



Analyse lokale invoeringskosten Stelselwijziging Omgevingswet

Gemeentelijk domein



Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

[Maart 2020]

Inhoud

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Aanleiding..... | 3 |
| 2. | Samenvatting resultaten | 3 |
| | 2.1. De totale benodigde inzet: ongeveer € 1,7 mrd. | 3 |
| | 2.2. De extra te begroten kosten: ongeveer € 900 mln. | 3 |
| | 2.3. Tijdslijnen | 3 |
| | 2.4. Variatie en verdeling | 4 |
| 3. | Onderzoeksopzet | 5 |
| 4. | Respons | 6 |
| | 4.1. Verdeling in Nederland..... | 6 |
| | 4.2. Respons in dit onderzoek..... | 6 |
| | 4.3. Specifieke netto-groep | 6 |
| 5. | Onderzoeksuitkomsten | 7 |
| | 5.1. Verdeling naar perioden | 7 |
| | 5.2. Verdeling naar kosten-onderdelen | 8 |
| 6. | Verantwoording van de aggregatie | 10 |

1. Aanleiding

De VNG wordt door haar achterban, de gemeenten, gevraagd te ondersteunen bij het inzichtelijk maken van de kostenaspecten van de Stelselwijziging Omgevingswet. Een eerste behoefte was daarin, al sinds 2017, om de Invoeringskosten inzichtelijk te maken: de kosten die een organisatie (éénmalig) moet maken om zich voor te bereiden op de invoering van de Stelselwijziging.

De VNG heeft door Deloitte een rekenmodel laten ontwikkelen dat helpt om deze kosten voor een gemeente inzichtelijk te maken, op basis van een heel aantal vragen en onderbouwde aannames. Dit rekenmodel is in 2017, 2018 en 2019 gebruikt en steeds aan de actuele stand van zaken aangepast. Naast gebruik van dit rekenmodel door gemeenten, is het ook mogelijk gebleken om de informatie vanuit deze modellen te aggregeren naar een landelijk beeld. Dit is met de rekenmodellen uit 2017 gedaan, en voor de gebruikte modellen uit 2019 is dit opnieuw gedaan.

2. Samenvatting resultaten

Op basis van 72 geretourneerde modellen is een analyse gemaakt van de verwachte kosten voor invoering van de Stelselwijziging Omgevingswet. Hieruit ontstaat een beeld dat de kosten voor invoering van organisatie tot organisatie sterk variëren, niet alleen door de grootte van de organisatie of de inrichting, maar ook door andere factoren. Hierdoor moet een totaalbeeld, zelfs op basis van een dergelijk grote steekproef, met de nodige voorzichtigheid worden beschouwd.

2.1. De totale benodigde inzet: ongeveer € 1,7 mrd.

In het onderzoek is uitvraag gedaan naar de totale benodigde inzet, in capaciteit (zowel intern als extern) als out-of-pocket kosten. Dit wordt in het onderzoek genoemd: bruto-kosten. De respons geeft aan dat deze bruto-kosten ongeveer € 1,7 mrd zullen bedragen.

2.2. De extra te begroten kosten: ongeveer € 900 mln.

Op basis van deze bruto benodigde inzet (en kosten), vraagt het rekenmodel wat de extra te begroten kosten voor de Stelselwijziging zijn. Dit zijn de netto-kosten. In de netto-kosten worden dus niet meegerekend: kosten die toch al gemaakt moesten worden, capaciteit die reeds in de reguliere lijn begroot is, en dergelijke posten. De resultaten laten zien dat er grote variatie bestaat tussen organisaties ten aanzien van het deel van de veranderopgave dat 'extra' gefinancierd moet worden. Het percentage loopt van 20% naar 100% van de opgave.

2.3. Tijdslijnen

Het rekenmodel richt zich op kosten voor implementatie in de periode 2017 tot 2024. We zien daarbinnen een trend waarin een duidelijk langzame aanloop in 2017 en '18 (3% en 5% van de totale kosten) worden gevolgd door drie jaar intensieve ontwikkeling in '19, '20 en '21 (respectievelijk 19%, 31% en 21% van de kosten) en dan weer een snelle afbouw vanaf 2022 (12%,

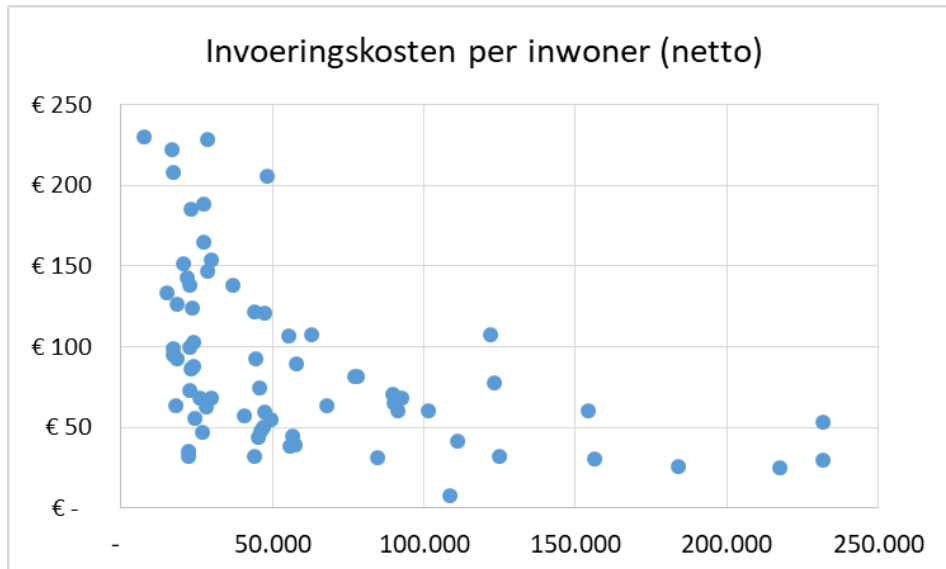
5%, 4% van de kosten). Wanneer wordt gesproken over kosten, zonder het noemen van een jaartal, zijn dit de kosten over de periode 2017 tot 2024.

Hier moet worden aangemerkt dat implementatie kosten ná 2024 nog niet in deze inschattingen zijn meegenomen.

2.4. Variatie en verdeling

Er bestaat een grote variatie in de verwachte benodigde inzet (bruto), en nog meer in de verwachte extra kosten (netto). Niet alleen op organisatieniveau, maar bijvoorbeeld ook per inwoner. Zie grafiek hiernaast. De geschatte kosten variëren van € 8,- tot € 232,- per inwoner (hoogste bedrage is wel bij de allerkleinste deelnemende gemeente).

Deze variatie geeft wel aan dat we naar gemiddelde bedragen kunnen kijken, maar dat we die zeker met enige voorzichtigheid moeten benaderen. Om te komen tot een landelijk kostenbeeld zijn deze cijfers nog wel steekhoudend (de steekproefgrootte is voldoende groot), maar voor een individuele gemeente is het nog betrekkelijk betekenisloos om het gemiddelde van de uitgaven binnen haar omvang categorie te bekijken.



Figuur 1 Invoeringskosten per inwoner (netto)

3. Onderzoeksopzet

Op basis van een door Deloitte samen met de VNG ontwikkeld rekenmodel “Financieel Dialoogmodel 2019” zijn gegevens verzameld over de invoeringskosten van de stelselwijziging Omgevingswet gedurende het jaar 2019.

Het rekenmodel stelt aan een gemeente een aantal vragen, over benodigde inzet in capaciteit en middelen op een aantal onderwerpen. Daarbij doet het model op basis van de gemeentegrootte (aantal inwoners, gegroepeerd naar klein, middel, middelgroot en groot (incl. G4) een aantal aannames, die vervolgens door de responderende gemeente kunnen worden aangepast.

Het model geeft een uitkomst in bruto-kosten en in netto-kosten voor de deelnemende gemeente, onderverdeeld naar ongeveer 30 kostenposten, en gegroepeerd naar 5 groepen (1- Wet en regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer; 2- Dienstverlening; 3- Bedrijfsarchitectuur; 4- Informatie-architectuur en 5- Relatie & stakeholdermanagement en overige aspecten).

Het rekenmodel is in het land gepresenteerd door middel van regiosessies en andere begeleidende workshops, en vervolgens op aanvraag beschikbaar gesteld aan individuele deelnemende gemeenten. Uitkomsten zijn door responderende gemeenten gedeeld met de VNG. Incidenteel zijn op regionaal niveau bijeenkomsten georganiseerd om de uitkomsten te vergelijken en te bespreken.

De uitkomsten van 72 gemeenten zijn door de VNG verzameld en samengevoegd in een spreadsheet, waarbij de gegevens zijn opgeteld per kostenonderdeel per jaar, naar de verschillende grootte-categorieën. Dit heeft een uitkomst op hoofdniveau gegeven.

In het rekenmodel bestaan ook componenten die toerekenen naar frictiekosten en naar structurele effecten. Deze componenten zijn voor de aggregatie naar Invoeringskosten buiten beschouwing gelaten.

De resultaten in de individuele modellen bestaan uit bruto-kosteninschattingen en netto-kosteninschattingen. Het onderscheid hier tussen is als volgt: de bruto-inschatting betreft de totale verwachte benodigde inzet. De netto-inschatting betreft de daarmee samenhangende *extra* kosten. Dus bijvoorbeeld interne capaciteit voor een projectleider, die niet wordt vervangen, geldt wel als bruto-kosten, maar niet als netto kosten.

Niet elke respondent heeft onderscheid gemaakt tussen bruto- en netto kosten. Omdat dit onderscheid een goede indicatie is voor het zorgvuldig invullen van het model, hebben we de aggregatie van de netto-gegevens gedaan op deze beperktere respons (33 gemeenten).

Tot slot is het van belang om in te schatten in hoeverre de uitkomsten van de modellen voor een gemeente vergelijkbaar zijn met de hoogte van haar budget / haar uitgaven. We willen ten slotte weten wat er uitgegeven wordt. Deze connectie hebben we bij een klein aantal gemeenten (anekdotisch) gelegd, door de cijfers actief te vergelijken. Voor een 5-tal gemeenten bleken de uitkomsten van hun model niet materieel af te wijken van hun programmabegroting, in elk geval niet op totaalbedrag. Ten aanzien van de verdeling van kosten per periode bleek dat deze gemeenten

over het algemeen de kosten wat later plannen dan het model ze aangeeft, door vertraging in activiteiten binnen de programmateams.

4. Respons

4.1. Verdeling in Nederland

Er zijn in Nederland 355 gemeenten, met een gemiddeld inwonertal van een kleine 49.000. Als we spreken van een doorsnee Nederlandse gemeente, dan moeten we dus een gemeente van die grootte voor ons zien. Er zijn ook relatief veel gemeenten met die 'ongeveer doorsnee' grootte: de helft van de gemeenten heeft een inwonertal tussen 25.000 en 75.000.

4.2. Respons in dit onderzoek

Zoals aangegeven is een bruikbare respons ontvangen van 72 gemeenten, 20,3% van de gemeenten in Nederland. Samen vertegenwoordigen deze respondenten een inwonertal van 5,3 miljoen, dat is 30,9% van de Nederlandse inwoners. De onderzoeksuitkomsten zijn dus iets vertekend naar grotere gemeenten, gemiddeld 75.000 inwoners per gemeente in de respons.

4.3. Specifieke netto-groep

Binnen de respondenten hebben 33 gemeenten een duidelijk zichtbaar verschil in de uitkomsten tussen bruto-kosten en netto-kosten. In deze groep is nog sterker vertekend naar grotere gemeenten: gemiddeld 101.000 inwoners bij de respondenten.

Hierbij moet worden aangemerkt dat we zien (en ook anekdotisch horen) dat kleinere gemeenten meer moeite hebben om de verandering binnen de staande organisatie uit te voeren, waardoor zij relatief meer externe kosten moeten maken. We zien dat grote gemeenten staande projectteams hebben, die veranderingen als deze ter hand nemen, waar soms een kleine gemeente zelfs in de reguliere uitvoering al van externe expertise gebruik moet maken.

5. Onderzoeksuitkomsten

“De invoering van de Stelselwijziging Omgevingswet kosten het gemeentelijk domein lokaal de komende jaren minimaal ongeveer € 900 miljoen.”

Het bovenstaande is de kern-uitkomst van de geaggregeerde respons van het Financieel Dialoogmodel 2019 voor gemeenten. We hebben het dan over Netto-kosten, dat wil zeggen kosten die gemeenten extra ten behoeve van deze invoer moeten begroten. Hoe komen we tot dit cijfer, en hoe is het cijfer opgebouwd?

Opbouw 1: hoe groot is de inzet?

Het Financieel Dialoogmodel bekijkt eerst per deelnemende gemeente hoeveel de benodigde inzet is. Dat wil zeggen, hoeveel capaciteit moet er worden besteed (plus de out-of-pocket kosten, bijvoorbeeld aan licenties of communicatiecampagnes). Als we dit getal van 72 respondenten extrapoleren naar 355 gemeenten, bedraagt de inzet ongeveer € 1,7mrd¹.

Opbouw 2: hoeveel moeten we daarvoor extra begroten?

Dezelfde respondenten geven aan ongeveer € 1.3 mrd *extra* te moeten uitgeven om deze inzet te laten plaatsvinden. Echter, als we alleen kijken naar de respondenten die een duidelijk onderscheid hebben gemaakt tussen de bruto-kosten en de netto-kosten, komen we op een netto-kostenpost van € 900 miljoen. De werkelijkheid zal waarschijnlijk dichterbij dit lagere getal liggen².

5.1. Verdeling naar perioden

De verdeling van de netto-kosten, dus de te begroten extra kosten voor elke respondent (uitgaand van de kleinere groep van 33 respondenten) is als volgt over de tijd verdeeld:

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | TOTAAL |
|---|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Verwachte Invoeringskosten (€ mln) | 25 | 44 | 171 | 279 | 192 | 113 | 48 | 37 | 910 |
| percentage verwachte kosten | 2,8% | 4,8% | 18,8% | 30,7% | 21,1% | 12,4% | 5,2% | 4,1% | 100,0% |

Tabel 1 Verdeling netto-kosten naar perioden

De verwachte kosten liggen vooral in de jaren 2019 tot en met 2022, met een duidelijke afbouw daarna. Het model loopt tot en met 2024 en geeft geen indicatie van de te verwachten eenmalige kosten daarna.

We signaleren vanuit de respons dat de jaren 2017 en 2018, die reeds achter ons liggen, door veel respondenten niet zijn ingevuld. Dit kan betekenen dat we het totaal aan kosten in het model onderschatten. De impact hiervan zal evenwel gering zijn: veel gemeenten hadden in 2017 en 2018 hun projecten nog niet op sterkte gebracht, en dus nog niet veel geld uitgegeven.

¹ Zie bij de verantwoording van de aggregatie: we kiezen bij de weergave van de cijfers voor de ‘grootte-categorie-aggregatie’ methode. Aggregatie via het aantal gemeenten komt in alle gevallen op een hoger bedrag. Aggregatie via het aantal inwoners komt in alle gevallen op een lager bedrag.
² Daarbij verwachten we dat een aantal vooral kleinere gemeenten bewust haar netto-kosten gelijk had gehouden aan haar bruto kosten (omdat zij alle inzet extern aan moeten trekken), maar dat deze groep vrij beperkt is.

We signaleren daarnaast dat de verwachte kosten-piek in 2019-'21 waarschijnlijk te vroeg wordt aangegeven. In de praktijk zijn gemeenten nu (2020) op volle sterkte en het lijkt dat de huidige inzet nog een paar jaar nodig is om de verandering te doen plaatsvinden. Het is zeker denkbaar, zo niet zeker, dat de transitiekosten doorlopen tot 2029 en het model zoals gebruikt een stuk van deze kosten (die ná 2024) niet meeneemt. Het zou kunnen dat hierdoor de eenmalige kosten nog belangrijk hoger uitkomen dan deze responses aangeven.



Figuur 2 Verwachte invoeringskosten (landelijk)

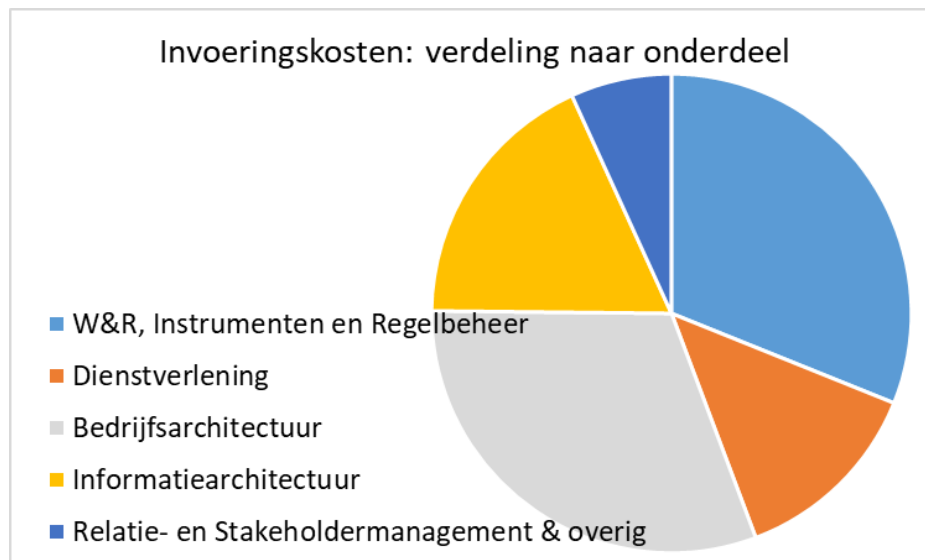
5.2. Verdeling naar kosten-onderdelen

Het financieel dialoogmodel vraagt de verwachte kosten uit via ruim 25 vragen, om de kosteneffecten vervolgens naar zo'n 30 specifieke kostencomponenten uit te splitsen. Deze componenten zijn weer gegroepeerd naar categorieën, zie de tabel 2.

| | klein | middel | mid-groot | groot | gemiddeld |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Totale verwachte kosten *€ 1.000 | 1.740 | 2.210 | 3.370 | 6.150 | 3.500 |
| W&R, Instrumenten en Regelbeheer | 560 | 660 | 850 | 2.060 | 1.090 |
| Dienstverlening | 100 | 160 | 220 | 1.160 | 460 |
| Bedrijfsarchitectuur | 660 | 770 | 1.430 | 1.500 | 1.080 |
| Informatiearchitectuur | 340 | 450 | 690 | 1.000 | 630 |
| Relatie- en Stakeholdermanagement & overig | 90 | 180 | 180 | 440 | 240 |

Tabel 2 Totale verwachte kosten

Voor de verschillende grootte-categorieën geeft de tabel de verwachte te begroten (dus 'netto') bedragen voor de veranderopgave, per gemeente. Duidelijk is dat de onderdelen "W&R, instrumenten en Regelbeheer", dat wil zeggen de 'juridische' aanpassingen, van het opstellen van Omgevingsplan en –Visie, en het herinrichten van het vergunningverleningsproces de grootste component is. Daarnaast en even groot de aanpassingen in bedrijfsarchitectuur. Binnen die laatste categorie is verreweg het grootste bedrag (80%) steeds gereserveerd voor het projectteam (programmamanager en projectleiders). We zien ook dat naarmate de organisatie kleiner wordt, dit deel groter wordt.



Figuur 3 Invoeringskosten: verdeling naar onderdeel

Deze getallen landelijk geaggregeerd zouden er als volgt uitzien:

| Totale verwachte kosten *€ mln | 910 | |
|--|------------|-----|
| W&R, Instrumenten en Regelbeheer | 283 | 31% |
| Dienstverlening | 120 | 13% |
| Bedrijfsarchitectuur | 281 | 31% |
| Informatiearchitectuur | 164 | 18% |
| Relatie- en Stakeholdermanagement & overig | 62 | 7% |

Tabel 3 Totale verwachte kosten

6. Verantwoording van de aggregatie

Om te komen van een respons door 72 gemeenten, naar een geaggregeerd landelijk getal voor 355 gemeenten, stonden ons drie methoden ter beschikking:

1. Via het aantal gemeenten: een eenvoudige vermenigvuldiging van het totaal van de uitkomst binnen de respons met $355/72$ geeft een landelijke aggregatie
2. Via het aantal inwoners: de 72 gemeenten hebben samen een inwonertal van 5,3 miljoen, dus een vermenigvuldiging van de uitkomst binnen de respons met $17,2/5,3$ geeft een landelijke aggregatie
3. Via de omvang-categorie van de gemeenten, waarbij we gehanteerd hebben: klein (<25.000 inwoners), middel (25-50.000), middelgroot (50-100.000) en groot (>100.000) waar we ook de G4 gemeenten bij ingenomen hebben.

In de uitkomsten zien we steeds het patroon (dat ook wiskundig logisch is) dat de aggregatie via het aantal gemeenten een relatief hoge uitkomst geeft, de aggregatie via het aantal inwoners een relatief lage, en dat de uitkomst via de omvang-categorie daar in het midden ligt. We hebben daarom de laatste aggregatiemethode gebruikt voor de landelijke cijfers (tenzij anders aangegeven).