



Onderzoek transitiekosten Omgevingswet

KPMG Advisory N.V.

20.A2000019917D5.2

3 februari 2021

Op 1 januari 2022 wordt naar verwachting de Omgevingswet ingevoerd. Om een integraal beeld van de financiële consequenties van de invoering van de stelselherziening te krijgen zijn de afgelopen jaren ongeveer 20 deelonderzoeken uitgevoerd. Nu de nieuwe regelgeving inmiddels gereed is, kan een integraal financieel beeld van de stelselherziening gemaakt worden. Daartoe worden deze eerdere deelonderzoeken op basis van een onderzoeksagenda die door de bestuurlijke koepels en het Rijk is vastgesteld, geactualiseerd, aangevuld of indien dit nodig werd geacht (deels) grondig herzien. Het onderzoek dat hier voorligt is onderdeel van deze onderzoeksagenda.

Het onderliggende deelonderzoek onderzoekt een afgebakend deel van de stelselherziening Ow. De uitkomsten van dit deelonderzoek geven inzicht in alleen dat gedeelte van de stelselherziening dat door de onderzoekers onderzocht wordt. Het geeft geen integraal beeld van de financiële consequenties van de gehele stelselherziening van de Ow.

Alle deelresultaten tezamen worden verwerkt in het Integraal Beeld van de financiële consequenties van de stelselherziening Ow. Dit is een afzonderlijk onderzoek waarover ook afzonderlijk gerapporteerd wordt. De resultaten uit het voorliggende onderzoek is één van de bronnen op basis waarvan het Integraal Beeld is opgesteld.

Managementsamenvatting

De voorliggende kostenraming van de transitiekosten vormt één van de bouwstenen voor het integrale beeld van de financiële consequenties van invoering van de Omgevingswet

De afgelopen jaren hebben de centrale en de decentrale overheden veel gedaan ter voorbereiding van deze nieuwe wet- en regelgeving inzake de Omgevingswet. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (de Unie) en de rijkspartijen bereiden zich voor op de invoering van de Omgevingswet. Conform de afspraken uit de beheerovereenkomst DSO-LV (2018) en het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016), stellen zij dit jaar gezamenlijk het integrale beeld van de financiële consequenties van de invoering van de Omgevingswet op. De transitiekosten van de bestuursorganen maken onderdeel uit van dit integrale beeld. KPMG is gevraagd een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de transitiekosten. Andere bouwstenen (behandeld in separate onderzoeken) zijn onder andere de structurele kosten en baten van de bestuursorganen.

De transitiekosten als gevolg van de invoering van de Omgevingswet zijn geraamd voor de periode 2016-2029

In opdracht van de Interbestuurlijke Werkgroep Financieel Onderzoek Omgevingswet ('Werkgroep Financiën'), bestaande uit een vertegenwoordiging van BZK, VNG, IPO, en de Unie, heeft KPMG de transitiekosten als gevolg van de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2022 voor gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (als bevoegd orgaan) in kaart gebracht voor de periode 2016-2029. Daarnaast is de impact van het uitstel van de Omgevingswet van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022 op de hoogte van de transitiekosten inzichtelijk gemaakt.

De uitkomsten zijn gebaseerd op de gegevens van de rijkspartijen en een selectie van gemeenten, provincies en waterschappen

Ten aanzien van de rijkspartijen zijn alle departementen betrokken bij de invoering van de Omgevingswet in het onderzoek meegenomen. Voor de decentrale overheden is, in overleg met de koepelorganisaties, een selectie gemaakt op basis van onder andere omvang en geografische spreiding van 12 van de 355 gemeenten,¹ 5 van de 12 provincies en 5 van de 21 waterschappen. Deze organisaties hebben conform de door de Werkgroep Financiën vastgestelde definities en uitgangspunten gegevens aangeleverd volgens de rubricering en het detailniveau van de monitor van hun betreffende koepelorganisatie.

Op basis van de gegevens van de steekproef is een totaalbeeld opgesteld. Bij gemeenten is geen gebruikgemaakt van gegevens van organisaties buiten de steekproef.² Bij provincies zijn de bestaande gegevens de 12 provincies voor de periode 2016-2018 herijkt en hebben de 5 provincies uit de steekproef gediend als basis voor de raming van transitiekosten in de periode 2019-2024. Bij de waterschappen zijn de transitiekosten gebaseerd op de bestaande gegevens van 16 waterschappen (waarvan 5 in de steekproef). Op basis van de validatie van de steekproef van 5 waterschappen

¹ Na het ontvangen van data en het voeren van interviews bleek de data van één gemeente niet bruikbaar. Zodoende zijn de uitkomsten voor gemeenten gebaseerd op data van 11 gemeenten, zie ook hoofdstuk 4.1 en bijlage A stap 2.3.

² Uit de gesprekken met gemeenten en de analyse van de data van 72 gemeenten uit het Financieel Dialoogmodel is gebleken dat deze data niet voldoet aan de eisen die KPMG en de Werkgroep aan het (her)gebruik van data hebben gesteld. Deze data is dan ook niet in dit onderzoek gebruikt. Bij betrokken gemeenten in dit onderzoek is daarom een nieuwe data-uitraag gedaan voor de periode 2016-2029.

is vervolgens gekomen tot de uiteindelijke cijfers. De verzamelde gegevens zijn vervolgens besproken en geduid in interviews met de betrokken organisaties.

Verschillende activiteiten zijn ondernomen om de betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten

Deze activiteiten om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de data te verhogen omvatten onder meer het hanteren van heldere en eenduidige definities en uitgangspunten, het geven van een toelichting door betrokken organisaties op de gegevens, het uitvoeren van interviews met medewerkers van de betrokken organisaties en het uitvoeren van diverse controles op de aangeleverde gegevens. Ook zijn de uitgangspunten omtrent additionaliteit (zie ook bijlage B) bij de betrokken overheden getoetst. Op deze wijze zijn gegevens gevalideerd en waar nodig zijn correcties uitgevoerd om te komen tot de zuivere transitiekosten. Er is geen accountantscontrole uitgevoerd op de in het rapport opgenomen data.

Een onzekerheidsmarge van tussen de 10% en 40% is gehanteerd om recht te doen aan de onzekerheden

Bij gemeenten is een onzekerheidsmarge gehanteerd van plus/min twintig procent van de totale transitiekosten (in totaal veertig procent). Voor provincies en waterschappen is een onzekerheidsmarge van plus/min tien procent (in totaal twintig procent) gehanteerd. Bij rijkspartijen is een onzekerheidsmarge gehanteerd van plus/min vijf procent (in totaal tien procent). Deze onzekerheidsmarges zijn gehanteerd om recht te doen aan de onzekerheden ten aanzien van (i) de accuraatheid van het toerekenen van gerealiseerde transitiekosten aan de Omgevingswet, (ii) de inschatting van toekomstige activiteiten en daarmee samenhangende transitiekosten en (iii) de extrapolatie van de gegevens van de steekproef naar een totaalbeeld.

De onzekerheidsmarge is bij gemeenten hoger dan bij provincies en waterschappen, omdat onder andere de nog uit te voeren werkzaamheden voor gemeenten op het moment van onderzoek groter zijn en bovendien verder in de toekomst liggen in vergelijking met provincies en waterschappen. Daarnaast zijn de bestaande gegevens van gemeenten uit het Financieel Dialoogmodel niet gebruikt in dit onderzoek en zijn de uitkomsten gebaseerd op de gegevens van elf gemeenten. De onzekerheidsmarge bij rijkspartijen is met plus/min vijf procent lager dan bij de decentrale overheden, omdat er bij de rijkspartijen onder andere geen extrapolatie is toegepast.

De totale transitiekosten voor de gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd gezag) voor de periode 2016-2029 worden geraamd op EUR 1,3 tot 1,9 mld.³

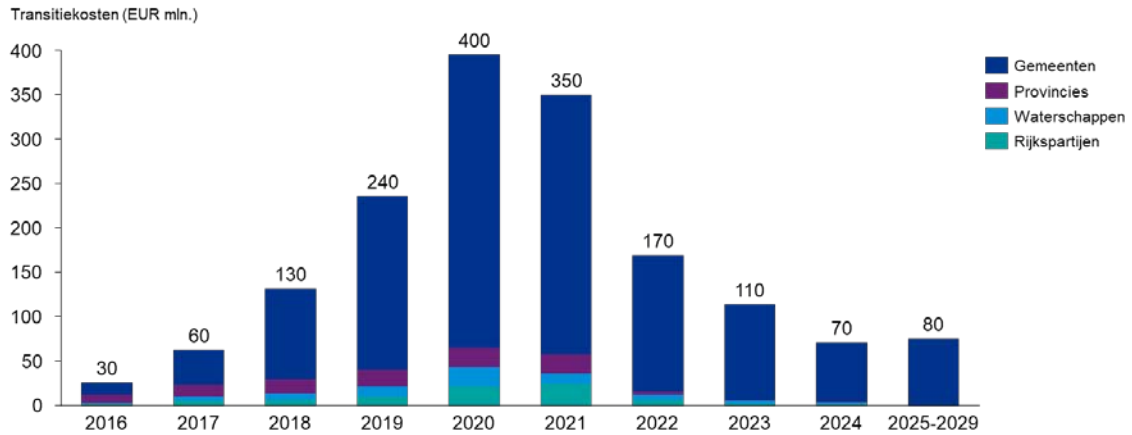
Bij het opstellen van raming van transitiekosten zijn alle transitiekosten meegenomen, ongeacht de wijze waarop deze worden gefinancierd (exploitatie of balans). Dit betekent dat het gaat om de zogenaamde 'bruto' kosten en dat ook uren/kosten zijn meegenomen die vanuit de reguliere organisatie/exploitatie beschikbaar worden gesteld / worden gedekt. Zoals weergegeven in onderstaand figuur 1 heeft een groot deel van de transitiekosten betrekking op 2020 en 2021 (45%). Dit zijn de jaren direct voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022.

Provincies, waterschappen en rijkspartijen maken het grootste deel van de transitiekosten in de periode tot en met 2021. Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten provincies en waterschappen hun instrumenten gereed hebben. De kosten die provincies en waterschappen in de periode 2022-2024 maken, hangen samen met de overdracht van de programmaorganisatie aan de lijnorganisatie, het

³ Alle transitiekosten zijn meegenomen, ongeacht de wijze waarop deze worden gefinancierd (exploitatie of balans). Dit betekent dat het gaat om de zogenaamde 'bruto' kosten en dat ook uren/kosten zijn meegenomen die vanuit de reguliere organisatie/exploitatie beschikbaar worden gesteld / worden gedekt.

afronden van de organisatieverandering, afstemming met andere decentrale overheden en het optimaliseren van de aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

De transitiekosten van gemeenten lopen in vergelijking met de andere overheden langer door. Gemeenten hebben een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (tot 1 januari 2025) om de omgevingsvisie vast te stellen. Daarnaast hebben gemeenten tot 1 januari 2029 de tijd om een omgevingsplan vast te stellen.



Figuur 1. Verdeling totale transitiekosten gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd gezag) over de periode 2016-2029 (afgerond op tientallen miljoenen, zonder toepassing van onzekerheidsmarges).

Gemeenten nemen het grootste deel (EUR 1,1-1,7 mld.) van de totale transitiekosten voor hun rekening. Daarna volgen provincies (EUR 90-120 mln.), waterschappen (EUR 63-77 mln.) en rijkspartijen (EUR 72-80 mln.).

Dit komt voornamelijk door het grote aantal gemeenten in vergelijking met het aantal provincies, waterschappen en betrokken rijkspartijen. Daarbij geldt dat elke organisatie een zekere hoeveelheid vaste kosten maakt voor de transitie naar de Omgevingswet. Daarmee zijn bijvoorbeeld de gemiddelde transitiekosten per inwoner hoger voor kleinere gemeenten dan grotere gemeenten. Daarnaast beweegt een deel van de transitiekosten mee met de omvang van de organisatie en de transitieopgave. De omvang van de transitieopgave verschilt per bevoegd gezag.

Het grootste deel van de transitiekosten (48%) heeft betrekking op Programma-ondersteuning – bedrijfsarchitectuur. Dit zijn transitiekosten voor o.a. het programmteam, opleidingen en organisatieveranderingen. Daarna volgen transitiekosten voor het DSO – informatiearchitectuur (28%). Hieronder vallen activiteiten met betrekking tot het aansluiten op het DSO en aanpassingen in de IT-systemen van organisaties. Kerninstrumenten Omgevingswet – wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer zijn in termen van grootte de derde kostencategorie (12%). Onder deze categorie vallen o.a. transitiekosten ten aanzien van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsverordening. De andere drie kostencategorieën, zoals frictie- en desintegratiekosten, vormen tezamen 12% van de totale transitiekosten.

Het jaar uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet leidt naar verwachting tot EUR 65-89 mln. extra transitiekosten.⁴ De meeste extra kosten worden gemaakt door gemeenten (EUR 43-65 mln.), daarna volgen waterschappen (EUR 10-12 mln.), rijkspartijen (EUR 8-9 mln.) en provincies (EUR 3-4 mln.).

Het uitstel van inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt over het algemeen hogere transitiekosten met zich mee. De extra transitiekosten hebben met name betrekking op de kosten voor het programmteam en softwarelicenties. Het programmteam blijft

⁴ Deze extra transitiekosten maken onderdeel uit van de hiervoor gepresenteerde cijfers, zoals de transitiekosten per jaar en de transitiekosten per kostencategorie.

langer actief en er worden dubbele kosten gemaakt voor softwarelicenties. Over het algemeen geldt dat organisaties die verder zijn in hun transitie, meer kosten als gevolg van het uitstel ervaren. Organisaties die nog minder ver zijn in hun transitie ervaren lagere extra kosten, omdat in de periode van uitstel reeds activiteiten met betrekking tot de transitie waren voorzien.

Het monitoren van de (transitie)kosten de komende periode is cruciaal gelet op de omvang en de onzekerheid van deze toekomstige (transitie)kosten.

Een aanzienlijk deel van transitiekosten (72%) is gebaseerd op prognosecijfers (2020-2029). Tegelijkertijd wordt, zoals vermeld, een aanzienlijk deel van de transitiekosten in 2020 en 2021 gemaakt. Deze cijfers zijn naar verwachting reeds opgenomen in de begrotingen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van voorliggende raming van de transitiekosten (de transitiekosten tot en met 2021 betreffen 74% van het totaal).

Vanwege de onzekerheid van de toekomstige transitiekosten is het raadzaam om – waar dat nog niet gedaan wordt – de werkelijk gemaakte transitiekosten de komende periode jaarlijks te monitoren. Centrale regie en sturing bij de monitoring is wenselijk. De verschillende koepelorganisaties kunnen hier een belangrijke rol bij spelen. De monitoring van de transitiekosten kan gecombineerd worden met de reeds beschikbare monitoringsinstrumenten bij provincies en waterschappen en het financiële monitoringsinstrument dat conform afspraak uit het Financieel Hoofdlijnenakkoord (2016) en de Beheerovereenkomst DSO-LV (2018) zal worden ontwikkeld. Hierbij is het van belang dat heldere en uniforme definities en uitgangspunten worden gehanteerd, om de samenhang en vergelijkbaarheid van resultaten van verschillende overheden te borgen. Er kan worden aangesloten bij de definities en uitgangspunten die zijn gehanteerd in dit onderzoek. Organisaties dienen hun transitiekosten conform deze definities en uitgangspunten eenduidig vast te leggen in hun eigen administratie, zodat de geregistreerde gegevens goed kunnen worden ontsloten. Eveneens is het van belang dat voldoende organisaties worden betrokken zodat de representativiteit van de uitkomsten in geborgd.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	ii
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Doel en opdracht onderzoek	8
1.3 Reikwijdte onderzoek	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Onderzoeksverantwoording	10
2.1 Rol opdrachtgever	10
2.2 Definities, analysekader en uitgangspunten	10
2.2.1 Definities	11
2.2.2 Analysekader	11
2.2.3 Uitgangspunten	12
2.3 Onderzoeksactiviteiten	14
2.3.1 Stap 1. Voorbereiding	14
2.3.2 Stap 2. Informatieverzameling	15
2.3.3 Stap 3. Herijking gegevens en extrapolatie	15
2.3.4 Stap 4. Opstellen rapport	15
2.4 Onzekerheid van de onderzoeksresultaten	16
3 Totaalbeeld transitiekosten	17
3.1 Totale transitiekosten	17
3.2 Verdeling transitiekosten over bevoegde gezagen	18
3.3 Verdeling over kostencategorieën	19
3.4 Uitstel Omgevingswet	20
3.5 Aandachtspunten voor de toekomst	21
4 Gemeenten	23
4.1 Totale transitiekosten	23
4.2 Verdeling over kostencategorieën	24
4.3 Uitstel Omgevingswet	27
5 Provincies	28
5.1 Totale transitiekosten	28
5.2 Verdeling over kostencategorieën	29
5.3 Uitstel Omgevingswet	31
6 Waterschappen	33
6.1 Totale transitiekosten	33
6.2 Verdeling over kostencategorieën	34
6.3 Uitstel Omgevingswet	36
7 Rijkspartijen	37
7.1 Totale transitiekosten	37
7.2 Verdeling over kostencategorieën	40
7.3 Uitstel Omgevingswet	42

Bijlagen	43
A Beschrijving onderzoeksactiviteiten	44
B Specifieke uitgangspunten ten aanzien van additionaliteit	54
C Bronnenlijst	57
D Data-uitvraag modellen	58
E Detailuitkomsten	63
F Betrokken organisaties	66

Deze rapportage is tot stand gekomen in opdracht van de Interbestuurlijke Werkgroep Financieel onderzoek Omgevingswet en met medewerking van diverse overheidsorganisaties. Zie hoofdstuk 2 en bijlage A voor een nadere toelichting van de onderzoeksverantwoording en bijlage F voor een overzicht van de betrokken personen en organisaties. Alle rechten voorbehouden. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het IPO als formele opdrachtgever. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance opdracht hebben uitgevoerd op de aan ons aangeleverde cijfers. Daarom kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt of participeert in enig besluitvormingsproces. In deze rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt. De Werkgroep Financien mag dit rapport verspreiden naar de achterban van de koepelorganisaties, BZK en ten behoeve van de besluitvorming van de Eerste en Tweede Kamer.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De invoering van de Omgevingswet is voorzien voor 1 januari 2022. De afgelopen jaren hebben de centrale en de decentrale overheden veel gedaan ter voorbereiding van deze nieuwe wet- en regelgeving. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (de Unie) en de rijkspartijen die zich voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet stellen dit jaar, conform afspraak 40 uit de beheerovereenkomst DSO-LV (2018) en artikel 12 van het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht (2016), gezamenlijk het integrale beeld van de financiële consequenties van de invoering van de Omgevingswet op. De transitiekosten, investeringen en structurele kosten van de bestuursorganen maken onderdeel uit van dit integrale beeld. Dit integrale beeld wordt gebruikt als input voor de gezamenlijk te accorderen opzet van een monitoringsinstrument. Hierbij worden de al in gebruik zijnde monitoringsinstrumenten van de koepelorganisaties VNG, IPO en De Unie als input gebruikt.

De resultaten van deze monitoring worden betrokken bij een in 2023 uit te voeren eerste financiële evaluatie van de gehele stelselwijziging. Hierbij worden de evaluatie van het taakstellend budget voor beheer dat voor de periode 2020 t/m 2023 is overeen gekomen en de voortgang in de uitbouw van het DSO volgens de Bestuurlijke agenda uitbouw in relatie tot het rendement ervan betrokken.

1.2 Doel en opdracht onderzoek

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken naar transitiekosten Omgevingswet (OW) gedaan. Dit geeft evenwel geen compleet en actueel beeld van de transitiekosten. De Interbestuurlijke Werkgroep Financieel Onderzoek Omgevingswet (hierna: de Werkgroep Financiën) heeft KPMG gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de hoogte van deze transitiekosten.

Het uit te voeren onderzoek dient antwoord te geven op de volgende centrale onderzoeksopdracht:

Raam en onderbouw op een herleidbare en navolgbare wijze de hoogte van de transitiekosten als gevolg van de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2022 voor gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (als bevoegd orgaan).

De Werkgroep Financiën heeft gevraagd om de transitiekosten afzonderlijk voor gemeenten, provincies en waterschappen en het Rijk (als bevoegd orgaan) per jaarschijf inzichtelijk te maken voor de periode van 2016 t/m 2029, waarbij de verschillende kostencomponenten van de transitiekosten inzichtelijk worden gemaakt.

Daarnaast heeft de Werkgroep Financiën gevraagd om de impact van het uitstel van de Omgevingswet van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022 op de hoogte van de transitiekosten inzichtelijk te maken.

1.3 Reikwijdte onderzoek

- Met transitiekosten worden bedoeld alle incidentele kosten die worden gemaakt voor de invoering van de Omgevingswet. In paragraaf 2.2.1 staan de definities van de verschillende kostencomponenten van transitiekosten opgenomen.

- Het onderzoek heeft betrekking op de transitiekosten van de Omgevingswet voor de periode 2016 t/m 2029 voor gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (als bevoegd orgaan).
- Het onderzoek betreft een kostenraming. Er wordt gewerkt met bandbreedtes om recht te doen aan de onzekerheden in de ramingen en toerekeningen van de (te verwachten) transitiekosten.
- Het onderzoek levert geen totaalbeeld op van de financiële effecten van de Omgevingswet, maar een zelfstandig leesbaar deelresultaat van de transitiekosten van de Omgevingswet. Het deelonderzoek naar de transitiekosten hangt samen met tien andere deelonderzoeken naar de financiële effecten van de Omgevingswet die in dezelfde tijdperiode zijn uitgevoerd. Elk deelonderzoek heeft een eigen reikwijdte en aanpak. Gedurende het onderzoek is in overleg met de opdrachtgever en andere onderzoeksbureaus de samenhang zo veel als mogelijk geborgd. Zo heeft afstemming plaatsgevonden met de onderzoekers die betrokken zijn bij de uitvoering van de deelonderzoeken naar de kosten en baten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de Effecten van 'de knip'. Een synthese van de deelonderzoeken moet uiteindelijk leiden tot een geactualiseerd en integraal beeld van de financiële effecten van de Omgevingswet.
- De gegevens in het rapport zijn afkomstig van zowel openbare als interne, niet-openbare informatie van de (koepel)organisaties betrokken bij het onderzoek. Er is geen accountantscontrole uitgevoerd en derhalve geen accountantsverklaring afgegeven bij de in het rapport opgenomen data. Wel zijn er diverse activiteiten ondernomen om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de data te verhogen. Deze activiteiten staan toegelicht in hoofdstuk 2.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksverantwoording. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in het integrale beeld van de transitiekosten voor de verschillende bevoegde gezagen. De uitkomsten per bevoegd gezag komen in de daaropvolgende hoofdstukken aan de orde. In hoofdstuk 4 staan de uitkomsten van gemeenten, hoofdstuk 5 van provincies, hoofdstuk 6 van waterschappen en hoofdstuk 7 van rijkpartijen.

In de bijlagen zijn onder andere specifieke uitgangspunten voor het onderzoek, de bronnenlijst, de data-uitvraagmodellen voor de decentrale overheden en rijkspartijen, de detailuitkomsten en een overzicht van de deelnemers aan het onderzoek opgenomen.

2 Onderzoeksverantwoording

KPMG heeft in dit onderzoek de transitiekosten voor de periode 2016-2029 in kaart gebracht voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd orgaan). Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april tot en met oktober 2020.

Dit hoofdstuk beschrijft de verantwoording van het onderzoek. Allereerst wordt in paragraaf 2.1 de betrokkenheid van de Werkgroep Financiën bij het onderzoek toegelicht. Daarna worden in paragraaf 2.2 de definities, het analysekader en de gehanteerde uitgangspunten beschreven. In paragraaf 2.3 staan de onderzoeksactiviteiten toegelicht.

2.1 Rol opdrachtgever

De Werkgroep Financiën is de opdrachtgever van dit onderzoek, dat onafhankelijk door KPMG is uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe afstemming met en betrokkenheid van de Werkgroep Financiën.

De Werkgroep Financiën bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (de Unie). Dit overleg wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter van bureau KokxDeVoogd. De formele opdrachtgever voor dit onderzoek is het IPO. Gedurende het onderzoek is frequent (wekelijks) afgestemd met de Werkgroep Financiën, vertegenwoordigers van het bureau KokxDeVoogd en het IPO als gedelegeerd opdrachtgevers namens de Werkgroep Financiën.

De Werkgroep Financiën heeft een besluitvormende rol vervuld ten aanzien van onder andere het vaststellen van de aanpak, de gemaakte keuzes gedurende onderzoek, tussentijdse onderzoeksproducten en het eindrapport. Aan de hand van door KPMG opgestelde memo's heeft de Werkgroep Financiën op drie tussentijdse momenten een besluitvormende rol vervuld ten aanzien van:

1. Definities, analysekader en steekproef n.a.v. expertbijeenkomsten met gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen.
2. Het gebruik van bestaande gegevens n.a.v. interviews met deelnemers onderzoek.
3. Uitgangspunten ten aanzien van additionaliteit n.a.v. gesprekken met BZK, IPO, de Unie en VNG.

Gedurende het onderzoek is hoor en wederhoor toegepast. Tussentijdse conceptbevindingen zijn gedurende het onderzoek teruggekoppeld naar de Werkgroep Financiën. Feedback is meegenomen in de totstandkoming van dit eindrapport, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid waarmee KPMG als externe onderzoekende partij tot conclusies is gekomen.

Daarnaast heeft afstemming plaatsgevonden met de onderzoekers betrokken bij de uitvoering van de deelonderzoeken naar de kosten en baten van het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de Effecten van 'de knip'. Hiermee is de samenhang tussen de verschillende deelonderzoeken zo veel als mogelijk geborgd.

2.2 Definities, analysekader en uitgangspunten

In deze paragraaf staan de definities (2.2.1), het analysekader (2.2.2) en de gehanteerde uitgangspunten (2.2.3) van dit onderzoek toegelicht.

2.2.1 Definities

Met transitiekosten worden bedoeld: alle incidentele kosten die door de overheden in hun rol als bevoegde gezagen worden gemaakt voor de invoering van de Omgevingswet. Vier typen transitiekosten worden onderscheiden:

- *Aanloop/projectmanagementkosten*: projectmanagementkosten die worden gemaakt voor de invoering van de nieuwe wet (bijv. projectorganisatie OW).
- *Inrichtingskosten*: kosten die worden gemaakt om de daadwerkelijk ontwikkeling van de organisatie te realiseren (bijv. eenmalige aansluitkosten DSO, investeringen in landelijke voorzieningen, pilots etc.).
- *Friciekosten*: salariskosten van medewerkers die de verandering (nog) niet kunnen maken (bijv. boventallig personeel en herscholing).
- *Desintegratiekosten*: bestaande kosten die als gevolg van de invoering OW niet direct kunnen worden verminderd (bijv. overhead, bestaande ICT-kosten, huisvesting etc.).

Deze definities zijn afkomstig uit de startnotitie/opdrachtformulering van het onderzoek.

2.2.2 Analyse kader

Het analysekader bevat de te onderzoeken transitiekosten en vormt daarmee de afbakening van het onderzoek. Het analysekader is opgebouwd uit vijf kostencategorieën en wordt gebruikt om de transitiekosten gerelateerd aan de invoering van de Omgevingswet voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd orgaan) in kaart te brengen.

Voor het analysekader is een combinatie van bronnen gebruikt. Elk van de monitoringsinstrumenten van de koepelorganisaties (VNG, IPO, de Unie) gaat specifiek in op de transitiekosten voor het bijbehorende type decentrale overheid. Door deze instrumenten te combineren, is een analysekader tot stand gekomen waarmee recht wordt gedaan aan de kosten die zowel gemeenten, provincies als waterschappen en rijkspartijen ondervinden bij de transitie.

Onderdeel	Toelichting
1. Programma-ondersteuning – bedrijfsarchitectuur	Dit betreft het gereedmaken van de organisaties voor het toekomstige stelsel, de Programmateams OW en opleidingskosten gerelateerd aan de OW.
2. Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) – informatie-architectuur	Dit betreft (de aansluiting op) het DSO en gerelateerde activiteiten. Decentrale overheden moeten hun administraties en data ordenen en een deel van de bestaande informatie moet worden gedigitaliseerd als gevolg van de invoering van de OW. Daarnaast wordt geïnvesteerd in landelijke voorzieningen, nieuwe ICT systemen worden aangeschaft of bestaande systemen worden aangepast. Ook het aanmaken of wijzigen van de toepasbare regels valt hier onder.
3. Kern-instrumenten Omgevingswet – wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer	Betreft de kerninstrumenten van de OW en wet- en regelgeving: De omgevingsvisie, de decentrale regels (omgevingsplan), de algemene rijksregels, de omgevingsvergunningen waterschapsverordeningen. Een gedeelte van de onder dit onderdeel benoemde activiteiten zijn op meerdere typen decentrale overheden van toepassing (bijvoorbeeld het opstellen van een omgevingsvisie voor zowel Rijk, provincies als gemeenten en het vastleggen van ambities voor waterschappen). Een ander gedeelte van de benoemde activiteiten geldt slechts

	voor een enkel type decentrale overheid (bijvoorbeeld het aanpassen van het proces en de inhoud van het waterbeheerprogramma voor waterschappen). N.B. De digitalisatie en toelevering in de juiste standaarden van omgevingsplan en toepasbare regels valt in onderdeel 2.
4. Fricatiekosten	De frictiekosten als gevolg van de invoering van de Omgevingswet staan beschreven in onderdeel 4. Deze bestaan uit salariskosten, ICT-kosten en overige frictiekosten.
5. Overige transitiekosten	Dit betreft overige transitiekosten. Dit zijn kosten die niet in de voorgaande vier categorieën vallen. Zo maken bepaalde typen decentrale overheden eenmalige kosten met de invoering van de OW. Ook relatie- en stakeholdermanagement en dienstverlening zijn onder de overige transitiekosten benoemd.
6. Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	De financiële bijdrage van de rijkspartijen en decentrale overheden in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021.

2.2.3 Uitgangspunten

Hieronder staan de gehanteerde uitgangspunten bij de uitvoering van het onderzoek beschreven. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemene uitgangspunten en uitgangspunten ten aanzien additionaliteit (welke kosten wel en welke kosten niet tot de transitiekosten van de OW mogen worden toegerekend).

Algemene uitgangspunten

In het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bestaande gegevens uit de monitors van VNG, IPO en de Unie zijn gebruikt, tenzij gegevens in de monitors ontbreken, actuelere of gerealiseerde cijfers beschikbaar zijn, de kwaliteit onvoldoende is en de gegevens niet additioneel zijn of onvoldoende te herleiden.⁵ Er is aangesloten bij de rubricering en het detailniveau van de kostenposten uit de monitors van de koepelorganisaties.
- Uitgangspunt bij het uitvoeren van het onderzoek is de invoeringsdatum van de Omgevingswet op 1 januari 2022. Daarnaast zijn de kosten van het jaar uitstel in kaart gebracht.
- De afzonderlijke transitiekosten zijn per jaarschijf inzichtelijk gemaakt voor de periode van 2016 t/m 2029. Hierbij is uitgangspunt om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij realisatiecijfers en vastgestelde begrotingscijfers. Dat betekent:
 - Voor de periode 2016 t/m 2019 op basis van realisatiecijfers. Voor 2019 zijn dit cijfers die nog niet zijn vastgesteld in de jaarrekening.
 - Voor de periode 2020 t/m 2024 op basis van begrotingscijfers.
 - Voor de periode van 2025 t/m 2029 op basis van inschattingen van uit te voeren activiteiten en daarmee samenhangende kosten.
- Als basisjaar voor het prijspeil van de kosten is 2019 gehanteerd.
- De gemaakte transitiekosten zijn inclusief btw in kaart gebracht. Uitzondering zijn de personele kosten van eigen personeel, waar geen btw op drukt.

⁵ Voor gemeenten is, zoals beschreven in bijlage A, besloten een aanvullende gegevensvraag te doen bij de steekproef van organisaties. De cijfers uit deze gegevensvraag dienen als basis voor de berekeningen voor gemeenten (geen gebruik van de cijfers van het Financieel Dialoogmodel).

- Salariskosten inclusief overheadskosten worden gehanteerd. Overheadskosten zijn namelijk verbonden met de personele inzet. Voor de rijkspartijen is aangesloten bij de Handleiding Overheidstarieven ('HOT') 2019. Bij de decentrale overheden zijn de personele kosten door de organisaties zelf in de monitorsinstrumenten ingevuld, al dan niet in lijn met de CAR-UWO salaristabel.
- Alle transitiekosten worden meegenomen, ongeacht de wijze waarop deze worden gefinancierd (exploitatie of balans). Dit betekent dat het gaat om de zogenaamde 'bruto' kosten en dat ook uren/kosten zijn meegenomen die vanuit de reguliere organisatie/exploitatie beschikbaar worden gesteld / worden gedekt. Het eigen personeel dat werkzaamheden uitvoert voor de transitie naar de Omgevingswet zou bij het ontbreken van de transitie immers andere productieve werkzaamheden uitvoeren. De wijze van financiering is buiten de scope van dit onderzoek.
- Omgevingsdiensten en andere samenwerkingsverbanden zijn betrokken via de betreffende decentrale overheden. Uitvoeringsorganisaties zijn betrokken via de relevante rijkspartijen.
- Alle andere financiële effecten niet zijnde transitiekosten vallen buiten de scope van dit onderzoek. Bijvoorbeeld structurele kosten, structurele baten en incidentele baten zijn buiten beschouwing gelaten van het onderzoek.

Bij gemeenten is een onzekerheidsmarge gehanteerd van plus/min twintig procent (in totaal veertig procent) van de totale transitiekosten. Voor provincies en waterschappen is een onzekerheidsmarge van plus/min tien procent (in totaal twintig procent) gehanteerd. Bij rijkspartijen is een onzekerheidsmarge gehanteerd van plus/min vijf procent (in totaal tien procent). Deze onzekerheidsmarges zijn gehanteerd om recht te doen aan de onzekerheden ten aanzien van (i) de accuraatheid van het toerekenen van gerealiseerde transitiekosten aan de Omgevingswet, (ii) de inschatting van toekomstige activiteiten en daarmee samenhangende transitiekosten en (iii) de extrapolatie van de gegevens van de steekproef naar een totaalbeeld. De onzekerheidsmarge is bij gemeenten hoger dan bij provincies, omdat de nog uit te voeren werkzaamheden voor gemeenten op het moment van onderzoek groter zijn en bovendien verder in de toekomst liggen, dan voor provincies en waterschappen. De onzekerheidsmarge bij rijkspartijen is met plus/min vijf procent lager dan bij de decentrale overheden, omdat er bij de rijkspartijen onder andere geen extrapolatie is toegepast.

Uitgangspunten ten aanzien van additionaliteit

Additionaliteit richt zich op de vraag welke kosten wel en welke kosten niet tot de transitiekosten van de OW mogen worden toegerekend. De Werkgroep Financiën heeft KPMG gevraagd om – aan de hand van het memo *Vraagstelling KPMG in relatie tot additionaliteit d.d. 26 augustus 2020* – middels gesprekken met BZK en de koepels IPO, VNG en de Unie de verschillende perspectieven in kaart te brengen met betrekking tot additionaliteit van de transitiekosten Omgevingswet. Vervolgens heeft de Werkgroep Financiën aan KPMG gevraagd om aan te geven wat in hun optiek additioneel is en wat niet. Het voorstel is vastgelegd in een memo, dat door de Werkgroep Financiën is vastgesteld. In het memo staan de volgende uitgangspunten benoemd:

- *Doelstellingen van de OW / letter en de geest van de OW. We (de werkgroep, red.) waren het erover eens dat wat bevoegde gezagen in het kader van invoering van de wet besteden, leidend is voor de mee te nemen transitiekosten. Het gaat erom wat in dat kader redelijk is.*
- *Gebruik of toepassing van decentrale ruimte door bevoegde gezagen. In welke mate kunnen kosten voor het gebruik en toepassing van de decentrale ruimte worden toegerekend aan OW. We waren het erover eens dat de manier waarop bevoegde*

gezagen gebruik maken van de decentrale ruimte leidend is voor de mee te nemen transitiekosten. Het gaat erom wat in dat kader redelijk is.

- *Instrumenten en aanpalende beleidsterreinen (notitie BZK). Naast de OW spelen bevoegde gezagen ook in op andere ontwikkelingen (soms met andere financiering). Deze ontwikkelingen liggen soms dicht tegen de werkzaamheden aan die ook in het kader van de OW worden uitgevoerd. Welke kosten zijn nu toe te rekenen aan de OW, eventueel deels?*

Bij deze algemene uitgangspunten is door KPMG in dit onderzoek bij alle bevoegde gezagen (gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen) aangesloten. Hierbij zijn de volgende punten opgemerkt:

- **In redelijkheid toerekenen van kosten.** De zinsnede ‘*wat in dat kader redelijk is*’ betreft een open norm. Aan deze norm is praktische invulling gegeven bij het analyseren van de gegevens. ‘Outliers’ die naar ons expertmatige oordeel uitzonderlijk zijn (bijv. in vergelijking met vergelijkbare organisaties) en/of onvoldoende onderbouwd zijn (bijv. in gesprekken n.a.v. de gegevens), zijn uitgemiddeld of uitgesloten. De benadering ‘*toerekenen in het kader dat redelijk is*’ is als algemeen uitgangspunt toegepast op alle kostencategorieën en niet uitsluitend bij de onderwerpen die in het memo staan benoemd (zie bijlage A). Indien transitiekosten niet of gedeeltelijk mogen worden toegerekend aan de Omgevingswet, zijn de gegevens aangepast.
- **Reguliere werkzaamheden:** Kosten voor het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden (bijv. periodiek onderhoud aan en actualisatie van instrumenten) mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet. Deze kosten staan immers los van de transitie naar de Omgevingswet en maken deel uit van de reguliere taakuitvoering.

De specifieke uitgangspunten ten aanzien van additionaliteit staan opgenomen in Bijlage B.

2.3 Onderzoeksactiviteiten

De volgende vier stappen zijn in nauwe samenwerking met de Werkgroep Financiën doorlopen:



Hieronder staan deze vier stappen beknopt toegelicht. In bijlage A zijn deze activiteiten in meer detail beschreven.

2.3.1 Stap 1. Voorbereiding

De start van het onderzoek betrof het vaststellen van de definities, de uitgangspunten, het analysekader en de deelnemers aan het onderzoek. De Werkgroep Financiën heeft aan de hand van een memo van KPMG naar aanleiding van de expertbijeenkomst het voorstel ten aanzien van deze onderdelen vastgesteld.

Ten aanzien van de rijkspartijen zijn alle departementen betrokken bij de invoering van de Omgevingswet in het onderzoek meegenomen. Ten aanzien van de decentrale overheden is op basis van onder andere omvang en geografische spreiding een selectie gemaakt van 12 van de 355 gemeenten, 5 van de 12 provincies en 5 van de 21 waterschappen.

2.3.2 Stap 2. Informatieverzameling

Deze stap stond in het teken van het verzamelen en analyseren van de benodigde kwantitatieve en kwalitatieve data en informatie om antwoord te kunnen geven op de centrale opdracht van het onderzoek.

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben de koepels hun eigen gegevens uit de verschillende monitors beschikbaar gesteld. Rijkspartijen maken geen gebruik van monitoringsinstrumenten om de transitiekosten periodiek in kaart te brengen.

Middels interviews met medewerkers van de steekproef van decentrale overheden is de kwaliteit van de gegevens gecheckt. Waar deze gegevens nog niet voor handen waren, zijn organisaties gevraagd deze aan te leveren. Daarnaast zijn een aantal organisaties gevraagd om specifieke aanpassingen van beschikbare gegevens te doen op basis van observaties van KPMG. Dit betrof bijvoorbeeld het aanleveren van realisatiecijfers, het actualiseren van prognosecijfers, het aanvullen van nog ontbrekende kosten, het weglaten van specifieke kosten in lijn met de definities en uitgangspunten van dit onderzoek of het onderbouwen van 'outliers'. Concreet betekent dit het volgende:

- **Gemeenten:** *nieuwe* data-uitvraag voor de periode 2016-2029 (geen gebruik van de gegevens uit het Financieel Dialoogmodel);
- **Provincies:** bestaande data uit het Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet van 2016-2018 verifiëren en actualiseren en data-uitvraag voor 2019-2024;
- **Waterschappen:** bestaande data uit de Monitor transitiekosten Omgevingswet van 2016-2024 verifiëren en actualiseren;
- **Rijkspartijen:** data-uitvraag voor de periode 2016-2029.

De verzamelde gegevens zijn geconsolideerd en geanalyseerd. De betrouwbaarheid van de gegevens is op diverse manieren geborgd, zoals het hanteren van heldere en eenduidige definities en uitgangspunten, het voorzien door betrokken organisaties van een toelichting op de gegevens, het uitvoeren van een tweede ronde van interviews met medewerkers van de betrokken organisaties en het uitvoeren van diverse controles op de aangeleverde gegevens en waar nodig uitvoeren van correcties op de aangeleverde gegevens.

2.3.3 Stap 3. Herijking gegevens en extrapolatie

Zoals beschreven hebben alle relevante rijkspartijen deelgenomen aan het onderzoek. De aangeleverde cijfers van deze rijkspartijen vormen tezamen het totale beeld van de transitiekosten Omgevingswet op rijksniveau. Voor de decentrale overheden is een totaalbeeld opgesteld op basis van de gegevens van de steekproef van gemeenten, provincies en waterschappen, al dan niet in combinatie met een herijking van de bestaande gegevens van organisaties buiten de steekproef.

2.3.4 Stap 4. Opstellen rapport

In het concept eindrapport zijn de resultaten van het onderzoek beschreven. Het nu voorliggende rapport betreft het eindrapport ten behoeve van de Werkgroep Financiën. In deze versie is ontvangen feedback van de leden van de Werkgroep Financiën verwerkt.

2.4 Onzekerheid van de onderzoeksresultaten

De voorliggende uitkomsten van het onderzoek betreffen een eerste integrale raming van de transitiekosten van de Omgevingswet. Daarom is het van belang aandacht te besteden aan de mate van onzekerheid omtrent de weergegeven getallen.

Zoals in het volgende hoofdstuk beschreven, vallen de kosten uiteen in drie verschillende groepen. Dit zijn (i) realisatiecijfers voor de periode 2016-2019 (29%), (ii) begrotingscijfers voor 2020 en 2021 (45%) en, (iii) begrotingscijfers/prognoses voor de jaren 2022-2029 (26%). Voor cijfers uit het verleden en in de nabije toekomst geldt dat deze met minder onzekerheid zijn omgeven, dan budgetten/prognoses voor jaren verder in de toekomst.

Een algemeen aandachtspunt bij alle cijfers is dat – uitzonderingen daargelaten – veel organisaties geen gebruik maken van tijdsregistratie. Bij provincies en waterschappen zijn de interne uren voor de transitie naar de Omgevingswet periodiek bijgehouden voor de bestaande monitoringsinstrumenten. Bij gemeenten is dit niet het geval, terwijl dit naar eigen zeggen een significante kostenpost is. Dit maakt het voor gemeenten lastig om de interne uren nauwkeurig inzichtelijk te maken en nauwkeurig toe te rekenen aan de Omgevingswet. Dit geldt ook voor reeds in het verleden gemaakte kosten. Dit betekent dat de uren van eigen medewerkers zijn ingeschat. Deze inschattingen zijn dan ook met onzekerheden omgeven.

Daarnaast geven vrijwel alle organisaties aan het lastig te vinden om een betrouwbare inschatting te maken van toekomstige transitiekosten. Zeker voor de jaren waar geen begrotingscijfers voor beschikbaar zijn. Deze transitiekosten kennen dan ook een zekere mate van onzekerheid. De onzekerheid neemt toe naarmate de jaren verder in de toekomst liggen.

Om recht te doen aan deze onzekerheden is, zoals vermeld onder de uitgangspunten, een onzekerheidsmarge gehanteerd. Deze is voor gemeenten vastgesteld op +/- 20 procent (in totaal 40 procent) en voor provincies en waterschappen op +/- 10 procent (in totaal 20 procent). Bij rijkspartijen is een onzekerheidsmarge gehanteerd van plus/min vijf procent (in totaal tien procent). De onzekerheidsmarge is bij gemeenten hoger dan bij provincies en waterschappen, omdat onder andere de nog uit te voeren werkzaamheden voor gemeenten op het moment van onderzoek groter zijn en bovendien verder in de toekomst liggen in vergelijking met provincies en waterschappen. Daarnaast was de beschikbare data van gemeenten uit het Financieel Dialoogmodel beperkt bruikbaar voor dit onderzoek. De onzekerheidsmarge bij rijkspartijen is met plus/min vijf procent lager dan bij de decentrale overheden, omdat er bij de rijkspartijen onder andere geen extrapolatie is toegepast.

3 Totaalbeeld transitiekosten

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de transitiekosten voor gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (als bevoegd orgaan) tezamen. Paragraaf 3.1 laat de transitiekosten per jaar zien voor de periode 2016-2029. In paragraaf 3.2 zijn de totale transitiekosten verdeeld over de bevoegde gezagen en in paragraaf 3.3 over de verschillende kostencategorieën. De impact van het uitstel van inwerkingtreding van de Omgevingswet op de hoogte van de transitiekosten komt aan de orde in paragraaf 3.4.⁶ Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.5 afgesloten met een aantal aandachtspunten voor de toekomst.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden de transitiekosten per bevoegd gezag in meer detail toegelicht. Deze hoofdstukken kennen dezelfde opbouw als dit hoofdstuk.

3.1 Totale transitiekosten

De totale transitiekosten voor de gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd gezag) voor de periode 2016-2029 bedragen EUR 1,3 tot 1,9 mld.⁷ Dit bedrag is voor EUR 0,5 mld. (29%) gebaseerd op realisatiecijfers voor de periode 2016-2019 en voor EUR 1,1 mld. (71%) gebaseerd op prognosecijfers voor de periode 2020-2029, waarbij 45% van de transitiekosten in 2020 en 2021 valt.

Uit de gevoerde gesprekken en aangeleverde gegevens valt op te maken dat provincies, waterschappen en rijkspartijen relatief vroeg zijn gestart met de transitie. Verder blijkt uit onderstaande figuur 2 dat het grootste deel van de transitiekosten in 2020 en 2021 valt, dit zijn de jaren direct voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022. In de gevoerde gesprekken en toelichting op de gegevens komt naar voren dat in deze twee jaren de omvang van activiteiten van het programmateam het grootste is en eveneens de aansluiting op het DSO wordt gerealiseerd, wat de piek in transitiekosten verklaart.

Provincies, waterschappen en rijkspartijen maken na 2024 nog slechts in beperkte mate transitiekosten, die op het moment van onderzoek nog niet te kwantificeren zijn. Op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten provincies hun instrumenten gereed hebben. Waterschappen hebben vanaf de inwerkingtreding van de wet een overgangperiode van twee jaar voor de waterschapsverordening. De transitiekosten die provincies en waterschappen in de periode 2022-2024 maken, hangen samen met het overdragen van de programmaorganisatie aan de lijnorganisatie, de afronding van de organisatieverandering (incl. cultuurverandering), de afstemming met andere decentrale overheden (bijv. gemeenten die de transitie later maken) en het optimaliseren van de aansluiting op het DSO.

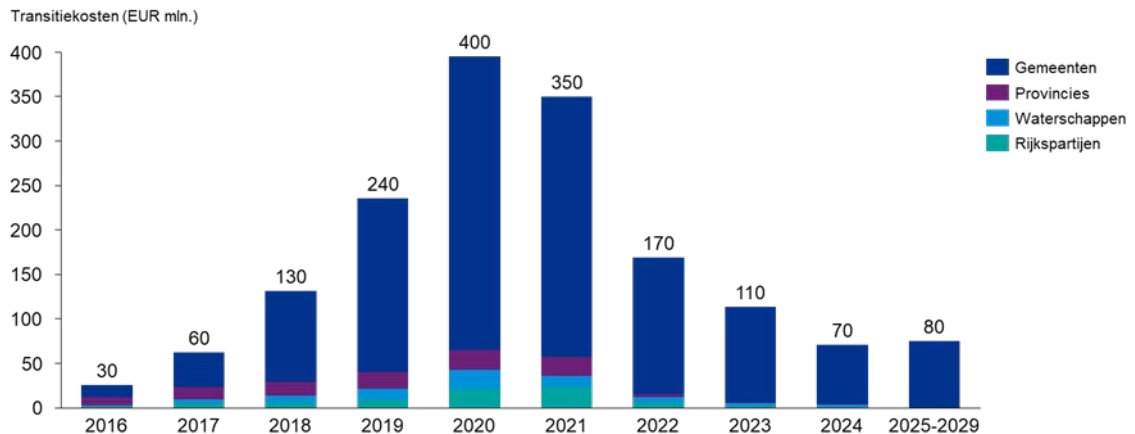
Gemeenten hebben een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de OW (tot 1 januari 2025) om de omgevingsvisie vast te stellen. Daarnaast hebben gemeenten tot 1 januari 2029 de tijd om een omgevingsplan vast te stellen. De transitiekosten van gemeenten lopen daarmee langer door in vergelijking met de andere overheden.

De belangrijkste kostendrijvers voor de transitiekosten de werkzaamheden in het kader van programmaondersteuning en bedrijfsarchitectuur (48%) en werkzaamheden aan het

⁶ Deze extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet zijn voor alle overheden eveneens opgenomen in de totale transitiekosten.

⁷ In het vervolg van het rapport wordt bij de uitsplitsing van transitiekosten (bijvoorbeeld naar kostencategorieën of specifieke perioden) voor de leesbaarheid *geen* bandbreedte vermeld. De bandbreedte van +/-20% voor gemeenten (totaal 40%), +/-10% voor provincies en waterschappen (totaal 20%) en +/-5% voor rijkspartijen (totaal 10%) blijft te allen tijde van toepassing op de transitiekosten.

DSO en de informatiearchitectuur in algemene zin (28%). Paragraaf 3.3 gaat dieper in op deze kostencategorieën

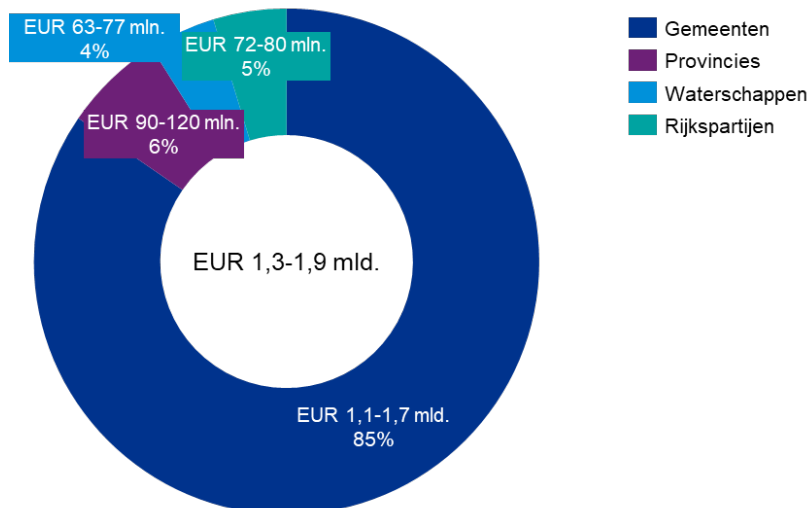


Figuur 2. Verdeling totale transitiekosten gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd gezag) over de periode 2016-2029 (afgerond op tientallen miljoenen, zonder toepassing van onzekerheidsmarges)

3.2 Verdeling transitiekosten over bevoegde gezagen

Onderstaand figuur 3 toont de verdeling van de totale transitiekosten over de gemeenten, provincies, waterschappen en rijkspartijen (als bevoegd gezag). Gemeenten nemen het grootste deel (85%) van de totale transitiekosten voor hun rekening. Dit komt voornamelijk door het grote aantal gemeenten (355) in vergelijking met het aantal provincies (12), waterschappen (21) en betrokken rijkspartijen.

Daarbij geldt dat elke organisatie een zekere hoeveelheid vaste kosten maakt voor de transitie naar de Omgevingswet. Daarnaast beweegt een deel van de transitiekosten mee met de omvang van de organisatie en de transitieopgave.



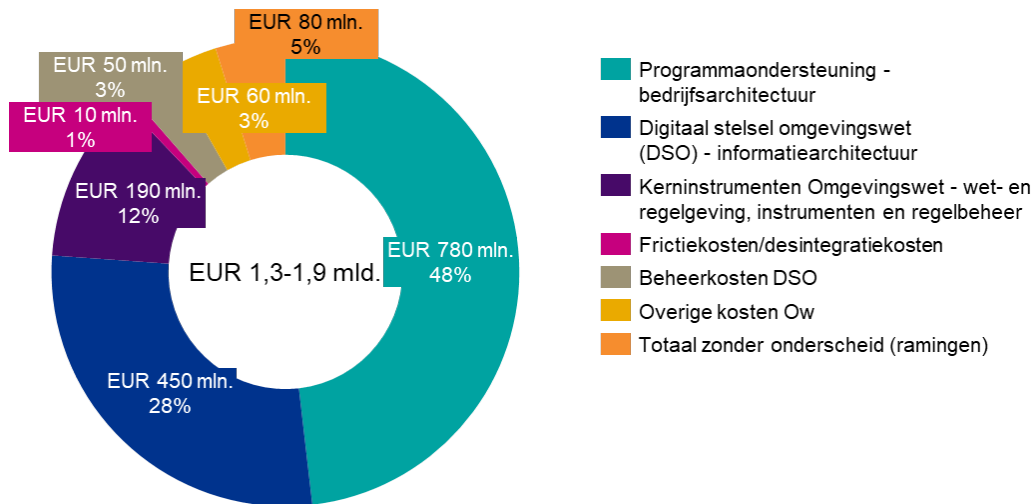
Figuur 3. Verdeling totale transitiekosten over de bevoegde gezagen

De transitiekosten per organisatie zijn met gemiddeld EUR 3 mln. bij de waterschappen het laagst. Daarna volgen gemeenten met gemiddeld EUR 4 mln. per gemeente en de provincies met gemiddeld EUR 9 mln. per provincie. Een vergelijking van deze gemiddelden tussen decentrale overheden is niet mogelijk, omdat enerzijds de onderlinge verschillen in omvang van de organisaties binnen deze typen decentrale

overheden groot zijn en anderzijds de transitieopgaven voor gemeenten, provincies en waterschappen uiteenlopen.

3.3 Verdeling over kostencategorieën

In onderstaand figuur 4 zijn de totale transitiekosten verdeeld over de verschillende kostencategorieën. Zoals beschreven is op verzoek van de Werkgroep Financiën aangesloten bij de rubricering van de monitoringsinstrumenten van de decentrale overheden. Deze rubriceringen komen onderling niet overeen, daarom zijn de rubrieken van de verschillende monitoringsinstrumenten ten behoeve van het totaalbeeld gerelateerd aan een zestal kostencategorieën. Hieruit komt naar voren dat het grootste deel van de transitiekosten (48%) betrekking heeft op Programmaondersteuning – bedrijfsarchitectuur, gevolgd door DSO – informatiearchitectuur (28%). Kerninstrumenten Omgevingswet – wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer zijn in termen van grootte de derde kostencategorie (12%). De andere drie kostencategorieën vormen tezamen 12% van de totale transitiekosten.



Figuur 4. Verdeling transitiekosten over kostencategorieën. Transitiekosten in categorieën zijn afgerond op EUR 10 mln.

Programmaondersteuning - bedrijfsarchitectuur

De categorie Programmaondersteuning – bedrijfsarchitectuur is met 48% van de totale transitiekosten de grootste kostendrijver van de transitiekosten. Het belangrijkste kostencomponent van deze kostencategorie is het programmameteam. Dit is de programmaorganisatie die de lijnorganisatie begeleidt en adviseert bij de verandering naar de Omgevingswet. Dit zijn grotendeels personele kosten van eigen personeel en externe inhuur. Daarnaast worden binnen Programmaondersteuning transitiekosten gemaakt voor opleiding en competentie-ontwikkeling.

Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) - informatiearchitectuur

Met 28% van de totale transitiekosten is de categorie Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) - informatiearchitectuur eveneens een belangrijke kostendrijver van de transitiekosten. Dit betreft bijvoorbeeld de eenmalige aansluitkosten op DSO. Organisaties zijn veelal een jaar tot enkele jaren (afhankelijk van de grootte en complexiteit van de organisatie) bezig om het IT-landschap klaar te maken voor het werken onder de Omgevingswet.

Kerninstrumenten Omgevingswet - wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer

De kostencategorie Kerninstrumenten Omgevingswet - wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer omvat 12% van de totale transitiekosten. Onder deze post vallen de eenmalige kosten met betrekking tot het opstellen van de instrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan en het uitvoeren van pilots. Diverse organisaties geven aan dat er relatief veel inzet is gemoeid met het opstellen van de eerste instrumenten en dat dit een volledig nieuwe manier van werken met zich meebrengt in vergelijking met de oude instrumenten.

Frictiekosten/desintegratiekosten

Frictiekosten en desintegratiekosten maken 1% uit van de totale transitiekosten. Organisaties hebben vrijwel geen opgave gedaan van frictiekosten. Enerzijds komt dit doordat de transitie naar het nieuwe stelsel zoveel als mogelijk wordt uitgevoerd met de bestaande organisatie en medewerkers. Anderzijds geven organisaties aan nog geen zicht te hebben op eventuele frictiekosten en deze zo veel als mogelijk te beperken door eigen medewerkers op te leiden voor nieuwe taken.

Beheerkosten DSO

De financiële bijdrage van de rijkspartijen en decentrale overheden in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 bedragen gezamenlijk 3% van de totale transitiekosten. Omdat deze kosten reeds worden gemaakt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de ingebruikname van het DSO, zijn deze aangemerkt als transitiekosten.

Overige kosten OW

De overige kosten bedragen 3% van de totale transitiekosten. Deze kostencategorie is gebruikt om transitiekosten op te geven die niet direct en/of volledig aan één van de andere kostencategorieën toe te rekenen zijn. Dit betreft bijvoorbeeld betrokken medewerkers uit de lijnorganisatie die geen deel uitmaken van het programmteam, maar wel op verschillende onderdelen van de transitie werkzaam zijn.

Totaal zonder onderscheid (ramingen)

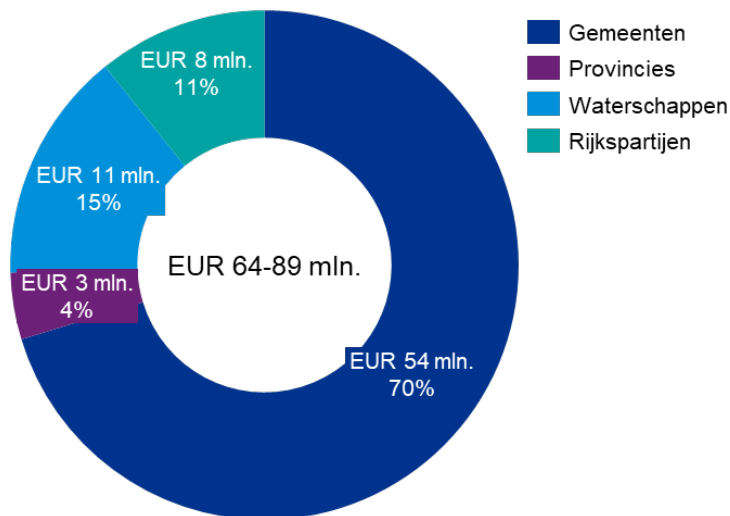
Tot slot zijn 5% van de totale transitiekosten gerelateerd aan voorziene activiteiten van gemeenten in de periode 2012-2029. Dit zijn activiteiten voor programmanagement, het opstellen en vaststellen van het omgevingsplan, het uitbouwen van het DSO en cultuurverandering/werken in de geest van de Omgevingswet.

3.4 Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt over het algemeen hogere transitiekosten met zich mee. De extra transitiekosten hebben met name betrekking op het programmteam en softwarelicenties. Het programmteam blijft langer actief en er worden dubbele kosten gemaakt voor softwarelicenties. Tegelijkertijd biedt het uitstel organisaties meer gelegenheid om een kwaliteitsslag te maken, doordat organisaties meer mogelijkheden hebben om te oefenen met nieuwe werkwijzen. De extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet zijn voor alle overheden eveneens opgenomen in de totale transitiekosten.

De extra transitiekosten worden gemaakt in 2020 en 2021. Onduidelijk is of het uitstel ook impact heeft op de einddatum voor individuele organisaties (eind 2029). Dit is relevant in verband met het eventueel verlengen van de inzet van het programmteam en afstemming tussen overheden over de implementatie van de Omgevingswet. De extra transitiekosten voor gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk (als bevoegd

orgaan) bedragen EUR 64-89 mln.⁸ Deze zijn per bevoegd gezag weergegeven in onderstaand figuur 5.



Figuur 5. Totale extra transitiekosten voor gemeenten, provincies, waterschappen en de rijkspartijen (als bevoegd gezag) als gevolg van uitstel inwerkingtreding Omgevingswet

Niet voor alle organisaties leidt het uitstel van één jaar tot hogere transitiekosten. Bij een aantal organisaties verschuiven de transitiekosten in de tijd, maar blijven de totale transitiekosten gelijk. De mate waarin organisaties gevorderd zijn in hun transitie naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet, heeft invloed op de hoogte van deze extra transitiekosten. Over het algemeen geldt dat organisaties die verder zijn in hun transitie, meer kosten als gevolg van het uitstel ervaren. Rijkspartijen, provincies en waterschappen zijn over het algemeen verder gevorderd in hun transitie in vergelijking met gemeenten. In vergelijking met deze organisaties zijn de totale extra transitiekosten voor de 355 gemeenten relatief gering (EUR 54 mln.).

De financiële bijdrage van de rijkspartijen en decentrale overheden in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in het jaar 2021 zijn aangemerkt als extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet en opgenomen in deze cijfers.

Veel gemeenten in de steekproef geven aan in zijn geheel geen extra transitiekosten te ervaren als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet. Gemeenten geven aan dat de werkzaamheden die plaatsvinden door het uitstel van de wet niet veranderen. Het uitstel van de wet geeft de mogelijkheid deze werkzaamheden voor inwerkingtreding te laten plaatsvinden.

3.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Een aanzienlijk deel van transitiekosten (72%) is gebaseerd op prognosecijfers (2020-2029). Tegelijkertijd wordt, zoals vermeld, een aanzienlijk deel van de transitiekosten in 2020 en 2021 gemaakt, waarmee deze cijfers naar verwachting reeds zijn opgenomen in de begrotingen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van voorliggende raming van de transitiekosten (de transitiekosten tot en met 2021 betreffen 74% van het totaal). Desalniettemin geven organisaties aan het lastig te vinden om een betrouwbare inschatting te maken van toekomstige (transitie)kosten, zeker voor de jaren waar er geen

⁸ Deze extra transitiekosten maken onderdeel uit van de hiervoor gepresenteerde cijfers, zoals de transitiekosten per jaar en de transitiekosten per kostencategorie.

begrotingscijfers beschikbaar zijn. Vanwege de onzekerheid van de toekomstige transitiekosten is het raadzaam om – waar dat nog niet gedaan wordt – deze de komende periode jaarlijks te monitoren.

Voor deze monitoring kunnen de dataformats worden gebruikt die in dit onderzoek zijn gehanteerd. Deze dataformats bieden organisaties handvatten om volgens een vaste set aan definities en uitgangspunten de (transitie)kosten accuraat in beeld te brengen en zuiver toe te rekenen aan de Omgevingswet. Om ook de transitiekosten van ketenpartners, zoals Omgevingsdiensten, goed inzichtelijk te kunnen maken is het aan te bevelen dat organisaties in hun dienstverleningsovereenkomsten met ketenpartners vastleggen dat deze transitiekosten eenduidig worden geregistreerd. Eveneens is het raadzaam om in de monitoring van transitiekosten ook verklarende factoren te betrekken, zoals bijvoorbeeld omvang van de organisatie, ambitieniveau en mate waarin gebruik wordt gemaakt van de geboden decentrale ruimte. Met deze informatie kunnen eventuele verschillen tussen organisaties worden verklaard.

De monitoring kan plaats vinden bij de deelnemers aan de steekproef aangevuld met organisaties van buiten de steekproef. Dit helpt om de robuustheid van de uitkomsten te vergroten. Uit gesprekken met de deelnemers aan het onderzoek blijkt dat zij de meerwaarde zien van het gestructureerd en periodiek monitoren van de transitiekosten voor hun eigen sturings- en verantwoordingsinformatie.⁹ Daarnaast zijn zij geïnteresseerd in hoe hun eigen transitiekosten zich verhouden tot de uitkomsten van vergelijkbare organisaties met het oog op het ophalen van *'best practices'*. Centrale regie en sturing bij de monitoring is wenselijk. De verschillende koepelorganisaties kunnen hier een belangrijke rol bij spelen.

De monitoring van de transitiekosten kan gecombineerd worden met de reeds beschikbare monitoringsinstrumenten bij provincies en waterschappen en het financiële monitoringsinstrument dat conform de afspraak uit het Financieel Hoofdlijnenakkoord (2016) en de Beheerovereenkomst DSO-LV (2018) zal worden ontwikkeld. Hierbij is het van belang dat heldere en uniforme definities en uitgangspunten worden gehanteerd, om de samenhang en vergelijkbaarheid van resultaten van verschillende overheden te borgen. Er kan worden aangesloten bij de definities en uitgangspunten die zijn gehanteerd in dit onderzoek. Organisaties dienen hun transitiekosten conform deze definities en uitgangspunten eenduidig vast te leggen in hun eigen administratie, zodat de geregistreerde gegevens goed kunnen worden ontsloten. Eveneens is het van belang dat voldoende organisaties worden betrokken zodat de representativiteit van de uitkomsten in geborgd.

⁹ Zie in deze context bijvoorbeeld ook de motie 'Budgetneutrale overgang naar Omgevingswet' van de gemeente Noordoostpolder samen met zeven andere gemeenten bij de algemene ledenvergadering van de VNG.

4 Gemeenten

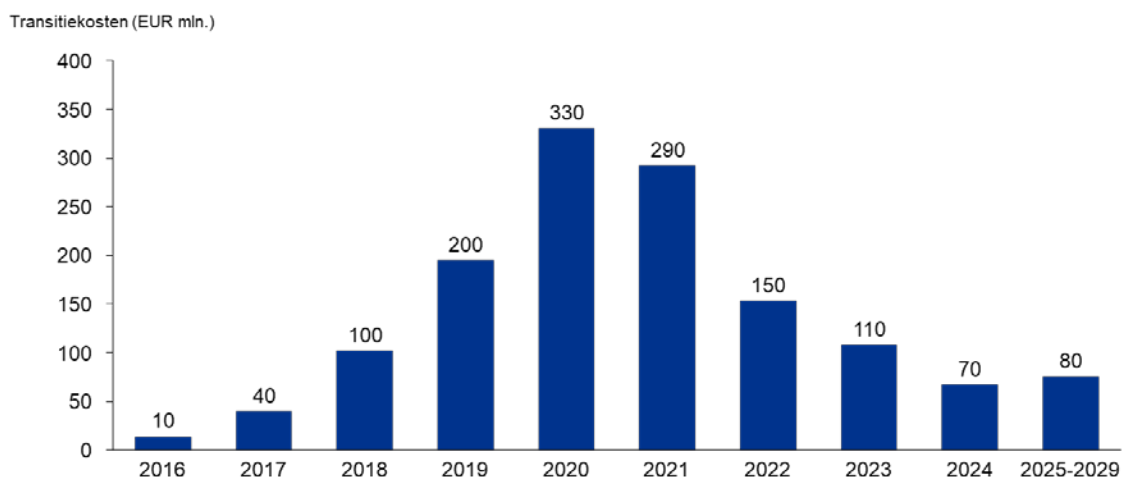
Dit hoofdstuk biedt inzicht in de transitiekosten van gemeenten. De uitkomsten zijn gebaseerd op een steekproef van 11 van de 355 gemeenten.¹⁰ De gegevens van de gemeenten uit de steekproef zijn geëxtrapoleerd. De extrapolatie is uitgevoerd op basis van het aantal inwoners per groottecategorie (klein, middelgroot, groot en G4). Het aantal inwoners is ook gebruikt voor het vaststellen van de steekproef.

4.1 Totale transitiekosten

De totale transitiekosten voor gemeenten voor de periode 2016-2029 bedragen EUR 1,1 tot 1,7 mld.¹¹ Onderstaand figuur 6 toont de verdeling van de transitiekosten over de jaarschijven. Gemeenten zijn veelal in 2017 gestart met de transitie naar de OW. Op de datum van inwerkingtreding (1 januari 2022) moeten gemeenten onder andere zijn aangesloten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), aanvragen en meldingen kunnen ontvangen en toezicht en handhaving hebben ingericht conform de eisen van de Omgevingswet. Gemeenten hebben een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de OW (tot 1 januari 2025) om de omgevingsvisie vast te stellen. Daarnaast hebben gemeenten tot 31 december 2029 de tijd om een omgevingsplan vast te stellen.

In het figuur 6 is terug te zien dat de meeste transitiekosten in 2020 en 2021 vallen. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken: gemeenten zijn op het moment van schrijven veel tijd kwijt aan het realiseren van de aansluiting op het DSO en het vormgeven van de omgevingsvisie.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het vaststellen van de omgevingsvisie bij veel gemeenten gepland staat in de jaren aansluitend op de inwerkingtreding van de wet. Dit verklaart de transitiekosten die tussen 2022 en 2025 worden gemaakt. In diezelfde periode wordt het omgevingsplan vormgegeven. Veel gemeenten kiezen er voor eerst de omgevingsvisie op te stellen en daarna aan de slag te gaan met omgevingsplan. Bovendien verwachten gemeenten dat het opstellen van het omgevingsplan een langdurig traject zal zijn waar derhalve meerdere jaren voor worden uitgetrokken. Dit verklaart de doorlopende transitiekosten tot en met 2029.



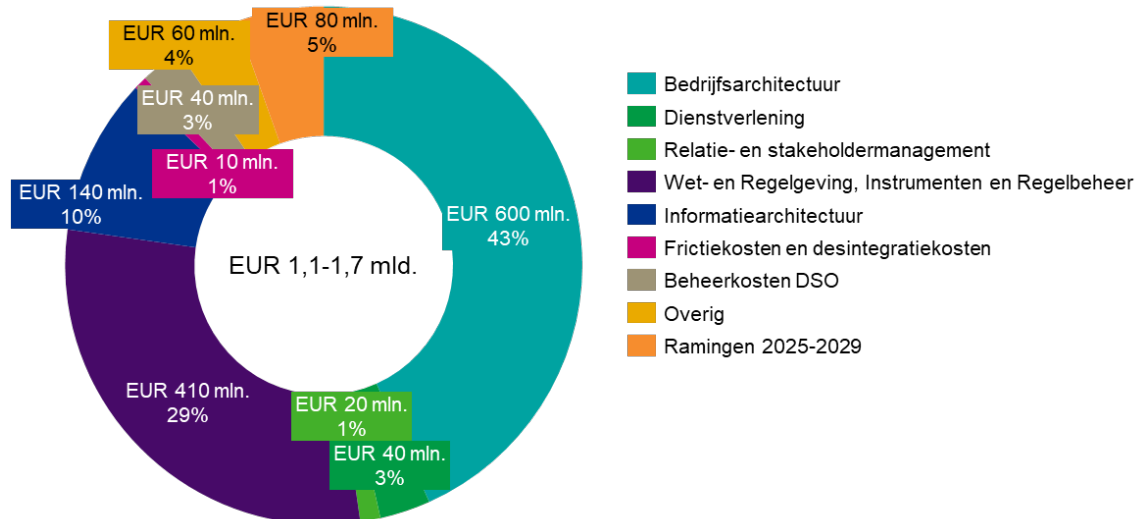
¹⁰ De steekproef bestond uit twaalf gemeenten. Eén gemeente is niet in staat gebleken om binnen de doorlooptijd van het onderzoek gegevens aan te leveren met voldoende kwaliteit, accuraatheid en volledigheid.

¹¹ Totaaluitkomsten zijn voor gemeenten afgerond op EUR 100 mln.

Figuur 6. Verdeling transitiekosten gemeenten over de periode 2016-2029, afgerond op tientallen miljoenen, zonder toepassing van onzekerheidsmarges.

4.2 Verdeling over kostencategorieën

In onderstaand figuur 7 zijn de totale transitiekosten verdeeld over de verschillende kostencategorieën. Zoals beschreven sluiten deze categorieën aan bij de rubricering van het Financieel Dialoogmodel van de VNG.



Figuur 7. Verdeling transitiekosten gemeenten over kostencategorieën, totaalbedrag afgerond op EUR 100 mln., kostencategorieën afgerond op EUR 10 mln.

Bedrijfsarchitectuur

Uit figuur 7 blijkt dat het grootste deel (43%, EUR 600 mln.) van de transitiekosten onder de categorie Bedrijfsarchitectuur valt. Onder deze categorie vallen de kostenposten voor o.a. het aanpassen van bedrijfsprocessen, het programmteam, opleidingen en competentieontwikkelingen, communicatie en cultuurverandering. De grootste kostenposten op dit onderdeel komen voort uit het programmteam (55%), het aanpassen van bedrijfsprocessen (15%) en de opleidingen (8%). Gemeenten hebben veelal een programmteam dat ruim vijf jaar loopt. In de meeste gevallen blijft dit programmteam tot inwerkingtreding van de wet bestaan. Na inwerkingtreding van de wet wordt het team vaak afgebouwd en worden werkzaamheden overgedragen aan de lijnorganisatie. Transitiekosten voor communicatie beslaan bijna 10% in dit onderdeel en kosten voor cultuurverandering 5%.

Binnen de kostencategorie Bedrijfsarchitectuur zijn de verschillen tussen de gemiddelde transitiekosten per inwoner tussen de gemeenten uit de steekproef beperkt. Over het algemeen vertonen grotere gemeenten lagere gemiddelde transitiekosten per inwoner. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bepaalde vaste kosten, zoals een programmanager Omgevingswet, door alle gemeenten worden ervaren, waarbij grotere gemeenten de mogelijkheid hebben deze over meer inwoners te spreiden. Een andere mogelijke verklaring is dat in sommige gevallen kleinere gemeenten de benodigde expertise voor (de transitie naar) de Omgevingswet niet in huis hebben, waarmee het noodzakelijk is relatief meer (duurdere) externen in te huren.

Dienstverlening

De kostencategorie Dienstverlening is verwant aan de kostencategorie Bedrijfsarchitectuur en maakt 3% (EUR 40 mln.) van de transitiekosten op. Onder Dienstverlening vallen kosten met betrekking tot eventuele aanpassingen aan een Klant

Contactcentrum (KCC, bijna 20% binnen dit onderdeel), investeren in publiekscampagnes (20% binnen dit onderdeel), de intensivering van burgerparticipatie (bijeenkomsten, bijna 25% binnen dit onderdeel) en eventuele kosten voor uitvoeringsorganisaties en ketenpartners (incl. Omgevingsdiensten) voor zover direct voortkomend uit de invoering van de Omgevingswet (10% binnen dit onderdeel). 25% van de transitiekosten binnen dit onderdeel zijn onder de algemene noemer van Dienstverlening opgenomen en konden niet worden uitgesplitst over één van de onderdelen. Binnen deze kostencategorie was er een beperkt verschil tussen de gemeenten in de steekproef. Dit wordt verklaard doordat elke gemeente een minimale hoeveelheid opleidingen kent die gevolgd moet worden om te kunnen werken met de nieuwe Omgevingswet.

Relatie- en stakeholdermanagement

Eveneens verwant aan de kostencategorie Bedrijfsvoering is de categorie Relatie- en Stakeholder-management, die 1% (EUR 20 mln.) van de transitiekosten beslaat. Onder deze kostencategorie vallen o.a. de kosten voor het Omgevingswet-*proof* maken van de gemeentelijke website. Gemeenten gaven aan dat kosten onder deze categorie veelal worden beschouwd als reguliere werkzaamheden.

Wet- en Regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer

Na Bedrijfsarchitectuur zijn de transitiekosten voor Wet- en Regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer de grootste kostenpost (29%, EUR 410 mln.). Onder deze post vallen de kosten met betrekking tot het opstellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en eventuele pilots. Verschillende gemeenten geven aan dat er veel werk zit in het opstellen van de eerste omgevingsvisie en dat dit een volledig nieuwe manier van werken met zich meebrengt (t.o.v. van de 'oude' structuurvisies). Bovendien moeten de regels vanuit de bruidsschat worden geïncorporeerd in de omgevingsvisie. Dit maakt dan ook dat het onderdeel omgevingsvisie 40% van de transitiekosten binnen de wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer opmaakt. Ten aanzien van het opstellen van het eerste omgevingsplan geven gemeenten regelmatig aan dat op dit moment nog geen duidelijk beeld is van de werkzaamheden die dit met zich meebrengt. De omgevingsvisie heeft veelal de eerste prioriteit. Dit maakt dat de kosten met betrekking tot het omgevingsplan verder in de toekomst liggen en de werkzaamheden nog niet scherp in beeld zijn. Zodoende zijn deze kosten met meer onzekerheid omgeven. De transitiekosten voor het Omgevingsplan maken 40% van de transitiekosten binnen dit onderdeel op. Transitiekosten voor pilots maken 10% van de kosten binnen dit onderdeel op. De overige transitiekosten zijn onder de algemene noemer van Wet- en Regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer opgenomen en konden niet worden uitgesplitst over één van de posten.

Op dit onderdeel is tussen de gemeenten in de steekproef meer variatie te zien in gemiddelde transitiekosten per inwoner. Tegelijkertijd dalen ook hier de gemiddelde transitiekosten licht, als de omvang van de gemeente (in inwoners) toeneemt. Dit kan worden verklaard doordat iedere gemeente een bepaalde minimale inzet moet leveren om de eerste omgevingsvisie en het eerste omgevingsplan op te stellen.

Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat de verschillen in de hoogte van de transitiekosten tussen gemeenten samenhangt met het verschil in ambitie tussen gemeenten. Waar de ene gemeente inzet op de minimale eisen onder het nieuwe stelsel, zijn andere gemeenten ambitieus in de nieuwe werkwijze. Gevolg van deze ambitie kan een grotere inzet qua uren, meer participatie van burgers en meer pilots zijn, die hogere kosten met zich meebrengen. Deze activiteiten worden, voor zover in redelijkheid toegerekend, beschouwd als transitiekosten. In dit onderzoek is het werkelijke ambitieniveau van de deelnemende gemeenten meegenomen in de gegevens.

Informatiearchitectuur

De derde kostencategorie naar omvang is de Informatiearchitectuur (10%, EUR 140 mln.). Hier vallen de kosten voor het aansluiten op het DSO (30% binnen dit onderdeel), de aanloopkosten informatiearchitectuur (25% binnen dit onderdeel) en de aanschaf en (eenmalige) licentiekosten voor nieuwe/aangepaste ICT-toepassingen (25% binnen dit onderdeel) onder. Naast dat het aansluiten op het DSO materiële kosten met zich meebrengt ten aanzien van licenties, hebben alle gemeenten ook personele kosten op dit onderdeel. In veel gevallen zijn medewerkers een jaar tot enkele jaren (afhankelijk van de grootte en complexiteit van de organisatie) werkzaam om het gemeentelijke IT-landschap klaar te maken voor het werken onder de Omgevingswet. 20% van de transitiekosten binnen dit onderdeel konden niet worden uitgesplitst over één van de specifieke posten.

Op het onderdeel Informatiearchitectuur zijn de gemiddelde transitiekosten per inwoner bij de gemeenten in de steekproef gelijkmatig verdeeld. In absolute zin stijgen de transitiekosten voor informatievoorziening licht, als de omvang van de gemeente toeneemt. Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat de omvang en complexiteit van IT-systemen bij grotere gemeenten eveneens toeneemt. Tegelijkertijd dalen de gemiddelde transitiekosten per inwoner licht, naarmate de omvang van gemeenten toeneemt. Een mogelijke verklaring hiervan is dat de aansluiting op het DSO een vaste investering vraagt, die bij grotere gemeenten kan worden gespreid over meer inwoners.

Frichtiekosten en desintegratiekosten

Frichtiekosten en desintegratiekosten maken 1% (EUR 10 mln.) van de totale transitiekosten op. Gemeenten hebben vrijwel geen opgave gedaan van frictiekosten. Enerzijds komt dit doordat de transitie naar het nieuwe stelsel zoveel als mogelijk wordt uitgevoerd met de bestaande organisatie en medewerkers. Anderzijds geven gemeenten aan nog geen zicht te hebben op eventuele frictiekosten, nu de lange doorlooptijd maakt dat eventuele kosten verder in de toekomst liggen en de doorlooptijd het mogelijk maakt kosten te beperken door eigen medewerkers op te leiden voor nieuwe taken. Dit kan leiden tot een onderschatting van de transitiekosten op dit onderdeel. De opgegeven frictiekosten bestaan uit de uitfasering van ICT-applicaties (25%) ontslagvergoedingen (20%), kosten begeleiding van Werk-naar-Werk (5%), en overige/algemene frictiekosten (50%).

Beheerkosten DSO

De financiële bijdrage van de gemeenten in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 bedragen gezamenlijk 3% (EUR 40 mln.) van de transitiekosten. Omdat deze kosten reeds worden gemaakt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de ingebruikname van het DSO, zijn deze aangemerkt als transitiekosten.

Overig

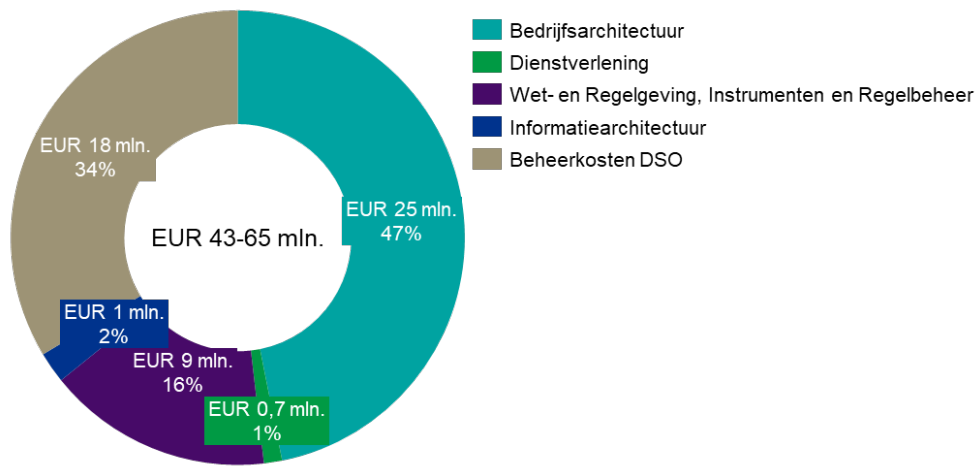
De overige kosten maken 4% (EUR 60 mln.) van de totale transitiekosten op. Gemeenten hebben deze kostenpost bijvoorbeeld gebruikt om transitiekosten op te geven die niet direct en/of volledig aan één van de andere kostencategorieën toe te rekenen zijn. Dit betreft bijvoorbeeld betrokken medewerkers uit de lijnorganisatie die geen deel uitmaken van het programmateam, maar wel op verschillende onderdelen van de transitie werkzaam zijn. Een voorbeeld zijn medewerkers van een beleidsafdeling Ruimtelijke ordening die meewerken aan het opstellen van de omgevingsvisie, deelnemen aan een werkgroep of bijdragen aan het omgevingsplan.

Ramingen 2025-2029

Geraamde transitiekosten voor de periode 2025-2029 maken 5% (EUR 80 mln.) van de totale transitiekosten op. Gemeenten hebben aangegeven welke activiteiten nog worden voorzien voor de jaren 2025-2029 en welke transitiekosten, naar schatting, hiermee samenhangen. Dit zijn activiteiten voor programmanagement, het opstellen en vaststellen van het omgevingsplan, het uitbouwen van het DSO en cultuurverandering/werken in de geest van de Omgevingswet.

4.3 Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt voor gemeenten extra transitiekosten met zich mee. Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op EUR 43-65 mln., zoals weergegeven in onderstaand figuur 8. Deze extra transitiekosten vallen in de jaren 2020 en 2021.



Figuur 8. Extra transitiekosten voor gemeenten als gevolg van uitstel inwerkingtreding Omgevingswet

In vergelijking met de rijkspartijen, provincies en waterschappen zijn de totale extra transitiekosten voor de 355 gemeenten relatief gering. Veel gemeenten in de steekproef geven aan in zijn geheel geen extra transitiekosten te ervaren als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet. Gemeenten geven aan dat de werkzaamheden die plaatsvinden door het uitstel van de wet niet veranderen, het uitstel van de wet geeft de mogelijkheid deze werkzaamheden voor inwerkingtreding te laten plaatsvinden. Het verschil met rijkspartijen, provincies en waterschappen kan hiermee worden verklaard. Ten opzichte van deze organisaties zijn gemeenten op dit moment nog minder ver in de transitie, waardoor het uitstel geringe extra kosten met zich meebrengt.

Na Bedrijfsarchitectuur (EUR 25 mln.) beslaat de financiële bijdrage van de gemeenten in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in het jaar 2021 het grootste aandeel van de extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de wet.

De activiteiten onder Wet- en Regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer zijn in termen van grootte de derde categorie van de extra transitiekosten (EUR 9 mln.). Dit wordt in de interviews verklaard doordat in sommige gevallen extra afstemming nodig is, of de gemeente ervoor heeft gekozen om binnen de beleidsruimte een hoger ambitieniveau ten aanzien van het instrumentarium te realiseren.

Dienstverlening en Informatiearchitectuur dragen ieder EUR 1 mln. aan extra transitiekosten bij als gevolg van het uitstel van de wet. Voor beide kostencategorieën wordt aangegeven dat hier in enkele gevallen ook een extra kwaliteitsslag wordt gemaakt, wat mogelijk is door het uitstel van de wet. Bij de Informatiearchitectuur komen in een enkel geval extra kosten op door het langer in de lucht houden van twee systemen.

5 Provincies

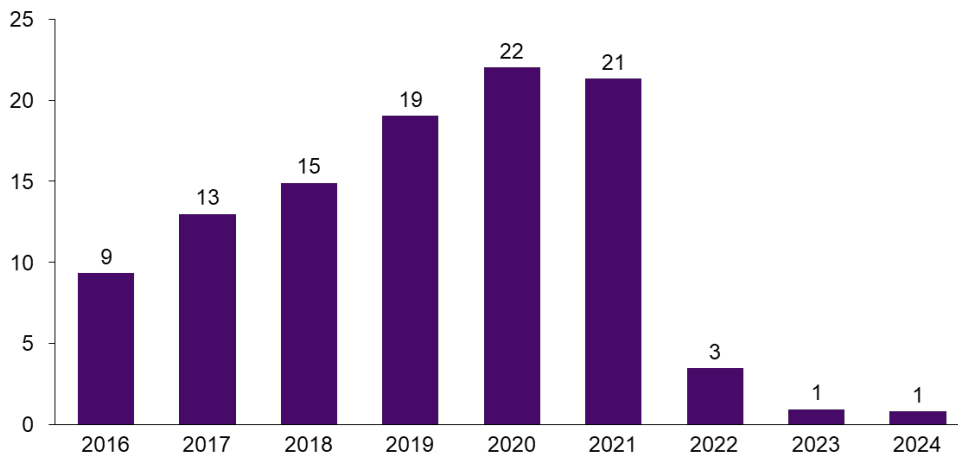
Dit hoofdstuk biedt inzicht in de transitiekosten van provincies. De uitkomsten zijn gebaseerd op een steekproef van vijf van de twaalf provincies. Op basis van de gegevens van deze vijf provincies zijn de bestaande gegevens van zeven andere provincies herijkt.

5.1 Totale transitiekosten

De totale transitiekosten voor provincies voor de periode 2016-2029 bedragen EUR 90 tot 120 mln.¹² Onderstaand figuur 9 toont de verdeling van de transitiekosten over de jaarschijven. Provincies zijn in 2016 of 2017 gestart met de transitie naar de OW. Op de datum van inwerkingtreding van de wet moeten provincies klaar zijn met de transitie.¹³ Dit is terug te zien in de verdeling van de transitiekosten over de jaren in onderstaande figuur: vrijwel alle transitiekosten worden gemaakt vóór inwerkingtreding van de wet (95%). De piek van de werkzaamheden ligt in de jaren 2019-2022. Uit de gesprekken met provincies komt naar voren dat dit samenhangt met een intensieve inzet van het programmateam, het werken aan de instrumenten en het aansluiten op het DSO. Een deel van de provincies in de steekproef gaf aan klaar te zijn geweest voor de oorspronkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet (01-01-2021). Dit verklaart dat relatief veel transitiekosten al worden gemaakt in 2019.

De transitiekosten die vanaf 2022, na inwerkingtreding van de wet, worden gemaakt hangen enerzijds samen met het overdragen van werkzaamheden van de programmaorganisatie aan de lijnorganisatie en anderzijds met (geringe) aanpassingen aan instrumenten. In de interviews wordt aangegeven dat deze aanpassingen nodig zijn omdat gemeenten langer de tijd hebben om hun omgevingsvisie (voor 2025) en omgevingsplan (voor 2029) vast te stellen. Provincies geven aan in beperkte mate transitiekosten te maken na 2024. Bijvoorbeeld in het kader van het borgen van samenhang met de Omgevingsplannen die door gemeenten tot en met 2029 worden ontwikkeld. Ook de kosten die gemoeid zijn met houding, gedrag, investeren in samenwerken zullen naar verwachting na 2025 doorlopen. Het is niet mogelijk gebleken om deze toekomstige transitiekosten in dit onderzoek al inzichtelijk te maken.

Transitiekosten (EUR mln.)



Figuur 9. Verdeling transitiekosten provincies over de periode 2016-2024, zonder toepassing van onzekerheidsmarges.

¹² Totaaluitkomsten zijn voor provincies afgerond op EUR 10 mln.

¹³ Een aantal activiteiten die transitiekosten meebrengen kunnen na 1 januari 2022 doorlopen, zoals het samen met gemeenten werken aan omgevingsplannen en interne cultuurverandering.

Opleidingen

Verwant aan de kostencategorie Personeel is de categorie Opleidingen, die 0,8% (EUR 1 mln.) van de totale transitiekosten van provincies opmaakt. Kostenposten onder deze categorie betreffen zowel de kennisopleidingen (50% binnen deze categorie) als de competentieontwikkeling (10% binnen deze categorie). Algemene transitiekosten voor opleidingen maken 50% van de transitiekosten binnen deze categorie op. Tussen de provincies in de steekproef was het verschil in opgegeven transitiekosten onder deze categorie beperkt.

Organisatieontwikkeling

Eveneens nauw verbonden met de kostencategorie Personeel is de categorie Organisatieontwikkeling. Deze categorie maakt 0,1% (EUR 0,1 mln.) van de transitiekosten op en bevat de kostenposten voor het aanpassen van organisatiestructuur en werkprocessen en de producten- en dienstencatalogus en cultuurverandering. In de interviews wordt door medewerkers van de provincies aangegeven dat de organisatieontwikkeling voortkomend uit de Omgevingswet veelal aansluit bij reeds lopende organisatieontwikkelingen en daarom geringe transitiekosten met zich meebrengt. Anderzijds wordt een groot deel van de werkzaamheden onder deze kostencategorie beschouwd als reguliere werkzaamheden, waardoor deze niet als transitiekosten worden beschouwd en buiten dit onderzoek vallen.

Instrumenten

Na personeel zijn de Instrumenten de grootste kostencategorie voor provincies (26%, EUR 27 mln.). Transitiekosten onder deze post zijn de provinciale omgevingsvisie (45% van de transitiekosten binnen dit onderdeel) en de omgevingsverordening (eveneens 45% van de transitiekosten binnen dit onderdeel). Transitiekosten voor de omgevingsvisie vallen over het algemeen eerder in de tijd dan transitiekosten voor de omgevingsverordening. Kosten voor de omgevingsvergunningen maken 5% van de transitiekosten binnen dit onderdeel op.

Een aantal provincies in de steekproef hebben relatief lage transitiekosten voor de omgevingsvisie opgegeven. Deze provincies beschikten reeds over een omgevingsvisie die grotendeels aansloot bij de vereisten vanuit de Omgevingswet. Ook hier nemen, net als bij het onderdeel Personeel, de gemiddelde transitiekosten per werkzame fte voor de Instrumenten af, naarmate de omvang van provincies (in fte) groeit.

ICT en Informatiebeleid

ICT en Informatiebeleid zijn qua kostenomvang de derde kostencategorie (18%, EUR 19 mln.). Onder deze post vallen onder andere het aansluiten op landelijke DSO (15% van de kosten binnen deze categorie) en het aanpassen van digitalisering in eigen huis (voor zover voortkomend uit de Omgevingswet, 30% van de kosten binnen deze categorie). Ook het aanpassen van ICT processen (20% binnen deze categorie), de digitalisering van omgevingsdocumenten (5% binnen deze categorie), het leveren van brondata aan informatiehuizen (5% binnen deze categorie) en materiële/out-of-pocket kosten voor ICT en informatiebeleid (15% binnen deze categorie) vallen onder deze post.

Provincies geven in de gesprekken aan enkele jaren (afhankelijk van de grootte en complexiteit van de organisatie) werkzaam te zijn om het IT-landschap klaar te maken voor het werken onder de Omgevingswet. Het aansluiten op het DSO wordt regelmatig aangeduid als een proces waar veel tijd en inzet mee is gemoeid.

Tussen de provincies in de steekproef is weinig variatie in de aansluitkosten op het DSO. Wel is zichtbaar dat voor grotere provincies het aanpassen van de IT-systemen en digitalisering meer tijd vraagt, wat hogere transitiekosten met zich meebrengt. Dit hangt onder meer samen met de omvang en de complexiteit van IT-landschap. Als wordt

gekeken naar de gemiddelde transitiekosten onder deze kostencategorie naar omvang van de provincie (in fte), verschillen de transitiekosten weinig tussen de provincies.

Omgevingsdiensten

Transitiekosten met betrekking tot de Omgevingsdiensten beslaan 3% (EUR 4 mln.) van de totale transitiekosten. Hieronder vallen onder meer de VTH-taken van de Omgevingsdienst. Provincies hebben wisselend transitiekosten opgegeven voor deze post. Over het algemeen werd aangegeven dat de kosten op dit onderdeel moeilijk inzichtelijk te maken zijn. Provincies ontvangen veelal geen apart inzicht in welke transitiekosten door de Omgevingsdienst worden doorbelast ten aanzien van (de transitie naar) de Omgevingswet. Daarmee zijn de transitiekosten op dit onderdeel met meer onzekerheid omgeven.

IPO-bijdrage

De bijdrage van provincies aan het IPO beslaat 8% (EUR 8 mln.) van de totale transitiekosten van provincies. Deze bijdragen zijn bedoeld om de kosten te dekken die het IPO programmteam maakt voor de ondersteuning van provincies bij de implementatie van de Omgevingswet. Deze afdracht loopt van 2016 tot en met 2022. De omvang van de bijdrage verschilt per provincie en is afhankelijk van de verdeling van het provinciefonds. Een aantal provincies heeft eveneens de bijdrage aan het IPO voor het opzetten voor de informatiehuizen opgenomen onder deze post.

Beheerkosten DSO

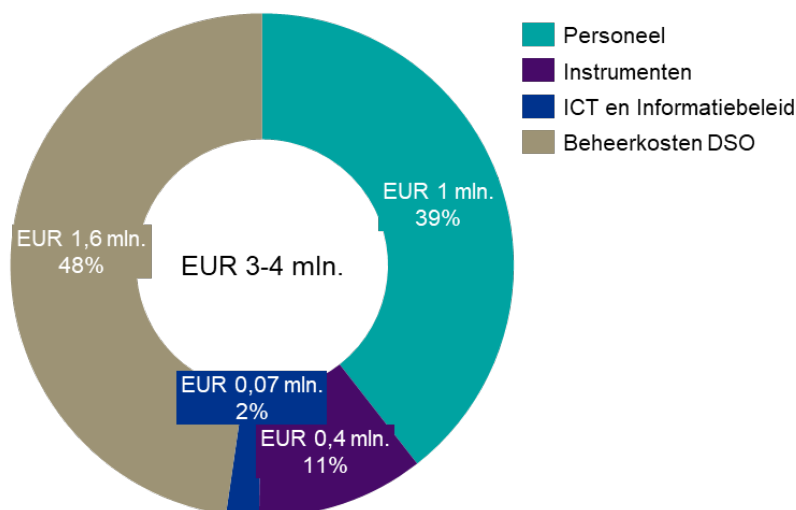
De financiële bijdrage van de provincies in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 bedragen gezamenlijk 3% (EUR 3 mln.) van de transitiekosten. Omdat deze kosten reeds worden gemaakt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de ingebruikname van het DSO, zijn deze aangemerkt als transitiekosten.

Overig

Overige kosten beslaan 0,2% (EUR 0,2 mln.) van de totale transitiekosten. Een enkele provincie heeft opgave gedaan van overige transitiekosten. Dit ging veelal om out-of-pocket-kosten die niet toe te wijzen waren aan een specifieke kostenpost, zoals het inhuren van een extern bureau voor incidentele ondersteuning en aanpassingen aan processen.

5.3 Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt voor een aantal provincies extra transitiekosten met zich mee. Een raming van de totale extra transitiekosten komt uit op EUR 3-4 mln., zoals weergegeven in onderstaand figuur 11.



Figuur 11. Extra transitiekosten voor provincies als gevolg van uitstel inwerkingtreding Omgevingswet

De grootste kostendrijver voor de extra transitiekosten is financiële bijdrage van de provincies in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in het jaar 2021 (EUR 2 mln.) De tweede kostencategorie in termen van grootte is Personeel (EUR 1 mln.). Uit de interviews met medewerkers van de provincies komt naar voren dat programmateams langer in de lucht gehouden moeten worden en een programmanager een jaar langer moet worden ingehuurd. In sommige gevallen is vervangingsinhuur noodzakelijk, omdat personeel uit de lijnorganisatie een jaar langer aan de transitie werkt. Instrumenten (EUR 0,4 mln.) is eveneens een bron voor extra transitiekosten. Het uitstel van de Omgevingswet leidt in enkele gevallen tot extra afstemming en aanpassingen aan plannen en regelgeving. Het uitstel van de Omgevingswet heeft eveneens een kleine impact op de kosten gerelateerd aan het DSO (EUR 0,1 mln.). Dit wordt in de gesprekken verklaard doordat in sommige gevallen oude systemen een jaar langer in de lucht worden gehouden.

Niet alle provincies uit de steekproef hebben opgave gedaan van extra transitiekosten als gevolg van het uitstel. De mate waarin organisaties gevorderd zijn in hun transitie naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet, heeft invloed op de hoogte van deze extra transitiekosten. Over het algemeen geldt dat organisaties die verder zijn in hun transitie, meer kosten als gevolg van het uitstel ervaren.

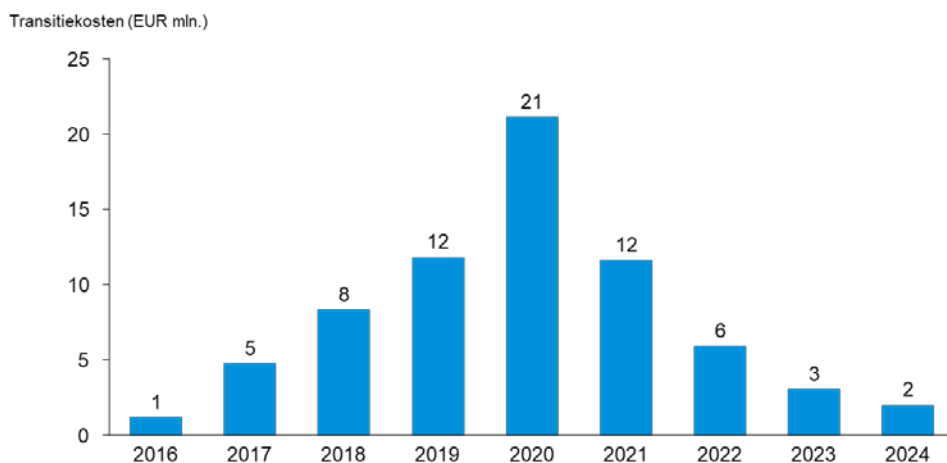
6 Waterschappen

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de transitiekosten van de waterschappen. De uitkomsten zijn gebaseerd op data van 16 van de 21 waterschappen. Op basis van de gegevens van vijf waterschappen uit de steekproef, zijn de bestaande gegevens van elf andere waterschappen herijkt en zijn de transitiekosten ingeschat voor de vijf waterschappen waar geen gegevens beschikbaar voor zijn.

6.1 Totale transitiekosten

De totale transitiekosten voor waterschappen voor de periode 2016-2024 bedragen EUR 63 tot 77 mln.¹⁵ Onderstaand figuur 12 toont de verdeling van de transitiekosten over de jaarschijven. Waterschappen zijn in 2016 of 2017 gestart met de transitie naar de OW. Op de datum van inwerkingtreding van de wet (01-01-2022) moeten waterschappen klaar zijn met de transitie naar de Omgevingswet. Voor de waterschapsverordening geldt een overgangperiode van twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat de waterschappen op 1-1-2024 gereed moeten zijn met de verplichtingen van de wet. Dit is terug te zien in de verdeling van de transitiekosten over de jaren in onderstaande figuur: de meeste transitiekosten worden gemaakt vóór inwerkingtreding van de wet (84%). Deze transitiekosten hangen samen met een intensieve inzet van het programmateam, het werken aan planvorming en regelgeving en het aansluiten op het DSO. Een groot deel van de waterschappen in de steekproef gaf bovendien aan klaar te zijn geweest voor de oorspronkelijke inwerkingtreding van de Omgevingswet (01-01-2021), wat de piek aan transitiekosten in 2020 verklaart. Dit is het jaar waarin voor waterschappen de meeste werkzaamheden ten aanzien van de stelselwijzigingen hebben plaatsgevonden.

De transitiekosten vanaf 2022, na inwerkingtreding van de wet, worden gemaakt door organisaties die gemiddeld genomen later met de transitie zijn gestart. Deze transitiekosten hangen samen met het overdragen van werkzaamheden van de programmaorganisatie aan de lijnorganisatie, het afronden van de organisatieverandering (incl. cultuurverandering), de afstemming met andere decentrale overheden (bijv. gemeenten die de transitie later maken) over plannen en het optimaliseren van de aansluiting op het DSO. Waterschappen geven aan in beperkte mate transitiekosten te maken na 2024, die ten tijde van het onderzoek nog niet kwantificeerbaar zijn..

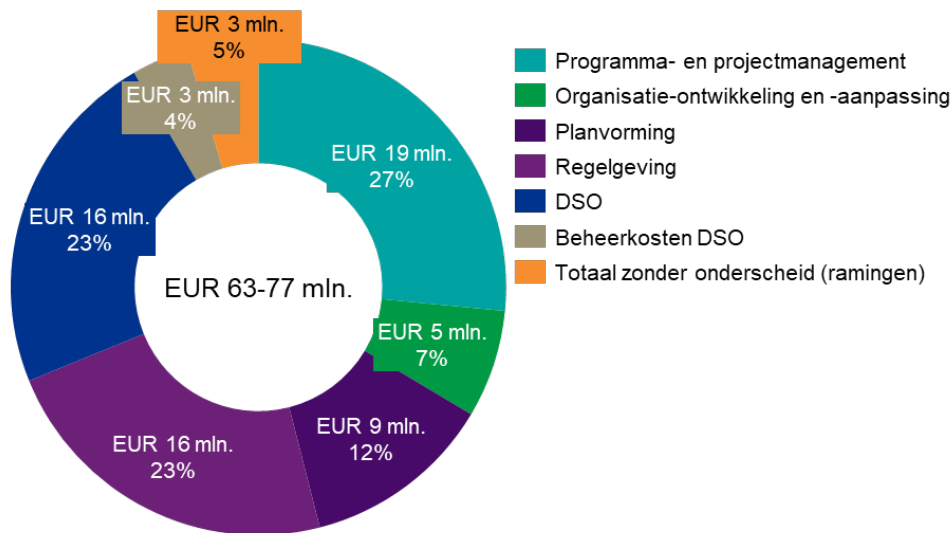


Figuur 12. Verdeling transitiekosten waterschappen over de periode 2016-2024, zonder toepassing van onzekerheidsmarges.

¹⁵ Totaaluitkomsten zijn voor waterschappen afgerond op EUR 1 mln.

6.2 Verdeling over kostencategorieën

In onderstaand figuur 13 zijn de totale transitiekosten verdeeld over de verschillende kostencategorieën. Zoals beschreven sluiten deze categorieën aan bij de rubricering van de monitor van de Unie. De verschillende posten in de monitor ten aanzien van het DSO zijn voor dit onderzoek samengevoegd, omdat uit de interviews en aangeleverde data bleek dat de uitsplitsing van transitiekosten tussen deze DSO-specifieke posten niet altijd nauwkeurig te maken was. Uit figuur 13 blijkt dat de verdeling van de transitiekosten over de posten divers is. Onderstaande paragrafen gaan nader in op de kosten onder de verschillende posten.



Figuur 13. Verdeling transitiekosten waterschappen over kostencategorieën

Programma- en projectmanagement

Het grootste deel (27%, EUR 19 mln.) komt voort uit transitiekosten voor Programma- en projectmanagement. Onder deze post vallen zowel eigen uren van waterschappen als externe inhuur (bijv. een programmamanager).

Tussen de waterschappen in de steekproef was een wisselende inzet te zien voor Programma- en projectmanagement van 14% tot 35% van de totale transitiekosten. Dit is verklaarbaar door enerzijds de wisselende ambitie van de waterschappen in de steekproef (hogere ambitie staat in verband met een grotere inzet van het programmamanager) en een hogere externe inhuur of grotere en complexere organisatie anderzijds (wat beide ook hogere transitiekosten op dit onderdeel met zich meebrengt).

Organisatieontwikkeling en -aanpassing

Gerelateerd aan Programma- en projectmanagement is de kostencategorie Organisatieontwikkeling en -aanpassing. De kosten in deze categorie beslaan 7% (EUR 5 mln.) van de totale transitiekosten voor de waterschappen en bestaan onder andere uit kennisopleidingen, competentietrainingen, eventuele cultuurtrajecten en aanpassingen in de organisatiestructuur en werkprocessen.

In de steekproef van waterschappen wisselden de kosten in deze categorie van 3% tot 10% van de totale transitiekosten. Deze variatie hing voornamelijk samen met de ambitie van waterschappen en de mate waarin de organisatieontwikkeling vanuit de Omgevingswet aansluit bij reeds lopende organisatieontwikkelingen. In dat laatste geval waren de transitiekosten op dit onderdeel lager.

Planvorming

Planvorming beslaat 12% (EUR 9 mln.) van de transitiekosten. Kostenposten onder deze categorie zijn onder andere samenwerking/betrokkenheid met andere overheden, participatie van burgers en bedrijven, aanpassingen aan de watertoets en het omgevingsmanagement en pilots.

De transitiekosten voor Planvorming wisselden in de steekproef van 4% tot 22% van de totale transitiekosten. Waterschappen met hoge transitiekosten op deze onderdelen gaven aan dat dit samenhangt met hun hoge ambitie en het feit dat zij een koploper zijn als het aankomt op de transitie. Deze waterschappen zijn vroeg gestart met de transitie, wat hogere kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld door het uitvoeren van pilots en het doormaken van benodigde leereffecten waar andere waterschappen van profiteren.

Regelgeving

Regelgeving maakt 23% (EUR 16 mln.) van de transitiekosten voor de waterschappen op. Kostenposten onder deze categorie zijn onder andere de waterschapsverordening, aanpassingen in overige decentrale regelgeving en beleidsregels en aanpassingen aan vergunningverlening, toezicht en handhaving direct voortkomend uit de Omgevingswet.

De transitiekosten voor deze categorie wisselden in de steekproef van 14% tot 41% van de transitiekosten van waterschappen. Net als bij planvorming werden de uiteenlopende transitiekosten in deze kostencategorie door de waterschappen geduid door verschillende ambities. Ook gaven sommige waterschappen aan dat hun reeds bestaande instrumenten weinig aanpassing behoeft voor de Omgevingswet en dat zij derhalve lagere transitiekosten hadden op dit onderdeel.

DSO

Net als Regelgeving maken transitiekosten ten aanzien van het DSO 23% (EUR 16 mln.) van de totale transitiekosten voor waterschappen op. Deze transitiekosten voor het DSO zien zowel op het realiseren van de randvoorwaarden (40% binnen de categorie), het ordenen van data (indien direct voortkomend uit de Omgevingswet, 20% binnen deze categorie) en het realiseren van de aansluiting op het DSO (bijv. de aanschaf van licenties, 40% binnen deze categorie).

Op het onderdeel DSO vertoonden de waterschappen een relatief gelijke verdeling van transitiekosten: deze schommelden tussen 17% en 29% van de transitiekosten. Waterschappen aan de bovenkant van deze verdeling hebben relatief lagere transitiekosten op de andere onderdelen, of een grotere en complexere IT-organisatie, wat relatief hogere transitiekosten met zich meebrengt.

Beheerkosten DSO

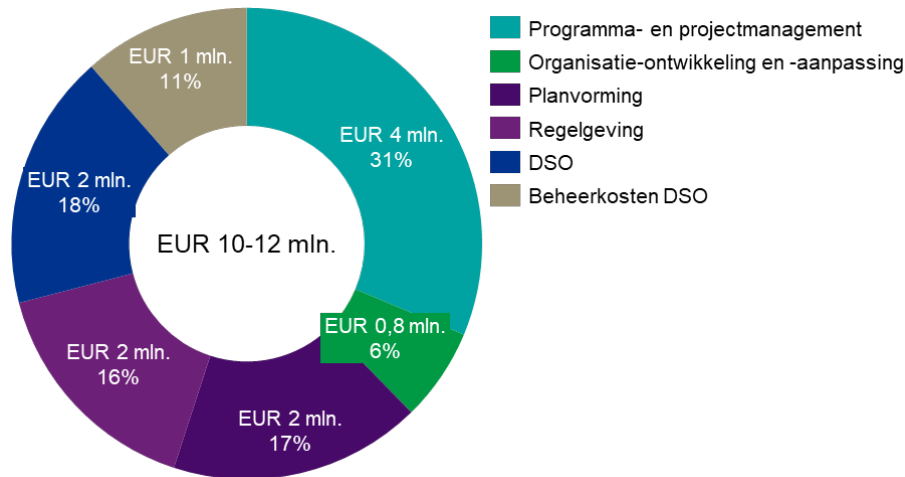
De financiële bijdrage van de waterschappen in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 bedragen gezamenlijk 4% (EUR 3 mln.) van de transitiekosten. Omdat deze kosten reeds worden gemaakt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en de ingebruikname van het DSO, zijn deze aangemerkt als transitiekosten.

Totaal zonder onderscheid (ramingen)

Ramingen voor de jaren 2021-2024 die (vooralsnog) niet uit te splitsen zijn naar één van de hiervoor genoemde categorieën maken 5% (EUR 3 mln.) van de totale transitiekosten voor waterschappen op.

6.3 Uitstel Omgevingswet

Het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt voor waterschappen extra transitiekosten met zich mee. Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op EUR 10-12 mln., zoals weergegeven in onderstaand figuur 14. Deze extra transitiekosten vallen in de jaren 2020 en 2021.



Figuur 14. Extra transitiekosten voor waterschappen als gevolg van uitstel inwerkingtreding Omgevingswet

De grootste kostendrijver voor de extra transitiekosten is het Programma- en projectmanagement (EUR 4 mln.). Uit de interviews met medewerkers van de waterschappen komt naar voren dat programmateams langer in de lucht gehouden moeten worden en een programmanager een jaar langer moet worden ingehuurd. In sommige gevallen is vervangingsinhuur noodzakelijk, omdat personeel uit de lijnorganisatie een jaar langer aan de transitie werkt. Planvorming en regelgeving (beide EUR 2 mln.) zijn eveneens bronnen voor extra transitiekosten. Het uitstel van de Omgevingswet leidt tot extra afstemming en aanpassingen aan plannen en regelgeving. Daarnaast heeft het uitstel van de Omgevingswet impact op de kosten gerelateerd aan het DSO (EUR 2 mln.). Zo moeten in sommige gevallen oude systemen een jaar langer in de lucht worden gehouden. De financiële bijdrage van de waterschappen in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in het jaar 2021 bedraagt EUR 1 mln.

Alle waterschappen uit de steekproef hebben opgave gedaan van extra transitiekosten als gevolg van het uitstel. De mate waarin organisaties gevorderd zijn in hun transitie naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet, heeft invloed op de hoogte van deze extra transitiekosten. Over het algemeen geldt dat organisaties die verder zijn in hun transitie, meer kosten als gevolg van het uitstel ervaren. Nu waterschappen over het algemeen vergevorderd waren in hun transitie, maken zij verhoudingsgewijs hogere extra transitiekosten dan bijvoorbeeld gemeenten als gevolg van het uitstel van de wet.

7 Rijkspartijen

De transitiekosten voor de rijkspartijen als bevoegd orgaan zijn in kaart gebracht. Alle departementen inclusief uitvoeringsorganisaties betrokken bij de invoering van de Omgevingswet zijn in het onderzoek betrokken. Dit zijn de volgende departementen en uitvoeringsorganisaties:

Betrokken rijkspartijen (inclusief uitvoeringsorganisaties)		
	Departement	Uitvoeringsorganisaties
1	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en Kadaster
2	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
3	Ministerie van Defensie	
4	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	Rijkswaterstaat (RWS), ProRail en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
5	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
6	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)

De transitiekosten van de uitvoeringsorganisaties zijn opgenomen bij het desbetreffende departement. EZK en LNV hebben gezamenlijk gegevens aangeleverd omdat zij in een gezamenlijk project aan de transitie Omgevingswet werken. Na de ontvlechting is dit project gecontinueerd als onderdeel van het gekozen samenwerkingsmodel..

Transitiekosten zijn alleen in kaart gebracht voor de rol van bevoegd orgaan

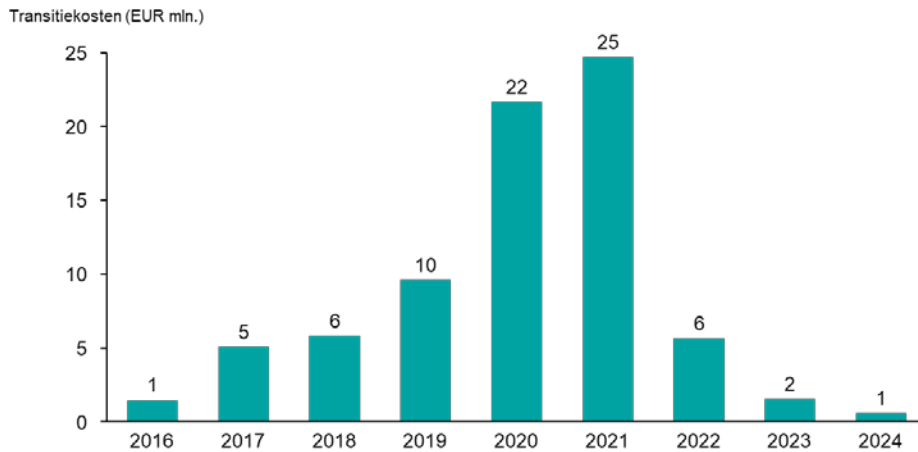
De eenmalige kosten van het Rijk niet in de rol als bevoegd orgaan vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om investeringen die BZK doet in de rol van stelselverantwoordelijke. Dit zijn incidentele kosten van het Programma directoraat-generaal Omgevingswet en daarbinnen de programmadirecties Eenvoudig Beter en Aan de Slag. Ook de eenmalige kosten van het wetgevingstraject Omgevingswet en het realiseren van landelijke voorzieningen zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

7.1 Totale transitiekosten

De totale transitiekosten voor de rijkspartijen voor de periode 2016-2029 bedragen EUR 72-80 mln.¹⁶ Zoals weergegeven in onderstaand figuur 15 wordt het merendeel van de transitiekosten gemaakt in de twee jaren voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (2020 en 2021). Rijkspartijen zijn – als bevoegd gezag – veelal in 2016 gestart met de transitie naar de Omgevingswet. Departementen en uitvoeringsorganisaties zijn grotendeels klaar op het moment van inwerkingtreding van de wet. Het programmateam loopt in een aantal gevallen nog een of meerdere jaren (in beperkte vorm) door. In 2025 is de transitie naar de Omgevingswet naar verwachting afgerond en zijn er geen transitiekosten meer voorzien. In de volgende paragrafen worden de transitiekosten per rijkspartij toegelicht. De financiële bijdrage van de rijkspartijen in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 bedragen EUR 9,8 mln.¹⁷

¹⁶ Totaaluitkomsten zijn voor rijkspartijen afgerond op EUR 1 mln.

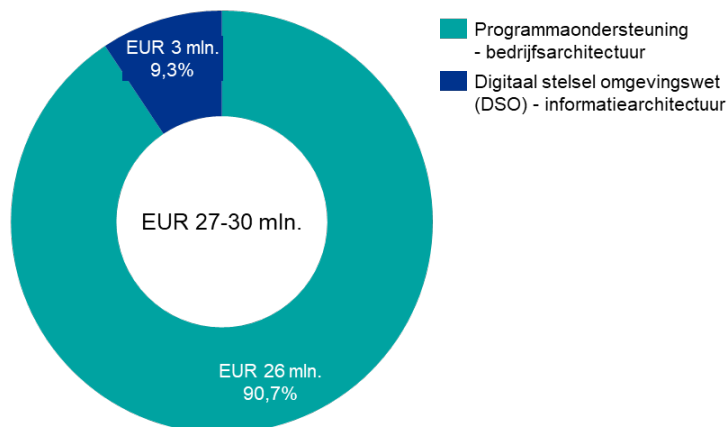
¹⁷ Deze kosten zijn in dit onderzoek niet uitgesplitst over de rijkspartijen en worden enkel in de totaaluitkomsten van de rijkspartijen weergegeven.



Figuur 15. Verdeling transitiekosten over de periode 2016-2024 voor de verschillende rijkspartijen (als bevoegd gezag), zonder toepassing van onzekerheidsmarges.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het merendeel van de transitiekosten heeft betrekking op lenW (EUR 27-30 mln.). Dit zijn met name transitiekosten die Rijkswaterstaat maakt (EUR 23 mln.). Rijkswaterstaat speelt bijvoorbeeld als samenwerkingspartner een consulterende rol bij de totstandkoming van de instrumenten van de decentrale overheden zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan.¹⁸ Circa EUR 14 mln. is gemoeid met opleidingen van ca. 4.000 medewerkers van Rijkswaterstaat om te leren werken met de nieuwe werkwijzen als gevolg van de Omgevingswet. De transitiekosten bij ProRail bedragen ongeveer EUR 4,5 mln. De overige transitiekosten hebben vooral betrekking op de centrale coördinatie door het programmateam en coördinatoren bij de verschillende Directoraat-Generaals (DG's). Een uitsplitsing van de transitiekosten voor lenW is weergegeven in onderstaand figuur 16.



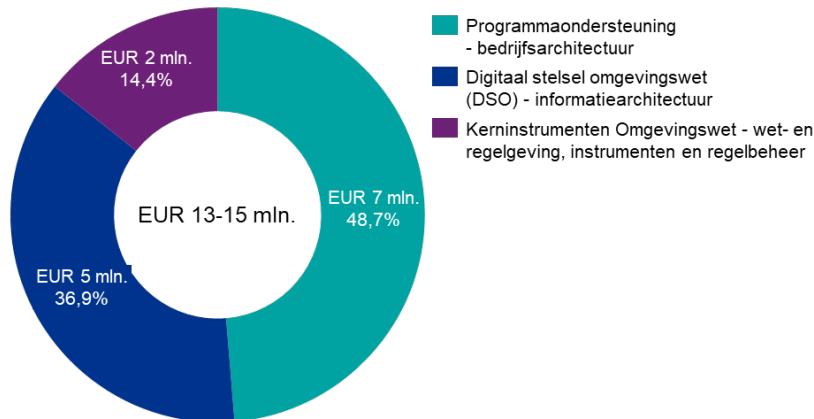
Figuur 16. Verdeling kostencategorieën transitiekosten voor het Ministerie van lenW (als bevoegd gezag)

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Na lenW worden de meeste transitiekosten gemaakt door EZK/LNV (EUR 13-15 mln.). Bij EZK-LNV bestaan de transitiekosten uit EUR 6,7 mln. voor het programmateam en

¹⁸ De inzet die hiermee gepaard is, heeft lenW opgenomen onder de categorie Programmaondersteuning - bedrijfsarchitectuur.

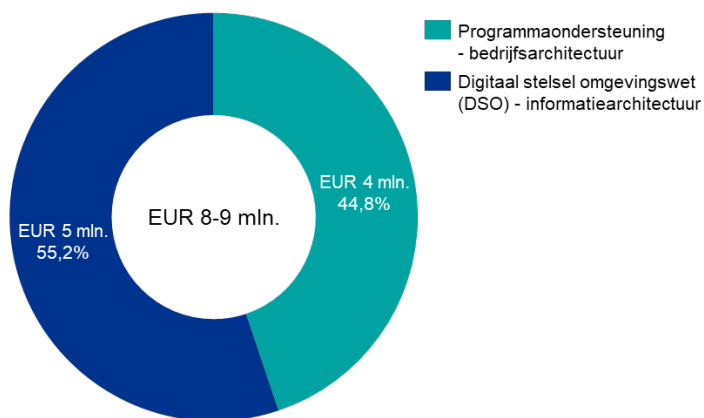
opleidingen. Daarnaast bedragen de aanloopkosten en aansluitkosten op DSO ca. EUR 4,9 mln. Een uitsplitsing van de transitiekosten voor EZK-LNV is weergegeven in onderstaand figuur 17.



Figuur 17. Verdeling kostencategorieën transitiekosten voor het Ministerie van EZK-LNV (als bevoegd gezag)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De transitiekosten van BZK bedragen EUR 8-9 mln. en bestaan voor EUR 4,0 mln. uit kosten voor het programmateam en opleidingen en voor EUR 4,9 mln. uit kosten voor informatiearchitectuur. Het programmateam coördineert de veranderopgave. Een uitsplitsing van de transitiekosten voor BZK is weergegeven in onderstaand figuur 18.¹⁹



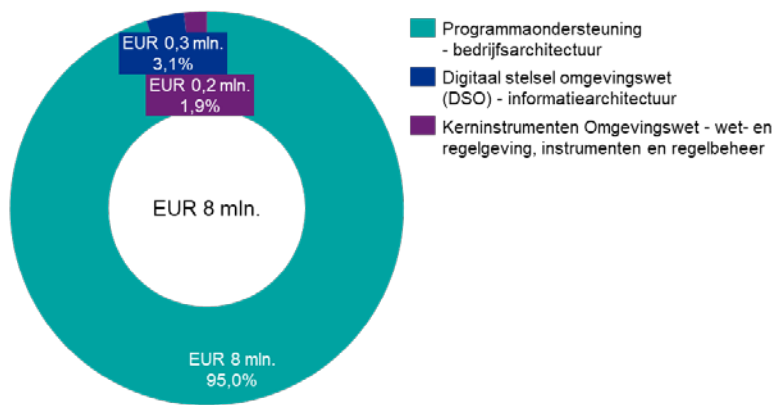
Figuur 18. Verdeling kostencategorieën transitiekosten voor het Ministerie van BZK (als bevoegd gezag)

Ministerie van Defensie

De transitiekosten van Defensie (EUR 8 mln.²⁰) hebben vooral betrekking op programmaondersteuning (EUR 7,7 mln.). Bij elk dienstonderdeel van Defensie onderzoeken medewerkers welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd als gevolg van de Omgevingswet. Voorbeelden hiervan zijn vergunningverlening bij militaire oefeningen of de regels voor munitieopslag. Een uitsplitsing van de transitiekosten voor lenW is weergegeven in onderstaand figuur 19.

¹⁹ De transitiekosten voor het opstellen van de NOVI zijn niet opgenomen voor BZK.

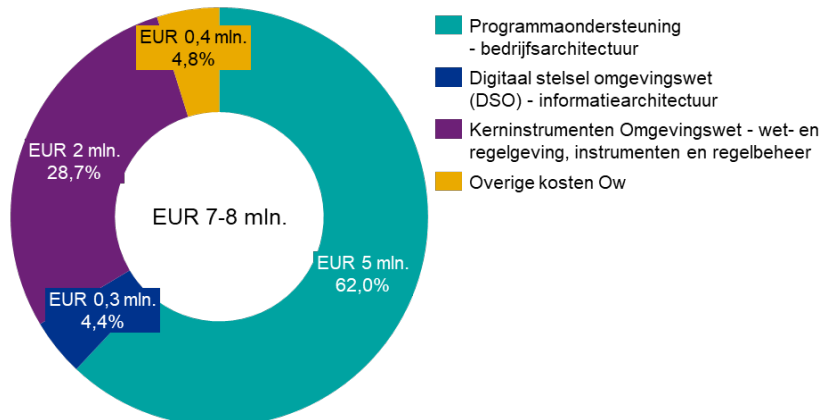
²⁰ Toepassing van de onzekerheidsmarge van +/-5% leidt bij Defensie tot eenzelfde afgerond bedrag van EUR 8 mln. aan transitiekosten.



Figuur 19. Verdeling kostencategorieën transitiekosten voor het Ministerie van Defensie (als bevoegd gezag)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

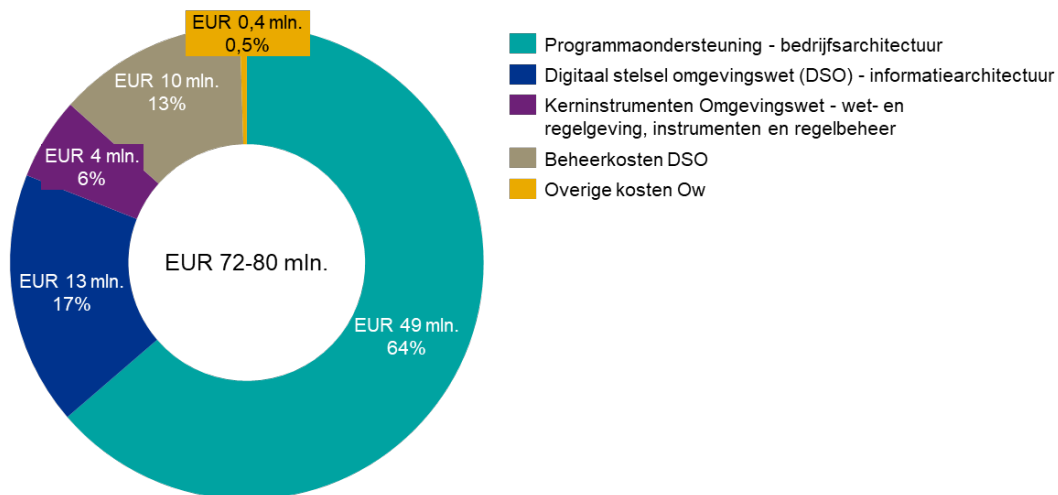
De transitiekosten van OCW (EUR 7-8 mln.) bestaan met name uit kosten voor het programmateam (EUR 4,6 mln.). Het programmateam bestaat uit een afvaardiging van het departement, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, het Nationaal Archief en de Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed. Daarnaast bestaan de transitiekosten met betrekking tot de kerninstrumenten (EUR 2,1 mln.), voornamelijk voortkomend uit inbreng in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De transitiekosten onder de categorie Overige kosten OW bestaan onder andere uit het ontwikkelen van nieuwe brochures, het opstellen van een handreiking omgeving monumenten in het omgevingsplan en aanpassing aan de wegwijzer adviespraktijk voor de Omgevingswet. Een uitsplitsing van de transitiekosten voor lenW is weergegeven in onderstaand figuur 20.



Figuur 20. Verdeling kostencategorieën transitiekosten voor het Ministerie van OCW (als bevoegd gezag)

7.2 Verdeling over kostencategorieën

In onderstaand figuur 21 zijn de totale transitiekosten verdeeld over de verschillende kostencategorieën. Hieruit blijkt dat de transitiekosten met name betrekking hebben op Programmaondersteuning – bedrijfsarchitectuur en het Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) – informatiearchitectuur. Een kleiner onderdeel heeft betrekking op de Kerninstrumenten Omgevingswet. Geen van de rijkspartijen heeft opgave gedaan van frictiekosten.



Figuur 21. Verdeling transitiekosten rijkspartijen (als bevoegd gezag) over kostencategorieën

Programmaondersteuning – bedrijfsarchitectuur

De Programmaondersteuning – bedrijfsarchitectuur maakt 64% (EUR 49 mln.) van de totale transitiekosten voor de rijkspartijen op. Binnen deze kostencategorie is de belangrijkste kostencomponent het programmateam (58%). Dit is de programmaorganisatie die de lijnorganisatie begeleidt en adviseert bij de verandering naar de Omgevingswet. Dit zijn grotendeels personele kosten van eigen personeel en externe inhuur. Daarnaast wordt binnen Programmaondersteuning transitiekosten gemaakt voor opleiding en competentieontwikkeling (37% van de kosten in deze categorie). Medewerkers worden geleerd om met de nieuwe Omgevingswet te werken. Dit betreft zowel kennis- als vaardighedenontwikkeling. Het programmateam loopt – geheel of in beperkte vorm – door tot ongeveer een jaar na de datum van inwerkingtreding.

Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) – informatiearchitectuur

De tweede kostencomponent van transitiekosten betreft de kosten voor het Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) – informatiearchitectuur (17% van de totale transitiekosten, EUR 13 mln.). Dit betreft bijvoorbeeld de eenmalige aansluitkosten op DSO (70% van de kosten binnen deze categorie). Zoals beschreven zijn ook de transitiekosten voor het aansluiten van de betrokken uitvoeringsorganisaties (bijv. Prorail en RWS) op het DSO opgenomen onder deze kostenpost. Daarnaast zijn er transitiekosten voor het ordenen van data en digitalisering (direct voortkomend uit de transitie naar de Omgevingswet, 30% binnen deze categorie).

Kerninstrumenten Omgevingswet – wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer

De kerninstrumenten Omgevingswet maken 6% (EUR 4 mln.) van de totale transitiekosten voor de rijkspartijen op. De Ministeries van EZK-LNV, OCW en Defensie hebben opgave gedaan van transitiekosten voor hun bijdrage aan de NOVI, die zijn opgenomen onder deze kostenpost (95% van de transitiekosten onder deze categorie). Een klein deel van de kosten onder deze categorie (5%) betreft transitiekosten van OCW met betrekking tot het erfgoed omgevingsplan en het omzetten van de monumentenvergunning naar de omgevingsvergunning.

Beheerkosten DSO

De financiële bijdrage van de rijkspartijen in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 bedragen gezamenlijk 13% (EUR 10 mln.) van de transitiekosten. Omdat deze kosten reeds worden gemaakt voor inwerkingtreding van

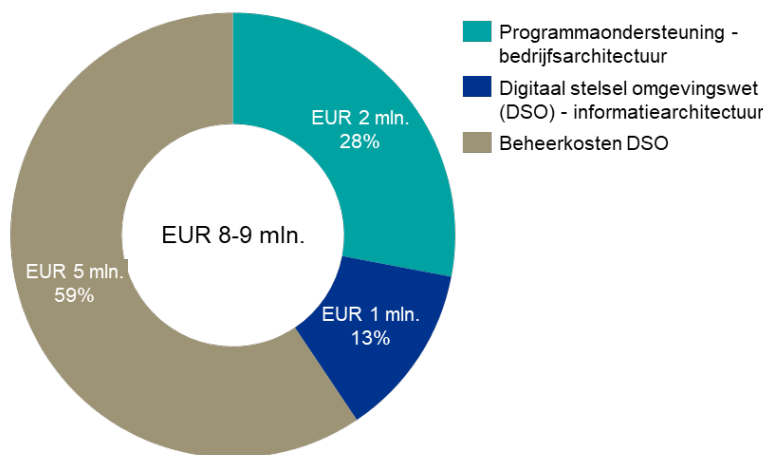
de Omgevingswet en de ingebruikname van het DSO, zijn deze aangemerkt als transitiekosten.

Overige kosten OW

De transitiekosten onder de kostencategorie Overige kosten OW beslaan 0,5% (EUR 0,4 mln.) van de totale transitiekosten voor de rijkspartijen. Deze transitiekosten zijn opgevoerd door het Ministerie van OCW en hebben onder andere betrekking op het ontwikkelen van nieuwe brochures, het opstellen van een handreiking omgeving monumenten in het omgevingsplan en aanpassing aan de wegwijzer adviespraktijk voor de Omgevingswet.

7.3 Uitstel Omgevingswet

Net als bij de decentrale overheden brengt uitstel van inwerkingtreding bij de rijkspartijen hogere transitiekosten met zich mee. Een raming van deze extra transitiekosten komt uit op EUR 8-9 mln., zoals weergegeven in onderstaand figuur 22.



Figuur 22. Extra transitiekosten als gevolg van uitstel inwerkingtreding Omgevingswet over de rijkspartijen (als bevoegd gezag)

De grootste kostendrijver voor de extra transitiekosten is financiële bijdrage van de rijkspartijen in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in het jaar 2021 (EUR 5 mln.). Daarnaast hebben de extra transitiekosten bij rijkspartijen met name betrekking op het programmateam en softwarelicenties. Het uitstel biedt ook rijkspartijen meer gelegenheid op te oefenen met nieuwe werkwijzen, wat een positief effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening.

De mate waarin rijkspartijen gevorderd zijn in hun transitie naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet, heeft invloed op de mogelijke extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de wet. Over het algemeen geldt dat organisaties die verder zijn in hun transitie, meer kosten als gevolg van het uitstel ervaren. Zo is het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat vergevorderd in de transitie en ondervindt zij meer kosten in verband met het in de lucht houden van het programmateam. Dit programmateam kan slechts in beperkte mate worden afgeschaald, omdat coördinatie en afstemming ook in 2021 doorloopt. Tegelijkertijd betekent het uitstel van de Omgevingswet voor het Ministerie van Defensie een verschuiving van transitiekosten in de tijd, maar blijven de totale transitiekosten hier gelijk.

Bijlagen

A Beschrijving onderzoeksactiviteiten

In deze bijlage zijn de onderzoeksactiviteiten (zie paragraaf 2.3) in meer detail beschreven.

Stap 1. Voorbereiding

De start van het onderzoek betrof het vaststellen van de definities, de uitgangspunten, het analysekader en de deelnemers aan het onderzoek. De Werkgroep Financiën heeft aan de hand van een memo van KPMG het voorstel ten aanzien van deze onderdelen vastgesteld. Het voorstel voor deze onderdelen is gebaseerd op een eerste analyse van het beschikbare onderzoeksmateriaal en de expertbijeenkomst waaraan de Werkgroep Financiën en diverse overheidsorganisaties een bijdrage hebben geleverd.

Stap 1.1 Vastellen steekproef

Ten aanzien van de rijkspartijen zijn alle departementen betrokken bij de invoering van de Omgevingswet in het onderzoek meegenomen. Ten aanzien van de decentrale overheden is een selectie gemaakt van 12 van 355 gemeenten, 5 van de 12 provincies en 5 van de 21 waterschappen.

De gemaakte transitiekosten voor de invoering van de Omgevingswet variëren naar de omvang van de organisaties. Als maatstaf voor de omvang is bij gemeenten het aantal inwoners gehanteerd. Bij provincies en waterschappen is als maatstaf de personele omvang (in fte) gehanteerd. Op basis van deze maatstaven is een indeling gemaakt van kleine, middelgrote en grote organisaties.

Bij het maken van een selectie van deelnemende organisaties uit de verschillende groottecategorieën is gekeken naar geografische spreiding en economische bedrijvigheid. Omdat een uitgangspunt van het onderzoek het aansluiten bij beschikbare data was, zijn bovendien decentrale overheden geselecteerd die eerder gegevens over transitiekosten hebben aangeleverd aan hun koepelorganisatie.²¹ De steekproef is door de Werkgroep Financiën bij de start van het onderzoek vastgesteld en is in onderstaande tabellen weergegeven. De namen van de deelnemende gemeenten, provincies en waterschappen zijn bekend bij de Werkgroep Financiën.

Gemeenten

Betrokken gemeenten				
	Klein (≤ 50.000 inwoners)	Middelgroot (> 50.000 ≤ 100.000 inwoners)	Groot (> 100.000 ≤ 250.000 inwoners)	G4 (> 250.000 inwoners)
1	Gemeente 1	Gemeente 5	Gemeente 9	Gemeente 12
2	Gemeente 2	Gemeente 6	Gemeente 10	
3	Gemeente 3	Gemeente 7	Gemeente 11	
4	Gemeente 4	Gemeente 8		

Provincies

Betrokken provincies			
	Klein (≤ 500 fte)	Middelgroot (> 500 ≤ 1.000 fte)	Groot (> 1.000 fte)
1	Provincie 1	Provincie 2	Provincie 4
2		Provincie 3	Provincie 5

²¹ Zoals beschreven bij stap 2.2 is na de eerste interviewronde besloten een volledige, aanvullende uitvraag te doen bij gemeenten. De gegevens uit deze aanvullende uitvraag dienen als basis voor de berekeningen (er is geen gebruikgemaakt van de gegevens uit het Financieel Dialoogmodel).

Waterschappen

Betrokken waterschappen			
	Klein (≤ 350 fte)	Middelgroot (> 350 ≤ 700 fte)	Groot (> 700 fte)
1	Waterschap 1	Waterschap 3	Waterschap 5
2	Waterschap 2	Waterschap 4	

Rijkspartijen

Betrokken rijkspartijen (inclusief uitvoeringsorganisaties)		
	Departement	Uitvoeringsorganisaties
1	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en Kadaster
2	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
3	Ministerie van Defensie	
4	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Rijkswaterstaat (RWS), ProRail en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
5	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
6	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)

Stap 2. Informatieverzameling

Stap 2 stond in het teken van het verzamelen en analyseren van de benodigde kwantitatieve en kwalitatieve data en informatie om invulling te kunnen geven op de centrale opdracht van het onderzoek.

Stap 2.1 Verzamelen bestaande gegevens

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben de koepels hun eigen gegevens uit de verschillende monitors beschikbaar gesteld. Rijkspartijen maken geen gebruik van monitoringsinstrumenten om de transitiekosten periodiek in kaart te brengen.

In onderstaande tabel staat samengevat weergegeven van hoeveel organisaties gegevens beschikbaar waren bij de start van het onderzoek.

	Aantal organisaties	Periode
Gemeenten	72 van de 355 ²²	2017-2024
Provincies	12 van de 12	2016-2018
Waterschappen	17 van de 21 ²³	2016-2024

Gemeenten

Gegevens over de te verwachten transitiekosten voor de periode 2017-2024 zijn voor handen uit het Financieel Dialoogmodel van de VNG. Dit model is opgesteld 'ter indicatieve bepaling van de financiële impact van de invoering van de Omgevingswet'. De indicatie is grotendeels gebaseerd op het beantwoorden van een vragenlijst en

²² 72 gemeenten bruto respons en 33 gemeenten netto respons. Zoals beschreven op de volgende pagina is na de eerste interviewronde besloten een volledige, aanvullende uitvraag te doen bij gemeenten. De gegevens uit deze aanvullende uitvraag dienen als basis voor de berekeningen.

²³ Bij één waterschap waren geen gegevens voor handen voor de periode 2021-2024. Zodoende is de extrapolatie uitgevoerd voor vijf waterschappen.

daarmee samenhangende aannames. De aannames achter de berekeningen kunnen worden aangepast op basis van cijfers van de eigen gemeente.

Provincies

Gegevens over transitiekosten voor de periode 2016-2018 zijn voor handen uit het Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet van het IPO. Deze gegevens zijn ieder jaar in de periode 2017-2019 door provincies ingevuld op basis van gerealiseerde cijfers van het jaar daarvoor.

Het Monitoringsmodel bestaat uit tien hoofdcategorieën, die ieder diverse subcategorieën kennen. Per hoofd- en subcategorie zijn de kosten opgebouwd uit personeelskosten (aantal fte/uren maal gemiddeld salaris/uurtarief inclusief overhead kosten) en 'out-of-pocket'-kosten (bijvoorbeeld voor externe inhuur).

Waterschappen

Gegevens over transitiekosten voor de periode 2016-2024 zijn voor handen uit de Monitor transitiekosten Omgevingswet van de Unie. Deze gegevens zijn op twee momenten verzameld: (i) december 2017-januari 2018, en (ii) maart-mei 2020. Voor de jaren 2016-2019 zijn de gegevens gebaseerd op realisatiecijfers, voor de jaren 2020-2024 op basis van begrotingscijfers en prognoses.

De Monitor bestaat uit zeven categorieën. Per categorie zijn de transitiekosten voor de periode 2016-2019 opgebouwd uit de inzet van eigen personeel (aantal uren maal gemiddeld uurtarief inclusief overhead), kosten externe inhuur en overige inkoop. De transitiekosten voor de periode 2020-2024 zijn te herleiden naar dezelfde zeven categorieën. Per categorie is een vast bedrag ingevuld.

Stap 2.2 Bespreken en duiden van bestaande gegevens

Middels interviews met medewerkers van de steekproef van decentrale overheden is de kwaliteit van de gegevens gecheckt. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een interviewleidraad, die vooraf is afgestemd met KokxDeVoogd en het IPO als gedelegeerd opdrachtgevers namens de Werkgroep Financiën. Op basis van de bevindingen uit de interviews is aan de Werkgroep Financiën een voorstel gedaan voor het vervolg van het onderzoeksproces. Dit voorstel betrof op hoofdlijnen:

- Voor de periode 2016-2019 gebruik maken van realisatiecijfers. Voor 2019 zijn dit cijfers die nog niet zijn vastgesteld in de jaarrekening;
- Voor de periode 2020-2024 gebruik maken van actuele begrotingscijfers en prognoses;
- Voor de periode 2025-2029 gebruik maken van een inschatting van welke activiteiten en bijkomende transitiekosten verwacht worden;
- Voor het bepalen van de impact van het uitstel van de Omgevingswet op de transitiekosten het aanleveren van gegevens door partijen in de steekproef.

Waar deze gegevens nog niet voor handen waren, zijn organisaties gevraagd deze aan te leveren. Daarnaast zijn een aantal organisaties gevraagd om specifieke aanpassingen van beschikbare gegevens te doen op basis van observaties van KPMG. Dit betrof bijvoorbeeld het aanvullen van nog ontbrekende kosten, het weglaten van specifieke kosten in lijn met de definities en uitgangspunten van dit onderzoek of het onderbouwen van 'outliers'. Concreet betekent dit het volgende:

- **Gemeenten:** *nieuwe* data-uitvraag voor de periode 2016-2029 (geen gebruik van de gegevens uit het Financieel Dialoogmodel);
- **Provincies:** bestaande data uit het Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet van 2016-2018 verifiëren en actualiseren en data-uitvraag voor 2019-2024;

- **Waterschappen:** bestaande data uit de Monitor transitiekosten Omgevingswet van 2016-2024 verifiëren en actualiseren;
- **Rijkspartijen:** data-uitvraag voor de periode 2016-2029.

De Werkgroep Financiën heeft ingestemd met dit voorstel, waarna over is gegaan tot het verzamelen van aanvullende gegevens.

Stap 2.3 Verzamelen van aanvullende gegevens

Gedurende het proces van aanvullende gegevensverzameling zijn de betrokken partijen ondersteund door het inrichten van een helpdesk en het opstellen van een gebruikersinstructie. Aanvullende gegevens zijn verzameld conform de rubricering en detailniveau van de monitors van de koepels.

Een algemeen aandachtspunt bij alle cijfers is dat – uitzonderingen daargelaten – veel organisaties geen gebruik maken van tijdsregistratie. Bij provincies en waterschappen zijn de interne uren voor de transitie naar de Omgevingswet periodiek bijgehouden voor de bestaande monitoringsinstrumenten. Bij gemeenten is dit niet het geval, terwijl dit naar eigen zeggen een significante kostenpost is. Dit maakt het voor gemeenten lastig om de interne uren nauwkeurig inzichtelijk te maken en nauwkeurig toe te rekenen aan de Omgevingswet. Dit geldt ook voor reeds in het verleden gemaakte kosten. Dit betekent dat de uren van eigen medewerkers zijn ingeschat. Deze inschattingen zijn dan ook met onzekerheden omgeven.

Kosten voor externe inhuur en 'out of pocket'-kosten zijn door organisaties veelal goed inzichtelijk te maken. Deze kosten worden namelijk veelal separaat geregistreerd, bijvoorbeeld in een programmabegroting.

Ten aanzien van de software voor de aansluiting op het DSO, hebben organisaties verschillende mogelijkheden. Zo kan software worden aangeschaft, waarmee sprake is van een investering die wordt aangemerkt als transitiekosten. Ook is het mogelijk om software in licentie te nemen, waardoor geen investering plaatsvindt en sprake is van jaarlijkse exploitatiekosten (naast een eenmalige inspanning van het implementeren van de nieuwe software). In dit laatste geval is geen sprake van transitiekosten, maar worden deze kosten aangemerkt als structurele kosten. De organisaties in de steekproef hebben hieromtrent verschillende keuzes gemaakt. Sommigen kozen voor een eenmalige investering, anderen voor structurele kosten. In de berekeningen van de totaalresultaten is aangenomen dat deze diversiteit in de steekproef representatief is voor de totale groep decentrale overheden.

Vrijwel alle organisaties geven aan het lastig te vinden om een betrouwbare inschatting te maken van toekomstige transitiekosten. Zeker voor de jaren waar geen begrotingscijfers voor beschikbaar zijn. Deze transitiekosten kennen dan ook een zekere mate van onzekerheid. De onzekerheid neemt toe naarmate de jaren verder in de toekomst liggen.

Van alle organisaties in de steekproef zijn gegevens ontvangen van voldoende kwaliteit, accuraatheid en volledigheid. Hierop is één uitzondering. In een laat stadium van het onderzoek is gebleken dat één gemeente in de categorie middelgroot niet in staat was om binnen de doorlooptijd van het onderzoek gegevens aan te leveren met voldoende kwaliteit, accuraatheid en volledigheid. Dit heeft ertoe geleid dat de steekproef van gemeenten bestaat uit 11 in plaats van 12 gemeenten.

Stap 2.4 Consolideren en analyseren van gegevens

De verzamelde gegevens zijn geconsolideerd en geanalyseerd. De betrouwbaarheid en additionaliteit van de gegevens is op diverse manieren geborgd:

- het hanteren van heldere en eenduidige definities en uitgangspunten. De gegevens in de uitvraag zijn voorzien van een heldere eenduidige definitie.
- het geven van een toelichting door medewerkers van de betrokken organisaties op de gegevens. Dit is van belang voor het correct interpreteren van de uitkomsten. In gesprekken met de betrokken organisaties zijn de gegevens nader geduid. Verklarende factoren van kostenniveaus zijn besproken.
- het uitvoeren van een tweede ronde van interviews met medewerkers van de betrokken organisaties. Tijdens deze gesprekken is nadrukkelijk stilgestaan bij de vraag of de definities en uitgangspunten van dit onderzoek zijn gevolgd bij het aanleveren van gegevens, zoals bijvoorbeeld de uitgangspunten ten aanzien van additionaliteit (zie bijlage B). In de gesprekken is specifiek stil gestaan bij 'outliers' in de gegevens. Dit heeft geleid tot correcties in de data, zowel door de organisaties zelf als door KPMG. Correcties betreffen bijvoorbeeld het herzien van de gegevens of het uitmiddelen van 'outliers'. In onderstaand kader zijn enkele voorbeelden van correcties opgenomen.

Voorbeelden van correcties:

- De transitiekosten van provincie A voor de Omgevingsvisie zijn gecorrigeerd vanwege het ontbreken van een solide onderbouwing.
- Bij provincie B zijn de kosten voor het digitaliseren van Omgevingsdocumenten gecorrigeerd, omdat deze digitaliseringsslag een inhaalslag betrof voor het op orde krijgen van gegevens.
- Bij provincie C zijn de kosten voor de Omgevingsverordening verminderd nu de inzet op dit onderdeel na controle lager bleek dan aanvankelijk opgegeven.
- Bij waterschappen D en E zijn de kosten van DSO gecorrigeerd voor het opnemen van structurele beheerskosten, nu deze buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.
- De transitiekosten voor data DSO zijn bij waterschap F gecorrigeerd, omdat hier kosten voor het op orde krijgen van gegevens waren opgenomen.
- Bij gemeente G zijn de opleidingskosten vervangen door het gemiddelde van de steekproef, omdat de opleidingskosten van deze gemeenten een 'outlier' betroffen.
- De kostenraming voor 2025-2029 is bij gemeente H gecorrigeerd, omdat hier kosten stonden vermeld die deel uit maken van de reguliere bedrijfsvoering en niet met de transitie naar de Omgevingswet.
- De raming van kosten in de lijnorganisatie voor 2021-2024 zijn bij gemeente I gecorrigeerd, nu deze kosten een 'outlier' betroffen die niet solide zijn onderbouwd.

- het uitvoeren van diverse controles op de aangeleverde gegevens. De door de organisaties aangeleverde set van gegevens is, middels het uitvoeren van diverse checks, getoetst op betrouwbaarheid. Zo is een groot aantal ratio's uitgerekend, en op basis daarvan is beoordeeld of de aangeleverde gegevens een betrouwbare ordegrootte aangeven.

Voor de rijkspartijen is aanvullend op de interviews op 1 oktober 2020 een bijeenkomst georganiseerd met medewerkers van de betrokken rijkspartijen om de integrale gegevensset te bespreken. De ontvangen feedback is meegenomen in voorliggend rapport.

Stap 3. Herijking gegevens en extrapolatie

Zoals beschreven hebben alle relevante rijkspartijen deelgenomen aan het onderzoek. De aangeleverde cijfers van deze rijkspartijen vormen tezamen het totaalbeeld van de transitiekosten Omgevingswet op rijksniveau.

Voor de decentrale overheden is een totaalbeeld opgesteld op basis van de gegevens van de steekproef van gemeenten, provincies en waterschappen, al dan niet in combinatie met een herijking van de bestaande gegevens van organisaties buiten de steekproef. Hieronder wordt per type decentrale overheid uiteengezet op basis waarvan het totaalbeeld is opgesteld.

Gemeenten

Voor gemeenten is het totaalbeeld opgesteld op basis van de extrapolatie van de gegevens van de gemeenten uit de steekproef. In overleg met de Werkgroep Financiën is het aantal inwoners gebruikt om de steekproef vast te stellen. In de steekproef zijn gemeenten verdeeld in vier groottecategorieën: klein (≤ 50.000 inwoners), middelgroot ($> 50.000 \leq 100.000$ inwoners), groot ($> 100.000 \leq 250.000$ inwoners) en G4 (> 250.000 inwoners). Het aantal inwoners per gemeente is eveneens de basis voor de extrapolatie, die hieronder wordt toegelicht.

Voor iedere groottecategorie zijn allereerste de gemiddelde transitiekosten per inwoner berekend op basis van de gegevens van de organisaties uit de steekproef. Om tot de totale transitiekosten in de groottecategorie te komen, zijn daarna de gemiddelde transitiekosten per inwoner vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners in de categorie. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De totaaluitkomsten zijn een optelsom van de transitiekosten in de vier grootte-categorieën:

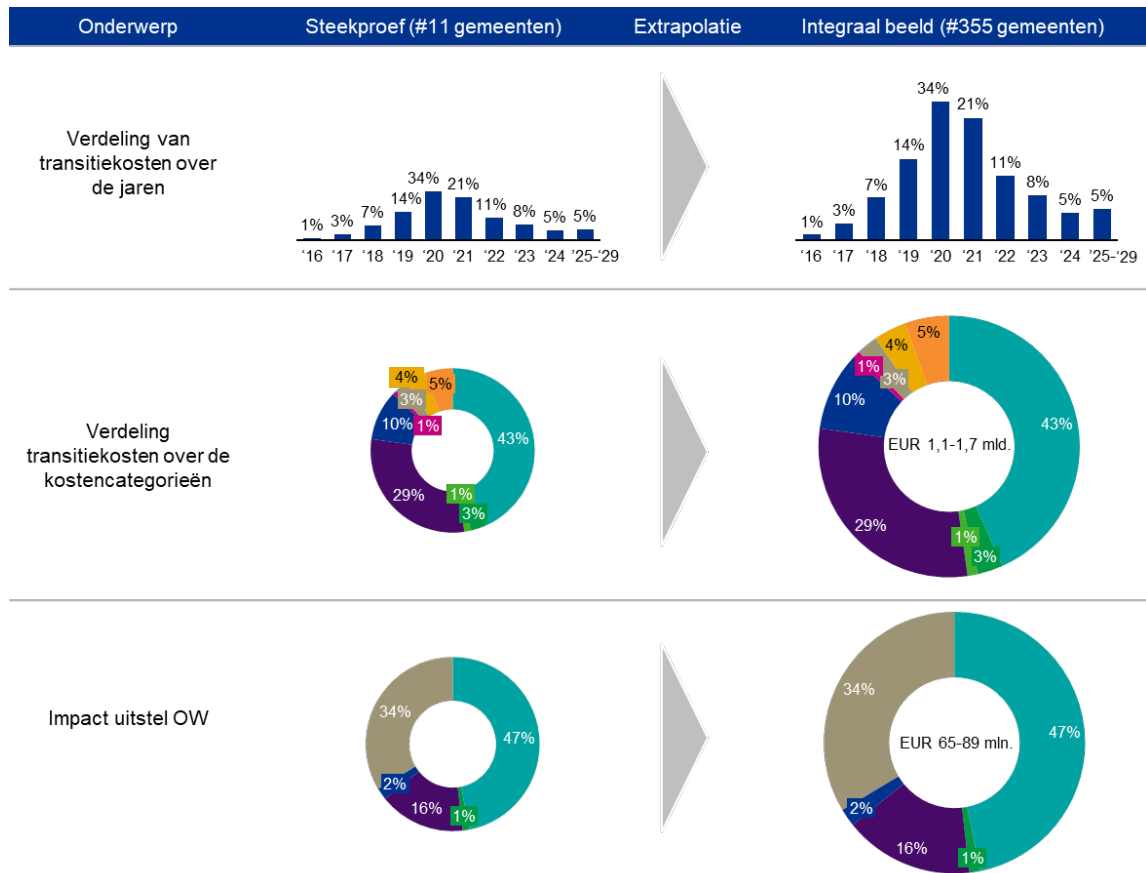


De bijbehorende cijfers²⁴ zijn weergegeven in onderstaande tabel. De financiële bijdrage in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 is separaat weergegeven.

Grootte-categorie (# gemeenten)	Transitiekosten	Gemiddelde transitiekosten per inwoner	Totaalaantal inwoners
Klein (#267)	EUR 880 mln.	EUR 125	7,1 mln.
Middel (#56)	EUR 190 mln.	EUR 50	3,8 mln.
Groot (#28)	EUR 180 mln.	EUR 44	4,1 mln.
G4 (#4)	EUR 90 mln.	EUR 37	2,4 mln.
Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 40 mln.		
Totaal (#355)	EUR 1,4 mld.		17,4 mln.

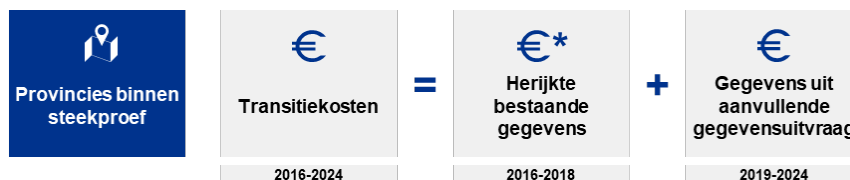
²⁴ Zonder toepassing van de onzekerheidsmarge van +/- 20%.

De steekproef vormt eveneens de grondslag voor het verdelen van de transitiekosten ten behoeve van het totaalbeeld over de jaren, over de verschillen kostencategorieën en over de verschillende typen transitiekosten. Ook vormt de steekproef de basis voor het ramen van de extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet. Deze werkwijze is schematisch weergegeven in onderstaande tabel.



Provincies

Bij provincies is een onderscheid te maken tussen de vijf provincies binnen de steekproef en de zeven provincies buiten de steekproef. Zoals beschreven onder stappen 2.1 en 2.2 zijn voor de provincies binnen de steekproef de bestaande gegevens voor 2016-2018 uit het Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet geverifieerd en waar nodig geactualiseerd. Gemiddeld genomen zijn de transitiekosten in deze jaren naar beneden bijgesteld met 14% na het doorlopen van stap 2 van het onderzoek. De gegevens voor de periode 2019-2024 zijn gedurende dit onderzoek verzameld middels de aanvullende gegevensuitvraag. Schematisch zijn de kosten voor de provincies binnen de steekproef daarmee als volgt opgebouwd:



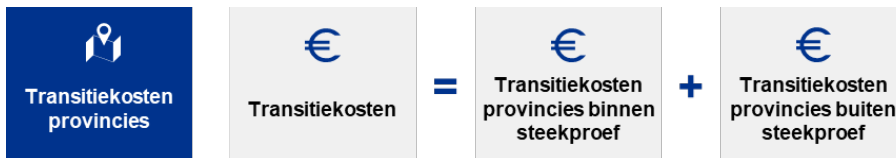
Voor de provincies buiten de steekproef is gekozen voor een combinatie van herijking van bestaande gegevens uit het Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet enerzijds en een extrapolatie van de gegevens anderzijds. Voor deze methode is gekozen om conform de wens van de Werkgroep Financiën zo veel als mogelijk gebruik te maken van de beschikbare gegevens van de provincies. Op basis van de correctiefactor van de

provincies binnen de steekproef, zijn de transitiekosten van de provincies buiten de steekproef uit het Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet voor de periode 2016-2018 naar beneden bijgesteld met 14%.

Voor de periode 2019-2024 waren geen bestaande gegevens beschikbaar van de provincies buiten de steekproef. Voor deze periode zijn de gegevens uit de steekproef geëxtrapoleerd naar een totaalbeeld. Deze transitiekosten zijn berekend op basis van de gemiddelde transitiekosten per fte. In de steekproef zijn deze gemiddelde transitiekosten per fte EUR 6,6 duizend voor de periode 2019-2024. Voor de provincies buiten de steekproef is het aantal werkzame fte vermenigvuldiging met deze gemiddelde transitiekosten per fte (EUR 6,6 duizend). De transitiekosten van de provincies buiten de steekproef zijn daarmee als volgt opgebouwd:



De totaaluitkomsten zijn een optelsom van de transitiekosten van de individuele provincies. Dit is hieronder schematisch weergegeven:



De bijbehorende cijfers²⁵ zijn weergegeven in onderstaande tabel. De financiële bijdrage in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 is separaat weergegeven.

Provincies (# provincies)	Totale transitiekosten	Transitiekosten 2016-2018	Transitiekosten 2019-2024
Provincies binnen steekproef (#5)	EUR 49 mln.	EUR 18 mln.	EUR 31 mln.
Provincies buiten steekproef (#7)	EUR 52 mln.	EUR 20 mln.	EUR 32 mln.
Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 3 mln.		EUR 3 mln.
Totaal (#12)	EUR 100 mln.	EUR 38 mln.	EUR 66 mln.

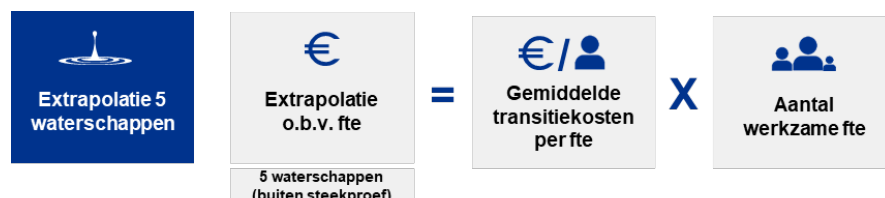
Ook bij provincies vormt de steekproef de grondslag voor het verdelen van de kosten ten behoeve van het totaalbeeld over de jaren, over de verschillen kostencategorieën en over de verschillende typen transitiekosten. Verder vormt de steekproef de basis voor het ramen van de extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet.

Waterschappen

Bij de waterschappen zijn voor 16 van de 21 waterschappen transitiekosten bekend uit de Monitor transitiekosten Omgevingswet van de Unie. De 5 waterschappen uit de steekproef maken deel uit van deze 16 waterschappen. Naar aanleiding van het doorlopen van stap 2 uit het onderzoek, zijn de transitiekosten van deze 5 waterschappen uit de steekproef gemiddeld genomen naar beneden bijgesteld met 6%. Op basis van deze correctiefactor zijn ook de bestaande gegevens van de overige 11 waterschappen, waarvan gegevens beschikbaar zijn uit de Monitor transitiekosten Omgevingswet, herijkt.

²⁵ Zonder toepassing van de onzekerheidsmarge van +/-10%.

Voor de 5 waterschappen waar geen gegevens beschikbaar voor zijn, zijn de transitiekosten geëxtrapoleerd. Net als bij de provincies zijn deze transitiekosten berekend op basis van de gemiddelde transitiekosten per fte. In de steekproef zijn deze gemiddelde transitiekosten per fte EUR 7,9 duizend voor de periode 2016-2024 voor waterschappen met een grootte tot 700 fte. Voor de waterschappen buiten de steekproef (allen met een aantal fte < 700) is het aantal fte vermenigvuldiging met deze gemiddelde transitiekosten per fte (EUR 7,9 duizend). De transitiekosten van deze 5 waterschappen zijn daarmee als volgt opgebouwd:



De totaaluitkomsten voor de waterschappen zijn een optelsom van de herijkte gegevens van de 5 waterschappen binnen de steekproef, de herijkte gegevens van de 11 waterschappen buiten de steekproef waar gegevens beschikbaar van zijn en de extrapolatie voor de 5 waterschappen waar geen gegevens van zijn. Dit is hieronder schematisch weergegeven:



De bijbehorende cijfers²⁶ zijn weergegeven in onderstaande tabel. De financiële bijdrage in de kosten van beheer van DSO-LV en het Informatiepunt in de jaren 2020 en 2021 is separaat weergegeven.²⁷

Waterschappen (# waterschappen)	Transitiekosten
Waterschappen binnen steekproef (#5)	EUR 20 mln.
Waterschappen met herijkte bestaande gegevens (#11)	EUR 31 mln.
Waterschappen met geëxtrapoleerde transitiekosten (#5)	EUR 16 mln.
Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 3 mln.
Totaal (#21)	EUR 70 mln.

Bij de waterschappen is de verdeling van de kosten ten behoeve van het totaalbeeld over de jaren gebaseerd op de gegevens van 16 van de 21 waterschappen. De verdeling van de kosten over de verschillende kostencategorieën en over de verschillende typen transitiekosten is gebaseerd op de 5 waterschappen in de steekproef. Ook vormt de steekproef de basis voor het rammen van de extra transitiekosten als gevolg van het uitstel van de Omgevingswet.

²⁶ Zonder toepassing van de onzekerheidsmarge van +/- 10%.

²⁷ In de tabel is te zien dat de waterschappen binnen de steekproef hogere gemiddelde transitiekosten kennen dan waterschappen buiten de steekproef. De waterschappen kennen variëteit als het aankomt op de timing van de transitie naar de Omgevingswet en het gehanteerde ambitieniveau. In verschillende gesprekken met de waterschappen kwam naar voren dat tenminste één waterschap binnen de steekproef wordt beschouwd als een koploper wat betreft vroege transitie en hoge ambitie. Dit is een mogelijke verklaring voor de hogere gemiddelde kosten binnen de steekproef.

Stap 4. Opstellen rapport

In het concept eindrapport zijn de resultaten van het onderzoek beschreven. Het nu voorliggende rapport betreft het eindrapport ten behoeve van de Werkgroep Financiën. In deze versie is ontvangen feedback van de leden van de Werkgroep Financiën verwerkt.

B Specifieke uitgangspunten ten aanzien van additionaliteit

In de tabel hieronder staat beschreven hoe wordt omgegaan met het toerekenen van transitiekosten aan de Omgevingswet bij negentien specifieke onderwerpen uit het memo *Vraagstelling KPMG in relatie tot additionaliteit d.d. 26 augustus 2020*.

Deze uitgangspunten zijn zoals nader toegelicht in bijlage A toegepast gedurende diverse onderzoeksactiviteiten die zijn uitgevoerd. Betrokken organisaties zijn bijvoorbeeld gevraagd enkel de additionele transitiekosten aan te leveren. In gesprekken met medewerkers van betrokken organisaties is geverifiërend of daadwerkelijk alleen additionele transitiekosten zijn toegerekend. Daarnaast zijn bij het analyseren van de gegevensset 'outliers' gecorrigeerd die veroorzaakt zijn door het toerekenen van niet-additionele transitiekosten.

Onderwerpen		Beschrijving
Algemeen		
1	Digitalisering	Hier is invulling aangegeven door aan te sluiten bij de afspraken uit het financieel akkoord 2015 (zie nr. 4 t/m 8).
2	Participatie	Het Programma Aan de slag met de Omgevingswet geeft aan dat " <i>Participatie een belangrijk pijler is onder de Omgevingswet</i> " en reikt hiervoor praktische hulpmiddelen aan om hier mee aan de slag te gaan. ²⁸ In de Eerste Kamer is een motie aangenomen van lid Nooren voor het beter regelen van burgerparticipatie. ²⁹ Transitiekosten voor participatie in het kader van Omgevingswet mogen worden toegerekend aan de Omgevingswet.
3	Nieuwe uitdagingen	Transitiekosten voor nieuwe uitdagingen mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet. Dit betreffen exogene ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zouden er ook zijn geweest zonder de OW. Het hoort bij het reguliere werk om hiermee om te gaan. Diverse nieuwe uitdagingen werden genoemd in de gesprekken zoals WKB, energietransitie, klimaatadaptatie, het gasdossier, PFAS, stikstof en de woningbouwopgave. Deze lijst is niet limitatief.
Financieel akkoord 2015		Aangesloten wordt bij afspraken uit het financieel akkoord 2015. Deze zijn gelezen in context met het hoofdakkoord en het beheerakkoord.
4	Digitaal zaakgericht werken	Kosten ten behoeve van de invoering / doorontwikkeling digitaal zaakgericht werken mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet. NB. Transitiekosten voor het aanpassen van het digitaal zaakstelsel om te kunnen werken met DSO mogen wel worden toegerekend.
5	Standaarden	Kosten van implementatie van op dat moment bestaande standaarden mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet.

²⁸ Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/>.

²⁹ Kamerstukken I, 2019/20, 34 986, AA.

		NB. Transitiekosten voor de DSO-standaarden STOP/TPOD, STTR en STAM mogen wel worden toegerekend. Kosten voor inhaalslagen op het gebied van standaarden mogen niet worden toegerekend.
6	Inhaalslagen	Kosten van inhaalslagen om aan bestaande wetgeving (waaronder Wet WTH) te voldoen mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet. NB. Transitiekosten voor het voldoen aan andere, reeds bestaande wet- en regelgeving (bijv. AVG) mogen niet worden toegerekend. Hetzelfde geldt voor inhaalslagen voor het op orde krijgen van het instrumentarium en plannen.
7	Digitalisering toezicht en handhaving	Kosten van aanpassingen / aanschaf digitalisering voor toezicht en handhaving mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet.
8	Basis op orde	Kosten voor het op orde krijgen van gegevens mogen niet worden toegerekend aan de Omgevingswet. NB. Er wordt aangesloten bij de eisen voor de digitale basisinfrastructuur van de overheid. ³⁰ Daar waar de Omgevingswet hogere eisen stelt dan de bestaande eisen mogen de transitiekosten wel worden toegerekend. Denk bijvoorbeeld aan hogere eisen aan de kwaliteit van de (geo)data.
Gemeenten		
9	Omgevingsvisie	Transitiekosten voor de gemeentelijke omgevingsvisie mogen wel worden toegerekend aan de Omgevingswet. NB. Periodiek onderhoud aan en actualisatie van de bestaande instrumenten mag niet worden toegerekend.
10	Omgevingsplan	Idem #9.
11	Verplichte programma's	Uit de gesprekken is niet naar voren gekomen wat er inhoudelijk verandert aan verplichte programma's als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. In lijn hiermee zijn er geen kosten voor verplichte programma's in het kader van de transitie naar de Omgevingswet. ³¹ Uitzondering hierop zijn de kosten voor het 'DSO-proof' maken van de verplichte programma's. Deze kosten mogen wel worden toegerekend aan de Omgevingswet.
12	Niet-verplichte programma's	Idem #11.
Provincies		
13	Omgevingsvisie	Transitiekosten voor de provinciale omgevingsvisie mogen wel worden toegerekend aan de Omgevingswet. NB. Periodiek onderhoud aan en actualisatie van de bestaande instrumenten mag niet worden toegerekend.
14	Omgevingsverordening	Idem #13. NB. Provincies werken op het moment van schrijven met twee verordeningen in het kader van het uitstel van de OW. Deze dubbele kosten, als gevolg van het uitstel,

³⁰ Zie: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/dienstverlening-aan-burgers-en-ondernemers/gdi-voorzieningen/>

³¹ In sommige gevallen zorgt een beleidsintensivering (bijv. het aanscherpen van vervuilingnormen) voor een verplichting tot een programma. In dat geval veroorzaakt de beleidsverandering kosten en komen deze niet voort uit de implementatie van de Omgevingswet. Deze kosten worden daarom in het onderzoek naar de transitiekosten buiten beschouwing gelaten.

		worden meegenomen en inzichtelijk gemaakt in het afzonderlijke beeld van de kosten voor uitstel van de Omgevingswet.
15	Projectbesluit	<p>Uit de gesprekken is niet naar voren gekomen wat er verandert aan het projectbesluit als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. In lijn hiermee mogen er geen kosten voor het projectbesluit worden toegerekend aan de Omgevingswet</p> <p>Uitzondering hierop zijn de kosten voor het 'DSO-proof' maken van het projectbesluit. Deze kosten mogen wel worden toegerekend aan de Omgevingswet.</p>
16	Programma's	Idem #11.
Waterschappen		
17	Waterbeheerprogramma	<p>Transitiekosten voor het Waterbeheerprogramma mogen wel worden toegerekend aan de Omgevingswet.</p> <p>NB. Periodiek onderhoud aan en actualisatie van bestaande instrumenten mogen niet worden toegerekend</p>
18	Waterschapsverordening	Idem #17.
19	Projectbesluit	<p>Uit de gesprekken is niet naar voren gekomen wat er verandert aan het projectbesluit als gevolg van de invoering van de Omgevingswet. In lijn hiermee mogen er geen kosten voor het projectbesluit worden toegerekend aan de Omgevingswet.</p> <p>Uitzondering hierop zijn de kosten voor het 'DSO-proof' maken van het projectbesluit. Deze kosten mogen wel worden toegerekend aan de Omgevingswet.</p>

C Bronnenlijst

#.	Documentnaam
Algemeen	
1.	Startnotitie Transitiekosten / opdrachtformulering van 12 maart 2020
2.	Samenvatting artikel 2 onderzoeken stelselherziening Omgevingswet van de interbestuurlijke werkgroep financiën Omgevingswet van 6 februari 2020
3.	Memo met nadere reactie op vraagpunten KPMG onderzoek transitiekosten van Werkgroep Financieel Onderzoek O-wet (14 april 2020)
4.	Programma Aan de slag met de Omgevingswet, Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019 (2020)
5.	Toelichting en bijlagen bij (financiële afspraken) van het hoofdlijnenakkoord stelselherziening omgevingsrecht (2016)
Gemeenten	
6.	VNG Financieel Dialoogmodel Omgevingswet Versie 2019_release 1.1
7.	VNG Analyse lokale invoeringskosten Stelselwijziging Omgevingswet Gemeentelijk Domein, VNG (maart 2020)
8.	VNG Analyse lokale invoeringskosten Stelselwijziging Omgevingswet cijfers (Excel bestand)
9.	VNG Data Invoeringskosten 33 gemeenten_Netto (Excel bestand)
10.	VNG Data Invoeringskosten 72 gemeenten_Bruto (Excel bestand)
11.	VNG Gemeentelijst indieners deelbaar (Excel bestand)
Provincies	
12.	Invulbestand - FMO - versie 2018 (Excel bestand)
13.	IPO Monitoren 2016, 2017 en 2018, bestanden van alle provincies (Excel bestanden)
14.	Financieel Monitoringsmodel Omgevingswet Versie 2018 van het IPO
15.	Analysebestand - versie 2018 (Excel bestand)
Waterschappen	
16.	Monitor Implementatiekosten Waterschappen 2018 van de UvW (Excel bestand)
17.	Monitor Implementatiekosten Waterschappen 2020 van de UvW (Excel bestand)
18.	Handleiding Monitor Implementatie kosten Waterschappen Maart 2020
19.	Uitgangspunten Monitoring Implementatiekosten Waterschappen
20.	Eerste Resultaten Monitor Transitiekosten Alleen Landelijk 1 maart 2018
Rijkspartijen	
	-

D Data-uitvraag modellen

NB. Bij alle overheden is de bijdrage voor het beheer DSO-LV en Informatiepunt in 2020 en 2021 separaat inzichtelijk gemaakt.

I. Data-uitvraag gemeenten

#	Omschrijving	Type transitiekosten
1.	Wet- en Regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer	Inrichtingskosten
1.1	Omgevingsvisie	
1.2	Verplichte Omgevingsprogramma's	
1.3	Niet-verplichte Omgevingsprogramma's	
1.4	Omgevingsplan	
1.5	Kosten pilots	
2.	Dienstverlening	Aanloop/project-managementkosten
2.1	Aanpassingen KlantContactCentrum (KCC)	
2.2	Investeren in Publiekscampagnes	
2.3	Intensivering Burgerparticipatie (bijeenkomsten)	
2.4	Kosten Uitvoeringsorganisaties / Ketenpartners	
3.	Bedrijfsarchitectuur	Aanloop/project-managementkosten
3.1	Aanpassen Bedrijfsprocessen	
3.2	Aanpassen Producenten- en Dienstencatalogus (PDC)	
3.3	Programmteam	
3.4	Opleiding en competentieontwikkeling	
3.5	Communicatie	
3.6	Cultuurverandering	
4	Informatiearchitectuur	Inrichtingskosten
4.1	Aanloopkosten Informatiearchitectuur	
4.2	Aansluitkosten Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)	
4.3	Licentiekosten nieuwe/aangepaste ICT-toepassingen	
5	Relatie- en stakeholdermanagement	Aanloop / project-management-kosten
5.1	Gemeentelijke website Omgevingswet-proof maken	
5.2	Overige kosten relatie- en stakeholdermanagement (specificeren)	
6.	Frictiekosten en desintegratiekosten	Frictie/Desintegratiekosten
6.1	Ontslagvergoedingen	
6.2	Kosten begeleiding van Werk-naar-Werk	
6.3	Uitfasering ICT-applicaties	
6.4	Overige frictiekosten (specificeren)	
7	Overig	Kosten zonder onderscheid
7.1	Overige kosten (specificeren)	
8	Ramingen 2025-2029	Kosten zonder onderscheid

II. Data-uitvraag provincies

#	Omschrijving	Type transitiekosten
1.	Personeel	Aanloop / project-managementkosten
1.1	Programmteam	
1.2	Incidenteel	
1.3	Externen	
1.4	Wijziging personeelsbestand	
2.	Instrumenten	Inrichtingskosten
2.1	Omgevingsvisie	
2.2	Omgevingsverordening	
2.3	Omgevingsvergunning(en)	
2.4	Projectbesluit(en) <i>NB. conform de uitgangspunten rondom additionaliteit (zie bijlage B) is deze post niet meegenomen in de berekeningen.</i>	
2.5	Programma. <i>NB. conform de uitgangspunten rondom additionaliteit (zie bijlage B) is deze post niet meegenomen in de berekeningen.</i>	
2.6	Uitvoeren van Pilots	
2.7	Materiële / Out-of-Pocket kosten Instrumenten	
3.	Opleidingen	Aanloop / project-managementkosten
3.1	Kennisopleidingen Omgevingswet	
3.2	Competentietrainingen	
3.3	Materiële / Out-of-Pocket kosten Opleidingen	
4.	Omgevingsdiensten	Inrichtingskosten
4.1	Omgevingsdienst VTH-taken	
4.2	Omgevingsdienst (mede-)eigenaarschap cf. verdeelsleutel	
4.3	Inhuur van Omgevingsdienst door Provincie	
5.	IPO-bijdrage	Aanloop / project-managementkosten
5.1	IPO-bijdrage	
6.	ICT en Informatiebeleid	Inrichtingskosten
6.1	Aansluiten op landelijke DSO	
6.2	Aanpassing digitalisering in eigen huis	
6.3	Privacy en Informatiebeveiliging	
6.4	Digitalisering Omgevingsdocumenten	
6.5	Leveren van brondata aan informatiehuizen	
6.6	Aanpassen ICT processen	
6.7	Materiële / Out-of-Pocket kosten ICT en Informatiebeleid	
7.	Communicatie	Aanloop / project-managementkosten
7.1	Communicatiemateriaal	
7.2	Communicatie gericht op dienstverlening	
7.3	Communicatie met derden	
7.4	Materiële / Out-of-Pocket kosten Communicatie	
8.	Organisatieontwikkeling	Aanloop / project-managementkosten
8.1	Aanpassing Organisatiestructuur en Werkprocessen	
8.2	Aanpassing Producten- en Dienstencatalogus	
8.3	Strategische personeelsplanning	
8.4	Impactanalyse Omgevingswet	
8.5	Cultuurverandering	
8.6	Materiële / Out-of-Pocket kosten Organisatieontwikkeling	

9.	Opbrengsten uit leges (NB. Onderdeel van het originele IPO Financieel Monitoringsmodel, <u>geen</u> onderdeel van het onderzoek transitiekosten Omgevingswet)	N.v.t.
9.1	Opbrengsten Omgevingswet-gerelateerde Leges (zie bovenstaande opmerking).	N.v.t.
10.	Overig	Kosten zonder onderscheid
10.1	Overige (algemene) kosten	
10.2	Overige Materiële / Out-of-Pocket kosten	

III. Data-uitvraag waterschappen

#	Omschrijving	Type transitiekosten
1.	Programma- en projectmanagement	Aanloop/ projectmanagementkosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	
2.	Organisatie-ontwikkeling en -aanpassing (HRM)	Aanloop/ projectmanagementkosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	
2a.	Waarvan kosten extern ingekochte opleiding/training (incl. BTW)	Aanloop/ projectmanagementkosten
3.	Planvorming (inclusief afstemming met omgeving)	Inrichtingskosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	
4.	Regelgeving (inclusief afstemming met omgeving)	Inrichtingskosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	
5.	Randvoorwaarden Digitaal Stelsel Omgevingswet	Inrichtingskosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	
6.	Data t.b.v. Digitaal Stelsel Omgevingswet	Inrichtingskosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	
7.	Aansluiting op Digitaal Stelsel Omgevingswet	Inrichtingskosten
	Aantal eigen uren	
	Bijbehorend (gemiddeld) uurtarief	
	Totaal kosten voor eigen uren	
	Kosten externe inhuur mensen (uren, advies e.d.) incl. BTW	
	Overige inkoop incl. BTW	

IV. Data-uitvraag rijkspartijen

#	Beschrijving	Type transitiekosten
1. Programmaondersteuning - bedrijfsarchitectuur		
Deze kosten hebben betrekking op de kosten voor o.a. het aanpassen van de organisatie, het werkprocessen, het programmateam, opleidingen en trainingen.		
1.1	Aanpassen Bedrijfsprocessen en PDC	Aanloop/project-managementkosten
1.2	Programmateam	Aanloop/project-managementkosten
1.3	Opleiding en competentieontwikkeling	Aanloop/project-managementkosten en inrichtingskosten (kosten pilots)
1.4	Cultuurverandering	Aanloop/project-managementkosten
1.5	Risicomangement	Aanloop/project-managementkosten
1.6	Externe inhuur en incidentele kosten	Aanloop/project-managementkosten

2. Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) - informatiearchitectuur		
Het DSO biedt het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving.		
2.1	Inrichtingskosten en aansluiting op DSO	Inrichtingskosten
2.2	Dataordening en digitalisering	Inrichtingskosten
2.3	Overige kosten DSO - informatiearchitectuur	Inrichtingskosten
2.4	Desintegratiekosten m.b.t. DSO	Frictie/Desintegratiekosten

3. Kerninstrumenten Omgevingswet - wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer		
De Omgevingswet geeft zes kerninstrumenten voor het beheren en benutten van de leefomgeving: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels voor activiteiten en de omgevingsvergunning.		
3.1	Omgevingsvisie	Inrichtingskosten
3.2	Decentrale regelgeving	Inrichtingskosten
3.3	Algemene regels voor activiteiten	Inrichtingskosten
3.4	Omgevingsvergunning en watervergunning	Inrichtingskosten
3.5	Projectbesluit. <i>NB. conform de uitgangspunten rondom additionaliteit (zie bijlage B) is deze post niet meegenomen in de berekeningen.</i>	
3.6	Specifieke posten Waterschappen	Inrichtingskosten
3.7	Overige kosten kerninstrumenten	Inrichtingskosten
3.8	Desintegratiekosten m.b.t. kerninstrumenten	Frictie/Desintegratiekosten

4. Frictiekosten		
Bijv. salariskosten van medewerkers die de verandering (nog) niet kunnen maken (bijv. boventallig personeel en herscholing).		
4.1	Salariskosten	Frictiekosten
4.2	ICT-kosten	Frictiekosten
4.3	Overige frictiekosten	Frictiekosten

5. Overige transitiekosten		
5.1	Eenmalige kosten zwembaden	Inrichtingskosten
5.2	Omgevingsdiensten	Inrichtingskosten
5.3	Relatie- en stakeholdermanagement	Aanloop/project-managementkosten
5.4	Dienstverlening	Aanloop/project-managementkosten

E Detailuitkomsten

Totaaluitkomsten zijn voor gemeenten afgerond op EUR 100 mln., voor provincies op EUR 10 mln. en voor waterschappen en rijkspartijen op EUR 1 mln. Voor de leesbaarheid zijn geen bandbreedte vermeld. De bandbreedte van +/- 20% voor gemeenten. +/- 10% voor provincies en waterschappen en +/- 5% voor rijkspartijen blijft te allen tijde van toepassing op de transitiekosten van de verschillende overheden.

I. Typen transitiekosten

	Totaal	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Rijkspartijen
Aanloop / project-managementkosten	EUR 780 mln.	EUR 660 mln.	EUR 52 mln.	EUR 24 mln.	EUR 49 mln.
Inrichtingskosten	EUR 650 mln.	EUR 540 mln.	EUR 50 mln.	EUR 41 mln.	EUR 18 mln.
Friciekosten	EUR 10 mln.	EUR 10 mln.	-	-	-
Desintegratiekosten			-	-	-
Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 50 mln.	EUR 40 mln.	EUR 3 mln.	EUR 3 mln.	EUR 10 mln.
Kosten zonder onderscheid	EUR 130 mln.	EUR 130 mln.	EUR 0,2 mln.	EUR 3 mln.	-
Totaal	EUR 1,6 mld.	EUR 1,4 mld.	EUR 100 mln.	EUR 70 mln.	EUR 76 mln.

II. Transitiekosten per jaar

	Totaal	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Rijkspartijen
2016	EUR 30 mln.	EUR 10 mln.	EUR 9 mln.	EUR 1 mln.	EUR 1 mln.
2017	EUR 60 mln.	EUR 40 mln.	EUR 13 mln.	EUR 5 mln.	EUR 5 mln.
2018	EUR 130 mln.	EUR 100 mln.	EUR 15 mln.	EUR 8 mln.	EUR 6 mln.
2019	EUR 240 mln.	EUR 200 mln.	EUR 19 mln.	EUR 12 mln.	EUR 10 mln.
2020	EUR 400 mln.	EUR 330 mln.	EUR 22 mln.	EUR 21 mln.	EUR 22 mln.
2021	EUR 350 mln.	EUR 290 mln.	EUR 21 mln.	EUR 12 mln.	EUR 25 mln.
2022	EUR 170 mln.	EUR 150 mln.	EUR 3 mln.	EUR 6 mln.	EUR 6 mln.
2023	EUR 110 mln.	EUR 110 mln.	EUR 1 mln.	EUR 3 mln.	EUR 2 mln.
2024	EUR 70 mln.	EUR 70 mln.	EUR 1 mln.	EUR 2 mln.	EUR 1 mln.
2025-2029	EUR 80 mln.	EUR 80 mln.	-	-	-
Totaal	EUR 1,6 mld.	EUR 1,4 mld.	EUR 100 mln.	EUR 70 mln.	EUR 76 mln.

III. Transitiekosten per kostencategorie

Gemeenten

		Transitiekosten
1.	Bedrijfsarchitectuur	EUR 600 mln.
2.	Dienstverlening	EUR 40 mln.
3.	Relatie- en stakeholdermanagement	EUR 20 mln.
4.	Wet- en Regelgeving, Instrumenten en Regelbeheer	EUR 410 mln.
5.	Informatiearchitectuur	EUR 140 mln.
6.	Frictiekosten en desintegratiekosten	EUR 10 mln.
7.	Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 40 mln.
8.	Overig	EUR 60 mln.
9.	Ramingen 2025-2029	EUR 80 mln.
	Totaal	EUR 1,4 mld.

Provincies

		Transitiekosten
1.	Personeel	EUR 39 mln.
2.	Opleidingen	EUR 1 mln.
3.	Organisatieontwikkeling	EUR 0,1 mln.
4.	Communicatie	EUR 4 mln.
5.	Instrumenten	EUR 27 mln.
6.	ICT en Informatiebeleid	EUR 19 mln.
7.	Omgevingsdiensten	EUR 4 mln.
8.	IPO-bijdrage	EUR 8 mln.
9.	Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 3 mln.
10.	Overig	EUR 0,2 mln.
	Totaal	EUR 100 mln.

Waterschappen

		Transitiekosten
1.	Programma- en projectmanagement	EUR 19 mln.
2.	Organisatieontwikkeling en -aanpassing	EUR 5 mln.
3.	Planvorming	EUR 9 mln.
4.	Regelgeving	EUR 16 mln.
5.	DSO	EUR 16 mln.
6.	Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 3 mln.
7.	Totaal zonder onderscheid (ramingen)	EUR 3 mln.
	Totaal	EUR 70 mln.

Rijkspartijen

		Transitiekosten
1.	Programmaondersteuning - bedrijfsarchitectuur	EUR 49 mln.
2.	Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) - informatiearchitectuur	EUR 13 mln.
3.	Kerninstrumenten Omgevingswet - wet- en regelgeving, instrumenten en regelbeheer	EUR 4 mln.
4.	Fricatiekosten	-
5.	Bijdrage beheer DSO-LV en Informatiepunt	EUR 10 mln.
6.	Overige kosten OW	EUR 0,4 mln.
	Totaal	EUR 76 mln.

IV. Extra transitiekosten als gevolg van uitstel Omgevingswet

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Rijkspartijen
Totaal extra transitiekosten	EUR 54 mln.	EUR 3 mln.	EUR 11 mln.	EUR 8 mln.

F Betrokken organisaties

I. Interbestuurlijke Werkgroep Financieel onderzoek Omgevingswet

#	Naam	Organisatie
1.	Ben Kokx	KokxDeVoogd
2.	Norbert de Blaay	KokxDeVoogd
3.	Elise van Leest	KokxDeVoogd
4.	Paul Huigens	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
5.	Martin Potjes	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
6.	Frank Bouwkamp	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
7.	Johan Kobes	Interprovinciaal Overleg (IPO)
8.	Wijnand Dekking	Unie van Waterschappen (de Unie)
9.	Joost van Halem	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
10.	Klaas-Jan Koops	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
11.	Lex Pierik	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
12.	Janbart van Ginkel	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

II. Deelnemers onderzoek

#	Organisatie
	Gemeenten*
1.	Gemeente 1
2.	Gemeente 2
3.	Gemeente 3
4.	Gemeente 4
5.	Gemeente 5
6.	Gemeente 6
7.	Gemeente 7
8.	Gemeente 8
9.	Gemeente 9
10.	Gemeente 10
11.	Gemeente 11

12.	Gemeente 12
Provincies*	
1.	Provincie 1
2.	Provincie 2
3.	Provincie 3
4.	Provincie 4
5.	Provincie 5
Waterschappen*	
1.	Waterschap 1
2.	Waterschap 2
3.	Waterschap 3
4.	Waterschap 4
5.	Waterschap 5
Rijkspartijen	
1.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
2.	Ministerie van Defensie
3.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
4.	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
5.	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
6.	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

*De deelnemende gemeenten, provincies en waterschappen zijn bekend bij de Werkgroep Financiën.

www.kpmg.nl

© 2021 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit.

Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.