



Handreiking

Werkplaatsen Actuele Begrotingsthema's Omgevingswet



Colofon

Samenstelling

Paul Huigens, coördinator Financiën en Structurele effecten, VNG

Sander Rongen, specialist Financiële Monitoring, VNG

Tom Witlox, 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
1 Technologieontwikkelingen/ informatievoorziening	6
2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	8
3 Het voortraject	11
4 Wijzigingen op milieugebied	13
5 Participatie	15
6 Inhoudelijke thema's	16
7 Compensatie	18
8 Beleidsontwikkeling: Bruidsschat & Omgevingsplan	19

Inleiding

De VNG is in 2022 begonnen met de werkplaatsen Omgevingswet & Begroting, om gemeenten te ondersteunen in het inzichtelijk krijgen van de financiële consequenties m.b.t de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Na het succes van deze werkplaatsen, heeft de VNG in 2023 een nieuwe ronde werkplaatsen 'Actuele Begrotingsthema's Omgevingswet' georganiseerd. Aan de hand van de uitkomsten van vorig jaar en de ontwikkelingen binnen de Omgevingswet, zijn de onderwerpen geactualiseerd. Deze handreiking met de uitkomsten van de werkplaatsen van vorig jaar is te vinden op [vng.nl](https://www.vng.nl).





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 startten met een kick-off waarin deelnemende gemeenten werden meegenomen op de verschillende geactualiseerde onderwerpen.

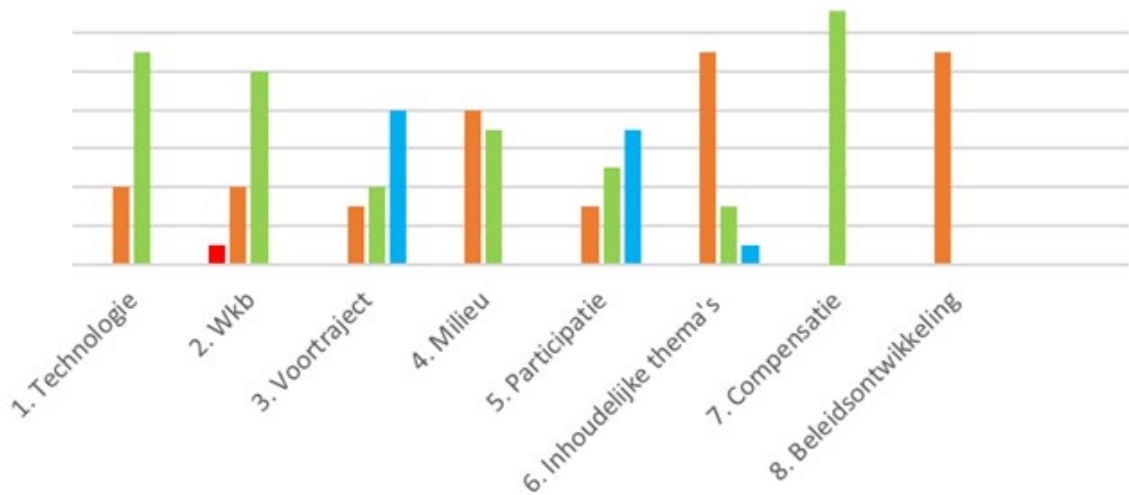
De volgende acht onderwerpen zijn tijdens de werkplaatsen van 2023 behandeld:

1. Technologieontwikkelingen/ informatievoorziening
2. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
3. Het voortraject
4. Wijzigingen op milieugebied
5. Participatie
6. Inhoudelijke thema's
7. Compensatie
8. Beleidsontwikkeling: Bruidsschat & Omgevingsplan

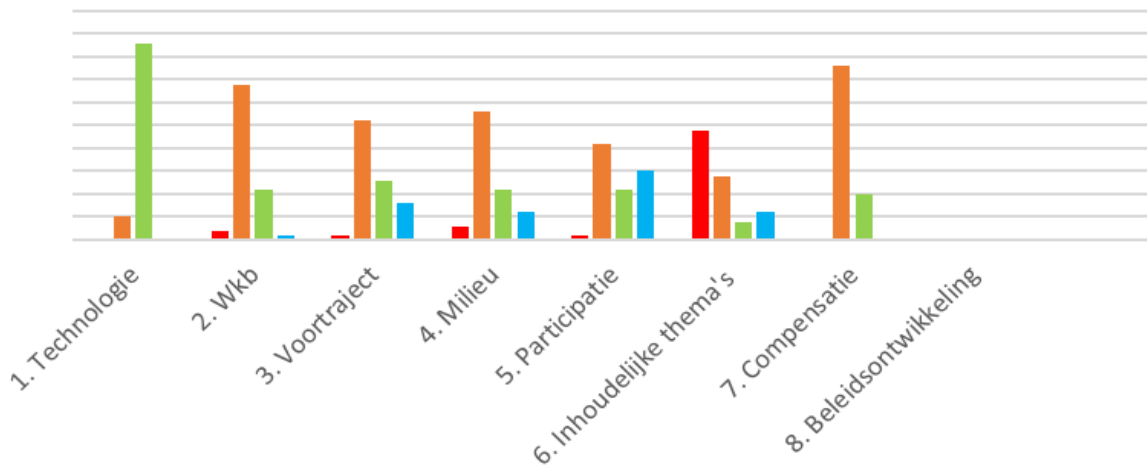
Deelnemende gemeenten hadden binnen de eigen organisatie cijfers opgehaald met betrekking tot deze acht hoofdonderwerpen. Tijdens de laatste afrondende bijeenkomst hebben we dit, net als vorig jaar, geëvalueerd aan de hand van het stoplicht model. Hierbij hebben wij de volgende kleuren gehanteerd:

-  (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

Er hebben dit jaar in totaal 15 gemeenten deelgenomen aan de werkplaatsen, in 2022 waren dit er ongeveer 60. Onderstaand diagram toont het beeld van hoe de deelnemende gemeenten ervoor staan op basis van de acht onderwerpen (na de afrondende bijeenkomsten).



Ter vergelijking staan in onderstaande diagram de uitkomsten op de vergelijkbare thema's welke vorig jaar behandeld zijn.



Het valt op dat de 'burning issues' (rood) af zijn genomen dit jaar. Het valt op dat bijvoorbeeld de Wkb aanzienlijk beter in beeld is. Met name over de inhoudelijke thema's, bodem, geluid en externe veiligheid zorgen onder de deelnemende gemeenten. Andere thema's fluctueren een beetje tussen groen en oranje.

In de volgende acht hoofdstukken zal dieper op elk onderwerp ingegaan worden. Per onderwerp wordt een toelichting gegeven, de bevindingen uit de werkplaatsen en onze aanbevelingen.

1 Technologieontwikkelingen/ informatievoorziening

Toelichting

Op dit gebied zijn er weinig dingen veranderd t.o.v. vorig jaar. Het onderwerp valt net als vorig jaar uiteen in drie componenten:

a) Beheerbijdrage DSO-LV

De beheerbijdrage wordt reeds sinds 2020 via het gemeentefonds verrekend. De verrekening is t.o.v. vorig jaar ongeveer van € 1,05 naar € 1,15 per inwoner¹ gestegen. In verband met de doorontwikkeling van het DSO kan dit de komende jaren nog stijgen tot maximaal ongeveer € 2,30 per inwoner.

In Q4-2023 worden nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt. De verwachting is dat daarin de beheerbijdrage voor 2024 al stevig gaat stijgen (naar ongeveer € 1,70 per inwoner), maar wel op een vergelijkbaar eindniveau zal uitkomen

b) Licentiekosten

De verwachting is dat je als gemeente nieuwe of aanvullende applicaties en koppelingen 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, worden deze vaak meegenomen in de implementatiebegroting van de Omgevingswet. Vergeet hierbij niet de implementatiekosten van nieuwe of aangepaste applicaties, welke vaak aan externen worden uitbesteed. Wanneer de licentiekosten structureel zijn, dan zullen ze in de reguliere begroting moeten worden opgenomen. De meeste software kennen ook variabele componenten in de licentieprijs, denk bijvoorbeeld aan prijs per gebruiker of per hoeveelheid opgeslagen data.

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](#)'.

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.

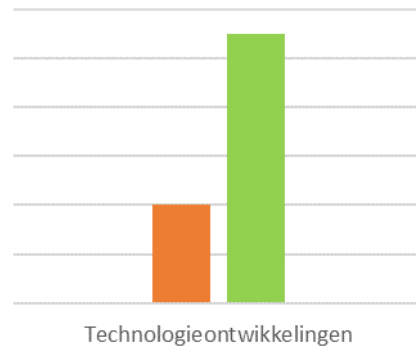
Kosten met betrekking tot het DSO (zoals de beheerbijdrage, licentiekosten of inzet eigen personeel) kunnen, wanneer direct te koppelen aan het vergunningverleningsproces, verrekend worden via de leges.

¹ De beheerbijdrage DSO-lv wordt via het gemeentefonds ingehouden. De verdeelsleutel voor deze bijdrage is een cluster-sleutel, die wat complexer is dan 'inwonertal'. Omdat het inwonertal wel een redelijke benadering is voor deze sleutel, hebben we het vaak over de kosten per inwoner. Dat is dus een simplificatie.

Bevindingen werkplaats

De cijfers met betrekking tot 'Technologieontwikkelingen' waren voor de deelnemende gemeenten relatief makkelijk op te halen binnen de organisatie. De meeste deelnemers haalde deze informatie op bij de ICT-afdeling. Het uitrekenen van de beheerbijdrage voor het DSO was voor de gemeenten eenvoudig op te zoeken. Ook de licentiekosten zijn over het algemeen goed in beeld.

Legesheffing over de beheerkosten DSO is bij de meeste gemeenten nog niet goed in beeld. Veel gemeenten twijfelen of dit juridisch in orde is. Daarnaast is legesheffing over deze beheerkosten ook een bestuurlijke keuze. Zo gaf een gemeente bijvoorbeeld aan dat het bestuur eventueel ook de kosten van nieuwe functies als regelanalist en functioneel beheer op wil gaan nemen in de leges, waar een andere gemeente aangeeft dat de bestuurders niet te veel leges willen heffen om te voorkomen dat bedrijven en burgers op kosten worden gejaagd.



Kengetallen

De beheerbijdrage is door de deelnemende gemeenten te berekenen en afhankelijk per grootte. De kosten voor extra licenties liggen bij de kleinere deelnemende gemeenten ongeveer tussen de 25 en 50 duizend euro en bij grotere gemeenten loopt dit op tot 140 duizend euro. Wat betreft inzet eigen personeel verwachten niet alle gemeenten hiervoor een kostenstijging. Andere gemeenten rekenen tussen de 0,5 en 1 fte extra inzet (50 tot 100 duizend euro). Voor 'verhoogde dijkbewaking' rekenen de meeste gemeenten geen extra fte. Ook zien we een aantal keer terugkomen dat gemeenten die ervoor kiezen om extra fte in te zetten voor functioneel/applicatiebeheer en/of 'verhoogde dijkbewaking' dit na 2024 afschalen met bijvoorbeeld 50%.

Aanbevelingen

- 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.
- Kijk voor extra inzet eigen personeel niet alleen naar functioneel/applicatiebeheer, maar houd ook rekening met inzet van regelanalisten en/of personeel voor 'verhoogde dijkbewaking'. Het onderwerp verhoogde dijkbewaking speelt in de overgangperiode wanneer alle actoren nog moeten leren met de nieuwe regels, processen en werkwijzen om te gaan. Dit zou een langer durend tijdelijk effect kunnen zijn, dat dan mogelijk zelfs structureel in de begroting zou moeten worden opgenomen.

2 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 gevolgklassen:

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. Daarnaast is nog onderwerp van gesprek of het verbouwen van bouwwerken in gevolgklasse 1 ook onder de Wkb zal vallen vanaf 1 januari 2024 of bijvoorbeeld pas een half jaar later. Update: Stand van zaken Wkb - september 2023).

Het effect op de bedrijfsvoering door de Wkb valt uiteen in vier componenten:

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

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.

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.

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. Daarnaast zal er nog enkele jaren toezicht en handhaving nodig zijn voor de reeds aangevraagde Wabo vergunningen. De legesinkomsten van deze vergunningen zijn dan alle in de jaren daarvoor begroot, maar er is wel nog capaciteit nodig. Daarnaast zal er omtrent de Wkb een transitieperiode plaatsvinden met deelimplementaties voor de invoering van de WKB voor monumenten en gevolgklasse 2 & 3. Hiervoor is ook (interne of externe) capaciteit nodig.

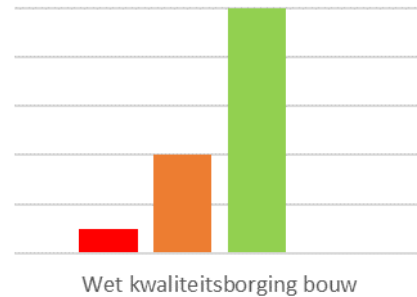
d) Compensatie

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 compensatie van € 10 miljoen voor de jaren 2023, 2024, 2025 en 2026 voor het uitvoeren van de Wkb taken. In de december-circulaire 2022 staat in bijlage 3.3.4 de verdeling per gemeente.

Bevindingen werkplaats

Omtrent het onderwerp 'Wkb' zien we dat de meeste gemeenten de financiële consequenties en cijfers aardig in beeld hebben. De meeste gemeenten hebben de Wkb al verwerkt in de (ontwerp) legesbegroting en/of bedragen ingeboekt in de begroting van volgend jaar. De Wkb is (financieel gezien) voor gemeenten vaak een gecompliceerde wijziging, waardoor een inschatting maken voor de begroting moeilijk kan zijn en alsnog twee kanten op kan vallen na inwerkingtreding. Deelnemende gemeenten die de financiële consequenties minder goed in beeld hebben, hadden vaak moeite met het berekenen van het verlies aan legesinkomsten. Dit kwam vaak mede door huidige constructies van kruissubsidiëring. Ook zien we dat de impact van de Wkb per gemeenten breed verschilt, afhankelijk van het 'bouw-DNA' van een gemeente.



Daarnaast zien we dat de wegvallende legesopbrengsten niet gelijkstaan aan de (eventueel) wegvallende capaciteit bij een gemeente. Weinig gemeenten geven bijvoorbeeld aan om te beginnen met het afbouwen van werkzaamheden voor toezichthouders/bouwinspecteurs, hoewel een groot deel van de werkzaamheden voor deze werknemers lijkt weg te vallen. Dit komt mede doordat er nog steeds toezicht nodig is op bouwwerkzaamheden die binnen gevolgklasse 2 en 3 vallen, maar ook doordat er de eerste jaren spraken zal zijn van een transitieperiode. In deze transitieperiode zal nog steeds toezicht nodig zijn op lopende vergunningstrajecten, voor vergunningen die vóór 1 januari 2024 zijn aangevraagd. Verwacht wordt dat de Wkb hierdoor behoorlijke frictiekosten met zich mee zal brengen voor gemeenten.

Vanuit het rijk is ervoor de Wkb een structurele compensatie van 10 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor de gemeenten. Deze compensatie wordt verleend 'voor het uitvoeren van Wkb taken', oftewel de registratie en beoordeling van de Wkb-meldingen en de afhandeling van de informatieverstrekking over start en einde bouw.

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. Tijdens de werkplaatsen hebben verschillende gemeenten al aangegeven verschillende beleidskeuzes over deze extra werkzaamheden gemaakt te hebben. Zo geven gemeenten aan dat ze toch van plan zijn om (een deel van) de meldingen inhoudelijk te laten toetsen door bijvoorbeeld bouwtoezichthouders, om handhaving te voorkomen. Over deze extra werkzaamheden kan een gemeente geen leges heffen en de compensatie vanuit het rijk is hiervoor ook niet toereikend.

Kengetallen

Het is moeilijk om een bruikbaar beeld te schetsen met kerngetallen voor het onderwerp Wkb, omdat de gemeentelijke bouwportefeuilles en de capaciteitsinzet op het bouwtechnische deel sterk variëren. Sommige gemeenten gaven aan weinig impact te verwachten op het vergunning aanbod en dus de vermindering op werklust en legesinkomsten. Echter geven sommige gemeenten aan vermindering van (meer dan) 80% van het vergunning aanbod te verwachten, zij zullen dan ook grote bedragen aan legesopbrengsten mislopen. De vermindering van het vergunning aanbod is voor de deelnemende gemeenten over het algemeen beter in te schatten dan de vermindering op werklust.

Aanbevelingen

- De onderlinge variatie tussen gemeenten op de Wkb is heel groot en daarom is het aanhouden van een landelijk gemiddelde niet verstandig. De gemeente kan in dit geval het beste onderzoek doen vanuit de

bestaande vergunning portefeuille om een juiste inschatting te kunnen maken van de aantallen in de verschillende gevolklassen.

- 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.
- 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. 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 (na verloop van tijd) gereorganiseerd of verminderd 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.
- Wanneer het lastig blijkt om in de begroting een goede inschatting te maken van de financiële effecten van de Wkb, kan het effect mogelijk ook in de risicoparagraaf van de begroting worden opgenomen.

3 Het 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.

a) Hoe wordt het voortraject ingericht t.o.v. de 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, en of deze capaciteit nieuw is, of eigenlijk nu ook al ingezet wordt. Het verschil tussen de oude en nieuwe situatie (in termen van capaciteit) is waar we voor moeten begroten. Voor een precieze inschatting en 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 onderscheid te maken tussen eenvoudige en complexere initiatieven. In dat geval zou je per type traject de specificaties uit moeten zoeken. Het is vaak moeilijk om per initiatief in te schatten wat de impact is, maar dan wordt er bijvoorbeeld een halve fte ingezet om het proces te begeleiden. Die laatste 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. Daarmee is dit eigenlijk een verschuiving van werk, met alleen een beetje extra capaciteit voor de coördinatie. De impact is erg afhankelijk van de huidige situatie en de veranderplannen.

b) Bekostiging van eventueel stijgende lasten

Sommige organisaties kiezen ervoor om het voortraject via de leges te bekostigen. Dat kan door het voortraject als apart product te beprijzen, of door de capaciteit in dit traject in de reguliere vergunning-leges 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 vaststellen welk model gehanteerd wordt, en of de capaciteit vanuit de leges gefinancierd wordt.

Als de organisatie kiest voor een directe bekostiging vanuit leges, door het voortraject specifiek te beprijzen, moet je ook iets weten over de verwachte aantallen in het traject.

c) Vergunningstermijn naar 8 weken

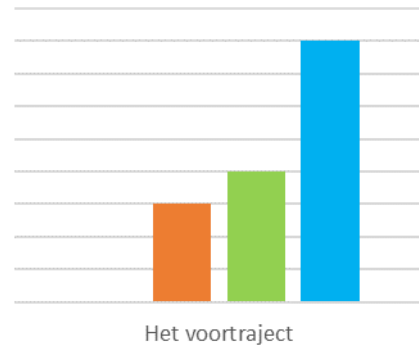
Het inkorten van de beslistermijn voor vergunningverlening naar 8 weken wordt gezien als een belangrijke wijziging voor het gemeentelijke vergunningverleningsproces. De vraag is of en hoe deze wijziging impact gaat hebben op de gemeentelijke financiën.

Eerdere onderzoeken, zowel bij de wetgevingsexpertise als bij de gemeentelijke praktijk, doen vermoeden dat het effect in financiële zin verwaarloosbaar is. Dezelfde werklast 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 meeste deelnemende gemeenten voorzien een minimale impact van 'het voortraject' op de gemeentelijke financiën. Sommige gemeenten werken nu al in de geest van de Omgevingswet, met bijvoorbeeld intake- of omgevingstafels. Anderen gemeenten gaan na inwerkingtreding wel op een nieuwe manier binnen het voortraject werken, maar verwachten hiervoor geen extra capaciteit nodig te hebben. De tijd die het voortraject extra kost aan de voorkant, verwachten ze terug te winnen in andere processen.

Een aantal gemeenten verwachten wel meer kosten te gaan maken door een nieuwe inrichting van het voortraject onder de Omgevingswet. Deze kosten kunnen wel weer terugverdiend worden door het voortraject op te nemen in de legesverordening.



Kengetallen

Weinig deelnemende gemeenten verwachten extra capaciteit nodig te hebben. Gemeenten die dit wel verwachten, mikken gemiddeld op tussen de 0,3 en 1 fte extra capaciteit. Deze kosten willen zij dekken door leges te heffen over het voortraject.

Aanbevelingen

- Voordat je rondom het voortraject 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.

4 Wijzigingen op milieugebied

Toelichting

Op het gebied van Milieuvergunningen zijn er twee belangrijke veranderingen met (mogelijk) financiële effecten voor de gemeentelijke organisatie:

- Heffen van Milieuleges;
- Wijziging van inrichting naar milieubelastende activiteit.

a) Heffen van milieuleges

Vanaf de inwerkingtreding mag je als gemeente (net als provincies) weer leges gaan heffen voor milieuvergunningen. Dit mocht vroeger ook maar is een aantal jaar geleden afgeschaft. Dit is een 'extra' inkomstenbron voor gemeenten, omdat er geen nieuwe kosten tegenover komen te staan (afgezien misschien van een beetje administratie). 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 van de onderliggende cijfers (samen met de Omgevingsdienst). De berekening zelf is:

*Verwacht aantal te verstrekken milieuvergunningen * tijdsinspanning per vergunningstraject * tarief (mogelijk * % kostendekking).*

Voor veel gemeenten gaat het om een klein aantal vergunningen, maar deze vergunningen zijn in termen van capaciteitsbesteding wel kostbaar, dus mogelijk zijn de te verhalen kosten per vergunning ook significant.

b) Wijzigen van Inrichting naar Milieu Belastende Activiteit (MBA)

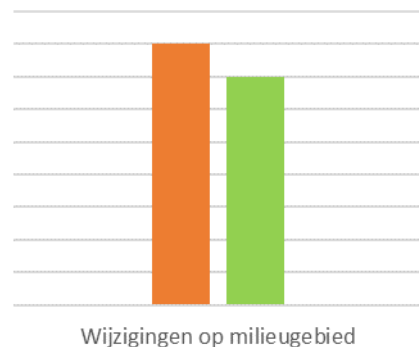
De Omgevingswet verandert het subject (onderwerp) van de milieuvergunning van een inrichting naar een MBA. Dat brengt met zich mee dat het aantal milieuvergunningen zal veranderen. Ook moet de bestaande populatie inrichtingen 'in scope' t worden omgezet naar een populatie MBA's. Dit vergt (eenmalig) capaciteit in de transformatie-sfeer, maar mogelijk ook structurele inzet. Beide moeten onderzocht worden om de financiële impact voor het komende jaar en daarna te bepalen. Naast deze twee effecten spelen er ten aanzien van het milieubeleid nog wat andere zaken, waar we even bij stil moeten staan:

- Zouden er veranderingen zijn ten aanzien van de omvang van de vergunningverlening, of het meldingenproces?
- Gaan we als gemeente al aan de slag met het 'eigen' maken van de bruidsschatregels ten aanzien van milieu? Daar zit veel expertise bij de OD (en vaak niet bij de gemeente zelf).
- Er zijn ook wat veranderingen te verwachten ten aanzien van Geluids- en bodemtaken en externe veiligheid. Die hebben we in een ander hoofdstuk belegd.

Bevindingen werkplaats

Het merendeel van de deelnemende gemeenten geeft aan per 1 januari 2024 leges te willen gaan heffen over milieuvergunningen. Deelnemende gemeenten die nog niet voornemens waren om per 1 januari leges te gaan heffen, gaven aan (op advies van de omgevingsdienst) het eerste jaar/de eerste jaren af te willen wachten. Deze gemeenten en omgevingsdiensten willen aan de hand van de gegevens van 2024 kijken of ze milieuleges willen gaan heffen.

Milieuvergunningen opnemen in de legesbegroting is voor veel gemeenten nog een obstakel. Zij hebben een prognose van de cijfers nodig, maar veel omgevingsdiensten willen zich aan een dergelijke inschatting nog niet wagen. Mede vanwege de wijziging van inrichting naar milieubelastende



activiteit is het voor veel omgevingsdiensten moeilijk om een gedegen inschatting te maken van de kosten en leges. Sommige omgevingsdiensten hebben gemeenten zelfs geadviseerd om in 2024 nog geen leges te heffen over milieuvergunningen. Het valt op dat het gesprek over milieuleges tussen omgevingsdiensten en gemeenten vaak moeizaam gaat.

Kengetallen

Het aantal te verwachten milieuleges kan enorm verschillen per gemeente en is soms moeilijk in te schatten. Bij de deelnemende gemeenten varieert de verwachting in 2024 van 2 tot 50 milieuleges, een gemiddelde deelnemer verwacht +/- 10 vergunningen. De verwachte capaciteit per vergunning ligt ook ver uit elkaar: van 10 tot 90 uur per vergunning. Dit kan natuurlijk ook erg verschillen per vergunning, vaak afhankelijk van de bedrijven in de regio. Het tarief van de omgevingsdienst ligt voor onze deelnemende gemeenten ongeveer tussen de € 90 en € 120.

Aanbevelingen

- Het heffen van leges voor milieuvergunningen is simpelweg een extra inkomstenbron. Daarnaast is het idee achter deze wetswijziging dat de vervuiler weer betaalt voor de kosten die dit met zich meebrengt vanuit de overheid.
- Probeer goed contact met de omgevingsdienst te onderhouden. Veel omgevingsdiensten vinden het moeilijk om prognoses te maken. Probeer daarom losstaande kosteninschattingen te krijgen, niet noodzakelijk bindend in de dienstverleningsovereenkomst. Er liggen nu een aantal producten die nieuw zijn (separate bouwtechnische toets, milieubelastende activiteit) waar gemeenten niet vooraf van de omgevingsdiensten kunnen verwachten dat zij een prijsopgave kunnen doen. Misschien wel in voorspellende zin, waar we voor de legestartief-bepaling voldoende aan hebben. In een dienstverleningsovereenkomst, waar ze ook aan deze prijzen gehouden worden, is dat lastiger.

5 Participatie

Toelichting

Het onderwerp Participatie bestaat eigenlijk uit twee verschillende onderdelen: aan de ene kant organiseert de gemeentelijke organisatie de participatie op haar ontwikkelingen, op plan-, programma- en op visieniveau. Aan de andere kant heeft de initiatiefnemer ofwel soms de verplichting om aan participatie te doen, dan wel vrijwillig aan participatie gedaan op initiatiefniveau. Dat kan zorgen voor extra werklast voor de gemeentelijke organisatie.

Participatie op plan- en visieniveau

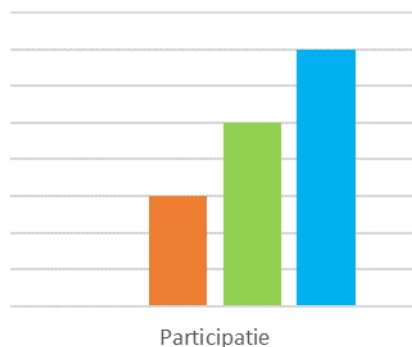
Een belangrijk onderwerp waar al veel gemeenten inhoudelijk mee bezig zijn, is participatie op plan-, programma- en initiatiefniveau. Dat is vroegtijdige participatie van de samenleving op gemeentelijk beleid en ontwikkelingen. Over het algemeen wordt het financiële effect als gering gezien. De organisatie van participatie op dit niveau moet door de gemeente bemenst worden, misschien in afwijking van de capaciteit die daar nu voor beschikbaar is. Daarnaast moet de gemeente verplicht participatiebeleid opstellen en vaststellen. In veel gevallen valt dit onder het bestaande beleidsontwikkelingsbudget.

Bevindingen werkplaats

De meeste deelnemende gemeenten gaven tijdens de werkplaatsen aan dat participatie onder de Omgevingswet in de huidige capaciteit kan worden opgevangen. Hier wordt dus enkel gekeken naar het proces met enkel een aantal aanpassingen zonder structurele financiële consequentie.

Kengetallen

Gemeenten die wel structurele financiële consequenties verwachten, rekenen hiervoor ongeveer 0,5 tot 1 fte extra capaciteit. De deelnemers voor wie het nog niet volledig inzichtelijk is wat de financiële consequenties van de Omgevingswet zullen zijn op participatie, verwachten hier wel meer kosten te zullen maken, maar zijn nog aan het uitzoeken hoe zit dit moeten gaan inrichten.



Aanbevelingen

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

6 Inhoudelijke thema's

Toelichting

Er zijn een aantal thema's in de Omgevingswet nog niet goed (centraal) uitgewerkt in operationele effecten en daarmee in financiële effecten.

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

Een uitgebreider overzicht van de financiële consequenties is te vinden via:

[Memo financiële consequenties REV, Bodem en Geluid.](#)

a) 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 25 gemeenten deze verantwoordelijkheid al (de Wet bodembescherming gemeenten). De andere 320 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 wijzigingen in het aanvullingsspoor Bodem vallen binnen de integrale financiële afspraken van de Omgevingswet. Daarmee is ook duidelijkheid gekomen dat er geen aanvullende middelen komen voor gemeenten, ten behoeve van de uitvoering van de Bodemtaken die van provincies naar gemeenten verschuiven. De bestaande afspraken over budget voor apparaatskosten zoals die in 2022 golden blijven daarmee geldig. Gemeenten – althans de gemeenten die geen WBB-gemeente zijn – kunnen wel extra kosten verwachten door deze verschoven verantwoordelijkheid. Het is raadzaam om daar wel voor te begroten.

b) Geluid

Er worden kosteneffecten in de saneringsopgaven bij wegverkeerslawaaï verwacht. Dit kan overal voorkomen, per gemeente variërend. De gemeente kan dit op basis van eigen situatie inschatten. De kosten zitten in ambtelijke begeleiding en in uitvoering op verschillende gebieden: nieuwe wegen, bestaande wegen, nieuwbouw, bestaande bouw.

Beleidskeuzes kunnen ook sterke invloed hebben op de financiële effecten, bijvoorbeeld de hoogte van de normen die gesteld worden en het stellen van onderzoek verplichtingen (die moet de gemeente dan ook beoordelen). Uit de eerdere onderzoeken herkennen we in de praktijk weinig, maar wel dat het werken met maatwerkregels (dat is een gemeentelijke inrichtingskeuze) de gemeente de kans geeft om efficiënter te werken, dan met de huidige maatwerkvoorschriften. En het toestaan van leges voor milieuvergunningen maakt dat we in het geluid-domein ook kosten in het kader van vergunningverlening door leges kunnen laten dekken.

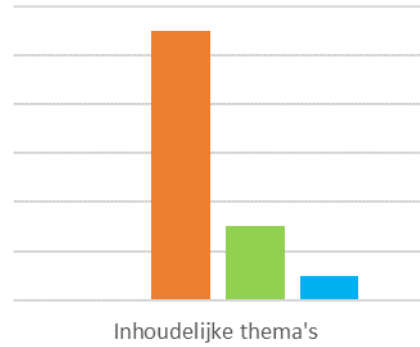
c) Register Externe Veiligheid (REV)

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.

Vanaf 1 januari 2024 geldt de plicht voor gemeenten als bronhouder (of omgevingsdiensten als gedelegeerd bronhouder) om wijzigingen in milieubelastende activiteiten en kwetsbare gebouwen en locaties binnen twee weken door te geven aan het REV. Dat is een structurele last. De financiële consequenties hiervoor zijn aanwezig op meerdere terreinen: Beleid, Data, ICT, Organisatie & Bedrijfsvoering en Risicocommunicatie.

Bevindingen werkplaats

Veel deelnemende gemeenten hebben nog niet scherp wat deze inhoudelijke thema's precies voor ze gaan betekenen. Daarnaast hebben de gemeenten die dit wel scherp hebben vaak moeite om dit door te vertalen naar de financiën. Veel gemeenten zijn in gesprek met de omgevingsdiensten, maar hebben hier nog geen duidelijkheid over gekregen. Gemeenten die wel een goed beeld hebben van de financiële impact, hebben deze cijfers uit de omgevingsdienst begroting bodem en geluid gehaald.



Aanbevelingen

- Ga voor de cijfers met betrekking tot bodem en geluid met je Omgevingsdienst in gesprek. Deze cijfers kunnen door hen vaak gevonden worden in hun begroting. Kijk goed naar de verschillende onderdelen hiervan in je gemeentelijke bijdrage en welke zaken uit de Omgevingswet hieruit staan opgenomen.

7 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, om 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 € 10mln per jaar structureel, en eenmalig € 35mln voor het gemeentelijk domein.
- Ten aanzien van de Omgevingswet heeft de Minister in het Coalitieakkoord in januari 2022 een reeks bedragen toegezegd, ter waarde van in totaal € 410 mln. Dit zijn incidentele middelen. Midden juli is in het Bestuurlijk overleg een principeakkoord bereikt over de dekking van de beheerkosten van het DSO-lv, en daarbij over de uitkering van de compensatie-middelen (voor transitiekosten) aan gemeenten. De 102 miljoen van dit jaar verwachten we in de decembercirculaire en de compensatie van de volgende 2 jaren in de meicircularen. Daarbovenop verwachten we € 10 miljoen per jaar structurele compensatie ten behoeve van de Wkb, vanaf inwerkingtreding. In het kort: voor 2024 verwachten we in totaal € 80 miljoen compensatie. De beoogde verdeelsleutels zijn ook beschikbaar (zie septembercirculaire 2022).

Bevindingen werkplaats

Ten tijde van de werkplaatsen worstelden nog veel gemeenten met dit thema, omdat de gelden uit het Coalitieakkoord niet stonden opgenomen in de meicirculaire. Vanuit de gegevens die wel beschikbaar waren, konden deelnemers redelijk eenvoudig de compensatie voor hun eigen gemeente uitrekenen.

Aanbevelingen

- Monitoring blijft belangrijk voor eventuele verdere compensatie. Hierbij de aanbeveling om daarom deel te nemen aan de Financiële Monitor Omgevingswet. Daarnaast is het voor gemeenten überhaupt handig om de financiële consequenties te monitoren voor de eigen organisatie, om bijvoorbeeld financiële beslissingen te onderbouwen.

8 Beleidsontwikkeling: Bruidsschat & Omgevingsplan

Toelichting

Dit hoofdstuk heeft betrekking op zaken waar beleidsinhoudelijke keuzes of inrichtingskeuzes in het kerninstrumentarium effecten gaan hebben op de bedrijfsvoering en daarmee mogelijk ook op de financiën. Veel organisaties geven aan deze keuzes nog niet op heel korte termijn te maken, vandaar dat zij voor de huidige begrotingscyclus wat op de achtergrond staan. Het is echter wel belangrijk om de onderwerpen even langs te lopen en te checken of de eigen organisaties al aan deze vraagstukken is toegekomen. In dat geval zijn er natuurlijk wél effecten te verwachten.

a) Bruidsschat

De bruidsschat bestaat uit een set van ongeveer 600 regels, die op dit moment (vóór inwerkingtreding) landelijk zijn geregeld en die na inwerkingtreding van de Omgevingswet onder de lokale verantwoordelijkheid vallen. Deze set heet 'bruidsschat' omdat het Rijk ervoor zorgt dat deze regels 'zo beleidsneutraal mogelijk' in het tijdelijke Omgevingsplan van elke gemeente terecht komen. Het doel van deze decentralisatie is, dat gemeenten hierdoor niet alleen op het niveau van een vergunning (zoals nu), maar juist al op het niveau van beleidsontwikkeling en het stellen van regels maatwerk kunnen leveren en aanpassingen kunnen doen. De keuze is dan voor een gemeente (bij elke regel) als volgt:

- Regel in stand houden
- Regel schrappen
- Regel aanpassen aan lokale situatie

Veel gemeenten geven voor het grootste deel van de regels aan voorlopig bij de eerste optie te blijven. Bij die optie worden ook geen (of zeer geringe) financiële effecten verwacht. Wanneer de gemeente begint met het lokaal maken van de regels (of zeker bij schrappen), dan zijn er bedrijfsvoering effecten te verwachten, waarvan de financiële consequenties zullen moeten worden verwerkt in de begroting.

b) Ontwikkeling van het Omgevingsplan

Een van de volgende stappen in de transitie onder de Omgevingswet is het ontwikkelen van een nieuw omgevingsplan. Hiervoor hebben gemeenten nog een aantal jaren. In de vormgeving van het omgevingsplan zitten een aantal inrichtingskeuzes. Deze keuzes kunnen effect hebben op de bedrijfsvoering en daarmee ook op de financiën. Wanneer nu al stevig wordt ingezet op (vele) beleidsrijke omgevingsplanwijzigingen, kan die impact snel plaatsvinden en dan moet zij ook worden meegenomen in de begroting.

Drie van de aspecten van het omgevingsplan met bedrijfsvoerings- en financiële consequenties:

1. Hoe worden activiteiten weergegeven?

De gemeente heeft (gedeeltelijk) de vrijheid om activiteiten op te nemen in het omgevingsplan of in een aparte verordening. Aan beide keuzes zitten (bedrijfsmatig) voor- en nadelen. Denk aan de ene kant aan de omvang en de complexiteit van het omgevingsplan, en aan de andere kant de eenvoud van vindbaarheid van regels, en daarmee de benodigde zoektijd. Het goed aansluiten van het omgevingsplan via toepasbare regels op de digitale weergave in het Digitaal Stelsel Omgevingsplan is hier ook een uitingvorm van.

2. De gedetailleerdheid van het omgevingsplan

Hiervan hangt af in welke mate initiatieven zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd, of met een vergunning kunnen worden toegestaan/geweigerd, met veel of weinig maatwerkruimte, of buitenplans zijn. Het is voor te stellen dat een globaal omgevingsplan 'dunner' is en dus minder capaciteit vergt om te

worden onderhouden/actueel te houden. Aan de andere kant is voor te stellen dat een gedetailleerd omgevingsplan meer duidelijkheid aan de voorkant geeft en daarmee minder vragen (helpdesk-capaciteit) oproept.

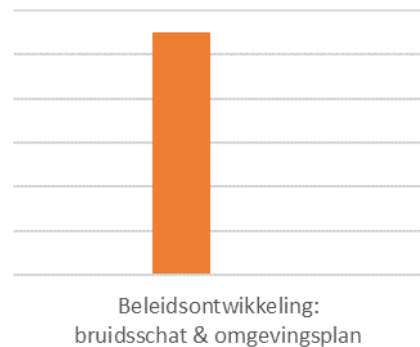
3. Het werken met algemene regels versus beoordelingsregels.

Beoordelingsregels, anders dan algemene regels, leiden altijd tot een vergunningplicht. Immers de enige manier om een beoordelingsregel toe te passen is door haar in een vergunningaanvraag te toetsen.

Wanneer activiteiten in het omgevingsplan meer met algemene regels worden geregeld, neemt het aantal vergunningplichten af. Dit zal leiden tot minder vergunningaanvragen en dus minder werkdruk bij de afdeling Vergunningverlening, maar ook tot minder legesinkomsten. Mogelijk leidt deze optie wel tot meerwerk bij de afdeling Toezicht en Handhaving.

Bevindingen werkplaats

Geen enkele deelnemende gemeente heeft voldoende scherp wat de financiële gevolgen zijn voor 'beleidsontwikkeling bruidsschat en omgevingsplan'. Bijna alle deelnemers hebben aangegeven beleidsneutraal over te willen gaan. Gemeenten zijn het erover eens dat het maken en bijhouden van een omgevingsplan een andere vorm van capaciteit vergt. Zo achten sommige gemeenten het nodig om een nieuwe rol te creëren voor de regio over het omgevingsplan, een soort coördinator. Deelnemende gemeenten worstelen nog met de extra capaciteit hiervoor nodig is of dat er misschien zelfs alleen een verschuiving in capaciteit vereist is. Een gemeente geeft aan overgestapt te zijn van de ambitie om beleidsneutraal over te willen gaan, naar beleidsarm.



Een andere gemeente geeft aan de wens te hebben om de overgangperiode zo kort mogelijk te houden. Dit werd voorheen ook geadviseerd. Echter, door een gebrek aan middelen van het rijk en de noodzakelijk te maken kosten, gaat deze gemeente toch meer tijd nemen voor de overgangperiode.

Aanbevelingen

- We zien een brede wens om 'beleidsneutraal' over te gaan naar de Omgevingswet, en dat is ook wel een logische gedachte. Er komt in de operationele implementatie al genoeg over de gemeente heen, waardoor het verstandig lijkt om beleidsinhoudelijk even pas op de plaats te maken. Het is wel verstandig om er daarbij oog voor te houden dat beleidsneutraal zeker niet automatisch ook budgetneutraal is: er veranderen ook zaken in de bedrijfsvoering zónder beleidsaanpassingen. Denk aan milieuleges, Wkb, ICT kosten, andere veranderingen van rechtswege.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

info@vng.nl

oktober 2023

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