

## Financiële effecten stelselherziening Omgevingswet

Gemeenten zijn druk bezig met de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet per 2021. Omgevingsvisies worden geschreven, er wordt nagedacht over het Omgevingsplan, data wordt op orde gebracht, kansen en uitdagingen worden verkend. Die kansen en uitdagingen raken ook het financiële domein van gemeenten. Het is belangrijk dat gemeenten hier nu al mee aan de slag gaan ten behoeve van begrotingsjaar 2021, het jaar waarin de wet in werking treedt. Deze notitie biedt hiervoor materiaal.

### (On)zekerheid

Allereerst iets over de pretentie van deze notitie. De focus in deze notitie ligt op structurele financiële effecten die zich in de toekomst voor zullen kunnen doen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De notitie biedt geen zekerheid over deze effecten. De toekomst is nu eenmaal onzeker. Wat wel zeker is zijn de onderliggende wijzigingen in het omgevingsrecht. Op basis daarvan valt er wel degelijk iets te zeggen over structurele financiële effecten. En dat is in diverse onderzoeken ook gedaan, maar het blijven ramingen die er naast kunnen zitten. Sommige wijzigingen in het nieuwe stelsel zijn bovendien nog niet volledig qua mogelijke financiële effecten in beeld gebracht. Dit betreft met name de financiële effecten van de toegenomen decentrale beleidsruimte van het lokaal bevoegd gezag, daar zal nog onderzoek naar gedaan worden. Een laatste belangrijk punt van onzekerheid is dat de financiële effecten per gemeente ook sterk zullen verschillen. Gemeenten verschillen onderling immers sterk. Niet alleen in grootte, maar ook in kenmerken als landelijk versus stedelijk, veel bouwactiviteiten of juist weinig, veel industrie of juist niet etc.). Een ander belangrijk punt is dat gemeenten ook verschillende keuzes kunnen maken in de manier waarop het nieuwe stelsel wordt geïmplementeerd.

Al met al is er voor gekozen in de notitie geen getallen te noemen. Het is aan iedere gemeente zelf om aan de slag te gaan met de vraag wat de Omgevingswet in financiële zin structureel kan betekenen. Deze notitie biedt daarvoor een eerste handvat.

### Tijdelijke kosten versus structurele effecten

De focus in deze notitie ligt dus op de structurele financiële effecten. Toch is het ook goed om de eenmalige of tijdelijke kosten te noemen. Voor de implementatie van de Omgevingswet in het gemeentelijk domein maken gemeenten en Omgevingsdiensten kosten en daarvoor zal budget gereserveerd moeten worden. Die kosten zijn eenmalig in de zin dat uiteindelijk de wet volledig geïmplementeerd zal zijn en dan van deze kosten geen sprake meer is, maar de implementatie zal wel meerdere jaren duren.

Op de website <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/> wordt uitvoerig ingegaan op de implementatie van de Omgevingswet en worden gemeenten handvatten geboden hiermee aan de slag te gaan. De roadmap van de VNG biedt daarvoor ook een goed overzicht: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/publicaties/roadmap-invoering-omgevingswet-gemeenten>. Daarnaast biedt het Financieel Dialoogmodel van de VNG inzicht in de implementatiekosten. Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/financieel-dialoogmodel>. De implementatie bij

gemeenten loopt al volop, maar het nadenken over de structurele financiële effecten heeft begrijpelijkerwijs nu nog minder aandacht. Daar focust deze notitie zich daarom op.

### **Structurele effecten nu al van belang**

Regeren is vooruitzien en dat geldt ook voor de financiële effecten van de Omgevingswet. Je kan niet wachten tot 2021 om te zien wat er in financiële zin dan gebeurt. Een voorbeeld illustreert dit.

Vanaf 1 januari 2021 geldt een nieuwe omvangrijkere lijst met ‘eenvoudige bouwwerken’ waarvoor geen technische bouwtoets meer gevraagd kan worden (zie ook nummer 6 hierna). Daardoor vervalt ruwweg 60% van de huidige technische bouwtoetsen en zeker bij de huidige conjunctuur gaat dat om grote aantallen. Dit werkt op drie manieren door:

- Er vallen vanaf dag 1 taken weg bij de gemeente. Daarmee zal tijdig in de personeelsformatie en de begroting rekening gehouden moeten worden.
- De kosten van de toets worden nu door de gemeente verhaald via leges. Die legesopbrengsten vallen weg. Omdat de legesarieven voor deze bouwwerken in de praktijk vaak verliesgevend zijn terwijl voor de tarieven voor grote bouwprojecten vaak het tegendeel geldt, zal de gemeente tijdig naar de legesarieven voor de grote bouwprojecten moeten kijken om binnen de kostendekkinggrens van 100% te blijven.
- Het kan zijn dat de gemeente de technische bouwtoets heeft uitbesteed aan de Omgevingsdienst. In dat geval zal de gemeente met de Omgevingsdienst in overleg moeten over de opdracht aan de Omgevingsdienst.

Om op 1 januari 2021 klaar te zijn voor deze veranderingen, moet ruim voor die tijd hier rekening mee gehouden worden.

### **Financiële afspraken: geen korting op het gemeentefonds, eerste evaluatie in 2022**

Over financiële effecten van het nieuwe stelsel zijn afspraken gemaakt in het “Financiële Akkoord” dat tussen de bestuurlijke koepels en het Rijk gesloten is. Zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/10/07/hoofdpijnenakkoord-financiele-afspraken-stelselherziening-omgevingsrecht>.

In het Financiële Akkoord is afgesproken dat gemeenten zelf de implementatie van het nieuwe stelsel financieren. Daar staat tegenover dat de structurele besparingen van het nieuwe stelsel, waarvan verwacht wordt dat hiervan per saldo sprake is, niet gekort worden op het gemeentefonds. Wel geldt dat de beheerkosten van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) gedragen worden door ‘de vier overheden’. Op basis van de zogenoemde werklust is de kostenverdeling als volgt. Rijk: 19%, Provincies: 6%, Gemeenten: 70%, Waterschappen: 5%. Gemeenten betalen dit door een uitname uit het gemeentefonds

De structurele effecten worden telkens wanneer een onderdeel van het nieuwe stelsel in consultatie gaat, in beeld gebracht door onafhankelijk onderzoek. (Het Rijk en onder andere de VNG begeleiden dit onderzoek.) Het nieuwe stelsel is inhoudelijk nog niet klaar en dus zijn ook alle onderdelen nog niet financieel onderzocht.

In 2020 zijn de onderzoeken wel compleet. Op dat moment wordt samen met de VNG gekeken naar het totaalplaatje. Wat vinden we van dit totaalplaatje? Zijn er onderdelen waar toch nog eens opnieuw goed naar gekeken moet worden, hebben we kosten of opbrengsten gemist? Zo ja, dan zal daar in aanvullend onderzoek naar gekeken worden. Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat er medio 2020 er een goed integraal financieel beeld ligt van het nieuwe stelsel. In 2022, een jaar na de inwerkingtreding, zal

vervolgens een eerste financiële evaluatie plaatsvinden. De eerste financiële ervaringscijfers zijn dan beschikbaar.

Deze eerste financiële evaluatie is afgesproken in het Beheerakkoord dat Rijk en koepels in 2018 sloten. Zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/actueel/nieuws/nieuwsberichten/nieuwsberichten-2018/december/beheerovereenkomst/>

### **Posten zonder besparing of extra kosten**

Het Financieel Akkoord gaat er van uit dat sprake is van structurele besparingen bij de medeoverheden door het nieuwe stelsel. Het gaat daarbij om een saldo. Er is sprake van plussen en minnen.

Ook bij de afzonderlijke effecten die hierna genoemd worden is niet altijd sprake van een besparing.

Zo is het de verwachting bij het digitale stelsel Omgevingswet (DSO) (nr. 7 in de lijst) dat het DSO voorlopig per saldo bij gemeenten nog niet tot besparingen zal leiden. Dit zal pas het geval zijn wanneer het DSO wordt uitgebreid. Over deze uitbreiding moet nog interbestuurlijk (Rijk en koepels) besloten worden.

Zo leidt het schrappen van de bouwtoets voor eenvoudige bouwwerken (nr. 6 in de lijst) tot een flinke besparing in de kosten bij gemeente, maar qua leges raakt de gemeente een even groot bedrag kwijt. De gemeente bespaart per saldo dus niet, maar burgers en bedrijven in de gemeente wel.

Voor het schrappen van de 'ruimtelijke toets' (nr. 5 in de lijst, een keuze voor de gemeente) geldt hetzelfde. Hier komt in dit geval bij dat de gemeente ervoor kan kiezen in plaats van de vergunning een meldingsplicht in te voeren. In dat geval ontstaan per saldo extra kosten. De kosten van de melding kunnen namelijk niet via leges verhaald worden.

### **Verklaring iconen effecten**

Bij de effecten die hierna aan de orde komen worden iconen afgebeeld. Deze zijn erg belangrijk om het financiële effect goed te duiden:

#### *Sturen via de financiële knop* 🟡

Allereerst is financiële sturing van belang. Als een taak wegvalt zonder dat daar in de gemeentelijke begroting rekening mee wordt gehouden en zonder dat hierop gestuurd wordt, dan treedt de financiële besparing niet (volledig) op. Vandaar dat bij elk effect dit symbool 🟡 wordt getoond. In feite staat deze knop symbool voor de financials in de gemeente. Zij moeten aan de slag samen met de inhoudelijke experts en zorgen dat daar waar er inderdaad ruimte is deze financieel ook begroot wordt en vervolgens gerealiseerd.

#### *Timing* **1**

Sommige effecten doen zich al vanaf dag 1 na de inwerkingtreding voor. Dit wordt met een **1** aangegeven. Zo zullen vanaf dag 1 vergunningaanvragen voor eenvoudige bouwwerken wegvallen omdat dit in het nieuwe stelsel zo is vastgelegd en dit geen gemeentelijke keuze is. Eén van de posten die wel een gemeentelijke keuze vergt is de post leges op milieuvergunningen. Niettemin is hier toch een 1 afgebeeld. Vooral om aan te geven, dat dit vanaf dag 1 kan en het jammer is wanneer gemeenten

die hiertoe willen besluiten die legesopbrengsten zouden mislopen omdat niet tijdig met de voorbereiding is gestart.

Andere effecten hangen samen met het moment waarop de gemeente ter zake een besluit heeft genomen in het omgevingsplan. Vanaf dag 1 na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel heeft een gemeente een omgevingsplan. Dit is echter 'slechts' de combinatie van alle vigerende bestemmingsplannen aangevuld met de regels in de zogenoemde bruidsschat. Dit wordt het omgevingsplan van rechtswege genoemd. Uiterlijk in 2029 dienen alle gemeente een 'echt' omgevingsplan te hebben.

Gemeenten kunnen vooruitlopend op een compleet 'echt' omgevingsplan al op onderdelen nieuwe besluiten nemen en dit vastleggen in het omgevingsplan. En dit kan dus toch al snel tot financiële effecten leiden. Bovendien geldt dat zodra voor een deel van het gemeentelijk gebied een wijziging van het omgevingsplan<sup>1</sup> moet worden vastgesteld omdat een ontwikkeling moet worden gefaciliteerd (zoals de bouw van een woonwijk), dat het dan voor de hand ligt besluiten te nemen over de issues die in de lijst hierna aan de orde zijn.

Een ander tijdsaspect is dat gemeenten zullen moeten leren hoe het werkt. De besparingen zullen daarom niet altijd meteen volledig gerealiseerd kunnen worden. Eén van de effecten die hierna genoemd worden is bijvoorbeeld dat het wijzigen van het omgevingsplan relatief eenvoudiger is dan het maken van een bestemmingsplan. De eerste keer dat een gemeente een omgevingsplan zal wijzigen zal hiervan waarschijnlijk nog niet volledig geprofiteerd worden.

#### *Gemeentelijke keuze* 🟢

Sommige financiële effecten treden alleen op als de gemeente een bepaalde keuze maakt. Zo kunnen gemeente voortaan leges heffen voor milieuvergunningen, maar dat hoeft niet. Als dergelijke keuzes aan de orde zijn wordt een 🟢 getoond.

#### *Leges effecten* 📁

In de bouw is sprake van een beweging van vergunning naar regels. Hierdoor vallen taken weg bij de gemeente. Hier staat tegenover dat de kosten van de voormalige taak uiteraard ook niet langer verhaald worden via leges. Dit effect wordt met een 📁 weergegeven.

#### *Kostenverhaal* 📁


Er is nog een effect dat vergelijkbaar is met het leges effect. Wanneer een private partij een gebied wil ontwikkelen en er is een nieuw bestemmingsplan (straks wijziging van het Omgevingsplan) nodig, dan moeten de gemeentelijke kosten daarvan worden verhaald op de initiatiefnemers (dit is een wettelijke verplichting). Een besparing op deze kosten komt dan ook uiteindelijk terecht bij initiatiefnemers en blijft niet bij de gemeente. Dit effect wordt aangegeven met een 📁. Als de aanleiding voor een nieuw bestemmingsplan echter geen ontwikkeling is waar een privaat initiatief achter zit (bijvoorbeeld een nieuw gemeentelijk parkeerbeleid) of wanneer in de praktijk de kosten niet volledig verhaald kunnen

---

<sup>1</sup> Wat vroeger een bestemmingsplan was, wordt voortaan een wijziging van het omgevingsplan.





worden (dit komt voor bij binnenstedelijke woningbouw) dan zal de besparing op de kosten wel bij de gemeente kunnen blijven.

### Besparing burgers en bedrijven

De focus in deze notitie ligt op over effecten bij gemeenten, maar door middel van dit icoon  wordt getoond wanneer burgers en bedrijven in de gemeente (ook) profiteren. Bijvoorbeeld omdat ze geen leges meer hoeven te betalen of omdat ze minder administratieve lasten zullen ervaren. Een beleidskeuze voor een gemeente kan uiteindelijk ongeveer lastenneutraal uitwerken of misschien tot kosten leiden, voor burgers en bedrijven in de gemeente kan er sprake zijn van een flinke besparing. Dit kan één van de overwegingen zijn toch die keuze als gemeente te maken.








### Structurele financiële effecten Omgevingswet

Hieronder staat een lijst met negen financiële effecten die het nieuwe stelsel kan hebben. Er spelen nog veel meer effecten een rol, plussen en minnen, en dat overzicht is er nu ook nog niet volledig, maar de belangrijkste effecten naar de huidige inzichten zijn de onderstaande effecten.

 <b>1</b>	<p><b>1. vervallen actualiseringsplicht “stille plannen”</b></p> <p>De voorraad bestemmingsplannen van een gemeente verandert voortdurend. Ontwikkelingen moeten worden gefaciliteerd, beleid wordt gewijzigd en er is actualisatie nodig. Dit zal straks niet anders zijn (maar zie wel effect nr. 2 en 3.)</p> <p>Eén van de belangrijke veranderingen in het omgevingsrecht is echter dat er niet langer sprake is van de <i>verplichte</i> actualisatie. Voorheen moesten tien jaar oude bestemmingsplannen opnieuw vastgesteld worden, ook als daar geen inhoudelijke aanleiding toe was. Het waren als het ware “stille plannen”. Voor de actualisatie hiervan was toch een volledige procedure nodig: gemeentelijke besluitvorming, mogelijkheid tot indienen van zienswijzen, de mogelijkheid tot beroep, maar ook de gebruikelijke externe onderzoeken moesten opnieuw worden gedaan. Uit onderzoek blijkt dat ruwweg 30% van de bestemmingsplannen geactualiseerd werd zonder directe noodzaak en dus “stille plannen” waren. Die actualisatie hoeft nu niet meer en deze kosten vallen daarmee volledig weg. Dit levert gemeenten een flinke besparing op. Het genoemde percentage zal uiteraard per gemeente verschillen en daarmee de besparing ook. De omvang van de besparing hangt ook samen met de mate waarin het gaat om plannen in buitengebieden. Die plannen zijn flink duurder dan plannen in de bebouwde kom.</p> <p>Vooruitlopend op de Omgevingswet is de actualisatie sinds juli 2018 al niet meer verplicht. Hier wordt dus nu al op bespaard.</p>
  	<p><b>2. vervallen planmaximalisatie</b></p> <p>Gemeenten moeten nu nog uitgaan van ‘planmaximalisatie’ bij het maken van een bestemmingsplan. De gemeente mag niet uitgaan van een realistische invulling van de plannen, maar moet van een maximale invulling uitgaan. Alles wat volgens het plan kan, dat moet verondersteld worden ook te gebeuren. Dit leidt daarmee ook tot een ‘maximalisering van de onderzoeksplicht’. Ook van initiatieven die er waarschijnlijk niet komen moeten toch de effecten op de fysieke omgeving worden onderzocht. Met de nieuwe Omgevingswet kan een gemeente straks uitgaan van een realistische invulling en dat bespaart op de kosten van het maken van het bestemmingsplan (straks Omgevingsplan). Hierdoor geldt bovendien dat de planschade risicoanalyse minder uitvoerig hoeft te zijn.</p>

	<p><b>3. vereenvoudiging planvorming en wijziging</b></p> <p>Wanneer de gemeente een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk wil maken of nieuw beleid wil vastleggen in het bestemmingsplan, dan moet nu een geheel nieuw bestemmingsplan gemaakt te worden. Dit verandert straks fundamenteel. Met de invoering van het Omgevingsplan hoeven straks alleen die onderdelen van het Omgevingsplan te worden gewijzigd die voor de ontwikkeling of voor het beleidsvoornemen nodig zijn. Er is niet langer een compleet nieuw bestemmingsplan nodig. Het wijzigen van één onderdeel van een groot omgevingsplan is eenvoudiger dan het schrijven van een kleiner maar compleet bestemmingsplan. Deze nieuwe procedure is vergelijkbaar met manier waarop nu een lokale verordening kan worden gewijzigd. Dit is daarmee qua procedure een grote vereenvoudiging van de planvorming en daarmee kostenbesparend.</p> <p>Hiernaast worden het wijzigingsplan en het uitwerkingsplan overbodig. Voortaan volstaat het om voor de voorziene ontwikkeling een vergunning te verlenen voor een omgevingsplanactiviteit. Dit is een eenvoudiger procedure en kan ook schelen in de noodzakelijke onderzoeken.</p>
	<p><b>4. globaal karakter omgevingsplan, minder planvorming en minder afwijkvergunningen</b></p> <p>Het omgevingsplan is geen stapel bestemmingsplannen met een nietje er doorheen. In het Omgevingsplan kan de gemeente op hoofdlijnen bepalen waar ruimtelijk wel of juist geen verandering gewenst is. Dit kan nu deels ook al wel, maar de huidige regelgeving bemoeilijkt dit. Daarom wordt in de meeste bestemmingsplannen uitputtend beschreven wat op welke plek is toegestaan. Het nieuwe stelsel maakt globaler plannen beter mogelijk. Hierdoor kan een vermindering in de noodzaak tot “postzegelplannen”<sup>2</sup> optreden. In plaats van gedetailleerde plannen kan een gemeente kiezen voor de introductie van een vergunning “omgevingsplanactiviteit”. Daarmee wordt de procedure en de onderzoeksplicht vereenvoudigd.</p> <p>Qua planvorming kan een globaal plan ook minder duur zijn omdat onderzoek pas plaats hoeft te vinden als voor de activiteit een vergunning wordt aangevraagd. Op dat moment is duidelijk hoe de activiteit precies wordt vormgegeven zodat in het onderzoek minder varianten hoeven te worden onderzocht.</p> <p>Globaal plannen leidt ook tot minder afwijkvergunningen omdat het omgevingsplan minder beperkend is. In de plaats hiervan kan de gemeente een ‘gewone’ vergunning eisen, een meldplicht introduceren of tot geen van beide verplichten. Deze werkwijze is goedkoper dan een afwijkvergunning.</p> <p>Naar verwachting zal het voordeel van globaal bestemmen uiteindelijk (vooral) neer slaan bij burgers en bedrijven binnen de gemeente.</p>
	<p><b>5. geen ruimtelijke toets, maar regels in het omgevingsplan</b></p> <p>Een bouwvergunning bevat op dit moment een bouwkundige toets en een ruimtelijke toets. Deze twee worden van elkaar losgeknipt. Het verbod op bouwen zonder ruimtelijke toetsing zal vervolgens kunnen gaan vervallen.</p> <p>Gemeenten kunnen voortaan zelf in het omgevingsplan aangeven voor welk type bouwwerken in welk gebied een ruimtelijke toetsing nodig is. In het omgevingsplan dienen de kaders omschreven te worden aan welke ruimtelijke eisen bouwwerken moeten voldoen, zowel de bouwwerken waarvoor wel en waarvoor niet een vergunning nodig is. Dit bespaart fors op de kosten van vergunningverlening. Deze besparing komt echter uiteindelijk terecht bij burgers en bedrijven in de gemeente omdat zij deze kosten betaalden via de leges. Burgers en bedrijven profiteren bovendien van deze gemeentelijke keuze omdat ze niet alleen geen leges meer betalen maar ook doordat de vergunningaanvraag niet meer nodig is (minder administratieve lasten).</p> <p>Een gemeente zou er voor kunnen kiezen in plaats van de vergunning een meldplicht in te stellen. In dit geval zal de gemeente per saldo meer kosten gaan maken, omdat de kosten van de melding niet verhaald kunnen worden.</p>

<sup>2</sup> Juridisch bestaan postzegelplannen niet. Een postzegelplan is ook gewoon een ontwikkelplan, maar dan een hele kleine.

  <b>1</b>	<p><b>6. vervallen bouwkundige toets eenvoudige bouwwerken</b></p> <p>Voor ongeveer 60% van de huidige bouwaanvragen vervalt de verplichte bouwtechnische toets omdat de lijst van de zogenoemde eenvoudige bouwwerken flink wordt uitgebreid. Het gaat om grote aantallen, vooral in een hoogconjunctuur. De besparing die een gemeente hier kan realiseren is dan ook fors. Hier staat echter een even grote daling van de legesinkomsten tegenover.</p> <p>Het zijn dan ook uiteindelijk de burgers en bedrijven in de gemeente die fors profiteren van het vervallen van de bouwtoets. Door het vervallen van de vergunning betalen ze geen leges en vervallen de administratieve lasten van de vergunningaanvraag.</p>
  <b>1</b>	<p><b>7. bijdrage beheer DSO / besparing via DSO</b></p> <p>In het beheerakkoord dat het Rijk en de bestuurlijke koepels hebben afgesproken over het digitale stelsel omgevingswet, is afgesproken dat gemeenten 70% van de beheerkosten van het DSO financieren. Dit door een uitname uit het gemeentefonds. Dit zijn voor gemeenten dus structurele meerkosten. Hier staat tegenover dat het gebruik van het DSO bij zowel burgers en bedrijven maar ook bij gemeenten tot structurele besparingen zal leiden. Het is daarbij echter de verwachting dat pas wanneer het DSO verder uitgebreid wordt gemeenten per saldo gaan besparen door het DSO.</p> <p>Toch kunnen gemeenten ook met het “DSO-basisniveau” al wel besparingen realiseren. Bijvoorbeeld doordat het DSO basisniveau de set van vigerende bestemmingsplannen veel beter ontsluit dan nu het geval is en het DSO bij vergunningaanvragen informatie al ‘voor invult’. Dit kan voor burgers en bedrijven maar ook voor het ambtelijke apparaat zoekwerk schelen. Ook kan dit leiden tot minder verzoeken om informatie van burgers en bedrijven aan de gemeente. Maar deze besparingen zullen naar verwachting de structurele kosten voor het DSO basisniveau nog niet volledig compenseren.</p>
  <b>1</b>	<p><b>8. leges voor milieuvergunningen</b></p> <p>Na de stelselherziening mag (het is een keuze) het bevoegd gezag voortaan leges heffen op milieuvergunningen (omgevingsvergunning milieubelastende activiteit) voor zover het niet gaat om actualisaties of ambtshalve revisies. Nu mag dat niet. Er is voortaan nog maar één geïntegreerde omgevingsvergunning waarvoor op alle onderdelen leges geheven mogen worden. De idee is dat degene die profiteert van de vergunning ook degene is die hiervoor moet betalen, en dat niet de belastingbetaler hiervoor betaalt.</p> <p>Het financiële effect dat hier kan optreden betref natuurlijk geen besparing, maar een extra opbrengst voor het bevoegd gezag. Het daadwerkelijk invoeren van leges voor de milieuvergunning is een keuze die een gemeente zelf zal moeten maken.</p>
  <b>1</b>	<p><b>9. vervallen meldplicht</b></p> <p>Het toepassingsbereik van rijksregels zoals die nu in het Activiteitenbesluit is vastgelegd wordt beperkt. Dit leidt ertoe dat de meldplicht van rijkswege voor veel bedrijven/inrichtingen vervalt. Het gaat bijvoorbeeld om de meldplicht voor horeca, sommige typen onderwijs, sportfaciliteiten, kantoren of detailhandel. In de “bruidsschat” van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn echter alle meldplichten die vervallen weer opgenomen. Dit leidt ertoe dat totdat een gemeente in het Omgevingsplan anders heeft beslist, alle meldplichten voorlopig gewoon van kracht blijven. Pas na een besluit hiertoe van de gemeente ontstaat deze besparing. Het kan hierbij om een reductie van maximaal ruwweg 60% van de huidige meldingen gaan. En hiermee bespaart zowel de gemeente als het betreffende bedrijf/inrichting op de kosten.</p> <p>Iedere gemeente zal de afweging moeten maken of de nu verkregen informatie uit de meldingen nog steeds noodzakelijk wordt geacht. Met welk doel wil de gemeente iets weten? Het doel van een melding is om überhaupt</p>

	te weten dat er ergens voortaan sprake is van een activiteit. Is het nodig dit te vragen? Is deze kennis niet al uit een andere bron (bijvoorbeeld de bouwvergunning of de melding brandveiligheid) beschikbaar? En als de meldplicht als noodzakelijk gezien wordt door de gemeente, hoe uitgebreid zou de meldplicht moeten zijn? Volstaan de naam en adresgegevens met een simpele aanduiding als kantoor, onderwijs of horeca, of is er meer nodig?

### **prioriteit: leges en Omgevingsdienst**

Er zijn twee punten die qua financiële voorbereiding op het nieuwe stelsel echt urgentie hebben: de legestarieven en de opdracht aan de Omgevingsdienst.

#### *Leges*

Bij de leges gaat het om drie onderwerpen, milieuleges, leges rond bouwen en leges voor bodemsaneringen:

- Na de inwerkingtreding kunnen leges geheven worden voor de milieuvergunningverlening.<sup>3</sup> De gemeente zal hierover een besluit moeten nemen. En indien gekozen wordt voor het heffen van leges, zullen de tarieven vast moeten worden gesteld.  
Het vaststellen van deze tarieven is nog niet zo eenvoudig want de ene milieuvergunning is de andere niet. Gaat het bijvoorbeeld om nieuwe vestigingen of alleen om een wijzigingsvergunning, gaat het om een complex bedrijf met een grote vergunning of om een klein bedrijf met een kleine en dus goedkopere vergunning? De omgevingsdienst beschikt over informatie over de kosten van de milieuvergunningverlening en zal hierover geraadpleegd moeten worden.  
Overigens kent het nieuwe stelsel een aantal wijzigingen die de verlening van de milieuvergunning op termijn goedkoper kunnen maken en dat zal dan effect kunnen krijgen op de legestarieven. Hierover komt binnenkort een concept handreiking op de website van Aan de Slag met de Omgevingswet.
- De technische bouwtoets en de ruimtelijke toets zijn nu samen onderdeel van de bouwvergunning.<sup>4</sup> Dit worden twee aparte vergunningen met twee aparte legestarieven. Deze beide tarieven zullen door de gemeente tijdig vastgesteld moeten worden.
  - Bij deze berekening moet rekening gehouden worden met het gegeven dat ruwweg 60% van de huidige bouwtoetsen zal vervallen doordat de lijst van zogenoemde eenvoudige bouwwerken wordt uitgebreid. Het zijn de 'simpele gevallen' die niet meer getoetst hoeven worden en de praktijk is dat voor deze gevallen een leges tarief gevraagd wordt dat lager is dan de kostprijs. Dit wordt gefinancierd uit legesopbrengsten van grote(re) bouwprojecten. Omdat gemeenten op leges geen winst mogen maken, zullen de legestarieven voor deze grote(re) bouwprojecten herzien moeten worden. Naar de

<sup>3</sup> De juiste formulering is omgevingsvergunning milieubelastende activiteit.

<sup>4</sup> De juiste juridisch formulering is omgevingsvergunning bouwactiviteit.



mate waarin de gemeente de zojuist genoemde 'kruissubsidiering' toepaste en minder personeel op de loonlijst heeft staan voor het uitvoeren van de technisch bouwtoets, kunnen deze tarieven omlaag.

- Als de gemeente er bovendien (op termijn) voor kiest te schrappen in de ruimtelijke vergunningplicht (en deze te vervangen door algemene regels), dan geldt het zelfde fenomeen als bij de technische bouwtoets. Het zullen opnieuw naar verwachting relatief 'simpele gevallen' zijn waarvoor de gemeente de vergunningplicht vervangt door algemene regels. En dit zijn opnieuw de bouwwerken waarvoor vaak legestarieven gelden die niet kostendekkend zijn, hetgeen dus vermoedelijk betekent dat de tarieven voor de ruimtelijke toets voor de grote projecten verlaagd kunnen worden. Het besluit over het vervangen van (een deel van) de ruimtelijke toets door algemene regels, zullen de gemeenten naar verwachting in 2021 nog niet hebben genomen want dit zal onderdeel vormen van de besluitvorming over het omgevingsplan die in de loop van de periode 2021-2029 plaats zal vinden. Het aanpassen van de leges voor de ruimtelijke toets is dus ook dan pas aan de orde.<sup>5</sup>
- Tenslotte gaat het ook om leges voor bodemsaneringsplannen. Hiervoor mogen nu geen leges worden geheven en ook dat verandert. (Ten opzichte van beide voorgaande punten gaat het hier om relatief kleine bedragen.) Ook hiervoor zullen tarieven moeten worden vastgesteld.

De VNG heeft een handreiking geschreven voor het vaststellen van de legestarieven. Zie

[https://vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2016/20160729-handreiking-kostenonderbouwing-paragraaf-lokale-heffingen-versie29juli16.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160729-handreiking-kostenonderbouwing-paragraaf-lokale-heffingen-versie29juli16.pdf)

---

<sup>5</sup> Tenzij voor een deel van het gemeentelijk gebied al eerder een wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld omdat in dat gebied een nieuwe ontwikkeling moet worden gefaciliteerd. In dat gebied kunnen dan alvast nieuwe regels kunnen gelden rond de ruimtelijke toets.

### *Opdracht omgevingsdienst*

Het is goed wanneer de gemeente en de omgevingsdienst om tafel gaan zitten om te bezien wat het nieuwe stelsel betekent voor de taken en de werkwijze van de omgevingsdienst. De opdracht kan daar vervolgens indien nodig op worden aangepast. Aangezien het wijzigen van een opdracht een omgevingsdienst veel tijd kost, is het zaak om, wanneer dit nog niet gebeurd is, hier op korte termijn mee te beginnen. Hierbij kunnen de volgende aandachtspunten worden genoemd:

- Allereerst het aandachtspunt met urgentie. Hoewel dit in principe niet onderdeel vormt van het zogenoemde basistakenpakket, voeren veel omgevingsdiensten ook taken uit in de bouw. Als een omgevingsdienst de vergunningverlening van alle bouwvergunningen doet, dan zal het nieuwe stelsel meteen impact hebben op het takenpakket van deze omgevingsdienst. De vervallen technische bouwtoets (nr. 6 van deze notitie) is immers vanaf dag 1 na de inwerkingtreding aan de orde.
- Het basistakenpakket wordt zo beleidsneutraal mogelijk overgezet richting het nieuwe stelsel. Er treden echter wel enkele veranderingen op.
  - Zo verandert bijvoorbeeld het aangrijpingspunt. Voor de Rijksregelgeving is dit voortaan de milieubelastende activiteit en niet langer de hele “inrichting”. Er kunnen activiteiten plaatsvinden in een bedrijf die daardoor niet langer onder de Rijksregels vallen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toezicht op een oude, niet meer functionele kas die een glastuinbedrijf inzette als opslagruimte voor goederen van derden. Nu behoort het totaal tot het basistakenpakket (vanwege organisatorische binding). Onder de Omgevingswet behoort het toezicht op de oude, niet meer functionele kas die een glastuinbedrijf inzet als opslagruimte voor goederen van derden, niet tot het basistakenpakket.
  - Vergelijkbaar hiermee zijn ook de nieuwe regels ten aanzien van de bedrijfstakoverstijgende activiteiten veranderd. Zo valt een kantoor met een ‘koeltoren’ nu onder Rijksregelgeving, straks is dat alleen het geval voor de koeltoren terwijl voor het kantoor lokale regels kunnen gelden. De hierbij horende VTH taken vallen niet langer in het basistakenpakket.

Deze veranderingen hebben naar verwachting echter geen significante impact op de omvang van het takenpakket van de Omgevingsdienst.<sup>6</sup>

- De lijst met effecten in deze notitie bevat geen (vervallen) taken die nu in het basistakenpakket zitten. De vervallen meldplicht voor ‘de lichte categorie’ bij nr. 9. uit de lijst met effecten, valt nu ook niet onder het basistakenpakket. ‘Milieu’ zit echter nu vaak wel als een integraal pakket bij de omgevingsdienst. De kans dat het vervallen van de meldplicht (indien de gemeente inderdaad daartoe besluit) impact heeft op de werkzaamheden van de omgevingsdienst is

---

<sup>6</sup> Zie over het basistakenpakket deel vier van het Invoeringsbesluit. Zie <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/invoeringsbesluit>

daardoor groot. Maar, ook voor deze mogelijke verandering geldt dat dit waarschijnlijk niet meteen in 2021 aan de orde zal zijn. Eerst moet een gemeente hiertoe besluiten.

- Naast deze concreet aanwijsbare taken kan het nieuwe stelsel ook impact hebben op de manier van werken door de omgevingsdienst. Het kan zijn dat dit effect heeft in de kosten van de omgevingsdienst, maar dat is minder goed vooraf aanwijsbaar dan het wegvallen van een taak zoals het verlenen van bouwvergunningen.
- Gemeenten zijn straks verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van bodem, lucht, geluid, trillingen, geur en externe veiligheid. Bij omgevingsdiensten zit veel kennis op dit gebied. Gemeenten kunnen er voor kiezen omgevingsdiensten op deze beleidsterreinen een adviserende rol te geven bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Het is op deze plek tenslotte goed om op te merken dat ook een Omgevingsdienst te maken zal hebben met transitiekosten voor de implementatie van het nieuwe stelsel. Voor zover dat nog niet gebeurd is, is het goed om ook dat in de opdrachtverlening te betrekken.

Ministerie van BZK  
mei 2019