

33 118 Omgevingsrecht

Nr. 183 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2021

In mijn brief van 5 februari jl. heb ik u geïnformeerd over de deelonderzoeken die worden uitgevoerd ten behoeve van het Integraal Financieel Beeld van de stelselherziening Omgevingswet (zowel de wet- en regelgeving als het digitaal stelsel).¹ Vooruitlopend op de uitkomsten van de deelonderzoeken naar de structurele effecten zond ik u op die datum al het onderzoek naar de eenmalige transitiekosten. Ik gaf daarbij aan dat deze eenmalige kosten moeten worden gezien in het licht van de verwachte structurele financiële effecten die in andere deelonderzoeken worden onderzocht. Inmiddels zijn alle deelonderzoeken afgerond en is het Integraal Financieel Beeld opgesteld. De betreffende onderzoeken zoals ik u die heb aangekondigd in mijn brief van 23 oktober 2020² en het daaruit gevormde Integraal Beeld bied ik u bijgaand aan³. De komende weken consulteren de koepels hun achterban en wordt er gewerkt aan een gezamenlijke bestuurlijke waardering van het Integraal Financieel Beeld door het Rijk en de koepels. Deze zal ik u in de loop van april toesturen. Vooruitlopend hierop ontvangt u hierbij reeds het Integraal Financieel Beeld en de onlangs afgeronde deelonderzoeken.

Het Integraal Financieel Beeld brengt de eenmalige en structurele directe financiële effecten voor burgers, bedrijven en de (mede)overheden in beeld op basis van de op dit moment beschikbare informatie. Het vormt de start van een zorgvuldig monitoringsproces richting de drie interbestuurlijk afgesproken financiële evaluaties van de stelselherziening in 2022, 2023 en 2027. Het integrale beeld kan daarmee gezien worden als een soort nulmeting. Bovendien kunnen bij deze evaluaties lessen getrokken worden uit de thans verrichte onderzoeken om ervoor te zorgen dat bandbreedtes worden verkleind en cijfers zo realistisch mogelijk zijn. De drie evaluaties bieden de basis om stil te staan bij de vraag of voldaan wordt aan het uitgangspunt in het Financieel Akkoord van 2016 dat partijen in financiële zin niet beter hoeven te worden van de invoering van de stelselherziening, maar er ook niet financieel op achteruit hoeven te gaan. Tevens is interbestuurlijk afgesproken dat in 2022 samen naar oplossingen wordt gezocht wanneer blijkt dat de transitiekosten ten gevolge van buiten de invloedssfeer van de bestuursorganen

¹ Kamerstuk 33 118, nr. 176.

² Kamerstuk 33 118, nr. 157.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

liggende factoren substantieel hoger blijken uit te vallen in relatie tot de verwachte baten. Dit ook in lijn met de moties Smeulders c.s.⁴ en Van Eijs⁵.

Bij de totstandkoming van het Integraal Financieel Beeld is gebruik gemaakt van een groot aantal onafhankelijke deelonderzoeken. Dit heeft geleid tot veel kennis en nieuwe inzichten. Op basis hiervan ligt er nu een beeld van de verwachte financiële effecten. De effecten bevatten onzekerheden en bandbreedtes. Het gaat allereerst om ramingen van effecten die zich in de toekomst gaan voordoen en deze zijn per definitie onzeker. In de tweede plaats zijn er onderdelen van de stelselherziening waarvan de onderzoekers hebben aangegeven dat ze de effecten ervan niet goed in kunnen schatten. In de derde plaats geldt dat de financiële effecten ook afhangen van keuzes die de medeoverheden maken ten aanzien van de invulling van de decentrale ruimte die het nieuwe stelsel hen biedt.

Structurele financiële effecten, drie varianten

De stelselherziening geeft decentrale overheden meer ruimte om eigen keuzes te maken. Zo kunnen gemeenten in het omgevingsplan meer globaal gaan bestemmen, maar dat hoeft niet. Rond bouwen kan in plaats van met vergunningen met rechtstreeks bindende regels gewerkt worden, maar ook dit is een keuze van een gemeente. Gemeenten kunnen besluiten om minder met meldplichten te werken als de regels in het omgevingsplan voldoende duidelijk zijn, maar dat hoeft niet.

De structurele directe financiële effecten hangen af van de wijze waarop de decentrale overheden gebruik maken van de extra decentrale ruimte en keuzemogelijkheden die de Omgevingswet biedt. In het Integraal Financieel Beeld zijn drie varianten bekeken die verschillende besparingen opleveren. Elke variant bevat een flink aantal effecten van wijzigingen in de regelgeving, effecten die besparingen opleveren en effecten die tot extra kosten leiden.

- Variant 1: Wijziging Rijksregelgeving: Allereerst is gekeken naar de financiële effecten die optreden vanwege de wijzigingen in het stelsel in de 'rijksregelgeving' waarbij daarnaast verondersteld is dat de medeoverheden op geen enkele wijze gebruik zouden maken van de extra decentrale ruimte. Zo wordt verondersteld dat de zogenoemde bruidsschat waarmee de voormalige rijksregelgeving landt in het omgevingsplan en de waterschapsverordening niet door gemeenten en waterschappen wordt gewijzigd. In deze variant wordt er voor het DSO van uitgegaan dat de huidige dienstverlening op zijn minst wordt gecontinueerd. Deze variant zou als een soort startvariant beschouwd kunnen worden.

⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 162.

⁵ Kamerstuk 33 118, nr. 165.

In de twee volgende varianten maken de medeoverheden maximaal gebruik van de extra decentrale ruimte die het stelsel hen biedt.

- Variant 2: Gebruik decentrale ruimte meest gunstig. In de tweede variant zijn de keuzes van de medeoverheden qua financieel effect het gunstigst. Een voorbeeld van een dergelijke keuze is het vervangen van de ruimtelijk toets voor bouwwerken door rechtstreeks bindende regels, zodat hiervoor geen vergunningaanvraag meer nodig is. Dat zou bijvoorbeeld ingevoerd kunnen worden bij dakkapellen aan de voorkant van een woning zoals dat nu reeds aan de achterkant al het geval is. Een ander voorbeeld is hierboven al genoemd, het minder werken met meldplichten. In deze variant zou verder de bestuurlijke ambitie ten aanzien van het Digitaal Stelsel Omgevingswet volledig ingevuld zijn.
- Variant 3: Gebruik decentrale ruimte minst gunstig. In de derde variant maken overheden keuzes die qua financieel effect het minst gunstig uitvallen. Een voorbeeld van een keuze die financieel gezien ongunstig kan uitpakken, is het structureel en op grote schaal (zonder bijzondere aanleiding) vergunning plichtig maken van zogenoemde bijbehorende bouwwerken (zoals uitbouwen of tuinschuren) die nu nog vergunningvrij zijn. In deze variant is bovendien verondersteld dat de bestuurlijke ambitie ten aanzien van het DSO niet volledig ingevuld is.

De besparingen ten gevolge van de stelselherziening hangen hiermee voor een belangrijk deel af van de wijze waarop medeoverheden invulling gaan geven aan de extra geboden decentrale ruimte die het stelsel hen biedt, zowel qua te bereiken doel als qua wijze van instrumentering. Hierbij is het uitgangspunt om door middel van regulering een optimale invulling te vinden die een goede bescherming van de fysieke leefomgeving oplevert en die de lasten voor burgers, bedrijven en overheden zelf zo laag mogelijk houdt. Het is daarbij niet waarschijnlijk dat het lokaal altijd mogelijk dan wel wenselijk blijkt de financieel meest voordelige optie te kiezen. Als er lokaal sprake blijkt te zijn van een afweging tussen beschermen en benutten versus de financiële positie van de overheid die deze afweging moet maken, dan moet er ruimte zijn hier een evenwichtige keuze in te maken.

Structurele effecten voor burgers en bedrijven

De structurele effecten voor burgers en bedrijven hangen af van de hierboven genoemde varianten. De besparing voor burgers is een bedrag van 25 à 66 miljoen euro per jaar in de variant zonder gebruik van de extra decentrale beleidsruimte, 112 à 302 miljoen euro per jaar in de gunstigste variant met gebruik van deze ruimte en tenslotte 13 à 77 miljoen euro per jaar in de minder gunstige variant.

Voor bedrijven zijn deze bedragen in dezelfde drie varianten 65 à 207 miljoen euro per jaar, 184 à 776 miljoen euro per jaar en tenslotte 61 à 241 miljoen euro per jaar.

Incidentele en structurele effecten voor de (mede)overheden

De hiervoor genoemde effecten voor burgers en bedrijven worden gerealiseerd doordat de overheden in het nieuwe stelsel investeren. In mijn brief van 5 februari dit jaar meldde ik u dat de eenmalige transitiekosten voor alle gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (in hun rol als bevoegd gezag) voor de periode 2016-2029 zijn geraamd op een bedrag van 1,3 à 1,9 miljard euro. De ramingen zijn omgeven met onzekerheden. De piek van de kosten valt in de jaren 2020 en 2021. In deze periode is door alle overheden hard gewerkt aan de voorbereiding van de Omgevingswet. In de periode van 2016 tot eind 2021 zal driekwart van de kosten, ongeveer 1,2 miljard, door de ongeveer 400 bevoegde gezagen gemaakt zijn. Daarna dalen de transitiekosten.

De Rijksoverheid draagt de investeringskosten van het ontwikkelen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het tot stand brengen van het Informatiepunt Omgevingswet en de ondersteuning van de implementatie van de wet vanuit het landelijke programma aan de slag met de Omgevingswet. Volgens het Integraal Financieel Beeld zou het over alle jaren heen kunnen gaan om een investering van ongeveer 300 mln.

Het Integrale Financiële Beeld bevat ook de structurele effecten. Deze bedragen voor de provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk (in haar rol als bevoegd gezag) in de drie bovengenoemde varianten gezamenlijk 2 à 43 miljoen euro besparing per jaar in de eerste variant, waarbij overheden nog geen gebruik maken van de extra decentrale ruimte. Wanneer wel gebruik wordt gemaakt van de decentrale ruimte bedragen de financiële effecten 17 à 248 miljoen euro besparing per jaar voor de variant met de meest gunstigste effecten. De effecten bedragen 34 miljoen aan extra kosten à 38 miljoen besparing per jaar voor de variant met de minst gunstige financiële effecten.

Het Integraal Financieel Beeld bevat ook indicatieve terugverdiertijden waarin de eenmalige transitiekosten van de medeoverheden vergeleken zijn met de mogelijke structurele financiële effecten. Als uitgegaan wordt van de hoogst mogelijke structurele effecten - voor gemeenten, provincies en waterschappen - en de laagst mogelijke transitiekosten, dan komen de terugverdiertijden van deze overheden uit op respectievelijk: 6 jaar voor gemeenten, 1,6 jaren voor provincies en 4 jaar voor waterschappen. De terugverdiertijd wordt langer ofwel als transitiekosten niet aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen maar hoger blijken te zijn, ofwel als de structurele effecten lager blijken te zijn. Bij gemiddelde eenmalige kosten en een gemiddelde van de structurele effecten van variant 2 en 3, berekent

de in het Integraal Financieel Beeld gehanteerde methode indicatieve terugverdiertijden die uitkomen op respectievelijk 19 jaren voor gemeenten, 3,6 jaren voor provincies en 9,0 jaren voor waterschappen.

In het meest negatieve scenario, dat uitgaat van de hoogste eenmalige kosten en de laagste structurele effecten, is het niet mogelijk de kosten terug te verdienen.

Structurele effecten voor burgers, bedrijven en overheden

De structurele directe effecten voor alle partijen gezamenlijk ontstaan door de eerder genoemde effecten voor overheden en voor burgers & bedrijven samen te nemen. Zo geldt bijvoorbeeld dat in de hierboven genoemde derde variant de jaarlijkse besparing opgeteld 300 miljoen à 1,3 miljard bedraagt. Bij dit bedrag geldt echter de reeds eerder gemaakte kanttekening dat het niet waarschijnlijk is dat het lokaal altijd mogelijk dan wel wenselijk blijkt de financieel meest voordelige optie te kiezen.

De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving en zorgt voor minder en overzichtelijkere regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk, betere en snellere besluitvorming en dus grote maatschappelijke baten.

DSO

Het Integraal Financieel Beeld gaat ook in op de kosten van het DSO. De bevindingen raken aan onzekerheden en risico's zoals die in januari 2021 in antwoord op vragen van de leden van de Eerste Kamer⁶ en bij reactie op het BIT-advies en de tweede Gateway Review zijn geïdentificeerd. Ik zal u hierover in de loop van april nader informeren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Kamerstukken 33 118 en 31389, BP