

Effecten invoering Omgevingswet Transformatiefase

d.d. 3 maart 2020

Voor de invoering van de Omgevingswet worden 4 fasen onderscheiden:

Verkenningfase	tot 2019
Transitiefase	2019 en 2020
Transformatiefase	2021 – 2024
Borgingsfase	2024 - 2029

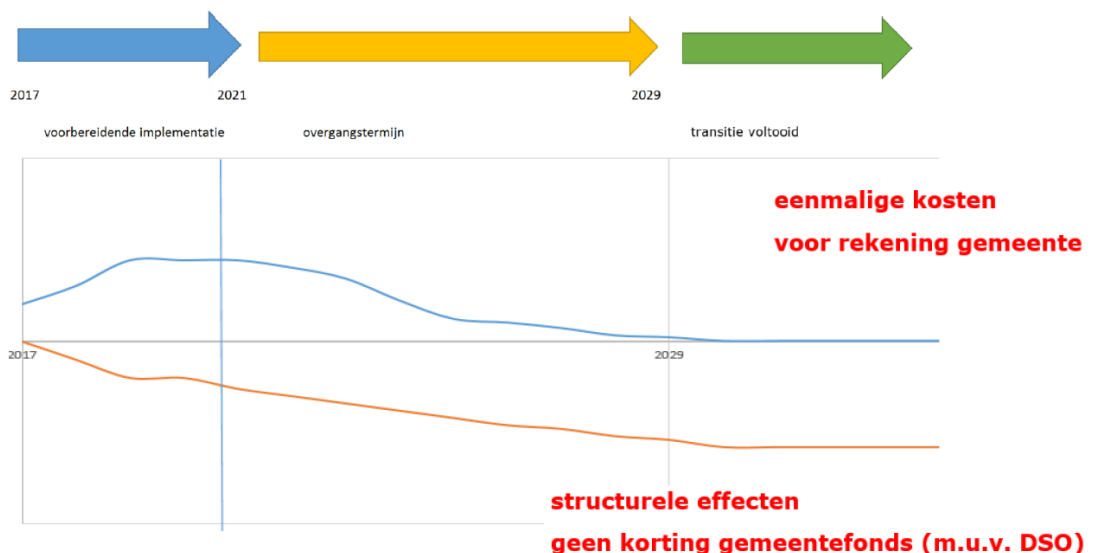
De jaartallen zijn gebaseerd op invoering van de wet per 1 januari 2021.

In de verkenningfase en transitiefase maken we eenmalige kosten om de organisatie klaar te maken voor de Omgevingswet. Bijvoorbeeld het aanschaffen van software. In de transformatiefase zijn er zowel eenmalige als structurele kosten te verwachten en in de borgingsfase zullen het voornamelijk structurele kosten zijn. Daarnaast zijn er ook opbrengsten te verwachten. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het beheren van het Omgevingsplan goedkoper is dan het actualiseren van bestemmingsplannen. En naarmate de ervaring met het werken met de wet groter wordt nemen de frictiekosten af.

Volgens BZK ziet het verloop van de financiële effecten er als volgt uit:



stelselherziening in de tijd



Het rijk voorziet dus uiteindelijk een financieel voordeel voor de gemeente.

Het werkelijke verloop van deze effecten zal per gemeente verschillen en is afhankelijk van de uitgangspositie van de gemeente (bv is er al veel aandacht voor "integraal werken volgens de bedoeling"), de ambities van de gemeente en de keuzes die de gemeente maakt (bv veel of weinig algemene regels).

1. Eenmalige kosten: verkenningsfase en transitiefase

De eenmalige kosten hebben betrekking op:

- Kennisontwikkeling en ontwikkeling van nieuwe competenties
- Aanpassen van de organisatie(s)
- Cultuurverandering
- Opstellen omgevingsvisie
- Opstellen omgevingsplan
- Aanpassing werkprocessen vth
- Aansluiting op het landelijke digitale stelsel
- Inhuren en vrijmaken deskundigheid
- GIS data op orde brengen
- Overig

De eenmalige kosten worden in ZHZ gedrukt door het feit dat we hier intensief samenwerken bij het invoeren van de Omgevingswet en daarmee werk en kosten delen.

2. Werkzaamheden transformatiefase (2021 – 2024)

Omdat de werkzaamheden die we in deze periode moeten verrichten allemaal nieuw zijn, is het niet eenvoudig om hier al een goede inschatting van te maken. We zijn inmiddels wel zover met de voorbereidingen dat we enkele richtinggevende uitspraken kunnen doen over werk en kosten, gebaseerd op de kennis van nu:

Uit te voeren werkzaamheden:

- Opstellen Omgevingsplan (loopt door tot uiterlijk 2029)
 - o Omzetten huidige bestemmingsplannen
 - o Opstellen nieuwe plannen voor gebiedsontwikkelingen
 - o Annotaties, toepasbare regels en vragenbomen opstellen
 - o Inpassen bruidsschat (ca 600 regels die van het rijk overkomen)
 - o Inpassen nieuwe thema's (bv gezondheid)
- Omzetten geluidvergunningen (in 2021 en 2022)
 - o De geluidvergunningen van bedrijven op geluidgezoneerde bedrijventerreinen moeten binnen 2 jaar na in werking treden van de Omgevingswet zijn aangepast aan de nieuwe regels.
- Opleiding van medewerkers (2021 en 2022)
 - o Verschillende deskundigen opleiden in de nieuwe regelgeving
 - o Een bredere groep medewerkers in het gebruik van en communicatie over de wet.
- Beheer Omgevingsplan (structureel)
 - o Wijzigingen in het Omgevingsplan moeten we meteen vertalen in aangepaste toepasbare regels en vragenbomen. De VNG noemt dit een nieuwe functie: regelbeheerder
- Beheer Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO - structureel)
 - o Lokaal contractbeheer
 - o Aanschaf nieuwe functionaliteiten
 - o Financiële bijdrage gemeenten aan het beheer van het landelijke DSO
- Groter gebruik van (GIS)data (structureel)
 - o Alle omgevingsdocumenten (= Omgevingsvisie, programma's en Omgevingsplan) moeten op kaart digitaal raadpleegbaar zijn. Dus een pdf bestand uploaden is niet meer voldoende.

- Er komen steeds meer koppelingen tussen regels en data, zoals waardevolle bomen, monumenten, verkeersbewegingen of de m2 detailhandel die nog beschikbaar zijn in de binnenstad.
- Er worden meer monitors verlangd.
- De aanvraagvereisten bij de omgevingsvergunning vormen input voor nieuwe GIS-data zoals aantal gebouwde woningen of energieprestaties, waardoor de monitoring weer sterker ontwikkeld kan worden.

Tenslotte komt er voor een aantal bestaande werkzaamheden minder geld beschikbaar. Voor zover nu bekend is dat:




- Nazorg van verontreinigde locaties
De bijdrage van het rijk vervalt per 1 januari 2021 als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. Overigens wordt hierover nog met het rijk onderhandeld.
Monitor externe veiligheid
Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) vervalt en daarmee ook de financiering van de monitor luchtkwaliteit. De monitor blijft onder de Omgevingswet wel verplicht; de kosten daarvan komen voor rekening van de gemeente.


Deze werkzaamheden brengen extra kosten met zich mee, voor een deel incidenteel en voor een deel structureel.

3. Structurele effecten en beïnvloedingsmogelijkheden

Voor de structurele effecten van de invoering van de wet signaleert het ministerie van BZK 10 effecten, die per saldo tot besparingen van de gemeenten kunnen leiden:

Top 10 financiële effecten gemeenten

-   **beheerskosten DSO (via korting fonds)** maar ook besparingen
-   ruimtelijk vergunningvrij
-  vervallen technische toets eenvoudige bouwwerken
-   milieuleges
-   meldplicht
-  nadeelcompensatie

-   decentrale ruimte
-  vereenvoudiging onderzoek en fasering
-  Omgevingsplan: integraal en gehele gebied, 10 jaarstermijn, planmaximalisatie
-   globaal plannen

In groen geeft het ministerie de knoppen aan waaraan de gemeente kan draaien om kosten te besparen. We lopen ze één voor één langs.

Beheerskosten DSO

We zien op dit punt geen besparingen.

Ruimtelijk vergunningvrij en vervallen technische toets

De bouwvergunning wordt gesplitst in een technische toets en een ruimtelijke toets. De technische toets vervalt voor de eenvoudige bouwwerken (tot en met het niveau van grondgebonden woningen), maar daarvoor komen andere vergunningen in de plaats

vanwege nieuw te behalen doelen: gezondheid, klimaatadaptatie, energietransitie. Met globalere planregels neemt het aantal complexe zaken toe. Het zou kunnen dat op termijn per saldo de werkzaamheden afnemen, maar de ervaringen met de bestemmingsplannen verbrede reikwijdte laten deze tendens nog niet zien.

Milieuleges

Het rijk heeft de mogelijkheid geïntroduceerd om milieuleges te heffen. Dit levert extra inkomsten op.

Meldingsplicht

Voor een groot aantal inrichtingen wordt de meldingsplicht geschrapt. De gemeente kan er wel voor kiezen om die voor een deel te continueren.

Schrappen van de meldingsplicht levert besparingen op. De mate waarin is afhankelijk van keuzes van de gemeenten. Vanuit het oogpunt van dienstverlening en transparantie is het wenselijk om binnen ZHZ dezelfde lijn hierin te volgen.

Nadeelcompensatie

Door de verhoging van de drempel voor maatschappelijk risico en verschuiving van het schademoment naar het moment dat de schade zich werkelijk voordoet verwacht het rijk dat er minder aanvragen zullen zijn. Bovendien wordt de toetsing eenvoudiger. Dit zal enige besparingen opleveren. Hoeveel, zal de praktijk uitwijzen.

Decentrale ruimte

Er is straks meer beleidsruimte voor de gemeente. Bijvoorbeeld om meer met algemene regels te werken en minder met vergunningen.

Dat kan besparingen opleveren, maar ook extra kosten. Werken met algemene regels betekent een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. En dat kan niet uit de leges worden betaald. Er is dus een andere financieringsbron nodig. Dit staat niet in de top 10 van het ministerie, terwijl het wel een behoorlijke extra kostenpost kan zijn. De omvang daarvan is afhankelijk van te maken beleidskeuzes.

Vereenvoudiging onderzoek en fasering

Onderzoek wordt eenvoudiger, is langer houdbaar en kan gefaseerd worden. Zo is het niet meer nodig om al bij het opstellen van het Omgevingsplan allerlei onderzoeken uit te voeren, ook voor situaties die zich misschien nooit voor doen.

Dit levert een kostenbesparing op voor initiatiefnemers en voor gemeenten. De omvang van die besparing is moeilijk vast te stellen.

Omgevingsplan

Er is straks 1 Omgevingsplan waarin alle regels opgenomen die nu nog verspreid zijn over honderden documenten. Bovendien vervalt de verplichting om ieder 10 jaar bestemmingsplan te actualiseren. Het rijk gaat er van uit dat dit besparingen oplevert. Dat is zeker mogelijk, als de informatievoorziening van de gemeente op orde is. Aan de andere kant zullen er ook extra kosten zijn. In plaats van de 10-jaarlijkse actualisering vindt er een cyclische aanpassing van het Omgevingsplan plaats. Ook zal er op meer onderwerpen een monitor nodig zijn. Hoe dit uitpakt zal in de praktijk moeten blijken.

Globaal plannen

Gemeenten kunnen er voor kiezen om een globaal Omgevingsplan op te stellen. Dat betekent minder afwijkvergunningen, minder dure onderzoeken en dus meer besparingen.

Conclusie structurele effecten

Voor het in beeld brengen van de financiële effecten zijn er nog steeds veel aannames en onzekerheden, zeker als het gaat om de structurele effecten van de invoering van de wet. Het rijk legt vooral de nadruk op positieve effecten, maar dit lijkt een versimpeling van de werkelijkheid. Ze verwachten bijvoorbeeld dat het aantal vergunningen afneemt en ook het aantal juridische procedures. Dat is niet de verwachting die wij hebben.

We moeten ook rekening houden met de kosten van verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving, met de noodzaak om meer te monitoren en de data op orde te houden, en de kosten van 2 systemen die naast elkaar bestaan in de overgangperiode en de ontwikkelkosten in die tijd. Ook wordt de vraag gesteld of het legesstelsel nog wel houdbaar is. Voor sommige onderdelen zal het gewoon niet mogelijk zijn om aan te geven wat het netto financiële effect is.

Ondanks alle mitsen en maren is de verwachting dat er op termijn besparingen te halen zijn niet onredelijk, maar vanwege de vele factoren die hierop van invloed zijn (denk aan de conjunctuur, de wet kwaliteitsborging, normale organisatieontwikkelingen) is dit niet in harde cijfers te vatten.

Het is belangrijk om te weten welke onderdelen van de wet een financieel effect kunnen hebben en waar de kansen liggen. We kunnen daarmee bij het maken van keuzes rekening houden. Om de kosten van de wet in beeld te houden is het wenselijk hiervoor een monitor op te zetten.

4. Effecten op de organisatie van de gemeenten

Er zal op een aantal fronten anders gewerkt gaan worden. Meer integraal en meer datagestuurd. Het toetsen van vergunningen en het toezicht daarop wordt ingewikkelder. Ook zijn er voor een deel andere competenties en andere functies nodig. In het algemeen krijgen de volgende groepen te maken met de Omgevingswet:

- Degenen die fysiek beleid opstellen: voor hen verandert het beleid voor een deel inhoudelijk (m.n. milieu, maar ook natuur, gezondheid, erfgoed en grondeigendom), er komt nieuwe beleidsruimte (bruidsschat); de beleidsinstrumenten veranderen (m.n. Omgevingsvisie en programma's) en daarmee ook de manier van werken.
- Degenen die fysieke regels opstellen of controleren: de regels veranderen voor een deel, er komt nieuwe beleidsruimte (bruidsschat), de instrumenten veranderen (m.n. Omgevingsplan).
- Degenen die vergunningen verlenen, handhaven en toezicht houden in het fysieke domein: de werkprocessen veranderen, de regels veranderen voor een deel en ook de instrumenten; mogelijk een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving; nieuwe competenties nodig om regels te kunnen interpreteren (zal minder zwart-wit zijn).
- Degenen die zich bezig houden met financiën en leges. De Legesverordening moet worden aangepast. Volgens sommige deskundigen is het hele legesstelsel niet meer vol te houden; hier zullen we opnieuw naar moeten kijken.
- Degenen die zich bezig houden met informatievoorziening, eerste lijnscontacten en accountmanagers: zij moeten informatie kunnen geven over de nieuwe regels en nieuwe werkprocessen; ze moeten globale regels kunnen interpreteren en initiatiefnemers kunnen begeleiden.

- Degenen die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling: zij moeten om kunnen gaan met de nieuwe vorm van regelgeving (m.n. Omgevingsplan) en de nieuwe werkprocessen kunnen toepassen.
- Degenen die zich bezig houden met informatiemanagement: het digitale stelsel verandert en er wordt ook meer gevraagd van monitoren.

Hoe ga je hier als organisatie mee om?

Een paar voorbeelden:

Omgevingsplan

Er wordt permanent en integraal gewerkt aan het Omgevingsplan. Een plan dat een veel grotere reikwijdte heeft dan de huidige bestemmingsplannen. Dordrecht stelt nu zelf de bestemmingsplannen op en ook het Omgevingsplan, andere gemeenten besteden dat uit. Dat levert een aantal vragen op:

- Kan uitbesteden nog als je min of meer permanent het Omgevingsplan moet wijzigen of heb je hier een team voor nodig?
- Hoe wordt zo'n team samengesteld? Alleen planjuristen of ook andere disciplines? Wie gaat dit team aansturen?
- Kies je voor een vaste samenstelling van het team of voor andere afstemmingsconstructies?
- Wordt het team naast het Omgevingsplan ook verantwoordelijk voor andere verordeningen?
- Waar plaats je het team en waar plaats je de nieuw in te huren medewerkers?
- Welke nieuwe competenties zijn nodig?

Omgevingsvisie

Er zal ook vrij permanent en integraal aan de Omgevingsvisie worden gewerkt, door verschillende disciplines. Hoe kun je dit het beste organiseren?

Vergunningverlening

In het hele proces van eerste initiatief tot vergunningverlening zijn verschillende organisatieonderdelen betrokken, inclusief de Omgevingsdienst:

- Hoe stem je de intake van initiatieven af met de Omgevingstafel?
- Wie beoordeelt afwijkingen van het Omgevingsplan: OZHZ of het omgevingsteam? Hoe ziet dat proces er uit?
- Kan een toezichthouder van de OZHZ beoordelen of er aan een open norm in het Omgevingsplan is voldaan? Waar zou die beoordeling plaats moeten vinden?

Data gestuurd werken

Alle nieuw op te stellen Omgevingsdocumenten moeten digitaal ontsloten worden en voor een deel ook gemonitord. Daar moet je bij het opstellen zelf af rekening mee houden; we oefenen hiermee met de Omgevingsvisie. Dit vraagt dwars door de organisatie inspanningen:

- Zicht op wie welke informatie heeft. Uitgangspunt is dat de kennis/bronhouder registreert en beheert. Deze kennis is verspreid in de organisatie en zal op diverse plekken (op verschillende manieren) aandacht/tijd/prioriteit/kennis/kunde gaan vragen.
- Wie zijn proceseigenaren van verschillende databronnen? Hoe zorgen we dat gegevens vindbaar zijn? Weten we welke data/datadefinitie we willen?
- Is de data op de juiste manier gedigitaliseerd?
- Is de data van voldoende kwaliteit? Is de data beheerd? Met welke frequentie worden gegevens bijgewerkt?
- Is er voldoende kennis en kunde om te kunnen werken met data?

- Hoe zorgen we voor de data gedeeld wordt / data portabiliteit (overdracht van gegevens)? En hoe stemmen we af qua datamodel zodat data stapelbaar zijn? Wie zorgt voor integratie van de gegevens?
- Welke rol kan het Smart Data Center hierin vervullen en hebben zij voldoende capaciteit? Bv. Beheer dataregister om gegevens te kunnen vinden, datadistributie / Gegevens Leverings Overeenkomsten, analyse/visualisatie?

Het zal kosten, capaciteit (staat niet gelijk aan geld), opleiding en prioriteit door diverse organisatieonderdelen gaan vragen. Het zal flexibiliteit en lerend vermogen (samenwerken met data) gaan vragen.

Informatieverstrekking

Er wordt veel informatie verstrekt aan de telefoon of aan de balie, of via de website.

- Kan dit nog wel?
- Hoe ziet de relatie tussen back office en front office er uit?
- Is er nog wel een verschil tussen front office en back office?
- Hoe organiseer je het analoog indienen van aanvragen?

Al deze vragen hoeven niet meteen tot een nieuwe reorganisatie te leiden, maar er zal wel een (geleidelijke) aanpassing van de manier van werken nodig zijn.

Emma Forsten
Programmamanager Omgevingswet
Dordrecht