

Vergaderjaar 2020–2021

33 118

Omgevingsrecht

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

BT¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2020

Bijgaand treft u het KPMG rapport «Onderzoek transitiekosten Omgevingswet²» aan.

Inleiding

De afgelopen tijd heb ik u geïnformeerd over de inhoud en het proces van de onderzoeken die worden uitgevoerd om te komen tot het integrale financiële beeld van de stelselherziening Omgevingswet. Dit integrale beeld is een belangrijke stap richting de drie interbestuurlijk afgesproken financiële evaluaties van de stelselherziening in 2022, 2023 en 2027. Deze drie evaluaties bieden de basis om stil te staan bij de vraag of voldaan wordt aan het uitgangspunt in het Financieel Akkoord van 2016 waarin staat dat «partijen hoeven in financiële zin niet beter te worden van de invoering van de stelselherziening (eventuele baten mogen dus worden ingezet), maar willen er ook niet financieel op achteruit gaan» en voor het open gesprek waarin afgesproken is dat samen naar oplossingen wordt gezocht wanneer blijkt dat de transitiekosten ten gevolge van buiten de invloedssfeer van de bestuursorganen liggende factoren substantieel hoger blijken uit te vallen in relatie tot de verwachte baten. Hierbij voel ik mij gesteund door de moties Smeulders c.s.³ en Van Eijs⁴.

Om tot een integraal beeld van de financiële consequenties van de invoering van de stelselherziening te komen zijn de afgelopen jaren ongeveer 20 deelonderzoeken uitgevoerd. Nu de nieuwe regelgeving inmiddels gereed is, kan een integraal financieel beeld van de stelselher-

¹ De letters BT hebben alleen betrekking op 33 118.

² Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

³ Kamerstukken II 2020/21, 33 118, 162.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33 118, 165.

ziening gemaakt worden. Daartoe worden deze eerdere deelonderzoeken op basis van een onderzoeksagenda vastgesteld, geactualiseerd, aangevuld of indien dit nodig werd geacht (deels) grondig herzien. Hiertoe worden in totaal elf nieuwe onderzoeken gedaan, waarvan het elfde onderzoek het onderzoek is waarin alle deelonderzoeken worden geïntegreerd tot een integraal financieel beeld van de stelselherziening.

In eerdere berichten heb ik u gewezen op de complexiteit van de materie en onder andere aangegeven dat de onderzoeken pas volledig afgerond kunnen worden als het geheel aan deelonderzoeken beschikbaar is. Dit omdat integraal bezien moet worden of de resultaten van het ene deelonderzoek nog consequenties hebben voor andere deelonderzoeken en of dat dubbeltellingen aan de orde zijn⁵.

Vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan inzicht in de transitiekosten stuur ik u, vooruitlopend op de afronding van de overige deelonderzoeken en het onderzoek naar het integraal financieel beeld, bijgaand alvast het KMPG-rapport over de zogenoemde transitiekosten van de Omgevingswet, «Onderzoek transitiekosten Omgevingswet».

Het integrale beeld ontvangt u in de loop van april voorzien van een interbestuurlijke bestuurlijke waardering. De uitkomsten van het onderzoek over de transitiekosten vormen tezamen met de resultaten van de andere onderzoeken de start van een zorgvuldig monitoring- & evaluatieproces met bestuurlijk afgesproken evaluatiemomenten in 2022, 2023 en 2027.

Transitiekosten overheden

Op grond van door gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk aangeleverde informatie is het de inschatting van KPMG dat er in de transitieperiode door de overheden, gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk in haar rol als bevoegd gezag, een bedrag van 1,3 à 1,9 miljard euro wordt besteed aan de invoering van de Omgevingswet. Het gaat om een bedrag van 1,1 à 1,7 miljard euro voor gemeenten, 90 à 120 miljoen euro voor provincies, 63 à 77 miljoen euro voor waterschappen en 72 à 80 miljoen euro voor het Rijk. Alle transitiekosten worden meegenomen, ongeacht de wijze waarop deze worden gefinancierd (exploitatie of balans). Dit betekent in de woorden van KPMG, dat het gaat om de zogenaamde «bruto» kosten en dat ook uren/kosten zijn meegenomen die vanuit de reguliere organisatie/exploitatie beschikbaar worden gesteld/worden gedekt.

De bedragen worden niet in één keer uitgegeven. KPMG rapporteert kosten vanaf 2016 tot 2024 voor Rijk, provincies en waterschappen en, omdat gemeenten een langere transitieperiode hebben, tot en met 2029 voor gemeenten. De bedragen per individuele organisatie verschillen sterk tussen de 355 gemeenten⁶, de 12 provincies en de 21 waterschappen. Er is sprake van een grote variëteit aan omvang, timing en ambitie ten aanzien van de transitie. Vandaar dat KPMG geen gemiddeld jaarlijks bedrag per gemeente, provincie en waterschap berekent.

De piek van de kosten valt in de jaren 2020 en 2021. In deze periode is door alle overheden hard gewerkt aan de voorbereiding van de Omgevingswet. In de periode van 2016 tot eind 2021 zal driekwart van de

⁵ Zie bijvoorbeeld mijn brief van 14 januari 2021 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2020/21, 33 118, BQ).

⁶ KPMG ging nog uit van 355 gemeenten.

kosten, ongeveer 1,2 miljard, door de ongeveer 400 bevoegde gezagen gemaakt zijn en daarna dalen de transitiekosten.

Naast een totaalbedrag heeft KPMG ingeschat wat daarbinnen het effect van het jaar uitstel van de inwerkingtreding op de transitiekosten is. Het gaat daarbij om een bedrag van 65 à 89 miljoen euro. Dit bedrag maakt deel uit van de genoemde 1,3 à 1,9 miljard euro.

De uitkomsten zijn gebaseerd op een steekproef bij 11 van de 355 gemeenten, 5 van de 12 provincies, 5 van de 21 waterschappen en de 6 relevante Rijksonderdelen. De hierboven genoemde bedragen zijn onzeker en KPMG hanteert daarom een flinke bandbreedte. Het rapport van KPMG gaat expliciet in op de oorzaken hiervoor. Zo zijn er onzekerheden ten aanzien van (i) de inschatting van toekomstige activiteiten en daarmee samenhangende transitiekosten, (ii) de extrapolatie van de gegevens van de steekproef naar een totaalbeeld en (iii) de accuraatheid van het toerekenen van gerealiseerde transitiekosten aan de Omgevingswet. De onzekerheidsmarge is bij gemeenten hoger (plus of min 20%) dan bij provincies en waterschappen (plus of min 10%), omdat onder andere de nog uit te voeren werkzaamheden voor gemeenten groter zijn en bovendien verder in de toekomst liggen in vergelijking met provincies en waterschappen. De onzekerheidsmarge bij rijkspartijen is met plus of min vijf procent lager dan bij de decentrale overheden, onder andere omdat alle betrokken ministeries de relevante gegevens hebben kunnen aanleveren.

Het KPMG rapport doet ook aanbevelingen voor de verdere monitoring van de transitiekosten. Dit is van belang richting de afgesproken evaluatie in 2022 waarbij de nadruk op de transitiekosten zal liggen.

Structurele effecten van de Omgevingswet

Het KPMG rapport gaat in op de eenmalige transitiekosten die overheden maken in het kader van de stelselherziening Omgevingswet. Het rapport gaat conform de aan KPMG gegeven opdracht alleen in op eenmalige kosten. De kosten zijn substantieel en moeten straks in het licht worden gezien van de te verwachten structurele financiële effecten die in andere onderzoeken onderzocht worden ten behoeve van het integrale financiële beeld.

Bestuurlijke afspraken

Over dit integrale financiële beeld is interbestuurlijk afgesproken dat dit een startpunt is voor een zorgvuldig monitoring- en evaluatieproces. Zo kunnen op basis van het integrale financiële beeld en de onderliggende onderzoeken «elementen verzameld worden die opgenomen worden in het monitoringsinstrument dat gebruikt wordt om de financiële effecten van invoering van de Omgevingswet te monitoren als input voor de financiële evaluatie» zoals dat in de bestuurlijke afspraken van april 2020 afgesproken is.

De eerste evaluatie is bestuurlijk afgesproken voor najaar 2022 waarbij nadruk op de transitiekosten zal liggen. Hiertoe zal in 2022 opnieuw naar de transitiekosten worden gekeken. Van belang is daarbij dat dan naar de inschatting van KPMG ongeveer driekwart van de transitiekosten gerealiseerd zal zijn hetgeen het mogelijk moet maken de transitiekosten met een wat grotere mate van zekerheid in kaart te brengen al zal ook dan het vraagstuk van de toerekenbaarheid een rol spelen. In 2023 wordt opnieuw een financiële evaluatie uitgevoerd en dan worden zowel de kosten als ook de structurele baten opnieuw gezien. Datzelfde vindt

opnieuw plaats in 2027 als onderdeel van de algehele evaluatie van de stelselherziening. Deze drie evaluaties bieden de basis om drie maal stil te staan bij de financiële effecten. Als dat nodig is zoeken partijen samen naar oplossingen.

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