



Handreiking

Werkplaatsen Omgevingswet & Begroting



Colofon

Samenstelling

Paul Huigens, coördinator Financiën en Structurele effecten, VNG

Sander Rongen, implementatieondersteuner, VNG

In opdracht van VNG Programma Omgevingswet

Vormgeving

Chris Koning, VNG

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch of door fotokopieën, opname, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VNG.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Technologieontwikkelingen	6
Toelichting	6
Bevindingen werkplaats	7
Aanbevelingen	7
Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	8
Toelichting	8
Bevindingen werkplaats	9
Aanbevelingen	9
Voortraject	11
Toelichting	11
Bevindingen werkplaats	12
Aanbevelingen	12
Wijzigingen op milieugebied	13
Toelichting	13
Bevindingen werkplaats	14
Aanbevelingen	14
Vervallen van overige taken	15
Toelichting	15
Bevindingen werkplaats	15
Aanbevelingen	15
Adviesrecht	16
Toelichting	16
Bevindingen werkplaats	16
Aanbevelingen	17
Participatie	18
Toelichting	18
Bevindingen werkplaats	18
Aanbevelingen	18
Beleidsinhoudelijke sporen	19
Toelichting	19
Bevindingen werkplaats	20
Aanbevelingen	20
Compensatie	21
Toelichting	21
Bevindingen werkplaats	21
Aanbevelingen	22

Inleiding

Om gemeenten te ondersteunen in het inzichtelijk krijgen van de financiële consequenties m.b.t. de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouw, zijn wij in 2022 begonnen met de werkplaatsen Omgevingswet & Begroting.

De werkplaatsen zijn georganiseerd met verschillende gemeenten per werkplaats. Vanuit elke gemeente namen er twee personen deel. Een deelnemer verantwoordelijk voor de inhoud Omgevingswet (bijvoorbeeld programmamanager Omgevingswet) en de andere deelnemer verantwoordelijk voor de financiële verwerking in de begroting (bijvoorbeeld financieel adviseur).



De werkplaatsen starten met een kick-off waarin deelnemende gemeenten werden meegenomen op de verschillende onderwerpen. Daarnaast bespraken we de verschillende onderwerpen die impact kunnen hebben op gemeenten en wat de huidige stand van zaken is.

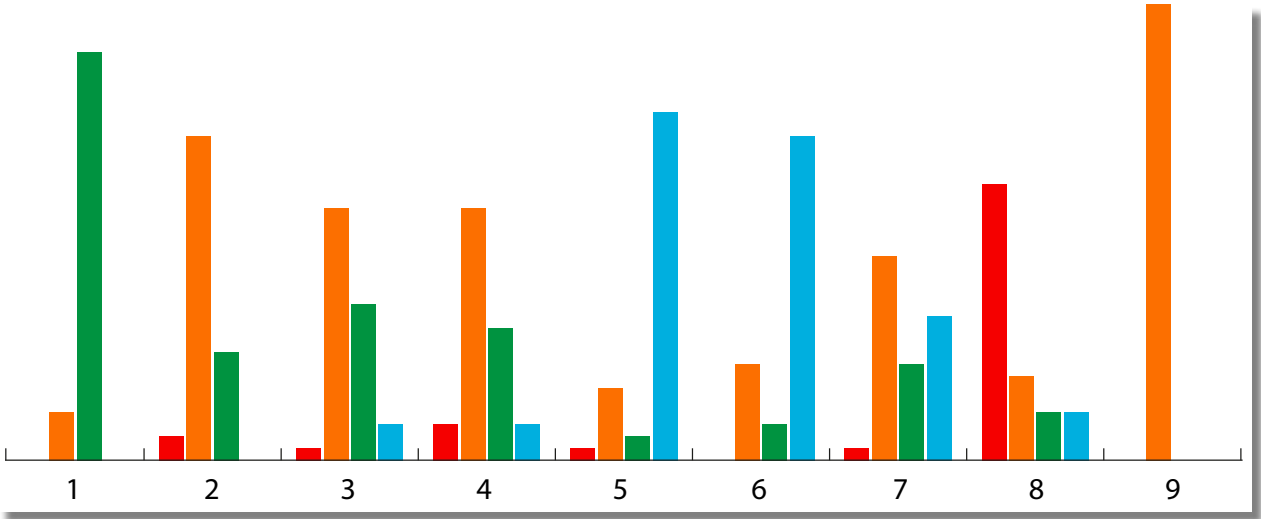
De volgende negen onderwerpen zijn tijdens de werkplaatsen Omgevingswet & Begroting behandeld:

1. Technologie
2. Wet kwaliteitsborging bouw
3. Voortraject
4. Wijzigingen op milieugebied
5. Vervallen van overige taken
6. Adviesrecht
7. Participatie
8. Beleidsinhoudelijke sporen
9. Compensatie

Deelnemende gemeenten hadden binnen de eigen organisatie cijfers opgehaald met betrekking tot deze negen hoofdonderwerpen. Tijdens de laatste afrondende bijeenkomst hebben we dit geëvalueerd aan de hand van het stoplicht model. Hierbij hebben wij de volgende kleuren gehanteerd:

- (groen) – de gemeente heeft de cijfers en de financiële consequentie in beeld
- (oranje) – de gemeente is nog bezig met de cijfers (of er moeten nog beleidsinhoudelijke keuzes gemaakt worden), maar heeft vertrouwen dat dit lukt
- (rood) – de gemeente kent de impact nog niet, en weet ook niet hoe ze dat inzicht moeten krijgen
- (blauw) – de gemeente heeft de cijfers in beeld, maar voorziet een minimale impact

Onderstaand diagram toont het beeld van ongeveer 60 gemeenten (na de afrondende bijeenkomsten) van hoe zij ervoor staan op basis van deze negen onderwerpen.



In de volgende negen hoofdstukken zullen wij dieper op elk onderwerp ingaan. Per onderwerp zullen wij de toelichting geven, onze bevindingen naar aanleiding van de werkplaatsen Omgevingswet & Begroting en onze aanbevelingen.

Technologieontwikkelingen

Toelichting

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het DSO biedt het digitale loket (Omgevingsloket) waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Het DSO vervangt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet de toepassingen Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module en ruimtelijkeplannen.nl.

De technologie component die we hier beschrijven, omvat voor de gemeentelijke organisatie de zaken die geregeld moeten worden om het DSO in de gemeentelijke processen in te bedden. Het onderwerp valt uiteen in minimaal drie componenten:

- A. Beheerbijdrage DSO-LV
- B. Licentiekosten
- C. Inzet eigen personeel

Ad a) Beheerbijdrage DSO-LV

Deze beheerbijdrage staat vast (Beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke Voorziening (2019)) en wordt reeds sinds 2020 via het gemeentefonds verrekend. De verrekening van de beheerbijdrage staat vermeld in de [meicirculaire 2019](#). Op dit moment ligt de verrekening rond de € 1,05 per inwoner. Deze verrekening wordt jaarlijks geïndexeerd en zal op termijn (mogelijk vanaf 2024) sterk gaan stijgen in verband met de doorontwikkeling van het stelsel. De beheerakkoorden spreken van een stijging tot maximaal ongeveer 2,2x het huidige niveau (ongeveer € 2,30 per inwoner plus indexatie).

Ad b) Licentiekosten

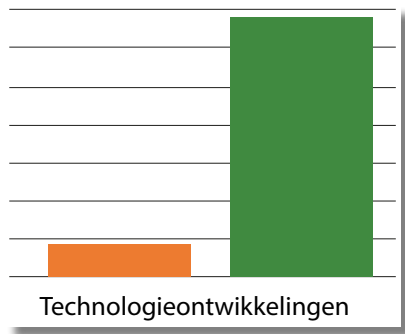
De verwachting is dat je als gemeente nieuwe of aanvullende applicaties nodig hebt om het DSO in te bedden in de gemeentelijke organisatie, hier zitten eventueel nieuwe licenties aan vast. Je kan dan denken aan het koppelen van bijvoorbeeld de plansystemen, regelbeheersystemen, zaaksystemen en vergunningensystemen aan het DSO. Wanneer het DSO een overlap heeft met bestaande applicaties kan het ook gebeuren dat er licenties komen te vervallen. Wanneer deze licentiekosten incidenteel zijn dan worden deze vaak meegenomen in de implementatiebegroting van de Omgevingswet. Wanneer deze licentiekosten structureel zijn dan zullen ze in de reguliere begroting moeten worden opgenomen.

In samenwerking met het programma Aan de slag met de Omgevingswet heeft de VNG een handreiking gemaakt voor het aansluiten op het DSO-LV. Deze handreiking heeft de naam 'Kookboek aansluiten DSO-LV'.

Ad c) Inzet eigen personeel

De verwachting is dat in de eigen gemeentelijke organisatie mogelijk extra inzet nodig is voor de ondersteuning van het DSO. Hierbij kan je dan denken aan functioneel beheer en applicatiebeheer. Op de langere termijn is er mogelijk, naar aanleiding van beleidskeuzes of inrichtingskeuzes, ook extra capaciteit nodig voor het werken met de zogenoemde Toepasbare Regels in de digitalisering van het omgevingsplan.

Bevindingen werkplaats



De meeste gemeenten, na overleg met de desbetreffende afdeling, hebben een duidelijk beeld hebben van wat er op ze af komt. In de gevallen waar de gemeente nog geen duidelijk beeld heeft, wordt dat veroorzaakt door bijvoorbeeld personeelsverloop of het nog niet retour hebben van informatie van de desbetreffende afdeling.

De additionele kosten voor de beheerbijdrage DSO-iv is bekend en op te zoeken. Voor het onderdeel licentiekosten zien we vaak een toename, maar een aantal gemeenten geven ook aan dat door integratie van systemen of het vervangen van oude applicaties, licenties komen te vervallen en dus ook kosten wegvallen.

Ook de additionele inzet van personeel lijkt goed ingeschat te kunnen worden door de vakafdeling.

De eventuele voordelen van het DSO verwachten de gemeenten pas aan het eind van het proces. De extra kosten zouden, wanneer direct te koppelen aan het vergunningverleningsproces, ook via de leges verrekend kunnen worden.

Kengetallen

Vanuit de opgaven van deelnemende gemeenten (ruim 30 inhoudelijke responses) op het onderwerp technologie kan voorzichtig de generieke conclusie worden getrokken dat de beheerbijdrage bekend is, en rond een euro per inwoner ligt. De kosten voor extra licenties liggen gemiddeld op hetzelfde niveau, maar met een grote bandbreedte (tussen 0 en bijna 3 euro per inwoner). De kosten voor extra capaciteitsinzet ligt gemiddeld iets hoger, tussen 0 en 4,5 euro per inwoner. De omvang is dus zeer afhankelijk van de specifieke gemeentelijke omstandigheden en keuzes.

Aanbevelingen

- Het is belangrijk dat als de gemeente hiermee aan de slag gaat, de juiste gegevens goed boven water gehaald moeten worden. Dit wordt gedaan door met de desbetreffende afdeling (ICT bijv.) in gesprek te gaan.
- De beheerbijdrage is door elke gemeente goed in beeld te brengen, hierbij moet rekening gehouden worden met de stijging van de beheerbijdrage in verband met de doorontwikkeling van het DSO.
- Hou op de langere termijn eventueel rekening met voordelen door het gebruik van het DSO: het doel is dat de digitalisering tot efficiëntie in de operationele processen leidt.
- Kosten met betrekking tot het DSO (zoals de beheerbijdrage, licentiekosten of inzet eigen personeel) kunnen, wanneer direct te koppelen aan het vergunningverleningsproces, verrekend worden via de leges.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Toelichting

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) is een stelselwijziging die juridisch losstaat van de Omgevingswet, maar in de financiële effecten meeloopt. Naar verwachting gaat de Wkb gelijktijdig met de Omgevingswet ingevoerd worden. De Wkb kent drie verschillende gevolklassen:

- Gevolgklasse 1 (bijv. grondgebonden woningen en simpele bedrijfsloodsen)
- Gevolgklasse 2 (bijv. appartementen)
- Gevolgklasse 3 (bijv. publieke gebouwen zoals bibliotheken en ziekenhuizen)

Omdat de Wkb zich in eerste instantie richt op de bouwinitiatieven van de zogenaamde 'gevolgklasse 1' kan de financiële impact van deze wet van gemeente tot gemeente sterk verschillen. Na positieve evaluatie van de Wkb zullen ook de overige gevolklassen volgen.

Het onderwerp valt uiteen in vier componenten:

- a. Minder vergunningaanbod
- b. Minder legesinkomsten
- c. Andere taken
- d. Compensatie

Ad a) Minder vergunningaanbod

De Wkb zorgt voor een knip in de vergunningverlening voor de gevolgklasse 1. Er wordt straks onderscheid gemaakt tussen het ruimtelijke deel van de vergunning en het bouwtechnische deel van de vergunning. Het ruimtelijke deel van de vergunning zal verleend blijven worden door de gemeente, maar het bouwtechnische deel gaat over naar een marktpartij.

Ad b) Minder legesinkomsten

Omdat de gemeente de werkzaamheden voor het bouwtechnische deel van de gevolgklasse 1 niet meer uitvoert, zullen zij deze uren ook niet meer mee mogen nemen in de berekening van de leges. Het verlies aan leges zou theoretisch ongeveer 1 op 1 moeten zijn met de capaciteit die minder nodig is (als eventuele kruis-subsidiëring buiten beschouwing gelaten wordt), maar gemeenten hebben moeite om de beschikbare capaciteit te reorganiseren.

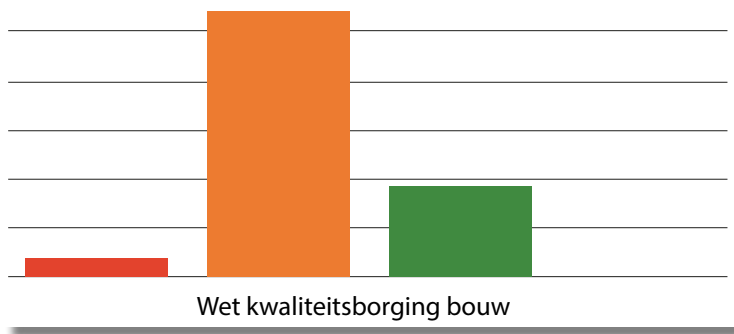
Ad c) Andere taken

Voor de technische bouwvergunning voor de gevolgklasse 1 die komt te vervallen, komt een melding terug. Deze melding zal afgehandeld dienen te worden door de gemeente. De capaciteit voor deze andere taken is alleen niet door te berekenen via de leges.

Ad d) Compensatie

Voor de Wkb zijn afspraken gemaakt voor compensatie richting gemeenten. Voor de invoering van de Wkb is een incidenteel bedrag van € 35 miljoen beschikbaar gesteld voor gemeenten, waarvan reeds € 10 miljoen via de decembercirculaire 2021 beschikbaar is gesteld (verdeeld op basis van inwoneraantal). De overige € 25 miljoen zal verdeeld worden op basis van een verdeelsleutel met de componenten inwoneraantal, landoppervlak en een deel vast bedrag per gemeente. Naast deze incidentele compensatie is er ook nog een structurele compensatie van € 10 miljoen per jaar om de andere taken zoals het afhandelen van meldingen te dekken.

Bevindingen werkplaats



Bij dit onderwerp hebben wij gemerkt dat het voor veel gemeente lastig is om de juiste aantallen boven water te krijgen. Gemeenten zijn niet gewend om de bouwvergunningen op basis van gevolgklassen in te delen, of een splitsing te maken in de tijdsbesteding voor het ruimtelijke en het bouwtechnische deel van de vergunning.

Daarnaast kan de impact op gemeenten ontzettend verschillen. Een treffend voorbeeld hierbij zijn twee gemeenten vergelijkbaar qua inwoneraantal, waarbij gemeente A volledig aan het inzetten is op grondgebonden nieuwbouw (gevolgklasse 1) en gemeente B volledig aan het inzetten is op het omzetten van bestaande bedrijfspanden naar appartementen (gevolgklasse 2). Het gebruiken van landelijke gemiddelden om het wegvallen van leges te berekenen raden wij dan ook af.

Je zou heel simpel kunnen zeggen dat de capaciteit die wegvalt, gelijk staat aan de legesopbrengsten die wegvallen. Toch vindt er in de praktijk veel kruissubsidiëring waardoor er bijvoorbeeld meer leges weg kunnen vallen dan bespaarde capaciteit. Er zijn ook andere praktische oorzaken van een disbalans tussen het wegvallen van capaciteit en het wegvallen van leges: een historische disbalans tussen de leges-beprijzing en de aan deze specifieke vergunning-onderdelen bestede tijd/capaciteit, beschikbaarheid van capaciteit in de huidige situatie (vaak onderbezetting), of inflexibiliteit van de capaciteit kunnen deze balans verstoren. Daarnaast is het ook maar de vraag of de capaciteit die niet meer nodig is voor de bouwtechnische toets gevolgklasse 1, gereorganiseerd kan worden.

Ook is de inschatting voor de meldingen die in de plaats van de bouwtechnische toets zijn nog niet altijd even makkelijk te maken. Hierin speelt ook de beleidsinhoudelijke keus een rol. Gaat de gemeente ervan uit dat dit niet meer tot haar takenpakket hoort, of blijft er toch een dienstverlenend stuk richting de initiatiefnemer. De compensatie vanuit het rijk gaat uit van een minimale benadering van de afhandeling van deze meldingen: formeel hoeft de melding alleen administratief getoetst en gearhiveerd te worden.

We zien in de werkplaatsen ook effect verwacht worden op toezicht en handhaving. Hier zijn de visies echter sterk over verdeeld: veel gemeenten geven aan hier een stijging van de werkdruk te verwachten, andere gemeenten verwachten hetzelfde intensiteitsniveau.

Kengetallen

Kengetallen zijn voor het onderwerp Wkb eigenlijk niet bruikbaar, omdat de gemeentelijke bouwportefeuilles en de capaciteitsinzet op het bouwtechnische deel sterk variëren. Gemeenten geven aan dat gemiddeld 70% van de bouwvergunningaanvragen in gevolgklasse 1 zullen vallen, maar de individuele opgaven lopen van 0% tot 90%.

Aanbevelingen

- De onderlinge variatie tussen gemeenten op dit onderwerp is heel groot en daarom is het aanhouden van een landelijk gemiddelde niet verstandig. De gemeenten kan in dit geval het beste onderzoek doen vanuit de bestaande vergunningportefeuille om een juiste inschatting te kunnen maken van de aantallen in de verschillende gevolgklassen.
- Hetzelfde geldt voor de tijdsbesteding voor het ruimtelijke deel en het bouwtechnische deel van de bouwvergunning. Het is verstandig om in overleg met de desbetreffende afdeling een tijdsverdeling te maken

voor het ruimtelijke en het bouwtechnische deel van de bouwvergunning. Op deze manier kan de impact het makkelijkst worden ingeschat.

- We zien dat veel gemeenten worstelen met het inzichtelijk krijgen hoe het effect precies in elkaar zit. Daarbij kan de volgende gedachtenlijn behulpzaam zijn:
 1. Een deel van de bouwvergunningenportefeuille wordt geraakt, de gevolgklasse 1. Vaak is dat een relatief groot percentage van het aantal vergunningen, maar een minder groot deel van de tijdsbesteding en legesinkomsten, omdat dit het technisch relatief eenvoudige deel is.
 2. Niet de hele vergunning vervalt, slechts het bouwtechnische deel. Dus niet al het werk valt weg, maar ook niet alle legesinkomsten op die specifieke vergunning.
 3. Er komt werk voor terug in de vorm van de meldingen, daarbij is het een beleidskeuze of deze marginaal – volgens de letter van de wet – worden afgehandeld, of meer inhoudelijk.
- Er kan effect zijn op de werkzaamheden in toezicht en handhaving. Hou rekening met kruissubsidiëring en andere versturende factoren. Bouwvergunningen mogen niet meer dan 100% kostendekkend zijn en kijk voor de legesverordening waar mogelijk ruimte is om leges te verhogen, dan wel naar beneden bijgesteld moeten worden.
- Door het wegvallen van de bouwtechnische toets voor gevolgklasse 1 zal er bepaalde capaciteit niet meer nodig zijn. Kijk hoe deze capaciteit gereorganiseerd kan worden om de eventueel benodigde besparing (de legesinkomsten gaan immers afnemen) te kunnen realiseren.
- Ook de verbonden partijen (Omgevingsdienst en Veiligheidsregio) kunnen impact ervaren van de Wkb. Zoek hier contact over en maak afspraken, zeker als de bouwvergunning-taken bij de Omgevingsdienst zijn belegd. Een aanpassing van de afspraken is dan noodzakelijk omdat de inhoud van het werk verandert.

Voortraject

Toelichting

Met de komst van de Omgevingswet zijn veel gemeenten bezig met aanpassingen in het voortraject van vergunningverlening. Zoals het vooroverleg, intake, omgevingstafel, samenwerking met andere bestuurslagen en het stimuleren van participatie op initiatiefniveau.

Drie componenten zijn hierin belangrijk:

- a. Hoe in te richten t.o.v. huidige situatie;
- b. Dekking van eventuele stijgende kosten daarvoor;
- c. Vergunningstermijn naar 8 weken.

Ad a) Hoe in te richten t.o.v. huidige situatie

Veel organisaties doen n.a.v. de Omgevingswet aanpassingen in het voortraject. Belangrijk is daarbij om te onderzoeken wat de veranderingen voor effect in benodigde capaciteit hebben. Het verschil tussen de oude en nieuwe situatie (in termen van capaciteit) is waar we voor moeten begroten. Voor een precieze inschatting, en ook voor kostentoedeling (zie b hieronder) is het nodig om in te schatten hoeveel initiatieven voor het voortraject in aanmerking komen.

Sommige gemeenten kiezen voor variatie in het voortraject, om op deze manier onderscheid te maken tussen eenvoudige en complexere initiatieven. In dat geval zou je per type traject de specificaties uit moeten zoeken. *Dit onderdeel is vooral echt een inhoudelijke vraag, waar helderheid moet zijn over de invulling. Als die er (nog) niet is, kan je er ook niet voor begroten – in elk geval niet op detailniveau.*

Het is vaak moeilijk om per initiatief in te schatten wat de impact is, maar wordt er bijvoorbeeld hier en daar een halve FTE ingezet om het proces te begeleiden. Die situatie is dus goed te begroten. Het is goed om in de gaten te houden dat de inhoud van dit werk vaak al gedaan wordt, maar op een andere plaats in het proces en dat het daarmee eigenlijk een verschuiving van werk is, met alleen een beetje extra capaciteit voor de coördinatie. De impact hier is erg afhankelijk van de huidige situatie en de veranderplannen.

Ad b) Dekking van eventueel stijgende kosten

De capaciteit die nodig is voor het voortraject kan op verschillende manieren gedekt worden. Sommige gemeenten kiezen ervoor om het voortraject via de leges te bekostigen. Dat kan door het voortraject als een apart product te beprijsen, of door de capaciteit in dit traject in de reguliere leges voor de vergunningen op te nemen. Ook bestaan er allerhande tussenvormen en verrekeningsvormen, waarbij de kosten van het voortraject later als korting worden teruggegeven. Voor de begroting moet je vast kunnen stellen welk model gehanteerd wordt, en of de capaciteit vanuit de leges gefinancierd wordt. *Ook hier dus een inhoudelijke vraag (beleidsvraag): Hoe wordt het gefinancierd?*

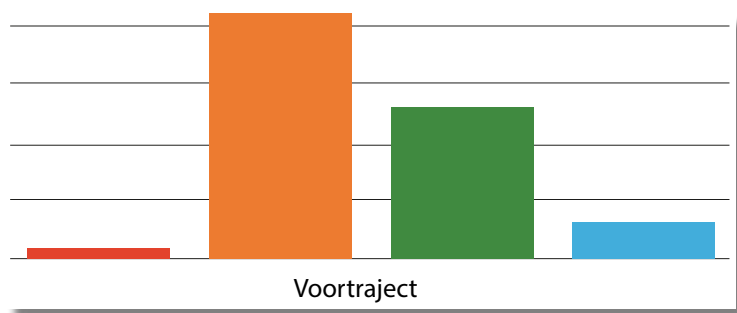
Wanneer de gemeente kiest voor een directe bekostiging vanuit leges, door het voortraject specifiek te beprijsen, dan zal je ook iets moeten weten over de verwachte aantallen in het voortraject.

Ad c) vergunningstermijn naar 8 weken

Het inkorten van de beslistermijn voor vergunningverlening naar 8 weken wordt gezien als een belangrijke wijziging voor het gemeentelijke vergunningverleningsproces. De vraag is of en hoe deze wijziging impact gaat hebben op de gemeentelijke financiën.

Eerdere onderzoeken, zowel bij de wetgevingsexpertise als bij de gemeentelijke praktijk, doen vermoeden dat het effect in financiële zin verwaarloosbaar is. Dezelfde werklust moet worden uitgevoerd (de toetsing van de vergunningaanvraag), alleen moeten deze werkzaamheden in een kortere doorlooptijd worden uitgevoerd. Er kunnen daardoor wel kleine effecten plaatsvinden zoals het regelen van basiscapaciteit in verlofperiodes of bijvoorbeeld de beschikbaarheid van flexibele capaciteit voor piekmomenten in de vergunningverlening.

Bevindingen werkplaats



De inhoudelijke keuzes zorgen er bij dit onderwerp voor dat veel gemeenten nog niet de juiste cijfers boven water hebben. Je hebt het dan echt over de keus van hoe het proces wordt ingericht en hoe de capaciteit wordt bekostigd. Ondanks het feit dat het geen verplichting is om naar het voortraject te kijken met de komst van de Omgevingswet, merken wij wel dat veel gemeenten aan de slag zijn gegaan om het voortraject te verzakelijken.

Een aantal gemeenten hebben de cijfers wel inzichtelijk kunnen maken. Er wordt dan een beperkte kostenimpact gesignaleerd, die voor een deel ook gedekt wordt door toenemende legesinkomsten (of inkomsten uit anterieure overeenkomsten).

Kengetallen

De cijfermatige respons op het onderwerp voortraject is beperkt geweest. Vanuit de gegevens die we hebben verzameld, zien we de generieke inschatting dat voor ongeveer een derde van de ruimtelijke initiatieven een voortraject in enige vorm aan de orde zal zijn. De benodigde capaciteit hiervoor wordt over het algemeen op fte-niveau ingeschat (niet op per-initiatief niveau) en varieert sterk per gemeente. We zien deze wel vaak in de orde grootte van 0,5 tot 1,0 fte ingeschat worden.

Aanbevelingen

- Voordat je bij dit onderwerp de financiële consequenties in beeld kan brengen, zal de gemeente eerst moeten kijken naar hoe dit proces ingericht gaat worden. Op deze manier kan de gemeente een inschatting maken van de eventuele extra benodigde capaciteit.
- Daarnaast is het de vraag hoe deze capaciteit bekostigd gaat worden. Gaat dit bijvoorbeeld door het voortraject te bekostigen via een apart product, worden de uren voor het voortraject meegenomen in de reguliere leges van de vergunning of gaat dit straks gebeuren via een anterieure overeenkomst.
- De gemeente moet onderzoeken of het verkorten van de vergunningstermijn naar 8 weken zal leiden tot financiële consequenties. Het is hierbij goed om te weten dat de effecten hiervan binnen het door de leges gedekte deel van de uitgaven valt.

Wijzigingen op milieugebied

Toelichting

Met de komst van de Omgevingswet vinden er op het gebied van milieu ook enkele wijzigingen plaats. Per 1-1-2023 zijn er twee belangrijke veranderingen met betrekking tot milieuvergunningen die eventueel financiële effecten hebben voor gemeenten.

Deze twee veranderingen zijn:

- a. Heffen van milieuleges
- b. Wijziging van inrichting naar Milieu Belastende Activiteit (MBA)

Ad a) Heffen van milieuleges

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet mag je als gemeente weer leges gaan heffen voor milieuvergunningen. Dit mocht eerder ook, maar is destijds in 1998 afgeschaft. Nu wordt het dus weer mogelijk en wordt dit een 'extra' inkomstenbron voor gemeenten. De compensatie die de gemeenten destijds hebben gekregen, wordt namelijk niet teruggedraaid. Het heffen van milieuleges is ook in lijn met de geest van de wet, de 'veroorzaker' betaalt.

De berekening van de financiële impact op dit onderdeel is vrij eenvoudig. De complexiteit zit vaak in het achterhalen (in veel gevallen samen met de Omgevingsdienst) van de onderliggende cijfers. Om de financiële consequentie in beeld te krijgen zal de gemeenten de volgende cijfers nodig hebben:

- Het verwacht aantal te verstrekken milieuvergunningen
- De tijdsinspanning per vergunningstraject
- Tarief
- (% kostendekking)

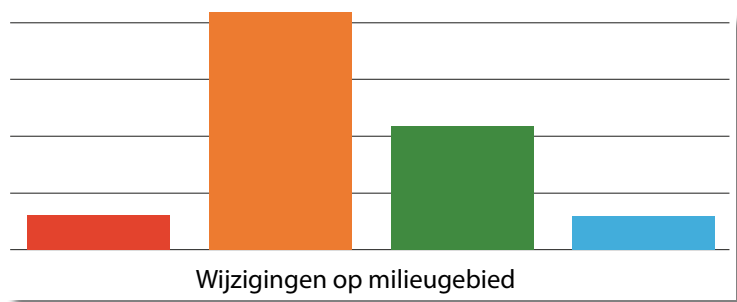
Voor veel gemeenten zal het om een klein aantal milieuvergunningen gaan, maar deze vergunningen zijn vaak arbeidsintensief. De kosten die via de leges verhaald kunnen worden, kunnen per vergunning aanzienlijk zijn.

Ad b) wijzigen van Inrichting naar Milieu Belastende Activiteit (MBA)

Bij de invoering van de Omgevingswet heeft de wetgever de keus gemaakt om niet meer de zogenaamde inrichting als aangrijpingspunt te hanteren voor de regulering, maar de zogenaamde MBA. Het gevolg hiervan is dat activiteiten die voorheen door verschillende rechtspersonen in elkaars nabijheid werden verricht en in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Wet milieubeheer (Wm) als één geheel kwalificeerden, onder de Omgevingswet niet meer als één geheel kwalificeren.

De omgevingswet verandert het subject (onderwerp) van de milieuvergunning van een inrichting naar een MBA. Dat brengt met zich mee dat het aantal milieuvergunningen zal veranderen, en ook dat de bestaande populatie inrichtingen 'in scope' moet worden omgezet naar een populatie MBA's. Dit vergt capaciteit in de transformatie-sfeer (eenmalig), maar mogelijk ook structurele inzet. Beiden moeten onderzocht worden om de financiële impact voor het komende jaar en daarna te bepalen.

Bevindingen werkplaats



Uit de werkplaatsen is gebleken dat het merendeel van de gemeenten de intentie heeft om leges te gaan heffen voor milieuvergunningen. Naast dat het politieke besluit vaak nog genomen moet worden, is het achterhalen van de juiste cijfers vaak nog lastig. Deze afstemming vindt vaak plaats samen met de Omgevingsdienst en niet in alle gevallen hebben zij deze informatie paraat. Dat is, naast het maken van de politieke keus, de grootste reden waarom gemeenten deze financiële impact nog niet in beeld hebben.

De gemeenten die de keuze maken om geen leges voor milieuvergunningen te gaan heffen, verwachten dusdanig weinig milieuvergunningen dat de last bij een initiatiefnemer te groot gaat worden.

Met betrekking tot de omzetting van de inrichting naar MBA zijn de beelden wisselend. De gemeenten die dit in beeld hebben, ervaren een eenmalige omzetting en daarvoor benodigde capaciteit, dus het effect is niet structureel, en overigens ook niet heel groot. De gemeenten die hier nog niet de juiste cijfers boven tafel hebben, zijn vaak nog in gesprek met de Omgevingsdienst.

Kengetallen

We zien in de respons dat 70% van de gemeenten aangeeft leges te willen gaan heffen voor milieuvergunningen. Slechts één gemeente gaf aan dit niet te gaan doen (2%). Bij de overige deelnemers is het vraagstuk nog in overweging. We zien een grote variatie in verwachte aantallen, hier is geen kengetal over te geven. De gemiddelde kosten (en dus mogelijke legesopbrengst) is, op basis van een klein aantal responses, in te schatten op zo'n EUR 5.000 per vergunning (in lijn met eerdere inschattingen vanuit de Omgevingsdiensten), maar ook deze verschilt sterk van gemeente tot gemeente.

Aanbevelingen

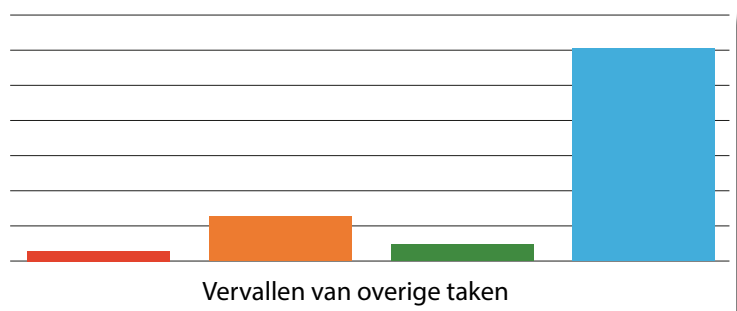
- Het heffen van leges voor milieuvergunningen is simpelweg een extra inkomstenbron. Het is dus aan te raden om goed te kijken naar welke impact het heffen van leges voor milieuvergunningen heeft op de gemeente.
- Om de juiste cijfers boven tafel te krijgen, is het belangrijk om op tijd het gesprek aan te gaan met de Omgevingsdienst.

Vervallen van overige taken

Toelichting

Door de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouwen vallen er van rechtswege op 1-1-2023 een aantal taken weg. Je kan dan denken aan gebruiksmeldingen, bouwvergunningen voor technisch zéér eenvoudige bouwwerken, en ruimtelijk voor inpandige bouwactiviteiten. Het is het onderzoeken waard of binnen de organisatie deze taken op dit moment wel uitgevoerd worden, of deze inderdaad kunnen wegvallen, en of daarmee dan ook capaciteit te besparen is.

Bevindingen werkplaats



Zoals de grafiek laat zien, verwachten gemeenten op dit onderdeel weinig financiële impact. De gemeenten geven aan dat dit onderwerp nog niet volledig in beeld is, maar dat zij ook weinig impact verwachten. Daarnaast geven zij aan dat een theoretische besparing ook tot een praktische besparing zou moeten leiden. In veel gevallen zijn de besparingen zo minimaal, dat een afdeling net iets minder druk is en het daarbij blijft.

Kengetallen

Kengetallen zijn niet echt te geven. De impact-verwachting is zeer beperkt.

Aanbevelingen

- Wij zien dat de financiële impact hier beperkt is, maar raden het toch aan om hiervoor open te staan en waar mogelijk bepaalde processen opnieuw in te richten zodat deze efficiënter doorlopen kunnen worden.

Adviesrecht

Toelichting

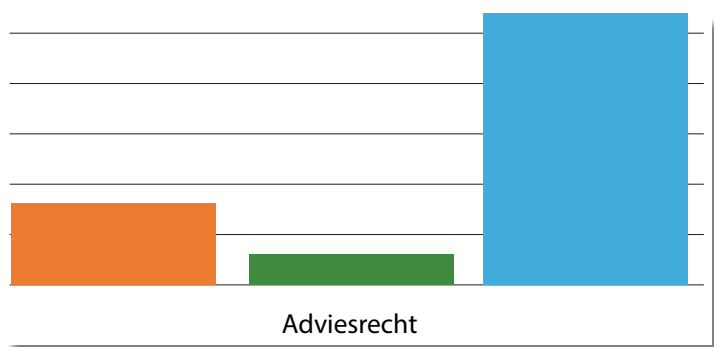
Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan (de zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten) kan de gemeenteraad in de huidige situatie, dus voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, beslissen dat er geen bedenkingen zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Om het werkbaar te houden, wijst de raad gevallen aan waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht.

De keuze hierin, eigenlijk de lengte van de lijst van gevallen waarin een bindend advies nodig is, heeft financiële consequenties, omdat het bindend advies van de raad vaak veel ambtelijke voorbereidingstijd kost. Hier zit dus een capaciteitseffect. Anderzijds kunnen deze kosten in rekening gebracht worden aan de initiatiefnemer, via de leges op de vergunningaanvraag. Deze capaciteit wordt namelijk ingezet ten behoeve van het initiatief. De financiële impact kan hierdoor dus effect-neutraal zijn.

Het is hierbij dus vooral belangrijk om te onderzoeken in hoeverre er iets verandert. De lijst waar het bindend advies voor nodig is, is eigenlijk het tegenovergestelde van wat nu de verklaring van geen bedenkingen is. Met dat in het achterhoofd, wordt de 'bindend-advieslijst' dan langer of korter? Met deze informatie kan de financiële consequentie bepaald worden en daarna kan er gekeken worden naar hoe deze eventuele extra kosten bekostigd kunnen worden.

Bevindingen werkplaats



Bij dit onderwerp hebben wij gemerkt dat veel gemeenten beleidsneutraal van de verklaringen van geen bedenkingen, omgekeerd naar de bindend advieslijst zijn gegaan. Op deze manier neemt het aantal gevallen waarvoor je naar de raad moet niet toe of af, hierdoor is de financiële consequentie dan ook nihil.

In sommige gevallen heeft de raad aangegeven extra betrokken te willen zijn. Bij deze gemeenten is de lijst bekend, maar is deze dus uitgebreid als het ware waardoor er een financiële consequentie aan vast zit. Om af te wijken van het omgevingsplan zal er dus meer langs de raad moeten wat zorgt voor extra ambtelijke voorbereidingstijd, deze kosten kunnen via de leges op de initiatiefnemer worden afgewenteld, dus is er per saldo geen financieel effect.

Wanneer er nog geen raadsbesluit is genomen over de bindend advieslijst dan is het voor gemeenten ook nog niet te bepalen of hier een financiële consequentie aan vast zit of niet.

Ook wordt dit onderwerp door gemeenten veel samen gezien met verplichte participatie, en het stellen van een uitgebreide procedure.

Kengetallen

Over het algemeen wordt op het onderwerp 'bindend advieslijst' geen financieel effect verwacht, zowel omdat meestal de lijst beleidsneutraal wordt opgesteld, als omdat een aanpassing in de lijst wel capaciteitseffect zal hebben, maar dit effect verhaald wordt op de initiatiefnemer.

Aanbevelingen

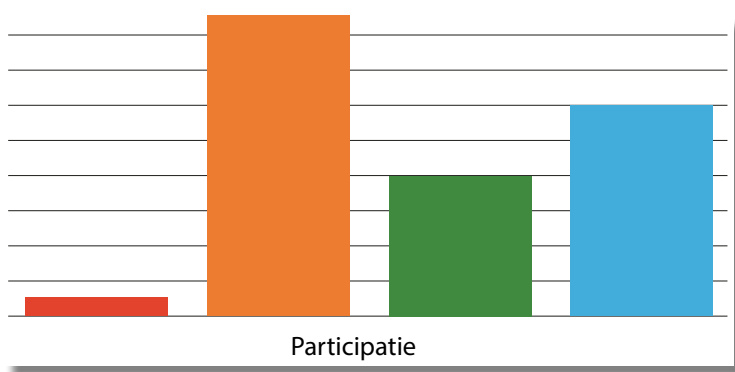
- Het is hierbij belangrijk om te kijken of de bindend advieslijst omgekeerd langer of korter wordt. Onderzoek of de gemeente straks onder de Omgevingswet voor meer gevallen langs de raad moet dan op dit moment. Hier gaat namelijk extra ambtelijke voorbereidingstijd in zitten en kan op deze manier in kaart gebracht worden.

Participatie

Toelichting

Een belangrijk onderwerp waar al veel gemeenten inhoudelijk mee bezig zijn, is participatie op plan- en initiatiefniveau. Dat betekent maatschappelijke participatie op gemeentelijke ontwikkelingen (niet te verwarren met participatie op initiatiefniveau). Over het algemeen wordt het financiële effect als gering gezien. De organisatie van participatie op dit niveau zal door de gemeente bemenst moeten worden, misschien in afwijking van de capaciteit die daar nu voor beschikbaar is. Deze afwijking tussen de huidige situatie en de gewenste situatie zal hetgeen zijn waarvoor begroot dient te worden.

Bevindingen werkplaats



Bij het onderwerp participatie liggen de bevindingen heel erg uiteen. De meeste gemeenten hebben aangegeven dat er nog geen besluit is met betrekking tot dit onderwerp. Het inschatten van de financiële consequentie is op dat moment dan nog niet mogelijk.

Waar al wel een besluit is genomen zijn de gemeenten eigenlijk in te delen in twee groepen. Enerzijds de gemeenten die aangaven dat er meer aandacht komt voor participatie en dat er door deze intensivering ook extra capaciteit nodig is. Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die aangaven dat de participatie in de huidige capaciteit wordt opgevangen. Hier wordt dus enkel gekeken naar het proces met enkel een aantal aanpassingen zonder financiële consequentie.

Kengetallen

Ongeveer een derde van de deelnemende gemeenten heeft cijfers aangeleverd op het onderwerp participatie. Driekwart van deze gemeenten ziet geen financieel effect. De resterende kwart ziet wel effect, daar wordt de participatie anders ingestoken en met méér capaciteit. De extra benodigde capaciteit ligt dan in de orden van 0,5fte per organisatie.

Aanbevelingen

- Breng de wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie goed in beeld. Hou hiermee rekening met het feit dat dit alleen mogelijk is op het moment dat hier een bepaald besluit is genomen is.

Beleidsinhoudelijke sporen

Toelichting

Er zijn een aantal onderwerpen in de Omgevingswet en de bijbehorende aanvullingssporen nog niet goed (centraal) uitgewerkt in operationele effecten en daarmee in financiële effecten.

- a. Aanvullingsspoor Bodem
- b. Aanvullingsspoor Geluid
- c. Register Externe Veiligheid (REV)

Ad a) aanvullingsspoor Bodem

Een belangrijk aspect van het aanvullingsspoor Bodem is de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor bodemtaken van de Provincie naar gemeenten. Op dit moment hebben 29 gemeenten deze verantwoordelijkheid al (de Wet bodembescherming gemeenten). De andere 315 gemeenten krijgen deze verantwoordelijkheid bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De uitvoerende taken onder deze verantwoordelijkheid worden door de Omgevingsdiensten uitgevoerd. Hierbij spelen voor de 'ontvangende' gemeenten de volgende aspecten:

- Het gaan uitvoeren van de beleidsvormende verantwoordelijkheid (eigen taak, eventueel als plustaak te beleggen bij de omgevingsdienst);
- Het gaan uitvoeren van de operationele verantwoordelijkheid, oftewel het opdrachtgeverschap aan de Omgevingsdienst;
- Het gaan betalen voor de uitvoering bij de Omgevingsdienst.

De verwachting is dat gemeenten gecompenseerd moeten worden voor de uitvoering van deze taken, maar de afspraken hierover zijn medio 2022 nog niet gemaakt. Op gemeentelijk niveau moet dus gekeken worden of het aanvullingsspoor relevant is en of (en in welke mate) hier financiële consequenties aan verbonden zijn.

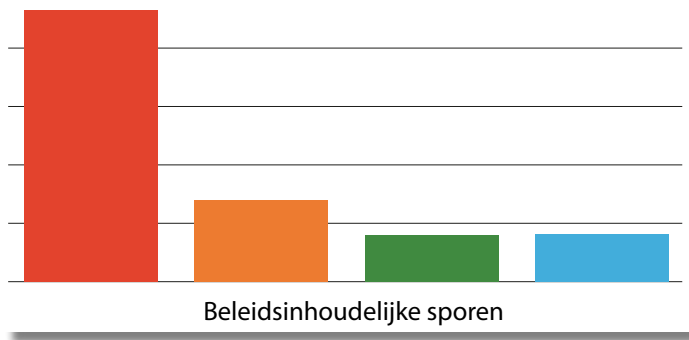
Ad b) aanvullingsspoor Geluid

Naar de financiële aspecten van het aanvullingsspoor geluid zijn verschillende onderzoeken gedaan, maar geen van allen had een voor het gemeentelijk domein bevredigende uitkomst. Het is te verwachten dat het aanvullingsspoor consequenties heeft. Bijvoorbeeld voor geluid intensieve gemeenten (denk aan Haarlemmermeer) of bepaalde situaties zoals nieuwbouwwijken en ontsluitingswegen. Het effect hiervan, als deze situaties zich voordoen, moet op gemeentelijk niveau worden bekeken.

Ad c) Register Externe Veiligheid (REV)

Het REV wordt in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gebouwd. Dat doet het ministerie samen met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. De (gemandateerde) bronhouders zorgen ervoor dat data van risicovolle activiteiten in het REV terecht komen. Op deze manier kunnen burgers en bedrijven een beeld krijgen van de risico's in hun leefomgeving. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de gegevensverzameling, zal deze informatie moeten aanleveren bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Bevindingen werkplaats



Met betrekking tot dit onderwerp heerst er nog ontzettend veel onduidelijkheid. Wat gaat de inhoud precies betekenen voor de gemeenten is nog steeds een grote vraag. Hierdoor is het moeilijk in te schatten wat de financiële consequentie gaat zijn. Veelal zijn de gemeenten in gesprek met de omgevingsdiensten, maar hebben zij hier nog geen duidelijkheid over gekregen. Een ander veelgehoord punt is dat de gemeenten op dit moment niet de juiste expertise in huis hebben om de nieuwe werkzaamheden uit te voeren. Wanneer deze zaken wel helder zijn, is het de vraag of de gemeenten gecompenseerd gaan worden voor deze extra werkzaamheden.

De Wbb gemeenten ondervinden op het gebied van het aanvullingsspoor Bodem weinig tot geen extra financiële consequenties, omdat zij deze werkzaamheden reeds uitvoeren.

Kengetallen

Op basis van de respons in de werkplaatsen is hier cijfermatig nog niets over te zeggen.

Aanbevelingen

- Het is bij dit onderwerp heel belangrijk om de actualiteiten in de gaten te houden. Naar aanleiding van de werkplaatsen Omgevingswet & Begroting hebben wij gemerkt dat dit een lastig onderwerp is wat weer reden is om het gesprek te openen.

Compensatie

Toelichting

Een belangrijk gespreksonderwerp de afgelopen jaren en ook de komende tijd op interbestuurlijk niveau, is de compensatie vanuit het Rijk voor de nadelige effecten van de Omgevingswet en de Wkb voor gemeenten. Toen de bestuurlijke afspraken over de Omgevingswet (en de Wkb) gemaakt werden, rond 2015 tot later in 2018, was de bestuurlijke consensus dat de Omgevingswet voor alle betrokken partijen, zowel burgers en bedrijven als Bevoegd Gezagen, op lange termijn financiële voordelen zouden hebben bij de Stelselwijziging. Voor de Wkb was de gedachte dat er voor gemeenten werkaanbod zou verdwijnen en dat in gelijke mate leges zouden wegvallen, dus dat zou budgetneutraal kunnen zijn. Beide beelden zijn in de loop der jaren voor het gemeentelijk domein ongunstig bijgesteld, de Wkb is voor gemeenten financieel nadelig omdat er taken resteren waar geen legesdekking meer voor is en de mogelijke baten in de operatie van de Omgevingswet lijken vooralsnog niet op te wegen tegen de structureel hogere lasten aan de informatievoorzieningskant (vooral de Beheerbijdrage DSO). Dit nog afgezien van de invoeringslasten voor beide wetten.

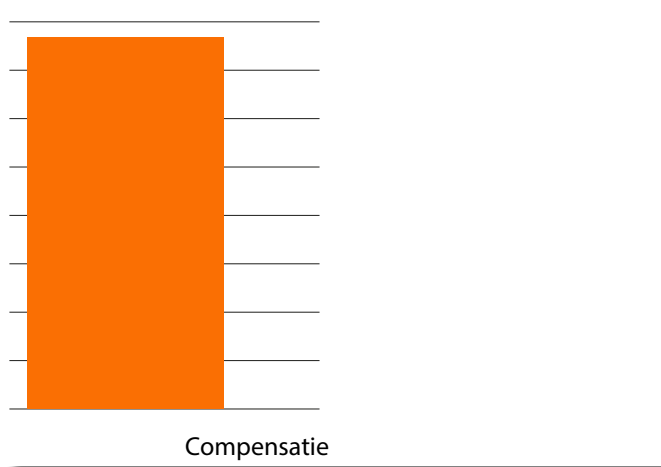
Ten aanzien van de Wkb heeft de Minister in december 2021 een toezegging gedaan van een compensatie van € 10 miljoen per jaar structureel, en eenmalig € 35 miljoen voor het gemeentelijk domein. Deze baten gaan ten goede komen aan gemeenten (deels al in de decembercircular van '21: incidenteel € 10 miljoen verdeeld op de sleutel inwonertal).

Voor de Omgevingswet is in het voorjaar van 2021 een eis bij de Minister gelegd, voor een voorlopige compensatie van € 150 miljoen voor het gemeentelijk domein, en een goede evaluatie & afrekenafpraak op de middellange termijn.

De bedragen van € 150 miljoen en € 25 miljoen (€ 35 miljoen minus de reeds uitgekeerde € 10 miljoen in de decembercircular 2021) voor de Omgevingswet en de Wkb staan in de meicircular 2022. In de hoofdstukken 3.3.5 en 3.3.6 zijn de bedragen en de verdeelsleutel te vinden voor zowel de Omgevingswet als de Wkb. In de bijlage 3.3.5 en 3.3.6 van de [meicircular 2022](#) staan de indicatieve bedragen per gemeente.

Deze 'baten' zouden natuurlijk in de financiële prognoses meegenomen moeten worden, en mogelijk ook in de legesberekeningen, waar dat van toepassing is. Op dit moment (juni 2022) zijn er overigens nog geen 'harde' structurele compensatie-componenten.

Bevindingen werkplaats



Ten tijde van de werkplaatsen was de exacte uitwerking door het Rijk nog niet bekend. Om deze reden staan alle gemeenten nog op oranje. Deze duidelijkheid is er op dit moment voor 2022 via de [meicirculaire](#), nu zou het stoplicht op dit onderwerp eigenlijk voor alle gemeenten op groen staan.

Aanbevelingen

- In de meicirculaire 2022 zijn de indicatieve bedragen per gemeente voor zowel de Omgevingswet als de Wkb terug te vinden.
- Monitoring blijft belangrijk voor eventuele verdere compensatie en hierbij de aanbeveling om daar ook zeker aan deel te nemen wanneer dit gaat spelen.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

Juli 2022

[vng.nl](https://www.vng.nl)