

# Bestuurlijke toelichting onderzoek structurele effecten Omgevingswet

## Inleiding

In het voorjaar van 2021 heeft een ambtelijke vertegenwoordiging van de 8 gemeenten in de regio Rivierenland en de Omgevingsdienst Rivierenland samen een onderzoek uitgevoerd met als doel om meer inzicht te krijgen in de mogelijke structurele effecten van de Omgevingswet. Dit is gebeurd onder begeleiding van adviesbureau NCOD.

In dit onderzoek is de focus gelegd op het structurele effect (lange termijn) en op de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving). De effecten van de Wkb en de overheveling van de bodemtaken van de provincie zijn niet meegenomen. Daarvoor lopen momenteel andere onderzoeken.

In deze notitie worden de uitkomsten van dit onderzoek toegelicht, samen met de belangrijkste keuzes.

## Werkwijze onderzoek

Voor het onderzoek is een door de VNG ontwikkelde beredeneer- en rekenmethode gebruikt. In gezamenlijke sessies met de 8 gemeenten en de ODR zijn aan de hand van deze methode de structurele effecten van de Omgevingswet in kaart gebracht. Doordat verschillende ambtelijke vakdisciplines hebben deelgenomen aan de sessies is er een breed gedragen beeld van de structurele effecten ontstaan.

## Uitkomsten onderzoek

Gedurende het onderzoek is er ambtelijk meer bewustwording ontstaan over de relatie tussen inhoudelijke beleidskeuzes in het omgevingsplan en (financiële) effecten. Bestuurlijke beleidskeuzes zullen gemeenten pas later gaan maken. Daardoor zijn de structurele effecten nu nog beperkt te bepalen.

Op dit moment geen beleidskeuzes maken heeft echter ook effect. Door externe factoren (zoals de invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de overdracht van taken van rijk naar gemeenten in de vorm van de zogenaamde 'bruidsschat') komen er in eerste instantie namelijk vooral taken en kosten bij. Ook kan grote variatie op lokaal niveau leiden tot hogere kosten van de uitvoering.

Er is sprake van lokale verschillen tussen de gemeenten, maar in zijn algemeenheid zijn dit de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek:

- Op korte termijn worden er door gemeenten geen (definitieve) beleidskeuzes gemaakt;
- Verschillende sturingsfilosofieën zullen naar verwachting leiden tot andere keuzes in het omgevingsplan;
- Een positief effect op de interne kwaliteit (proceskwaliteit);
- Een positief effect op de externe kwaliteit (ervaren dienstverlening);
- Een negatief effect op de interne financiën (financiële effecten voor de overheid). Het wordt duurder;
- Een negatief effect op de externe financiën (kosten en tijd initiatiefnemer). Het wordt duurder.

## Alternatieve scenario's

Naast bovenstaande uitkomsten van het onderzoek zijn ook enkele alternatieve scenario's uitgewerkt:

- *Basisscenario* → *blijft dicht bij de huidige situatie, alleen wat moet*  
Deze keuze heeft een negatief effect op de interne kwaliteit en de interne en externe financiën. De externe kwaliteit blijft nagenoeg gelijk.
- *Dienstverlening maximaal* → *focus op positieve externe effecten*  
Dit heeft een negatief effect op de interne financiën, maar een positief effect op de interne kwaliteit, de externe kwaliteit en de externe financiën.
- *Financieel (intern)* → *focus op budgetneutraal voor gemeente*  
Hierbij blijven de externe kwaliteit en interne financiën vrijwel gelijk. Deze keuze heeft een licht negatief effect op de interne kwaliteit en een groot negatief effect op de externe financiën.

## Conclusie

Op basis van de huidige ambtelijke beelden zijn de kwalitatieve effecten van de Omgevingswet positief, maar de financiële effecten juist negatief. Er zit een relatie tussen de mate van dienstverlening en de kosten daarvan. Door de regels en de werkwijzen van de 8 deelnemende gemeenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen kan het efficiencyverlies worden beperkt. Het wordt aangeraden om de financiële effecten van de kwalitatieve keuzes af te wegen in de besluitvorming over de implementatie van de Omgevingswet en hierin als gemeenten gezamenlijk op te trekken.

## **Toelichting belangrijkste keuzes**

Hieronder wordt toegelicht welke keuzes de grootste invloed hebben op de kwaliteit en financiën:

### *Regels uit de bruidsschat*

Met de Omgevingswet wordt een set regels overgedragen van rijk naar gemeenten. De gemeente kan beslissen om deze over te nemen, aan te passen of te schrappen. Schrappen van regels verlaagt de kosten van beheer en uitvoering. Als er grote variatie ontstaan tussen gemeenten (zowel in de gemaakte keuzes als in het tijdpad) is dat van invloed op de efficiëntie van de uitvoering, en daardoor gepaard gaat met toenemende kosten.

### *Activiteiten regelen*

De gemeente kan kiezen om voor een bepaalde activiteit geen regels te stellen of wel regels stellen in het omgevingsplan of in verordeningen. Wel regels stellen kost meer capaciteit dan geen regels stellen, en spreiding van de regels over meerdere bronnen verspreid kost meer capaciteit dan als ze bij elkaar in één omgevingsplan staan.

### *Globaal of gedetailleerd omgevingsplan*

Een globaal omgevingsplan biedt meer ruimte en is daarmee meer in de geest van de Omgevingswet. Met gedetailleerde regels weten initiatiefnemers en betrokkenen beter waar ze aan toe zijn. Omdat globale regels vooraf minder duidelijkheid geven kan dit tot meer (onterecht) bezwaar en beroep leiden.

### *Algemene regels of vergunningplicht*

Activiteiten kunnen geregeld worden met algemene regels (het mag als ...) of met een vergunningplicht in combinatie met beoordelingsregels. Een keuze voor meer algemene regels vermindert het aantal vergunningen en maakt de handhaving eenvoudiger. Participatie vindt dan op planniveau plaats. Soms zal er toch reden zijn om voor een vergunningplicht te kiezen, bijvoorbeeld omdat de toestemming daarmee beter op specifieke situaties kan worden afgestemd.

### *Intensiteit vooroverleg*

Meer overleg voorafgaand aan de aanvraag brengt partijen in een vroeg stadium bij elkaar, geeft duidelijkheid vooraf en geeft meer mogelijkheden voor sturing. Het geeft een verschuiving van capaciteit van vergunningverlening en advisering ruimtelijke ordening naar de voorkant van het proces, en heeft een positief effect op de kwaliteit van indiening en op de kwaliteit en efficiëntie van besluitvorming. Diversiteit in de inrichting kan een negatief effect hebben op de efficiëntie in de uitvoering.