

Actualisatie

Integraal Financieel Beeld Stelselherziening Omgevingswet

KokxDeVoogd 16 juni 2023

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Vooraf	3
1.3 Actualisatie Integraal Financieel Beeld	4
1.4 Resultaten	5
1.5 Vervolg en aanbevelingen.....	9
2. Hoofdpijn Integraal Financieel Beeld (d.d. 2021)	12
2.1 Algemeen	12
2.2 Transitiekosten voor overheden.....	12
2.3 Effecten voor maatschappij als geheel	13
2.4 Structurele effecten voor overheden	14
2.5 Terugverdientijd.....	14
3. Opdracht en werkwijze	16
3.1 Aanleiding	16
3.2 Opdracht	16
3.3 Fasering.....	16
3.4 Werkwijze en nieuwe informatiebronnen	17
4. Rijk als stelselverantwoordelijke.....	18
4.1 Inleiding.....	18
4.2 Rijk als stelselverantwoordelijke.....	18
4.3 Beheerlasten DSO-LV en IPLO	20
5. Actualisatie transitiekosten	22
5.1 Inleiding.....	22
5.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen.....	22
5.3 Expertsessies.....	25
5.4 Overzicht actualisatie transitiekosten per bevoegd gezag	26
5.5 Samenvatting actualisatie transitiekosten.....	30
5.6 Samenvatting uitstelkosten 2022 en 2023	31
6. Actualisatie structurele effecten	33
6.1 Inleiding.....	33
6.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen.....	33
6.3 Expertsessies.....	36
6.4 Overzicht structurele effecten	37

6.5	Samenvatting beeld alle overheden	42
7.	Terugverdiëntijd	43
7.1	Inleiding.....	43
7.2	Berekeningswijze	43
7.3	Overzicht terugverdiëntijd	44
7.4	Samenvatting	49
8.	Anders werken	50
8.1	Inleiding.....	50
8.2	Simulatie van een toekomst mét het stelsel Omgevingswet.....	50
8.3	Bevindingen	51
Bijlage 1: Actualisatie IFB gemeenten		53
Bijlage 2: Actualisatie IFB provincies		67
Bijlage 3: Actualisatie IFB waterschappen		79
Bijlage 4: Actualisatie IFB Rijkspartijen		90
Bijlage 5 Resultaten simulatie 2032		99
Bijlage 6: Consumenten Prijs Index		105

Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

In het kader van de interbestuurlijke afspraken tussen het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen is het Integraal Financieel Beeld van de Stelselherziening Omgevingswet d.d. 11 maart 2021 opgesteld. Dit was, conform de bestuurlijke afspraken, minimaal een half jaar voor de inwerkingtredingsdatum, die toen nog voor 1 januari 2022 was voorzien.

Inmiddels is de inwerkingtredingsdatum op 1 januari 2024 vastgesteld. Daarmee gaat de wet twee jaar later inwerking dan bij het opstellen van het Integraal Financieel Beeld was voorzien. Als gevolg daarvan is er in het voorjaar 2023 behoefte aan een geactualiseerde versie van het Integraal Financieel Beeld die uitgaat van inwerkingtreding op 1 januari 2024. Dit is conform bestuurlijke afspraken een half jaar voor de voorziene datum van inwerkingtreding. Deze geactualiseerde versie ligt voor u.

1.2 Vooraf

Bij het beoordelen van alle financiële effecten van de Omgevingswet voor bevoegde gezagen is het belangrijk om de bedoeling in ogenschouw te houden, dat burgers en bedrijven meer mogelijkheden krijgen. Zoals ook in het Integraal Financieel Beeld staat, kan de Omgevingswet relatief grote positieve effecten veroorzaken. In de meest vergaande variant (2a) is destijds het financieel effect van de Ow voor overheden, burgers en bedrijven op een structurele besparing van ongeveer € 1,5 mld. (prijspeil 2022) geraamd¹. De realisatie daarvan is afhankelijk van de keuzes die bevoegde gezagen maken bij de invulling van hun decentrale beleidsruimte in het stelsel van de Ow.

Ter vergelijking: de investeringen van burgers, bedrijven en overheden in Nederland in woningen, bedrijfsactiviteiten, infrastructuur en dergelijke bedragen op jaarbasis meer dan € 115 mld.² Dat is nog zonder de jaarlijkse investeringen in agro en milieu. Naar verwachting gaat het stelsel van de Ow een belangrijke bijdrage leveren aan het toekomstig mogelijk maken van al deze investeringen. Het is bijvoorbeeld de bedoeling dat overheden met de Ow beter beleid maken en uitvoeren, intensiever en efficiënter samenwerken en ook – wat zeker niet de minst belangrijke verwachting is – minder fouten laten ontstaan. Dat levert naar verwachting meer ruimte en snelheid op om succesvol te investeren in Nederland. Als hierdoor 1% besparing zou kunnen worden gerealiseerd levert dat maatschappelijk in deze rekenom een structurele besparing van € 1,15 mld.

De transitiekosten voor de invoering van de Ow, die door bevoegde gezagen worden gemaakt ter grootte van eenmalig € 2 tot 3 mld., zijn in absolute zin zeer omvangrijk. Overheden hebben deze budgetten de afgelopen jaren uit lopende exploitaties vrij moeten maken, terwijl er ook vele andere

¹ Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pagina 5

² Bron: OECD: investering in woningen enerzijds en gebouwen anders dan woningen anderzijds

prioriteiten waren. Het is goed deze transitiekosten van € 2 tot 3 mld. voor de invoering van de Ow in het perspectief van de verwachte maatschappelijk besparing voor overheden, burgers en bedrijven van structureel € 1,5 mld. per jaar ³ te plaatsen.

1.3 Actualisatie Integraal Financieel Beeld

In 2021 werd geconstateerd dat er nog steeds relatief onzekerheden waren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ow. Nog lang niet alle aspecten waren onderzocht, en in veel gevallen konden de kosten nog niet volledig worden gekwantificeerd. Dat kwam onder andere door de beleidsruimte die de overheden met de Ow krijgen. Daardoor is het Integraal Financieel Beeld gebaseerd op ramingen en deels schattingen van de incidentele en structurele financiële effecten.

In het Integraal Financieel Beeld is daarom gewerkt met een variant met daarin de effecten die voortkomen uit wettelijke veranderingen zonder gebruik te maken van decentrale ruimte (1) en twee toekomstige varianten (met verwerking van alle wettelijke veranderingen met gebruik van de decentrale ruimte). In de twee toekomstige varianten zijn de uiterste varianten (2a en 2b) voor het gebruik van de decentrale ruimte gebruikt. Deze bepalen als het ware ‘de hoeken van het speelveld’ waarbinnen de te verwachten effecten zullen vallen. Hierdoor is een relatief grote bandbreedte ontstaan die in het Integraal Financieel Beeld is opgenomen.

Mede op verzoek van het Ministerie van Financiën is in de notitie ‘Gezamenlijke Interbestuurlijke waardering van het Integraal financieel beeld’ van 21 april 2021 afgesproken om interbestuurlijk naar oplossingen te zoeken voor verbetering van de financiële effecten. Daarbij is in dit onderliggende rapport gezien of er mogelijkheden zijn om de bandbreedtes te verkleinen.

Verder was er in het Integraal Financieel Beeld ook sprake van een bepaalde toekomstonzekerheid als gevolg van de relatief lange overgangstermijn: voor gemeenten tot 2030. De verwachting is dat sommige effecten zich pas voordoen na die overgangstermijn. In het Integraal Financieel Beeld van 2021 is niet aangegeven wanneer de structurele effecten zich precies voor gaan doen. Alle partijen hebben hier nu wel behoefte aan.

Voor het geactualiseerde Integraal Financieel Beeld is onderzoek gedaan om de bandbreedtes van het oorspronkelijke financieel beeld met de kennis van nu aan te scherpen. Het betreft zowel aanscherping van de transitiekosten o.a. als gevolg van het uitstel van de wet als de aanscherping van de structurele effecten als gevolg van nieuwe inzichten vanuit de praktijk. Ook is onderzoek gedaan naar anders werken met de Ow. Dat laatste heeft tot een aantal aanbevelingen geleid.

Als laatste is het uitgangspunt van het Integraal Financieel Beeld geweest om alleen de financiële effecten van de stelselherziening van de Ow in kaart te brengen. Dat betekent dat zowel de incidentele

³ Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pagina 5

als de structurele kosten en baten in kaart zijn gebracht voor de bevoegde gezagen (en de koepels) en ook dat de dekking van deze financiële effecten van de stelselherziening niet is meegenomen. Tot deze dekking behoren onder andere de bijdragen die door de bevoegde overheden en hun koepels zijn ontvangen van het Rijk (zo'n € 500 mln.) voor de stelselherziening van de Ow⁴.

1.4 Resultaten

Het financieel effect van de Ow bestaat uit de verschillende onderdelen. Als eerste uit de transitiekosten om de stelselwijziging bij de bevoegde gezagen door te voeren. Als tweede uit de structurele effecten die de stelselwijziging voor de bevoegde gezagen met zich meebrengt. Als derde uit een berekening van de terugverdientijd van de transitiekosten. Als laatste uit de investeringskosten die het Rijk als stelselverantwoordelijke heeft gemaakt. Bovenstaande onderdelen komen hieronder terug.

1.4.1 Investeringskosten van het Rijk als stelselverantwoordelijke

Het Rijk zorgt als stelselverantwoordelijke voor de investeringen in het DSO-LV en IPLO alsmede de financiering van de 'Invoeringsondersteuning' vanuit een landelijk interbestuurlijk programma. Hieraan liggen de bestuurlijke afspraken uit het Financieel Akkoord (2016) en Beheerakkoord DSO-LV (2019) aan ten grondslag.

In het Integraal Financieel Beeld van 2021 zijn de totale investering van het Rijk geraamd tussen de € 229 mln. tot € 299 mln. (prijsspeil 2019)⁵. Voor het geactualiseerde Integraal Financieel Beeld van 2023 is een nieuwe raming van de investeringskosten van het Rijk opgenomen. De totale investeringen van het Rijk worden geraamd tussen € 296 mln. en de € 362 mln.⁶ (prijsspeil 2022). De geactualiseerde cijfers laten (na correctie van het prijspeil) een lichte stijging van de geraamde investeringskosten zien in vergelijking met de raming van 2021. In tabel 1 staat het overzicht van de investeringen van het Rijk als Stelselverantwoordelijke.

Tabel 1: Overzicht ontwikkeling investeringskosten van het Rijk als stelselverantwoordelijke Ow (alle bedragen x € 1 mln.) ⁷

Omschrijving	2021		2023	
	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 2	Scenario 3
Investeringskosten				
1 DSO-LV (ICT)	160	230	195	261
2 Informatiepunt Ow (IPOw)	20	20	17	17
3 Invoeringsondersteuning	49	49	85	85
TOTAAL	229	299	296	362

In hoofdstuk 4 staat een nadere toelichting op de investeringen van het Rijk als stelselverantwoordelijke (inclusief de consequenties voor de beheerlasten van de bevoegde gezagen).

⁴ Dit is op grond van een opgave door BZK de som van € 426 mln. uit het Coalitieakkoord, LVBB-stop van € 20,9 mln. € 33 mln. voor invoeringsondersteuning Ow via koepels en diversen van € 23 mln.

⁵ Dit is exclusief investeringen in informatieproducten ter hoogte van € 37,2 mln. die niet naar actoren zijn toegerekend. Zie daarvoor "Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO", 26 februari 2021, Ecorys/Senze, pag. 4

⁶ Meerjarenraming IFB – scenario's, 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

⁷ Voor 2021 is prijspeil 2019 en voor 2023 is prijspeil 2022 gehanteerd.

1.4.2 Transitiekosten

De stelselwijziging vraagt veel van (met name) overheden. Al sinds 2016 zijn overheden bezig met de voorbereidingen van de stelselherziening van de Ow. De kosten die overheden daarvoor maken, zijn eenmalige effecten, die ook wel worden geduid als 'transitiekosten'. Ten aanzien van de transitiekosten bevat het Integraal Financieel Beeld (op het prijspeil 2019) een bandbreedte voor de onzekerheidsmarge van € 1,3 tot € 1,9 mld.⁸ Voor gemeenten loopt de bandbreedte van € 1,1 tot € 1,7 mld.⁹ en betreft het de periode van 2016 tot 2030.

Er zijn verschillende effecten die van invloed zijn op de ontwikkeling van de transitiekosten. De belangrijkste ontwikkeling is de latere inwerkingtreding van de Ow. In totaal is de inwerkingtredingsdatum sinds het opstellen van het Integraal Financieel Beeld (2021) met twee jaren uitgesteld. Verder zijn er nieuwe inzichten ten aanzien van het gebruik van de Ow ontstaan zowel bij ketenpartners als overheden. Een andere ontwikkeling die een relatief groot effect heeft op de transitiekosten betreft de sterke stijging van de inflatie. Het Integraal Financieel Beeld ging nog uit van het prijspeil: 2019. De laatste ontwikkeling is dat na de inwerkingtreding van de Ow er nog verschillende activiteiten moeten worden gedaan om effectief en efficiënt gebruikt te maken van de Ow.

De transitiekosten voor alle overheden samen stijgen als gevolg van de bovenstaande ontwikkelingen van € 1,6 mld. naar € 2,7 mld. Een stijging van € 1,1 mld. Dit wordt veroorzaakt door drie componenten:

- *Prijspeil en nieuw onderzoek:* Een bedrag van € 394 mln. (37%) wordt veroorzaakt door het aanpassen van het prijspeil (€ 235 mln.) en het opnemen van de transitiekosten van uitvoeringsorganisaties (OD en VR) (€ 159 mln.).
- *Uitstel van de inwerkingtredingsdatum:* Een bedrag van € 332 mln. (31%) wordt veroorzaakt door het uitstel van inwerkingtredingsdatum.
- *Transitiekosten na inwerkingtreding OW:* Een bedrag van € 343 mln. (32%) wordt veroorzaakt door de eenmalige implementatiewerkzaamheden na inwerkingtreding. Het bedrag dat daarvoor oorspronkelijk geraamd was, is na uitstel van de inwerkingtredingsdatum gelijk gehouden.

In tabel 2 staan de geactualiseerde transitiekosten voor alle overheden opgenomen.

Tabel 2: Samenvatting actualisatie transitiekosten alle overheden (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 21	€ 63	€ 129	€ 240	€ 396	€ 348	€ 165	€ 116	€ 74	€ 80	€ 1.632
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 5	€ 15	€ 31	€ 58	€ 94	€ 83	€ 40	€ 29	€ 19	€ 21	€ 394
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 157	€ 175	€ -	€ -	€ 332
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 179	€ 164	€ 343
TOTAAL	€ 26	€ 78	€ 160	€ 298	€ 490	€ 431	€ 361	€ 319	€ 272	€ 265	€ 2.701
Onzekerheidsmarge minimaal											€ 2.213
Onzekerheidsmarge maximaal											€ 3.188

⁸ Dit is inclusief de Rijkspartijen: de bandbreedte van de incidentele kosten loopt van € 72 tot € 80 mln. bij de rijkspartijen.

⁹ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG

In bijlagen 1 t/m 4 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D voor elk van de overheden.

1.4.3 Structurele effecten

Bij de structurele effecten wordt onderscheid gemaakt naar effecten voor burgers en bedrijven en overheden. Het Integraal Financieel Beeld (2021) geeft aan dat wanneer de decentrale beleidsruimte door overheden maximaal wordt ingezet ten behoeve van financiële efficiëntie en het DSO volledig is uitgebouwd, het effect voor burgers en bedrijven kan oplopen tot € 1,1 mld. structureel per jaar¹⁰. Als de decentrale beleidsruimte minder op financiële efficiëntie wordt gericht (variant 2b) en er is een tussenscenario van het DSO beschikbaar, dan kan het structurele effect voor burgers en bedrijven uitkomen tussen € 74 mln. en € 317 mln. per jaar¹¹. Alle bedragen op prijspeil 2019.

De keuzes die de overheden maken zijn van grote invloed op het uiteindelijke maatschappelijke effect. Deze keuzes hebben ook effect op de overheden zelf. Gebruikmakend van de decentrale ruimte en verschillende niveaus van het DSO ligt het financieel effect voor overheden binnen een bandbreedte van € 33,5 mln. negatief tot € 247,8 mln. positief. Alle bedragen op prijspeil 2019.

Ook op de structurele effecten zijn zowel op variant 1 als variant 2 enkele belangrijke ontwikkelingen. De belangrijkste is ook voor de structurele effecten het uitstel van de inwerkingtredingsdatum. Beoogde effecten worden daardoor later gerealiseerd. Verder zijn er (vanuit de praktijk) nieuwe inzichten ten aanzien van het gebruik van de Ow ontstaan zowel bij ketenpartners als overheden. Dit betreft inzichten rondom het gebruik van het instrumentarium van de Ow (ruimtelijke plannen), de milieuleges en de effecten van technologie (DSO).

Een andere ontwikkeling die een relatief groot effect heeft op de structurele kosten betreft, net als bij de transitiekosten, de sterke stijging van het prijspeil als gevolg van de inflatie. In de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld is uitgegaan van prijspeil 2022.

In het oorspronkelijke Integraal Financieel Beeld liep de bandbreedte van variant 2 van € 33,5 mln. negatief naar € 247,8 mln. positief. Dat is een totale bandbreedte van € 281,3 mln. Als gevolg van de aanscherping van het financieel beeld loopt de bandbreedte na actualisatie van € 20,8 mln. positief naar € 231,9 positief. De bandbreedte is daarmee teruggebracht naar € 211,1 mln. Een aanscherping van € 70,1 mln.

¹⁰ Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pagina 5

¹¹ Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pagina 5

In tabel 3 staan de samenvatting van de geactualiseerde structurele effecten.

Tabel 3: Samenvatting structurele effecten overheden (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ 2,5	€ 42,4	€ -33,5	€ 38,7	€ 17,2	€ 247,8
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 0,4	€ 6,1	€ -4,8	€ 5,6	€ 2,5	€ 35,6
H Actualisatie - voor inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -8,4	€ -19,5	€ 59,1	€ 43,8	€ 66,5	€ -51,5
J TOTAAL	€ -5,5	€ 29,0	€ 20,8	€ 88,1	€ 86,2	€ 231,9

In bijlagen 1 t/m 4 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D voor elk van de overheden.

1.4.4 Terugverdiëntijd

In het Integraal Financieel Beeld (2021) is ten aanzien van de terugverdiëntijd aangegeven dat daarop geen eenduidig antwoord is te geven. Dat komt niet alleen omdat de bandbreedtes relatief groot zijn van zowel de transitiekosten als de structurele effecten maar ook omdat de periode tussen de transitiekosten die voor de stelselherziening worden gemaakt (2016-2030) en de structurele effecten (2018 en verder) een relatief lange periode zit.

Voor het berekenen van de terugverdiëntijd zijn de oorspronkelijke drie manieren van de berekening van de terugverdiëntijd gehandhaafd en daaraan is het tijdsaspect aan toegevoegd. Er is daarvoor een inschatting gemaakt van wanneer de structurele effecten gerealiseerd worden. Daarmee kan op basis van de verschillende jaren dat transitiekosten zijn gemaakt en wanneer de structurele effecten naar verwachting worden gerealiseerd een accuratere berekening van de terugverdiëntijd worden gemaakt.

De terugverdiëntijden nemen voor zowel gemeenten en waterschappen in alle berekeningen toe. Als gevolg van sterk stijgende transitiekosten en een beperkte stijging van de structurele effecten lopen de terugverdiëntijden op. Voor de provincies geldt dat de terugverdiëntijden in twee van de drie berekeningen toeneemt. Alleen in de pessimistische berekening neemt deze af.

In tabel 4 staan de samenvatting van de geactualiseerde structurele effecten.

Tabel 4: Vergelijking terugverdiëntijden in jaren uit Integraal Financieel Beeld 2021 en 2023

	Financieel optimistisch		Middenpositie		Financieel ongunstig	
	2021	2023	2021	2023	2021	2023
Gemeenten	6	14	19	35	oneindig	
Provincies	1,6	6	4	9	40	15
Waterschappen	4	10	9	19	oneindig	
Rijkspartijen	nb	19	nb	25	nb	36

De resultaten van de terugverdiertijden zijn als volgt:

- 1) Onderkant van de geraamde transitiekosten en de bovenkant van de structurele effecten variant 2a (bovenkant) oftewel een optimistische berekening. De terugverdiertijd voor gemeenten gaat daarmee van 6 jaren naar 14 jaren, voor provincies van 1,6 jaren naar 6 jaren en voor waterschappen van 4 jaren naar 10 jaren. Voor de rijkspartijen is deze berekend op 19 jaar;
- 2) Gemiddelde van de transitiekosten en het gemiddelde van het midden van de structurele effecten van respectieve 2a en 2b, oftewel een middenpositie. De terugverdiertijd voor gemeenten gaat van 19 jaren naar 35 jaren, voor provincies van 4 jaren naar 9 jaren en voor waterschappen van 9 jaren naar 19 jaren. Voor de rijkspartijen is deze berekend op 25 jaar;
- 3) Bovenkant van de transitiekosten en de onderkant van variant 2b oftewel een pessimistisch scenario. De berekening was en is voor gemeenten oneindig. Voor provincies gaat de terugverdiertijd van langer dan 40 jaren naar 15 jaren. Voor waterschappen was deze oneindig en komt deze nu wederom op oneindig uit. Voor de rijkspartijen is deze berekend op 36 jaar.

1.5 Vervolg en aanbevelingen

1.5.1 Monitoring en evaluatie

Met het opstellen van het geactualiseerd Integraal Financieel Beeld is invulling gegeven aan de afspraak van art. 12 van het Hoofdlijnenakkoord. Hierin is vastgelegd dat de financiële consequenties van de gehele stelselwijziging in beeld moesten worden gebracht, in ieder geval, een half jaar voor de inwerkingtreding van de Ow.

In art. 13 staat vervolgens dat in ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de wet overleg plaatsvindt zodat het geheel van de financiële consequenties, zoals nu bekend, in ogenschouw kan worden genomen. Dit kan aanleiding geven om nadere afspraken te maken.

Verder zijn er afspraken gemaakt over monitoring (art. 40 van de beheerovereenkomst DSO-LV) van zowel de transitiekosten als de structurele effecten. Dit is ten behoeve van de informatieverzameling voor de komende evaluaties. Hierover zijn inmiddels tussen de koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken gemaakt.

Ook staan drie evaluaties reeds gepland. Voor 2024 staat de eerste evaluatie gepland. De scope van deze evaluatie omvat de transitiekosten van de invoering van de Ow. Dan zijn de transitiekosten voor de periode van 2016 tot 2024 definitief. De tweede evaluatie staat (één jaar na inwerkingtreding) in 2025 gepland waarbij voor het eerst de structurele effecten in de praktijk worden onderzocht. Het resultaat van de monitoring worden daarvoor gebruikt. De eerste integrale evaluatie naar de (structurele) effecten van de Ow staat vijf jaar na inwerkingtreding gepland. Dat betekent praktisch dat deze evaluatie in het jaar 2029 plaatsvindt.

1.5.2 Aanbevelingen

Bij de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld is ook naar de mogelijkheden van het 'Anders Werken' gekeken. Voor een positieve beïnvloeding van de financiële effecten van de stelselherziening van de Ow adviseren wij daar nader onderzoek te laten doen. Het betreft de volgende onderdelen:

Aanbeveling 1. Nadere kwantificering van het structurele financiële effect 'Anders werken'

Het stelsel Omgevingswet bestaat uit de wet met de kerninstrumenten en de regels, uit het DSO en uit het Anders werken. Deze drie elementen van het stelsel leiden in hun onderlinge samenhang tot financiële effecten voor de overheidsinstanties, bedrijven en inwoners die ermee werken. Dat effect doet zich voor op de korte en middellange termijn, met eenmalige en structurele financiële effecten. Maar het effect treedt ook op de langere termijn op. Daarmee bedoelen we een termijn in de verder gelegen toekomst, waarin het stelsel stabiel in werking is en door de praktijk gebruikt wordt op een manier zoals het bedoeld is.

Deze actualisatie voorziet nog niet in een kwantitatieve prognose van het structurele financiële effect van het 'Anders Werken' in een werkend stelsel, dat na de implementatiefase en conform de bedoelingen in een toekomstig jaar wordt uitgevoerd.

Aanbeveling 2. Investeer in "Anders werken" op toezicht en handhaving

Eén van de aspecten die bij deze actualisatie naar voren is gekomen, is dat toezicht en handhaving naar verwachting op een andere wijze zouden kunnen worden uitgevoerd. Meer gericht op impact op de realisatie van beleidsopgaven. Die andere manier van werken is, in tegenstelling tot het onderzoek naar vergunningverlening, nog niet onderzocht in een van de deelonderzoeken van het Integraal Financieel Beeld. Dit terwijl toezicht en handhaving relatief veel tijd kost. De totale omvang van toezicht en handhaving wordt geraamd op een bedrag tussen € 736 mln. en € 789 mln.¹²

Het verdient aanbeveling om de financiële effecten van de transitie van toezicht en handhaving nader te onderzoeken, zowel met het oog op efficiency als met het oog op de bijdrage van toezicht en handhaving aan de samenhangende benadering die beoogd is met de Omgevingswet.

Aanbeveling 3. Onderzoek naar de ontkokering van de financiële stromen

Tijdens deze actualisatie is geconstateerd dat de financiering van gezamenlijke maatschappelijke opgaven van overheden gebeurt vanuit verschillende financiële stelsels die elk hun eigen regelgeving, verantwoording en controle-eisen hebben. Er was consensus onder die deelnemers aan het onderzoek dat het huidige financiële stelsel belemmerend werkt voor de samenhangende benadering zoals bedoeld met het stelsel Ow.

Wij bevelen aan om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de financiering van de gezamenlijke opgaven in de nabije toekomst te ontkokeren. Dat wil zeggen, dat onderzocht kan worden

¹² Nulmeting Omgevingswet, CEBEON, 23 februari 2021, pagina 23

hoe de financiering van die uitvoering op de SOLL kan worden gebaseerd (met de samenhangende benadering als bedoeld in artikel 1.3 Ow) in plaats van de IST met een versnipperde benadering.

2. Hoofdlijn Integraal Financieel Beeld (d.d. 2021)

2.1 Algemeen

Het Integraal Financieel Beeld is opgesteld op basis van een groot aantal onafhankelijk deelonderzoeken. Veel van deze onderzoeken zijn in de periode van 2020 en 2021 opgeleverd met de op dat moment best beschikbare kennis en inzichten. Enkele onderzoeken zijn van de periode van 2016 tot 2020 en zijn voor het integraal beeld geactualiseerd.

In 2021 werd geconstateerd dat er nog steeds relatief onzekerheden waren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ow. Nog lang niet alle aspecten waren onderzocht, en in veel gevallen konden de kosten nog niet volledig worden gekwantificeerd. Daardoor was het Integraal Financieel Beeld gebaseerd op ramingen en deels schattingen van de incidentele en structurele financiële effecten.

Een belangrijke en relatief grote onzekerheid werd gevormd door de beleidsruimte die de overheden met de Ow krijgen. Met de wet krijgen overheden namelijk meer decentrale ruimte om eigen beleidskeuzes te maken. Deze beleidskeuzes hebben bij het opstellen van het Integraal Financieel Beeld voor een relatief grote kennisonzekerheid gezorgd: we konden nog niet weten welke decentrale keuzes de overheden zouden maken en dus ook niet welke financiële effecten die decentrale keuzes zouden hebben.

In het Integraal Financieel Beeld is daarom gewerkt met een variant met daarin de effecten die voortkomen uit wettelijke veranderingen zonder gebruik te maken van decentrale ruimte (1) en twee toekomstige varianten (met verwerking van alle wettelijke veranderingen met gebruik van de decentrale ruimte). In de twee toekomstige varianten zijn de uiterste varianten (2a en 2b) voor het gebruik van de decentrale ruimte gebruikt. Deze bepalen als het ware 'de hoeken van het speelveld' waarbinnen de te verwachten effecten zullen vallen. Hierdoor is een relatief grote bandbreedte ontstaan die in het Integraal Financieel Beeld is opgenomen.

2.2 Transitiekosten voor overheden

De Stelselherziening Ow is een van de grootse wetswijzigingen die Nederland ooit heeft gekend. Het omgevingsrecht wat zo lang versnipperd en verbrokkeld is geweest over tientallen wetten wordt met de stelselherziening samengebracht in één wet. Het invoeren van deze verandering vraagt veel van (met name) overheden. Al sinds 2016 zijn overheden bezig met de voorbereidingen van de stelselherziening van de Ow. De kosten die overheden daarvoor maken, zijn eenmalige effecten, die ook wel worden geduid als 'transitiekosten'.

Ten aanzien van de transitiekosten bevat het Integraal Financieel Beeld (op het prijspeil 2019) een bandbreedte voor de onzekerheidsmarge van € 1,3 tot € 1,9 mld.¹³ Voor gemeenten loopt de bandbreedte van € 1,1 tot € 1,7 mld.¹⁴ en betreft het de periode van 2016 tot 2030.

De bandbreedtes van de transitiekosten voor provincies en waterschappen lopen van respectievelijk € 90 tot € 120 mln. en € 63 tot 77 mln. Bij de rijkspartijen loopt de bandbreedte van € 72 tot € 80 mln.¹⁵ Het betreft voor alle drie de overheden een periode van 2016 tot en met 2024. (op prijspeil 2019)

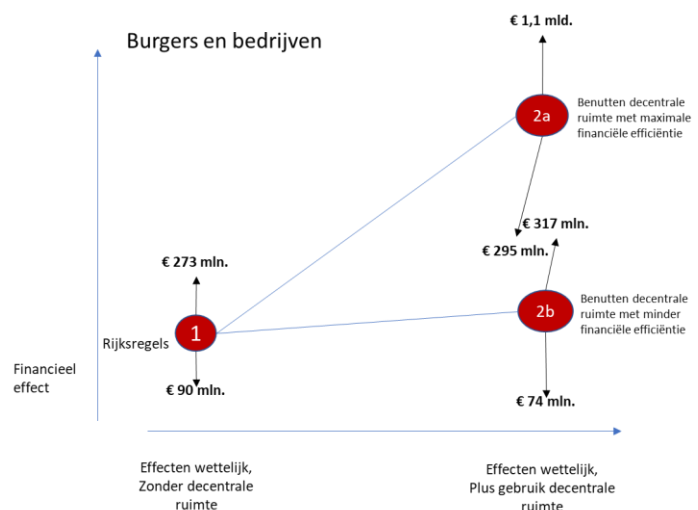
In dit deelrapport zijn de transitiekosten geactualiseerd.

2.3 Effecten voor maatschappij als geheel

Bij de start van de stelstelherziening was de verwachting dat de Ow voor de maatschappij als geheel een positief financieel effect zou opleveren. De maatschappij als geheel betreft burgers en bedrijven maar ook overheden in hun rol als bevoegd gezag en initiatiefnemer. Het Integraal Financieel Beeld liet inderdaad zien dat er een positief financieel effect wordt verwacht voor de maatschappij als geheel. Dit positief financieel effect treedt dan met name op voor burgers en bedrijven, maar treedt met bepaalde keuzes ook op voor overheden.

Het is aan overheden – en daarvoor is de decentrale ruimte ook bedoeld – om een eigen afweging te maken op basis van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid in de lokale context. Het effect daarvan kan zowel financieel gunstig dan wel financieel minder gunstig zijn. In het Integraal Financieel Beeld wordt daar met twee uiterste varianten invulling aan gegeven (2a en 2b).

De eerste variant (2a) gaat uit van een set van decentrale keuzes waarbij de decentrale ruimte door overheden maximaal wordt ingezet voor financiële efficiëntie. De tweede variant (2b) gaat uit van een set van decentrale keuzes waarbij de decentrale ruimte door overheden minder op financiële efficiëntie wordt gericht.



¹³ Dit is inclusief de Rijkspartijen: de bandbreedte van de incidentele kosten loopt van € 72 tot € 80 mln. bij de rijkspartijen.

¹⁴ Onderzoek Transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG

¹⁵ In dit deelrapport zijn de eenmalige effecten van de Rijkspartijen verder buiten beschouwing gelaten.

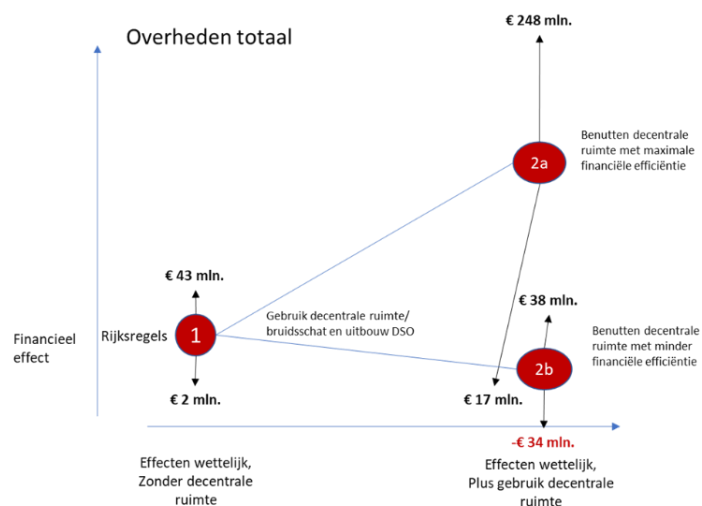
Het onderzoeksresultaat geeft aan dat wanneer de decentrale beleidsruimte door overheden maximaal wordt ingezet ten behoeve van financiële efficiëntie en het DSO volledig is uitgebouwd, het effect voor burgers en bedrijven kan oplopen tot €1,1 mld. per jaar (op prijspeil 2019).

Als de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie wordt gericht en er is een tussenscenario van het DSO beschikbaar, dan kan het structurele effect voor burgers en bedrijven uitkomen tussen € 74 mln. en € 317 mln. per jaar (op prijspeil 2019).

2.4 Structurele effecten voor overheden

Bij de structurele financiële effecten is rekening gehouden of gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen gebruik maken van de mogelijkheden die de decentrale ruimte hen onder de Ow biedt¹⁶.

Zonder gebruik te maken van decentrale ruimte en met het basisoniveau van het DSO (variant 1) loopt de bandbreedte voor deze vier overheden van € 2 mln. naar € 43 mln. positief. Gebruikmakend van decentrale ruimte en verschillende niveaus van het DSO kan deze lopen van € 34 mln. negatief tot € 248 mln. positief. In het figuur staat het totaal financieel effect van de Ow bij de vier overheden zoals gepresenteerd in het Integraal Financieel beeld van de Financiële Effecten van de OW d.d. 11 maart 2021 (op prijspeil 2019)



2.5 Terugverdientijd

Uiteindelijk bepalen de eenmalige en de structurele effecten tezamen de terugverdientijd. In het Integraal Financieel Beeld is geconstateerd dat het alleen mogelijk is om hiervan een indicatie op te nemen.

Het is als eerste de vraag op basis van welke structurele effecten en eenmalige effecten een berekening wordt gemaakt. Uitgaande van het feit dat de varianten 2a en 2b beide relatief vergaande varianten zijn en de bandbreedte van de eenmalige effecten voor met name gemeenten relatief groot is (20% plus en 20% min) is dat met grote voorzichtigheid en slechts indicatief berekend. Er is daarbij niet vanuit gegaan dat de structurele effecten zich pas na verloop van tijd en in de tijd gespreid voordoen maar er is één

¹⁶ De omvang van de structurele effecten is gebaseerd op 26 deelonderzoeken, zie Integraal Financieel Beeld, 11 maart 2021, KokxDeVoogd, bijlage 2, pagina 18.

moment, namelijk het eerste jaar na inwerkingtreding, aangehouden dat alle eenmalige en structurele effecten van de Ow zich zouden voordoen.

3. Opdracht en werkwijze

3.1 Aanleiding

Mede op verzoek van het Ministerie van Financiën is interbestuurlijk in de notitie 'Gezamenlijke Interbestuurlijke waardering van het Integraal financieel beeld' van 21 april 2021 afgesproken om interbestuurlijk naar oplossingen te zoeken voor verbetering van de financiële effecten. Daarbij is bezien of er mogelijkheden zijn om de bandbreedtes te verkleinen.

Verder was er in het Integraal Financieel Beeld ook sprake van een bepaalde toekomstonzekerheid als gevolg van de relatief lange overgangstermijn: voor gemeenten zelfs tot 2030. De verwachting is dat sommige effecten zich pas voordoen na die overgangstermijn. In het Integraal Financieel Beeld is niet aangegeven wanneer de structurele effecten zich precies voor gaan doen. Alle partijen hebben hier nu wel behoefte aan.

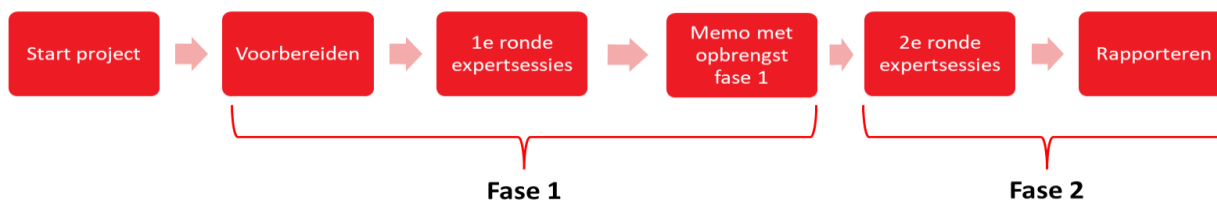
3.2 Opdracht

Dit onderzoek heeft als opdracht om na te gaan of de bandbreedtes van het Integraal Financieel Beeld van de financiële effecten van de Ow (*rapport d.d. 11 maart 2021*) met de kennis van nu kunnen worden aangescherpt. In hoofdstuk 4 staat de actualisatie van de transitiekosten van de invoering van de Ow opgenomen. Vervolgens staat in hoofdstuk 6 de actualisatie van de structurele effecten.

Met een aanscherping van de bandbreedte, en een uitwerking van de verwachte termijn waarop structurele effecten te verwachten zijn, zou het mogelijk moeten zijn om over de te verwachte terugverdientijden van de transitiekosten meer inzicht te verschaffen.

3.3 Fasering

Het onderzoek naar de aanscherping wordt in twee fasen uitgevoerd.



In de eerste fase is onderzocht of de bandbreedtes van de financiële effecten met de kennis van nu kunnen worden aangescherpt. Dat is gedaan op basis van de uitgangspunten van het rapport Integraal Financieel Beeld. Daarvoor worden de meest recente onderzoeken gebruikt over de onderwerpen die in het Financieel Beeld zijn gepubliceerd. Verder is dat gedaan door te valideren op geprognostiseerde decentrale keuzes en voortschrijdend inzicht van drie van de vier overheden. Daarvoor is gebruik gemaakt van expertbijeenkomsten met deelnemers van drie overheden: gemeenten, provincies en waterschappen.

In de tweede fase wordt het financiële beeld uit het oorspronkelijke rapport onderzocht door “anders te kijken” naar de uitgangspunten, de onderwerpen die impact hebben op dat beeld en de praktijkontwikkeling met het stelsel van wet, DSO en anders werken.

3.4 Werkwijze en nieuwe informatiebronnen

Voor het opstellen van deze actualisatie van het Integraal Financieel Beeld zijn door ons verschillende bronnen gebruikt.

Als eerste is voor de actualisatie van de transitiekosten naar de opbrengsten uit tien expertsessies gekeken. Het betreft sessies met experts van zowel gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en ministeries. Dat heeft vooral een overzicht van de kostencomponenten opgeleverd en een indicatie van de richting van de consequenties van de latere inwerkingtreding.

Als tweede is gekeken of er nieuw onderzoek beschikbaar is. Zo heeft bijvoorbeeld IPO nieuwe data voor de transitiekosten aangeleverd en is door de IPO en de Unie van Waterschappen een uitvraag gedaan naar onderbouwing van de uitstelkosten. Deze informatie is gebruikt om te komen tot een inschatting van de toedeling van transitiekosten naar uitstelkosten. VNG en de rijkspartijen hebben daarvoor geen kwalitatieve data aangeleverd. In overleg met de werkgroep is er door ons voor gekozen om de opbrengsten vanuit de uitvraag van het IPO en Unie van Waterschappen ook te gebruiken voor gemeenten en rijkspartijen. Verder is er nieuw onderzoek beschikbaar gekomen voor zowel de structurele als de transitiekosten voor uitvoeringsdiensten (Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's). Deze onderzoeken zijn meegenomen in deze actualisatie.

Als derde is bronmateriaal uit de eerdere deelonderzoeken gebruikt om vervolgens te komen tot een actualisatie. Het betreft met name vier eerdere deelonderzoeken die daarvoor gebruikt zijn: (1) “Structurele effecten van het Omgevingsplan en Ruimtelijke besluiten” (Rho/Deloitte), (2) “Onderzoek Transitiekosten” (KPMG), (3) “Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO” (Ecorys/Senze) en (4) “Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning” (Berenschot). Telkens wanneer dit bronmateriaal is gebruikt staat dat ook in een voetnoot vermeld. Het gebruik van eerdere deelonderzoeken is niet bij alle kostenposten mogelijk gebleken. Indien dat het geval was, is als vierde door ons een inschatting gemaakt en is dat expliciet gemaakt.

4. Rijk als stelselverantwoordelijke

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk 4 staan als eerste de geactualiseerde eenmalige effecten van de investeringen van het Rijk als stelselverantwoordelijke. Het betreft de investeringen in het DSO-LV, de invoeringsondersteuning en het Informatiepunt Ow (IPLO). Vervolgens staan ook de geactualiseerde structurele effecten opgenomen. Dit betreft de beheerkosten van DSO-LV en IPLO die voortkomen uit de investeringen en die ten laste komen van de bevoegde gezagen: gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen.

Bij deze actualisatie zijn verschillende deelonderzoeken als bron gehanteerd, te weten: Kosten en baten van de DSO (Ecorys), Integraal Financieel Beeld van 2021 (KokxDeVoogd). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft voor de actualisatie van het Integraal Financieel Beeld de laatste financiële inzichten aangeleverd¹⁷.

In paragraaf 4.2 staan de eenmalige effecten van de investeringen van het Rijk opgenomen. De structurele beheerlasten voor de bevoegde gezagen zijn in paragraaf 4.3 opgenomen.

4.2 Rijk als stelselverantwoordelijke

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is stelselverantwoordelijk voor het DSO¹⁸. Dit omvat de wet- en regelgeving waarin uitvoeringstaken in het kader van het DSO worden vastgelegd. Verder neemt het Rijk de investeringen in het DSO-LV voor haar rekening. Daarnaast is de Minister als beheerder operationeel verantwoordelijk voor de landelijke voorziening.

In de onderstaande tabel staan de eenmalige effecten van het Rijk als stelselverantwoordelijke opgenomen. Het betreft een vergelijking van de geraamde investeringen uit 2016, 2021 en 2023. Het prijspeil is voor de herkenbaarheid niet aangepast.

Tabel 5: Investerings Rijk als stelselverantwoordelijke (bedragen x € 1 mln.)^{19 20}

Omschrijving	2021		2023	
	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 2	Scenario 3
Investerings				
1 DSO-LV (ICT)	160	230	195	261
2 Informatiepunt Ow (IPOw)	20	20	17	17
3 Invoeringsondersteuning	49	49	85	85
TOTAAL	229	299	296	362

¹⁷ "Meerjarenraming IFB – scenario's", 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3, Memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, pag. 49

¹⁹ Dit is exclusief investeringen in informatieproducten ter hoogte van € 37,2 mln. die niet naar actoren zijn toegerekend. Zie daarvoor "Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO", 26 februari 2021, Ecorys/Senze, pag. 4

²⁰ Voor 2021 is prijspeil 2019 en voor 2023 is prijspeil 2022 gehanteerd.

2021: In het Integraal Financieel Beeld van 2021 zijn de geactualiseerde investeringskosten opgenomen die het Rijk als stelselverantwoordelijke maakt.²¹ Hiervoor is het 'Beheerakkoord DSO-LV' als kader gebruikt, inclusief een bedrag van € 95,7 mln. voor de uitbouw²². In het Integraal Financieel Beeld van 2021 zijn de totale investering van het Rijk geraamd van € 229 mln. tot € 299 mln. (prijspeil 2019).

De investeringskosten voor DSO- LV zijn destijds ingeschat op € 160 mln. in een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan scenario 2 en op € 230 mln. in een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan oorspronkelijke scenario 3²³. De investering voor Invoeringsondersteuning en IPLO zijn destijds ingeschat op respectievelijk € 49 mln. en € 20 mln. (prijspeil 2019)²⁴

Later is in 2019 bij de interbestuurlijke behandeling van de Agenda Uitbouw besloten dat de bevoegde gezagen de aansluiting op het DSO en het regelbeheer(systeem) organiseren. Daarnaast financieren de bevoegde gezagen voor een deel de investeringen in de informatieproducten.

2023: Voor het geactualiseerde Integraal Financieel Beeld van 2023 is een nieuwe ramingen voor de investeringskosten van het Rijk opgenomen²⁵. Het is voor deze rapportage lastig gebleken om de oorspronkelijke scenario's van het onderzoek van Ecorys van vergelijkbare nieuwe investeringsramingen te voorzien als gevolg van mutaties in de componenten van afbouw en uitbouw van het DSO-LV. De twee gehanteerde scenario's die door ons opgenomen zijn, betreffen een zo goed mogelijke benadering van de eerdere uitwerking van de scenario's van Ecorys.

De investeringskosten voor DSO-LV van een scenario dat inhoudelijk min of meer gelijkwaardig is aan oorspronkelijke scenario 2 worden op € 195 mln. ingeschat. Dat is € 35 mln. hoger dan de raming van Ecorys in 2021. Op basis van de huidige inschattingen worden de investeringen voor een gelijkwaardig scenario 3 op € 261 mln. geraamd. Dat is € 31 mln. hoger dan de raming uit 2021.

De investering voor Invoeringsondersteuning en IPLO worden nu op respectievelijk € 84,6 mln.²⁶ en € 17 mln. (prijspeil 2022) geraamd. Het geraamde bedrag voor Invoeringsondersteuning is € 36 mln. hoger dan de raming in 2021.

²¹ Integraal Financieel Beeld, 11 maart 2021, KokxDeVoogd, pagina 56

²² Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, 26 februari 2021, Ecorys/Senze, pag. 79

²³ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, 26 februari 2021, Ecorys/Senze, pag. 4; €267,1 mln. minus €37,2 mln. nader te verdelen over actoren

²⁴ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, 26 februari 2021, Ecorys/Senze, pag. 41

²⁵ "Meerjarenraming IFB – scenario's", 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

²⁶ In dit overzicht zijn niet de middelen van IenW voor de Omgevingsdiensten opgenomen. Het betreft middelen voor de versterking van de Omgevingsdiensten die beschikbaar zijn gesteld in het Coalitieakkoord van het huidige kabinet. Dit zijn geen middelen die vanuit de rol van Stelselverantwoordelijke zijn toegekend.

4.3 Beheerlasten DSO-LV en IPLO

Het DSO-LV en IPLO hebben een belangrijke beheercomponent. Afspraak is dat het beheer van het DSO-LV en IPLO ten laste komt van de bevoegde gezagen. Naar mate de investeringen in het DSO-LV en IPLO hoger liggen, stijgen uiteindelijk ook de structurele beheerlasten voor de bevoegde gezagen.

Het beheerbudget is over het algemeen een afgeleide van de investeringsraming. Uitgangspunt van Ecorys was in 2021 dat de som van de investeringen leidt tot een jaarlijkse beheerlast van 30%. Dit is een norm die voor nieuw te ontwikkelen software wordt gehanteerd. Dit percentage is de afgelopen periode op basis van een rapport van Ecorys uit 2022 aangepast naar 20%.²⁷ De 20% is een gemiddelde van nieuw te ontwikkelen software met hergebruik van bestaande software (waar doorgaans 6% beheerbudget wordt gehanteerd)²⁸.

Op basis van de huidige bestuurlijke afspraken worden deze totale jaarlijkse beheerkosten als volgt verdeeld: 70% gemeenten, 19% voor rijkspartijen, 6% voor provincies en 5% voor waterschappen. Als deze verdeling wordt aangehouden dan leidt dat tot het volgende geactualiseerde beeld van de beheerlasten.

Tabel 6: Vergelijking beheerskosten DSO-LV en IPLO voor alle bevoegde gezagen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1 (scenario B (Ecorys))		Variant 2b (scenario C Ecorys)		Variant 2a (scenario D Ecorys)	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
IFB 2021 - beheerlasten						
Gemeenten	20,5	20,5	45,1	45,1	54,6	54,6
Provincies	1,8	1,8	3,9	3,9	4,7	4,7
Waterschappen	1,5	1,5	3,2	3,2	3,9	3,9
Rijkspartijen	5,6	5,6	12,2	12,2	14,8	14,8
TOTAAL IFB 2021	29,3	29,3	64,4	64,4	77,9	77,9
IFB 2023 - beheerlasten						
Gemeenten	35,4	35,4	39,1	39,1	45,4	45,4
Provincies	3,0	3,0	3,3	3,3	3,9	3,9
Waterschappen	2,5	2,5	2,8	2,8	3,2	3,2
Rijkspartijen	9,6	9,6	10,6	10,6	12,3	12,3
TOTAAL IFB 2023	50,6	50,6	55,8	55,8	64,9	64,9
VERSCHIL	-21,3	-21,3	8,6	8,6	13,0	13,0

De bron voor de beheerlast in het Integraal Financieel Beeld van 2021 was de rapportage van Ecorys/Senze. Daarin zijn voor de beheerlasten een viertal scenario's (A, B, C en D) doorgerekend. Voor scenario B van het DSO-LV en IPLO zijn - op basis van de investeringen door het Rijk - de beheerkosten voor de bevoegde gezagen tezamen op € 29,3 mln. berekend. Dit maakt onderdeel uit van variant 1 van het Integraal Financieel Beeld. Voor scenario C en D zijn de beheerkosten op respectievelijk € 64,4 mln. en € 77,9 mln. berekend.²⁹ Deze maken onderdeel uit van variant 2b en 2a van het Integraal Financieel Beeld. (prijspeil 2022)

²⁷ Handreiking kosten-batenanalyse voor ICT projecten, Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren & ICT, december 2007

²⁸ Externe Audit DSO-LV deel 2 – beheer en doorontwikkeling, 28 april 2022, pag. 13

²⁹ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina 43.

Op basis van de nieuwe aangeleverde cijfers is een actuele raming voor de beheerlasten van het DSO-LV en IPLO opgesteld. Voor variant 1 bedraagt de totale geactualiseerde raming van de beheerkosten €50,6 mln. Een stijging van € 21,3 mln. ten opzichte van het Integraal Financieel Beeld van 2021. Voor de varianten 2b en 2a bedragen de beheerkosten respectievelijk € 55,8 mln. en € 64,9 mln.³⁰ (prijspeil 2022)

Op basis van business cases worden besluiten genomen over de bouw van de nieuwe componenten en de daaruit volgende beheerlasten als onderdeel van de Uitbouw van het DSO. Dat zal naar verwachting tot nieuwe investeringen en daarmee tot extra beheerlasten leiden maar mogelijk ook besparingen met zich meebrengen. Nog niet te bepalen is wat de eventuele effecten voor het totaal daarvan zijn.

Belangrijke kanttekening is dat in de bovenstaande raming alleen de componenten opgenomen zijn waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Dat betekent dat o.a. de volgende componenten nog niet zijn meegenomen: versterking serviceketen (naar verwachting geen beheer component), kenniscentrum onteigening, calamiteiten, de staging-omgeving, Indringend ketentest (IKT) en het mastertestplan. Er is door ons niet vastgesteld of dit overzicht compleet is.

³⁰ Aan de slag met de Omgevingswet, Meerjarenraming IFB – scenario – (versie 1.2), 25 april 2023

5. Actualisatie transitiekosten

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 worden de transitiekosten uit het Integraal Financieel Beeld geactualiseerd. Het deelonderzoek dat daarvoor als basis is gebruikt betreft het onderzoek van KPMG³¹. Het rapport van KPMG is begin 2021 opgeleverd met de kennis die toen beschikbaar was. In dit deelrapport wordt daar de kennis van nu, begin 2023, aan toegevoegd.

In paragraaf 5.2 staan de wijzigingen die op basis van de laatste kennis en inzichten ten aanzien van de transitiekosten te verwachten zijn. In paragraaf 5.3 staan de resultaten van de expertsessies, in paragraaf 5.4 staat een samenvatting van de actualisatie van de transitiekosten en tot slot is in paragraaf 5.5 een samenvatting van de uitstelkosten opgenomen.

Voor elk van de overheden is tevens in de desbetreffende paragraaf aangegeven wanneer in de tijd de eenmalige effecten te verwachten zijn. Deels hebben de uitgaven voor de eenmalige financiële effecten al plaatsgevonden en deels moeten die nog gaan plaatsvinden.

5.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen

Sinds het opstellen van het Integraal Financieel Beeld is sprake van veranderende inzichten en externe ontwikkelingen. Beide zijn mogelijk van invloed op de financiële effecten voor de overheden.

De belangrijkste ontwikkeling die invloed heeft op de transitiekosten is de latere inwerkingtreding van de Ow. In totaal is de inwerkingtredingsdatum sinds het opstellen van het Integraal Financieel Beeld met twee jaren uitgesteld. Verder zijn er nieuwe inzichten ten aanzien van het gebruik van de Ow ontstaan zowel bij ketenpartners als overheden. Een andere ontwikkeling die een relatief groot effect heeft op de transitiekosten betreft de inflatie. Het Integraal Financieel Beeld ging nog uit van het prijspeil van 2019 en is deze rapportage zijn alle cijfers naar prijspeil 2022 gebracht. De laatste ontwikkeling is dat na de inwerkingtreding van de Ow er nog verschillende activiteiten moeten worden gedaan om effectief en efficiënt gebruikt te maken van de Ow.

Deze paragraaf gaat nader in op:

- Aanpassing prijspeil;
- Uitstel van de inwerkingtredingsdatum;
- Nieuw onderzoek bij de ketenpartners;
- Transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum.

³¹ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG

Aanpassen prijspeil

KPMG hanteert voor het onderzoek naar de transitiekosten prijspeil 2019 net als de meeste andere onderzoeken die voor het Integraal Financieel Beeld zijn gebruikt.³² Om de cijfers meer realiteitswaarde te geven is het nodig om het prijspeil aan te passen naar 2022. Dat is bij het opstellen van deze rapportage het laatste prijspeil dat het CBS voor een heel jaar heeft gepubliceerd. In bijlage 5 staat de ontwikkeling van het Consumenten Prijs Indexcijfer (CPI) voor de periode 2015-2022³³.

In de onderstaande tabel staan voor de transitiekosten de consequenties van de aanpassing van het prijspeil voor de vier overheden. Concreet betekent de aanpassing van het prijspeil dat de transitiekosten 14,3% hoger zijn dan in het Integraal Financieel Beeld uit 2021.

Tabel 7: Aanpassing prijspeil transitiekosten voor vier overheden (bedragen x € 1mln.)

Omschrijving	Oorspronkelijke raming transitiekosten KPMG (prijspeil 2019)	Gecorrigeerde raming transitiekosten KPMG (prijspeil 2022)	Transitiekosten (inclusief onzekerheidsmarge op prijspeil 2022)		Onzekerheidsmarge
Gemeenten	€ 1.380	€ 1.578	€ 1.263	€ 1.894	20%
Provincies	€ 104	€ 119	€ 107	€ 131	10%
Waterschappen	€ 70	€ 80	€ 72	€ 88	10%
Rijk	€ 78	€ 89	€ 85	€ 94	5%
TOTAAL			€ 1.527	€ 2.207	

KPMG heeft met prijspeil 2019 de transitiekosten met een onzekerheidsmarge tussen de €1,3 en 1,9 mld. geraamd. Met prijspeil 2022 liggen de transitiekosten, met een gelijkblijvende onzekerheidsmarge, tussen de € 1,5 mld. en € 2,2 mld.

In deze rapportage is voor de jaren na 2022 geen indexatie gehanteerd. Ook dat zijn dus cijfers met prijspeil 2022.

Uitstel van de inwerkingtredingsdatum

KPMG is ervan uitgegaan dat de Ow per 1 januari 2022 zou worden ingevoerd³⁴. Inmiddels wordt ervan uitgegaan dat de inwerkingtredingsdatum 1 januari 2024 wordt. Concreet betekent dat een uitstel van de inwerkingtredingsdatum van twee jaar ten opzichte van het rapport van KPMG³⁵.

³² Rapporten van Ecorys/Senze zijn uitgegaan van prijspeil 2020: te weten: 'Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO , 26 februari 2021' en 'Financiële effecten 'de knip' 11 januari 2021"

³³ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table>

³⁴ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 8

³⁵ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pag. 12

In het onderzoek van KPMG naar de transitiekosten is ook onderzoek gedaan naar de uitstelkosten van de latere inwerkingtredingsdatum. Het betreft uitstelkosten die door de overheden zijn gemaakt voor de periode 1 januari 2021 naar 1 januari 2022³⁶.

KPMG geeft aan dat het uitstel van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022 van de inwerkingtredingdatum niet voor alle organisaties leidt tot hogere transitiekosten. Bij een aantal organisaties levert het vooral een verschuiving van de transitiekosten op naar latere jaren. KPMG constateert dat 'de mate waarin organisaties gevorderd zijn in hun transitie naar het nieuwe stelsel onder de Ow, invloed heeft op de hoogte van deze extra transitiekosten. Over het algemeen geldt dat organisaties die verder zijn in de transitie meer kosten als gevolg van het uitstel ervaren'.³⁷ In 2021 zijn volgens KPMG over het algemeen rijkspartijen, provincies en waterschappen verder in hun transitie dan gemeenten. Dat verklaart de relatief lage kosten voor uitstel voor 355 gemeenten (€ 54 mln.), terwijl deze voor 12 provincies € 3,5 mln., voor 21 waterschappen € 11 mln. en voor 6 rijkspartijen € 8,5 mln. bedragen.

KPMG heeft geen inschatting gemaakt van de kosten van verder uitstel voor latere jaren (2022 en 2023) omdat daar toen nog geen sprake van was.

In dit deelrapport is afzonderlijk naar de uitstelkosten voor 2022 en 2023 gekeken. Daarvoor is opnieuw geïnventariseerd welke kosten als gevolg van het uitstel van de inwerkingtreding door de verschillende bevoegde gezagen gemaakt worden.

Nieuw onderzoek bij de ketenpartners

In het rapport van KPMG zijn de ketenpartners (o.a. omgevingsdiensten en GGD-en) via de decentrale overheden meegenomen.³⁸ Hiervoor is destijds geen specifiek onderzoek bij de ketenpartners gedaan, maar was de aanname dat dit in de cijfers van met name de gemeenten en provincies opgenomen was.

Op enkele plaatsen worden door KPMG onderdelen van transitiekosten bij ketenpartners genoemd.³⁹ In de brongegevens voor het bepalen van de transitiekosten die gebruikt zijn door KPMG blijken deze ketenpartners echter niet volledig te zijn opgenomen.

Uit nader onderzoek van CEBEON blijkt dat de transitiekosten voor omgevingsdiensten tussen de € 100 en 140 mln.⁴⁰ uitkomen. Het betreft kosten die door ons deels aan gemeenten (60%) en deels aan provincies (40%) als bevoegde gezagen toegerekend worden.

³⁶ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 27 (gemeenten), 31 (provincie) en 36 (waterschappen)

³⁷ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, pagina 21

³⁸ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pag. 13

³⁹ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 20

⁴⁰ Financiële effecten Omgevingswet, 25 april 2022, CEBEON

Daarnaast zijn ook de kosten voor veiligheidsregio's in kaart gebracht. De bandbreedte van de transitiekosten ligt voor de veiligheidsregio's tussen de € 20 en € 30 mln.⁴¹ Het betreft kosten die alleen aan gemeenten als bevoegd gezag toegerekend worden⁴².

Transitiekosten na inwerkingtredingsdatum

KPMG hanteert voor het in beeld brengen van de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum de overgangstermijn die op grond van de regelgeving voor de verschillende overheden gelden. Deze termijn verschilt per overheid. Zo hebben de provincies geen overgangstermijn en de waterschappen een termijn van twee jaar na inwerkingtreding. Gemeenten krijgen na inwerkingtreding nog drie jaar om de omgevingsvisie vast te stellen. Daarnaast hebben gemeenten tot 2029 om een omgevingsplan vast te stellen. Na inwerkingtreding worden door gemeenten dus nog zes jaar en door waterschappen nog gedurende twee jaar transitiekosten gemaakt.

Voor de periode na de inwerkingtreding van de Ow heeft KPMG op basis van de nog te verrichten werkzaamheden een inschatting van de kosten gemaakt⁴³. Door het uitstel van de inwerkingtredingsdatum zullen deze werkzaamheden in de tijd naar achter schuiven. Het betreft met name het onderbrengen van regelgeving en daarmee samenhangende informatie in het DSO, organisatie- en cultuurverandering, aanpassingen vanwege de oplevering van DSO-basisniveau (niveau dat volgt op DSO-IWT niveau), de overdracht van de programmaorganisatie naar de lijn, etc. Het betreft kosten die in de komende jaren nog gemaakt gaan worden en welke betrokken dienen te worden in de toekomstige monitoring en evaluatie van de financiële effecten van de Ow. In dit deelrapport wordt daar per overheid nader op ingegaan.

Door de gemeenten, provincies, waterschappen en Rijkspartijen worden ook na de overgangsperiode nog transitiekosten gemaakt met name als gevolg van het gebruik maken van de onderdelen van het DSO die voortvloeien uit de uitbouw hiervan. Deze kosten zijn nog niet bekend en kunnen daarom niet in dit onderzoek worden meegenomen.

5.3 Expertessies

Over de transitiekosten is een specifieke expertsessie voor gemeenten gehouden. In deze sessie zijn de transitiekosten nader verkend. In een aantal andere expertsessies, waaraan ook provincies en waterschappen deelnamen, is ook gesproken over de eenmalige effecten. Het betreft onder andere kosten als gevolg van het niet tijdig gereed zijn van het DSO en de meer culturele aspecten van de invoering van de Ow.

⁴¹ Gevolgen risicobeheersingstaken stelselherziening Omgevingsrecht voor veiligheidsregio's, 12 maart 2021, CEBEON

⁴² Een andere uitvoeringsdienst is de GGD waarvan er geen onderzoek bekend is naar de Ow

⁴³ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pag. 12

Uitgangspunt van KPMG is de invoering van de Ow op 1 januari 2022. De experts herkennen dat de periode van 2016 tot 2020 qua omvang van de transitiekosten een opgaande lijn laat zien aangezien veel gemeenten relatief laat gestart zijn. Eveneens wordt herkend dat ongeveer 50% van de financiële middelen aan kosten voor het programmteam worden gemaakt. Vooral de kleinere gemeenten moeten daarvoor externe capaciteit inhuren.

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Ow van 1 januari 2022 naar 1 januari 2023 heeft volgens de experts niet zozeer geleid tot een tussenjaar. De programmteams zijn volgens de experts op volle sterkte doorgegaan. Een groot deel van de gemeenten heeft nog volop voorbereidingen getroffen om tijdig klaar te zijn voor de nieuwe inwerkingtredingsdatum van de Ow. Het uitstel leidt tot verloop in de programmteams waardoor nieuwe medewerkers worden aangetrokken. Ook zijn verschillende lopende inhoudelijke discussies opnieuw gevoerd omdat daarvoor nog tijd was.

Voor het uitstel van de periode 1 januari 2023 naar 1 januari 2024 ligt dat anders. Het overgrote deel van de gemeenten is inhoudelijk en beleidsmatig wel klaar met de voorbereidingen voor de invoering. Een groot deel van de gemeenten lijkt nog wel de programmteams (vanwege onzekerheden rondom DSO, werkprocessen DSO, TAM's etc.) aan te houden. Deels treffen deze teams de laatste voorbereidingen voor de invoering dan wel bereiden deze teams voorbereidende werkzaamheden voor die gepland zijn na de inwerkingtreding van de Ow. Verder kiest een deel van de gemeenten ervoor om de programma's te beëindigen en de werkzaamheden deels over te dragen naar de lijn, maar dit betekent niet dat er geen transitiekosten meer worden gemaakt.

De experts geven verder aan dat de Ow een zeer grote wetswijziging is. De omvang is groter dan welke wetswijziging dan ook. Naar verwachting betekent dat volgens de experts ook na de inwerkingtreding extra eenmalige kosten gemaakt moeten worden. De Ow brengt een culturele verandering met zich mee of paradigmashift die volgens de experts nog niet gerealiseerd is. Ondanks het uitstel van de Ow is de periode na invoering niet korter geworden waardoor er meer gerealiseerd moet worden in een kortere periode.

Verder zullen de ondersteunende instrumenten van het DSO de komende jaren nog verder moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Werkprocessen zullen daarop opnieuw aangepast moeten worden. Het is verder onduidelijk hoelang de TAM's operationeel blijven.

5.4 Overzicht actualisatie transitiekosten per bevoegd gezag

In deze paragraaf staan de geactualiseerde cijfers van de transitiekosten opgenomen van achtereenvolgens: gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen. Als laatste zijn twee samenvattingen opgenomen: één samenvatting van de transitiekosten en één samenvatting van dat deel van de transitiekosten dat als uitstelkosten wordt gezien.

5.4.1 Gemeenten

In tabel 8 staan de geactualiseerde transitiekosten voor gemeenten opgenomen.

Tabel 8: Samenvatting actualisatie transitiekosten gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025- 2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 10	€ 40	€ 100	€ 200	€ 330	€ 290	€ 150	€ 110	€ 70	€ 80	€ 1.380
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 3	€ 10	€ 23	€ 45	€ 73	€ 64	€ 32	€ 24	€ 15	€ 18	€ 306
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 113	€ 127	€ -	€ -	€ 239
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 159	€ 156	€ 315
TOTAAL	€ 13	€ 50	€ 123	€ 245	€ 403	€ 354	€ 295	€ 260	€ 244	€ 254	€ 2.240
20% minder											€ 1.792
20% meer											€ 2.688

In bijlage 1 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D. Hieronder staat een korte samenvatting van de ontwikkeling van de transitiekosten bij de gemeenten van € 1,4 mld. naar € 2,2 mld. waarbij een onzekerheidsmarge is aangehouden van 20% meer en minder. ‘

- A. De eenmalige effecten voor gemeenten zijn door KPMG geraamd op € 1,4 mld. (prijspeil 2019).
- B. Actualisatie van het prijspeil en resultaten van nieuw onderzoek. Het effect van het aanpassen van het prijspeil naar 2022 bedraagt € 198 mln. Het toevoegen van de transitiekosten van de uitvoeringsorganisaties veroorzaakt een stijging van € 108 mln. Het totale effect bedraagt € 306 mln.
- C. Actualisatie transitiekosten voorafgaand aan de inwerkingtreding. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow stijgen de eenmalige gemeentelijke kosten met € 113 mln. in 2022 en € 127 mln. in 2023. Het betreft kosten voor het aanhouden van programmateams, IT-capaciteit, beheerbijdrage DSO-LV, dubbele licentiekosten en uitvoeringsdiensten. Een totale stijging van € 239 mln.
- D. Actualisatie transitiekosten na inwerkingtreding Ow. Als gevolg van de latere inwerkingtreding zijn er minder middelen voor de eenmalige implementatiewerkzaamheden die na invoering nog door de overheden moeten worden gedaan. Omdat de opgave gelijk is gebleven, is in de actualisatie de oorspronkelijke omvang van de middelen voor de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum gehandhaafd. Na de inwerkingtreding leidt dat tot een stijging van de transitiekosten van € 315 mln.

5.4.2 Provincies

In tabel 9 staan de geactualiseerde transitiekosten voor provincies opgenomen.

Tabel 9: Samenvatting actualisatie transitiekosten provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 9	€ 13	€ 15	€ 18	€ 23	€ 21	€ 3	€ 1	€ 1	€ -	€ 104
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 2	€ 4	€ 6	€ 10	€ 15	€ 14	€ 5	€ 4	€ 3	€ 3	€ 66
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 19	€ 21	€ -	€ -	€ 40
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 5	€ 4	€ 9
TOTAAL	€ 11	€ 17	€ 21	€ 28	€ 38	€ 35	€ 27	€ 26	€ 9	€ 7	€ 219
10% minder											€ 197
10% meer											€ 241

In bijlage 2 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D. Hieronder staat een korte samenvatting van de ontwikkeling van de transitiekosten bij de provincies van € 104 mln. naar € 219 mln. waarbij een onzekerheidsmarge is aangehouden van 10% minder en meer.

- A. De eenmalige effecten voor provincies zijn door KPMG geraamd op € 104 mln. (prijspeil 2019).
- B. Actualisatie van het prijspeil en resultaten van nieuw onderzoek. Het effect van het aanpassen van het prijspeil naar 2022 bedraagt € 15 mln. Het toevoegen van de transitiekosten van de uitvoeringsorganisaties veroorzaakt een stijging van € 51 mln. Het totale effect bedraagt € 66 mln.
- C. Actualisatie transitiekosten voorafgaand aan de inwerkingtreding. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow stijgen de eenmalige provinciale kosten met € 19 mln. in 2022 en €21 mln. in 2023. Het betreft kosten voor het aanhouden van programmateams, IT-capaciteit, beheerbijdrage DSO-LV, dubbele licentiekosten, planvorming en regelgeving en uitvoeringsdiensten. Een totale stijging van €40 mln.
- D. Actualisatie transitiekosten na inwerkingtreding Ow. Als gevolg van de latere inwerkingtreding zijn er minder middelen voor de eenmalige implementatiewerkzaamheden die na invoering nog door de overheden moeten worden gedaan. Omdat de opgave gelijk is gebleven, is in de actualisatie de oorspronkelijke omvang van de middelen voor de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum gehandhaafd. Na de inwerkingtreding leidt dat tot een stijging van de transitiekosten van € 9 mln.

5.4.3 Waterschappen

In tabel 10 staan de geactualiseerde transitiekosten voor waterschappen opgenomen.

Tabel 10: Samenvatting actualisatie transitiekosten waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten	€ 1	€ 5	€ 8	€ 12	€ 21	€ 12	€ 6	€ 3	€ 2	€ -	€ 70
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 0	€ 1	€ 1	€ 2	€ 3	€ 2	€ 1	€ 0	€ 0	€ -	€ 10
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 11	€ 12	€ -	€ -	€ 23
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 6	€ 4	€ 10
TOTAAL	€ 1	€ 6	€ 9	€ 14	€ 24	€ 14	€ 18	€ 15	€ 8	€ 4	€ 113
10% minder											€ 102
10% meer											€ 124

In bijlage 3 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D. Hieronder staat een korte samenvatting van de ontwikkeling van de transitiekosten bij de waterschappen van € 70 mln. naar € 113 mln. waarbij een onzekerheidsmarge is aangehouden van 10% minder en meer.

- A. De eenmalige effecten voor waterschappen zijn door KPMG geraamd op € 70 mln. (prijspeil 2019).

- B. Actualisatie van het prijspeil en resultaten van nieuw onderzoek. Het effect van het aanpassen van het prijspeil naar 2022 bedraagt € 10 mln.
- C. Actualisatie transitiekosten voorafgaand aan de inwerkingtreding. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow stijgen de eenmalige kosten bij waterschappen € 11 mln. in 2022 en €12 mln. in 2023. Het betreft kosten voor het aanhouden van programmateams, IT-capaciteit, beheerbijdrage DSO-LV, dubbele licentiekosten en planvorming en regelgeving. Een totale stijging van € 23 mln.
- D. Actualisatie transitiekosten na inwerkingtreding Ow. Als gevolg van de latere inwerkingtreding zijn er minder middelen voor de eenmalige implementatiewerkzaamheden die na invoering nog door de overheden moeten worden gedaan. Omdat de opgave gelijk is gebleven, is in de actualisatie de oorspronkelijke omvang van de middelen voor de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum gehandhaafd. Na de inwerkingtreding leidt dat tot een stijging van de transitiekosten van € 10 mln.

5.4.4 Rijkspartijen

In tabel 11 staan de geactualiseerde transitiekosten voor de rijkspartijen opgenomen.

Tabel 11: Samenvatting actualisatie transitiekosten rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 1	€ 5	€ 6	€ 10	€ 22	€ 25	€ 6	€ 2	€ 1	€ -	€ 78
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 0	€ 1	€ 1	€ 1	€ 3	€ 4	€ 1	€ 0	€ 0	€ -	€ 11
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 14	€ 16	€ -	€ -	€ 30
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 9	€ -	€ 9
TOTAAL	€ 1	€ 6	€ 7	€ 11	€ 25	€ 29	€ 21	€ 18	€ 10	€ -	€ 128
5% minder											€ 122
5% meer											€ 134

In bijlage 4 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D. Hieronder staat een korte samenvatting van de ontwikkeling van de transitiekosten bij de rijkspartijen van € 78 mln. naar € 128 mln. waarbij een onzekerheidsmarge is aangehouden van 5% minder en meer.

- A. De eenmalige effecten voor de rijkspartijen zijn door KPMG geraamd op € 78 mln. (prijspeil 2019).
- B. Actualisatie van het prijspeil en resultaten van nieuw onderzoek. Het effect van het aanpassen van het prijspeil naar 2022 bedraagt € 11 mln.
- C. Actualisatie transitiekosten voorafgaand aan de inwerkingtreding. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow stijgen de eenmalige kosten bij rijkspartijen € 14 mln. in 2022 en € 16 mln. in 2023. Het betreft kosten voor het aanhouden van programmateams en beheerbijdrage DSO-LV. Een totale stijging van € 30 mln.
- D. Actualisatie transitiekosten na inwerkingtreding Ow. Als gevolg van de latere inwerkingtreding zijn er minder middelen voor de eenmalige implementatiewerkzaamheden die na invoering nog door de overheden moeten worden gedaan. Omdat de opgave gelijk is gebleven, is in de actualisatie de oorspronkelijke omvang van de middelen voor de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum gehandhaafd. Na de inwerkingtreding leidt dat tot een stijging van de transitiekosten van € 9 mln.

5.5 Samenvatting actualisatie transitiekosten

In tabel 12 staan de geactualiseerde transitiekosten voor alle overheden opgenomen.

Tabel 12: Samenvatting actualisatie transitiekosten alle overheden (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 21	€ 63	€ 129	€ 240	€ 396	€ 348	€ 165	€ 116	€ 74	€ 80	€ 1.632
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 5	€ 15	€ 31	€ 58	€ 94	€ 83	€ 40	€ 29	€ 19	€ 21	€ 394
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 157	€ 175	€ -	€ -	€ 332
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 179	€ 164	€ 343
TOTAAL	€ 26	€ 78	€ 160	€ 298	€ 490	€ 431	€ 361	€ 319	€ 272	€ 265	€ 2.701
Onzekerheidsmarge minimaal											€ 2.213
Onzekerheidsmarge maximaal											€ 3.188

In bijlagen 1 t/m 4 staat een verdere toelichting op de onderdelen A t/m D. Hieronder staat een korte samenvatting van de ontwikkeling van de transitiekosten van alle overheden van € 1,6 mld. naar € 2,7 mld. waarbij rekening is gehouden met een onzekerheidsmarge.

- A. De eenmalige effecten voor alle overheden tezamen zijn door KPMG geraamd op € 1,632 mld. (prijspeil 2019).
- B. Actualisatie van het prijspeil en resultaten van nieuw onderzoek. Het effect van het aanpassen van het prijspeil naar 2022 bedraagt € 235 mln. Het toevoegen van de transitiekosten van de uitvoeringsorganisaties veroorzaakt een stijging van € 159 mln. Het totale effect bedraagt € 394 mln.
- C. Actualisatie transitiekosten voorafgaand aan de inwerkingtreding. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow stijgen de eenmalige kosten bij de overheden tezamen met € 157 mln. in 2022 en € 175 mln. in 2023. Het betreft kosten voor het aanhouden van programmateams, IT-capaciteit, beheerbijdrage DSO-LV, dubbele licentiekosten, planvorming en regelgeving en uitvoeringsdiensten. Een totale stijging van € 332 mln.
- D. Actualisatie transitiekosten na inwerkingtreding Ow. Als gevolg van de latere inwerkingtreding zijn er minder middelen voor de eenmalige implementatiewerkzaamheden die na invoering nog door de overheden moeten worden gedaan. Omdat de opgave gelijk is gebleven, is in de actualisatie de oorspronkelijke omvang van de middelen voor de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum gehandhaafd. Na de inwerkingtreding leidt dat tot een stijging van de transitiekosten van € 343 mln.

5.6 Samenvatting uitstelkosten 2022 en 2023

In tabel 13 staat een overzicht van de geactualiseerde transitiekosten die aan het uitstel voor de jaren 2022 en 2023 worden toegerekend.

Tabel 13: Samenvatting uitstelkosten alle overheden (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving		Programma en projectteam invoering Ow	IT-capaciteit	Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt	Licentiekosten	Planvorming en regelgeving	Uitvoeringsdiensten	Totaal
		50%	100%	100%	100%	100%	70%	
1. Gemeenten	2022	€ 19	€ 22	€ 21	€ 20	€ -	€ 8	€ 90
	2023	€ 24	€ 22	€ 21	€ 20	€ -	€ 10	€ 98
2. Provincies	2022	€ 4	€ 1	€ 2	€ 1	€ 2	€ 4	€ 14
	2023	€ 4	€ 1	€ 2	€ 1	€ 2	€ 5	€ 15
3. Waterschappen	2022	€ 1	€ 2	€ 1	€ 1	€ 5	€ -	€ 10
	2023	€ 1	€ 2	€ 1	€ 1	€ 5	€ -	€ 10
4. Rijkspartijen	2022	€ 4	€ 0	€ 6	€ 0	€ -	€ -	€ 10
	2023	€ 5	€ 0	€ 6	€ 0	€ -	€ -	€ 11
totaal 2022								€ 124
totaal 2023								€ 134

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de OW wordt, zoals in tabel 9 staat, in totaal € 332 mln. aan extra transitiekosten geraamd. Van dat bedrag aan transitiekosten wordt voor het jaar 2022 een bedrag van € 124 mln. en voor het jaar 2023 een bedrag van € 134 mln. specifiek aan uitstelkosten toegerekend. In totaal betreft dit een bedrag van € 258 mln. Het resterende deel van € 73 mln. betreft voor deze twee jaren extra transitiekosten die niet direct te relateren zijn aan het uitstel.

In het Integraal Financieel Beeld is het afschaffen van de actualisatieplicht van bestemmingsplannen als een positief eenmalig effect benoemd.⁴⁴ Het betreft een eenmalig effect van € 45 mln. voor gemeenten en voor zowel provincies als waterschappen € 1,1 mln. per jaar (prijspeil 2022). Als gevolg van het uitstel van de inwerkingtreding met twee jaren is er daardoor ook een eenmalig positief effect van € 90 mln. voor gemeenten. Voor zowel provincies en waterschappen bedraagt het eenmalige positieve effect van het uitstel daarmee € 2,2 mln. (prijspeil 2022). De uitstelkosten worden met dit eenmalig effect deels gecompenseerd.

Voor het toerekenen van de transitiekosten aan het uitstel van de wet is geen afzonderlijk kwantitatief onderzoek of uitvraag gedaan. Er is door KokxDeVoogd, op basis van een kwalitatieve analyse van onderwerpen die door het IPO en de Unie van Waterschappen is aangeleverd, een logische inschatting van de verschillende percentages gemaakt. De resultaten hebben we toegepast op alle overheden: gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen.

De transitiekosten zijn opgebouwd uit de volgende componenten: programma- en projectteam, IT-capaciteit, beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt, licentiekosten, planvorming en regelgeving en uitvoeringsdiensten.

⁴⁴ Integraal Financieel Beeld, 11 maart 2021, KokxDeVoogd, pagina 7

Hieronder staat per component een korte onderbouwing van de toerekening van transitiekosten aan uitstelkosten.

- *Programma- en projectteams:* Door de latere inwerkingtreding van de Ow hebben overheden ervoor gekozen om de programma-organisaties en projectteams voor de jaren 2022 en 2023 door te zetten. Deels worden door deze teams werkzaamheden opnieuw gedaan, bijvoorbeeld het opnieuw opzetten van een opleidingsplan, aanpassing van de websites en het herinrichten van serviceketen, opnieuw maken van afspraken in de keten. Deels worden door deze teams werkzaamheden verricht die nog niet waren verricht dan wel vooruitlopen op de periode na de inwerkingtreding. Zo zien we bijvoorbeeld dat in 2023 de werkzaamheden naar de lijn worden overgedragen. Wij hebben de inschatting gemaakt om deze kosten voor 50% toe te rekenen aan de uitstelkosten en 50% aan de grotere transitiekosten.
- *IT-capaciteit:* Als gevolg van de problemen met het DSO moeten veel werkzaamheden bij overheden opnieuw, anders of met alternatieve werkprocessen worden georganiseerd. Vervolgens is het nodig dat systemen weer worden getest en doorontwikkeld. Met name voor de IT-onderdelen kost dat relatief veel tijd en capaciteit. Deze capaciteit hebben overheden veelal beschikbaar omdat deze voor de inwerkingtreding al was aangetrokken. Omdat het veelal werkzaamheden zijn die een consequenties zijn van de problemen met het DSO worden deze voor 100% toegerekend aan de uitstelkosten.
- *Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt evenals de licentiekosten:* Door de latere inwerkingtreding van de Ow worden de verschillende overheden geconfronteerd met dubbele kosten. Naast de kosten voor de nieuwe systemen zijn er ook nog kosten voor de bestaande systemen. Dat maakt dat deze kosten door ons voor 100% toegerekend worden aan het uitstel.
- *Planvorming en regelgeving:* Als gevolg van het uitstel moeten beslisdocumenten en besluitvorming opnieuw worden georganiseerd. Een voorbeeld is dat waterschappen door het uitstel twee verordeningen in de lucht moeten houden, zowel de huidige keur die op grond van de huidige regelgeving van kracht is en zijn opvolger de waterschapsverordening die na inwerkingtreding rechtsgeldig wordt. Uitstel betekent steeds twee keer wijzigen, twee keer bestuurlijk voorbereiden, besluiten etc. De kosten daarvan worden door ons voor 100% toegerekend aan de uitstelkosten.
- *Uitvoeringsdiensten:* Ook voor deze diensten geldt dat een deel van de werkzaamheden opnieuw moet worden gedaan dan wel licentiekosten dubbel worden betaald. Van het deel van de transitiekosten dat aan de uitvoeringsdiensten wordt toegerekend, wordt door ons 70% toegerekend aan de uitstelkosten. De overige 30% zijn hogere transitiekosten.

In de bijlagen 1 t/m 4 staat per overheid een nadere toelichting op de toerekening van de uitstelkosten opgenomen.

6. Actualisatie structurele effecten

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 zijn de geactualiseerde structurele effecten uit het Integraal Financieel Beeld opgenomen. Bij deze actualisatie zijn verschillende deelonderzoek gehanteerd waarvan de volgende onderzoeken belangrijk zijn: kosten en baten van de DSO (Ecorys), structurele effecten van het omgevingsplan en de ruimtelijke besluiten en de milieuleges (Rho/ Deloitte) en de milieuleges (Berenschot).

In paragraaf 5.2 staan de veranderende inzichten en de externe ontwikkelingen die op basis van de laatste kennis en inzichten ten aanzien van de structurele effecten te verwachten zijn. In paragraaf 5.3 staan de resultaten van de verschillende expertsessies. In paragraaf 5.4. staan de consequenties voor de structurele financiële effecten voor gemeenten, de provincies, de waterschappen en de rijkspartijen opgenomen.

Voor elk van de overheden is tevens in de desbetreffende paragraaf aangegeven wanneer in de tijd de structurele effecten te verwachten zijn. Slechts voor een deel hebben de positieve structurele financiële effecten al plaatsgevonden (als gevolg van de afschaffing van de actualisatieplicht) maar voor het grootste gedeelte moeten die nog gaan plaatsvinden.

6.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen

Sinds het opstellen van het Integraal Financieel Beeld is sprake van veranderende inzichten en externe ontwikkelingen. Beide zijn mogelijk van invloed op de financiële effecten voor de verschillende overheden.

De belangrijkste ontwikkeling die invloed heeft op de structurele effecten is het uitstel van de inwerkingtredingsdatum. Beoogde effecten worden daardoor later gerealiseerd. Verder zijn er nieuwe inzichten ten aanzien van het gebruik van de Ow ontstaan zowel bij ketenpartners als overheden. Een andere ontwikkeling die een relatief groot effect heeft op de structurele kosten betreft de sterke stijging van het prijspeil als gevolg van de inflatie. Het Integraal Financieel Beeld uit 2021 ging nog uit van het prijspeil 2019.

Deze paragraaf gaat nader in op;

- Aanpassing prijspeil;
- Uitstel van de inwerkingtredingsdatum;
- Nieuw onderzoek bij de ketenpartners;
- Milieuleges provincies;
- Koepelkosten.

Aanpassing prijspeil

In de verschillende deelonderzoeken die aan de basis hebben gelegen aan het Integraal Financieel Beeld is prijspeil 2019 gebruikt⁴⁵. Om de cijfers meer realiteitswaarde te geven is het nodig om het prijspeil aan te passen naar 2022. Dat is bij het opstellen van deze rapportage het laatste prijspeil dat het CBS voor een heel jaar heeft gepubliceerd. In bijlage 5 staat de ontwikkeling van de gehanteerde index, het Consumenten Prijs Indexcijfer (CPI) voor de periode 2015-2022⁴⁶.

In de onderstaande tabel staan voor de structurele effecten de consequenties van de aanpassing van het prijspeil voor de vier overheden.

Tabel 14: Aanpassing prijspeil structurele effecten voor vier overheden (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

	Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
		Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
A	Integraal Financieel Beeld	€ 1,5	€ 43,4	€ -34,5	€ 37,7	€ 17,2	€ 247,8
B	Gemeenten	€ -0,8	€ 4,0	€ -4,9	€ 3,8	€ -1,4	€ 24,2
B	Provincies	€ 0,5	€ 0,8	€ 0,3	€ 0,9	€ 2,7	€ 8,2
B	Waterschappen	€ -	€ 0,3	€ -0,1	€ 0,5	€ 1,1	€ 2,3
B	Rijkspartijen	€ 0,7	€ 0,9	€ -0,1	€ 0,4	€ -	€ 0,9
	Subtotaal aanpassing prijspeil	€ 0,4	€ 6,1	€ -4,8	€ 5,6	€ 2,5	€ 35,6
	TOTAAL	€ 1,9	€ 49,5	€ -39,3	€ 43,3	€ 19,7	€ 283,4

Als gevolg van de aanpassing van het prijspeil veranderen de verwachte structurele effecten van de Ow. In variant 1 is dat een toename aan de onderkant van € 0,4 mln. en aan de bovenkant van € 6,1 mln. In variant 2 is aan de onderkant een afname van € 4,8 mln. en aan de bovenkant een toename van € 35,6 mln.

In deze rapportage is voor de jaren na 2022 geen indexatie gehanteerd. Ook dat zijn dus cijfers met het prijspeil 2022.

Uitstel van de inwerkingtredingsdatum

KPMG is er in het onderzoek naar de transitiekosten vanuit gegaan dat de Ow per 1 januari 2022 zou worden ingevoerd⁴⁷. Bij de andere onderliggende deelonderzoeken die ten grondslag liggen aan het Integraal Financieel Beeld was het moment waarop een effect gerealiseerd wordt niet opgenomen.

Het uitstel van de inwerkingtreding van de inwerkingtreding heeft desondanks wel effecten. Zo weten we inmiddels dat op het moment van de inwerkingtreding het beoogde inwerkingtredingsniveau van het DSO nog niet wordt gehaald. Als gevolg daarvan maken overheden extra kosten maar liggen de

⁴⁵ Rapporten van Ecorys/Senze zijn uitgegaan van prijspeil 2020: te weten: 'Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, 26 februari 2021' en 'Financiële effecten 'de knip' 11 januari 2021'

⁴⁶ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table>

⁴⁷ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 8

structurele effecten in de eerste jaren van de inwerkingtreding ook lager dan zoals in beeld gebracht in het daarvoor opgestelde deelonderzoek.⁴⁸

De inschatting van het moment waarop effecten optreden is door ons gemaakt op basis van de gesprekken in de expertsessies die aangaven dat er in de eerste twee jaren na invoering er nog geen sprake is van beoogde opbrengsten van het DSO. Het eerste jaar na invoering (2024) zijn de extra kosten geraamd op € 27 mln. en het tweede jaar (2025) op € 13 mln.

Nieuw onderzoek bij ketenpartners

In nader onderzoek van CEBEON staat dat de veranderingen op de beleidsvelden Milieu en Ruimte financiële gevolgen kunnen hebben voor omgevingsdiensten. Helaas, zo stelt CEBEON, kunnen op basis van de nu beschikbare gegevens daarover nog geen betrouwbare landelijke ramingen worden opgesteld. Omgevingsdiensten zitten in verschillende voorbereidingsstadia waardoor onduidelijkheid bestaat over de uit te voeren taken onder de Omgevingswet.⁴⁹

CEBEON heeft ook onderzoek gedaan naar veiligheidsregio's. De stelselherziening gaat volgens CEBEON naar verwachting leiden tot hogere structurele kosten voor veiligheidsregio's. Deze meerkosten worden geraamd op circa € 15 tot € 20 mln. euro. De stelselherziening brengt hiermee een structurele kostenstijging van ongeveer 20% ten opzichte van de huidige kosten met zich mee op de producten van risicobeheersing die worden geraakt door de stelselherziening.⁵⁰ In deze actualisatie zijn de geraamde kosten niet opgenomen omdat de onderliggende uitgangspunten te veel verschillen ten opzichte van het Integraal Financieel Beeld.

Milieuleges provincies

In het deelonderzoek naar de milieuleges staan de structurele financiële effecten voor provincies opgenomen.⁵¹ Berenschot raamt in dit deelonderzoek de milieuleges voor provincies tussen de € 2,5 mln. en 3,0 mln. (prijspeil 2022). Bij het opstellen van het Integraal Financieel Beeld zijn de berekening met de milieuleges voor complexe bedrijven aangevuld. KokxDeVoogd raamt in het Integraal Financieel Beeld de extra milieuleges voor deze provinciale bedrijven tussen de € 13,2 mln. en 47,9 mln.⁵² De totale milieuleges voor provincies worden daarmee in variant 2a geraamd tussen de € 15,7 mln. en € 50,9 mln. (prijspeil 2022).

Op basis van de expertsessies zijn de bovenstaande ramingen bijgesteld. Er heeft daarnaast een vergelijking met kengetallen van enkele omgevingsdiensten plaatsgevonden. Naar aanleiding daarvan is

⁴⁸ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, 26 februari 2021, Ecorys/Senze

⁴⁹ Financiële effecten Omgevingswet, 25 april 2022, CEBEON – pagina 5

⁵⁰ Gevolgen risicobeheersingsproducten stelselherziening Omgevingsrecht voor veiligheidsregio's, 12 maart 2021, CEBEON, pagina 7

⁵¹ Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021,

⁵² Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pag. 26

het kengetal voor vergunningverlening bij de BRZO⁵³ bedrijven bijgesteld. Voor alle bedrijven is het kengetal van 300- 400 uur per jaar⁵⁴ opgenomen. Dit leidt tot mutaties in de verschillende varianten.

Koepelkosten

Als gevolg van de Ow geven VNG, IPO en Unie van Waterschappen aan dat de ondersteuningskosten aan hun leden structureel stijgen. Onderdeel daarvan is bij het IPO ook het beheer van de informatieproducten. Het betreft kosten waardoor de ledenbijdrage gaan stijgen. In totaal betreft het structureel € 2,3 mln.

6.3 Expertsessies

Over de structurele effecten zijn specifieke expertsessie voor gemeenten, provincies en waterschappen gehouden. In deze sessie zijn de volgende onderdelen nader onderzocht: leges, Meldingen, Overheden als initiatiefnemer, Ruimtelijke plannen, kosten en opbrengsten van technologie en toezicht en handhaving. Deels zijn transitieonderdelen besproken welke ook bij de uitwerking daarvan meegenomen zijn. Hieronder staan in het kot de belangrijkste opbrengsten.

In de expertsessie over Ruimtelijke plannen is de oorspronkelijke gedachte dat het gebruik van de Ow leidt tot het minder starten van ruimtelijke processen getoetst. Uit de expertbijeenkomst is gekomen dat de ontwikkeling steeds meer in de praktijk gezien wordt, maar dat de financiële effecten naar verwachting minder extreem (variant 2a) zijn dan in het onderzoeksrapport en het Integraal Financieel Beeld is opgenomen⁵⁵.

Er heeft een expertbijeenkomst over de introductie van de Milieuleges plaatsgevonden⁵⁶. Uit de bijeenkomst is naar voren gekomen dat alle bevoegde gezagen naar verwachting milieuleges gaan invoeren. Provincies gaan dat naar verwachting het snelst doen en ook 100% kostendekkend doen. Gemeenten nemen daar iets langer de tijd voor. Bij waterschappen worden milieuleges deels wel en deels niet ingevoerd maar duurt dat naar verwachting het langste. Verder is de verwachting dat de milieuleges bij waterschappen maximaal 50% kostendekkend zullen zijn. In het geactualiseerd beeld zijn deze effecten verwerkt.

Er zijn twee bijeenkomsten geweest voor het onderwerp meldingen en voor toezicht en handhaving. De opbrengst van de bijeenkomsten is dat verwachte effecten van het gebruik van de Ow voor zowel meldingen als toezicht en handhaving afwijken van de oorspronkelijke verwachtingen bij de Ow. De gedachte is dat door minder vergunningen ook toezicht en handhaving minder wordt. In de bijeenkomst is door mensen uit de praktijk aangegeven dat het afschaffen van vergunningen of het introduceren van

⁵³ BRZO = Besluit Risico's Zware Ongevallen

⁵⁴ In Integraal Financieel Beeld van 2021 was voor de oorspronkelijke gemeentelijke bedrijven 200 uur voor vergunningverlening opgenomen. Voor de provinciale BRZO bedrijven was 800 uur opgenomen.

⁵⁵ Structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten, RHO/Deloitte, 18 februari 2021

⁵⁶ Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021,

meldingen in hun ogen juist tot meer toezicht en handhaving zal gaan leiden. Ondersteunend onderzoek ontbreekt hier echter. Als advies is opgenomen om daar aanvullend onderzoek naar te laten doen.

In de verschillende onderzoeken zijn de financiële effecten van de Ow voor overheden als initiatiefnemer onderzocht. In een expertbijeenkomst zijn deze resultaten met experts besproken. De beschreven effecten worden deels herkend maar deels ook niet. Effecten zoals onderzoekshulp in het DSO is iets waar vooral burgers en bedrijven naar verwachting profijt van zullen hebben. Bij overheden is deze informatie al beschikbaar en leidt dat niet tot een financieel effect. In het geactualiseerd beeld zijn deze effecten verwerkt.

Over de technologie zijn twee bijeenkomsten georganiseerd. Een over de kosten voor de technologie en met name het DSO, de beheerkosten en de aansluitkosten. De algemene indruk is dat deze kosten ook herkend worden door de verschillende experts. Ten aanzien van de procesverbeteringen is geconstateerd dat de verwachte opbrengsten nog niet worden gerealiseerd omdat het inwerkingtredingsniveau lager ligt dan het afgesproken basisniveau. Er zijn daarbij TAM's ontwikkeld die ervoor zorgen dat het in zijn geheel voldoende werkt. Dat leidt aan de ene kant tot hogere kosten voor de bevoegde gezagen en aan de andere kant dat verwachte structurele effecten pas later worden gerealiseerd. In het geactualiseerde financieel beeld is daar nu rekening mee gehouden.

6.4 Overzicht structurele effecten

6.4.1 Gemeenten

In tabel 15 staan de geactualiseerde structurele effecten voor de gemeenten opgenomen.

Tabel 15: Samenvatting structurele effecten gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ -5,7	€ 27,7	€ -34,3	€ 26,1	€ -9,7	€ 168,4
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ -0,8	€ 4,0	€ -4,9	€ 3,8	€ -1,4	€ 24,2
H Actualisatie - voor inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -5,0	€ -12,8	€ 37,1	€ 29,2	€ 55,2	€ -27,9
J TOTAAL	€ -11,5	€ 18,9	€ -2,1	€ 59,1	€ 44,1	€ 164,8

In bijlage 1 staat een uitgebreide uitwerking van de bovenstaande onderdelen. Hieronder is een korte toelichting opgenomen van de actualisatie van de structurele effecten voor gemeenten.

- F. De structurele effecten voor gemeenten zijn uitgewerkt naar variant 1 en variant 2. In het Integraal Financieel Beeld van 2021 lag de bandbreedte van variant 1 tussen € 5,7 mln. (negatief) en € 27,7 mln. (positief). Voor variant 2 gold een bandbreedte van € 34 mln. (negatief) tot € 168 mln. (positief).
- G. In het Integraal Financieel Beeld 2021 is prijspeil 2019 gehanteerd. Het aanpassen van het prijspeil leidt tot een grotere bandbreedte: Voor variant 1 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de

onderkant van € 0,8 miljoen (negatief) en bovenkant €4,0 mln. (positief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van €4,9 miljoen (negatief) en bovenkant € 24,2 mln. (positief).

- H. Vóór de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.
- I. De geactualiseerde structurele effecten na inwerkingtreding leiden voor variant 1 tot een aanpassing aan de onderkant van € 5,0 mln. (negatief) en aan de bovenkant van € 12,8 mln. (negatief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 37,1 mln. (positief) en bovenkant € 27,9 mln. (negatief). Het betreft een actualisatie ruimtelijke plannen, invoering milieuleges, technologiekosten en enkele kleinere aanpassingen.
- J. De bandbreedte van de geactualiseerde structurele effecten van variant 1 loopt van € 11,5 mln. (negatief) tot € 18,9 mln. (positief). De bandbreedte van variant 2 loopt van € 2,1 mln. (negatief) tot € 164,8 mln. (positief). In totaal wordt de bandbreedte na actualisatie € 35,9 mln. kleiner.

6.4.2 Provincies

In tabel 16 staan de geactualiseerde structurele effecten voor de provincies opgenomen.

Tabel 16: Samenvatting structurele effecten provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ 3,3	€ 5,9	€ 2,0	€ 6,3	€ 18,9	€ 56,8
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 0,5	€ 0,8	€ 0,3	€ 0,9	€ 2,7	€ 8,2
H Actualisatie - voor inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -2,4	€ -3,1	€ 14,4	€ 13,0	€ 4,9	€ -23,7
J TOTAAL	€ 1,3	€ 3,6	€ 16,8	€ 20,1	€ 26,5	€ 41,3

In bijlage 2 staat een uitgebreide uitwerking van de bovenstaande onderdelen. Hieronder is een korte toelichting opgenomen van de actualisatie van de structurele effecten voor provincies.

- F. De structurele effecten voor provincies zijn uitgewerkt naar variant 1 en variant 2. In het Integraal Financieel Beeld van 2021 lag de bandbreedte van variant 1 tussen € 3,3 mln. (positief) en € 5,9 mln. (positief). Voor variant 2 gold een bandbreedte van € 2 mln. (positief) tot € 56,8 mln. (positief).
- G. In het Integraal Financieel Beeld is prijspeil 2019 gehanteerd. Het aanpassen van het prijspeil leidt tot een grotere bandbreedte: Voor variant 1 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,5 miljoen (positief) en bovenkant € 0,8 mln. (positief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,3 miljoen (positief) en bovenkant € 8,2 mln. (positief).
- H. Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.
- I. De geactualiseerde structurele effecten na inwerkingtreding leiden voor variant 1 tot een aanpassing aan de onderkant van € 2,4 mln. (negatief) en aan de bovenkant van € 3,1 mln. (negatief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 14,4 mln. (positief) en bovenkant € 23,7 mln. (negatief). Het betreft een actualisatie van de onderwerpen invoering milieuleges, technologiekosten en enkele kleinere aanpassingen.
- J. De bandbreedte van de geactualiseerde structurele effecten van variant 1 loopt van € 1,3 mln. (positief) tot € 3,6 mln. (positief). De bandbreedte van variant 2 loopt van € 16,8 mln. (positief) tot € 41,3 mln. positief. In totaal wordt de bandbreedte na actualisatie bijna € 30,3 mln. kleiner.

6.4.3 Waterschappen

In tabel 17 staan de geactualiseerde structurele effecten voor de waterschappen opgenomen.

Tabel 17: Samenvatting structurele effecten waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ -	€ 2,4	€ -0,6	€ 3,4	€ 8,0	€ 16,1
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ -	€ 0,3	€ -0,1	€ 0,5	€ 1,1	€ 2,3
H Actualisatie - voor inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -0,6	€ -1,2	€ 1,9	€ 0,7	€ -0,6	€ -1,4
J TOTAAL	€ -0,6	€ 1,6	€ 1,2	€ 4,5	€ 8,5	€ 17,1

In bijlage 3 staat een uitgebreide uitwerking van de bovenstaande onderdelen. Hieronder is een korte toelichting opgenomen van de actualisatie van de structurele effecten voor waterschappen.

- F. De structurele effecten voor waterschappen zijn uitgewerkt naar variant 1 en variant 2. In het Integraal Financieel Beeld van 2021 lag de bandbreedte van variant 1 tussen nihil en € 2,4 mln. (positief). Voor variant 2 gold een bandbreedte van € 0,6 mln. (negatief) tot € 16,1 mln. (positief).
- G. In het Integraal Financieel Beeld is prijspeil 2019 gehanteerd. Het aanpassen van het prijspeil leidt tot een grotere bandbreedte. Voor variant 1 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de bovenkant € 0,3 mln. (positief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,1 miljoen (negatief) en bovenkant € 2,3 mln. (positief).
- H. Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.
- I. De geactualiseerde structurele effecten na inwerkingtreding leiden voor variant 1 tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,6 mln. (negatief) en aan de bovenkant van € 1,2 mln. (negatief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 1,9 mln. (positief) en bovenkant € 1,4 mln. (negatief). Het betreft een actualisatie van de onderwerpen technologiekosten en enkele kleinere aanpassingen.
- J. De bandbreedte van de geactualiseerde structurele effecten van variant 1 loopt van € 0,6 mln. (negatief) tot € 1,6 mln. (positief). De bandbreedte van variant 2 loopt van € 1,2 mln. (positief) tot € 17,1 mln. (positief). In totaal wordt de bandbreedte na actualisatie € 0,8 mln. kleiner.

6.4.4 Rijkspartijen

In tabel 18 staat de samenvatting van de geactualiseerde structurele effecten voor de rijkspartijen.

Tabel 18: Samenvatting structurele effecten rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ 5,0	€ 6,4	€ -0,6	€ 2,9	€ -	€ 6,4
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 0,7	€ 0,9	€ -0,1	€ 0,4	€ -	€ 0,9
H Actualisatie - voor inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -0,4	€ -2,5	€ 5,7	€ 1,0	€ 7,1	€ 1,5
J TOTAAL	€ 5,3	€ 4,8	€ 5,0	€ 4,3	€ 7,1	€ 8,8

In bijlage 4 staat een uitgebreide uitwerking op de bovenstaande onderdelen. Hieronder is een korte toelichting opgenomen van de actualisatie van de structurele effecten voor de rijkspartijen.

- F. De structurele effecten voor de overheden zijn uitgewerkt naar variant 1 en variant 2. In het Integraal Financieel Beeld van 2021 lag de bandbreedte van variant 1 tussen € 5 mln. (positief) en € 6,4 mln. (positief). Voor variant 2 gold een bandbreedte van € 0,6 mln. (negatief) tot € 6,4 mln. (positief).
- G. In het Integraal Financieel Beeld is prijspeil 2019 gehanteerd. Het aanpassen van het prijspeil leidt tot een grotere bandbreedte: Voor variant 1 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,7 mln. (positief) en aan de bovenkant € 0,9 mln. (positief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,1 miljoen (negatief) en bovenkant € 0,9 mln. (positief).
- H. Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.
- I. De geactualiseerde structurele effecten na inwerkingtreding leiden voor variant 1 tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,4 mln. (negatief) en aan de bovenkant van € 2,5 mln. (negatief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 5,7 mln. (positief) en bovenkant € 1,5 mln. (positief). Het betreft een actualisatie van het onderwerp technologiekosten.
- J. De bandbreedte van de geactualiseerde structurele effecten van variant 1 loopt van € 5,3 mln. (positief) tot € 4,8 mln. (positief). De bandbreedte van variant 2 loopt van € 5,0 mln. (positief) tot € 8,8 mln. (positief). In totaal wordt de bandbreedte na actualisatie € 2,5 mln. kleiner.

6.5 Samenvatting beeld alle overheden

In tabel 19 staat de samenvatting van de geactualiseerde structurele effecten voor alle overheden samen.

Tabel 19: Samenvatting structurele effecten voor alle overheden samen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ 2,5	€ 42,4	€ -33,5	€ 38,7	€ 17,2	€ 247,8
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek	€ 0,4	€ 6,1	€ -4,8	€ 5,6	€ 2,5	€ 35,6
H Actualisatie - voor inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow	€ -8,4	€ -19,5	€ 59,1	€ 43,8	€ 66,5	€ -51,5
J TOTAAL	€ -5,5	€ 29,0	€ 20,8	€ 88,1	€ 86,2	€ 231,9

In bijlagen 1 t/m 4 staat een toelichting op de bovenstaande onderdelen. Hieronder is een korte toelichting opgenomen van de actualisatie van de structurele effecten voor alle overheden.

- F. De structurele effecten voor de overheden zijn uitgewerkt naar variant 1 en variant 2. In het Integraal Financieel Beeld van 2021 lag de bandbreedte van variant 1 tussen € 2,5 mln. (positief) en € 42,4 mln. (positief). Voor variant 2 gold een bandbreedte van € 33,5 mln. (negatief) tot € 247,8 mln. (positief).
- G. In het Integraal Financieel Beeld is prijspeil 2019 gehanteerd. Het aanpassen van het prijspeil leidt tot een grotere bandbreedte: Voor variant 1 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 0,4 mln. (positief) en aan de bovenkant € 6,1 mln. (positief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 4,8 miljoen (negatief) en bovenkant €35,6 mln. (positief).
- H. Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.
- I. De geactualiseerde structurele effecten na inwerkingtreding leiden voor variant 1 tot een aanpassing aan de onderkant van € 8,4 mln. (negatief) en aan de bovenkant van € 19,5 mln. (negatief). Voor variant 2 leidt dit respectievelijk tot een aanpassing aan de onderkant van € 59,1 mln. (positief) en bovenkant € 51,5 mln. (negatief) Het betreft een actualisatie ruimtelijke plannen, invoering milieuleges, technologiekosten en enkele kleinere aanpassingen.
- J. De bandbreedte van de geactualiseerde structurele effecten van variant 1 loopt van € 5,5 mln. (negatief) tot € 29,0 mln. (positief). De bandbreedte van variant 2 loopt van € 20,8 mln. (positief) tot € 231,9 mln. (positief). In totaal wordt de bandbreedte na actualisatie € 70,1 mln. kleiner.

7. Terugverdiëntijd

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 staat een geactualiseerde berekening van de terugverdiëntijd. Hierbij dient, net als in het Integraal Financieel Beeld van 2021, vooraf de opmerking gemaakt te worden dat er nog geen eenduidig beeld van de terugverdiëntijd te geven is. Ondanks dat de bandbreedte kleiner is geworden, is er nog steeds sprake van een relatief grote bandbreedte. Aan de ene kant een bandbreedte voor nog bestaande onzekerheden over de transitiekosten. Aan de andere kant de structurele effecten die zich vooral op termijn voordoen indien decentrale keuzes worden gemaakt met meer of minder gunstige financiële effecten. Dat is de reden dat er meerdere berekeningen zijn gemaakt.

In paragraaf 7.2 wordt de berekeningswijze van de terugverdiëntijd toegelicht. In paragraaf 7.3 is per bevoegd gezag de terugverdiëntijd van zowel de optimistische als de pessimistische variant berekend alsmede van een gemiddelde variant.

7.2 Berekeningswijze

Voor de berekening zijn de geactualiseerde cijfers uit hoofdstuk 5 en 6 gebruikt. In hoofdstuk 5 staan de transitiekosten oftewel de eenmalige kosten voor de invoering van de Ow. Ook staat aangegeven in welk jaar de eenmalige kosten worden gemaakt. Op basis van de onzekerheidsmarge is een bovenkant en een onderkant van de transitiekosten aangegeven.

In hoofdstuk 6 staan de structurele effecten van de Ow op basis van de drie varianten: 1, 2a en 2b. Voor de structurele effecten is er in de onderliggende onderzoeksrapporten voor de varianten 2a en 2b geen verdeling gemaakt in tijd. Ook in het Integraal Financieel Beeld van 2021 is er geen verdeling gemaakt. Voor het berekenen van de terugverdiëntijd is dat, nu er meer duidelijkheid ontstaat, wel van belang omdat niet de verwachting is dat vanaf de inwerkingtreding direct ook alle structurele effecten zullen optreden. Naar mate het langer duurt voordat een bepaald effect wordt bereikt, neemt de terugverdiëntijd toe.

Voor het berekenen van de terugverdiëntijd is door ons een inschatting gemaakt wanneer de structurele effecten (deels) gerealiseerd worden. Uitgangspunt is genomen dat in 2030 alle structurele effecten tot hun volle omvang zijn gerealiseerd (conform de betreffende variant).

Er is vervolgens door ons gekozen, conform het Integraal Financieel Beeld van 2021, om op drie manieren de terugverdiëntijd te berekenen.

- 1) Onderkant van de geraamde transitiekosten en de bovenkant van de structurele effecten variant 2a (bovenkant) oftewel een optimistische berekening;
- 2) Gemiddelde van de transitiekosten en het gemiddelde van het midden van de structurele effecten van de respectievelijk 2a en 2b, oftewel een middenpositie;

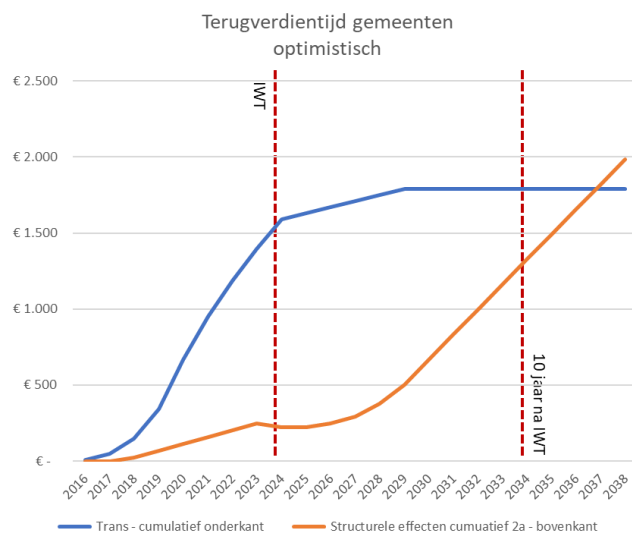
- 3) Bovenkant van de transitiekosten en de onderkant van variant 2b oftewel een pessimistisch berekening.

7.3 Overzicht terugverdiëntijd

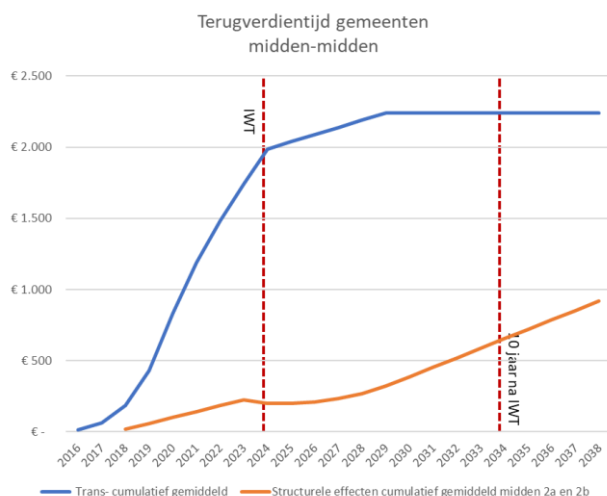
7.3.1 Gemeenten

Hieronder staan de drie verschillende berekeningen van de terugverdiëntijd voor gemeenten. Telkens is daarbij als uitgangspunt genomen dat op 1 januari 2024 de inwerkingtredingsdatum van de Ow is en dat op grond van interbestuurlijk gemaakte afspraken 10 jaar een redelijke terugverdiëntijd is van de transitiekosten. Beide zijn met een stippellijn aangegeven in de grafiek.

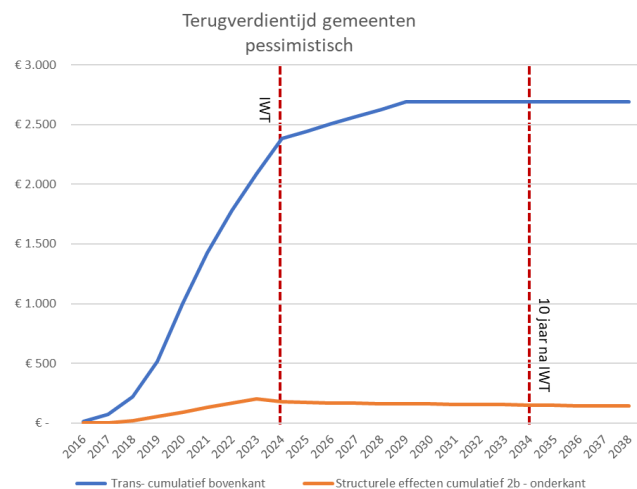
- 1) *In grafiek 1 staat een overzicht van een optimistische berekening van de terugverdiëntijd voor gemeenten.* Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen (€ 1,8 mld.) en de structurele opbrengsten aan de bovenkant van variant 2a (de meest vergaande variant) te weten: €165 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. In 2037 zijn de transitiekosten dan terugverdiend; in totaal **14 jaren** en dat is langer dan 10 jaren.



- 2) *In grafiek 2 staat een overzicht van de terugverdiëntijd waarbij het gemiddelde is genomen van het midden van variant 2a en het midden van variant 2b.* Het gebruikte structurele effect voor de berekening van de terugverdiëntijd bedraagt dan € 66 mln. Van de transitiekosten is het midden genomen, te weten € 2,2 mld. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdiëntijd voor gemeenten bedraagt dan **35 jaren** en is daarmee veel langer dan 10 jaren.



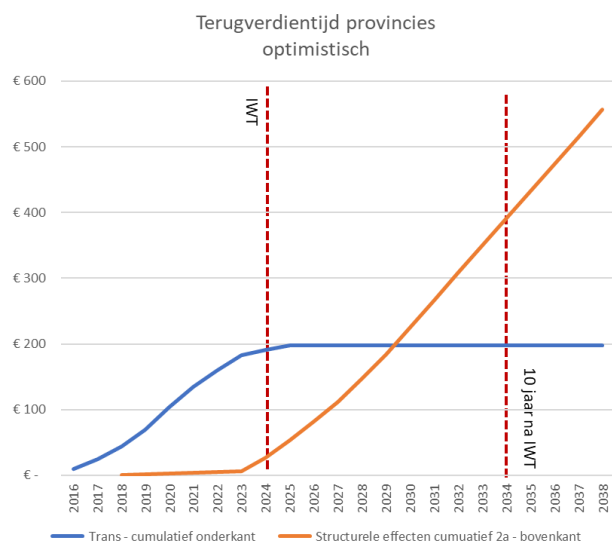
- 3) In grafiek 3 staat een overzicht van een pessimistische berekening van de terugverdientijd voor gemeenten. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen (€ 2,7 mld.) en de structurele opbrengsten aan de onderkant van variant 2b (de meest negatieve variant) te weten: € 2 mln. (negatief). Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. In deze variant is de terugverdientijd **oneindig**.



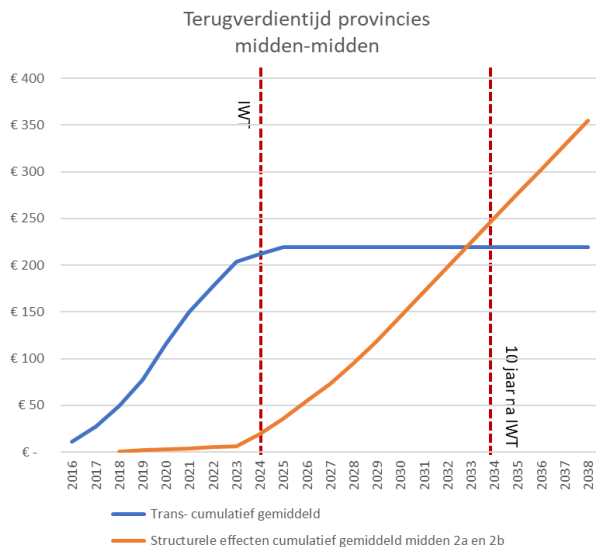
7.3.2 Provincies

Hieronder staan de drie verschillende berekeningen van de terugverdientijd voor provincies. Telkens is daarbij als uitgangspunt genomen dat op 1 januari 2024 de inwerkingtredingsdatum van de Ow is en dat op grond van interbestuurlijk gemaakte afspraken 10 jaar een redelijke terugverdientijd is van de transitiekosten. Beiden zijn met een stippellijn aangegeven in de figuren.

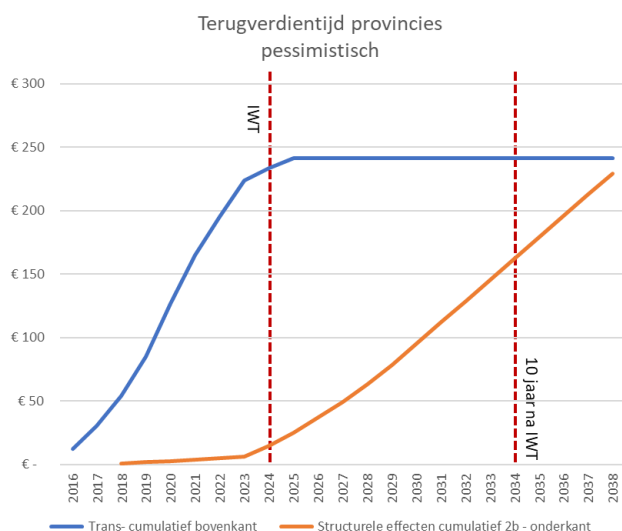
- 1) In grafiek 4 staat een overzicht van een optimistische berekening van de terugverdientijd voor provincies. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen (€ 197 mln.) en de structurele opbrengsten aan de bovenkant van variant 2a (de meest vergaande variant) te weten: € 41 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. Eind 2027 zijn de transitiekosten dan terugverdiend. Dat betekent een terugverdientijd van **6 jaren** en is korter dan 10 jaren



2) In grafiek 5 staat een overzicht van de terugverdientijd waarbij het gemiddelde is genomen van het midden van variant 2a en het midden van variant 2b. Het gebruikte structurele effect voor de berekening van de terugverdientijd bedraagt dan € 26 mln. Van de transitiekosten is het midden genomen, te weten € 219 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdientijd voor provincies bedraagt dan **9 jaren** en is korter dan 10 jaren.



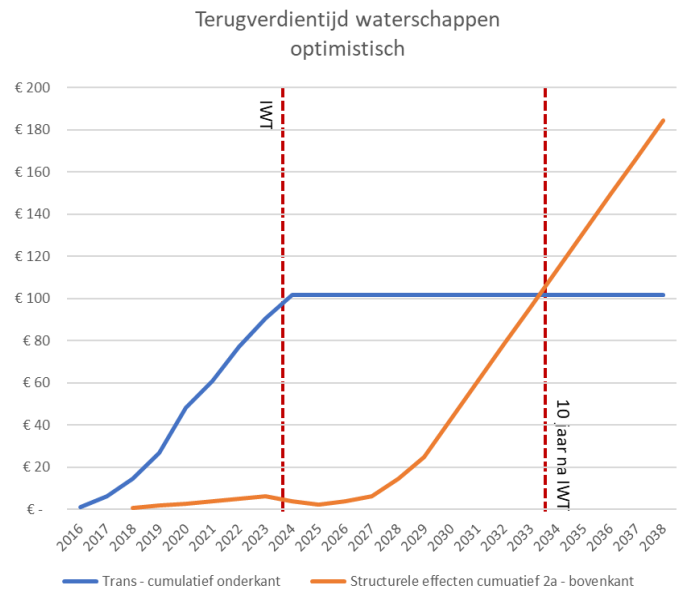
3) In grafiek 6 staat een overzicht van een pessimistische berekening van de terugverdientijd voor provincies. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen (€241 mln.) en de structurele opbrengsten aan de onderkant van variant 2b (de meest negatieve variant) te weten: € 17 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdientijd voor provincies bedraagt dan **15 jaren** en is langer dan 10 jaren.



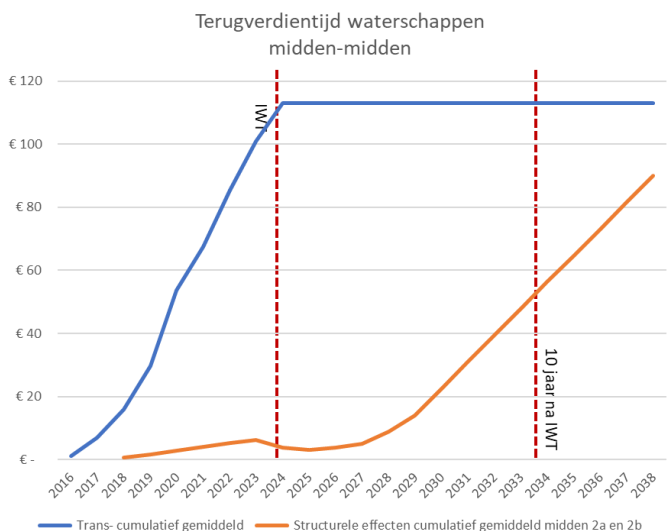
7.3.3 Waterschappen

Hieronder staan de drie verschillende berekeningen van de terugverdientijd voor waterschappen. Telkens is daarbij als uitgangspunt genomen dat op 1 januari 2024 de inwerkingtredingsdatum van de Ow is en dat op grond van interbestuurlijk gemaakte afspraken 10 jaar een redelijke terugverdientijd is van de transitiekosten. Beide zijn met een stippellijn aangegeven in de figuren.

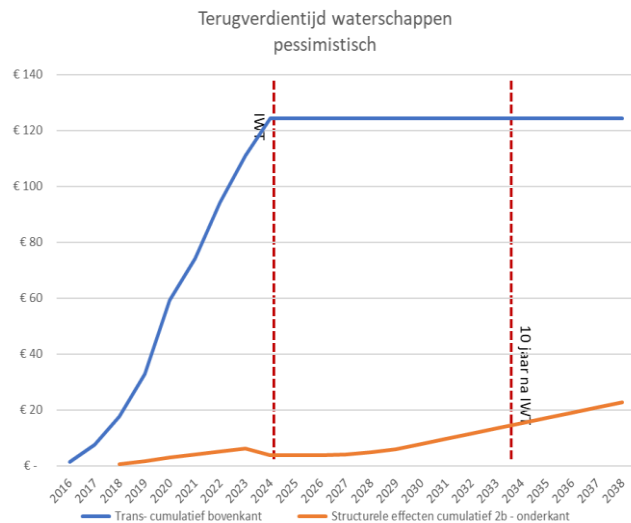
- 1) In grafiek 7 staat een overzicht van een optimistische berekening van de terugverdientijd voor waterschappen. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen (€ 102 mln.) en de structurele opbrengsten aan de bovenkant van variant 2a (de meest vergaande variant) te weten: €17 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. Eind 2033 zijn de transitiekosten dan terugverdiend. Dat betekent een terugverdientijd van **10 jaren**.



- 2) In grafiek 8 staat een overzicht van de terugverdientijd waarbij het gemiddelde is genomen van het midden van variant 2a en het midden van variant 2b. Het gebruikte structurele effect voor de berekening van de terugverdientijd bedraagt dan € 8 mln. Van de transitiekosten is het midden genomen, te weten € 113 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdientijd voor waterschappen bedraagt dan **19 jaren** en is langer dan 10 jaren.



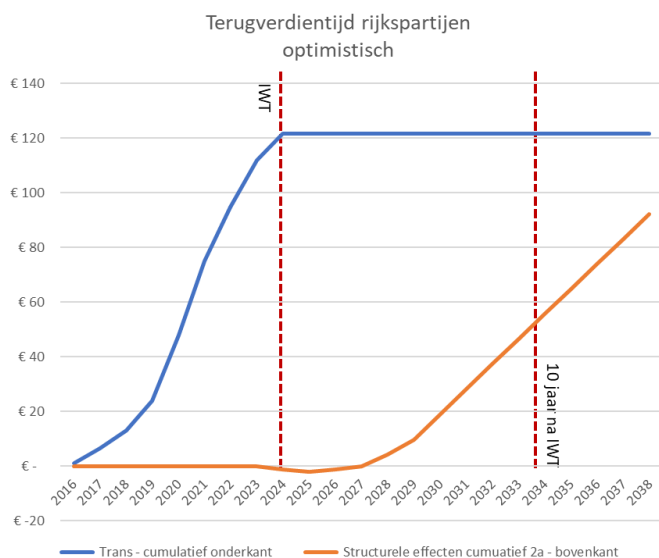
- 3) In grafiek 9 staat een overzicht van een pessimistische berekening van de terugverdientijd voor waterschappen. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen (€124 mln.) en de structurele opbrengsten aan de onderkant van variant 2b (de meest negatieve variant) te weten: € 1 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdientijd voor waterschappen bedraagt dan **oneindig** en daarmee veel langer dan 10 jaren.



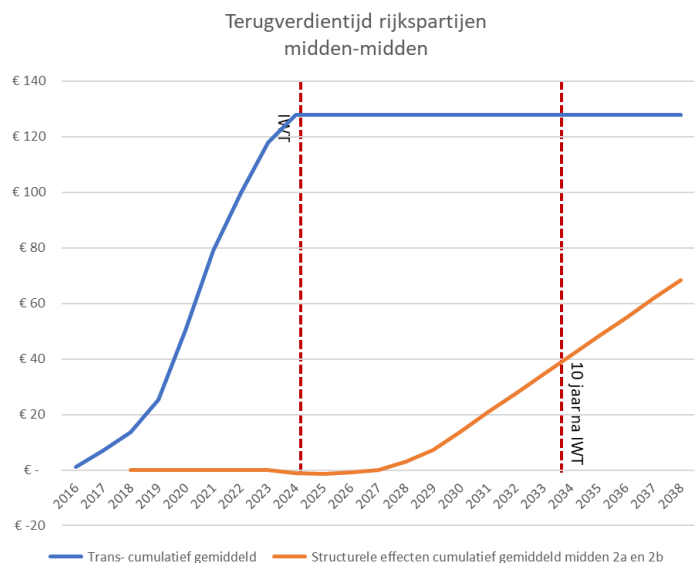
7.3.4 Rijkspartijen

Hieronder staan de drie verschillende berekeningen van de terugverdientijd voor de rijkspartijen. Telkens is daarbij als uitgangspunt genomen dat op 1 januari 2024 de inwerkingtredingsdatum van de Ow is en dat 10 jaar een redelijke terugverdientijd is van de transitiekosten. Beiden zijn met een stippellijn aangegeven in de figuren.

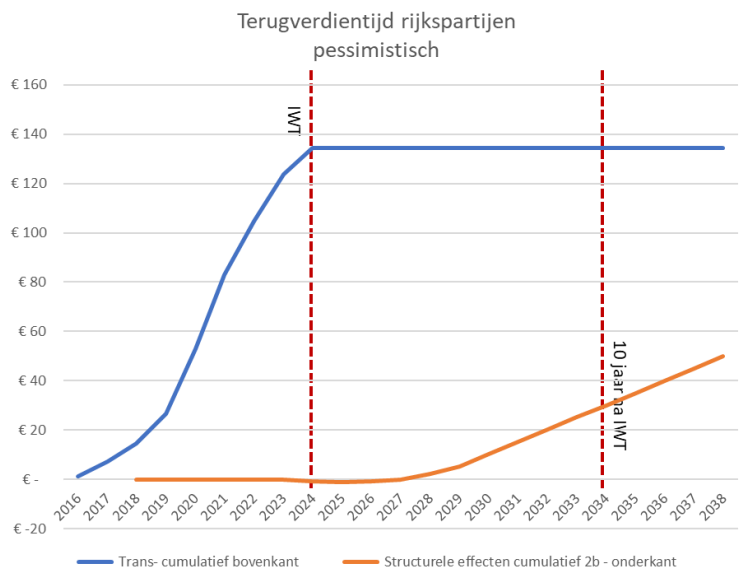
- 1) In grafiek 10 staat een overzicht van een optimistische berekening van de terugverdientijd voor rijkspartijen. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen (€ 122 mln.) en de structurele opbrengsten aan de bovenkant van variant 2a (de meest vergaande variant) te weten: € 9 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De transitiekosten zijn dan na **19 jaren** terugverdiend. Dat duurt langer dan 10 jaren.



2) In grafiek 11 staat een overzicht van de terugverdientijd waarbij het gemiddelde is genomen van het midden van variant 2a en het midden van variant 2b. Het gebruikte structurele effect voor de berekening van de terugverdientijd bedraagt dan € 7 mln. Van de transitiekosten is het midden genomen, te weten € 128 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdientijd voor Rijkspartijen bedraagt dan **25 jaren** en is veel langer dan 10 jaren.



3) In grafiek 12 staat een overzicht van een pessimistische berekening van de terugverdientijd voor rijkspartijen. Gehanteerd uitgangspunt is dat de transitiekosten aan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen (€134 mln.) en de structurele opbrengsten aan de onderkant van variant 2b (de meest negatieve variant) te weten: € 5 mln. Verder is ervan uitgegaan dat de structurele effecten gefaseerd worden gerealiseerd waarbij het maximale effect op 1 januari 2030 wordt bereikt. De terugverdientijd voor Rijkspartijen bedraagt dan **36 jaren** en veel langer dan 10 jaren.



7.4 Samenvatting

De terugverdientijd is, in vergelijking met het Integraal Financieel Beeld van 2021, langer geworden. Alleen in het meest pessimistische scenario is dat voor provincies korter geworden.

Dit komt als eerste doordat de transitiekosten significant zijn gestegen o.a. door uitstel van de Ow, toevoegen van de effecten van Omgevingsdiensten. Als tweede komt dat doordat de structurele effecten nu in de tijd zijn uitgezet terwijl dat in het Integraal Financieel Beeld niet het geval was. Als laatste komt dat doordat de bandbreedte bij de verschillende overheden kleiner (minder extreem) is geworden.

8. Anders werken

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over Fase 2 van dit onderzoek. Het gaat hier niet om de *transitiekosten* vanwege de invoering van het nieuwe stelsel en de korte termijn structurele effecten, maar om de *structurele* financiële effecten op *de lange termijn*. Dat betreft de periode dat het stelsel langere tijd stabiel in werking is en door partijen gebruikt wordt zoals het bedoeld is en mogelijk is.

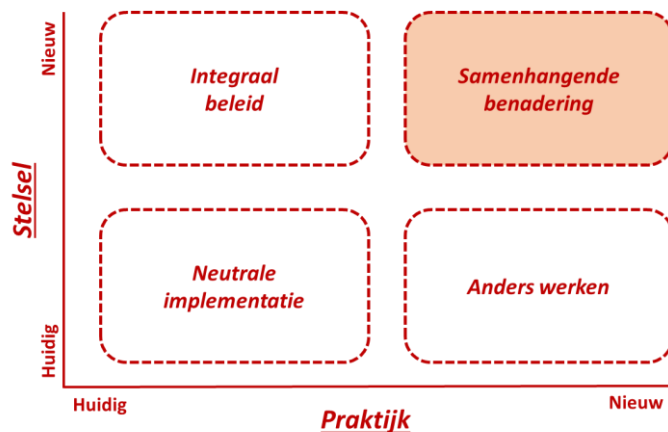


Er is gekeken naar een toekomst waarin de implementatiefase van het nieuwe stelsel is afgerond en de praktijk gewend is met de Omgevingswet en het DSO te werken. Hiervoor is gekeken naar de werking in 2032.

8.2 Simulatie van een toekomst mét het stelsel Omgevingswet

Het stelsel Omgevingswet bestaat uit *de wet* met de kerninstrumenten en de regels, uit het *DSO* en uit het *Anders werken*. Deze drie elementen van het stelsel leiden in hun onderlinge samenhang tot *financiële effecten* voor de overheidsinstanties, bedrijven en inwoners die ermee werken. Dat effect doet zich voor op de korte en middellange termijn, met eenmalige en structurele financiële effecten. Maar het effect treedt ook op de langere termijn op. Daarmee bedoelen we een termijn in de verder gelegen toekomst, waarin het stelsel stabiel in werking is en door de praktijk gebruikt wordt op een manier zoals het bedoeld is.

Tegen de tijd dat de implementatie (overgangsfase) van de Omgevingswet overal in het land is afgerond, zal het gangbaar zijn om te sturen, reguleren en handelen op basis van de bedoeling van de wet, met een goed functionerend DSO en door anders te werken dan heden ten dage of ten dage van de transitie van oud naar nieuw stelsel.



Het is aannemelijk dat de transitieperiode in het jaar 2032 echt wel is afgelopen. Het is een uitdaging om de situatie in te beelden voor dat jaar 2032, met oog op de structurele financiële effecten van het stelsel. Dat inbeelden is mogelijk door middel van een *simulatie* van casuïstiek, die volledig uitgaat van een *samenhangende benadering* van de fysieke leefomgeving (SOLL). Dat kunnen we afzetten tegen een situatie waarin de Omgevingswet zonder integrerende impact zou worden uitgevoerd, oftewel als sprake zou zijn van een *neutrale implementatie* (IST). De hypothese van dit onderdeel van het onderzoek naar het financieel beeld is dat na de afronding van de implementatie van het stelsel sprake is van een financieel relevant effect als dat effect niet in het neutrale spectrum valt.

8.3 Bevindingen

De simulatie van een toekomst mét een geïmplementeerd stelsel Omgevingswet – in een toekomstig jaar zoals 2032 – laat zien dat op die langere termijn sprake is van financieel relevante effecten. De simulatie van dat beeld levert in kwalitatieve termen het inzicht op dat het stelsel voornamelijk tot minder lasten kan gaan leiden ten opzichte van de nulsituatie bij aanvang van het stelsel op 1 januari 2024:

- *Minder wrijvingsverliezen door samenwerking en afstemming;*
- *Besparingen door rolneming, participatie en stoppen met ‘oude’ processen;*
- *Minder bureaucratie door betere monitoring.*

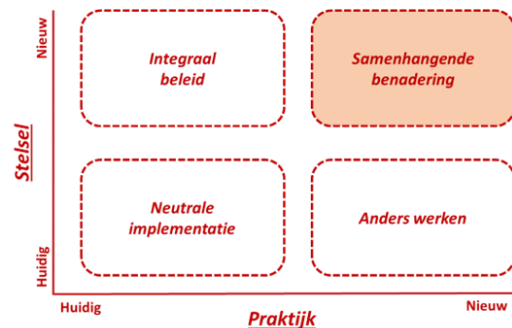
In de SOLL is naast minder lasten ook sprake van hogere lasten als gevolg van structurele investeringen:

- In sturing op de voorkant van processen;
- In de informatievoorziening.

Uit de simulatie blijkt dat deze financiële effecten met name ontstaan vanwege het “anders werken”, zoals dat wordt aangewakkerd door het nieuwe stelsel Ow. Blijft die transitie uit, dan valt het effect anders uit.

Aanbeveling 1. Nadere kwantificering van het structurele financiële effect ‘Anders werken’

Dit onderzoek voorziet niet in een kwantitatieve prognose van het structurele financiële effect van een werkend stelsel, dat na de implementatiefase en conform de bedoelingen in een toekomstig jaar wordt uitgevoerd. Wij achten het wel mogelijk om de kwalitatieve factoren in bovenstaande tabellen te kwantificeren door middel van een financiële prognose. Daarmee kan de Δ worden bepaald tussen de SOLL en IST in de toekomstige situatie, oftewel tussen een uitvoering van de Omgevingswet volgens een *samenhangende benadering* versus een *neutrale uitvoering*.



Aanbeveling 2. Investeer in “Anders werken” op toezicht en handhaving

Eén van de aspecten die bij deze actualisatie naar voren is gekomen, is dat toezicht en handhaving naar verwachting op een andere wijze zouden kunnen worden uitgevoerd. Meer gericht op impact op de realisatie van beleidsopgaven. Die andere manier van werken is, in tegenstelling tot het onderzoek naar vergunningverlening, nog niet onderzocht in een van de deelonderzoeken van het Integraal Financieel Beeld. Dit terwijl toezicht en handhaving relatief veel tijd kost. De totale omvang van toezicht en handhaving wordt geraamd op een bedrag tussen € 736 mln. en € 789 mln.⁵⁷

⁵⁷ Nulmeting Omgevingswet, CEBEON, 23 februari 2021, pagina 23

Het verdient aanbeveling om de financiële effecten van de transitie van toezicht en handhaving nader te onderzoeken, zowel met het oog op efficiency als met het oog op de bijdrage van toezicht en handhaving aan de samenhangende benadering die beoogd is met de Omgevingswet.

Aanbeveling 3. Onderzoek naar de ontkokering van de financiële stromen

Tijdens deze actualisatie is geconstateerd dat de financiering van gezamenlijke maatschappelijke opgaven van overheden gebeurt vanuit verschillende financiële stelsels die elk hun eigen regelgeving, verantwoording en controle-eisen hebben. Er was consensus onder die deelnemers aan het onderzoek dat het huidige financiële stelsel belemmerend werkt voor de samenhangende benadering zoals bedoeld met het stelsel Ow.

Wij bevelen aan om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de financiering van de gezamenlijke opgaven in de nabije toekomst te ontkokeren. Dat wil zeggen, dat onderzocht kan worden hoe de financiering van die uitvoering op de SOLL kan worden gebaseerd (met de samenhangende benadering als bedoeld in artikel 1.3 Ow) in plaats van de IST met een versnipperde benadering.

Bijlage 1: Actualisatie IFB gemeenten

Transitiekosten gemeenten

In tabel 20 staan de geactualiseerde transitiekosten voor gemeenten opgenomen.

Tabel 20: Actualisatie transitiekosten gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 10	€ 40	€ 100	€ 200	€ 330	€ 290	€ 150	€ 110	€ 70	€ 80	€ 1.380
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek											
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ 1	€ 6	€ 14	€ 29	€ 47	€ 42	€ 22	€ 16	€ 10	€ 12	€ 198
2 CEBEON - OD's en VR-en	€ 1	€ 4	€ 8	€ 16	€ 25	€ 22	€ 11	€ 8	€ 5	€ 6	€ 108
subtotaal transitiekosten (prijspeil 2022)	€ 3	€ 10	€ 23	€ 45	€ 73	€ 64	€ 32	€ 24	€ 15	€ 18	€ 306
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow											
1 Programma en projectteam invoering Ow							€ 38	€ 49			€ 87
2 IT-capaciteit							€ 22	€ 22			€ 45
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt							€ 21	€ 21			€ 41
4 Licentiekosten							€ 20	€ 20			€ 41
5 Planvorming en regelgeving							€ -	€ -			€ -
6 Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten							€ 11	€ 15			€ 26
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 113	€ 127	€ -	€ -	€ 239
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow											
1 Transformatie - gemeenten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 150	€ 147	€ 297
2 Transformatie - uitvoeringsdiensten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 9	€ 9	€ 18
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 159	€ 156	€ 315
E TOTAAL ACTUALISATIE	€ 13	€ 50	€ 123	€ 245	€ 403	€ 354	€ 295	€ 260	€ 244	€ 254	€ 2.240
20% minder											€ 1.792
20% meer											€ 2.688

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

A. Transitiekosten (prijspeil 2019)

KPMG raamt de totale transitiekosten voor gemeenten voor de periode van 2016 tot 2029 op een bedrag van € 1,4 mld. KPMG houdt rekening met een onzekerheidsmarge van 20% min en 20% plus waardoor een bandbreedte ontstaat van. € 1,1 mld. tot € 1,7 mld.⁵⁸

B. Actualisatie – prijspeil en nieuw onderzoek

Prijspeil 2019 naar 2022

Voor de actualisatie van de raming van de transitiekosten is het prijspeil van 2019 naar 2022 omgerekend. Het merendeel van de oorspronkelijke onderzoeken zijn met prijspeil 2019 opgesteld. De transitiekosten stijgen met € 198 mln. door aanpassing naar prijspeil 2022.

Nieuw onderzoek: Eenmalige kosten van Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's

In het Integraal Financieel Beeld is als uitgangspunt gehanteerd dat de transitiekosten die uitvoeringsdiensten maken via de bevoegde gezagen zouden worden meegenomen. Op enkele onderdelen heeft KPMG daarvoor kosten geëxpliciteerd. Hierop dient op basis van aanvullend onderzoek een aanpassing te worden gemaakt.

⁵⁸ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 28

Uit nader onderzoek van CEBEON blijkt dat de transitiekosten voor omgevingsdiensten uitkomen tussen de € 100 mln. en € 140 mln.⁵⁹. Het betreft kosten die – na aftrek van de kosten (€ 4,0 mln.) die KPMG bij gemeenten heeft meegenomen - door KokxDeVoogd deels aan gemeenten (60% - € 68 mln.) en deels aan provincies (40% - € 44 mln.) worden toegerekend.

Daarnaast zijn door CEBEON ook de kosten voor veiligheidsregio's in kaart gebracht. De eenmalige financiële effecten daarvan zijn berekend op € 20 mln. en € 30 mln.⁶⁰ Het betreft kosten die geheel aan gemeenten als bevoegd gezag toegerekend worden.

In totaal liggen de transitiekosten van de uitvoeringsdiensten die aan gemeenten worden toegerekend op € 94 mln. (prijspeil 2020). Omgerekend van prijspeil 2020 naar prijspeil 2022 stijgen de transitiekosten naar € 108 mln.

C. Actualisatie - voorafgaand aan de inwerkingtreding

Voor het opstellen van deze nieuwe raming voor de jaren 2022 en 2023 zijn door ons verschillende bronnen gebruikt. Als eerste is naar de opbrengsten uit de expertsessie gekeken. Dat heeft vooral een overzicht van de kostencomponenten opgeleverd en een indicatie van de richting van de consequenties van de latere inwerkingtreding. Als tweede is bronmateriaal van de eerdere onderzoeken gebruikt om te komen tot een raming van elk van deze kostenposten. Dat bronmateriaal is dan ook in de voetnoot vermeld. Dat is niet bij alle kostenposten mogelijk gebleken. Indien dat het geval was, is door ons een inschatting gemaakt en is dat expliciet gemaakt.

Als gevolg van de latere inwerkingtreding worden gemeenten geconfronteerd met additionele transitiekosten. Een deel daarvan is voor 100% toe te schrijven aan uitstelkosten. Dat geldt bijvoorbeeld bij licentiekosten van ICT-systemen die nog niet gebruikt kunnen worden. Bij andere kosten, bijvoorbeeld kosten van programmateams, is dat niet voor 100% aan het uitstel toe te rekenen. We zien dat programmateams deels afrondende werkzaamheden verrichten, deels voorbereidende werkzaamheden doen vooruitlopend op de invoering en deels werkzaamheden opnieuw moeten doen. Een deel van de kosten wordt aangemerkt als uitstelkosten en een deel wordt aangemerkt als hogere eenmalige kosten/ transitiekosten.

⁵⁹ Financiële effecten Omgevingswet, 25 april 2022, CEBEON

⁶⁰ Financiële effecten Omgevingswet, 25 april 2022, CEBEON

In tabel 21 staat de raming van uitstelkosten voor de jaren 2022 en 2023.

Tabel 21: Uitstelkosten 2022 en 2023 gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving		2022	2023	2022	2023
E Uitstelkosten - onderdeel van C	percentage	totaal		uitstelkosten	
1 Programma en projectteam invoering Ow	50%	€ 38	€ 49	€ 19	€ 24
2 IT-capaciteit	100%	€ 22	€ 22	€ 22	€ 22
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt	100%	€ 21	€ 21	€ 21	€ 21
4 Licentiekosten	100%	€ 20	€ 20	€ 20	€ 20
5 Planvorming en regelgeving	100%	€ -	€ -	€ -	€ -
6 Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten	70%	€ 11	€ 15	€ 8	€ 10
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow		€ 113	€ 127	€ 90	€ 98

De totale stijging van de eenmalige kosten voor gemeenten als gevolg van de latere inwerkingtreding bedragen voor de jaren 2022 en 2023 respectievelijk € 113 mln. en € 127 mln. In totaal wordt voor 2022 €90 mln. en voor het jaar 2023 € 98 mln. aangemerkt als uitstelkosten.

Hieronder worden de verschillende kostenposten nader toegelicht.

1. Aanhouden programmteam

Een deel van het aanhouden van de programmteams is toe te rekenen aan uitstelkosten maar een ander deel betreft gewoon hogere transitiekosten. Hiertoe wordt 50% als uitstelkosten gezien en 50% als hogere transitiekosten. Dit is een kwalitatieve inschatting die door ons is gemaakt op basis van de expertsessies en een aanvullende uitvraag.

Als bron wordt KPMG gebruikt. In 2021 raamt KPMG voor de programmteams bij gemeenten een totaalbedrag van € 69 mln.⁶¹ Op prijspeil 2022 is dat een bedrag van € 78 mln. Dat is gemiddeld € 220.000 per gemeente.

Voor 2022 raamt KPMG voor programmteams bij gemeenten een bedrag van € 40 mln.⁶² (prijspeil 2022). Dat is een lager bedrag dan 2021 omdat het uitgangspunt van KPMG is dat dan de Ow is ingevoerd. In de expertbijeenkomst is aangegeven dat in 2022 de programmteams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum volledig op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmteam € 78 mln.⁶³ (prijspeil 2022). In 2022 zijn de transitiekosten voor de programmteams naar verwachting € 38 mln. hoger.

Voor 2023 raamt KPMG voor programmteams bij gemeenten een bedrag van € 29 mln. (prijspeil 2022).

⁶⁴ Dat bedrag ligt lager dan 2021 en 2022. Ook hier geldt dat het uitgangspunt van KPMG was dat de Ow

⁶¹ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 290 mln.: 43% zijn kosten voor bedrijfsarchitectuur en 55% daarvan zijn programmteamkosten

⁶² Bron KPMG: transitiekosten 2022: € 150 mln.: 43% zijn kosten voor bedrijfsarchitectuur en 55% daarvan zijn programmteamkosten

⁶³ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 290 mln.: 43% zijn kosten voor bedrijfsarchitectuur en 55% daarvan zijn programmteamkosten

⁶⁴ Bron KPMG: transitiekosten 2023: € 110 mln.: 43% zijn kosten voor bedrijfsarchitectuur en 55% daarvan zijn programmteamkosten

zou zijn ingevoerd. In de expertbijeenkomst is aangegeven dat 2023 de programmateams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum en de noodzakelijke aanpassingen in de werkprocessen voor een groot deel op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmateam € 78 mln.⁶⁵ In 2023 zijn de transitiekosten voor de programmateams naar verwachting € 49 mln. hoger.

Naar verwachting stijgen ten opzichte van de raming van KPMG voor de desbetreffende jaren de transitiekosten van programmateams met respectievelijke € 38 mln. in 2022 en € 49 mln. in 2023. Zo'n 50% van deze kosten, **€ 19 mln. in 2022 en € 24 mln. in 2023** worden aangemerkt als uitstelkosten.

2. Aanhouden IT-capaciteit

Uit de expertsessies blijkt dat gemeenten inmiddels de benodigde IT-capaciteit hebben opgebouwd. De latere inwerkingtreding betekent dat gemeenten kosten maken maar dat deze functionarissen niet op de beoogde werkzaamheden kunnen worden ingezet. Het betreft daarbij schaarse capaciteit die vaak ook nog opgeleid moet worden. Gemeenten willen de aangetrokken capaciteit behouden om gereed te zijn voor de inwerkingtreding van de Ow. De capaciteit wordt op overige IT-vraagstukken rondom de Ow ingezet (bijvoorbeeld in de lucht houden van twee systemen, op orde krijgen van DSO, testen, TAM's).

Voor het bepalen van de kosten voor het aanhouden van de IT-capaciteit is voor de jaren 2022 en 2023 gebruik gemaakt van het onderzoek van Ecorys/Senze. In dat rapport staat voor IT-capaciteit als de Ow is ingevoerd dat voor applicatiebeheer en beheerders van toepasbare regels voor gemeenten in totaal €22 mln. (prijspeil 2022) per jaar nodig is.⁶⁶ In 2022 en 2023 wordt deze capaciteit ingezet om een tweede systeem in de lucht te houden.

Het betreft kosten die voor 100% worden toegerekend aan uitstelkosten. Het betreft **€ 22 mln. in zowel 2022 als 2023**.

3. Beheerbijdrage DSO-LV- en informatiepunt

Over de beheerbijdrage voor DSO-LV en informatiepunt zijn bestuurlijke afspraken in de beheerovereenkomst gemaakt. De afspraak is dat deze kosten gezamenlijk via de beheerbijdrage worden gedragen volgens de volgende verdeelsleutel: Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en waterschappen 5%. Vanaf 2020 bedraagt de totale beheerbijdrage € 29 mln. per jaar (prijspeil 2022). Gemeenten betalen daarvan € 21 mln. per jaar

Vanaf 2020 tot de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2022 zijn door KPMG de financiële beheerbijdrage voor DSO-LV en het informatiepunt als transitiekosten opgenomen, omdat er wel voor

⁶⁵ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 290 mln.: 43% zijn kosten voor bedrijfsarchitectuur en 55% daarvan zijn programmateamkosten

⁶⁶ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina, 40 en 41: € 16,5 mln. applicatiebeheer en €3,5 mln. regelbeheer (op basis van IFB).

beheer wordt betaald terwijl het DSO nog niet voor de dagelijkse werkzaamheden kan worden gebruikt. Voor 2020 waren dit nog geen kosten die aan medeoverheden werden doorberekend en maakten deze kosten daarmee ook geen deel uit van de transitiekosten. Na 1 januari 2022 zijn deze kosten door KPMG niet meer als transitiekosten opgenomen omdat de Ow dan zou zijn ingevoerd.

De latere inwerkingtreding zorgt ook in 2022 en 2023 voor hogere transitiekosten dan waarmee KPMG rekening houdt. Ook in die jaren wordt de beheerbijdrage betaald door de gemeenten zonder dat het DSO-LV en informatiepunt operationeel zijn. Voor de huidige bedrijfsprocessen draaien nog de 'oude' systemen waardoor de beheerbijdrage door ons aangemerkt en voor 100% is toegerekend aan het uitstel van de Ow.

Vanwege de latere inwerkingtreding is voor **zowel 2022 en 2023** in totaal **€ 21 mln.** aan uitstelkosten voor de beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt opgenomen.

4. Dubbele licentiekosten

Uit de expertsessies komt dat gemeenten systemen voor het aansluiten op het DSO hebben aangeschaft. Voor het gebruik van de nieuwe software die gemeenten aansluit op het DSO-LV betalen gemeenten jaarlijks licentiekosten of kapitaallasten. Het betreft licentie- of kapitaallasten voor toepasbare regels, VTH-systeem en plansoftware die door ons worden aangemerkt als transitiekosten. Het totale bedrag van deze licentiekosten is berekend op € 22 mln. per jaar⁶⁷ (prijsspeil 2022).

Als gevolg van het uitstel ontstaan dubbele licentiekosten bij de gemeenten, omdat ook de 'oude' systemen moeten blijven draaien. Het betreft kosten die voor 100% als directe uitstelkosten worden beschouwd. Het gehele bedrag van **€ 20 mln.** is voor **beide jaren 2022 en 2023** opgenomen.

5. Aanpassen planvorming en regelgeving

Uit de expertsessies is deze transitiepost niet naar voren gekomen en zijn deze door ons dus ook niet geraamd.

6. Uitvoeringsdiensten

Uit de expertsessies blijkt dat uitvoeringsdiensten te maken hebben met uitstelkosten, maar dat dit niet afzonderlijk inzichtelijk wordt in de kosten die aan de deelnemers van de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's worden toegerekend. Dat is ook de reden dat deze kosten niet eerder door KPMG volledig zijn meegenomen.

Bij de uitvoeringsdiensten ontstaan als gevolg van het uitstel veelal dezelfde effecten als bij gemeenten: aanhouden programmeerteams, aanhouden van ICT-capaciteit en dubbele licentiekosten. Hier is geen afzonderlijk onderzoek naar gedaan. Aanname is dat de transitiekosten van 2021 (het jaar voorafgaande

⁶⁷ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina, 38,39 en 40.

aan de inwerkingtreding) ook in het jaar 2022 zijn gemaakt. En dat de kosten van 2022 ook gemaakt zijn in 2023.⁶⁸ De totale transitiekosten van de uitvoeringsdiensten die aan gemeenten toegerekend worden zijn: € 11 mln. voor 2022 en € 15 mln. voor 2023.

Zo'n 70% van de transitiekosten van de omgevingsdiensten, zo'n **€ 8 mln. in 2022** en **€ 10 mln. in 2023**, wordt aan het uitstelkosten van de gemeenten toegerekend.

D. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

In de expertsessies is aangegeven dat veel gemeenten nog transitiekosten maken na de inwerkingtreding van de Ow. Het zal nog veel vragen van de gemeentelijke organisaties om optimaal te leren werken met de Ow. Voor een adequate toepassing van de instrumenten zijn aanpassingen in werkprocessen, de organisatie en cultuur nodig. KPMG raamt €469 mln.⁶⁹ wat neerkomt op gemiddeld € 1,3 mln. per gemeente (prijspeil 2022).

De middelen waarvan KPMG nog uitging die voor de jaren 2022 en 2023 beschikbaar waren, voor de transitiekosten na de inwerkingtredingsdatum, worden nu deels voorafgaand aan de inwerkingtreding ingezet. In totaal is er daardoor € 297 mln. minder beschikbaar. Als gevolg van de latere inwerkingtreding is nu een kortere tijd beschikbaar om te leren werken met de Ow. Na de inwerkingtredingsdatum is er voor de periode van 1 januari 2024 tot 1 januari 2030 nog € 172 mln. beschikbaar (prijspeil 2022).⁷⁰

Voor de periode na de inwerkingtredingsdatum van de Ow is het oorspronkelijke bedrag van KPMG van €469 mln. gehandhaafd. Het betreft een additioneel bedrag voor de transitiekosten van **€ 297 mln.** voor de jaren 1 januari 2024 tot 1 januari 2030 (na inwerkingtreding).

Voor de uitvoeringsdiensten is een gelijke methodiek als voor gemeenten aangehouden. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow is voor de jaren 1 januari 2024 tot 1 januari 2030 (na inwerkingtreding) additioneel **€ 18 mln.** (prijspeil 2022) opgenomen.

⁶⁸ Zie paragraaf 5.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen, nieuw onderzoek bij de ketenpartners

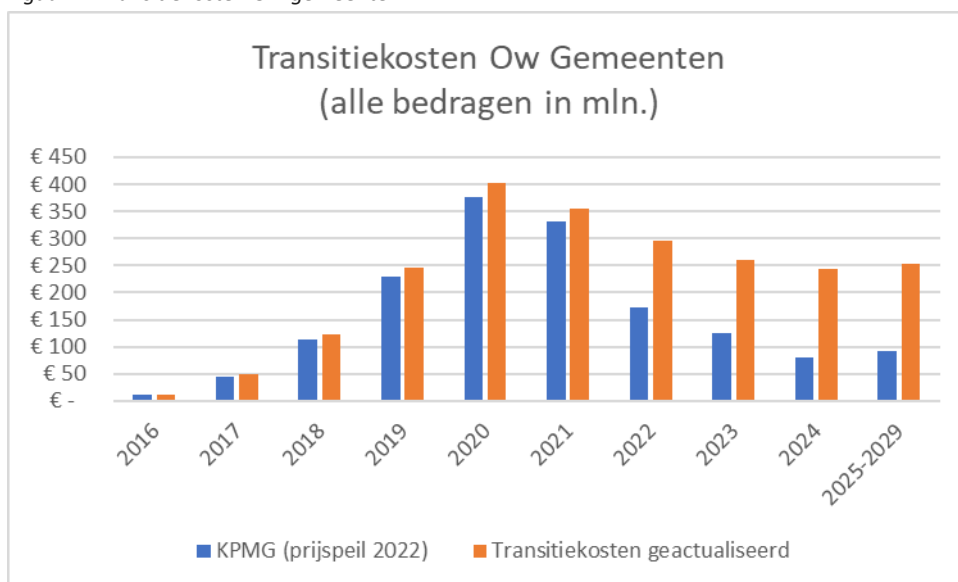
⁶⁹ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 23

⁷⁰ Zie paragraaf 5.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen, transitiekosten na inwerkingtredingsdatum

E. Totaal actualisatie

In figuur 1 staan de transitiekosten van KPMG en de effecten na de actualisatie van bovenstaande over de periode van 2016 t/m 2029.

Figuur 1: Transitiekosten Ow gemeenten



Structurele effecten gemeenten

In tabel 22 staan de geactualiseerde structurele effecten voor gemeenten opgenomen.

Tabel 22: Actualisatie structurele effecten gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ -5,7	€ 27,7	€ -34,3	€ 26,1	€ -9,7	€ 168,4
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek						
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ -0,8	€ 4,0	€ -4,9	€ 3,8	€ -1,4	€ 24,2
2 Nieuw onderzoek						
subtotaal actualisatie prijspeil 2022 en nieuw onderzoek	€ -0,8	€ 4,0	€ -4,9	€ 3,8	€ -1,4	€ 24,2
H Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow						
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow						
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow						
1 Ruimtelijke plannen			€ 9,2	€ 18,3	€ 36,6	€ -18,3
2 Invoeren van milieuleges	€ -	€ -	€ 10,6	€ 10,6	€ 6,6	€ -
3 Technologiekosten	€ -14,9	€ -14,9	€ 6,0	€ 6,0	€ 9,1	€ 9,1
4 Toerekening technologie kosten	€ 13,5	€ 5,7	€ 14,8	€ -2,3	€ 17,3	€ -3,5
5 Overheid als initiatiefnemer					€ -7,0	€ -7,0
6 Onderzoekshulp					€ -3,9	€ -4,8
6 Koepelkosten VNG	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -5,0	€ -12,8	€ 37,1	€ 29,2	€ 55,2	€ -27,9
J TOTAAL ACTUALISATIE	€ -11,5	€ 18,9	€ -2,1	€ 59,1	€ 44,1	€ 164,8

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

F. Integraal Financieel Beeld (prijspeil 2019)

In het Integraal Financieel Beeld staat dat zonder gebruik van de decentrale beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO het structurele effect voor gemeenten per saldo tussen de € 5,7 mln. negatief en € 27,7 mln. positief per jaar ligt.

Wanneer gemeenten de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met scenario 3 van het DSO, kunnen de bedragen sterk oplopen, tot € 168,4 mln. per jaar. Deze effecten kunnen ook tegenvallen naar een negatief effect van € 9,7 mln. per jaar.

Op verschillende onderwerpen kunnen gemeente de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie richten. Deze variant (2b) in combinatie met een tussenscenario van DSO zou voor gemeenten uit kunnen komen tussen € 34,3 mln. negatief en € 26,1 mln. positief per jaar.

G. Actualisatie prijspeil en nieuw onderzoek

1. Prijspeil 2019 naar 2022

Het merendeel van de oorspronkelijke deelonderzoeken heeft prijspeil 2019. Voor de actualisatie van de raming van de structurele effecten zijn de bedragen uit de verschillende deelonderzoeken naar prijspeil 2022 omgerekend. De structurele effecten van variant 1 neemt aan de onderkant met € 0,8 mln. af en aan de bovenkant met € 4,0 mln. toe. Voor variant 2 neemt de onderkant met € 4,9 mln. af en de bovenkant met € 24,2 mln. toe.

2. Nieuw onderzoek

Er is nader onderzoek naar de beleidsvelden Milieu en Ruimte gedaan. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de structurele effecten voor de omgevingsdiensten nog niet te bepalen is. Ook ten aanzien van veiligheidsregio's is dat onderzoek gedaan. Daarvoor is wel een raming gemaakt maar de onderliggende uitgangspunten verschillen ten opzichte van de het Integraal Financieel Beeld. Dat is de reden dat de resultaten niet zijn opgenomen.

H. Actualisatie – voorafgaand inwerkingtreding Ow

Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.

I. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

1. Ruimtelijke plannen

In tabel 23 staan de structurele effecten van de actualisatie van de ruimtelijke plannen voor gemeenten opgenomen.

Tabel 23: actualisatie ruimtelijke plannen gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
1 Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)						€ 91,5
Actualisatie bandbreedte variant 2a					€ 36,6	€ -18,3
Actualisatie bandbreedte variant 2b			€ 9,2	€ 18,3		
TOTAAL	€ -	€ -	€ 9,2	€ 18,3	€ 36,6	€ 73,2

Eén van de belangrijkste structurele effecten voor gemeenten komt voort uit het rapport over Ruimtelijk Plannen.⁷¹ In dit deelonderzoek zijn twee vergaande scenario's onderzocht. In het minimale scenario leiden 50% van de initiatieven tot een ruimtelijk proces. In het maximale scenario leiden 25% van de initiatieven tot een ruimtelijk proces. Dit kunnen in beide scenario's ofwel een herziening van het omgevingsplan zijn of een afwijkvergunning.⁷²

In het Integraal Financieel Beeld bepaalt dit deelonderzoek een groot gedeelte van het structurele financiële effect voor gemeenten. Het is voor een gemeente een onderdeel van de decentrale ruimte. In variant 2a wordt ervan uitgegaan dat gemeenten die decentrale ruimte benutten. Aan de bovenkant is het maximale effect als het geraamde structurele effect voor gemeenten opgenomen: € 91,5 mln. per jaar (prijspeil 2022). Aan de onderkant is in het Integraal Financieel Beeld uitgegaan van de mogelijkheid dat de decentrale ruimte niet wordt benut en dat het financieel effect nihil is.

⁷¹ Structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten, RHO/Deloitte, 18 februari 2021

⁷² Structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten, RHO/Deloitte, 18 februari 2021, pag. 60

In de expertsessies is dit nader onderzocht. Dat leverde een resultaat met twee gezichten op. Aan de ene kant zijn er experts die verwachten dat er onder de Ow niet zoveel verandert ten opzichte van de huidige werkwijzen. Het zijn naar verwachting gemeenten die meer kiezen voor een geconsolideerd omgevingsplan. Op het moment dat burgers of bedrijven een initiatief hebben dan zal dat naar verwachting relatief vaak leiden tot of verzoek tot afwijking (vergunningsaanvraag) of een gehele aanpassing van het omgevingsplan. Veelal net zoals dat nu zo is. Aan de andere kant zijn er experts die verwachten dat er veel gaat veranderen met de Ow. Het zijn naar verwachting gemeenten die bij het opstellen van de omgevingsplannen al meer anticiperen op allerlei mogelijkheden van initiatiefnemers of daarmee bepaalde initiatieven bewust willen stimuleren (anticiperende gemeenten). Op het moment dat burgers of bedrijven dan een initiatief hebben zal dat minder snel tot de start van ruimtelijke processen leiden.

Op basis van de expertsessie is het niet mogelijk om een exacte inschatting te maken van het aantal gemeenten dat voor een meer anticiperende dan wel consoliderend omgevingsplan kiest. Wat wel geconstateerd is in de expertsessie dat beiden bestaan. Dat betekent voor het Integraal Financieel Beeld aan de bovenkant van variant 2a, dus met gebruik van de decentrale ruimte, een structureel effect van € 73,2 mln. Dat is € 18 mln. lager dan het oorspronkelijke Integraal Financieel Beeld.⁷³ Het effect aan de onderkant van variant 2a is door ons ingeschat op structureel € 36,6 mln. per jaar, oftewel 50% lager.

In het oorspronkelijke Integraal Financieel Beeld is er geen raming in variant 2b opgenomen. Als gevolg van de expertsessie is de inschatting gemaakt dat ook bij minder efficiënt gebruik van de decentrale ruimte effecten optreden. Dit effect is door ons aan de bovenkant ingeschat op structureel € 18 mln. per jaar. Aan de onderkant is dat effect op € 9 mln. ingeschat.

2. Invoering milieuleges

In tabel 24 staan de effecten van de actualisatie van de milieuleges voor gemeenten.

Tabel 24: actualisatie van milieuleges gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning					€ 7,8	€ 12,9
Additionele raming complexe bedrijven					€ 2,9	€ 8,6
Totaal milieuleges (Integraal Financieel Beeld)					€ 10,6	€ 21,5
Actualisatie Milieuleges (van 50% naar 80%)					€ 6,6	-
Actualisatie Milieuleges (opnemen 50% van maximum)			€ 10,6	€ 10,6		
TOTAAL ACTUALISATIE MILIEULEGES	€ -	€ -	€ 10,6	€ 10,6	€ 17,2	€ 21,5

In het deelonderzoek naar de milieuleges staan de structurele financiële effecten voor gemeenten opgenomen.⁷⁴ Berenschot raamt in dit deelonderzoek de milieuleges voor gemeenten tussen de € 7,8 mln. en 12,9 mln. (prijspeil 2022).

⁷³ In plaats van 25% wordt 40% gehanteerd. Dat betekent dat 40% van de initiatieven leidt tot een ruimtelijk proces en 60% niet.

⁷⁴ Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021,

In het Integraal Financieel Beeld wordt het invoeren van milieuleges gezien als het gebruik van decentrale ruimte. In variant 2a is het uitgangspunt dat alle gemeenten gebruik maken van de decentrale ruimte en milieuleges invoeren. Dat is de reden dat de volledige geraamde milieuleges zijn opgenomen. In variant 2b is ervan uitgegaan dat gemeenten niet overgaan tot het invoeren van milieuleges en zijn er geen milieuleges geraamd.

Bij het opstellen van het Integraal Financieel Beeld zijn de berekening met de milieuleges voor complexe bedrijven aangevuld. KokxDeVoogd raamt in het Integraal Financieel Beeld de extra milieuleges voor deze gemeentelijke bedrijven tussen de € 2,9 mln. en € 8,6 mln.⁷⁵ De totale milieuleges voor gemeenten worden daarmee in variant 2a geraamd tussen de € 10,6 mln. en € 21,5 mln. (prijspeil 2022).

Op basis van de expertsessies zijn de bovenstaande ramingen bijgesteld. In variant 2a is daarom de onderkant van de bandbreedte verhoogd van 50% (€ 10,6 mln.) naar 80% (€ 17,2 mln.) van de maximale raming van de milieuleges opbrengsten. Dat is een stijging van €6,6 mln. De totale geactualiseerde milieuleges voor gemeenten worden daarmee in variant 2a geraamd tussen de € 17,2 mln. en € 21,5 mln. (prijspeil 2022).

In de variant 2b is zowel aan de onderkant als de bovenkant 50% van de maximale milieuleges geraamd. Het betreft een bedrag van € 10,6 mln. (prijspeil 2022).

3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO

In tabel 25 staan voor gemeenten de effecten van de actualisatie van de beheerkosten DSO-LV en IPLO.

Tabel 25: Aanpassing beheerskosten gemeenten (alle bedragen € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beleid - beheerkosten	€ 20,5	€ 20,5	€ 24,6	€ 24,6	€ 34,1	€ 34,1
Geactualiseerde beheerkosten	€ 35,4	€ 35,4	€ 3,6	€ 3,6	€ 10,0	€ 10,0
3 Totaal actualisatie beheerkosten	€ -14,9	€ -14,9	€ 20,9	€ 20,9	€ 24,1	€ 24,1
<i>Financieel effect IFB</i>	€ -14,9	€ -14,9	€ 6,0	€ 6,0	€ 9,1	€ 9,1

Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van de beheerkosten van het DSO-LV en IPLO gemaakt. Op basis van de huidige bestuurlijke afspraken worden deze beheerkosten als volgt verdeeld: 70% gemeenten, 19% rijkspartijen, 6% provincies en 5% waterschappen.

Ecorys/Senze heeft een viertal scenario's (A, B, C en D) doorgerekend. Voor scenario B van het DSO-LV en IPLO zijn - op basis van de investeringen door het Rijk - de beheerkosten voor de bevoegde gezagen

⁷⁵ Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pag. 26

tezamen op € 29,3 mln. berekend. Dit maakt onderdeel uit van variant 1 van het Integraal Financieel Beeld en aandeel voor gemeenten bedraagt € 20,5 mln. Voor scenario C en D zijn de beheerkosten op respectievelijk € 64,4 mln. (aandeel gemeenten € 45,1 mln.) en € 77,9 mln. (aandeel gemeenten € 54,6 mln.) berekend.⁷⁶ Deze maken onderdeel uit van variant 2b en 2a van het Integraal Financieel Beeld. (prijspeil 2022)

Op basis van de investeringen in het DSO-LV en IPLO is een actuele raming van de beheerkosten gemaakt. Voor variant 1 bedraagt de totale geactualiseerde raming van de beheerkosten € 50,6 mln. Een stijging ten opzichte van het Integraal Financieel Beeld. Het aandeel gemeenten komt uit op € 35,4 mln. Voor de varianten 2b en 2a bedragen de beheerkosten respectievelijk € 55,8 mln. (aandeel gemeenten € 39 mln.) en € 64,9 mln. (aandeel gemeenten € 45,4 mln.)⁷⁷. Alle genoemde bedragen hebben prijspeil 2022.

Dit betreft een daling van de beheerkosten. Over deze geactualiseerde raming van de beheerkosten zijn nog geen bestuurlijke afspraken gemaakt.

4. Toerekening technologiekosten

In tabel 26 staan de effecten van de toerekening van de technologiekosten voor gemeenten.

Tabel 26: Toerekening technologiekosten gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beeld - toerekening technologiekosten	€ -	€ 7,8	€ -	€ 9,3	€ -	€ 12,9
Geactualiseerde toerekening technologiekosten	€ 13,5	€ 13,5	€ 1,4	€ 1,4	€ 3,8	€ 3,8
4 Totaal actualisatie toerekening technologiekosten	€ 13,5	€ 5,7	€ 1,4	€ -8,0	€ 3,8	€ -9,1
<i>Financieel effect IFB</i>	€ 13,5	€ 5,7	€ 14,8	€ -2,3	€ 17,3	€ -3,5

In het Integraal Financieel Beeld is het uitgangspunt opgenomen dat de beheerkosten DSO-LV en IPLO voor 38% in de leges kan worden opgenomen. Dit percentage is gekozen omdat dit deel van de beheerkosten specifiek aan het onderdeel vergunningverlening van het DSO-LV en IPLO kan worden toegerekend. Omdat er nog onduidelijkheid was of dit wettelijk mogelijk was, is dat in het Integraal Financieel Beeld alleen aan de bovenkant van de verschillende varianten gedaan. Aan de onderkant is telkens nihil opgenomen.

Er zijn twee ontwikkelingen:

Als eerste is inmiddels duidelijk dat de beheerkosten deels in de leges van vergunningen kunnen worden toegerekend. Aan de onderkant van de verschillende varianten zijn deze opbrengsten in deze

⁷⁶ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina 43.

⁷⁷ Meerjarenraming IFB – scenario's", 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

actualisatie opgenomen. Dat betekent dat de verschillende varianten aan de onderkant een verbeterd resultaat opleveren voor gemeenten.

Als tweede zijn de totale beheerkosten voor DSO-LV en informatiepunt voor variant 1 toegenomen en voor de varianten 2 afgenomen (zie ook voorgaande punt 3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO). Dat heeft een effect op de toerekening van de technologiekosten aan leges. De geactualiseerde technologiekosten voor gemeenten komen in variant 1 uit op € 13,5 mln. Voor variant 2b op € 14,9 mln. en variant 2a komt uit op € 17,3 mln.

Het effect van deze twee ontwikkelingen op het Integraal Financieel Beeld is voor variant 1 dat door de toerekening van technologiekosten de opbrengsten voor gemeenten uit leges aan de onderkant € 13,5 mln. toeneemt. Aan de bovenkant komt dit bedrag voor gemeenten op € 5,7 mln.

Voor variant 2b is het effect voor gemeenten aan de onderkant een stijging van de baten van € 14,8 mln. en aan de bovenkant een daling van de baten van € 2,3 mln. In variant 2a nemen de baten aan de onderkant met € 17,3 mln. toe. Aan de bovenkant neemt de baten voor gemeenten met € 3,5 mln. af. (prijsspeil 2022).

5. Overheid als initiatiefnemer

In tabel 27 staan de effecten van de actualisatie voor de overheid als initiatiefnemer. Het betreft het vervallen van het bodemonderzoek bij niet verdachte locaties.

Tabel 27: actualisatie overheid als initiatiefnemer (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Vervallen bodemonderzoek bij niet-verdachte locaties					€ -7,0	€ -7,0

Het financieel effect van het vervallen van het bodemonderzoek bij niet-verdachte locaties is bij de gemeenten als initiatiefnemer berekend op € 7,0 mln. (prijsspeil 2022) ⁷⁸

In de huidige regelgeving is bodemonderzoek gericht op het in beeld brengen van de contouren van de vervuiling. Er is in alle situaties een vooronderzoek (met meting) nodig, tenzij er gemotiveerd van kan worden afgeweken. In de Ow richt bodemonderzoek zich alleen op het perceel en de activiteit. Uitgebreid bodemonderzoek is voortaan alleen nog nodig bij locaties die na een vooronderzoek (NEN 5725) verdacht blijken. Vaak kan worden volstaan met het raadplegen van de kaart met aandachtsgebieden voor bodemonderzoek uit het omgevingsplan, eventueel aangevuld met een historisch onderzoek. Alleen bij situaties waarbij de locatie verdacht is of onvoldoende informatie beschikbaar is, is fysiek bodemonderzoek nodig.

⁷⁸ Financiële effectentoets Aanvullingswet bodem, SIRA, 15 augustus 2019, pagina 29

SIRA geeft aan dat de voorgenomen regelgeving hiermee aansluit bij de werkwijze die een deel van de gemeenten nu ook al hanteert.⁷⁹ Dat maakt dat het financieel effect voor de overheid als initiatiefnemer dan ook nihil zal zijn. Dat is de reden dat het bij de actualisatie uit de Integraal Financieel Beeld is gehaald.

6. Onderzoekshulp DSO

In tabel 28 staan de effecten van actualisatie van het onderwerp onderzoekshulp DSO.

Tabel 28: actualisatie onderzoekshulp gemeenten (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Gemeenten					€ -4,4	€ -5,4

In het rapport van Ecorys/ Senze staat het onderwerp onderzoekshulp opgenomen.⁸⁰ Met onderzoekshulp wordt ervoor gezorgd dat de beschikbare informatie ook gemakkelijker vindbaar is (door standaardisatie) is en wordt het mogelijk onderzoeken te hergebruiken en centraal op te slaan. Hiermee wordt het overzicht vergroot, is er sprake van minder zoektijd en een vermindering van onderzoekskosten voor alle actoren vanaf scenario D van het DSO.

In de expertsessies is aangegeven dat dit een effect is dat vooral voor maatschappij en burgers geldt. Binnen overheden is de informatie veelal door dossierkennis van ambtenaren beschikbaar. De verwachting is dat dit financieel effect zich dan ook niet voordoet.

7. Koepelkosten

In tabel 29 staan de effecten van de stijgende koepelkosten bij de VNG.

Tabel 29: Effecten stijgende koepelkosten bij VNG (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Gemeenten	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5	€ -3,5

Als gevolg van de Ow stijgen bij de VNG de structurele ondersteuningskosten voor de gemeenten. Vooralsnog is in alle varianten, op basis van de opgave van de VNG, rekening gehouden met een structurele stijging van € 3,5 mln. Het betreft kosten waarvoor gemeenten een hogere ledenbijdrage gaan betalen.

⁷⁹ Financiële effectentoets Aanvullingswet bodem, SIRA, 15 augustus 2019, pagina 29

⁸⁰ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina 60

Bijlage 2: Actualisatie IFB provincies

Transitiekosten provincies

In tabel 30 staan de geactualiseerde transitiekosten voor provincies opgenomen.

Tabel 30: Actualisatie transitiekosten provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 9	€ 13	€ 15	€ 18	€ 23	€ 21	€ 3	€ 1	€ 1	€ -	€ 104
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek											
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ 1	€ 2	€ 2	€ 3	€ 3	€ 3	€ 0	€ 0	€ 0	€ -	€ 15
2 CEBEON - OD's	€ 1	€ 2	€ 4	€ 7	€ 12	€ 11	€ 5	€ 4	€ 3	€ 3	€ 51
subtotaal transitiekosten (prijspeil 2022)	€ 2	€ 4	€ 6	€ 10	€ 15	€ 14	€ 5	€ 4	€ 3	€ 3	€ 66
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow											
1 Programma en projectteam invoering Ow							€ 8	€ 8			€ 16
2 IT-capaciteit							€ 1	€ 1			€ 3
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt							€ 2	€ 2			€ 4
4 Licentiekosten							€ 1	€ 1			€ 2
5 Planvorming en regelgeving							€ 2	€ 2			€ 3
6 Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten							€ 6	€ 6			€ 12
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 19	€ 21	€ -	€ -	€ 40
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow											
1 Transformatie - provincies	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
2 Transformatie - omgevingsdiensten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 5	€ 4	€ 9
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 5	€ 4	€ 9
E TOTAAL ACTUALISATIE	€ 11	€ 17	€ 21	€ 28	€ 38	€ 35	€ 27	€ 26	€ 9	€ 7	€ 219
10% minder											€ 197
10% meer											€ 241

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

A. Transitiekosten (prijspeil 2019)

KPMG raamt de totale transitiekosten voor provincies voor de periode van 2016 tot 2024 op een bedrag van € 104 mln. KPMG heeft rekening gehouden met een onzekerheidsmarge van 10% min en 10% plus waardoor een bandbreedte ontstaat van € 90 mln. tot € 120 mln. (prijspeil 2019)⁸¹

B. Actualisatie – prijspeil en nieuw onderzoek

Prijspeil 2019 naar 2022

Voor de actualisatie van de raming van de transitiekosten is het prijspeil van 2019 naar 2022 omgerekend. Het merendeel van de oorspronkelijke onderzoeken zijn met prijspeil 2019 opgesteld. De transitiekosten door aanpassing van het prijspeil stijgt voor provincies met € 15 mln.

Het IPO heeft voor de jaren 2020 en 2021 ook de daadwerkelijke realisatiecijfers aangeleverd. Hieruit blijkt dat deze cijfers marginaal van de eerdere cijfers van KPMG afwijken.

Nieuw onderzoek: Eenmalige kosten van Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's

In het Integraal Financieel Beeld is als uitgangspunt gehanteerd dat de transitiekosten die uitvoeringsdiensten maken via de bevoegde gezagen zouden worden meegenomen. Op enkele

⁸¹ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 23

onderdelen heeft KPMG daarvoor kosten geëxpliciteerd. Hierop dient op basis van aanvullend onderzoek een aanpassing te worden gemaakt.

Uit nader onderzoek van CEBEON blijkt dat de eenmalige financiële effecten uitkomen voor omgevingsdiensten tussen de € 100 mln. en € 140 mln.⁸². Het betreft kosten die – na aftrek van de kosten (€ 4,0 mln.) die KPMG bij gemeenten heeft meegenomen – door KokxDeVoogd deels aan gemeenten (60% - € 68 mln.) en deels aan provincies (40% - € 44 mln.) toegerekend worden.

In totaal liggen de transitiekosten van de omgevingsdiensten die aan provincies worden toegerekend op €44 mln. (prijspeil 2020). Omgerekend van prijspeil 2020 naar prijspeil 2022 stijgen de transitiekosten naar € 51 mln.

C. Actualisatie – voorafgaand inwerkingtreding Ow

Voor het opstellen van deze nieuwe raming voor de jaren 2022 en 2023 zijn door ons verschillende bronnen gebruikt. Als eerste is naar de opbrengsten uit de expertsessie gekeken. Dat heeft vooral een overzicht van de kostencomponenten opgeleverd en een indicatie van de richting van de consequenties van de latere inwerkingtreding. Als tweede is bronmateriaal van de eerdere onderzoeken gebruikt om te komen tot een raming van elk van deze kostenposten. Dat bronmateriaal is dan ook in de voetnoot vermeld. Dat is niet bij alle kostenposten mogelijk gebleken. Indien dat het geval was, is door ons een inschatting gemaakt en is dat expliciet gemaakt.

Als gevolg van de latere inwerkingtreding worden provincies geconfronteerd met additionele transitiekosten. Een deel daarvan is voor 100% toe te schrijven aan uitstelkosten. Dat geldt bijvoorbeeld bij licentiekosten van ICT-systemen die nog niet gebruikt kunnen worden. Bij andere kosten, bijvoorbeeld kosten van programmeerteams, is dat niet voor 100% aan het uitstel toe te rekenen. We zien dat programmeerteams deels afrondende werkzaamheden verrichten, deels voorbereidende werkzaamheden doen vooruitlopend op de invoering en deels werkzaamheden opnieuw moeten doen. Een deel van de kosten wordt aangemerkt als uitstelkosten en een deel wordt aangemerkt als hogere eenmalige kosten/ transitiekosten.

⁸² Financiële effecten Omgevingswet, 25 april 2022, CEBEON

In tabel 31 staat de raming van uitstelkosten voor de jaren 2022 en 2023 (prijspeil 2022)

Tabel 31: Uitstelkosten 2022 en 2023 voor provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving		2022	2023	2022	2023
E Uitstelkosten - onderdeel van C	percentage	totaal	uitstelkosten		
1 Programma en projectteam invoering Ow	50%	€ 8	€ 8	€ 4	€ 4
2 IT-capaciteit	100%	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt	100%	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
4 Licentiekosten	100%	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
5 Planvorming en regelgeving	100%	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
6 Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten	70%	€ 6	€ 6	€ 4	€ 5
Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten		€ 19	€ 21	€ 14	€ 15

De totale stijging van de eenmalige kosten voor provincies als gevolg van de latere inwerkingtreding bedragen voor de jaren 2022 en 2023 respectievelijk € 19 mln. en € 21 mln. In totaal wordt voor 2022 €14 mln. en voor het jaar 2023 € 15 mln. aangemerkt als uitstelkosten.

Hieronder worden de verschillende kostenposten nader toegelicht.

1. Aanhouden programmteam

Een deel van het aanhouden van de programmteams is toe te rekenen aan uitstelkosten maar een ander deel betreft gewoon hogere transitiekosten. Hiertoe wordt 50% als uitstelkosten gezien en 50% als hogere transitiekosten. Dit is een kwalitatieve inschatting die door ons is gemaakt op basis van de expertsessies en een aanvullende uitvraag.

Als bron wordt KPMG gebruikt. In 2021 raamt KPMG voor de programmteams voor de reguliere ondersteuning bij de invoering van de Ow bij provincies een bedrag van € 8 mln.⁸³ Op prijspeil 2022 is dat € 9 mln. Dat is gemiddeld € 750.000 per provincie.

In 2022 raamt KPMG voor programmteams bij provincies een bedrag van € 1 mln.⁸⁴ (prijspeil 2022). Dat is een lager bedrag dan 2021 omdat het uitgangspunt van KPMG is dat dan de OW is ingevoerd. In de expertbijeenkomst is aangegeven dat in 2022 de programmteams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum volledig op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmteam € 9 mln.⁸⁵ (prijspeil 2022). In 2022 zullen de transitiekosten voor de programmteams naar verwachting € 8 mln. hoger zijn.

In 2023 raamt KPMG voor programmteams bij provincies een bedrag van € 0,4 mln. (prijspeil 2022).⁸⁶ Dat bedrag ligt lager dan 2021 en 2022. Ook hier geldt dat het uitgangspunt van KPMG was dat de Ow

⁸³ KPMG: transitiekosten 2022: € 21 mln.; 37% zijn personeelskosten en inhuur van de programmteams

⁸⁴ Bron KPMG: transitiekosten 2022: € 3 mln.; 37% zijn personeelskosten en inhuur programmteams

⁸⁵ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 21 mln.; 37% zijn personeelskosten en inhuur programmteams

⁸⁶ Bron KPMG: transitiekosten 2023: € 1 mln.; 37% zijn personeelskosten en inhuur programmteams

zou zijn ingevoerd. In de expertbijeenkomst is aangegeven dat 2023 de programmateams nog in de lucht zijn gehouden op het niveau van 2021. Onder andere voor (opnieuw) intern opleidingsplan (o.a. masterclasses, e-learning modules, participatie), inrichting serviceketen/calamiteitenorganisatie, aanpassing website, doorontwikkelen/uniformeren samenwerkingsafspraken ketenpartners, oefenen met nieuwe werkprocessen projectbesluit. In dat jaar 2021 waren de totale kosten voor het programmateam € 9 mln.⁸⁷ In 2023 zullen de transitiekosten voor de programmateams naar verwachting € 8 mln. hoger zijn.

Naar verwachting stijgen ten opzichte van de raming van KPMG voor de desbetreffende jaren de transitiekosten van programmateams met respectievelijke € 8 mln. in 2022 en € 8 mln. in 2023. Zo'n 50% van deze kosten, **€ 4 mln. in 2022 en € 4 mln. in 2023** wordt aangemerkt als uitstelkosten.

2. Aanhouden IT-capaciteit

Uit de expertsessies blijkt dat provincies inmiddels de benodigde IT-capaciteit hebben opgebouwd. De latere inwerkingtreding betekent dat provincies kosten maken maar dat deze functionarissen niet op de beoogde werkzaamheden kunnen worden ingezet. Het betreft daarbij schaarse capaciteit die vaak ook nog opgeleid moet worden. Provincies willen de aangetrokken capaciteit behouden om gereed te zijn voor de inwerkingtreding van de Ow. De capaciteit wordt op overige IT-vraagstukken rondom de Ow ingezet (bijvoorbeeld in de lucht houden van twee systemen, op orde krijgen van DSO, testen, TAM's).

Voor het bepalen van de kosten voor het aanhouden van de IT-capaciteit is voor de jaren 2022 en 2023 gebruik gemaakt van het onderzoek van Ecorys/Senze. In dat rapport staat, voor IT-capaciteit als de Ow is ingevoerd, dat voor applicatiebeheer en beheerders van toepasbare regels voor provincies in totaal € 0,6 mln. (prijsspeil 2022) per jaar nodig is.⁸⁸ In 2022 en 2023 wordt deze capaciteit ingezet om een tweede systeem in de lucht te houden.

Het IPO heeft voor het jaar 2021 de werkelijke cijfers van de IT-capaciteit verzameld. Daaruit blijkt dat de werkelijke cijfers hoger liggen, namelijk op € 1,4 mln. Deze werkelijke cijfers zijn overgenomen.

Het betreft kosten die voor 100% worden toegerekend aan uitstelkosten. Het betreft **€ 1,4 mln. in zowel 2022 als 2023.**

3. Beheerbijdrage DSO-LV- en informatiepunt

Over de beheerbijdrage voor DSO-LV en informatiepunt zijn bestuurlijke afspraken in de beheerovereenkomst gemaakt. De afspraak is dat deze kosten gezamenlijk via de beheerbijdrage worden gedragen volgens de volgende verdeelsleutel (Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en

⁸⁷ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 21 mln.: 37% zijn personeelskosten en inhuur programmateams

⁸⁸ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina, 40 en 41: € 16,5 mln. applicatiebeheer en €3,5 mln. regelbeheer (op basis van IFB).

waterschappen 5%). Vanaf 2020 bedraagt de totale beheerbijdrage € 29 mln. per jaar (prijspeil 2022). Provincies betalen daarvan € 1,8 mln. per jaar.

Vanaf 2020 tot de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2022 zijn door KPMG de financiële beheerbijdrage voor DSO-LV en het informatiepunt als transitiekosten opgenomen, omdat er wel voor beheer wordt betaald terwijl het DSO nog niet voor de dagelijkse werkzaamheden kan worden gebruikt. Voor 2020 waren dit nog geen kosten die aan overheden werden doorberekend en maakten deze kosten daarmee ook geen deel uit van de transitiekosten. Na 1 januari 2022 zijn deze kosten door KPMG niet meer als transitiekosten opgenomen omdat de Ow dan zou zijn ingevoerd.

De latere inwerkingtreding zorgt ook in 2022 en 2023 voor hogere transitiekosten dan waarmee KPMG rekening houdt. Ook in die jaren wordt de beheerbijdrage betaald door de provincies zonder dat het DSO-LV en informatiepunt operationeel zijn. Voor de huidige bedrijfsprocessen draaien nog de 'oude' systemen waardoor de beheerbijdrage door ons aangemerkt en voor 100% is toegerekend aan het uitstel van de Ow.

Vanwege de latere inwerkingtreding is voor **zowel 2022 en 2023** in totaal **€ 1,8 mln.** aan uitstelkosten voor de beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt opgenomen.

4. Dubbele licentiekosten

Uit de expertsessies komt dat provincies systemen voor het aansluiten op het DSO hebben aangeschaft. Voor het gebruik van de nieuwe software die provincies aansluit op het DSO-LV worden jaarlijks licentiekosten of kapitaallasten betaald. Het betreft licentie- of kapitaallasten voor systemen voor toepasbare regels, VTH-systeem en plansoftware die door ons worden aangemerkt als transitiekosten. Het totale bedrag van deze licentiekosten is berekend op € 0,9 mln. per jaar.⁸⁹(prijspeil 2022).

Als gevolg van het uitstel ontstaan dubbele licentiekosten bij de provincies, omdat ook de 'oude' systemen moeten blijven draaien. Het betreft kosten die voor 100% als directe uitstelkosten worden beschouwd. Het gehele bedrag van **€ 0,9 mln.** is voor **beide jaren 2022 en 2023** opgenomen.

5. Aanpassen planvorming en regelgeving

Als gevolg van het nieuwe uitstel in 2022 en deels 2023 ontstaan volgens de provincies extra kosten voor planvorming en regelgeving. Op basis van actuele cijfers van het IPO over 2021 blijken deze bedragen significant hoger te zijn dan KPMG heeft aangegeven. In plaats van € 0,5 mln.⁹⁰ blijken de kosten op € 1,7 mln. (prijspeil 2022) te liggen.

⁸⁹ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina, 38,39 en 40.

⁹⁰ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 32

Als gevolg van het uitstel ontstaan voor aanpassing van planvorming en regelgeving transitiekosten welke voor 100% aan het uitstel kunnen worden toegerekend. Het bedrag van **€ 1,7 mln.** is voor het jaar 2022 en tot 1 juli 2023 is **€ 1,7 mln.** opgenomen.

6. Uitvoeringsdiensten - omgevingsdiensten

Uit de expertsessies blijkt dat uitvoeringsdiensten te maken hebben met uitstelkosten, maar dat dit niet afzonderlijk inzichtelijk wordt in de kosten die aan de deelnemers van de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's worden toegerekend. Dat is ook de reden dat deze kosten niet eerder door KPMG volledig zijn meegenomen.

Bij de uitvoeringsdiensten ontstaan als gevolg van het uitstel veelal dezelfde effecten als bij provincies: aanhouden programmeerteams, aanhouden van ICT-capaciteit en dubbele licentiekosten. Hier is geen afzonderlijk onderzoek naar gedaan. Aanname is dat de transitiekosten van 2021 (het jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding) ook in het jaar 2022 en 2023 zijn gemaakt. De totale transitiekosten van de uitvoeringsdiensten die aan provincies toegerekend worden zijn: € 6 mln. voor 2022 en € 6 mln. voor 2023.

Zo'n 70% van de transitiekosten van de omgevingsdiensten, zo'n **€ 3,9 mln. in 2022** en **€ 4,5 mln. in 2023**, wordt aan het uitstelkosten van de provincies toegerekend.

D. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

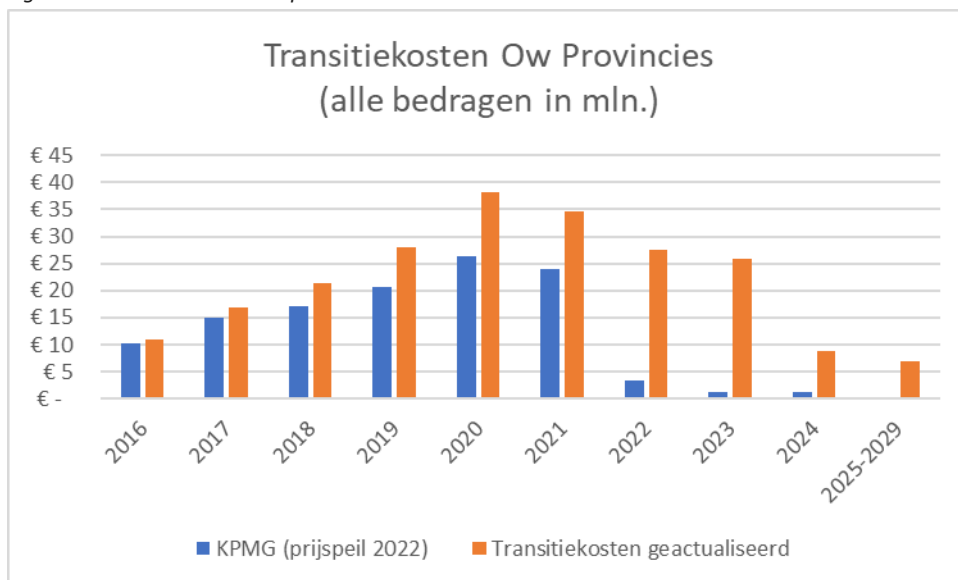
Bij provincies is het effect daarvan zeer beperkt omdat de verwachting is dat de overdracht naar de lijn al deels voor de inwerkingtreding van de wet heeft plaatsgevonden. Er zijn daarom ook geen aanvullende transitiekosten opgenomen.

Als transitiekosten voor de periode na de inwerkingtreding van de Ow, is voor de uitvoeringsdiensten een gelijke methodiek aangehouden als bij de gemeenten. Als gevolg van de latere inwerkingtreding van de Ow is voor de periode januari 2024 tot 1 januari 2030 (na inwerkingtreding) additioneel **€ 9 mln.** (prijspeil 2022) voor de uitvoeringsdiensten opgenomen.

E. Totaal actualisatie

In figuur 2 staan de transitiekosten van KPMG en de effecten na de actualisatie van bovenstaande over de periode van 2016 t/m 2029.

Figuur 2: Transitiekosten Ow provincies



Structurele effecten provincies

In tabel 32 staan de geactualiseerde structurele effecten voor provincies opgenomen.

Tabel 32: Actualisatie structurele effecten provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ 3,3	€ 5,9	€ 2,0	€ 6,3	€ 18,9	€ 56,8
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek						
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ 0,5	€ 0,8	€ 0,3	€ 0,9	€ 2,7	€ 8,2
2 Nieuw onderzoek						
subtotaal actualisatie prijspeil 2022 en nieuw onderzoek	€ 0,5	€ 0,8	€ 0,3	€ 0,9	€ 2,7	€ 8,2
H Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow						
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow						
1 Ruimtelijke plannen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
2 Invoeren van milieuleges	€ -	€ -	€ 14,9	€ 14,9	€ 5,6	€ -21,0
3 Technologiekosten	€ -1,3	€ -1,3	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,8	€ 0,8
4 Toerekening technologiekosten	€ 1,2	€ 0,5	€ 1,3	€ -0,2	€ 1,5	€ -0,3
5 Overheid als initiatiefnemer	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
6 Onderzoekshulp	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -0,7	€ -0,9
7 Koepelkosten IPO	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -2,4	€ -3,1	€ 14,4	€ 13,0	€ 4,9	€ -23,7
J TOTAAL ACTUALISATIE	€ 1,3	€ 3,6	€ 16,8	€ 20,1	€ 26,5	€ 41,3

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

F. Integraal Financieel Beeld (prijspeil 2019)

In het Integraal Financieel Beeld staat dat zonder gebruik van de decentrale beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO het structurele effect tussen de € 3,3 mln. en € 5,9 mln. per jaar ligt.

Wanneer provincies de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie in combinatie met scenario 3 van DSO, kunnen de bedragen oplopen van € 18,9 mln. tot € 56,8 mln. per jaar.

Op verschillende onderwerpen kunnen provincies de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor provincies in dit variant uitkomen tussen € 2,0 mln. en € 6,3 mln. per jaar.

G. Actualisatie prijspeil en nieuw onderzoek

1. Prijspeil 2019 naar 2022

Het merendeel van de oorspronkelijke deelonderzoeken heeft prijspeil 2019. Voor de actualisatie van de raming van de structurele effecten zijn de bedragen uit de verschillende deelonderzoeken naar prijspeil 2022 omgerekend. De structurele effecten van variant 1 neemt aan de onderkant met € 0,5 mln. toe en aan de bovenkant met € 0,8 mln. toe. Voor variant 2 neemt de onderkant met € 0,3 mln. toe en de bovenkant met € 8,2 mln. toe.

2. Nieuw onderzoek

Er is nader onderzoek naar de beleidsvelden Milieu en Ruimte gedaan. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de structurele effecten voor de omgevingsdiensten nog niet te bepalen is.

H. Actualisatie – voorafgaand inwerkingtreding Ow

Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.

I. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

1. Ruimtelijke plannen

n.v.t.

2. Invoering milieuleges

In tabel 33 staat de effecten van de actualisatie van de milieuleges voor provincies.

Tabel 33: Actualisatie van milieuleges provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning					€ 2,5	€ 3,0
Additionele raming complexe bedrijven					€ 13,2	€ 47,9
Totaal milieuleges (Integraal Financieel Beeld)					€ 15,7	€ 50,9
Actualisatie Milieuleges					€ 5,6	€ -21,0
Actualisatie Milieuleges (opnemen 50% van maximum)			€ 14,9	€ 14,9		
TOTAAL ACTUALISATIE MILIEULEGES	€ -	€ -	€ 14,9	€ 14,9	€ 21,3	€ 29,9

In het deelonderzoek naar de milieuleges staan de structurele financiële effecten voor provincies opgenomen.⁹¹ Berenschot raamt in dit deelonderzoek de milieuleges voor provincies tussen de € 2,5 mln. en 3,0 mln. (prijspeil 2022).

In het Integraal Financieel Beeld wordt het invoeren van milieuleges gezien als het gebruik van decentrale ruimte. In variant 2a is het uitgangspunt dat alle provincies gebruik maken van de decentrale ruimte en milieuleges invoeren. Dat is de reden dat de volledige geraamde milieuleges zijn opgenomen. In variant 2b is ervan uitgegaan dat provincies niet overgaan tot het invoeren van milieuleges en zijn er geen milieuleges geraamd.

Bij het opstellen van het Integraal Financieel Beeld zijn de berekening met de milieuleges voor complexe bedrijven aangevuld. KokxDeVoogd raamt in het Integraal Financieel Beeld de extra milieuleges voor deze provinciale bedrijven tussen de € 13,2 mln. en € 47,9 mln.⁹² De totale milieuleges voor provincies worden daarmee in variant 2a geraamd tussen de € 15,7 mln. en € 50,9 mln. (prijspeil 2022).

⁹¹ Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021,

⁹² Integraal Financieel Beeld, KokxDeVoogd, 11 maart 2021, pag. 26

Op basis van de expertsessies zijn de bovenstaande ramingen bijgesteld. Er heeft daarnaast een vergelijking met kengetallen van enkele omgevingsdiensten plaatsgevonden. Naar aanleiding daarvan is het kengetal voor vergunningverlening bij de BRZO⁹³ bedrijven bijgesteld. Voor alle bedrijven is het kengetal aan de onderkant van 300 uur en aan de bovenkant van 400 uur per jaar per bedrijf⁹⁴ opgenomen.

In variant 2a is als gevolg daarvan de bovenkant van de bandbreedte verlaagd van € 50,9 mln. naar €29,9 mln. (prijspeil 2022).

In de variant 2b is zowel aan de onderkant als de bovenkant 50% van de maximale milieuleges geraamd. Het betreft een bedrag van € 14,9 mln. (prijspeil 2022).

3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO

In tabel 34 staan voor provincies de effecten van de actualisatie van de beheerkosten DSO-LV en IPLO.

Tabel 34: Aanpassing beheerskosten DSO-LV en IPLO provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beleid - beheerkosten	€ 1,8	€ 1,8	€ 2,1	€ 2,1	€ 2,9	€ 2,9
Geactualiseerde beheerkosten	€ 3,0	€ 3,0	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,9	€ 0,9
3 Totaal actualisatie beheerkosten	€ -1,3	€ -1,3	€ 1,8	€ 1,8	€ 2,1	€ 2,1
<i>Financieel effect IFB</i>	€ -1,3	€ -1,3	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,8	€ 0,8

Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van de beheerkosten van het DSO-LV en IPLO. Op basis van de huidige bestuurlijke afspraken worden deze beheerkosten als volgt verdeeld: 70% gemeenten, 19% rijkspartijen, 6% provincies en 5% waterschappen.

Ecorys/ Senze heeft een viertal scenario's (A, B, C en D) doorerekend. Voor scenario B van het DSO-LV en IPLO zijn - op basis van de investeringen door het Rijk - de beheerkosten voor de bevoegde gezagen tezamen op € 29,3 mln. berekend. Dit maakt onderdeel uit van variant 1 van het Integraal Financieel Beeld en aandeel voor provincies bedraagt € 1,8 mln. Voor scenario C en D zijn de beheerkosten op respectievelijk € 64,4 mln. (aandeel provincies € 3,9 mln.) en € 77,9 mln. (aandeel provincies € 4,7 mln.) berekend.⁹⁵ Deze maken onderdeel uit van variant 2b en 2a van het Integraal Financieel Beeld (prijspeil 2022).

Op basis van de investeringen in het DSO-LV en IPLO is een actuele raming van de beheerkosten gemaakt. Voor variant 1 bedraagt de totale geactualiseerde raming van de beheerkosten € 50,6 mln.,

⁹³ BRZO = Besluit Risico's Zware Ongevallen

⁹⁴ In Integraal Financieel Beeld van 2021 was voor de oorspronkelijke gemeentelijke bedrijven 200 uur voor vergunningverlening per bedrijf per jaar opgenomen. Voor de provinciale BRZO bedrijven was 800 uur per bedrijf per jaar opgenomen.

⁹⁵ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina 43.

een stijging ten opzichte van het Integraal Financieel Beeld. Het aandeel provincie komt uit op € 3,0 mln. Voor de varianten 2b en 2a bedragen de beheerkosten respectievelijk € 55,8 mln. (aandeel provincie € 3,3 mln.) en € 64,9 mln. (aandeel provincie € 3,9 mln.)⁹⁶. Alle genoemde bedragen hebben prijspeil 2022.

4. Toerekening technologiekosten

In tabel 35 staan de effecten van de toerekening van de technologiekosten voor provincies.

Tabel 35: Toerekening technologiekosten provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beeld - toerekening technologiekosten	€ -	€ 0,7	€ -	€ 0,8	€ -	€ 1,1
Geactualiseerde toerekening technologiekosten	€ 1,2	€ 1,2	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,3
4 Totaal actualisatie toerekening technologiekosten	€ 1,2	€ 0,5	€ 0,1	€ -0,7	€ 0,3	€ -0,8
<i>Financieel effect IFB</i>	€ 1,2	€ 0,5	€ 1,3	€ -0,2	€ 1,5	€ -0,3

In het Integraal Financieel Beeld is het uitgangspunt opgenomen dat de beheerkosten DSO-LV en IPLO voor 38% in de leges kan worden opgenomen. Dit percentage is gekozen omdat dit deel van de beheerkosten specifiek aan het onderdeel vergunningverlening van het DSO-LV en IPLO kan worden toegerekend. Omdat er nog onduidelijkheid was of dit wettelijk mogelijk was, is dat in het Integraal Financieel Beeld alleen aan de bovenkant van de verschillende varianten gedaan. Aan de onderkant is telkens nihil opgenomen.

Er zijn twee ontwikkelingen:

Als eerste is inmiddels duidelijk dat de beheerkosten deels in de leges van vergunningen kunnen worden toegerekend. Aan de onderkant van de verschillende varianten zijn deze opbrengsten in deze actualisatie opgenomen. Dat betekent dat de verschillende varianten aan de onderkant een verbeterd resultaat opleveren voor provincies.

Als tweede zijn de totale beheerkosten voor DSO-LV en informatiepunt voor variant 1 toegenomen en voor de varianten 2 afgenomen (zie ook voorgaande punt 3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO). Dat heeft een effect op de toerekening van de technologiekosten aan leges. De geactualiseerde technologiekosten voor provincies komen in variant 1 uit op € 1,2 mln., voor variant 2b op € 1,3 mln. en voor variant 2a op € 1,5 mln.

Het effect van deze twee ontwikkelingen op het Integraal Financieel Beeld is voor variant 1 dat door de toerekening van technologiekosten de opbrengsten voor provincies uit leges aan de onderkant € 1,2 mln. toeneemt. Aan de bovenkant komt dit bedrag voor provincies op € 0,5 mln.

⁹⁶ Meerjarenraming IFB – scenario's", 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

Voor variant 2b is het effect voor provincies aan de onderkant een stijging van de baten van € 1,3 mln. en aan de bovenkant een daling van de baten van € 0,2 mln. In variant 2a nemen de baten aan de onderkant met € 1,5 mln. toe. Aan de bovenkant neemt de baten voor provincies met € 0,3 mln. af. (prijspeil 2022).

5. Overheid als initiatiefnemer

n.v.t.

6. Onderzoekshulp

In tabel 36 staan de effecten van actualisatie van het onderwerp onderzoekshulp DSO.

Tabel 36: actualisatie onderzoekshulp provincies (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Provincies					€ -0,8	€ -1,0

In het rapport van Ecorys/ Senze staat het onderwerp onderzoekshulp opgenomen.⁹⁷ Met onderzoekshulp wordt ervoor gezorgd dat de beschikbare informatie ook gemakkelijker vindbaar is (door standaardisatie) en wordt het mogelijk onderzoeken te hergebruiken en centraal op te slaan. Hiermee wordt het overzicht vergroot, is er sprake van minder zoektijd en een vermindering van onderzoekskosten voor alle actoren vanaf scenario D van het DSO.

In de expertsessies is aangegeven dat dit een effect is dat vooral voor maatschappij en burgers geldt. Binnen overheden is de informatie veelal door dossierkennis van ambtenaren beschikbaar. De verwachting is dat dit financieel effect zich dan ook niet voordoet.

7. Koepelkosten

In tabel 37 staan de effecten van de stijgende koepelkosten bij de IPO.

Tabel 37: Effecten stijgende koepelkosten bij IPO (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Provincies	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3	€ -2,3

Als gevolg van de Ow stijgen bij het IPO de structurele ondersteuningskosten voor de provincies. Onderdeel daarvan is ook het beheer van informatieproducten. Vooralsnog is in alle varianten rekening gehouden, op basis van de opgave van de IPO, met een structurele stijging van € 2,3 mln. Het betreft kosten waarvoor provincies een hogere ledenbijdrage aan het IPO gaan betalen.

⁹⁷ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys, 26 februari 2021, pagina 60

Bijlage 3: Actualisatie IFB waterschappen

Transitiekosten waterschappen

In tabel 38 staan de geactualiseerde transitiekosten voor waterschappen opgenomen.

Tabel 38: Actualisatie 8 transitiekosten waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 1	€ 5	€ 8	€ 12	€ 21	€ 12	€ 6	€ 3	€ 2	€ -	€ 70
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek											
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ 0	€ 1	€ 1	€ 2	€ 3	€ 2	€ 1	€ 0	€ 0	€ -	€ 10
subtotaal transitiekosten (prijspeil 2022)	€ 0	€ 1	€ 1	€ 2	€ 3	€ 2	€ 1	€ 0	€ 0	€ -	€ 10
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow											
1 Programma en projectteam invoering Ow							€ 2	€ 3			€ 5
2 IT-capaciteit							€ 2	€ 2			€ 2
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt							€ 1	€ 1			€ 2
4 Licentiekosten							€ 1	€ 1			€ 2
5 Planvorming en regelgeving							€ 5	€ 5			€ 9
6 Uitvoeringsdiensten - programmateam/IT-capaciteit en licentiekosten							€ -	€ -			€ -
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 11	€ 12	€ -	€ -	€ 24
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow											
1 Transformatie - waterschappen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 6	€ 4	€ 10
2 Directe uitstelkosten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 6	€ 4	€ 10
E TOTAAL ACTUALISATIE	€ 1	€ 6	€ 9	€ 14	€ 24	€ 14	€ 18	€ 15	€ 8	€ 4	€ 113
10% minder											€ 102
10% meer											€ 124

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

A. Transitiekosten (prijspeil 2019)

KPMG raamt de totale transitiekosten voor waterschappen voor de periode van 2016 tot 2024 op een bedrag van € 70 mln. KPMG heeft rekening gehouden met een onzekerheidsmarge van 10% min en 10% plus waardoor een bandbreedte ontstaat van € 63 tot € 77 mln. (prijspeil 2019)⁹⁸

B. Actualisatie – prijspeil en nieuw onderzoek

Prijspeil 2019 naar 2022

Voor de actualisatie van de raming van de transitiekosten is het prijspeil van 2019 naar 2022 omgerekend. Het merendeel van de oorspronkelijke onderzoeken zijn met prijspeil 2019 opgesteld. De transitiekosten door aanpassing van het prijspeil zijn voor de waterschappen € 10 mln. hoger.

C. Actualisatie – voorafgaand aan inwerkingtreding Ow

Voor het opstellen van deze nieuwe raming voor de jaren 2022 en 2023 zijn door ons verschillende bronnen gebruikt. Als eerste is naar de opbrengsten uit de expertsessies gekeken. Dat heeft vooral een overzicht van de kostencomponenten opgeleverd en een indicatie van de richting van de consequenties van de latere inwerkingtreding. Als tweede is bronmateriaal van de eerdere onderzoeken gebruikt om te komen tot een raming van elk van deze kostenposten. Dat bronmateriaal is dan ook in de voetnoot vermeld. Dat is niet bij alle kostenposten mogelijk gebleken. Indien dat het geval was, is door ons een inschatting gemaakt en is dat expliciet gemaakt.

⁹⁸ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 33

Als gevolg van de latere inwerkingtreding worden waterschappen geconfronteerd met additionele transitiekosten. Een deel daarvan is voor 100% toe te schrijven aan uitstelkosten. Dat geldt bijvoorbeeld bij licentiekosten van ICT-systemen die nog niet gebruikt kunnen worden. Bij andere kosten, bijvoorbeeld kosten van programmateams, is dat niet voor 100% aan het uitstel toe te rekenen. We zien dat programmateams deels afrondende werkzaamheden verrichten, deels voorbereidende werkzaamheden doen vooruitlopend op de invoering en deels werkzaamheden opnieuw moeten doen. Een deel van de kosten wordt aangemerkt als uitstelkosten en een deel wordt aangemerkt als hogere eenmalige kosten/ transitiekosten.

In tabel 39 staat de raming van uitstelkosten voor de jaren 2022 en 2023 (prijspeil 2022)

Tabel 39: Uitstelkosten 2022 en 2023 voor waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving		2022	2023	2022	2023
Uitstelkosten - onderdeel van C	percentage	totaal		uitstelkosten	
Programma en projectteam invoering Ow	50%	€ 2	€ 3	€ 1	€ 1
IT-capaciteit	100%	€ 2	€ 2	€ 2	€ 2
Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt	100%	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
Licentiekosten	100%	€ 1	€ 1	€ 1	€ 1
Planvorming en regelgeving	100%	€ 5	€ 5	€ 5	€ 5
Uitvoeringsdiensten - programmateam/IT-capaciteit en licentiekosten	70%	€ -	€ -	€ -	€ -
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow		€ 11	€ 12	€ 10	€ 10

De totale stijging van de eenmalige kosten voor waterschappen als gevolg van de latere inwerkingtreding bedragen voor de jaren 2022 en 2023 respectievelijk € 11 mln. en € 12 mln. In totaal wordt voor het jaar 2022 €10 mln. en voor het jaar 2023 € 11 mln. aangemerkt als uitstelkosten.

Hieronder worden de verschillende kostenposten nader toegelicht.

1. Aanhouden programmateam

Een deel van het aanhouden van de programmateams is toe te rekenen aan uitstelkosten maar een ander deel betreft gewoon hogere transitiekosten. Hiertoe wordt 50% als uitstelkosten gezien en 50% als hogere transitiekosten. Dit is een kwalitatieve inschatting die door ons is gemaakt op basis van de expertsessies en een aanvullende uitvraag.

Als bron wordt KPMG gebruikt. In 2021 raamt KPMG voor de programmateams voor de reguliere ondersteuning bij de invoering van de Ow bij waterschappen op een bedrag van € 3,3 mln.⁹⁹ Op prijspeil 2022 is dat € 3,8 mln. Dat is gemiddeld € 173.000 per waterschap.

⁹⁹ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 12 mln.; 27% zijn kosten voor programma- en projectmanagement

Voor 2022 raamt KPMG voor programmateams bij waterschappen € 1,8 mln.¹⁰⁰ (prijsspeil 2022). Dat is een lager bedrag dan 2021 omdat het uitgangspunt van KPMG is dat dan de Ow is ingevoerd. In de expertbijeenkomst is aangegeven dat in 2022 de programmateams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum volledig op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmateams € 3,8 mln.¹⁰¹ (prijsspeil 2022). In 2022 zullen de transitiekosten voor de programmateams naar verwachting € 2 mln. hoger zijn.

Voor 2023 raamt KPMG voor programmateams bij waterschappen een bedrag van € 0,9 mln. (prijsspeil 2022).¹⁰² Dat bedrag ligt lager dan 2021 en 2022. Ook hier geldt dat het uitgangspunt van KPMG was dat de Ow zou zijn ingevoerd. In de expertbijeenkomst is aangegeven dat 2023 de programmateams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum en de noodzakelijke aanpassingen in de werkprocessen voor een groot deel op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmateam € 3,8 mln.¹⁰³ In 2023 zullen naar verwachting de transitiekosten voor de programmateams als gevolg van de latere inwerkingtreding naar verwachting € 2,9 mln. hoger zijn.

Naar verwachting stijgen ten opzichte van de raming van KPMG voor de desbetreffende jaren de transitiekosten van programmateams met respectievelijke € 2 mln. in 2022 en € 2,9 mln. in 2023. Zo'n 50% van deze kosten, **€ 1,1 mln. in 2022** en **€ 1,4 mln. in 2023** wordt aangemerkt als uitstelkosten.

2. Aanhouden IT-capaciteit

Uit de expertsessies blijkt dat waterschappen inmiddels de benodigde IT-capaciteit hebben opgebouwd. De latere inwerkingtreding betekent dat waterschappen kosten maken maar dat deze functionarissen niet op de beoogde werkzaamheden kunnen worden ingezet. Het betreft daarbij schaarse capaciteit die vaak ook nog opgeleid moet worden. Waterschappen willen de aangetrokken capaciteit behouden om gereed te zijn voor de inwerkingtreding van de Ow. De capaciteit wordt op overige IT-vraagstukken rondom de Ow ingezet (bijvoorbeeld in de lucht houden van twee systemen, op orde krijgen van DSO, testen, TAM's).

Voor het bepalen van de kosten voor het aanhouden van de IT-capaciteit is voor de jaren 2022 en 2023 gebruik gemaakt van het onderzoek van Ecorys/Senze. In dat rapport staat, voor IT-capaciteit als de Ow is ingevoerd, dat voor applicatiebeheer en beheerders van toepasbare regels voor waterschappen in totaal € 1,5 mln. (prijsspeil 2022) per jaar nodig is.¹⁰⁴ In 2022 en 2023 wordt deze capaciteit ingezet om systemen in de lucht te houden.

¹⁰⁰ Bron KPMG: transitiekosten 2022: € 6 mln.; 27% zijn kosten voor programma- en projectmanagement

¹⁰¹ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 12 mln.; 27% zijn kosten voor programma- en projectmanagement

¹⁰² Bron KPMG: transitiekosten 2023: € 3 mln.; 27% zijn kosten voor programma – en projectmanagement

¹⁰³ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 21 mln.; 37% zijn personeelskosten en inhuur programmateams

¹⁰⁴ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina, 40 en 41: € 16,5 mln. applicatiebeheer en €3,5 mln. regelbeheer (op basis van IFB).

Het betreft kosten die voor 100% worden toegerekend aan uitstelkosten. Het betreft **€ 1,5 mln. in zowel 2022 als 2023.**

3. Beheerbijdrage DSO-LV- en informatiepunt

Over de beheerbijdrage voor DSO-LV en informatiepunt zijn bestuurlijke afspraken in de beheerovereenkomst gemaakt. De afspraak is dat deze kosten gezamenlijk via de beheerbijdrage worden gedragen volgens de volgende verdeelsleutel: Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en waterschappen 5%. Vanaf 2020 bedraagt de totale beheerbijdrage € 29 mln. per jaar (prijspeil 2022). Waterschappen betalen daarvan € 1,5 mln. per jaar

Vanaf 2020 tot de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2022 zijn door KPMG de financiële beheerbijdrage voor DSO-LV en het informatiepunt als transitiekosten opgenomen, omdat er wel voor beheer wordt betaald terwijl het DSO nog niet voor de dagelijkse werkzaamheden kan worden gebruikt. Voor 2020 waren dit nog geen kosten die aan medeoverheden werden doorberekend en maakten deze kosten daarmee ook geen deel uit van de transitiekosten. Na 1 januari 2022 zijn deze kosten door KPMG niet meer als transitiekosten opgenomen omdat de Ow dan zou zijn ingevoerd.

De latere inwerkingtreding zorgt ook in 2022 en 2023 voor hogere transitiekosten dan waarmee KPMG rekening houdt. Ook in die jaren wordt de beheerbijdrage betaald door de waterschappen zonder dat het DSO-LV en informatiepunt operationeel zijn waardoor de beheerbijdrage door ons aangemerkt en voor 100% is toegerekend aan het uitstel van de Ow.

Vanwege de latere inwerkingtreding is voor **zowel 2022 en 2023** in totaal **€ 1,5 mln.** aan uitstelkosten voor de beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt opgenomen.

4. Dubbele licentiekosten

Uit de expertsessies komt dat waterschappen alle systemen voor het aansluiten op het DSO hebben aangeschaft. Voor het gebruik van de nieuwe software die waterschappen aansluit op het DSO-LV worden jaarlijks licentiekosten of kapitaallasten betaald. Het betreft licentie- of kapitaallasten voor systemen voor toepasbare regels, VTH-systeem en plansoftware die door ons worden aangemerkt als transitiekosten. Het totale bedrag van deze licentiekosten is door Ecorys/Senze berekend op € 1,4 mln. per jaar.¹⁰⁵ (prijspeil 2022).

Als gevolg van het uitstel ontstaan dubbele licentiekosten bij de waterschappen, omdat ook de 'oude' systemen moeten blijven draaien. Het betreft kosten die voor 100% als directe uitstelkosten worden beschouwd. Het gehele bedrag van **€ 1,4 mln.** is voor **beide jaren 2022 en 2023** opgenomen.

¹⁰⁵ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina, 38,39 en 40.

5. Aanpassen planvorming en regelgeving

Als gevolg van het nieuwe uitstel in 2022 en deels 2023 ontstaan extra kosten voor planvorming en regelgeving bij waterschappen. De kosten komen overeen met de ramingen van KPMG voor 2021, 4,5 mln.¹⁰⁶ (prijspeil 2022). Dit is ongeveer gemiddeld € 180.000 per waterschap.

Als gevolg van het uitstel ontstaan voor aanpassing van planvorming en regelgeving transitiekosten welke voor 100% aan het uitstel kunnen worden toegerekend. Een voorbeeld is dat waterschappen door het uitstel twee verordeningen in de lucht moeten houden, zowel de huidige keur die op grond van de huidige regelgeving van kracht is en zijn opvolger de waterschapsverordening die na inwerkingtreding rechtsgeldig wordt. Betekent steeds twee keer wijzigen, twee keer bestuurlijk voorbereiden, besluiten etc. Het bedrag van **€ 4,5 mln.** is voor het jaar 2022 en voor 2023 opgenomen.

6. Uitvoeringsdiensten

n.v.t.

D. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

In de expertsessies is aangegeven dat waterschappen nog transitiekosten maken na de inwerkingtreding van de Ow. Het zat zal nog veel vragen van de ambtelijke organisaties om optimaal te leren werken met de Ow. Voor een adequate toepassing van de instrumenten zijn aanpassingen in werkprocessen, de organisatie en cultuur nodig. KPMG raamt voor de periode na de inwerkingtredingsdatum € 12,6 mln.¹⁰⁷ (prijspeil 2022) wat neerkomt op gemiddeld € 0,6 mln. per waterschap.

Voor de periode na de inwerkingtredingsdatum van de Ow is het oorspronkelijke bedrag van KPMG van € 12,6 mln. voor deze periode gehandhaafd. De middelen waarvan KPMG nog uitging die voor de jaren 2022 en 2023 beschikbaar waren, voor de periode na de inwerkingtredingsdatum Ow, worden nu deels voorafgaand al ingezet. In totaal is er daardoor € 10,3 mln. minder beschikbaar. Na de inwerkingtredingsdatum is er voor de periode van 1 januari 2024 tot 1 januari 2025 € 2,3 mln. beschikbaar (prijspeil 2022).¹⁰⁸

Er resulteert een additioneel bedrag voor de transitiekosten van **€ 10,3 mln.** voor de jaren 2024 en 2025 (na inwerkingtreding). Dit bedrag is verdeeld over de twee jaren.

E. Totaal actualisatie

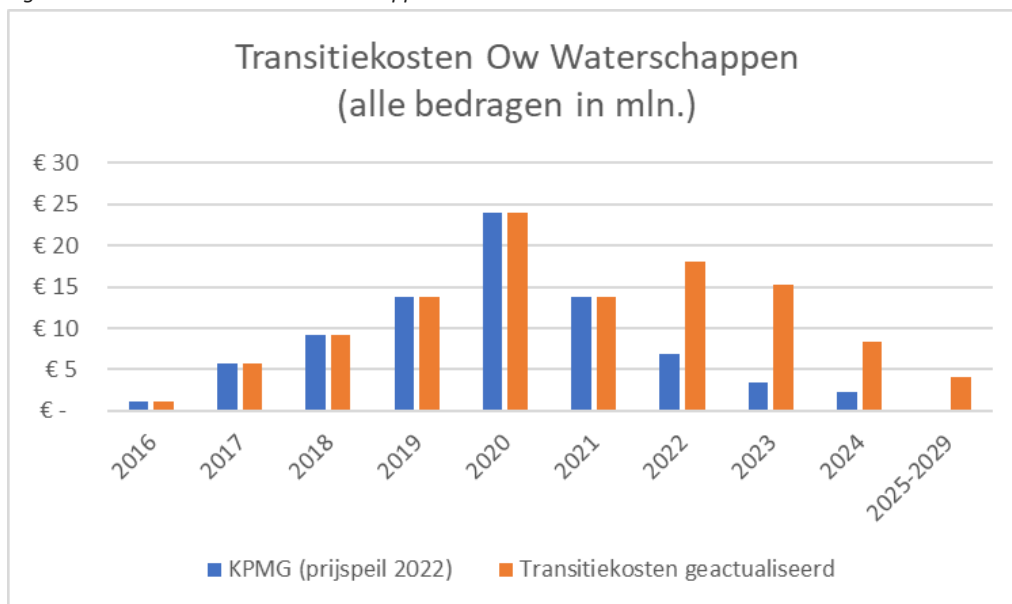
In figuur 3 staan de transitiekosten van KPMG en de effecten na de actualisatie van bovenstaand over de periode van 2016 t/m 2029.

¹⁰⁶ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 32

¹⁰⁷ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 33

¹⁰⁸ Zie paragraaf 5.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen, transitiekosten na inwerkingtredingsdatum

Figuur 3: Transitiekosten Ow waterschappen



Structurele effecten waterschappen

In tabel 40 staan de geactualiseerde structurele effecten voor waterschappen opgenomen.

Tabel 40. Actualisatie structurele effecten waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ -	€ 2,4	€ -0,6	€ 3,4	€ 8,0	€ 16,1
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek						
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ -	€ 0,3	€ -0,1	€ 0,5	€ 1,1	€ 2,3
2 Nieuw onderzoek						
subtotaal actualisatie prijspeil 2022 en nieuw onderzoek	€ -	€ 0,3	€ -0,1	€ 0,5	€ 1,1	€ 2,3
H Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow						
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow						
1 Ruimtelijke plannen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
2 Invoeren van milieuleges	€ -	€ -	€ 0,9	€ 0,9	€ -1,0	€ -
3 Technologiekosten	€ -1,1	€ -1,1	€ 0,4	€ 0,4	€ 0,7	€ 0,7
4 Toerekening technologiekosten	€ 1,0	€ 0,4	€ 1,1	€ -0,2	€ 1,2	€ -0,2
5 Overheid als initiatiefnemer						
6 Onderzoekshulp	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -1,0	€ -1,3
7 Koepelkosten Unie van waterschappen	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -0,6	€ -1,2	€ 1,9	€ 0,7	€ -0,6	€ -1,4
J TOTAAL ACTUALISATIE	€ -0,6	€ 1,6	€ 1,2	€ 4,5	€ 8,5	€ 17,1

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

F. Integraal Financieel Beeld (prijspeil 2019)

In het Integraal Financieel Beeld staat dat zonder gebruik van de eigen beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO het structurele effect tussen nihil en € 2,4 mln. positief per jaar ligt.

Wanneer waterschappen de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met scenario 3 van DSO, kunnen de bedragen oplopen van € 8 mln. tot € 16,1 mln. per jaar.

Op verschillende onderwerpen kunnen de waterschappen de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor waterschappen in deze variant uitkomen tussen € 0,6 mln. negatief en 3,4 mln. positief per jaar.

G. Actualisatie prijspeil en nieuw onderzoek

1. Prijspeil 2019 naar 2022

Het merendeel van de oorspronkelijke deelonderzoeken heeft prijspeil 2019. Voor de actualisatie van de raming van de structurele effecten zijn de bedragen uit de verschillende deelonderzoeken naar prijspeil 2022 omgerekend. De structurele effecten van variant 1 neemt alleen aan de bovenkant met € 0,3 mln. toe. Voor variant 2 neemt de onderkant met € 0,1 mln. af en de bovenkant met € 2,3 mln. toe.

2. Nieuw onderzoek

n.v.t.

H. Actualisatie – voorafgaand inwerkingtreding Ow

Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.

I. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

1. Ruimtelijke plannen

n.v.t.

2. Milieuleges

In tabel 41 staat de effecten van de actualisatie van de milieuleges voor waterschappen.

Tabel 41: Actualisatie van milieuleges waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning					€ 2,8	€ 3,5
Additionele raming complexe bedrijven					€ -	€ -
Totaal milieuleges (Integraal Financieel Beeld)					€ 2,8	€ 3,5
Actualisatie Milieuleges (maximaal 50%)					€ -1,0	€ -
Actualisatie Milieuleges (maximaal 25%)			€ 0,9	€ 0,9		
TOTAAL ACTUALISATIE MILIEULEGES	€ -	€ -	€ 0,9	€ 0,9	€ 1,8	€ 3,5

In het deelonderzoek naar de milieuleges staan de structurele financiële effecten voor waterschappen opgenomen.¹⁰⁹ Berenschot raamt in dit deelonderzoek de milieuleges voor waterschappen tussen de € 2,8 mln. en 3,5 mln. (prijspeil 2022).

In het Integraal Financieel Beeld wordt het invoeren van milieuleges gezien als het gebruik van decentrale ruimte. In variant 2a is het uitgangspunt dat alle waterschappen gebruik maken van de decentrale ruimte en milieuleges invoeren. Dat is de reden dat de volledige geraamde milieuleges zijn opgenomen. In variant 2b is ervan uitgegaan dat waterschappen niet overgaan tot het invoeren van milieuleges en zijn er geen milieuleges geraamd.

Op basis van de expertsessies zijn de ramingen naar beneden bijgesteld. Veel van de waterschappen geven aan geen milieuleges in te voeren of dat te doen met maar een beperkte mate van kostendeckendheid. In variant 2a is de onderkant van de bandbreedte verlaagd naar 50% van de maximale opbrengsten. Dat is een daling van € 1,0 mln. De totale geactualiseerde milieuleges voor waterschappen worden daarmee in variant 2a geraamd tussen de € 1,8 mln. en € 3,5 mln. (prijspeil 2022).

In de variant 2b is zowel aan de onderkant als de bovenkant 25% van de maximale milieuleges geraamd. Het betreft een bedrag van € 0,9 mln. (prijspeil 2022).

¹⁰⁹ Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021,

3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO

In tabel 42 staan voor waterschappen de effecten van de actualisatie van de beheerkosten DSO-LV en IPLO.

Tabel 42: Aanpassing beheerskosten DSO-LV en IPLO waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beeld - beheerkosten	€ 1,5	€ 1,5	€ 1,8	€ 1,8	€ 2,4	€ 2,4
Geactualiseerde beheerkosten	€ 2,5	€ 2,5	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,7	€ 0,7
3 Totaal actualisatie beheerkosten	€ -1,1	€ -1,1	€ 1,5	€ 1,5	€ 1,7	€ 1,7
Financieel effect IFB	€ -1,1	€ -1,1	€ 0,4	€ 0,4	€ 0,7	€ 0,7

Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van de beheerkosten van het DSO-LV en IPLO gemaakt. Op basis van de huidige bestuurlijke afspraken worden deze beheerkosten als volgt verdeeld: 70% gemeenten, 19% voor rijkspartijen, 6% voor provincies en 5% voor waterschappen.

Ecorys/ Senze heeft een viertal scenario's (A, B, C en D) doorgerekend. Voor scenario B van het DSO-LV en IPLO zijn - op basis van de investeringen door het Rijk - de beheerkosten voor de bevoegde gezagen tezamen op € 29,3 mln. berekend. Dit maakt onderdeel uit van variant 1 van het Integraal Financieel Beeld en aandeel voor waterschappen bedraagt € 1,5 mln. Voor scenario C en D zijn de beheerkosten op respectievelijk € 64,4 mln. (aandeel waterschappen € 3,3 mln.) en € 77,9 mln. (aandeel waterschappen € 3,9 mln.) berekend.¹¹⁰ Deze maken onderdeel uit van variant 2b en 2a van het Integraal Financieel Beeld. (prijspeil 2022)

Op basis van de investeringen in het DSO-LV en IPLO is een actuele raming van de beheerkosten gemaakt. Voor variant 1 bedraagt de totale geactualiseerde raming van de beheerkosten € 50,6 mln. Een stijging ten opzichte van het Integraal Financieel Beeld. Het aandeel waterschappen komt uit op € 2,5 mln. Voor de varianten 2b en 2a bedragen de beheerkosten respectievelijk € 55,8 mln. (aandeel waterschappen € 2,8 mln.) en € 64,9 mln. (aandeel waterschappen € 3,2 mln.)¹¹¹. Alle genoemde bedragen hebben prijspeil 2022.

¹¹⁰ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina 43.

¹¹¹ "Meerjarenraming IFB – scenario's", 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

4. Toerekening technologiekosten

In tabel 43 staan de effecten van de toerekening van de technologiekosten voor waterschappen.

Tabel 43: Toerekening technologiekosten waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beeld - toerekening technologiekosten	€ -	€ 0,6	€ -	€ 0,7	€ -	€ 0,9
Geactualiseerde toerekening technologiekosten	€ 1,0	€ 1,0	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,3
4 Totaal actualisatie toerekening technologiekosten	€ 1,0	€ 0,4	€ 0,1	€ -0,6	€ 0,3	€ -0,7
<i>Financieel effect IFB</i>	<i>€ 1,0</i>	<i>€ 0,4</i>	<i>€ 1,1</i>	<i>€ -0,2</i>	<i>€ 1,2</i>	<i>€ -0,2</i>

In het Integraal Financieel Beeld is het uitgangspunt opgenomen dat de beheerkosten DSO-LV en IPLO voor 38% in de leges kan worden opgenomen. Dit percentage is gekozen omdat dit deel van de beheerkosten specifiek aan het onderdeel vergunningverlening van het DSO-LV en IPLO kan worden toegerekend. Omdat er nog onduidelijkheid was of dit wettelijk mogelijk was, is dat in het Integraal Financieel Beeld alleen aan de bovenkant van de verschillende varianten gedaan. Aan de onderkant is telkens nihil opgenomen.

Er zijn twee ontwikkelingen:

Als eerste is inmiddels duidelijk dat de beheerkosten deels in de leges van vergunningen kunnen worden toegerekend. Aan de onderkant van de verschillende varianten zijn deze opbrengsten in deze actualisatie opgenomen. Dat betekent dat de verschillende varianten aan de onderkant een verbeterd resultaat opleveren voor waterschappen.

Als tweede zijn de totale beheerkosten voor DSO-LV en informatiepunt voor variant 1 toegenomen en voor de varianten 2 afgenomen (zie ook voorgaande punt 3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO). Dat heeft een effect op de toerekening van de technologiekosten aan leges. De geactualiseerde technologiekosten voor waterschappen komen in variant 1 uit op € 1,0 mln., voor variant 2b op € 1,1 mln. en voor variant 2a op € 1,3 mln.

Het effect van deze twee ontwikkelingen op het Integraal Financieel Beeld is voor variant 1 dat door de toerekening van technologiekosten de opbrengsten voor waterschappen uit leges aan de onderkant € 1,0 mln. toeneemt. Aan de bovenkant komt dit bedrag voor waterschappen op € 0,4 mln.

Voor variant 2b is het effect voor waterschappen aan de onderkant een stijging van de baten van € 1,1 mln. en aan de bovenkant een daling van de baten van € 0,2 mln. In variant 2a nemen de baten aan de onderkant met € 1,2 mln. toe. Aan de bovenkant neemt de baten voor gemeenten met € 0,2 mln. af. (prijspeil 2022).

5. Overheid als initiatiefnemer

n.v.t.

6. Onderzoekshulp

In tabel 44 staan de effecten van actualisatie van het onderwerp onderzoekshulp DSO.

Tabel 44: Actualisatie onderzoekshulp waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Waterschappen					€ -1,1	€ -1,4

In het rapport van Ecorys/ Senze staat het onderwerp onderzoekshulp opgenomen.¹¹² Met onderzoekshulp wordt ervoor gezorgd dat de beschikbare informatie ook gemakkelijker vindbaar (door standaardisatie) is en wordt het mogelijk onderzoeken te hergebruiken en centraal op te slaan. Hiermee wordt het overzicht vergroot, is er sprake van minder zoektijd en een vermindering van onderzoekskosten voor alle actoren vanaf scenario D van het DSO.

In de expertsessies is aangegeven dat dit een effect is dat vooral voor maatschappij en burgers geldt. Binnen overheden is de informatie veelal door dossierkennis van ambtenaren beschikbaar. De verwachting is dat dit financieel effect zich dan ook niet voordoet.

7. Koepelkosten

In tabel 45 staan de effecten van de stijgende koepelkosten bij de Unie van Waterschappen.

Tabel 45: Effecten stijgende koepelkosten bij Unie van Waterschappen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Waterschappen	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5	€ -0,5

Als gevolg van de Ow stijgen bij de Unie van Waterschappen de structurele ondersteuningskosten voor de waterschappen. Vooralsnog is in alle varianten rekening gehouden, op basis van de opgave van de Unie van Waterschappen, met een structurele stijging van € 0,5 mln. Het betreft kosten waarvoor waterschappen een hogere ledenbijdrage gaan betalen.

¹¹² Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys, 26 februari 2021, pagina 60

Bijlage 4: Actualisatie IFB Rijkspartijen

Transitiekosten Rijkspartijen

In tabel 46 staan de geactualiseerde transitiekosten voor rijkspartijen opgenomen.

Tabel 46. Actualisatie transitiekosten rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2029	TOTAAL
A Transitiekosten (KPMG d.d. 3 februari 2021) (prijspeil 2019)	€ 1	€ 5	€ 6	€ 10	€ 22	€ 25	€ 6	€ 2	€ 1	€ -	€ 78
B Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek											
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ 0	€ 1	€ 1	€ 1	€ 3	€ 4	€ 1	€ 0	€ 0	€ -	€ 11
subtotaal transitiekosten (prijspeil 2022)	€ 0	€ 1	€ 1	€ 1	€ 3	€ 4	€ 1	€ 0	€ 0	€ -	€ 11
C Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow											
1 Programma en projectteam invoering Ow							€ 8	€ 10			€ 18
2 IT-capaciteit							€ 0	€ 0			€ -1
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt							€ 6	€ 6			€ 10
4 Licentiekosten							€ 0	€ 0			€ -1
5 Planvorming en regelgeving							€ -	€ -			€ -
6 Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten							€ -	€ -			€ -
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 14	€ 16	€ -	€ -	€ 31
D Actualisatie - na inwerkingtreding Ow											
1 Transformatie - Rijkspartijen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 9	€ -	€ 9
2 Transformatie - Omgevingsdiensten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 9	€ -	€ 9
E TOTAAL ACTUALISATIE	€ 1	€ 6	€ 7	€ 11	€ 25	€ 29	€ 21	€ 18	€ 10	€ -	€ 128
5% minder											€ 122
5% meer											€ 134

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

A. Transitiekosten (prijspeil 2019)

KPMG raamt de totale transitiekosten voor rijkspartijen voor de periode van 2016 tot 2024 op een bedrag van € 78 mln. KPMG heeft rekening gehouden met een onzekerheidsmarge van 5% min en 5% plus waardoor een bandbreedte ontstaat van € 74 tot € 82 mln. (prijspeil 2019)¹¹³

B. Actualisatie – prijspeil en nieuw onderzoek

1. Prijspeil 2019 naar 2022

Voor de actualisatie van de raming van de transitiekosten is het prijspeil van 2019 naar 2022 omgerekend. Het merendeel van de oorspronkelijke onderzoeken zijn met prijspeil 2019 opgesteld. De transitiekosten door aanpassing van het prijspeil stijgt voor rijkspartijen met € 11 mln.

2. Nieuw onderzoek

n.v.t.

C. Actualisatie – voorafgaand aan inwerkingtreding Ow

Voor het opstellen van deze nieuwe raming voor de jaren 2022 en 2023 zijn door ons verschillende bronnen gebruikt. Als eerste is naar de opbrengsten uit de expertsessie gekeken. Dat heeft vooral een

¹¹³ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 37

overzicht van de kostencomponenten opgeleverd en een indicatie van de richting van de consequenties van de latere inwerkingtreding. Als tweede is bronmateriaal van de eerdere onderzoeken gebruikt om te komen tot een raming van elk van deze kostenposten. Dat bronmateriaal is dan ook in de voetnoot vermeld. Dat is niet bij alle kostenposten mogelijk gebleken. Indien dat het geval was, is door ons een inschatting gemaakt en is dat expliciet gemaakt.

Als gevolg van de latere inwerkingtreding worden gemeenten geconfronteerd met additionele transitiekosten. Een deel daarvan is voor 100% toe te schrijven aan uitstelkosten. Dat geldt bijvoorbeeld bij licentiekosten van ICT-systemen die nog niet gebruikt kunnen worden. Bij andere kosten, bijvoorbeeld kosten van programmateams, is dat niet voor 100% aan het uitstel toe te rekenen. We zien dat programmateams deels afrondende werkzaamheden verrichten, deels voorbereidende werkzaamheden doen vooruitlopend op de invoering en deels werkzaamheden opnieuw moeten doen. Een deel van de kosten wordt aangemerkt als uitstelkosten en een deel wordt aangemerkt als hogere eenmalige kosten/ transitiekosten.

In tabel 47 staat de raming van uitstelkosten voor de jaren 2022 en 2023 (prijspeil 2022)

Tabel 47: Uitstelkosten 2022 en 2023 voor rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving		2022	2023	2022	2023
Uitstelkosten - onderdeel van C	percentage	totaal		uitstel	
1 Programma en projectteam invoering Ow	50%	€ 8	€ 10	€ 4	€ 5
2 IT-capaciteit	100%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
3 Beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt	100%	€ 6	€ 6	€ 6	€ 6
4 Licentiekosten	100%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
5 Planvorming en regelgeving	100%	€ -	€ -	€ -	€ -
6 Uitvoeringsdiensten - programmteam/IT-capaciteit en licentiekosten	70%	€ -	€ -	€ -	€ -
subtotaal actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow		€ 14	€ 16	€ 10	€ 11

De totale stijging van de eenmalige kosten voor rijkspartijen als gevolg van de latere inwerkingtreding bedragen voor de jaren 2022 en 2023 respectievelijk € 14 mln. en € 16 mln. In totaal wordt voor het jaar 2022 € 10 mln. aan uitstel toegerekend en voor het jaar 2023 een bedrag van €11 mln.

Hieronder worden de verschillende kostenposten nader toegelicht.

1. Aanhouden programmteam

Een deel van het aanhouden van de programmateams is toe te rekenen aan uitstelkosten maar een ander deel betreft gewoon hogere transitiekosten. Hiertoe wordt 50% als uitstelkosten gezien en 50% als hogere transitiekosten. Dit is een kwalitatieve inschatting die door ons is gemaakt op basis van de expertsessies.

Als bron wordt KPMG gebruikt. In 2021 raamt KPMG voor de programmateams voor de reguliere ondersteuning bij de invoering van de Ow bij rijkspartijen een bedrag van € 9 mln.¹¹⁴ Op prijspeil 2022 is dat € 10,6 mln.

Voor 2022 raamt KPMG voor programmateams bij rijkspartijen € 2,5 mln.¹¹⁵ (prijspeil 2022). Dat is een lager bedrag dan 2021 omdat het uitgangspunt van KPMG is dat dan de Ow is ingevoerd. De verwachting is dat hier eenzelfde effect optreedt als bij de andere overheden namelijk dat de programmateams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum volledig op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmateam € 10,6 mln.¹¹⁶ (prijspeil 2022). In 2022 zullen de transitiekosten voor de programmateams naar verwachting € 8 mln. hoger zijn.

Voor 2023 raamt KPMG voor programmateams bij rijkspartijen een bedrag van € 0,8 mln. (prijspeil 2022).¹¹⁷ Dat bedrag ligt lager dan 2021 en 2022. Ook hier geldt dat het uitgangspunt van KPMG was dat de Ow zou zijn ingevoerd. Door gemeenten, provincies en waterschappen is aangegeven dat 2023 de programmateams vanwege de grote onzekerheden over de invoeringsdatum en de noodzakelijke aanpassingen in de werkprocessen voor een groot deel op het niveau van 2021 zijn gecontinueerd. In dat jaar zijn de totale kosten voor de programmateam € 10,6 mln.¹¹⁸ In 2023 zullen de transitiekosten voor de programmateams, als gevolg van de latere inwerkingtreding, naar verwachting € 10 mln. hoger zijn.

Naar verwachting stijgen ten opzichte van de raming van KPMG voor de desbetreffende jaren de transitiekosten van programmateams met respectievelijke € 8 mln. in 2022 en € 10 mln. in 2023. Zo'n 50% van deze kosten, **€ 4 mln. in 2022** en **€ 5 mln. in 2023** worden toegerekend aan de uitstelkosten.

2. Aanhouden IT-capaciteit

Hiervoor zijn geen betrouwbare gegevens voor de jaren 2022 en 2023 beschikbaar.

Beheerbijdrage DSO-LV- en informatiepunt

Over de beheerbijdrage voor DSO-LV en informatiepunt zijn bestuurlijke afspraken in de beheerovereenkomst gemaakt. De afspraak is dat deze kosten gezamenlijk via de beheerbijdrage worden gedragen volgens de volgende verdeelsleutel: Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en

¹¹⁴ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 25 mln.; 64% zijn programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur, 55% zijn de programmateams, pagina 41

¹¹⁵ Bron KPMG: transitiekosten 2022: € 6 mln.; 64% zijn programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur, 55% zijn de programmateams, pagina 41

¹¹⁶ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 25 mln.; 64% zijn programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur, 55% zijn de programmateams, pagina 41

¹¹⁷ Bron KPMG: transitiekosten 2023: € 2 mln.; 64% zijn programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur, 55% zijn de programmateams, pagina 41

¹¹⁸ Bron KPMG: transitiekosten 2021: € 25 mln.; 64% zijn programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur, 55% zijn de programmateams, pagina 41

waterschappen 5%. Vanaf 2020 bedraagt de totale beheerbijdrage € 29 mln. per jaar (prijspeil 2022). Rijkspartijen betalen daarvan € 5,5 mln. per jaar

Vanaf 2020 tot de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2022 zijn door KPMG de financiële beheerbijdrage voor DSO-LV en het informatiepunt als transitiekosten opgenomen, omdat er wel voor beheer wordt betaald terwijl het DSO nog niet voor de dagelijkse werkzaamheden kan worden gebruikt. Voor 2020 waren dit nog geen kosten die aan overheden werden doorberekend en maakten deze kosten daarmee ook geen deel uit van de transitiekosten. Na 1 januari 2022 zijn deze kosten door KPMG niet meer als transitiekosten opgenomen omdat de Ow dan zou zijn ingevoerd.

De latere inwerkingtreding zorgt ook in 2022 en 2023 voor hogere transitiekosten dan waarmee KPMG rekening houdt. Ook in die jaren wordt de beheerbijdrage betaald door de rijkspartijen zonder dat het DSO-LV en informatiepunt operationeel zijn. Voor de huidige bedrijfsprocessen draaien nog de 'oude' systemen waardoor de beheerbijdrage door ons aangemerkt en voor 100% is toegerekend aan het uitstel van de Ow.

Vanwege de latere inwerkingtreding is voor **zowel 2022 en 2023** in totaal **€ 5,5 mln.** aan uitstelkosten voor de beheerbijdrage DSO-LV en informatiepunt opgenomen.

3. Dubbele licentiekosten

Hiervoor zijn geen betrouwbare gegevens voor de jaren 2022 en 2023 beschikbaar.

4. Aanpassen planvorming en regelgeving

Hiervoor zijn geen betrouwbare gegevens voor de jaren 2022 en 2023 beschikbaar.

5. Uitvoeringsdiensten

n.v.t.

D. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

Rijkspartijen hebben niet deelgenomen aan de expertsessies. Het uitgangspunt dat na de inwerkingtredingsdatum nog transitiekosten worden gemaakt is echter ook hier gehanteerd. Het is de verwachting dat het nog veel zal vragen van de ambtelijke organisaties om optimaal te leren werken met de Ow. Voor een adequate toepassing van de instrumenten zijn aanpassingen in werkprocessen, de organisatie en cultuur nodig. KPMG raamt voor de periode na de inwerkingtredingsdatum rekening met € 10,3 mln.¹¹⁹ (prijspeil 2022).

Voor de periode na de inwerkingtredingsdatum van de Ow is het oorspronkelijke bedrag van KPMG van € 10,3 mln. gehandhaafd. De middelen waarvan KPMG nog uitging die voor de jaren 2022 en 2023

¹¹⁹ Onderzoek transitiekosten Omgevingswet, 3 februari 2021, KPMG, pagina 38

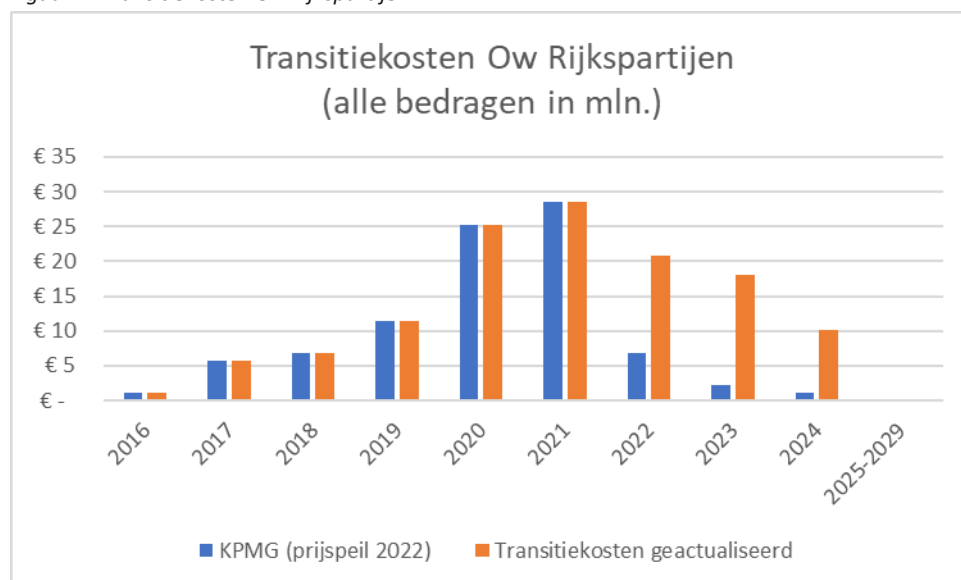
beschikbaar waren, worden nu deels voorafgaand aan de inwerkingtreding ingezet. In totaal is er daardoor € 9 mln. minder beschikbaar. Als gevolg van de latere inwerkingtreding is nu een kortere tijd beschikbaar om te leren werken met de Ow. Na de inwerkingtredingsdatum is er voor de periode van 2024 en 2025 €1,1 mln. beschikbaar (prijspeil 2022).¹²⁰

Wat resulteert is een additioneel bedrag voor de transitiekosten van **€ 9 mln.** voor de periode 1 januari 2024 tot 1 januari 2025 (na inwerkingtreding).

E. Totaal actualisatie

In figuur 4 staan de transitiekosten van KPMG en de effecten na de actualisatie van bovenstaande over de periode van 2016 t/m 2029.

Figuur 4: Transitiekosten Ow rijkspartijen



¹²⁰ Zie paragraaf 4.4.2 Veranderende inzichten en externe ontwikkelingen, transitiekosten na inwerkingtredingsdatum

Structurele effecten Rijkspartijen

In tabel 48 staan de geactualiseerde structurele effecten voor rijkspartijen opgenomen.

Tabel 48: Actualisatie structurele effecten rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
F Integraal Financieel Beeld (KokxDeVoogd d.d. 11 maart 2021)	€ 5,0	€ 6,4	€ -0,6	€ 2,9	€ -	€ 6,4
G Actualisatie - prijspeil en nieuw onderzoek						
1 Prijspeil 2019 naar 2022	€ 0,7	€ 0,9	€ -0,1	€ 0,4	€ -	€ 0,9
2 Nieuw onderzoek						
subtotaal actualisatie prijspeil 2022 en nieuw onderzoek	€ 0,7	€ 0,9	€ -0,1	€ 0,4	€ -	€ 0,9
H Actualisatie - voorafgaand inwerkingtreding Ow						
I Actualisatie - na inwerkingtreding Ow						
1 Ruimtelijke plannen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
2 Invoeren van milieulegges	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
3 Technologiekosten	€ -4,1	€ -4,1	€ 1,6	€ 1,6	€ 2,5	€ 2,5
4 Toerekening technologiekosten	€ 3,7	€ 1,5	€ 4,0	€ -0,6	€ 4,7	€ -0,9
5 Overheid als initiatiefnemer						
6 Onderzoekshulp	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -0,0	€ -0,1
7 Koepelkosten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Subtotaal actualisatie na inwerkingtreding	€ -0,4	€ -2,5	€ 5,7	€ 1,0	€ 7,1	€ 1,5
J TOTAAL ACTUALISATIE	€ 5,3	€ 4,8	€ 5,0	€ 4,3	€ 7,1	€ 8,8

Hieronder worden de verschillende onderdelen nader toegelicht.

F. Integraal Financieel Beeld (prijspeil 2019)

In het Integraal Financieel Beeld staat dat rijkspartijen zonder gebruik van de eigen beleidsruimte (1) en met scenario 2 van het DSO het structurele effect tussen € 5,0 mln. (positief) en € 6,4 mln. (positief) per jaar ligt.

Wanneer rijkspartijen de decentrale ruimte maximaal (2a) inzetten voor financiële efficiëntie, in combinatie met scenario 3 van DSO, daalt de onderkant naar € 0,6 mln. (negatief) en blijft de bovenkant met € 6,4 mln. (positief) per jaar gelijk.

Op verschillende onderwerpen kunnen de rijkspartijen de decentrale beleidsruimte minder (2b) op financiële efficiëntie richten. In combinatie met een tussenscenario van het DSO kan het structurele effect voor rijkspartijen in deze variant uitkomen tussen € 0,6 (negatief) en 2,9 mln. (positief) per jaar.

G. Actualisatie prijspeil en nieuw onderzoek

1. Prijspeil 2019 naar 2022

Het merendeel van de oorspronkelijke deelonderzoeken heeft prijspeil 2019. Voor de actualisatie van de raming van de structurele effecten zijn de bedragen uit de verschillende deelonderzoeken naar prijspeil 2022 omgerekend. De structurele effecten van variant 1 neemt aan de onderkant met € 0,7 mln. toe en aan de bovenkant met € 0,9 mln. toe. Voor variant 2 neemt de onderkant met € 0,1 mln. af en de bovenkant met € 0,9 mln. toe.

2. Nieuw onderzoek

n.v.t.

H. Actualisatie – voorafgaand inwerkingtreding Ow

Voor de inwerkingtreding zijn er geen aanpassingen. Pas na inwerkingtreding treden de structurele effecten op.

I. Actualisatie – na inwerkingtreding Ow

1. Ruimtelijke plannen

n.v.t.

2. Milieuleges

In het deelonderzoek Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning zijn de rijkspartijen niet meegenomen¹²¹.

3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO

In tabel 49 staan voor rijkspartijen de effecten van de actualisatie van de beheerkosten DSO-LV en IPLO.

Tabel 49: Aanpassing beheerskosten DSO-LV en IPLO rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beeld - beheerkosten	€ 5,6	€ 5,6	€ 6,7	€ 6,7	€ 9,2	€ 9,2
Geactualiseerde beheerkosten	€ 9,6	€ 9,6	€ 1,0	€ 1,0	€ 2,7	€ 2,7
3 Totaal actualisatie beheerkosten	€ -4,1	€ -4,1	€ 5,7	€ 5,7	€ 6,5	€ 6,5
<i>Financieel effect IFB</i>	€ -4,1	€ -4,1	€ 1,6	€ 1,6	€ 2,5	€ 2,5

Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van de beheerkosten van het DSO-LV en IPLO gemaakt. Op basis van de huidige bestuurlijke afspraken worden deze beheerkosten als volgt verdeeld: 70% gemeenten, 19% rijkspartijen, 6% provincies en 5% waterschappen.

Ecorys/ Senze heeft een viertal scenario's (A, B, C en D) doorberekend. Voor scenario B van het DSO-LV en IPLO zijn - op basis van de investeringen door het Rijk - de beheerkosten voor de bevoegde gezagen tezamen op € 29,3 mln. berekend. Dit maakt onderdeel uit van variant 1 van het Integraal Financieel Beeld en aandeel voor rijkspartijen bedraagt € 5,6 mln. Voor scenario C en D zijn de beheerkosten op respectievelijk € 64,4 mln. (aandeel rijkspartijen € 12,2 mln.) en € 77,9 mln. (aandeel rijkspartijen € 14,8 mln.) berekend.¹²² Deze maken onderdeel uit van variant 2b en 2a van het Integraal Financieel Beeld. (prijspeil 2022)

¹²¹ Financiële effecten van wijzigingen rondom de milieuvergunning, Berenschot, 22 januari 2021

¹²² Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys/Senze, 26 februari 2021, pagina 43.

Op basis van de investeringen in het DSO-LV en IPLO is een actuele raming van de beheerkosten gemaakt. Voor variant 1 bedraagt de totale geactualiseerde raming van de beheerkosten € 50,6 mln. Een stijging ten opzichte van het Integraal Financieel Beeld. Het aandeel rijkspartijen komt uit op € 9,6 mln. Voor de varianten 2b en 2a bedragen de beheerkosten respectievelijk € 55,8 mln. (aandeel rijkspartijen € 10,6 mln.) en € 64,9 mln. (aandeel rijkspartijen € 12,3 mln.)¹²³. Alle genoemde bedragen hebben prijspeil 2022.

4. Toerekening technologiekosten

In tabel 50 staan de effecten van de toerekening van de technologiekosten voor rijkspartijen.

Tabel 50: Toerekening technologiekosten rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Integraal Financieel Beeld - toerekening technologiekosten	€ -	€ 2,1	€ -	€ 2,5	€ -	€ 3,5
Geactualiseerde toerekening technologiekosten	€ 3,7	€ 3,7	€ 0,4	€ 0,4	€ 1,0	€ 1,0
4 Totaal actualisatie toerekening technologiekosten	€ 3,7	€ 1,5	€ 0,4	€ -2,2	€ 1,0	€ -2,5
<i>Financieel effect IFB</i>	€ 3,7	€ 1,5	€ 4,0	€ -0,6	€ 4,7	€ -0,9

In het Integraal Financieel Beeld is het uitgangspunt opgenomen dat de beheerkosten DSO-LV en IPLO voor 38% in de leges kan worden opgenomen. Dit percentage is gekozen omdat dit deel van de beheerkosten specifiek aan het onderdeel vergunningverlening van het DSO-LV en IPLO kan worden toegerekend. Omdat er nog onduidelijkheid was of dit wettelijk mogelijk was, is dat in het Integraal Financieel Beeld alleen aan de bovenkant van de verschillende varianten gedaan. Aan de onderkant is telkens nihil opgenomen.

Er zijn twee ontwikkelingen:

Als eerste is inmiddels duidelijk dat de beheerkosten deels in de leges van vergunningen kunnen worden toegerekend. Aan de onderkant van de verschillende varianten zijn deze opbrengsten in deze actualisatie opgenomen. Dat betekent dat de verschillende varianten aan de onderkant een verbeterd resultaat opleveren voor rijkspartijen.

Als tweede zijn de totale beheerkosten voor DSO-LV en informatiepunt voor variant 1 toegenomen en voor de varianten 2 afgenomen (zie ook voorgaande punt 3. Beheerkosten DSO-LV en IPLO). Dat heeft een effect op de toerekening van de technologiekosten aan leges. De geactualiseerde technologiekosten voor rijkspartijen komen in variant 1 uit op € 3,7 mln., voor variant 2b op € 4,1 mln. en voor variant 2a op € 4,7 mln.

¹²³ "Meerjarenraming IFB – scenario's", 25 april 2023 versie 1.2, Aan de slag met de Omgevingswet

Het effect van deze twee ontwikkelingen op het Integraal Financieel Beeld is voor variant 1 dat door de toerekening van technologiekosten de opbrengsten voor rijkspartijen uit leges aan de onderkant € 3,7 mln. toeneemt. Aan de bovenkant komt dit bedrag voor rijkspartijen op € 1,5 mln.

Voor variant 2b is het effect voor rijkspartijen aan de onderkant een stijging van de baten van € 4,0 mln. en aan de bovenkant een daling van de baten van € 0,6 mln. In variant 2a nemen de baten aan de onderkant met € 4,7 mln. toe. Aan de bovenkant neemt de baten voor gemeenten met € 0,9 mln. af. (prijspeil 2022).

5. Overheid als initiatiefnemer n.v.t.

6. Onderzoekshulp

In tabel 51 staan de effecten van actualisatie van het onderwerp onderzoekshulp DSO.

Tabel 51: Actualisatie onderzoekshulp rijkspartijen (alle bedragen x € 1 mln. prijspeil 2022)

Omschrijving	Variant 1		Variant 2b		Variant 2a	
	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant	Onderkant	Bovenkant
Rijkspartijen					€ -0,0	€ -0,1

In het rapport van Ecorys/ Senze staat het onderwerp onderzoekshulp opgenomen.¹²⁴ Met onderzoekshulp wordt ervoor gezorgd dat de beschikbare informatie ook gemakkelijker vindbaar is (door standaardisatie) en wordt het mogelijk onderzoeken te hergebruiken en centraal op te slaan. Hiermee wordt het overzicht vergroot, is er sprake van minder zoektijd en een vermindering van onderzoekskosten voor alle actoren vanaf scenario D van het DSO.

In de expertsessies is aangegeven dat dit een effect is dat vooral voor maatschappij en burgers geldt. Binnen overheden is de informatie veelal door dossierkennis van ambtenaren beschikbaar. De verwachting is dat dit financieel effect zich dan ook niet voordoet.

7. Koepelkosten

n.v.t.

¹²⁴ Rapportage financiële effecten DSO-LV en IPLO, Ecorys, 26 februari 2021, pagina 60

Bijlage 5 Resultaten simulatie 2032

A. Korte toelichting op de werkwijze: simulatie van het jaar 2032

In de simulatie van de toekomst is gebruik gemaakt van een aantal fictieve casus. Fictief, omdat het over de toekomst gaat. Casuïstisch, omdat de inhoud nog wel tot de concrete werkelijkheid herleidbaar is: het gaat dus niet om fictie maar om fictief. Elke fictieve casus die in het onderzoek is gebruikt, is een gebiedsgericht verhaal met een diversiteit aan belangen, ambities, initiatieven en feitelijke omstandigheden. Daarvoor gelden de formele en inhoudelijke regels van de Omgevingswet, inclusief de toedeling van bestuurlijke taken en bevoegdheden van gemeenten, waterschappen, provincies en rijksorganen. De fictieve casuïstiek was een hulpmiddel voor de analyse van de toekomstige structurele werking van de Omgevingswet, in het gekozen jaar 2032.

Er zijn vier casus behandeld, telkens met een simulatie in twee rondes. Tijdens de eerste ronde is de casus geïntroduceerd en is verkend hoe de bestuurlijke actoren zich in de toekomst zullen gedragen conform het regime van de Omgevingswet. Tijdens de tweede ronde is die verkenning herhaald, maar met een verdieping op de fictieve casus om de situatie complexer te maken.

In de vier casus is de gehele beleidscyclus van de Omgevingswet gesimuleerd, maar met een focus op een gedeelte van die cyclus en de daarbij passende instrumenten zoals vergunning, omgevingsplan of handhaving. In elke casus moesten de deelnemers expliciet redeneren vanuit het maatschappelijk doel van de Omgevingswet in het jaar 2032. Dat wil zeggen dat deelnemers keuzes moesten maken om de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang te beschermen en te benutten, met het oog op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid, en verbetering van het leefmilieu (artikel 1.3 Ow). Daarbij hebben de deelnemers een rol toegewezen gekregen, als zijnde een vertegenwoordiger van een gemeente, een waterschap, een provincie of een rijksdienst.

Tijdens de vier simulaties is door ons geobserveerd wat de keuzes en redeneringen waren van de deelnemers, met de drie puzzelstukken van de stelselwijziging Omgevingswet: 1) de kerninstrumenten van de wet, 2) de digitale dienstverlening via het DSO en 3) het anders werken in de integrale beleidscyclus.

Casus 1. “Gezondheid op niveau”

In de eerste casus ging het om een maatschappelijke opgave vanwege het gezondheidsbeleid in een regio. Omdat het probleem van de gezondheid zo fundamenteel is voor de woonbaarheid van het desbetreffende gebied in 2032, is een ambtelijke werkgroep samengesteld, met als doel om alle handelingsmogelijkheden van de overheden te verkennen om de gezondheid te verbeteren. In de werkgroep is sprake van deelname door alle gebiedspartijen: de gemeenten (vertegenwoordigt door één), het waterschap, de provincie en een vertegenwoordiger van de rijksdiensten RWS en SBB. We bootsten een werkoeverleg van de werkgroep na, met op hun agenda een gesprek over afspraken over de organisatie van de eigen en elkaars taken en bevoegdheden uit het stelsel van de Omgevingswet om daarmee bij te dragen aan de verbetering van de gezondheid. Dit raakt de bestuurlijke verantwoordelijkheden met betrekking tot de activiteiten in het gebied (de bedrijven, de recreatie, de

mobiliteit) en met betrekking tot de functionele inrichting van het gebied (wat vindt waar plaats met welk effect?).

Casus 2. “Duurzaam vervoer in de regio”

In de tweede casus ging het over een ruimtelijke opgave met betrekking tot het openbaar vervoer in dezelfde regio. Om dit knelpunt op te lossen, is in 2031 een ambtelijke werkgroep samengesteld. Die werkgroep heeft de opdracht om uit te zoeken welke maatregelen en beslissingen er nodig zijn voor de introductie van dit regionale OV-stelsel. In de werkgroep is sprake van deelname door alle gebiedspartijen: de gemeenten (vertegenwoordigt door één), het waterschap, de provincie en RWS. We simuleerden een overleg van een ambtelijke werkgroep over de organisatie van ieders eigen en elkaars taken en bevoegdheden uit het stelsel van de Omgevingswet om daarmee de realisatie van het Ov-systeem mogelijk te maken.

Casus 3. “Kosteneffectief instrumentarium”

In deze casus bouwden we voort op casus 1, met dezelfde opgave vanwege de gezondheid in een regio. In casus 3 is sprake van een regionaal bestuurlijk akkoord om samen op te trekken met maatregelen. Dat is natuurlijk goed uitgeschreven met bestuurlijke intenties en afspraken, met als essentie dat alle deelnemende bestuursorganen toezeggen dat zij al hun mogelijkheden gaan inzetten om het probleem op te lossen. Er is daarbij wel een kanttekening gemaakt in het akkoord, namelijk dat de financiële middelen niet oneindig zijn en dat daarom alléén gewerkt gaat worden met kostenefficiënte maatregelen. Ter uitvoering van dit akkoord is een ambtelijke werkgroep samengesteld met als opdracht om te inventariseren wat de kosteneffectieve instrumenten zijn van de bevoegde gezagen met oog op de verbetering van de gezondheid. In de werkgroep is sprake van deelname door alle overheidsorganisaties die taken of bevoegdheden hebben in het gebied.

Casus 4. “Toezicht en handhaving”

In het regionaal akkoord dat is geïntroduceerd in casus 3 is onder meer ook afgesproken dat er halfjaarlijks een bestuurlijk overleg plaatsvindt over de uitwerking en voortgang van de afspraken. Recentelijk was zo’n overleg. Het hoofdonderwerp op de agenda was een ambtelijke notitie met een maatregellijst en een maatwerk-aanpak. De bestuurders zijn daar akkoord mee gegaan en hebben opdracht gegeven voor een concrete uitwerking van concept-regels voor de omgevingsplannen en voor het maatwerk. Maar de bestuurders hebben daarbij wel vraagtekens gezet bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de aanpak. Zij willen daarom in de volgende vergadering een nader uitgewerkte notitie over de impact op U&H (voorheen: VTH). Door meerdere bestuurders is daarbij benadrukt dat er een kosteneffectief uitvoeringsprogramma moet komen bij de aanpak, omdat er geen ruimte is op de begroting voor extra investeringen. We simuleerden de ambtelijke werkgroep die aan de slag ging met die bestuurlijke opdracht.

B. De opbrengst

Iedere casus heeft inzicht opgeleverd in de keuzes die bestuursorganen kunnen gaan maken bij de toekomstige toepassing van de Omgevingswet. Van deze keuzes hebben de deelnemers aan de simulatie ook de financiële effecten benoemd in de SOLL ten opzichte van de IST. Dat is gedaan in

kwalitatieve termen, in hun eigen woorden en met hun eigen aantekeningen over hun verwachting van lagere of hogere financiële effecten.

Deze input is door ons geïnterpreteerd, met het doel om factoren af te leiden die van invloed zijn op het verschil tussen een *samenhangende benadering* (SOLL) en een *neutrale implementatie* (IST) van de Omgevingswet. Dat is gedaan door de input in te delen in drie categorieën, met deelonderwerpen per categorie:

- **Effecten voor de ambtelijke organisatie**
 - *tijdsbesteding*
 - *kennis en kunde*
- **Effecten voor processen om de beleidscyclus te laten werken**
 - *interne processen*
 - *ketenprocessen*
 - *vermeden processen*
- **Effecten in het kader van informatievoorziening**
 - *databeheer*
 - *monitoring en evaluatie*

Vervolgens zijn door ons alle aantekeningen en opmerkingen toegedeeld aan één van deze categorieën en deelonderwerpen. Het resultaat daarvan staat in onderstaande drie tabellen. Ook is geanalyseerd welke opmerkingen reeds in beeld zijn in het huidige Integraal Financieel Beeld. Alle overige opmerkingen worden beschouwd als een bouwsteen voor “*Anders Werken*” in het eindbeeld van de implementatie Ow.

Anders werken met de ambtelijke organisatie

In de categorie “Ambtelijke organisatie” zijn veel opmerkingen gemaakt door de deelnemers over de kansen voor anders werken. Bij alle input hebben wij een *expert-judgement* gedaan van het financieel effect. Dit is nadrukkelijk onze inschatting, die niet nader onderbouwd is met cijfers. De kern van onze inschatting over de ambtelijke organisatie is:

- Prognose minder lasten; *samenwerking en afstemming vermindert wrijvingsverliezen.*
- Prognose hogere lasten; *sturing op de voorkant van processen vereist structurele investeringen.*

Als een opmerking/effect reeds in beeld is gebracht in een voorafgaand (deel)onderzoek, is er in cursieve tekst een bronvermelding opgenomen.

Tabel 52: Overzicht resultaten anders werken met ambtelijke organisatie

Ambtelijke organisatie	Anders Werken	Prognose van financieel effect
Tijdsbesteding (capaciteit)		
Koppelkansen tussen organisaties voor opgaven (art. 2.1 en 2.2 Omgevingswet). <i>De Ow regelt dat er sprake moet zijn van afstemming tussen beleid en uitvoering en zo nodig van samenwerking tussen bestuursorganen. De organisatie daarvan vergt investering in tijd en (keten-)processen, maar zorgt in het eindbeeld van de implementatie Ow voor efficiëntie in de praktijk door betere onderlinge communicatie, minder fouten, minder dubbel werk.</i>	X	Minder lasten
Versnelde procedures zorgen voor efficiëntie. <i>Rapportage Rho/ Deloitte – ruimtelijke plannen en Ecorys De Knip</i>		Minder lasten
Minder regels waaraan getoetst moet worden. <i>De Ow gaat uit van een beleidscyclus, met oog voor programmering als sturingsinstrument tussen beleidsvorming en regel-stelling in. Ook gaat de wet uit van eigen ruimte voor initiatiefnemers om verantwoordelijkheid te nemen, zonder dat dit dichtgeremd hoeft te worden. Dit vermindert de lasten om regels of voorschriften te stellen (inclusief het onderzoek naar de onderbouwing daarvan) en de lasten om het toezicht daarop in te richten. Immers: dat wat in de praktijk goed gaat volgens plan (programma), afspraak en vertrouwen dat hoeft niet extra te worden gecontroleerd.</i>	X	Minder lasten
Maatwerk vergt investering in gebiedsgeïntegreerde regels. <i>Rapportage Ecorys/ DSO bijv. regelbeheer</i>		Hogere lasten
Kennis en kunde (expertise)		
Toepassing verworven vaardigheden in participatie en samenwerking. <i>In het eindbeeld van de implementatie Ow wordt vooral tijd en aandacht besteed aan de voorkant van procedures. Dat vermindert de lasten aan de achterkant omdat daar minder tijd en inzet nodig is voor de besluitvorming en rechtsbescherming.</i>	X	Minder lasten
Veelvuldige en vroegtijdige communicatie is essentieel. <i>In het eindbeeld is het gangbaar dat tijd wordt besteed aan de voorkant van procedures. Dit vergt permanente investering in communicatie, relatiemanagement en procesregie.</i>	X	Hogere lasten
Vermindering faalkansen als gevolg van sluitende beleidscyclus. <i>De Ow gaat uit van een gesloten beleidscyclus, waardoor er betere afstemming is tussen beleidsvorming, beleidsuitwerking, de uitvoering en de evaluatie. Hierdoor vermindert in het eindbeeld Ow het aantal fouten tussen de schakels van de cyclus, want in de huidige situatie is deze cyclus ook aanwezig maar niet goed ingericht (de Ow-structuur ontbreekt). Minder fouten betekent minder herstellende beleidsvorming c.q. besluitvorming.</i>	X	Minder lasten
Adviezen en gebruikmaken van elkaars kennis bespaart tijd en investeringen. <i>Rapportage Ecorys/ DSO bijv. Onderzoekshulp en andere instrumenten</i>		Minder lasten

Anders werken met de beleidscyclus

In de categorie “Processen om de beleidscyclus te laten werken” hebben de deelnemers de meeste opmerkingen gemaakt over de kansen om anders te werken dankzij het stelsel Omgevingswet. Ook bij deze input hebben wij een *expert-judgement* gedaan van het financieel effect. Dit is nadrukkelijk onze inschatting als onderzoekers/adviseurs en verder niet met onderzoek onderbouwd. De kern van onze inschatting is:

- Prognose minder lasten; *rolneming, participatie en stoppen met ‘oude’ processen bespaart.*
- Prognose hogere lasten; *interactie aan voorkant van processen is een structurele investering.*

Tabel 53: Overzicht resultaten anders werken met de beleidscyclus

Processen om de beleidscyclus te laten werken	Anders werken	Prognose van financieel effect
Interne processen (afstemmen, adviseren, beslissen, uitvoeren)		
• Ruimte voor maatschappelijk initiatief (kern van "Ja, mits") <i>Initiatiefnemers krijgen – waar dat kan – ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. Dat vermindert de lasten van besluitvormingsprocessen maar zorgt ook voor “niet-juridische” interactie tussen bestuursorgaan en initiatiefnemer. Daarom structurele lasten vanwege relatiemanagement, communicatie en verslaglegging.</i>	X	Hogere lasten
• Gebiedsgerichte maatwerkregels = optimale inzet instrumenten. <i>Rapportage Rho/ Deloitte – ruimtelijke plannen</i>		Minder lasten
• Meedenken door VTH aan voorkant <i>Proactieve inzet van vergunningverlening en toezicht vergt investering in de adviesrol. Dat kan op later moment tot efficiëntere inzet leiden.</i>	X	Minder lasten
• Projectbesluitvorming leidt tot meer coördinatie. <i>Rapportage Rho/ Deloitte – ruimtelijke plannen</i>		Hogere lasten
Ketenprocessen (samenwerken, opvolgen)		
• Rolneming-op basis van regie en faciliteren scheelt tijd en kosten. <i>De keuze van deze rollen versoepelt bureaucratische processen en verbetert de voortgang. De tijdsinvestering in de rol levert tijdsbesparing op.</i>	X	Minder lasten
• Gezamenlijk doelen vaststellen scheelt faalkosten in sectoraal beleid. <i>De Ow verlangt afstemming en zo nodig samenwerking: daardoor minder kans op fouten, tegenstrijdigheden en dubbel (herstel-)werk.</i>	X	Minder lasten
• Afstemmen vereist investering aan voorkant maar bespaart aan achterkant. <i>Adequaat ingerichte processen zorgen voor het minste wrijvingsverlies, met name dankzij het goed organiseren van informatie-uitwisseling.</i>	X	Minder lasten
• Participatie kost ambtelijke capaciteit maar levert kosteloos informatie op door input van burgers en bedrijven. <i>De voorbereiding van besluiten (zoals omgevingsplan, vergunning, projectbesluit) vergt vaak intensief onderzoek naar feiten en belangen. Participatie kan tijd besparen en levert “gratis” informatie op die belanghebbenden wensen in te brengen.</i>	X	Minder lasten
Vermeden processen (niet verrichte handelingen)		
• Bestuurlijke sturing door minder organisaties en minder ambtenaren. <i>Veel casussen zijn enkelvoudig en eenvoudig. Met de instrumenten van de Ow is het mogelijk daarover zo min mogelijk bestuurlijk verkeer te laten plaatsvinden. Het vermijden van die bestuurlijke drukte zorgt voor minder lasten.</i>	X	Minder lasten

Beter beleid betaalt zich uit in een soepelere uitvoering en mogelijk kleinere faalkosten. <i>Als beleid in visies en programma's goed en concreet is, kan de uitvoering dat gemakkelijker uitvoeren. Dit bespaart tijd bij het interpreteren en toelichten van het beleid in de uitvoering.</i>	X	Minder lasten
Minder schuring tussen processen en projecten dankzij sluitende beleidscyclus. <i>De aansluiting tussen beleid en uitvoering, zowel binnen een bestuursorgaan als ook tussen bestuursorganen, zorgt voor minder tijdsbesteding voor het oplossen van tegenstrijdigheden en voor het achteraf repareren van fouten via overleg, herstelbesluiten of rechtszaken.</i>	X	Minder lasten
Andere manieren van toezicht zodat spontaan nalevingsgedrag omhoog gaat. <i>De Ow gaat versterkt de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers en de uitvoeringspraktijk kan een nalevingsstrategie toepassen die de bal zoveel mogelijk bij de initiatiefnemer legt. Dat scheelt tijd en kosten voor het klassieke toezicht op regeltoepassing, omdat de tijd en aandacht van de overheid vooral uitgaat naar het bevorderen van spontane naleving. De risicobeoordeling kan daarop worden aangepast.</i>	X	Minder lasten
Regulering van oplossingen bespaart tijd en geld voor burgers en overheden. <i>Door vooraf in beleid en programma's te sturen op ruimte voor oplossingen hoeft dat niet meer achteraf te worden uitgedacht via regels en voorschriften in de uitvoeringsfase. Dat scheelt in die fase veel overleg en onderzoek, terwijl dat overleg en onderzoek toch al (globaal) plaatsvindt in de beleidsfase. Het is dus efficiënter om die eerdere fase goed te doorlopen waardoor op een later moment kosten kunnen worden bespaard.</i>	X	Minder lasten

Anders werken met informatievoorziening

In de categorie "Informatievoorziening" zijn niet veel opmerkingen gemaakt door de deelnemers. Bij de input die wel is gegeven hebben wij een *expert-judgement* gedaan van het financieel effect. Dit is nadrukkelijk onze inschatting als onderzoekers/adviseurs, die niet nader onderbouwd is met cijfers. De kern van onze inschatting is:

- Prognose minder lasten; *minder bureaucratie dankzij betere monitoring.*
- Prognose hogere lasten; *investering in informatievoorziening.*

Tabel 54: Overzicht resultaten anders werken met informatievoorziening

Informatievoorziening	Anders Werken	Prognose van financieel effect
Databeheer (vergaren en beschikbaar stellen)		
Gelijke informatiepositie vereist investering. <i>Rapportage Ecorys/ DSO bijv. Onderzoekshulp en andere instrumenten</i>		Hogere lasten
Inzet digitale mogelijkheden kan draagvlak vergroten. <i>Rapportage Ecorys/ DSO</i>		Minder lasten
Monitoring en evaluatie (digitaal kenbare registraties)		
Effectmonitoring kost in eerste instantie geld maar maakt dynamisch sturen mogelijk. Dat vergroot de scherppte op de inhoud en vermindert de bureaucratie. <i>Monitoring en evaluatie (rapportages) kunnen worden ingericht met oog op de registratie van resultaten ten opzichte van maatschappelijke opgaven (impact, oplossingen, outcome). Registraties van uitvoeringshandelingen die op zichzelf weinig zeggen over impact kunnen worden verminderd, zoals aantal controles of vergunningen (throughput).</i>	X	Minder lasten

Bijlage 6: Consumenten Prijs Index

Hieronder staat een overzicht van de Consumenten Prijs Index¹²⁵ en de correctiefactoren voor de periode 2015 tot 2022.

Tabel 55. Overzicht van consumentenprijsindex-2015 tot 2022

Basisjaar	CPI	Correctie factor
2015	100	1,214
2016	100,32	1,210
2017	101,7	1,194
2018	103,44	1,174
2019	106,16	1,144
2020	107,51	1,129
2021	110,39	1,100
2022	121,43	1,000

¹²⁵ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table>.