

Nulmeting structurele taken Omgevingswet en Wet kwaliteits-borging voor het bouwen

Ten behoeve van gemeenten, provincies
en waterschappen

Ons kenmerk: A2400031290.D5.2

6 maart 2025

Colofon

Opdrachtnummer

SRQ157989

Ons kenmerk

A2400031290.D5.2

Datum

6 maart 2025

Status

Definitief rapport

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in afstemming met de Integrale Werkgroep Financiën

Auteurs

Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v. (auteur van het voorliggende rapport)

KPMG Advisory N.V. (klankbord voor het voorliggende rapport en auteur van het hiermee samenhangende rapport 'Evaluatie van de transitiekosten Omgevingswet')

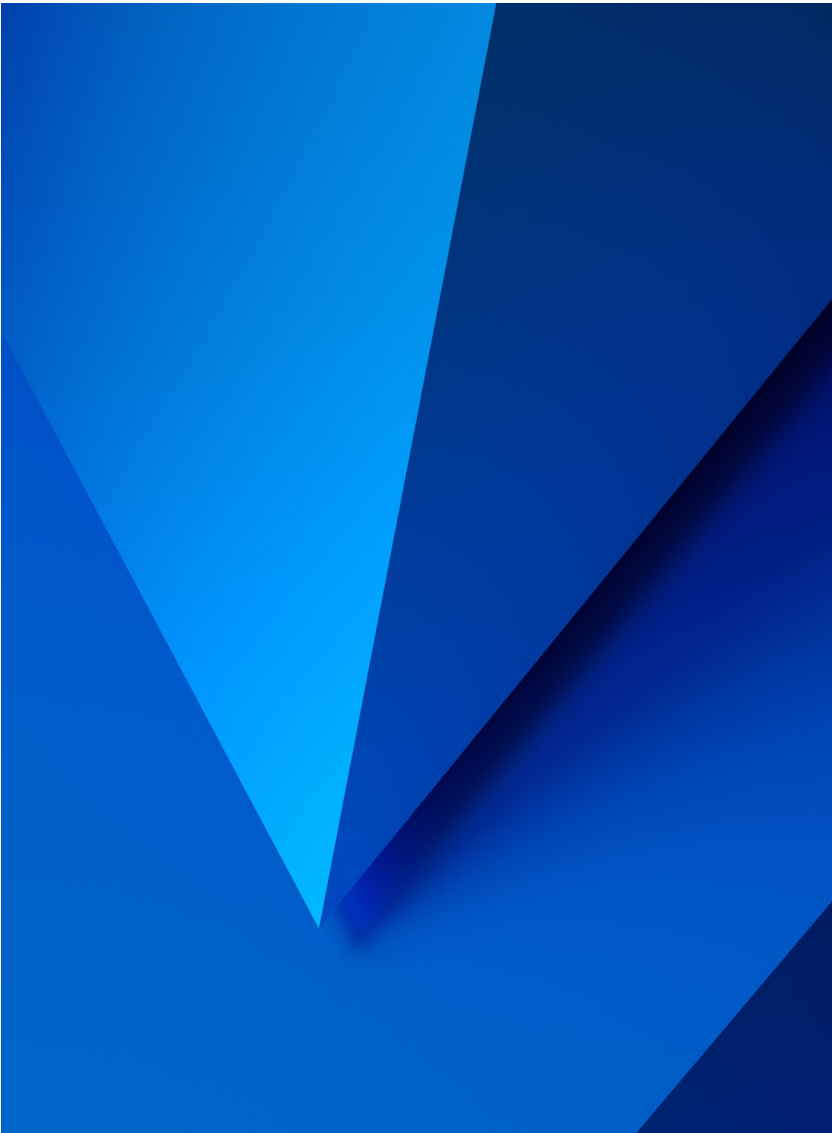
Voor dit onderzoek was KPMG Advisory N.V. formeel hoofdaannemer en was Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v. onderaannemer.

Belangrijke opmerkingen vooraf

- Deze rapportage (hierna: het Rapport) is opgesteld voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) door KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) in verband met de 'Financiële Monitoring Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' en is het resultaat van de opdrachtbevestiging tussen BZK en KPMG, gedateerd 16 april 2024.
- KPMG aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor onze werkzaamheden, voor het Rapport of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens BZK.
- Onze werkzaamheden zijn gestart op 16 april 2024 en het veldwerk is afgerond op 31 januari 2025. Dit Rapport is gebaseerd op tot en met 6 maart 2025 verkregen gegevens/informatie en door KPMG/Cebeon uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben het Rapport niet aangepast naar aanleiding van gebeurtenissen en/of omstandigheden die zich na deze datum hebben voorgedaan, of gegevens die wij hebben ontvangen.
- Dit Rapport vervangt alle eerdere mondelinge, voorlopige of tussentijdse rapporten en presentaties.
- Bij het opstellen van dit Rapport hebben we vertrouwd op de juistheid en volledigheid van informatiebronnen zonder deze onafhankelijk te verifiëren. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor de informatie. Wij hebben ons ingespannen om, voor zover mogelijk, vast te stellen dat de informatie in ons Rapport verenigbaar is met andere informatie en informatiebronnen die wij tijdens onze werkzaamheden hebben verkregen/onderzocht, in overeenstemming met de voorwaarden van onze dienstverleningsovereenkomst. We hebben echter geen verdere werkzaamheden uitgevoerd, anders dan de werkzaamheden in [hoofdstuk 2](#), om de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit Rapport geen zekerheid worden ontleend met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

Inhoud

Inleiding en doel onderzoek	4
Onderzoek: methode, afbakening en steekproeven	6
Totaalbeeld	12
Gemeenten	16
Provincies	22
Waterschappen	27
Omgevingsdiensten	32
Veiligheidsregio's	37
Bijlagen	40
• Bijlage 1: Namen steekproef-organisaties	41
• Bijlage 2: Definities	43
• Bijlage 3: Indexatiecijfers	46



1.

Inleiding en doel onderzoek

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden, waardoor het wenselijk is om inzicht te hebben in de structurele taken

Nu de Ow in werking is getreden, is het van belang om inzicht te krijgen in de omvang van de structurele taken

De Omgevingswet (hierna: Ow) is op 1 januari 2024 in werking getreden. De Ow is ingevoerd om te zorgen voor een eenvoudiger en meer samenhangend stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) beoogt de bouwkwiteit van werken te verbeteren. Nu de Ow en de Wkb in werking zijn getreden, is het van belang om inzicht te krijgen in de omvang van de structurele taken zodat de kostenontwikkeling de komende jaren kan worden gevolgd.

De nulmeting van de structurele taken is het startpunt voor de financiële monitoring van de Ow en de Wkb. Separaat is een onderzoek uitgevoerd naar de transitiekosten van de Ow. Gezamenlijk vormen beide onderzoeken een integraal referentiepunt om de komende jaren de kosten en opbrengsten als gevolg van de invoering van de Ow en Wkb te monitoren. De resultaten van de monitors vormen input voor de interbestuurlijk afgesproken evaluaties van de financiële effecten van de Ow en Wkb.

Dit onderzoek brengt de omvang van structurele taken in beeld op basis van het jaar 2023

De Interbestuurlijke Werkgroep Financiën (IWF) heeft KPMG en Cebeon gevraagd inzicht te geven in de kosten vóór invoering van de Ow voor de structurele taken die worden geraakt door de Ow en Wkb in het jaar 2023. Het IWF bestaat uit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), vertegenwoordiging van de geclusterde rijkspartijen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het gaat om de kosten bij gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en). De Rijkspartijen vallen buiten de scope van het onderzoek. Deze nulmeting is gebaseerd op de feitelijke gerealiseerde netto-lasten in het jaar 2023, het recentste jaar vóór de invoeringsdatum van de Ow en Wkb.

In het onderzoek wordt gesproken over netto-lasten. Dit betekent dat de lasten zijn verminderd met taakgerelateerde inkomsten waaronder bijdragen van externe partijen (zie [bijlage 2: definitielijst](#)) en legesopbrengsten. Algemene middelen van het Rijk (gemeente- en provinciefonds) zijn niet in mindering gebracht.

Dit rapport beantwoordt de volgende onderzoeksvraag:

- Wat zijn in 2023 de structurele effecten van gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties op door de Ow- en Wkb- geraakte taakvelden, met specifiek inzicht in de handavingskosten op de bouwwerken die onder de Wkb zullen gaan vallen?

Structurele taken volgens Monitormodel 2023

De structurele taken zijn in deze nulmeting in beeld gebracht op basis van het opgestelde Monitormodel 2023¹. Dit kader geeft aan over welke gegevens (op geaggregeerd niveau) wordt gerapporteerd. In het Monitormodel 2023 worden de totale netto-lasten van taken die worden geraakt door de Ow en Wkb in beeld gebracht naar:

- Beleidsvelden: Ruimte, Bouwen, Milieu, Natuur, Water en Grondexploitatie (alleen bij gemeenten). Onder deze verschillende beleidsvelden vallen diverse taakvelden (zie taakafbakening);
- Binnen deze beleidsvelden vindt een verbijzondering plaats naar de volgende taken: Beleid en planvorming, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Per beleidsveld zijn ook de legesopbrengsten afzonderlijk in beeld gebracht;
- De netto-lasten zijn in kaart gebracht per type overheidsinstantie: gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en). Deze uitvoeringsorganisaties voeren taken uit voor gemeenten en provincies als bevoegd gezagen. De netto-lasten van uitvoeringsorganisaties zijn uitgesplitst naar type bevoegd gezag.

Afstemming op bestaande monitors

Het onderzoek maakt zo veel mogelijk gebruik van informatie die is verzameld in bestaande monitors, zoals monitors van de VNG en de UvW en de eerdere nulmeting naar de situatie in 2018. Daarnaast is bij het uitvragen van de gegevens aangesloten bij de bestaande (inter)bestuurlijke overlegstructuren om de betrouwbaarheid en validiteit van data te borgen en de bevragsingslast te minimaliseren.

Het onderzoek is nauw afgestemd met het onderzoek naar de transitiekosten. Dit betekent dat kosten die als transitiekosten zijn bestempeld, niet zijn meegenomen in de kosten voor de structurele taken.

1. Cebeon, Ontwikkeling monitor financiële effecten Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, 9 maart 2023. De taakafbakening is opgenomen in bijlagen A t/m C; het monitormodel in bijlage D t/m F.

2.

Onderzoek: methode, afbakening en steekproeven

Onderzoeksmethode: grootboekanalyse en uitvraag

Methode: grootboeken bevoegd gezagen en codering

Voor het onderzoek is bij gemeenten, provincies en waterschappen een gedetailleerd overzicht uit de eigen financiële administratie opgevraagd met realisatiecijfers uit 2023. In deze financiële brondata is naast de landelijk voorgeschreven functionele indeling (Iv3 voor gemeenten en provincies en de indeling uit de Waterschapsspiegel voor waterschappen) ook een verfijndere indeling naar hun eigen producten of kostenplaatsen zichtbaar. Met behulp van deze gedetailleerde data zijn kostenrubriceringen gemaakt conform het Monitormodel.

Onderzoekers van Cebeon hebben deze gedetailleerde, financiële brondata *gecodeerd* naar beleidsvelden en taken. Waar posten niet eenduidig konden worden geïnterpreteerd, zijn deze op aanwijzing van de bronhouder toegewezen aan (of verdeeld over) beleidsvelden en taken, conform de definities en taakafbakening in het monitormodel. Door deze methode van codering werd het tevens mogelijk om te corrigeren voor verschillen in boekingspraktijk van overheidsorganisaties, zodat de cijfers onderling vergelijkbaar zijn geworden. Ook hebben we met deze werkwijze taakgerelateerde overhead op uniforme wijze kunnen toerekenen aan de betreffende taak¹ en relevante reservemutaties in de analyse kunnen betrekken. Doordat de codering door de onderzoekers is verricht is niet alleen uniformiteit geborgd, maar is ook de belasting bij respondenten zoveel mogelijk beperkt gebleven.

Uitvoeringsorganisaties: uitvraag met data-formats

Bij de uitvoeringsorganisaties – omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en – zijn de kosten van de structurele taken opgevraagd met data-formats. Deze formats zijn afgestemd op de taakuitvoering van de betreffende organisaties. Bij deze uitvoeringsorganisaties was het vanwege de volgende redenen niet mogelijk om ook te werken met een grootboekanalyse:

- Voorgeschreven boekingsvoorschriften (Iv3) zijn onvoldoende van toepassing vanwege de omvang van de begroting (omgevingsdiensten);
- Boekingsvoorschriften worden onvoldoende nageleefd of differentiëren onvoldoende van taken die niet worden geraakt door de Ow en Wkb (veiligheidsregio's en GGD'en). Dit wordt ook veroorzaakt doordat taken die worden geraakt door de Ow en Wkb een relatief klein deel zijn van hun takenpakket.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat registraties van omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en onvoldoende zijn toegerust om de kosten eenduidig in beeld te brengen. Dit speelt met name bij veiligheidsregio's en GGD'en, omdat zij bij de uitvoering van hun taken grotendeels met een lumpsum financiering worden

bekostigd door gemeenten.

Achtereenvolgens is per type uitvoeringsorganisatie aangegeven hoe hun kosten in het onderzoek zijn betrokken:

- Bij de omgevingsdiensten hebben de onderzoekers met maatwerk per omgevingsdienst een aanvullende inspanning verricht om de netto-lasten, voor zover mogelijk, in beeld te brengen. Netto-lasten uit het jaarverslag en verantwoordingen van omgevingsdiensten zijn gerubriceerd van grof naar fijn. Aanvullende uitsplitsingen zijn met onderbouwde ramingen door omgevingsdiensten tot stand gekomen;
- Bij de veiligheidsregio's is het onvoldoende mogelijk gebleken om op basis van registraties en openbare jaarstukken de benodigde uitsplitsingen te maken. Binnen het totale takenpakket van veiligheidsregio's vormt risicobeheersing een beperkt deel. En binnen de risicobeheersing gaat het ook maar om een gedeelte, omdat er ook taken onder vallen die niet worden geraakt door Ow en Wkb. Tevens heeft personeel vaak meerdere functies en zijn afdelingen niet langs de lijnen van beleidsvelden ingericht. Om de omvang van de netto-lasten van Ow- en Wkb-relevante taken te ramen is daarom uitgegaan van de uitkomsten in de eerdere nulmeting (2018) en is rekening gehouden met de kostenontwikkeling bij veiligheidsregio's nadien. In de vorige nulmeting kon gebruik worden gemaakt van een onderzoek specifiek voor veiligheidsregio's waarbij urenregistraties gedetailleerd zijn geïnterviewd;
- Bij GGD'en blijkt er onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten van taken die worden geraakt door de Ow. Net als bij veiligheidsregio's ontbreken hierop gerichte registraties. Ook gaat het daarbij om een zeer beperkte personele inzet in de nulsituatie omdat de verplichting pas ontstaat door de invoering van de Ow. Als GGD'en al vóór de invoering van de Ow 'Omgevingswettaken' hebben uitgevoerd, dan was dat op verzoek van gemeenten en bleek het om een beperkte personele inzet te gaan. In deze de rapportage blijft de omvang van de netto-lasten bij GGD'en buiten beschouwing.

Btw

De kosten zijn in dit rapport inzichtelijk gemaakt conform de boekingsystematiek van gemeenten, provincies en waterschappen (baten-lasten stelsel). Dat betekent dat Btw bij gemeenten en provincies buiten beschouwing is gelaten en bij waterschappen wel in de cijfers zit, omdat zij hun kosten inclusief Btw verantwoorden. Gemeenten en provincies kunnen hun Btw declareren bij het Btw-compensatiefonds, waterschappen kunnen dat niet.

1. De kosten van managementondersteuning in het primaire proces. Deze kosten dienen volgens de Informatievoorschriften te worden verantwoord op algemene taakvelden (0.4 bij gemeenten en 0.6 bij provincies). Op deze taakvelden wordt ook de overhead van zogenaamde PIOFACH-taken verantwoord.

Onderzoeksmethode: analyse en validatie

Aanvullende financiële rubriceringen

De uitsplitsingen benodigd voor de indelingen van het Monitormodel 2023 bleken goed te reconstrueren op basis van de grootboekanalyse. In het monitormodel zijn daarnaast ook een aantal nadere rubriceringen en uitsplitsingen opgenomen die minder consequent als zodanig worden geregistreerd in de financiële administratie. Het gaat bijvoorbeeld om de uitsplitsing naar milieuaspecten, vergunningen en meldingen en gevolgklassen, maar ook naar de omvang van de ICT-kosten. Deze uitsplitsingen en rubriceringen zijn afzonderlijk uitgevraagd.

Analyse met prestatie- en beleidsindicatoren

In aanvulling op de financiële gegevens is er ook informatie opgevraagd over prestatie- en beleidsindicatoren. Deze informatie is opgevraagd om kostenverschillen (tussen individuele gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten) en ontwikkelingen (vervolgmetingen) te kunnen duiden.

Het gaat om gegevens over formatie-inzet, aantallen gerealiseerde producten (met name aantal vergunningen: aangevraagd en verleend) en inspecties. Binnen deze aantallen is ook gevraagd naar verschillende uitsplitsingen, zoals naar gevolgklassen.

Bij de waterschappen is gebruik gemaakt van de gegevens die al integraal zijn uitgevraagd in de Waterschapsspiegel.

Inzet op breed gedragen uitkomsten

In het onderzoek is ruimte inspanning gepleegd om te komen tot breed gedragen uitkomsten. Hiertoe zijn de koepelorganisaties en de individuele respondenten in de voorbereidingsfase betrokken bij het onderzoek, zijn respondenten begeleid bij het aanleveren van informatie en is ruime gelegenheid geboden te komen tot gevalideerde uitkomsten.

Koepels en respondenten direct betrokken bij het onderzoek

In samenspraak met de koepels (VNG, IPO en UvW) is bekeken welke informatie reeds beschikbaar was en waarvan gebruik gemaakt kon worden. Ook heeft afstemming plaatsgevonden over het bepalen van de steekproeven. Zonder de representativiteit uit het oog te verliezen is waar mogelijk aangesloten op de steekproef van reeds bestaande uitvragen van koepels (bijvoorbeeld de VNG-monitor).

Respondenten zijn maximaal begeleid

Om de data-uitvraag efficiënt in te richten en de respons te bevorderen zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- De data-uitvraag is afgestemd met de koepels, inclusief koepels van uitvoeringsorganisaties, en getest door beoogde deelnemers op invulbaarheid en consistentie;
- Er zijn webinars georganiseerd om het doel van de uitvraag te benadrukken, definities en afbakeningen te verduidelijken en het proces van de data-uitvraag voor het voetlicht te brengen. Er is goed gebruik gemaakt van de webinars;
- Respondenten is gedurende een ruime periode (circa 5 maanden) de gelegenheid geboden om data aan te leveren. Tijdens deze periode konden respondenten gebruik maken van een helpdesk om vragen en knelpunten voor te leggen;
- In deze periode hebben de onderzoekers regelmatig contact opgenomen met respondenten over de aanlevering van de data. Daar waar de respons langzaam op gang kwam, hebben de koepels ondersteund om informatie beschikbaar te krijgen.

Validatie

Tijdens het onderzoeksproces zijn door de onderzoekers vragen gesteld over onduidelijke posten en de toedeling van overhead. De conceptcodering en ingevulde data-formats zijn met concrete vragen teruggedraaid met verzoek om deze te checken en – indien nodig – wijzigingen aan te brengen.

Hierna hebben er individuele validatiegesprekken plaatsgevonden waarbij de eigen uitkomsten zijn doorgesproken, verklaringen voor relatief hoge of lage uitgangsniveaus zijn doorgenomen en omissies in data zijn aangevuld. Bij veel gemeenten, provincies en omgevingsdiensten hebben dergelijke gesprekken plaatsgevonden en is ook nadien nog informatie aangereikt. Het gaat om ruim 30 gesprekken. Respondenten die geen behoefte hadden aan een gesprek hebben de gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de eigen uitkomsten.

Bij waterschappen heeft de grootboekanalyse meer het karakter gehad van een controle van de gegevens uit de Waterschapsspiegel. Er waren bij de waterschappen geen afzonderlijke validatiegesprekken nodig, maar er is desondanks de mogelijkheid geboden om schriftelijk te reageren op de uitkomsten. Alle waterschappen in de steekproef hebben hiervan gebruik gemaakt.

Afbakening: taakafbakening en definities

Taakafbakening

Bij het ontwikkelen van het Monitormodel is per type bevoegd gezag benoemd welke huidige taken in de toekomst zullen worden geraakt door de Ow en Wkb. Hierbij wordt benadrukt dat nog niet duidelijk is of ook de kosten verbonden met deze taken zullen wijzigen. De taken zijn volgens de gebruikelijke omschrijvingen in het BBV¹ en de Waterschapsspiegel onder de loep genomen en beoordeeld op relevantie en type activiteit.

De taakafbakeningen zijn onderdeel van het Monitormodel en op diverse momenten ter beschikking gesteld aan de respondenten.

Afbakening naar inhoud van taken

Binnen de grof ingedeelde Iv3-taakvelden (zie Bijlage 2) respectievelijk Waterschapsbeleidsproducten, die in principe wel Ow-/Wkb-gerelateerd zijn, zijn delen afgezonderd die niet moeten worden meegenomen. Het betreft bijvoorbeeld uitvoering van projecten of transitiekosten. Anderzijds zijn er ook onderdelen binnen grotendeels niet Ow-/Wkb-gerelateerde taken, die wel worden geraakt door de Ow, bijvoorbeeld het opstellen van het APV-beleid en vergunningen of het gemeentelijk rioleringsplan. Deze onderdelen binnen taakvelden zijn zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek.

De afbakening van Ow-gerelateerde taken is derhalve niet 1 op 1 te leggen op de Iv3-indeling. Bij gemeenten gaat het om een behoorlijk aandeel partieel toegevoegde beleidsvelden ([zie hoofdstuk 4](#)) en is er derhalve ook een substantieel effect op de netto-lasten.

Afbakening naar beleidsvelden

In het onderzoek zijn taken ingedeeld naar een aantal beleidsvelden: Ruimte, Bouwen, Milieu, Natuur, Water en Grondexploitaties. Waterschappen voeren vrijwel alleen taken uit binnen het beleidsveld Water (binnen de afbakening van de Ow). Taken voor het beleidsveld Natuur worden uitgevoerd door provincies. Grondexploitaties komen alleen voor bij gemeenten.

Afbakening naar typen activiteiten

In het onderzoek zijn vier typen activiteiten onderscheiden: beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het aanbrengen van dit onderscheid is niet voorgeschreven in wet- en regelgeving, zoals in Iv3 of andere boekhoudregels.

Voor het onderzoek is dit onderscheid wel gewenst. Het was daarom nodig om een extra codeerslag te maken. Daarnaast zijn de legesopbrengsten afzonderlijk in beeld gebracht.

Afbakening naar bevoegd gezag

De uitvoering van Ow-/Wkb-gerelateerde taken van gemeenten en provincies vindt deels plaats door het bevoegd gezag zelf en deels door uitvoeringsorganisaties, namelijk omgevingsdiensten en veiligheidregio's. In de financiële gegevens van de gemeenten en provincies zijn de eigen netto-lasten herkenbaar, maar is meestal geen uitsplitsing van de bijdragen aan deze diensten opgenomen, alleen een totaalbedrag. Onderverdeling van deze bijdrage naar beleidsvelden en activiteiten is dan niet mogelijk. Om ook voor deze bijdragen inzicht te krijgen in specificatie naar beleidsvelden en activiteiten van deze diensten is financiële informatie opgehaald bij deze diensten.

De resultaten van de bevraging van Omgevingsdiensten zijn gebruikt voor een nadere uitsplitsing van de gemeentelijke en provinciale bijdragen aan deze gemeenschappelijke regelingen. De uitsplitsing heeft plaatsgevonden naar beleidsvelden en typen activiteiten. Er zijn percentages berekend, die zijn toegepast op de reeds op basis van grootboeken in beeld gebrachte cijfers van gemeenten en provincies.

De resultaten van de bevraging van Veiligheidsregio's zijn gebruikt voor een bijtelling ten opzichte van de reeds in beeld gebrachte cijfers van gemeenten. De bijdragen aan Veiligheidsregio's zijn daarin namelijk niet meegenomen, omdat deze grotendeels geen betrekking hebben op Ow-gerelateerde taken (namelijk op crisisbeheersing en brandweer).

Definities

Voor beleidsvelden en activiteiten zijn uniforme definities opgesteld die in de uitvraag zijn opgenomen. De definities zijn opgenomen in [bijlage 1](#).

1. Gemeenten en provincies zijn ingevolge het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht categorieën te hanteren conform het voorschrift Informatie voor derden (Iv3). De vergelijkbare voorschriften uit de regelgeving van de waterschappen bevatten geen indeling die aansluit op wat nodig is voor dit onderzoek, maar de waterschappen hanteren wel een onderling ten behoeve van hun benchmarks, afgestemde indeling in producten die bruikbaar is voor dit onderzoek.

Steekproef en respons

Gemeenten

Er is een steekproef van ruim 50 gemeenten samengesteld om financiële grootboekgegevens aan te leveren voor de nulmeting. Bij deze ruime steekproef was het doel om van minimaal 30 gemeenten informatie te ontvangen met voldoende spreiding over kostenbepalende structuurkenmerken¹. Bij de steekproef is rekening gehouden met de omvang van gemeenten (inwonertal), de mate van verstedelijking, groei- en krimpgemeenten en geografische spreiding. Hierbinnen is een aantal gemeenten geselecteerd die deelnemen aan de VNG-monitor, maar dit is beperkt gebeurd vanwege een mogelijke oververtegenwoordiging van voorlopers waardoor een vertekend beeld zou kunnen ontstaan.

Steekproef en respons van gemeenten			
Gemeenten	Totaal NL	Steekproef	Respons
0-20.000 inwoners	66	9	3
20-50.000 inwoners	184	19	9
50-100.000 inwoners	60	13	8
100-250.000 inwoners	28	12	10
>250.000 inwoners	4	3	3
Totaal	342	56	33
Zeer dun bebouwd	152	21	12
Dun bebouwd	110	13	7
Dicht bebouwd	58	14	9
Zeer dicht bebouwd	22	8	5

In totaal hebben 33 gemeenten de grootboekinformatie aangeleverd. Uit bovenstaande tabel blijkt dat in de respons er een oververtegenwoordiging is van grotere (overwegend dichter bebouwde gemeenten), maar dat er voldoende spreiding over deze kostenbepalende structuurkenmerken is.

Provincies

Er is een steekproef samengesteld van vijf provincies. Voor deze selectie zijn de volgende criteria gehanteerd: het aantal inwoners, de mate van verstedelijking, oppervlakte van water en land en aanwezigheid van risicovolle bedrijven. Bij deze criteria is meegewogen dat provincies taken uitvoeren op het gebied van natuur en water. Ook zijn bij de selectie beelden meegenomen van het stadium waarin de provincies zich bevinden met betrekking tot de invoering van de Ow, omdat dit factoren zijn die de netto-lasten in het fysieke domein beïnvloeden.

Steekproef en respons van provincies			
Provincies	Totaal NL	Steekproef	Respons
Weinig inwoners	4	2	2
Matig veel inwoners	4	2	2
Veel inwoners	4	1	1
Totaal	12	5	5
Dun bebouwd	4	1	1
Matig dicht bebouwd	4	1	1
Dicht bebouwd	4	3	3

Op verzoek van de IPO is in de steekproefselectie rekening gehouden met de capaciteit bij provincies en de beschikbaarheid van gedetailleerde informatie. Het beperkte absolute aantal provincies betekent dat er per type slechts 1 à 3 respondenten zijn. Bij het wegen van informatie is hierbij extra zorgvuldigheid in acht genomen. Alle provincies in de steekproef hebben de grootboekinformatie aangeleverd

Waterschappen

Er is een steekproef samengesteld van zes waterschappen. Voor deze selectie is voldoende spreiding in acht genomen over het aantal inwoners en de oppervlakte land en water. Deze criteria sluiten aan bij de taakuitvoering van waterschappen, voorzover relevant voor dit onderzoek.

1. Kostenbepalende structuurkenmerken zijn objectieve kenmerken van gemeenten die in hoofdzaak kostenverschillen tussen (type) gemeenten verklaren.

Steekproef en respons (2)

Steekproef en respons van waterschappen			
Waterschappen	Totaal NL	Steekproef	Respons
Weinig inwoners	8	1	1
Matig veel inwoners	6	3	3
Veel inwoners	7	2	2
Totaal	21	6	6
Klein oppervlakte	7	2	2
Matig groot oppervlakte	6	2	2
Veel oppervlakte	8	2	2

Alle benaderde waterschappen hebben de grootboekinformatie aangeleverd.

Omgevingsdiensten

Er is een steekproef van 12 omgevingsdiensten samengesteld. Hierbij is rekening gehouden met de mate van beschikbaarheid van gegevens (omgevingsdiensten die tijd registreren), voor zover dat bekend was. Verder is gelet op spreiding naar inwonertal, de mate van verstedelijking en de oppervlakte.

Steekproef en respons van omgevingsdiensten			
Omgevingsdiensten	Totaal NL	Steekproef	Respons
Weinig inwoners	10	4	3
Matig veel inwoners	10	5	4
Veel inwoners	8	3	2
Totaal	28	12	9
Klein oppervlakte	11	6	4
Matig groot oppervlakte	8	2	1
Veel oppervlakte	9	4	4

Van de geselecteerde omgevingsdiensten hebben 9 organisaties (bruikbare) informatie aangeleverd. Vanwege beperkte celvulling op onderdelen (partiële non-respons) is bij de weging van de uitkomsten extra zorgvuldigheid in acht genomen.

Veiligheidsregio's en GGD'en

Bij veiligheidsregio's en GGD'en zijn steekproeven samengesteld van respectievelijk 12 veiligheidsregio's en 4 GGD'en. Hierbij is rekening gehouden met de mate van beschikbaarheid van gegevens (mate waarin er tijd wordt geregistreerd), voor zover dat bekend was.

De respons bij veiligheidsregio's en GGD'en is te laag geweest om landelijke uitkomsten te kunnen ramen. De informatie die wel is ontvangen is kwalitatief meegenomen. Bij veiligheidsregio's is gebruik gemaakt van de resultaten van de eerdere nulmeting en algemene ontwikkelingen nadien.

3.

Totaalbeeld

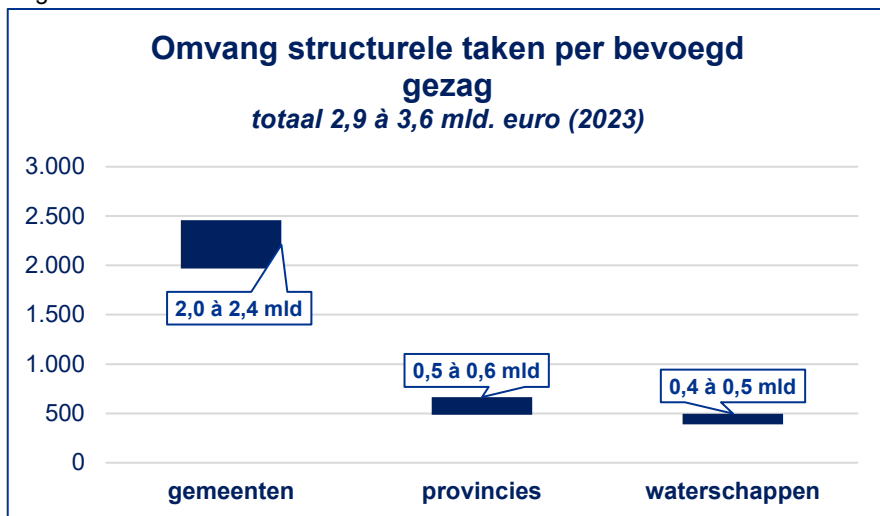
Kostenomvang structurele taken: 2,9 à 3,6 miljard euro

Totaalbeeld structurele taken

In dit hoofdstuk wordt de omvang van de structurele taken weergegeven die worden geraakt door de Ow en Wkb. Eerst wordt de omvang van de structurele taken gepresenteerd naar type bevoegd gezag (gemeenten, provincies en waterschappen). Vervolgens worden de netto-lasten ingedeeld naar beleidsvelden waarna wordt ingezoomd per afzonderlijk beleidsveld. De beleidsvelden zijn Ruimte, Bouwen, Milieu, Natuur, Water en Grondexploitatie.

Totaalomvang kosten taken naar type bevoegd gezag

De totale omvang van de kosten (netto-lasten) van structurele taken die worden geraakt door de Ow en Wkb door gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's bedraagt in 2023 tussen de 2,9 en 3,6 miljard euro. In de grafiek hieronder is de totaalomvang uitgesplitst naar type bevoegd gezag waarin ook de netto-lasten zijn opgenomen van de door uitvoeringsorganisaties uitgevoerde taken.



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het grootste deel van de netto-lasten wordt gemaakt door gemeenten als bevoegd gezag (iets minder dan 70%). Van deze netto-

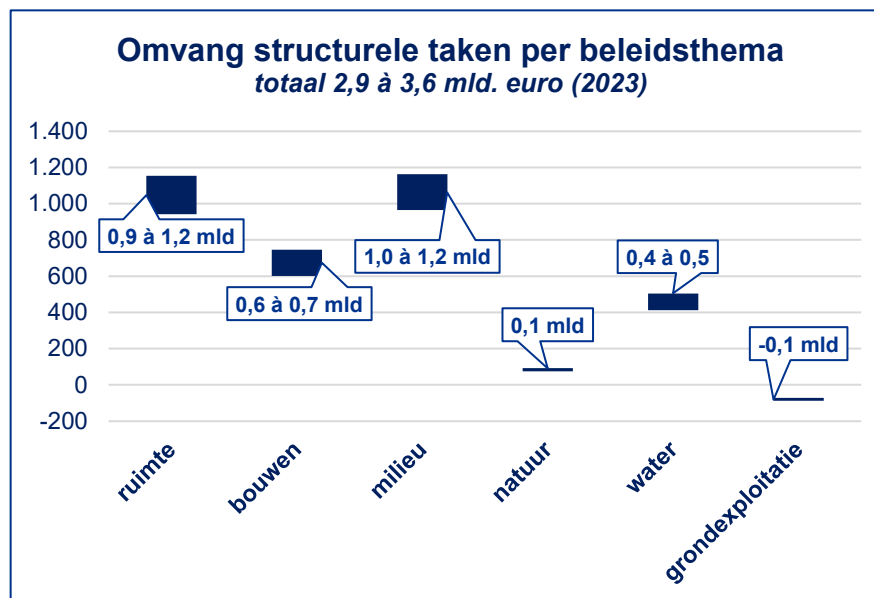
lasten vindt bij ruim driekwart de uitvoering ook plaats door gemeenten zelf en iets minder dan een kwart door uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten en veiligheidsregio's).

Ongeveer 17 à 18% van de netto-lasten wordt gemaakt door provincies als bevoegd gezag. Iets minder dan de helft van deze netto-lasten betreft uitvoering door omgevingsdiensten.

Ten slotte wordt circa 14% van de netto-lasten gemaakt door waterschappen als bevoegd gezag.

Omvang naar beleidsvelden

In onderstaande grafiek is de verdeling van de lasten naar de verschillende beleidsvelden opgenomen.

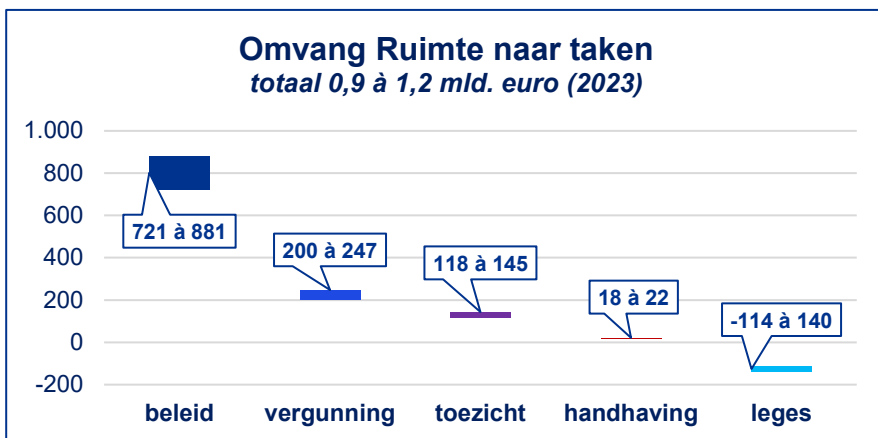


Kostenomvang structurele taken: 2,9 à 3,6 miljard euro

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het grootste deel van de netto-lasten samenhangt met Ruimte en Milieu (beide ongeveer een derde van het totaal). Met Bouwen is circa 20% gemoeid, waarbij moet worden bedacht dat hierin meer legesopbrengsten zijn opgenomen dan in de andere beleidsvelden.

Beleidsveld Ruimte

Binnen het beleidsveld Ruimte is in onderstaande grafiek opgenomen hoe de netto-lasten zijn verdeeld naar taken (beleid, vergunningen, toezicht, handhaving en leges). Dit is de optelsom van lasten en baten van gemeenten, provincies en waterschappen.

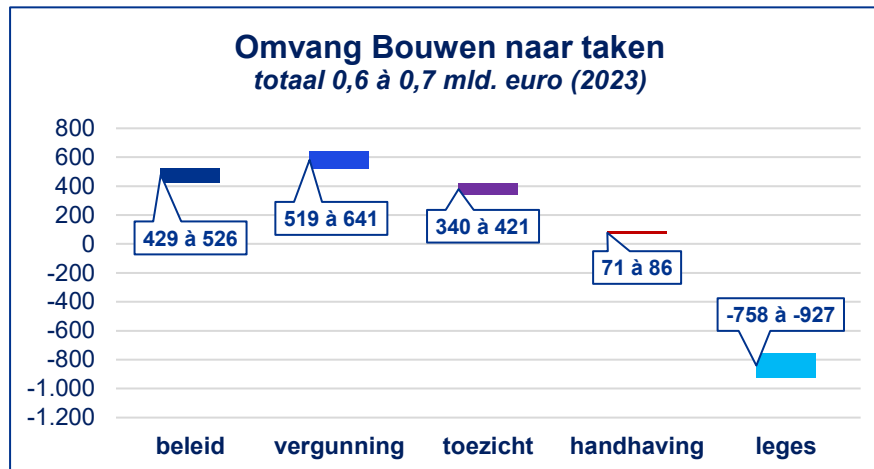


Het grootste deel van de netto-lasten voor Ruimte heeft betrekking op beleid (incl. planvorming). Het gaat om circa driekwart van de netto-lasten. Ongeveer een derde deel van de VTH-kosten wordt gedekt met leges.

Beleidsveld Bouwen

De taken op het beleidsveld Bouwen worden uitgevoerd door gemeenten als bevoegd gezag en zijn inclusief de uitvoering door omgevingsdiensten en veiligheidregio's. Vergunningverlening, toezicht en beleid (incl. planvorming) maken het grootste deel uit van de netto-lasten. Een belangrijk deel van de kosten voor het beleidsveld Bouwen wordt bekostigd uit leges. Met leges is ongeveer 0,8 à 0,9 mld. euro

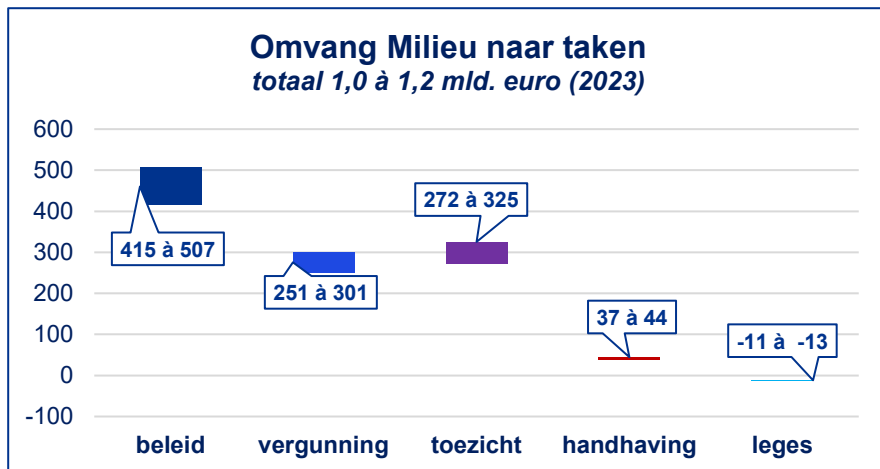
gemoeid. Met de legesopbrengsten wordt daarmee ongeveer 80% bekostigd van de kosten van VTH-taken. Dit is inclusief de kosten die worden gemaakt op het niveau van uitvoeringsorganisaties.



Beleidsveld Milieu

De taken op het beleidsveld Milieu worden uitgevoerd door gemeenten en provincies en zijn inclusief de uitvoering door omgevingsdiensten. Het grootste deel van de netto-lasten heeft betrekking op beleid; de omvang van de netto-lasten voor toezicht en vergunningverlening is ongeveer gelijk. Aan VTH-kosten wordt ruim de helft van de netto-lasten van Milieu uitgegeven. De VTH-taken worden vooral op het niveau van de omgevingsdiensten uitgevoerd.

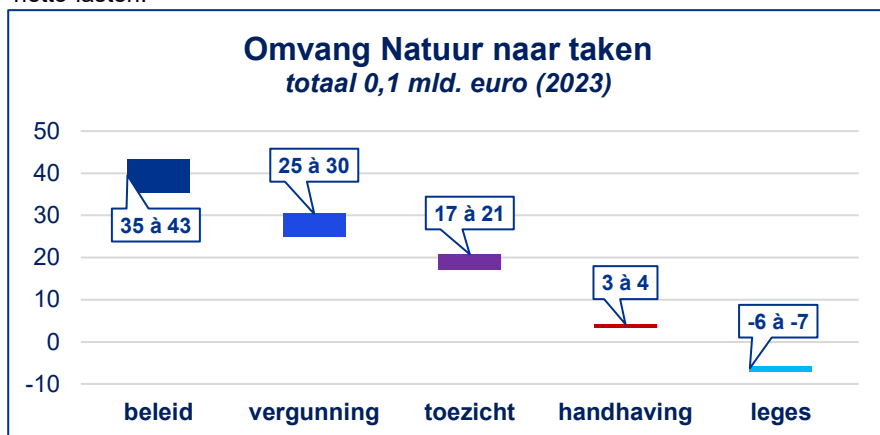
Kostenomvang structurele taken: 2,9 à 3,6 miljard euro



Beleidsveld Natuur

De taken op het beleidsveld Natuur worden uitgevoerd door provincies als bevoegd gezag en zijn inclusief de uitvoering door omgevingsdiensten (voor provincies).

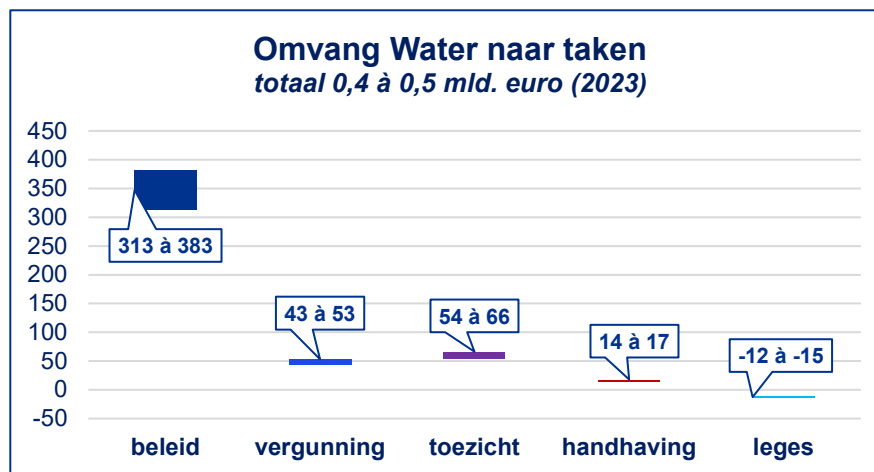
Beleid (incl. planvorming) en vergunningverlening bepalen het grootste deel van de netto-lasten.



Beleidsveld Water

De taken op het beleidsveld Water worden uitgevoerd door provincies en waterschappen en zijn inclusief de uitvoering door omgevingsdiensten (voor provincies).

Beleid (incl. planvorming) maakt het grootste deel van de netto-lasten uit. De lasten voor VTH-taken zijn relatief beperkt.



Beleidsveld Grondexploitaties

Het beleidsveld Grondexploitaties is niet verder uitgesplitst, omdat dit alleen een gemeentelijke taak betreft en deze taak volledig betrekking heeft op beleid (incl. planvorming).

Legesopbrengsten

Iets minder dan 50% van de VTH-kosten worden bekostigd met legesopbrengsten. Bij gemeenten als bevoegd gezag zijn deze 57%, bij provincies als bevoegd gezag ruim 5% en bij waterschappen iets minder dan 10%.

4.

Gemeenten

Taakafbakening bij gemeenten

Netto-lasten van gemeenten

In dit hoofdstuk worden de netto-lasten van de structurele taken van gemeenten in beeld gebracht die door de Ow en Wkb worden geraakt. Een deel van de taken wordt uitbesteed aan **uitvoeringsorganisaties** (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's). De kosten van deze organisaties komen aan bod in de **hoofdstukken 7 en 8**. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoeveel de lasten exclusief en inclusief uitvoeringsorganisaties bedragen van de gemeentelijke taken die worden geraakt door de Ow en Wkb.

Taakafbakening

In onderstaande tabel is de taakafbakening naar beleidsvelden en taken weergegeven. Er is aansluiting gezocht bij de boekingsvoorschriften van gemeenten (taakvelden). (B=Beleid; V=vergunningverlening; T=toezicht; H=handhaving).

Taakveld	Differentiatie taken	Taken			
		B	V	T	H
Ruimte					
8.1	Ruimtelijke plannen en faciliterend grondbeleid	X			
8.1	Ruimtelijke registraties (BRO, BGT, e.d.)			X	X
1.2	Opstellen APV, bijzondere wetten, Evenementenvergunning.	X	X	X	X
2.1	Verkeersbeleid, verkeerscirculatieplan	X			
2.1	Reguleren openbare ruimte: Wior-vergunning) kabels en leidingen, Kior, uitritvergunning		X		
2.2	Parkeerbeleid (ruimtelijke aspecten)	X			
2.3	Beleid, vergunningen/leges.	X	X		
3.3	Regelen straathandel, markten, veemarkten	X			
5.5	Beschermde stads- en dorpsgezichten en overige objecten met historische waarde in de publieke ruimte	X			
7.2	Gemeentelijk rioleringsplan (GRP), gemeentelijk waterplan, beleid watertaken, verordening	X			
Bouwen					
8.3	Vergunningverlening omgevingsvergunning (niet: milieu), bezwaar en beroep, leges, meldingen bouw		X		
8.3	Toezicht en handhaving omgevingsvergunningen, niet-gemelde activiteiten, welstand			X	X
8.3	Stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling	X			
Grondexploitatie					
3.2	Grondexploitatie bedrijventerreinen en bedrijfslocaties	X			

Taakveld	Differentiatie taken	Taken			
		B	V	T	H
8.2	Grondverwerving, bouw- en woonrijp maken, verkoop van bouwrijpe gronden	X			
Milieu					
7.4	Vergunningverlening omgevingsvergunningen milieu.		X		
7.4	Toezicht en handhaving omgevingsvergunningen milieu			X	X
7.4	Duurzaamheid, klimaat, energie (voorzover betrekking op openbare ruimte)	X			
7.4	Bodem, luchtkwaliteit, geluidshinder, externe veiligheid, algemeen milieubeleid, voorlichting, e.d.	X			

Onderscheid Ow en Wkb

In de monitor zijn naast de bovenstaande indeling in beleidsvelden en taken nog enkele rubriceringen opgenomen, zoals het onderscheid tussen taken die voortvloeien uit de Ow en de Wkb. Dit speelt op het beleidsveld Bouwen bij de taken vergunningverlening (V), toezicht (T) en handhaving (H). In de uitvraag is gevraagd om de kosten te specificeren naar ruimtelijke en bouwtechnische aspecten en naar gevolklassen.

Extrapolatie

Bij het vertalen van de uitkomsten van de steekproefgemeenten naar landelijke totalen is als volgt te werk gegaan:

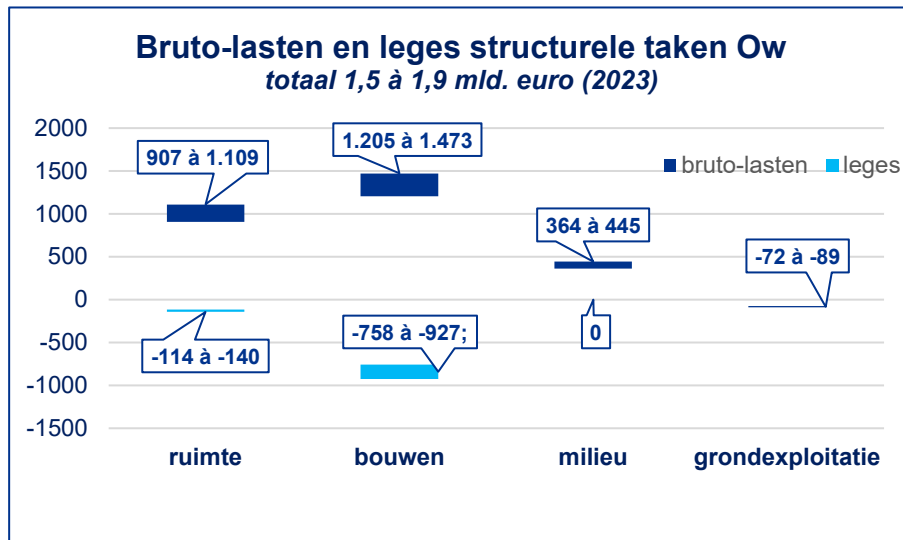
- De netto-lasten van gemeenten zijn gerubriceerd naar de typen gemeenten (inwonerklassen en bebouwingsdichtheid). Deze uitkomsten zijn berekend in euro's per inwoner;
- Er heeft een analyse plaatsgevonden van verschillen binnen categorieën (outliers). Voorzover deze een structureel kostenniveau bleken te indiceren zijn deze meegenomen;
- De gemiddelde netto-lasten naar typen gemeenten zijn vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners voor die type gemeenten in Nederland;
- Er is een onzekerheidsmarge van +/- 10% gehanteerd vanwege spreiding van uitkomsten van individuele gemeenten (binnen typen gemeenten) en de omvang van de respons ten opzichte van het totaal aantal gemeenten.

Kostenomvang taken uitgevoerd door gemeenten: 1,5 à 1,9 miljard euro

Totaalomvang kosten taken uitgevoerd door gemeenten

De totale omvang van de kosten (netto-lasten) van taken, uitgevoerd door gemeenten, die worden geraakt door de Ow en Wkb bedraagt in 2023 1,5 à 1,9 miljard euro. Inclusief uitvoeringsorganisaties bedragen de netto-lasten 2,0 à 2,4 miljard euro.

In het overzicht hieronder is aangegeven hoe de kosten zijn verdeeld over de beleidsvelden. Zowel de bruto-lasten (exclusief leges) als de legesopbrengsten zijn in beeld gebracht.

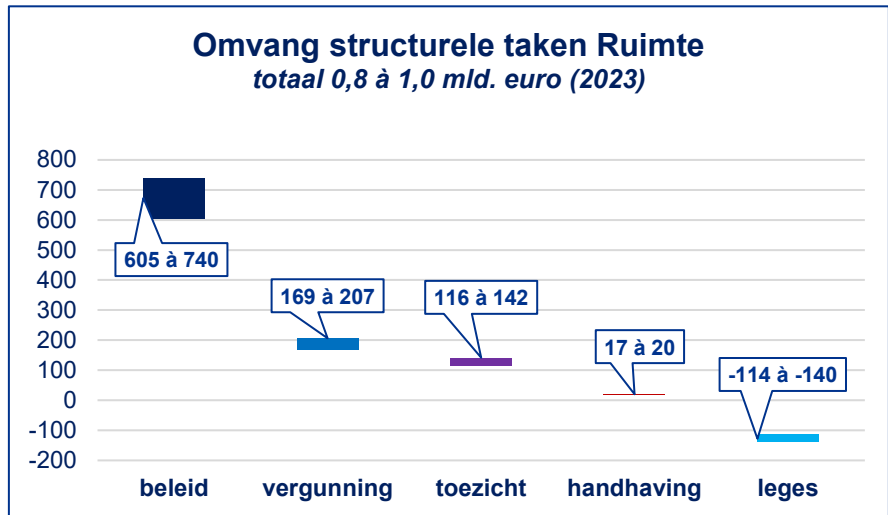


Ruim de helft van de netto-lasten heeft betrekking op Ruimte, circa 30% op Bouwen, 25% op Milieu en -5% op Grondexploitaties. Bij Bouwen is sprake van substantiële baten (uit leges). Bij grondexploitaties is per saldo sprake van netto-baten.

Ruimte

Binnen het beleidsveld Ruimte is het grootste deel van de bruto-lasten besteed aan beleid (incl. planvorming en beleidsuitvoering) zoals het opstellen van ruimtelijke plannen. Ongeveer tweederde van de bruto-lasten is hieraan besteed. Ongeveer een derde van de bruto-lasten van Ruimte is uitgegeven aan VTH-taken. Van de kosten voor VTH-taken besteden gemeenten bijna 60% aan vergunningverlening, ruim 35%

aan toezicht en ongeveer 5% aan handhaving. De legesopbrengsten hebben betrekking op onder andere APV-vergunningen en Wior-vergunningen.



Bouwen

De omvang van de bruto-lasten voor Bouwen bedraagt circa 1,2 à 1,5 mld. euro (exclusief uitvoeringsorganisaties). Dit is de optelsom van de beleidsvelden Beleid, Vergunning, Toezicht en Handhaving in de grafiek op de volgende pagina.

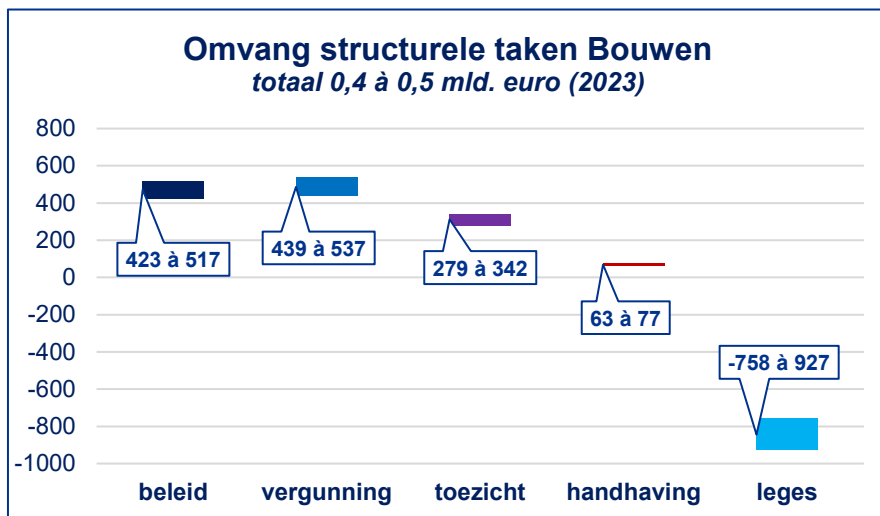
Van de bruto-lasten is circa 35% besteed aan beleid (incl. planvorming en beleidsuitvoering). De overige 65% hangt samen met de uitvoering van VTH-taken. Het grootste deel van deze VTH-taken hangt samen met vergunningverlening (circa 35%)¹, iets minder dan 25% hangt samen met toezicht en ongeveer 5% van de bruto-uitgaven is besteed aan handhaving.

Een belangrijk deel van de kosten voor het beleidsveld Bouwen wordt bekostigd uit leges. Met leges is ongeveer 0,8 à 0,9 mld. euro gemoeid.

De kosten voor VTH-taken op het beleidsveld Bouwen, inclusief uitvoering door uitvoeringsorganisaties, bedroegen in 2023 0,9 à 1,1 mld. euro. De legesopbrengsten bekostigen daarmee ruim 80% van de kosten voor VTH-taken op het beleidsveld Bouwen.

1. Een beperkt deel van de kosten (circa 5 à 10%) voor vergunningverlening hangt ook samen met meldingen, bijvoorbeeld een sloopmelding.

Kostenomvang taken uitgevoerd door gemeenten: 1,5 à 1,9 miljard euro



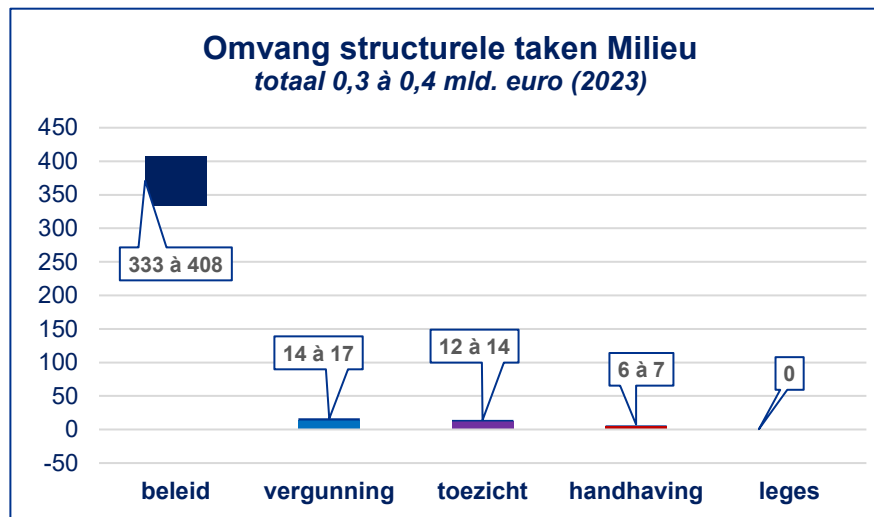
Onderscheid Ow en Wkb

De VTH-kosten bij Bouwen zullen zowel worden geraakt door de Ow als de Wkb. Het deel van de kosten dat betrekking heeft op gevolgklasse 1 (zie bijlage 2) wordt geraakt door de Wkb. Onvoldoende gemeenten bleken in staat om de kosten voor VTH-taken in 2023 te verdelen over gevolgklassen. Deze uitsplitsing is in 2023 ook nog niet relevant voor de gemeentelijke taakuitvoering. Bij de gemeenten die hierover wel informatie hebben aangeleverd heeft ongeveer 50% van de VTH-kosten betrekking op gevolgklasse 1. Daarbij heeft de Wkb alleen betrekking op de technische en niet op de ruimtelijke bouwaspecten. Over dit onderscheid is ook door een beperkt aantal gemeenten informatie aangeleverd. De wel aangeleverde gegevens laten een grote variatie zien. Globaal heeft ongeveer de helft betrekking op ruimtelijke bouwaspecten en de andere helft op technische bouwaspecten, maar dit is verder niet gedifferentieerd naar gevolgklassen.

Milieu

Het grootste deel van de netto-lasten aan Milieu, uitgevoerd door gemeenten, heeft betrekking op beleid (incl. planvorming en beleidsuitvoering). Het gaat om ruim 90%. Aan de VTH-taken is door gemeenten ongeveer 10% van de netto-lasten uitgegeven.

De uitvoering van VTH-taken is vooral bij omgevingsdiensten belegd, die niet in deze cijfers zijn opgenomen. In 2023 ontvingen gemeenten nog geen legesopbrengsten voor omgevingsvergunningen milieu.



Inclusief de kosten van uitvoeringsorganisaties bedroegen de netto-lasten aan Milieu voor gemeentelijke taken circa 0,7 à 0,8 mld. euro.

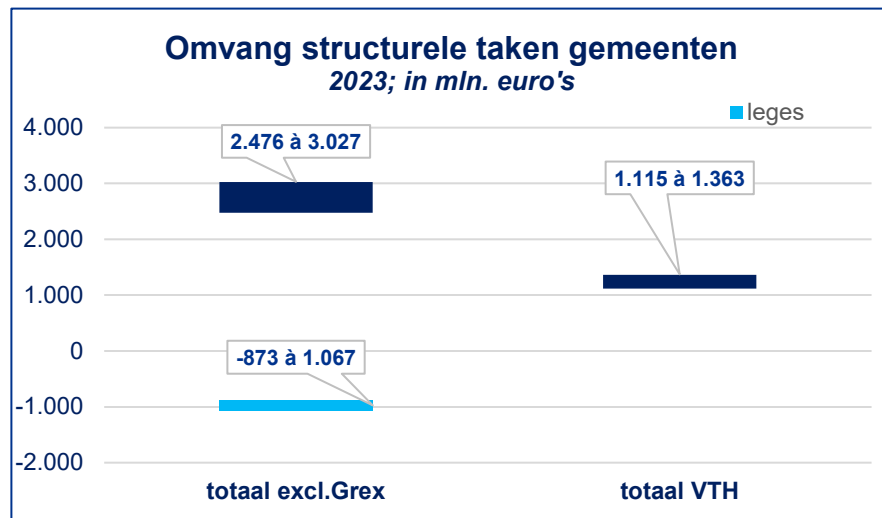
Onvoldoende gemeenten hebben aangegeven hoe de kosten zijn verdeeld over diverse milieuaspecten, zoals bodem, geluid, externe veiligheid en overige aspecten om hierover te kunnen rapporteren.

Grondexploitatie

De netto-lasten voor grondexploitaties zijn in 2023 -72 à -89 mln. euro. Gemeenten realiseren dus per saldo baten op grondexploitaties. Er zijn wel verschillen in de resultaten van individuele gemeenten. Gemiddeld realiseren grotere meer verstedelijkte gemeenten hogere netto-baten evenals groeigemeenten.

In vergelijking met enkele jaren geleden (nulmeting 2018) zijn de netto-baten op grondexploitaties sterk afgenomen. Deze ontwikkeling hangt onder andere samen met marktontwikkelingen (gestegen grondprijzen).

Kostenomvang taken uitgevoerd door gemeenten: 1,5 à 1,9 miljard euro



Omvang structurele taken

De gemeentelijke kosten voor door de Ow en Wkb geraakte structurele taken, zonder de netto-baten uit grondexploitatie en legesopbrengsten, bedroegen in 2023 circa 2,5 à 3,0 miljard euro. Inclusief kosten van uitvoeringsorganisaties bedroegen de kosten circa 2,9 à 3,6 mld. euro.

De leges dekken ongeveer 57% van de VTH-taken. In de percentage is rekening gehouden dat een deel van de VTH-taken niet door gemeenten is uitgevoerd maar door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. De kosten van deze uitvoeringsorganisaties zijn afzonderlijk in beeld gebracht ([zie hoofdstuk 7 en 8](#)).

ICT-kosten

Aan gemeenten is gevraagd welk deel van de kosten samenhangt met ICT-kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van Ow-gerelateerde taken. Daarbij gaat het om taakspecifieke licenties, de beheerbijdrage voor DSO-LV en Informatiepunt Leefomgevingen de kosten voor functioneel-, applicatie- en regelbeheer. Een beperkt aantal steekproefgemeenten heeft deze informatie kunnen aanleveren. Voor de gemeenten die deze inzichten wel hebben kunnen aanleveren gaat het om circa 4%

van de netto-lasten van de Ow-gerelateerde taken (57 à 82 mln. euro). In deze kosten zijn de uniforme ICT-kosten voor algemene soft- en hardware (incl. randapparatuur en netwerk) niet opgenomen, omdat deze onderdeel zijn van de centrale overheadkosten. Deze uniforme ICT-kosten maken ook geen onderdeel uit van de totale netto-lasten bij gemeenten.

Vergelijking nulmeting 2018

De netto-lasten van Ow- en Wkb-gerelateerde taken die door gemeenten als bevoegd gezag worden gemaakt (inclusief uitvoeringsorganisaties) zijn sinds de nulmeting (situatie 2018) toegenomen met circa 7 à 11%. Hierin is rekening gehouden met de ontwikkeling van prijspeil op basis van de CPI-index (zie [bijlage 3](#)).

Prestatie-indicatoren

Van de 33 responsgemeenten hebben er 12 informatie verstrekt over prestatie- en beleidsindicatoren, waarbij het per gemeente gaat om een deel van de gevraagde gegevens (partiële respons). Voor het ramen van prestatiegegevens op landelijk niveau zijn de responsaantallen te laag. Wel is er inzicht in welke gegevens over het algemeen wel konden worden geleverd en gegevens waarbij dat juist niet het geval bleek.

Redelijk ingevulde gegevens	Geheel ontbrekende gegevens
Aantal vooroverleggen (ruimte)	Aantal participatietrajecten (ruimte)
Aantal verleende vergunningen (bouwen, overige)	Verdeling bouwvergunningen naar gevolgklassen
Aantal inspecties (bouwen)	Verdeling bouwinspecties naar gevolgklassen, naar bouwtechnisch versus ruimtelijk
Aantal handhavingsacties (bouwen)	Verdeling bouw-handhavingsacties naar gevolgklassen

Om enige indicatie te verkrijgen van de verhouding tussen lasten en aantallen is een ruwe exercitie uitgevoerd voor het beleidsterrein 'bouw: de verhouding tussen de bruto lasten en het gepresteerde aantal vergunningen, inspecties en handhavingsacties. Daarbij blijkt er een ruimte bandbreedte in de kosten per eenheid te bestaan, met een factor 5 tussen de hoogste en de laagste kosten. Op basis van 10 waarnemingen liggen de gemiddelde kosten per vergunning tussen de 5.000 en 6.000 euro. Er zijn te weinig waarnemingen om iets over de kosten per inspectie of per handhavingsactie te kunnen zeggen.

Kostenomvang taken uitgevoerd door gemeenten: 1,5 à 1,9 miljard euro

Beleidsindicatoren

Op de beleids-indicatoren kan een globale schets worden gegeven, op basis van de verkregen respons.

Beleidsindicatoren
<i>Uitbesteding van taken</i> De meeste responsgemeenten hebben ruimtelijke taken uitbesteed aan de omgevingsdienst en/of aan particuliere bureaus. Uitbesteding van bouwtaken komt iets minder voor, maar toch bij de helft van de responsgemeenten, telkens aan een omgevingsdienst of particulier bureau. Ook hebben verreweg de meeste responsgemeenten extra milieutaken (buiten het BTP) uitbesteed aan de omgevingsdienst. De afspraken met de omgevingsdienst zijn in verreweg de meeste gevallen al afgestemd op de Omgevingswet. Alle responsgemeenten hebben regionale afspraken gemaakt (binnen de OD-regio) over regels en toezicht.
<i>Invulling decentrale beleidsruimte Omgevingswet</i> Alle responderende gemeenten werken voor 'ruimte' met de bruidsschat. Een klein deel heeft daar ruimere regels of striktere regels aan toegevoegd. Voor het vooroverleg (OPA, BOPA, technische bouwactiviteit) willen verreweg de meeste responsgemeenten leges gaan heffen m.i.v. 2024. Ook voor milieu werken zo goed als alle gemeenten met de bruidsschat. Een enkele gemeente heeft er eigen regels aan toegevoegd. Verreweg de meeste responsgemeenten willen milieuleges invoeren (maar niet allemaal). Daarbij wordt door sommige gestreefd naar volledige kostendekkendheid, maar dat is niet overal het geval.
<i>Invulling decentrale beleidsruimte Wkb</i> De meeste responsgemeenten zijn wel van plan om onder de Wkb steekproefsgewijs toezicht uit te oefenen, waarbij men risicogestuurd te werk wil gaan. Ook geven responsgemeenten aan inhoudelijke toetsing te willen doen voor bouwprojecten die onder de Wkb vallen.

Beleidsindicatoren
<i>Stadium implementatie Omgevingswet</i> Er zijn wel al omgevingsvisies vastgesteld (helft responsgemeenten), maar nog niet of nauwelijks een omgevingsplan noch lokale regels. Er zijn in verreweg de meeste responsgemeenten nog projectteams voor de invoering van de Omgevingswet aanwezig.

5.

Provinces

Taakafbakening bij provincies

Netto-lasten van provincies

In dit hoofdstuk worden de netto-lasten van de structurele taken van provincies in beeld gebracht die door de Ow worden geraakt. Een deel van de taken wordt uitbesteed aan omgevingsdiensten. De kosten van deze organisaties komen aan bod in [hoofdstuk 7](#). In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoeveel de netto-lasten exclusief en inclusief omgevingsdiensten bedroegen van de provinciale taken die worden geraakt door de Ow.

Taakafbakening

In onderstaande tabel is de taakafbakening naar beleidsvelden en taken weergegeven. Er is aansluiting gezocht bij de boekingsvoorschriften van gemeenten (taakvelden). (B=Beleid; V=vergunningverlening; T=toezicht; H=handhaving).

Taakveld		Differentiatie taken		Taken			
				B	V	T	H
Water							
3.2	Kwantiteit oppervlaktewater	X	X	X	X		
3.3	Kwantiteit grondwater	X	X	X	X		
3.4	Kwaliteit oppervlaktewater		X				
3.5	Kwaliteit grondwater	X	X	X	X		
3.9	Water, overige lasten en baten: kosten voor het opstellen van waterplan	X					
Milieu							
4.1	Bodemsanering (exclusief uitvoering van projecten) en vergunningen WBB	X	X	X	X		
4.2	Beleid luchtkwaliteit	X					
4.4	Vergunningverlening en handhaving: Wet Milieubeheer en Wabo (incl. externe veiligheid)		X	X	X		
4.5	Ontgrondingen: verordening, vergunningen	X	X	X	X		
4.6	Beleid duurzaamheid (excl. uitvoering projecten)	X					
4.9	Milieubeleidsplan, milieuverordening en beleid	X					
Natuur							
5.1	Beleid met betrekking tot natuurontwikkeling (exclusief uitvoering projecten)	X					
5.2	Natuurbeleidsplan, natuurbeheerplannen, PAS, beschermende maatregelen; beleid agrarisch natuurbeheer; landschapsverordening, advisering RO, vergunningen/ ontheffingen Wnb, adviezen en instemmingsbesluiten	X	X	X	X		

Taakveld	Differentiatie taken	Taken			
		B	V	T	H
5.3	Beheer flora en fauna	X	X	X	X
5.9	Overig natuurbeleid	X			
Ruimte					
2.9	Verkeers-, vervoers- en mobiliteitsplan (exclusief uitvoering)	X			
6.1	Beleid verduurzaming landbouw, kavelruil, kringlooplandbouw	X			
6.4	Beleid evenementen en zwembaden	X			
7.1	Beleid cultureel erfgoed, monumenten	X			
8.1	Provinciale plannen en onderzoeken, omgevingsvisie, POP, toetsing gemeentelijke plannen	X			
8.2	Woningmarktonderzoek, programmering, welstand	X			
8.3	Provinciaal beleid stedelijke vernieuwing	X			
8.9	Overig ruimtelijke planvorming	X			

Natuur soms uitbesteed aan omgevingsdiensten

Enkele provincies besteden natuurtaken uit aan een omgevingsdienst. Dit is het geval bij tenminste twee provincies, waarvan er één is opgenomen in de steekproef. Er zijn binnen het kader van dit onderzoek geen gegevens beschikbaar over de mate waarin provincies en omgevingsdiensten buiten de steekproef natuurtaken hebben uitbesteed respectievelijk uitgevoerd. Daarom zijn deze uitbestede kosten meegenomen in de hier gerapporteerde cijfers van de provincies.

Extrapolatie

Bij het vertalen van de uitkomsten bij de steekproefprovincies naar landelijke totalen is als volgt te werk gegaan:

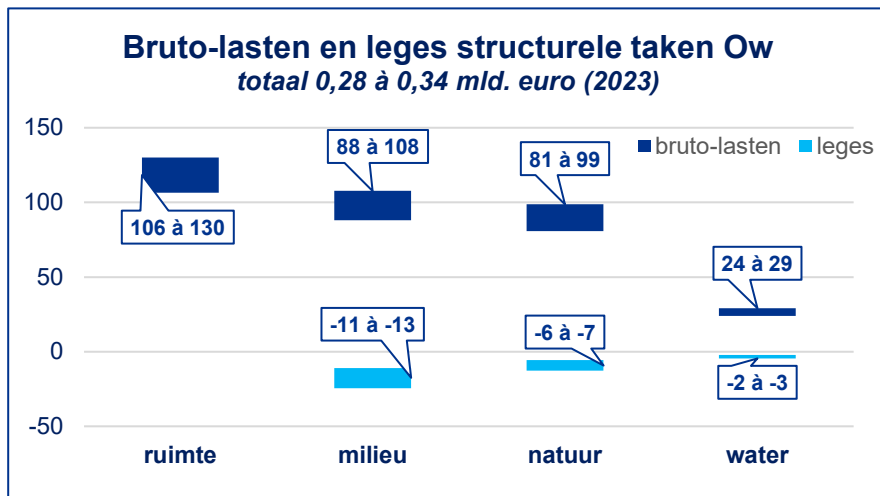
- De netto-lasten van provincies zijn gerubriceerd naar de typen provincies (inwonerklassen, bebouwingsdichtheid en oppervlakte land/water). Deze uitkomsten zijn berekend in euro's per inwoner;
- Er heeft een analyse plaatsgevonden van verschillen binnen categorieën (outliers). Voorzover deze een structureel kostenniveau bleken te indiceren zijn deze meegenomen;
- De gemiddelde netto-lasten naar typen provincies zijn vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners naar typen provincies in Nederland;
- Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd vanwege spreiding van uitkomsten van individuele provincies. Deze onzekerheidsmarge is +/- 10%.

Kostenomvang taken uitgevoerd door provincies: 0,28 à 0,34 miljard euro

Totaalomvang kosten taken uitgevoerd door provincies

De totale kosten (netto-lasten), uitgevoerd door provincies, van taken die worden geraakt door de Ow, bedroegen in 2023 0,28 à 0,34 miljard euro. Inclusief omgevingsdiensten bedragen de netto-lasten 0,52 à 0,63 miljard euro.

In het overzicht hieronder is aangegeven hoe de kosten zijn verdeeld over de beleidsvelden (exclusief omgevingsdiensten). Zowel de bruto-lasten (exclusief leges) als de legesopbrengsten zijn in beeld gebracht.



Bijna 40% van de netto-lasten van provincies heeft betrekking op Ruimte, bijna 30% op Milieu en Natuur en minder dan 10% op Water. Hierin zijn legesopbrengsten gesaldeerd, alleen bij Ruimte zijn er geen leges relevant.

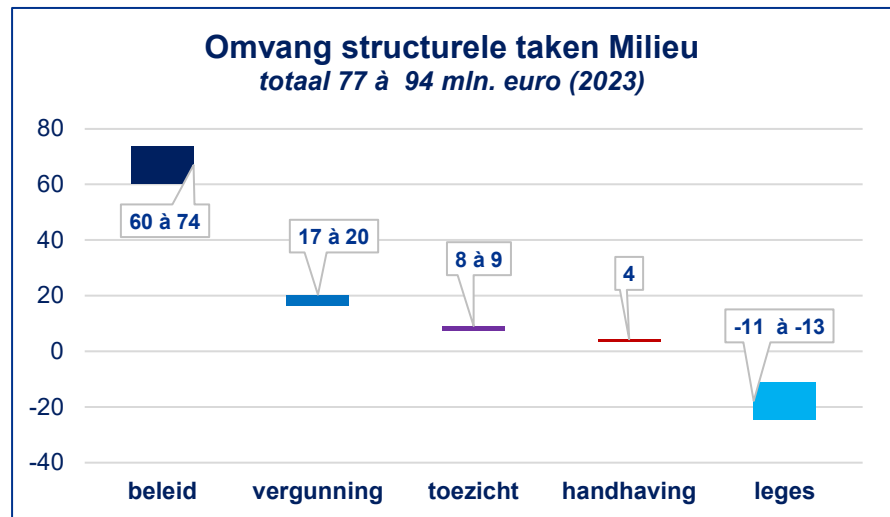
Ruimte

De netto-lasten van provincies aan Ruimte hebben volledig betrekking op beleid (incl. planvorming). Een deel van de kosten hangt samen met omgevingstafels en participatieprojecten. Dit varieert in 2023 bij provincies in de steekproef tussen de 1 en 10%.

Milieu

Binnen het beleidsveld Milieu is ongeveer tweederde van de netto-lasten, uitgevoerd door provincies, besteed aan beleid (incl. planvorming). Ongeveer een derde deel van

de netto-lasten heeft betrekking op VTH-taken. Van de bruto-lasten aan VTH-taken is het grootste deel besteed aan vergunningverlening (circa 60%), ruim een kwart aan toezicht en ongeveer 15% aan handhaving.



Inclusief de kosten van omgevingsdiensten bedroegen de netto-lasten aan Milieu voor provinciale taken circa 0,29 à 0,35 mld. euro.

Aan provincies is gevraagd met welke milieuaspecten de netto-lasten samenhangen (bodem, geluid, externe veiligheid, overig). Provincies hebben hierover uiteenlopende beelden. Bij 2 provincies gaat het vooral om bodem, maar bij andere provincies hangt juist een groot deel samen met geluid of overige milieuaspecten.

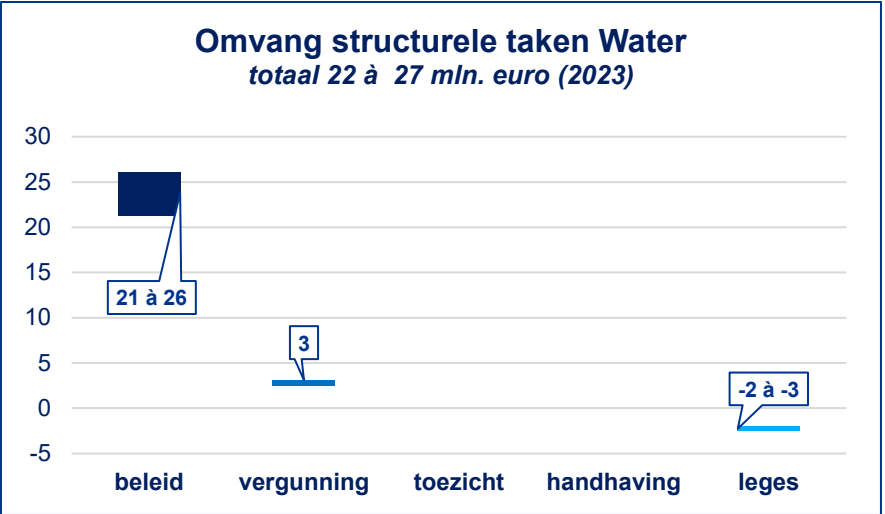
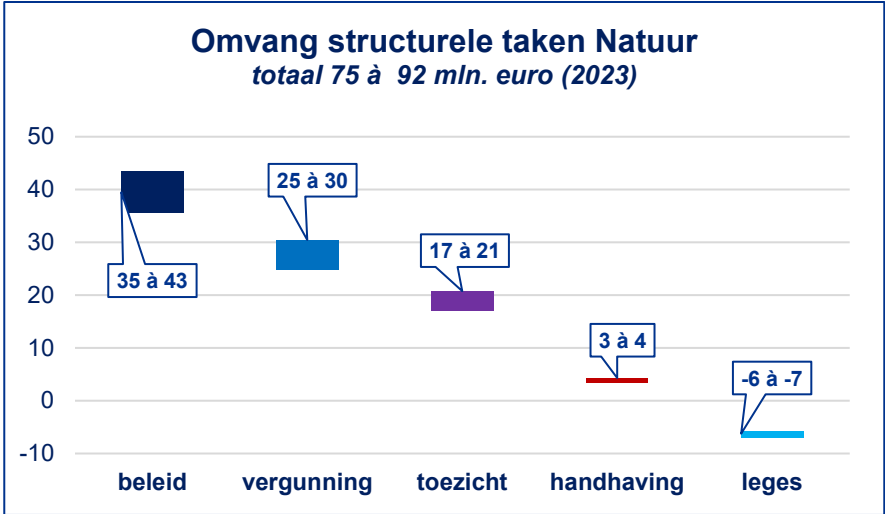
Natuur

Binnen het beleidsveld Natuur is ongeveer 45% van de netto-lasten besteed aan beleid (incl. planvorming). De overige 55% van de netto-lasten heeft betrekking op VTH-taken. Binnen de bruto VTH-lasten is ruim de helft besteed aan vergunningverlening, ongeveer een derde aan toezicht en minder dan 10% aan handhaving.

De leges dekken bij Natuur tussen de 10 à 15% van de VTH-lasten.

De verdeling over taken binnen Natuur is weergegeven in de grafiek op de volgende bladzijde.

Kostenomvang taken uitgevoerd door provincies: 0,28 à 0,34 miljard euro



Water

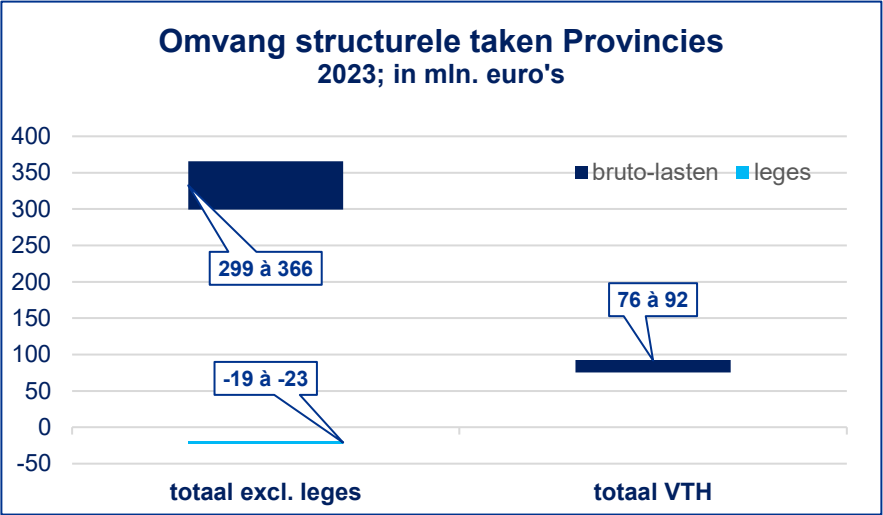
Binnen het beleidsveld Water is door provincies vrijwel het gehele budget besteed aan beleid (incl. planvorming). Het gaat om circa 90% van de bruto-lasten (als de legesopbrengsten buiten beschouwing worden gelaten). De overige 10% is besteed aan vergunningverlening die vrijwel volledig wordt gedekt uit legesopbrengsten. Provincies maken op het beleidsveld Water geen kosten voor toezicht en handhaving.

Omvang structurele taken

De provinciale kosten voor door de Ow-geraakte structurele taken, zonder legesopbrengsten, bedroegen in 2023 circa 0,30 à 0,37 miljard euro. Inclusief de kosten van omgevingsdiensten bedroegen de bruto-lasten circa 0,54 à 0,65 miljard euro.

De leges dekken ruim 5% van de VTH-taken. In de percentage is rekening gehouden dat een deel van de VTH-taken niet door provincies is uitgevoerd maar door omgevingsdiensten. De kosten van deze uitvoeringsorganisaties zijn afzonderlijk in beeld gebracht ([zie hoofdstuk 7](#)).

Kostenomvang taken uitgevoerd door provincies: 0,28 à 0,34 miljard euro



ICT-kosten

Aan provincies is gevraagd welk deel van de kosten samenhangt met ICT-kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van Ow-gerelateerde taken. Daarbij gaat het om taakspecifieke licenties, de beheerbijdrage voor DSO-LV en Informatiepunt Leefomgeving en de kosten voor functioneel-, applicatie- en regelbeheer. Van de vijf steekproefprovincies is deze informatie door 3 provincies aangeleverd waarbij de spreiding relatief beperkt is. Voor de provincies die deze inzichten wel hebben kunnen aanleveren gaat het om circa 2% van de netto-lasten van de Ow-gerelateerde taken (4 à 6 mln. euro). In deze kosten zijn de uniforme ICT-kosten voor algemene software en hardware (incl. randapparatuur en netwerk) niet opgenomen, omdat deze onderdeel zijn van de centrale overheadkosten.

Vergelijking nulmeting 2018

De netto-lasten van Ow-gerelateerde taken die door provincies als bevoegd gezag worden gemaakt (inclusief omgevingsdiensten) zijn sinds de nulmeting (situatie 2018) afgenomen met circa 20 à 25%. Hierin is rekening gehouden met de ontwikkeling van het prijspeil op basis van de CPI-index (zie [bijlage 3](#)).

Deze afname doet zich vooral voor op de beleidsvelden Milieu en het beleidsveld Ruimte. In [hoofdstuk 7](#) wordt de ontwikkeling bij omgevingsdiensten afzonderlijk geschetst.

Prestatie-indicatoren

Van de 5 steekproefprovincies hebben er 3 informatie verstrekt over prestatie- en beleidsindicatoren, waarbij het per provincie gaat om een deel van de gevraagde gegevens (partiële respons).

Voor het ramen van prestatiegegevens op landelijk niveau is de respons te laag. 2 provincies hebben aantallen opgegeven, te weten: vergunningen voor milieu en natuur, milieu-inspecties en milieu- handhavingsacties. Gevraagde aantallen op het beleidsveld ruimte (vooruitlopend op de Omgevingswet, zoals omgevingstafels, participatietrajecten) zijn niet ingevuld.

Beleidsindicatoren

De beleidsindicatoren zijn door alle 3 de responderende provincies ingevuld.

Beleidsindicatoren
Uitbesteding van taken Ruimtelijke taken zijn door sommigen uitbesteed aan particuliere bureaus (niet aan een omgevingsdienst). Ook zijn extra milieutaken (buiten het BTP) uitbesteed aan een omgevingsdienst. De afspraken met de omgevingsdienst zijn al afgestemd op de Omgevingswet.
Invulling decentrale beleidsruimte Omgevingswet De responderende provincies willen milieuleges gaan heffen met ingang van 2024.
Stadium implementatie Omgevingswet Alle responderende provincies hebben een omgevingsverordening vastgesteld, en op 1 na hebben ze een omgevingsvisie vastgesteld. In alle responsprovincies zijn nog projectteams voor de invoering van de Omgevingswet aanwezig. Op de terreinen van bouwen (uitvoeringsprogramma wonen) en milieu (actieplan Geluid, overdracht bodemtaken naar gemeenten) heeft de ene provincie al wel een besluit genomen, de andere nog niet. Voor natuur (beheerplan natura 2000) en Water (regionaal waterprogramma) hebben alle 3 responsprovincies hun plan gereed.
DSO De responderende provincies zijn allemaal aangesloten op DSO-LV en Informatiepunt leefomgeving en beschikken over toepasbare regelsoftware, annotatiesoftware en een zaakstelsel. Ze zijn nog niet allemaal aangesloten op de IPLO-kennisbank.

6.

Waterschappen

Taakafbakening bij waterschappen

Netto-lasten van waterschappen

In dit hoofdstuk worden de netto-lasten van de structurele taken van waterschappen in beeld gebracht die door de Ow en Wkb worden geraakt.

Taakafbakening

In onderstaande tabel is de taakafbakening naar beleidsvelden en taken weergegeven. Er is aansluiting gezocht bij de indeling van de Waterschapsspiegel (beleidsproducten). (B=Beleid; V=vergunningverlening; T=toezicht; H=handhaving). *De grijs gearceerde regels vallen onder het beleidsveld Ruimte; de overige onder Water.*

Beleidsproduct		Differentiatie taken	Taken			
			B	V	T	H
1	Eigen plannen	Beheersplan waterkeringen	X			
		Waterbeheersplan	X			
		Beheersplan wegenbeheer	X			
		Beheersplan vaarwegenbeheer	X			
		Thema- en gebiedsgerichte plannen	X			
		Plannen afvalwaterketenbeleid	X			
		Calamiteitenplannen	X			
2	Plannen van derden	Plannen van derden	X			
3	Beheersinstrumenten waterkeringen	Legger waterkeringen (alleen beleid, geen projectuitvoering)	X			
6	Beheersinstrumenten Watersystemen	Peilbesluiten	X			
		Waterakkoorden	X			
		Legger waterlopen en kunstwerken	X			
8	Baggeren van waterlopen en saneren van waterbodems	Baggerprogramma (alleen beleid, geen projectuitvoering)	X			
11	Monitoring watersystemen	Monitoring waterkwantiteit	X			

Beleidsproduct		Differentiatie taken	Taken			
			B	V	T	H
16	Beheersinstrumenten wegen	Legger wegen, kunstwerken en wegsloten	X			
19	Beheersinstrumenten vaarwegen en havens	Legger vaarwegen, kunstwerken en havens	X			
22	Beheer Keurkwartet en VTH-beleid	Beheer Keurkwartet en VTH-beleid	X			
23	Vergunningen en meldingen	Vergunningen		X		
		Meldingen		X		
24	Adviezen vergunningen	Wabo-adviezen		X		
		Adviezen Waterwet aan andere Waterbeheerders		X		
25	Toezicht	Toezicht			X	
26	Handhaving	Bestuursrechtelijke handhaving				X
		Strafrechtelijke handhaving				X
27	Regulering lozingen	Rioleringsplannen	X			
		Stimulering derden aanpak diffuse emissies	X			

Extrapolatie

Bij het vertalen van de uitkomsten bij de steekproefwaterschappen naar landelijke totalen is als volgt te werk gegaan:

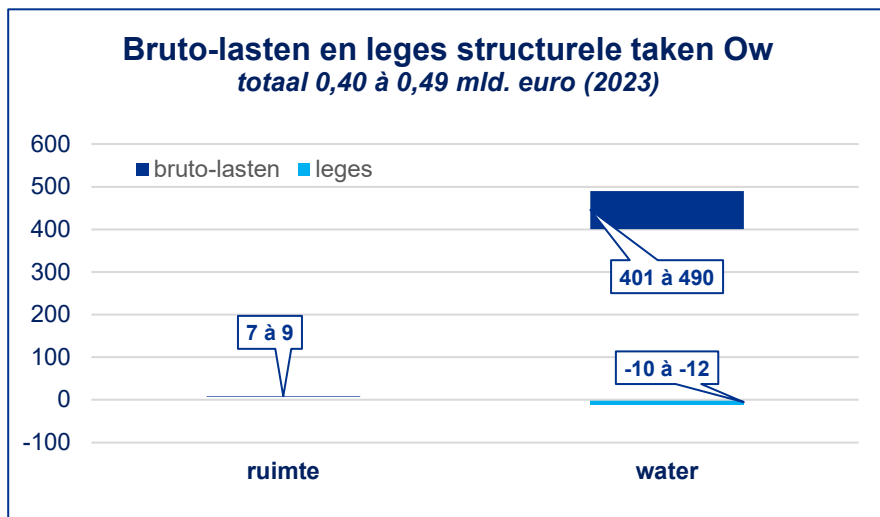
- De netto-lasten van waterschappen zijn gerubriceerd naar de typen waterschappen (inwonerklassen en oppervlakte land/water). Deze uitkomsten zijn berekend in euro's per inwoner;
- Er heeft een analyse plaatsgevonden van verschillen binnen categorieën (outliers). Voorzover deze een structureel kostenniveau bleken te indiceren zijn deze meegenomen;
- De gemiddelde netto-lasten naar typen waterschappen zijn vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners naar typen waterschappen in Nederland;
- Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd vanwege spreiding van uitkomsten van individuele waterschappen. Deze onzekerheidsmarge is +/- 10%.

Kostenomvang taken uitgevoerd door waterschappen: 0,40 à 0,49 miljard euro

Totaalomvang kosten taken uitgevoerd door waterschappen

De grootboekanalyses bij waterschappen hebben gediend als validatie en aanvulling op de cijfers uit de Waterschapsspiegel. De Waterschapsspiegel bieden al een beeld van de Ow-relevante structurele taken. De grootboekanalyses zijn gebruikt om dit beeld scherper te krijgen.

De totale omvang van de netto-lasten van taken die worden geraakt door de Ow door waterschappen bedraagt in 2023 0,40 à 0,49 miljard euro. In het overzicht hieronder is aangegeven hoe de kosten zijn verdeeld over de beleidsvelden.



Vrijwel alle taken van waterschappen hebben betrekking op het beleidsveld Water.

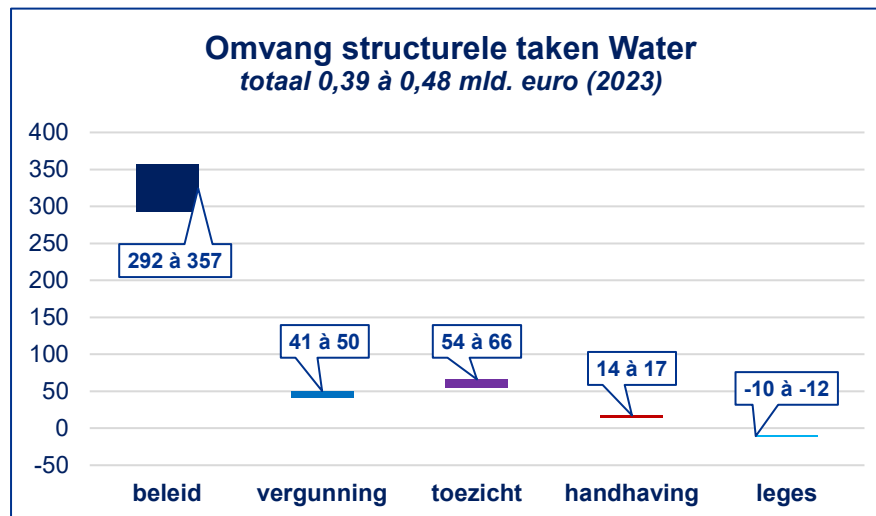
Ruimte

De netto-lasten van waterschappen aan Ruimte (7 à 9 mln. euro) hebben volledig betrekking op beleid (incl. planvorming).

Water

Bij het beleidsveld Water is ongeveer driekwart van de netto-lasten besteed aan beleid (incl. planvorming). Ongeveer een kwart van de netto-lasten heeft betrekking op VTH-taken. Bijna 40% van de VTH-taken heeft betrekking op vergunningverlening. Aan toezicht is bijna 50% besteed en de resterende 10 à 15% heeft betrekking op

handhaving. De legesopbrengsten dekken ongeveer 10% van de bruto-lasten aan VTH-taken (totaal 109 à 133 mln. euro).



Omvang structurele taken

De netto-lasten van waterschappen voor de structurele taken die door de Ow worden geraakt bedroegen in 2023 circa 0,40 à 0,49 miljard euro (incl. btw). Binnen de totale netto-lasten van waterschappen hebben de legesopbrengsten een beperkte invloed.

ICT-kosten

In de Waterschapsspiegel is aan waterschappen gevraagd welk deel van de ICT-kosten betrekking heeft op de uitvoering van Ow-gerelateerde taken. Daarbij loopt het aandeel van ICT-kosten dat betrekking heeft op Ow-gerelateerde taken tussen individuele waterschappen behoorlijk uiteen. Ook is dit aandeel niet bij alle waterschappen in beeld. Indien de beschikbare gegevens worden geëxtrapoleerd leidt dit tot een landelijk beeld van 48 à 64 mln. euro aan ICT-kosten in 2023. Dit is circa 12 à 13% van de totale netto-lasten voor Ow-gerelateerde taken.

Kostenomvang taken uitgevoerd door waterschappen: 0,40 à 0,49 miljard euro

Er is ingezoomd op alleen de directe ICT-kosten zoals taakspecifieke licenties, de beheerbijdrage voor DSO-LV en Informatiepunt Leefomgeving en de kosten voor functioneel-, applicatie- en regelbeheer. Bij de waterschappen in de steekproef gaat het om circa 2% van de netto-lasten van de Ow-gerelateerde taken (8 à 11 mln. euro). Bij de extrapolatie van ICT-kosten is een onzekerheidsmarge van 15% gehanteerd.

Vergelijking nulmeting 2018

De netto-lasten van Ow-gerelateerde taken die op het niveau van waterschappen worden gemaakt zijn sinds de nulmeting (situatie 2018) ongeveer gelijk gebleven (tussen een toename van 5% en een afname van 8%). Hierin is rekening gehouden met de ontwikkeling van het prijspeil op basis van de CPI-index (zie [bijlage 3](#)).

Prestatie-indicatoren

De informatie over de prestatie- en beleidsindicatoren is ontleend aan de Waterschapsspiegel. Hiervoor hebben alle 21 waterschappen gegevens verstrekt. Wel is sprake van partiële non-respons, hetgeen betekent niet alle vragen door alle waterschappen zijn beantwoord.

Plannen en besluiten

Plannen en besluiten	Gemiddeld aantal per waterschap*	n
Opgestelde plannen	3,7	11
Plannen waarbij waterschap betrokken is (advies, vooroverleg)	270	11
Vastgestelde en herziene peilbesluiten	2,5	19
Kilometers waterlopen in legger opgenomen	1.550	16
Kunstwerken in legger opgenomen	2.600	16
Formeel vastgestelde projectplannen/-besluiten	10	14
Beroep tegen het Waterschapsbesluit (m.u.v. belastingen)	4,7	20
% beroep tegen Waterschapsbesluiten dat gegrond was (vernietiging besluit)	4%	18
*Getallen boven de 100 zijn afgerond op 10-tallen		

Bron: Aantal plannen en besluiten gedurende 2023 (met respons); bron Waterschapsspiegel

Vergunningen en meldingen

Vergunningen en meldingen	Gemiddeld aantal per waterschap*	n
Vergunningaanvragen Waterwet en Keur	890	21
waarvan via Omgevingsloket online	730 (74%)	19
% afgehandeld binnen 8 weken (ongewogen)	79%	21
% na verlening afgehandeld binnen 8 weken	60%	18
Meldingen o.b.v. (de onderliggende regelgeving bij) de Waterwet en de Keur	1.500	21
waarvan via Omgevingsloket online	72%	20
Adviezen op vergunningen van andere bevoegde gezagen	100	16
Bezwaren tegen vergunningen	13	21
% afgehandeld binnen wettelijke termijn (ongewogen)	82%	21
% beroep dat gegrond was	4%	21
*Getallen boven de 100 zijn afgerond op 10-tallen		

Bron: Aantal vergunningen en meldingen gedurende 2023 (met respons); bron Waterschapsspiegel

Inspecties en handhaving

Inspecties en handhavingsacties	Gemiddeld aantal per waterschap*	n
Inspectiebezoeken	1.660	20
Geconstateerde overtredingen	210	20
Bestuurlijke strafbeschikkingen (BSB)	6,9	19
Processen verbaal (niet voor bestuurlijke strafbeschikkingen; BSB)	16	19
*Getallen boven de 100 zijn afgerond op 10-tallen		

Bron: Aantal inspecties en handhavingsacties gedurende 2023 (met respons); bron Waterschapsspiegel

Kostenomvang taken uitgevoerd door waterschappen: 0,40 à 0,49 miljard euro

Beleidsindicatoren

De helft van de waterschappen heft leges bij initiatiefnemers. Daarbij wordt door niet één van de betreffende waterschappen gestreefd naar volledige kostendeckendheid van de leges: de streefpercentages variëren van 10% tot 80% (gemiddeld 45%).

De waterschappen (op één na) heffen geen leges bij andere overheden voor aan hen uitgebrachte adviezen.

Alle waterschappen op één na hebben een Waterschapsverordening vastgesteld. Hierin heeft bijna tweedere maatwerkregels opgenomen.

De bruidsschat is door 80% van de waterschappen volledig overgenomen en door 20% gedeeltelijk.

In ruim de helft van de waterschappen was er ultimo 2023 buiten de lijnorganisatie nog een projectleider Omgevingswet (55%) en ook bij ruim de helft (60%) van de waterschappen was er nog een projectorganisatie Omgevingswet.

7.

Omgevingsdiensten

Kostenomvang taken uitgevoerd door omgevingsdiensten: 0,63 à 0,74 miljard euro

Totaalomvang kosten taken uitgevoerd door omgevingsdiensten

In dit hoofdstuk worden de netto-lasten van de structurele taken die worden geraakt door de Ow en Wkb die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd in beeld gebracht. Omgevingsdiensten voeren taken uit voor gemeenten en provincies. In het onderzoek is in beeld gebracht welk deel samenhangt met gemeentelijke taken en welk deel met provinciale taken.

Verschillen in takenpakket

Voor een belangrijk deel van de milieutaken zijn gemeenten en provincies wettelijk verplicht om deze te beleggen bij omgevingsdiensten. Het gaat om het zogenaamde 'basistakenpakket' (BTP). Daarnaast zijn gemeenten en provincies vrij om overige taken te laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Zo laat een deel van de gemeenten bouwtaken (VTH) uitvoeren door omgevingsdiensten of zijn ook milieutaken buiten het BTP opgedragen aan omgevingsdiensten. Deze variatie in uitbesteding vraagt om extra zorgvuldigheid bij het vertalen van steekproefuitkomsten naar landelijke totalen. Als extra check is het randtotaal gehanteerd van bijdragen aan omgevingsdiensten uit de grootboekanalyses bij gemeenten. Bij provincies was het minder goed mogelijk vanwege de grotere spreiding van provinciale bijdragen aan omgevingsdiensten.

Extrapolatie

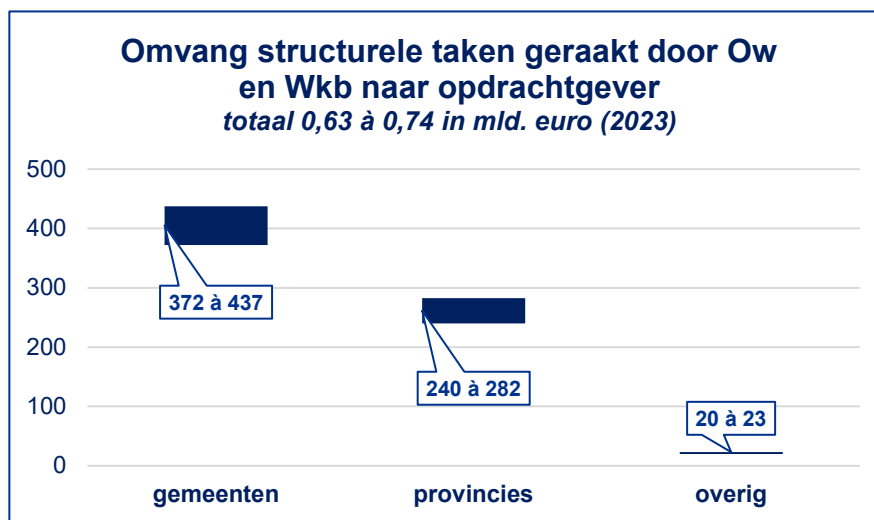
Bij het vertalen van de uitkomsten bij de steekproef naar landelijke totalen is als volgt te werk gegaan:

- De netto-lasten van omgevingsdiensten zijn gerubriceerd naar typen omgevingsdiensten (inwonerklassen, bebouwingsdichtheid en oppervlakte land/water). Deze uitkomsten zijn berekend in euro's per inwoner;
- Er heeft een analyse plaatsgevonden van verschillen binnen categorieën (outliers). Voorzover deze een structureel kostenniveau bleken te indiceren zijn deze meegenomen;
- De gemiddelde netto-lasten naar typen omgevingsdiensten zijn vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners naar typen omgevingsdiensten in Nederland;
- Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd vanwege spreiding van uitkomsten van individuele omgevingsdiensten en vanwege verschillen in taken die omgevingsdiensten uitvoeren. Deze onzekerheidsmarge is +/- 15%. Er zijn verschillen in uitgevoerde taken per omgevingsdienst, maar ook het takenpakket van een omgevingsdienst verschilt per deelnemende gemeente en per deelnemende provincie. Er is geen integraal beeld per omgevingsdienst. De

omvang van gemeentelijke bijdragen aan omgevingsdiensten in de steekproef van gemeenten is getoetst aan de omvang vanuit de respons van omgevingsdiensten.

Totaalomvang taken uitgevoerd door omgevingsdiensten

De totale netto-lasten van structurele taken die worden geraakt door Ow en Wkb door omgevingsdiensten bedroegen in 2023 0,61 à 0,76 miljard euro. In de grafiek hieronder is aangegeven hoe deze kosten zijn verdeeld naar type opdrachtgever (bevoegd gezag) voor omgevingsdiensten.

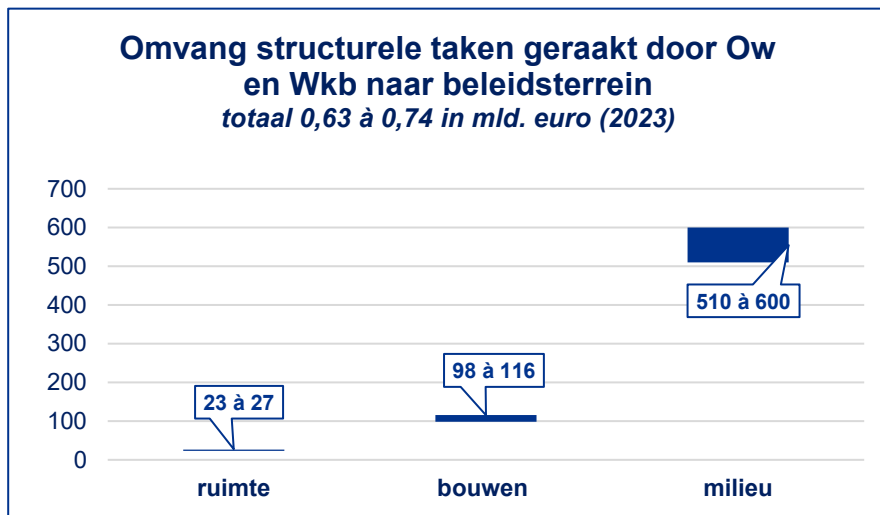


Uit de grafiek blijkt dat het grootste deel van de netto-lasten van omgevingsdiensten verband houdt met taken waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Het gaat om ongeveer 60% van de netto-lasten. Taken waarvoor provincies het bevoegd gezag zijn, maken bijna 40% van de netto-lasten van omgevingsdiensten uit. Ten slotte is nog een beperkt deel (enkele procenten) gemoeid met taakuitvoering voor overige opdrachtgevers, zoals een ministerie of andere omgevingsdienst.

Kostenomvang taken uitgevoerd door omgevingsdiensten: 0,63 à 0,74 miljard euro

Omvang taken naar beleidsvelden

Het grootste deel van netto-lasten van omgevingsdiensten heeft betrekking op het beleidsveld Milieu, namelijk 80%. Op dit beleidsveld hebben omgevingsdiensten wettelijke taken. Ruim 15% (100 à 105 mln. euro) heeft betrekking op Bouwen, die voor het grootste deel voor gemeenten zijn verricht. Minder dan 5% van de netto-lasten heeft betrekking op Ruimte.



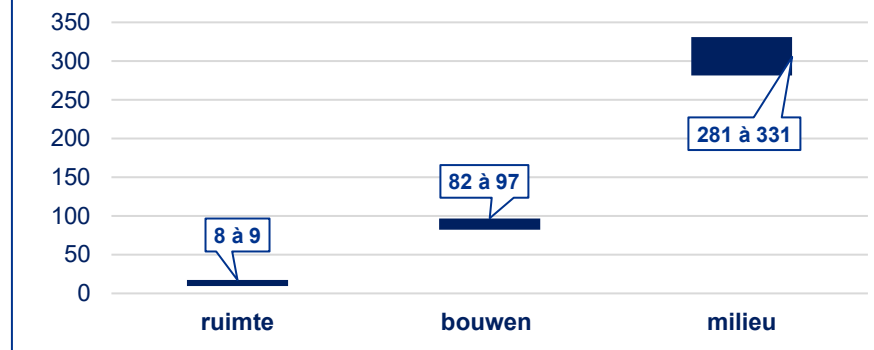
Uitvoering voor gemeenten

Aan de uitvoering van gemeentelijke taken besteden Omgevingsdiensten in 2023 circa 0,37 à 0,44 miljard euro. Dat is ongeveer 60% van de totale netto-lasten van omgevingsdiensten.

Bij de uitvoering van taken waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn (zie grafiek aan de rechterzijde van de pagina) maakt ook het beleidsveld Milieu het grootste deel uit van de kosten. Ongeveer driekwart (75%) van de kosten van omgevingsdiensten voor gemeenten is hiermee gemoeid. Bouwen maakt ruim 20% van de kosten voor gemeenten als bevoegd gezag uit en de taken voor Ruimte zijn zeer beperkt.

Omvang structurele taken voor gemeenten naar beleidsterreinen

totaal 0,37 à 0,44 in mld. euro (2023)



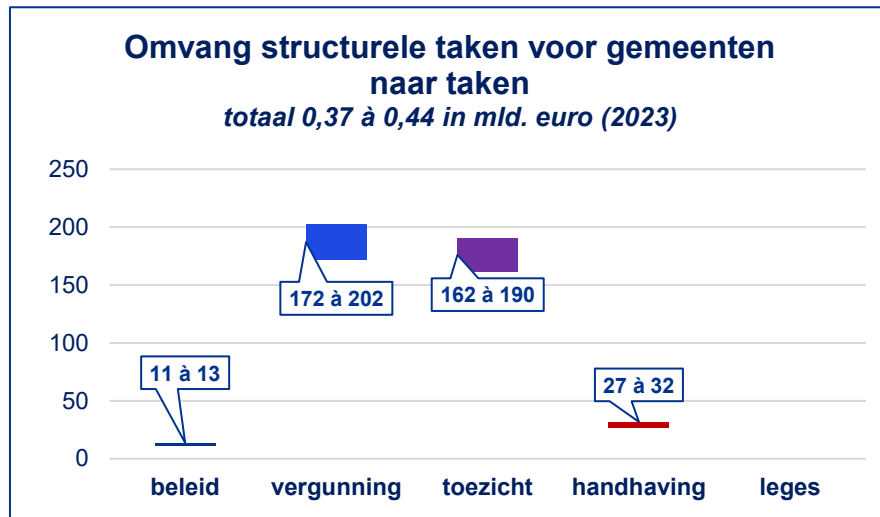
Taken voor gemeenten

Omgevingsdiensten voeren vooral VTH-taken uit voor gemeenten als bevoegd gezag. Dit is af te lezen in de grafiek op de volgende pagina. Slechts een fractie van de netto-lasten heeft betrekking op beleid. Omgevingsdiensten incasseren geen legesopbrengsten.

Binnen de VTH-taken zijn de aandelen vergunningverlening en toezicht ongeveer even groot (beide circa 45%). Iets minder dan 10% van de lasten heeft betrekking op handhaving.

Tussen de beleidsvelden verschillen de verhoudingen tussen vergunningverlening en toezicht. Bij Milieu is het aandeel voor toezicht wat groter dan voor vergunningverlening. Bij Bouwen en Ruimte is dit net andersom.

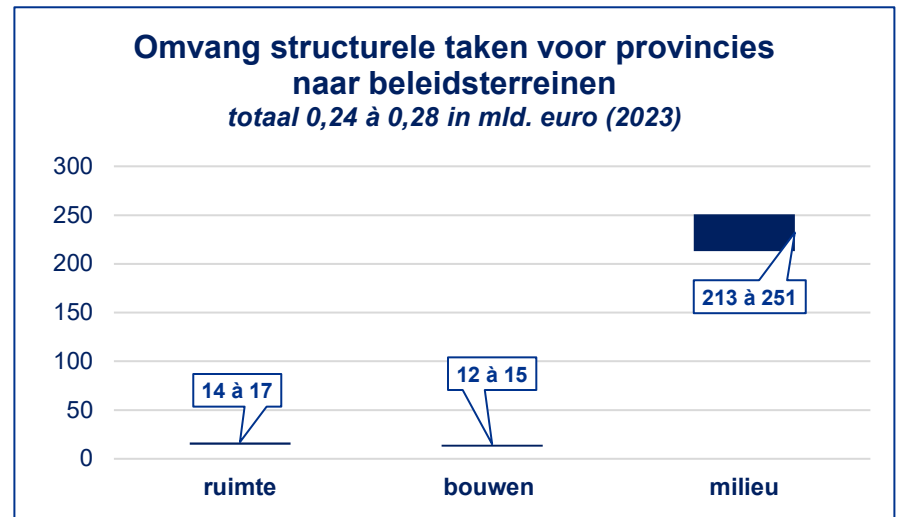
Kostenomvang taken uitgevoerd door omgevingsdiensten: 0,63 à 0,74 miljard euro



Uitvoering voor provincies

Aan de uitvoering van provinciale taken besteden Omgevingsdiensten in 2023 circa 0,24 à 0,28 miljard euro. Dat is bijna 40% van de totale netto-lasten van omgevingsdiensten.

De netto-lasten voor de uitvoering van taken waarbij provincies het bevoegd gezag zijn vrijwel geheel bepaald door het beleidsveld Milieu. Ongeveer 90% van de kosten van omgevingsdiensten voor provincies hebben hier betrekking op. Bouwen en Ruimte zijn in omvang ongeveer gelijk (ieder circa 5%).

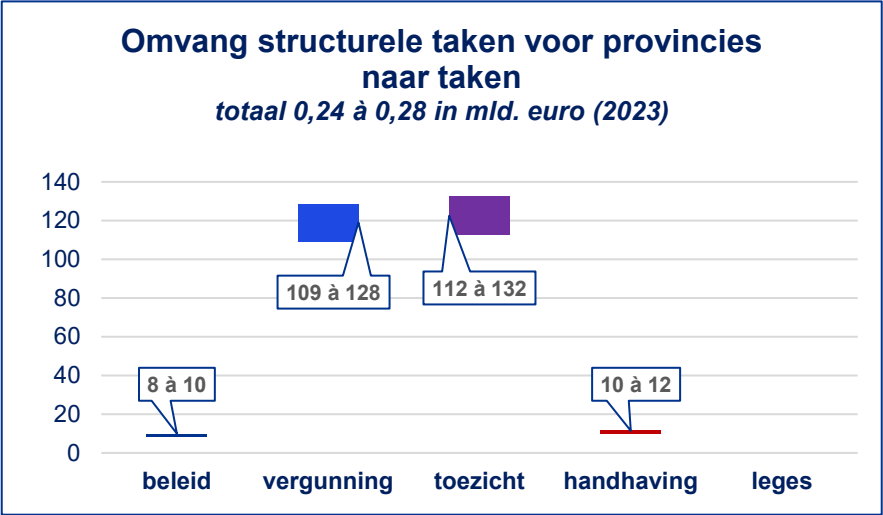


Taken voor provincies

Omgevingsdiensten voeren vooral VTH-taken uit voor provincies als bevoegd gezag. Dit is af te lezen in de grafiek op de volgende pagina.

Binnen de VTH-taken is het beeld ongeveer hetzelfde als de uitvoering voor gemeenten. Het aandeel vergunningverlening en toezicht is ongeveer even groot (beide circa 45%). Handhaving is relatief beperkt (5%).

Kostenomvang taken uitgevoerd door omgevingsdiensten: 0,63 à 0,74 miljard euro



Vergelijking nulmeting 2018

De netto-lasten van Ow-gerelateerde taken die op het niveau van omgevingsdiensten worden gemaakt zijn sinds de nulmeting (situatie 2018) licht afgenomen met circa 5%. Hierin is rekening gehouden met de ontwikkeling van het prijspeil op basis van de CPI-index (zie [bijlage 3](#)).

In de ontwikkeling van de kosten die omgevingsdiensten maken is wel een duidelijke discrepantie naar type bevoegd gezag. De netto-lasten die voor gemeenten als bevoegd gezag worden gemaakt zijn afgenomen tussen de 15% en 25%. Dit kan ook samenhangen met mutaties in takenpakketten van omgevingsdiensten. De netto-lasten die voor provincies als bevoegd gezag worden gemaakt door omgevingsdiensten zijn toegenomen met circa 15 à 30%. Provincies zijn in toenemende mate taken gaan uitbesteden aan omgevingsdiensten, vooral op het beleidsveld Milieu.

Prestatie-indicatoren

Van de 9 responderende omgevingsdiensten hebben er 5 informatie verstrekt over prestatie-indicatoren, waarbij het per omgevingsdienst gaat om een deel van de gevraagde gegevens (partiële respons) en er ook interpretatieverschillen zijn gebleken

(zoals ten aanzien van wel of niet meenemen van gegevens over taken buiten het basistakenpakket, BRZO-inrichtingen, aantallen vergunningen).

Voor het ramen van prestatiegegevens op landelijk niveau is de respons op de onderdelen 'ruimte' en 'bouwen' te laag. Bovendien belemmeren de gebleken interpretatieverschillen de ophoging naar Nederlandse totalen. Ook zijn scores van 0 of lege velden multi-interpretabel: werkelijk nul of onbekend.

Op de gevraagde gegevens over milieutaken hebben alle vijf responderende omgevingsdiensten gegevens verstrekt met betrekking tot de randtotalen. Hierover kunnen we – met voorzichtigheid – kengetallen presenteren, waarbij we de kanttekening plaatsen dat er sprake is van interpretatieverschillen over de al dan niet mee te nemen milieutaken en over de definitie van 'verleende vergunning'.

Indicator	Gemiddeld aantal per omgevingsdienst*	Bandbreedte
Verleende milieuvergunningen**	240	57 – 398
Meldingen (Activiteitenbesluit)	750	392 – 1.459
Uitgevoerde inspecties	4.740	983 – 9.294
Handhavingsacties	200	75 – 536

*Getallen boven de 100 zijn afgerond op 10-tallen
**Interpretatieverschil 'verleende vergunning': al dan niet inclusief intrekingsbesluit, wijziging maatwerkvoorschrift, e.d.

8.

Veiligheidsregio's

Kostenomvang taken uitgevoerd door veiligheidsregio's: 0,08 à 0,13 miljard euro

Totaalomvang kosten taken uitgevoerd door veiligheidsregio's

In dit hoofdstuk worden de netto-lasten van de taken van veiligheidsregio's in beeld gebracht die worden geraakt door de Ow en Wkb. Veiligheidsregio's voeren taken uit voor gemeenten.

Verschillen in takenpakket

Veiligheidsregio's hebben (vrijwel) geen wettelijke taken die vallen onder de reikwijdte van de Ow en Wkb. Hun taken zijn grotendeels afhankelijk van de vraag van gemeenten met betrekking tot advisering bij vergunningaanvragen en ruimtelijke plannen en het verrichten van inspecties. De omvang van de taken van veiligheidsregio's verschilt tussen regio's onderling, maar is daarnaast ook afhankelijk van de aanwezigheid van risicofactoren (zoals risicovolle bedrijvigheid).

Lumpsum financiering

Veiligheidsregio's worden door gemeenten (grotendeels) bekostigd met een lumpsum vergoeding. Dat betekent dat gemeenten een bijdrage verlenen voor het totale takenpakket van de veiligheidsregio's, ongeacht hoeveel producten en hoeveel uren er feitelijk worden gerealiseerd. De afwezigheid van urenregistraties en het ontbreken van uniforme registraties tussen veiligheidsregio's maken dat Ow-relevante uitgaven onvoldoende in beeld zijn bij veiligheidsregio's. Voor een beeld van de kosten bij veiligheidsregio's is dan ook gebruik gemaakt van de Nulmeting 2018 en de totale kostenontwikkeling bij veiligheidsregio's.

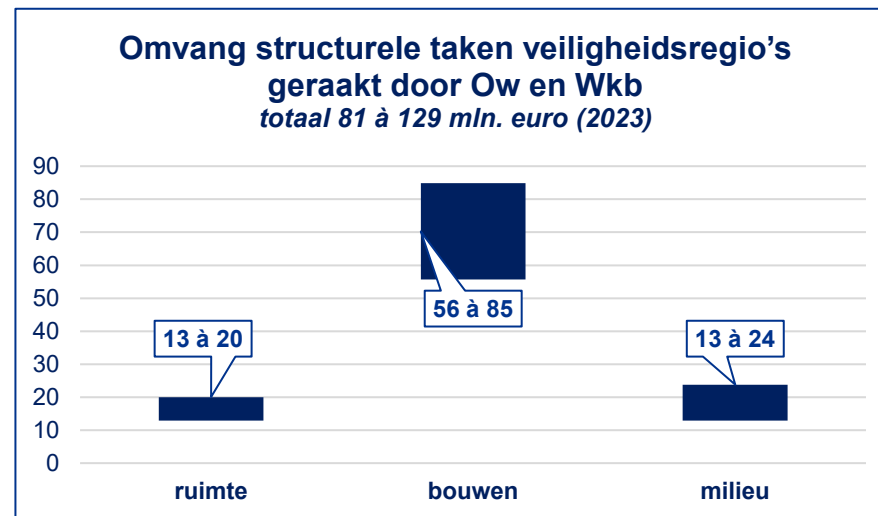
Extrapolatie

Bij het ramen van de landelijke omvang van de taken van veiligheidsregio's is als volgt te werk gegaan:

- De netto-lasten voor veiligheidsregio's op basis van de nulmeting 2018 zijn als basis aangehouden. Hierin is sprake van een bandbreedte op basis van extrapolatie naar kenmerken als inwonerklassen en bebouwingsdichtheid;
- Bij het vertalen naar de omvang in 2023 is gewogen voor de landelijke ontwikkeling van gemeentelijke bijdragen aan veiligheid regio's tussen 2018-2023;
- Er is een onzekerheidsmarge gehanteerd vanwege de ontwikkeling van taken die worden geraakt door de Ow en Wkb binnen de totale kosten van veiligheidsregio's. Deze onzekerheidsmarge is +/- 10%.

Totaalomvang taken uitgevoerd door veiligheidsregio's

De totale omvang van de kosten (netto-lasten) van taken die worden geraakt door de Ow en Wkb door omgevingsdiensten bedraagt in 2023 0,08 à 0,13 miljard euro. In de grafiek hieronder is aangegeven hoe deze kosten zijn verdeeld naar beleidsvelden.

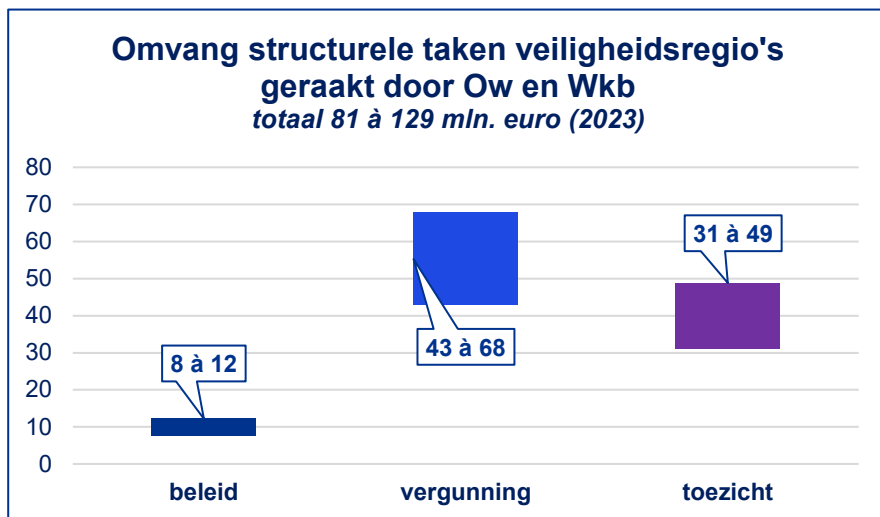


Uit de grafiek blijkt dat het grootste deel van de netto-lasten van veiligheidsregio's samenhangen met het beleidsveld Bouwen. Ongeveer tweederde deel van de kosten van veiligheidsregio's die betrekking hebben op Ow- en Wkb-gerelateerde kosten hangt samen met Bouwen. Het gaat dan zowel om advisering bij vergunningverlening als toezicht bij oplevering van bouwwerken en gebruik. Bij zowel Ruimte als Milieu gaat het bij beide om ongeveer een zesde deel van de netto-lasten van veiligheidsregio's.

Kostenomvang taken uitgevoerd door veiligheidsregio's: 0,08 à 0,13 miljard euro

Netto-lasten naar taken

Uit onderstaand figuur blijkt dat het grootste deel van de netto-lasten van veiligheidsregio's betrekking heeft op vergunningen. Dit is ruim 50%. Op toezichtstaken heeft bijna 40% betrekking. Veiligheidsregio's voeren vrijwel geen taken uit op handhaving. De resterende bijna 10% heeft betrekking op beleid.



Vergelijking nulmeting 2018

De netto-lasten van Ow-gerelateerde taken die op het niveau van veiligheidsregio's worden gemaakt hebben zich sinds de nulmeting (situatie 2018) ontwikkeld in een bandbreedte tussen -8% en +13%. Hierin is rekening gehouden met de ontwikkeling van het prijspeil op basis van de CPI-index (zie [bijlage 3](#)).

Prestatie- en beleidskenmerken

Van de 3 responderende veiligheidsregio's heeft er 1 informatie verstrekt over prestatie-indicatoren (aantal adviezen en aantal inspecties). Op basis hiervan kunnen er geen beelden worden geschetst.

9.

Bijlagen

Bijlage 1: Namen steekproef- organisaties

Responderende organisaties

Respons steekproef gemeenten (oplopend van klein naar groot naar aantal inwoners)			
Oudewater	Oldambt	Súdwest-Fryslân	Almere
Scherpenzeel	Dronten	Amstelveen	Tilburg
Kapelle	Steenwijkerland	Venlo	Groningen
Urk	Goeree-Overflakkee	Emmen	Utrecht
Zundert	Woerden	Leeuwarden	Rotterdam
Ermelo	Smallingerland	Zwolle	Amsterdam
Hulst	Den Helder	's-Hertogenbosch	
Gemert-Bakel	Lansingerland	Enschede	
Noordenveld	Assen	Apeldoorn	

Respons steekproef omgevingsdiensten (oplopend van klein naar groot naar aantal inwoners)	
De Vallei	Twente
Zeeland	Fryslân
Regio Arnhem	DCMR
IJmond	Noordzeekanaal-gebied
Groningen	

Respons steekproef veiligheidsregio's (oplopend van klein naar groot naar aantal inwoners)
Drenthe
Groningen
Amsterdam-Amstelland

Respons steekproef provincies (oplopend van klein naar groot naar aantal inwoners)
Drenthe
Groningen
Overijssel
Utrecht
Zuid-Holland

Respons steekproef waterschappen (oplopend van klein naar groot naar aantal inwoners)
Hunze en Aa's
Aa en Maas
Hollandse Delta
De Stichtse Rijnlanden
Rivierenland
Hollands Noorderkwartier

Bijlage 2: Definities

Definities

Begrip	Definitie
Applicatiebeheer	Onderhoud van software (en databases) en aanpassing aan nieuwe omstandigheden.
Beleidsveld	Onderdeel van het beleid dat wordt geraakt door de Omgevingswet. Het betreft: Ruimte, Bouwen, Milieu, Water, Natuur en Grondexploitatie.
DSO-bijdrage	Bijdrage die elke gemeente moet betalen aan het Rijk voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en Informatiepunt Leefomgeving
Externe veiligheid	Risico's van het gebruik, de productie, opslag en transport van gevaarlijke stoffen en windturbines voor de omgeving, namelijk op brand, explosies en gifwolken.
Functioneel beheer	Beheren van de informatievoorziening
Geluid (binnen milieubeleid)	Beheersing van geluidhinder.
Gemeenschappelijke regeling	Samenwerkingsverband van gemeenten en/of provincie(s) o.b.v. de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) voor uitvoering van taken, zoals omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, GGD'en.
Gevolgklasse 0	Bouwwerken (nieuwe of verbouwingen) waarvoor geen vergunningplicht en geen meldplicht geldt onder de Omgevingswet.
Gevolgklasse 1a	Verbouwingen van bouwwerken met beperkt risico op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hiervoor zal op den duur (na beoogde uitbreiding van de reikwijdte van de Wkb) een Kwaliteitsborger moeten worden ingeschakeld en gaat dan meldingsplicht gelden. Er geldt een vergunningplicht voor de bouwtechnische aspecten.
Gevolgklasse 1b	Nieuwbouw met beperkt risico op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Vanaf 1-1-2024 (onder de Wkb) moet hiervoor een Kwaliteitsborger worden ingeschakeld, en geldt een meldingsplicht bij de gemeente (en geen vergunningplicht voor bouwtechnische aspecten).

Begrip	Definitie
Gevolgklasse 2-3	Bouwwerken (nieuwe of verbouwingen) met hoog risico waarvoor een vergunningplicht geldt. Het gaat om een reële kans op (aanzienlijke) persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.
Grootboek	Gedetailleerde uitdraai uit de financiële administratie van gerealiseerde exploitatiecijfers (lasten en baten).
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie: softwarelicenties, automatiseringspersoneel, bijdrage aan landelijke software.
Leges	Opbrengsten die overheden ontvangen voor het verlenen van vergunningen, het geven van inlichtingen of andere vormen van dienstverlening die vallen onder de Legesverordening.
Licenties: taakspecifiek	Jaarlijkse abonnementskosten van licenties voor specifieke software voor Omgevingswettaken
Melding	Als geen vergunningplicht geldt, moet in nader omschreven gevallen wel een formele melding worden gedaan. Het betreft o.a. kleine (wijzigingen aan) bouwwerken en milieubelastende activiteiten die onder algemene regels vallen.
Netto-lasten	Lasten verminderd met taakgerelateerde inkomsten. Naast legesopbrengsten, die afzonderlijk zijn weergegeven, gaat het bijvoorbeeld om subsidies, exploitatiebijdragen (bijvoorbeeld van provincies aan gemeenten), boetes en dwangsommen, baten vanwege uitgeleend personeel, dekking uit reserves en inkomensoverdrachten van het Rijk voor specifieke investeringen (bijvoorbeeld specifieke uitkeringen).
Nulmeting	Uitvoeringsniveau (kosten en aantallen) vóór invoering van de Omgevingswet en de Wkb.
Regelbeheer	Zorgen dat de regels van zowel landelijke als regionale en lokale overheden in het systeem zijn opgenomen, dat ze integraal kunnen worden ontsloten en toegepast.

Definities

Begrip	Definitie
Ruimtelijke bouwactiviteit	Het ruimtelijk deel van de bouwactiviteit (na 1-1-2024: omgevingsplanactiviteit bouwwerken) gaat over de toets van de aanvraag aan de regels voor de fysieke leefomgeving.
Structurele taken	De taken die doorlopend of periodiek moeten worden uitgevoerd. Het volume of intensiteit van structurele taken kan wel jaarlijks fluctueren als gevolg van andere oorzaken dan de invoering van de Omgevingswet en Wkb.
Taak	Type activiteit binnen een beleidsveld: beleid, vergunningverlening, toezicht, handhaving.
Taak Beleid	Formuleren en vaststellen beleid, zoals: opstellen van visies, plannen en beleid. Ook kosten die niet direct samenhangen met vergunningverlening, toezicht en handhaving worden geschaard onder 'beleid'.
Taak Handhaving	Activiteiten die worden verricht op het doen naleven van wet-/regelgeving als uitvloeisel van constatering dat in strijd hiermee wordt gehandeld, inclusief het opsporen van mogelijke overtredingen al dan niet n.a.v. een melding of klacht.
Taak Toezicht	Het uitvoeren van controles/inspecties op de naleving van wet-/regelgeving van.
Taak Vergunningverlening	Behandelen, beoordelen en verlenen van (omgevings)vergunningen, afhandelen van meldingen.
Taakveld (Tv)	Indeling van de financiële informatie (begroting en rekening) naar inhoudelijke taken, op basis waarvan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen hun financiële administratie moeten inrichten o.b.v. het Besluit begroting en verantwoording (BBV).
Taken Omgevingswet/Wkb	Taken die per 1-1-2024 zullen vallen onder de reikwijdte van de Omgevingswet en/of de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb). De taak hoeft door de Omgevingswet/Wkb niet te wijzigen. De feitelijke uitvoering van projecten valt buiten de scope van de monitoring, zoals de uitvoering van een bodemsanering of het onderhoud aan een waterkering.

Begrip	Definitie
Technische bouwactiviteit	Toets van een vergunningaanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliiteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving.
Transitiekosten	Kosten van voorbereiding op en implementatie van de Omgevingswet, te weten: aanloop- en projectmanagementkosten, inrichtingskosten, frictiekosten en desintegratiekosten.
Uniforme ICT-kosten	Gestandaardiseerde ICT-kosten die voor elke werkplek nodig zijn, onafhankelijk van de taak die wordt verricht
Vergunning	Officiële en noodzakelijke toestemming van de overheid om een bepaalde activiteit uit te voeren.

Bijlage 3: Indexatiecijfers

Consumenten Prijs Index

Overzicht Consumenten Prijs Index ^{(1)(a)}	
Jaar	CPI
2018	100
2019	102,60
2020	103,93
2021	106,74
2022	117,41
2023	121,88

Notitie: (a) Prijspeil op één januari van elk jaar.
Bron: (1) Consumenten Prijs Index; prijsindex 2018 = 100, CBS (2024).



Some or all of the services described herein may not be permissible for KPMG audit clients and their affiliates or related entities.



kpmg.com/socialmedia

© 2025 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.

Document Classification: KPMG Confidential