waar nu omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) geldt, informatieplicht als nieuwe vorm en de herinvoering van milieuleges (aanpassing van de administratie van omgevingsdiensten). Met betrekking tot *Ruimte* is als belangrijkste kostenbepalende factor de ontwikkeling van de eerste omgevingsplannen naar voren gekomen en het opbouwen van jurisprudentie.

Tabel S.1: Transitiekosten, geraamd voor alle omgevingsdiensten, met bandbreedtes (mln euro)

<i>Periode</i>	<i>Onderkant bandbreedte</i>	<i>Bovenkant bandbreedte</i>
Totaal alle 29 omgevingsdiensten	99	143
Gemiddeld per omgevingsdienst	3,4	4,9

Tabel S.1 laat zien dat, volgens voorzichtige ramingen de transitiekosten voor alle omgevingsdiensten in Nederland tussen **99 en 143 miljoen euro** kunnen worden geraamd. Dit bedrag is vele malen hoger dan de 4 à 8 miljoen euro aan transitiekosten voor omgevingsdiensten die, weliswaar met kanttekeningen, uit het landelijk onderzoek kwam. We noemen de raming voorzichtig omdat in de basiscijfers voor de ramingen niet alle posten (van de definitie van transitiekosten) konden worden gekwantificeerd, de raming vanaf 2023 onvolledig is en de btw buiten beschouwing is gebleven.

Daarnaast zijn de toekomstige transitiekosten erg afhankelijk van:

- de mate van afstemming tussen opdrachtgevers (meer of minder uniformiteit);
- de mate waarin begeleiding en advies door opdrachtgevers wordt gevraagd;
- de taakopdracht door bevoegd gezagen aan de omgevingsdienst;
- het al dan niet opnemen van (de nieuwe) geluidtaak in de opdracht, namelijk het opstellen van geluidsproductieplafonds voor lokale wegen en industrieterreinen (en daarna geluidmonitoring);
- het functioneren van het DSO (en maatregelen bij het mogelijk falen daarvan);
- de organisatie van de communicatie die gevolgen heeft voor de mate waarin omgevingsdiensten informatie moeten verstrekken en vragen van initiatiefnemers moeten beantwoorden;
- de mate waarin collectief lerend vermogen in de beginperiode wordt georganiseerd, waarmee kan worden voorkomen dat iedere individuele omgevingsdienst zelf het wiel moet uitvinden;
- het voor de eerste keer toepassen van nieuwe instrumenten en werkwijzen, met verwachte toename van toezichtsinspanningen, bezwaar- en beroepsprocedures, het ontwikkelen jurisprudentie.

Het ontbreken van (uit administraties niet herleidbare) onderdelen van transitiekosten en de onvolledigheid en onzekerheid van de ramingen van transitiekosten vanaf 2023⁴ betekent dat de gepresenteerde cijfers als ondergrens moeten worden beschouwd. In het bijzonder is naar voren gekomen dat met de omzetting van inrichtingen naar MBA een hoog bedrag kan zijn gemoeid, vooral bij grote omgevingsdiensten met veel complexe inrichtingen. Ramingen hiervoor waren niet altijd beschikbaar.

⁴ Op basis van de aangeleverde informatie door 4 omgevingsdiensten gaat het vanaf 2023 om *indicatief* circa 1,80 euro per inwoner of 4.900 euro per fte.

Het verdient daarom aanbeveling om vanaf nu transitiekosten te ramen en te registreren om beter het gesprek te kunnen voeren over de eenmalige kosten.

S.3 Veranderingen Omgevingswet met structurele financiële gevolgen

In het onderzoek is nagegaan welke veranderingen op de beleidsvelden Milieu en Ruimte financiële gevolgen kunnen hebben voor de omgevingsdienst. Helaas kunnen op basis van de nu beschikbare gegevens geen betrouwbare landelijke ramingen worden opgesteld. Omgevingsdiensten zitten in verschillende voorbereidingsstadia waardoor onduidelijkheid bestaat over de uit te voeren taken onder de Omgevingswet. Het feit dat die afspraken nog niet zijn afgerond, weerspiegelt ook een soort kip-ei-probleem: omdat omgevingsdiensten nog niet weten welke opdrachten ze krijgen van de bevoegd gezagen (wat betreft wettelijke taken, overdracht bevoegdheden, bieden van advies en ondersteuning), kunnen ze ook nog geen betrouwbare financiële effecten ramen. Tegelijkertijd weten bevoegd gezagen zelf nog niet hoeveel middelen ze beschikbaar hebben voor de taken die ze zelf dan wel door omgevingsdiensten willen laten uitvoeren. Wel is als algemeen beeld naar voren gekomen, dat men op dit moment een structurele kostenstijging verwacht omdat juist de complexere gevallen door omgevingsdiensten worden behandeld. Ook verwacht men extra coördinatie-, overleg- en adviestaken voor omgevingsdiensten.

Op basis van het onderzoek zijn belangrijke aandachtspunten benoemd die ook als handvat kunnen dienen voor individuele omgevingsdiensten in het overleg met opdrachtgevers over de op te dragen taken.

- 1) *Decentrale beleidsvrijheid, met effect op vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu*
Omgevingsdiensten zien veel extra werk op zich af komen, als gemeenten en provincies elk op een eigen manier de decentrale beleidsvrijheid gaan invullen. Er kunnen dan niet alleen verschillen in normen ontstaan, maar ook verschillen in definities en toe te passen rekenmodellen. Elke gemeente en provincie heeft de bevoegdheid eigen beslissingen te nemen en iets te veranderen aan de (eerder onderling afgestemde) regels of normen, hetgeen dan (per saldo) tot een toename van kosten leidt.
- 2) *Vergunningverlening en meldingen milieu*
Belangrijkste kostenverhogende factoren zijn: meer vooroverleg, de rol van casemanager wordt zwaarder, aparte melding per MBA en open normen. Hiertegenover staan ook kostenverlagende factoren zoals de vervanging van sommige vergunningplichten door meldingsplicht, en van sommige meldingsplichten door informatieplicht. Naar verwachting van de meeste responderende omgevingsdiensten is het effect van kostenverhogende factoren voor omgevingsdiensten (die, zoals hiervoor aangegeven, juist complexere gevallen behandelen) groter dan van kostenverlagende, waardoor er per saldo een toename van kosten wordt verwacht.
- 3) *Toezicht en handhaving milieu*
Open normen leiden naar verwachting tot extra vragen van initiatiefnemers aan de omgevingsdienst, complexere toetsing (minder eenduidig toetsingskader), minder werken met checklists en meer gespreksvoering bij inspecties, mogelijk meer waarschuwingsbrieven van de omgevingsdienst, mogelijk toename van klachten.
- 4) *Tot slot*
Sommige effecten worden verschillend beoordeeld door omgevingsdiensten. Dan gaat het bijvoorbeeld om de Omgevingstafel (bestaande praktijk of nieuw?) of aanpassingen aan het ICT-systeem (past niet of wel in de reguliere onderhouds- en vervangingscyclus? waardoor er wel of geen extra kosten vanwege DSO zijn).

Daarnaast worden twee risico's benoemd op substantiële extra kosten: (1) de duur van de transitieperiode, namelijk tot 2029 met bijbehorende lange onzekerheid over normen en (2) het DSO, dat bij nog niet volledig draaien of haperingen tot onvoorziene extra kan kosten leiden (deels werken met twee systemen naast elkaar).

Verder ontbreken de extra kosten met betrekking tot de wijzigingen ten aanzien van de geluidregelgeving in het Integraal financieel beeld. Dit is een nieuwe taak voor gemeenten en provincies. Bij vergunningen en omgevingsplannen zal met deze nieuwe geluidregels rekening moeten worden gehouden. De twee deelonderzoeken naar geluid niet zijn opgenomen vanwege voorziene beperkte financiële effecten en uitlopende inzichten bij het ministerie (ten tijde van het onderzoek) over de mogelijke effecten.

Het aangeleverde cijfermateriaal biedt onvoldoende basis voor landelijke ramingen van (structurele) financiële gevolgen van de Omgevingswet. Sommige omgevingsdiensten werken wel met ramingen (impactanalyses), op basis van aannames en met de nodige onzekerheden.

De belangrijkste struikelblokken vormen het vooralsnog ontbreken van afspraken met de opdrachtgevers en onzekerheid over variatie in normen tussen opdrachtgevers. Hierdoor is het lastig voor een omgevingsdienst structurele financiële effecten te ramen en zich tijdig en adequaat inhoudelijk te kunnen voorbereiden (inclusief personeelsbeleid).

Het verdient daarom aanbeveling om feitelijke kosten administratief beter bij te houden maar vooral (voor individuele omgevingsdiensten) te zorgen voor concrete afspraken met opdrachtgevers en het opstellen van onderbouwde kostenramingen voor de nog te nemen stappen. Alleen dan is het mogelijk om tijdens de invoeringsperiode goed het gesprek tussen omgevingsdienst en opdrachtgevers te voeren over mogelijke kosten en baten als gevolg van de invoering van de Omgevingswet.

1 Inleiding

aanleiding

De tot nog toe uitgevoerde onderzoeken naar de financiële effecten van de stelselherziening omgevingsrecht (Omgevingswet en de nadere Besluiten en Regelingen) strekken zich uit over de volle breedte van de beleidsvelden die zullen worden geraakt door de stelselherziening. Er is een landelijk ‘Integraal financieel beeld’ opgesteld door het Rijk, VNG, IPO en UvW gezamenlijk.⁵ Omgevingsdienst NL heeft signalen dat de financiële effecten voor omgevingsdiensten hierbinnen niet altijd voldoende of juist zijn meegenomen, en heeft hierover haar zorgen richting het Rijk, de provincies (IPO) en gemeenten (VNG) geuit.⁶

Voor zover er hiaten blijken te bestaan, wil Omgevingsdienst NL kwantitatief inzicht verkrijgen in de totale omvang van deze hiaten, inclusief onderbouwing daarvan.

Omgevingsdienst NL heeft daarom onderzoek laten doen door Cebeon naar de financiële effecten van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit medewerkers van verschillende omgevingsdiensten namens Omgevingsdienst NL.

doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is te komen tot een onderbouwd inzicht in mogelijke hiaten met betrekking tot omgevingsdiensten in het Integraal financieel beeld van de effecten van de Omgevingswet, dat als onderlegger kan dienen voor gesprekken op landelijk en op regionaal niveau.

Op basis hiervan zijn de volgende twee onderzoekdoelen geformuleerd:

1. Het opsporen van – substantiële – hiaten in de geraamde financiële effecten van de Omgevingswet in het Integraal financieel beeld, waar het gaat om de werkzaamheden die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd, onderscheiden naar structurele en incidentele kosteneffecten.
2. Het in beeld brengen van goed onderbouwde, substantiële financiële gevolgen van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten binnen het Integraal financieel beeld, op landelijk totaalniveau en doorvertaald naar de betekenis voor individuele omgevingsdiensten.

afbakening

In het onderzoek dienden de veranderingen in de kosten van Omgevingsdiensten in beeld te worden gebracht, die het *gevolg zijn van de Omgevingswet*. Dat betekent dat financiële effecten van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), die gelijktijdig met de Omgevingswet wordt ingevoerd, in dit onderzoek niet zijn meegenomen.

Bovendien zijn, op verzoek van de opdrachtgever, *Bodemtaken* buiten beschouwing gelaten, omdat hiernaar een apart onderzoek wordt uitgevoerd.

financiële effecten: structurele en eenmalige

Het onderzoek diende zich te richten op zowel structurele als eenmalige financiële effecten.

Onder ‘structureel’ effect is verstaan: het verschil in kostenniveau nadat de Omgevingswet volledig zal zijn geïmplementeerd ten opzichte van het huidige kostenniveau (rekeningcijfers 2020).

Onder ‘eenmalig’ effect is verstaan: de kosten die moeten worden gemaakt om over te gaan naar de veranderde of nieuwe regels, instrumenten, procedures en werkwijzen onder de Omgevingswet. Het gaat om zowel extra hiertoe aangetrokken personeel of inkoop als kosten (ureninzet) vanuit de reguliere organisatie.

⁵ KokxDeVoogd, Integraal Financieel Beeld Stelselherziening Omgevingswet, 11-3-2021.

⁶ Brief reactie. Consultatie integraal financieel beeld 30-3-2021.

Het eigen personeel dat werkzaamheden uitvoert voor de transitie naar de Omgevingswet zou – bij het ontbreken van de transitie – immers andere productieve werkzaamheden uitvoeren. Ook extra kosten gedurende de beginperiode vanwege het voor het eerst toepassen van de nieuwe instrumenten, regels, werkwijzen en procedures vallen onder ‘eenmalige’ financiële effecten.

onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit een deskresearch waarbij bestaande landelijke onderzoeksrapporten en documenten van omgevingsdiensten zijn bestudeerd. Daarnaast zijn aanvullende gegevens bij omgevingsdiensten door middel van een enquête en interviews verzameld (zie hoofdstuk 2).

leeswijzer

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 eerst de wijze van dataverzameling onder omgevingsdiensten beschreven. Daarna komen de bevindingen van het onderzoek aan de orde.

Hoofdstuk 3 gaat over substantiële effecten van de Omgevingswet voor de omgevingsdiensten. De hoofdstuk geeft een overal beeld van effecten en de mogelijke hiaten.

In hoofdstuk 4 wordt het hiaat met betrekking tot transitiekosten gekwantificeerd.

In hoofdstuk 5 worden de overige, structurele, financiële effecten geduid. Hierin zijn ook voorbeelden van eigen ramingen van omgevingsdiensten opgenomen.

Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met conclusies en aanbevelingen om de kosten en kostenveranderingen door de Omgevingswet beter in beeld te brengen.

2 Dataverzameling

De dataverzameling onder een steekproef van omgevingsdiensten is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase zijn onderwerpen geïnventariseerd en is de bevraging in de tweede fase voorbereid. In de tweede fase heeft een begeleidende uitvraag van kwantitatieve gegevens plaatsgevonden, gevolgd door een interview. De uitlijning en planning van de bevraging van omgevingsdiensten is nauwkeurig afgestemd met de opdrachtgever.

steekproef omgevingsdiensten

In overleg met de begeleidingscommissie is een steekproef van 7 omgevingsdiensten vastgesteld. Criteria voor de selectie waren:

- verwachte beschikbare informatie met betrekking tot impactanalyses.
- spreiding naar grootte en type (gemeenten/provincie; wel/niet brzo);
- spreiding naar breedte van het takenpakket;

Van de 7 omgevingsdiensten hebben er 6 informatie aangeleverd in zowel de eerste als tweede fase van het onderzoek.

In tabel 2.1 zijn de 29 omgevingsdiensten getypeerd naar omvang aan de hand van de volgende kenmerken:

- het aantal inwoners binnen de regio;
- de bebouwingsdichtheid in de regio, uitgedrukt in ‘omgevingsadressendichtheid’. Dit is het aantal adressen per vierkante kilometer;
- de omvang van de formatie van de omgevingsdienst, uitgedrukt in het aantal fte in dienst van de omgevingsdienst;
- het aantal inrichtingen waarvoor meldings- of vergunningplicht geldt (typen B en C, inclusief IPPC, Brzo/RIE4);
- opgedragen taken voor Brzo-inrichtingen, die zijn belegd bij 6 omgevingsdiensten (aangeduid met ^{BRZO} bij de naam).

Tabel 2.1: Kenmerken omgevingsdiensten

Nr	Omgevingsdienst	Inwoners 2021*	Gemeenten 2021*	Dichtheid (oad)*	Formatie Fte 2020**	Inrichtingen (excl. Type A) 2020**
1	OD Groningen ^{BRZO}	586.937	10	1.771	162	6.354
2	Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)	651.435	18	963	126	3.625
3	RUD Drenthe	494.771	12	803	126	12.480
4	OD Twente	631.733	14	1.401	89	15.575
5	OD IJsselland	534.800	11	1.240	96	16.000
6	OD Rivierenland	248.674	8	751	130	6.670
7	OD Regio Arnhem	429.368	10	1.476	147	7.396
8	OD Regio Nijmegen ^{BRZO}	315.347	6	1.753	172	5.145
9	OD De Vallei	271.885	5	1.364	130	6.664
10	OD Achterhoek	381.355	10	883	71	8.912
11	OD Veluwe IJssel	243.653	4	1.387	57	4.447
12	OD Noord-Veluwe	206.321	8	933	42	3.897
13	OD Regio Utrecht	568.514	15	1.285	128	9.682
14	RUD Utrecht	792.639	11	2.485	115	4.974

Nr	Omgevingsdienst	Inwoners 2021*	Gemeenten 2021*	Dichtheid (oad)*	Formatie Fte 2020**	Inrichtingen (excl. Type A) 2020**
15	OD Flevoland & Gooi- en Vechtstreek	687.335	13	1.577	134	11.318
16	OD IJmond	576.997	15	2.238	113	6.787
17	OD Noord-Holland Noord	665.867	17	1.276	185	12.950
18	OD Noordzeekanaalgebied BRZO	1.386.513	8	4.660	472	12.059
19	OD West-Holland	460.746	12	2.213	129	7.467
20	OD Midden-Holland	353.711	6	1.622	185	8.862
21	OD Haaglanden	1.122.240	9	3.666	205	16.800
22	DCMR Milieudienst Rijnmond BRZO	1.328.301	15	2.961	523	18.541
23	OD Zuid-Holland Zuid	461.052	10	1.614	225	8.372
24	RUD Zeeland	385.400	13	897	79	8.558
25	OD Midden- en West-Brabant BRZO	1.175.040	25	1.613	215	25.393
26	OD Brabant Noord	614.519	15	1.232	205	12.942
27	OD Zuidoost-Brabant	784.390	21	1.584	174	16.000***
28	RUD Limburg Noord	521.618	15	973	140	17.599
29	RUD Zuid-Limburg BRZO	594.254	16	1.515	110	3.131
	Totaal	17.475.415	352		4.685	298.600
	Gemiddeld per OD	602.601	12		162	10.297

*) Bron: CBS. **) Bron: TG SPPS (2021). ***) Bron: mondelinge opgave OD ZOB, april 2022.

Uit bovenstaand overzicht valt af te lezen dat de omgevingsdiensten onderling behoorlijk verschillen:

- naar grootte van de regio (van ruim 200.000 inwoners tot circa 1,4 miljoen inwoners);
- naar aantal inliggende gemeenten (van 4 tot 25);
- naar dichtheid (van gemiddeld circa 800 tot bijna 4.700 adressen per km²);
- naar omvang van de formatie (van 57 tot 523 fte);
- en naar het aantal melding- en vergunningplichtige inrichtingen (van circa 3.100 tot 25.400).

Dit beeld illustreert de verscheidenheid in typen omgevingsdiensten naar een aantal 'objectieve' kenmerken. Daarnaast zijn er verschillen in aard en omvang van de takenpakketten die ze met hun opdrachtgevers hebben afgesproken, bekostigingswijzen en bijvoorbeeld ook in meer industriële inrichtingen versus meer landbouw inrichtingen. Dit geeft aan dat de variatie in typen omgevingsdiensten groot is, hetgeen ook gevolgen heeft voor de doorwerking van veranderingen door de Omgevingswet voor elke omgevingsdienst afzonderlijk.

In tabel 2.2 zijn de kenmerken van de respons van 6 omgevingsdiensten vergeleken met de gehele populatie van alle 29 omgevingsdiensten.

Tabel 2.2: Respons in relatie tot populatie

Kenmerk	Klasse	Alle OD'en		Respons		
		Aantal OD'en	Inwoners	Aantal OD'en	Inwoners	% respons (inwoners)
<i>Inwonertal</i>	<i>Laag (<500.000)</i>	12	4.252.283	2	602.385	14 %
	<i>Midden (500.000-700.000)</i>	11	6.634.009	2	1.155.451	17 %
	<i>Hoog (>700.000)</i>	6	6.589.123	2	2.714.814	41 %
	<i>Totaal</i>	29	17.475.415	6	4.472.650	26 %
<i>Dichtheid</i>	<i>Laag (<1.300)</i>	11	5.273.274	2	817.188	15 %
	<i>Midden (1.300-2.000)</i>	12	6.534.705	2	940.648	14 %
	<i>Hoog (>2.000)</i>	6	5.667.436	2	2.714.814	48 %
	<i>Totaal</i>	29	17.475.415	6	4.472.650	26 %

Uit tabel 2.2 blijkt dat de respons een vijfde van alle omgevingsdiensten vertegenwoordigt, overeenkomend met een kwart van alle inwoners. Er is een gelijkmatige verdeling naar inwonersklassen en dichtheidsklassen in de respons. In de gehele populatie zijn er naar verhouding minder omgevingsdiensten met veel inwoners, en ook minder met een hoge dichtheid. Voor doorvertaling van steekproefbevindingen naar heel Nederland betekent dit, dat er:

- waarnemingen zijn in alle klassen, waardoor er een basis is voor doorvertaling;
- er een weging in de doorvertaling moet plaatsvinden die rekening houdt met de over- en ondervertegenwoordiging per klasse.

eerste fase: inventarisatie potentiële hiaten in landelijk onderzoek

Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden door middel van:

- bestudering van landelijke onderzoeken;
- bestudering van door omgevingsdiensten toegezonden stukken, zoals eigen impactanalyses, onderliggende cijfers en bestuurlijke notities over taakveranderingen;
- het opstellen van een bespreeknotitie met de eerste bevindingen ten aanzien van indicaties voor substantiële financiële effecten en bespreking daarvan met de begeleidingscommissie;
- interviews met zes individuele omgevingsdiensten aan de hand van de bespreeknotitie;
- het opstellen van een tussenrapportage met conclusies en voorstellen voor prioritering van onderwerpen voor de tweede onderzoeksfase.

verificatiebijeenkomst

Om er zeker van te zijn dat de schriftelijk en mondeling aangeleverde informatie van omgevingsdiensten juist was geïnterpreteerd en de daarop te baseren tweede onderzoeksfase zo goed mogelijk zou worden vormgegeven heeft een verificatiebijeenkomst plaatsgevonden. Hierbij waren 5 responderende omgevingsdiensten alsmede 4 leden van de begeleidingscommissie aanwezig.

In de bijeenkomst is de analyse in de tussenrapportage van wat de belangrijkste onderwerpen zijn voor financiële vertaling, bevestigd.

Voorts is een stramien voor de uitvraag van kwantitatieve gegevens opgesteld, waarvan de deelnemers hebben aangegeven het herkenbaar en invulbaar te achten.

tweede fase: kwantificering financiële effecten.

De tweede fase bestond uit schriftelijke bevraging van de omgevingsdiensten.

- Er is een vragenlijst opgesteld, gebaseerd op het in de verificatiebijeenkomst afgesproken stramien. De vragenlijst bestond uit een in Excel in te vullen antwoordblad en een toelichting. In de vragenlijst is gevraagd naar telkens 3 kengetallen:

- de actuele stand volgens de rekening 2020. Weliswaar is 2021 voorbij, maar de stand van de rekening is nog in bewerking en het stadium daarvan verschilt per omgevingsdienst.
- de raming van structurele financiële effecten van de invoering van de Omgevingswet;
- de raming van de eenmalige kosten als gevolg van de invoering van de Omgevingswet.

Voorts is gevraagd om te duiden welke veranderingen naar verwachting een kostenverhogend dan wel een kostenverlagend effect zullen hebben, hetzij structureel, hetzij eenmalig.

- De conceptvragenlijst is ter toetsing op invulbaarheid voorgelegd aan de betrokken omgevingsdiensten en de begeleidingscommissie, waarna hij definitief is gemaakt.
- Daarna is de vragenlijst uitgezet onder 7 omgevingsdiensten. Gedurende de aangegeven invulperiode van in totaal 3 weken konden tussentijds vragen worden gesteld over de vragenlijst. Aansluitend vond een interview plaats op basis van de ingevulde antwoorden. Het interview was gericht op eenduidige interpretatie en afbakening, mogelijke aanvullingen van nog ontbrekende gegevens en kwalitatieve duiding van financiële effecten. Op deze wijze is getracht zo goed mogelijk onderling vergelijkbare data te verkrijgen.
- Respons: van 5 omgevingsdiensten is een vragenlijst retour ontvangen. 1 omgevingsdienst heeft in plaats van beantwoording van de vragenlijst eigen materiaal aangeleverd waarvan gebruik is gemaakt in het onderzoek. 1 omgevingsdienst kon wegens een IT-storing en daarmee samenhangend tijdgebrek geen gegevens aanleveren. Met 6 omgevingsdiensten is een interview gehouden.
- Kwaliteit ingevulde vragenlijsten: ondanks de afstemming vooraf in de verificatiebijeenkomst en de toetsing op invulbaarheid van de conceptvragenlijst, bleek het toch moeilijk om de gevraagde cijfers te leveren. Dat is in wisselende mate gelukt. Elke respondent heeft (minder of meer complete) transitiekosten opgegeven. Voor de overige onderdelen van de vragenlijst was bij alle respondenten sprake van partiële non-respons. Dit geeft aan hoe lastig het op dit moment is voor omgevingsdiensten om met name structurele financiële effecten van de Omgevingswet te overzien.

Het gedeelte van de vragenlijst waarin – kwalitatief – moest worden aangegeven van welke veranderingen als gevolg van de Omgevingswet positieve dan wel negatieve financiële effecten worden verwacht, was door de meeste omgevingsdiensten wel ingevuld. In de interviews is hier nadere duiding aangegeven, vooral door inzicht te creëren in wat de belangrijkste kostenbepalende factoren zijn.

3 Substantiële effecten voor omgevingsdiensten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er – substantiële – hiaten zijn opgespoord in de geraamde financiële effecten van de Omgevingswet in het Integraal financieel beeld.

Daartoe wordt eerst kort aangegeven welke taken omgevingsdiensten uitvoeren en de variatie die daarin bestaat tussen omgevingsdiensten (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt inzicht geboden in de voor omgevingsdienst relevante veranderingen in de Omgevingswet met gevolgen voor de kosten (paragraaf 3.2). Tot slot worden de mogelijkheden van kwantificering van genoemde effecten en opsporing van hiaten beschouwd (paragraaf 3.3).

3.1 Taken en variatie daarin tussen omgevingsdiensten

Er is veel variatie in het takenpakket dat omgevingsdiensten uitvoeren. Veel taken worden direct geraakt door de Omgevingswet, voor sommige andere taken geldt dat niet of nauwelijks. Voor de impact van de Omgevingswet op de kosten van een omgevingsdienst is vanzelfsprekend relevant welke door de Omgevingswet geraakte taken de betreffende omgevingsdienst uitvoert (of: zal uitvoeren na invoering van de Omgevingswet). We geven hierna weer om welke beleidsterreinen het vooral gaat, welke soorten activiteiten daarbinnen worden uitgevoerd en de variaties in belegde taken per omgevingsdienst.

beleidsterreinen

Omgevingsdiensten voeren taken uit voor zowel gemeenten als provincies op verschillende beleidsvelden die in meer of mindere mate worden geraakt door de Omgevingswet. Het betreft de beleidsvelden Milieu, Bouwen, Ruimtelijke ordening, Water en Natuur. Milieu is echter verreweg het belangrijkste terrein, gevolgd door bouwen en ruimte.⁷ Water- en natuurtaken worden door slechts enkele omgevingsdiensten uitgevoerd en zijn daarom in het onderzoek niet meegenomen. Voor het beleidsveld Bouwen bleek dat dit sterk wordt geraakt door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en in slechts beperkte mate door de Omgevingswet. Dat betekent dat financiële effecten van de Wkb eventuele financiële effecten van de Omgevingswet overstemmen en effecten van de Omgevingswet niet als zodanig in beeld zijn. Het onderzoek heeft zich daarom toegespitst op de beleidsvelden Milieu en Ruimte.

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, zijn binnen het beleidsveld Milieu de taken met betrekking tot de bodem buiten beschouwing gelaten in het onderzoek, omdat hiernaar separaat onderzoek wordt verricht.

activiteiten op beleidsterreinen: VTHA

Om informatie bijeen te kunnen brengen vanuit verschillende omgevingsdiensten en te kunnen vergelijken met landelijke onderzoeken is getracht de kosten van omgevingsdiensten onder gelijke noemers te brengen. Er is, op aanreiken van de in fase 1 gesproken omgevingsdiensten gekozen voor de voor ieder herkenbare indeling in taken: vergunningverlening (V), toezicht (T), handhaving (H) en advies (A). V, T en H zijn wettelijke taken van het bevoegd gezag, die zijn belegd bij omgevingsdiensten. Advies is een ruimer begrip en kan betrekking hebben op zowel VTH-taken (die verder door het bevoegd gezag worden uitgevoerd) als op een breed scala van andere taken, zoals (ruimtelijke) plannen, beleid, en dergelijke.

⁷ Cebeon, Nulmeting Omgevingswet, 23-2-2021: circa helft milieu-uitgaven gemeenten en provincies bij uitvoeringsdiensten, pag. 14 en 18.

variatie in takenpakketten tussen omgevingsdiensten

Alle omgevingsdiensten voeren – in principe – het zogenaamde het basistakenpakket (Btp)⁸ uit voor de bevoegd gezagen. Alle omgevingsdiensten doen in principe⁹ alle Btp-taken voor de eigen gemeenten. Niet alle omgevingsdiensten doen (alle of een deel van de) Btp-taken voor provincies. De VTH-taken voor Brzo-inrichtingen zijn bovendien geconcentreerd bij zes omgevingsdiensten, die elk daarmee meer provincies bedienen.

Bovenop het Btp voeren omgevingsdiensten ook andere taken uit, zogenaamde ‘plustaken’, waarover nadere afspraken tussen een omgevingsdienst en zijn opdrachtgevers zijn gemaakt. Er is dus een variatie in feitelijke takenpakket tussen omgevingsdiensten. Een schets:¹⁰

- Sommige omgevingsdiensten voeren in het geheel *geen* provinciale taken uit.
- Sommige omgevingsdiensten voeren *bepaalde* provinciale taken uit: de provinciale taken zijn dan verdeeld tussen verschillende omgevingsdiensten in de provincie.
- Sommige omgevingsdiensten voeren *alle* provinciale taken uit, inclusief Brzo-taken.
- Sommige omgevingsdiensten voeren voor *enkele of alle* gemeenten / provincie VTH-taken uit voor andere omgevingsvergunningen dan milieu, met name *bouwvergunningen*. Er is een variatie van ‘voor een enkele gemeente’ tot in ‘in principe voor alle gemeenten’.
- Voorts varieert de mate van regionale (intergemeentelijke) afstemming en daarmee te verwachten mate van differentiatie in onder de Omgevingswet op te stellen lokale regels. Als gevolg van bijvoorbeeld keuzes uit het verleden kunnen er verschillen tussen omgevingsdiensten bestaan in de mate van regionale afstemming.

3.2 Veranderingen met gevolgen voor de kosten

Uit de dataverzameling en gesprekken met de omgevingsdiensten in de steekproef is naar voren gekomen dat er verschillende soorten factoren zijn die het uiteindelijk effect op de kosten beïnvloeden. Het gaat niet alleen om veranderingen in wet- en regelgeving, maar ook om de bij omgevingsdiensten te beleggen taken en de samenloop met andere processen.

veranderingen van regels in de Omgevingswet inclusief onderliggende besluiten en regelingen

Hieronder wordt beknopt aangegeven welke veranderingen als gevolg van de Omgevingswet de taakuitvoering van omgevingsdiensten raken. De onderwerpen zijn geclusterd en samenvattend benoemd om inzicht te geven in de gevolgen van de Omgevingswet die gevolgen hebben voor de omvang van inspanningen (en dus kosten) door omgevingsdiensten.

- Vergunnings- en meldingsprocedures milieu:
 - meer vooroverleg met initiatiefnemer en ketenpartners (waaronder via de zogenaamde ‘omgevingstafel’ in gemeenten), meer participatie, integralere afweging inclusief ‘gezondheid’;
 - kortere doorlooptijd formele vergunningprocedure (van uitgebreide naar reguliere procedure);
 - wijzigingen van gevallen waarin vergunningplicht dan wel meldingsplicht zal gelden:
 - opnieuw invoering vergunningplicht voor bedrijven waarvoor nu een OBM volstaat¹¹. De OBM komt namelijk niet meer voor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
 - van vergunningplicht naar meldingsplicht voor minder complexe activiteiten;

⁸ Bijlage IV, behorende bij artikel 7.1, eerste lid van het Omgevingsbesluit

⁹ In de praktijk voeren niet alle omgevingsdiensten het volledige Btp uit voor alle gemeenten. SPSS/TG (2021), pag. 40.

¹⁰ Dit is een globale schets, op basis van de interviews. Variatie in takenpakketten is uitgebreider te vinden in ‘Omgevingsdiensten in beeld’ (TwynstraGudde, 1-9-2021), dat ook in fase 2 van het onderzoek wordt betrokken.

¹¹ OBM: omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Dit betreft onder andere agrarische bedrijven.

- van meldingsplicht naar ‘informatieplicht’, een nieuwe plicht in de Omgevingswet. Dit betreft een melding door een initiatiefnemer, waarbij niet op toestemming hoeft te worden gewacht.
- Van ‘inrichtingen’ naar milieubelastende activiteiten (MBA) voor vergunningen en meldingen:
Het begrip “inrichting” zal niet meer als aangrijpingspunt worden gehanteerd voor de regulering maar “de milieubelastende activiteit” (MBA). Dat kan tot gevolg hebben dat activiteiten die nu door verschillende bedrijven in elkaars nabijheid worden verricht en als één geheel kwalificeren (één inrichting) onder de Omgevingswet niet meer als één geheel kwalificeren. De MBA wordt de nieuwe ingang voor vergunningen en meldingen, in plaats van het begrip 'inrichting', hetgeen een vertaalslag vereist van inrichtingen naar MBA. Vergunningen zullen voor de kernactiviteit worden verleend.
- Decentrale beleidsvrijheid:
 - elk bevoegd gezag kan eigen regels, normen en aanvraagbescheiden voor vergunningen vaststellen, hetgeen voor omgevingsdiensten betekent dat er per bevoegd gezag verschillende regels moeten worden toegepast
 - bevoegd gezagen kunnen besluiten tot het vergunningvrij maken van bepaalde activiteiten of gebieden in het Omgevingsplan, met als gevolg een afname van het aantal vergunningen.
- Hantering open normen:
Dit impliceert dat toetsingskaders vager zullen zijn in plaats van concrete waarden te bevatten. Dat vergt dan interpretatie van zowel de vergunningverlener/toezichthouder, initiatiefnemer als belanghebbenden.
- Herinvoering milieuleges:
Leges worden op dit moment geheven voor omgevingsvergunningen (Wabo: bouw, afwijking bestemmingsplan). Onder de Omgevingswet zullen leges voor bepaalde milieuvergunningen, namelijk die waarvoor een aanvraag moet worden ingediend (oprichtings- en wijzigingsvergunningen) worden heringevoerd.¹² Bevoegd gezagen moeten beslissen of zij dit doen en zo ja, hoe hoog de tarieven worden binnen de wettelijke randvoorwaarden (maximale kostendekkendheid van 100%).
Voor tariefbepaling van milieuleges moeten omgevingsdiensten adequate kostengegevens aanleveren. Dit vergt mogelijk aanpassingen in de administratie, aansluitend bij de heffingsgrondslagen van de bevoegd gezagen, en specifieke hierop gerichte rapportage per opdrachtgever die milieuleges heft, en kan daarmee een extra kostenpost voor omgevingsdiensten betekenen.
- De nieuwe kerninstrumenten omgevingsplan (gemeente) en omgevingsverordening (provincie):
Hierin dienen milieunormen te worden opgenomen. Bij vergunningverlening, melding en toezicht zal ook aan de normen in het omgevingsplan moeten worden getoetst. Bij het opstellen van de omgevingsplannen adviseren omgevingsdiensten. Het gaat om bijvoorbeeld het overzetten van de ‘bruidsschat’ in de Omgevingsplannen, onderlinge afstemming tussen bevoegd gezagen, inhoudelijke en technische advisering over (reken)regels en normen, ondersteuning bij het vergunningenbeleid en handhaving-beleid.
- Inhoudelijke wijzigingen milieuthema’s:
 - De introductie van aandachtsgebieden voor Externe Veiligheid (in plaats van het huidige ‘groepsrisico’).
Hiervan moeten (als eenmalige handeling) contouren worden vastgelegd. Ook komt er een nieuw registratiesysteem van bronnen van externe veiligheid (Register Externe Veiligheidsrisico's (REV)), dat het huidige RRGs vervangt.¹³
 - Nieuwe regelgeving voor Geluid met betrekking tot lokale wegen en industrieterreinen.
Er moeten geluidsproductieplafonds worden vastgesteld (als eenmalige handeling) en het geluid moet worden gemonitord (een structurele activiteit). Dit is een nieuwe taak voor gemeenten en provincies. Zij kunnen deze taak bij omgevingsdiensten beleggen, waarmee er een financieel effect

¹² Daarnaast zullen ook bouwleges voor eenvoudige bouwwerken (gevolgklassen 0 en 1) verdwijnen – als gevolg van respectievelijk de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen –, hetgeen gevolgen kan hebben voor omgevingsdiensten die eenvoudige bouwtaken uitvoeren. De gevolgen van de Wkb maken geen onderdeel uit van het onderhavige onderzoek.

¹³ Voor de eenmalige inspanningen met betrekking tot Externe Veiligheid is aparte bekostiging door het Rijk.

is voor omgevingsdiensten, zowel structureel als eenmalig. Ook voor toetsing van geluid (bij vergunningen, ruimtelijke plannen, etc.) zal aan nieuwe normen moeten worden getoetst, hetgeen een omschakeling (eenmalig) vergt.

- Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO):

De invoering van het DSO beïnvloedt het volledige spectrum van taken in het kader van de Omgevingswet. Het raakt alle organisaties die informatie uitwisselen voor de uitvoering van Omgevingswet-taken, waaronder de omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten moeten zorgen dat ze kunnen aansluiten op het DSO, ermee oefenen en er uiteindelijk mee werken, zowel in de rol van bronhouder als gebruiker.

veranderingen per individuele omgevingsdienst

Hieronder wordt aangegeven welke veranderingen, en ook onzekerheden, als gevolg van de Omgevingswet omgevingsdiensten zien in de eigen context en relatie met de opdrachtgevers. Het gaat hierbij vooral om afstemming en taakverdeling tussen omgevingsdienst en bevoegd gezagen. Vanuit het oogpunt van omgevingsdiensten betekent dat meer of minder kosten. Vanuit landelijk oogpunt betekent dit niet per se dat er per saldo meer of minder kosten zijn. Het gaat om een invulling van waar de kosten feitelijk worden gemaakt (taken uitgevoerd): door bevoegd gezagen zelf (gemeenten, provincies) dan wel door omgevingsdiensten. De uiteindelijke kosten slaan immers neer bij de bevoegd gezagen, die met elkaar de omgevingsdiensten bekostigen.

De volgende voor omgevingsdiensten kostenbepalende veranderingen en onzekerheden zijn naar voren gekomen:

- Samenstelling takenpakket:

In de huidige situatie zijn er verschillen tussen en binnen (dat wil zeggen: verschillen tussen de opdrachtgevers van een omgevingsdienst) omgevingsdiensten met betrekking tot de taken die aan hen zijn opgedragen. De invoering van de Omgevingswet blijkt aanleiding voor het opnieuw beschouwen daarvan. Bevoegd gezagen overwegen welke taken ze zelf willen uitvoeren, al dan niet met ondersteunend advies van de omgevingsdienst, en welke taken ze bij de omgevingsdienst beleggen. Per omgevingsdienst kan dat leiden tot meer, minder of veranderde taakopdrachten. De gevolgen voor de kosten van omgevingsdiensten kunnen pas in beeld komen, als er duidelijkheid is over de opgedragen taken.

- Advisering of mandatering:

In de huidige situatie zijn er verschillen tussen en binnen omgevingsdiensten in overgedragen bevoegdheden. Gemandateerde vergunningverlening is voor een omgevingsdienst meer werk dan alleen het uitbrengen van advies ten behoeve van een vergunning. Toename van mandatering (door sommige omgevingsdiensten als verwachting uitgesproken) zou een toename van het werk voor omgevingsdiensten betekenen (en voor bevoegd gezagen een afname), en vice versa.

- Omgaan met decentrale beleidsruimte door bevoegd gezagen:

Het is een keuze van de decentrale overheden wel of geen regels te stellen en om gestelde regels nader in te vullen, zolang het binnen de randvoorwaarden van landelijke Rijksregels (in Bal en Bbl) blijft. Omgevingsdiensten kunnen te maken krijgen met zowel 'regelarme' als 'regelrijke' gemeenten en provincies. Ook de voorschriften (rekenmodellen) en normen kunnen in principe verschillen per bevoegd gezag. De wijze van invulling van decentrale beleidsruimte zal directe gevolgen hebben voor de omvang en complexiteit van taakuitvoering door omgevingsdiensten.

- Coördinerende rol omgevingsdienst:

In aansluiting op het voorgaande punt hebben omgevingsdiensten aangegeven aan te willen sturen op zoveel mogelijk onderlinge afstemming tussen de bevoegd gezagen, met name ten aanzien van (reken-)regels en normen. Hoe meer eenduidigheid in definities en voorschriften, des te efficiënter kan een

omgevingsdienst zijn taken uitvoeren.¹⁴ Bevraagde omgevingsdiensten zien voor zichzelf een taak in de coördinatie van onderlinge afstemming (eenmalige inspanningen), met als doel tot een zo efficiënt mogelijke uitvoering te komen.

- Al dan niet invoering van milieuleges en de rol van de omgevingsdienst bij milieuleges:
Op zichzelf is het een politieke keuze van elk bevoegd gezag om milieuleges te gaan heffen. De baten slaan ook neer bij het bevoegd gezag. Voor omgevingsdiensten is de keuze van belang, omdat ze onderdelen voor de onderbouwing voor de hoogte van leges zullen moeten leveren, eventueel de administratie hierop moeten aanpassen en mogelijk te maken krijgen met verschillen in definities tussen bevoegd gezagen.
- Samenloop met andere veranderingen en verschillen uitgangssituatie:
De invoering van de Omgevingswet gebeurt in een context waar ook andere veranderingen plaatsvinden, waardoor financiële effecten van alleen de Omgevingswet soms moeilijk of nauwelijks zijn te onderscheiden van effecten van andere veranderingen. Voorts is de uitgangssituatie van een individuele omgevingsdienst medebepalend van de mate waarin van verandering sprake is. Ter illustratie:
 - De Wkb wordt tegelijk met de Omgevingswet ingevoerd. Deze heeft meer invloed op bouwtaken (voor zover uitgevoerd door omgevingsdiensten; dit verschilt sterk tussen omgevingsdiensten) dan de wijzigingen door de Omgevingswet. Het opvangen van financiële gevolgen van de Wkb gebeurt (bij de betreffende omgevingsdiensten) veelal in combinatie met het opvangen van gevolgen van de Omgevingswet, waardoor de gevolgen niet apart inzichtelijk zijn.
 - Voorbereiding op de Omgevingswet is in verschillende mate als zodanig apart herkenbaar. Bij sommige omgevingsdiensten is een deel van de voorbereidende activiteiten als regulier beschouwd, zoals het bijhouden van kennis en opleiding of de onderhoud- en vervangingscyclus van ICT. Voor andere omgevingsdiensten ligt dat anders, als er bijvoorbeeld specifiek voor de Omgevingswet overgegaan moest worden op nieuwe systemen. Dat betekent dat het per individuele omgevingsdienst verschilt hoe groot de inspanningen (kosten) zijn voor voorbereiding.
 - Naast de Omgevingswet blijkt soms ook sprake van autonome interne processen om processen en systemen te vernieuwen, een moderniseringsslag te geven. In het proces wordt dan meteen ook rekening gehouden met de vereisten vanuit de Omgevingswet. Het is dan moeilijk om te onderscheiden welke kosten worden gemaakt vanuit de eigen doelstellingen en welke zijn toe te schrijven aan de Omgevingswet.

3.3 Kwantificering van genoemde effecten en mogelijke hiaten

In het onderhavige onderzoek is nagegaan of de verschillende (in paragraaf 3.2) benoemde veranderingen als gevolg van de Omgevingswet of deze een financieel effect hebben, positief of negatief, structureel of eenmalig. Er is niet gevraagd naar een kwantificering (bedrag) van een financieel per benoemde verandering, omdat op uit de eerste onderzoeksfase duidelijk was geworden dat op een zo gedetailleerd niveau niet kon worden geraamd. Veranderingen door de Omgevingswet lopen samen met andere veranderingen (zoals door de Wkb), negatieve effecten vallen weg tegen positieve effecten, ontwikkelingen in aantallen en omvang van bijvoorbeeld meldingen of (voor)overleg zijn nog te onzeker.

Gebleken is dat zelfs op macroniveau, voor het globale saldo van plussen en minnen, maar enkele omgevingsdiensten ramingen in cijfers of percentages konden geven (zie hoofdstuk 2). Geconstateerd kan worden dat inzicht in de structurele financiële effecten voor omgevingsdiensten op dit moment ontbreekt in zowel het landelijk onderzoek (IFB) als in eigen inzichten van omgevingsdiensten. Wel is als algemeen beeld naar voren gekomen, dat de bevraagde omgevingsdiensten op dit moment een structurele

¹⁴ Naast het bedrijfseconomisch argument voor eenduidigheid in regels en normen is ook het inhoudelijk argument van een 'gelijk speelveld' genoemd. Verschillen in regels of normen binnen een regio beïnvloeden vestigingskeuzes van bedrijven.

kostenstijging verwachten. De verwachting is gebaseerd op de situatie dat juist de complexere gevallen door omgevingsdiensten worden behandeld en dat er coördinatie-, overleg- en adviestaken bij komen. Afschaffing van regels uit de bruidsschat (financieel gunstiger) wordt namelijk vooral verwacht voor minder complexe situaties, waarvan het aannemelijk wordt gevonden dat die eerder bij het bevoegd gezag zelf blijven dan complexe situaties.

Zonder kwantificering en inzicht in de mate waarin kosten tegen elkaar wegvallen (of: kosten van omgevingsdiensten en bevoegd gezagen tegen elkaar wegvallen), kan de financiële vertaling van hiaten in de landelijke onderzoeken niet worden gemaakt. Sommige bevroegde omgevingsdiensten hebben wel inzicht in financiële effecten gecreëerd, maar een optelsom of doorvertaling is niet mogelijk, omdat de opbouw (stapsgewijs in beeld brengen van effecten) en afbakeningen onderling verschillen of omdat het effect van de Omgevingswet en de Wkb tegelijkertijd in beeld worden gebracht. Ook de stadia van impactanalyses verschillen van (vertrouwelijke) eerste ramingen tot reeds besproken bestuurlijke notities.

Er zal daarom een kwalitatieve duiding worden gegeven (zie hoofdstuk 5).

Een uitzondering hierop vormen de transitiekosten hierover zijn wel meer gedetailleerde gegevens beschikbaar gekomen (zie hoofdstuk 4).

4 Transitiekosten: eenmalige financiële effecten

In dit hoofdstuk wordt de omvang van de financiële gevolgen van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten met betrekking tot de transitiekosten in beeld gebracht. Het betreft eenmalige financiële effecten. Alle responderende omgevingsdiensten hebben hierover cijfers aangeleverd.

In paragraaf 4.1 wordt aangegeven hoe hoog bestaande ramingen van transitiekosten zijn, in zowel het landelijk onderzoek als in ramingen van Omgevingsdienst NL en de VNG. In paragraaf 4.2 wordt aangegeven welke posten tot de transitiekosten behoren. Vervolgens worden in paragraaf 4.3 de uitvraag van transitiekosten kort toegelicht. Paragraaf 4.4 tenslotte, bevat de in het onderzoek gemeten transitiekosten van de steekproef en de doorvertaling daarvan naar heel Nederland.

4.1 Transitiekosten in landelijke onderzoeken

In het *landelijk onderzoek* naar financiële effecten van de Omgevingswet zijn eenmalige kosten van omgevingsdiensten ten behoeve van gemeenten alleen impliciet gerapporteerd en blijken onderdeel van een post van 4 miljoen euro. De eenmalige kosten van omgevingsdiensten ten behoeve van provincies zijn wel expliciet gerapporteerd en zijn geraamd op 4 miljoen euro. Omgevingsdiensten zijn in het landelijk onderzoek niet zelf bevraagd. Gegevens over omgevingsdiensten zijn gevraagd aan bevoegd gezagen. Hierbij is door gegevensleveranciers aangegeven dat de kosten van omgevingsdiensten moeilijk inzichtelijk te maken zijn. *“Provincies ontvangen veelal geen apart inzicht in welke transitiekosten door de Omgevingsdienst worden doorbelast ten aanzien van (de transitie naar) de Omgevingswet. Daarmee zijn de transitiekosten op dit onderdeel met meer onzekerheid omgeven.”*¹⁵ In het landelijk onderzoek naar transitiekosten zijn de transitiekosten voor omgevingsdiensten derhalve geraamd op circa 4 à 8 miljoen euro.

De implementatiekosten zijn in 2020 door *Omgevingsdienst NL* door middel van een enquête onder de omgevingsdiensten uitgevraagd. Hierin zijn de gegevens van 15 omgevingsdiensten verwerkt.¹⁶ Uit het onderzoek kwam onder andere naar voren dat deze 15 diensten opgeteld 12 miljoen euro in het jaar 2020 hebben uitgegeven in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.

Ook heeft binnen de *VNG* een werkgroep zich beziggehouden met Transformatiekosten en een dialoogmodel ontwikkeld.¹⁷ Hierin is voor de implementatiekosten bij omgevingsdiensten een kengetal van 5.000 euro per fte opgenomen, betrekking hebbend op de totale implementatiekosten over de jaren heen.¹⁸ Rekenen we dit kengetal rechtstreeks door op basis van het aantal formatieplaatsen in 2020 (te weten 4.685 fte)¹⁹, dan komt het totaal geraamde bedrag uit op circa 23 miljoen euro.

Bij beide benaderingen speelt wel dat er verschillen zijn in afbakening van wat onder implementatiekosten wordt verstaan en de periode die ze beslaan.

De bevindingen van Omgevingsdienst NL en de VNG leveren indicaties op voor het vermoeden dat de transitiekosten van omgevingsdiensten in het landelijk onderzoek niet volledig zijn meegenomen. Een van de redenen hiervoor ligt in de werkwijze van het landelijk onderzoek van bevraging van het bevoegd gezagen over de kosten van omgevingsdiensten.

¹⁵ KPMG, Onderzoek transitiekosten Omgevingswet. 3 februari 2021. Pag. 31.

¹⁶ Programmaraad Omgevingswet ODNL, Onderzoek Implementatiekosten. Maart 2020.

¹⁷ VNG, Resultaten werkgroep Transformatiekosten. Wat komt er op gemeenten af in de transformatieperiode. 6 december 2021.

¹⁸ Bron kengetal: Programmaraad Omgevingswet ODNL, Onderzoek Implementatiekosten. Maart 2020

¹⁹ Bron: TG SPPS (2021)

Daarbovenop komt dat de ramingen, in alle genoemde onderzoeken, niet up to date zijn. Het uitstel van de invoeringsdatum (met 1 jaar tot 1-1-2022; stand ten tijde van het landelijk onderzoek (IFB)) is apart geraamd bij de eenmalige kosten. Het lijkt erop dat hierin de eenmalige uitstelkosten van omgevingsdiensten niet zijn meegenomen. Extra kosten van uitstel naar 1-1-2023 zijn in elk geval niet meegenomen, omdat deze datum na afronding van het betreffende onderzoek pas bekend is gemaakt.

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er een hiaat is in het landelijk onderzoek met betrekking tot de transitiekosten van omgevingsdiensten. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de omvang van het hiaat zo goed mogelijk gekwantificeerd.

4.2 Afbakening transitiekosten

Voor de afbakening van transitiekosten is getracht zo goed mogelijk aan te sluiten bij de definitie die in de landelijke onderzoeken naar de financiële effecten van de Omgevingswet is gebruikt.²⁰ Op deze wijze kan immers een vergelijking worden gemaakt om te kunnen ramen hoe groot het hiaat is tussen de in het onderhavige geraamde transitiekosten enerzijds en de in de landelijke onderzoeken meegenomen transitiekosten van omgevingsdiensten anderzijds.

In de definitie van de Omgevingswetonderzoeken vallen onder transitiekosten alle eenmalige kosten van voorbereiding op de Omgevingswet en de extra kosten (overgangssituatie) in de eerste periode van de Omgevingswet. Het gaat om kosten (inclusief btw voor zover van toepassing²¹) die door de overheden in hun rol als bevoegd gezagen worden gemaakt voor de invoering van de Omgevingswet in de periode 2016-2029. Ook als werkzaamheden door ‘regulier’ personeel zijn uitgevoerd of uit ‘reguliere’ bijdragen van opdrachtgevers zijn bekostigd, zijn ze te beschouwen als transitiekosten.

De volgende soorten kosten maken deel uit van de transitiekosten:

- **Aanloop- en projectmanagementkosten:**
Projectmanagementkosten die worden gemaakt voor de invoering van de nieuwe wet, bijvoorbeeld projectorganisatie Omgevingswet, het volgen van opleidingen, organisatie- en cultuurveranderingstrajecten, relatie- en stakeholdersmanagement en dienstverlening;
- **Inrichtingskosten:**
Kosten die worden gemaakt om de daadwerkelijke ontwikkeling van de organisatie te realiseren, bv. eenmalige aansluitkosten DSO, aanpassing van ICT, pilots, aanmaken/wijzigen toepasbare regels, overgang naar kerninstrumenten Omgevingswet (aanpassing producten, extra inspanning voor eerste keer opstellen documenten; aanpassing en eerste keren doorlopen van processen), invoering van nieuwe standaarden;
- **Friciekosten:**
salariskosten van medewerkers die de verandering (nog) niet kunnen maken (bv. boventallig personeel en herscholing) en overigen frictiekosten;

²⁰ De afbakening van transitiekosten sluit aan bij die in het onderzoeksrapport van KPMG, Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021. Pag. 10-14.

²¹ In de landelijke onderzoeken is btw meegenomen in de kosteneffecten. Overheden zijn btw-plichtig. Gemeenten en provincies kunnen btw weliswaar declareren bij het BTW-compensatiefonds, waardoor de btw ontbreekt in de cijfers in de gewone boekhouding. Hetzelfde geldt voor omgevingsdiensten, die de btw doorschuiven naar gemeenten en provincies. Waterschappen en het Rijk kennen een dergelijke financiële constructie met een BTW-compensatiefonds niet. Ter wille van de vergelijkbaarheid van bedragen zijn de landelijke onderzoeken gebaseerd op kosten inclusief btw.

In het onderhavige onderzoek is het echter niet gelukt btw in beeld te brengen en deze maakt derhalve geen deel uit van de geraamde financiële effecten. Een indicatie voor het effect van btw, met als aannames dat op 30% van de 21% btw rust, is een verhoging van de gepresenteerde bedragen met circa 6%.

- **Desintegratiekosten:**

Bestaande kosten die als gevolg van de invoering van de Omgevingswet niet direct kunnen worden verminderd, bv. overhead, bestaande ICT-kosten, huisvesting. Ook het omgekeerde is mogelijk: verlaging van dergelijke kosten als deze niet stijgen bij uitbreiding van werkzaamheden.

4.3 Uitvraag transitiekosten

De periode waarin transitiekosten worden gemaakt beslaat een grote tijdsspanne. Deze is in het onderzoek verdeeld over drie periodes, waarvoor de kosten zijn geïnventariseerd:

- realisatie in de periode 2016-2020;
- concrete raming (deels al gerealiseerd) voor de periode 2021-2022;
- globale raming voor de periode 2023-2029.

De (eventuele) eenmalige kosten voor aansluiting op DSO zijn meegenomen in de transitiekosten.

Er is gevraagd kosten op te geven voor de activiteiten die in de definitie van de transitiekosten zijn omschreven en in de vragenlijst was bijgesloten.

4.4 Raming hoogte transitiekosten

We presenteren eerst de platte uitkomst van de opgetelde transitiekosten van de 6 responderende omgevingsdiensten. Daardoor ontstaat een eerste beeld, waaruit omvang en spreiding blijkt.

In tabel 4.1 zijn de opgegeven transitiekosten van de 6 responderende omgevingsdiensten opgenomen.

Tabel 4.1: Transitiekosten per periode, steekproef (niet opgehoogd)

Periode	Totaal (mln euro)	Euro per inwoner	Euro per fte
2016-2020	13,1	2,9	7.500
2021-2022	10,1	2,4	6.100
2023 e.v.	4,6*	1,8*	4.900*
Totaal	28,3	7,1	18.500
Spreiding waarnemingen	1,8 – 15,3	2,6 – 11,0	6.000 – 34.000

*) 2023 e.v.: door 4 van de 6 respondenten ingevuld.

De transitiekosten van de 6 responderende omgevingsdiensten bedragen met elkaar ten minste ruim 28 miljoen euro, oftewel gemiddeld 7,1 euro per inwoner of 18.500 euro per formatieplaats.

Het verschil tussen de laagste (1,8 miljoen euro) en hoogste (15,3 miljoen euro) is groot, ook als rekening wordt gehouden met verschillen in omvang van de regio's (2,6 versus 11,0 euro per inwoner) en diensten (6.000 versus 34.000 euro per formatieplaats).

Onderdeel van de transitiekosten zijn kosten voor *milieuvergunningen en -meldingen* en voor *Ruimte*.

Bij *vergunningverlening en meldingen milieu* worden eenmalige kosten veroorzaakt door:

eenmalige kosten zijn in principe meegenomen in de transitiekosten. Kostenbepalende factoren zijn:

- Omzetting inrichtingen naar milieubelastende activiteiten. De omvang van de kosten is mede afhankelijk van de systematiek van de omzetting en de complexiteit van de inrichtingen.
Geautomatiseerde omzetting met alleen voor complexe inrichtingen handmatige controle, gevolgd door geleidelijke controle (in de toezichtscyclus) voor eenvoudigere inrichtingen brengt beperktere

kosten met zich mee. Aandachtspunt is wel, dat de kosten van deze geleidelijke controles buiten beeld dreigen te blijven, als ze niet expliciet zichtbaar worden gemaakt. Dit deel van de omzettingkosten zal dan verborgen blijven.

Gecontroleerde omzetting van alle inrichtingen in een keer, per inrichting, is kostbaarder.

In hoeverre de keuze voor een geleidelijke of eenmalige algehele omzetting mede wordt bepaald van de kenmerken van het inrichtingenbestand, is niet nader onderzocht. Het is wel voorstelbaar dat dat een rol speelt.

- Invoering vergunningplicht voor inrichtingen waar nu omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) geldt: hiervoor moet een eenmalige omzetting plaatsvinden;
- Informatieplicht als nieuwe vorm;
- Milieuleges: mogelijk aanpassing van de administratie van omgevingsdiensten, omdat de via leges verhaalbare kosten apart inzichtelijk dienen te zijn.

Bij *Ruimte* worden eenmalige kosten veroorzaakt door met name de ontwikkeling van de eerste omgevingsplannen en het opbouwen jurisprudentie.

Er zijn diverse aanwijsbare redenen voor de verschillen tussen omgevingsdiensten naar voren gekomen:

- Verschillen in wel en niet meegenomen kosten.
Respondenten hebben veelal niet van begin af aan deze kosten bijgehouden en hebben achteraf (uit uren- of projectadministraties) de kosten afgeleid ten behoeve van het onderzoek. Er is boven tafel gehaald wat kon; de aansluiting op de definitie in het onderzoek (overeenkomend met de definitie in de landelijke Omgevingswetonderzoeken) is dan niet goed te maken. Er ontbreken kostenposten als er wel aan voorbereiding Omgevingswet is gewerkt, maar uren niet op een specifieke tijdschrijfcodes zijn geschreven.
- Verschillen in aanpak.
Waar de ene omgevingsdienst veranderingen inpast in bestaande cycli, maakt de andere omgevingsdienst er een specifiek project van.
Ook zijn er verschillen in toerekening aan effecten van de Omgevingswet, onder andere wanneer sprake is van samenloop met andere interne systeemwijzigingen of met andere wetgeving (met name de Wkb).
- Periode vanaf 2023.
De cijfers vanaf 2023 zijn zachtere ramingen (op basis van onzekere ontwikkelingen) en zijn bovendien door slechts 4 van de 6 respondenten ingevuld. Sommige verwachte effecten kunnen nog niet worden gekwantificeerd, waarvan als voorbeelden zijn genoemd de (cultuur)omslag naar een andere manier van werken en frictiekosten, waardoor er in de eerste jaren hogere kosten worden verwacht.
Voor de ontbrekende waarnemingen is ten behoeve van de ophoging naar heel Nederland een globale bijinschatting gedaan op basis van het gemiddelde per inwoner, dus 1,8 euro per inwoner. In de naar Nederland opgehoogde cijfers in tabel 4.2 is dit toegepast.

Door de omgevingsdiensten zijn diverse onzekerheden benoemd, die de 'zachtheid' van de toekomstige ramingen verklaren, waaronder:

- de mate van afstemming tussen opdrachtgevers (meer of minder uniformiteit);
- de mate waarin begeleiding en advies door opdrachtgevers wordt gevraagd;
- de taakopdracht door bevoegd gezagen aan de omgevingsdienst;
- het al dan niet opnemen van (de nieuwe) geluidtaak in de opdracht, namelijk het opstellen van geluidsproductieplafonds voor lokale wegen en industrieterreinen (en daarna geluidmonitoring);
- het functioneren van het DSO (en maatregelen bij het mogelijk falen daarvan);
- de organisatie van de communicatie die gevolgen heeft voor de mate waarin omgevingsdiensten informatie moeten verstrekken en vragen van initiatiefnemers moeten beantwoorden;
- de mate waarin collectief lerend vermogen in de beginperiode wordt georganiseerd, waarmee kan worden voorkomen dat iedere individuele omgevingsdienst zelf het wiel moet uitvinden;

- het voor de eerste keer toepassen van nieuwe instrumenten en werkwijzen, met verwachte toename van toezichtsinspanningen, bezwaar- en beroepsprocedures, het ontwikkelen jurisprudentie.

van steekproef naar raming voor heel Nederland

Bij de 6 steekproeforganisaties zijn de transitiekosten feitelijk gemeten. Op basis van deze cijfers kan een doorkijk naar de totale transitiekosten van alle omgevingsdiensten worden gemaakt.

Het aantal waarnemingen voor een vertaling naar landelijke totaalkosten is beperkt, maar kent wel een verdeling over verschillende typen omgevingsdiensten: grote en kleine regio's (naar inwonertal), dun- en dichtbebouwde gebieden (naar omgevingsadressendichtheid), zie tabel 2.2.

Deze verdeling maakt het mogelijk om – met marges – een doorvertaling naar heel Nederland te ramen.

Voor de doorvertaling naar heel Nederland is gekeken naar kenmerken die een verband laten zien met de hoogte van de opgegeven transitiekosten. Dit verband blijkt er te zijn met inwonertal en – in iets mindere mate – met dichtheid. Ook andere beschikbare kenmerken zijn beschouwd (aantal inrichtingen, personeelsformatie, totale lasten), maar die lieten geen verband zien.

Bij de doorvertaling is rekening gehouden met de scheefheid van de steekproef ten opzichte van de gehele populatie van alle omgevingsdiensten (zie tabel 2.2); bij de ophoging naar heel Nederland is een weging via inwonertal toegepast.

Omdat er een grote spreiding in de feitelijke waarnemingen zit, is ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Er zijn berekeningen gemaakt waarbij de hoogste respectievelijk de laagste waarneming zijn uitgeschakeld. Het effect van uitschieters wordt hierdoor uitgeschakeld. Op basis hiervan zijn bandbreedtes geraamd. De gevoeligheidsanalyse liet zien dat er vooral effecten zijn voor de grootste regio's, waarover dan ook de grootste bandbreedtes worden gepresenteerd.

In tabel 4.2 zijn de geraamde transitiekosten voor alle omgevingsdiensten opgenomen, met bandbreedtes. Ook is een onderscheid naar grootteklasse op basis van aantal inwoners in de regio opgenomen. Deze cijfers zijn zeer indicatief en dienen alleen om enige notie te krijgen van de bedragen waarom het kan gaan voor een omgevingsdienst.

Tabel 4.2: Transitiekosten, geraamd voor alle omgevingsdiensten, met bandbreedtes (mln euro)

Periode	Onderkant bandbreedte	Bovenkant bandbreedte
Totaal alle 29 OD'en	99	143
Gemiddeld per OD	3,4	4,9
Gemiddeld per OD < 500.000 inw (12 OD'en)	1,6	3,8
Gemiddeld per OD 500.000 -700.000 inw (11 OD'en)	3,0	3,9
Gemiddeld per OD >700.000 inw (6 OD'en)	3,5 - 6,1	8,7-15,3

Tabel 4.2 laat zien dat, volgens de voorzichtige ramingen de transitiekosten voor alle omgevingsdiensten in Nederland tussen **99 en 143 miljoen euro** kunnen worden geraamd. Dit bedrag is vele malen hoger dan de 4 à 8 miljoen euro aan transitiekosten voor omgevingsdiensten die, weliswaar met kanttekeningen, uit het landelijk onderzoek kwam.

Daarbij geldt dat er in de basiscijfers voor de ramingen niet alle posten (van de definitie van transitiekosten) zijn meegenomen, de raming vanaf 2023 onvolledig is en de btw buiten beschouwing is gebleven.

De klasse van grote omgevingsdiensten laat ruime marges zien. Dit heeft in elk geval te maken met het ontbreken van ramingen van substantiële kostenposten in de onderkant van de bandbreedte. In het bijzonder is naar voren gekomen dat met de omzetting van inrichtingen naar MBA een hoog bedrag kan zijn gemoeid, vooral bij grote omgevingsdiensten met veel complexe inrichtingen.

Het ontbreken van (uit administraties niet herleidbare) onderdelen van transitiekosten en de onvolledigheid en onzekerheid van de ramingen van transitiekosten vanaf 2023 betekent dat de gepresenteerde cijfers als ondergrens moeten worden beschouwd.

Het verdient daarom aanbeveling om, vanaf nu, feitelijke kosten administratief bij te houden maar vooral (voor individuele omgevingsdiensten) te zorgen voor concrete afspraken met opdrachtgevers en het opstellen van onderbouwde kostenramingen voor de nog te nemen stappen.

5 Kwalitatieve duiding structurele financiële effecten

In dit hoofdstuk wordt een kwalitatieve duiding gegeven van de verwachte richting van structurele financiële effecten van veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. Hiertoe wordt in paragraaf 5.1 per type verandering een beschrijving van de effecten gegeven.

Een aantal omgevingsdiensten heeft voor zichzelf wel kwantitatieve ramingen opgesteld, maar de afbakening is per omgevingsdienst anders en sluit telkens niet aan op de afbakening in dit onderzoek. Daarom kunnen de cijfers niet worden opgeteld, maar als voorbeelden bieden ze wel inzicht in de invloed die omgevingsdiensten op dit moment voorzien. In paragraaf 5.2 vindt u een beschrijving van deze voorbeelden.

5.1 Factoren die structurele kosten van omgevingsdiensten beïnvloeden

Hieronder worden per type taak factoren benoemd, die de structurele kosten van omgevingsdiensten beïnvloeden. Dit overzicht kan als handvat dienen voor het aanpakken van hiaten in de landelijke onderzoeken en tevens voor individuele omgevingsdiensten voor het uitvoeren van impactanalyses en voor het overleg met de opdrachtgevers over de op te dragen taken.

1) *Decentrale beleidsvrijheid, met effect op vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu*

Omgevingsdiensten zien veel extra werk op zich af komen, als gemeenten en provincies elk op een eigen manier de decentrale beleidsvrijheid gaan invullen. Er kunnen dan niet alleen verschillen in normen ontstaan, maar ook verschillen in definities en toe te passen rekenmodellen. Omgevingsdiensten spannen zich in voor onderlinge afstemming tussen hun opdrachtgevers, maar dat garandeert niet dat er gelijke definities of normen zullen komen en blijven. Elke gemeente en provincie heeft de bevoegdheid eigen beslissingen te nemen en iets te veranderen aan de (eerder onderling afgestemde) regels of normen. Een respondent gaf aan dat ervaring met bouwleges (waar vooraf de intentie voor eenvormige regels was uitgesproken) leert, dat dat in de praktijk gemeenten toch nog een eigen bijstelling doen.

Ten eerste zou verschil in definities en rekenvoorschriften tussen opdrachtgevers extra kosten voor omgevingsdiensten met zich meebrengen. Dat betekent dat binnen een omgevingsdienst met verschillende rekenmodellen moet worden gewerkt. Ten tweede leiden ook verschillen in hoogte van normen tot extra kosten vanwege de verschillende vindplaatsen voor de normen en toepassing daarvan.

Onderlinge afstemming wordt eerder verwacht in regio's waar al een lange samenwerkingsgeschiedenis is dan waar dit van recentere datum is. Afstemming wordt ook eerder verwacht bij mandaatgemeenten dan bij adviesgemeenten, omdat laatstgenoemde sterker geneigd zijn zelf regie te willen voeren.

2) *Vergunningverlening en meldingen milieu*

Belangrijkste kostenverhogende factoren zijn:

- meer vooroverleg, met initiatiefnemers en aan 'omgevingstafels';
- de rol van casemanager wordt zwaarder: verkennen en begeleiden initiatief, meer dienstverlening, breder en integraler afwegingen maken (inclusief gezondheid);
- aparte melding per MBA leidt extra werk. Een inrichting kan MBA omvatten, waarvoor aparte meldingen kunnen worden gedaan. Extra afstemming is dan nodig, wil men een inrichting of project integraal blijven behandelen. Ook wordt de toepassing van regels in het Bal ingewikkelder gevonden dan de huidige, met name de beoordeling wat de hoofdactiviteit is en welke de daaraan functioneel ondersteunende activiteiten (foa) zijn;
- open normen: complexere toetsing; meer zienswijzen, bezwaar en beroep omdat voor belanghebbenden minder duidelijk is wat wel of niet mag volgens de normen en volgens de vergunning);

Hiertegenover staan kostenverlagende factoren:

- van uitgebreide naar reguliere procedure: de formele doorlooptijd wordt korter;
- vervanging van sommige vergunningplichten door meldingsplicht, van sommige meldingsplichten door informatieplicht.

Naar verwachting van de meeste responderende omgevingsdiensten is het effect van kostenverhogende factoren voor omgevingsdiensten groter dan van kostenverlagende (mede omdat zij juist complexere gevallen behandelen), waardoor er per saldo een toename van kosten wordt verwacht.

3) *Toezicht en handhaving milieu*

Open normen leiden naar verwachting tot extra vragen van initiatiefnemers aan de omgevingsdienst, complexere toetsing (minder eenduidig toetsingskader), minder werken met checklists en meer gespreksvoering bij inspecties, mogelijk meer waarschuwingsbrieven van de omgevingsdienst, mogelijk toename van klachten.

4) *Geluid: nieuwe taak m.b.t. lokale wegen (gemeente en provincie)*

Voor lokale wegen en industrieterreinen wordt de geluidregelgeving gewijzigd. Er moeten geluidsproductieplafonds worden vastgesteld en het geluid moet worden gemonitord. Dit is een nieuwe taak voor gemeenten en provincies. Er is vanwege deze extra taak sprake van een structureel financieel effect (en daarnaast ook een eenmalig financieel effect voor de invoering, zie hoofdstuk 4). Ook bij vergunningen en omgevingsplannen zal met deze nieuwe geluidregels rekening moeten worden gehouden. Gemeenten en provincies kunnen deze taak bij omgevingsdiensten beleggen, waardoor er ook een financieel effect is voor omgevingsdiensten. In het landelijk integraal financieel beeld ontbreken deze extra kosten, omdat hierin de twee deelonderzoeken naar geluid niet zijn opgenomen. De onderzoekers verwachtten namelijk een beperkt effect en bovendien kon een deel op dat moment nog niet worden geraamd vanwege uiteenlopende inzichten bij het ministerie van I&W.

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er een hiaat is in het landelijk onderzoek met betrekking tot de geluidtaken, die kunnen zijn belegd bij omgevingsdiensten. Slechts een enkele omgevingsdienst heeft een kwantitatieve raming gegeven van de extra (eenmalige en) structurele kosten voor deze nieuwe taak. Dit biedt onvoldoende basis om in dit onderzoek een doorvertaling naar heel Nederland te maken. Om de extra kosten in beeld te brengen is een gerichte uitvraag met concrete onderbouwing van extra kosten nodig. Welk deel van de kosten door bevoegd gezagen worden gemaakt, zal afhangen van de individuele afspraken die daarover worden gemaakt tussen partijen.

5) *Financieel effect verschillend beoordeeld door omgevingsdiensten*

- Omgevingstafel (in de zin van: algemeen overleg over ruimtelijke ordening, niet initiatiefgebonden): voor de ene omgevingsdienst is het bestaande praktijk en voor de andere betekent het een extra inspanning, per opdrachtgever.
- Aanpassing ICT-systeem: voor de ene omgevingsdienst is dat een extra operatie en investering, voor de andere past het in de onderhouds- en vervangingscyclus en wordt het meegenomen in een reeds beoogd nieuw systeem, waardoor er geen extra kosten vanwege DSO zijn.

6) *Gesignaleerde risico's*

Vanuit de responderende omgevingsdiensten zijn twee risico's benoemd op substantiële extra kosten:

- de duur van de transitieperiode, namelijk tot 2029, de periode waarin het eerste echte omgevingsplan moet zijn vastgesteld door elke gemeente en waarin het DSO moet uitkristalliseren. Van de omgevingsdiensten vergt dat een lange periode van advisering op omgevingsplannen, in de tijd gespreide aanpassingen per gemeente en werken met nog niet volledig geïmplementeerd DSO.
- haperingen van het DSO. Als het DSO haperingen vertoont, kan dat tot onvoorziene kosten leiden.

7) *Milieuleges: uiteenlopend effect op de baten (van bevoegd gezagen)*

Bij de inschatting van het financieel effect van milieuleges spelen o.a. de volgende factoren een rol:

- De aanwezigheid van *complexe gemeentelijke* inrichtingen in het werkgebied en daaraan gerelateerde milieuvergunningen. Sommige omgevingsdiensten verlenen jaarlijks slechts een beperkt aantal (gemeentelijke) vergunningen; voor gemeentelijke inrichtingen worden meestal meldingen gedaan waarvoor geen leges kunnen worden geheven. Voor deze omgevingsdiensten zal het effect van milieuleges (voor de opdrachtgevende gemeenten) marginaal zijn.
- Het *aantal (complexe) provinciale inrichtingen* en de mate waarin *nieuwe* vergunningen worden aangevraagd. De leges hebben alleen betrekking op veranderingen; het toezicht kan er niet uit worden gedekt, evenmin als bezwaar en beroep. Dit is bovendien alleen relevant voor omgevingsdiensten die deze provinciale taak uitvoeren.
- De *definitie van de kosten* die door leges mogen worden gedekt.
- De *keuze* van het bevoegd gezag om al dan niet milieuleges te heffen. Omgevingsdiensten zijn hierover in gesprek met bevoegd gezagen en hebben gezamenlijke werkgroepen die zich hierover buigen. Sommige omgevingsdiensten kunnen al aangeven wel te verwachten dat de bevoegd gezagen voor leges zullen kiezen, andere hebben nog geen beeld. Aangegeven is dat verschillen in keuzes tussen opdrachtgevers van een omgevingsdienst extra administratieve lasten voor die omgevingsdienst met zich mee kunnen brengen, omdat de vergunningskosten die onder leges mogen vallen apart inzichtelijk moeten zijn.
- De mate van *kostendekkendheid* van leges voor de kosten van het bevoegd gezag.
- De mogelijkheden voor *kruissubsidiëring*. Als kruissubsidiëring met bijvoorbeeld bouwvergunningen toegestaan blijkt, kan dit invloed hebben op de hoogte van de leges voor milieuvergunningen.

5.2 Voorbeelden van impactanalyses voor opsporen van hiaten

Voorbeelden van eerste impactanalyses en inzichten die al zijn gecreëerd:

Omgevingsdienst A heeft een met *spreadsheets van producten* onderbouwde impactanalyse opgesteld voor de structurele financiële effecten van het totaal aan milieutaken ten behoeve van gemeenten en provincie. Hierin zijn bepaalde aspecten (vooralsnog) niet meegenomen, waaronder ruimtelijke ordening, brzo-taken en het effect op handhaving. Voor zowel vergunningverlening, toezicht als adviestaken wordt een *kostenverhoging* verwacht van tussen de 5% en 14%.

Omgevingsdienst B heeft samen met de *inliggende gemeenten* de structurele financiële gevolgen van de Omgevingswet onderzocht. Daar kwamen vooralsnog geen ‘getallen’ uit, maar wel inzichten. Geconstateerd is dat er een relatie is tussen beleidskeuzes in de omgevingsplannen en de financiële effecten. Van de taakoverdracht van rijk naar gemeenten (bruidsschat) en de invoering van het DSO verwacht men extra kosten. Per saldo wordt er een positief effect op de kwaliteit (proceskwaliteit en ervaren dienstverlening) en een negatief effect op de financiën (voor de overheid en voor initiatiefnemers). Voor vergunningverlening raamt men structureel lagere kosten, voor toezicht en advies hogere kosten; het wordt per saldo duurder.

Omgevingsdienst C heeft voortschrijdende ramingen opgesteld van de kosten onder de Omgevingswet. Hierin zijn effecten meegenomen van *nieuwe taken* (met name betrekking hebbend op Bodem, die verschuiven van provincie naar gemeenten) en *verandering van bestaande taken*. De uitkomst van de actueelste raming is dat de structurele kosten naar verwachting zullen toenemen met 13%. De financiële dekking wordt voorzien uit een rijksbijdrage (bodem), legesheffing door bevoegd gezagen, mogelijkheden om binnen gemeentelijke begrotingen meer ruimte creëren of keuzes te maken bepaalde taken te schrappen. Dit is een voorbeeld waaruit blijkt dat bodemtaken onderdeel vormen van de raming van het totaaleffect, waardoor geen inzicht bestaat in het effect *exclusief* bodemtaken (zoals gevraagd in het onderhavige onderzoek).

Omgevingsdienst D concludeert op basis van zijn (geactualiseerde) impactanalyse dat er vooral impact is op de manier van uitvoering van de werkzaamheden voor de gehele dienst. De impactanalyse heeft zich gericht op de werkzaamheden *per team*. Voor de meeste teams zal minder noch meer formatie nodig zal zijn. Uitzondering vormen veranderingen op de formatie van het team Bodem (structurele *afname* vanwege taakoverdracht van provincie naar gemeenten; geraamd in concreet aantal uren met een bandbreedte) en het team Geluid (*structurele toename en eenmalige kosten*; geraamd in concrete aantallen uren met een bandbreedte). Ook in dit voorbeeld blijkt dat de eigen impactanalyse van de omgevingsdienst bodemtaken insluit. *Exclusief* bodemtaken voorziet deze omgevingsdienst alleen effect voor geluidtaken, maar overigens niet.

6 Conclusies

6.1 Transitiekosten en andere financiële gevolgen van de Omgevingswet

Dit onderzoek had tot doel inzicht te creëren in mogelijke hiaten met betrekking tot omgevingsdiensten in het Integraal financieel beeld van de effecten van de Omgevingswet, de financiële omvang van deze mogelijke hiaten te ramen én een onderlegger te bieden voor gesprekken op landelijk en op regionaal niveau.

De indicatie voor het bestaan van mogelijke hiaten is gepresenteerd in hoofdstuk 3 en 5. Raming van de financiële omvang van mogelijke hiaten was op basis van de beschikbaar gekomen gegevens mogelijk voor de transitiekosten (hoofdstuk 4). Op basis van het onderzoek wordt dit hiaat geraamd op circa 100 à 145 miljoen euro.

De overige potentiële hiaten zijn inhoudelijk benoemd en door enkele omgevingsdiensten ook concreet geraamd. Het aangeleverde cijfermateriaal biedt echter onvoldoende basis voor landelijke ramingen, met name van structurele financiële gevolgen van de Omgevingswet. Omgevingsdiensten die wel ramingen hebben opgesteld, hebben hiervoor een analysemodel opgesteld, waarbij per product effecten voor zowel aantallen zaken als inzet per zaak zijn geraamd en afgezet tegen de huidige cijfers. Door deze in de vorm van een spreadsheet te gieten, kan ook bijstelling plaatsvinden voor wijziging in aannames of uitgangspunten.

Ook voor de overige omgevingsdiensten is het wel van belang inzicht te kunnen creëren in de structurele financiële effecten, zodat ze zich tijdig en adequaat kunnen voorbereiden (onder andere in het personeelsbeleid) en adequate afspraken met hun opdrachtgevers kunnen maken. Het feit dat die afspraken nog niet zijn afgerond, weerspiegelt ook een soort kip-ei-probleem: omdat omgevingsdiensten nog niet weten welke opdrachten ze krijgen van de bevoegd gezagen (wat betreft wettelijke taken, overdracht bevoegdheden, bieden van advies en ondersteuning), kunnen ze ook nog geen financiële effecten ramen, terwijl bevoegd gezagen nog niet weten hoeveel middelen ze beschikbaar hebben..

De onderwerpen die zijn benoemd, bieden in elk geval een handvat voor de gesprekken tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers.

6.2 Aanbevelingen om inzicht in kosten en kostenveranderingen te verbeteren

Om de vinger aan de pols te houden en inzicht te verkrijgen in (extra of minder) kosten bevelen we aan:

- Registreer herkenbaar de kosten per taak: vergunningverlening / melding / toezicht / handhaving milieu.
- Maak de kosten voor inhoudelijke taken zichtbaar per taak en laat deze niet impliciet onder een noemer 'algemeen'.
- Houd ook bij de algemene term 'Advies' bij op welke taak dit advies betrekking heeft (binnen milieu, of op ruimtelijke ordening) dan wel een algemenere advisering aan bevoegd gezagen of derden.
- Doe dit ook per bevoegd gezag, zodat inzichtelijk wordt of de realisatie per opdrachtgever overeenkomt met de ramingen, en ook inzichtelijk wordt welke kosten betrekking hebben op gemeenten en welke op provincies.
- Als stijging of daling van kosten blijkt: kijk of de oorzaak ligt in de veranderingen door de Omgevingswet (bijvoorbeeld andere procedures of andere intensiteit van taakuitvoering) of daarbuiten ligt (bijvoorbeeld toevalligheid doordat een nieuwe inrichting zich wil vestigen of ingrijpend wil veranderen). Door zo goed mogelijk effecten van de Omgevingswet te scheiden van andere kosteneffecten werken

omgevingsdiensten samen aan het creëren van inzicht in de kosteneffecten van de Omgevingswet. Daarmee wordt voorgesorteerd op landelijke monitoring van de effecten van de Omgevingswet en wordt voorkomen dat daarin ‘hiaten’ zullen ontstaan ten aanzien van omgevingsdiensten.

- Het werken met een flexibel rekenbestand maakt het mogelijk om verwachtingen bij te stellen en geraamde financiële effecten regelmatig te actualiseren. Dit is niet alleen nodig om het gesprek te kunnen voeren met de bevoegd gezagen (gemeenten en provincies) maar ook om als omgevingsdiensten gezamenlijk richting Rijk te kunnen acteren.