

Onderzoek financiering VTH taken gemeente Almere

**Gevolgen van de stelselwijziging
Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en Omgevingswet**

EXTERNE VERSIE RAPPORT

Opdrachtgever: gemeente Almere

Rotterdam, 23 maart 2020

Onderzoekers:
Michel Hek, Frank de Gouw en Rixt Bos (Ecorys)
Josien Roodnat, Guus Leeuw en Lonneke de Jong (SENZE)



Management samenvatting

Gevolgen wetwijziging

De invoering van de Omgevingswet (Ow) en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) heeft gevolgen voor de werkzaamheden/activiteiten van de afdeling VTH wat vervolgens leidt tot financiële wijzigingen. Voor zowel de Ow als de Wkb vallen er taken weg, maar komen er tevens nieuwe rollen bij. Specifiek voor de Wkb verdwijnen er werkzaamheden (bouwtechnische toetsing en toezicht vergunning), omdat deze taken overgeheveld worden naar private kwaliteitsborgers. Hiermee verdwijnt tevens een deel van de legesinkomsten. De gemeente Almere blijft bevoegd gezag bij eventuele handhaving van het Bouwbesluit en dient hiervoor werkzaamheden te verrichten waar geen inkomsten (leges) tegenover staan. De Ow behelst een grote wetgevingsoperatie die Wet- en regelgeving samenvoegt, schrappt en vereenvoudigt. Specifiek betekent deze wet voor gemeente dat de voorkant van het vergunningsproces belangrijker wordt, dat er nieuwe kaders en procedures zijn er nieuwe taken zijn omtrent het faciliteren en beoordelen van participatie.

Financieel effect

In het kader van de externe verspreiding van dit document zijn de financiële consequenties voor Almere weggelaten.

De gemeente Almere heeft strategische doelstellingen vastgesteld in het "Koersdocument - Pakket 21" waarin beleidsneutraal opereren centraal staat. Deze doelstellingen zijn vertaald in tijdelijke en structurele effecten die te verwachten zijn voor de afdeling VTH van de gemeente Almere. Het saldo van te maken kosten versus de gemiste legesinkomsten leidt, door invoering van de Ow en de Wkb, tot een jaarlijks dekkingsvraagstuk van € XX mln. Het samenspel van de wijzigingen in Systemen, Processen en Personele zaken leidt ertoe dat de kosten tot 2025 minimaal gelijk blijven (licht stijgen). Na 2025 wanneer de volgende fasen van de Wkb worden gelanceerd is de verwachting dat de kosten zullen dalen. Ten gevolge van de wetwijzigingen en specifiek ten gevolge van de Wkb dalen de opbrengsten (de legesinkomsten), omdat voor de geprivatiseerde taken er geen leges geheven mogen worden.

Beleidsmatige keuzes

De gemeente Almere heeft de mogelijkheid om een aantal bestuurlijke keuzes te maken. Deze keuzes zijn vertaald in 2 varianten: Variant 1 - Financiële optimalisaties (inzet van de gemeente Almere -VTH te beperken tot waarvoor de gemeente kostendekkend leges kan heffen) en Variant 2 - De burger centraal te stellen (om daarmee de dienstverlening van de gemeente Almere - VTH te optimaliseren). Deze keuzes hebben de vertaalslag in het verkleinen van het dekkingsvraagstuk, dan wel de dienstverlening aan de burger te vergroten.

Financieringsopties

Naast de beleidsmatige keuzes zijn er mogelijkheden waarmee het dekkingsvraagstuk verkleind kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan de verhaalmogelijkheden voor de nieuwe werkzaamheden (processen) in kaart te brengen, op activiteitenbasis een factuur in rekening brengen en de kostendekkendheid herijken. Dit heeft, evenals de bestuurlijke keuzes, direct invloed op de dienstverlening, dan wel de doorbelasting naar de indiener.

Externe duiding

Het financieringsvraagstuk rondom de invoering van de nieuwe wetgeving is tevens getoetst bij diverse actoren (ministerie, gemeentes, vertegenwoordigers van burgers en koepelorganisaties). De opgave van Almere, zo wordt bevestigd, is niet uniek. Alle actoren willen dan ook graag leren van de financiële resultaten van Almere. Hiermee wordt de oproep gedaan om de krachten te bundelen.

Inhoudsopgave

0. Managementsamenvatting	
1. Introductie	
1.1 Aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Duiding opgave	
2.1 Verandering VTH Ow en Wkb	5
2.2 Effect stelselwijzigingen	7
2.3 Huidig financieringsverhaal VTH	8
3. Onderzoeksaanpak	
3.1 Aannames en uitgangspunten	10
3.2 Methodiek op hoofdlijnen	12
4. Resultaten verkenning	
4.1 Vertaling dekkingsvraagstuk	13
4.2 Effecten kosten	14
4.3 Effecten inkomsten	15
5. Duiding extern speelveld	
5.1 Nadere duiding per stakeholdersgroep	16
6. Beleidskeuzes	
6.1 Duiding beleidskeuzes: draaiknoppen	18
6.2 Variant 1: financieel optimaliseren	20
6.3 Variant 2: burger centraal	21
7. Conclusies en aanbevelingen	
7.1 Conclusies dekkingsvraagstuk	22
7.2 Vervolgonderzoek en –acties	23
7.3 Alternatieve dekkingsmogelijkheden: loslaten huidige stelsel	24

Bijlagen

B: Methodiek

25

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2021 treden de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna ook: Wkb) en de Omgevingswet (hierna ook: OW) in werking. Het is de verwachting dat deze stelselwijzigingen een grote verandering teweeg brengen op de wijze waarop gemeenten werken, bijvoorbeeld: op de organisatie, de samenwerking in de keten, de systemen en de (werk)processen. Een nadere beknopte toelichting van de Ow en Wkb zijn opgenomen in hoofdstuk 2.

Met het invoeren van deze nieuwe wetten, zullen er ook op gemeentelijk Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH) gebied veranderingen optreden. Zo zullen onder meer de vergunningsverleningsprocessen en de bijbehorende procedures opnieuw moeten worden ingericht, om aan de stelstelwijzigingen te kunnen voldoen. Het aanpassen van deze processen en procedures heeft weer gevolgen voor de organisatie, samenwerking in de keten en de systemen. De invoering van de Wkb heeft vooral gevolgen voor de toetsing- en toezichtstaken bij de gemeente. Het totaal resulteert in gevolgen voor de kosten als voor de opbrengsten van VTH, en daarmee voor de dekking van de VTH taken.

1.2 Vraagstelling

De gemeente Almere heeft Ecorys en Senze gevraagd inzicht te geven in de consequenties van de invoering van de Ow en de Wkb voor de financiering van de VTH taken. Zowel op strategisch (bestuurlijk), tactisch en operationeel niveau, om uiteindelijk ook (strategische) beleidskeuzes te kunnen ontwikkelen. In dit kader heeft de gemeente Almere advies gevraagd op twee onderwerpen, namelijk: (1) inzicht in de financiële gevolgen voor VTH zodat deze gebruikt kunnen worden in het begrotingsproces 2021-2024, en (2) een externe verkenning van hoe verschillende actoren tegen het financieringsvraagstuk aankijken en hier de komende jaren mee om denken te gaan. Op basis van deze adviesaanvraag, zijn de volgende twee hoofdvragen uitgewerkt in voorliggend onderzoek:

1. Wat zijn de eenmalige en structurele financiële gevolgen van de Ow en de Wkb voor de VTH taken van de gemeente Almere?
2. Hoe denken verschillende relevante actoren om te gaan met het financieringsvraagstuk van VTH taken naar aanleiding van de stelselwijzigingen?

1.3 Leeswijzer

Voorliggend rapport is het resultaat van het onderzoek naar bovenstaande adviesvragen. Het rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2** gaat in op de nadere duiding van de opgave en context, gevolgd door een beknopte beschrijving van de aannames, uitgangspunten en onderzoeksapproach in **hoofdstuk 3**;
- Resultaten, de financiële effecten op de inkomsten en kosten voor VTH worden in **hoofdstuk 4** gepresenteerd, gevolgd door een duiding van de visie van het externe speelveld op het vraagstuk in **hoofdstuk 5**;
- In **hoofdstuk 6** worden de beleidskeuzes voor de gemeente Almere nader geduid en ter illustratie uitgewerkt in twee varianten;
- Tot slot worden in **hoofdstuk 7** de conclusies besproken, met daarbij de aanbevelingen rondom vervolgacties voor de gemeente.

2. Duiding opgave

2.1 Verandering VTH door Ow en Wkb

Zoals in de inleiding aangeven, komen er twee wetswijzigingen op de gemeente af die invloed hebben op de uitvoering van de VTH-taken: de Wkb en de Ow. Hieronder worden deze wetten en de veranderingen die deze meebrengen voor VTH toegelicht.

Ow

In 2021 treedt volgens de huidige planning de Ow in werking. Door de regelgeving op het gebied van omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen, ontstaat er meer samenhang in het beleid. De wijzigingen in wet- en regelgeving vereisen straks een andere manier van werken van overheden. Namelijk integraal, participatief, meer digitaal en gebruikmakend van lokale afwegingsruimte.

De Ow vergt een andere aanpak van alle betrokkenen: de nadruk ligt op het gezamenlijke doel en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het resultaat. Het is ook minder gericht op het vakgebied en het interne product, maar meer op vragen en behoeften van klanten, burgers en maatschappelijke instanties en de daarmee samenhangende processen.

Kenmerkend voor de Ow is dat deze ruimte geeft aan gemeente voor eigen invulling voor de implementatie. De Ow biedt gemeenten kansen om regels los te laten en meer vrijheid te bieden aan haar inwoners. Ook is er meer mogelijkheid om in de lokale regelgeving naast regels voor de 'klassieke' ruimtelijke ordening ook andere facetten op te nemen zoals gezondheid en veiligheid. Het gehele stelsel wordt straks ondersteund door één digitaal systeem (DSO) waarin voor iedereen inzichtelijk is welke regels er waar gelden en wat dus wel en niet mag.

Nieuwe instrumenten

Daarnaast krijgen gemeenten nieuwe (kern)instrumenten, die zij kunnen inzetten om hun doelen en ambities t.a.v. de fysieke leefomgeving te verwezenlijken, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Een omgevingsvisie is een strategische visie, met ambities en beleidsdoelen, voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De gemeente stelt voor het gehele grondgebied één omgevingsvisie vast. Het programma bevat de uitwerking van beleid en bevat maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving (omgevingswaarde). Er zijn verplichte (geluid en dreigende overschrijding van omgevingswaarden) en onverplichte programma's.

Het omgevingsplan neemt binnen de Ow een prominente rol in. De gemeente kan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals beschreven in de omgevingsvisie, concreter maken door die ook juridisch vast te leggen. Het omgevingsplan bevat juridisch bindende regels voor de gemeente en haar burgers en ondernemers. De regels kunnen betrekking hebben op de gehele gemeente of op delen daarvan.

Met de komst van de Ow per 1 januari 2021 moet een groot aantal rijksregels decentraal (in het omgevingsplan) worden geregeld, zoals verschillende milieuregels uit het Activiteitenbesluit. Deze specifieke rijksregels zijn opgenomen in de bruidsschat om te voorkomen dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen c.q. specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding landelijk geregeld werden, maar na inwerkingtreding van de Ow gedecentraliseerd zijn. Het Rijk verwacht namelijk niet van gemeente om een omgevingsplan (waar deze onderwerpen voortaan in geregeld gaan worden) direct bij inwerkingtreding van de Ow vast te stellen. De gemeente krijgt wel de verantwoordelijkheid voor deze regels. De overgangsfase loopt van 2021 tot 1 januari 2029. In die tijd kunnen gemeenten keuzes maken over of én hoe deze tijdelijke regels worden overgenomen.

Verandering VTH door Ow

Onder de Ow zullen de algemene rijksregels minder vergunningplichten voor activiteiten bevatten. Voor de meest voorkomende activiteiten, zoals milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten, geldt nog steeds een plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen. De wetgever heeft op rijksniveau voor zoveel mogelijk activiteiten algemene regels gemaakt. Daardoor heeft de initiatiefnemer van een activiteit niet meer altijd toestemming nodig.

Ten aanzien van de omgevingsvergunning wijzigt het volgende:

- De reguliere procedure wordt standaard;
- De vergunning van rechtswege vervalt;
- Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag;
- Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog;
- Nieuwe definities, begrippen en terminologie;
- Nieuwe aanvraagvereiste met betrekking tot participatie;
- De 'knip' bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit (combi Wkb);
- Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument, wel verplichting na vijf jaar; verwerken in het omgevingsplan;
- Nieuw toetsingskader inhoudelijke beoordeling en toezicht en handhaving.

2. Duiding opgave

Wkb (Wkb)

Op 14 mei 2019 is in de Eerste Kamer de Wkb aangenomen, en het is de bedoeling dat deze wet 1 januari 2021 in werking treedt. De wet beoogt een verbetering van de bouwkwaliteit, door: (1) een verbetering van de positie van de bouwconsument en (2) een nieuw stelsel van kwaliteitsborging.

De Wkb regelt dat de aanvrager van een omgevingsvergunning primair verantwoordelijk is om aan te tonen dat een bouwwerk voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012. Dit betekent dat gemeenten niet meer het bevoegd gezag zijn om te toetsen en toe te zien op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in de vergunningen- en realisatiefase. Hiervoor in de plaats komt een stelsel van private kwaliteitsborging, waarbij een gecertificeerde private partij zorg draagt voor deze taken. De vergunningsaanvrager dient ervoor zorg te dragen dat de toets wordt uitgevoerd en bijgevoegd in de vergunningsverleningsprocedure.

In 2021 wordt het stelsel allereerst ingevoerd voor eenvoudige bouwwerken, zijnde: bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Na drie jaar vindt er een evaluatie plaats en wordt bezien of ook andere bouwwerken (gevolgklassen 2 en 3) onderdeel gaan uitmaken van het stelsel.

Verandering VTH door Wkb

De veranderingen die met de Wkb gemoeid zijn, beperken zich enkel tot de bouwtechnische vereisten van bouwwerken. De gemeente blijft dus bevoegd gezag voor eisen vanuit het omgevingsplan, welstand en omgevingsveiligheid.

Daarnaast blijft de gemeente tevens bevoegd gezag na ingebruikname van het bouwwerk, net als in de huidige situatie. In het schema is de tijdlijn en het nieuwe VTH proces schematisch weergegeven.

De Wkb heeft invloed op het werkaanbod, de benodigde capaciteit en legesinkomsten van gemeenten, met name voor de afdeling VTH. Immers, de toetsing aan het bouwbesluit en toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften tijdens de bouw is vanaf 2021 voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen taak meer van de gemeente. Voor deze activiteiten kunnen dan ook geen leges in rekening gebracht worden.

De Wkb betekent niet alleen dat er taken verdwijnen. De gemeente mag toetsen of het gekozen instrument past bij het te (ver)bouwen bouwwerk en de daarbij behorende gevolgklasse. Daarnaast kan de gemeente er voor kiezen te controleren of de aangewezen kwaliteitsborger mag werken met het gekozen instrument en of er een borgingsplan is gemaakt. Na oplevering ontvangt en verwerkt de gemeente het dossier bevoegd gezag. Aandachtspunt hierbij is het borgen van de informatie voor de BAG, handhaving en de wijze waarop met meldingen wordt omgegaan. Ook zal sprake zijn van een overgangssituatie. Aanvragen die voor de startdatum in behandeling zijn genomen dienen nog volgens het oude recht afgehandeld te worden. Dit geldt voor zowel vergunningverlening als toezicht.



Schematische weergave van tijdlijn van projecten onder de Wkb

2. Duiding opgave

2.2 Effect stelselwijzigingen

Verandering werkvoorraad

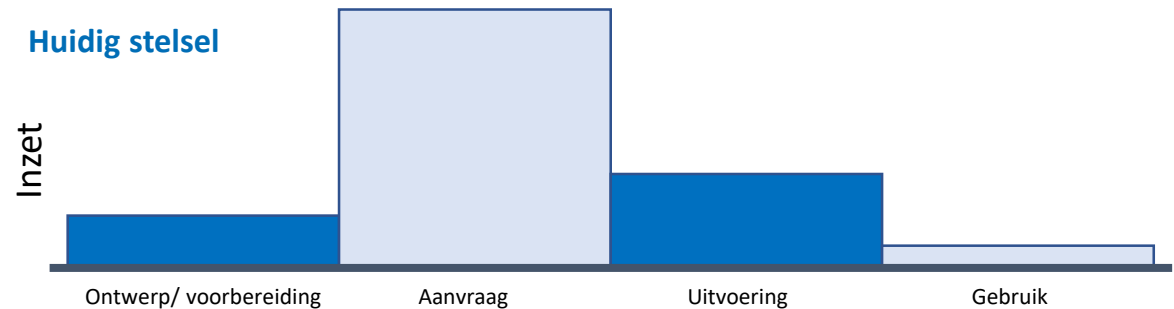
In het voorgaande wordt duidelijk dat er verschillende veranderingen op VTH afkomen als gevolg van de stelselwijzigingen.

Op basis van eerder uitgevoerd onderzoek rondom de nieuwe wetwijzigingen, wordt duidelijk dat de processen voor VTH zullen veranderen, wat gevolgen heeft voor zowel de werkvoorraad als het type werk dat uitgevoerd gaat moeten worden. In de opgenomen figuren is deze verandering gevisualiseerd.

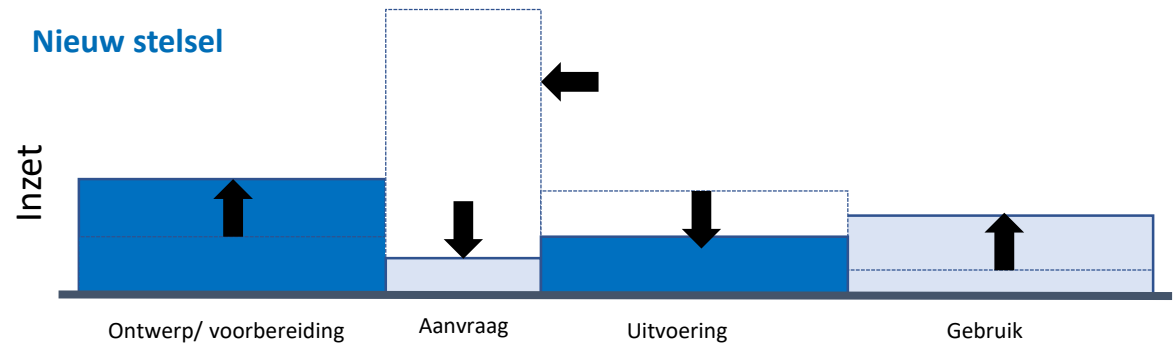
De figuren geven een algemeen VTH proces weer, waarbij op hoofdlijnen per fase de inzet van de gemeente wordt weergegeven. Deze visualisering is bedoeld om een gevoel te krijgen bij de verandering in de dagelijkse VTH praktijk, vertaald naar de verhoudingen in werkvoorraad en de typen werkzaamheden. Daarnaast zijn deze ook afgezet in tijd.

Het wordt duidelijk dat de werkvoorraad niet per se minder of meer wordt, maar voornamelijk dat de aard van de werkzaamheden verandert. Ook vindt er een verschuiving plaats qua inzet in verschillende fasen van het VTH proces: van de aanvraag en de uitvoeringsfase naar de voorbereidings- en de gebruiksfase.

Welke veranderingen dit precies zijn, hoe dit zich vertaalt in de Almeerse situatie, wat dit betekent voor de financiering van VTH in Almere, welke keuzes er nog gemaakt moeten worden, en welke sturingsmogelijkheden er zijn, wordt in voorliggende studie in kaart gebracht.



Schematisch weergave van de inzet per fase in het huidige stelsel.



Schematische weergave van de verwachte inzet per fase in het nieuwe stelsel.

2. Duiding opgave

2.3 Huidig financieringsverhaal VTH

Financiële effecten stelselwijzigingen

De genoemde verschuivingen in werkzaamheden en taken, hebben gevolgen voor zowel de kosten als voor de (leges)inkomsten in de gemeente Almere. Deze effecten worden in voorliggend onderzoek nader geduid. Ter introductie worden in voorliggende paragraaf de voor dit onderzoek belangrijkste elementen van het huidige financieringsstelsel nader toegelicht.

Huidige financieringsstelsel VTH

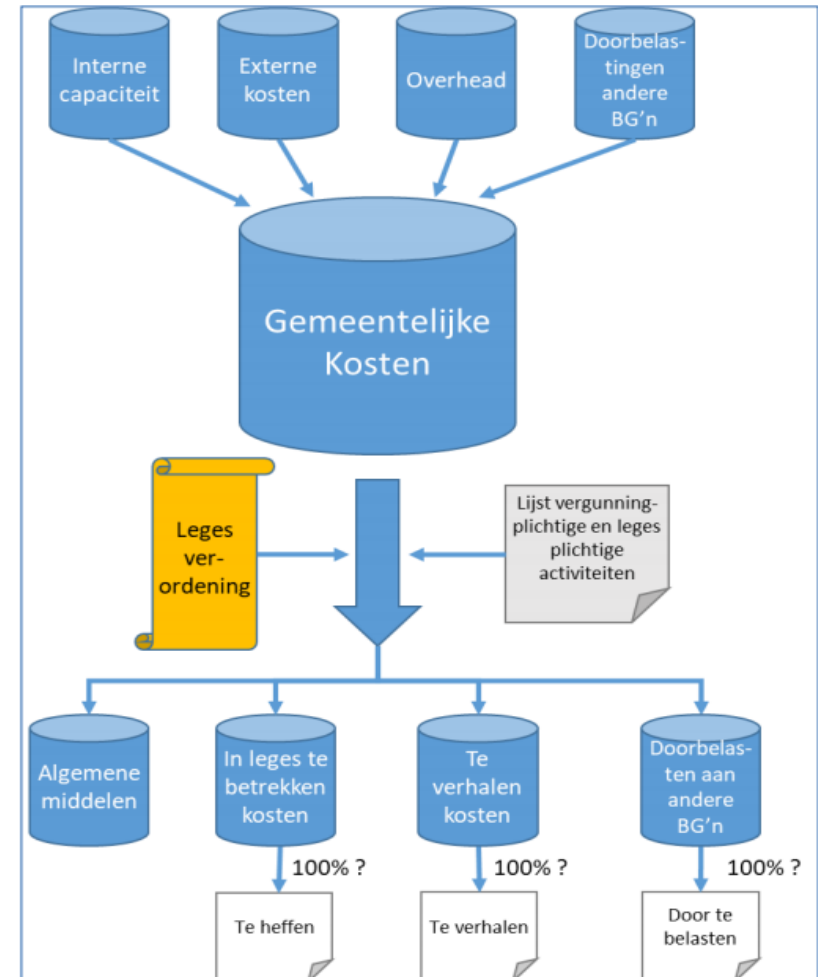
VTH maakt kosten voor haar dienstverlening. In de kostenposten zitten bijvoorbeeld de inzet van capaciteit, maar ook bijvoorbeeld de kosten van applicaties die benodigd zijn om de taken uit te voeren.

Tegenover de kosten voor de gemeente, staan ook inkomsten. Belangrijke inkomstenposten voor de gemeente zijn het gemeentefonds, belastingen en legesinkomsten. De inkomstenkant moet uiteindelijk de kostenkant dekken. Dit geldt ook voor de financiering van de afdeling VTH. Een schematische weergave van het financieringssysteem is in het figuur hiernaast weergegeven.

Gemeenten kunnen voor taken, die in de vorm van een dienst aan bewoners of bedrijven verleend worden, leges heffen (genotsrechten). Dit is ook voor een omgevingsvergunning het geval. Uitgangspunt hierbij is: de aanvrager, degene die baat heeft bij de dienst, betaalt. De diensten waar leges voor kunnen worden geheven, bestaat uit het in behandeling nemen van een aanvraag, het nemen van een besluit op de aanvraag en het toezicht op het naleven van de vergunning (in geval van bouwactiviteiten is het toezicht tijdens de bouw). Of de vergunning wel of niet verleend wordt, is niet van invloed op de vraag of er sprake is van dienstverlening.

Sturingsmogelijkheden legesinkomsten

De leges bij de gemeenten in Nederland kunnen voor de verschillende onderdelen ver uiteenlopen. Deze verschillen zijn wel te verklaren, maar aan een burger lastig uit te leggen. Het verschil in de leges heeft verschillende oorzaken, zoals het verschil in uurtarief, het gehanteerde proces voor de afhandeling van een aanvraag en de mate van kostendekkendheid waarvoor een bestuur kiest. Daarnaast wordt door gemeenten een vorm van kruissubsidiering tussen verschillende vergunningen toegepast. Het heffen van leges is dus een inkomstenbron, waarop de gemeente slechts gedeeltelijk kan sturen, binnen vastgelegde voorschriften (profijtbeginssel, kostendekkendheid en toerekenbaarheid).



VNG (2019). Leges: feiten en inzichten ten aanzien van de stelselwijziging Ow

2. Duiding opgave

Profijtbeginsel en toerekenbaarheid kosten aan leges

Uitgangspunt bij de toerekening van kosten aan de leges is het profijtbeginsel. Degene die profijt heeft van de gemaakte kosten voor het product (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning), dient leges te betalen. Kosten die toegerekend kunnen worden aan de leges zijn de uren die zijn besteed aan de afhandeling van aanvragen en toezicht op naleving van de vergunningvoorschriften tijdens de realisatiefase van vergunningplichtige activiteiten, overheadkosten en materiële kosten (zoals bijvoorbeeld kosten die gemaakt worden voor applicaties, specifieke software en bijvoorbeeld abonnementen op vakliteratuur). Dit betekent dat bepaalde kosten van bijvoorbeeld het DSO mag worden toegerekend aan de leges.

Kruissubsidiëring

Niet elke activiteit in de legesverordening is kostendekkend. Door kruissubsidiëring toe te passen, subsidieert de ene activiteit de andere. Hierbij is het wel vereist dat over de hele linie er niet meer dan 100% kostendekkendheid mag zijn. De gemeente mag dus geen winst maken op leges. De laatste jaren is veel onduidelijkheid geweest over kruissubsidiëring. Vaak werd ervan uitgegaan dat kruissubsidiëring alleen mogelijk was binnen bepaalde titels van de legesverordening, zoals bijvoorbeeld de omgevingsvergunning. Inmiddels is uit jurisprudentie gebleken dat de kostendekkendheid op grond van meerdere onderdelen van de legesverordening is toegestaan, waarmee het bijvoorbeeld ook mogelijk is dat kosten voor paspoorten en rijbewijzen met de leges voor een omgevingsvergunning worden gedekt. Gemeenten zijn dus niet verplicht de kostendekkendheid te beperken tot het onderdeel van de omgevingsvergunning in de legesverordening. Een uitzondering hierop vormen de artikelen die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn. Kruissubsidiëring tussen artikelen die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn en andere artikelen is niet toegestaan. Voor de omgevingsvergunning geldt dan ook dat kruissubsidiëring mag worden toegepast over de gehele legestarieventabel met uitzondering van de activiteiten die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn. Of hier verandering in komt met de komst van de nieuwe wetgeving is op dit moment nog niet bekend.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Aannames en uitgangspunten

De invoering van de nieuwe wetten met bijbehorende regelingen gaat gepaard met beleidskeuzes en mogelijkheden die de gemeente Almere heeft. Daarnaast zijn er elementen die ook landelijk nog niet compleet uitgekristalliseerd zijn. Dit betekent dat het in beeld brengen van de effecten nog aan onzekerheden onderhevig is. In dit kader zijn de toegepaste uitgangspunten en aannames, en daarmee de afbakening en scope, van het onderzoek essentieel. In deze paragraaf zullen we de voor het onderzoek belangrijkste uitgangspunten en aannames nader duiden.

Uitgangspunt: Koersdocument Almere

Zoals duidelijk is geworden, hangt de invoering van de Ow en in mindere mate de Wkb, samen met veel beleidskeuzes die gemeenten moeten maken. De gemeente Almere heeft reeds in het opgestelde Koersdocument eerste keuzes gemaakt rondom de te volgen strategie voor implementatie van de Ow. Deze strategie wordt tot uitvoering gebracht door het programma "Implementatie Ow", dat een looptijd kent van nu tot – in principe – 2029. In dit proces zijn drie mijlpalen benoemd:

- 1 januari 2021: voldoen aan de minimaal wettelijke vereisten;
- 1 januari 2024: vastgestelde Omgevingsvisie, die aan de wettelijke vereisten voldoet;
- 1 januari 2029: vastgesteld Omgevingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied.

De eerste stap is om in 2021 te voldoen aan de wettelijke vereisten. Almere brengt dit op orde middels het 'Pakket 21' en brengt processen op orde om conform de Ow te kunnen werken. Daarnaast wordt gericht op het iteratief ombouwen van het gehele stelsel en ontwikkelen van de passende werkwijze tot 1 januari 2029 aan de hand pilots in jaarprogramma's ('vernieuwend werken').

Verder zijn in het Koersdocument vijf doelstellingen benoemd waar actief op ingezet wordt en die het vertrekpunt vormen voor de implementatie:

1. Het op maat inrichten van het nieuwe instrumentarium, zodat dit de gedifferentieerde aanpak van de vraagstukken in Almere faciliteert, zowel ruimtelijk als maatschappelijk.
2. De samenwerking met partners in het fysieke domein beter vorm te geven inclusief het op hoger niveau brengen van de (beleids)participatie en in het bijzonder het uitgangspunt "Mensen maken de stad".
3. Het koesteren van het Almeerse profiel als groene stad met bijzondere architectuur en stedenbouw, waarbij we er op toezien dat kwetsbare kwaliteiten voor mens en natuur worden gehandhaafd en beschermd.
4. Het vereenvoudigen van regelgeving en procedures en verbeteren van de dienstverlening.
5. Dat iedereen - ongeacht afkomst, opleiding, status - een gelijke positie, informatievoorziening en toegang heeft bij ontwikkelingen van de fysieke omgeving.

Pakket 21 en bovenstaande vijf doelstellingen vormen het eerste inhoudelijke uitgangspunt in dit onderzoek.

Uitgangspunt: brongebruik

Methodisch is het van belang om aan te geven dat in dit onderzoek, waar mogelijk, is aangesloten bij de beschikbare Almeerse bronnen en documentatie (1). Wanneer dit niet toereikend was, zijn externe onderzoeken en publicaties (2) gebruikt om effecten en of de kwantificering hiervan aan te vullen. Tot slot is er gebruik gemaakt van expert judgement (3), ofwel om de bronnen 1 en 2 zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de praktijk, dan wel om missende informatie toch te kunnen meenemen.

3. Onderzoeksaanpak

Uitgangspunt/aannames: effecten op basis van/afgezet tegen historisch perspectief

Na het in beeld brengen van de effecten, is bij een deel van de effecten uitgegaan van aantallen op basis van historisch perspectief, welke als aanname worden doorgetrokken naar de toekomstige situatie. Daarnaast zijn de gevonden financiële effecten afgezet tegen de huidige situatie (begroting 2019). Dit betekent dat de effecten ter illustratie ook zijn afgezet tegen cijfers in historisch perspectief. Terwijl de kosten en inkomsten jaarlijks (sterk) kunnen verschillen.

Toch is het waardevol om vanuit de huidige situatie te bezien wat bij overig onveranderde omstandigheden het effect zou zijn van de invoering van de nieuwe wetgeving. Op die manier kunnen de knoppen in beeld gebracht worden, waarmee het financieringsvraagstuk ook in de nieuwe situatie ingevuld kan worden (de meer indirecte effecten). Dit kan onder meer door de geïnventariseerde effecten aan de kostenkant te matchen met de toerekenbaarheid.

Aannames/uitgangspunten: doorrekening gevolgen Wkb

Om de effecten van de Wkb op de capaciteit en leges te berekenen is gebruik gemaakt van kengetallen. Deze kengetallen zijn gebaseerd op landelijke ervaringscijfers die in de Almeerse context zijn geplaatst. Daarnaast zijn alle aanvragen uit 2016 tot en met 2019 geanalyseerd en in gevolgklassen gecategoriseerd om een goed beeld te krijgen van het aantal aanvragen per gevolgklasse in de gemeente Almere. Het aantal uur dat wegvalt door de Wkb is berekend als percentage van alle werkzaamheden per aanvraag. Dit percentage is gebruikt om ook de afname van de leges te berekenen. Tot slot is voor nieuwe werkzaamheden die met de invoering van de Wkb bij de gemeente komen te liggen, uitgegaan van 0,5 uur per aanvraag.

3. Onderzoeksaanpak

3.2 Methodiek op hoofdlijnen

Nu de belangrijkste uitgangspunten en aannames zijn toegelicht, wordt in dit onderdeel beknopt besproken hoe wij methodisch tot de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gekomen. In het hiernaast afgebeelde figuur zijn de verschillende hoofdonderdelen schematisch weergegeven, die hieronder in tekst beknopt worden toegelicht.

Stap 1: Inventariseren van effecten (kwalitatief)

De start en basis van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de veranderende elementen binnen de afdeling VTH van de gemeente Almere, door invoering van de Ow en de Wkb. Aan de hand van deskresearch, twee effectensessies, interviews met medewerkers van de gemeente Almere en uitvoering van de Wkb-scan zijn de effecten van de invoering van de nieuwe wetten voor VTH in kaart gebracht voor de periode 2021 en verder. Voor 2020 is de opgestelde begroting van de gemeente Almere aangehouden en wordt verder niet meegenomen in dit rapport.

Stap 2: Analyseren van kwalitatieve effecten

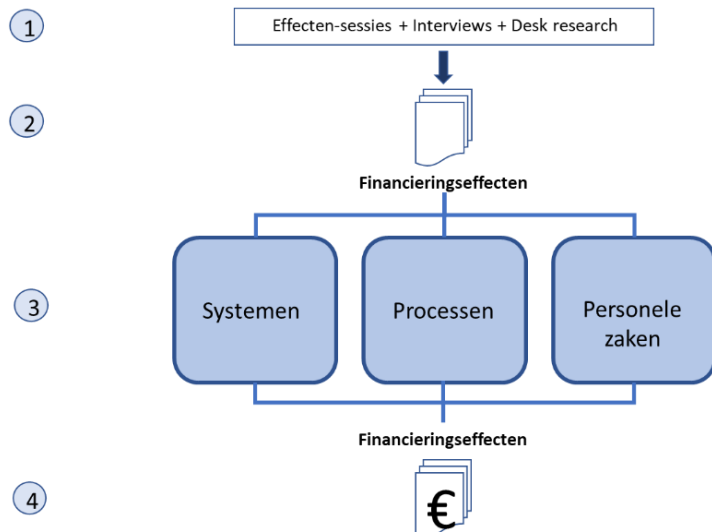
Vervolgens zijn de geïnterviewde effecten kwalitatief beschreven en geduid. Zo wordt duidelijk of het om eenmalige en/of structurele effecten gaat en in welke tijdspanne de effecten naar verwachting plaatsvinden. Om de gegevens te structureren is gebruik gemaakt van een analysematrix, waar bovenstaande elementen, per te verwachten effect, in zijn verwerkt. Ten behoeve van de overzichtelijkheid en de structuur is vervolgens een onderverdeling van de effecten gemaakt naar: *systemen, processen en personele zaken*. Dit resulteert in drie analysematrixen, één per onderwerp. De kwalitatieve effecten zijn in een validatiesessie gevalideerd.

Stap 3: Kwantificeren van effecten

Vervolgens zijn zowel de effecten aan de lastenkant als aan de batenkant van het vraagstuk gekwantificeerd. Voor de lasten zijn bij de geïnterviewde effecten in de analysematrixen kwantitatieve gegevens opgenomen zodat er een P*Q berekening ontstaat en het toerekenbare lasteneffect inzichtelijk wordt. Vervolgens zijn de lasteneffecten over het betreffende tijdspad uitgezet. Dit resulteert in de kwantificering van de geïnterviewde effecten in de drie analysematrixen, met inzicht in een effect per jaar/periode. Vervolgens zijn eveneens de te verwachten effecten aan de batenkant gekwantificeerd, op basis van een inschatting van de verhaaltitels en op basis van de geïnterviewde effecten in afname van de taken (Wkb). De kwantitatieve effecten zijn door middel van een validatiesessie gevalideerd.

Stap 4: Vertaling naar het financieringsvraagstuk

Op basis van het inzicht van het effect van de invoering van de nieuwe wetten, per jaar, is het mogelijk om de effecten op het dekkingsvraagstuk in kaart te brengen, door de effecten (delta's) af te zetten tegen de huidige (2019) begrotingen (lasten en baten). Dit resulteert in een illustratie van een te verwachten situatie, waarbij wordt aangenomen dat de overige onderdelen van de begroting gelijk blijven. Het verschil tussen de delta's van de kosten en de inkomsten, is het onderzochte dekkingsvraagstuk, die op basis van beleidskeuzes verder ingevuld zal moeten worden. Dit onderzoek leidt tot handvaten hiervoor.



4. Resultaten verkenning

4.1 Vertaling dekkingsvraagstuk

In het kader van de externe verspreiding van dit document zijn de financiële consequenties voor Almere weggelaten.

Na het in beeld brengen van de jaarlijkse totaal effecten van de invoering van de nieuwe wetgeving op VTH in Almere, de delta, is het mogelijk een vertaling te maken naar het financieringsvraagstuk.

Basisjaar: 2019

Voor zowel het kosten- als het inkomstenverhaal voor VTH, zijn de effecten in kaart gebracht ten opzichte van 2019. Dit betekent dat de effecten, de delta's, ook afgezet worden tegen de begroting van dat jaar, ter illustratie van het mogelijke totaal effect. Hierbij gaan we ervanuit dat alle overige onderdelen op de begroting gelijk blijven. Hiervoor is als bron gebruikt de geactualiseerde begroting 2019 van de gemeente Almere, die hiernaast staat afgebeeld.

Kosten

De jaarlijks in beeld gebrachte effecten (delta's) aan de kostenkant zijn jaarlijks opgeteld het totaal effect van de kosten. De jaarlijkse delta's zijn ook gesommeerd met de totale kosten van de 2019 begroting ter illustratie. Dit resulteert in inzicht in de jaarlijkse te verwachten kosten, ten gevolge van de invoering van de Ow en de Wkb voor het bouwen.

Inkomsten

Naast de kosten, is ook het effect van de invoering van de wetgeving op de inkomsten in beeld gebracht. Deze effecten (delta's) zijn eveneens bij elkaar opgeteld. Ook is ter illustratie het jaarlijkse effect gesommeerd met de totale inkomsten van de 2019 begroting. Dit resulteert in illustratief inzicht in de jaarlijkse te verwachten inkomsten, ten gevolge van de invoering van de Ow en de Wkb.

Dekkingsvraagstuk

Voor inzicht in het dekkingsvraagstuk is het totale kosteneffect (som jaarlijkse delta's) van het totale inkomsteneffect (som jaarlijkse delta's) afgetrokken. Bij een negatieve uitkomst, betekent dit dat de inkomsten lager zijn dan de kosten en er nog andere dekkingsmogelijkheden aangewend moeten worden.

4. Resultaten verkenning

4.2 Effecten kosten

In het kader van de externe verspreiding van dit document zijn de financiële consequenties voor Almere weggelaten.

Nadere duiding kosteneffecten systemen

Wat betreft de systemen is de verwachting dat een goed werkend systeem uiteindelijk de processen zal verbeteren en efficiënter zal maken, zowel met de initiatiefnemers als intern bij de gemeente, als in de ketensamenwerking. Hier komt het inkomsteneffect vandaan vanaf 2024 op dit onderdeel. Kostencomponenten zitten hier in het vullen van het DSO en het beheer.

Nadere duiding kosteneffecten processen

De matrix processen zorgt in totaliteit voor aanzienlijke additionele kosten. Hierbij zitten belangrijke kosteneffecten in het voortraject/vooroverleg, de participatie en het vergunningverlening traject. Binnen dit vergunningverlening traject zitten kosten in de meldingsplicht maar ook besparingen wegens het vergunningvrij maken.

Nadere duiding kosteneffecten personele zaken

Binnen personele zaken zitten additionele kosten met name in het accounthouderschap en het intensiveren meedenken in beleidsvorming. Forse kostenbesparingen worden met name gevormd door een afname van benodigde fte door de invoering van de Wkb fase 1 en vanaf 2025 ook fase 2. De invoering van de Wkb resulteert in een afname van **XX** fte in fase 1 en **XX** fte in fase 2. Dit wil echter niet impliceren dat een dergelijk aantal fte ook daadwerkelijk direct overbodig wordt, aangezien nieuwe werkzaamheden worden geïntroduceerd, personeel anders kan worden ingezet en een flexibele schil wordt gehanteerd.

Effecten op hoofdlijnen

Uit de berekende kosten en opbrengsten wordt duidelijk dat er een significante afname in kosten plaatsvindt van 2021 tot 2025. In 2021 wordt verwacht dat er **+€ XX** aan extra kosten zijn waar vanaf 2025 **-€ XX** aan kosten wordt geraamd. Dit is grotendeels te wijten aan het feit dat er naast kosten ook significante kostenbesparingen te verwachten zijn.

	Matrix	★ Kwalitatief		
		Onderdeel	Subonderdeel	Toelichting subonderdeel
IX Eenmalig	Systemen	◦ Koppeling DSO-LV		
	Processen	◦ Omgevingswet instrumenten ◦ Voorbereiding ◦ Implementatie ◦ Vergunningverleningsproces		
	Personele zaken	◦ Personeelsbestand		
Structureel	Systemen	◦ Beheer systeem		
	Processen	◦ Participatie ◦ Voortraject ◦ Vergunningverlening ◦ Toezicht ◦ Handhaving ◦ Planvorming ◦ Dienstverlening ◦ Raad		
	Personele zaken	◦ Fte Wkb fase 1 ◦ Fte Wkb fase 2 ◦ Accounthouderschap ◦ Beleidscyclus		

4. Resultaten verkenning

4.3 Effecten inkomsten

In het kader van de externe verspreiding van dit document zijn de financiële consequenties voor Almere weggelaten.

Afname leges en uitname gemeentefonds

De effecten van de invoering van de nieuwe wetten op het inkomstenverhaal van de gemeente Almere komen voort uit twee elementen: een afname van het gemeentefonds en de afname van leges als gevolg van het wegvallen van taken bij de gemeente. Deze effecten in de inkomsten zijn overwegend structureel van aard en kunnen eveneens uitgezet worden in de tijd, waarbij een belangrijk deel direct bij invoering in werking treedt. Enkel de effecten vanuit de legesinkomsten, zullen door de tijd nog veranderen, met verandering van de werkprocessen op basis van beleidskeuzes en de invoering van fase 2 van de Wkb.

Effect gemeentefonds

De kosten voor het landelijk beheer van het DSO-LV worden verdeeld over de vier overheden. De gemeenten nemen hiervan 70% voor hun rekening, wat wordt verrekend via een uitname uit het gemeentefonds van jaarlijks 18 miljoen. Voor de gemeente Almere betekent dit een gemiddelde jaarlijkse afname van het gemeentefonds. In 2023 wordt de regeling herzien voor de periode vanaf 2024.

Effect leges

Als het gaat om de effecten op legesinkomsten is er een direct effect zichtbaar als gevolg van het vervallen van taken bij de gemeente door de invoering van de Wkb. Het wegvallen van werkzaamheden met betrekking tot het Bouwbesluit bij vergunningverlening en toezicht is een grote factor in deze verlaging van de leges. De verlaging van de leges is afhankelijk van de huidige kostendekkendheid en de nog te maken beleidskeuzes.

Effecten op inkomsten

De sommatie van de inkomsteneffecten en de begrootte legesinkomsten van de gemeente Almere in 2019, geven inzicht in de jaarlijks te verwachten inkomsten als gevolg van de invoering van de nieuwe wetten, waarin de overige inkomstenposten, behoudens de uitname uit het gemeentefonds, gelijk blijven.

In deze eerste resultaten wordt duidelijk dat er voornamelijk een afname in inkomsten wordt verwacht ten gevolge van de afname in leges (Wkb), ten opzichte van de huidige situatie (2019). De invoering van de Wkb veroorzaakt een afname van -€ XX miljoen. Ook wordt de afname van het gemeentefonds tot en met 2023 groter (- € XX mln.). Per saldo leidt dit tot een afname van **- €XX mln.**

Nieuwe financieringsmogelijkheden

De duiding van 'nieuwe' financieringsmogelijkheden om inkomsten te creëren, voortkomend uit de nieuwe wetten, is opgenomen in het slothoofdstuk. Hierbij moet worden opgemerkt dat hieraan onder meer beleidskeuzes en doorontwikkelingen van de wetgeving aan ten grondslag liggen, en nog nader onderzoek vergen.

5. Duiding extern speelveld

5.1 Beschrijving bevindingen per stakeholdersgroep

Als onderdeel van het onderzoek, zijn er interviews gehouden met verschillende partijen in het externe speelveld die bij het vraagstuk betrokken zijn. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen ten aanzien van de verschillende groepen belanghebbenden weer.

Ministerie van BZK

Ten aanzien van de kwantificering en effecten van de stelselwijzigingen worden voornamelijk recente onderzoeken, als uitgevoerd door CEBEON en SIRA, als uitgangspunten aangehouden. Ook wordt door BZK aangegeven dat het geven van een eenduidige lijn in de kwantificering van de stelselwijzigingen lastig is, doordat situaties per gemeente dermate verschillen. Het initiatief in hoe om te gaan met de stelselwijzigingen, aansluitende financiering en de uit te voeren activiteiten en acties ligt zodoende bij de gemeenten zelf.

Hoewel BZK het initiatief bij de gemeenten legt ten aanzien van het financieringsvraagstuk en kwantificering van de stelselwijzigingen is BZK benieuwd naar gemeentelijke resultaten en naar eventuele pilotprojecten.

VNG

De VNG heeft op het financiële/ legesvlak nog geen inhoudelijk standpunt ingenomen. De aandacht is vooral naar de processen gegaan. Welke (financiële) consequenties dit voor de gemeenten heeft is nog onbekend. Men is daarom begin dit jaar gestart met het benaderen van een aantal gemeenten om haar ervaringen op te halen.

Gemeenten

De gemeenten lijken dus aan zet. Gemeenten worstelen met het verduidelijken van het effect op de leges en lijken zodoende uit te kijken naar handreikingen vanuit de VNG. De gesproken gemeenten zijn wel progressief bezig de kwalitatieve effecten van de stelselwijzigingen in kaart te brengen, alsmede het opzetten van pilotprojecten. Hierin staat het kwantificeren van deze effecten echter nog in de beginfase.

De effecten in normuren, euro's en leges moeten daarnaast nog grotendeels onderzocht en berekend worden. Momenteel wordt wel onderzocht of bepaalde activiteiten, zoals bijvoorbeeld meldingen van bouwactiviteiten, via de leges verhaald kunnen worden.

Uitdagingen ten aanzien van de stelselwijzigingen die worden gezien zijn de te maken beleidskeuzen, het aansluiten op DSO, het verduidelijken van de kwantitatieve effecten, het aanpassen van de legesverordening, het halen van de doorlooptijd van 8 weken, de cultuurveranderingen en opleidingen, het herinrichten van devwerkprocessen en het integraal behandelen van aanvragen, zowel intern als extern.

Omgevingsdiensten

De gesproken omgevingsdiensten verwachten dat er ten aanzien van de stelselwijzigingen niet veel fte verloren gaan, vanwege onder andere het hebben van een flexibele schil en omscholing van personeel. De urenbesteding in toezicht en handhaving zal in het gehele proces ook weinig veranderen. Onder invloed van beleidskeuzes zouden structurele kosten kunnen ontstaan in het vooroverleg, bodemtaken en eventueel handhaving. Ten aanzien van de hoogte van de leges wordt een aanzienlijke daling verwacht.

Daarnaast wordt aangegeven dat het wenselijk is dat de ketensamenwerking wordt geoptimaliseerd. Hierin kan ruimte komen voor intaketafels voor binnenkomende aanvragen en vervolgens omgevingstafels waarin diverse ketenpartners worden betrokken. Met de gemeenten dient daarnaast meer gezamenlijk beleid opgezet te worden en dient strakker gestuurd te worden om partijen samen te brengen. Hierin wordt een andere rol van de omgevingsdiensten gezien als meer adviserend en aan de voorkant betrokken.

Initiatiefnemers

Voor de gesproken overige partijen lijken de stelselwijzigingen veel vragen op te roepen. Zo zijn de effecten op kostenniveau, op de bouwkwaliteit en op de mate van toezicht nog vaak onduidelijk. Ervaring uit pilots leert daarnaast dat de bouwkwaliteit mogelijk niet altijd stijgt, terwijl de kosten voor de particulier wel lijken te stijgen.

Ook wordt aangegeven dat de opbouw van de leges momenteel niet transparant is en zeer verschillend is per gemeente. Men is sceptisch over het feit of de leges daadwerkelijk gaan dalen nu legesplichtige taken van de gemeente gaan afnemen. Daarnaast wordt gevraagd hoe gemeenten, na stelselwijzigingen diverse uit te voeren taken gaan doorberekenen in de leges.

Conclusie extern speelveld

1. *De financiële effecten van de Wkb en OW voor gemeenten zijn nog niet eerder inzichtelijk gemaakt.*
Er is geen vergelijkingsmateriaal waar gebruik van gemaakt kan worden of dat als benchmark kan fungeren. Almere is daarmee de eerste gemeente die daadwerkelijk alle financiële effecten inzichtelijk heeft gemaakt.
2. *Alle betrokken actoren willen leren van de ervaringen van Almere.*
Het delen van de Almeerse ervaringen kan andere partijen helpen om een beter beeld te vormen van de materie. Daarnaast kan het delen ervoor zorgen dat niet iedere gemeente zelf het wiel aan het uitvinden is.

6. Beleidsmatige keuzes

6.1 Duiding beleidskeuzes (draaiknoppen)

De invoering van de Ow en Wkb leidt ertoe dat de gemeente keuzes dient te maken, voor wat betreft de invulling van haar taken. In onze analyse hebben wij een aantal beleidskeuzes aangestipt, die van invloed zijn op de rol (en daarmee de kosten) die de gemeente kan vervullen in de periode na invoering van de Wkb en Ow.

In het kader van de externe verspreiding van dit document zijn de feitelijke bestuurlijke keuzes voor Almere weggelaten.

Bij de toelichting van de beleidsknoppen wordt tevens gedeut, waar Almere op basis van haar huidige beleid staat, en waar nog sturingsmogelijkheden zitten. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van draaiknoppen. Ook wordt er beknopt ingegaan op de effecten voor de gemeente Almere en voor de burger/initiatiefnemer van Almere.

1. Sturing gemeenteraad



Onder de Ow wordt de reguliere procedure (8 weken) voor vergunningverlening de standaard. De gemeenteraad heeft bepaalde keuzes die zij moeten maken over wanneer de uitgebreide procedure wordt gevolgd, wanneer zij tot adviseur met instemming worden benaderd en wanneer participatie verplicht wordt gesteld. Op dit moment wordt +/- 3 keer per jaar (2019) een verklaring van geen bedenkingen afgegeven door de gemeenteraad.

Effecten keuze:

→ Gemeente: De adviestermijn voor de raad bedraagt vier weken en moet worden ingepast in de proceduurtijd. In de werkprocessen van VTH moet hier rekening mee gehouden worden.

→ Omgeving: De inwoners en bedrijven in Almere krijgen er mee te maken dat zij wellicht toch de langere procedure moeten volgen en verplicht participatie moeten organiseren. In andere gevallen hoeven zij slechts te motiveren of en hoe de omgeving betrokken is en wat hiermee gedaan is.

2. Vergunningvrij



Onder de Ow is het mogelijk om meer activiteiten vergunningvrij te maken dan onder de huidige wet en regelgeving. Almere zou een keuze moeten maken over het toepassen van deze mogelijkheid.

Effecten keuze meer grip:

→ Gemeente: Deze keuze heeft zowel verhogende consequenties aan de kostenkant, door de benodigde inzet voor toetsing, als ook aan de inkomstenkant, via de legesinkomsten.

→ Omgeving: Voor de initiatiefnemer zorgt meer sturing voor minder persoonlijke vrijheid, meer kosten voor vergunningverlening, omdat er voor meer bouwwerken een vergunning gevraagd moet worden. Voor de directe omgeving van het initiatief levert het echter meer zekerheid en mogelijkheid tot bezwaar op.

Effecten keuze minder grip:

→ Gemeente: Met deze keuze zullen zowel de kosten als de legesinkomsten van de gemeente dalen, omdat er geleverde diensten en taken vanuit de gemeente zullen vervallen. Daarnaast betekent vergunningvrij niet regelvrij, wat betekent dat er mogelijk een hogere last komt ten gevolge van extra taken: informatievoorziening (preventie), toezicht en handhaving.

→ Omgeving: De effecten voor de omgeving zijn niet eenduidig. Voor initiatiefnemers betekent deze keuze dat ze voor minder bouwwerken een vergunning hoeven aan te vragen en daarmee minder kosten maken en minder tijd kwijt zijn. Voor de omgeving van een initiatief is het echter onzekerder wat er in de directe omgeving gaat gebeuren en vervalt de mogelijkheid om bezwaar te maken.

3. Prioritering in handhavingsbeleid



De gemeente Almere moet met de komst van de Ow en Wkb naar de prioritering in het handhavingsbeleid kijken. De beleidskeuze die hierin gemaakt dient te worden, is welke prioritering de gemeente hierin aan gaat brengen, hoe men omgaat met vergunningaanvragen, toezicht hierop en in welke gevallen gehandhaafd gaat worden.

Wanneer de gemeente deze prioritering niet scherp stelt, loopt de gemeente het risico op veel zaken te moeten handhaven.

Effecten keuze:

→ Gemeente: Wanneer Almere kiest voor meer handhavingsprioriteiten dan in de huidige situatie, dan betekent dit voor de gemeente dat er meer handhavingscapaciteit nodig is, waarmee de kosten oplopen, waar niet direct inkomsten tegenover staan.

→ Omgeving: Wanneer een inwoner/bedrijf een handhavingsverzoek indient, kan het zijn dat de gemeente niet direct gaat handhaven en dat motiveert vanuit beleid (de prioritering).

6. Beleidsmatige keuzes

4. Bruidsschat



De bruidsschat is een pakket regels over lokale vraagstukken, zoals geur, horeca of lozing van huishoudens. Deze regels worden gedecentraliseerd naar de gemeente en worden automatisch onderdeel van het (tijdelijk) omgevingsplan van de gemeente. De gemeente Almere dient ten aanzien van de regels uit de bruidsschat te beslissen hoe ze voortaan met deze regels omgaat. De gemeente kan de regels overnemen, laten vallen en/of wijzigen. De afdeling VTH dient zich bewust te zijn dat vanuit beleid keuzes gemaakt worden voor de regels uit de bruidsschat en dat dit van invloed is op de hoeveelheid en soort regels waaraan zij vergunningaanvragen moeten toetsen.

Effecten keuze:

- Gemeente: De bruidsschat bevat ook een aantal milieubelastende activiteiten. De gemeente moet hierover in gesprek met de Omgevingsdienst en afspraken maken over de uitvoering van taken. Het beleggen van de taken bij de Omgevingsdienst heeft consequenties voor de kosten en de afspraken in de dienstverleningsovereenkomst.
- Het behouden en/of wijzigen van de regels uit de bruidsschat en het toetsen, toezicht, handhaving en monitoring van deze regels heeft consequenties voor de afdeling VTH. Zij krijgen meer/andere regels waar zij de vergunningaanvraag aan moeten toetsen, toezicht houden en/of handhaven. Ook dient de gewenste omgevingswaarden gemonitord te worden. Dit heeft consequenties voor de kosten (benodigde capaciteit).
- Omgeving: Voor de inwoner/bedrijf is het mogelijk dat er specifieke regels gelden voor het gebied waar het initiatief in valt.

5. Nieuw indieningsvereiste participatie



Participatie is een belangrijke pijler onder de Ow. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving moet zorgen voor meer draagvlak en betere besluiten ten aanzien van een aanvraag. Participatie bij vergunningverlening is niet omkaderd vanuit de wet, het betreft maatwerk, omdat iedere situatie anders is. Wel is de gemeente verplicht om een participatiebeleid op te stellen. Participatie is een indieningsvereiste, waarbij de aanvrager aan moet geven of er participatie is toegepast en zo ja, hoe dit is gebeurd en wat er met de uitkomsten is gedaan of anders gemotiveerd aangeven waarom geen participatie heeft plaatsgevonden.

Effecten keuze:

- Gemeente: De gemeente dient rekening te houden met participatie in het werkproces m.b.t. de omgevingsvergunning. Dit dient ook in de reguliere proceduretijd ingepast te worden. De gemeente kan nadenken over bepaalde vormen van participatie die passend zijn bij bepaalde soort initiatieven, zodat het voor de inwoner als de casemanager geen overbodige uren en kosten met zich mee brengt.
- Omgeving: Voor initiatiefnemers wordt door een participatiebeleid duidelijk wat van hen verwacht wordt en in welke gevallen zij participatie moeten toepassen.

6. Voortraject van vergunningverlening



Met invoering van de Ow wordt de 'voorkant' van het vergunningverleningsproces belangrijker, om de termijnen en doorlooptijden te behalen. Dit betekent dat een vooroverleg een belangrijker en meer reguliere functie moet krijgen in het proces. Hoe intensiever het voortraject wordt vormgegeven, hoe groter de gevolgen van het risico op het verlenen van diensten waar geen inkomsten tegenover staan. De gemeente Almere moet daarom een keuze maken hoe men het vooroverleg gaat aanpakken en hoe men de kosten hiervoor wil gaan dekken.

Effecten keuze:

- Gemeente: Voor de gemeente betekent deze keuze dat de gemaakte kosten, grotendeels gedekt zullen worden, ook als er geen vergunningsaanvraag volgt. Hiermee wordt een financieel risico verkleind.
- Omgeving: Voor de initiatiefnemer betekenen kosten voor een vooroverleg, een extra kostenpost ten opzichte van de huidige situatie. Hiermee wordt het realiseren van een initiatief duurder.

6. Beleidsmatige keuzes

7. Het vullen van het DSO

In het vullen van het DSO zijn er verschillende mogelijkheden voor de gemeente Almere. Almere kan de basisgegevens (minimale vereisten) hierin opnemen, maar kan er ook voor kiezen om toepasbare regels en kaartlagen toe te voegen. De beleidskeuze voor het verder uitbreiden hiervan, zorgt voor de ontsluiting van meer informatie en inzichtelijkheid. Dit zou de kwaliteit van de aanvragen en het beoordelen ervan kunnen verbeteren.



Effecten keuze:

- Gemeente: Voor de gemeente betekent het verschaffen van meer inzicht aan de voorkant een investering, die naar verwachting in het vergunningsverleningsproces een tijdsbesparing oplevert, omdat (1) de gemeente zelf snel inzicht heeft welke regels waar gelden en of een initiatief hierbinnen past, en (2) de kwaliteit van aanvragen zal verbeteren door het inzicht van initiatiefnemers in de regels die gelden.
- Omgeving: Voor de omgeving betekent een hogere mate van informatie ontsluiting in het DSO, dat er meer inzicht in de geldende regels ontstaat. Op deze manier kost het de initiatiefnemer minder tijd om te achterhalen wat op een locatie mogelijk is. Daarnaast zal het proces versnellen omdat de kwaliteit van de aanvraag beter wordt.

8. Kostendekkendheid

Door de inwerkingtreding van de Wkb vervalt gemiddeld ruim 40% van de uren bij vergunningverlening en toezicht. Het hoeft niet direct zo te zijn dat de gemeente de leges met hetzelfde percentage verlaagt als de uren die komen te vervallen. Dit is afhankelijk van de kostendekkendheid en politieke keuzes. Daarnaast is de daadwerkelijke urenbesteding aan de nieuwe taken afhankelijk van de mate waarin gehandeld wordt in de geest van de Wkb en het VTH-beleid (zie beleidskeuze 2).



Effecten keuze:

- Gemeente: Op basis van een beter inzicht in de kostendekkendheid van leges kan de gemeente keuzes maken in het nastreven van kostendekkendheid voor de gemeente of de betaalbaarheid van de klant.
- Omgeving: Voor de burger/ initiatiefnemer is het de vraag of de kosten voor rekening komen van de aanvrager, die ook al de kosten voor een private kwaliteitsborger betaalt, of dat middels een algemene heffing iedere burger van Almere wordt geraakt.

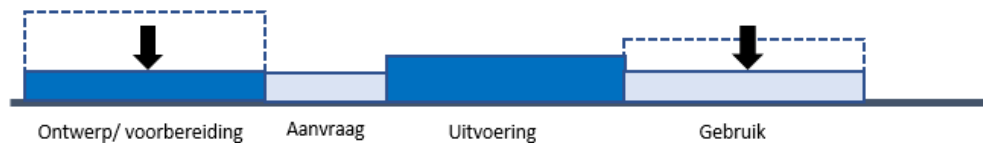
Doorvertaling beleidsmatige keuzes naar varianten

De geïdentificeerde beleidskeuzes en beleidsknoppen, zijn van invloed op de invoering van de Ow en Wkb bij de gemeente Almere. Om deze keuzes in perspectief en context te plaatsen, zijn deze uitgewerkt in twee denkbare varianten: "Financieel optimaliseren" en "Burger centraal". De varianten worden in de volgende paragraaf toegelicht. Een aantal draaiknoppen komt hierbij niet aan bod, omdat deze geen "financieel gewin" voor de gemeente Almere kan opleveren, dan wel een neutraal effect richting de burger heeft.

6. Beleidsmatige keuzes

6.2 Variant 1: Financieel optimaliseren

Variant 1: **Financieel optimaliseren** heeft tot doel beleidsmatige draaiknoppen aan te passen om daarmee de *inzet van de gemeente Almere* (VTH) te beperken tot waarvoor de gemeente kostendekkend leges kan heffen. Dit heeft daarmee consequenties voor de *dienstverlening* van de gemeente Almere + de lasten voor de initiatiefnemer in de gemeente Almere.



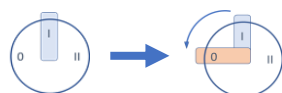
2. Vergunningvrij – vergunningvrije ruimte vergroten

- Gemeente: Met deze keuze zullen zowel de kosten als de legesinkomsten van de gemeente dalen, omdat er geleverde diensten en taken vanuit de gemeente zullen vervallen. Daarnaast betekent vergunningvrij niet regelvrij, wat betekent dat er mogelijk (beleidskeuze) een hogere last komt ten gevolge van extra taken: informatievoorziening (toelichting vergunningvrij en preventie), toezicht en handhaving.
- Omgeving: De effecten voor de omgeving zijn niet eenduidig. Voor initiatiefnemers betekent deze keuze dat ze voor minder bouwwerken een vergunning hoeven aan te vragen en daarmee minder kosten maken en minder tijd kwijt zijn. Voor de omgeving van een initiatief is het echter onzekerder wat er in de directe omgeving gaat gebeuren en vervalt de mogelijkheid om bezwaar te maken.



4. Bruidsschat – minder regelgeving

- Gemeente: Wanneer de gemeente ervoor kiest om vanuit de bruidsschat regelgeving te laten vallen of te versoepelen, dan zullen er (afhankelijk van de regel) ook minder kosten zijn die de gemeente moet maken voor de uitvoering en handhaving van deze regels.
- Omgeving: Het effect van het laten vallen van regelgeving uit de bruidsschat op de omgeving is sterk afhankelijk van de regel en de kenmerken van het gebied, maar zorgt ervoor dat er in specifieke gebieden minder of andere regels zullen gelden.



5. Nieuw aanvraagvereiste participatie – burger proportioneler betrekken

- Gemeente: De nieuwe aanvraagvereiste participatie vraagt om participatie mee te nemen in de integrale beoordeling van de vergunningaanvraag. Dit kan betekenen dat er meer tijd aan de integrale beoordeling besteed wordt. Hierover kan de gemeente leges heffen. Daarnaast kiest de gemeente met deze keuze ervoor om niet actief de participatie te begeleiden en voor sommige (eenvoudigere) vergunningen participatie minimaal te toetsen, aangezien dit meer inzet en capaciteit van de medewerkers vraagt.
- Omgeving: De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van de participatie en de aanvraag van een vergunning wordt duurder doordat de tijd die besteed wordt aan de beoordeling van participatie, is doorberekend in de leges.



6. Voortraject van vergunningverlening – verhogen leges voortraject

- Gemeente: Door de leges voor het voortraject te verhogen, zullen de inkomsten tegenover geleverde diensten door de gemeente toenemen. Met name wanneer er voor wordt gekozen om leges voor alle voortrajecten te heffen, ook als er geen vergunningaanvraag volgt.
- Omgeving: Voor de initiatiefnemer betekent deze keuze dat het voortraject (meer) geld gaat kosten en dat voor de officiële aanvraag de kosten dus al hoger zijn.



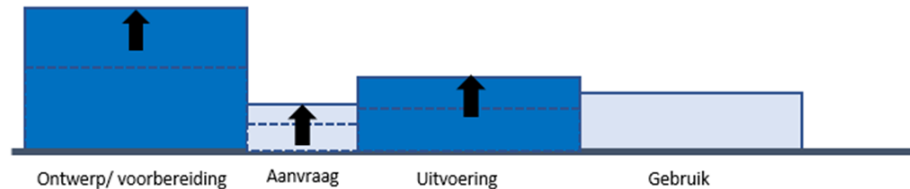
8. Kostendekkendheid – optimaliseren leges (tot kostendekkendheid)

- Gemeente: Door over nieuwe werkzaamheden leges te vragen en ook de bestaande leges, waar mogelijk, te verhogen, zullen de inkomsten tegenover geleverde diensten door de gemeente, en daarmee de kostendekkendheid, toenemen.
- Omgeving: Voor de initiatiefnemer betekent deze keuze dat het aanvragen van een vergunning duurder wordt.

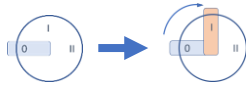
6. Beleidsmatige keuzes

6.3 Variant 2: Burger centraal

Variant 2: **Burger centraal** heeft tot doel beleidsmatige draaiknoppen aan te passen om daarmee de dienstverlening van de gemeente Almere (VTH) te optimaliseren, door zaken sneller/eenvoudiger, inzichtelijker en goedkoper te maken. Dit heeft daarmee financiële en bedrijfsmatige consequenties voor de gemeente Almere.



1. Sturing gemeenteraad – raad in eerder stadium betrekken



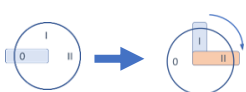
- Gemeente: Voor de gemeente betekent deze keuze meer inzet, en daarmee meer kosten, om een raadsvoorstel voor te bereiden en de gemeenteraad mee te nemen in het vergunningverleningsproces. De politiek krijgt hiermee meer sturingsmogelijkheden in de vergunningverleningsfase.
- Omgeving: Deze keuze betekent voor de omgeving, de burgers en bedrijven van Almere, dat er indirect meer betrokkenheid is bij de keuzes die rondom vergunningverlening worden gemaakt, via de lokale politiek. Daarentegen kan dit voor de initiatiefnemer ook leiden tot langere processen.

3. Prioritering in handhavingsbeleid – gehoord voelen burger



- Gemeente: Deze beleidskeuze leidt tot een scherpere prioritering van handhavingsaspecten, waarop de gemeente inzet pleegt. Of dit meer of minder kosten met zich meebrengt is afhankelijk van de keuzes en de hoeveelheid categorieën met een hoge prioritering.
- Omgeving: Voor de omgeving betekent deze beleidskeuze duidelijkheid over de acties van de gemeente naar aanleiding van een handhavingsverzoek en/of overtreding. De gemeente motiveert haar acties vanuit de handhavingsprioriteiten.

5. Nieuw aanvraagvereiste participatie – participatie burger



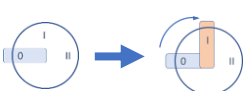
- Gemeente: Deze keuze betekent voor de gemeente dat er voor meer initiatieven de aanvraagvereiste participatie uitgebreid wordt meegenomen in de integrale beoordeling. Dit zal meer inzet en capaciteit vragen. Hierdoor zullen de kosten voor de gemeente toenemen. Ook kan de gemeente de participatie bij bepaalde (grotere) initiatieven te begeleiden/faciliteren, ook dit vraagt extra inzet en capaciteit.
- Omgeving: Deze beleidskeuze kan een andere uitwerking hebben voor de initiatiefnemer als voor de omgeving van een initiatief. De initiatiefnemer zal mogelijk meer inzet moeten plegen voor het organiseren van de participatie en de verantwoording hierover in de vergunningaanvraag. Anderzijds levert het de omgeving van een initiatief meer mogelijkheden op om betrokken te worden en mee te denken bij de ontwikkeling van een initiatief in de directe leefomgeving.

6. Voortraject van vergunningverlening – Faciliteren vooroverleg/ inrichten van een omgevingstafel, met minimale doorbelasting



- Gemeente: Voor de gemeente levert deze beleidskeuze meer benodigde inzet aan de voorkant van het proces op, zonder dat deze volledig gedekt worden door de leges. Wel zorgt een gedegen voorproces, voor een grotere kansrijkheid op een kwalitatief betere vergunningaanvraag, en de kansrijkheid van het afhandelen van de aanvraag binnen de gestelde termijnen.
- Omgeving: Voor de initiatiefnemer betekent deze keuze dat het voortraject veel inzicht en input voor de vergunningaanvraag oplevert, zonder dat de kosten in zijn geheel worden doorbelast aan de initiatiefnemer.

7. Het vullen van het DSO – meer informatie ontsluiting



- Gemeente: Voor de gemeente levert deze keuze meer inzet en capaciteit om het systeem op te zetten en te vullen met informatie. Dit vraagt eenmalig een grotere inzet en daarna zal de gemeente de informatie up-to-date moeten houden. Wel is de aanname dat een betere ontsluiting van informatie, op termijn ook zorgt voor kwalitatief betere vergunningaanvragen, en minder werk in de beoordeling hiervan. Daarnaast biedt een gevulder DSO ook voor de afdelingen binnen de gemeente sneller en directer inzicht in de mogelijkheden en geldende regels op een locatie of in een gebied.
- Omgeving: Voor de initiatiefnemer betekent deze keuze dat het meer informatie beschikbaar krijgt, waardoor zelf een betere inschatting gemaakt kan worden, wat waar kan, mag en mogelijk is en hoe de procedure verloopt. Hierdoor hebben initiatiefnemers eerder in het proces de kans om dergelijke informatie mee te nemen in de voorgenomen ontwikkeling en de keuze om het vergunningverleningsproces in te gaan.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies dekkingsvraagstuk

Op basis van voorgaande bevindingen en resultaten, komt dit onderzoek tot de volgende vier hoofdconclusies aangaande het dekkingsvraagstuk.

1. Werkzaamheden/ activiteiten van de afdeling VTH veranderen ten gevolge van invoering nieuwe wetgeving (Ow en Wkb), wat leidt tot financiële wijzigingen.

- Voor zowel de Ow als de Wkb vallen er taken weg, maar komen er tevens nieuwe rollen bij.
- Specifiek voor de Wkb verdwijnen er werkzaamheden (bouwtechnische toetsing vergunning), omdat deze taken overgeheveld worden naar private kwaliteitsborgers. Hiermee verdwijnt een deel van de legesinkomsten. Tevens blijft de gemeente in het voortraject en gedurende de handhaving nog altijd verantwoordelijk en kan hiervoor werkzaamheden verrichten waar geen inkomsten (leges) tegenover staan.
- Specifiek voor de Ow geldt dat om termijnen te halen het verwacht wordt dat werkzaamheden verschuiven naar de voorfase. Omdat er op dat moment nog geen aanvraag ligt loopt de gemeente dan risico inkomsten te missen.

2. De gemeente Almere heeft bestuurlijke keuzes (draaiknoppen) om te sturen

De bestuurlijke keuzes die nog gemaakt dienen te worden kunnen vertaald worden in 2 varianten:

- Variant 1: Financiële optimalisaties
- Variant 2: De burger centraal te stellen

Deze keuzes hebben zijn vertaalslag in of het dekkingsvraagstuk te verkleinen, dan wel de dienstverlening naar de burger te vergroten.

3. Er zijn financieringsopties om het dekkingsvraagstuk te verkleinen

De gemeente Almere heeft een aantal mogelijkheden waarmee het dekkingsvraagstuk verkleind kan worden. Dit heeft, evenals de bestuurlijke keuzes, direct invloed op de dienstverlening, dan wel de doorbelasting naar de indiener.

Daarnaast leidt de invoering van de Ow/Wkb tot een dekkingsvraagstuk. Het oplossen van dit vraagstuk kent zowel een gemeentelijke als een landelijke verantwoordelijkheid. Op gemeentelijk niveau zijn er aantal aspecten waarmee de consequenties van de invoering van de Ow/Wkb beïnvloed kunnen worden.

Echter, ook op landelijk niveau is er een verantwoordelijkheid. De financiële consequenties van het doorvoeren van een stelselwijziging als in deze studie beschreven kan niet alleen bij gemeenten neergelegd worden.

4. De gemeente Almere dient op basis van conclusies 2 en 3 keuzes te maken

De keuzes op zowel bestuurlijk vlak als de financieringsopties dienen in samenhang genomen te worden. Hiermee vormt het de synthese waarmee de verdere financiële consequenties voor de gemeente Almere uitgewerkt kunnen worden.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.2 Vervolgonderzoek en -acties

Dit onderzoek verschaft inzicht in de financiële consequenties van de invoering van Wkb en Ow. Naar aanleiding hiervan zijn een aantal interessante constatering/conclusies gevormd, die aanleiding geven tot een nadere verkenning. Wij zullen hieronder de belangrijkste vervolgacties meegeven, uitgesplitst naar het verkennen van verhaalmogelijkheden en overige vervolgstappen.

Verken aanvullende verhaal- en financieringsmogelijkheden

1. Verhaalmogelijkheden nieuwe werkzaamheden (processen) in kaart brengen

Om een compleet beeld te krijgen van het dekkingsvraagstuk, is het van belang om de verhaalbaarheid in leges voor de processen en werkzaamheden die er voor de gemeente *bij* komen, met name als gevolg van de Ow, inzichtelijk te krijgen. Deels hangt dit samen met het maken van beleidskeuzes rondom de invulling van deze processen en werkzaamheden. Desalniettemin, zal er bij huidige inzet, neutrale beleidskeuze, waarschijnlijk een verkleining van de inkomsten delta optreden na het toevoegen van de verhaalmogelijkheden op basis van deze processen.

Naast de verhaalbaarheid via leges, is het ook van belang dat Almere gaat kijken naar de dekking van het vooroverleg, wat naar verwachting een steeds belangrijker rol gaat spelen in het vergunningverleningsproces.

2. Kruissubsidiëring

Met name vanuit belangenverenigingen van projectontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties wordt stevige kritiek geuit op kruissubsidiëring. Zij geven aan dat de hoogte van de leges regelmatig niet in verhouding staat tot de door de gemeenten verrichte werkzaamheden en dat de zeer forse bijdragen vanuit de leges van omvangrijke (nieuw)bouwprojecten aan activiteiten van geringe omvang, zoals het plaatsen van een dakkapel of een kapvergunning niet langer houdbaar is. Enige mate van solidariteit mag, maar moet wel acceptabel blijven. Een nadere verkenning naar de consequenties voor de huidige Almeerse situatie is gewenst.

3. Leges heffen over Bodem en Milieu activiteiten (i.c.m. bruidsschat)

Naast verhaalmogelijkheden op bijkomende taken, biedt de Ow ook de mogelijkheid om op het gebied van bodem- en milieuactiviteiten leges te gaan heffen. Het is afhankelijk van beleidskeuzes of dit wenselijk is. Aanvullend onderzoek is nodig om de mogelijkheden exact in beeld te brengen.

Overige vervolgacties

4. Kosten initiatiefnemer in kaart brengen

Op dit moment zijn de kosten en inkomsten vanuit het gemeentelijk perspectief benaderd. Dit geeft voor de indiener niet het volledige verhaal (vooral aan de kostenkant), aangezien er ook nog kosten gemaakt moeten worden voor een private kwaliteitsborger. Wat de overall consequenties zijn voor een indiener is van belang om te bepalen welke keuzes Almere dient te maken (kostendekkendheid, eigen bijdrage, algemene voorzieningen).

5. Proefprojecten (pilots draaien) vanuit legesperspectief

Vanuit diverse stakeholders is aangegeven dat er op dit moment nog geen proefprojecten zijn voor Wkb/ Ow projecten, die zich richten op de leges. Inzicht is gewenst in de financiële consequenties voor een indiener, de gemeente Almere en andere betrokken actoren in relatie tot doorlooptijden en leges.

6. Dialoog inzake vervolg

De financiële consequenties van het doorvoeren van een stelselwijziging als in deze studie beschreven kan niet alleen bij gemeenten neergelegd worden. Wij adviseren dat alle landelijke spelers (zoals BZK) samen met de gemeenten (en VNG) een constructieve dialoog gaan voeren.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.3 Alternatieve dekkingsmogelijkheden: loslaten huidig legesstelsel

In het onderzoek dat Ecorys en Senze eerder hebben uitgevoerd (*Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit Bouwen -2014*), hebben wij geconstateerd dat om een kostendekkend stelsel te krijgen er niet gekozen hoeft te worden voor één oplossing. Een bruikbaar alternatief ligt waarschijnlijk in een combinatie van meerdere alternatieve oplossingen. Dit kan door de kosten voor taken in het kader van aanvragen te verhalen vanuit het oogpunt van individualiseerbaar belang en kosten voor taken uitgevoerd na oplevering van de bouw vanuit het oogpunt van algemeen belang. De meest kansrijke oplossingen uit deze studie, voor Almere zijn hieronder kort beschreven.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de genoemde mogelijkheden (nog) niet allemaal binnen de huidige wet- en regelgeving toepasbaar zijn. Desgewenst dient Almere in combinatie met andere gemeenten hieromtrent de aandacht te vragen van de (landelijke) politiek.

Omgevingsbijdrage

Bij de omgevingsbijdrage wordt het toevoegen of veranderen van een bouwwerk belast. Ook kunnen positieve economische effecten worden meegenomen, bijvoorbeeld het creëren van werkgelegenheid.

→ *Hiermee kan Almere gedifferentieerd doorbelasten: extra belastingen voor reguliere ontwikkelingen + kortingen tgv maatschappelijk gewenste ontwikkelingen*

Uurtje – Factuurtje

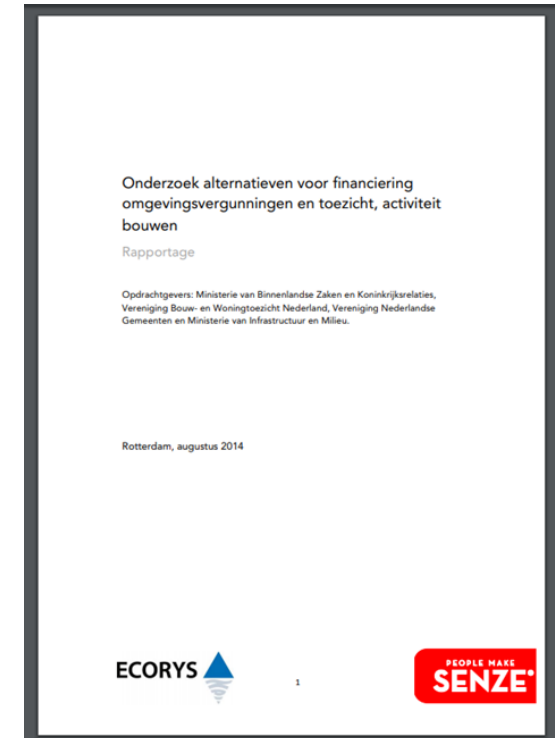
Bij het uurtje factuurtje stelsel wordt een directe koppeling gemaakt tussen de aanvraag en de geleverde dienst. De werkelijke bestede tijd wordt in rekening gebracht. De gemeente geeft op voorhand aan wat de te verwachten kosten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een offerte.

→ *Hiermee kan Almere een volledig kostendekkend stelsel opstellen*

Extra aanslag OZB bij waarde-creatie gebouwen (toegevoegde taxatiewaarde)

De gemeente bepaalt de hoogte van de OZB aan de hand van de WOZ-waarde. Gemeenten zijn vrij in het vaststellen van het OZB-tarief. De mogelijkheid bestaat om dit te verhogen (generiek), maar het kan ook gericht.

→ *Deze verhoging kan gebruikt worden ter financiering van de Almeerse taken (welke niet verhaald kunnen worden middels de leges)*



Bijlagen

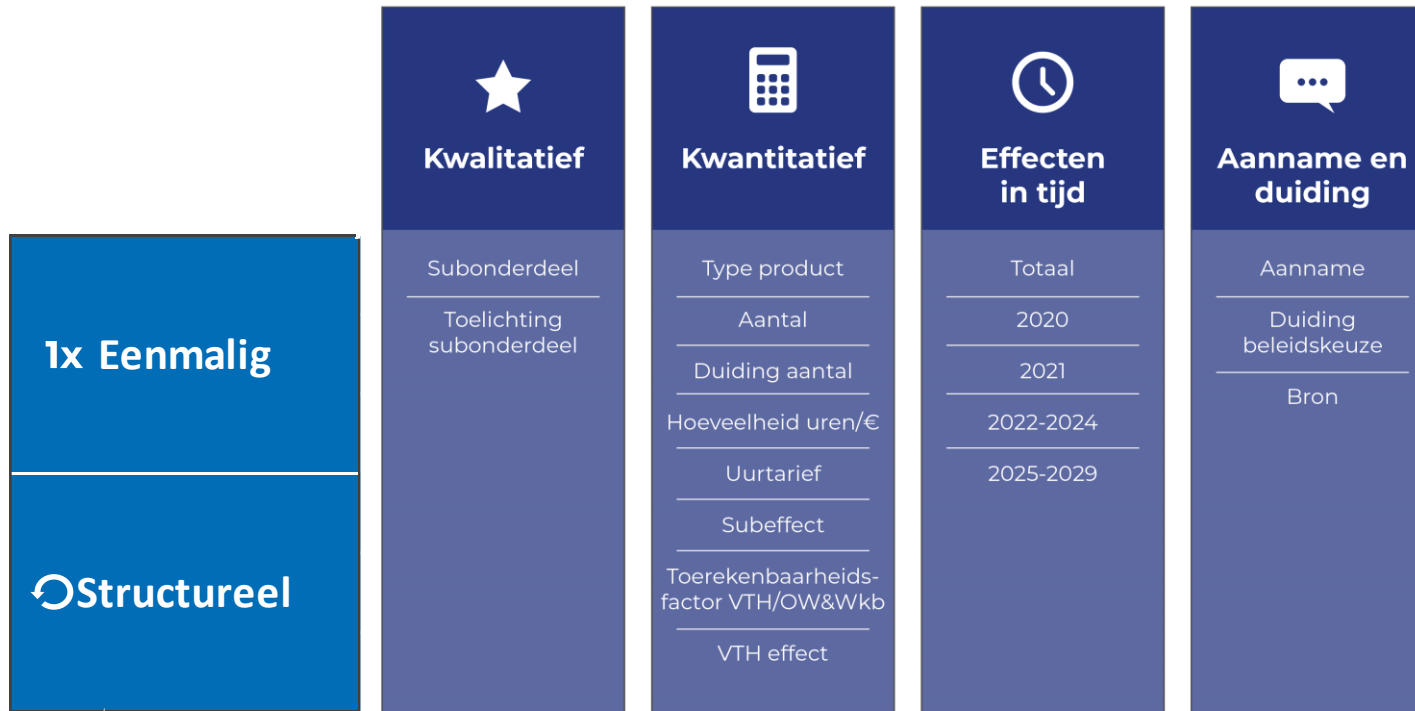
A: Methodiek

Bijlage A: Methodiek

Analyse: matrix kosteneffecten

Voor de analyse van de opgehaalde gegevens is gebruik gemaakt van een matrix. De matrix dient als analysemodel, voor zowel de kwalitatieve en de kwantificering hiervan, en is gedurende het proces steeds verder opgebouwd. De matrix bevat op de assen de basis elementen voor de analyse, die gedurende het proces voor ieder geïdentificeerd effect worden ingevuld. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen systeem effecten, proces effecten en personele effecten. De uitkomsten van de matrix geven uiteindelijk de effecten van de nieuwe wetten voor de afdeling VTH voor de gemeente Almere weer.

In onderstaand figuur is het analysemodel, de matrix, weergegeven. In de volgende paragrafen worden de onderdelen nader toegelicht. De gevulde matrix met resultaten is opgenomen als bijlage D.



Bijlage A: Methodiek

Analyse: kwalitatieve kosteneffecten

1. Type effecten: allereerst is er op de verticale as een onderscheid gemaakt tussen eenmalige effecten en structurele effecten. Voor het inzicht en de duiding van de effecten is het van belang om het onderscheid te maken, om uiteindelijk ook iets over het financieringsvraagstuk te kunnen zeggen.

- **Eenmalige effecten:** Eenmalige effecten zijn bijvoorbeeld kennisnamekosten en invoeringskosten. Eenmalige effecten kunnen ook meerdere jaren van toepassing zijn in de transitieperiode, zolang de inspanning op het vlak niet structureel is.
- **Structurele effecten:** met structurele effecten worden de effecten bedoeld die over de jaren heen verwacht worden. Hierbij is het mogelijk dat de kosten/baten over de jaren heen verschillen, bijvoorbeeld toenemen of afnemen, zolang het effect wel structureel aanwezig is.

2. Kwalitatieve effecten: vervolgens zijn de geïnventariseerde effecten kwalitatief uitgezet op de horizontale as in de matrix, waarbij de effecten per onderwerp/onderdeel geclusterd zijn (zie onderstaande weergave).

- **Onderdeel:** de effecten zijn in hoofdonderdelen gecategoriseerd en uitgezet op de matrixen. Hoofdonderdelen kunnen betrekking hebben op een bepaald proceselement, instrument of element in de organisatie of de regelgeving. Binnen een onderdeel zijn in sommige gevallen meerdere effecten geïnventariseerd.
- **Subonderdeel en toelichting subonderdeel:** het subonderdeel geeft de verwachte effecten en/of de uit te voeren taken op hoofdlijnen weer. In de toelichting wordt vervolgens het verwachte effect of de uit te voeren taak nader toegelicht en wordt de relevantie voor VTH geduid, waar nodig.

	Matrix	★ Kwalitatief		
		Onderdeel	Subonderdeel	Toelichting subonderdeel
IX Eenmalig	Systemen	◦ Koppeling DSO-LV		
	Processen	◦ Omgevingswet instrumenten ◦ Voorbereiding ◦ Implementatie ◦ Vergunningverleningsproces		
	Personele zaken	◦ Personeelsbestand		
Structureel	Systemen	◦ Beheer systeem		
	Processen	◦ Participatie ◦ Voortraject ◦ Vergunningverlening ◦ Toezicht ◦ Handhaving ◦ Planvorming ◦ Dienstverlening ◦ Raad		
	Personele zaken	◦ Fte Wkb fase 1 ◦ Fte Wkb fase 2 ◦ Accounthouderschap ◦ Beleidscyclus		


Weergave van geïnventariseerde effecten in hoofdonderdelen.

Bijlage A: Methodiek

Analyse: kwantificering kosteneffecten

3. Kwantitatieve effecten: als vervolgstap zijn de kwalitatieve effecten gekwantificeerd. Voor de kwantificering van de effecten zijn per effect verschillende variabelen uitgewerkt. Uiteindelijk leiden de variabelen per effect, tot het effect in euro's voor VTH. Hieronder worden de variabelen nader toegelicht, niet alle variabelen zijn van toepassing voor alle effecten.

- **Type product:** de geïnventariseerde effecten kunnen een impact hebben via de uurbesteding bij VTH, of een impact hebben via de kosten/baten bij VTH, oftewel via geldstromen. Het type product, uurbesteding (U) of euro's (€), is per effect geduid.
- **Aantal (#) en duiding aantal:** vervolgens is, wanneer van toepassing, aangegeven met welk aantal er gerekend wordt. Bijvoorbeeld hoeveel weken of hoeveel aanvragen waar het effect betrekking op heeft. In de naastliggende kolom is geduid waar het aantal betrekking op heeft, de eenheden.
- **Hoeveelheid (q) (uren, fte, euro's):** in de volgende stap is geduid om hoeveel uren/fte's/euro's het gaat per eenheid.
- **Tarief (p):** vervolgens is het tarief, uurtarief dan wel tarieven per fte, uitgewerkt. Hierbij is een uurtarief van € 95 aangehouden voor functies binnen de gemeente, tenzij er op basis van de aangeleverde gegevens en naar de aard van het effect een functie specifiek tarief opgenomen kon worden.
- **Subeffect:** vervolgens resulteren voorgaande gegevens per effect in het sub effect, via de volgende formule: $\#(p \cdot q)$. Er is gewerkt met een subeffect, omdat de onderzoeksvraag uitgaat van effecten veroorzaakt *door de wetgeving* en de effecten voor VTH, en enkele effecten niet naar deze elementen uit te splitsen zijn.
- **Toerekenbaarheidsfactor VTH/OW & Wkb:** om toch de effecten conform de scope van het onderzoek in kaart te brengen, is een toerekenbaarheidsfactor opgenomen, voor VTH dan wel de nieuwe wetgeving. Deze factor is tot stand gekomen middels aannames. In veel gevallen was de toerekenbaarheidsfactor 100%.
- **VTH effect:** uiteindelijk leidt de vermenigvuldiging van het subeffect met de toerekenbaarheidsfactor, per effect, tot het effect voor VTH per jaar. Hierbij gaat het om de lastenkant van de effecten die in beeld zijn gebracht.

 Kwantitatief $\#(p \cdot q)$							
type product	aantal	duiding aantal	hoeveelheid uren/€	uurtarief	subeffect	toerekenbaarheidsfactor VTH/OW&Wkb	VTH effect
U	52	Weken	4	€ 95,00	€ 19.760	100%	€ 19.760
U	52	Weken	2	€ 95,00	€ 9.880	100%	€ 9.880

Bijlage A: Methodiek

Analyse: duiding kosteneffecten

4. Effecten in tijd: de geïnventariseerde VTH effecten aan de lastenkant, gaan in verschillende jaren spelen of komen in verschillende tijdsspannen tot uiting. Om deze reden is het van belang om te duiden per effect om welke tijdsspanne het gaat, en het VTH effect vervolgens uit te zetten in tijd, zodat de totalen per jaar inzichtelijk worden.

- **Tijdspanne:** per effect is de tijdsspanne geduid waarop een effect van toepassing is. Hierbij hebben we de tijdsspanne 2020-2029 meegenomen in het onderzoek.
- **Effecten in tijd:** vervolgens is het gekwantificeerde VTH effect uitgezet over de jaren, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen 2020, 2021, 2022-2024 (3 jaar) en 2025-2029 (5 jaar). Voor de periode 2022-2029 is gekozen om te werken met tijdvakken, omdat de exacte uitwerking per jaar nog erg onzeker is. Vervolgens kunnen de verschillende effecten per jaar worden **opgeteld**, om tot het effect per jaar/tijdvak te komen. Gezien de onzekerheid van de effecten, is voor de berekende tijdvakken de volgende berekening toegepast: **het totaal effect / het aantal jaren in het tijdvak**. Op deze manier wordt een gemiddelde genomen, waardoor schijnzekerheid wordt beperkt.

5. Duiding effecten: tot slot is er per effect een nadere duiding gegeven van de totstandkoming van de kwantificering, en van de mogelijke beleidskeuzes die de gemeente nog moet gaan maken de komende jaren. Daarnaast zijn ook, waar relevant, de bronnen van de gegevens opgenomen.

- **Aannames en duiding:** bij deze variabele is een beschrijving opgenomen die inzicht verschaft in de redenering achter een effect en/of welke aannames er aan ten grondslag liggen. Dit kan in zekere mate overeenkomen met de toelichting op het effect.
- **Beleidsmatige keuze:** de beleidskeuzen rondom of voortkomend uit het effect, zijn vervolgens eveneens geduid. Hierbij is, waar mogelijk, een kwantitatieve inschatting of bandbreedte aangegeven voor het effect in relatie tot de beleidskeuze. Waar in de totale effectenberekening is uitgegaan van 'pakket 21 en de rest blijft gelijk', worden hierin ook mogelijke beleidskeuzes geduid die verder gaan dan dit pakket.
- **Bronnen:** tot slot zijn de bronnen van de gebruikte gegevens (kwantificering en duiding effecten), zoveel mogelijk, opgenomen. Hierbij kan het gaan om publicaties van (eerder) uitgevoerde onderzoeken, of gegevens en beleidsstukken van de gemeente Almere.

🕒 Effecten in tijd					💬 Aanname en duiding		
totaal	2020	2021	2022-2024	2025-2029	Aanname	Duiding beleidskeuze	Bron
2024-2029 (in totaal 1 jaar)			€ 19.760	€ 98.800,00	Aanname is dat 1 VTH werknemer hier jaarlijks, wekelijks gemiddeld 0,5 dag mee bezig is.		
2020	€ 9.880	€ 9.880	€ 29.640		Aanname is dat 1 werknemer hier t/m 2024 jaarlijks gemiddeld 2 uur per week mee bezig is, om de impact en betekenis voor VTH van het OP van rechtswegen in kaart te brengen en hierover mee te denken.		

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Over Senze

Senze is een jong en eigenzinnig adviesbureau dat mens, organisatie en oplossing op eigen' wijze verbindt op het gebied van Advies, Training & Coaching en Interim Management. Onze focus ligt daarbij op de expertises Omgevingsrecht, de Ow, de Wkb, Veiligheid & Bijzondere Wetten en Mens & Organisatie.

People make Senze

De mens maakt het verschil. Aan deze missie werken wij iedere dag met de nodige overtuiging, passie en samen met onze opdrachtgevers. Senze ondersteunt gemeenten, provincies en ministeries bij het vinden en implementeren van verbeteringen in beleid en uitvoering. Met toonaangevende expertise is Senze dé specialist in het geheel op 'eigen' wijze kijken naar complexe vraagstukken en het doorgronden van waar het in de essentie om gaat. Uitvoerbaar met bewezen, praktische en vooral werkbare oplossingen, waarin de combinatie mens en organisatie centraal staat.

Senze heeft ruim 12 jaar ervaring met het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving in het fysieke domein. In 2007 zijn wij gestart met het begeleiden van projecten in één van de grootste wetswijziging van die tijd; de Wabo. Naast de doorontwikkeling van de afdelingen en teams die zich bezighouden met de Wabo heeft Senze de afgelopen jaren een groot aantal gemeenten begeleid met de VTH kwaliteitseisen, de Ow, integrale veiligheid en de Wkb. Deze opdrachten variëren van haalbaarheidsonderzoeken, impactanalyses, evaluaties en audits tot het ondersteunen bij het opstellen, implementeren en uitvoeren van beleid.

Onze diepgaande kennis van en passie voor de wetgeving en de praktische inslag leidt tot haalbare en concrete oplossingsrichtingen. De organisaties waarvoor wij hebben gewerkt stellen het zeer op prijs dat onze adviseurs naast een uitstekende theoretische basis ook veel praktijkervaring hebben. Hierdoor zijn zij goed in staat om integrale oplossingen te leveren. Oplossingen die werken en praktisch uitvoerbaar zijn.