

Financiële effecten Invoeringswet

Onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringswet van de Omgevingswet voor bedrijven, burgers en overheden

Financiële effecten Invoeringswet

Onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringswet van de Omgevingswet voor bedrijven, burgers en overheden

Auteurs

Peter Bex

Patrick van der Poll

Joland van der Heijden

Joanna Harrison

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Doel, reikwijdte en uitgangspunten	8
2.1	Doel van het onderzoek	8
2.2	Reikwijdte	9
2.3	Algemene uitgangspunten	9
3	Financiële effecten	13
3.1	Algemeen	13
3.2	Nadeelcompensatie	14
3.3	Schade bij gedoogplichten	25
3.4	Overgangsrecht	26
3.5	Ruimtelijke toets bij bouwen: de knip	29
3.6	Digitale Stelsel Omgevingswet	37
4	Beantwoording van de BET-vragen	38
5	Conclusies	42
Bijlagen		
I	Overzicht projectorganisatie	45
II	Effecten van andere aanpassingen	46
III	Overzicht bronnen	47
IV	Toelichting gehanteerde tarieven voor decentrale overheden	48

1 Inleiding

De Omgevingswet

Om invulling te geven aan de in het regeerakkoord aangekondigde bundeling, vereenvoudiging en modernisering van het omgevingsrecht, heeft het kabinet gekozen voor het opstellen van één Omgevingswet. De Eerste Kamer heeft op 22 maart 2016 met een ruime meerderheid ingestemd met de Omgevingswet. In 2015 stemde de Tweede Kamer al in met de wet, die een streep zet door complexe en versnipperde regelgeving.

In de Omgevingswet worden 26 bestaande wetten opgenomen en het aantal algemene maatregelen van bestuur teruggebracht van 120 naar 4. Via aanvullingswetten worden ook de onderwerpen bodem, geluid, natuur, bouwen en grondeigendom in de Omgevingswet opgenomen. De Omgevingswet moet onder meer leiden tot meer kwaliteit van de leefomgeving, meer keuzevrijheid voor ondernemers, kortere procedures en lagere lasten voor burgers, bedrijven en overheden.

De Invoeringswet

De volgende stap bij het inrichten van het stelsel Omgevingswet, is de uitwerking van de invoeringsregelgeving. Met de Invoeringswet worden de wetten die opgaan in de Omgevingswet ingetrokken en wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet worden aangepast. Verder biedt de Invoeringswet overgangsrecht voor bestaande wettelijke instrumenten en lopende procedures. Daarnaast voegt de Invoeringswet enkele ontbrekende onderdelen van de Omgevingswet in, waaronder enkele bepalingen over nadeelcompensatie, schade bij gedoogplichten en de grondslag voor het digitale stelsel.

Doel van het onderzoek

Inmiddels zijn de financiële effecten van de Omgevingswet, de 4 amvb's, het digitale stelsel omgevingswet (DSO) en de tot dusver beschikbare aanvullingswetten¹ getoetst op de financiële gevolgen voor bedrijven, burgers, NGO's², decentrale overheden en het Rijk. Ook voor de Invoeringswet dienen deze financiële effecten in kaart te worden gebracht.

In het project worden, in samenhang met de eerder uitgevoerde effectentoetsen, de kwalitatieve en kwantitatieve effecten voor bedrijven, burgers, NGO's, gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk in kaart gebracht. De resultaten van het onderzoek worden gebruikt bij het uitwerken van de Nota van Toelichting bij de Invoeringswet die aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft het doel en de reikwijdte van het onderzoek weer en beschrijft de gehanteerde uitgangspunten. De financiële effecten die de verschillende doelgroepen ervaren door de Invoeringswet worden beschreven in hoofdstuk 3. De beantwoording van de BET-vragen is opgenomen in hoofdstuk 4. Tenslotte bevat hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

¹ Het betreft: Aanvullingswet Grondeigendom (Sira Consulting, 2016) en Aanvullingswet Bodem en Geluid (Sira Consulting, 2015).

² Non-Gouvernementele Organisaties zijn niet expliciet meegenomen in de eerdere onderzoeken maar, afhankelijk van de financieringsstructuur, als onderdeel van de doelgroep burgers en/of bedrijven.

2 Doel, reikwijdte en uitgangspunten

Dit hoofdstuk gaat in op de centrale onderzoekopdracht, de gehanteerde reikwijdte van het onderzoek en de algemene uitgangspunten van het onderzoek. Deze worden in de onderstaande paragrafen benoemd en toegelicht.

2.1 Doel van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de (financiële) effecten en maatschappelijke baten van de Invoeringswet voor bedrijven, burgers, NGO's, (mede)overheden en professionals ten opzichte van de effecten die reeds ten aanzien van de Omgevingswet, de vier AMvB's en de aanvullingswetten in beeld zijn gebracht?

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag, zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. In kaart brengen welke onderwerpen uit de Invoeringswet direct of indirect financiële effecten hebben, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
 - a. Gevolgen voor bedrijven, burgers en NGO's.
 - b. Gevolgen voor medeoverheden, het Rijk (m.u.v. de rechtspraak), inclusief professionals.
2. In kaart brengen van de bredere economische effecten van de (nieuwe of geactualiseerde) onderwerpen uit de Invoeringswet en de maatschappelijke kosten en/of baten die hieruit voortvloeien, waarbij ten minste wordt gekeken naar de volgende effecten:
 - a. Snelheid van processen en (de gevolgen van) tijdswinst/verlies.
 - b. Veranderingen in het vestigingsklimaat.
 - c. Economische effecten vanwege de verandering van de lasten van de doelgroepen.
 - d. De mogelijkheden tot het bieden van maatwerk.
 - e. Kwantificeerbare veranderingen op milieugebied bijvoorbeeld vanwege de mogelijkheden van maatwerk.
3. Toetsen van de voorgenomen regelgeving op de te verwachten bedrijfseffecten voor ondernemend Nederland, aan de hand van de Bedrijfseffectentoets (BET).
4. Kwantificeren en valideren van de gevolgen van de Invoeringswet voor de regeldruk en de bestuurslasten met behulp van de hiervoor erkende methodieken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de:
 - a. Eerdergenoemde partijen en rollen.
 - b. Administratieve lasten (AL), inhoudelijke nalevingskosten (NK), financiële kosten (FK) en bestuurlijke lasten (BL).
 - c. Eenmalige investeringsuitgaven en transitie-uitgaven en de structurele uitvoeringskosten, besparingen en inkomsten.

2.2 Reikwijdte

De bepalingen in de Invoeringswet hebben invloed op de wijze waarop beleidsinstrumenten worden geïmplementeerd. Het gaat enerzijds om overgangsrecht, wanneer wordt het 'oude' instrumentarium toegepast en wanneer het 'nieuwe' instrumentarium, en anderzijds om de verdere inhoudelijke uitwerking van enkele onderwerpen. In de volgende alinea's wordt dit kort toegelicht.

Overgangsrecht

De bepalingen in het overgangsrecht hebben vooral invloed op het moment waarop de doelgroepen moeten voldoen aan de nieuwe situatie. Het overgangsrecht heeft in principe geen gevolgen voor de financiële effecten die zijn berekend voor de nieuwe situatie, maar wel voor het moment waarop deze van toepassing worden. Hierdoor was correctie van de eerdere berekeningen van de structurele lasteneffecten niet nodig. Wel hebben deze aanpassingen gevolgen op de eenmalige financiële lasten.

In het onderzoek is voor alle eerder uitgevoerde onderzoeken ten aanzien van de financiële effecten van de Omgevingswet onderzocht of op de juiste wijze is voorgesorteerd op de Invoeringswet. Indien blijkt dat geen rekening is gehouden met het overgangsrecht of wanneer de aannames niet overeenkomen met de Invoeringswet, is een herberekening uitgevoerd.

Inhoudelijke wijzigingen

Inhoudelijke wijzigingen zijn aanpassingen die gevolgen hebben voor de verplichtingen waaraan de verschillende doelgroepen moeten voldoen en/of de wijze waarop zij dit moeten doen. Dergelijke wijzigingen kunnen als consequentie hebben dat effecten die in eerdere onderzoeken zijn geïdentificeerd, veranderen. Het gevolg is dat voor inhoudelijke wijzigingen is onderzocht of de eerder gemaakte berekeningen nog actueel zijn en aansluiten bij de Invoeringswet. Waar nodig zijn deze geactualiseerd.

Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO)

De effecten van het DSO zijn reeds in eerder onderzoek bepaald en ook volgen er de komende periode nog onderzoeken die hier specifiek op in gaan. In dit onderzoek worden de effecten van het DSO als gevolg van de Invoeringswet alleen kwalitatief op hoofdlijnen beschreven.

2.3 Algemene uitgangspunten

In deze paragraaf zijn de algemene uitgangspunten voor dit onderzoek toegelicht. Het betreft achtereenvolgens de afbakening van doelgroepen, financiële effecten, maatschappelijke effecten, digitale effecten, tarieven en de gegevensverzameling.

Afbakening van de doelgroepen

In dit onderzoek zijn alle directe en indirecte financiële effecten voor bedrijven, burgers, professionals, NGO's, gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk (met uitzondering van de rechtspraak) in kaart gebracht. Het ministerie is verplicht³ de gevolgen voor

³ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 731, 6; II 2010-2011, 29 515, 330; het IAK (www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving).

burgers en bedrijven te bepalen en te vermelden in de toelichting. Ook moeten de financiële gevolgen voor medeoverheden⁴ zijn getoetst. Het betreft de financiële effecten⁵, voor zover deze betrekking hebben op:

- Burgers en bedrijven. Het betreft enerzijds regeldruk, bestaande uit administratieve lasten (AL) en inhoudelijke nalevingskosten (NK). Dit zijn de kosten voor bedrijven en burgers om te voldoen aan informatie- en inhoudelijke verplichtingen uit wet- en regelgeving⁶. Daarnaast zijn de overige financiële lasten(effecten) onderzocht, waaronder leges.
- Taken van overheden en de daaraan verbonden kosten, bestaande uit de bestuurlijke lasten (BL)⁷ voor provincies of gemeenten, en overige financiële effecten. BL zijn de kosten die de overheid zelf maakt wanneer zij meewerkt aan verplichtingen voor het bedrijfsleven en particulieren. Overige effecten zijn bijvoorbeeld organisatie- en transitiekosten.

De financiële effecten voor Omgevingsdiensten worden in de praktijk doorbelast aan de opdrachtgevende decentrale overheden. In dit onderzoek zijn de financiële effecten voor omgevingsdiensten toegerekend aan de opdrachtgevende gemeenten en provincies.

In het kader van een eerder Actal-advies is gevraagd om ook inzicht te geven in de financiële effecten voor professionals. Onder professionals worden verstaan leraren, verpleging, politie, toezichthouders etc. Onze inschatting is dat alleen de professionals 'politie' en 'toezichthouders' mogelijk invloed ondervinden van het omgevingsrecht. De effecten voor organisaties waar deze professionals werken (zoals ziekenhuizen en scholen) worden immers al meegenomen onder de financiële effecten voor burgers, bedrijven en NGO's. Vanwege het beperkte effect voor 'professionals' nemen wij deze mee bij de overige overheidsorganisaties.

Afbakening van financiële effecten

De directe financiële effecten voor burgers, bedrijven en NGO's vloeien voort uit de verplichtingen die zijn opgenomen in de regelgeving. Deze directe financiële effecten vallen uiteen in regeldruk en in financiële kosten:

- Regeldruk. Dit zijn kosten die voortvloeien uit handelingen die burgers, bedrijven en NGO's moeten uitvoeren om te kunnen voldoen aan verplichtingen in de regelgeving. We bekijken in dit onderzoek zowel de toenames als de afnames van de regeldruk. Het begrip regeldruk bestaat uit twee onderdelen:
 - Administratieve lasten (AL). Dit zijn de kosten die worden gemaakt voor het verzamelen en ordenen van informatie ten behoeve van de overheid. Voorbeelden zijn aanvragen voor omgevingsvergunningen, meldingen van activiteiten en onderzoeken en rapportages die periodiek of incidenteel moeten worden aangeleverd aan het bevoegde gezag.
 - Inhoudelijke nalevingskosten (NK). Dit zijn de investeringen die bedrijven en burgers maken om te kunnen voldoen aan de regelgeving. Het betreft bijvoorbeeld het aanschaffen van filters om emissies te beperken, het plaatsen van geluidswerende voorzieningen en het aanleggen van vloeistofkerende vloeren.

⁴ Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

⁵ De term "financiële effecten" wordt gebruikt voor het totaal van administratieve lasten, bestuurlijke lasten, nalevingskosten, leges en overige kosten zoals rentevoordelen of andere kosten en baten van economische aard.

⁶ Verwezen zij naar de landelijk gehanteerde methodiek voor het meten van regeldruk, die hier is te raadplegen: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

⁷ Voor de berekening van BL is geen landelijk gehanteerde methodiek beschikbaar. Uitgegaan is van de in het handboek voorgeschreven wijzen van berekening van AL en NK. Dit is bij BL gebruikelijk.

- Financiële kosten (FK). Dit zijn directe betalingen aan de overheid. In het omgevingsrecht zijn leges de belangrijkste vorm van financiële kosten.⁸

De directe kosten van nieuwe en aangepaste regelgeving kwantificeren we op basis van het Handboek Meting Regeldruk van het ministerie van Economische Zaken (2014). Voor het kwantificeren van deze effecten maken wij gebruik van bureauonderzoek, aangevuld met expertinschattingen en enkele interviews met (vertegenwoordigers) van de betreffende doelgroepen (zie verder hoofdstuk 4 Projectaanpak).

De indirecte financiële effecten zijn afgeleide effecten. Deze effecten duiden wij in dit onderzoek aan als economische effecten. Onder de economische effecten verstaan wij ten minste:

- Derving als gevolg van wachttijden en doorlooptijden. Deze effecten kunnen bijvoorbeeld worden uitgedrukt in bespaarde tijd en interestverliezen.
- Schade aan eigendommen en schadevergoedingen om deze te compenseren.
- (Inperking van) mogelijkheden om de bedrijfsactiviteiten te ontplooiën.

De indirecte effecten zijn vaak complex te duiden en zijn in het verleden vaak lastig gebleken om te kwantificeren. Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om ex ante te bepalen hoe gemeenten zullen omgaan met de mogelijkheid om globale omgevingsplannen te maken en welke gevolgen dit precies heeft voor de mogelijkheden voor bedrijven. Ook is lastig te voorspellen in welke situaties bij een dergelijk nieuw instrument een verzoek tot nadeelcompensatie kan worden ingediend en het is nog lastiger om te bepalen hoe vaak een dergelijk verzoek zal worden gehonoreerd. In de eerdere onderzoeken zijn de economische effecten daarom vooral kwalitatief omschreven. Binnen de kaders van dit onderzoek is getracht hier meer inzicht in te krijgen.

Afbakening van maatschappelijke kosten en baten en duiding van effecten

In dit onderzoek zijn ook de maatschappelijke baten in kaart gebracht, voor zover die konden worden bepaald binnen de scope van dit onderzoek en het economische effecten betrof. Hierbij is een brede interpretatie van het begrip economisch gehanteerd. Ten minste de volgende effecten zijn tot de maatschappelijke baten en kosten gerekend:

- Snelheid van processen en doorlooptijden. Deze effecten kunnen worden uitgedrukt in de verandering van tijd en in interestverliezen/inkomsten.
- Veranderingen in het vestigingsklimaat (bijvoorbeeld meer bedrijvigheid, minder faillissementen). Deze effecten kunnen worden uitgedrukt in hogere kosten en winsten voor bedrijven.
- Veranderingen op milieugebied (bijvoorbeeld minder toezicht en handhaving, minder ingrepen om schade te herstellen). Deze effecten kunnen worden berekend door de gewijzigde inzet van personeel te berekenen. De effecten op het milieu zelf zijn niet kwantificeerbaar en zijn onderdeel van de milieueffectentoets die in een ander onderzoek wordt uitgevoerd.
- Meer maatwerk (bijvoorbeeld minder bezwaar en beroep door bedrijven en burgers, meer ruimte voor ondernemerschap). Door meer specifieke eisen kan er meer ruimte ontstaan voor ondernemers voor hun activiteiten. Deze effecten kunnen worden uitgedrukt in hogere winsten voor bedrijven.

⁸ Boetes en dwangsommen worden ook tot de financiële kosten gerekend. Deze effecten vallen echter buiten de scope van de gehanteerde methodiek (zie ook 4.2 Uitgangspunten).

Maatschappelijke kosten en baten werden waar mogelijk gemonetariseerd met behulp van het SKM. Nu niet kwantificeerbare maatschappelijke kosten en baten zijn kwalitatief omschreven.

Gegevensverzameling

In het onderzoek zijn gegevens verzameld via bestaande bronnen en interviews met de diverse stakeholders. Voor het onderzoek zijn de respondenten benaderd die zich op enigerlei wijze al hebben voorbereid op de komst van de Omgevingswet. Ook is zoveel mogelijk gesproken met inhoudelijk deskundigen over de onderzochte onderwerpen.

Het blijkt echter dat zij in de praktijk vaak nog niet voldoende tijd hebben gehad om zich alle gevolgen van de Omgevingswet al eigen te maken. Waar nodig hebben de onderzoekers op basis van de verzamelde gegevens en in afstemming met het ministerie van IenM een inschatting gemaakt van de effecten.

Tarieven

Voor de berekening van de effecten zijn vaste tarieven gebruikt om de tijdsbesteding van de verschillende actoren te vertalen naar kosten. Voor bedrijven is hiervoor gebruik gemaakt van de 'Handreiking meten regeldruk' en voor overheden is gebruik gemaakt van de tarieven zoals deze zijn weergegeven en toegelicht in bijlage III. Dit betreft de tarieven inclusief btw. Hierbij wordt aangesloten bij de werkwijze van het Syntheseonderzoek⁹.

Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO)

Ten aanzien van digitale systemen is aangenomen dat het gehele DSO ook daadwerkelijk functioneel is.

⁹ 'Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht', Cebeon, december 2015.

3 Financiële effecten

Dit hoofdstuk beschrijft per onderwerp de belangrijkste financiële effecten van de Invoeringswet voor bedrijven, burgers en overheden. De eerste paragraaf geeft een algemene opbouw van de Invoeringswet, waarna in de overige paragrafen de effecten nader worden beschreven.

3.1 Algemeen

De Invoeringswet bestaat uit vier delen:

1. Juridisch technische wijzigingen. Dit betreft het intrekken van wetten en het aanpassen van (verwijzingen naar) andere wetten. Op dit punt worden geen financiële effecten verwacht die zijn toe te schrijven aan de Invoeringswet.
2. Aanvullingen en wijzingen Omgevingswet (Hoofdstuk 1). Dit punt wordt hieronder beschreven.
3. Overgangsrecht (Hoofdstuk 1 (hoofdstuk 22 Omgevingswet) en hoofdstuk 11). Dit punt wordt nader beschreven in paragraaf 3.4.
4. Slotbepalingen. Hieruit volgen geen financiële effecten.

Hoofdstuk 1 past de tekst van de Omgevingswet aan. Dit hoofdstuk bevat in dit kader een aantal onderwerpen die in de Omgevingswet nog niet waren ingevuld. Deze onderwerpen worden in het vervolg van dit hoofdstuk nader beschreven. Het betreft:

- Schade (Nadeelcompensatie, planschade en schade bij gedoogplichten).
- Handhaving (Wet VTH).¹⁰
- Nieuwe opzet vergunningplicht voor bouwactiviteiten (de knip).
- Grondslag voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Verder bevat dit hoofdstuk aanvullende wijzigingen van de Omgevingswet. Dit betreft onder andere de mogelijkheid voor gemeenten om vergunningstelsels in het omgevingsplan op te nemen. Dit is geen wijziging van de huidige situatie maar van de voorgenomen Omgevingswet waarin deze mogelijkheid was afgeschaft. In de eerdere onderzoeken naar de effecten van de Omgevingswet zijn hiervoor geen kosteneffecten gekwantificeerd.

Naast de genoemde onderwerpen zijn er nog enkele overige aandachtspunten bij de Invoeringswet die financiële effecten kunnen veroorzaken voor overheden, bedrijven en burgers, maar in dit kader niet hier of nog niet kunnen worden gekwantificeerd. Het betreft de volgende punten:

- De inhoud van de Invoeringswet is deels afhankelijk van de planning van andere wetgevingstrajecten. De belangrijkste hiervan zijn de Awb, de Waterwet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De kwantificering van de mogelijke effecten wordt meegenomen bij desbetreffende wetgevingstrajecten en volgt niet automatisch uit de Invoeringswet of de Omgevingswet.

¹⁰ De Wet VTH wordt beleidsneutraal overgenomen in de Omgevingswet. De effecten van de Wet VTH zijn daarom niet toe te kennen aan de Omgevingswet. Dit onderdeel wordt dan ook niet nader besproken.

- Het overgangsrecht voor de onderwerpen die nog worden ingevuld door de Invoeringswet, wordt geschreven tijdens de consultatiefase. Voor deze punten zijn de gevolgen dan ook nog onbekend. Waar er een indicatie is van de te verwachte invulling is deze wel meegenomen in het onderzoek. Dit speelt specifiek bij het onderdeel nadeelcompensatie.
- Verder wordt nog gekeken naar de regeling rond schadevergoedingen bij grondwater. Deze discussie loopt echter nog waardoor het niet mogelijk is om nu al een berekening te maken van de te verwachte effecten.
- Door de Invoeringswet wordt het weer mogelijk dat decentrale overheden onderling kunnen procederen tegen bepaalde besluiten van het Rijk. Dit is eerder afgeschaft in de Crisis- en herstelwet. Hiermee zouden de kosten van overheden weer kunnen toenemen. De effecten van het afschaffen van deze maatregel zijn echter niet gekwantificeerd in de onderzoeken naar de Crisis- en herstelwet¹¹. Het herinvoeren van deze maatregel leidt niet automatisch tot een kostenniveau van voor de Crisis- en herstelwet. De Omgevingswet dient namelijk te zorgen voor meer afstemming tussen stakeholders voorafgaand aan een besluit, onder andere door meer participatie en de sneller-en-beter-aanpak. Hiermee kunnen potentiële procedures worden voorkomen. De praktijk zal moeten uitwijzen in welke mate dit ook daadwerkelijk gebeurt.

3.2 Nadeelcompensatie

Het is belangrijk om het doel van de nieuwe wetgeving in het oog te houden als men het effect van nadeelcompensatie onderzoekt. De nieuwe wetgeving is namelijk mede bedoeld om globaal bestemmen eenvoudiger te maken en zo meer ruimte te geven aan initiatieven van burgers en bedrijven. Deze aanpassing is één van de veranderingen die hiertoe moet bijdragen.

Op dit moment is er veel ontwijkend gedrag bij gemeenten om globale plannen te maken. Dit komt mede doordat de huidige systematiek van planschade stimuleert om gedetailleerde plannen te maken. Eventuele indirecte schade moet nu namelijk worden betaald voor de maximaal mogelijke effecten van de plannen, als het voorgaande bestemmingsplan minder planologische mogelijkheden bevat. De ontwikkelaar, die opdraait voor deze kosten in het geval de gemeente met hem een planschadeverhaalsovereenkomst heeft gesloten, wil zijn risico's afdekken en werkt daardoor zo precies mogelijk de plannen uit. In de huidige situatie kan een verzoek om planschade worden ingediend op het moment dat het schadeveroorzakend besluit, bijvoorbeeld het bestemmingsplan, onherroepelijk wordt. Benutting van de planologische mogelijkheden is niet vereist. In de voorgenomen situatie wordt pas betaald als er daadwerkelijk plannen ten uitvoer worden gebracht.

Op basis van publicaties over schadevergoedingsregelingen bij uitvoeren van (grote) projecten, blijkt dat de advieskosten regelmatig even hoog zijn als de schadevergoedingen. De voorgenomen regelgeving moet de advieskosten voor de beoordeling van de aanvraag dan ook beperken. Dit kan door het niet meer verplicht stellen van extern advies en het gebruik van de feitelijke situatie als uitgangspunt voor de taxaties. Hoge advieskosten zijn echter niet altijd te voorkomen vanwege de complexiteit van de onderzoeken.

3.2.1 Voorgenomen veranderingen

Ten aanzien van de financiële effecten van planschade wordt gesteld dat de volgende aanpassingen hier een bijdrage aanleveren:

¹¹ 'Administratieve en Uitvoeringslasten permanent maken Crisis- en herstelwet', Sira Consulting, augustus 2011.

- De Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In de Awb worden aanpassingen gedaan die de grondslag van de mogelijke aanvragen voor nadeelcompensatie verbreden en de aanvraagprocedure vereenvoudigen. Hierdoor kan het aantal aanvragen van nadeelcompensatie stijgen. De kosten van een individuele aanvraag en de behandeling daarvan kunnen juist dalen door het vereenvoudigen van de procedure.

De grondslag om schade te claimen op grond van de nadeelcompensatieregeling in de Awb is heel breed. Daarnaast kan schade ook op meerdere momenten worden geclaimd, al vanaf de eerste schetsen van potentiële plannen. Dit kan een aanzuijgende werking op het aantal schadeverzoeken hebben en de voorbereiding van besluiten bemoeilijken. Deze wijziging van de Awb is nog niet in werking getreden voor het domein van de Omgevingswet.

- Het aantal aanvragen:

- Het forfait voor het uitkeren van planschade wordt verhoogd van een minimumforfait van 2% naar 5%. Hiermee komen minder gevallen in aanmerking voor planschade. Door de uniformering van deze regel met de jurisprudentie wordt deze grens ook eenduidiger. Dit leidt tot een afname in het aantal aanvragen.
- Het aantal claims kan verder dalen door een beter omgevingsmanagement. Door de Omgevingswet worden plannen al in een eerder stadium besproken met de stakeholders. Hierdoor kunnen eerder schadebeperkende maatregelen worden genomen en zullen eerder overeenkomsten worden gesloten.
- Nu wordt het voorgenomen plan vergeleken met de eerdere plannen om te bepalen wat de schade is. In de voorgenomen situatie wordt de werkelijke huidige situatie vergeleken met de voorgenomen werkelijke situatie. Het wordt zo voor potentiële aanvragers eenvoudiger om te bepalen of een eventuele claim ook daadwerkelijk kans van slagen heeft. Meer dan de helft van de aanvragen leidt nu niet tot uitkering. Een deel van deze aanvragen zal hierdoor niet meer worden ingediend. Dit effect wordt versterkt door het wettelijk forfait van 5%, zodat voor het indienen van een aanvraag de kansen op een eventuele uitkering beter dan nu kunnen worden ingeschat.
- Door het gebruik van de huidige situatie als referentiepunt kunnen alle veranderingen in de omgeving die binnen het omgevingsplan passen, leiden tot een aanvraag. Ook als deze niet een aanpassing of afwijking van het omgevingsplan vereisen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld een pand waarin een nieuw horecabedrijf wordt gevestigd dat potentieel meer overlast veroorzaakt dan de vorige uitbater.
- Door vereenvoudiging van de procedure is de drempel lager om daadwerkelijk een claim in te dienen. Hierdoor kan het aantal aanvragen stijgen.
- De reikwijdte van de Omgevingswet is breder en daarmee ook de schadefactoren die voor planschade kunnen zorgen. Dit kan tot gevolg hebben dat het aantal aanvragen stijgt. Het betreft hier met name de onderwerpen geur en geluid, omdat deze van locatie onafhankelijke regels naar locatie afhankelijke regels gaan. Daarnaast is het onderwerp gezondheid een nieuwe factor in de Omgevingswet waar rekening mee moet worden gehouden.

- De kosten van de aanvragen:

- Het kijken naar de feitelijke situatie in plaats van de planologische heeft ook invloed op de kosten van de procedure. Door de vergelijking met de feitelijke situatie wordt de schadebepaling namelijk eenvoudiger en beter uit te leggen. Hiermee dalen de kosten van de procedure.

- Met name voor het bevoegd gezag kunnen de kosten veranderen omdat de verplichting om extern advies aan te vragen vervalt. Gemeenten zullen in veel gevallen echter advies blijven inwinnen van een deskundige. Maar zij kunnen eventueel eigen taxateurs inzetten of genoeg nemen met de onderbouwing uit andere onderzoeken (open data). Dit kan bijvoorbeeld de onderbouwing van de aanvrager zelf zijn. Ook nemen zo de opties toe om meerdere objecten in één onderzoek mee te nemen.
- De hoogte van de uitgekeerde bedragen:
 - Het forfait stijgt en daarmee ook de grens waarboven de schade wordt uitgekeerd.
 - Er zijn meer grondslagen dus ook meer mogelijkheden om schade te benoemen.
 - Het verschil in vergelijken tussen theoretische plannen en werkelijke situaties kan tot meer of minder hoge uitkeringen leiden.
 - In de praktijk lijken de effecten van nieuwe ontwikkelingen minder groot dan in het kader van een planschadeprocedure worden begroot. Hierdoor kunnen de uitgekeerde bedragen lager uitvallen.

3.2.2 Bezwaar en beroep

Een belangrijk deel van de kosten is een gevolg van de situatie waarin tegen een besluit om wel of geen planschade uit te keren bezwaar of beroep wordt ingesteld. Het appèlpercentage bedraagt naar schatting tussen de 10-15%. Het is mogelijk dat dit percentage zal dalen. Door het gebruik van de feitelijke situatie zullen de waarderingen namelijk veel dichterbij de feitelijke waardebeoordelingen voor huizentransacties liggen en minder verschillen geven tussen verschillende onderzoeken. Ook wordt het resultaat inzichtelijk voor de aanvragers.

De kosten voor een procedure variëren echter sterk. Welke effecten de mogelijke veranderingen op het aantal bezwaarprocedures kunnen hebben, is dan ook niet direct te bepalen. Doordat er meer gronden zijn om planschade te claimen, is het daarnaast ook mogelijk dat de procedurekosten veranderen. De kosten van de procedures worden verder beïnvloed doordat in de voorgenomen situatie de procedures lopen bij een generieke bestuursrechter. De nu verplichte procesvertegenwoordiging is dan niet meer noodzakelijk.

Financiële effecten

De huidige situatie

Er zijn geen eerdere onderzoeken bekend waarin de huidige kosten en aantallen met betrekking tot planschade en nadeelcompensatie zijn weergegeven. Voor het bepalen hiervan is gebruik gemaakt van een recent uitgevoerde enquête van het ministerie van IenM. Hierbij zijn gegevens verzameld van 180 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen voor de jaren 2012 tot en met 2016. Voor de extrapolatie van de gegevens naar landelijke aantallen is gebruik gemaakt van de inwonersaantallen¹². In de onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven van de aantallen jaarlijks aangevraagde en gehonoreerde verzoeken met daarbij de gemiddelde waarde van het toegekende bedrag.

¹² Bronnen. Gemeenten en provincies: CBS, gemiddeld aantal inwoners over de jaren 2012 tot en met 2016. Waterschappen: overzicht van de UvW voor het jaar 2015.

Tabel 1. Samenvatting huidige situatie planschade en nadeelcompensatie (aantallen per jaar)

	Planschade			Nadeelcompensatie		
	Aanvragen	Gehono- reerd	Gemiddeld uitbetaald	Aanvragen	Gehono- reerd	Gemiddeld uitbetaald
Gemeente	1.701	46%	€ 10.000	241	31%	€ 15.000
Provincie	74	37%	€ 15.000	55	23%	Variabel
Waterschap	18	71%	€ 20.000	95	3,7%	€ 30.000
Totaal	1.793	46%		391	23%	
Doelgroep	95% door burgers			90% door bedrijven		

De gegevens variëren sterk per gemeente, provincie en waterschap en zijn met name afhankelijk van de planologische ontwikkelingen in het gebied. Met name bij de uitgekeerde bedragen kunnen incidenteel grote bedragen voorkomen. Deze kunnen oplopen tot claims van miljoenen euro's voor nadeelcompensatie bij provincies. Op basis van de bovenstaande gegevens wordt jaarlijks naar schatting € 8.502.000 uitgekeerd voor planschade en meer dan € 1.216.000 aan nadeelcompensatie. Dit laatste bedrag kan significant stijgen door de incidentele grote vergoedingen die worden betaald.

De kosten voor de aanvraag en behandeling van de procedure zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Vanwege de beperkte hoeveelheid gegevens, met name voor de interne tijdsbesteding van de overheid, is geen uitsplitsing gemaakt tussen procedures in de huidige situatie voor planschade en nadeelcompensatie. Wel is duidelijk dat voor nadeelcompensatie niet altijd externe advieskosten noodzakelijk zijn.

Tabel 2. Kosten huidige situatie planschade en nadeelcompensatie (aantallen per jaar)

	Aanvraag en behandeling		Bezwaar en beroep		
	Advieskosten	Interne kosten	Bezwaar	Beroep	Kosten
Gemeente	€ 2.503	€ 2.312	300	223 (75)	€ 6.000
Provincie	€ 3.250	€ 3.002*	9	6 (2)	€ 7.792*
Waterschap	€ 4.424	€ 4.087*	9	6 (3)	€ 10.607*
Burgers	€ 1.000**	-	247	193 (66)	€ 1.000**
Bedrijven	€ 1.500**	€ 450*	71	42 (14)	€ 1.500**

* Waarde geschat op basis van kosten bij gemeenten en de hogere advieskosten.

** Waarde geschat op basis van betaalde vergoedingen.

Bij de kosten voor bezwaar en beroep zijn de gemiddelde kosten weergegeven van het doorlopen van het hele proces van bezwaar tot aan hoger beroep. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat niet alle bezwaren ook daadwerkelijk tot hoger beroep leiden. In de tabel is in de kolom 'beroep' tussen haakjes aangegeven in hoeveel gevallen de beroepen leiden tot hoger beroep.

Bij een aanvraag voor planschade of nadeelcompensatie dient de indiener ook leges te betalen. De gemiddelde legeskosten bedragen € 300. Deze worden terugbetaald indien de aanvraag wordt gehonoreerd. Deze leges zijn niet bedoeld als kostendekkende vergoeding voor het bevoegd gezag.

Effecten van de Awb

Als gevolg van de aanpassingen wordt een kostenstijging verwacht door met name de extra procedures. Het uit te keren bedrag zal alleen stijgen door de verbreding van de reikwijdte. Veel van de extra aanvragen komen naar verwachting niet voor vergoeding in aanmerking. Wel zullen deze kosten mogelijk meer versnipperd worden geclaimd doordat deze op meerdere momenten kan worden geclaimd.

Het effect is een toename van het aantal aanvragen voor planschade. Over de mate van deze toename lopen de meningen sterk uiteen. Geschat wordt dat deze toename ligt tussen de 50% en 150% van de huidige aanvragen. In de onderstaande tabel zijn de geschatte gevolgen van deze toename voor de verschillende doelgroepen samengevat. Voor waterschappen geldt op grond van de Waterwet al een regeling die vergelijkbaar is met het Awb voorstel. Hierdoor zal de voorgestelde verandering van de Awb voor Waterschappen geen effect hebben.

Tabel 3. Effecten van de Awb op de jaarlijkse kosten van aanvragen

	Extra aanvragen		Kosten per aanvraag	Toename AL/UL per jaar ¹³	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	971	2.913	€ 4.814	€ 4.674.837	€ 14.024.510
Provincie	65	194	€ 6.252	€ 403.602	€ 1.210.807
Waterschap	0	0	€ 8.511	€ 0	€ 0
Burgers	826	2.479	€ 1.000	€ 826.177	€ 2.478.531
Bedrijven	209	628	€ 1.950	€ 408.326	€ 1.224.978
Totaal				€ 6.312.942	€ 18.938.826

Naast deze kosten voor aanvullende procedures, krijgen de indieners, bedrijven en burgers, ook te maken met extra kosten voor leges. Dit zijn aanvullende inkomsten voor het bevoegd gezag. Vooral ook omdat wordt aangenomen dat de meeste van deze extra aanvragen niet zullen worden gehonoreerd. In de onderstaande tabel worden deze effecten kwantitatief weergegeven. Het netto totaal komt uit op 0 omdat de kosten en inkomsten van de betrokken doelgroepen elkaar compenseren.

Tabel 4. Effecten van de Awb op de leges bij de aanvragen

	Extra aanvragen		Leges per aanvraag	Toename financiële kosten ¹⁴	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	971	2.913	- € 300	€ -291.307	€ -873.920
Provincie	65	194	- € 300	€ -19.366	€ -58.097
Waterschap	0	0	- € 300	€ 0	€ 0
Burgers	826	2.479	€ 300	€ 247.853	€ 743.559
Bedrijven	209	628	€ 300	€ 62.819	€ 188.458
Totaal				€ 0	€ 0

¹³ Berekening: aantal 'extra aanvragen' maal de 'kosten per aanvraag' = de toename AL/UL.

¹⁴ Berekening: aantal 'extra aanvragen' maal de 'leges per aanvraag' = de toename FK.

Doordat het aantal aanvragen stijgt, zal ook het aantal zaken waarbij bezwaar en beroep wordt ingediend stijgen. Voor de berekening is een stijging aangehouden die het percentage extra aanvragen volgt. Dit betekent dat het aantal procedures stijgt met 50% tot 150% ten opzichte van de aantallen opgenomen in tabel 2.

Tabel 5. Effecten van de Awb op de jaarlijkse kosten van bezwaar en beroep

	Extra procedures		Kosten per zaak	Toename AL-UL per jaar ¹⁵	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	150	450	€ 6.000	€ 900.000	€ 2.700.000
Provincie	4,5	13,5	€ 7.792	€ 35.064	€ 105.193
Waterschap	0	0	€ 10.607	€ 0	€ 0
Burgers	120	360	€ 1.000	€ 120.005	€ 360.014
Bedrijven	34,5	103,5	€ 1.500	€ 51.743	€ 155.229
Totaal				€ 1.106.812	€ 3.320.436

De financiële effecten van de Awb zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 6. Samenvatting van de effecten van de Awb op de jaarlijkse kosten.

	Toename AL-UL per jaar ¹⁶		Toename FK per jaar ¹⁷	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Gemeente	€ 5.574.837	€ 16.724.510	€ -291.307	€ -873.920
Provincie	€ 438.667	€ 1.316.000	€ -19.366	€ -58.097
Waterschap	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Burgers	€ 946.182	€ 2.838.545	€ 247.853	€ 743.559
Bedrijven	€ 460.069	€ 1.380.207	€ 62.819	€ 188.458
Totaal	€ 7.419.754	€ 22.259.262	€ 0	€ 0

De extra kosten die worden veroorzaakt door de Awb vervallen in zijn geheel door de komst van de Omgevingswet. De Omgevingswet beperkt namelijk zowel de volledige extra reikwijdte als de extra momenten waarop door de Awb aanpassing extra schade kan worden geclaimd. Zonder de stelselherziening van de Omgevingswet waren deze wijzigingen van de Awb reeds in werking getreden. Doordat reeds bekend was dat de stelselherziening de regelgeving op dit punt weer zou wijzigen is dit niet gebeurd.

¹⁵ Berekening: aantal 'extra procedures maal de 'kosten per zaak' = de toename AL/UL.

¹⁶ Berekening: som van de verschillende effecten uit tabel 3 en 5.

¹⁷ Betreft gegevens uit tabel 4.

Effecten van de Invoeringswet

De Invoeringswet heeft een aantal effecten die de kosten van het onderdeel nadeelcompensatie wijzigen. De veranderingen hebben betrekking op:

- Het aantal aanvragen.
- De kosten van de aanvragen.
- De hoogte van de uitgekeerde bedragen.
- De kosten en aantallen bezwaar- en beroepsprocedures.

Aantallen

De voornaamste reductie van de aantallen verwachten we voor het veranderen van het forfait van een minimum van 2% naar 5%. Op basis van de verzamelde gegevens verwachten we dat dit zeker 60% tot 70% van de huidige aanvragen betreft. Dit betekent niet alleen gehonoreerde aanvragen die binnen deze marges vallen, maar ook aanvragen die niet zijn gehonoreerd. Door de toegenomen transparantie kan namelijk vooraf beter worden ingeschat of een aanvraag kans van slagen heeft, waardoor minder kansrijke verzoeken veel minder zullen worden aangevraagd. Potentiële aanvragers kunnen dan namelijk relatief eenvoudig vaststellen of een claim zal slagen. Ook een belangrijk deel van de niet gehonoreerde aanvragen zal hiermee dalen.

Overigens is de daling van 60% tot 70% niet evenredig verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. De omvang van de geclaimde en uitbetaalde bedragen is bij provincies en waterschappen namelijk hoger dan bij gemeenten. Per bevoegd gezag worden de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Gemeenten een minimale daling van 66%, maximaal van 77%
- Provincies een minimale daling van 10%, maximaal van 15%
- Waterschappen een minimale daling van 5%, maximaal van 10%

Er zijn ook andere veranderingen die het aantal aanvragen beïnvloeden. Dit zijn:

- De reikwijdte is ruimer dan in de huidige situatie. Met name de onderdelen geluid en geur, maar ook gezondheid kunnen hierbij een rol spelen.
- Door het gebruik van de huidige situatie als referentiepunt kunnen alle veranderingen in de omgeving die binnen het omgevingsplan passen, leiden tot een aanvraag. Ook als deze niet een aanpassing of afwijking van het omgevingsplan vereisen. Naar verwachting valt het voornaamste deel van deze toename binnen de grenzen van het hogere forfait. Dit zorgt voor een kleine stijging van de aanvragen.
- De vereenvoudiging van de procedure kan een aanzuigende werking hebben op het aantal aanvragen. Omdat dit met name de kleine aanvragers zal aanspreken, nemen wij aan dat het effect beperkt zal zijn. Veel van de kleine aanvragen vallen namelijk binnen de grenzen van het ruimere forfait.

Deze benoemde effecten geven naar verwachting een toename van 10% tot 20% van het huidige aantal jaarlijkse aanvragen. In de onderstaande tabel is het effect van deze verandering weergegeven. Omdat de daling van de aanvragen door het hogere forfait minder effect heeft voor provincies en waterschappen zien we voor deze doelgroepen deels een stijging van het aantal aanvragen.

Tabel 7. Effecten van de veranderingen in de aantallen aanvragen op de jaarlijkse aanvraagkosten

	Extra aanvragen ¹⁸		Kosten per aanvraag	Verandering van de AL/UL ¹⁹	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	-903	-1.304	€ 4.814	€ -4.349.045	€ -6.277.184
Provincie	13	-6	€ 6.252	€ 80.720	€ -40.360
Waterschap	17	0	€ 8.511	€ 143.866	€ 0
Burgers	-697	-1.045	€ 1.000	€ -696.904	€ -1.045.356
Bedrijven	-177	-265	€ 1.950	€ -344.435	€ -516.652
Totaal				-€ 5.062.525	-€ 7.727.314

De verandering in de aantallen aanvragen heeft ook invloed op de legeskosten. Omdat leges worden terugbetaald als de aanvraag wordt gehonoreerd, dient dit effect hiervoor te worden gecorrigeerd met het aantal gehonoreerde aanvragen.

Tabel 8. Effecten van de veranderingen in de aantallen aanvragen op de jaarlijkse leges

	Extra aanvragen		Leges per aanvraag	Verandering van de FK ²⁰	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	-402	-580	- € 300	€ 120.477	€ 173.890
Provincie	4	-2	- € 300	€ -1.215	€ 607
Waterschap	2	0	- € 300	€ -726	€ -0
Burgers	-315	-464	€ 300	€ -94.568	€ -139.213
Bedrijven	-80	-118	€ 300	€ -23.969	€ -35.284
Totaal				€ 0	€ 0

Kosten van de aanvraag

Met name de kosten voor de behandeling van de aanvraag veranderen. De effecten die hier invloed op uitoefenen zijn:

- Door de Invoeringswet is extern advies niet meer verplicht. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen echter wel extern advies blijven vragen omdat zij zelf onvoldoende expertise missen, situaties te complex zijn of om hoge bedragen gaan. Doordat een groot deel van de eenvoudigere gevallen al zijn vervallen door het hogere forfait, is dit effect beperkt. Geschat wordt dat bij circa 10% van de overgebleven gevallen de externe kosten vervallen.
- De kosten van extern advies kunnen in het algemeen ook dalen doordat bij het bepalen van de schade niet meer wordt vergeleken op planniveau maar op basis van de feitelijke situatie. Hierdoor vervalt de planvergelijking waarvoor specifieke kennis nodig is. De kosten van het extern advies kunnen hierdoor dalen met naar verwachting circa 20% per advies.

¹⁸ Berekening: 'Totaal aantal aanvragen planschade+nadeelcompensatie' maal (percentage afname plus percentage toename).

¹⁹ Berekening: 'Extra aanvragen' maal 'kosten per aanvraag'.

²⁰ Berekening: 'Extra aanvragen' maal 'leges per aanvraag'.

- De gemiddelde interne kosten van een procedure stijgen doordat de meer eenvoudige zaken wegvallen en de gemiddelde aanvragen complexer zijn. Dit wordt versterkt door de toename van de reikwijdte waardoor meer onderwerpen kunnen meespelen. De interne kosten van het bevoegd gezag stijgen hierdoor met naar schatting 25% per aanvraag.

In de onderstaande tabel zijn de gevolgen voor de kosten weergegeven.

Tabel 9. Effecten van de veranderingen in de jaarlijkse kosten van aanvragen

	Aantal aanvragen		Wijziging kosten per aanvraag ²¹	Gevolgen voor de kosten ²²	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	638	1.039	€ -173	€ -110.286	€ -179.497
Provincie	123	142	€ -224	€ -27.526	€ -31.872
Waterschap	113	130	€ -305	€ -34.427	€ -39.591
Totaal				€ -172.239	€ -250.959

Omdat de leges niet gerelateerd zijn aan de werkzaamheden van het bevoegd gezag, heeft de aanpassing van de kosten van het bevoegd gezag geen invloed op de hoogte van de leges.

Hoogte uitgekeerd bedrag

De totale kosten van de uitkeringen naar aanleiding van aanvragen voor planschade en nadeelcompensatie dalen omdat het aantal aanvragen veel lager ligt. De gemiddelde uitkering per aanvraag stijgt naar verwachting echter wel omdat veel van de kleine aanvragen wegvallen door het hogere forfait. Op basis van de enquête wordt geschat dat het gemiddelde uitgekeerde bedrag voor gemeenten zal stijgen met 40%. Voor provincies en waterschappen wijzigt het gemiddelde uit te keren bedrag niet snel. Niet alleen verandert het aantal aanvragen slechts beperkt ook de invloed van het forfait is voor hen minder. De onderstaande tabel geeft de huidige situatie weer.

Tabel 10. Uitgekeerd bedrag in de huidige situatie per jaar

	Aantal gehonoreerd ²³		Gemiddeld uitgekeerd ²⁴	Uitgekeerd bedrag ²⁵	
	Planschade	Nadeelc.		Planschade	Nadeelcomp.
Gemeente	789	74	€ 10.000/ € 15.000	€ 7.891.587	€ 1.112.800
Provincie	28	13	€ 15.000/ Variabel	€ 414.738	Van tonnen tot miljoenen
Waterschap	13	3,5	€ 20.000/ € 30.000	€ 252.132	€ 105.816
Totaal				€ 8.558.457	€ 1.218.617

²¹ Betreft het netto-effect van de toename en afname van de kosten per aanvraag zoals voor de tabel beschreven.

²² Berekening: 'Aantal aanvragen' maal 'hogere kosten per aanvraag'

²³ Zie tabel 2. Berekening: aantal aanvragen maal percentage gehonoreerd.

²⁴ Eerst bedrag planschade, dan nadeelcompensatie

²⁵ Berekening: 'Aantal gehonoreerd' maal 'gemiddeld uitgekeerd'.

Voor het bepalen van het financiële effect is in tabel 11 de hoogte van de uitgekeerde bedragen in de voorgenomen situatie opgenomen. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen planschade en nadeelcompensatie zoals in de voorgaande tabel. Voor deze berekening is verder uitgegaan van het huidige percentage gehonoreerde aanvragen. Doordat het eenvoudiger wordt om vooraf te bepalen of een aanvraag kans van slagen heeft, is het echter mogelijk dat een groter percentage van de aanvragen wordt gehonoreerd. Minder kansrijke aanvragen worden namelijk minder snel ingediend. Het is op dit moment echter niet te bepalen in welke mate dit zal gebeuren. De effecten op het uitgekeerde bedrag zijn geen administratieve lasten of uitvoeringskosten, maar vallen onder de financiële kosten.

Tabel 11. Verandering uitgekeerd bedrag in de voorgenomen situatie per jaar

	Aantal gehonoreerd ²⁶		Gemiddeld uitgekeerd ²⁷	Uitgekeerd bedrag ²⁸	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	284	462	€ 14.602	€ 4.142.629	€ 6.742.335
Provincie*	38,5	44,5	€ 15.000	€ 576.895	€ 667.984
Waterschap	16	19	€ 22.186	€ 357.949	€ 411.641
Totaal				€ 5.077.473	€ 7.821.960

* Alleen op basis van planschade

De vergelijking tussen de twee bovenstaande tabellen geeft aan dat het uitgekeerde bedrag naar verwachting daalt met minimaal € 2,0 miljoen per jaar en maximaal € 4,7 miljoen per jaar. Deze daling zal met name merkbaar zijn voor gemeenten. Provincies en waterschappen zouden met een beperkte stijging van het uitgekeerde bedrag te maken kunnen krijgen. Deze kosten vallen buiten de definitie van de regeldruk en de financiële kosten. Daarom worden deze gevolgen meegenomen als overige financiële effecten. In de praktijk zullen met name bedrijven, bijvoorbeeld, projectontwikkelaars deze overige financiële effecten merken. In veel gevallen worden de kosten van de planschade namelijk doorbelast aan het bedrijf dat de locatie ontwikkelt.

Bezwaar en beroep

Door het wegvallen van de aantallen aanvragen daalt het aantal bezwaar en beroepsprocedures minimaal evenredig mee. Door de transparantere procedures zou dit zelfs nog verder kunnen dalen. Het is echter niet te bepalen met welk percentage dit zal zijn. De onderstaande tabel geeft de verwachte verandering weer op basis van verandering van de aanvragen zoals opgenomen in tabel 7.

²⁶ Zie tabel 2. Berekening: aantal aanvragen maal percentage gehonoreerd gecorrigeerd voor het nieuwe aantal aanvragen zie tabel 6.

²⁷ Gewogen gemiddelde van de uitgekeerde bedragen voor planschade en nadeelcompensatie

²⁸ Berekening: 'aantal gehonoreerd' maal 'gemiddeld uitgekeerd' = het uitgekeerde bedrag.

Tabel 12. Kosteneffecten bezwaar en beroep per jaar

	Extra procedures		Kosten per zaak	Toename AL-UL ²⁹	
	Minimaal	Maximaal		Minimaal	Maximaal
Gemeente	-140	-201	€ 6.000	€ -837.279	€ -1.208.484
Provincie	1	0	€ 7.792	€ 7.013	€ -3.506
Waterschap	1	0	€ 10.607	€ 14.319	€ 0
Burgers	-110	-161	€ 1.000	€ -109.534	€ -161.046
Bedrijven	-28	-41	€ 1.500	€ -41.643	€ -61.227
Totaal				€ -967.124	€ -1.434.264

Samenvatting van de effecten

In de bovenstaande tekst zijn de effecten van de verschillende veranderingen voor de AL en UL van het onderwerp nadeelcompensatie beschreven. In de onderstaande tabel worden deze effecten samengevat.

Tabel 13. Samenvatting jaarlijkse kosteneffecten AL en UL van de Invoeringswet

Wijzigingen	Minimaal effect		Maximaal effect	
	AL	UL	AL	UL
Vervallen Awb effecten	€ -1.406.251	€ -6.013.503	€ -4.218.752	€ -18.040.510
Minder aanvragen	€ -1.041.338	€ -4.124.459	€ -1.562.008	€ -6.317.545
Kosten van aanvragen	€ 0	€ -172.239	€ 0	€ -250.959
Bezwaar en beroep	€ -151.177	€ -815.946	€ -222.273	€ -1.211.991
Netto totaal effect	€-2.598.767	€-11.126.148	€-6.003.033	€-25.821.005

De financiële kosten en overige financiële effecten behoren niet tot de AL en de UL en zijn daarom niet in de tabel opgenomen. Het netto totaaleffect op de leges, de financiële kosten, is altijd 0 omdat de kosten en inkomsten elkaar hier altijd compenseren. De overige financiële effecten zijn weergegeven onder het kopje 'Uitgekeerd bedrag'.

²⁹ Berekening: aantal 'extra procedures' maal de 'kosten per zaak' = de verandering AL/UL.

3.3 Schade bij gedoogplichten

Dit onderwerp wordt opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, maar is mede een nadere uitwerking van hoofdstuk 10 van de Omgevingswet over gedoogplichten. Dit laatste hoofdstuk uniformeert de verschillende (verouderde) wet- en regelgeving met betrekking tot gedoogplichten. De financiële effecten daarvan zijn al opgenomen in het onderzoek naar de Omgevingswet.

Er zijn twee soorten gedoogplichten:

- Direct voortvloeiend uit de wet. Bijvoorbeeld bij waterstaatswerken. De geleden schade wordt naar redelijkheid vergoed.
- Bij besluit, zoals bij hoogspanningsmasten en gasleidingen. Hiervoor geldt volledige schadeloosstelling.

In de meeste situaties wordt in onderling overleg geschikt. Bedrijven die gebruik maken van gedoogplichten, zoals Tennet en Gasunie, vergoeden meestal 100% of meer. In enkele gevallen ontstaan conflicten die voor de rechter worden beslecht:

- Zaken oplegging gedoogplicht > 5 - 10 keer per jaar.
- Zaken over schadevergoeding < 1 keer per jaar.

Het totaal aantal zaken per jaar is beperkt, maar de kosten per zaak kunnen sterk oplopen. Ook zijn de betrokken partijen veel tijd kwijt aan de onderlinge onderhandelingen in het voortraject, en de werkzaamheden rond de bezwaar- en beroepsprocedures. Op dit punt geeft de Invoeringswet echter geen aanpassingen die directe invloed heeft op deze tijdsbesteding en de daarmee samenhangende kosten.

De wijziging ten opzichte van huidige wetgeving betreft dat alle procedures via de civiele rechter moeten worden gedaan. Voor beide procedures geldt dat, in het geval van schade bij gedoogplichten altijd procesvertegenwoordiging verplicht is. Dit is een voornaam deel van de kosten. De gemiddelde proceskosten voor een civiele procedure zijn echter wel hoger dan procedures bij de bestuursrechter. De kosten verschillen per zaak echter ook sterk voor beide procedures. Daarnaast is het waarschijnlijk dat het aantal zaken ook nog licht zou kunnen dalen.

Gezien de relatief geringe aantallen die mogelijk nog wat kunnen dalen, de sowieso al bestaande variatie in de kosten en de iets hogere gemiddelde procedurekosten wordt netto geen merkbaar financieel effect verwacht. Waarschijnlijk zijn de fluctuaties in de kosten door de inhoudelijke verschillen per specifiek geval groter dan is te verwachten door het gebruik van een andere civiele procedure in plaats van een bestuurlijke procedure.

3.4 Overgangsrecht

Dit onderdeel betreft de termijnen waarmee het huidige recht overgaat naar het nieuwe recht voor de instrumenten van de Omgevingswet. Het gaat met name over eenmalige financiële effecten voor burgers, bedrijven en overheden.

Bij het overgangsrecht prevaleert de rechtszekerheid. Dit betekent dat voor alle lopende procedures met betrekking tot besluiten het huidige recht blijft gelden. Daarnaast worden onherroepelijke besluiten en vergunningen uit het huidige recht gelijkgesteld met besluiten en vergunningen uit het voorgenomen recht. In de onderstaande tabel zijn de verdere overgangstermijnen opgenomen.

Tabel 14. Overzicht overgangsrecht per instrument

Instrument	Overgangstermijn	Overgangsrecht
Omgevingsvisie nationaal	Niet nodig	Overgangsrecht in verband met start voorbereiding omgevingsvisie voor inwerkingtreding Ow.
Omgevingsvisie provincie	Niet nodig	Overgangsrecht in verband met start voorbereiding omgevingsvisie voor inwerkingtreding Ow.
Omgevingsverordening	Afstemming loopt nog	Provincies maken thans een inventarisatie van in de verordening op te nemen regels. Op basis daarvan wordt bekeken of overgangsrecht nodig is.
Omgevingsvisie gemeente	Voorstel 5 jaar	Hoofdpijnen van beleid blijven gelden, oude recht geldt voor lopende procedures. Overgangsrecht in verband met start voorbereiding omgevingsvisie voor inwerkingtreding Ow.
Omgevingsplan	Voorstel 10 jaar	Gelijkstelling van bestemmingsplannen e.d. met een omgevingsplan. Daarna uitbouw omgevingsplan naar een plan dat aan alle eisen voldoet. Het oude recht geldt voor lopende procedures.
Waterschapsverordening	Termijn wordt vastgesteld bij Koninklijk Besluit.	De huidige keuren blijven gelden tot de waterschapsverordening er is. Het oude recht geldt voor lopende procedures.
Projectbesluit Ten opzichte van het Tracébesluit	Niet van toepassing	Gelijkstelling van de startbeslissing aan voornemen en structuurvisie aan voorkeursbeslissing. Huidige recht blijft gelden indien het ontwerp ter inzage is gelegd. Verder worden bij ministeriële regeling projecten aangewezen waar

		het oude recht blijft gelden als nog niet een ontwerp ter inzage is gelegd. Dit zijn projecten waar de verkenning in een gevorderd stadium verkeert.
Projectbesluit Ten opzichte van het inpassingsplan (Wro)	Niet van toepassing	Gelijkstelling van inpassingsplannen met een omgevingsplan. Het oude recht geldt voor lopende procedures.
Projectbesluit Ten opzichte van het projectplan (Waterwet)	Niet van toepassing	Gelijkstelling van projectplannen met een omgevingsvergunning voor de in het projectplan omschreven activiteit. Het oude recht geldt voor lopende procedures.
Omgevingsvergunning	Niet nodig, mede door gelijkstellingen	Gelijkstelling van de bestaande vergunningen met een omgevingsvergunning. Voorschriften aan huidige vergunningen voor activiteiten die straks niet meer vergunningplichtig zijn, worden gelijkgesteld met maatwerkvoorschriften. Deze van rechtswege geldende maatwerkvoorschriften kunnen worden ingetrokken als deze identiek aan of soepeler of strenger zijn dan de algemene regels in het BAL. Bij strengere regels dan in het BAL is de normadressaat hiervoor aan zet. Bij identieke of soepelere regels ligt dit bij het bevoegd gezag. Het oude recht geldt voor lopende procedures.
Maatwerkvoorschriften	Geen termijn	De huidige maatwerkvoorschriften worden gelijkgesteld aan maatwerkvoorschriften onder de Ow. Bij strengere regels dan in het BAL is de normadressaat hiervoor aan zet. Bij identieke of soepelere regels ligt dit bij het bevoegd gezag.

Het oude recht blijft niet van toepassing op lopende procedures voor vergunningen voor zover het de Lex silentio positivo betreft. Bij nog lopende procedures geldt dus dat de vergunningen niet meer van rechtswege zijn verleend indien de beslistermijn verstrijkt.

Bij het ingaan van de stelselherziening zou er een gat vallen in het omgevingsrecht met betrekking tot dat deel dat nu niet langer onder algemene rijksregels valt en straks onder decentrale regels. Decentrale overheden zullen immers niet meteen allemaal en volledig hun aangepaste regelgeving gereed hebben. Om lacunes en fricties te voorkomen zal het

Invoeringsbesluit voorzien in een zogenoemde bruidsschat. Van rijkswege worden hiermee regels die rechtstreekse werking hebben opgenomen in alle omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Wanneer lokale overheden hun omgevingsplannen of verordeningen wijzigen, kunnen zij daarbij die van rechtswege toegevoegde regels wijzigen zoals zij dat willen.

Financiële effecten

Het overgangsrecht gaat er zoveel mogelijk vanuit dat lopende procedures blijven gelden. Daarnaast worden onherroepelijke besluiten en vergunningen gelijkgesteld aan de besluiten en vergunningen uit de Omgevingswet. Hierdoor wordt voorkomen dat er significante eenmalige kosten moeten worden gemaakt door de betrokken partijen naast de reeds eerder berekende transitiekosten. Zo zijn in de onderzoeken naar de effecten van de Omgevingswet al berekeningen gemaakt van de eenmalige kosten voor overheden voor een totale eenmalige kostenpost tussen de € 197,8 miljoen en € 210,9 miljoen³⁰. Dit betreft de procedurele kosten voor het omzetten van huidige visies en plannen naar de instrumenten van de Omgevingswet³¹ en de kosten van specifieke inhoudelijke onderwerpen die aanpassingen behoeven in de instrumenten van de Omgevingswet, bijvoorbeeld voor het onderwerp externe veiligheid³². Daarbij zijn ook de eenmalige kosten van de invoeringsbegeleiding berekend³³. De eenmalige kosten van het DSO worden daarnaast nog apart verder onderzocht. Met een aantal instrumenten, zoals de visies voor het Rijk en provincies, wordt nu al gewerkt aan het gereedmaken van deze instrumenten voor de inwerkingtreding waardoor er geen overgangstermijnen nodig zijn en dus ook geen aanvullende eenmalige lasten ontstaan.

Op basis van het onderzoek, waarbij dus niet is gekeken naar mogelijke effecten van het DSO op dit punt, wordt niet verwacht dat het naast elkaar bestaan van omgevingsplannen, gestoeld op enerzijds de huidige regelgeving en anderzijds de voorgenomen Omgevingswet, leidt tot significante kosten. Zowel bedrijven, burgers als overheden hebben voor plannen op grond van de huidige regelgeving te maken met de werkzaamheden en kosten die zij in de huidige situatie ook al hebben. Bovendien liggen de kosten voor het in stand houden van de het huidige systeem van ruimtelijke plannen bij het Rijk. Wanneer tijdens de transitiefase omgevingsplannen al wel voldoen aan de regels van de Omgevingswet gelden reeds de werkzaamheden en kosten voor de voorgenomen situatie en ontstaan geen extra kosten. De extra transitiekosten van de overgang naar de voorgenomen situatie zijn reeds in de voorgaande onderzoeken bepaald en worden door het overgangsrecht niet vergroot. Het is duidelijk dat gedurende de overgangstermijn de kosten verschuiven naar de voorgenomen situatie en dat hiermee transitiekosten zijn gemoeid, maar extra kosten omdat de systemen naast elkaar bestaan, zijn er niet.

Wel moeten medewerkers gedurende de overgangsperiode zowel op basis van het oude systeem als op basis van het nieuwe systeem kunnen werken. Dit vraagt om scherpte bij deze medewerkers. In het huidige systeem is dit niet wezenlijk anders omdat naast bestemmingsplannen, veel regels over de fysieke leefomgeving nog in andere verordeningen staan.

Tenslotte geldt dat de hierboven genoemde "bruidsschat" in het Invoeringsbesluit fricties, onduidelijkheden en lacunes in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen

³⁰ Exclusief de eenmalige kosten die nog uit de andere onderdelen van de Invoeringswet volgen.

³¹ Voor zover deze extra kosten geven ten opzichte van de huidige kosten.

³² 'Financiële effecten van de AMVB's van de Omgevingswet, Sira Consulting, september 2016. Deze kosten bedragen in totaal minimaal € 28,8 miljoen en maximaal € 42,9 miljoen.

³³ 'Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht', Cebeon, december 2015. Deze kosten bedragen in totaal circa € 168 miljoen.

beoogd te voorkomen. Bij het onderzoek naar het Invoeringsbesluit moeten hiernaar worden gekeken.

Maatschappelijke effecten

Door de inrichting van het overgangsrecht worden geen aanvullende maatschappelijke effecten verwacht bovenop de effecten die reeds zijn beoogd met de invoering van de instrumenten zelf.

3.5 Ruimtelijke toets bij bouwen: de knip

In de huidige situatie geldt dat er geen bouwwerkzaamheden mogen worden uitgevoerd zonder een vergunning. Wel is een deel van de bouwactiviteiten vrijgesteld van de vergunningplicht. De bouwactiviteiten dienen te worden getoetst aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012 en aan het bestemmingsplan. Door de knip wordt de vergunningplicht voor de technische toetsing en de ruimtelijke toetsing gesplitst. Dit betekent dat iemand twee vergunningen nodig zou kunnen hebben. In de praktijk zijn beide onderdeel van één omgevingsvergunning en zal de aanvrager daar niets van merken. De aanvrager heeft echter wel de mogelijkheid om de beide onderdelen los van elkaar aan te vragen.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om de ruimtelijke eisen op te nemen in het omgevingsplan waardoor de vergunningplicht voor de ruimtelijke toetsing kan vervallen. De gemeente is daarbij wel vrij om nog een meldings- of vergunningplicht op te nemen. Mogelijk worden in het Invoeringsbesluit hiertoe beperkingen opgenomen om te borgen dat bepaalde categorieën bouwwerken die onder de huidige regelgeving vergunningvrij zijn, dat ook onder de Omgevingswet blijven.

Op termijn vervalt verbod op bouwen zonder vergunning voor ruimtelijke toetsing. Gemeenten zijn op dat moment aan zet om te bepalen voor welke type bouwwerken nog een ruimtelijke toetsing noodzakelijk is, wanneer kan worden volstaan met een melding en waarvoor alleen algemene regels zijn opgenomen in het Omgevingsplan waaraan moet worden voldaan.

In het Invoeringsbesluit wordt een nadere uitwerking gegeven van de regelgeving. Voor de berekening van financiële effecten worden daarom scenario's beschreven met elk een bandbreedte voor de gemeentelijke invulling. Het betreft:

0. De huidige situatie. Deze wordt als uitgangspunt gebruikt om de effecten van de voorgenomen situaties tegen af te zetten.
1. In het Invoeringsbesluit worden eisen opgenomen waardoor gemeenten geen ruimte hebben om situaties die naar het huidige recht vergunningvrij zijn alsnog vergunningplichtig te maken. Zij kunnen wel situaties aanwijzen die vergunningvrij worden.
2. Gemeenten worden volledig vrijgehouden en kunnen volledig bepalen welke situaties vergunningen behoeven. Hierbij wordt zowel gekeken naar de verschillen tussen de:
 - a. Uiterste situatie waarin enerzijds alle gemeenten alle bouwactiviteiten vergunningvrij maken en anderzijds alleen extra vergunningplichten worden ingesteld.
 - b. Verwachte situatie waarin de mate waarin gemeenten meer en minder vergunningplichten instellen wordt bepaald aan de hand van de verwachtingen van de respondenten.

Financiële effecten³⁴

Voor de berekening van de financiële effecten wordt uitgegaan van in totaal 48.300 aanvragen per jaar³⁵ voor burgers en bedrijven waarvoor uiteindelijk de gemeente bepaald op welke wijze de ruimtelijke toetsing wordt uitgevoerd. Daarnaast is ook de overheid zelf opdrachtgever voor bouwactiviteiten. Dit betreft bijvoorbeeld Rijkswaterstaat voor het bouwen van wegen en kunstwerken, het Rijksvastgoedbedrijf die het gebouwbeheer uitvoert voor gebouwen van de (Rijks)overheid, maar ook gemeenten, provincies en waterschappen en onderwijsinstellingen. Er zijn geen cijfers bekend van het totaal aantal bouwvergunningen dat in opdracht van overheden worden aangevraagd. Op basis van eerder onderzoek³⁶ gebaseerd op cijfers van het CBS en navraag bij enkele deskundigen wordt geschat dat voor het jaar 2007³⁷ circa 700 bouwvergunningen zijn aangevraagd namens de overheid³⁸. Hiervan zijn circa 200 aanvragen voor grond-, weg- en waterbouw. Het totaal aantal vergunningen komt hiermee op 49.000 per jaar.

Waar het gaat om de kosteneffecten voor overheden die optreden als opdrachtgever, betreft het in de praktijk voornamelijk gemeenten. De werken waarvoor andere overheden vergunningen voor bouwactiviteiten aanvragen zijn meestal complexer en vallen daarmee minder snel in de groep waarvoor bouwen vergunningvrij wordt.

Enmalige uitvoeringslasten

Door deze aanpassing moeten in het omgevingsplan algemene regels zijn opgenomen over welke bouwactiviteiten nog een vergunning nodig hebben voor ruimtelijke toetsing. Het opstellen van deze regels in het omgevingsplan kost elke gemeente eenmalig tijd. Hoeveel tijd dit kost is afhankelijk van de mate waarin gemeenten hier actief mee aan de slag gaan. Gemeenten hechten wel in meer of mindere mate aan de goede ruimtelijke inpassing van bouwwerken. Het is daarom niet aannemelijk dat gemeenten deze ruimtelijke toetsing volledig laten vervallen. Verwacht wordt dat tussen de 30% en 60% van de gemeenten actief zullen besluiten de ruimtelijke toetsing (groten)deels te laten vervallen. De rest neemt de huidige eisen over. In scenario 2 zal een klein deel van de gemeenten (5% tot 10%) ervoor kiezen om vergunningplicht in te voeren voor situaties die nu geen vergunningplicht kennen. Dit betreft naar verwachting gemeenten die een specifiek karakter willen beschermen. De toename van de eenmalige uitvoeringslasten van gemeenten is in de onderstaande tabel weergegeven.

³⁴ Voor de berekening van de financiële effecten wordt uitgegaan van de situatie waarbij de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen al in werking is getreden. Voor de kostenberekening betekent dit dat de bouwtechnische toetsen voor de betrokken vergunningaanvragen al niet meer door gemeenten wordt uitgevoerd of zelfs überhaupt niet meer noodzakelijk zijn. Verder is zorg gedragen voor de juiste afstemming tussen de eerdere onderzoeken naar de effecten van de Wkb opdat de hier berekende effecten goed aansluiten en geen dubbelingen bevatten.

³⁵ 'Nadere berekening AL Bouwvergunningvrij bouwen / Besluit omgevingsrecht', Sira Consulting, februari 2009. Op basis van dit onderzoek heeft hiervan 43% een burger als initiatiefnemer (20.800 vergunningen) en 57% een bedrijf als initiatiefnemer (27.500 vergunningen).

³⁶ 'Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen,' Sira Consulting, december 2015.

³⁷ Op basis van CBS Statline (Bouwvergunningen utiliteitsbouw voor Overheid en woningcorporaties) plus een inschatting van de GWW-activiteiten. Gekozen is voor het jaar 2007 om aan te kunnen sluiten bij de berekeningen voor de lasten van bedrijven en burger.

³⁸ In het onderzoek naar de effecten van de Awb zijn de gevolgen onderzocht met betrekking tot het aanvragen van aanpassingsvergunningen. Daarbij zijn alleen aanvragen van burgers en bedrijven meegenomen. In de praktijk blijkt dat ook daar de overheid kan optreden als aanvrager van de vergunning.

Tabel 15. Eenmalige uitvoeringslasten 'de knip'

Gemeenten	Minimale eenmalige UL	Maximale eenmalige UL
Scenario 1	€ 4.233.840 ³⁹	€ 7.032.480 ⁴⁰
Scenario 2a	€ 10.764.000 ⁴¹	€ 10.764.000
Scenario 2b	€ 5.166.720 ⁴²	€ 7.498.920 ⁴³

Dit is bepaald aan de hand van de volgende uitgangspunten:

- Van de 390 gemeenten stellen er naar verwachting minimaal 117 (30%) tot maximaal 234 (60%) actief lagere grenzen voor de vergunningplicht vast. In scenario 2 komen hier nog tot 39 (10%) gemeenten bij die actief zwaardere eisen formuleren in het omgevingsplan.
- Gemeenten die de huidige verplichtingen overnemen zijn eenmalig circa 40 uur kwijt om de huidige voorschriften uit de Rijksregelgeving te vertalen naar het eigen omgevingsplan en dit intern af te stemmen. Door aan te sluiten bij de huidige eisen nemen wij aan dat bestuurlijke afstemming hiervoor niet nodig is. Wel is enige tijd nodig om de voorschriften te beoordelen voor de specifieke gemeentelijke situatie.
- Gemeenten die wel actief andere grenzen opnemen zijn hiervoor naar schatting gemiddeld 300 uur kwijt. Dit betreft de tijd voor het bespreken en formuleren van de nieuwe grenzen, de afstemming intern en extern en de juridische vertaling hiervan naar het omgevingsplan. Afhankelijk van de mate waarin een gemeente meer of minder aanpassingen maakt, fluctueert de gemiddelde tijd. Omdat gemeenten naar verwachting niet het gehele omgevingsplan in één keer aanpassen, maar eerder per locatie, moeten zij de werkzaamheden ook enkele keren herhalen. Hiermee is rekening gehouden bij het bepalen van de tijdsbesteding.
- Het gemiddelde uurtarief van de betrokken medewerkers is gemiddeld 11A met een intern uurtarief van € 92 per uur inclusief btw.

Structurele uitvoeringslasten

Wanneer gemeenten geen vergunning meer vereisen, daalt ook de tijdsbesteding omdat de aanvragen niet meer hoeven te worden beoordeeld. Dit geeft een daling van de uitvoeringslasten. Daar staat wel tegenover dat gemeenten ook geen leges meer ontvangen. Ervan uitgaande dat leges kostendekkend zijn, is de daling van de leges gelijk aan de daling van de uitvoeringslasten. Wanneer gemeenten kiezen voor een meldingssysteem voor de vervallen vergunningen stijgen de kosten voor gemeenten. Voor meldingen kunnen geen leges worden ontvangen maar zijn wel kosten verbonden aan de verwerking hiervan.

De onderstaande tabel geeft de reductie van de structurele uitvoeringslasten van gemeenten weer. Dit is het netto-effect van het vervallen van de uitvoeringslasten en de toename door de meldingen. De leges effecten worden meegenomen in de laatste tabel binnen dit kader.

³⁹ $(117 \text{ gemeenten} * 300 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) + ((390-117) \text{ gemeenten} * 40 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) = € 4.233.840$

⁴⁰ $(234 \text{ gemeenten} * 300 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) + ((390-234) \text{ gemeenten} * 40 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) = € 7.032.480$

⁴¹ $390 \text{ gemeenten} * 300 \text{ uur} * € 92/\text{uur} = € 10.764.000$

⁴² $((117 + 19,5) \text{ gemeenten} * 300 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) + ((390-117-39) \text{ gemeenten} * 40 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) = € 5.166.720$

⁴³ $(234 + 39) \text{ gemeenten} * 300 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) + ((390-234-19,5) \text{ gemeenten} * 40 \text{ uur} * € 92/\text{uur}) = € 7.498.920$

Tabel 16. Structurele uitvoeringslasten door 'de knip'

Gemeenten	Minimale eenmalige UL	Maximale eenmalige UL
Scenario 1	€ 14.349.825 ⁴⁴	€ 28.699.650 ⁴⁵
Scenario 2a	-€ 1.526.000 ⁴⁶	€ 166.677.000 ⁴⁷
Scenario 2b	€ 12.739.825 ⁴⁸	€ 27.894.650 ⁴⁹

Deze berekening is gemaakt aan de hand van de volgende uitgangspunten:

- Het bepalen van de hoogte van de leges wordt in elke gemeente anders uitgevoerd. Voor de berekening van de omvang van deze reductie wordt gebruik gemaakt van de gegevens zoals verzameld in het rapport MKBA Wet kwaliteitsborging voor het bouwen van EIB⁵⁰. Hierin wordt uitgegaan van gemiddelde legeskosten voor de ruimtelijke toetsing en de overige procedurele handelingen bij een omgevingsvergunning voor het bouwen. Dit geeft een gemiddelde legeskosten van € 3.700 per vergunning. Leges zijn echter afhankelijk van de omvang van de bouwwerkzaamheden, meestal de bouwsom. Wanneer niet alle vergunningen vervallen, blijven waarschijnlijk de grotere bouwwerken vergunningplichtig en daarmee ook legesplichtig. De gemiddelde legeskosten van de vervallen vergunningen zijn dan ook lager dan het algehele gemiddelde van € 3.700 per vergunning voor de ruimtelijke toetsing. Op basis van cijfers van VBWTN⁵¹ is een schatting gemaakt van de gemiddelde legeskosten van de vervallen vergunningen. Deze schatting komt op een gemiddelde legeskosten voor kleine vergunningen van € 1.600 per vergunning.
- De melding bevat een beperkte inhoud waardoor de tijd voor de beoordeling en interne verwerking van de melding beperkt kan blijven tot 4 uur. Dit is in lijn met de tijdsbesteding voor vergelijkbare meldingen.
- Bij gemeenten die actief lagere grenzen zullen opstellen vervalt gemiddeld 75% van de vergunningen. Gemeenten die meer vergunningen gaan vragen kennen een stijging van circa 20% van de vergunningaanvragen. Het aantal vergunningaanvragen daalt hierdoor met minimaal 11.025 aanvragen per jaar en maximaal

⁴⁴ (Vervallen beoordelingen: € 1.600 kosten beoordeling * 11.025 vervallen verg.) – (Toename meldingen: € 85/uur * 4 uur * 11.025 meldingen) + (vervallen eigen verg. (700 * 30% * 75%) * € 3.000 kosten aanvraag – (€ 90 * 158 meldingen)) = € 14.349.825

⁴⁵ (Vervallen beoordelingen: € 1.600 kosten beoordeling * 22.050 vervallen verg.) – (Toename meldingen: € 85/uur * 4 uur * 22.050 meldingen) + (vervallen eigen verg.: (700 verg. * 60% * 75%) * € 3.000 kosten aanvraag – (€ 90 * 315 meldingen)) = € 28.699.650

⁴⁶ Vervallen beoordelingen: 0 – (Toename meldingen: € 85/uur * 4 uur * 980 meldingen) + (vervallen eigen verg.: 0 – Toename 14 vergunningen * € 3.000) = - € 1.526.000. Dit betreft dus een toename omdat in dit scenario er geen vergunningen vervallen, maar er wel een aantal bijkomen.

⁴⁷ (Vervallen beoordelingen: € 3.700 kosten beoordeling * 49.000 vervallen verg.) – (Toename meldingen: € 85/uur * 4 uur * 49.000 meldingen) + (vervallen eigen verg. (700 * € 6.200 kosten aanvraag) - (€ 90 * 700 meldingen)) = € 166.677.000. In dit scenario vervallen alle vergunningen. Daarom worden de gemiddelde legeskosten voor alle vergunningen gebruikt.

⁴⁸ (Vervallen beoordelingen: € 1.600 kosten beoordeling * (11.025 - 980 vervallen verg.)) – (Toename meldingen: € 85/uur * 4 uur * 11.025 meldingen) + (vervallen eigen verg. (700 * 30% * 75%) * € 3.000 kosten aanvraag – (€ 90 * 158 meldingen)) – (14 extra vergunningen * € 3.000 kosten aanvraag) = € 12.739.825.

⁴⁹ (Vervallen beoordelingen: € 1.600 kosten beoordeling * (22.050 - 490 vervallen verg.)) – (Toename meldingen: € 85/uur * 4 uur * 22.050 meldingen) + (vervallen eigen verg.: (700 verg. * 60% * 75%) * € 3.000 kosten aanvraag – (€ 90 * 315 meldingen)) – (7 extra vergunningen * € 3.000 kosten aanvraag) = € 27.894.650

⁵⁰ 'MKBA Wet kwaliteitsborging voor het bouwen,' EIB, december 2015.

⁵¹ 'Impactanalyse', Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, mei 2015.

22.050 aanvragen per jaar. In scenario 2 komen er minimaal 490 aanvragen per jaar bij en maximaal 980 aanvragen per jaar.

- Het gemiddelde uurtarief van de betrokken medewerkers is 11 met een intern uurtarief van € 85 per uur.
- Overheden krijgen ook te maken met vergunningenplichten die vervallen wanneer zij zelf initiatiefnemer zijn. Ook voor hen vervallen dan de leges en de kosten voor de behandeling van de aanvraag. Voor de behandeling van de melding maken zij juist weer extra kosten. De gehanteerde uitgangspunten zijn opgenomen bij het volgende onderdeel over de effecten voor bedrijven en burgers.

Effecten voor bedrijven en burgers

Voor burgers en bedrijven betekent dit ook een reductie. Zij betalen geen leges meer aan de gemeente en besparen tijd wanneer de vergunningplicht vervalt. Daarnaast vervallen de kosten die samenhangen met het daadwerkelijk indienen van de aanvraag. De omvang van deze reductie is echter sterk afhankelijk van de eisen die gemeenten stellen in het omgevingsplan en de eisen aan een eventuele melding. De reductie van de structurele jaarlijkse administratieve lasten wordt geschat op de bedragen zoals opgenomen in de onderstaande tabellen.

Tabel 17. Structurele AL-effecten voor bedrijven door 'de knip'

Bedrijven	Minimaal structurele AL	Maximale structurele AL
Scenario 1	€ 18.005.625 reductie ⁵²	€ 36.011.250 reductie ⁵³
Scenario 2a	-€ 1.650.000 toename ⁵⁴	€ 168.025.000 reductie ⁵⁵
Scenario 2b	€ 17.180.625 reductie ⁵⁶	€ 34.361.250 reductie ⁵⁷

Tabel 18. Structurele AL-effecten voor burgers door 'de knip'

Burgers	Minimaal structurele AL	Maximale structurele AL
Scenario 1	€ 10.342.800 reductie ⁵⁸	€ 20.685.600 reductie ⁵⁹
Scenario 2a	- € 956.800 toename ⁶⁰	€ 45.968.000 reductie ⁶¹
Scenario 2b	€ 9.386.000 reductie ⁶²	€ 20.207.200 reductie ⁶³

Dit is bepaald aan de hand van de bovenstaande en volgende uitgangspunten:

⁵² 6.188 vervallen vergunningen * (€ 3.000 - € 90) = €18.005.625
⁵³ 12.375 vervallen vergunningen * (€ 3.000 - € 90) = € 36.011.250
⁵⁴ 550 extra vergunningen * € 3.000 = - € 1.650.000
⁵⁵ 27.500 vervallen vergunningen * (€ 6.200 - € 90) = € 168.025.000
⁵⁶ 6.188 vervallen vergunningen * (€3.000 - € 90) - 550 * € 3.000 = €17.180.625
⁵⁷ 12.375 vervallen vergunningen * (€ 3.000 - € 90) - 275 * € 3.000 = € 34.361.250
⁵⁸ 4.680 vervallen vergunningen * (€2.300 - € 90) = €10.342.800
⁵⁹ 9.360 vervallen vergunningen * (€2.300 - € 90) = €20.685.600
⁶⁰ 416 extra vergunningen * € 2.300 = € 956.800
⁶¹ 20.800 vervallen vergunningen * € 2.300 = €45.968.000
⁶² 4.680 vervallen vergunningen * (€2.300 - € 90) - 416 * € 2.300 = €9.386.000
⁶³ 9.360 vervallen vergunningen * (€2.300 - € 90) - 203 * € 2.300 = €20.207.200

- Van de aanvragen kent 42,5% een burger als initiatiefnemer, 20.800 vergunningen, 56,1% een bedrijf als initiatiefnemer, 27.500 vergunningen en 1,4% van de overheid, 700 vergunningen.
- De gemiddelde kosten van de procedurele en ruimtelijke onderdelen van de vergunning worden geraamd op gemiddeld € 6.200 voor bedrijven en € 2.300 voor burgers. Wanneer er vergunningplichten vervallen dan zullen dat echter eerder relatief eenvoudige bouwwerken zijn en dan zullen de kosten van de vergunning ook lager zijn. Voor burgers maakt dat niet uit omdat dit reeds eenvoudige bouwwerken betreft. Voor bedrijven ligt dit anders. Alleen wanneer alle vergunningplichten vervallen, wordt gerekend met het gemiddelde van € 6.200. Anders wordt gerekend met gemiddelde kosten van € 3.000 per vergunning. Voor de kosten van de aanvraag van de vergunning door overheden wordt aangesloten bij de kosten voor bedrijven.
- De kosten voor het doen van een melding worden geschat op € 90. Ook hier is ervan uitgegaan dat bij de melding slechts beperkt inhoudelijke gegevens worden gevraagd. Hiermee wordt aangesloten bij de kosten voor vergelijkbare meldingen.

Leges

De leges die vervallen leveren voor bedrijven en burgers een reductie op van de kosten. In de onderstaande tabel zijn deze effecten per scenario weergegeven.

Tabel 19. Legeseffecten voor bedrijven door 'de knip'

Bedrijven	Minimaal	Maximaal
Scenario 1	€ 9.900.000 reductie ⁶⁴	€ 19.800.000 reductie ⁶⁵
Scenario 2a	-€ 880.000 toename ⁶⁶	€ 101.750.000 reductie ⁶⁷
Scenario 2b	€ 9.460.000 reductie ⁶⁸	€ 18.920.000 reductie ⁶⁹

Tabel 20. Legeseffecten voor burgers door 'de knip'

Burgers	Minimaal	Maximaal
Scenario 1	€ 7.488.000 reductie ⁷⁰	€ 14.976.000 reductie ⁷¹
Scenario 2a	-€ 665.600 toename ⁷²	€ 76.960.000 reductie ⁷³
Scenario 2b	€ 7.155.200 reductie ⁷⁴	€ 14.310.400 reductie ⁷⁵

Tabel 21. Legeseffecten voor gemeenten door 'de knip'⁷⁶

⁶⁴ 6.188 vergunningen * €1.600 = € 9.900.000

⁶⁵ 12.375 vergunningen * € 1.600 = € 19.800.000

⁶⁶ 550 extra vergunningen * € 1.600 = € 880.000

⁶⁷ 27.500 vergunningen * € 3.700 = €101.750.000

⁶⁸ 6.188 - 550 vergunningen * €1.600 = € 9.460.000

⁶⁹ 12.375 - 275 vergunningen * € 1.600= €18.920.000

⁷⁰ 4.680 vergunningen * €1.600 = €7.488.000

⁷¹ 9.360 vergunningen * € 1.600 = € 14.976.000

⁷² 416 vergunningen extra * € 1.600 = € 665.600 toename

⁷³ 20.800 vergunningen * € 3.700 = € 76.960.000

⁷⁴ 4.680 - 416 vergunningen * € 1.600 = € 7.155.200

⁷⁵ 9.360 - 208 vergunningen * € 1.600 = € 14.310.400

⁷⁶ Berekening: leges effecten bedrijven + burgers + leges effecten voor de overheid als opdrachtgever.

Gemeenten	Minimaal	Maximaal
Scenario 1	€ 17.640.000 reductie	€ 35.280.000 reductie
Scenario 2a	-€ 1.523.200 toename	€ 181.300.000 reductie
Scenario 2b	€ 16.844.800 reductie	€ 33.723.200 reductie

Maatschappelijke effecten

Verkorten van de doorlooptijd

Voor bedrijven en burgers geldt naast de financiële voordelen een potentiële winst in de doorlooptijd. Een melding dient wel 4 weken voor de start te worden ingediend, maar deze periode is korter dan de tijd die het kost om de vergunning te verkrijgen. Daarna kan ook meteen worden gestart met de werkzaamheden, zonder risico dat er bezwaar wordt aangetekend.

Samenvatting structurele financiële effecten van de knip

In de onderstaande tabel zijn de structurele financiële effecten beschreven, in het bovenstaande kader samengevat per scenario. De eenmalige effecten zijn reeds in de eerste tabel in het kader samengenomen. De genoemde financiële kosten (FK) betreffen de gevolgen op de leges. De resultaten zijn weergegeven als kostenreductie in miljoenen euro's.

Tabel 22. Samenvatting aantallen per scenario 'de knip'

Situatie/scenario	Aantallen vergunningen	
	Minimaal	Maximaal
Nulsituatie	Totaal 49.000 vergunningaanvragen	
Scenario 1	30% van de gemeenten verlenen 75% minder vergunningen: 11.025 minder vergunningen	60% van de gemeenten verlenen 75% minder vergunningen: 22.050 minder vergunningen
Scenario 2a	10% van de gemeenten verlenen 20% meer vergunningen: 980 meer vergunningen	100% minder vergunningen: 49.000 minder vergunningen
Scenario 2b	Scenario 1 maar 10% van de gemeenten vragen 20% meer vergunningen: 11.025 - 980 minder vergunningen	Scenario 1 maar 5% van de gemeenten vragen 20% meer vergunningen: 22.050 - 480 minder vergunningen

Tabel 23. Samenvatting scenario 1 'de knip'

Scenario 1	Minimale reductie		Maximale reductie	
	AL/UL	FK	AL/UL	FK
Bedrijven	€ 18.005.625	€ 9.900.000	€ 36.011.250	€ 19.800.000
Burgers	€ 10.342.800	€ 7.488.000	€ 20.685.600	€ 14.976.000
Bevoegd gezag	€ 13.891.500	-€ 17.640.000*	€ 27.783.000	-€ 35.280.000*
Overheid als opdrachtgever	€ 458.325	€ 252.000	€ 916.650	€ 504.000

Tabel 24. Samenvatting scenario 2a 'de knip'

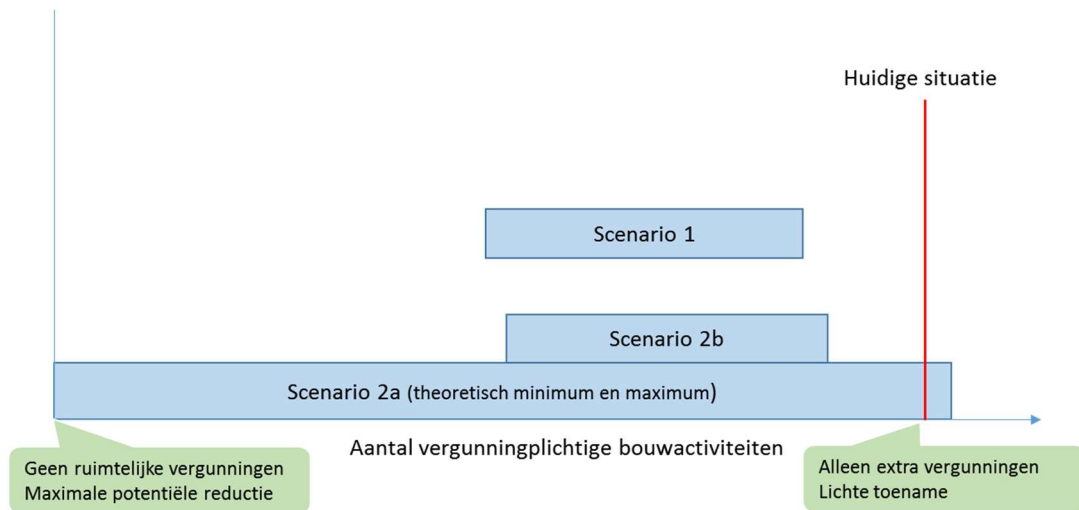
Scenario 2a	Minimale reductie		Maximale reductie	
	AL/UL	FK	AL/UL	FK
Bedrijven	-€ 1.650.000	-€ 880.000	€ 168.025.000	€ 101.750.000
Burgers	-€ 956.800	-€ 665.600	€ 45.968.000	€ 76.960.000
Bevoegd gezag	€ -1.568.000	€ 1.568.000*	€ 164.640.000	-€181.300.000*
Overheid als opdrachtgever	€ -64.400	€ -22.400	€ 2.037.000	€ 2.590.000

Tabel 25. Samenvatting scenario 2b 'de knip'

Scenario 2b	Minimale reductie		Maximale reductie	
	AL/UL	FK	AL/UL	FK
Bedrijven	€ 17.180.625	€ 9.460.000	€ 34.361.250	€ 18.920.000
Burgers	€ 9.386.000	€ 7.155.200	€ 20.207.200	€ 14.310.400
Bevoegd gezag	€ 12.323.500	-€16.844.800*	€ 26.999.000	-€ 33.723.200*
Overheid als opdrachtgever	€ 416.325	€ 229.600	€ 895.650	€ 492.800

* Het bevoegd gezag heeft minder inkomsten uit leges wanneer er minder vergunningen worden aangevraagd (of juist meer in de maximale variant van scenario 2a). Dit bedrag is ook meegenomen als onderdeel van de UL van het bevoegd gezag voor het werk dat minder wordt besteed aan de beoordeling van de aanvragen. Dit bedrag is uiteraard ook gelijk aan de gezamenlijke kosteneffecten voor de andere doelgroepen.

In de onderstaande figuur zijn de verschillende onderzochte scenario's schematisch naast elkaar weergegeven. Hieruit blijkt dat de verschillen tussen scenario 1 en 2b relatief klein zijn. De reden hiervoor is dat naar verwachting gemeenten niet snel extra vergunningplichtige situaties zullen aanwijzen.



Figuur 1. Schematische weergave scenario's 'de knip'

3.6 Digitale Stelsel Omgevingswet

Voor de ondersteuning van de functionaliteiten van de Omgevingswet worden diverse digitale systemen aangepast of nieuw gebouwd. Dit wordt aangeduid als het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). In de Invoeringswet zijn de grondslagen opgenomen voor het DSO. De opgenomen grondslagen zijn voor:

- De Landelijke Voorziening Omgevingswet.
- De basisfuncties (indienen van vergunningen en meldingen, omgevingsdocumenten).
- Nadere invulling van functionaliteiten in het Omgevingsbesluit en het Bkl.
- Informatieproducten. Wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.
- Standaardisatie.
- Kwaliteitseisen. Wordt uitgewerkt in de Omgevingsregeling.

In de lagere regelgeving worden de verschillende punten nader uitgewerkt. Zoals worden de bronhouders van de informatiehuizen, specificatie van de aan te leveren gegevens (leveringsverplichting), de uitwerking van de inhoud en het beheer van het register (door het Kadaster).

Het toezicht op de verschillende onderdelen van het DSO en dan met name op de bronhouders wordt deels geregeld door aansluiting bij het stelsel van het interbestuurlijke toezicht via een aanpassing van een bijlage in de Gemeentewet en verder door afspraken tussen de toezichthouder (het ministerie van IenM) en de bronhouders (mogelijk ook andere ministeries en uitvoeringsorganisaties). Voor waterschappen zijn hiervoor wel aparte artikelen opgenomen.

Zoals eerder aangegeven worden de effecten van het DSO in dit onderzoek niet verder uitgewerkt en gekwantificeerd. Hiervoor zullen aanvullende onderzoeken worden uitgevoerd.

4 Beantwoording van de BET-vragen

Bij het opstellen van nieuwe of het wijzigen van bestaande regelgeving moet in kaart worden gebracht welke effecten dit heeft op het bedrijfsleven. Deze toetsing wordt gedaan door het beantwoorden van de vragen van de bedrijfseffectentoets (BET). De BET is opgebouwd uit negen vragen. De antwoorden op deze vragen schetsen een omvattend beeld van de effecten van de nieuwe regelgeving op het Nederlandse bedrijfsleven. Een nadere toelichting kan worden verkregen via www.bedrijfseffectentoets.nl.

In dit hoofdstuk worden voor de Invoeringswet de BET-vragen beantwoord. Vanwege de algemene aard van de vragen kunnen deze niet alleen specifiek voor de Invoeringswet worden beantwoord. In de eerdere onderzoeken naar de effecten van de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving zijn de vragen van de BET reeds beantwoord voor het stelstel van de Omgevingswet als geheel. Daarom wordt in dit onderzoek bij de antwoorden met name ingegaan op de wijze waarop de Invoeringswet deze effecten beïnvloedt en of aanvullende effecten kunnen worden toegeschreven. Bij vraag 3 en 4 is dan ook een tabel opgenomen met de financiële effecten voor de Omgevingswet en de Invoeringswet samen.

Ten opzichte van de eerdere onderzoeken is een vraag toegevoegd aan de BET. Dit betreft de huidige vraag 7 ten aanzien van de mogelijkheden tot innovatie. Deze vraag is beantwoord in het licht van de gehele Omgevingswet.

Vraag 1: Heeft de ontwerpregelgeving naar verwachting bedrijfseffecten?

De Omgevingswet omvat alle regelgeving die betrekking heeft op (het gebruik van) de fysieke ruimte en heeft daarmee potentieel gevolgen voor een groot deel van de bedrijven in Nederland. De Invoeringswet verandert deze reikwijdte niet.

Vraag 2: Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden de bedrijfseffecten verwacht?

Door de brede opzet van de Omgevingswet kunnen alle bedrijven in meer of mindere mate te maken krijgen met de effecten. In de praktijk geldt dat bedrijven met een grotere invloed op de fysieke leefomgeving ook meer merken van de nieuwe wet. De Invoeringswet verandert deze reikwijdte niet.

Vraag 3 en 4: Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de administratieve lasten (informatieverplichtingen aan de overheid) inclusief toezichtlasten van de betrokken bedrijven (stijgingen en dalingen)? Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de inhoudelijke nalevingskosten van de betrokken bedrijven (stijgingen en dalingen)?

In de onderstaande tabel is de hoogte van veranderingen in de gekwantificeerde structurele administratieve lasten gegeven voor bedrijven en burgers als gevolg van de Invoeringswet. Bij deze weergave zijn voor de effecten van de knip de uiterste waarde gebruikt van scenario 1 en 2b. Deze worden als waarschijnlijke varianten beschouwd. De waarden van scenario 2b zijn meer theoretische opties. Nalevingskosten zijn niet opgenomen omdat hiervoor geen veranderingen worden voorzien.

Tabel 26. Samenvatting structurele gevolgen AL voor bedrijven en burgers

Onderwerp	AL reductie bedrijven		AL reductie burgers	
	minimaal	maximaal	minimaal	maximaal
Nadeelcompensatie	€ 846.146	€ 1.958.085	€ 1.752.620	€ 4.044.948
Overgangsrecht	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Schade gedoogplicht	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
De knip	€ 17.180.625	€ 36.011.250	€ 9.386.000	€ 20.685.600
Totaal	€ 18.026.771	€ 37.969.335	€ 11.138.620	€ 24.730.548

Vraag 5: In het geval van implementatie van EU-regelgeving: is gekozen voor lastenluwe implementatie, zonder "nationale koppen" en met optimaal gebruik van "kan-bepalingen"?

In de Omgevingswet komen de verplichtingen uit diverse Europese richtlijnen en de nationale regelgeving samen. De Europese richtlijnen zijn in de huidige situatie geïmplementeerd in diverse andere wetten. Bij het overzetten van deze verplichtingen naar de Omgevingswet worden geen aanvullende verplichtingen opgenomen ten aanzien van de Europese richtlijnen. Hiermee introduceert de Omgevingswet, ook niet via de Invoeringswet, geen nationale koppen of invulling van kan-bepalingen die niet al gelden in de huidige situatie. Tevens is gekozen voor een zo lastenluw mogelijke implementatie van de regelgeving.

Net als nu heeft bevoegd gezag, waaronder decentrale overheden, de ruimte om lokale eisen te stellen. Het stellen van extra lokale regels is in huidig recht vaak noodzakelijk, omdat bijvoorbeeld emissies niet mogen leiden tot significante milieuverontreiniging. Dit is een verplichting uit de EU-richtlijn industriële emissie. Daarom staan nu in het Activiteitenbesluit mogelijkheden voor maatwerk en een specifieke zorgplicht. Hoewel de juridisch ruimte voor lokaal maatwerk na de stelselherziening in enige mate toeneemt, blijft er per saldo een gelijkblijvend beschermingsniveau. De mogelijkheid tot lokale eisen blijven namelijk begrensd omdat altijd sprake moet zijn van redelijkheid en billijkheid.

Vraag 6: Welke andersoortige kosten en baten worden op grond van deze ontwerpregelgeving voorzien?

Hieronder wordt in één tabel de hoogte van de andersoortige kwantificeerbare kosten en baten gegeven voor bedrijven als gevolg van de Omgevingswet.

Tabel 27. Samenvatting financiële kosten voor bedrijven en burgers

Onderwerp	FK-reductie bedrijven		FK-reductie burgers	
	minimaal	maximaal	minimaal	maximaal
Nadeelcompensatie	€ 86.788	€ 223.742	€ 342.421	€ 882.772
Overgangsrecht	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Schade gedoogplicht	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
De knip	€ 9.460.000	€ 19.800.000	€ 7.155.200	€ 14.976.000
Totaal	€ 9.546.788	€ 20.023.742	€ 7.497.621	€ 15.858.772

Naast de reductie van de financiële kosten in de vorm van leges, geeft het onderdeel nadeelcompensatie ook nog een ander financieel effect dat buiten de definitie van de regeldruk valt. Dit betreft de verandering in de hoogte van het uitgekeerd bedrag aan nadeelcompensatie. Dit bedrag tussen de € 2,0 miljoen en € 4,7 miljoen wordt in de voorgenomen situatie jaarlijks minder uitgekeerd aan bedrijven en burgers. In de praktijk worden deze kosten in veel gevallen niet door de overheid betaald, maar door de bedrijven die de locaties ontwikkelen.

Vraag 7: Welke gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor het innovatiepotentieel van bedrijven?

De Omgevingswet beoogt meer ruimte te geven aan bedrijven en burgers om te ondernemen. Hierbij wordt ook het gebruik van innovatieve producten en werkwijzen gestimuleerd. Door de bredere mogelijkheden voor het toepassen van experimenteerbepalingen, krijgen zowel overheden, bedrijven als burgers meer mogelijkheden om innovaties in de praktijk uit te testen en te bezien of de alternatieven voldoende de publieke belangen kunnen waarborgen. Daarnaast wordt het starten van nieuwe, innovatieve initiatieven gestimuleerd doordat de Omgevingswet hiervoor belemmeringen wegneemt. Procedures worden eenvoudiger en korter en planvorming wordt globaler waardoor nieuwe ideeën makkelijker en sneller zijn in te passen.

Vraag 8: Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregelgeving voor de werking van de markt?

De aanpassing van de regelgeving wordt niet uitgevoerd om direct of indirect de werking van de Nederlandse markt te beïnvloeden. De Omgevingswet moet voor alle bedrijven leiden tot transparante regelgeving en verplichtingen, meer mogelijkheden tot ondernemen en snellere procedures. De veranderingen die voortkomen uit de aanpassing van de landelijke regelgeving zijn per sector voor alle bedrijven gelijk. Lokaal kunnen er wel verschillen ontstaan door lokaal maatwerk.

Wel heeft de Omgevingswet enkele indirecte effecten die de markt beïnvloeden. Deze zijn bij de andere onderdelen van de Omgevingswet aangegeven, maar ook bij de Invoeringswet zijn er enkele effecten te benoemen. Dit betreft met name het onderdeel overgangsrecht. Door de overgangstermijnen kunnen vergelijkbare bedrijven, of bedrijven met meerdere vestigingen, met verschillende regels te maken krijgen. Voor bijvoorbeeld het omgevingsplan is er een periode van 10 jaar waarin de ene gemeente veel verder kan zijn met de implementatie van de Omgevingswet dan een andere gemeente. Zeker voor bedrijven met meerdere vestigingen kan dit tot onduidelijkheid en daarmee ook extra kosten leiden. De nieuwe situatie kan overigens zowel positief als negatief uitpakken afhankelijk van de invulling van de gemeenten.

Door de Invoeringswet worden activiteiten die niet meer vergunningplichtig zijn van rechtswege omgezet in maatwerkvoorschriften. Bedrijven kunnen voor deze activiteiten met zwaardere of lichtere eisen te maken hebben dan de voorschriften uit het BAL. Het initiatief om de maatwerkvoorschriften aan te passen naar de eisen uit het BAL ligt bij het bedrijf of het bevoegd gezag. Ook dit kan zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de situatie.

Vraag 9: Wat zijn de sociaaleconomische effecten van ontwerpregelgeving; met name de verwachte ontwikkelingen op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaardenontwikkeling?

De aanpassing van de wet- en regelgeving door de Omgevingswet beoogt geen directe invloed te hebben op sociaaleconomische aspecten. Wel kan door het verlagen van de

plankosten voor bedrijven de werkgelegenheid toenemen, omdat zij minder tijd en geld kwijt zijn met bijvoorbeeld procedures. Ook maakt de Omgevingswet visies, plannen en verordeningen van overheden toegankelijker. Hierdoor hebben bedrijven waarschijnlijk minder extern advies nodig. De werkgelegenheid kan in de adviesbranches op termijn teruglopen.

De Invoeringswet ondersteunt deze ontwikkelingen van de Omgevingswet en zal daarin dan ook geen andere effecten geven.

5 Conclusies

De Invoeringswet leidt tot een vermindering van de structurele kosten

Uit het onderzoek blijkt dat de berekende financiële effecten voor alle stakeholders leiden tot een vermindering van de huidige kosten. Deze daling van de kosten is met name het gevolg van het vervallen van de ruimtelijke vergunning voor bouwactiviteiten (de knip). Voor de decentrale overheden geven ook de veranderingen voor het onderdeel nadeelcompensatie een significant effect. Voor decentrale overheden geldt verder ook dat de daling wordt beperkt doordat de vermindering van de bestuurlijke lasten ook leidt tot minder inkomsten uit leges.

In de onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de op basis van dit onderzoek gekwantificeerde effecten per doelgroep. In de tabel is de Rijksoverheid niet opgenomen omdat voor deze doelgroep in dit onderzoek geen significante kwantificeerbare effecten zijn gevonden. Ook zijn de nalevingkosten voor burgers en bedrijven niet opgenomen omdat daar geen veranderingen worden verwacht. De kosten zijn weergegeven in miljoen euro's. Bij deze weergave zijn voor de effecten van de knip de uiterste waarde gebruikt van scenario 1 en 2b. Deze worden als waarschijnlijke varianten beschouwd. De waarden van scenario 2b zijn meer theoretische opties.

Tabel 28. Samenvatting structurele kwantificeerbare financiële effecten van de Invoeringswet (in miljoenen euro's)

Doelgroep	Type kosten	Minimale kosten	Maximale kosten
Bedrijven	Administratieve lasten	- € 18,0	- € 38,0
	Financiële kosten	- € 9,5	- € 20,0
Burgers	Administratieve lasten	- € 11,1	- € 24,7
	Financiële kosten	- € 7,5	- € 15,9
Gemeente	Bestuurlijke lasten	- € 23,6	- € 53,1
	Financiële kosten	€ 16,2	€ 33,7
Provincie	Bestuurlijke lasten	- € 0,4	- € 1,4
	Financiële kosten	€ 0,02	€ 0,06
Waterschap	Bestuurlijke lasten	€ 0,1	- € 0,04
	Financiële kosten	€ 0	€ 0

Naast de reductie weergegeven in de tabel, geeft het onderdeel nadeelcompensatie ook nog een ander financieel effect. De hoogte van het uitgekeerd bedrag aan nadeelcompensatie daalt met bedrag tussen de € 2,0 miljoen en € 4,7 miljoen per jaar. In de praktijk worden deze kosten in veel gevallen niet door de overheid worden betaald, maar door de bedrijven die de locaties ontwikkelen.

De Invoeringswet leidt voor gemeenten tot extra eenmalige kosten

In eerder onderzoek zijn reeds transitiekosten bepaald van bedrijven, burgers en overheden ten aanzien de kennisname van de wijzigingen van de Omgevingswet en de ontwikkeling en implementatie van het DSO. Dit onderzoek geeft aan dat gemeenten ook te maken met aanvullende eenmalige kosten doordat in omgevingsplannen moet worden opgenomen voor welke situaties een vergunning nodig is voor de ruimtelijke toetsing van

bouwactiviteiten. Dit geeft voor gemeenten eenmalig extra kosten om deze aanpassingen te verwerken.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van deze post. De kosten zijn weergegeven in miljoen euro's. Omdat alleen voor gemeenten eenmalige effecten worden verwacht, is alleen deze doelgroep opgenomen.

Tabel 29. Samenvatting extra transitiekosten Invoeringswet

Doelgroep	Type kosten	Minimale kosten	Maximale kosten
Gemeente	Bestuurlijke lasten	€ 4.700.280	€ 7.965.360

De Invoeringswet geeft op zichzelf geen nadere economische gevolgen

In het onderzoek zijn geen bredere economische effecten naar voren gekomen als specifiek gevolg van de Invoeringswet. In eerdere onderzoek naar de Omgevingswet zelf en de amvb's onder de Omgevingswet zijn reeds een aantal bredere economische en maatschappelijke effecten beschreven. De Invoeringswet sluit hierop aan.

Eerdere onderzoeken behoeven geen aanpassing door de Invoeringswet

Op basis van het onderzoek zijn geen noodzakelijk aanpassingen naar voren gekomen van eerdere onderzoeken voor zover deze onvoldoende rekening zouden hebben gehouden met het invoeringsrecht. In de bijlage zijn wel andere aanpassingen opgenomen die op grond van andere oorzaken noodzakelijk zijn.

De effecten zijn nog afhankelijk van de nadere invulling

Bij het opstellen van het rapport is gebruik gemaakt van de voorgenomen regelgeving zoals deze op dit moment beschikbaar is. Dit betekent dat de effecten van onderdelen van de regelgeving die nog veranderen of afhankelijk zijn van de invulling van decentrale overheden nog kunnen wijzigen. Daarnaast kan de nadere invulling in het Invoeringsbesluit nog leiden tot nadere effecten. Dit betreft met name:

- De nadere invulling en planning van andere wetgevingstrajecten zoals de Awb, de Waterwet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
- Het overgangsrecht voor de onderwerpen die nog moeten worden ingevuld door de Invoeringswet. Dit betreft met name het onderdeel nadeelcompensatie.
- De discussie rond de regeling voor schadevergoedingen bij grondwater loopt nog.
- De specifieke invulling door gemeenten van de knip. Met name de mate waarin de vergunningplicht voor de ruimtelijke toetsing van bouwactiviteiten wordt afgeschaft of verplicht wordt, speelt hier een rol. Dit punt is mede afhankelijk van de keuzen die worden gemaakt bij het Invoeringsbesluit.

Bijlagen bij rapportage:

Financiële effecten Invoeringswet

I	Overzicht projectorganisatie	45
II	Effecten van andere aanpassingen	46
III	Overzicht bronnen	47
IV	Toelichting gehanteerde tarieven voor decentrale overheden	48

I Overzicht projectorganisatie

Dit onderzoek is uitgevoerd door Sira Consulting in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het project is begeleid door een klankbordgroep met als doel de aanpak en de resultaten van het onderzoek te toetsen aan de kennis en ervaring van de betrokken stakeholders. De onderstaande tabellen geven een overzicht van de betrokken personen.

Tabel I-1. Opdrachtgever

Organisatie	Naam
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Klaas-Jan Koops

Tabel I-2. Opdrachtnemer

Organisatie	Naam
Sira Consulting BV	Peter Bex
	Patrick van der Poll
	Joland van der Heijden
	Joanna Harrison

Gedurende het project zijn (junior) consultants ingezet voor ondersteunende werkzaamheden.

Tabel I-3. Klankbordgroep

Organisatie	Naam
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Klaas-Jan Koops
	Masja Stefanski
	Bert Rademakers
Vereniging Nederlandse Gemeenten	Rob van Gerwen
Interprovinciaal Overleg	Ronald Fredriksz
	Johan Kobes
Unie van Waterschappen	Wijnand Dekking
	Ina Kraak

II Effecten van andere aanpassingen

In het onderzoek zijn ook enkele andere onderwerpen naar voren gekomen die financiële effecten hebben voor bedrijven burgers en overheden als gevolg van de Omgevingswet maar niet door de Invoeringswet.

De verplichte omgevingsvisie

De omgevingsvisie is verplicht geworden voor gemeenten. Het eerdere onderzoek naar de financiële effecten van de Omgevingswet ging hier echter niet vanuit. Op verzoek van de Tweede Kamer is de Omgevingswet op dit punt aangepast. In het onderstaande kader is beschreven welke gevolgen dit heeft voor de berekening van de financiële effecten.

Effecten voor de verplichte omgevingsvisie voor gemeenten

Financiële effecten

In eerder onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet is aangenomen dat de verplichte visie voor gemeenten, zoals deze nu ook al geldt op basis van de Wro, vervalt. Dit gaf een reductie van naar schatting minimaal € 4,1 miljoen en maximaal € 10,4 miljoen. Doordat de omgevingsvisie voor gemeenten verplicht blijft, vervalt de berekende reductie.

Correctie op eerdere berekening van de effecten van het Omgevingsplan

In het rapport waarin de effecten van de Omgevingswet⁷⁷ zijn berekend is voor de maximale structurele uitvoeringslasten voor het Omgevingsplan zowel een bedrag van € 27,1 miljoen als, in het bijbehorende kader met de financiële effecten, € 37,1 miljoen opgenomen. In het vervolg van het rapport, en dan met name de samenvatting en conclusies in hoofdstuk 6, wordt verder onterecht uitgegaan van de waarde van € 27,1 miljoen. In tabel 5 van dat rapport is dan ook het totaal van de maximale structurele effecten op de uitvoeringslasten van gemeenten niet € 51,5 miljoen per jaar, maar € 61,5 miljoen per jaar.

⁷⁷ 'Financiële effecten van de Omgevingswet', Sira Consulting, 2014.

III Overzicht bronnen

In het onderzoek zijn diverse bronnen gebruikt voor het verzamelen van informatie. Zo is gesproken met diverse deskundigen van de ministeries van IenM en BZK over de mogelijk gevolgen van de Invoeringswet. Ook is er literatuuronderzoek gedaan en is met andere stakeholders over de effecten gesproken. In deze bijlage is een overzicht gegeven van de gebruikte bronnen.

Literatuuroverzicht

- 'Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht', Cebeon, december 2015.
- 'Financiële effecten van de Omgevingswet', Sira Consulting, 2014.
- 'Enquête planschade en nadeelcompensatie', ministerie van IenM, maart 2017.
- 'Administratieve en Uitvoeringslasten permanent maken Crisis- en herstelwet', Sira Consulting, augustus 2011.
- 'Financiële effecten van de AMvB's van de Omgevingswet, Sira Consulting, september 2016.
- 'MKBA Wet kwaliteitsborging voor het bouwen,' EIB, december 2015.
- 'Impactanalyse', Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, mei 2015.
- 'Nadere berekening AL Bouwvergunningvrij bouwen / Besluit omgevingsrecht', Sira Consulting, februari 2009.
- 'Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen,' Sira Consulting, december 2015.
- CBS Statline

Respondenten

In het onderzoek zijn 20 interviews gehouden met vertegenwoordigers van decentrale overheden en andere deskundigen. Van de meesten is geen bevestiging ontvangen dat hun naam mag worden opgenomen in deze bijlage. De respondenten waarvan dit wel bekend is, zijn in willekeurige volgorde:

- Steven van Vooren, gemeente Hulst
- Niels Geelkerken, gemeente Zeist
- Jerry Peeters, gemeente Zaanstad
- Rianne van de Pol, Hoogheemraadschap van Rijnland
- Ruud Louwes, RHO Adviseurs
- Frank Kraan, Kraan & de Jong
- Kees van de Lee, SAOZ
- Derk van Rees, gemeente Delft
- Sigrid de Jonge, gemeente Alphen aan den Rijn
- Peter Commissaris, gemeente Alphen aan den Rijn

IV Toelichting gehanteerde tarieven voor decentrale overheden

In dit onderzoek zijn de gevolgen op de kosten van decentrale overheden in kaart gebracht. Deze kosten vallen uiteen in twee onderdelen: interne kosten, voor de inzet van personeel, en externe kosten, bijvoorbeeld voor het inzetten van een extern adviesbureau. De interne kosten zijn berekend door de tijdsbesteding van een medewerker te vermenigvuldigen met het uurtarief van de betreffende medewerker. Het uurtarief is hiermee in grote mate bepalend voor de totale omvang van de lasten. In deze bijlage is toegelicht hoe wij de uurtarieven voor de inzet van eigen medewerkers hebben opgebouwd.

CAR-UWO salaristabel, overhead en toeslagen

De begeleidingscommissie heeft besloten om voor dit onderzoek de CAR-UWO salaristabel als uitgangspunt te hanteren voor de uurtarieven van decentrale overheden. Het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (CvA) maakt met de vakbonden Abva Kabo FNV, CNV Publieke Zaak en de CMHF afspraken over de arbeidsvoorwaarden voor het gemeentelijk personeel. Deze afspraken worden vastgelegd in de CAR-UWO: de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten.

In dit onderzoek is uitgegaan van de salaristabel⁷⁸ volgens de nieuwe structuur van 1 april 2015. De salaristabel kent 20 schalen en 12 periodieken. Voor dit onderzoek zijn wij voor iedere schaal uitgegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken. Dit gemiddelde betreft het salaris, gebaseerd op een 36-urige werkweek, dat een organisatie daadwerkelijk heeft uitgekeerd aan een medewerker. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, moet dit salaris met de volgende posten vermeerderd worden:

- **Overhead.** In dit onderzoek is rekening gehouden met een overhead⁷⁹ van gemiddeld 32,9%.
- **Toeslagen.** In het onderzoek is gerekend met een toeslagpercentage van 55%, bestaande uit werkgeverspremies, pensioen, vakantiegeld en de eindejaarsuitkering.

De onderstaande tabel toont de berekening van de totale maandelijks- en jaarlijkse kosten van één fte voor de schalen 7 tot en met 14.

⁷⁸ Berenschot - onderzoek onder 92 gemeenten.

⁷⁹ 'Maatlatten vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer gemeenten en provincies- DEEL 3: RAPPORT MAATLAT GEIJKT, Berenschot, 7 november 2007.

Tabel IV-1. Overzicht opbouw salarissen overheid

Schaal	Gemiddeld bruto maand- salaris in €* €**	Overhead (32,9%) in €**	Toeslagen (55%) in €	Totale bruto maan- delijkse kosten ex btw in 2015	Totale jaarlijkse kosten in € in 2015
7	2.370	1.162	1.304	4.836	58.027
8	2.693	1.320	1.481	5.495	65.935
9	3.017	1.479	1.659	6.156	73.867
10	3.311	1.623	1.821	6.755	81.066
10A	3.595	1.763	1.977	7.335	88.019
11	3.871	1.898	2.129	7.898	94.777
11A	4.185	2.052	2.302	8.539	102.465
12	4.501	2.207	2.476	9.183	110.201
13	4.940	2.422	2.717	10.079	120.950
14	5.351	2.624	2.943	10.918	131.013

Direct productieve uren (DPU)

Het uurtarief kan op basis van de totale maandelijkse kosten worden bepaald door het uurtarief te delen door het aantal uren dat een medewerker daadwerkelijk inzetbaar is. De Handleiding overheidstarieven 2015 laat zien dat een fulltime medewerker bij de overheid circa 1.600 uur inzetbaar is, waarvan gemiddeld 1.400 direct productieve uren (DPU's) zijn. Uitgaande van een werkweek van 36 uur is een medewerker dus circa $36/1.600 * 1.400 = 31,5$ uur productief. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten per schaal tarief, per uur.

Tabel IV-2. Overzicht opbouw salarissen overheid.

Schaal	Totale jaarlijkse kos- ten in € in 2015	Totale jaarlijkse kosten in € in 2016	Uurtarief EX BTW in €	Uurtarief INCL BTW in €
7	58.027	59.046	43	52
8	65.935	67.093	49	59
9	73.867	75.165	55	66
10	81.066	82.490	60	72
10A	88.019	89.565	65	79
11	94.777	96.442	70	85
11A	102.465	104.265	76	92
12	110.201	112.137	81	99
13	120.950	123.075	89	108
14	131.013	133.314	97	117