

Aan: Directeuren van de omgevingsdiensten,
cc projectleiders Omgevingswet en hoofden bedrijfsvoering
Van: Ruben Vlaander, portefeuillehouder OW voor OD NL
Betreft: Aanbieding resultaten onderzoek Financiële effecten Omgevingswet voor omgevingsdiensten
Datum: 2 juni 2022
Bijlagen: Cebeon-rapport; Memorandum normfinanciering

Beste collegae,

Hierbij stuur ik jullie het eindrapport over de financiële effecten van de Omgevingswet op de omgevingsdiensten met daarbij een memorandum met bouwstenen over de normfinanciering. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat OD NL hiernaar heeft laten uitvoeren door Cebeon.

Aanleiding voor dit onderzoek was het KPMG-rapport over de transitiekosten in het Integraal financieel beeld Omgevingswet (Ifb). Daarin werd ingeschat dat van het totaal van € 1,1 à 1,7 miljard slechts € 4 à 8 miljoen bij de omgevingsdiensten zou vallen. OD NL leek dit een onderschatting en heeft dat uitgedrukt in een inspraakreactie, waarop vanuit de koepels de vraag kwam om de transitiekosten bij de omgevingsdiensten beter te onderbouwen.

Als onderzoekdoelen in het onderzoek zijn geformuleerd:

1. Het opsporen van – substantiële – hiaten in het Ifb bij de raming van structurele en incidentele kosteneffecten van de Omgevingswet op het werk van de omgevingsdiensten.
2. Het in beeld brengen van goed onderbouwde, substantiële financiële gevolgen van de Omgevingswet voor omgevingsdiensten, zowel landelijk als voor individuele omgevingsdiensten.
3. Als bijvangst bouwstenen te verzamelen voor de in het rapport-Van Aartsen aangezwengelde discussie over de normfinanciering voor omgevingsdiensten.

Verschillende bureaus toonden belangstelling om het onderzoek uit te voeren. Onze keuze voor Cebeon was mede ingegeven door hun solide reputatie en hun uitgebreide ervaring in eerdere financiële onderzoeken over de Ow. Aan het begin van het onderzoek is besloten om Bodem en Bouw niet mee te nemen, omdat daarover al andere financiële onderzoeken lopen. Met Cebeon zijn we gekomen tot een representatieve steekproef van zes omgevingsdiensten om te bevragen, waarmee de opgehaalde gegevens konden worden geëxtrapoleerd naar alle 29 omgevingsdiensten. Deze werkwijze sluit aan bij die van de eerdere onderzoeken in het Ifb.

Over de reeds gemaakte (transitie)kosten konden harde gegevens worden opgehaald. Over de toekomstige transitiekosten bleek dat moeilijker: slechts vier omgevingsdiensten durfden zich aan voorspellingen te wagen. Voor alle omgevingsdiensten schat Cebeon de totale transitiekosten 'conservatief' in op totaal € 99 à 143 miljoen, waarvan 16,3% na 2023. Cebeon noemt deze raming 'voorzichtig', omdat in de basiscijfers voor de ramingen niet alle posten (van de definitie van transitiekosten) konden worden gekwantificeerd, de raming vanaf 2023 onvolledig is en de btw buiten beschouwing is gebleven. Verder is, zoals gezegd, het werkveld Bodem en Bouw niet meegenomen. Alsnog is dit een zinvolle correctie van de € 4 à 8 miljoen van het Ifb, ook in verband met het opgenomen bedrag van € 410 miljoen uit het regeerakkoord voor de implementatiekosten Omgevingswet.

Helaas bleek het niet mogelijk om harde cijfers te hangen aan de te verwachten structurele effecten. Daarover hadden de bevragede omgevingsdiensten zelf nog onvoldoende duidelijkheid, met name vanwege de onzekerheid over het beleid van hun opdrachtgevers bij de implementatie van de Omgevingswet. Dat zo kort voor de inwerkingtreding zoveel financiële onzekerheid is bij de omgevingsdiensten ook in samenspraak met de opdrachtgevers, is op zichzelf een betekenisvol gegeven.

Uit de gesprekken met de diensten kon Cebeon wel een groot aantal kwalitatieve conclusies trekken over de komende uitdagingen voor de omgevingsdiensten, zowel in hun eigen taakuitoefening als in de afspraken daarover met hun opdrachtgevers. Daardoor ligt er nu een samenhangend overzicht van de substantiële financiële effecten van de Ow op de omgevingsdiensten.

In het gevoerde gesprek met de VNG over deze rapportage bleek er geen ruimte te zijn om afspraken te maken over een bijdrage aan omgevingsdiensten vanuit de landelijke extra gelden voor de omgevingswet uit het regeerakkoord. Evengoed als de afgelopen jaren, zou er binnen iedere individuele dienst vanuit afspraken met de eigen deelnemers voor de komende jaren tot dekking van de voorbereidingskosten moeten worden gekomen.

Wij vragen uw aandacht voor de conclusies dat het winst zou opleveren (zowel voor de diensten als voor al hun opdrachtgevers) als we bepaalde uitdagingen gezamenlijk, althans in samenhang, aangaan. Bij de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en jurisprudentie is het in ieders belang dat we niet te ver uiteen gaan lopen. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop we inrichtingen omzetten naar milieubelastende activiteiten en hoe de omgevingsdiensten die vastleggen in de zaaksystemen. Harmonisatie is landelijk wenselijk en lokaal efficiënt. Het kan helpen als we daarop gezamenlijk met Rijk, koepels en OD NL sturen met middelen.

De transitie naar de Omgevingswet wordt hoe dan ook voor alle partijen, zowel in de overheid als verder in de samenleving, ingewikkeld en langdurig. Door deregulering kunnen veel voorkomende, simpeler zaken goedkoper worden, zeker als het DSO de afhandeling ervan stroomlijnt. Maar het opsplitsen van procedures, het gevraagde maatwerk en het vervangen van centrale door decentrale regels en open normen maken de minder vaak voorkomende, complexere zaken juist duurder. En die laatste zitten veelal in het takenpakket van de omgevingsdiensten.

Het lijkt verstandig om over deze aspecten in het bestuur van de eigen dienst en voor zover nodig ook met de individuele deelnemers het verdere gesprek te voeren om te komen tot dekkingafspraken voor de verder voorbereiding en tot meer gezamenlijk inzicht op de structurele financiële effecten en de daarbij horende kostenfactoren.

Het memorandum met de aanbevelingen over de normfinanciering zal mee genomen worden in het interbestuurlijk programma rond de opvolging van de aanbevelingen van de commissie-Van Aartsen en hoeft in de regionale gesprekken niet aan de orde te komen.

Voor een vervolgaanpak zouden de uitkomsten van deze gesprekken richtinggevend moeten zijn, en deze aanpak wil ik dan ook graag vanuit het te vormen vakberaad hoofden bedrijfsvoering verder oppakken en vormgeven. Een nader bericht hierover volgt naar deze groep. Tevens zal er een kennissessie georganiseerd worden vanuit de werkgroep Financiën van het programma Omgevingswet, om het rapport waar nodig toe te lichten en vragen te beantwoorden. Dit ook om tot meer afstemming over het vervolg te komen.

Mochten er vragen of opmerkingen zijn over deze aanpak dan hoor ik die graag. Vragen van meer inhoudelijke aard kunnen aan Ruud Peeters (06-52884248 of Ruud.peeters@odh.nl) worden gericht.

Ik hoop met deze aanpak en bouwsteen het gesprek in de regio weer een stap verder te brengen.

Met vriendelijke groet,

Ruben Vlaander
Portefeuillehouder Omgevingswet DB Omgevingsdienst NL