

Structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten



18 februari 2021

Inleidende opmerking van de opdrachtgever

Op 1 januari 2022 wordt naar verwachting de Omgevingswet ingevoerd. Om een integraal beeld van de financiële consequenties van de invoering van de stelselherziening te krijgen zijn de afgelopen jaren ongeveer 20 deelonderzoeken uitgevoerd. Nu de nieuwe regelgeving inmiddels gereed is, kan een integraal financieel beeld van de stelselherziening gemaakt worden. Daartoe worden deze eerdere deelonderzoeken op basis van een onderzoeksagenda die door de bestuurlijke koepels en het Rijk is vastgesteld, geactualiseerd, aangevuld of indien dit nodig werd geacht (deels) grondig herzien.

Het onderzoek dat hier voorligt, is onderdeel van deze onderzoeksagenda. Het onderliggende deelonderzoek onderzoekt een afgebakend deel van de stelselherziening Ow. De uitkomsten van dit deelonderzoek geven inzicht in alleen dat gedeelte van de stelselherziening dat door de onderzoekers onderzocht wordt. Het geeft geen integraal beeld van de financiële consequenties van de gehele stelselherziening van de Ow. Alle deelresultaten tezamen worden verwerkt in het Integraal Beeld van de financiële consequenties van de stelselherziening Ow. Dit is een afzonderlijk onderzoek waarover ook afzonderlijk gerapporteerd wordt. De resultaten uit het voorliggende onderzoek is één van de bronnen op basis waarvan het Integraal Beeld is opgesteld.

Opmerkingen vooraf

Dit rapport is vervaardigd binnen de beperkingen zoals beschreven in de opdrachtbevestiging d.d. 28 juli 2020, aangevuld met de offerte d.d. 16 oktober 2020 en goedgekeurd op 10 november 2020. Onderzoekers hebben van de Werkgroep reacties ontvangen op het rapport zoals dat op 15 december 2020 is opgeleverd. De wijze van verwerken is weergegeven in het Reviewdocument d.d. 16 februari 2021. Het onderzoek betreft een bureaustudie. Wij accepteren geen aansprakelijkheid ten opzichte van derden die dit rapport inzien. Het kan zijn dat dit document in elektronisch formaat of als kopie aan u ter beschikking is gesteld. Dientengevolge is het mogelijk dat meerdere versies van dit document bestaan. De getekende versie van het rapport is definitief en bepalend.

Ons onderzoek omvat geen analyse van de risico's of de potentiële gevolgen van de COVID-19 pandemie voor het object van dit onderzoek. De risico's en de effecten van de COVID-19 pandemie kunnen niet nauwkeurig worden ingeschat of gekwantificeerd. Dientengevolge moeten gebruikers van ons rapport hun eigen analyse maken van de potentiële (positieve of negatieve) gevolgen van COVID-19 voor het object van ons onderzoek en de gevolgen daarvan voor hun eigen doeleinden.

Wij merken op dat indien op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob") een verzoek tot publicatie van het rapport wordt ontvangen, wij verzoeken hierover terstond geïnformeerd te worden, voor zover wettelijk toegestaan. Voorts merken wij op dat wij belanghebbenden zijn in dit kader en krijgen wij de gelegenheid onze zienswijzen inzake het verzoek tot publicatie kenbaar te maken. Deze zienswijzen zullen bij de besluitvorming worden betrokken.

Dit onderzoek is afgerond op 26 november 2020: ontwikkelingen na die datum zijn niet betrokken in dit onderzoek, tenzij zulks expliciet is vermeld.

Managementsamenvatting

De Interbestuurlijke werkgroep Financiën Omgevingswet heeft Rho en Deloitte gevraagd:

“Beschrijf en waar mogelijk raam op een herleidbare en navolgbare wijze de hoogte van de financiële effecten van de in deze startnotitie beschreven wijzigingen rondom ruimtelijke besluiten in het algemeen en het omgevingsplan in het bijzonder [...] voor initiatiefnemers [...] en overheden [...]”.

Rho en Deloitte hebben in het voorliggende rapport de structurele financiële effecten van het omgevingsplan onderzocht en begroot. Daarnaast is in samenwerking met Juriplan en Flo Legal onderzoek gedaan naar het projectbesluit voor provincies en waterschappen en naar de instructieregels voor provincies.

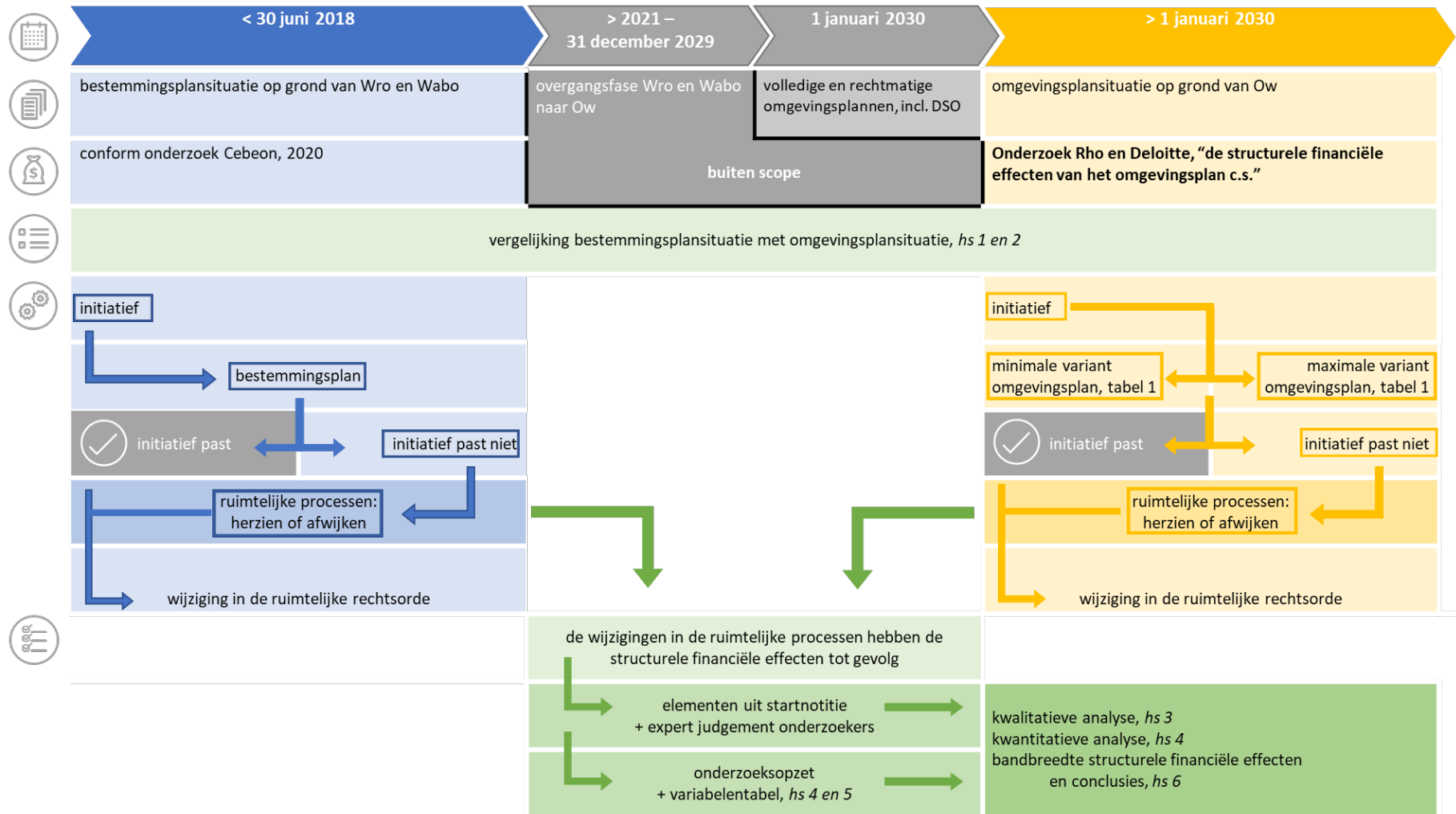
Uit het onderzoek volgt dat de structurele financiële effecten ontstaan door een combinatie van een lager aantal initiatieven dat tot een ruimtelijk proces leidt en de verwachte afname van de onderzoekslasten. Daarnaast verwachten onderzoekers dat goede participatie bijdraagt aan de afname van de kosten van rechtsbescherming en goede inzet van de instrumenten uit de Omgevingswet bijdraagt aan meer effectieve verdeling van de besluitvorming over raad en college. Ten slotte ontstaan wel meerkosten voor het publiekrechtelijk kostenverhaal. Daartegenover staat dat onderzoekers verwachten dat de mate waarin de initiatiefnemers de kosten van ruimtelijke processen voor hun rekening nemen gelijk blijft.

De structurele jaarlijkse financiële effecten van het omgevingsplan worden begroot op een bandbreedte van € 264,8 mln tot € 309,0 mln, waarvan € 122,0 mln tot € 152,6 mln lastenverlichting kan worden verwacht bij initiatiefnemers en circa € 142,8 mln tot € 156,4 mln bij overheden.

Voor de waterschappen en provincies zijn kosten toegevoegd vanwege de mogelijkheid dat derden bij een projectbesluit verzoeken om een deskundige in te schakelen om te adviseren over mogelijke oplossingen die diegene heeft aangedragen. De kosten op jaarbasis zijn beperkt, in de orde van enkele tienduizenden euro's per jaar.

Al met al verwachten de onderzoekers aldus dat het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten, bij gebruik van deze instrumenten zoals bedoeld in de Omgevingswet, structureel significante positieve financiële effecten hebben voor initiatiefnemers en overheden.

Onderzoek structurele financiële effecten van het omgevingsplan in één oogopslag



Relatie elementen startnotitie en kwalitatieve en kwantitatieve effecten¹²³

Elementen beschreven in startnotitie	Kwalitatieve analyse van verwachte effecten op: Bestuurlijk lasten en regeldruk*			Verwacht effect voor kwantitatieve analyse op:	Effect slaat neer bij:
	*	Leges	Overige		
Ia Eén plan in plaats van meerdere plannen	↓	↓	Minder onderzoekslasten	Geen	Overheden en initiatiefnemers
Ib Plaatselijke verordeningen worden onderdeel van het omgevingsplan	↓	↓		Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
Ic Verbrede reikwijdte met integrale afweging	↓	↓	Overzichtelijker Betere raadpleegbaarheid, vindbaarheid, samenhang Meer gebruikersgemak	Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
Id Een geconsolideerd plan	↓	↓	Minder onderzoekslasten Betere raadpleegbaarheid, vindbaarheid, samenhang Meer gebruikersgemak	Geen	Overheden en initiatiefnemers
Ila1 Algemeen					
Ila2 Maatwerk	↓	↓	Meer lokaal maatwerk	Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
Ila3 Anders bestemmen	↓	↓	Minder herzieningen en afwijkvergunningen	Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
Ila4 Introductie van milieugebruiksruimte	↓	↓	Minder herzieningen en afwijkvergunningen	Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
Ilb1 Overdracht van bevoegdheden (bruidsschat)	↓	↓	Minder regels Meer lokaal maatwerk Minder herzieningen en afwijkvergunningen	Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
Ilb2 Participatie	↑		Meer kosten vanwege de omvang van de participatie Lichte afname aantal rechtszaken	Werkprocessen	Overheden
Illa1 Verdwijnen van de 10-jaarlijkse actualiseringsplicht	↓		Regeldruk n.v.t. Minder herzieningen	Geen (NB: wel directe besparing gemeenten)	Overheden
Illa2 Wijziging procedure bestemmen	↓		Minder onderzoekslasten	Aantal ruimtelijke processen	Overheden en initiatiefnemers

1 In het rapport worden de elementen in samenhang beschouwd, verwezen wordt naar de visie op de opdracht in hoofdstuk 1. Deze tabel bevat de vertaling van de kwalitatieve beschrijving van de elementen op basis van de deelvragen uit de startnotitie.

2 Dit betreft de verwachte effecten zonder onderscheid te maken naar de minimale en maximale variant van het omgevingsplan.

3 Initiatiefnemers zijn burgers, bedrijven en overheden in rol initiatiefnemer.

IIIa3 Onbenutte planruimte met opnieuw onderzoeken			Minder onderzoekslasten	Werkprocessen	Overheden en initiatiefnemers
IIIa4 Inpassen afwijkvergunningen				Werkprocessen	Overheden
IIIa5 Procedure verwerken beleidsdoelen			Minder onderzoekslasten	Werkprocessen	Overheden
IIIa6 Delegatiebevoegdheid aan B&W			Meer flexibiliteit Minder appellabele besluiten	Aantal ruimtelijke processen Werkprocessen	Overheden en initiatiefnemers
IIIa7 Vergunningsplicht gebruikswijzigingen			Minder onderzoekslasten Minder herzieningen en afwijkvergunningen	Aantal initiatieven	Overheden en initiatiefnemers
IIIa8 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (bij publiek kostenverhaal)			Meer baten in fonds voor ruimtelijke investeringen	Afwenteling	Overheden
IIIa9 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (bij anterieure overeenkomsten)				Afwenteling	-
<i>IIIb – elementen gezamenlijk</i>				Werkprocessen	
IIIb1 Vervallen planmaximalisatie			Minder onderzoekslasten		Initiatiefnemers
IIIb2 Planmaximalisatie en planschade			Minder onderzoekslasten		Initiatiefnemers
IIIb3 Andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste			Minder onderzoekslasten		Overheden en Initiatiefnemers
<i>IIIc – elementen gezamenlijk</i>				Werkprocessen	
IIIc1 Algemeen, hergebruik onderzoek			Minder onderzoekslasten		Overheden en initiatiefnemers
IIIc2 Luchtonderzoek			Minder onderzoekslasten		Overheden en initiatiefnemers
IIIc3 Externe veiligheid			Minder onderzoekslasten		Overheden en initiatiefnemers
IIIc4 Archeologie			Meer onderzoekslasten gemeente Minder onderzoekslasten initiatiefnemer		Overheden en initiatiefnemers
Vorbereidingsbesluit / voorbeschermingsregels			Betere raadpleegbaarheid	Geen	Overheden en initiatiefnemers

Inhoudsopgave

Inleidende opmerking van de opdrachtgever.....	2
Opmerkingen vooraf.....	3
Managementsamenvatting.....	4
Onderzoek structurele financiële effecten van het omgevingsplan in één oogopslag	5
Relatie elementen startnotitie en kwalitatieve en kwantitatieve effecten.....	6
Inhoudsopgave.....	8
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding onderzoek	10
1.2 Onderzoeksvraag	10
1.3 Onze visie op de opdracht	12
1.4 Definities en aannames.....	12
1.5 Leeswijzer.....	14
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader.....	15
2.1 Algemeen	15
2.2 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan (gemeenten)	16
2.3 Van projectplan naar projectbesluit (waterschappen).....	19
2.4 Van ruimtelijke instructieregels naar instructieregels over de fysieke leefomgeving (provincies).....	21
Hoofdstuk 3. Kwalitatieve beschrijving elementen startnotitie	23
Hoofdstuk 4. Onderzoeksopzet	47
4.1 Samenhangend, integraal en procesmatig beeld van structurele financiële effecten omgevingsplan.....	47

4.2 De te vergelijken situaties en processen	48
4.3 Doorwerking omgevingsplankeuzes in werkprocessen	58
Hoofdstuk 5. Kwantitatieve analyse	59
5.1 Kwantificering initiatieven en kosten werkprocessen	59
5.2 Overzicht situaties, werkprocessen, elementen.....	60
5.3 Verantwoording inputcijfers model.....	66
Hoofdstuk 6. Berekeningen	77
6.1 Toelichting en berekening bestemmingsplansituatie.....	77
6.2 Toelichting en berekening omgevingsplansituatie	78
6.3 Bandbreedte structurele financiële effecten omgevingsplan	80
6.4 Toelichting en berekening projectbesluiten	83
6.5 Toelichting en berekening structureel financieel effect (10 jaar)	84
6.6 Bandbreedte structurele financiële effecten, rekening houdend met leereffect	85
6.7 Gevoeligheidsanalyse.....	86
Hoofdstuk 7. Bevindingen.....	87
Bijlage 1. Kwalitatieve analyse bruidsschat omgevingsplan als onderdeel van het onderzoek naar de structurele financiële effecten van het omgevingsplan	89
Bijlage 2: QuickScan Onderzoeken	96
Bijlage 3: Verslag digitale expertbijeenkomst Waterschappen 21 januari 2021	100

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op een nog vast te stellen moment na 1 januari 2021 wordt de Omgevingswet (hierna: Ow) ingevoerd. De afgelopen jaren hebben alle overheden veel gedaan ter voorbereiding op deze nieuwe wet- en regelgeving. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) stellen dit jaar, conform afspraak 12 van het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht en afspraak 40 uit de beheerovereenkomst DSO-LV, gezamenlijk het integrale beeld van de financiële consequenties van invoering van de Ow op. De investeringen, transitiekosten en structurele kosten van de bestuursorganen maken deel uit van dit integrale beeld. Dit integrale beeld wordt gebruikt als input voor de gezamenlijk te accorderen opzet van een monitoringsinstrument, waarbij de al in gebruik zijnde monitoringsinstrumenten van de koepels, als input worden gebruikt. De resultaten van deze monitoring worden betrokken bij een in 2023 uit te voeren eerste financiële evaluatie van de gehele stelselwijziging, waarbij de evaluatie van het taakstellend budget voor beheer dat voor de periode 2020 t/m 2023 is overeengekomen en de voortgang in de uitbouw volgens de Bestuurlijke agenda uitbouw in relatie tot het rendement ervan worden betrokken.

In dit deelonderzoek staan de structurele financiële effecten van het omgevingsplan op macroniveau centraal. Ook worden het projectbesluit en

4 In de Startnotitie van 26 mei 2020 wordt verzocht invullen te geven aan het begrip "Ruimtelijke besluiten". De hier beschreven invulling is met de werkgroep afgestemd en akkoord bevonden.

de provinciale instructieregels onderzocht. Deze besluiten vormen in dit onderzoek de invulling van het begrip ruimtelijke besluiten.⁴ Dit onderzoek vormt een onderdeel van het integrale beeld van de financiële consequenties van de invoering van de Ow.

1.2 Onderzoeksvraag

Voor dit deelonderzoek staat de volgende vraag centraal:

Beschrijf en waar mogelijk raam op een herleidbare en navolgbare wijze de hoogte van de financiële effecten van de in de startnotitie beschreven wijzigingen rondom ruimtelijke besluiten in het algemeen en het omgevingsplan in het bijzonder als onderdeel van de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2021 voor initiatiefnemers (burgers, bedrijven en overheden in hun rol als initiatiefnemer) en overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk).

De volgende deelvragen zijn benoemd in de startnotitie:

Wat zijn de structurele effecten van de wijzigingen in de regelgeving voor de verschillende overheden en initiatiefnemers, ten aanzien van:

1. de bestuurlijke lasten en de regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) en
2. leges en andere financiële effecten.

Daarbij dient speciaal aandacht gegeven te worden aan:

3. de vraag bij wie de kosten en baten neerslaan (effect kostenverhaal),
4. het verloop van de financiële effecten in de tijd (kwalitatief).

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de werkgroep de volgende twee categorieën van de financiële effecten voorgesteld.

Voor een deel van wijzigingen moeten zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve effecten onderzocht worden (categorie A). Dit betreft wijzigingen waarvan substantiële effecten worden verwacht die in dit stadium ook te kwantificeren zijn in termen van kosten en potentiële baten die ontstaan bij het Rijk, een of meer van de decentrale overheden of de initiatiefnemers. Voor alle overige wijzigingen volstaat een kwalitatieve beschrijving van de verwachte effecten (categorie B). De werkgroep heeft

aangegeven dat het onderzoeksbureau vrij staat gaandeweg het onderzoek een voorstel voor aanpassing van onderstaand overzicht te doen ingeval zij constateert dat een opgenomen wijziging anders dan nu wordt verwacht geen substantiële effecten oplevert en een wijziging uit categorie B dat juist wel doet. De onderzoekers hebben geen voorstel gedaan, wel is het voorbereidingsbesluit/voorbereidingsbescherming als onderzoekselement toegevoegd. Dit wordt kwalitatief beschreven.

FIGUUR 1: OVERZICHT ONDERZOEKSELEMENTEN STARTNOTITIE D.D. 26 MEI 2020

<p>Categorie A</p> <ul style="list-style-type: none"> I Eén integraal geconsolideerd plan met een verbrede reikwijdte <ul style="list-style-type: none"> Ia – Een plan in plaats van meerdere plannen Ib – Plaatselijke verordeningen worden onderdeel van het omgevingsplan Ic – Verbrede reikwijdte met integrale afweging Id – Een geconsolideerd plan II Vergrote decentrale ruimte <ul style="list-style-type: none"> Ila1 – Meer mogelijkheden, algemeen Ila2 – Meer mogelijkheden, maatwerk Ilb1 – Overdracht bevoegdheden (bruidsschat) Ilb2 – Participatie Ila3 – Anders bestemmen 	<ul style="list-style-type: none"> III Wijzigingen in de procedure: alleen wijzigingen werken door in het plan <ul style="list-style-type: none"> IIIa1 – Verdwijnen 10-jaarlijkse actualiseringsplicht IIIa2 – Wijzigen procedure bestemmen IIIa3 – Onbenutte planruimte niet opnieuw onderzoeken IIIa4 – Inpassen afwijkvergunningen IIIa6 – Wijzigingen rond delegatie IIIa7 – Wijzigingen rond de gebruiksvergunning Financiële instrumenten grond <ul style="list-style-type: none"> IIIa8 – Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving bij kostenverhaal IIIa9 – Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving bij anterieure overeenkomst
<p>Categorie B</p> <ul style="list-style-type: none"> Ila4 Introductie van Milieugebruiksruimte IIIa5 procedure verwerken beleidsdoelen IIIb1 Vervallen planmaximalisatie IIIb2 planmaximalisatie en planschade IIIb3 andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste IIIc1 Algemeen, hergebruik onderzoek IIIc2 Luchtonderzoek IIIc3 Externe veiligheid IIIc4 archeologie 	

1.3 Onze visie op de opdracht

Rho en Deloitte hebben, in samenwerking met Flo Legal en Juriplan, onderzocht op welke wijze de huidige en toekomstige financiële situatie vergelijkbaar gemaakt kunnen worden, zodat de structurele financiële effecten van het omgevingsplan en **ruimtelijke besluiten** op een objectieve en behoorlijke wijze begroot kunnen worden. Ten behoeve van de start van ons onderzoek hebben wij alle **in de startnotitie genoemde elementen** besproken. Hierbij viel direct op dat een heel aantal van deze elementen onderlinge afhankelijkheden kent, waardoor mogelijk dubbeltellingen ontstaan in de te duiden structurele financiële effecten, wanneer wij ons onderzoek alleen op de elementen uit de startnotitie zouden richten.

Om tot een goede (financiële) vergelijking tussen de stelsels nu en onder de Ow te komen maken wij een vergelijking op het niveau van de ruimtelijke processen om de structurele financiële effecten te duiden. Vervolgens formuleren wij onze bevindingen op de in de startnotitie genoemde elementen en plaatsen deze in de context van de effecten op macroniveau. Door deze aanpak worden de hierboven genoemde dubbeltellingen voorkomen.

Voor de vergelijking op procesniveau zijn onzes inziens de volgende constatering relevant:

- De aanleiding voor de ruimtelijke processen blijft hetzelfde (initiatieven van markt en/of particulier en beleidsmatig van overheidswege);
- Het gevolg van de ruimtelijke processen blijft hetzelfde (een wijziging in de ruimtelijke rechtsorde);

5 Niet zijnde een wijziging als bedoeld in art. 3.6, lid 1, onder a Wro.

- Het proces van aanleiding naar gevolg inclusief het proces van toezicht en handhaving in meer of mindere mate wijzigt met de inwerkingtreding van de Ow.

1.4 Definities en aannames

Algemeen:

- daar waar geen definitie is opgenomen voor een begrip uit de Ow geldt de in de bijlage bij de Ow opgenomen definitie.
- bij het bepalen van de structurele financiële effecten sluiten wij aan bij de omschrijving/definitie uit startnotitie en werken deze uit (ter voorkoming overlap/andere opvatting over bepaalde term).
- Het onderzoek is gelet op het toekomstige karakter van de te onderzoeken wijzigingen een bureau-onderzoek.

Definities:

- **Afwijken:** het mogelijk maken van een initiatief door middel van een omgevingsvergunning buitenplannen afwijken (art. 2.12, eerste lid, onder a, sub 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)/ buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
- **Beleidswijziging:** aanpassing van beleid van gemeente, regio, provincie, waterschap of rijk met gevolgen voor het bestemmingsplan/ omgevingsplan.
- **Delegatiebesluit:** het herzien van een omgevingsplan door B&W in plaats van de gemeenteraad.
- **Elementen:** de in Bijlage 1 van de Startnotitie genoemde wijzigingen.
- **Herzien:** het mogelijk maken van een initiatief door middel van het wijzigen van het bestemmingsplan/omgevingsplan.⁵
- **Initiatief:** elke ontwikkeling waarvoor een ruimtelijk proces moet worden doorlopen omdat de ontwikkeling niet in overeenstemming is

met het bestemmingsplan/omgevingsplan en niet mogelijk kan worden gemaakt door middel van binnenplannen afwijken (art. 2.12, eerste lid, onder a, sub 1 Wabo) of een zogenaamd kruimelgeval (art. 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 Wabo)/binnenplanse omgevingsplanactiviteit. In dit onderzoek ook wel gebiedsontwikkeling genoemd.

- **Maximale variant omgevingsplan:** omgevingsplan waarin naast hetgeen minimaal moet worden opgenomen ook optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanvullende mogelijkheden die de Ow biedt, één van de twee uitersten van de bandbreedte waarbinnen het omgevingsplan vorm kan worden gegeven
- **Minimale variant omgevingsplan:** omgevingsplan waarin is opgenomen wat wettelijk gezien minimaal moet worden opgenomen, één van de twee uitersten van de bandbreedte waarbinnen het omgevingsplan vorm kan worden gegeven.
- **Omgevingsplan op microniveau:** het omgevingsplan op locatie- of regelniveau, waaronder de binnenplanse omgevingsplanactiviteit.
- **Omgevingsplan op macroniveau:** het omgevingsplan als geheel.
- **Overgangsfase:** de periode tussen 2022 en 2029.6
- **Ruimtelijke besluiten:** het projectbesluit en de provinciale instructieregels
- **Ruimtelijke processen:** het proces tot aanpassing van een bestemmingsplan/omgevingsplan dat doorlopen wordt naar aanleiding van een beleidswijziging of een initiatief dat in strijd is met het bestemmingsplan/omgevingsplan en waarvoor door middel van een wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan (herzien) of buitenplanse afwijking/buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijken) medewerking wordt verleend.

6 Zie Afdeling 22.1, paragraaf 22.1.1. Omgevingswet: “Van omgevingsplan met tijdelijk deel tot omgevingsplan”.

- **Werkproces:** het te doorlopen proces als gevolg van een initiatief of beleidswijziging.

Aannames:

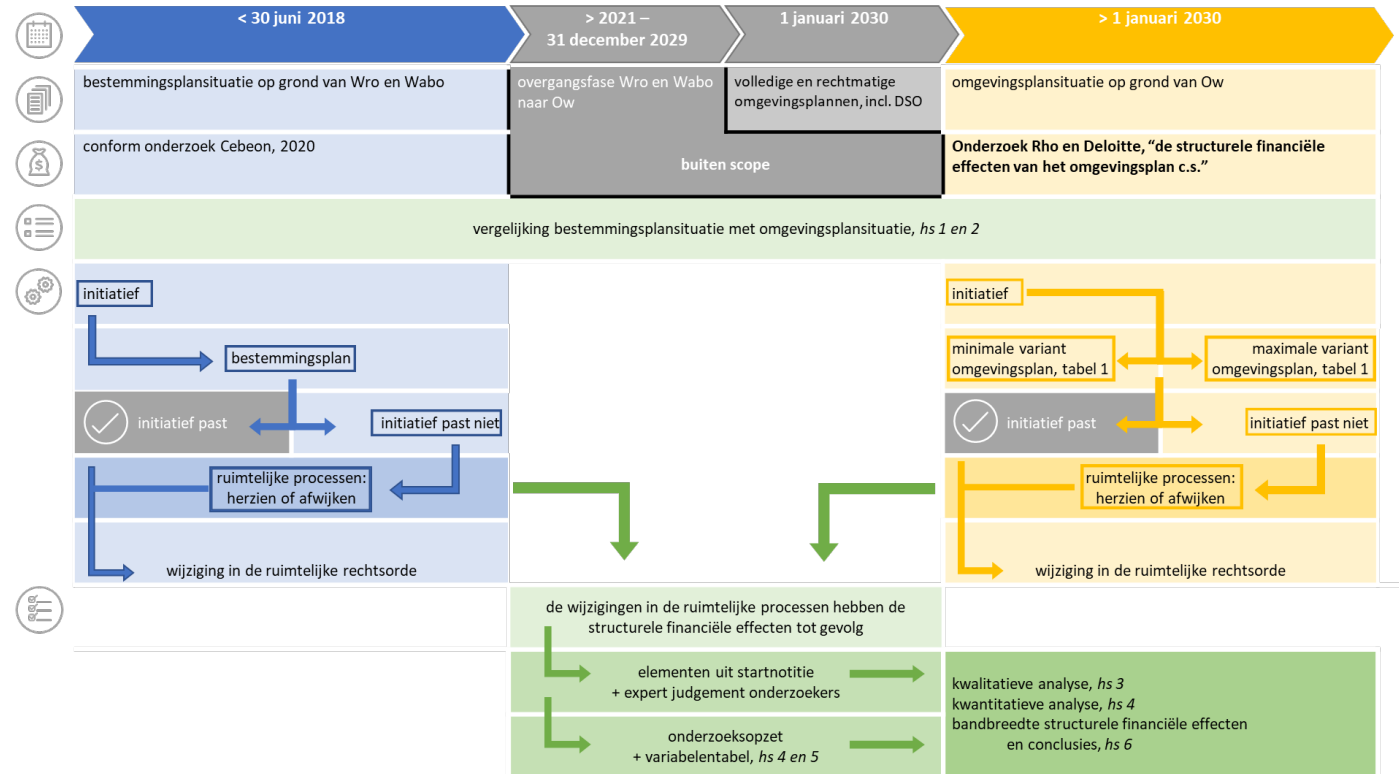
- **Start onderzoeksfase:** op 1 januari 2030 beschikt iedere gemeente in Nederland over een volledig omgevingsplan dat voldoet aan de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving, dat toegankelijk is via een volledig functionerend DSO.
- **Kostenbasis bestemmingsplansituatie:** de kosten van ruimtelijke besluiten zijn door Cebeon onderzocht en beschreven in het rapport ‘Kosten van ruimtelijke besluiten’ (Cebeon, 2020). Deze kosten zijn als basis gebruikt om de kosten voor ruimtelijke processen in de bestemmingsplansituatie te berekenen.
- **Kostenbasis omgevingsplansituatie:** op basis van expert judgement zijn de kosten in de bestemmingsplansituatie vertaald naar de kosten in de omgevingsplansituatie. Deze expert judgement is gebaseerd op kennis en ervaring van de leden van het onderzoeksteam.
- **Omgevingsplan:** een omgevingsplan dat voldoet aan de Omgevingswet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

1.5 Leeswijzer

In onze rapportage beschrijven wij eerst het juridisch-theoretisch kader van het betrokken planologische instrumenten onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) (c.s.) en de Ow.

Na deze uiteenzetting volgt een kwalitatieve beschrijving van elementen uit de startnotitie. Vanuit deze juridisch-theoretische beschrijving volgt de beschrijving van de onderzoeksopzet, de onderzoeksmethode en de kwantitatieve aannames en uitgangspunten die wij hebben gehanteerd ten einde de structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten te ramen.

In het slot hoofdstuk presenteren wij de berekeningen en duiden wij de structurele financiële effecten van het omgevingsplan en ruimtelijke besluiten.



Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

2.1 Algemeen

De Memorie van Toelichting op de Ow beschrijft de doelen en uitgangspunten van de Ow. Deze worden hieronder kort samengevat en toegespitst op dit onderzoek. 7

De Ow bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Wetten over deze onderwerpen worden geheel of deels worden vervangen door de Ow. Voorbeelden hiervan zijn de Wro, de Wabo, de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) en de Waterwet (hierna: Ww).

Vier verbeterdoelen van de stelselherziening

Doel is om met de Ow het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en het omgevingsrecht inzichtelijker te maken voor burgers, ondernemers en overheden. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven.

Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever 4 verbeteringen bereiken, ook wel de 'verbeterdoelen van de stelselherziening' genoemd:

1. Inzichtelijk omgevingsrecht

Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik. Door de bundeling van wetgeving zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgever de regels duidelijker en overzichtelijker opschrijven. Bij het ontwerp

van het wettelijk stelsel is de beleidscyclus gebruikt om te beoordelen welke verschillende instrumenten nodig zijn in de diverse fasen van deze cyclus.

2. Leefomgeving centraal

De fysieke leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving.

3. Ruimte voor lokaal maatwerk

De Ow biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. De wet beoogt een versterking van de positie van decentrale overheden, volgens het principe *Decentraal, tenzij*. Dit houdt in dat gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen, tenzij er een overkoepelend belang is.

4. Snellere besluitvorming

Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat onder de Ow sneller en beter. Dat vergt een integrale en samenhangende werkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen zijn daarbij de kernwoorden. Voor veel vergunningen gaat de reguliere procedure gelden met een beslistermijn van 8 weken, waardoor initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn.

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat bevordert de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. Voor de gemeenten is dat het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening.

7 Kamerstukken II 2013/14, 33962 nr. 3.

Het projectbesluit is een instrument voor Rijk, provincies en waterschappen dat mede strekt tot wijziging van het omgevingsplan zodanig dat het project kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gehouden. Ook kan het projectbesluit de plaats innemen van de omgevingsvergunning voor activiteiten die deel uitmaken van het project en van andere toestemmingen die nodig zijn.

Het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de provinciale omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en het projectbesluit zijn voorbeelden van de instrumenten zoals genoemd onder het eerste verbeterdoel. Dit onderzoek richt zich op deze instrumenten.

2.2 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan (gemeenten)

Dit onderzoek richt zich ten eerste op het omgevingsplan. Onderzocht wordt wat de structurele financiële effecten zijn van het omgevingsplan. Daartoe wordt het omgevingsplan vergeleken met het bestemmingsplan. Omdat bestemmingsplannen binnen een gemeente maar ook per gemeente verschillen wat betreft de mate van detaillering wordt in dit onderzoek uitgegaan van een bestemmingsplan dat zowel gedetailleerde als globale bestemmingen bevat. Het is een gemiddeld bestemmingsplan.⁸ Doordat onder de Ow meer ruimte is voor lokaal maatwerk, het onder 3 genoemde verbeterdoel, geldt voor omgevingsplannen in nog grotere mate dan voor het

⁸ Het onderzoek beperkt zich tot bestemmingsplannen. Beheersverordeningen en andere besluiten als genoemd in art. 4.6, eerste lid van de Invoeringswet Omgevingswet maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

⁹ Instructie(regels) uit de Provinciale verordening en het Bkl en art. 4.2, lid 1 Ow.

bestemmingsplan dat op vele verschillende wijzen invulling kan worden gegeven aan het omgevingsplan.

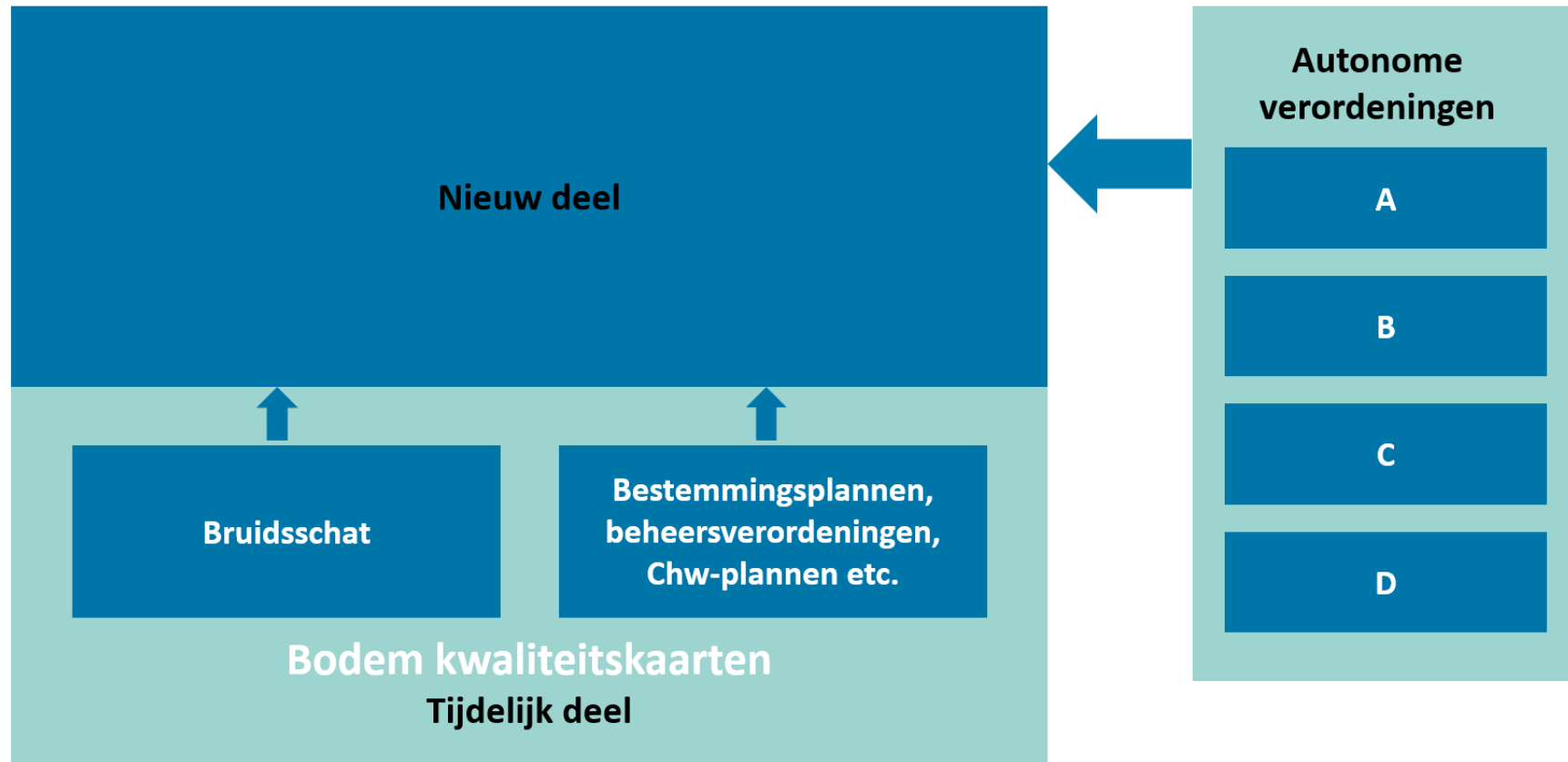
Daarnaast worden er in het omgevingsplan meer onderwerpen geregeld dan in het bestemmingsplan. Het omgevingsplan heeft een verbrede reikwijdte en beperkt zich in tegenstelling tot het bestemmingsplan niet tot regels met uitsluitend een ruimtelijk motief. Het omgevingsplan bevat bijvoorbeeld regels voor milieubelastende activiteiten omdat het noodzakelijk is te voldoen aan instructieregels en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of omdat dit vanuit de sturingsfilosofie wenselijk wordt geacht.⁹

De wijze waarop gemeenten, binnen de kaders van de Ow, invulling zullen geven aan **de vergrote decentrale ruimte** zal duidelijk worden in de overgangsfase. Tijdens deze overgangsfase krijgen gemeenten de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan om te bouwen tot een omgevingsplan als bedoeld in de Ow.¹⁰ Dit tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat uit de bestemmingsplannen (en overige besluiten als genoemd in art. 4.6, eerste lid Invoeringswet Ow) en de bruidsschat. Daarnaast moeten delen van regels uit lokale verordeningen die gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen in het omgevingsplan. Ook zijn er regels uit lokale verordeningen over de fysieke leefomgeving die mogen worden opgenomen in het omgevingsplan.¹¹

¹⁰ Zie Afdeling 22.1, paragraaf 22.1.1. Omgevingswet: “Van omgevingsplan met tijdelijk deel tot omgevingsplan”.

¹¹ De VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hiervoor de Handreiking verordening en het omgevingsplan opgesteld, publicatie 15 december 2020.

FIGUUR 2: DE OVERGANGSFASE



Dit onderzoek richt zich op de structurele financiële effecten van het omgevingsplan en heeft betrekking op de situatie na afronding van de zojuist beschreven overgangsfase. Een deel van de gemeenten zijn begonnen met het maken van een omgevingsplan als bedoeld onder de Ow.12 Zij lopen vooruit op de overgangsfase. De meeste gemeenten zullen starten met het maken van een omgevingsplan nadat de Ow in werking is getreden. Dit betekent dat voor dit onderzoek een inschatting moet worden gemaakt van de wijze waarop gemeenten gebruik zullen maken van de vergrote decentrale ruimte.

De gemeenten zullen bij het opstellen van een omgevingsplan antwoord moeten geven op vragen als:

Welke regels uit de bruidsschat neem ik een-op-een over, welke schrap ik en welke regel maak ik locatiespecifiek?13

- Welke van de regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen die ik in het omgevingsplan mag opnemen neem ik op in het omgevingsplan?
- Welke mogelijkheden voor maatwerkregels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) gebruik in het omgevingsplan?

Welke van de mogelijkheden voor **extra decentrale ruimte** neem ik op in het omgevingsplan? 14

12 Onder andere Amersfoort voor deelgebied Hoogland, Amsterdam voor het gehele gemeentelijke grondgebied en Coevorden voor de binnenstad.

13 Zie voor een uitgebreide analyse van de bruidsschat bijlage 1.

Gevolgen voor scope onderzoek

Door het grote aantal keuzemogelijkheden voor de invulling van het omgevingsplan zal het omgevingsplan, binnen de kaders van de Ow, op enorm veel verschillende manieren worden vormgegeven. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen uit te gaan van twee mogelijke invullingen van het omgevingsplan: een minimale invulling en een maximale invulling. Hierdoor ontstaat inzicht in de totale bandbreedte van de invullingsmogelijkheden van het omgevingsplan.

In de minimale variant nemen wij als uitgangspunt dat alle Nederlandse gemeenten slechts hetgeen doorvoeren wat moet en daarmee niet volledig gebruik maken van de extra mogelijkheden die de Ow biedt. In de maximale variant maken alle Nederlandse gemeenten wel optimaal gebruik van de mogelijkheden die de Ow biedt. Hierbij merken wij op dat bij bepaling van de maximale variant het inhoudelijke proces vooropstaat, waarbij inhoudelijk onlogische en onmogelijke combinaties worden vermeden.

Door als basis voor deze vergelijking deze twee uitersten te hanteren, wordt inzicht verschaft in de bandbreedte van theoretische structurele financiële effecten. Gelet op het grote aantal invullingsmogelijkheden van het omgevingsplan zouden tussenvarianten en de keuzes hiervoor lastig te onderbouwen en rechtvaardigen zijn.

Het vooroverleg vormt geen onderdeel van de werkprocessen en de minimale en maximale invulling van het omgevingsplan. Het vooroverleg

14 Het verschil tussen decentrale en extra decentrale ruimte wordt in dit onderzoek gevormd door de elementen IIa2 maatwerk, IIa3 anders bestemmen, IIb2 participatie en IIIa 8 en 9 financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving en het voorbereidingsbesluit.

vormt ook geen onderdeel van de formele procedure zoals die voor het bestemmingsplan en het omgevingsplan in de wet is opgenomen.

In verband met de verbrede reikwijdte van omgevingsplannen is het daarnaast van belang om op te merken dat dit onderzoek zich voor wat betreft het ruimtelijke proces van het bestemmingsplan zich beperkt tot de ruimtelijke regels in het bestemmingsplan. Voor wat betreft het omgevingsplan beperkt dit onderzoek tot de in het omgevingsplan opgenomen ruimtelijke regels afkomstig uit het bestemmingsplan, de regels afkomstig uit de bruidsschat, de regels afkomstig uit lokale verordeningen en de mogelijkheid om aanvullend op het Bal en het Bbl in het omgevingsplan decentrale regels op te nemen. Het Bal en het Bbl zelf maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. De bestuurlijke lasten die vóór de inwerkingtreding van de Ow worden gemaakt voor onderwerpen die na inwerkingtreding van de Ow onderdeel uitmaken van het omgevingsplan (in verband met de verbreding van de reikwijdte van het omgevingsplan) maken geen onderdeel uit van dit onderzoek gelet op de visie op de opdracht en de daarbij horende onderzoeksopzet.

2.3 Van projectplan naar projectbesluit (waterschappen)

Dit onderzoek richt zich daarnaast op de ruimtelijke doorwerking van het projectbesluit van waterschappen. Dit werkt in het nieuwe stelsel anders dan onder de Ww. Om de financiële effecten hiervan te kunnen inschatten, geeft deze paragraaf een beschrijving van de wijzigingen.

15 De waterbeheerder is het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Projectplannen en projectbesluiten van de minister blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Situatie voor stelselwijziging

Op grond van art. 5.4 Ww is voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan van de waterbeheerder vereist.¹⁵ Dit zijn deels grootschalige projecten (denk aan dijkversterkingen of de aanleg van een waterbergingsgebied) maar ook kleinschalige wijzigingen, zoals het inrichten van een natuurvriendelijke oever. Met name bij de grootschalige projecten is, naast het vaststellen van het projectplan, vaak ook een wijziging van het bestemmingsplan nodig (of een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan). Als de projectprocedure van paragraaf 2 van hoofdstuk 5 van de Ww van toepassing is, dan kan de wijziging van het bestemmingsplan of de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan worden meegenomen in de coördinatie van uitvoeringsbesluiten op grond van art. 5.8 Ww. Deze coördinatie vindt plaats door Gedeputeerde Staten (hierna: GS). Deze coördinatie en de goedkeuring van het projectplan door GS waarborgen de planologische aanvaardbaarheid van een project.¹⁶ Als de projectprocedure niet van toepassing is, moet de bestemmingsplanwijziging of de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan afzonderlijk worden aangevraagd en behandeld.

Situatie na overgangsfase

De opvolger van het projectplan in het nieuwe stelsel is het projectbesluit. Anders dan onder de Ww is het niet langer verplicht om voor ieder project tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen; alleen voor aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen blijft een projectbesluit verplicht. Voor de overige projecten bepaalt het waterschap zelf of het een projectbesluit vaststelt of niet. De

16 *Kamerstukken II 2006/07, 30818, nr. 3 p. 106 (MvT).*

meeste waterschappen kiezen ervoor om de projecten die niet via een projectbesluit worden gerealiseerd, te realiseren door verlening van een omgevingsvergunning aan zichzelf (“vergunning eigen dienst”). Projectbesluiten hebben, anders dan projectplannen, directe ruimtelijke doorwerking. Een projectbesluit – ook van het waterschap – wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project (art. 5.52 Ow). Anders dan onder de Ww is er dus geen afzonderlijke wijziging van het omgevingsplan (Werkproces C. Herzien) of omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (werkproces D. Afwijken) meer nodig. Omdat ook in het nieuwe stelsel goedkeuring van projectbesluiten van het waterschap door GS is vereist, blijft de controle van de provincie (als algemene democratie) op de ruimtelijke aspecten van het projectbesluit gewaarborgd.¹⁷ Dit levert voor het waterschap zowel een besparing in tijd op (niet wachten met uitvoering van het projectbesluit tot de gemeente de ruimtelijke besluitvorming heeft afgerond) als in kosten (in ieder geval leges en mogelijk onderzoeken die bij een aanvraag zouden moeten worden gevoegd). Voor gemeenten levert gebruik van het projectbesluit door waterschappen een besparing op, omdat een gemeente een aanvraag intern niet hoeft te behandelen.

Bij de huidige projectplannen vindt al participatie plaats. Dit is geregeld in de inspraakverordeningen van de waterschappen. In het nieuwe stelsel wordt de participatie bij projectbesluiten wat steviger verankerd. Art. 5.47 Ow verplicht het bevoegd gezag om in het voornemen om een verkenning uit te voeren een termijn te stellen om een ieder de gelegenheid te geven om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Daarbij is het bevoegd gezag verplicht uitgangspunten aan te geven voor het redelijkerwijs in

¹⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 571.*

beschouwing nemen van die oplossingen. Uiterlijk bij de start van de verkenning moet het bevoegd gezag kennisgeven van de wijze waarop de participatie plaatsvindt. De kennisgeving moet ingaan op (art. 5.3 Omgevingsbesluit (hierna: Ob)):

- a. wie worden betrokken;
- b. waarover zij worden betrokken;
- c. wanneer zij worden betrokken;
- d. wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen; en
- e. waar aanvullende informatie beschikbaar is.

Een verschil met het huidige recht is dat degene die een mogelijke oplossing voor de maatschappelijke opgave heeft aangedragen, het bevoegd gezag kan verzoeken om advies over die oplossing te vragen aan een onafhankelijke deskundige. Dergelijke verzoeken kunnen leiden tot extra kosten, omdat het waterschap de inzet van de deskundige moet betalen.

De andere eisen aan de participatie kunnen leiden tot iets meer kosten voor het waterschap. De omvang van de extra kosten is naar verwachting klein, omdat met name bij de grotere projecten ook onder het huidige recht al veel aandacht aan participatie wordt gegeven. Bovendien zal een eventuele extra inspanning op de participatie zich ook kunnen terugverdienen door besparingen op de rechtsbescherming (minder beroepszaken). Daarom wordt er geen financieel effect aan die andere eisen voor participatie toegekend.

2.4 Van ruimtelijke instructieregels naar instructieregels over de fysieke leefomgeving (provincies)

Tot slot gaat dit onderzoek ook over de verbreding van provinciale instructieregels in combinatie met de uitbreiding van de mogelijkheden van voorbereidingsbesluiten. Ook hiervoor geldt dat het onderzoek naar financiële effecten wordt toegespitst op de wijzigingen tussen het oude en nieuwe stelsel. Aan het einde van de paragraaf wordt daarnaast ingegaan op de overstap van provinciale inpassingsplannen naar projectbesluiten.

Situatie voor stelselwijziging

De huidige Wro biedt provincies de bevoegdheid om voor de doorwerking van provinciale belangen bij provinciale verordening regels te stellen over gemeentelijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen (art. 4.1 Wro). Gemeenten moeten vervolgens binnen een jaar het bestemmingsplan of de beheersverordening in overeenstemming brengen met deze regels, tenzij bij de verordening een andere termijn is bepaald. De provincie kan daarbij ook regels stellen om te voorkomen dat gronden en bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het provinciale beleid. Dit zijn regels in de provinciale verordening die zich rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten. Tot slot kan de provincie verklaren dat een verordening met regels over bestemmingsplannen wordt voorbereid. In dat voorbereidingsbesluit kan een vergunningstelsel voor aanlegactiviteiten worden opgenomen, of een verbod om het gebruik van gronden te wijzigen (waarvan met een vergunning kan worden afgeweken), eveneens met het doel om te voorkomen dat gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het provinciale beleid. De mogelijkheid van de provincie om deze instrumenten te gebruiken wordt beperkt door de reikwijdte van de Wro. Het moet gaan om ruimtelijk relevante aspecten. Een deel van de milieuregels valt hier bijvoorbeeld buiten.

Situatie na overgangsfase

In het nieuwe stelsel is de reikwijdte van provinciale instructieregels over het omgevingsplan verbreed naar alle regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.23 lid 3 Ow). En tegelijk verandert de wijze van voorbereidingsbescherming. In plaats van een zelfstandig voorbereidingsbesluit, wijzigt een voorbereidingsbesluit van de provincie met het oog op instructieregels het omgevingsplan zelf met voorbeschermingsregels. De provincie plaatst dus rechtstreeks de benodigde voorbeschermingsregels in het omgevingsplan. Die voorbeschermingsregels kunnen meer inhouden dan in het huidige recht: ook meldplichten en de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften zijn bijvoorbeeld toegestaan (art. 4.16 lid 4 in samenhang met art. 4.14 lid 3 Ow).

Deze nieuwe bevoegdheden samen bieden de provincie een elegante manier om nieuw provinciaal beleid te laten doorwerken in het omgevingsplan. Een slim voorbeschermingsbesluit kan veel van de regels over activiteiten van burgers en bedrijven die nodig zijn ter verwezenlijking van het provinciale beleid direct in het omgevingsplan plaatsen. Die regels zullen, door de mogelijkheid van meldingen en maatwerkvoorschriften, minder zwaar ingrijpen in activiteiten van burgers en bedrijven dan in het huidige recht het geval is. En gemeenten zullen minder vaak gedwongen worden om het omgevingsplan te wijzigen naar aanleiding van de provinciale instructieregels. De voorbeschermingsregels die de provincie in het omgevingsplan heeft geplaatst blijven immers van kracht als de bijbehorende instructieregels binnen twee jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit worden vastgesteld.

Van provinciaal inpassingsplan naar projectbesluit

In het huidige recht kan de provincie op grond van art. 3.26 Wro een inpassingsplan vaststellen. Provincies doen dit bijvoorbeeld voor de aanleg of

verbreding van provinciale wegen, natuurontwikkelingsprojecten, windenergieprojecten of waterstaatkundige werken (zoals bergingsgebieden of dijkverleggingen; dit vervangt dan het projectplan van het waterschap). De opvolger van het provinciale inpassingsplan onder de Ow is het projectbesluit. Bij de huidige inpassingsplannen vindt al participatie plaats. Op een inpassingsplan zijn immers dezelfde procedurele eisen van toepassing als op een bestemmingsplan, inclusief de regels over voorbereiding van paragraaf 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening. In het nieuwe stelsel wordt de participatie bij projectbesluiten wat steviger verankerd. Art. 5.47 Ow verplicht het bevoegd gezag om in het voornemen om een verkenning uit te voeren een termijn te stellen om een ieder de gelegenheid te geven om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Daarbij is het bevoegd gezag verplicht uitgangspunten aan te geven voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen. Uiterlijk bij de start van de verkenning moet het bevoegd gezag kennis geven van de wijze waarop de participatie plaatsvindt. De kennisgeving moet ingaan op (art. 5.3 Ob):

- a. wie worden betrokken;
- b. waarover zij worden betrokken;
- c. wanneer zij worden betrokken;
- d. wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen; en
- e. waar aanvullende informatie beschikbaar is.

Een verschil met het huidige recht is dat degene die een mogelijke oplossing voor de maatschappelijke opgave heeft aangedragen, het bevoegd kan verzoeken om advies over die oplossing te vragen aan een onafhankelijke deskundige. Dergelijke verzoeken kunnen leiden tot extra kosten, omdat de provincie de inzet van de deskundige moet betalen. De andere eisen aan de participatie kunnen leiden tot iets meer kosten voor de provincie. De omvang

van de extra kosten is naar verwachting klein, omdat met name bij de grotere projecten ook onder het huidige recht al veel aandacht aan participatie wordt gegeven. Bovendien zal een eventuele extra inspanning op de participatie zich ook kunnen terugverdienen door besparingen op de rechtsbescherming (minder beroepszaken). Daarom wordt er geen financieel effect aan die andere eisen voor de participatie toegekend.

Hoofdstuk 3. Kwalitatieve beschrijving elementen startnotitie

De in de Startnotitie opgenomen elementen worden in dit hoofdstuk beschreven. De financiële effecten van deze elementen worden op kwalitatieve wijze geduid. Per element wordt kort het verschil tussen de huidige situatie onder de Wro en de toekomstige situatie onder de Ow beschreven. Daarna volgt een duiding van het kwalitatieve effect. Daarbij wordt, voor zover aan de orde, alleen het verschil tussen de minimale en maximale variant benoemd als er ook daadwerkelijk verschil is tussen beide varianten. Wanneer sprake is van een effect waarbij de initiatiefnemer de kosten of baten draagt, dan wordt hier eveneens de gemeente of andere lokale overheden als initiatiefnemer onder verstaan.

1a Eén plan in plaats van meerdere plannen

Vershil tussen Wro en Ow

In de huidige situatie zijn er meerdere bestemmingsplannen per gemeente. Onder de Ow is er één gemeentelijk grondgebiedsdekkend omgevingsplan. Per gebied of per thema kan er binnen dit omgevingsplan gedifferentieerd worden. Dit omgevingsplan vormt een samenhangend geheel aan regels en onderlinge consistente begrippen.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Ook in de huidige situatie maken veel gemeenten, in voorbereiding op de Ow, al een slag met het uniformeren van regels en begrippen in bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan wordt hiervoor herzien, veelal in de vorm van een parapluplan.

Het herzien van een bestemmingsplan vanwege het uniformeren van regels en begrippen is onder de Ow niet meer nodig. Er is immers maar één omgevingsplan dat geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dit heeft als eerste tot gevolg dat een aanpassing van de regels in één keer in één document voor het gehele gemeentelijke grondgebied kan worden doorgevoerd. Daarnaast geldt voor het omgevingsplan dat alleen die regels moeten worden gewijzigd die nodig zijn om het initiatief mogelijk te maken of de regels op het gewijzigde beleid dan wel de buitenplanse omgevingsplanactiviteit af te stemmen. De regels die hier geen relatie mee hebben worden niet gewijzigd, waardoor wijzigingen van het omgevingsplan minder omvangrijk zijn dan bij een herziening van een bestemmingsplan. Deze veranderingen leveren beide een aanzienlijke kostenbesparing op bij gemeenten en levert ook voor initiatiefnemers een kostenbesparing op wanneer sprake is van lagere leges en lagere onderzoeks-lasten.

1b Plaatselijke verordeningen worden onderdeel van het omgevingsplan

Vershil tussen Wro en Ow

In de huidige situatie zijn regels over de fysieke leefomgeving opgenomen in plaatselijke verordeningen, bestemmingsplannen, wetten, algemene maatregelen van bestuur en regelingen. In het omgevingsplan worden deze regels voor een deel samengevoegd waardoor het omgevingsplan een bredere reikwijdte en integraler karakter krijgt dan het bestemmingsplan. Lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving moeten of mogen in het omgevingsplan geïntegreerd worden.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

In een minimale variant zijn enkel die regels uit lokale verordeningen geïmplementeerd die opgenomen moeten worden. In een maximale variant zijn ook de regels geïmplementeerd die opgenomen mogen worden.

Het opnemen van regels uit lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving komt de integraliteit ten goede. Het omgevingsrecht wordt daardoor ook overzichtelijker en is beter raadpleegbaar. Meerdere regels over hetzelfde onderwerp die onder de Wro in het bestemmingsplan en een of meerdere lokale verordening(en) staan, bijvoorbeeld over parkeren, kunnen worden samengevoegd. Hierdoor wordt de bestuurlijke lasten en de regeldruk voor gemeenten aanzienlijk verminderd. Wanneer vergunningplichtige activiteiten worden samengevoegd tot één of geen vergunningplicht heeft dit tot gevolg dat minder leges kunnen worden geheven. Dit heeft, afhankelijk van de gemaakte keuzes, effect voor gemeenten en initiatiefnemers.

Ic Verbrede reikwijdte met integrale afweging

Vershil tussen Wro en Ow

Het omgevingsplan kent een breder, integraler karakter dan het bestemmingsplan. In de huidige situatie zijn het ruimtelijke spoor en het milieuspoor van elkaar gescheiden. Milieu en ruimtelijke ordening maar ook andere onderwerpen die tot de fysieke leefomgeving behoren, zoals veiligheid en gezondheid, komen samen in de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

De verbrede reikwijdte en daarmee de integrale afweging komt de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ten goede. Het omgevingsrecht wordt daardoor overzichtelijker. Regels over de fysieke leefomgeving die onder de Wro verspreid zijn over verschillende wetten kunnen nu in samenhang in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit verbetert de raadpleegbaarheid, vindbaarheid en samenhang. Dit heeft een positief effect op de bestuurlijke

lasten en regeldruk, levert een kostenverlaging op voor initiatiefnemers en kan een vermindering aan leges opleveren voor gemeenten.

Id Een geconsolideerd plan

Vershil tussen Wro en Ow

Onder de Wro moeten regelmatig meerdere bestemmingsplannen worden bekeken om het totaalpakket aan regels voor een locatie te krijgen. Bijvoorbeeld wanneer er een paraplubestemmingsplan voor parkeren geldt naast het reguliere bestemmingsplan. Een omgevingsplan heeft meer het karakter van een verordening dan het bestemmingsplan en wordt in tegenstelling tot het bestemmingsplan geconsolideerd. Via het DSO zijn daardoor altijd de meeste actuele regels die voor een locatie gelden raadpleegbaar.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Wijzigingen zijn eenvoudiger in het omgevingsplan door te voeren en bevorderen de raadpleegbaarheid, vindbaarheid en samenhang. Het gebruiksgemak voor initiatiefnemers en gemeenten wordt vergroot, maar heeft anders dan de effecten onder 1a beschreven nauwelijks effect.

Ila1 Algemeen

Dit element bevat geen wijziging maar een omschrijving van de hiernavolgende wijzigingen.

Ila2 Maatwerk

Vershil tussen Wro en Ow

Onder de Ow is het mogelijk om maatwerkregels in het omgevingsplan op te nemen. Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel

van het Rijk of de provincie. Decentrale bestuursorganen kunnen alleen maatwerkregels stellen als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van een hoger bestuursorgaan. Maatwerkregels helpen om regels te specificeren voor onvoorziene situaties, bijzondere gevallen, lokale omstandigheden of het bereiken van ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Met de maatwerkregels kan een gemeente in aanvulling op regels uit het Bal en Bbl toespitsen op de lokale situatie. Dit kan echter alleen als het Bal of Bbl dit toestaat. De regeling kan worden versoepeld, aangescherpt of aangevuld in het omgevingsplan. Voor milieubelastende activiteiten (Bal) en voor energieprestatie nieuwbouw (Bbl) kunnen bijvoorbeeld maatwerkregels worden opgenomen. In het omgevingsplan kunnen generieke regels worden gesteld in plaats van per geval met een maatwerkvoorschrift bij de vergunning. Een dergelijke mogelijkheid om van rijksregels af te wijken ontbreekt bij het bestemmingsplan en is niet opgenomen onder de Wro.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Het huidige recht dwingt gemeenten ertoe om maatwerkvoorschriften te koppelen aan een beschikking (bijvoorbeeld op grond van het Activiteitenbesluit, Bouwbesluit of Wgh).

Het nieuwe stelsel biedt gemeenten op deze onderwerpen de mogelijkheid om gebiedsgerichte regels te stellen in het omgevingsplan, in plaats van individuele beschikkingen per perceel of per initiatiefnemer. Dit levert een efficiencyvoordeel op.

In een minimale variant worden geen maatwerkregels opgenomen en is er geen effect. In een maximale variant zijn wel maatwerkregels opgenomen in het omgevingsplan. In vergelijking met de situatie onder de Wro met maatwerkvoorschriften in vergunning levert dit een vermindering op van de

bestuurslast. Het opnemen van maatwerkregels komt ook de initiatiefnemer ten goede.

Naast efficiencyvoordeel levert het gebiedsgericht stellen van regels in het omgevingsplan ook extra sturingsmogelijkheden op. Zo kunnen in het plan regels worden gesteld over ongewenste cumulatieve effecten. Het sturen via regels (gebieden) in plaats van via beschikkingen (gevallen) kan dus zowel efficiënter als effectiever zijn. Bovendien kan een verschuiving van toestemming op maat (individuele besluiten) naar gebiedsgerichte regels een positief effect hebben op het conflictoplossend vermogen van burgers onderling (iedereen in het gebied moet zich aan dezelfde algemene regels houden).

Een optimalisatie kan gevonden worden in het goede gebruik van de materiele bestuurlijke (lokale) afwegingsruimte. Naast deze materiële mogelijkheden voor maatwerk biedt het stellen van maatwerkregels ook procedurele voordelen. Dit is ook beschreven in het rapport *Benut de Ruimte*.

Ila3 Anders bestemmen

Vershil tussen Wro en Ow

Bestemmingplannen kennen vaak een gedetailleerd karakter. Daardoor wijken initiatieven vaak af van het bestemmingsplan. Om het initiatief mogelijk te maken, moet het bestemmingsplan worden herzien of moet een afwijkvergunning worden verleend.

Onder de Wro zijn er drie typen afwijkvergunningen.

1. In het bestemmingsplan kan een mogelijkheid opgenomen worden om in beperkte mate af te wijken van het plan (art. 2.12 lid 1, sub a onder 1 Wabo jo art. 3.6 lid 1 onder c Wro). Een

afwijkingsbevoegdheid mag niet leiden tot een bestemmingswijziging.¹⁸

2. Op grond van art. 2.12, lid 1 onder a, sub 2 Wabo kan voor aangewezen gevallen met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan. Het gaat hierbij om de zogenaamde kruimelgevallen die in Bijlage II, art. 4 Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn opgenomen. Dit zijn bijvoorbeeld bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, nutsvoorzieningen en antenne-installaties maar ook omvangrijkere ontwikkelingen.

De afwijkmogelijkheden als genoemd onder 1. en 2. hebben geen betrekking op het werkproces Afwijken zoals dat in dit onderzoek wordt geduid en maken geen deel uit van het onderzoek.

Centraal in het onderzoek staat het ruimtelijke proces dat doorlopen moet worden wanneer een ontwikkeling niet past in het bestemmingsplan of omgevingsplan. Bij het afpellen van de mogelijkheden die de Wro/Wabo en de Ow bieden om een ontwikkeling mogelijk te maken spelen ook afwijkmogelijkheden een rol. Niet alle afwijkmogelijkheden onder de Wabo maken echter alle ontwikkelingen mogelijk. Dit is relevant voor onze onderzoeksopzet. Onder de voorwaarden van een goede ruimtelijke ordening (Wro) dan wel een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Ow) gaat het in ons onderzoek om de ontwikkelingen in strijd met het bestemmingsplan/omgevingsplan die alleen mogelijk kunnen worden gemaakt door middel van het ruimtelijke proces herzien of het ruimtelijke proces afwijken zoals in ons onderzoek gedefinieerd. Dit is van belang voor

¹⁸ Zie ook element IIIa7.

¹⁹ De 44.500 kruimelgevallen blijven daardoor buiten de scope van dit onderzoek.

²⁰ De bepaling over de uitvoerbaarheid uit het Besluit ruimtelijke ordening komt onder de Ow niet terug. De gemeente hoeft niet meer aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie er ook zal komen. De gemeente geeft in haar omgevingsplan aan dat een functie op een locatie 'kan' komen. Dat is minder verstrekkend. Nu moet de gemeente veel

zowel de huidige als toekomstige situatie omdat dit de ruimtelijke processen nu en straks vergelijkbaar maakt. Dit heeft als consequentie dat dit onderzoek zich wel richt op afwijkingen als bedoeld in art 2.12, eerste lid, onder a, sub 3 Wabo (die voor elke ontwikkeling toepasbaar is) en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten maar niet op afwijkingen als bedoeld in 2.12, eerste lid, onder a, sub 1 (binnenplannen) en 2 (kruimelgevallen) Wabo.¹⁹

3. Met de omgevingsvergunning buitenplanse afwijking (art. 2.12 lid 1, sub a onder 3 Wabo) kan voor elke ontwikkeling worden afgeweken van het bestemmingsplan. Hiervoor is een ruimtelijke onderbouwing nodig.

De eerste twee doorlopen de reguliere procedure, de derde afwijkvergunning doorloopt de uitgebreide procedure. Voor alle afwijkingen geldt dat sprake moet zijn van een ontwikkeling die in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

Onder de Ow is buitenplannen afwijken mogelijk door middel van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Onder de Ow zijn er ruime mogelijkheden om activiteiten meer in algemene zin te regelen. Door het vervallen van de planmaximalisatie wordt ook de onderzoekslast beperkt en wordt het aantrekkelijk om veel activiteiten mogelijk te maken zonder dat zeker is dat deze daadwerkelijk zullen plaatsvinden.²⁰ De mate waarin de onderzoekslast vermindert is afhankelijk

mogelijkheden onderzoeken die feitelijk nooit gerealiseerd zullen worden. Pas als zich een concreet, binnen de toegedeelde functie passend, initiatief aandient waarvoor een omgevingsvergunning is vereist wordt voor het concrete initiatief onderzoek verricht. Voor direct toegestane activiteiten moet onderzocht worden of ontwikkeling op de betrokken locatie in beginsel mogelijk is.

van of activiteiten direct worden toegestaan of een binnenplanse omgevingsvergunning is vereist.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

In een minimale variant wordt beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Ow biedt. In vergelijking met de huidige situatie zijn er nauwelijks effecten. Dat is anders in de maximale variant. Meer ontwikkelingen zullen in overeenstemming zijn met het omgevingsplan, rechtstreeks dan wel via een binnenplanse afwijkvergunning (omgevingsplanactiviteit). Dit leidt tot minder met het omgevingsplan strijdige ontwikkelingen en minder buitenplanse afwijkvergunningen. Het gevolg hiervan is kostenbesparing bij gemeenten. Daar staat tegenover dat deels ook de grondslag om leges te heffen komt te vervallen. Het effect hiervan is een kostenbesparing bij initiatiefnemers.

Ila4 [Introductie van milieugebruiksruimte](#)

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro zijn het ruimtelijke spoor en het milieuspoor van elkaar gescheiden. Normen worden bindend opgelegd en er is weinig ruimte voor gebiedsgerichte differentiatie.

Het omgevingsplan heeft een verbrede reikwijdte en biedt meer mogelijkheden voor normstelling, het verdelen van milieugebruiksruimte en maatwerk (gebiedsgericht). Dit leidt tot meer flexibiliteit.

Milieugebruiksruimte is een specifieke vorm van de gebruiksruimte die de Ow aan activiteiten toedeelt. Het is de gebruiksruimte voor milieuaspecten. Dit kan via omgevingswaarden in het omgevingsplan, of door middel van emissie- en immissiewaarden, kavelsgewijze normering (bijvoorbeeld voor geur of geluid) of door te werken met het principe van standstill. De motiveringsgrond hierbij kan zowel gebaseerd zijn op ruimtelijke als milieutechnische

overwegingen. Gemeenten zijn niet verplicht tot opname van milieugebruiksruimte in het omgevingsplan.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat in de minimale variant van het omgevingsplan geen gebruik wordt gemaakt van deze extra decentrale ruimte. Ten opzichte van het bestemmingsplan is er daarom geen sprake van een gunstiger financieel effect in de minimale variant van het omgevingsplan. Er is immers geen verschil voor wat betreft het aantal herzieningen en afwijkvergunningen.

Indien gemeenten maximaal gebruik maken van de mogelijkheden die de Ow biedt en gebruik maken van de milieugebruiksruimte, zal het aantal herzieningen en afwijkvergunningen naar verwachting wel afnemen. Dit leidt tot een afname van de kosten bij zowel initiatiefnemer als gemeente.

Ilb1 [Overdracht van bevoegdheden \(bruidsschat\)](#)

Verschil tussen Wro en Ow

(Delen van) de regels die onder de Wro door het Rijk werden gesteld in onder andere de Wm, de Wabo, het Activiteitenbesluit, het Besluit omgevingsrecht, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Bouwbesluit 2012 en de Woningwet, verhuizen onder de Ow naar gemeenten en waterschappen. Deze regels landen eerst in de bruidsschat die onderdeel is van het omgevingsplan zoals dat van rechtswege ontstaat op het moment van inwerkingtreding van de Ow. Dit gebeurt op een vergelijkbare manier voor de waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen krijgen dankzij de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze deze onderwerpen willen regelen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Bij de activiteiten die onder de Ow van rijksregels naar lokale regels verhuizen, gaat het vooral om lokale vraagstukken, zoals geur, horeca of lozingen door huishoudens.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Ow kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen en laten vervallen. De enige beperking is dat er in de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalde eisen staan waaraan de inhoud van het omgevingsplan en de waterschapsverordening moeten voldoen. De keuzemogelijkheden die de gemeente in de overgangsfase heeft bij het al dan niet geheel of gedeeltelijk overnemen van de regels uit de bruidsschat in het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Ow zijn beschreven in bijlage 1. In deze bijlage wordt duidelijk gemaakt op welke wijze de bruidsschat is vertaald in de minimale variant en de maximale variant van het omgevingsplan.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Uit bijlage 1 blijkt het financiële effect van de bruidsschat voor de minimale variant en de maximale variant van het omgevingsplan. Bij de minimale variant van het omgevingsplan wordt geen financieel effect verwacht ten opzichte van het bestemmingsplan. De regels op Rijksniveau gesteld worden immers een-op-een overgenomen waardoor een initiatief aan dezelfde regels wordt getoetst als voorheen. Het aantal herzieningen en afwijkvergunningen op basis van dit element verandert niet. Bij de maximale variant van het omgevingsplan wordt een positief financieel effect verwacht. De regels die niet nodig zijn worden geschrapt en daar waar dat kan worden regels locatiespecifiek gemaakt. Het aantal herzieningen en afwijkvergunningen zal naar verwachting afnemen. Dit leidt tot een afname van de kosten bij zowel initiatiefnemer als gemeente.

Uitgangspunt in dit onderzoek is dat de kosten voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor gemeenten voor deze bruidsschatregels voor zover het de wijze van het verwerken van deze regels in het omgevingsplan in de overgangsfase betreft, ten laste komen van de overgangsfase. De

kosten van binnenplanse omgevingsplanactiviteiten naar aanleiding van initiatieven maken geen deel uit van dit onderzoek. De kosten van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten naar aanleiding van initiatieven maken onderdeel uit van dit onderzoek. De effecten hiervan worden in samenhang beoordeeld en beschreven bij het werkproces Afwijken.

Ilb2 Participatie

Verskil tussen Wro en Ow

Onder de Wro is de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing op het voorbereiden van bestemmingsplannen. Participatie is niet nieuw en ook in de huidige situatie wordt participatie (omgevingsdialoog) vaak verplicht gesteld. De grondslag is het provinciale beleid (verordening ruimte) of gemeentelijke participatiebeleid (inspraakverordening).

Onder de Ow is dit niet anders. Participatie wordt echter nog steviger verankerd in de wet. Als een omgevingsplan wordt opgesteld, dan moet daarvan een kennisgeving worden gedaan. In die kennisgeving staat hoe participatie zal worden vormgegeven. Wie bij de vroegtijdige participatie wordt betrokken, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. De verplichtingen voor participatie bij het omgevingsplan staan in art. 10.2 lid 1 en 2 Ob. De wijze waarop de participatie plaatsvindt, is vormvrij. Uiteindelijk moet hierover verslag worden uitgebracht.

Gemeenten dienen de wijze waarop de participatie heeft plaatsgevonden wel te toetsen aan het lokale participatiebeleid. In strikt juridische zin is dit overigens geen verplichting.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Participatie is niet nieuw maar wordt onder de Ow wat steviger verankerd dan in de huidige situatie het geval is. Ook in de huidige situatie wordt voor vrijwel ieder initiatief de participatie vormgegeven. In een minimale variant wordt voldaan het wettelijke vereiste, in een maximale variant wordt de participatie wat steviger opgetuigd.

De participatie leidt in zowel de minimale als maximale variant tot een extra bestuurslast vanwege het beoordelen van de wijze waarop de participatie heeft plaatsgevonden. Bij de maximale variant is er ook sprake van een toename van de kosten vanwege de omvang van de participatie.

Vroegtijdige participatie beoogt belangen mee te wegen en alternatieven te beoordelen. Of dit inderdaad leidt tot een vermindering van het aantal bezwaar- en beroepschriften is maar de vraag. De inzet van deze rechtsmiddelen wijzigt niet ten opzichte van de huidige situatie. Voor het financiële effect wordt uitgegaan van een lichte afname van het aantal bezwaar- en beroepschriften.

IIIa Wijzigingen in de regels voor ruimtelijke ordening

Dit element bevat geen wijziging maar een omschrijving van de volgende wijzigingen.

IIIa1 Verdwijnen van de 10-jaarlijkse actualiseringsplicht

Verschil Wro en Ow

Tien jaar oude bestemmingplannen moeten onder de Wro opnieuw vastgesteld worden ongeacht of er sprake is van een inhoudelijke wijziging tenzij een verlengingsbesluit is genomen. Daarvoor worden alle nodige procedurele stappen doorlopen worden, inclusief het onderzoek naar onbenutte planruimte. Op 1 juli 2018 is de Wet actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen in werking getreden. Daarmee is de actualisatieplicht komen te vervallen voor bestemmingsplannen die elektronisch raadpleegbaar zijn. Ook onder de Ow geldt geen actualiseringsplicht meer.²¹

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Met het afschaffen van de actualiseringsplicht en daarmee het vervallen van de legessanctie is beoogd om binnen de gemeente mensen en middelen vrij te maken om aan de slag te gaan met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (hierna: Chw-plannen) en de voorbereidingen te treffen voor het maken van een omgevingsplan. Weliswaar hebben veel gemeenten geëxperimenteerd met Chw-plannen, in de praktijk beperkt zich dat vaak tot één of twee pilots. Binnen een gemeentelijke organisatie hebben daarnaast slechts een beperkt aantal mensen daadwerkelijk geoefend met de werkwijze zoals de Ow deze voor ogen heeft.

Met name het laatste anderhalf jaar focust vrijwel iedere gemeente zich op de implementatie van de Ow. Daar zijn ook middelen voor vrijgemaakt. De focus ligt met name op de minimale acties zoals benoemd door de VNG. Gemeenten

²¹ Hierbij wordt niet bedoeld op de actualiseringsplicht zoals die in art. 4.17 Ow is opgenomen.

bereiden zich wel voor op het omgevingsplan maar zijn nog maar beperkt daadwerkelijk aan de slag met het opstellen van omgevingsplannen.

De besparing door het vervallen van de actualiseringsplicht voor gemeenten, is een besparing ten opzichte van de situatie van voor 1 juli 2018. In de praktijk zal deze besparing al in de algemene middelen zijn gestort en op andere wijze zijn uitgegeven. In het rapport 'Kosten van ruimtelijke besluiten' komt Cebeon op een besparing van jaarlijks 35 miljoen euro ten gevolge van het vervallen van de actualisatieplicht.

IIIa2 Wijziging procedure bestemmen

Vershil tussen Wro en Ow

Onder de Ow is de procedure voor het wijzigen van een omgevingsplan vereenvoudigd vergeleken met die van het bestemmingsplan.

Het omgevingsplan doorloopt de volgende procedure: de gemeenteraad moet een kennisgeving doen van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen (art. 16.29 Ow). Voor de publicatie van deze kennisgeving geldt art. 3:12 Awb. Dat betekent dat de kennisgeving gepubliceerd moet worden in een of meerdere dag- nieuws- of huis-aan-huisbladen, of op een andere geschikte manier.

Afdeling 3.4 Awb geldt voor de voorbereiding van een omgevingsplan (art. 16.30 Ow). Van het ontwerp wordt mededeling gedaan in het gemeentebblad (art. 10.3a Ob). Iedereen kan zienswijzen indienen over het ontwerp van het

omgevingsplan (art. 16.23 Ow in combinatie met art. 16.22 Ow). Tegen een omgevingsplan staat vervolgens beroep open.

Een omgevingsplan treedt vier weken na publicatie van vaststelling in werking (art. 16.78 Ow). In de Ow gekozen voor beroep in één instantie, bij de Raad van State. De Awb wordt daarvoor gewijzigd; het omgevingsplan krijgt een plaats in Bijlage II, art. 2, Awb (art. 10.1 van het conceptvoorstel van de Invoeringswet Ow). Deze keuze sluit aan bij de huidige rechtsbescherming rond het bestemmingsplan.

Het inhoudelijk doorvoeren van een wijziging in het omgevingsplan is, vanwege het verordeningsachtige karakter, bij het omgevingsplan eenvoudiger dan bij het bestemmingsplan. Alleen de noodzakelijke wijzigingen worden in het wijzigingsbesluit voor het omgevingsplan verwerkt (in plaats van de huidige situatie waarbij in de basis het hele plan voor een gebied wordt vervangen).²²

Kwalitatieve beschrijving van het effect

De procedure voor herziening van een omgevingsplan is in vergelijking met de herziening van een bestemmingsplan materieel gezien vereenvoudigd. Een herziening van het omgevingsplan leidt ten opzichte van het bestemmingsplan ook tot een verminderde onderzoeksplicht door het vervallen van de planmaximalisatie, het onder voorwaarden uitstellen van onderzoek of het onder voorwaarden kunnen hergebruiken van onderzoek.

Voor de formele procedure maakt het geen verschil of sprake is van een minimale of maximale variant van het omgevingsplan.

²² Zie ook de elementen die vallen onder I (Eén integraal geconsolideerd plan met een verbrede reikwijdte).

Voor de materiële, inhoudelijke procedure is het wel relevant of er sprake is van een minimale of maximale variant van het omgevingsplan. De mate van gedetailleerdheid van de regels en de mate waarin een omgevingsvergunning is vereist, is van invloed op de hoeveelheid aanpassingen en de frequentie van de aanpassingen in het omgevingsplan en het al dan niet kunnen uitstellen van gericht onderzoek. Hoe hoger het detailniveau, hoe groter het aantal omgevingsvergunningen, hoe kleiner het financiële effect in vergelijking met het bestemmingsplan.²³

De verminderde omvang van een herziening onder de Ow (alleen die regels wijzigen waardoor een initiatief of beleidswijziging gelegaliseerd wordt) leidt zowel voor de gemeente als de initiatiefnemer tot een kostenbesparing. Deze kostenbesparing is groter bij de maximale variant van het omgevingsplan dan bij de minimale variant.

IIIa3 Onbenutte planruimte niet opnieuw onderzoeken

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro moet bij een herziening van het bestemmingsplan de onbenutte planruimte opnieuw onderzocht worden. Ook als de omstandigheden niet zijn gewijzigd. Onder de Ow komt dit te vervallen en hoeft alleen onderzoek te worden uitgevoerd als er relevante wijzigingen zijn.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Door deze wijziging neemt de onderzoekslast bij het herzien van een omgevingsplan af. Dit leidt zowel voor de gemeente als de initiatiefnemer tot een kostenbesparing.

²³ Voor wat betreft de onderzoekslasten geldt dit niet. De opname van vergunningplichten leveren een besparing op omdat de onderzoeken bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning worden toegespitst op die aanvraag terwijl bij een

IIIa4 Inpassen afwijkvergunningen

Verschil tussen Wro en Ow

Onder IIIa3 worden de soorten afwijkvergunningen beschreven. Inherent aan de actualiseringsplicht is dat verleende afwijkvergunningen onder de Wro eens in de tien jaar ingepast worden in een bestemmingsplan. Daarvoor moet het hele bestemmingsplan worden vernieuwd, ook die delen waar geen veranderingen nodig of gewenst zijn en die delen waar geen afwijkvergunningen voor zijn verleend. Daarbij moeten alle benodigde procedurele stappen worden gezet waaronder de inhoudelijke heroverweging van alle regels en een actualisering van de benodigde onderzoeken voor onbenutte planruimte.

Onder de Ow moet een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden verwerkt in het omgevingsplan. Dat moet in ieder geval vijf jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning.²⁴

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Het omgevingsplan heeft in hoge mate het karakter van een verordening. Wijzigingen zijn eenvoudiger door te voeren in een geconsolideerde versie van het omgevingsplan. Hiervoor hoeven alleen de oude regels vervangen te

bestemmingsplan onderzoek moet worden verricht naar de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

²⁴ In art. 4.17 Ow is bepaald voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten dit geldt.

worden door de nieuwe. De wijziging leidt tot een kostenbesparing bij de gemeente.²⁵

De verwachting is dat deze wijzigingen vierjaarlijks (gelijktijdig met beleidswijzigingen vanwege de nieuwe collegecycle) tot herziening van het omgevingsplan zullen leiden. Hierbij kunnen zowel beleidswijzigingen als de te verwerken omgevingsvergunningen worden meegenomen.

De mate van gedetailleerdheid van de regels en de mate waarin een omgevingsvergunning is vereist, is van invloed op de hoeveelheid aanpassingen en de frequentie van de aanpassingen in het omgevingsplan.²⁶

De kostenbesparing voor gemeenten en initiatiefnemers is groter bij de maximale variant van het omgevingsplan dan bij de minimale variant.

IIIa5 Procedure verwerken beleidsdoelen

Vershil tussen Wro en Ow

Onder de Wro worden bij een beleidswijziging, via een parapluplan, bestaande regels in één of meer bestemmingsplannen aangepast of aangevuld. Hiervoor moet een paraplubestemmingsplan worden opgesteld dat de formele procedure moet doorlopen. Onder de Ow geldt er één omgevingsplan. Nieuwe regels kunnen in één omgevingsplan voor de gehele gemeenten in één keer worden toegevoegd. Dit kan via een wijzigingsbesluit.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

²⁵ Zie IIIa2.

²⁶ Zie IIIa3.

²⁷ Zie IIIa2.

Het omgevingsplan heeft het karakter van een verordening. Wijzigingen zijn eenvoudiger door te voeren en daarnaast is altijd sprake van een geconsolideerde versie van het omgevingsplan. Dit bevordert de raadpleegbaarheid.

Hiervoor hoeven alleen regels vervangen te worden door nieuwe. Het vereenvoudigen van de formele en materiele procedure betekent dat het omgevingsplan bij een beleidswijziging sneller aangepast kan worden.

Relevant is of er sprake is van een minimale of maximale variant van het omgevingsplan. De kostenbesparing voor gemeenten en initiatiefnemers is groter bij de maximale variant van het omgevingsplan dan bij de minimale variant.²⁷

IIIa6 Delegatiebevoegdheid aan B&W

Vershil tussen de Wro en Ow

Onder de Wro kan in een bestemmingsplan (inclusief randvoorwaarden) worden opgenomen dat een wijzigingsplan of uitwerkingsplan door het college van B&W vastgesteld kan c.q. moet worden. Hiervoor moet een procedure worden doorlopen. Daarna moet voor een initiatief nog een omgevingsvergunning worden verleend. Dit zijn drie appellabele besluiten met een eigen rechtsgang. Delegatie van de bevoegdheid tot vaststellen van het bestemmingsplan is onder de Wro niet mogelijk.²⁸

²⁸ Uitzondering vormt de mogelijkheid tot delegatie op grond van de Crisis- en herstelwet. Deze mogelijkheid is niet in het onderzoek meegenomen omdat hier, voor zover ons bekend, zeer weinig gebruik van is gemaakt.

De Ow kent een flexibele delegatieconstructie. Onder de Ow kan de gemeenteraad al dan niet voor een initiatief een delegatiebesluit nemen. Deze delegatiebevoegdheid wordt niet in het omgevingsplan opgenomen. Daarmee kunnen B&W ook voor toekomstige onzekere gebeurtenissen zonder voorafgaand kader de bevoegdheid krijgen het omgevingsplan te wijzigen. Het delegatiebesluit bepaalt dat het college bevoegd is om het omgevingsplan te herzien en onder welke voorwaarden. Het college van B&W, in plaats van de raad, stelt een wijziging van het omgevingsplan vast. Dit besluit is appellabel en dat geldt ook voor de te verlenen omgevingsvergunning. Het delegatiebesluit is niet appellabel. Ten opzichte van de huidige situatie onder de Wro is dat een één appellabel besluit minder.

Het delegatiebesluit is een procesbesluit. De inhoud wordt niet getoetst. De toetsing van het delegatiebesluit komt bij de wijziging van het omgevingsplan zelf aan de orde.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Het delegatiebesluit maakt het mogelijk om naar aanleiding van een concreet initiatief het omgevingsplan te herzien en biedt daarmee meer flexibiliteit dan een wijzigingsbevoegdheid of een uitwerkingsverplichting zoals mogelijk onder de Wro.

Het nemen van een delegatiebesluit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het delegatiebesluit maakt het mogelijk het omgevingsplan pas te wijzigen als het initiatief zich daadwerkelijk voordoet. In algemene zin kan door de delegatiebevoegdheid sneller een aanpassing in het omgevingsplan worden doorgevoerd bij een initiatief. De gemeenteraad hoeft immers niet meer betrokken te worden bij de vaststelling van een omgevingsplan met nadat het delegatiebesluit is genomen.

²⁹zie noot 19.

Indien een delegatiebesluit is genomen, leidt dit tot een beperking van het aantal appellabele besluiten en één rechtsgang minder. Dit leidt tot een kostenbesparing bij zowel de gemeente als de initiatiefnemer omdat er minder herzieningen/wijzigingen vastgesteld hoeven worden.

Daarnaast is de procedure om een wijziging van het omgevingsplan eenvoudiger en minder omvangrijk vanwege het vervallen van de planmaximalisatie en het onder voorwaarden verminderen van de onderzoekslast. Deze effecten komen ook bij andere elementen aan de orde.

IIIa7 Vergunningsplicht gebruikswijzigingen

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro kan op verschillende manieren worden afgeweken van bouwregels in het bestemmingsplan. In bestemmingsplannen zijn gebruikswijzigingen door middel van een omgevingsvergunning uitgesloten.²⁹ Gebruikswijzigingen kunnen binnenplannen uitsluitend door middel van een in het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt. Deze doorloopt de uitgebreide procedure.

Buiten het bestemmingsplan is het mogelijk om van de gebruiksregels in het bestemmingsplan af te wijken met behulp van de zogenaamde kruimelgevallen. Deze doorloopt de reguliere procedure. Daarnaast maakt art. 2.12, eerste lid, onderdeel a, sub 3 van de Wabo gebruik in strijd met het bestemmingsplan mogelijk (buitenplannen afwijken). Voor deze laatste afwijking moet een ruimtelijke onderbouwing worden opgesteld en de uitgebreide procedure worden doorlopen.

Onder de Ow is het mogelijk een gebruikswijziging mogelijk te maken in het omgevingsplan. Dit kan via een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit. Aan een gebruikswijziging kunnen randvoorwaarden worden gesteld.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Onder de Ow is het eenvoudiger om het gebruik te wijzigen. In het omgevingsplan kan een omgevingsplanactiviteit worden genomen waarbij randvoorwaarden worden gesteld. Als voldaan wordt aan de randvoorwaarden, kan de activiteit worden vergund.

De procedure onder de Wro verschilt per grondslag en is deels identiek en deels afwijkend onder de Ow. Onder de Ow geldt de reguliere procedure. Daarnaast is er een inhoudelijk verschil: in plaats van het opstellen van een ruimtelijke onderbouwing onder de Wro, wordt onder de Ow getoetst aan de gestelde randvoorwaarden.

In de minimale variant van het omgevingsplan levert dit geen effect op ten opzichte van de huidige situatie. De aanneming is hier dat een gebruikswijziging in strijd is met het omgevingsplan. Om medewerking te verlenen moet een omgevingsvergunning worden verleend (buitenplanse omgevingsplanactiviteit).

In de maximale variant van het omgevingsplan kan een groot deel van de gebruikswijzigingen mogelijk worden gemaakt bijvoorbeeld rechtstreeks, via een melding of door een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsactiviteit.

Een kostenbesparing voor de initiatiefnemer wordt veroorzaakt doordat meer ontwikkelingen rechtstreeks mogelijk zijn of via een reguliere procedure kunnen worden mogelijk gemaakt dan onder de Wro. Het aantal buitenplanse afwijkvergunningen ten opzichte van de situatie onder de Wro zal afnemen.

IIIa8 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (bij publiek kostenverhaal)

Verskil tussen Wro en Ow

In de Wro is geen wettelijke basis opgenomen voor een verplichte bijdrage ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. In de Ow is in art. 13.23 en 13.24 een nieuwe mogelijkheid gecreëerd voor publieke partijen om in het omgevingsplan een verplicht te betalen financiële bijdrage te doen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Voorwaarden daarvoor is dat er een functionele samenhang is tussen de 'ontvangende' ruimtelijke ontwikkelingen en de 'betalende' bouwplannen (art. 13.23, eerste lid, onder a Ow). Die functionele samenhang kan onderbouwd worden in een omgevingsvisie of een programma (art. 13.23, vijfde lid van de Ow).

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Omdat de Wro geen rechtsbasis kent om een financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving verplichtend op te leggen is deze toevoeging aan de wet een nieuwe bevoegdheid. Er komt daarmee een extra middel beschikbaar waardoor publieke partijen ervoor kunnen kiezen om een financiële bijdrage te vragen. Omdat de verplichte bijdrage opgenomen moet worden in een omgevingsplan ontstaan logischerwijs extra kosten voor de vervaardiging van de omgevingsvisie/programma, het omgevingsplan en de financiële verantwoording. Dat is een lastenverzwaring is voor publieke partijen, waardoor overigens wel bijdragen ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit van de fysieke leefomgeving kunnen worden afgedwongen.

Het structurele financiële effect van de extra verhaalsmogelijkheid wordt als volgt begroot:

- De helft van de gemeenten in Nederland passen deze wettelijke mogelijkheid toe;

- De kosten voor het maken en actueel houden van een beleidskader begroten wij op €15.000,-, welke kostenpost iedere vier jaar optreedt. Het opleggen van beschikkingen bij in aanmerking komende gebiedsontwikkelingen en het verantwoorden van de inkomsten en uitgaven van het fonds bedragen € 15.000,- per jaar.

Daarbij gelden de volgende overwegingen:

- In het merendeel van de gebiedsontwikkelingen in Nederland wordt een anterieure overeenkomst gesloten. De verwachting is dat die praktijk ondanks de invoering van dit extra instrument onveranderd blijft.
- Mede omdat er ook sprake is van een vrijwillige variant (op basis van artikel 13.22 Ow) is de verwachting dat er sprake zal zijn van zogenaamde 'reflexwerking'. Partijen weten wat de bijdrage zal zijn indien deze verplicht wordt opgelegd en kiezen vervolgens voor praktische afspraken in de vorm van een vormvrije anterieure overeenkomst.
- Een bijkomend aspect is dat de anterieure overeenkomst vormvrij is en aan de toepassing van dit instrument een aantal voorwaarden zitten (o.a. opname in het omgevingsplan en jaarlijkse verantwoording). Het is een vrijwillig instrument. Dat houdt in dat een mogelijk financieel effect pas ontstaat als de gemeente besluit om het instrument in te zetten.

Het instrument gaat aldus gepaard met extra kosten. Vooralsnog voorzien onderzoekers geen extra opbrengsten, waar het opbrengsten betreft die in de scope van dit onderzoek vallen. De mate waarin initiatiefnemers bijdragen aan de kosten, die het bevoegd gezag maakt in het kader van de ruimtelijke processen (bestuurlijke en onderzoekslasten), blijft daarmee naar verwachting

gelijk onder de Ow. In het kwantitatieve deel wordt daarom uitgegaan van de afwentelingspercentages als berekend door Cebeon (Cebeon, 2020).

Overige opmerkingen

De toepassing van art. 13.23 Ow beoogt in essentie hetzelfde als art. 13.22 Ow. Het verschil zit vooral in de wettelijke basis: in geval van art. 13.22 Ow is dat vrijwilligheid en in geval van art. 13.23 Ow is dat een verplichting als de gemeente ervoor heeft gekozen om dit instrument in te zetten. Daarmee is de verwachting dat, net als bij het kostenverhaal, de verplichte variant zal werken 'als een stok achter de deur' en partijen ervoor kiezen om in de anterieure overeenkomsten hierover afspraken te maken. In de praktijk zal dat een extra aandachtspunt betekenen in de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. Die onderhandelingen worden nu ook gevoerd en betekenen daarom geen extra last voor publieke partijen.

De toepassing van dit instrument levert voor de gemeente ook baten op in de zin van fondsafdrachten, die ingezet moeten worden om ruimtelijke ontwikkelingen mede te financieren. Deze baten komen terecht in de Algemene Dienst, de grondexploitaties of investeringskredieten voor bijvoorbeeld infrastructurele werken. Daarmee vallen deze inkomsten buiten de scope van dit onderzoek.

Wanneer is onderdeel IIIa8 aan de orde (financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (bij publiek kostenverhaal):

- Dit onderdeel is aan de orde bij de vaststelling van een omgevingsplan als de reden voor vaststelling een gebiedsontwikkeling is (Werkproces C. Herzien)
- Dit onderdeel is eveneens aan de orde bij een herziening van een omgevingsplan als de reden voor de herziening een gebiedsontwikkeling is waarvoor de gemeente een financiële bijdrage

wil opleggen en de gemeente beleid heeft op dit vlak (eveneens Werkproces C. Herzien)

- Dit onderdeel is niet aan de orde bij een afwijkingvergunning (Werkproces D. Afwijken). Een voorwaarde voor toepassing van dit wetsartikel is immers dat de verplichting opgenomen dient te zijn in een omgevingsplan.

IIIa9 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (bij anterieure overeenkomsten)

Verschil tussen Wro en Ow

Op basis van art. 6.24 hebben publieke partijen in de Wro de mogelijkheid om in een anterieure overeenkomst afspraken te maken over bijdragen t.b.v. ruimtelijke ontwikkelingen. Deze afspraken zijn aanvullend op het 'reguliere' kostenverhaal zoals dat op basis van de art. 6.12 t/m 6.23 Wro plaats dient te vinden. Voorwaarde voor de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is dat de ruimtelijke relatie tussen de 'ontvangende' ruimtelijke ontwikkelingen en de 'betalende' bouwplannen in een structuurvisie is opgenomen. Veelal worden de bijdragen per bouwplan alsmede de ontvangende ontwikkelingen uitgewerkt in een Nota Kostenverhaal of een Nota Bovenwijks. In de Ow is in art. 13.22 in essentie dezelfde mogelijkheid opgenomen voor publieke partijen. Ook deze mogelijkheid is aanvullende op het 'reguliere' kostenverhaal en kan uitgewerkt worden in een anterieure overeenkomst.

De ruimtelijke relatie tussen de 'ontvangende' ruimtelijke ontwikkelingen en de 'betalende' bouwplannen dient, net als in de Wro, in een omgevingsvisie of een programma te zijn opgenomen. Wel is in het Ob een ruimere omschrijving opgenomen van bouwplannen, die in aanmerking komen voor het 'betalen' van een bijdrage. Daarmee komen meer bouwplannen in aanmerking om een bijdrage te betalen.

Inkadering van de financiële effecten

Om de financiële effecten tussen de Wro en Ow te beschrijven dient onderscheid gemaakt te worden in een aantal vormen van effecten:

- Plankosten te maken op basis van de werkzaamheden vanuit de Wro en de Ow;
- Plankosten te maken in het kader van gebiedsontwikkelingen (te dekken vanuit grondexploitaties of gebiedsontwikkelingen (exploitatiebijdragen));
- Door publieke partijen te ontvangen/betalen bijdragen in het kader van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

In het kader van dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de kwalitatieve effecten als gevolg van categorie 1. De effecten behorende bij categorieën 2 en 3 vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Zowel in de Wro als in de Ow kunnen publieke partijen in een anterieure overeenkomst een (vrijwillig overeen te komen) een financiële bijdrage vragen aan initiatiefnemers ten behoeve van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. Ten aanzien van dit onderdeel is er geen financieel effect tussen de Wro en Ow.

Misschien is het wel zo dat er, doordat er naast een vrijwillig overeen te komen financiële bijdrage tevens een verplichte variant is ontstaan in de Ow, meer vrijwillige overeenkomsten gesloten zullen worden (de zogenaamde reflexwerking). Maar mede doordat bij elke aanvraag omgevingsvergunning of aanpassing van het omgevingsplan voor een bouwplan sprake is van een anterieure overeenkomst dan wel een exploitatieplan/regels kostenverhaal heeft dit geen financieel te onderscheiden effect tot gevolg in de vergelijking

tussen de Wro en de Ow. Ook in dit kader verwachten wij aldus niet dat initiatiefnemers in de toekomst een groter deel van de bestuurlijke lasten voor hun rekening zullen nemen, dan thans onder de Wro het geval is. Deze percentages zijn berekend door Cebeon in hun onderzoek (Cebeon, 2020) en die percentages nemen wij over in het kwantitatieve deel van ons onderzoek.

Overige opmerkingen

Voor elk bouwinitiatief moet de gemeente ofwel een anterieure overeenkomst sluiten of een exploitatieplan/regels kostenverhaal maken. Dat is zowel in de Wro als in de Ow het geval;

In het merendeel van de gebiedsontwikkelingen in Nederland wordt een anterieure overeenkomst gesloten. De verwachting is dat dat aandeel niet wezenlijk zal veranderen.

Door de ruimere omschrijving zullen meer bouwplannen een bijdrage moeten betalen. Dat hangt af van het beleid dat publieke partijen op dat onderdeel zullen gaan voeren. In de praktijk zal dat een extra aandachtspunt betekenen in de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. Die onderhandelingen worden nu ook gevoerd en betekenen daarom geen extra last voor publieke partijen.

Door de ruimere omschrijving en de reflexwerking zal wellicht in een groter aantal omgevingsvergunningen/bouwplannen een bedrag worden 'opgehaald' ten behoeve van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dat alles hangt overigens sterk af van het beleid dat publieke partijen op dit onderdeel zullen gaan voeren en de mate waarin de overheid op basis van de conjunctuur marktpartijen juist wil stimuleren om te bouwen dan wel juist bijdragen wil vragen om niet rendabele ruimtelijke ontwikkelingen mede te financieren.

De toepassing van dit instrument levert voor de gemeente ook baten op in de zin van fondsafdrachten, die ingezet moeten worden om ruimtelijke ontwikkelingen mede te financieren. Deze baten komen terecht in de Algemene Dienst, in de grondexploitaties of in de investeringskredieten voor bijvoorbeeld infrastructurele werken. Daarmee vallen deze inkomsten buiten de scope van dit onderzoek

Wanneer is onderdeel IIIa9 aan de orde (financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (bij anterieure overeenkomsten):

- Dit onderdeel is aan de orde bij de vaststelling van een omgevingsplan als de reden voor vaststelling een gebiedsontwikkeling is waarvoor een anterieure overeenkomst gemaakt moet worden en de gemeente beleid heeft op dit vlak (Werkproces C. Herzien);
- Dit onderdeel is eveneens aan de orde bij een herziening van een omgevingsplan als de reden voor de herziening een gebiedsontwikkeling is waarvoor een anterieure overeenkomst gemaakt moet worden en de gemeente beleid heeft op dit vlak (Eveneens werkproces C. Herzien);
- Dit onderdeel kan ook aan de orde zijn bij een afwijkingsvergunning als de reden voor de procedure een gebiedsontwikkeling is waarvoor een anterieure overeenkomst gemaakt moet worden en de gemeente beleid heeft op dit vlak (Werkproces D. Afwijken)

IIIb1 Vervallen planmaximalisatie

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro worden de onderzoeken gebaseerd op de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Er wordt verondersteld dat elke bouw,- en gebruiksmogelijkheid in het bestemmingsplan plaats kan vinden. Dit heeft tot gevolg dat deze maximale mogelijkheden ook moeten

worden onderzocht. In het omgevingsplan moet wel sprake zijn van de uitvoerbaarheid van de in het omgevingsplan mogelijk gemaakte activiteiten. Niet alle toegestane activiteiten hoeven op maximale mogelijkheden te worden onderzocht. Wel moeten de toegestane activiteiten uitvoerbaar zijn, dit wordt door onderzoek onderbouwd. Daarnaast moet bij het verlenen van een omgevingsvergunning door middel van onderzoek op basis van de te realiseren ontwikkeling worden onderbouwd dat deze in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.³⁰

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Deze wijziging leidt tot een afname van de onderzoeksplicht en/of tot een afname van de aard en omvang van het onderzoek. Dit leidt tot een kostenbesparing bij de gemeente en initiatiefnemer en is afhankelijk van op wiens kosten het onderzoek wordt verricht.

IIIb2 Planmaximalisatie en planschade

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro moet al het mogelijke planologische nadeel dat op basis van de voorschriften van het bestemmingsplan mogelijk is, worden meegenomen in de bepaling van de planschade, het betreft hier de planschaderisicoanalyse. In de praktijk wordt een bestemmingsplan vrijwel nooit in zijn 'maximale' vorm benut bij de afgifte van omgevingsvergunningen. Een deel van de aan de voorkant berekende planschade zal in de werkelijkheid nooit optreden.

Onder de Ow is deze planmaximalisatie niet verplicht. De planschaderegeling is onderdeel van de regeling Nadeelcompensatie. Ook hier geldt dat het omgevingsplan uitvoerbaar zal moeten zijn, ook in financieel opzicht. Dit moet

³⁰ Zie voetnoot 24.

worden onderzocht. Pas op het moment dat sprake is van een activiteit zoals bouwen of een verandering in het gebruik, wordt onderzocht of sprake is van nadeelcompensatie. Dit heeft tot gevolg dat de berekening op basis van een daadwerkelijk te realiseren situatie plaatsvindt en niet op basis van een maximale planologische situatie van de voorschriften uit een bestemmingsplan.

De schadeveroorzakende besluiten onder de Ow wijken af van die onder de Wro. De onder de Ow aanvullende schadeveroorzakende besluiten zijn:

- Maatwerkvoorschrift;
- Toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen;
- Binnenplanse omgevingsvergunning;
- Activiteiten die rechtstreeks toegestaan zijn in het omgevingsplan.
- De schadeveroorzakende besluiten staan in art. 15.1, eerste lid Ow.

Is voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig, dan is de binnenplanse omgevingsvergunning het schadeveroorzakend besluit. Dus niet het omgevingsplan. Dit geldt ook voor een omgevingsvergunning in de omgevingsverordening en de waterschapsverordening.

Indirecte schade kan worden verhaald op het moment:

- van inwerkingtreding van het schadeveroorzakend besluit;
- dat het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van een melding of informatie;
- van de start van de activiteit (bij vergunningvrij).

Onder de Wro geldt dat een verzoek tot planschade kan worden ingediend als het schadeveroorzakend besluit onherroepelijk is.

Een waardevergelijking van de onroerende zaak bepaalt de hoogte van de indirecte schade. Of de schadeveroorzakende activiteit vergunningplichtig, meldingsplichtig of vergunningvrij is, bepaalt het tijdstip van de waardevergelijking.

De waarde wordt vergeleken direct voor en direct na het tijdstip dat:

- het bevoegd gezag het besluit tot verlenen of wijzigen van het schadeveroorzakend besluit heeft meegedeeld;
- het bevoegd gezag informatie over de activiteit heeft gegeven;
- er is gestart met de activiteit.

Onder de Wro wordt de schade beoordeeld op het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit.

Onder de Wro is voor het bepalen van de schade de feitelijke situatie niet van belang. Het verschil in planologische mogelijkheden bepaalt de hoogte van de schade. Het nieuwe planologische regime wordt hierbij vergeleken met wat maximaal op grond van het oude bestemmingsplan mogelijk was. Zonder erop te letten, of die mogelijkheden daadwerkelijk zijn benut.

Het normaal maatschappelijk risico blijft voor rekening van de benadeelde (art. 4.126 Awb). De regels over het wettelijk forfait wijzigen.

Onder de Ow is er een vast forfait bij waardedaling van een onroerende zaak van 4%. Dit regelt art. 15.7 Ow. Bij directe schade en inkomensschade is er geen wettelijk forfait. Art. 6.2 Wro bepaalt een minimum forfait van 2% bij waardedaling van een onroerende zaak. In de jurisprudentie wordt bij bepaalde ontwikkelingen (b.v. inbreidingslocaties) inmiddels een forfait van

5% gehanteerd. Nu is het forfait in de praktijk vaak ergens tussen de 2 en de 5%. Voor inkomensderving geldt een minimum van 2% van het jaarinkomen.

De schade blijft voor eigen rekening als de aanvrager het risico van ontstaan van schade heeft aanvaard. Dit regelt art. 4:126 Awb. De Ow voegt hier echter aan toe dat een koper dit risico niet heeft aanvaard als:

- De aanvrager een woning heeft gekocht na wijziging van het omgevingsplan via consumentenkoop. Art. 7:2, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek regelt deze consumentenkoop;
- Het schadeveroorzakend besluit een omgevingsvergunning is, het bevoegd gezag kennis heeft gegeven van informatie of er gestart is met de activiteit;
- De schade waardevermindering van de onroerende zaak omvat (art. 15.5 Ow).

In de Ow staan expliciet de eisen wanneer aan een eigenaar passieve risicoaanvaarding voor directe planschade kan worden tegengeworpen (art. 15.6 Ow).

In de Ow staat geen regeling voor een procedureverordening over nadeelcompensatie. Hiervoor bestaan de eigen autonome verordenende bevoegdheden. De gemeente kan procedurebepalingen in een verordening en/of in het omgevingsplan regelen. De regels in het omgevingsplan gelden alleen voor de schadeveroorzakende besluiten in de Ow.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Een planschaderisicoanalyse bestaat uit een juridisch gedeelte (de planvergelijking) en een financieel gedeelte (taxatie van de hoogte van de mogelijke planschade). Nu wordt een planschaderisicoanalyse op basis van de Wro vaak bij de vaststelling van het bestemmingsplan uitgevoerd om zicht te

krijgen in het risico op planschade en het te verwachten mogelijke (maximale) schadebedrag.

Ook onder de Ow zal een risicoanalyse worden uitgevoerd. In theorie zou die beperkter kunnen zijn dan onder de Wro omdat het bedrag bepaald wordt op basis van de concrete bouwaanvraag in plaats van de beschikbare planologische ruimte. Naar alle waarschijnlijkheid zal dat niet gebeuren omdat de, op een later moment in te dienen aanvragen omgevingsvergunning, uit kunnen gaan van de maximaal toegestane ruimte in het omgevingsplan. In dat geval is het schadebedrag met inbegrip van het hogere forfait bedrag het maximale denkbare bedrag. Omdat gemeenten dit bedrag willen opnemen in het kostenverhaal dan wel willen doorleggen naar de ontwikkelende partijen blijft een volledige planschaderisicoanalyse aan de orde. De kostenbesparing is marginaal.

Zowel op basis van de Wro als op basis van de Ow kunnen getroffen planschade claimen. Die claim zal door of namens de gemeente getoetst en geanalyseerd moeten worden en leiden tot het al dan niet uitkeren van een schadebedrag door de gemeente. In nagenoeg alle gevallen wordt het schadebedrag doorgelegd aan de initiatiefnemer middels een planschadeovereenkomst, die vaak een onderdeel vormt van de anterieure overeenkomst. De werkzaamheden voor de gemeente bij de toetsing en analyse van een planschadeclaim is in beide wetten vergelijkbaar en zal geen financieel effect tot gevolg hebben.

IIIb3 Andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro geldt het vereiste van uitvoerbaarheid, zowel in financieel als in ruimtelijk opzicht.

Onder de Ow hoeft niet langer met onderzoek aangetoond te worden dat de mogelijke gemaakte activiteiten in een omgevingsplan binnen tien jaar gerealiseerd wordt. Getoetst moet worden of het plan niet evident onuitvoerbaar is. Vastgesteld moet kunnen worden dat er zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de in het omgevingsplan voorziene ontwikkeling niet kan worden uitgevoerd.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

De financieel-economische uitvoerbaarheidstoets wordt door deze wijziging beperkt. In de praktijk, onder de Wro, wordt de financieel-economische uitvoerbaarheidsvereiste vaak marginaal onderbouwd.

Voor wat betreft de inhoudelijke uitvoerbaarheid is de verwachting dat de onderzoeken zich onder de Ow in algemene zin richten op de eventuele aanwezigheid van evidente belemmeringen die aan de uitvoering in de weg staan. Daarnaast wordt het onderzoek meer in detail toegespitst op de activiteiten die daadwerkelijk plaats gaan vinden.

In de praktijk wordt nu ook al vaak volstaan met een marginale toetsing van de financieel-economische uitvoerbaarheid. Het effect hiervan is te verwaarlozen.

Wel nemen aard en omvang van de onderzoeksplicht voor de andere, niet-financiële belemmeringen af. Dit leidt tot een kostenbesparing bij gemeente en initiatiefnemer.

IIIc1 Algemeen, hergebruik onderzoek

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro kunnen onderzoeken hergebruikt worden mits deze niet ouder zijn dan twee jaar.

De mogelijkheden voor hergebruik van onderzoek wordt onder de Ow verder verbreed. In de Ow wordt vastgelegd dat hergebruik van onderzoek is toegestaan indien het onderzoek minder dan twee jaar oud is, of, als het onderzoek ouder is, de relevante omstandigheden niet zodanig zijn veranderd dat het onderzoek niet langer bruikbaar zou zijn.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Ook de Wro biedt mogelijkheden om onderzoeken te hergebruiken. In de praktijk levert dit vaak discussie op met gemeenten en omgevingsdiensten en wordt alsnog een historisch onderzoek of soms zelfs een nieuw onderzoek vereist. Daarnaast zijn eerder uitgevoerde onderzoeken vaak niet beschikbaar dan wel raadpleegbaar.

Met de komst van de Ow wordt het hergebruik van onderzoek in de wet vastgelegd. Eerder uitgevoerde onderzoeken worden door gemeenten ook digitaal ontsloten en zijn raadpleegbaar.³¹

De mogelijkheden om uitgevoerde onderzoeken te hergebruiken worden verbreed. Nieuw onderzoek wordt hiermee voorkomen. Dit leidt tot een kostenbesparing bij initiatiefnemers en gemeenten.³²

IIIc2 Luchtonderzoek

³¹ Dit is een digitaliseringsopgave waarbij documenten ontsloten worden in zogenaamde informatiehuizen. Dit valt buiten de scope van het onderzoek.

Verskil tussen Wro en Ow

Onder de Wro geldt een onderzoeksplicht voor stikstofdioxide en fijnstof, zwaveldioxide, koolmonoxide, benzeen en andere metalen. In de praktijk vindt vaak alleen een analyse plaats van stikstofdioxide en fijnstof en wordt op basis van deze analyse voor de andere stoffen een kwalitatieve onderbouwing opgesteld.

Onder de Ow vervalt voor geheel Nederland de plicht tot het doen van onderzoek naar zwaveldioxide, koolmonoxide, benzeen en diverse metalen. Voor de niet-aandachtsgebieden vervalt bovendien de onderzoeksplicht voor stikstofdioxide en fijnstof. In acht van de dertien aandachtsgebieden vervalt ook de onderzoeksplicht naar stikstofdioxide. Bij de aanleg van snelwegen en tunnels met een lengte van meer dan 100 meter en bepaalde milieubelastende activiteiten moet nog steeds onderzoek naar stikstofdioxide en fijnstof plaatsvinden.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

In de praktijk werd het onderzoek naar de luchtkwaliteit vaak al beperkt. Met de komst van de Ow vindt juridisering plaats van de praktijk. Veel kleine projecten blijven in de huidige situatie onder de drempelwaarden en dragen in 'niet in betekenende mate' bij aan de luchtverontreiniging. Onderzoek naar luchtkwaliteit is voor deze gevallen niet noodzakelijk. Voor projecten boven de drempelwaarden wordt de onderzoeksplicht in aard en omvang beperkt. In de niet-aandachtsgebieden vervalt de onderzoeksplicht.

³² Onderzoeks- en monitoringsgegevens zijn bruikbaar voor het omgevingsplan en het verlenen van omgevingsvergunningen. Overheden en initiatiefnemers hebben belang bij de beschikbaarheid van de gegevens. Door actief monitoringsgegevens beschikbaar te stellen, kunnen onderzoekslasten voor concrete initiatieven verminderen.

Dit element leidt tot een besparing bij de initiatiefnemer dan wel gemeente (afhankelijk van wie de kosten betaalt) vanwege het vervallen van de onderzoeksplicht dan wel het beperken van aard en omvang van de onderzoeksplicht.

IIIc3 Externe veiligheid

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro dient het aspect externe veiligheid onderbouwd te worden. Dit bestaat vaak uit een kwalitatieve onderbouwing indien er geen risicovolle inrichtingen of transportroutes in de nabijheid van het plangebied aanwezig zijn. Indien er wel risicovolle inrichtingen of routes aanwezig zijn wordt vaak een QRA (kwalitatieve risico analyse) uitgevoerd inclusief de verantwoording van het groepsrisico.

Onder de Ow treden rond externe veiligheid een aantal wijzigingen op die relevant zijn voor de planvorming en de vergunningverlening en de daarbij behorende onderzoeken. De wijzigingen zijn vooral technisch van aard.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Onderbouwing van het aspect externe veiligheid zal ook onder de Ow moeten plaatsvinden. De genoemde technische wijzigingen leiden ertoe dat voor meer gevallen voor het plaatsgebonden risico gewerkt kan worden met vaste afstanden. De nieuwe term 'aandachtsgebieden' komt in de plaats van het oude instrument 'f/n-curve'. Het nieuwe instrument gaat uit van een bestuurlijke afweging. De afwegingen worden transparanter en het aspect externe veiligheid wordt eerder in het proces van planvorming betrokken. Het gebruik van aandachtsgebieden heeft een effect op de omvang van het gebied waarbinnen groepsrisico een rol speelt en ruimtelijke maatregelen moeten worden afgewogen. Bij een kleiner aandachtsgebied hoeft minder vaak rekening te worden gehouden met het aspect externe veiligheid.

Door deze wijzigingen hoeft de initiatiefnemer minder vaak rekening te houden met het aspect externe veiligheid, kan vaker volstaan worden met een kwalitatieve onderbouwing in plaats van onderzoeken en wordt het aandachtsgebied kleiner waardoor minder vaak ruimtelijke maatregelen moeten worden afgewogen. Voor initiatiefnemer (waaronder de gemeente als initiatiefnemer) kan dit leiden een beperkte kostenbesparing.

IIIc4 Archeologie

Verschil tussen Wro en Ow

Onder de Wro dient een initiatiefnemer middels onderzoek aan te tonen dat bodemingrepen niet leiden tot verstoring van archeologische waarden of relictten, vaak op basis van een dubbelbestemming archeologie. Vaak zijn deze archeologische dubbelbestemmingen slecht onderbouwd. Dit leidt vaak tot onnodig onderzoek

Onder de Ow dienen kunnen gemeenten aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten alleen in hun omgevingsplannen beschermen indien de bescherming is gebaseerd op expliciete en specifieke lokale archeologische en bodemkundige informatie.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Onder de Ow zullen gemeenten onderzoek moeten doen naar de archeologische waarden van gebieden voordat zij in een omgevingsplan archeologische monumenten kunnen beschermen. De bescherming van archeologische monumenten moet gebaseerd worden op expliciete en specifieke lokale archeologische en bodemkundige informatie inclusief statistische onderbouwing van de trefkans op archeologische monumenten.

Hierdoor krijgen initiatiefnemers alleen goed onderbouwd een onderzoeksplicht opgelegd.

Veel gemeenten baseren zich op de archeologische waardenkaart van de provincie. Dit zal niet meer voldoende zijn omdat de bescherming gebaseerd moet zijn op lokale informatie. Sommige gemeenten beschikken over een eigen archeologische waardenkaart. Ook deze waardenkaart zal niet toereikend zijn omdat met name de statistische onderbouwing van de trefkans ontbreekt.

Dit element kan leiden tot een incidentele toename van de kosten bij de overheid (gemeente) indien de archeologische verwachting onderzocht moet worden. Voor initiatiefnemer (waaronder ook de gemeente als initiatiefnemer) kan dit leiden een kostenbesparing omdat dit de onderzoeksplicht beperkt. Gemeenten mogen alleen een onderzoek opleggen, als aantoonbaar een archeologisch monument wordt verwacht.

[Addendum 1: Voorbereidingsbesluit](#)

Verschil tussen Wro en Ow

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming beoogd, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Dit betekent dat bouwvergunningen die passen binnen het van kracht zijnde bestemmingsplan toch nog niet mogen worden verleend. Ook kan in het voorbereidingsbesluit worden bepaald dat het verboden is om bouwwerken te slopen of om andere werkzaamheden uit te voeren. Daarnaast kan een voorbereidingsbesluit bepalen dat het gebruik van gronden of bouwwerken niet zonder ontheffing van burgemeester en wethouders mag worden gewijzigd.

In een voorbereidingsbesluit wordt bepaald voor welk gebied het besluit geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt. Een voorbereidingsbesluit geldt in principe voor een jaar. Als binnen deze periode een nieuw ontwerpbestemmingsplan voor dit gebied ter inzage wordt gelegd, neemt het ontwerpbestemmingsplan de beschermende werking van het voorbereidingsbesluit over. Wanneer er echter geen ontwerpbestemmingsplan binnen de termijn van 1 jaar ter inzage wordt gelegd, dan vervalt het voorbereidingsbesluit en moeten alle aangehouden bouwaanvragen alsnog worden verleend. Een voorbereidingsbesluit kan dus niet worden verlengd wel opnieuw worden genomen.

Een voorbereidingsbesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Tegen een voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld.

Onder de Ow wordt de regeling voor het tot stand brengen van voorbescherming bij de voorbereiding van een omgevingsplan of een omgevingsverordening vereenvoudigd. Voorbeschermingsregels worden niet langer gesteld in de vorm van een zelfstandig werkend voorbereidingsbesluit, maar worden in het omgevingsplan zelf opgenomen. De voorbeschermingsregels vervallen na anderhalf jaar of eerder, zodra het in voorbereiding zijnde besluit tot wijziging van het omgevingsplan (waaronder een projectbesluit) in werking treedt of is vernietigd.

Met de door een voorbereidingsbesluit vast te stellen voorbeschermingsregels kunnen beperkingen worden gesteld aan het verrichten van activiteiten. Dat kan door activiteiten geheel te verbieden of aan beperkende regels te onderwerpen. Voor activiteiten kan op deze manier ook het vereiste van een vergunning of voorafgaande melding worden gesteld. Verder kan in een omgevingsplan of omgevingsverordening een bevoegdheid worden

opgenomen om maatwerkvoorschriften te geven voor bepaalde activiteiten. De voorbeschermingsregels kunnen alleen worden gesteld om te voorkomen dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor de regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening, die in voorbereiding zijn, worden vastgesteld. Een belangrijke beperking is verder dat voorbeschermingsregels alleen beperkingen mogen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening, maar die nog niet plaatsvinden. Met een voorbereidingsbesluit kunnen geen nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt.

Ook provinciale staten en het Rijk kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen voor de voorbereiding van een projectbesluit, een instructieregel of een instructie. Dit is gericht op de vaststelling en inwerkingtreding van regels in het omgevingsplan. Hierbij moeten de grenzen in acht worden genomen van art. 2.3 lid 2 Ow.

Het voorbereidingsbesluit is geregeld in art. 4.16 Ow. Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan met voorbeschermingsregels.

Ook deze voorbeschermingsregels in het omgevingsplan vervallen na een jaar en zes maanden of, als niet binnen anderhalf jaar na inwerkingtreding van dat besluit het projectbesluit, de instructieregel of de instructie in werking is getreden of bekendgemaakt.

Kwalitatieve beschrijving van het effect

Onder de Ow wordt, in tegenstelling tot onder de Wro, de voorbereidingsbescherming direct in het omgevingsplan opgenomen. De tussenstap van het nemen van een voorbereidingsbesluit is niet meer nodig. Dit betekent een financieel voordelig effect voor gemeenten doordat zij, daar

waar het gaat om de vertaling van rijks en provinciaal beleid in het omgevingsplan een besluit minder hoeft te nemen dan onder de Wro. Wanneer de in het omgevingsplan opgenomen regels direct voldoen aan de instructieregels van de provincie is het niet meer nodig het omgevingsplan daarop te wijzigen en neemt de gemeente dus twee besluiten minder dan in de huidige situatie.

Er is sprake van een kostenbesparing bij de gemeenten maar dat geldt alleen wanneer de voorbereidingsbescherming door rijk of provincie in het omgevingsplan wordt opgenomen. Dit effect blijft in de tijd gelijk. Daarnaast verbetert hierdoor de raadpleegbaarheid en de samenhang van de besluiten doordat voorbeschermingsregels direct in het omgevingsplan worden opgenomen.

Hoofdstuk 4. Onderzoekopzet

4.1 Samenhangend, integraal en procesmatig beeld van structurele financiële effecten omgevingsplan

Om de financiële effecten betrouwbaar in beeld te kunnen brengen, is het noodzakelijk de samenhang te zien tussen de verschillende elementen uit de startnotitie. De elementen uit de startnotitie staan niet op zichzelf en zijn bij het opstellen van een omgevingsplan onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze conclusie wordt in de startnotitie ook getrokken bij elementen IIa1 en element IIIa3. Bij de kwantificering van deze elementen zouden mogelijk dubbelingen kunnen ontstaan, indien wij ons onderzoek alleen op de afzonderlijke elementen uit de startnotitie zouden richten en de uitkomsten daarvan zouden optellen. Daarnaast hebben wij vastgesteld niet alle verschillen tussen de bestemmingsplansituatie en de omgevingsplansituatie in een element zijn vervat. Om structurele financiële effecten van het omgevingsplan op een zoveel mogelijk realistische wijze te begroten, hebben wij de volgende aanpak gekozen. Deze aanpak is op 10 november 2020 geaccordeerd door de Interbestuurlijke werkgroep Financiën Omgevingswet.

Het voorbeeld in het kader hiernaast laat de samenhang van de elementen zien. Het maken van keuzes aan de hand van bijvoorbeeld de ontwerp vragen van de VNG is van invloed op de systematiekregelsystematiek in het omgevingsplan.³³

³³ 'Handleiding ontwerptool omgevingsplan', *Vereniging Nederlandse Gemeenten* 2020, vng.nl.

Tussen de verschillende elementen bestaat een samenhang die ook tot uitdrukking komt in de categorisering van elementen zoals opgenomen in de startnotitie:

- I. Een integraal plan met verbrede reikwijdte
- II. Overdracht van bevoegdheden
- III. Regeltechniek

Bij het opstellen van een omgevingsplan wordt per gebied het gebiedstype, de gebiedsopgave, de rol van de lokale overheid en de wijze van sturing bepaald. De beantwoording van deze vragen geven invulling aan het omgevingsplan. Een omgevingsplan dat voorziet in flexibiliteit en activiteiten regelt in plaats van functies met werkingsgebieden aan bevat mogelijk meer binnenplanse vergunningplichten dan een gedetailleerd omgevingsplan.

Een gemeente met een consoliderende invoeringsstrategie zal minder snel een flexibel omgevingsplan opstellen met algemene regels en open normen. Dit heeft effect op het aantal wijzigingen, het aantal afwijkvergunningen en aard en omvang van de onderzoeken.

Het solitair beoordelen van de elementen doet geen recht aan één van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet: integraliteit. Daarnaast leidt dit tot onrealistische combinaties en scenario's. Door de elementen per deelproces in samenhang met elkaar te beschouwen, wordt voorkomen dat

bepaalde (detail)wijzigingen zelfstandig worden onderzocht hetgeen in onze ogen leidt tot een vertekend beeld van de (financiële) effecten.

Om deze reden hebben wij een nulsituatie gedefinieerd en drie werkprocessen onderscheiden, waarbij een initiatief leidt tot herzien of afwijken van het omgevingsplan.

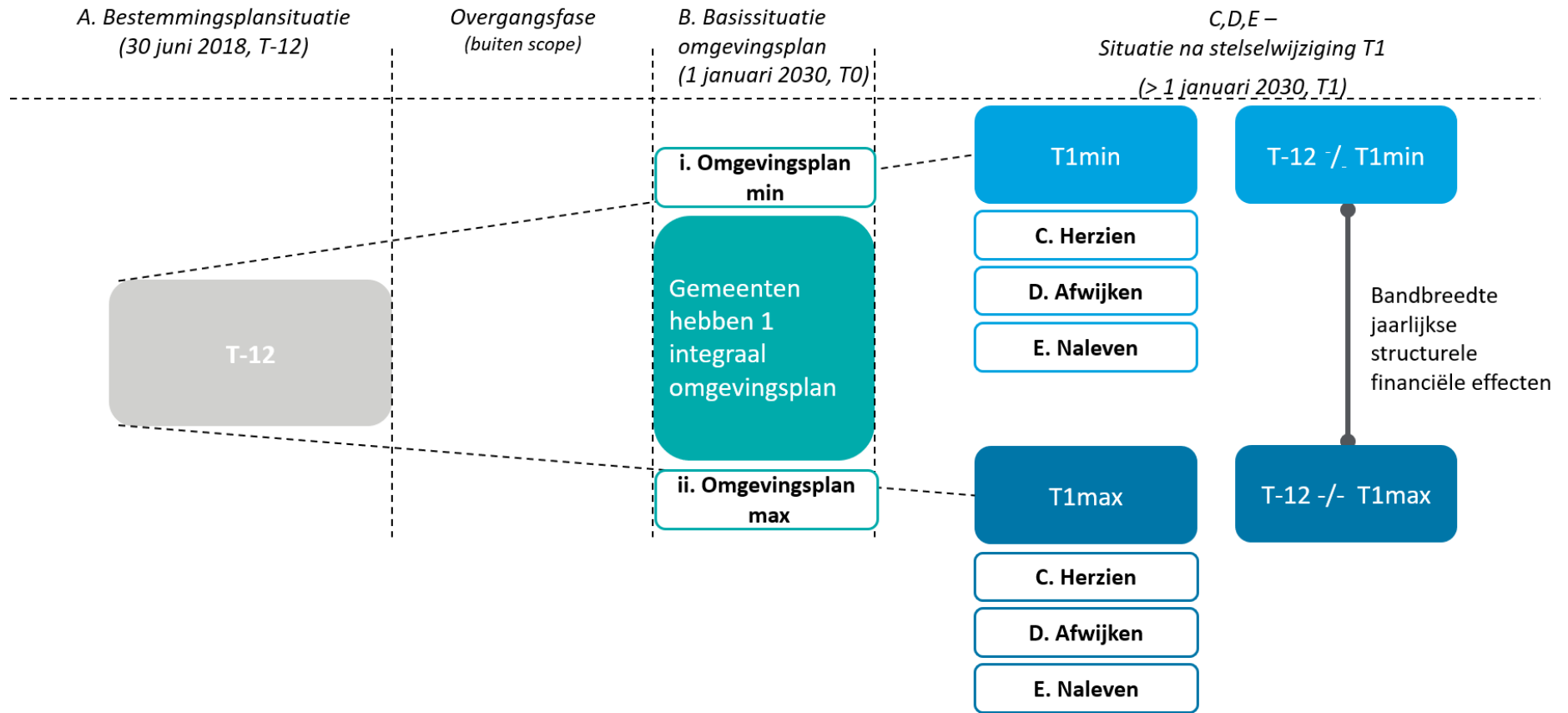
4.2 De te vergelijken situaties en processen

In dit onderzoek vergelijken wij de situatie voor de stelselwijziging met de situatie na de stelselwijziging. De situatie na de stelselwijziging is die na de overgangsfase die vooralsnog in 2029 eindigt. Daarin onderscheiden we de volgende situaties:

1. De situatie voor de stelselwijziging wordt aangeduid met T-12. Het jaartal van T-12 is 2018. 2018 is gekozen, omdat per 1 juli 2018 de actualisatieplicht van bestemmingsplannen is vervallen. Hierbij baseren wij ons op het onderzoek van Cebeon ('A. Bestemmingsplan')
2. De situatie na de stelselwijziging, op het moment dat de overgangsfase ten einde komt is T0. Het jaartal van T0 is 2030. Wij gaan ervan uit dat alle gemeenten op het tijdstip van T0 een omgevingsplan hebben opgesteld. Zoals benoemd in hoofdstuk 2, zullen gemeenten de Omgevingswet en de mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt op verschillende wijzen benutten. Om de nieuwe situatie onderzoekbaar te maken, wordt in dit onderzoek een bandbreedte gedefinieerd aan de hand van een **minimale invulling** en een **maximale invulling van het omgevingsplan**. De financiële effecten als gevolg van het vormgeven van een omgevingsplan komen naar voren in de overgangsfase. De begroting van deze effecten ligt buiten de scope van dit onderzoek. ('B. Omgevingsplan')

3. De jaren na de stelselwijziging en overgangsfase worden aangeduid met T1. Aangezien wij uitgaan van een minimale invulling en een maximale invulling van het omgevingsplan, zal een bandbreedte aan structurele financiële effecten worden begroot in T1. T1 beslaat de periode van 2030 tot 2040, waarbij de structurele financiële effecten worden begroot per jaar. In deze periode staan de processen **Herzien** ('C. Herzien') en **Afwijken** ('D. Afwijken') centraal bij de begroting van de structurele financiële effecten. In deze periode speelt ook het proces **Naleven** ('E. Naleven'). Dit proces beschrijven wij uitsluitend kwalitatief. In de artikel 2 Financiële-verhoudingswet-onderzoeken over de financiële effecten van de Omgevingswet is steeds, voor zover ons bekend, 2040 als eindjaar gekozen. Dit betekent dat wij ervan uitgaan de structurele financiële effecten van het omgevingsplan na 10 jaar vanwege de aanpassingen van de organisatie op de nieuwe werkwijze verdwijnen. Hoewel 10 jaar als een lange periode gezien kan worden, is dit onzes inziens wel een correcte termijn gelet op de complexiteit van de verandering die tot uitdrukking komt in de vergaande integratie van regels zowel op rijks- als lokaal niveau (circa 26 wetten, lokale regels met betrekking tot de fysieke omgeving), benodigde cultuur- en gedragsverandering in het werken in de fysieke leefomgeving en de digitalisering die daarbij een cruciale rol speelt. Daarbij houden wij ook rekening met de grote opgaven in de fysieke leefomgeving waar Nederland thans mee geconfronteerd wordt (woningnood, energietransitie, verduurzaming) die eveneens de nodige capaciteit bij gemeenten zullen vergen, waardoor een termijn van 10 jaar voor het benutten van de mogelijkheden die de Omgevingswet voor het omgevingsplan biedt, redelijk lijkt.

FIGUUR 3: DE VERSCHILLENDE SITUATIES EN WERKPROCESSEN



Situaties, ≤1 januari 2030 (T-12 / T0)

A. Bestemmingsplan, 30 juni 2018 (T-12)34

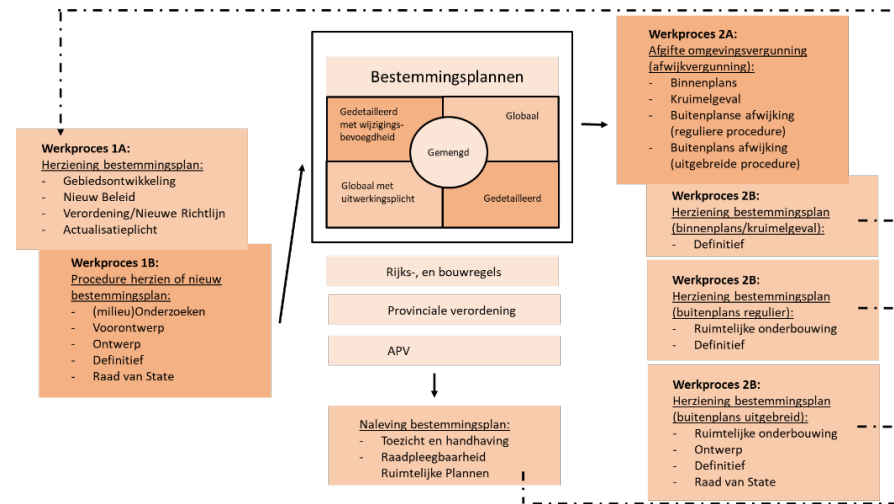
In de situatie T-12 gelden in gemeenten meerdere bestemmingsplannen binnen het gemeentelijk grondgebied.³⁵ Ook zijn er gebieden waar geen bestemmingsplannen gelden. Het grootste deel van de bestemmingsplannen is opgenomen op ruimtelijkeplannen.nl. Er bestaan echter ook papieren bestemmingsplannen die niet zijn gedigitaliseerd. De goede ruimtelijke ordening, bouwen en gebruiken staan centraal. In het bestemmingsplan worden planologische aspecten geregeld. Milieueffecten worden indirect via gebruik geregeld.

Naast het bestemmingsplan gelden op rijksniveau, provinciaal niveau en lokaal niveau regels en beleid die van invloed zijn op de goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan wordt een keer per 10 jaar geactualiseerd. In plaats daarvan kan een verlengingsbesluit worden genomen. Door het nemen van een dergelijk verlengingsbesluit of het actualiseren van het bestemmingsplan blijft het heffen van leges voor het betreffende bestemmingsplangebied mogelijk.

De aantallen en de kosten van de deze situatie zijn niet door ons onderzocht. Cebeon heeft in haar onderzoek 'Kosten van ruimtelijke besluiten' d.d. 7 januari 2020 deze zaken reeds onderzocht en beschreven. In hoofdstuk 5 is nader toegelicht hoe wij deze situatie gekwantificeerd hebben.

34 Financiële effecten en aantallen ruimtelijke besluiten gebaseerd op kosten en aantallen uit het rapport 'Kosten van ruimtelijke besluiten' van Cebeon (2020).

FIGUUR 4: SCHEMATISCHE WEERGAVE BESTEMMINGSPLAN



35 Onder bestemmingsplan worden de in art 4.6, eerste lid van de Invoeringswet Omgevingswet genoemde besluiten begrepen.

B. Omgevingsplan, 1 januari 2030 (T0)

De situatie T0 (B. Basissituatie omgevingsplan) omvat het gemeentelijk grondgebieddekkend omgevingsplan dat voldoet aan de Omgevingswet waarbij sprake is van een volledig functionerend DSO. In deze situatie is er feitelijk geen sprake van een werkproces. Er is geen sprake van een herziening/afwijking, maar van een basissituatie. Het omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet is gereed en in werking en wordt gebruikt als juridisch kader voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. De kosten voor het opstellen van het omgevingsplan vallen in de overgangsfase en zijn daarmee geen onderdeel van dit onderzoek. Het gebruik van het omgevingsplan als juridische basis voor activiteiten die binnen de regels van het omgevingsplan passen, leidt niet tot ruimtelijke processen. Deze activiteiten vormen daarmee ook geen deel van dit onderzoek.

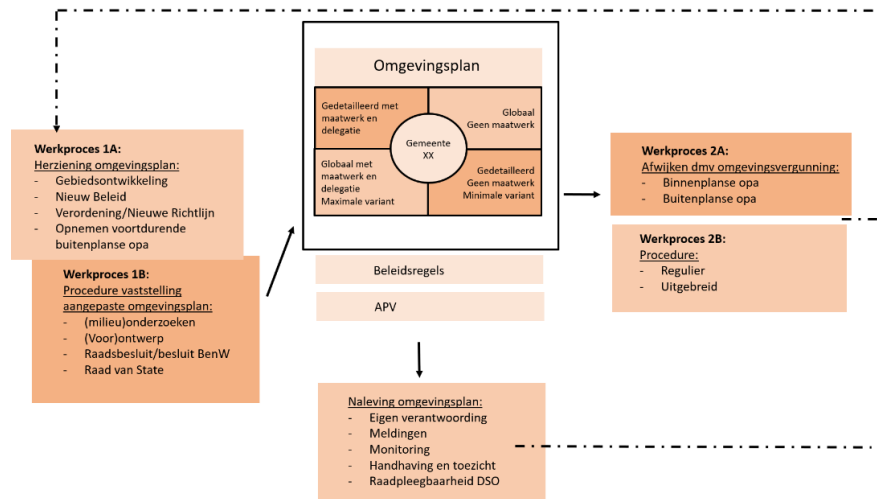
Invulling van het omgevingsplan

Het omgevingsplan in de basissituatie heeft geen op zichzelf staande structurele jaarlijkse financiële effecten, er zijn geen kosten als gevolg van beheer³⁶, herziening of afwijking van het omgevingsplan. Wel is er een minimale en maximale variant van het gemeentelijk grondgebieddekkend omgevingsplan te duiden.

Elke gemeente heeft één omgevingsplan voor haar hele gemeentelijke grondgebied waarin regels voor bestaande situaties en ontwikkelingslocaties op verschillende manieren kunnen worden vormgegeven. Dit omgevingsplan kan een minimale variant zijn of een maximale variant. Van welke variant sprake is, is afhankelijk van de opgenomen elementen, de vertaling daarvan in het omgevingsplan en de samenhang tussen de elementen.

³⁶ Onder kosten van beheer worden onder andere de werkzaamheden aan het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht begrepen. Het DSO valt buiten de scope van dit onderzoek.

FIGUUR 5: SCHEMATISCHE WEERGAVE OMGEVINGSPLAN



Aan de volgende mogelijkheden kan worden gedacht:

- a) Voor het centrum van een gemeente: een regeling voor activiteiten om de dynamiek maximaal te faciliteren waarbij sprake is van deregulering door bijvoorbeeld zo min mogelijk beperkingen voor slopen, kappen, gebruik en bouwen (globaal met maatwerk);
- b) Voor een bestaande woonwijk zonder ontwikkelingslocaties: een regeling voor activiteiten toegespitst op de feitelijk aanwezige situatie (gedetailleerd, geen maatwerk);
- c) Voor een bestaande bedrijventerrein met nog enige uitgeefbare kavels: een regeling voor activiteiten met maatwerk locatie specifieke regels (globaal met maatwerk of milieugebruiksruimte en delegatie);
- d) Voor een uitbreidingswijk: een regeling voor activiteiten die ruimte biedt aan nog niet bekende ontwikkelingen (globaal, geen maatwerk);
- e) Voor het buitengebied: een regeling voor activiteiten toegespitst op de feitelijk aanwezige situatie en delegatiebevoegdheden (gedetailleerd, met maatwerk en delegatie).

Het omgevingsplan bevat (aanvullend op Bal en Bbl) regels op basis van:

- instructie(regels) van Rijk (Bkl) en provincie (provinciale omgevingsverordening);
- Specifieke taken voor de fysieke leefomgeving als bedoeld in paragraaf 2.4.1 Ow die zijn toegedeeld aan gemeenten, waterschappen en provincies;
- Gebaseerd op lokaal en regionaal beleid;
- (delen van) regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Naast het omgevingsplan bestaan er regels over de fysieke leefomgeving:

- In verordeningen (zoals de APV) die niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen of in de verordening mogen blijven staan;
- f) In beleidsregels waar het omgevingsplan naar verwijst.

De invulling van de gemeentelijke decentrale en extra decentrale ruimte

Het omgevingsplan bevat onder de Omgevingswet regels die onder de Wro op rijksniveau zijn gesteld. Dit betekent dat het omgevingsplan, in vergelijking met het bestemmingsplan, over meer onderwerpen lokale regels bevat, daarnaast bevat het omgevingsplan ook over de vertrouwde planologische onderwerpen meer regels dan het bestemmingsplan. Bovenop deze toename in lokale regels, is er ook nog extra facultatieve decentrale ruimte bij de invulling van het omgevingsplan.

De keuzemogelijkheden voor de invulling van het omgevingsplan zijn legio. De bandbreedte van deze mogelijkheden worden in dit onderzoek gevormd door de minimale en de maximale variant van het omgevingsplan. De extra decentrale ruimte die in de maximale variant van het omgevingsplan wordt benut vormt een belangrijk onderscheidend criterium voor het verschil tussen de maximale variant en de minimale variant van het omgevingsplan. Daarnaast bepalen de benutting van de decentrale ruimte, de wijze van verwerken van de regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen en de verwerking van de regels uit de bruidsschat de verschillen tussen de minimale en de maximale variant van het omgevingsplan.

De minimale invulling van het omgevingsplan bevat ten opzichte van het bestemmingsplan meer decentrale regels terwijl de maximale invulling van het omgevingsplan extra decentrale ruimte bevat. Gebruikmaking van deze extra decentrale ruimte is niet noodzakelijk om aan de vereisten van de Omgevingswet te voldoen.

Minimale invulling B. omgevingsplan

Bij een minimale invulling van het omgevingsplan voldoet het omgevingsplan aan de vereisten van de Omgevingswet. Daarnaast gelden voor de minimale variant de volgende uitgangspuntenuitgangspunten, zie ook tabel 1.

Decentrale ruimte

In de minimale variant worden de regels uit de bruidsschat 1 op 1 overgenomen en niet aangepast. Regels worden niet locatie specifiek gemaakt. Er zal geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het opnemen van maatwerkregels uit het Bal en het Bbl.

Extra decentrale ruimte

In de minimale variant zal geen gebruik worden gemaakt van de extra decentrale ruimte die de Omgevingswet biedt. Er zal geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het opnemen van maatwerkregels uit het Bal en het Bbl.

Dat betekent dat ten aanzien van de extra decentrale ruimte, de volgende in de startnotitie benoemde effecten niet worden betrokken in de minimale variant:

- IIa2: Maatwerkregels
- IIa3: Anders bestemmen
- IIb2: Ook niet verplichte toepassing participatie
- IIa4: Milieugebruiksruimte
- IIIa8 en IIIa9: Financiële instrumenten grond

Ook worden geen voorbeschermingsregels opgenomen in het omgevingsplan.

Regels uit lokale verordeningen

Uitsluitend de regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen staan in het omgevingsplan. De regels die mogen worden opgenomen blijven in de lokale verordeningen staan.

Maximale invulling B. omgevingsplan

Bij een maximale invulling van het omgevingsplan voldoet het omgevingsplan eveneens aan de vereisten van de Omgevingswet. Daarnaast gelden voor de minimale variant de volgende uitgangspunten, zie ook tabel 1.

Decentrale ruimte

Regels uit de bruidsschat worden geschrapt (tenzij dit financieel nadelig is) en locatie-specifiek gemaakt. Er zal optimaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het opnemen van maatwerkregels uit het Bal en het Bbl.

Extra decentrale ruimte

Tevens zal optimaal gebruik worden gemaakt van de extra decentrale ruimte die de Omgevingswet biedt. Dat betekent dat de volgende in de benoemde elementen ten aanzien van de extra decentrale ruimte in de maximale variant van toepassing zijn:

- IIa2: Maatwerkregels
- IIa3: Anders bestemmen
- IIb2: Ook niet verplichte toepassing participatie
- IIa4: Milieugebruiksruimte
- IIIa8 en IIIa9: Financiële instrumenten grond

Voorts worden voorbeschermingsregels opgenomen in het omgevingsplan. Dit is uitsluitend kwalitatief beschreven.

Regels uit lokale verordeningen

Naast de regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen die moeten worden opgenomen in het omgevingsplan, ook de regels die *mogen* worden opgenomen in het omgevingsplan.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat de eerste jaren na de overgangsfase geen of minder gebruik zal zijn gemaakt van de extra decentrale ruimte dan in de jaren daarna waarin de gebruikers van het omgevingsplan de mogelijkheden van de Omgevingswet meer in de vingers zullen krijgen. De

gevolgen van deze groeiende bekendheid met de Omgevingswet bij gemeenten nemen wij in ogenschouw bij het berekenen van de structurele financiële effecten.

Samenvattend verschillen de minimale en maximale variant van elkaar ten aanzien van de decentrale ruimte uit de Bruidsschat, de extra decentrale ruimte en het integreren van regels uit lokale verordeningen in het omgevingsplan. Zie hiervoor ook tabel 1

TABEL 1: MINIMALE EN MAXIMALE VARIANT VAN DE INVULLING VAN HET OMGEVINGSPLAN

Varianten invulling omgevingsplan op basis afwegingen in overgangsfase van tijdelijk deel naar nieuw deel en opgesplitst naar de drie hoofdonderdelen die het omgevingsplan gaan vormen.	Minimale variant	Maximale variant
Decentrale ruimte uit Bruidsschat Zie bijlage 1	1 op 1 overnemen	<ul style="list-style-type: none"> - Schrapen - Locatie specifiek maken
Extra decentrale ruimte Verbreding inhoud bestemmingsplannen etc (art. 4.6, eerste lid lwOw) Zie bijlage 1	Geen gebruik van: <ul style="list-style-type: none"> - Ila2: Maatwerkregels - Ila3: Anders bestemmen - Iib2: verplichte toepassing participatie - Ila4: Milieugebruiksruimte - IIIa8 en IIIa9: Financiële instrumenten grond Geen voorbeschermingsregels in omgevingsplan	Wel gebruik van: <ul style="list-style-type: none"> - Ila2: Maatwerkregels - Ila3: Anders bestemmen - Iib2: verplichte toepassing participatie - Ila4: Milieugebruiksruimte - IIIa8 en IIIa9: Financiële instrumenten grond Wel voorbeschermingsregels in omgevingsplan
Opname regels uit lokale verordeningen	Bevat de regels die moeten worden opgenomen.	Bevat de regels die moeten en de regels die mogen worden opgenomen.

Werkprocessen, > 1 januari 2030 (T1).

Zodra de overgangsfase is geëindigd, start deze fase waarin de structurele financiële effecten zich voordoen. Deze effecten doen zich voor het omgevingsplan voor in de situatie waarin een ruimtelijk initiatief niet past binnen het omgevingsplan. De afhandeling van initiatieven die direct vergund kunnen worden op basis van het omgevingsplan leidt immers niet tot ruimtelijk proces en zijn daarmee geen onderdeel van dit onderzoek.

In deze fase onderzoeken wij twee ruimtelijke processen (C. Herzien en D. Afwijken). Het proces naleven (E. Naleven) is geen ruimtelijk proces en valt daarmee buiten het kwantitatieve deel van het onderzoek.

C. Herzien (T1)

Een ruimtelijk initiatief of een beleidswijziging geeft aanleiding tot het herzien van het omgevingsplan. In geval van ruimtelijke initiatieven heeft de gemeente keuze tussen het werkproces Herzien en het werkproces Afwijken. Wanneer het initiatief bekend is, maar nog niet voldoende concreet kan geen omgevingsvergunning worden verleend en moet worden gekozen voor het werkproces Herzien. Een initiatief dat concreet genoeg is om te vergunnen zal het werkproces Afwijken .

Er ontstaan financiële effecten ten gevolge van het herzien van het omgevingsplan als er sprake is van:

- a) Een initiatief waarvoor het omgevingsplan aangepast moet worden; of
- b) Nieuw beleid/instructie waarvoor het omgevingsplan aangepast moet worden; of

³⁷ In dit onderzoek worden de omgevingsvergunningen voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten niet betrokken.

- c) Een aanpassing als gevolg van de plicht om voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit op te nemen in het omgevingsplan.

De formele procedure die doorlopen moet worden voordat over kan worden gegaan tot de vaststellen van het aangepaste omgevingsplan staat beschreven in de Ow en de Awb en bevat de volgende stappen:

- a) vooronderzoek (inclusief milieuonderzoeken);
- b) (voor)ontwerp;
- c) besluitvorming: Raadsbesluit/besluit B&W ingeval van delegatie;
- d) rechtsbescherming: Eventueel beroep RvS.

D. Afwijken (T1)

Van afwijken is sprake als een initiatief zich voordoet waarvoor een omgevingsvergunning voor een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt gevraagd en waar het omgevingsplan op grond van artikel 4.17 Ow moet worden aangepast.

Er ontstaan financiële effecten ten gevolge van het afwijken van het omgevingsplan als er sprake is van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.³⁷ Deze financiële effecten hangen af van het type omgevingsvergunning en de te volgen besluitvormingsprocedure.

Het type omgevingsvergunning hangt af van:

- a) Het initiatief;
- b) De inhoud van het omgevingsplan opgenomen regeling, waaronder de mate waarin gebruik is gemaakt van de extra decentrale ruimte die voor de maximale variant wordt onderzocht.

Er zijn twee mogelijke besluitvormingsprocedures:

- a) Regulier;
- b) Uitgebreid (bij uitzondering)

De formele procedure die doorlopen moet worden om tot de afgifte van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit over te gaan hangt als eerste af van de mogelijkheden die het omgevingsplan aan binnenplanse omgevingsactiviteiten kent. Daarnaast kan de raad, al dan niet op verzoek van de initiatiefnemer, beslissen dat een buitenplanse omgevingsplanactiviteit de uitgebreide in plaats van de reguliere procedure moet worden doorlopen. De procedures staan beschreven in de Ow en de Awb en hebben elk hun eigen eisen en doorlooptijden:

Op grond van art. 4.17 Ow wordt het omgevingsplan in ieder geval vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een voortdurende buitenplanse omgevingsplanactiviteit geactualiseerd.

E. Naleving (T1)

De processen B, C en D veroorzaken financiële effecten op het gebied van naleving. Een onderdeel in het geheel van de hierboven beschreven werkprocessen Herzien en Afwijken vormt het aspect naleving. Meer specifiek gaat het onder de Ow hierbij om de raadpleegbaarheid van ruimtelijke besluiten, de informatieplicht, de meldplicht, de monitoringsplicht en toezicht en handhaving. Deze onderwerpen vormen geen expliciet in de startnotitie benoemd element en maken daarom geen deel uit van dit onderzoek.

4.3 Doorwerking omgevingsplankeuzes in werkprocessen

De gemaakte keuzes in het omgevingsplan hebben structurele financiële effecten. Deze structurele financiële effecten komen tot uitdrukking in de mate waarin de werkprocessen C. Herzien en D. Afwijken toegepast moeten worden om initiatieven mogelijk te maken. Ons onderzoek richt zich op de kwantitatieve effecten van een logische combinatie van deze elementen.

De vetgedrukte elementen hebben in samenhang invloed op het aantal keren dat een van de werkprocessen doorlopen moet worden

FIGUUR 6: VERTALING VAN ELEMENTEN NAAR WERKPROCESSEN IN ONDERZOEKSOPZET

Situatie	Elementen startnotitie	Werkproces	Elementen startnotitie
<p>B. Omgevingsplan (een compleet en werkend omgevingsplan dat aan de Omgevingswet voldoet)</p> <p>1 januari 2030</p>	<p>Ia Eén plan in plaats van meerdere plannen</p> <p>Ib Plaatselijke verordeningen onderdeel van het omgevingsplan</p> <p>Ic Verbrede reikwijdte met integrale afweging</p> <p>Id Een geconsolideerd plan</p> <p>Ila1 Meer mogelijkheden – algemeen</p> <p>Ila2 Meer mogelijkheden – maatwerk</p> <p>Ila3 Anders bestemmen</p> <p>Ila4 Introductie van Milieugebruiksruimte</p> <p>Ilb1 Overdracht van bevoegdheden</p> <p>Ilb2 Participatie</p> <p>Ila7 Vergunningplicht gebruikswijzigingen</p> <p>IIIb1 Vervallen planmaximalisatie</p> <p>IIIb2 Planmaximalisatie en planschade</p> <p>IIIb3 Andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste</p> <p>IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek</p> <p>* geen doorwerking / doorwerking naar werkproces C. Herzien of D. Afwijken</p>	<p>C. Herzien</p>	<p>Ilb2 Participatie</p> <p>IIIa1 Verdwijnen van de 10-jaarlijkse actualiseringsplicht</p> <p>IIIa2 Wijzigen procedure bestemmen</p> <p>IIIa3 Onbenutte planruimte niet opnieuw onderzoeken</p> <p>IIIa4 Inpassen afwijkvergunningen</p> <p>IIIa5 Procedure verwerken beleidsdoelen</p> <p>IIIa6 Delegatie bevoegdheid aan B&W</p> <p>IIIb1 Vervallen planmaximalisatie</p> <p>IIIb3 Andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste</p> <p>IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek</p> <p>IIIa8 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (kostenverhaal)</p> <p>IIIa9 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (AOK)</p>
		<p>D. Afwijken</p>	<p>Ilb2 Participatie</p> <p>IIIa2 Wijzigen procedure bestemmen</p> <p>IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek</p> <p>IIIa9 financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (AOK)</p>
		<p>E. Naleven</p>	<p>Kwalitatieve omschrijving effect naleving</p>

Hoofdstuk 5. Kwantitatieve analyse

5.1 Kwantificering initiatieven en kosten werkprocessen

Hierna volgt een toelichting op de verschillende onderdelen van de kwantificering van de initiatieven in de bestemmingsplansituatie en de omgevingsplansituatie. Allereerst wordt de kwantificering van het aantal initiatieven en daaruit voortvloeiende ruimtelijke processen toegelicht. Vervolgens worden de kosten van deze werkprocessen en de verdeling van deze kosten over overheid en burgers/bedrijven gekwantificeerd. De berekeningen behorend bij deze toelichting zijn tevens samengevat en weergegeven in tabel 2.

Zoals beschreven in Hoofdstuk 4 is dit onderzoek gericht op het verschil in de kosten van ruimtelijke besluitvorming onder het Wro-regime versus het Ow-regime. Wij hebben vastgesteld dat dit verschil tot uitdrukking komt in het proces van initiatief tot en met het besluit op het initiatief dat leidt tot een aanpassing in de ruimtelijke rechtsorde. In dit proces zijn de aantallen initiatieven, de kosten van onderzoek en besluitvorming en de kosten van rechtsbescherming de differentiators. Het hebben, onderhouden en gebruiken van een omgevingsplan is geen differentiator in dit onderzoek. De hiermee gemoeide kosten vallen de buiten de scope van dit onderzoek, want deze kosten worden gemaakt in de transitiefase en hangen samen met het DSO.

38 Conform de onderzoeksopzet van Cebeon, is in dit onderzoek niet gekeken naar de binnenplanse afwijkvergunning. Het aantal door Cebeon als lichte afwijkvergunningen

Toelichting kostenbasis

De kosten van ruimtelijke processen in de huidige situatie zijn door Cebeon onderzocht en beschreven in het rapport 'Kosten van ruimtelijke besluiten' (Cebeon, 2020). In de startnotitie (p. 5) is aangegeven dat de gegevens gebruikt kunnen worden indien dat door de onderzoekers verantwoord wordt geacht.³⁸

In het rapport 'Kosten van ruimtelijke besluiten', als opgesteld door Cebeon, is het aantal ruimtelijke besluiten (zoals bedoeld door Cebeon) en daaruit volgende gemiddelde kosten reeds onderzocht en gekwantificeerd. Voor de aantallen en gemiddelde kosten in de bestemmingsplansituatie baseren wij ons op het onderzoek van Cebeon d.d. 07-01-2020. Hierbij merken wij op dat er ook in de bestemmingsplansituatie soms sprake is van een initiatief dat niet leidt tot een ruimtelijk proces, omdat het betreffende initiatief 'past' binnen het vigerende bestemmingsplan. Op basis van expert judgement kwantificeren wij dit percentage op 10% van de initiatieven. Dit betekent dat in de bestemmingsplansituatie 90% van de initiatieven³⁹ leidt tot het ruimtelijke proces van herziening of afwijken van het bestemmingsplan.

Mede gelet op het beschikbare tijdsbestek voor dit onderzoek, hebben wij op hoofdlijnen getoetst of er vanuit onze expertises bezwaren zijn tegen het gebruik van het onderzoek van Cebeon. Wij hebben vastgesteld dat hier onzes inziens geen bezwaren tegen bestaan, omdat:

- De gestratificeerde steekproef bestaande uit 40 gemeenten, waarbij rekening is gehouden met kenmerken van de gemeenten, is in onze ogen toereikend. In de steekproef is gecorrigeerd naar (i)

geduide gevallen (in dit onderzoek kruimelgevallen als genoemd in art. 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 Wabo) zijn lastig te bepalen, omdat er geen landelijke registratie bestaat.
39 Gaat om initiatieven zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1 dit onderzoek.

gemeentegrootte, (ii) de verhouding buitengebied: bebouwde kom, (iii) aantal ruimtelijke plannen in relatie tot oppervlakte (voor de indicatie van de gemiddelde grootte van een plangebied) en (iv) de geografische spreiding van gemeenten in Nederland.

Binnen de ruimtelijke besluiten wordt onderscheid gemaakt naar vijf typen bestemmingsplannen en vier andere besluiten, de beheersverordening, het uitwerkingsplan, het wijzigingsplan en de zware afwijkvergunning. Met deze categorisering wordt op hoofdlijnen aangesloten bij de verschillende type plannen volgens ruimtelijkeplannen.nl.⁴⁰

- Er wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal besluiten per jaar dat is gebaseerd op het aantal ruimtelijke besluiten over een periode van drie jaar. Hiermee wordt het effect van toevalligheden in een bepaald jaar beperkt.
- Het gemiddelde aantal jaarlijkse besluiten is gebaseerd op een database van het Kadaster, waarin de ruimtelijke besluiten zijn opgenomen die zijn gepubliceerd op ruimtelijkeplannen.nl. Deze database is door Cebeon geanalyseerd op consistentie en plausibiliteit, waarna dubbeltellingen van geregistreerde besluiten zijn verwijderd.
- De kosten voor ruimtelijke besluiten zijn in beeld gebracht door gebruik te maken van drie aanvullende benaderingen voor het ramen van kosten; de planbenadering, de normatieve benadering waarvoor aansluiting is gezocht bij de Regeling Plankosten Exploitatieplan (Staatscourant 2017, nr. 6470 6, februari 2017) en de normatieve benadering waarbij aansluiting is gezocht bij ervaringscijfers van BVH

⁴⁰ Zie noot 22.

Ruimte BV. Gezien deze manier van ramen van de kosten navolgbaar is, sluiten wij ons aan bij deze methode.

5.2 Overzicht situaties, werkprocessen, elementen

Veel van de hiervoor beschreven kwalitatieve effecten hangen samen. Om tot een vergelijkbare situatie te komen, zijn wij als volgt te werk gegaan.

Aantal initiatieven⁴¹

Om te focussen op de effecten als gevolg van de stelselwijziging, gaan wij op beide momenten, bij T-12 en T1 uit van eenzelfde aantal ruimtelijke initiatieven. Met andere woorden: Wij nemen economische, sociaal-ruimtelijke en/of -maatschappelijke trends die in de toekomst leiden tot meer of minder ruimtelijke initiatieven *niet* mee. Op deze manier focussen wij ons op de structurele financiële effecten van het omgevingsplan.

Aantal ruimtelijke processen

Het verschil tussen T-12 en T1 is onder andere te vinden in een lager aantal initiatieven dat tot een ruimtelijk proces leidt in de omgevingsplansituatie (T1). Hiermee bedoelen wij dat met het omgevingsplan in werking bepaalde veranderingen in de fysieke leefomgeving geen herziening van het omgevingsplan of afwijken van het omgevingsplan middels een omgevingsvergunning behoeven. Met andere woorden: wij verwachten hier een besparing als gevolg van de aanwezigheid van een omgevingsplan, omdat wij ervan uitgaan dat in het omgevingsplan vanaf 2030 meer

⁴¹ Het gaat hier om initiatieven zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1.

initiatieven mogelijk worden gemaakt ten opzichte van het bestemmingsplan.⁴²

- In T-12 leiden 90% van de initiatieven tot een ruimtelijk proces. Dit kan ofwel een herziening van het bestemmingsplan zijn of een afwijkvergunning. Voor het onderzoek is (aldus) een marge van 10% genomen: deze marge is een expert judgement van de onderzoekers en is gebaseerd op de constatering dat het aantal initiatieven die in de bestemmingsplansituatie leiden tot een ruimtelijk proces mede het gevolg kan zijn van toeval of kans (eenzelfde initiatief wordt in de ene gemeente met binnenplanse ontheffing mogelijk gemaakt, in de andere met een zware afwijkingsvergunning etc. etc.). Om de invloed van deze toevalligheden of keuzes weg te nemen, is een marge van 10% genomen.
- In T1min – de minimale variant van de omgevingsplansituatie – leiden 50% van de initiatieven tot een ruimtelijk proces. Dit kan ofwel een herziening van het omgevingsplan zijn of een afwijkvergunning.
- In T1max – de maximale variant van de omgevingsplansituatie – leiden 25% van de initiatieven tot een ruimtelijk proces. Dit kan ofwel een herziening van het omgevingsplan zijn of een afwijkvergunning.

Voor de initiatieven die ondanks de ruimere mogelijkheden van het omgevingsplan wel vragen om een herziening van het omgevingsplan of een afwijkvergunning, worden de werkprocessen 'Herzien' en 'Afwijken' gevolgd.

⁴² Deze aanname is gebaseerd op: de bredere reikwijdte van het omgevingsplan, de grotere decentrale ruimte, de integratie en het samenvoegen van regels over de fysieke leefomgeving van het Rijk, uit verordeningen en uit bestemmingsplannen in het omgevingsplan. Bovendien wordt uitgegaan van een balans in de regels tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waarbij het locatie specifiek

Bovendien wordt als gevolg van de veranderingen rondom delegatiebesluiten een verdeling gemaakt bij het werkproces 'Herzien' tussen herzieningen met en herzieningen zonder delegatiebesluit. Op basis van het onderzoek van Cebeon (Cebeon, 2020) stellen wij vast dat in de bestemmingsplansituatie zo'n 25% van de genomen besluiten voorziet in de vaststelling van een uitwerkings- of wijzigingsplan. Wij verwachten dat het aantal delegatiebesluiten in de omgevingsplansituatie met dit aandeel vergelijkbaar is, maar dat de gemeenteraden in de minimale variant terughoudender zullen zijn met het delegeren van de herzieningsbevoegdheid en dus die maar in 70% van de gevallen zullen toepassen. In de maximale variant stijgt dit naar 90%.

kunnen maken van regels die voorheen op Rijksniveau werden gesteld en onder de Ow op decentraal niveau kunnen worden gesteld, ruimere mogelijkheden geeft om voor initiatieven bijvoorbeeld maatwerk in vergunningen op te nemen. Hierdoor verwachten onderzoekers dat een initiatief eerder mogelijk kan worden gemaakt zonder te herzien of af te wijken dan wanneer sprake is van een bestemmingsplan.

Dit leidt tot de volgende uitgangspunten.

- In T1min – de minimale variant van de omgevingsplansituatie – leiden 60% van de initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan (50% van het totaal aantal initiatieven) tot het werkproces ‘Herzien’, waarvan 70% van 25% via een delegatiebesluit wordt afgehandeld. In de minimale variant wordt 70% van de besluiten tot herziening van het omgevingsplan genomen door het college van b&w op grond van een delegatiebesluit. Bij 30% delegeert de gemeenteraad de bevoegdheid tot herziening niet. Voor de overige initiatieven (40% van het totaal) wordt het werkproces ‘Afwijken’ gevolgd.
- In T1max – de maximale variant van de omgevingsplansituatie – leiden eveneens 60% van de initiatieven die niet in het omgevingsplan passen (25% van het totaal aantal initiatieven) tot het werkproces ‘Herzien’. In de maximale variant wordt 90% van 25% van deze besluiten tot herziening van het omgevingsplan genomen door het college van b&w op grond van delegatie en delegeert de gemeenteraad in 10% van de gevallen niet. Voor de overige initiatieven (40% van het totaal) wordt het werkproces ‘Afwijken’ gevolgd.

Kosten ruimtelijke processen

In T-12 – de bestemmingsplansituatie – baseren wij ons op de kosten van ruimtelijke processen zoals begroot door Cebeon. Wij vergelijken deze vervolgens met de kosten van de werkprocessen ‘Herzien’ en ‘Afwijken’ in T1, de omgevingsplansituatie. Voor het overige zijn er immers geen variabelen die onderdeel zijn van ons onderzoek.

Om de werkprocessen ‘Herzien’ T1 te begroten, onderscheiden wij de kosten van vooronderzoek, voorontwerp, besluitvorming en rechtsbescherming. Dit

zijn logisch af te bakenen onderdelen van het werkproces voor de situatie onder Wro en Ow.

- Wij verwachten besparingen bij de onderzoekskosten, omdat de onderzoeken onder de Ow bij Herzien op hoofdlijnen mag worden verricht in plaats van dat onderzoek gedaan moet worden naar de maximale planologische mogelijkheden zoals onder het Wro-regime geldt. De verhouding in deze onderzoekslasten is onzes inziens vergelijkbaar met de verhouding tussen volledige onderzoekskosten en de kosten van zogenoemde quick scans. Met deze quick scans worden thans de meest belangrijkste aandachtspunten per milieu-aspect in beeld gebracht. De onderzoeksopgave onder de Ow lijkt zich hier goed toe te verhouden. Hieronder wordt nader toegelicht hoe de kostenverhouding is berekend en hoe deze doorwerkt in de berekeningen.
- In de fase van het voorontwerp verwachten wij geen verschillen ten opzichte van de bestemmingsplansituatie.
- Ten aanzien van de besluitvorming geldt dat de bestuurlijke lasten in beginsel gelijk blijven, tenzij gebruik gemaakt wordt van een delegatiebesluit. In dat geval volgt een besparing omdat de kosten van besluitvorming door het college lager zijn dan van besluitvorming door de raad. De besparing stellen wij vast op 50%. In beide gevallen besluit het college sowieso en bij raadsbesluiten komen daar de voorbereidings- en besluitvormingskosten van de raad bovenop. Neemt de gemeenteraad het besluit tot herziening van het omgevingsplan, dan zien wij geen verschillen ten opzichte van T-12, de bestemmingsplansituatie.
- Voor de begroting van de rechtsbescherming kijken wij naar het aantal beroepsprocedures, zoals vertaald in kosten door Cebeon.

- In T1min voorzien wij geen afname van beroepsprocedures als gevolg van een uitgebreide participatie
- In T1max voorzien wij een afname in het aantal beroepsprocedures als gevolg van een uitgebreidere participatie; wij hanteren hiervoor 5% op de kosten voor rechtsbescherming.

Om de werkprocessen 'Afwijken T1 te begroten, onderscheiden wij de kosten van onderzoek, besluitvorming en rechtsbescherming. Dit zijn logisch af te bakenen onderdelen van het werkproces voor de situatie onder Wro en Ow.

- Wij verwachten hier geen besparingen bij de onderzoekskosten. Voor de aanvraag van een omgevingsvergunning is onder de Ow net als onder de Wro het onderzoek gericht op het aangevraagde initiatief.
- Bij besluitvorming dalen de bestuurlijke lasten, omdat elke afwijkvergunning in beginsel met een reguliere voorbereidingsprocedure worden vergund – in tegenstelling tot de UOV onder de Wabo.
- Voor de begroting van de rechtsbescherming kijken wij naar het aantal beroepsprocedures, zoals vertaald in kosten door Cebeon.
 - In T1min voorzien wij geen afname in de kosten van beroepsprocedures als gevolg van een uitgebreide participatie
 - In T1max voorzien wij een afname van 5% in de kosten van beroepsprocedures als gevolg van een uitgebreidere participatie.

Verdelen afwenteling kosten over overheid en burgers/bedrijven.

Nu op het niveau van gemeentelijke dienstverlening kostendekking via leges het uitgangspunt blijft onder de Omgevingswet en voor het kostenverhaal de anterieure overeenkomst centraal komt te staan, waar deze onder de Wro niet het uitgangspunt, maar wel het meest gebruikte instrument voor kostenverhaal was, zijn er geen verschillen tussen T-12 (bestemmingsplansituatie) en T1 (omgevingsplansituatie) wat betreft de verhouding waarin overheid en initiatiefnemers de kosten voor de beschreven ruimtelijke processen dragen.

Wij hanteren in ons onderzoek daarom de afwentelingspercentages die volgen uit het onderzoek van Cebeon. De verhouding waarin burgers en overheid de kosten voor besluitvorming in de processen herzien en afwijken delen, blijven in de omgevingsplansituatie hetzelfde. De kosten voor besluitvorming in deze processen worden gelet op hetgeen in de vorige paragrafen is beschreven echter aanzienlijk minder; overheid en initiatiefnemers delen deze besparing evenredig naar de verhoudingen als beschreven door Cebeon (Cebeon, 2020).

De enige uitzondering op de afwenteling van de kosten zijn de besparingen vanwege het vervallen van de actualiseringsplicht: deze besparingen komen geheel ten goede aan de gemeenten.

In de volgende tabel zijn de hiervoor op structuur beschreven onderdelen van de berekeningsmethode uiteengezet en waar mogelijk verbonden aan de samenhangende elementen uit de startnotitie.

TABEL 2: OVERZICHT OPZET REKENMODEL STRUCTURELE FINANCIËLE EFFECTEN

		Min	Max	Relevante elementen	Toelichting werkproces (ikv samenhang elementen en aanvullende constatering)
1. Aantal initiatieven	dat leidt tot ruimtelijke processen (ten opzichte van Wro)	50%	25% #	Ib Plaatselijke verordeningen onderdeel van het omgevingsplan Ic Verbrede reikwijdte met integrale afweging IIa1 Meer mogelijkheden – algemeen IIa2 Meer mogelijkheden – maatwerk IIa3 Anders bestemmen IIa4 Introductie van Milieugebruiksruimte IIb1 Overdracht van bevoegdheden IIIa7 Vergunningplicht gebruikswijzigingen	Minimale variant: 50% initiatieven leidt niet tot ruimtelijk proces Maximale variant: 75% initiatieven leidt niet tot een ruimtelijk proces. Deze percentages baseren wij op het uitgangspunt van een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving en een verschillende regeling in het omgevingsplan.
2. Aantal ruimtelijke processen	Herzien	60%	60% #	IIIa2 Wijzigen procedure bestemmen IIIa6 Delegatiebevoegdheid aan B&W	Naar verwachting is 60% van de initiatieven nog niet voldoende concreet om via Afwijken vergund te worden, terwijl de initiatiefnemer wel al in die fase behoefte heeft aan planologische zekerheid, waar via Herzien in kan worden voorzien. Het aantal delegatiebesluiten baseren wij op het aandeel uitwerkings- en wijzigingsplannen ten opzichte van het aantal ruimtelijke processen onder de Wro. In de minimale variant verwachten wij dat 70% van die gevallen een delegatiebesluit wordt genomen (en dus het college het besluit neemt en niet de raad) en in de maximale variant gaan wij uit van 90%.
	Afwijken	40%	40% #	IIIa2 Wijzigen procedure bestemmen	De overige 40% van de initiatieven die niet in het omgevingsplan past, wordt via het werkproces 'Afwijken' behandeld.

		Min	Max		Relevante elementen	Toelichting werkproces (ikv samenhang elementen en aanvullende constateringen)	
3.	Werkprocessen	<i>Werkproces Herzien</i>					
		vooronderzoek (incl. milieuonderzoeken)	49%	49%	€	IIIb1 Vervallen planmaximalisatie IIIb3 Andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek	Verminderde onderzoekslasten aan de hand van quick scan kosten
				0	0	IIb2 Participatie	Besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures
		voorontwerp		0	0		geen verschil t.o.v. Wro
		besluitvorming	50%	50%	#		Aantal herziening jaarlijks: 50% initiatief
			5%	5%		IIIa4 Inpassen afwijkvergunningen	5% verwerken buitenplanse opa's (4 jaarlijks)
			5%	5%		IIIa5 Procedure verwerken beleidsdoelen	5% beleidswijzigingen (4 jaarlijks)
			0	0	€	IIIa3 Onbenutte planruimte niet opnieuw onderzoeken	Speelt alleen bij beleidswijzigingen, naar verwachting te klein om het structurele financiële effect te duiden
			50%	50%	€	IIIa6 Delegatiebevoegdheid aan B&W	Besparing in bestuurlijke lasten vanwege besluitvorming door college in plaats van raad voor, groot 50% van de bestuurlijke lasten onder Wro (Cebeon, 2020). In beide gevallen besluit het college sowieso en bij raadsbesluiten ko-men daar de voorbereidings- en besluitvormingskosten van de raad bovenop.
			rechtsbescherming		0	5%	€
	<i>Werkproces Afwijken</i>	vooronderzoek (incl. milieuonderzoeken)					
			0	0	€	IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek	Onderzoekslasten blijven gelijk, uitgangspunt blijft immers onderzoeken wat voor initiatief nodig is
			0	0		IIb2 Participatie	Participatie geen verschil t.o.v. Wro. Wel besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures
		besluitvorming	7%	7%	€		Bestuurlijke lasten dalen ten opzichte van Wro, omdat in beginsel alle afwijkingen met een reguliere voorbereidingsprocedure worden vergund (i.t.t. de UOV onder Wabo). De kosten nemen met 93% af gelet op de verhouding 'afwijkvergunning - zwaar' conform Cebeon (Cebeon, 2020) en de gemiddelde legeskosten voor een buitenplanse kruimel.
	rechtsbescherming		0	95%	€	Besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures á 5% van de kosten van rechtbescherming onder Wro (Cebeon, 2020)	
4.	Afwenteling	overheid vs burger/bedrijf	0	0	€	IIIa8 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (kostenverhaal)	Afwenteling volgt onderzoek Cebeon, geen reden tot afwijking hiervan gevonden door onderzoekers
		overheid vs burger/bedrijf	0	0	€	IIIa9 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (AOK)	Afwenteling volgt onderzoek Cebeon, geen reden tot afwijking hiervan gevonden door onderzoekers

5.3 Verantwoording inputcijfers model

In onderstaande paragraaf koppelen we de inputcijfers aan de begrotingswijze, zoals opgesteld in paragraaf 5.2, ingaande op (1) aantal initiatieven, (2) aantal ruimtelijke processen, (3) kosten ruimtelijke processen en (4) aantal initiatieven en ten slotte beschrijven wij de kosten van ruimtelijke processen voor waterschappen.

Aantal initiatieven

		Min	Max	Relevante elementen	Toelichting werkproces (ikv samenhang elementen en aanvullende constatering)
1. Aantal initiatieven	dat leidt tot ruimtelijke processen (ten opzichte van Wro)	50%	25% #	Ib Plaatselijke verordeningen onderdeel van het omgevingsplan Ic Verbrede reikwijdte met integrale afweging IIa1 Meer mogelijkheden – algemeen IIa2 Meer mogelijkheden – maatwerk IIa3 Anders bestemmen IIa4 Introductie van Milieugebruiksruimte IIb1 Overdracht van bevoegdheden IIIa7 Vergunningplicht gebruikswijzigingen	Minimale variant: 50% initiatieven leidt niet tot ruimtelijk proces Maximale variant: 75% initiatieven leidt niet tot een ruimtelijk proces. Deze percentages baseren wij op het uitgangspunt van een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving en een verschillende regeling in het omgevingsplan.

Zoals beschreven in paragraaf 5.2 maken we gebruik van het aantal initiatieven dat tot een ruimtelijk proces leidt. Het gemiddeld aantal ruimtelijke initiatieven per jaar baseren wij op de cijfers van Cebeon die wij extrapoleren.

- Bestemmingsplansituatie (T-12): gedurende de jaren 2015 – 2017 zijn gemiddeld 3.651 ruimtelijke besluiten (exclusief de besluiten omtrent actualiseringsplannen en beheersverordeningen) genomen (Cebeon, 2020). Op basis van expert judgement is bepaald dat 90% van de initiatieven leidt tot het ruimtelijke proces van herziening of afwijken van het bestemmingsplan. In de bestemmingsplansituatie gaat het hierdoor om 4.057 initiatieven.
- Omgevingsplansituatie (T1): Zoals benoemd in paragraaf 5.2 is uitgangspunt voor ons onderzoek dat het aantal ruimtelijke initiatieven gelijk blijft aan het aantal initiatieven in de

bestemmingsplansituatie. In de omgevingsplansituatie is er hierdoor eveneens sprake van 4.057 initiatieven per jaar.

Afschaffen actualiseringsplicht

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het aantal initiatieven dat tot besluitvorming leidt via één van de beschreven ruimtelijke processen gebaseerd op de cijfers van Cebeon en op basis van expert judgement teruggerekend naar het basisgetal 4.057 initiatieven per jaar.

In de berekening van dit basisgetal is geen rekening gehouden met de actualiseringsplicht zoals deze tot 1 juli 2018 gold op grond van de Wro. Op verzoek van de opdrachtgever houden wij in dit onderzoek rekening met de afschaffing van de actualiseringsplicht. Deze besparing, die geheel ten goede komt van gemeenten, is ingerekend in de afname van het aantal

werkprocessen 'herziening' in de omgevingsplansituatie. In ons onderzoek gaan wij er voor de omgevingsplansituatie van uit dat 5% van de initiatieven eens in de vier jaar dient te gelden als een actualisering (afgerond 38 - 81 herzieningsbesluiten per vier jaar). In de bestemmingsplansituatie zijn dit er 465 - 575 op jaarbasis volgens de onderzoeken van Cebeon.

In de totale bandbreedte van de begrote structurele financiële effecten van het omgevingsplan over de periode 2030 – 2039 is het vervallen van de actualiseringsplicht door de afname van het aantal werkprocessen herziening op deze wijze betrokken.

De complexiteit die in dit vraagstuk besloten ligt is enerzijds het feit dat deze besparing zich thans reeds voordoet: de sanctie op het niet-nakomen van de actualiseringsplicht is immers per 1 juli 2018 vervallen en gemeenten stellen op het moment van afronding van dit onderzoek al minder tot nauwelijks

actualiseringsplannen vast. Deze besparing werkt voorts door in de transitiefase (T-12 tot T0). Deze fase valt niet binnen de scope van ons onderzoek en nemen wij daarom niet mee in de begroting van de structurele financiële effecten van het omgevingsplan.

Opmerking verdient voorts dat het effect van besparingen als deze gewoonlijk na het verstrijken van een dergelijke lange periode (12 jaar) geen effect meer hebben: organisaties passen zich aan op de veranderde werklust en vinden andere bestemmingen voor daarmee bespaarde lasten.

Wanneer de structurele financiële effecten van de Omgevingswet als geheel worden begroot (inclus de transitiefase) dient voorkomen te worden dat dit effect tweemaal voor een periode van ongeveer 20 jaar (afhankelijk van de uiteindelijke datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet) meegenomen wordt in de begroting.

Aantal ruimtelijke processen

		Min	Max	Relevante elementen	Toelichting werkproces (ikv samenhang elementen en aanvullende constatering)
2. Aantal ruimtelijke processen	Herzien	60%	60% #	IIIa2 Wijzigen procedure bestemmen	Naar verwachting is 60% van de initiatieven nog niet voldoende concreet om via Afwijken vergund te worden, terwijl de initiatiefnemer wel al in die fase behoefte heeft aan planologische zekerheid, waar via Herzien in kan worden voorzien. Het aantal delegatiebesluiten baseren wij op het aandeel uitwerkings- en wijzigingsplannen ten opzichte van het aantal ruimtelijke processen onder de Wro. In de minimale variant verwachten wij dat 70% van die gevallen een delegatiebesluit wordt genomen (en dus het college het besluit neemt en niet de raad) en in de maximale variant gaan wij uit van 90%.
	Delegatie (25%)	70%	90% #	IIIa6 Delegatiebevoegdheid aan B&W	
	Afwijken	40%	40% #	IIIa2 Wijzigen procedure bestemmen	De overige 40% van de initiatieven die niet in het omgevingsplan past, wordt via het werkproces 'Afwijken' behandeld.

In aanvulling op paragraaf 5.2, lichten wij hier de wijze toe waarop het aantal ruimtelijke processen in de omgevingsplansituatie is berekend.

- Zoals benoemd in paragraaf 5.2 wordt in T1min 50% en in T1max 75% minder ruimtelijke processen doorlopen dan in de bestemmingsplansituatie. Deze besluiten betreffen in de bestemmingsplansituatie bestemmingsplannen (exclusief actualiseringsplannen), postzegelplannen, uitwerkingsplannen, wijzigingsplannen en afwijkvergunningen – zwaar). In de omgevingsplansituatie gaat het om een herziening van het omgevingsplan of een afwijkvergunning. Dit resulteert in:
 - gemiddeld 2.028 ruimtelijke processen per jaar in T1min;
 - gemiddeld 1.014 ruimtelijke processen per jaar in T1max.
- In de bestemmingsplansituatie leiden 583 wijzigingsplannen en 108 uitwerkingsplannen tot een delegatiebesluit in het werkproces

herzien in de omgevingsplansituatie. Gecorrigeerd voor de verwachte afname van benodigde herzieningen in de omgevingsplansituatie, leiden in T1min 70% van deze initiatieven tot een delegatiebesluit, en in T1max 90% van de initiatieven. Dit resulteert in:

- 242 delegatiebesluiten voor herzieningen in T1min;
- 156 delegatiebesluiten voor herzieningen in T1max.
- Op basis van expert judgement is aangenomen dat 60% van de initiatieven wordt afgehandeld via het werkproces Herzien. Dit aantal initiatieven wordt gecorrigeerd voor het aantal initiatieven waarvoor een delegatiebesluit wordt genomen; in de minimale variant 242 in de maximale variant 156. In de minimale variant is hierdoor sprake van 975 initiatieven (2.028 ruimtelijke processen * 60% minus 242 initiatieven waarvoor een delegatiebesluit is genomen) die leiden tot het werkproces Herzien; in de maximale variant 453 initiatieven (1.014 ruimtelijke processen * 60% minus 156 initiatieven waarvoor

een delegatiebesluit is genomen). De scherpe daling van dit aantal wordt tevens veroorzaakt door de toename van het aantal initiatieven dat rechtstreeks binnen het omgevingsplan vergund kan worden in de maximale variant.

- Op basis van expert judgement is aangenomen dat van het aantal initiatieven dat wordt afgehandeld via het werkproces Herzien 60% is van het jaarlijkse aantal initiatieven; in de minimale variant gaat het om 813 jaarlijkse initiatieven en in de maximale variant om 378 jaarlijkse initiatieven. Daarnaast is aangenomen dat buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en beleidswijzigingen vierjaarlijks worden verwerkt. Deze omgevingsplanactiviteiten en beleidswijzigingen bedragen zowel in de minimale als in de maximale variant gezamenlijk 10% van het totaal aantal ruimtelijke processen dat wordt afgehandeld via het werkproces Herzien; in de minimale variant 163 en in de maximale variant 76. Ook hier geldt dat het grote verschil tussen de minimale en de maximale variant het gevolg is van de toename van het aantal initiatieven dat rechtstreeks binnen het omgevingsplan vergund kan worden in de maximale variant.
- Op basis van expert judgement is aangenomen dat 40% van deze ruimtelijke initiatieven wordt afgehandeld via het werkproces 'Afwijken'. In de minimale variant is hierdoor sprake van 811 initiatieven die leiden tot het werkproces Afwijken; in de maximale variant 406 initiatieven.

Kosten

ruimtelijke

processen

		Min	Max		Relevante elementen	Toelichting werkproces (ikv samenhang elementen en aanvullende constatering)
3.	Werkprocessen					
	<i>Werkproces Herzien</i>					
	vooronderzoek (incl. milieuonderzoeken)	49%	49%	€	IIIb1 Vervallen planmaximalisatie IIIb3 Andere invulling uitvoerbaarheidsvereiste IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek	Verminderde onderzoekslasten aan de hand van quick scan kosten
			0	0	IIb2 Participatie	Besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures
	voorontwerp		0	0		geen verschil t.o.v. Wro
	besluitvorming	50%	50%	#		Aantal herziening jaarlijks: 50% initiatief
		5%	5%		IIIa4 Inpassen afwijkvergunningen	5% verwerken buitenplanse opa's (4 jaarlijks)
		5%	5%		IIIa5 Procedure verwerken beleidsdoelen	5% beleidswijzigingen (4 jaarlijks)
		0	0	€	IIIa3 Onbenutte planruimte niet opnieuw onderzoeken	Speelt alleen bij beleidswijzigingen, naar verwachting te klein om het structurele financiële effect te duiden
		50%	50%	€	IIIa6 Delegatiebevoegdheid aan B&W	Besparing in bestuurlijke lasten vanwege besluitvorming door college in plaats van raad voor, groot 50% van de bestuurlijke lasten onder Wro (Cebeon, 2020). In beide gevallen besluit het college sowieso en bij raadsbesluiten ko-men daar de voorbereidings- en besluitvormingskosten van de raad bovenop.
	rechtsbescherming		0	5%	€	Besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures á 5% van de kosten van rechtbescherming onder Wro (Cebeon, 2020)
	<i>Werkproces Afwijken</i>					
	vooronderzoek (incl. milieuonderzoeken)	0	0	€	IIIc Technische wijzigingen rond onderzoek	Onderzoekslasten blijven gelijk, uitgangspunt blijft immers onderzoeken wat voor initiatief nodig is
			0	0	IIb2 Participatie	Participatie geen verschil t.o.v. Wro. Wel besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures
	besluitvorming	7%	7%	€		Bestuurlijke lasten dalen ten opzichte van Wro, omdat in beginsel alle afwijkingen met een reguliere voorbereidingsprocedure worden vergund (i.t.t. de UOV onder Wabo). De kosten nemen met 93% af gelet op de verhouding 'afwijkvergunning - zwaar' conform Cebeon (Cebeon, 2020) en de gemiddelde legeskosten voor een buitenplanse kruimel.
	rechtsbescherming		0	95%	€	Besparing in maximale variant vanwege afname beroepsprocedures á 5% van de kosten van rechtbescherming onder Wro (Cebeon, 2020)

3a Begroting kosten werkproces herzien

De kosten voor ruimtelijke processen in het werkproces Herzien voor gemeenten en derden die zijn gebruikt in de berekening van de structurele financiële effecten zijn hieronder weergegeven.

Kosten in de bestemmingsplansituatie – T-12

De gemiddelde jaarlijkse uitgaven voor het opstellen van het (voor)ontwerp en onderzoek, rechtsbescherming en overige activiteiten (besluitvorming) per type ruimtelijk besluit onderscheiden naar actor (gemeente en derden) in de bestemmingsplansituatie zijn onderzocht door Cebeon (Cebeon, 2020). De gemeentelijke kosten en kosten voor derden per ruimtelijk besluit uit het onderzoek van Cebeon hebben wij onderverdeeld in kosten voor onderzoek, overige activiteiten en rechtsbescherming. Dat is ook gebeurd in onderstaande tabel.

FIGUUR 7 UITSPLITSING KOSTEN IN BESTEMMINGSPANSITUATIE T-12

Kosten	Kosten gemeenten (€)			Totaal derden (€)	
	Onderzoek	Overige activiteiten	Rechtsbescherming	Onderzoek	Overige activiteiten
Actualiseringsplannen					
<i>Bebouwde kom</i>	43.614	81.700	3.686	-	-
<i>Buitengebied</i>	79.452	148.833	6.714	-	-
Bestemmingsplannen	13.851	25.947	1.171	32.853	36.209
Wijzigingsplannen	1.124	10.114	937	13.298	33.527
Uitwerkingsplannen	52.000	13.000	-	-	-
Gemiddelde kosten	12.677	22.179	1.077	27.555	34.271

Kosten in de omgevingsplansituatie – T1

De gemeenten maken in de omgevingsplansituatie de volgende kosten:

- *Kosten voor delegatiebesluiten:* op basis van de cijfers van Cebeon (Cebeon, 2020) bedragen de kosten voor een herziening (Cebeon noemt dit een postzegelplan circa € 18.000 per ruimtelijk besluit. Aan de hand van de verdeling tussen onderzoekskosten, rechtsbescherming en overige activiteiten (besluitvorming) en een afwentelingspercentage van 85% kunnen de kosten voor gemeenten en derden worden berekend. In de omgevingsplansituatie is er sprake van een besparing op de onderzoekskosten van 49% ingevolge de verhouding gemiddelde onderzoekskosten als vastgesteld door Cebeon (Cebeon, 2020) en de quick scankosten als begroot door Rho (bijlage 2) (expert judgement). De gemiddelde kosten per delegatiebesluit bedragen hierdoor circa € 2.200 per besluit voor een gemeente. (€ 913 * 50% + € 1.710 + € 77).

Kosten	Kosten gemeenten (€)			Totaal derden (€)	
	Onderzoek	Overige activiteiten	Rechtsbescherming	Onderzoek	Overige activiteiten
Delegatiebesluiten	913	1.710	77	7.278	8.022

- *Kosten ruimtelijk proces jaarlijkse initiatieven:* de kosten per ruimtelijk besluit voor gemeenten volgens Cebeon (Cebeon, 2020) zijn verdeeld naar kosten voor onderzoek, overige activiteiten (besluitvorming) en rechtsbescherming zoals weergegeven in figuur 7. De gemiddelde kosten voor bestemmingsplannen (exclusief actualiseringsplannen en beheersverordeningen) zijn vervolgens gebruikt om de kosten voor een ruimtelijk proces als gevolg van een jaarlijks initiatief onder de Omgevingswet te berekenen. Op basis van expert judgement is bepaald dat in T1min en T1max sprake is van een besparing op onderzoekskosten. Deze besparing is berekend aan de hand van de gemiddelde onderzoekskosten volgens Cebeon (Cebeon, 2020) en de

gemiddelde kosten voor QuickScan onderzoeken, zie hiervoor ook bijlage 2. Deze besparing bedraagt 51%. De gemiddelde gemeentelijke kosten per ruimtelijk besluit bedragen hierdoor circa € 29.000 per besluit ($€ 12.677 * 49\% + € 22.179 + € 1.077$) in zowel T1min als T1max.

- *Kosten ruimtelijk proces verwerken omgevingsplanactiviteiten of beleidswijzigingen:* de kosten voor het ruimtelijk proces voor het verwerken van omgevingsplanactiviteiten of beleidswijzigingen is berekend aan de hand van de gemiddelde kosten voor bestemmingsplannen (exclusief actualiseringsplannen), uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen volgens Cebeon (Cebeon, 2020). Voor deze periodieke ruimtelijke processen worden doorgaans geen onderzoekskosten gemaakt. De gemiddelde gemeentelijke kosten per ruimtelijk besluit als gevolg van het verwerken van een omgevingsplanactiviteit of beleidswijziging bedraagt hierdoor circa € 23.000 per besluit.
- *Besparing als gevolg van goede participatie:* in de maximale variant in de omgevingsplansituatie is op basis van expert judgement bepaald dat er sprake is van besparingen vanwege goede participatie. De gemiddelde kosten voor rechtsbescherming nemen met 5% af. De besparing per ruimtelijke proces voor gemeenten bedraagt hierdoor circa € 50 per besluit.

Derden maken in de omgevingsplansituatie kosten vanwege:

- *Kosten voor delegatiebesluiten:* op basis van de cijfers van Cebeon (Cebeon, 2020) bedragen de kosten voor een herziening Cebeon noemt dit een postzegelplan) circa € 18.000. Aan de hand van de verdeling tussen onderzoekskosten, rechtsbescherming en overige activiteiten (besluitvorming) en een afwentelingspercentage van 85% (Cebeon, 2020), kunnen de kosten voor gemeenten en derden worden berekend. In de omgevingsplansituatie is er sprake is van een besparing op de onderzoekskosten van 50% (expert judgement). De

gemiddelde kosten voor derden per delegatiebesluit in de omgevingsplansituatie bedraagt hierdoor circa € 12.000 per besluit.

- *Kosten ruimtelijke proces jaarlijkse initiatieven:* de kosten per ruimtelijk besluit voor derden volgens Cebeon (Cebeon, 2020) zijn verdeeld naar kosten voor onderzoek, overige activiteiten en rechtsbescherming zoals weergegeven in bovenstaande tabel. De gemiddelde kosten voor bestemmingsplannen (exclusief actualiseringsplannen), zijn vervolgens gebruikt om de kosten voor een ruimtelijk proces als gevolg van een jaarlijks initiatief te berekenen. Op basis van expert judgement is bepaald dat in T1min en T1max sprake is van een besparing op onderzoekskosten. Deze besparing is berekend aan de hand van de gemiddelde onderzoekskosten volgens Cebeon (Cebeon, 2020) en de gemiddelde kosten voor QuickScan onderzoeken. Deze besparing bedraagt 49%. De gemiddelde kosten per ruimtelijk besluit voor derden bedraagt hierdoor circa € 48.000 per besluit.

3b Begroting kosten werkproces Afwijken

De kosten voor ruimtelijke processen in het werkproces Afwijken voor gemeenten en derden zijn hieronder weergegeven.

Bestemmingsplansituatie

De gemiddelde jaarlijkse uitgaven aan onderzoek, rechtsbescherming en overige activiteiten per type ruimtelijk besluit onderscheiden naar actor (gemeente en derden) in de bestemmingsplansituatie zijn onderzocht door Cebeon (Cebeon, 2020). De gemeentelijke kosten en kosten voor derden per ruimtelijk besluit volgens Cebeon zijn vervolgens verdeeld naar kosten voor onderzoek, overige activiteiten en rechtsbescherming om te komen tot de kosten zoals weergegeven in bovenstaande tabel.

Kosten	Kosten gemeenten (€)			Totaal derden (€)	
	Onderzoek	Overige activiteiten	Rechtsbescherming	Onderzoek	Overige activiteiten
Afwijkvergunningen - zw aar	638	7.659	821	5.379	16.503

Omgevingsplansituatie

Gemeenten

De kosten voor onderzoek, overige activiteiten en rechtsbescherming voor een afwijkvergunning – zwaar (wabo) volgens Cebeon (2020) zijn gebruikt om de kosten voor het ruimtelijke proces Afwijken in de omgevingsplansituatie te berekenen. Op basis van expert judgement is bepaald dat er een besparing is op de kosten voor overige activiteiten (besluitvorming). Deze besparing is berekend aan de hand van de leges voor kruimelgevallen voor buitenlandse afwijking, omdat deze besluitvormingsprocedure in hoge mate vergelijkbaar is met de toekomstige afwijkvergunning; in de bestemmingsplansituatie bedragen de legeskosten gemiddeld € 560 per besluit. De besluitvormingskosten dalen hierdoor van circa € 7.600 per besluit naar € 560 per besluit, wat neerkomt op een gemiddelde besparing van 93%.⁴³ De gemiddelde gemeentelijke kosten voor het werkproces Afwijken bedragen hierdoor circa € 1.600 per besluit.

in de maximale variant in de omgevingsplansituatie is op basis van expert judgement bepaald dat er sprake is van besparingen vanwege goede participatie. De gemiddelde kosten voor rechtsbescherming nemen met 5% af.

⁴³ In de berekeningen is uitgegaan van een besparing van 93%. Op basis van expert judgement achten wij dit als een grote besparing. Om die reden hebben wij de gevoeligheid van deze besparing berekend. Indien er sprake is van een besparing van 50% op de besluitvormingskosten, dan bedragen de gemiddelde kosten voor het werkproces

De besparing per ruimtelijke proces voor gemeenten bedraagt hierdoor circa € 20 per besluit.

Derden

De kosten voor onderzoek en overige activiteiten voor een afwijkvergunning – zwaar (Wabo) volgens Cebeon (2020) zijn gebruikt om de kosten voor het ruimtelijke proces Afwijken in de omgevingsplansituatie te berekenen omdat deze vergelijkbaar zijn. De kosten voor onderzoek en overige activiteiten zijn in bovenstaande tabel weergegeven. De gemiddelde kosten voor derden voor het werkproces Afwijken bedragen circa € 22.000 per besluit.

Afwijken circa € 4.900 per besluit. Een besparing van 50% leidt vervolgens tot een extra besparing van € 2,6 mln in de minimale variant en € 1,3 mln in de maximale variant. In de maximale variant is de besparing lager, omdat het aantal processen lager is.

Afwenteling kosten ruimtelijke processen

4. Afwenteling	overheid vs burger/bedrijf	0	0 €	IIIa8 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (kostenverhaal)	Afwenteling volgt onderzoek Cebeon, geen reden tot afwijking hiervan gevonden door onderzoekers
	overheid vs burger/bedrijf	0	0 €	IIIa9 Financiële bijdrage kwaliteit fysieke leefomgeving (AOK)	Afwenteling volgt onderzoek Cebeon, geen reden tot afwijking hiervan gevonden door onderzoekers

Als beschreven verwachten wij geen verandering in de verdeling en de afwenteling van de kosten van de ruimtelijke processen.

Aantal initiatieven en kosten ruimtelijke processen waterschappen

In de omgevingsplansituatie is het projectbesluit de opvolger van het projectplan. Het structurele financiële effect van deze wijziging kan berekend worden aan de hand van het verschil in kosten tussen projectplannen en projectbesluiten. In onderstaande tabel zijn de inputcijfers voor het aantal initiatieven voor ruimtelijke processen waterschappen weergegeven.

	Min	Max
Aantal projectplannen waterschapswerk	260	#
Aantal projectbesluiten waterschappen		
Niet passen binnen OP	78	60 #
<i>Waarvan projectbesluit</i>	80%	80% %
<i>Buitenplanse OPA</i>	20%	20% %
Passen binnen OP	182	200 #

Bestemmingsplansituatie - Projectplannen waterstaatswerk

- Aantal projectplannen bestemmingsplansituatie: Op basis van officiële bekendmakingen.nl (inventarisatie 2013 t/m 2019) worden er jaarlijks gemiddeld 260 projectplannen vastgesteld. Van dit aantal

44 Voor een omschrijving van de minimale en maximale variant van het omgevingsplan wordt verwezen naar de definities in hoofdstuk 1.

projectplannen past 30% (expert judgement) niet binnen het bestemmingsplan, waarvan de helft via een buitenplanse vergunning wordt vastgesteld en de helft via een bestemmingsplanwijziging. 78 projectplannen per jaar passen dus niet binnen het bestemmingsplan, waarvan 39 via buitenplanse vergunning wordt vastgesteld en 39 via een bestemmingsplanwijziging.

Projectbesluiten waterschappen

Aantal projectbesluiten omgevingsplansituatie T1min: Alle projectplannen die passen binnen het omgevingsplan kunnen via een omgevingsvergunning worden gerealiseerd.⁴⁴ De aantallen zijn gelijk aan de bestemmingsplansituatie; 182 projecten passen wel binnen het omgevingsplan en 78 projecten passen niet binnen het omgevingsplan. Van de projecten die niet passen binnen het omgevingsplan, zal naar schatting 80% (expert judgement) via een projectbesluit worden gerealiseerd, de andere 20% via een omgevingsvergunning en buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In de omgevingsplansituatie worden circa 198 vergunningen eigen dienst per jaar verleend (waarvan er 16 ook een

buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig hebben) en circa 62 projectbesluiten per jaar genomen (opgeteld 260 projecten per jaar).

- *Aantal projectbesluiten omgevingsplansituatie T1max:* Projecten die passen binnen het omgevingsplan worden via een omgevingsvergunning eigen dienst gerealiseerd. Vanwege het anders bestemmen (IIa3) is er minder vaak sprake van strijd met het omgevingsplan. Op basis van expert judgement past circa 25% van de projecten waarbij in de bestemmingsplansituatie sprake is van strijd met het bestemmingsplan straks wel binnen het omgevingsplan. Het aantal projecten dat in strijd is met het omgevingsplan is hierdoor in de maximale variant 60 in plaats van 78 en het aantal projecten dat wel past binnen het omgevingsplan 200 in plaats van 180. Van de projectplannen die niet passen binnen het omgevingsplan, zal naar schatting 80% (expert judgement) via een projectbesluit worden gerealiseerd, de andere 20% (expert judgement) via een omgevingsvergunning eigen dienst en een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
- *Kosten projectbesluiten omgevingsplansituatie:* Op basis van expert judgement zijn de kosten voor een projectbesluit gelijkgeschakeld met de kosten voor een bestemmingsplanwijziging (Cebeon, 2020) en de kosten voor een projectplan zijn gelijkgeschakeld aan de kosten voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Cebeon, 2020). Het structurele financiële effect wordt veroorzaakt door het aantal projectbesluiten dat door waterschappen wordt genomen, waardoor gemeenten het omgevingsplan niet hoeven te wijzigen. Op basis van voorgaande cijfers gaat het in de minimale variant om het verschil tussen de kosten voor een projectbesluit en een projectplan voor 62 projectbesluiten per jaar. In de maximale variant gaat het om 48 projectbesluiten per jaar.

- *Kosten participatie omgevingsplansituatie:* Er kunnen extra kosten voor het waterschap ontstaan doordat, anders dan onder het huidige recht, een derde aan het waterschap kan vragen om advies van een onafhankelijke deskundige over een aangedragen oplossing voor de maatschappelijke opgave. Dit zal alleen aan de orde zijn bij de grote projecten van het waterschap, zoals dijkverleggingen. Er wordt voor het aantal keer dat een waterschap wordt gevraagd om een onafhankelijke deskundige in te schakelen geen verschil verwacht tussen T1min en T1max. Het aantal verzoeken om deskundigen in te schakelen zal immers niet afhangen van de wijze waarop de gemeente het omgevingsplan heeft ingericht, maar van de impact van het project op de omgeving. Voor zowel T1min als T1max wordt het aantal verzoeken op basis van expert judgement ingeschat op 5% van het totaal aantal projecten per jaar, oftewel 13 projecten per jaar. De kosten van de inzet van die deskundige worden, eveneens op basis van expert judgement, ingeschat op € 10.000,- per advies.

Aantal initiatieven en kosten ruimtelijke processen provincies

In de omgevingsplansituatie is het projectbesluit de opvolger van het provinciale inpassingsplan. Het structurele financiële effect van deze wijziging kan berekend worden aan de hand van het verschil in kosten tussen inpassingsplannen en projectbesluiten.

Bestemmingsplansituatie – Provinciale inpassingsplannen

- *Aantal inpassingsplannen bestemmingsplansituatie:* Op basis van officiële bekendmakingen.nl (inventarisatie 2013 t/m 2020) worden er jaarlijks gemiddeld 13 provinciale inpassingsplannen vastgesteld. Bij deze inpassingsplannen hoeven geen kosten te worden gemaakt voor verzoeken van derden om deskundigen in te schakelen.

Projectbesluiten provincies

- *Aantal projectbesluiten omgevingsplansituatie:* In het nieuwe stelsel zullen provincies naar verwachting jaarlijks net zo veel projectbesluiten vaststellen als onder het huidige recht. Er is geen verschil tussen T1min en T1max, want het aantal verzoeken om deskundigen in te schakelen zal niet afhangen van de wijze waarop de gemeente het omgevingsplan heeft ingericht.
- *Kosten projectbesluiten omgevingsplansituatie:* Op basis van expert judgement is ingeschat dat een verzoek van derden om advies over een aangedragen oplossing te vragen aan een onafhankelijke deskundige bij 20% van de provinciale projectbesluiten aan de orde kan zijn, oftewel bij gemiddeld 2,6 projecten per jaar. De kosten van de inzet van die deskundige worden, eveneens op basis van expert judgement, ingeschat op € 10.000,- per advies.

Hoofdstuk 6. Berekeningen

6.1 Toelichting en berekening bestemmingsplansituatie

In onderstaande tabel is de berekening van de totale jaarlijkse kosten voor gemeenten en derden in de bestemmingsplansituatie weergegeven. De totale jaarlijkse kosten voor gemeenten en derden bedragen respectievelijk circa € 171 mln en € 181 mln. Deze gegevens zijn gebaseerd op de cijfers van uit het onderzoek 'Kosten van ruimtelijke besluiten' opgesteld door Cebeon d.d. 07-01-2020.

Berekening: Bestemmingsplan situatie

Herzien	Aantal initiatieven (#)	Aantal ruimtelijke processen (#)	Kosten gemeenten per ruimtelijk proces (€)	Kosten derden per ruimtelijke proces (€)	Totaal jaarlijkse kosten gemeenten (€)	Totaal jaarlijkse kosten derden (€)
Actualiseringsplannen						
<i>Bebouwde kom</i>	413	372	129.000	-	47.988.000	-
<i>Buitengebied</i>	103	93	235.000	-	21.855.000	-
Bestemmingsplannen	2.130	1.917	40.969	69.062	78.537.766	132.392.234
Wijzigingsplannen	583	525	12.175	46.825	6.391.667	24.583.333
Uitwerkingplannen	108	97	65.000	-	6.305.000	-
Delegatiebesluiten	-	-	-	-	-	-
Afwijking						
Afwijkvergunningen	1.236	1.112	9.118	21.882	10.138.824	24.333.176
Totaal					171.216.256	181.308.744

6.2 Toelichting en berekening omgevingsplansituatie

In de omgevingsplansituatie zijn de aannames en kwantificering zoals toegelicht in hoofdstuk 4 verwerkt in het rekenmodel. In de tabel op de volgende pagina zijn de resultaten van de doorrekening weergegeven. Hierbij is aangenomen dat het aantal initiatieven waarvoor door middel van Herzien of Afwijken medewerking moet worden verleend in de minimale variant met 50% afneemt en in de maximale variant met 75%.

De jaarlijkse kosten voor gemeenten voor raadsbesluiten in het werkproces Herzien (zonder delegatie) bedragen in deze doorrekening € 11,1 mln tot € 23,9 mln. Voor derden bedragen de jaarlijkse kosten € 18,0 mln tot € 38,7 mln. De gemiddelde jaarlijkse gemeentelijke kosten voor B&W besluiten na delegatie in het werkproces Herzien bedragen circa € 0,3 mln tot € 0,5 mln. De kosten gerelateerd aan de initiatieven die leiden tot het werkproces Afwijken bedragen in deze doorrekening voor gemeenten € 0,7 mln tot € 1,3 mln. Voor derden liggen de kosten hoger namelijk; jaarlijks € 8,9 mln tot € 17,8 mln.

Berekening: Omgevingsplan situatie

Berekening: Omgevingsplan situatie							
Initiatieven	Aantal initiatieven (#)	Aantal ruimtelijke processen (#)	Aantal delegatiebesluiten (#)				
<u>Aantal initiatieven</u>	4.057						
Minimaal	50%	2.028	242				
Maximaal	25%	1.014	156				
Herzien			Aantal ruimtelijke processen (#)	Kosten per ruimtelijke proces gemeenten (€)	Kosten per ruimtelijk proces derden (€)	Kosten processen gemeenten (€)	Kosten processen derden (€)
<u>Actualiseringsplannen</u>							
<i>Bebouwde kom</i>			-	-	-	-	-
<i>Buitengebied</i>			-	-	-	-	-
Aanleiding ruimtelijk proces B&W besluiten (na delegatie)							
Minimaal	12%	242	2.244	11.661	542.695	2.820.629	
Maximaal	15%	156	2.244	11.661	348.875	1.813.262	
Raadsbesluiten (zonder delegatie)							
Minimaal	48%	975					
<i>Initiatief (jaarlijks)</i>	83%	813	29.406	47.639	23.895.481	38.711.392	
<i>Verwerken omgevingsplanactiviteiten (4 jaarlijks)</i>	8%	81	23.256	-	1.889.772	-	
<i>Verwerken beleidswijzigingen (4 jaarlijks)</i>	8%	81	23.256	-	1.889.772	-	
Maximaal	45%	453					
<i>Initiatief (jaarlijks)</i>	83%	378	29.406	47.639	11.100.943	17.983.859	
<i>Verwerken omgevingsplanactiviteiten (4 jaarlijks)</i>	8%	38	23.256	-	877.917	-	
<i>Verwerken beleidswijzigingen (4 jaarlijks)</i>	8%	38	23.256	-	877.917	-	
Besparing rechtsbescherming bij goede participatie		378	54	-	20.337	-	
Afwijking			Aantal ruimtelijke processen (#)	Kosten per ruimtelijke proces gemeenten (€)	Kosten per ruimtelijk proces derden (€)	Kosten processen gemeenten (€)	Kosten processen derden (€)
<u>Ruimtelijke initiatieven w erkproces afw iken</u>							
Minimaal	40%	811	1.618	21.882	1.312.949	17.753.882	
Maximaal	40%	406	1.618	21.882	656.474	8.876.941	
Besparing rechtsbescherming bij goede participatie		406	21	-	8.322	-	
Kostenverhaal			Aantal gemeenten (#)	Kosten per gemeente (€)	Kosten derden (€)	Kosten gemeenten (€)	Kosten derden (€)
<u>Kostenverhaal</u>							
Kostenverhaalsbeschikkingen (jaarlijks)		178	15.000	-	2.662.500	-	
Vaststelling en herijking kostenverhaal (4 jaarlijks)		178	15.000	-	2.662.500	-	

6.3 Bandbreedte structurele financiële effecten omgevingsplan

De gemiddelde jaarlijkse kosten voor gemeenten en derden in de bestemmingsplansituatie zijn afgezet tegen de gemiddelde jaarlijkse kosten voor gemeenten en derden in de omgevingsplansituatie om te komen tot een bandbreedte van het financiële effect als gevolg van het omgevingsplan. De jaarlijkse kosten voor gemeenten en derden in de bestemmingsplansituatie zijn gebaseerd op de kosten volgens Cebeon (Cebeon, 2020) en gelijk aan de kosten zoals weergegeven in de tabel *'Berekening: Bestemmingsplansituatie'* in paragraaf 6.1. De kosten (vier)jaarlijkse ruimtelijke processen voor gemeenten en derden in de minimale variant en maximale variant in de omgevingsplansituatie zijn gelijk aan de kosten zoals weergegeven in de tabel *'Berekening: Omgevingsplansituatie'* in paragraaf 6.2. De kosten in de bestemmingsplansituatie en de omgevingsplansituatie zijn vervolgens tegen elkaar afgezet om de bandbreedte van het financiële effect te berekenen. Het resultaat hiervan is weergegeven in onderstaande tabel.

Resultaat: Bandbreedte structurele financiële effecten

Herzien (jaarlijks)	Bestemmingsplan situatie	Omgevingsplan situatie - minimale invulling	Omgevingsplan situatie - maximale invulling	Bandbreedte financieel effect minimale invulling	Bandbreedte financieel effect maximale invulling
<u>Jaarlijks</u>					
Gemeenten	161.077.433	24.438.176	11.470.155	(136.639.257)	(149.607.278)
<i>Actualiseringsplannen</i>	69.843.000	-	-	(69.843.000)	(69.843.000)
<i>Raadsbesluiten (zonder delegatie)</i>	91.234.433	23.895.481	11.100.943	(67.338.952)	(80.133.490)
<i>B&W besluiten (na delegatie)</i>	-	542.695	348.875	542.695	348.875
<i>Besparing rechtsbescherming bij goede participatie</i>	-	-	20.337	-	20.337
Derden	156.975.567	41.532.022	19.797.121	(115.443.546)	(137.178.447)
<i>Actualiseringsplannen</i>	-	-	-	-	-
<i>Raadsbesluiten (zonder delegatie)</i>	156.975.567	38.711.392	17.983.859	(118.264.175)	(138.991.708)
<i>B&W besluiten (na delegatie)</i>	-	2.820.629	1.813.262	2.820.629	1.813.262
<u>4 jaarlijks</u>					
Gemeenten	-	3.779.544	1.755.834	3.779.544	1.755.834
Derden	-	-	-	-	-
<u>Afwijking</u>					
	Huidige situatie	Omgevingsplan situatie - minimale invulling	Omgevingsplan situatie - maximale invulling	Bandbreedte financieel effect minimale invulling	Bandbreedte financieel effect maximale invulling
<u>Jaarlijks</u>					
Gemeenten	10.138.824	1.312.949	656.474	(8.825.875)	(9.482.349)
<i>Besparing rechtsbescherming bij goede participatie</i>	-	-	8.322	-	8.322
Derden	24.333.176	17.753.882	8.876.941	(6.579.294)	(15.456.235)
<u>Kostenverhaal (gemeenten)</u>					
	Huidige situatie	Omgevingsplan situatie - minimale invulling	Omgevingsplan situatie - maximale invulling	Bandbreedte financieel effect minimale invulling	Bandbreedte financieel effect maximale invulling
<u>Jaarlijks</u>					
<i>Kostenverhaalsbeschikkingen</i>	-	2.662.500	2.662.500	2.662.500	2.662.500
<u>4 jaarlijks</u>					
<i>Vaststelling en herijking kostenverhaal</i>	-	2.662.500	2.662.500	2.662.500	2.662.500

De volgende bandbreedten zijn zichtbaar:

- De jaarlijkse besparing voor gemeenten in het werkproces Herzien bedraagt circa € 136,6 mln tot € 149,6 mln;
- De besparing voor derden in het werkproces Herzien bedraagt circa € 115,4 mln tot € 137,2 mln;
- Elke vier jaar worden de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten en beleidswijzigingen verwerkt en worden de nota's kostenverhaal herijkt; de kosten hiervoor bedragen circa € 4,4 mln (€ 1,8 mln plus € 2,6 mln) tot € 6,4 mln (€ 3,8 mln plus € 2,6 mln) en komen elke vier jaar in mindering op de jaarlijkse besparing;
- In het werkproces Afwijken kan een besparing van circa € 8,8 mln tot € 9,5 mln voor gemeenten worden gerealiseerd;
- De jaarlijkse besparing voor derden in het werkproces Afwijken bedraagt € 6,6 mln tot € 15,5 mln;
- De jaarlijkse kosten voor gemeenten voor het vaststellen van de kostenverhaalsbeschikkingen bedragen circa € 2,6 mln.

6.4 Toelichting en berekening projectbesluiten

Ten aanzien van de projectbesluiten zijn de aannames en kwantificering zoals toegelicht in hoofdstuk 4 verwerkt in het rekenmodel. De jaarlijkse besparing voor gemeenten voor het doorvoeren van projectbesluiten bedraagt in deze doorrekening ca. € 1,5 mln. Voor waterschappen treedt alleen in de maximale variant een besparing op, van ca. € 0,4 mln.

Doordat in de omgevingsplansituatie een derde aan het waterschap kan vragen om advies van een onafhankelijke deskundige over een aangedragen oplossing voor de maatschappelijke opgave, kunnen er extra kosten voor het waterschap ontstaan. Deze kosten voor waterschappen worden in de minimale variant geschat op ca. € 0,1 mln. In de maximale variant leidt dit tot een verminderde besparing; de besparing voor waterschappen wordt in deze situatie geschat op circa € 0,3 mln.

Resultaat: Structureel financieel effect projectbesluiten waterschappen

Projectbesluiten waterschappen	Aantal besluiten projectplannen (#)	Aantal besluiten projectbesluiten (€)	Kosten per projectplan (€)	Kosten per per projectbesluit (€)	Besparing kosten gemeenten (€)	Besparing kosten w aterschappen (€)
Minimale invulling	260	62	9.118	35.933	1.673.291	
Maximale invulling	260	48	9.118	35.933	1.287.147	393.882
Projectbesluiten waterschappen	Aantal besluiten projectplannen (#)	Aantal projecten met inzet deskundige (#)	Kosten inzet deskundige (€)	Besparing kosten w aterschappen (€)	Besparing kosten w aterschappen (#)	
Minimale invulling (incl. verzoeken deskundigen)	260	13	10.000	-	(130.000)	
Maximale invulling (incl. verzoeken deskundigen)	260	13	10.000	393.882	263.882	

6.5 Toelichting en berekening structureel financieel effect (10 jaar)

Als de hiervoor genoemde doorrekeningen in tijd worden uitgezet kan de bandbreedte voor het financieel effect voor gemeenten en derden over een periode van 10 jaar worden gegeven. Er is gerekend met een kostenindexcijfer

van 1% vanaf 2020 en aangenomen dat het aantal initiatieven waarvoor door middel van Herzien of Afwijken medewerking moet worden verleend in de minimale variant met 50% afneemt en in de maximale variant met 75%.

Resultaat: Bandbreedte structurele financiële effecten (10 jaar)

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Bandbreedte financieel effect min variant										
Gemeenten										
Jaarlijks	(174.075.611)	(177.557.124)	(181.108.266)	(184.730.431)	(188.425.040)	(192.193.541)	(196.037.412)	(199.958.160)	(203.957.323)	(208.036.469)
Cyclisch (4 jaar)	7.852.815	-	-	-	8.500.140	-	-	-	9.200.825	-
Totaal	(166.222.796)	(177.557.124)	(181.108.266)	(184.730.431)	(179.924.900)	(192.193.541)	(196.037.412)	(199.958.160)	(194.756.498)	(208.036.469)
Derden										
Jaarlijks	(148.745.161)	(151.720.064)	(154.754.465)	(157.849.554)	(161.006.546)	(164.226.676)	(167.511.210)	(170.861.434)	(174.278.663)	(177.764.236)
Cyclisch (4 jaar)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	(148.745.161)	(151.720.064)	(154.754.465)	(157.849.554)	(161.006.546)	(164.226.676)	(167.511.210)	(170.861.434)	(174.278.663)	(177.764.236)
Bandbreedte financieel effect max variant										
Gemeenten										
Jaarlijks	(190.683.795)	(194.497.471)	(198.387.420)	(202.355.169)	(206.402.272)	(210.530.318)	(214.740.924)	(219.035.742)	(223.416.457)	(227.884.786)
Cyclisch (4 jaar)	5.385.925	-	-	-	5.829.898	-	-	-	6.310.469	-
Totaal	(185.297.870)	(194.497.471)	(198.387.420)	(202.355.169)	(200.572.374)	(210.530.318)	(214.740.924)	(219.035.742)	(217.105.988)	(227.884.786)
Derden										
Jaarlijks	(186.060.826)	(189.782.042)	(193.577.683)	(197.449.237)	(201.398.221)	(205.426.186)	(209.534.709)	(213.725.404)	(217.999.912)	(222.359.910)
Cyclisch (4 jaar)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	(186.060.826)	(189.782.042)	(193.577.683)	(197.449.237)	(201.398.221)	(205.426.186)	(209.534.709)	(213.725.404)	(217.999.912)	(222.359.910)

De volgende bandbreedten zijn zichtbaar:

- De jaarlijkse besparing voor gemeenten in de minimale variant loopt op van € 166,2 mln tot € 208,0 mln en in de maximale variant van € 185,3 mln en € 227,9 mln;
- De jaarlijkse besparing voor derden in de minimale variant loopt op van € 148,7 mln tot € 177,8 mln en in de maximale variant van € 186,0 mln tot € 222,4 mln;
- De vierjaarlijkse kosten voor gemeenten bedragen circa € 7,9 mln tot € 9,2 in de minimale variant en circa € 5,4 mln tot € 6,3 mln in de maximale variant.

6.6 Bandbreedte structurele financiële effecten, rekening houdend met leereffect

Resultaat: Bandbreedte structurele financiële effecten (10 jaar)

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Ruimtelijke processen min variant	-25%	-28%	-30%	-33%	-35%	-38%	-40%	-43%	-45%	-50%
Ruimtelijke processen in max variant	-50%	-53%	-55%	-58%	-60%	-63%	-65%	-68%	-70%	-75%
Bandbreedte financieel effect minimale variant										
Gemeenten										
Jaarlijks	(158.380.373)	(163.148.895)	(168.044.805)	(173.071.292)	(178.231.621)	(183.529.135)	(188.967.256)	(194.549.491)	(200.279.428)	(208.036.469)
Cyclisch (4 jaar)	10.156.437	-	-	-	9.996.248	-	-	-	9.740.637	-
Totaal	(148.223.936)	(163.148.895)	(168.044.805)	(173.071.292)	(168.235.373)	(183.529.135)	(188.967.256)	(194.549.491)	(190.538.792)	(208.036.469)
Derden										
Jaarlijks	(112.610.568)	(118.548.507)	(124.678.921)	(131.007.131)	(137.538.598)	(144.278.921)	(151.233.842)	(158.409.247)	(165.811.176)	(177.764.236)
Cyclisch (4 jaar)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	(112.610.568)	(118.548.507)	(124.678.921)	(131.007.131)	(137.538.598)	(144.278.921)	(151.233.842)	(158.409.247)	(165.811.176)	(177.764.236)
Bandbreedte financieel effect maximale variant										
Gemeenten										
Jaarlijks	(175.901.502)	(180.927.326)	(186.083.822)	(191.374.207)	(196.801.774)	(202.369.894)	(208.082.019)	(213.941.680)	(219.952.495)	(227.884.786)
Cyclisch (4 jaar)	7.526.276	-	-	-	7.219.969	-	-	-	6.812.022	-
Totaal	(168.375.225)	(180.927.326)	(186.083.822)	(191.374.207)	(189.581.805)	(202.369.894)	(208.082.019)	(213.941.680)	(213.140.473)	(227.884.786)
Derden										
Jaarlijks	(151.107.304)	(157.694.709)	(164.485.168)	(171.484.167)	(178.697.332)	(186.130.430)	(193.789.372)	(201.680.221)	(209.809.187)	(222.359.910)
Cyclisch (4 jaar)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	(151.107.304)	(157.694.709)	(164.485.168)	(171.484.167)	(178.697.332)	(186.130.430)	(193.789.372)	(201.680.221)	(209.809.187)	(222.359.910)

In de omgevingsplansituatie kan sprake zijn van een leereffect. Ervaring moet worden opgedaan met de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Om die reden zijn de financiële effecten is als sprake is van een leereffect berekend. In de minimale variant wordt de berekening gestart met een afname 25% van het aantal ruimtelijke initiatieven dat tot een werkproces leidt om vervolgens te groeien naar een afname van 50%. In de maximale variant wordt gestart

met een afname van 50%, waarna de afname geleidelijk groeit tot een afname van 75%.

Indien er sprake is van een leereffect, dan kan de jaarlijkse besparing voor gemeenten oplopen tot € 208,0 mln in de minimale variant en € 227,9 mln in de maximale variant. Voor derden kan de jaarlijkse besparing oplopen tot € 177,8 mln in de minimale variant en € 222,4 mln in de maximale variant.

6.7 Gevoeligheidsanalyse

Resultaat: Gevoeligheid bandbreedte structurele financiële effecten

		-50%	-25%	-60%
Ruimtelijke processen min variant		-50%	-25%	-60%
Ruimtelijke processen in max variant		-75%	-50%	-85%
Bandbreedte financieel effect minimale variant				
Gemeenten				
Jaarlijks		(174.075.611)	(158.380.373)	(180.353.707)
Cyclisch (4 jaar)		7.852.815	10.156.437	6.931.367
Totaal		(166.222.796)	(148.223.936)	(173.422.340)
Derden				
Jaarlijks		(148.745.161)	(112.610.568)	(163.198.998)
Cyclisch (4 jaar)		-	-	-
Totaal		(148.745.161)	(112.610.568)	(163.198.998)
Bandbreedte financieel effect maximale variant				
Gemeenten				
Jaarlijks		(190.683.795)	(175.901.502)	(196.596.712)
Cyclisch (4 jaar)		5.385.925	7.526.276	4.529.784
Totaal		(185.297.870)	(168.375.225)	(192.066.928)
Derden				
Jaarlijks		(186.060.826)	(151.107.304)	(200.042.234)
Cyclisch (4 jaar)		-	-	-
Totaal		(186.060.826)	(151.107.304)	(200.042.234)

De berekeningen in de vorige paragraaf zijn gebaseerd op de aanname dat in de minimale variant het aantal initiatieven waarvoor door middel van Herzien of Afwijken medewerking moet worden verleend met 50% afneemt en in de maximale variant neemt dit met 75% af. De resultaten variëren als deze aannames worden gewijzigd. Om die reden zijn berekeningen gemaakt waaruit de gevoeligheid van deze aanname kan worden opgemaakt.

In de gevoeligheidstabel zijn volgende bandbreedtes zichtbaar:

- De jaarlijkse besparing (inclusief de vierjaarlijkse kosten) van gemeentelijke kosten varieert bij verschillende aannames in afname van het aantal ruimtelijke processen (25%, 50%, 60%, 75% en 85% afname) van € 148,2 mln tot € 192,1 mln;
- De besparing op jaarlijkse kosten voor derden kent een bandbreedte van € 112,6 mln tot € 200,0 mln.

Hoofdstuk 7. Bevindingen

Het onderzoek vergelijkt de structurele financiële effecten van het omgevingsplan op procesniveau. Daarbij worden de werkprocessen Herzien en Afwijken onder de Wro en de Ow met elkaar vergeleken. Het gaat daarbij om elke ontwikkeling waarvoor een ruimtelijk proces moet worden doorlopen omdat de ontwikkeling niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan/omgevingsplan en niet mogelijk kan worden gemaakt door middel van binnenplannen afwijken (art. 2.12, eerste lid, onder a, sub 1 Wabo) of een zogenaamd kruimelgeval (art. 2.12, eerste lid, onder a, sub 2 Wabo)/binnenplanse omgevingsplanactiviteit. In dit onderzoek ook wel gebiedsontwikkeling genoemd.

Op basis van onderzoek op procesniveau worden de te onderzoeken elementen in samenhang onderzocht en wordt dubbeltelling van afzonderlijke elementen voorkomen.

Dit onderzoek richt zich op de periode na afloop van de overgangsfase. De financiële consequenties van in de overgangsfase gemaakte keuzes over het al dan niet opnemen van een vergunningplicht, meldingsplicht, maatwerkregels, open normen, het zonder meer toe staan van activiteiten of het niet regelen van activiteiten worden in het onderzoek vertaald naar een minimale en maximale invulling van het omgevingsplan. Deze uitersten van de bandbreedte van mogelijke omgevingsplannen wordt vergeleken met een “gemiddeld” bestemmingsplan.

In een bestemmingsplan kan een binnenplanse afwijkmogelijkheid worden opgenomen. De Wro biedt daarnaast de mogelijkheid om buitenplannen af te wijken. Afhankelijk van het initiatief kan dit door middel van een buitenplanse

kruimelgeval dat de reguliere procedure doorloopt of een buitenplanse afwijking die de uitgebreide procedure doorloopt.

In het werkproces Afwijken worden de buitenplanse afwijkmogelijkheden (niet zijnde kruimelgevallen) uit de Wro en buitenplanse omgevingsplanactiviteit uit de Ow betrokken. Deze worden als afwijkvergunning geduid.

Initiatieven kunnen mogelijk worden gemaakt door het werkproces Afwijken van het bestemmingsplan en het omgevingsplan. Daarnaast kunnen initiatieven mogelijk worden gemaakt door middel van het werkproces Herzien. Daarbij worden het bestemmingsplan en het omgevingsplan aangepast waardoor het initiatief mogelijk wordt gemaakt.

De te onderzoeken elementen worden allen kwalitatief beschreven waarbij de situatie onder de Wro en Ow met elkaar worden vergeleken.

De met elkaar samenhangende elementen zijn vervolgens kwantitatief onderzocht. De kosten met betrekking tot de bestemmingsplansituatie zijn reeds door Cebeon onderzocht (Cebeon, 2020) en worden gebruikt in dit onderzoek. De aannames die in hoofdstuk 3 kwalitatief zijn beschreven en in hoofdstuk 5 zijn gekwantificeerd zijn verwerkt in een rekenmodel. Het rekenmodel bevat de werkprocessen Herzien en Afwijken en voor beide werkprocessen is een onderverdeling gemaakt naar kosten vooronderzoek, voorontwerp, besluitvorming en rechtsbescherming. Vervolgens zijn de kosten in de bestemmingsplansituatie vergeleken met de geraamde kosten voor de omgevingsplansituatie om te komen tot een bandbreedte van het structurele financiële effect van het omgevingsplan voor gemeenten en initiatiefnemers.

Aan de hand van een gevoeligheidsanalyse is een bandbreedte gegeven voor dit financiële effect voor gemeenten en initiatiefnemers als het aantal

initiatieven waarvoor door middel van Herzien of Afwijken medewerking moet worden verleend afneemt (25%, 50%, 60%, 75% en 85% afname). Naast de afname in het aantal initiatieven is er ook sprake van een afname in de kosten gezien er in de omgevingsplansituatie meer initiatieven vallen onder het werkproces Afwijken en de kosten voor dit werkproces lager zijn dan de kosten voor het werkproces Herzien (circa € 36.000 per besluit ten opzichte van € 9.000 per besluit). De afname in het aantal ruimtelijke initiatieven heeft het grootste effect op de verwachte besparing. Om die reden is in de gevoeligheidsanalyse deze aanname als variabele gehanteerd. De jaarlijkse besparing (inclusief de vierjaarlijkse kosten) van gemeentelijke kosten varieert bij verschillende aannames in afname van het aantal ruimtelijke processen (25%, 50%, 60%, 75% en 85% afname) van € 148,2 mln tot € 192,1 mln. De besparing op jaarlijkse kosten voor initiatiefnemers kent een bandbreedte van € 112,6 tot € 200,4 mln.⁴⁵

Indien er sprake is van een leereffect, dan kan de jaarlijkse besparing voor gemeenten oplopen tot € 208,0 mln in de minimale variant en € 227,9 mln in de maximale variant. Voor initiatiefnemers kan de jaarlijkse besparing oplopen tot € 177,8 mln in de minimale variant en € 222,4 mln in de maximale variant.

⁴⁵ De verwachte besparingen zijn o.a. afhankelijk van het daadwerkelijk registreren van kosten.

Bijlage 1. Kwalitatieve analyse bruidsschat omgevingsplan als onderdeel van het onderzoek naar de structurele financiële effecten van het omgevingsplan

De bruidsschat is één van de in de startnotitie genoemde elementen van het omgevingsplan die worden onderzocht (element IIb1). Het element bruidsschat dient zowel kwalitatief als kwantitatief te worden onderzocht. Omdat de regels uit de bruidsschat in de overgangsfase worden vertaald naar een omgevingsplan als bedoeld onder de Omgevingswet, bestaat de bruidsschat na de overgangsfase niet meer. Om deze reden wordt de bruidsschat in onderstaande analyse als los element niet kwantitatief onderzocht.

De kwalitatieve analyse van de bruidsschat wordt verricht op paragraafniveau van de regels. De kwalitatieve conclusie van de financiële effecten worden daarna samengevoegd tot een algemene conclusie voor de bruidsschat bij een minimale en een maximale variant van het omgevingsplan. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de wijze waarop de bruidsschat is verwerkt in beide varianten van het omgevingsplan.

De kwalitatieve analyse van de bruidsschat wordt wel gekwantificeerd op het niveau van de ruimtelijke processen naar aanleiding van initiatieven of beleidswijzigingen.⁴⁶ Uit die vergelijking kunnen conclusies op het niveau van de elementen worden getrokken, waaronder indirect voor het element bruidsschat.

⁴⁶ Zie toelichting onderzoeksopzet d.d. 20200918 proces en aanpak

Voor het onderzoek is relevant op welke wijze gemeenten de bruidsschat in 2030 hebben vertaald naar het omgevingsplan dat wordt vergeleken met het bestemmingsplan.

Een belangrijk deel van de regels in de bruidsschat staat vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet in verschillende besluiten en regelingen:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling
- Besluit omgevingsrecht
- Besluit lozen buiten inrichtingen
- Besluit lozing afvalwater huishoudens
- Bouwbesluit 2012
- Woningwet
- Bouwverordening (bouwen op verontreinigde bodem)

Ons onderzoek richt zich op het verschil tussen het bestemmingsplan zoals dat er gemiddeld genomen uitziet⁴⁷ en de daarnaast geldende besluiten en regelingen (rijksregels) als hierboven genoemd én het omgevingsplan (minimale en maximale variant).

In de overgangsfase zullen gemeenten besluiten wat zij met de regels uit de bruidsschat gaan doen. Er zijn drie smaken:

⁴⁷ Uitgangspunt voor het bestemmingsplan waarmee het omgevingsplan in dit onderzoek vergeleken wordt, is een bestemmingsplan dat deels globaal, deels gedetailleerd is, deels stedelijk gebied en deels landelijk gebied betreft met daarin te ontwikkelen locaties.

1. 1 op 1 overhevelen van het tijdelijk deel naar het nieuwe deel: minimale variant
2. Schrappen: maximale variant, tenzij sprake is van een nadeel bij schrappen
3. Wijzigen c.q. locatie specifiek maken: maximale variant

Uitgaande van deze drie smaken in de overgangsfase, wordt aangegeven welk financieel gevolg dit heeft (geen effect, voordeel of nadeel en zo nodig waarom). Dit gebeurt voor de in de bruidsschat opgenomen onderwerpen.

Voor de te behandelen onderwerpen uit de bruidsschat maken wij gebruik van de indeling van de bruidsschat zoals opgenomen in afdeling 7.1 IbOw (versie Staatsblad 2020, 400 en de Aanvullingsbesluiten Bodem en Geluid (voorjaarsversies)). Afdeling 7.1 bevat een hoofdstuk 22 dat de bruidsschatregels voor gemeenten bevat.

Uitgangspunt is dat een gemeente een omgevingsplan maakt dat voldoet aan de vereisten die daarvoor gelden. Uitgangspunt is dus dat de verwerking van de bruidsschat een omgevingsplan oplevert dat voldoet aan de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving.

Daarnaast wordt de kwalitatieve analyse verricht op basis van:

- Een inschatting van de handelswijze van gemeenten in de overgangsfase op basis van expert judgement
- Voor het antwoord op de vraag of 1 op 1 overhevelen, schrappen en locatie specifiek maken aan de Omgevingswet voldoen hangt niet uitsluitend af van de vertaling van de bruidsschat in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Wanneer regels uit de bruidsschat worden geschrapt kan ook op een andere wijze worden voldaan aan de vereisten van de Omgevingswet.
- Uitgangspunt bij het 1 op 1 overhevelen van regels uit de bruidsschat is dat sprake is van een beleidsneutrale omzetting van een voormalige rijksregel die onder de Wro/Wabo/Wm etc gold.
- Alleen die regels uit de bruidsschat worden overgenomen die relevant zijn voor het betreffende gemeentelijke grondgebied. Wanneer bijvoorbeeld geen militair springterrein aanwezig is zal deze regel niet overgenomen worden.
- Uitgangspunt bij het schrappen van regels uit de bruidsschat is dat, voor zover noodzakelijk, op een andere wijze dan door overname van de bruidsschatregel wordt voldaan aan de vereisten uit de Omgevingswet, dan wel dat een dergelijke activiteit niet aanwezig is. Wij verwachten dat regels in de praktijk ook zullen worden geschrapt wanneer regels worden geïntegreerd. Omwille van de onderzoeksmethodiek gaan wij uit van het volledig schrappen van regels zonder integratie van regels.
- Uitgangspunt bij het locatie specifiek maken van regels uit de bruidsschat is dat regels op de juiste wijze en in samenhang met andere wijze van regelen worden afgestemd op de situatie ter plaatse.
- Maximaal 80% van de wijze waarop de bruidsschat wordt vertaald in het omgevingsplan kan gelet op de onderzoeksmethodiek worden onderzocht.
- Voor de duiding van de financiële effecten (voordeel, nadeel, geen effect) vormt de vergunningplicht uitgangspunt: daar waar voor private partijen een voordeel ontstaat door bijvoorbeeld het schrappen van de vergunningplicht, ontstaat voor de overheid een nadeel door het gemis aan leges.
- Bij het vervallen van een vergunningplicht verschuiven binnen de overheid werkzaamheden van vergunningverlening naar toezicht, handhaving en informatieverzameling. Wij nemen aan dat het totale financiële effect hiervan voor overheden neutraal is.
- Een onderscheid naar verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau wordt niet gemaakt (zoals bestuurlijk of uitvoerend).
- De samenwerking tussen gemeenten en uitvoeringsdiensten als omgevingsdiensten veranderd door de komst van de Omgevingswet niet. Deze blijft van belang.
- Met verschillen in omgevingsplannen wordt rekening gehouden in de vorm van een minimum en maximum variant.

- Met verschillen in omgevingsplannen tussen aangrenzende gemeenten wordt geen rekening gehouden.

Financieel effect van:	1 op 1 overhevelen (minimale variant omgevingsplan)	Schrappen (maximale variant, tenzij nadeel)	Locatie specifiek maken (maximale variant)
HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN: begripsbepalingen	Zonder afstemming van zelfde begrippen ontstaat nadeel	Door samenvoegen verschillende definities ontstaat vanwege de duidelijkheid voordeel	Door samenvoegen verschillende definities ontstaat vanwege de duidelijkheid voordeel
HOOFDSTUK 22 ACTIVITEITEN	--	--	--
AFDELING 22.1 Algemeen: Voorrangsbepaling en overgangsrecht	Als voorrangsregel wordt geschrapt en overgangsrecht juist wordt verwerkt Geen effect	Als voorrangsregel wordt geschrapt en overgangsrecht juist wordt verwerkt Geen effect	Als voorrangsregel wordt geschrapt en overgangsrecht juist wordt verwerkt Geen effect
AFDELING 22.2 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen	--	--	--
§ 22.2.1 Algemeen: maatwerkvoorschriften	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.2 Verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.3 Bouwen en in stand houden van bouwwerken	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 2.2.4 Algemene regels over het gebruik van bouwwerken: onder andere specifieke zorgplicht	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.5 In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.6 Cultureel erfgoed: uitzondering verrichten archeologisch onderzoek	Geen effect	Nadeel (want onderzoek in meer gevallen)	Voordeel
§ 22.2.7 Vergunningplichten met betrekking tot het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.7.1 Algemene bepalingen	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.7.2 Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwwerken	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.2.7.3 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken van rechtswege in overeenstemming met dit omgevingsplan	Geen effect	Indien er meer vergunningplichtig wordt gemaakt leidt dit tot nadeel	voordeel

§ 22.2.8 Overgangsrecht bestaande bouwwerken	Geen effect	Indien er minder onder het overgangsrecht valt leidt dit tot nadeel	voordeel
AFDELING 22.3 Milieubelastende activiteiten	--	--	--
§ 22.3.1 Algemene bepalingen: onder andere specifieke zorgplicht, maatwerkvoorschriften, algemene gegevens, ongewone voorvallen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.2 Energiebesparing	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.3 Zwerfafval	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.4 Geluid	Geen effect	Voordeel	Voordeel
§ 22.3.4.1 algemene bepalingen	Geen effect	Voordeel	voordeel
§ 22.3.4.2 Geluid door activiteiten, anders dan door windturbines en windparken en civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen	Geen effect	Voordeel	voordeel
§ 22.3.4.3 Geluid door windturbines en windparken	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.4.4 Geluid door civiele buitenschietsbanen, militaire buitenschietsbanen en militaire springterreinen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.5 Trillingen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.6 Geur	Geen effect	voordeel	Voordeel
§ 22.3.6.1 Algemene bepalingen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.6.2 Geur houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.6.3 Geur door het houden van fokteven van nertsen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.6.4 Geur door andere agrarische activiteiten	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.6.5 Geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.7 Bodembeheer	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.7.1 Nazorg na saneren van de bodem	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.7.2 Kleinschalig graven boven de interventiewaarde bodemkwaliteit	Geen effect	voordeel	voordeel

§ 22.3.7.3 Activiteiten op een locatie met historische bodemverontreiniging zonder onaanvaardbaar risico	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.7.4 Saneren van de bodem in het gebied De Kempen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8 Afvalwaterbeheer	--	--	--
§ 22.3.8.1 Lozen van grondwater bij sanering of ontwatering	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8.2 Lozen van afvloeiend hemelwater dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.3.4 Lozen van huishoudelijk afvalwater	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 2.3.8.4 Lozen van koelwater	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8.5 Lozen bij reinigen van bouwwerken	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8.6 Lozen bij opslaan en overslaan van goederen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8.7 Lozen vanuit gemeentelijke voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8.8 Lozen bij schoonmaken drinkwaterleidingen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.8.9 Lozen bij calamiteitenoefeningen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.9 Lozen bij telen, kweken, spoelen of sorteren van gewassen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.10 Lozen bij maken van betonmortel	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.11 Uitwassen van beton	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.12 Recreatieve visvijvers	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.13 Ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.14 Wassen van motorvoertuigen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.15 Niet-industriële voedselbereiding	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.16 Voedingsmiddelenindustrie	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.17 Slachten van dieren en bewerken van dierlijke bijproducten of, uitsnijden van vlees, vis of organen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.18 Opwekken van elektriciteit met een windturbine	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.19 In werking hebben van een acculader	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.20 Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.21 Traditioneel schieten	Geen effect	voordeel	voordeel

§ 22.3.22 Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.23 Opslaan van vaste mest	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.24 Opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.25 Het fokken, houden of trainen van landbouwhuisdieren, andere zoogdieren of vogels	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.3.26 Vergunningplichten, aanvraagvereisten en beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten	Geen effect	voordeel	voordeel
AFDELING 22.4 Aanleggen of wijzigen van wegen of spoorwegen zonder geluidproductieplafond	Geen effect	voordeel	voordeel
AFDELING 22.5 Overige activiteiten			
§ 22.5.1 Vergunningplichten en beoordelingsregels voor activiteiten in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.5.2 Aanvraagvereisten: diverse activiteiten die onder artikel 2.1 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vallen	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.5.2.1 Aanvraagvereisten omgevingsvergunningen vereist op grond van het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.5.2.2 Aanvraagvereisten omgevingsvergunningen vereist op grond van artikel 22.280 van dit omgevingsplan	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.5.2.3 Aanvraagvereisten omgevingsvergunningen vereist op grond van een andere gemeentelijke regeling dan dit omgevingsplan in samenhang met artikel 22.8 van de Omgevingswet	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.5.2.4 Aanvraagvereisten omgevingsvergunningen vereist op grond van artikel 4.35, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet	Geen effect	voordeel	voordeel
§ 22.5.3 Voorschriften	Geen effect	voordeel	voordeel
Bijlage I Begripsbepalingen	Zie hoofdstuk 1	Zie hoofdstuk 1	Zie hoofdstuk 1
Bijlage II Begripsbepalingen	Zie hoofdstuk 1	Zie hoofdstuk 1	Zie hoofdstuk 1

Bijlage 2: QuickScan Onderzoeken



memo

Postbus 150, 3000 AD Rotterdam

Telefoon: 010-2018555

E-mail: info@rho.nl

Onderwerp:	Kosten quickscan milieuaspecten
Datum:	04-12-2020
Referte:	Ing. T.A.C. Giesen

Aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoekt de financiële effecten van het omgevingsplan als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. Als input voor dit onderzoek is verzocht om informatie over de kosten van een quickscan per milieuaspect.

Uitgangspunten en afbakening quickscan

De kosten voor een quickscan milieuaspecten zijn zeer afhankelijk van de ligging van de ontwikkeling, het type ontwikkeling, de omvang van de ontwikkeling en de mate van diepgang van de quickscan. Een prijsopgave voor een quickscan milieuaspecten is daarom altijd maatwerk. Om in algemene zin inzicht te kunnen geven in de kosten per milieuaspect is een splitsing gemaakt in het type ontwikkeling, de omvang van een ontwikkeling en de locatie van de ontwikkeling. De aangegeven kosten in tabel 1 zijn gebaseerd op een globale quickscan waarbij het in kaart brengen van risico's, belemmeringen en kansen per milieuaspect worden beschreven. Hierbij worden nog geen uitgebreide analyses of onderzoeken verricht. Het betreft een beknopte, eerste analyse en geeft zo een eerste richting aan en een beantwoording van vragen over bijvoorbeeld kansrijkheid en ontwikkelstrategie. Uitgangspunt is dat niet voor elk aspect een aparte memo wordt opgesteld maar dat alle milieuaspecten in samenhang met elkaar worden bekeken, waarbij één memo wordt opgeleverd en waarin alle milieuaspecten worden beschreven. Hierbij wordt aangegeven welke vervolgstappen en vervolgonderzoeken noodzakelijk zijn. De vertaling van de quickscan in de regels t.b.v. het omgevingsplan zijn niet meegenomen. Bij de prijsvorming is uitgegaan van een adviseur met een uurtarief van €100,- per uur. De genoemde prijzen beperken zich tot de klassieke milieuthema's, nieuwe thema's zoals energie, duurzaamheid en gezondheid die nog niet standaard in een bestemmingsplan worden behandeld zijn niet opgenomen.

Afhankelijk van het type ontwikkeling en de ligging kan het interessant zijn om reeds in een quickscan nadere verkennende onderzoeken uit te voeren. Aanvullend zijn daarom (*cursief*) in de tabel prijzen weergegeven van verkennende onderzoeken die vaker in een quickscan worden uitgevoerd. De prijzen voor de aspecten soortenbescherming, bodem, archeologie en trillingen staan separaat genoemd in tabel 2.

Tabel 1 Prijzen quickscan excl. btw

Type ontwikkeling	Milieuaspect ⁴⁸	Ligging		
		Stedelijk	Buitengebied	
Woningbouw 1-50 woningen	Stikstof kwalitatief	€200,-	€200,-	
	Stikstof kwantitatief - verkennende berekening	€500,-	€500,-	
	Bedrijven en milieuhinder	€500,-	€400,-	
	Geluid ⁴⁹ kwalitatief	€400,-	€200,-	
	Geluid - kwantitatief (contourberekeningen)	€1.000,-	€1.000,-	
	Verkeer en parkeren	€300,-	€300,-	
	Luchtkwaliteit	€100,-	€100,-	
	Externe veiligheid	€400,-	€200,-	
	Kabels en leidingen	€100,-	€50,-	
	Water	€300,-	€300,-	
	Geur	€200,-	€200,-	
	Geur kwantitatief-agrarisch		€600,-	
	Landschap	€100,-	€300,-	
	Cultuurhistorie	€100,-	€200,-	
	50-500 woningen	M.e.r.-analyse ⁵⁰	€200,-	€200,-
		Stikstof kwalitatief	€300,-	€300,-
		Stikstof kwantitatief - verkennende berekening	€800,-	€800,-
Bedrijven en milieuhinder		€600,-	€600,-	
Geluid ² kwalitatief		€500,-	€500,-	
Geluid - kwantitatief (contourberekeningen)		€1.500,-	€1.500,-	
Verkeer en parkeren		€800,-	€800,-	
Luchtkwaliteit		€200,-	€200,-	
Externe veiligheid		€500,-	€400,-	
Kabels en leidingen		€100,-	€100,-	

48 Overige aspecten als windhinder, lichthinder, privacy, schaduwwerking en gezondheid worden in eerste instantie vaak niet in een quickscan beschouwd en zijn daarom niet opgenomen in de tabellen.

49 Wegverkeerslawaai en spoorweglawaai worden hierbij bekeken.

50 Analyse welke m.e.r.-procedure van toepassing en een risico inschatting op uitgebreide m.e.r.-verplichtingen.

	Water	€500,-	€400,-
	Geur	€400,-	€300,-
	<i>Geur kwantitatief-agrarisch</i>	-	€800,-
	Landschap	€300,-	€500,-
	Cultuurhistorie	€300,-	€500,-
	M.e.r.-analyse ³	€500,-	€500,-
Type ontwikkeling			
Milieuaspect⁵¹			
<u>Bedrijventerrein</u>			
0 tot 5 hectare	Stikstof kwalitatief	€500,-	
	<i>Strategisch m.e.r.-advies⁵² incl. verkennende stikstof- berekening</i>	€1.500	
	Bedrijven en milieuhinder	€600,-	
	Geluid ⁵³ kwalitatief	€600,-	
	Verkeer en parkeren	€600,-	
	Luchtkwaliteit kwalitatief	€600,-	
	Externe veiligheid	€500,-	
	Kabels en leidingen	€100,-	
	Water	€300,-	
	Geur kwalitatief	€600,-	
	Landschap	€200,-	
	Cultuurhistorie	€200,-	
5 tot 50 hectare	Stikstof kwalitatief	€800,-	
	<i>Strategisch m.e.r.-advies⁴ incl. verkennende stikstof- berekening</i>	€2.500,-	
	Bedrijven en milieuhinder	€1.200,-	
	Geluid ⁵ kwalitatief	€1.200,-	
	Verkeer en parkeren	€1.000,-	
	Luchtkwaliteit kwalitatief	€800,-	
	<i>Luchtkwaliteit-kwantitatief</i>	€2.500,-	
	Externe veiligheid	€700,-	
	Kabels en leidingen	€200,-	
	Water	€800,-	

51 Overige aspecten als windhinder, lichthinder, privacy, schaduwwerking en gezondheid worden in eerste instantie vaak niet in een quickscan beschouwd en zijn daarom niet opgenomen in de tabellen.

52 Strategisch advies over de te volgen m.e.r.-procedure in relatie tot de uitkomsten van de verkennende stikstofberekening.

53 Industrielawaai wordt hierbij bekeken.

	Geur kwalitatief		€1.000,-
	Landschap		€400,-
	Cultuurhistorie		€400,-
		Ligging	
Type ontwikkeling	Milieuaspect⁵⁴	Stedelijk	Buitengebied
<u>Overige ontwikkelingen</u> <i>retail, recreatie e.d.</i> 0 tot 2 hectare	Stikstof kwalitatief	€300,-	€300,-
	Stikstof kwantitatief - verkennende berekening	€800,-	€800,-
	Bedrijven en milieuhinder	€600,-	€600,-
	Geluid ² kwalitatief	€300,-	€300,-
	Geluid kwantitatief - (contourberekeningen)	€1.000,-	€1.000,-
	Verkeer en parkeren	€500,-	€500,-
	Luchtkwaliteit	€200,-	€200,-
	Externe veiligheid	€400,-	€400,-
	Kabels en leidingen	€100,-	€100,-
	Water	€400,-	€400,-
	Geur	€300,-	€300,-
	Geur kwantitatief	€800,-	€800,-
	M.e.r.-analyse ³	€600,-	€600,-
Landschap	€300,-	€500,-	
Cultuurhistorie	€300,-	€500,-	

Tabel 2 Prijzen overige onderzoeken

Overige onderzoeken	Bodem <i>historisch bodemonderzoek (NEN 5725)</i>	€500,-
	Archeologie <i>bureauonderzoek (<1ha)</i>	€1.400,-
	Ecologie <i>quickscan flora- en fauna</i>	€1.000,- (tot maximaal 7.500 m ²)
	Trillingen Kwalitatief op basis van meetgegevens elders. <i>*Dit aspect is alleen van toepassing indien gelegen binnen circa 100 m van een spoorlijn.</i>	€1.000,-

54 Overige aspecten als windhinder, lichthinder, privacy, schaduwwerking en gezondheid worden in eerste instantie vaak niet in een quickscan beschouwd en zijn daarom niet opgenomen in de tabellen.

Bijlage 3: Verslag digitale expertbijeenkomst Waterschappen 21 januari 2021

Deelnemers:

J. van Oorschot – Waterschap Zuiderzeeland
C. Bremer – Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
L. Meijers – Waterschap Scheldestromen
J. Schippers – Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

W. Dekking – Unie van Waterschappen (technisch voorzitter)

Onderzoekers:

A.J.M. Zebel – Vaudo (Rho)
S. Handgraaf (FloLegal)
M. Liebrechts en R. van der Zwan (Deloitte)

De belangrijkste uitkomsten van de expertbijeenkomst zijn kort en bondig weergegeven.

De sessie wordt ingeleid door Annette Zebel-Vaudo met een toelichting op de onderzoeksvraag, gekozen onderzoeksopzet en de belangrijkste bevindingen en conclusie. Daarna neemt Simon Handgraaf de presentatie over en bespreekt de bevindingen specifiek voor waterschappen.

De onderzoekers willen de aannames die zij hebben gedaan op de specifieke onderdelen voor waterschappen bespreken met de experts. Bij de volgende aannames wordt (op verzoek van de onderzoekers of de deelnemers stil gestaan).

Participatie:

- Omgeving mag oplossingen aandragen en vragen om voor de beoordeling daarvan onafhankelijke deskundigen in te huren, wat is effect daarvan?
 - o Expliciete plicht mee te werken aan aandragen oplossingen in voortraject is nieuw en veroorzaakt dus ook extra kosten
 - o Hoe verhoudt dit zich tot besparing in zienswijzen/beroepsfase?
 - Besparing voor waterschappen lijkt alleen te bestaan uit 'advocaatkosten' en eigen uren
 - Tijdwinst wordt voorzien, maar kostenbesparing niet ondersteund
- Projectbesluit gaat in toekomst gepaard met uitvoeringsbesluiten (voor zover het waterschap die niet integreert in het projectbesluit) waarvoor onder Ow ook participatie-eisen gelden

Aantallen:

- Waar zijn aantallen op gebaseerd? Steekproef officiëlepublicaties.nl
 - o 30% wordt herkend
 - o Verdeling 50/50 wordt niet herkend, alles via omgevingsvergunning (Bremer), andere waterschappen juist meer via bestemmingsplan-wijziging

- Projectbesluit 80% wordt niet herkend, meer vergunningen eigen dienst (wordt door experts gedeeld)
 - o Te hoog
 - Ondanks voordeel dat je in een keer door kan
 - vooral vanwege praktische bezwaren (geen ervaring met bestemmingsplannen, provincies willen er niet aan), alleen voor de hand liggend als onteigening nodig is
 - HHNK: Eerder 10% dan 80% / Zuiderzeeland: Eerder andersom / Scheldestromen: Alleen projectbesluiten voor primaire waterkeringen, provincie coördineert en zit niet te wachten op extra projectbesluiten
 - Vanuit hypothese zijn volgende aspecten redenen om voor projectbesluit te kiezen:
 - Complexiteit
 - Verwachte weerstand
 - Onteigening
 - o Vergunning eigen dienst levert hogere werklast dan projectbesluit op bij Stichtse Rijnlanden – dit ligt aan de verantwoordelijkheden binnen de organisatie (ingenieursbureau versus VTH)
- Kunnen we met min max werken voor instrumentaria waterschappen?
 - o Onderzoekers pakken dit op
- Hoe zijn de conclusies bij maximaal OP?
 - o 25% komt logisch voor (zware projecten blijven waarschijnlijk ook bij max OP niet passen, maar lichtere projecten wel)
 - o Werkverschuiving van gemeente naar waterschap

Kosten:

- Vergelijking instrumenten voor kostenbasis wordt herkend

Overige punten:

- Er is twijfel of de bevoegdheid om projectbesluiten uit te werken leidt tot extra procedure-eisen. Waterschappen zijn gewend om nu projectplannen met flexibiliteit vast te stellen, mag dat nog onder de Ow?

De onderzoekers nemen de uitkomsten mee in hun rapportage. Het verslag wordt als bijlage aan het onderzoeksrapport gehecht.