

Onderwerp: Gezamenlijke Interbestuurlijke waardering van het

Integrale Financiële beeld (IFB)

Van: Rijk / VNG/IPO/Unie van Waterschappen

Datum: 21 april 2021

Gezamenlijke Interbestuurlijke waardering van het Integrale Financiële beeld (IFB)

In deze notitie wordt de gezamenlijke interbestuurlijke waardering weergegeven van het Integrale Financiële Beeld dat 12 maart 2021 naar de Eerste en Tweede Kamer is verzonden.

Omgevingswet cruciaal voor maatschappelijke opgave

De Omgevingswet stelt overheden in staat om meer in samenhang aan het beheer en de ontwikkeling van de fysieke omgeving te werken. De wet geeft overheden het noodzakelijke instrumentarium in handen om grote maatschappelijke opgaven op het fysieke domein aan te pakken en met elkaar te verbinden, zoals de woningbouwopgave, binnenstedelijke transformatie, de energietransitie, klimaatadaptatie en de oplossing van de stikstofproblematiek. Ook kunnen overheden met de Omgevingswet de dienstverlening aan initiatiefnemers verbeteren.

Interbestuurlijke financiële afspraken

Over de balans tussen de kosten van de invoering van de Omgevingswet en het verwachte structurele financiële voordeel zijn in het Financieel Akkoord van 2016 (en op een aantal punten nader uitgewerkt in de beheerovereenkomst van 2018) de volgende bestuurlijke afspraken gemaakt:

- De minister van BZK draagt als stelselverantwoordelijke de investeringen van het ontwikkelen van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het tot stand brengen van het Informatiepunt Omgevingswet en de Invoeringsondersteuning (landelijke programma ADSMO).
- Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen nemen de transitiekosten van de stelselherziening voor eigen rekening.
- Ieder van de betrokken partijen draagt de eigen structurele kosten en verder komen de besparingen die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet ten gunste van ieder van de betrokken partijen. Deze jaarlijkse besparingen kunnen (...) worden ingezet als dekking voor te maken kosten als gevolg van de stelselwijziging. Het kabinet zal deze besparingen niet korten op het gemeente- en provinciefonds of in rekening brengen bij de waterschappen.
- Onderdeel van de structurele kosten van de vier overheden zijn financiële bijdragen voor het beheer van het DSO en het IPOw.
- Partijen hoeven in financiële zin niet beter te worden van de invoering van de stelselherziening, maar willen er ook niet financieel op achteruit gaan.
- Partijen treden in onderling overleg wanneer één van de partijen motiveert en onderbouwt dat significant buiten de scope van het bestuursakkoord en deze financiële afspraken wordt getreden.

Aanvullend zijn de volgende interbestuurlijke procesafspraken gemaakt:

- In april 2020 is afgesproken dat de partijen bereid zijn een open gesprek te voeren en naar oplossingen te zoeken ingeval uit evaluatie 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.

- In november 2020 is afgesproken dat het nieuwe stelsel financieel wordt geëvalueerd in 2022, 2023 en 2027.
- In het Financieel Akkoord is afgesproken dat uiterlijk een half jaar voor de inwerkingtreding een Integraal Financieel Beeld (IFB) van de financiële effecten van de stelselherziening wordt opgesteld.
- Dit beeld vormt conform de Beheerovereenkomst (december 2018) een startpunt voor de monitoring van de financiële gevolgen.

Ten aanzien van het DSO zijn in het Financieel Akkoord uit 2016 en de Beheerovereenkomst uit 2018 de volgende afspraken gemaakt:

- De financiering van de ontwikkeling van DSO-LV, alsmede van het Informatiepunt, komt ten laste van de begroting van BZK.
- Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen leveren hun financiële bijdrage in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt.
- Voor wat betreft de uitbouw DSO-LV blijft de ambitie uit het Bestuursakkoord leidend en de financiële afspraken hierover blijven gelden. Als onderdeel van de Beheerovereenkomst is de bestuurlijk vastgestelde Agenda Uitbouw het kader waarbinnen partijen vervolgens, telkens op basis van een businesscase, inclusief dekkingsvoorstel, in het OGB Beheer een go/no go besluit nemen om een element te doen ontwikkelen.
- De afspraken over de benodigde investeringen voor deze Bestuurlijke Agenda Uitbouw van DSO-LV volgen de financiële afspraken zoals die in 2016 zijn gemaakt. Primair komen die ten laste van het Rijk via de begroting van BZK. De minister van BZK bevordert het beschikbaar komen op de begroting van BZK van het investeringsbudget dat binnen de afspraken nodig is voor de uitvoering van de Bestuurlijke Agenda Uitbouw DSO.

Moties Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft in dit verband twee moties aangenomen.

1. De moties Smeulders verwijst naar de bestuurlijke afspraken die vragen om budgetneutrale invoering en verzoekt de regering om deze afspraken na te komen en zo te voorkomen dat de Omgevingswet decentrale overheden meer gaat kosten dan dat deze ze mogelijk oplevert.
2. De motie van Eijs verzoekt de regering om in overleg met de decentrale overheden zorg te dragen voor voldoende middelen voor het invoeren van de Omgevingswet.

In tien jaar terugverdienen

Wat 'financieel er niet op achteruit gaan' en 'budgetneutrale invoering' precies zijn, is niet bestuurlijk vastgelegd. Een motie die tijdens de algemene ledenvergadering van de VNG (september 2020) hierover is aangenomen stelt *dat de overgang naar de Omgevingswet voor gemeenten op middellange termijn (minder dan 10 jaar) budgetneutraal moet kunnen verlopen.*

Integraal Financieel Beeld

Rijk en koepels hebben de afgelopen periode het Integraal Financieel Beeld (IFB) laten opstellen door onafhankelijk onderzoekers. Het IFB is op 12 maart 2021 aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Deze bestuurlijke appreciatie hiervan is 21 april jongstleden vastgesteld tijdens een interbestuurlijk overleg.

Het IFB is gebaseerd op onderliggende onderzoeken en voor al deze onderzoeken geldt dat er sprake is van onzekerheden en bandbreedtes. Het Integraal Financieel Beeld vormt de start van een zorgvuldig monitoringsproces richting de drie interbestuurlijk afgesproken financiële evaluaties van de stelselherziening in 2022, 2023 en 2027. Ook geeft het IFB ondanks de onzekerheden zicht op de gevolgen die de invoering van het stelsel kan hebben. De geplande evaluaties zullen ervoor moeten zorgen dat de onzekerheden worden verkleind. Een belangrijke conclusie uit het IFB is dat Nederland als geheel (burgers, bedrijven en overheden) er financieel op vooruit kan gaan. In het gunstigste geval kan de Omgevingswet jaarlijks meer dan een miljard aan besparingen opleveren.

De besparingen treden vooral op bij burgers en bedrijven. Overheden kunnen niettemin ook besparingen realiseren. Ze maken echter eerst forse transitiekosten.

Invoeringskosten

De rijksoverheid draagt de investeringskosten van het ontwikkelen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het tot stand brengen van het Informatiepunt Omgevingswet en de ondersteuning van de implementatie van de wet vanuit het landelijke programma aan de slag met de Omgevingswet.

In het Integraal Financieel Beeld is dit opgenomen als een investering die over de gehele periode kan oplopen tot ongeveer 300 miljoen euro. De transitiekosten voor het Rijk bedragen 76 miljoen voor de taken van het Rijk als bevoegd gezag. Het IFB heeft voor de waterschappen, provincies en gemeenten de verhouding zichtbaar gemaakt tussen de eenmalige transitiekosten en de structurele effecten. Er worden indicatieve terugverdientijden berekend door de transitiekosten te delen door de structurele effecten. Er is daarbij niet naar de opbouw in de tijd van de financiële effecten gekeken.

De transitiekosten voor waterschappen zijn 63 à 77 miljoen euro. In het meest gunstige scenario kunnen waterschappen deze kosten in 4 jaar terugverdienen. In het midden scenario komt deze terugverdientijd op 9 jaar uit. Voor waterschappen laat het IFB ook varianten zien waarin er niet wordt bespaard.

De transitiekosten voor provincies bedragen 90 à 120 miljoen euro. In het meest gunstige scenario kunnen deze kosten in 1,6 jaar worden terugverdiend. In het midden scenario is dat 3,6 jaar.

De transitiekosten voor gemeenten zijn vooralsnog door KPMG geraamd op 1,1 à 1,7 miljard. In het meest gunstige scenario kunnen gemeenten deze kosten in 6 jaar terugverdienen. In het midden scenario komt deze terugverdientijd op 19 jaar. Voor gemeenten laat het IFB ook varianten zien waarin er niet bespaard wordt.

Waterschappen zullen eind 2021 84% van de invoeringskosten reeds gemaakt hebben. Voor 2022 raamt KPMG een uitgave van 6 miljoen, voor 2023 3 miljoen en voor 2024 2 miljoen.

Provincies zullen eind 2021 95% van de invoeringskosten reeds gemaakt hebben. Voor 2022 raamt KPMG een uitgave van 3 miljoen en zowel voor 2023 als 2024 1 miljoen.

Gemeenten zullen eind 2021 70% van de invoeringskosten reeds gemaakt hebben. Voor 2022 raamt KPMG een uitgave van 150 miljoen, voor 2023 110 miljoen, voor 2024 70 miljoen en voor 2025 tot en met 2029 gemiddeld nog 16 miljoen per jaar.

De kosten die bevoegd gezagen de komende jaren nog moeten maken hebben vooral te maken met het maken van nieuwe regelgeving zoals omgevingsvisies, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen. Goede decentrale regelgeving is cruciaal voor de aanpak van de grote opgaves waarvoor Nederland staat, de woningbouwopgave, binnenstedelijke transformatie, de energietransitie, klimaatadaptatie en de oplossing van de stikstofproblematiek.

Waardering VNG

De VNG waardeert het Integraal Financieel Beeld Omgevingswet als volgt op basis van de gemeentelijke consultatie:

Respons

De gemeentelijke consultatie is beantwoord door ruim 100 gemeenten, een aantal omgevingsdiensten en een veiligheidsregio. Met deze reacties is ruim 45% van het land (naar inwonertal) vertegenwoordigd.

Algemeen beeld

Gemeenten vinden het Integraal Financieel Beeld Omgevingswet voldoende bruikbaar voor de bestuurlijke discussie over financiën. Het rapport geeft volgens gemeenten een goed beeld van de invoeringskosten; de geraamde invoeringskosten worden gezien als realistisch (voor het landelijke getal) en herkenbaar (voor de lokale situatie). Met betrekking tot de structurele effecten is het lastig voor gemeenten om die op dit moment te overzien, ook omdat de beleidskeuzes die aan deze effecten ten grondslag liggen, nog niet zijn gemaakt. Die beleidskeuzes zullen niet financieel gedreven worden gemaakt. Gemeenten verwachten dat de eigen lokale effecten aan de onderkant van de geraamde bandbreedte zullen uitvallen.

Terugverdiëntijd

De invoeringskosten voor gemeenten zijn hoog en worden breed herkend. De structurele effecten van de stelselwijziging zijn nog ver weg en van veel factoren afhankelijk (zowel binnen als buiten de invloed van gemeenten). Gemeenten verwachten dat de structurele effecten niet voldoende positief zullen zijn om de invoeringskosten terug te verdienen. Een terugverdiëntijd van maximaal 10 jaar na invoering van de wet is voor gemeenten, gezien de hoge invoeringskosten, de verwachte beleidsgedreven keuzes en de daarmee samenhangende lage positieve effecten op lange termijn, naar verwachting onhaalbaar.

Financiële zorgen

Uit de consultatie komt een dringend beroep naar voren om in 2022 iets te doen aan de financiële zorgen van gemeenten ten aanzien van de stelselwijziging. Het is ons duidelijk dat de invoeringskosten voor gemeenten veel hoger zijn dan eerder werd verwacht. Dit blijkt uit de onderzoeken en wordt bevestigd door de consultatie. Deze invoeringskosten leggen nu hoge druk op de gemeentelijke financiën. Wij zien, ook in de consultatie, dat verlichting van de financiële druk op korte termijn noodzakelijk is om de invoering van de Omgevingswet te accommoderen. Wij hebben daartoe voorgesteld om de invoeringskosten in 2022 ad 150 miljoen voor gemeenten te compenseren.

Ons beeld is dat de effecten zoals ze nu in het Integraal Financieel Beeld zijn weergegeven te optimistisch worden ingeschat. Gemeenten geven in de consultatie aan te verwachten de structurele effecten van de wet niet kunnen dragen. De focus ligt op tien jaar terugverdiëntijd, maar gemeenten kunnen niet tien jaar wachten op compensatie. Daarom zullen de ontwikkelingen naar de mening van gemeenten de komende jaren nauwgezet gemonitord moeten worden, zodat we op basis daarvan bij de evaluaties van 2023 en 2027 kunnen bespreken, berekenen en uitkeren wat gemeenten dan aanvullend aan compensatie nodig hebben.

Waardering Unie van Waterschappen

1. De waterschappen herkennen het Financieel beeld en zijn blij dat dit bevestigt dat de toekomstige baten van de stelselherziening voor inwoners en bedrijven op termijn groot zijn.
2. Wel vinden de waterschappen het financieel beeld vanuit het perspectief van de overheid zorgwekkend: overheden moeten hoge kosten maken en ingrijpende beslissingen nemen om verbeteringen en besparingen voor maatschappij te realiseren. De kosten zijn veel hoger dan zoals verwacht in 2016, toen de afspraken over de bekostiging van de stelselherziening zijn gemaakt.
3. Het zorgwekkende beeld geldt zeker ook voor de waterschappen. Zo zijn hun transitiekosten veel hoger dan zoals verwacht in 2016. Mede gegeven de bestuurlijke afspraak dat de transitiekosten in 2022 worden geëvalueerd, kondigen de waterschappen nu aan dat zij bij die evaluatie, bij ongewijzigde inzichten, om compensatie van de hogere kosten zullen vragen.
4. Voor het succes van de wet en het realiseren van de besparingen door inwoners, bedrijven én overheden is afbouw van DSO-LV en uitbouw van DSO tot scenario 3 absoluut noodzakelijk. Het Financieel Beeld laat zien dat hiervoor de komende jaren onvoldoende middelen beschikbaar zijn. De waterschappen vragen de garantie dat hiervoor - conform de gemaakte afspraken - voldoende extra geld beschikbaar komt en blijft.

5. De waterschappen herbevestigen de in 2018 gemaakte bestuurlijke afspraken over de gemaximeerde beheerbijdragen voor DSO en IPOw van in totaal voor de vier overheden van 25,9 miljoen voor de periode 2020 t/m 2023 en 57 miljoen euro voor de periode daarna.

Waardering IPO

De provincies herkennen zich in de cijfers uit het Integrale Financiële Beeld Omgevingswet. Er zullen ongetwijfeld de komende jaren nog wijzigingen optreden in de cijfers maar het overall beeld is herkenbaar. Naast herkenbaar zijn de cijfers deels hoopgevend en deels zorgwekkend.

Hoopgevend is dat het totaal van baten en lasten van de Omgevingswet voor de maatschappij positief is. Ook financieel is er nog steeds een goede reden om de Omgevingswet in te voeren. De maatschappelijke baten van de Omgevingswet en de kwaliteit van de leefomgeving dienen voorop te staan, en deze maatschappelijke baten zijn onbetwist.

Voor overheden is het beeld niet eenduidig positief. We zien dat de financiële middelen voor het DSO op dit moment tekortschieten. Provincies vrezen dat deze tekorten leiden tot een neerwaartse bijstelling van het ambitieniveau en een ongewenste verschuiving in de verdeling van kosten tussen overheden. Provincies benadrukken dat er zicht moet blijven op het realiseren van de ambitie van scenario 3. Het is belangrijk dat er de komende jaren voldoende middelen beschikbaar komen en blijven om het DSO te voltooien, temeer omdat wederom blijkt dat scenario 3 de grootste maatschappelijke baten oplevert. De provincies willen daarom dat de minister garandeert dat scenario 3, inclusief informatiehuizen, wordt gerealiseerd en dat BZK ervoor zorgt dat hiervoor voldoende extra geld beschikbaar komt. De provincies zien graag in 2021 nader uitgewerkt hoe die garantie kan worden ingevuld. Borging van de ambitie en de bijbehorende middelen ten aanzien van DSO, mitigeert het risico van noodgedwongen ambitieverlaging en ongewenste kostenverschuivingen.

Voor provincies lijkt het saldo van baten en lasten positief uit te vallen. Provincies zien op dit moment dan ook geen aanleiding af te wijken van de financiële afspraken uit 2016. Overheden hoeven financieel niet beter te worden van de Omgevingswet, maar dienen er ook niet op achteruit te gaan. In dat kader vinden provincies het belangrijk dat alle overheden financieel in staat zijn de Omgevingswet goed in te voeren. Ook op dit dossier zijn er zorgen over de financiële positie van met name de gemeenten. Wij willen daarom aan het Rijk mee geven dat alle overheden financieel in staat moeten zijn de Omgevingswet in te voeren en dat het Rijk financieel moet bijspringen wanneer dit niet het geval is.

Gezamenlijke bestuurlijke waardering IFB

- Het IFB laat zien dat burgers en bedrijven een financieel voordeel kunnen hebben van de Omgevingswet. Invoering van de Omgevingswet draagt bij aan de realisatie van maatschappelijke baten. De besparingen zouden kunnen oplopen van 300 miljoen tot 1,1 miljard euro per jaar.
- Overheden kunnen ook positieve financiële effecten van de Omgevingswet hebben, maar dat gaat om geringere bedragen. Ook geldt dat het tempo waarin overheden de besparingen kunnen realiseren, afhangt van de lokale mogelijkheden de invoering voortvarend op te pakken. Bovendien maken overheden anders dan burgers en bedrijven eerst forse transitiekosten. Hoewel de cijfers nog onzekerheden kennen, raamt onderzoek (KPMG) deze eenmalige transitiekosten op een bedrag van 1,3 miljard à 1,9 miljard euro. De transitiekosten voor gemeenten zijn door KPMG geraamd op 1,1 à 1,7 miljard euro, voor de provincies op 100 miljoen euro en voor waterschappen op 70 miljoen euro. Voor deze transitiekosten konden destijds in 2016 nog geen bedragen worden ingeschat.
- Voor de beoordeling van deze bedragen is het uitgangspunt uit het Financieel Akkoord dat partijen in financiële zin niet beter hoeven te worden van de invoering van de stelselherziening, maar er ook niet financieel op achteruit willen gaan, van belang. Gezien dat uitgangspunt wordt het redelijk geacht om aan te sluiten bij een motie die tijdens de algemene ledenvergadering van de VNG (september 2020) hierover is aangenomen en in te zetten op

een terugverdientijd van 10 jaar waarin overheden de transitiekosten moeten kunnen terugverdienen.

- Waterschappen en vooral provincies lijken hun kosten in zo'n termijn van 10 jaar terug te kunnen verdienen. Gemeenten kunnen de kosten in het meest optimistische scenario in 6 jaar terugverdienen, maar het IFB laat ook varianten zien waarin gemeenten zelfs helemaal niet besparen. Het IFB toont een terugverdientijd van 19 jaar in een midden-scenario.
- Er speelt ook generieke problematiek van tekorten in de gemeentefinanciën. Er zijn structurele financiële tekorten op het gebied van jeugdzorg, het abonnementstarief Wmo en als gevolg van de opschalingskorting. Daarnaast zijn er grote nieuwe opgaven op het gebied van wonen, klimaat, regionale economie en digitalisering.
- Gelet op de bredere financiële problematiek bij gemeenten en in lijn met de bestuurlijke afspraak van april 2020 (inclusief de financiële evaluatie) zullen de partijen in interbestuurlijk verband gezamenlijk werken aan het uitdenken van oplossingen die tot betere financiële effecten kunnen leiden. Het doel hiervan is dat een nieuw Kabinet samen met de interbestuurlijke partners snel kan kiezen welke van de geïnventariseerde oplossingen ingezet zal worden. Het gaat hierbij om nieuw uit te denken opties waarin het stelsel nu niet voorziet. De opties zullen moeten bijdragen aan voor de medeoverheden hogere structurele besparingen, lagere structurele kosten, hogere structurele opbrengsten of lagere transitiekosten. Financiële compensatie van een deel van de transitiekosten zal daarbij ook een optie zijn. Er zijn financiële afspraken vastgelegd over de implementatie van de Omgevingswet. Op 18 december 2018 hebben de bestuurlijke partners in opmaat naar inwerkingtreding de Beheerovereenkomst Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke voorziening gesloten. Deze overeenkomst is ter uitwerking van het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015) en het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016).
- De bestuurlijke partners hechten er gezamenlijk aan dat er de komende jaren conform de gemaakte afspraken voldoende middelen beschikbaar komen en blijven voor de afbouw, doorontwikkeling en uitbouw van het DSO-LV. Alle partners bevorderen dat binnen de gemaakte afspraken de middelen hiervoor beschikbaar komen. Hierbij geldt dat de financiering van de afbouw van het basisniveau DSO-LV ten laste komt van de begroting van BZK. De Minister van BZK heeft tevens op zich genomen te bevorderen dat conform de Beheerovereenkomst uit 2018 het investeringsbudget dat nodig is voor de Uitbouw beschikbaar komt op de begroting van BZK.
- In paragraaf 2 van de Beheerovereenkomst wordt uiteengezet hoe de bestuurlijke partners vanuit een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid na inwerkingtreding binnen de gesloten akkoorden verder werken aan de realisatie van het ambitieniveau DSO volgens scenario 3. Alle partners streven onverkort naar het op termijn bereiken van die eindambitie en erkennen het belang van de gemaakte afspraken. Hiertoe is onder de Beheerovereenkomst gezamenlijk een Bestuurlijke Agenda Uitbouw DSO-LV vastgesteld. Deze agenda bevat naast de eerste inhoudelijke uitwerking van de verschillende elementen ook de prioritering en een inschatting van de daarvoor benodigde investeringen richting die eindambitie. Het vormt het kader waarbinnen partijen vervolgens, telkens op basis van een businesscase, inclusief dekkingsvoorstel. Effectuering van de Uitbouw agenda vergroot de maatschappelijke baten die met de invoering van de Omgevingswet worden nagestreefd en maakt een meer doelmatige uitvoering van deze wet door de bevoegd gezagen mogelijk. Het Rijk draagt de investeringskosten voor de elementen uit de bestuurlijke agenda uitbouw indien daartoe interbestuurlijk op basis van businesscases toe wordt besloten.
- De eind 2018 in de beheerovereenkomst gemaakte bestuurlijke afspraken over de gemaximeerde beheerbijdragen voor DSO-LV en Informatiepunt van in totaal voor de vier

overheden van 25,9 miljoen (plus indexatie) voor de periode 2020 t/m 2023 en 57 miljoen euro voor de periode daarna worden herbevestigd.

- Het IFB bevat nog veel onzekerheden. Rijk en koepels onderschrijven dan ook dat het IFB de start vormt van een zorgvuldig monitoringsproces richting de drie interbestuurlijk afgesproken financiële evaluaties van de stelselherziening in 2022, 2023 en 2027.