



Actualisatie
Integraal Financieel Beeld
Omgevingswet (2023)
- Concept voor consultatie -
Leeswijzer voor gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Team Financiën Omgevingswet

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Juni 2023

Inhoud

1.	Doel van het (concept)rapport “Actualisatie Integraal Financieel Beeld”	3
2.	Hoofdconclusie van het (concept)rapport	4
3.	Inhoudelijke leeswijzer bij het (concept)rapport	6
3.1.	Opzet van het onderzoek	6
3.2.	Scenario's.....	6
3.3.	Bandbreedtes	8
3.4.	Scope van het onderzoek: artikel 2.....	9
3.5.	Wat zit er in?	9
3.6.	Wat zit er niet in?	10
4.	Belangrijke effecten.....	12
4.1.	Referentiekader voor de bedragen en impact.....	12
4.2.	Landelijk beeld niet direct op een individuele gemeente toepasbaar	12
4.3.	Invoeringskosten	13
4.4.	Structurele effecten in drie scenario's.....	14
5.	De terugverdientijd	22
6.	Conclusie van het conceptrapport aIFB	23

Deze leeswijzer is bedoeld als aanvulling op en gemeentelijke duiding van het rapport “Actualisatie Integraal Financieel Beeld Omgevingswet” (aIFB) van de Interbestuurlijke werkgroep Financiën Omgevingswet. Dit rapport, op dit moment als **ambtelijk concept vertrouwelijk beschikbaar**, kunt u opvragen via omgevingswet@vng.nl. Wanneer in deze leeswijzer wordt gesproken van “het rapport” of “het aIFB” wordt vooralsnog deze conceptversie bedoeld, in elk geval totdat het definitieve rapport is gepubliceerd via Rijksoverheid.nl. Het aIFB is een actualisatie van het Integraal Financieel Beeld Omgevingswet van 2021 en beschrijft de effecten voor burgers & bedrijven, voor de overheid als geheel, en voor de verschillende overheidslagen specifiek. De informatie over de effecten voor gemeenten vindt u in het rapport op de volgende pagina's:

- in de management samenvatting bij par. 1.4.2, 1.4.3 en 1.4.4 (vanaf pag. 6),
- in hoofdstuk 5 (vanaf pag. 22), met name 5.4.1
- in hoofdstuk 6 (vanaf pag. 33), met name 6.4.1
- in hoofdstuk 7 (vanaf pag. 43), met name 7.3.1
- Bijlage 1 (vanaf pag. 53) voor de details op gemeentelijk niveau.

1. Doel van het (concept)rapport “Actualisatie Integraal Financieel Beeld”

Voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet (Ow) zijn in 2016 interbestuurlijk afspraken gemaakt over de bekostiging van de stelselherziening. Deze afspraak behelst kort gezegd dat elke partij zelf de benodigde investeringen (invoeringskosten) doet, maar dat zij de structurele baten ook mag houden. Geen van de betrokken partijen hoeft er op vooruit of achteruit te gaan, was in 2016 de inschatting. Aanvullend op deze afspraken zijn in het najaar van 2020 [afspraken gemaakt tussen de Minister en de tweede kamer](#)¹, bijvoorbeeld over een ‘budgetneutrale overgang’.

Een van de interbestuurlijke afspraken uit 2016 is dat er een halfjaar voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum een actueel beeld wordt opgemaakt van de financiële effecten van de stelselherziening. In 2021 is hiertoe het “Integraal Financieel Beeld” opgesteld, maar in verband met meerdere malen uitstel van inwerkingtreding (naar 1 januari 2024) is de noodzaak gezien om dit beeld kort vóór inwerkingtreding nog eens te herzien. Hiertoe is de “actualisatie Integraal Financieel Beeld” (aIFB) opgesteld en begin juni als ambtelijk concept voor consultatie beschikbaar gekomen.

Het aIFB geeft een overzicht van de verwachte of mogelijke financiële effecten voor de maatschappij als geheel, voor burgers en bedrijven en overheden. De verwachte effecten voor overheden worden ook onderverdeeld naar het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Het gemeentelijke beeld schetst het beeld van alle gemeenten samen.

Het beeld uit 2021 is opgebouwd op basis van de resultaten van ongeveer 30 deelonderzoeken, naar specifieke aspecten van de Omgevingswet zoals het DSO, de veranderingen bij milieuvergunningverlening of de veranderingen bij planvorming, maar ook de effecten van de verschillende aanvullingssporen. Voor de actualisatie in 2023 is op hoofdniveau een herziening gedaan van de uitkomsten van deze onderzoeken.

Het aIFB laat zien dat de verwachting is dat de Omgevingswet voor de maatschappij als geheel besparingsmogelijkheden biedt, en dat deze ook geëffectueerd zullen worden. De baten worden vooral voorzien bij burgers en bedrijven. Decentrale overheden moeten eerst investeren in de stelselwijziging, en hebben vervolgens structureel te maken met afwentelingen: besparingen die bijvoorbeeld een gemeente zou kunnen realiseren, worden gedeeltelijk te niet gedaan door verlies aan legesinkomsten (in verband met de verplichte maximale kostendekkendheid van legestarieven). Ten opzichte van het beeld van 2021 is aan deze hoofdobservatie niets gewijzigd.

Deze leeswijzer gaat specifiek in op de effecten voor gemeenten. Zij is geschreven ter ondersteuning van het consultatieproces op het conceptrapport aIFB dat onder gemeenten wordt uitgevoerd in juni 2023.

¹ <https://vng.nl/nieuws/kamermoties-over-inwerkingtreding-omgevingswet-aangenomen>

2. Hoofdconclusie van het (concept)rapport

De hoofdconclusie uit het (concept) aIFB-rapport is dat de stelselwijziging gunstige effecten zal hebben voor de maatschappij als geheel. Als we alle voordelen en nadelen voor alle partijen bij elkaar bezien, zal en kan er fors bespaard worden op de ruimtelijke processen. De besparingen zitten daarbij vooral bij burgers en bedrijven. Het financiële plaatje voor decentrale overheden is minder positief. Dit omdat alle decentrale overheden eerst hebben moeten investeren in de stelselwijziging, daarnaast te maken hebben met structurele kostenstijgingen (onder andere op het gebied van ICT) en onderdelen van hun mogelijke besparingen teruggeven in legesverlagingen.

Voor gemeenten

De 342 Nederlandse gemeenten zullen, wanneer de stelselwijziging compleet is (in 2029) naar verwachting € 1,8 tot € 2,7 miljard geïnvesteerd hebben in invoeringskosten. Deze verwachting is in de actualisatie behoorlijk omhoog bijgesteld ten opzichte van het beeld in 2021 (1,0 tot 1,6mld) – vooral door de extra programmakosten bij gemeenten in verband met twee jaar uitstel, maar ook door stijgend prijspeil (vooral in 2022).

De structurele effecten op lange termijn voor gemeenten worden door het onderzoek ingeschat tussen € 2 miljoen negatief en € 165 miljoen positief per jaar. Er bestaat dus een flinke bandbreedte waarbinnen deze effecten zich kunnen bevinden. Deze bandbreedte is afgenomen ten opzichte van het beeld uit 2021, daar was het € 34 miljoen negatief tot € 168 miljoen positief.

Voor de individuele gemeente is het van belang of het effect van de invoering van de Omgevingswet, alles bij elkaar genomen, financieel positief of negatief zal uitwerken. Het aIFB kan daar geen eenduidig antwoord op geven. Wel laat het beeld zien dat slechts in één van de scenario's het effect voldoende 'voelbaar' positief kan zijn, namelijk in het scenario dat alle decentrale beleidsruimte wordt ingezet ten behoeve van financiële doelstellingen.

In het aIFB is ook meer aandacht besteed aan de timing van de effecten: wanneer gaan de structurele effecten 'beginnen'? Het rapport laat zien dat wat al werd verwacht; de kostenverhogende structurele effecten vinden voor een groot deel plaats vanaf inwerkingtreding, waar de kostenverlagende effecten vaak een 'ingroeitijd' (de transformatieperiode) nodig hebben. Daardoor zien we dat óók in de positieve scenario's het enige jaren duurt voordat de structurele balans voor gemeenten naar positief omslaat – de eerste jaren moeten de gemeenten blijven investeren.

Invoeringskosten en structurele effecten: terugverdientijd?

De invoeringskosten en structurele effecten moeten volgens de bestuurlijke afspraken met elkaar in verhouding staan: de structurele effecten van de stelselwijziging zouden zó moeten zijn dat de investeringen op termijn kunnen worden terugverdiend. Het rapport ziet in het meest gunstige geval een terugverdientijd² van 14 jaar, in een gemiddeld scenario loopt dit op naar 35 jaar.

² Voor het berekenen van een terugverdientijd is het gebruikelijk om rekening te houden met een risicogewogen disconteringsvoet: onzekere opbrengsten in de toekomst zijn minder waard dan zekere investeringen in het heden. In het Integraal Financieel Beeld en in deze leeswijzer is daar voor de eenvoud

Impact op de gemeentelijke organisatie is groter dan het financiële effect

De effecten voor de gemeentelijke financiën van de invoering van de Omgevingswet, en de daarbij te maken decentrale beleidskeuzes werken tot op zekere hoogte tegengesteld aan elkaar: er zijn kostenstijgingen, besparingen en legesveranderingen. Het totale financiële effect is de som daarvan, die is hierboven weergegeven. Echter, het effect op de gemeentelijke organisatie kan bijvoorbeeld door veranderende capaciteitsbehoefte of reorganisatie-noodzaak veel groter zijn. Het effect op de organisatie kan in het basisscenario al zo'n € 75 miljoen zijn en oplopen tot ruim € 500 miljoen per jaar (voor alle gemeenten samen) wanneer de decentrale ruimte 'financieel optimaal' wordt ingezet.

geen rekening mee gehouden. Terugverdiendtijd is lineair berekend, zonder afwaardering van toekomstige effecten.

3. Inhoudelijke leeswijzer bij het (concept)rapport

3.1. Opzet van het onderzoek

De basis voor de actualisatie Integraal Financieel Beeld is het Integraal Financieel Beeld van 2021. Daarvoor zijn ruim 30 verschillende deelonderzoeken van 2015 tot 2020 uitgevoerd. Het Integraal Financieel Beeld is echter meer dan een optelling van al deze resultaten: op basis van al het beschikbare materiaal is een integratieslag gemaakt. Dit houdt kortgezegd in dat, in samenwerking met de onafhankelijke onderzoekers, gekeken is in hoeverre de conclusies uit de deelonderzoeken beïnvloed worden wanneer de effecten uit de deelonderzoeken zich tegelijk voordoen. De actualisatie is uitgevoerd op dit geïntegreerde beeld. Geanalyseerd is in hoeverre dit beeld moest worden aangepast aan een gewijzigde situatie (bijvoorbeeld uitstel van de inwerkingtreding), voortschrijdend inzicht (bijvoorbeeld over legesheffing en over effecten bij planvorming), correcties op eerdere uitkomsten en ook inzichten uit nieuwe onderzoeken (bijvoorbeeld naar het effect bij Omgevingsdiensten). Deze analyse heeft geleid tot een geactualiseerd beeld, het aIFB.

De actualisatieslag is steeds uitgevoerd in nauwe afstemming met praktijkexperts uit het gemeentelijk veld. Er zijn expertsessies geweest (najaar 2022) en waar mogelijk zijn experts tussendoor geraadpleegd over verwachte praktische impact. Daarbij is door de VNG gebruik gemaakt van een uitgebreid netwerk van deskundigen binnen de gemeenten.

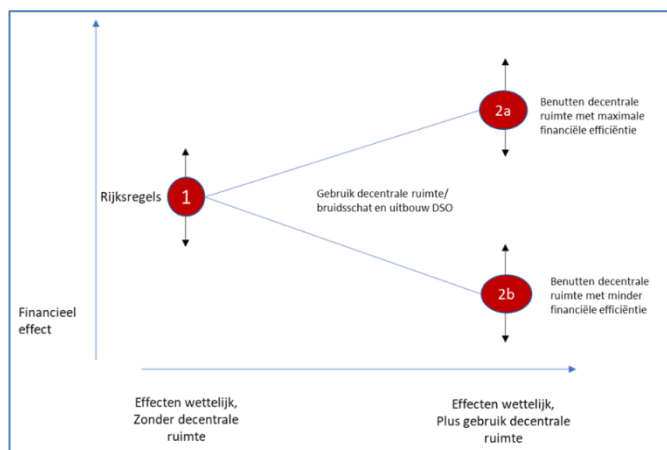
3.2. Scenario's

De scenario's tonen de verschillen in uitkomsten, afhankelijk van het gebruik van de decentrale ruimte. De opzet van de scenario's is in de actualisatie niet gewijzigd ten opzichte van het IFB van 2021.

De structurele effecten, en zeker de optelling daarvan, voor gemeenten hangen sterk af van de beleids- en inrichtingskeuzes die de individuele gemeenten maken. Daarom is in de rapportage een onderscheid gemaakt tussen drie scenario's:

1 – het scenario waarin alleen rekening gehouden wordt met de verandering van de rijksregels, dus zónder gebruikmaking van de decentrale beleidsruimte. Dit is een soort basisscenario.

2a – het scenario waarin alle decentrale ruimte financieel gedreven ingevuld wordt. Dit scenario geeft aan wat een gemeente financieel zou *kunnen* bereiken, de bovengrens van het effect.



Figuur 1: de verschillende scenario's in het Integraal Financieel Beeld

2b – het scenario waarin alle decentrale ruimte juist niet financieel gedreven ingevuld wordt. Dit scenario geeft eigenlijk de ondergrens van het effect aan.

Het Integraal Financieel Beeld laat zien dat de verwachting is dat in het basisscenario de effecten voor gemeenten nog beperkt in omvang zijn, en licht negatief of licht positief kunnen zijn: landelijk tussen € 12 miljoen negatief en € 19 miljoen positief per jaar.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten ³	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
(1) Totaal effect zonder decentrale beleidsruimte	-€ 12 mln tot +€ 19 mln	-€ 35.000 tot +€ 55.000	-€ 20.000 tot +€ 30.000	-€ 65.000 tot +€ 110.000

Dit scenario is in de actualisatie lager uitgekomen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de stijging (al vóór inwerkingtreding) van de beheerbijdrage voor het landelijk Digitaal Stelsel, die gemeenten betalen.

Als de decentrale ruimte door de gemeente ten volle wordt ingezet voor financiële doeleinden, kunnen de effecten natuurlijk verbeteren. Het rapport laat daarbij overigens ook een grotere onzekerheid zien (zie in de details verderop): de effecten kunnen ook tegenvallen. In de meest gunstige situatie, waarbij ook nog eens de meest 'financieel gunstige' beleidskeuzes worden gemaakt, zou het landelijke effect toe kunnen nemen tot een besparing van € 165 miljoen (dit is ongeveer gelijk aan het bedrag in het beeld van 2021). Door tegenvallende resultaten van deze keuzes, dus onderin de bandbreedte, zou het effect veel lager kunnen zijn, ongeveer € 44 miljoen.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
(2a) Totaal effect met decentrale beleidsruimte -> hoog financieel effect	€ 44 mln tot € 165 mln	€ 125.000 tot € 475.000	€ 75.000 tot € 275.000	€ 250.000 tot € 925.000

Tot slot is er een scenario uitgewerkt dat uitgaat van de invulling van decentrale ruimte zonder specifiek te kijken naar financieel gunstige effecten. De structurele situatie komt dan voor gemeenten aanmerkelijk ongunstiger uit: tussen € 2 miljoen negatief en € 59 miljoen positief.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
(2b) Totaal effect met decentrale beleidsruimte -> laag financieel effect	-€ 2 mln tot +€ 59 mln	-€ 5.000 tot +€ 175.000	-€ 3.000 tot +€ 100.000	-€ 10.000 tot +€ 325.000

De grote variatie in uitkomsten wordt verklaard door onzekerheden in de onderzoeken, het gaat immers over de verre toekomst. Zoals hierboven in de scenario's te zien is wordt de variatie ook

³ Voor het gemiddelde per gemeente zijn de landelijke cijfers gedeeld door 342 (het aantal gemeenten in Nederland). Dat maakt deze cijfers vergelijkbaar voor een gemeente van 52.000 inwoners.

verklaard door de mogelijkheden die gemeenten krijgen ten aanzien van decentrale beleidsruimte: de keuzes die worden gemaakt hebben natuurlijk invloed op de uitkomsten in bedrijfsvoering.

3.3. Bandbreedtes

De onzekerheid in de onderzoeksuitkomsten is steeds verwerkt door elk scenario een bandbreedte van uitkomsten te geven.

De cijfers in het Integraal Financieel Beeld zijn opgezet op basis van drie eerder genoemde scenario's:

- 1- Voor de effecten zonder gebruikmaking van decentrale beleidsruimte
- 2a- Wanneer de decentrale beleidsruimte maximaal financieel gedreven ingevuld wordt
- 2b- Wanneer de decentrale beleidsruimte niet financieel gedreven ingevuld wordt

Voor elk van de scenario's laat het IFB een bandbreedte zien in de uitkomsten. Deze bandbreedtes zijn over het algemeen overgenomen uit de onderliggende deelrapporten, en hebben ermee te maken dat veel van de cijfers daar gebaseerd zijn op inschattingen, die met een bepaalde bandbreedte worden gedaan. Dit is normaal voor dergelijke onderzoeken.

De bandbreedtes zijn op onderstaande onderdelen groter, omdat hier ook rekening gehouden wordt met andere onzekerheden dan alleen inschattings-onzekerheid. Twee zaken hebben hier zeker materiële invloed:

- (1) Bij leges bestaat soms onzekerheid over de juridische houdbaarheid van het betrekken van bepaalde kosten in de leges. Er ontstaan nieuwe kosten rond het Digitaal Stelsel Omgevingswet, en pas als daar jurisprudentie over is, ontstaat er zekerheid. Deze onzekerheid is meegenomen door aan de onderkant van de bandbreedte ('in het ongunstigste geval') uit te gaan van de lage leges, en aan de bovenkant van de bandbreedte ('in het gunstigste geval') van de hogere leges. *Door voortschrijdend inzicht is in de actualisatie de onderkant van de bandbreedtes wel naar boven bijgesteld: we zien duidelijk dat méér gemeenten voornemens zijn om kostendekkende milieuleges in te voeren en we zien ook meer gemeenten voornemens zijn om de stijgende technologiekosten in de leges te verwerken. Dit beeld is verwerkt in het aIFB.*
- (2) Het deelonderzoek naar de effecten van het werken met het omgevingsplan toont effecten die pas over een aantal jaar kunnen voorkomen, wanneer men de nieuwe omgevingsplannen volledig heeft geïntroduceerd, en alle partijen daar goed en efficiënt mee kunnen werken. Eerder bestond bij de praktijkexperts nog veel onzekerheid over de uitwerking hiervan. *Ook hier is door voortschrijdend inzicht meer beeld ontstaan, waardoor zowel de onderkant als de bovenkant van de bandbreedtes is bijgesteld: Het eerder gestelde maximale effect zal niet bereikt worden, maar we zien ook in alle gevallen wel behoorlijk effect (op lange termijn) vanwege een vereenvoudigde aanpak van de planvorming.*

3.4. Scope van het onderzoek: artikel 2

Het actualisatie-onderzoek is volgens een vastgesteld stramien uitgevoerd.

Het Integraal Financieel Beeld van 2021 is gebaseerd op een set deelonderzoeken naar alle effecten van de stelselwijziging. Daarbij is het stramien van zogenaamde 'Artikel 2-onderzoeken'⁴ naar financiële gevolgen van wetwijzigingen gevolgd, en dat geeft een aantal beperkingen aan het rapport, en aan de onderzoeksuitkomsten. Het betekent dat er (misschien onverwacht) bepaalde zaken zijn meegenomen, of juist niet zijn meegenomen. Het actualisatie-onderzoek borduurt hierop voort. Er zijn geen onderwerpen toegevoegd of verwijderd.

3.5. Wat zit er in?

Het rapport bevat een aantal onderdelen die je misschien niet zou verwachten.

Het rapport heeft als uitgangspunt het onderzoeken van de effecten van de stelselwijziging. Dat betekent het onderzoeken van de effecten van alle veranderingen die te maken hebben met de Omgevingswet. Daarbij is niet alleen rekening gehouden met de juridische achtergrond van de wet, maar ook (in redelijkheid) met de uitgangspunten van de geest van de wet.

Een opvallend onderwerp in het rapport is het wegvallen van de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen. Deze wijziging heeft belangrijke effecten (besparingen) op de gemeenten, in het rapport geschat op € 37 tot € 45 miljoen op jaarbasis. Deze wijziging is echter al medio 2018 van kracht geworden, en zal in de gemeentelijke praktijk niet meer als een besparing door de Omgevingswet worden gezien. Toch is zij dat wel. De vrijgekomen capaciteit is ook nog eens vaak ingezet op het programma Omgevingswet (bijvoorbeeld ontwikkelen omgevingsplan) dus nog niet werkelijk bespaard. Het zou wel de verwachting kunnen zijn dat deze capaciteit ná ontwikkeling van het omgevingsplan beschikbaar wordt.

Dit onderdeel is belangrijk voor de herkenbaarheid van het financiële beeld, omdat de weergave in het onderzoek inclusief deze besparing is. Uitgaande van een soort 'middenscenario' (zowel in gemeentelijke beleidskeuzes als in bandbreedte van de uitkomsten), zou het beeld zonder deze besparing op actualiseringsplicht uiteindelijk slechts marginaal positief zijn (€ 23 mln per jaar, voor alle gemeenten samen, dat is minder dan 1 fte voor een gemiddelde gemeente).

Een ander effect dat in het rapport is meegenomen, maar misschien niet direct verwacht wordt, is de impact op de 'gemeente als initiatiefnemer': in een aantal van de onderzochte processen is de gemeente soms niet alleen het bevoegd gezag, maar ook de initiatiefnemer. Bijvoorbeeld bij een klein percentage van de bouwvergunningverlening. Als er dan baten zijn voor initiatiefnemers, vallen die baten voor een klein deel ook weer aan de gemeente, zij het vaak op een andere plaats in de organisatie. Het rapport ziet deze baten alleen in het scenario waar veel gedereguleerd wordt (dat is het 2a – scenario), dan zou het effect € 6 tot € 16 miljoen kunnen zijn. *Dit effect is in de actualisatie behoorlijk naar beneden bijgesteld i.v.m. voortschrijdend inzicht hierover.*

⁴ Artikel 2 refereert naar Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet

De transformatieperiode, die eerder niet in het rapport was opgenomen, is nu voor de actualisatie wél meegenomen. Wat we daar voor gemeenten in het rapport lezen, is dat de transformatie nog 5 jaar gaat kosten, ná inwerkingtreding. In het rapport is de verwachting geuit dat een groot deel van de kostenstijgingen (met name aan de technologie-kant) al wel worden gerealiseerd, terwijl besparingen pas later komen – bijvoorbeeld door dereguleringen vanuit het omgevingsplan, maar ook door verwacht efficiency-effecten, wanneer het Digitaal Stelsel Omgevingswet compleet ontwikkeld is. Dit zal ertoe leiden dat we voor het gemeentelijk domein zeker gedurende die vijf jaar transformatie een negatieve balans verwachten tussen positieve en negatieve financiële effecten.

3.6. Wat zit er niet in?

Het rapport bevat een aantal onderdelen niet, die je wel zou verwachten.

De scope van het aIFB en de uitvoering van de onderzoeken, betekent ook dat een aantal zaken *niet* in de cijfers zijn meegenomen. Een paar belangrijke onderwerpen op dat lijstje zijn:

- Effecten van de Wkb: de Wkb wordt gezien als juridisch een ander 'onderwerp', buiten de Omgevingswet, hoewel het voor gemeenten natuurlijker zal zijn om dit als één integrale verandering te zien. De effecten van de Wkb zijn (gemeentelijke verwachting significant negatief: er vallen werkzaamheden weg bij vergunningverlening, er vallen leges weg, maar er komen ook werkzaamheden bij ten aanzien van afhandeling van meldingen, informatieverzoeken en mogelijk bij Toezicht en Handhaving. Deze effecten zijn niet in dit rapport meegenomen.
- Externe factoren. Onderzoeken als deze worden altijd uitgevoerd met als aanname dat de omstandigheden gelijk blijven. We hebben echter in het fysieke domein al vastomlijnde verwachtingen ten aanzien van de macro-ontwikkeling. Denk aan de klimaatdoelstellingen, energietransitie, bouwopgave en de stikstofproblematiek. Het is niet te ontkennen dat deze ontwikkelingen, en andere nog niet bekende ontwikkelingen, invloed gaan hebben op de hier beschreven effecten.
- Beleidsintensiveringen of beleidswijzigingen. Er vinden naast de Omgevingswet andere ontwikkelingen plaats in het fysieke domein. Denk bijvoorbeeld aan discussies rond bodemtaken. Als de oorzaak van de verandering niet in de Omgevingswet ligt, hebben we het effect niet in dit rapport mee kunnen nemen.

Naast de bovenstaande onderwerpen, die niet zijn meegenomen in verband met de scope van de artikel 2-onderzoeken, zijn ook een aantal andere onderwerpen niet meegenomen in het Integraal Financieel Beeld. Alhoewel die wel in de scope van de onderzoeken zaten, zijn ze om andere redenen niet meegenomen:

- Effecten van het Aanvullingsspoor Geluid. Naar het aanvullingsspoor zijn twee onderzoeken gedaan, binnen de serie voor het IFB (vóór 2021). Beide onderzoeken zijn echter niet door de VNG en haar achterban geaccepteerd, omdat in de uitkomsten veelal de voordelen de nadruk kregen boven de nadelen. Deze nadelen werden door de gemeentelijke praktijkexperts duidelijk gezien en aangegeven. De effecten van het aanvullingsspoor worden overigens in het grotere plaatje van het IFB niet als heel groot gezien (in de orde van maximaal € 10 miljoen positief of negatief, landelijk).
- Effecten van het intensiveren van participatie: dit onderwerp heeft in de onderzoeken slechts een bescheiden rol gehad, en de door de onderzoekers opgegeven effecten zijn miniem (in de orde van < € 1.000 per gemeente, jaarlijks). De VNG ziet wel de voorbeelden in het land

van intensiveringen op participatie, waar gemeentelijk extra capaciteit voor wordt vrijgemaakt, die duidelijk meer zal kosten dan de in het onderzoek genoemde bedragen.

- De kosten van ontwikkeling en beheer van Informatieproducten, bij het DSO. Deze kosten zijn interbestuurlijk nog niet verdeeld, en kunnen daardoor nog niet goed aan de verschillende overheden worden toegerekend. Daarom zijn deze kosten ook niet in de cijfers voor gemeenten van het IFB meegenomen.
- Intensiveren van de samenwerking tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. De opgave om in de geest van de Omgevingswet meer op te treden als één loket, en om achter dat loket samen te werken, is in geen van de onderliggende onderzoeken in scope genomen.
- De extra tijdelijke opgave die zou kunnen voortkomen uit de stelselwijziging door verminderde functionaliteit van het Digitaal Stelsel, of andere factoren. Er is wel rekening gehouden met het gebruik van Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM's), maar bijvoorbeeld niet met benodigde capaciteit voor een versterkte serviceketen op lokaal niveau.

4. Belangrijke effecten

De deelonderzoeken die aan het Integraal Financieel Beeld ten grondslag liggen, hebben een groot aantal effecten naar boven gebracht: ongeveer 30 onderzoeken geven samen ruim 200 verschillende effecten. Daarvan zijn er echter maar een paar écht relevant. In deze paragraaf concentreren we ons op die relevante effecten van de stelselwijziging op de Financiële situatie van gemeenten. Bij de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld zijn alle effecten beoordeeld op noodzaak om een actualisatie toe te passen, en zijn enkele effecten echt significant geactualiseerd. In de komende paragrafen is dat steeds aangegeven in een paragraaf 'actualisatie'. De indexering van bedragen naar aanleiding van recente inflatie-ontwikkeling is wel op alle bedragen toegepast.

4.1. Referentiekader voor de bedragen en impact

De gerapporteerde effecten zijn vrij klein in verhouding tot de totale kosten van het ruimtelijk domein.

Zoals aangegeven, het Integraal Financieel Beeld laat zien dat het structurele effect van de stelselwijziging voor gemeenten relatief klein is. Het perspectief van de totale kosten die gemeenten maken voor het ruimtelijk domein is aangegeven in de nulmeting⁵: € 1,9 tot € 2,3 miljard per jaar (nettolasten, prijspeil 2019). De per saldo structurele effecten in het IFB liggen tussen -€ 2 miljoen en + € 165 miljoen per jaar, dus hooguit zo'n 7% van de totale omvang van de kosten.

4.2. Landelijk beeld niet direct op een individuele gemeente toepasbaar

De impact zal per gemeente sterk verschillen en is van veel factoren afhankelijk.

Bij de interpretatie van het Integraal Financieel Beeld en haar actualisatie is het belangrijk om voor ogen te blijven houden dat dit een landelijk onderzoek is, dat naar landelijke effecten, dus van 342 gemeenten samen, heeft gekeken. Elke gemeente is anders, en de effecten zullen ook voor elke gemeente anders uitwerken. In de weergave van deze leeswijzer hebben we de effecten geprobeerd te vertalen naar een gemiddelde, een getal voor een kleine gemeente (30.000 inwoners) en een getal voor een grote gemeente (100.000 inwoners), maar deze inschattingen moeten we voorzichtig behandelen, dit zijn slechts indicaties. Hieronder is in een referentietabeltje een indicatie gegeven voor wat een 'landelijk bedrag' voor een gemiddelde, een kleine en een grote gemeente betekent:

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/23/nulmeting-omgevingswet>

	Landelijk	Gemiddelde gemeente 50.000 inw.	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Jaarlijkse nettolasten ruimtelijk domein voor gemeenten	~ 2 miljard	~ 6 miljoen	~ 3,5 miljoen	~ 12 miljoen
Invoeringskosten Omgevingswet	~2 miljard (eigenlijk 2,2 mrd)	~ 6,4 miljoen	~ 3,7 miljoen	~ 12,4 miljoen
Maximale structurele baten	~ 150 miljoen	~ 450.000	~250.000	~ 900.000
<i>Andere bedragen</i>	50 miljoen	~ 150.000	~100.000	~ 300.000
	20 miljoen	~ 60.000	~ 30.000	~120.000
	10 miljoen	~ 30.000	~ 20.000	~ 60.000

Daarbij is het handig om de vuistregel dat een FTE gemiddeld ongeveer € 100.000 per jaar kost in gedachten te houden⁶.

4.3. Invoeringskosten

De invoeringskosten zijn hoog, veel hoger dan in het Integraal Financieel Beeld 2021 werd voorzien.

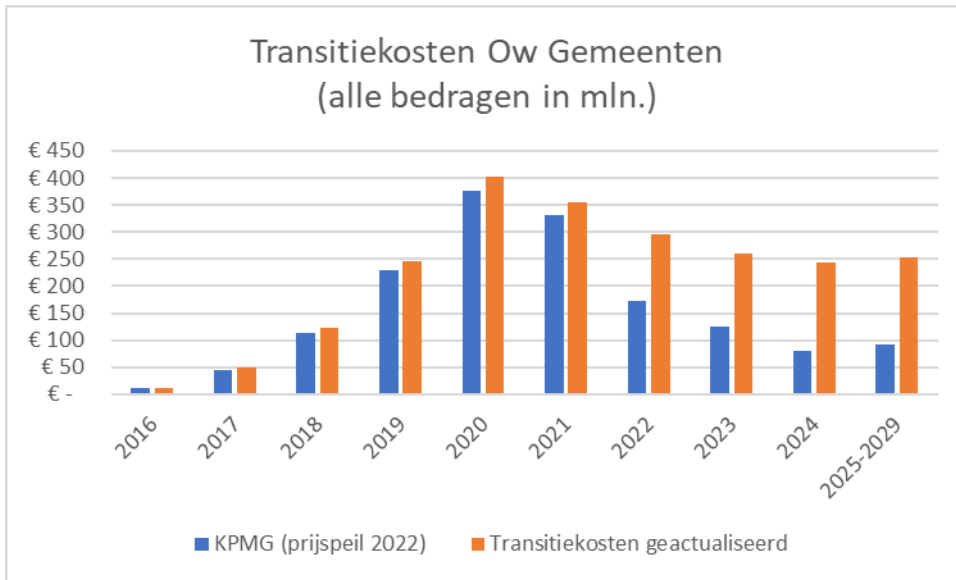
De grootste component in het Integraal Financieel Beeld betreft de invoeringskosten. Dit zijn de kosten die elke organisatie maakt om de stelselwijziging te kunnen invoeren. Deze kosten bevatten de programmakosten voor de invoeringsprogramma's, de ontwikkeling van de kerninstrumenten, de kosten voor het 'omstellen' van de IT-organisatie van de gemeente, en andere eenmalige kosten. De invoeringskosten zijn in 2020 onderzocht door KPMG en dit rapport is als input voor het Integraal Beeld 2021 gebruikt⁷. Op basis van de inzichten van het KPMG rapport en recente praktijk-expertsessies, heeft Kokx de Voogd in de actualisatie van het IFB de cijfers herbezien. De huidige inschatting is dat de invoeringskosten voor gemeenten tussen de € 1,8 en de € 2,7 miljard zullen bedragen.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Invoeringskosten	€ 1,8 tot € 2,7 miljard	€ 5,0 tot € 7,5 mln	€ 3,0 tot € 4,5 mln	€ 10 tot € 15 mln

Het rapport is uitgegaan van de kosten van de inspanning voor de invoering van de Omgevingswet, dat wil zeggen: niet alleen de extra begrote kosten voor programmateams et cetera, maar ook de kosten voor intern personeel. De kosten zijn ingeschat voor de periode van 2017 tot 2029, dus inclusief de periode waarin de wet al in werking getreden is, maar kerninstrumenten zoals het omgevingsplan nog (verder) ontwikkeld worden. Het KPMG rapport toont een duidelijke piek in de invoeringskosten in de jaren direct vóór de invoeringsdatum.

⁶ 1400 uur bij een uurtarief van € 72,- maakt €100.800

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/03/onderzoek-transitiekosten-omgevingswet>.



Figuur 2: Invoeringskosten per jaar, voor alle gemeenten samen (Actualisatie-onderzoek)

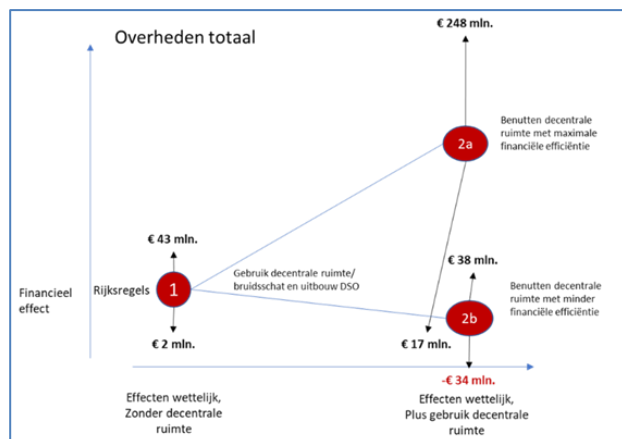
Ten opzichte van het eerdere Integraal Financieel Beeld zijn de verwachte transitiekosten sterk toegenomen, van € 1,4 miljard naar € 2,2 miljard. Een groot deel van deze toename wordt veroorzaakt door het uitstellen van inwerkingtreding, van 1 januari 2022 naar 1 januari 2024. Daarnaast wordt de toename voor een belangrijk deel verklaard door een indexatie van de cijfers in verband met stijgend prijsniveau (een inflatie-correctie), met name in 2022. Belangrijk is verder dat is vastgehouden aan de verwachting dat ook ná inwerkingtreding de gemeenten nog fors moeten investeren in de transformatie. In het actuele beeld bijna € 500 miljoen.

4.4. Structurele effecten in drie scenario's

De structurele effecten hangen voor een individuele gemeente sterk af van de ontwikkeling en keuzes van de decentrale beleidsruimte. Ook landelijk heeft dat veel impact.

De structurele effecten voor gemeenten worden in het onderzoek weergegeven in drie scenario's:

- 1- Het basisscenario waarin geen gebruik gemaakt wordt van de beschikbare decentrale beleidsruimte.
- 2a- Het scenario waarin de decentrale beleidsruimte maximaal wordt ingezet voor financieel effect
- 2b- Het scenario waarin de decentrale beleidsruimte niet (of minimaal) wordt ingezet voor financieel effect.



Figuur 3: De effecten volgens de drie scenario's (indicatief, voor alle overheden)

De figuur hierboven geeft deze effecten weer met de drie rode bollen, waarin je je voor zou moeten stellen dat de gemeente zich ontwikkelt van scenario 1 naar een positie tussen de uitersten, die door scenario 2a en 2b wordt aangegeven.

4.4.1. Structureel: Basisscenario

De effecten van de stelselwijziging 'van rechtswege', zonder dat op individueel gemeenteniveau gebruik gemaakt wordt van de decentrale beleidsruimte, zijn nog beperkt.

Het rapport geeft voor de gemeenten een basiseffect rond het nulpunt, met een bandbreedte van € 12 miljoen negatief effect tot € 19 miljoen positief effect. De effecten zijn in de actualisatie naar beneden bijgesteld, vooral omdat in het basisscenario de technologiecomponent (Digitaal Stelsel Omgevingswet) al fors duurder wordt.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten ⁸	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
(1) Totaal effect zonder decentrale beleidsruimte	-€ 12 mln tot +€ 19 mln	-€ 35.000 tot +€ 55.000	- € 20.000 tot +€ 30.000	-€ 65.000 tot +€ 110.000

Dit effect wordt bijna volledig verklaard door vier onderwerpen:

Actualiseringsplicht

Al medio 2018 is de actualiseringsplicht voor bestemmingsplannen afgeschaft. Deze actualiseringsplicht komt in die vorm ook niet meer terug in de Omgevingswet.

Bestemmingsplannen voor gebieden waar geen ontwikkeling plaatsvindt, hoeven niet meer elke tien jaar opnieuw te worden vastgesteld. Daarmee zijn er taken structureel weggevallen, waarvan de omvang wordt ingeschat op € 36 tot € 45 miljoen per jaar.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Wegvallen actualiseringsplicht bestemmingsplannen	€ 36 tot € 45 mln	€ 100.000 tot € 130.000	€ 60.000 tot € 75.000	€ 200.000 tot € 250.000

Dit is een besparing die op gemeentelijk niveau veelal niet direct met de Omgevingswet wordt geassocieerd, maar die we wel in het plaatje van overall-effecten mee moeten nemen. Zij speelt ook in alle scenario's een rol, omdat hier geen ontwikkeling of beleidskeuze speelt.

Belangrijk: *Voor alle scenario's geldt dat dit wegvallen van de actualiseringsplicht in het financieel beeld wordt meegerekend. Als je vanuit gemeentelijk perspectief kijkt naar het effect van de stelselwijziging, en je zou met die actualiseringsplicht geen rekening houden (omdat het al zo lang geleden geëffectueerd is), zou je als gemeente flink negatiever uitkomen. Bijvoorbeeld een doorsnee gemeente zou op dit basisscenario dan uitkomen op ongeveer € 100.000 tot € 150.000 negatief effect (in plaats van rond het nulpunt volgens het aIFB), dat scheelt natuurlijk nogal in de 'gevoelstemperatuur'. Voor de andere scenario's geldt dat ook.*

⁸ Voor het gemiddelde per gemeente zijn de landelijke cijfers gedeeld door 342 (het aantal gemeenten in Nederland). Dat maakt deze cijfers vergelijkbaar voor een gemeente van 50.000 inwoners.

Kosten voor de Technologie: Digitaal Stelsel Omgevingswet

In het basisscenario is voor het Integraal Financieel Beeld uitgegaan van de situatie van het landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-lv) met een functieniveau conform de eerder gemaakte afspraken op 1 januari 2024⁹. Voor de kosten en baten die aan het DSO-lv zijn toe te rekenen is specifiek onderzoek gedaan¹⁰ door Ecorys en Senze. Op dit rapport zijn voor het integraal beeld nog een aantal aanvullingen gedaan, om voldoende rekening te houden met legeseffecten, en samenloop tussen verschillende ontwikkelingen binnen de stelselwijziging¹¹. Daarnaast is bij de actualisatie op dit beeld nog eens een flinke aanpassing gedaan, vooral om rekening te houden met hogere beheerlasten van het Digitaal Stelsel. Het totale effect (in dit basisscenario) komt uit op € 32 tot € 57 miljoen per jaar.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Kosten en baten digitaal stelsel	€ 32 tot € 57 mln	€ 95 tot € 170.000	€ 55 tot € 95.000	€ 180 tot € 320.000

Het totale effect van de invoering van het digitaal stelsel heeft drie belangrijke componenten, die elkaar deels tegengaan:

- 1- De beheerkosten van het DSO-lv, die gemeenten aan de beheerorganisatie vergoeden, al vanaf 2020 via het gemeentefonds. Het bedrag is nu zo'n € 22 miljoen, ongeveer 1,15 euro per inwoner. Daarbij komen de lokale IT-kosten voor licenties, functioneel beheer en beheer van (toepasbare) regels. Deze kosten worden geschat op € 34 tot € 41 miljoen.
- 2- Verwacht wordt dat gebruik van het digitaal stelsel tot procesverbeteringen gaat leiden, door meer informatie op één plek, actuelere informatie, verbeterde samenwerkingsfunctionaliteit et cetera.
- 3- Deze twee effecten hebben ook effecten voor de leges: de kostenstijgingen kunnen voor een deel aan de vergunningverleningsprocessen worden toegerekend, en daarmee in de leges worden verwerkt. Maar de kostenbesparingen vinden ook deels in de vergunningverlening plaats en zullen dus ook in de leges moeten worden verwerkt.

Wijzigingen die kunnen zorgen voor kostenverlagingen én legesverlagingen

In het Integraal Financieel Beeld zijn twee onderwerpen meegenomen die voor vrij forse besparingen kunnen zorgen, maar die besparingen worden ook via legesverlagingen doorgegeven aan initiatiefnemers, zodat zij per saldo niet voor een (grote) verandering in de gemeentelijke financiën zorgen.

1. De bouwtechnische toets voor zeer eenvoudige bouwwerken vervalt. Dit gaat niet over de Wet Kwaliteitsborging Bouw, want die is voor dit Integraal Financieel Beeld buiten scope,

⁹ Duidelijk is dat we dit functionaliteitsniveau op 1-1-2024 nog niet gerealiseerd gaan zien. De extra kosten bij aanloop naar het zogenaamde 'basisniveau' en mogelijke extra kosten voor noodscenario's zijn voor zover inzichtelijk meegenomen in de meerkosten voor de transitie.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/26/rapportage-financiele-effecten-dso-lv-en-ipow>

¹¹ De belangrijkste samenloop is die tussen deregulering en vereenvoudiging. Van rechtswege, en mogelijk door decentrale beleidsinvulling wordt gestreefd naar deregulering: minder vergunningaanvragen. Door Digitale ontwikkelingen (DSO) wordt de afhandeling van vergunningaanvragen eenvoudiger. Deze effecten 'eten elkaar op' in zekere zin: een afgeschafte vergunning kan je niet meer vereenvoudigen.

maar om bouwtechnisch nóg eenvoudigere bouwwerken. Daarvoor vervalt (van rechtswege, zonder beleidsvrijheid) de bouwtechnische toets en daarmee in elk geval gedeeltelijk de vergunningplicht. Dit zijn 'kleine' vergunningen, maar ze komen wel veel voor (in de orde van 50.000 aanvragen landelijk per jaar). De besparing daarop – als deze wegval omgezet kan worden in een capaciteitsbesparing, is €17 tot € 50 miljoen per jaar. De leges zullen ook met dit bedrag moeten dalen.

2. Eerder onderzoek gaf de verwachting dat door betere aansluiting van visies en plannen, en door verbeterde kenbaarheid daarvan, zo'n € 7 tot € 14 miljoen te besparen is in de vergunningverleningsprocessen. Deze besparingen zullen dus via legesverlagingen 'wegvloeien'. Deze besparingen zullen ook pas plaats kunnen vinden als de omgevingsvisie en omgevingsplan volledig zijn ontwikkeld, en zijn opgenomen in het DSO, wat nog een aantal jaren kan duren, gezien de overgangperiode.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Bouwtechnische toets zeer eenvoudige bouwwerken	€ 17 tot € 50 mln	€ 50 tot € 150.000	€ 30 tot € 85.000	€ 100 tot € 300.000
Procesverbeteringen aansluiten visies en plannen	€ 7 tot € 14 mln	€ 20 tot € 40.000	€ 10 tot € 25.000	€ 40 tot € 80.000

n.b.: dit zijn per saldo géén positieve effecten, omdat de besparingen via legesverlagingen wegvloeien.

4.4.2. Structureel: Financieel Optimaal scenario

Als je als gemeente de beleidsruimte vol inzet voor financiële doelen, kunnen de effecten ook groot zijn. Een groot deel van deze effecten komen terecht bij initiatiefnemers, maar ook voor de gemeente zijn positieve effecten mogelijk.

In dit scenario kiezen de gemeenten, of kies je als gemeente, ervoor om de decentrale beleidsruimte optimaal in te zetten voor een financieel positief beeld voor de gemeente. In dit scenario zitten alle effecten van het basisscenario, maar worden een aantal onderwerpen toegevoegd die relevante effecten (kunnen) hebben. Wanneer beleids- en inrichtingskeuzes gemaakt worden vanuit een financiële doelstelling, kunnen we verwachten dat het structurele effect van de stelselwijziging beter wordt, en dat is ook wat het Integraal Financieel beeld, inclusief de actualisatie, laat zien. Echter, omdat de effecten van deze onderwerpen veel meer onzeker zijn (ook omdat ze verder in de toekomst liggen) zien we dat de bandbreedte van effecten veel groter wordt. In dit scenario zal het structurele effect zich, volgens het rapport, tussen € 44 miljoen en € 165 miljoen positief bevinden.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
(2a) Totaal effect met decentrale beleidsruimte -> hoog financieel effect	€44 mln tot € 165 mln	€ 125.000 tot € 475.000	€ 75.000 tot € 275.000	€ 250.000 tot € 925.000

Hiervoor zijn, naast de onderwerpen uit het basisscenario, een aantal hoofdpunten aan te wijzen:

Zie hier dus ook de opmerking eerder over de besparingen rond het wegvallen van de actualiseringsplicht. Als we die buiten beschouwing laten, zou het effect in dit zéér positieve scenario tussen 0 (per saldo geen financieel effect) en ongeveer € 130 miljoen op jaarbasis liggen.

Kosten voor de Technologie: Digitaal Stelsel Omgevingswet

De kosten en baten voor het Digitaal Stelsel veranderen, omdat het stelsel zich in de komende jaren verder zal ontwikkelen, de uitbouw. We zagen in het basisscenario hierboven dat het digitaal stelsel (kosten, baten en legesveranderingen tezamen) een negatief financieel effect voor gemeenten heeft van € 32 miljoen tot € 57 miljoen. Met de uitbouw wordt het effect negatief € 14 miljoen tot € 78 miljoen.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Kosten en baten DSO	€ 14 tot € 78 mln	€ 40 tot € 225.000	€ 25 tot € 130.000	€ 75 tot € 435.000

Een belangrijke verklaring voor de bandbreedte in deze post is de onzekerheid over de juridische en operationele behandeling van het verwerken van kosten voor het DSO-lv in de leges. De legesverwerking kan in dit scenario, waarbij de kosten van digitalisering hoog zijn (al of niet in de leges verwerken) en de opbrengsten óók hoog zijn (procesverbeteringen, per definitie deels in de leges door te rekenen), grote impact hebben.

Keuze voor het instellen van milieuleges

De stelselwijziging introduceert voor gemeenten weer de mogelijkheid om leges te gaan heffen voor milieuvergunningen. De mogelijke baten hiervan voor een individuele gemeente zijn natuurlijk sterk afhankelijk van het voorkomen van milieuvergunningen. Op landelijk niveau is een inschatting gemaakt, op basis van het aantal milieuvergunningen landelijk.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Instellen milieuleges	€ 18 tot € 23 mln	€ 55 tot € 70.000	€ 30 tot € 40.000	€ 100 tot € 130.000

Vereenvoudigingen in de omgevingsplan-systematiek

De stelselwijziging brengt veranderingen aan in de omgevingsplan-systematiek, ten opzichte van de huidige bestemmingsplan-systematiek. Een goede lokale implementatie daarvan kan ervoor zorgen dat het aantal initiatieven dat leidt tot een ruimtelijk proces (planwijziging) sterk kan worden teruggedrongen, en daarmee de benodigde werkzaamheden ook minder worden. Als vermindering van werkdruk leidt tot een capaciteitsbesparing, kan hier ook werkelijk een positief financieel effect worden gerealiseerd. Het is wel duidelijk dat dit effect vrij ver in de toekomst ligt: na volledige implementatie van het omgevingsplan en wanneer alle partijen hier goed mee weten te werken. *In de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld is dit effect beter onderzocht en in een expertsessie met gemeentelijke deelnemers beproefd. Daaruit is geconcludeerd dat de maximale 'winst' lager is dan gedacht, maar ook dat een gedeelte van de voordelen ook aan de onderkant van de bandbreedte wel kan worden meegenomen. Hier zijn dus de cijfers fors veranderd ten opzichte van het eerdere Financieel Beeld.*

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Planvormingsproces (omgevingsplan)	€ 37 tot € 64 mln	€ 110 tot € 190.000	€ 60 tot € 110.000	€ 210 tot € 360.000

Dit effect moet overigens niet verward worden met de verwachting dat het opstellen en inrichten van het omgevingsplan de komende jaren vooral geld kóst: Dit betreft de eerste ontwikkeling van het omgevingsplan (en de integratie van de bruidsschat daarin), die in het Integraal Financieel Beeld is opgenomen bij de invoeringskosten. Zie hierboven over het KPMG onderzoek naar de invoeringskosten, waarbinnen voor de kerninstrumenten zo'n € 400 miljoen aan eenmalige kosten wordt begroot. Het omgevingsplan is binnen deze kerninstrumenten qua inspanning de grootste opgave. De hier genoemde besparingsmogelijkheid wordt gezien ná deze eerste implementatie.

Dereguleren

Een zeer belangrijk uitvloeisel van de gemeentelijke beleidsvrijheid is de mogelijkheid voor gemeenten om te dereguleren. Hierboven is de mogelijkheid al aangegeven ten aanzien van meldplichten, er is ook veel ruimte ten aanzien van vergunningplichten. Het werken met algemene regels (die een vermindering van de vergunningplicht met zich meebrengen), of het afschaffen van regels leidt dan tot – mogelijk drastisch – minder vergunningplicht. Het Integraal Financieel Beeld heeft in dit scenario van 'maximaal gebruik van de decentrale ruimte' een extreme situatie opgezocht, waarin *zoveel mogelijk* ruimtelijke vergunningplichten komen te vervallen. Dit werkt uit in een enorme besparing voor burgers en bedrijven – vooral als initiatiefnemer – omdat zij minder inspanning hoeven plegen om de vergunningaanvraag te doen, en omdat zij geen leges meer zouden hoeven betalen. We hebben het dan over een effect voor de maatschappij van € 500 miljoen.

Voor gemeenten zou deze keuze – zeker als ze zo extreem wordt doorgevoerd, natuurlijk ook een heel sterk effect hebben op de afdeling vergunningverlening – die wordt sterk ingekrompen. Het Integraal Financieel beeld geeft daarvoor een effect van € 88 miljoen tot € 264 miljoen inkrimping van de vergunningverleningstaken. Maar er ontstaat een even groot effect op de legesinkomsten, waardoor per saldo voor de gemeente weinig tot geen effect optreedt.

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
<i>Dereguleren: maximaal schrappen ruimtelijke vergunningplicht (per saldo geen effect)</i>	€ 88 mln tot € 264 mln	€ 260.000 tot € 775.000	€ 150.000 tot € 450.000	€ 500.000 tot € 1,50 miljoen

Effecten voor gemeente als initiatiefnemer

Een mogelijk onvermoed effect van de Omgevingswet is het volgende, indirecte effect: de gemeente is soms niet alleen bevoegd gezag, maar ook initiatiefnemer voor een ruimtelijk initiatief. Effecten die bij initiatiefnemers spelen, bijvoorbeeld door vereenvoudigingen van administratieve verplichtingen, onderzoekslasten, of verlagingen van leges, werken op deze manier ook voor een

stukje door bij gemeenten. Deze effecten zien we binnen de gemeente terug op andere plekken in de administratie (bij projectontwikkeling, eigen bouw, grondexploitatie), en ze zijn meegenomen in het Integraal Financieel Beeld. Deze effecten tonen zich vooral (of eigenlijk alleen zichtbaar) in dit scenario van maximaal inzetten van de decentrale ruimte ten behoeve van financiële doelen. *In de actualisering is een belangrijk onderdeel van dit effect weggevallen. Gebleken is dat de effecten op grondexploitatie niet aan gemeenten kan worden toegerekend.*

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
Gemeente als initiatiefnemer	€ 7 tot € 18 mln	€ 20 tot € 50.000	€10 tot € 30.000	€ 40 tot € 100.000

Tussenconclusie

De structurele effecten voor gemeenten in dit scenario van maximaal zoeken naar financiële mogelijkheden worden ingeschat als per saldo tussen € 44 miljoen en € 165 miljoen positief. Op een totaalomvang van de het Ruimtelijk domein (ruim € 2 miljard nettolasten gemeentelijk) lijkt dat hoe dan ook een relatief klein effect. Ook in verhouding tot de invoeringskosten zijn de bedragen nog relatief laag. Echter, omdat we in dit scenario te maken hebben met dereguleringen die in hun effect (kostenbesparing) tegengesteld werken aan legesverminderingen (dalende opbrengsten) moeten we ook even kijken naar het totaaleffect op de gemeentelijke organisatie – dus zonder naar de leges te kijken. Het effect op de gemeentelijke organisatie¹² kan groot zijn: € 200 tot ruim € 500 miljoen (waarvan dus een groot deel via de leges wegstroomt). De boodschap van dit getal is dat, wanneer je als gemeente kiest voor dit scenario van maximaal dereguleren, dit een impact op de organisatie kan hebben van 7% tot 20% van de omvang van het ruimtelijk domein¹³.

4.4.3. Structureel: Financieel niet-optimaal scenario

Je kan als gemeente de decentrale beleidsruimte inzetten voor andere doelen dan financiële optimalisatie (sterker nog, financieel gewin is niet één van de doelen van de Omgevingswet). De effecten worden dan natuurlijk anders, minder financieel optimaal.

Tegenover het voorgaande financieel optimale scenario, is ook een scenario uitgewerkt waarbij de lokale beleids- en inrichtingskeuzes niet vanuit financieel perspectief worden gemaakt, en daarmee de effecten voor de gemeente ongunstiger zijn dan in het 'financieel optimale' scenario:

	Landelijk	Gemiddelde van 342 gemeenten	Kleine gemeente 30.000 inw.	Grote gemeente 100.000 inw.
(2b) Totaal effect met decentrale beleidsruimte -> laag financieel effect	-€ 2 mln tot +€ 59 mln	-€ 5.000 tot +€ 175.000	-€ 3.000 tot +€ 100.000	-€ 10.000 tot +€ 335.000

In de uitwerking van dit scenario wordt een 'midden-niveau' ontwikkeling van het Digitaal Stelsel gezien, waarbij de gemeente zo min mogelijk gebruik maakt van Toepasbare Regels. Er worden geen milieuleges geheven, en er wordt niet gedereguleerd op meldplichten en vergunningen.

¹² Voor deze benadering hebben we gekeken naar de verandering in de Bestuurlijke Lasten voor gemeenten, exclusief de stijging van IT-kosten vanuit het DSO.

¹³ De omvang van het Ruimtelijk domein voor gemeenten is in het Nulmeting-onderzoek van Cebeon ingeschat op 2,6 tot 2,9mrd euro (bruto, dus voor aftrek van legesinkomsten).

Sterker nog, vergunningplicht op kleine bouwwerken wordt waar dat mogelijk is uitgebreid. Ook wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt om het aantal ruimtelijke processen (planwijzigingen) terug te dringen.¹⁴

De financiële effecten zijn in dit scenario, hoe dan ook vrij gering per gemeente. De extra kosten aan digitalisering worden goedgehaakt door de (al in 2018 gerealiseerde) kostenverlagingen door het verdwijnen van de actualiseringsplicht (zie eerdere notie daarover). Per saldo kost het dan een beetje, of levert het iets op.

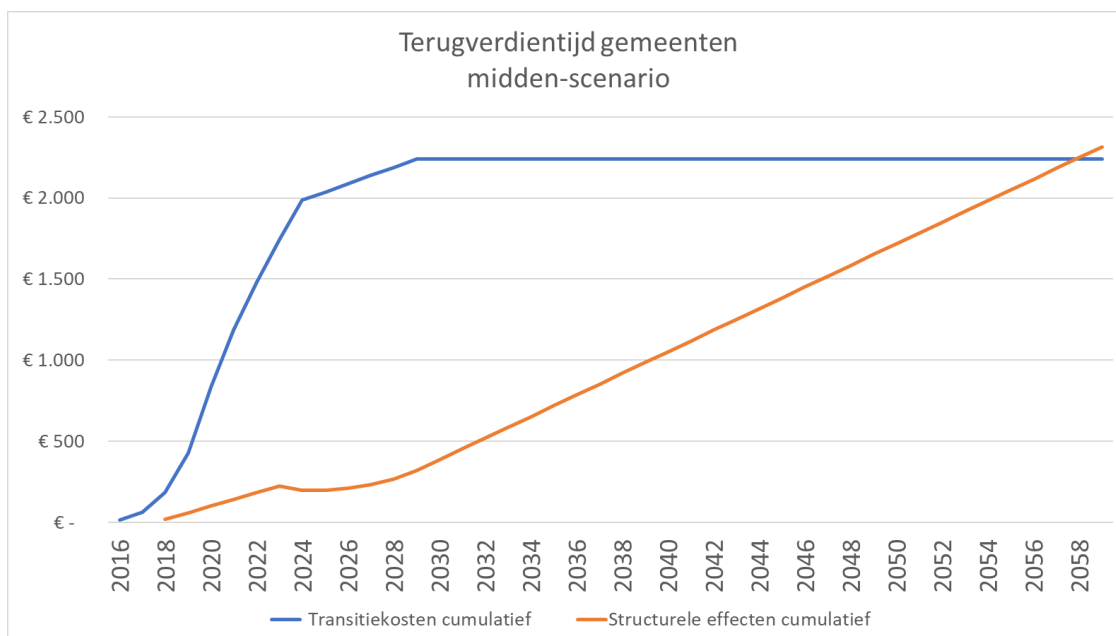
¹⁴ Zo opgesomd klinkt dit als een negatief of onwenselijk scenario, maar dat hoeft het vanuit beleidsinhoudelijk perspectief niet te zijn. Het kan een bewuste en goed onderbouwde keuze zijn om de ruimtelijke ontwikkeling met vergunningplicht te regelen, of om meldplichten in stand te houden. Dit is een onderzoek naar financiële effecten, dus slechts naar één dimensie van een zeer gevarieerde beleidsafweging.

5. De terugverdientijd

De terugverdientijd is een maatstaf die in de interbestuurlijke discussie gehanteerd wordt om te bepalen of de afspraak dat alle bestuurlijke partners hun eigen investeringen dragen, maar ook de eventuele structurele baten mogen houden, nog eerlijk is. Interbestuurlijk is daarbij aangenomen dat een terugverdientijd van 10 jaar realistisch is (vanaf inwerkingtreding).

In het geactualiseerd Integraal Financieel Beeld, is voor het eerst – en nieuw ten opzichte van het eerdere IFB, een onderbouwde aanname gedaan over de te verwachten terugverdientijd. Daartoe zijn de te verwachten (of gerealiseerde) invoeringskosten jaarlijks gecumuleerd, en de te verwachten structurele effecten (positief of negatief) ook gecumuleerd. Wanneer deze bedragen in een tijdlijn tegen elkaar worden uitgezet, kan de terugverdientijd worden bepaald als het aantal jaar tussen Inwerkingtreding en het moment dat deze lijnen elkaar kruisen.

In het eerdere Integraal Financieel Beeld is de terugverdientijd iets eenvoudiger berekend (als investering gedeeld door verwacht jaarlijks effect) en bleek al dat alleen in het gunstigste scenario de terugverdientijd lager zou zijn dan 10 jaar: 6 jaar. In een middenscenario werd dat al 19 jaar en in het negatieve scenario oneindig (vanwege een structureel negatief effect). In de actualisatie is daar de temporisering van de structurele effecten, in verband met de transformatieperiode tot 2030 aan toegevoegd. Ook de sterk toegenomen invoeringskosten hebben natuurlijk effect op de ingeschatte terugverdientijden, deze zijn nu opgelopen naar 15 jaar voor het meest positieve scenario en 35 jaar voor een middenscenario. In het negatieve scenario blijft de terugverdientijd oneindig (nog steeds een negatief structureel effect).



Figuur 4: terugverdientijd in een midden-scenario voor gemeenten

6. Conclusie van het conceptrapport aIFB

Het conceptrapport Actualisatie Integraal Financieel Beeld (aIFB) trekt geen bestuurlijke conclusie over de hoogte van de invoeringskosten, de structurele effecten, de mogelijke terugverdientijd of een 'budgetneutrale overgang'. Het rapport probeert de verwachtingen objectief op een rijtje te zetten.

Deze verwachtingen, vanuit de onderliggende deelonderzoeken en een verantwoorde samenvoeging van hun deelresultaten, laten in het IFB zien dat:

De invoeringskosten voor gemeenten tussen € 1,8 en € 2,7 miljard zullen zijn.

De structurele financiële effecten slechts met een grote bandbreedte kunnen worden ingeschat, op basis van drie scenario's

- 1 - Het basisscenario laat per saldo een beperkt financieel effect zien dat zowel licht positief als licht negatief kan zijn voor gemeenten.
- 2a- Het 'financieel optimale' scenario kijkt wat er gebeurt als decentrale overheden maximaal de decentrale ruimte inzetten voor financiële doelen. De effecten voor de gemeente worden dan duidelijk groter (tot € 165 miljoen) maar de bandbreedte wordt ook groter door onzekerheid over de uitwerking van de decentrale keuzes (tot € 44 miljoen positief).
- 2b- Het 'financieel niet-optimale' scenario kijkt wat er gebeurt als decentrale overheden de decentrale ruimte inzetten voor andere beleidsdoelen, en niet richten op financiële doelen. In dat scenario blijven de effecten dicht bij het basisscenario, rondom het nulpunt.

Daarbij zien we wel dat het structurele financiële effect een optelling is van plussen en minnen. De impact van de stelselwijziging en de decentrale beleidskeuzes op de gemeentelijke organisatie zijn daarbij voornamelijk (financieel) plussen, wat betekent: besparingen. In het basisscenario al mogelijk € 75 miljoen en oplopend naar mogelijk ruim € 500 miljoen in het 2a – scenario. Er zouden dus forse bezuinigingen nodig zijn om deze besparingen, die voornamelijk ten gunste komen aan initiatiefnemers, te realiseren. Een bezuiniging van € 500 miljoen is ongeveer 20% van de omvang van het Ruimtelijk domein voor gemeenten.

De terugverdientijd, of de mogelijkheid om de stelselwijziging budgetneutraal in te voeren, hangt daarmee sterk af van twee factoren:

- 1: Hoe gaan individuele decentrale overheden de decentrale ruimte invullen (de scenario's)
- 2: Hoe gaat de stelselwijziging en de decentrale keuzes in effecten uitwerken (de bandbreedtes)

In het, voor de terugverdientijd meest gunstige geval, zitten de invoeringskosten van de stelselwijziging aan de onderkant van de bandbreedte van de onderzoeken, op zo'n € 1,8 miljard. Als dan de decentrale beleidskeuzes volledig richting financiën gemaakt worden, en alle effecten vallen mee, zien we een besparing bij gemeenten van € 165 miljoen per jaar, en een terugverdientijd van 15 jaar. Als in mindere mate gekozen wordt voor financieel gedreven invulling van de decentrale beleidsruimte, of als de effecten door andere factoren tegenvallen, loopt deze terugverdientijd snel op. Als de structurele effecten opgeteld negatief zijn, is er geen sprake van een terugverdientijd, dan worden de invoeringskosten niet terugverdiend.