

BEELD FINANCIËLE EFFECTEN OMGEVINGSWET

Zoals een andere mededeling in uw vergadering laat zien wordt er op diverse fronten hard gewerkt aan de implementatie van de Omgevingswet. Tegelijk loopt momenteel een groot onderzoek waarin voor de tweede keer een integraal beeld wordt opgemaakt van de financiële effecten van de stelselherziening in het omgevingsrecht (eerste keer was in 2015). In deze mededeling wordt geschetst binnen welke bestuurlijke kaders dit onderzoek plaatsvindt, welk vervolgtraject het financieel beeld zal hebben, wat de huidige stand van zaken is en op welke wijze we het financiële beeld binnen de vereniging willen bespreken. Naar aanleiding van een brief die de minister van BZK op 5 februari 2021 over dit onderzoek aan de Eerste en Tweede Kamer heeft gestuurd, heeft de Unie de waterschappen eveneens op 5 februari bij ledenbrief over dit onderwerp geïnformeerd. Deze mededeling gaat wat dieper dan de ledenbrief op het onderwerp in.

1. BESTUURLIJKE KADERS

Financieel Akkoord juli 2016

In 2015 is voor het eerst een integraal beeld opgesteld van de financiële effecten van de Omgevingswet. Met de kennis en inzichten die er op dat moment waren is een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de te verwachten investeringen, transitiekosten en structurele kosten/besparingen die het gevolg zijn van de (invoering van de) Omgevingswet. Op basis van dat beeld hebben Rijk, VNG, IPO en Unie, als uitwerking van het in 2015 afgesloten Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet, bestuurlijk overleg gevoerd over de bekostiging van de (invoering van de) Omgevingswet: welke overheid staat voor welk onderdeel van (de implementatie van) het stelsel 'financieel aan de lat'? Na uitgebreide ambtelijke en bestuurlijke consultatie hebben de waterschappen in de Ledenvergadering van 1 juli 2016 unaniem ingestemd met het 'Financieel Akkoord', met als belangrijkste afspraken:

- het Rijk betaalt de investeringen in een aantal centrale voorzieningen (het Digitaal Stelsel Omgevingswet [DSO], het Informatiepunt Omgevingswet [IPOw] en de Invoeringsondersteuning);
- de vier overheden nemen de eenmalige implementatiekosten - in het jargon 'transitiekosten' - voor eigen rekening;
- de vier overheden dragen gezamenlijk op basis van een verdeelsleutel de gemaximeerde kosten van beheer en exploitatie van de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) en het IPOw (Rijk 19%, gemeenten 70%, provincies 6% en waterschappen 5%; totaalbedrag voor alle overheden samen nu € 25,9 mln., prijspeil 2019);
- de vier overheden nemen de eigen interne structurele kosten voor hun rekening en mogen de 'besparingen houden' (geen afroeping van Provincie- en Gemeentefonds, decentralisatiekorting o.i.d.).

In relatie tot deze afspraken is het goed de volgende passages uit het akkoord te vermelden:

- Hoewel het gebruikelijk is dat de Rijksoverheid bij wetswijzigingen de transitiekosten vergoedt, geldt in deze specifieke situatie, mede gezien het totaalpakket aan afspraken, dat de transitiekosten die samenhangen met de aanpassingen aan de wet- en regelgeving, de digitalisering en de invoering worden gedragen door de bevoegde gezagen.¹
- Hoewel het gebruikelijk is dat besparingen door veranderende wetgeving (deels) worden teruggehaald door het rijk, hebben partijen afgesproken dat in deze specifieke situatie, mede gezien het totaal-

¹ De discussies voorafgaand aan het afsluiten van het akkoord gingen vooral over een vergoeding van het Rijk voor de transitiekosten van de decentrale overheden. De inzet van de Unie in het overleg was de transitiekosten van de waterschappen, die in het onderzoek werden geraamd op € 23 mln. (gemiddeld iets meer dan € 1 mln. per waterschap), vergoed te krijgen. Uiteindelijk hebben we ons neergelegd bij het krijgen van een eenmalige stimuleringsbijdrage van € 5 miljoen (bij geraamde transitiekosten voor de gemeenten van ca. 370 mln. hebben zij € 13 mln. ontvangen; de provincies hebben afgezien van deze vergoeding).

pakket aan afspraken, dat de besparingen die samenhangen met de invoering van de Ow ten gunste komen van ieder van de betrokken partijen.² Deze (toekomstige) jaarlijkse besparingen kunnen, voor zover ze partijen ten deel vallen, worden ingezet als dekking voor te maken kosten als gevolg van de stelselwijziging.

- Partijen treden in onderling overleg wanneer één van de partijen motiveert en onderbouwt dat significant buiten de scope van het bestuursakkoord en de daarin opgenomen financiële afspraken wordt getreden. De principe-afspraken over de kostenverdeling (zie de vier punten eerder in deze paragraaf) blijft van kracht bij het zoeken naar oplossingen in een gesprek over het maken van additionele afspraken.

Actualisatie van de afspraken, onder andere in Beheerovereenkomst DSO-LV van december 2018

Onder andere in de in december 2018 gesloten 'Beheerovereenkomst DSO-LV'³, waarmee de waterschappen in de Ledenvergadering van 14 december 2018 hebben ingestemd, zijn de afspraken uit het Financieel Akkoord van 2016 geconcretiseerd. De belangrijkste afspraken die relevant zijn in verband met het thans lopende onderzoek zijn:

1. In ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de wet worden de financiële consequenties van de gehele stelselwijziging in beeld gebracht;
2. In ieder geval een half jaar voor inwerkingtreding van de wet vindt overleg plaats zodat het geheel van financiële consequenties, zoals op dat moment bekend, in ogenschouw kan worden genomen. Dit kan aanleiding geven om nadere afspraken te maken over de begrenzing van de afgesproken bedragen (kosten en bespaarde kosten) of de ambitie in de uitvoering.
3. het onder 1 bedoelde onderzoek en onder 2 bedoelde overleg "..... heeft niet het karakter van een evaluatie, maar vormt de input voor een gezamenlijk te accorderen opzet van een monitoringsinstrument. Op basis van de resultaten van deze monitor vindt er in 2022 een eerste financiële evaluatie van de gehele stelselherziening plaats.
4. In deze evaluatie in 2022 staan vooral de transitiekosten centraal.
5. In 2023 en in 2027 vinden evaluaties plaats van alle financiële effecten en van de afspraken over de bekostiging van de stelselherziening.

2. VERVOLGTRAJECT FINANCIËEL ONDERZOEK

Het onderzoek dat op dit moment plaatsvindt vult de hierboven vermelde afspraak 1 in. Het is de bedoeling dat de resultaten van dit onderzoek worden besproken in een bestuurlijk overleg dat op 21 april a.s. wordt gehouden (= afspraak 2 hierboven) en dat daarna de minister van BZK over de resultaten van dit bestuurlijk overleg, inclusief de onderlinge onderzoeksresultaten, een brief aan Eerste en Tweede Kamer stuurt. Het is goed om te benadrukken dat het bestuurlijk overleg niet als doel heeft de afspraken over de bekostiging te evalueren – dat gebeurt conform gemaakte afspraken immers in 2022, 2023 en 2027 – maar vooral bedoeld is om als bestuurlijke partners weer een actueel en gedeeld beeld van de financiële effecten te hebben.

Met name vanuit de gemeenten is al begin 2020 naar voren gebracht dat de Omgevingswet hoge invoeringskosten met zich meebrengt. Tijdens de Algemene Ledenvergadering van de VNG in september 2020 is hierover een kritische motie aangenomen waarin het VNG-bestuur wordt opgedragen hier nadrukkelijk de vinger aan de pols te houden en de leden over de kostenontwikkeling bij gemeenten en de voortgang en uitkomsten van de lopende landelijke onderzoeken actief te informeren. Ook door enkele provincies en waterschappen zijn zorgen over de hoge transitiekosten geuit. Mede hierdoor is er ook in het parlement veel belangstelling voor de resultaten van het onderzoek. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens het 'Notaoverleg' op 25 november 2020 in de Tweede Kamer en waarbij een tweetal moties werd aangenomen die als

² Het is goed te weten dat het onderzoek aangaf dat het grootste deel van de baten neer zal slaan bij bedrijven en inwoners.

³ DSO-LV = de landelijke voorziening van het DSO.

uitgangspunt hadden dat 'partijen er in financiële zin niet beter van hoeven te worden, maar er ook niet op achteruit moeten gaan'. Ook de Eerste Kamer heeft al meermalen om meer inzicht in de financiële consequenties van de stelselherziening gevraagd.

3. STAND VAN ZAKEN VAN HET ONDERZOEK

Momenteel wordt dus een tweede integraal beeld van de eenmalige en structurele financiële effecten van (de invoering van) het stelsel opgemaakt. Het gaat hier in feite om een update van het onderzoek uit 2015 dat eerder in deze mededeling is beschreven: op basis van de kennis en het inzicht die er op dit moment zijn, vindt er een zo goed mogelijke inschatting plaats van de investeringen, transitiekosten en structurele kosten/baten die met de (invoering van de) Omgevingswet samenhangen. Het is van belang te benadrukken dat het om ramingen en inschattingen gaat, zodat deze bijbehorende onzekerheden hebben. De daadwerkelijke kosten en baten zullen pas na inwerkingtreding van de wet bij het verder in de praktijk brengen van het stelsel duidelijk worden.

Het integraal beeld wordt opgebouwd op basis van een twintigtal deelonderzoeken die door onafhankelijke onderzoekers zijn of momenteel nog worden uitgevoerd. De cijfers zijn op dit moment nog onvoldoende hard om te kunnen delen. Het is de bedoeling dat het integraal beeld begin maart a.s. beschikbaar is. Wel heeft de minister van BZK, omdat de Eerste Kamer daar specifiek om heeft verzocht, de beide Kamers, vooruitlopend op de afronding van diverse overige onderzoeken en het opstellen van het integraal financieel beeld, ook al één van de deelonderzoeken toegestuurd. Het gaat om het onderzoeksrapport van KMPG over de invoeringskosten van de Omgevingswet, genaamd 'Onderzoek transitiekosten Omgevingswet'. Op grond van door gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk aangeleverde informatie schat KPMG in dat er door de vier overheden in de transitieperiode 2016-2029 een bedrag van in totaal ongeveer 1,6 miljard euro wordt besteed aan de invoering van de Omgevingswet. Het gaat om een bedrag van ruwweg 1,4 miljard euro voor gemeenten, ongeveer 100 miljoen euro voor provincies, circa 70 miljoen euro voor waterschappen en ongeveer 76 miljoen euro voor het Rijk. Een deel van deze bedragen is al besteed. Het gaat om substantiële bedragen zijn, die hoger zijn dan waarvan in 2016 werd uitgegaan.⁴ Deze bedragen kunnen echter pas goed worden beoordeeld als ze op een later moment in het integraal beeld in het perspectief worden geplaatst van de structurele kosten en de besparingen die het gevolg zijn van de werking van de Omgevingswet.

4. BETREKKEN VAN DE VERENIGING BIJ HET FINANCIËEL BEELD

Zoals reeds vermeld wordt toegewerkt naar een bestuurlijk overleg over het financieel beeld dat op 21 april a.s. gaat plaatsvinden. Dit gebeurt op basis van cijfers die begin maart a.s. voldoende hard zijn om breed te kunnen verspreiden. Het Uniebestuur heeft eind 2019 toegezegd de cijfers, zodra zij beschikbaar zijn, binnen de vereniging te zullen agenderen. Bestuurlijk gebeurt dat binnen de CBCF, maar de geplande vergadering van 26 februari komt hiervoor echter te vroeg. De gedachten gaan nu uit naar het schriftelijk delen van het beeld met de CBCF-leden zodra dit beschikbaar is, gevolgd door een extra CBCF-vergadering in de eerste helft van april als de schriftelijke reacties hiertoe aanleiding geven. Voorafgaand daaraan kunnen de cijfers worden besproken in het overleg van de programmamanagers Omgevingswet van de waterschappen (het PIO-overleg) en, indien nodig, in een extra bijeenkomst van de Werkgroep Bedrijfsvoering, Digitalisering en Dienstverlening.

⁴ In 2016 werd uitgegaan van 23 miljoen euro voor de waterschappen