
Nulmeting Omgevingswet

Nettolasten decentrale overheden vóór stelselherziening omgevingsrecht



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.

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en context onderzoek.....	3
1.2	Onderzoeksvragen.....	3
1.3	Aanpak van het onderzoek.....	4
1.4	Leeswijzer.....	4
2	Methodie: afbakening en toedeling	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Afbakening: huidige taken die worden geraakt door de Omgevingswet.....	5
2.3	Toedeling algemene posten, hercodering en precisering	6
2.4	Gemeenschappelijke regelingen: OD en VR	8
2.5	Btw.....	9
3	Gemeenten.....	10
3.1	Omgevingswetgerelateerde beleidsvelden gemeenten.....	10
3.2	Gedetailleerd beeld nettolasten gemeenten	12
4	Provincies	15
4.1	Omgevingswetgerelateerde beleidsvelden provincies.....	15
4.2	Gedetailleerd beeld nettolasten provincies.....	16
5	Waterschappen	19
5.1	Omgevingswetgerelateerde beleidsvelden waterschappen	19
5.2	Gedetailleerd beeld nettolasten waterschappen.....	20
6	Samenvattende overzichten	22
	Bijlagen	25
A	Onderzoeksverantwoording	27
A.1.1	Steekproeven en respons.....	27
A.1.2	Data-beoordeling en -bewerking.....	31
	Gemeenten, provincies en waterschappen	31
	Gemeenschappelijke regelingen	33
A.1.3	Analyse en ophoging naar totale populatie	33
B	Notitie Afbakening – gemeenten	36

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context onderzoek

Het Rijk en koepels (VNG, IPO en UvW) brengen samen de financiële effecten van de stelselherziening Omgevingsrecht in beeld.¹ Eén van de bouwstenen van de onderzoeken naar financiële effecten vormt een onderzoek naar de *lasten onder de huidige wetgeving* van die taken, die straks onder het nieuwe omgevingsrecht (Omgevingswet en daarmee samenhangende wet- en regelgeving) zullen vallen.

Het onderzoek ‘Nulmeting Omgevingswet’ brengt deze huidige lasten en baten van gemeenten, provincies en waterschappen in beeld. Afgesproken is de rekeningcijfers 2018 hiervoor als basis te nemen.

Met de nulmeting wordt een beeld gecreëerd van het lasten- en batenniveau vóór invoering van de Omgevingswet. De veranderingen in lasten en baten als gevolg van de stelselherziening van het omgevingsrecht (financiële effecten van de stelselherziening) kunnen hiertegen worden afgezet.

Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet en een fundament gelegd om toekomstige (financiële) ontwikkelingen te volgen.²

“Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.”

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn onder de huidige wetgeving de lasten en baten van decentrale overheden voor de taken die samenhangen met de uitvoering van de toekomstige Omgevingswet?

Vanuit deze centrale vraag heeft het onderzoek zich gericht op de volgende deelvragen:

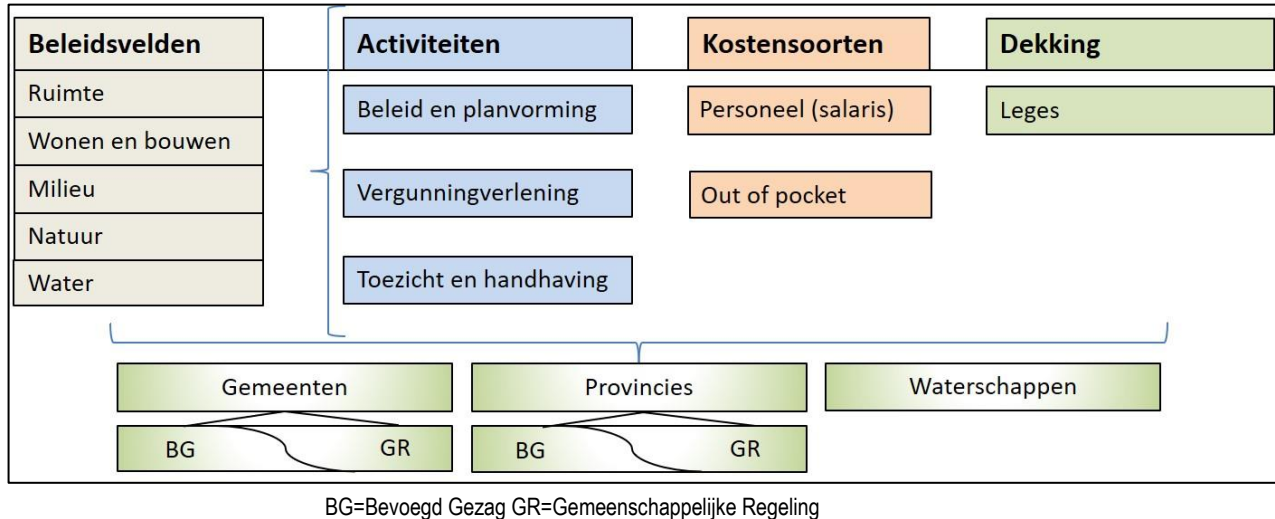
1. Hoe hoog zijn de huidige nettolasten van gemeenten, provincies en waterschappen in totaal en per beleidsveld, onderscheiden naar kostensoort (personeel of out-of-pocket)?
2. Hoe hoog zijn de huidige nettolasten van gemeenten, provincies en waterschappen in totaal en per beleidsveld, onderscheiden naar type activiteit, te weten: (a) beleid (zoals visie- en planvorming), (b) vergunningverlening en (c) toezicht en handhaving?
3. Hoe zijn per beleidsveld de gemaakte lasten verdeeld over bevoegd gezag en uitvoerende diensten (gemeenschappelijke regelingen)?
4. Hoe hoog zijn per beleidsveld de baten uit leges van gemeenten, provincies en waterschappen per taak?

De beantwoording van de onderzoeksvragen leidt tot het zo volledig mogelijk per overheidslaag invullen van een gespecificeerd overzicht. Figuur 1.1 laat de afbakening en detaillering schematisch zien.

¹ Het gezamenlijk opdrachtgeverschap is belegd bij de interbestuurlijke werkgroep financiën, waarin vertegenwoordigers van het Rijk, de VNG, het IPO en de UvW zitting hebben.

² Artikel 6 van de Code interbestuurlijke verhoudingen bepaalt dat artikel 2 Financiële-verhoudingswet 1997 ook van toepassing is op waterschappen.

Figuur 1.1. Rapportageschema nettolasten en baten Omgevingswetgerelateerde taken



1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met het per overheidslaag bepalen van de huidige taken die in de toekomst zullen worden geraakt door de Omgevingswet. Aan de hand van de Omgevingswet zijn de relevante taken, onderverdeling in activiteiten en daarmee samenhangende kostensoorten en baten beschreven voor gemeenten, provincies en waterschappen. Hiervoor is input gevraagd aan panels van experts per overheidslaag.

Vervolgens heeft gedetailleerde analyse van feitelijke financiële data van overheden plaatsgevonden. Hiertoe zijn steekproeven getrokken uit gemeenten, provincies en waterschappen, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Van hen zijn gegevens verkregen over de realisatie 2018. Deze gegevens zijn geïnterpreteerd en bewerkt en in databases ondergebracht. Omdat de data van de meeste provincies en waterschappen onvoldoende detaillering toelieten, zijn nadere vragen aan de betreffende organisaties gesteld om toch op volgens de beoogde detaillering te kunnen rapporteren. Bij de waterschappen heeft dat tot verbeterde data geleid, bij provincies (vooralsnog) niet.

De steekproefuitkomsten van gemeenten en waterschappen zijn opgehoogd naar landelijke totalen. Dat heeft geleid tot de cijfers die in de tabellen van dit conceptrapport zijn opgenomen. Deze uitkomsten zijn teruggelegd bij de drie panels van experts.

Voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording verwijzen we naar bijlage A.

1.4 Leeswijzer

In deze conceptrapportage zijn de uitkomsten van de Nulmeting Omgevingswet opgenomen voor de decentrale overheden, voor zover de beschikbare data dat op dit moment toelaten. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksmethode uiteengezet. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 5 per overheidslaag aangegeven welke taken binnen een beleidsveld als Omgevingswetgerelateerd zijn bestempeld en hoe hoog de nettolasten en legesbaten zijn. Tot slot worden in hoofdstuk 6 totaaloverzichten gepresenteerd.

2 Methode: afbakening en toedeling

2.1 Inleiding

Op basis van de door de werkgroep vastgestelde afbakeningen zijn de verzamelde financiële data van de centrale overheden op eenduidige wijze gerubriceerd en geanalyseerd. Dit is nodig met het oog op betrouwbare en herkenbare onderzoeksuitkomsten te komen.

In dit hoofdstuk worden de keuzes toegelicht:

- taakafbakening: afbakening van de huidige taken die in de toekomst zullen worden geraakt door Omgevingswet (paragraaf 2.2);
- toedeling algemene posten, hercodering en precisering: toedeling en analyse van gedetailleerde financiële gegevens van steekproeven overheidsorganisaties (paragraaf 2.3);
- afdrachten aan gemeenschappelijke regelingen: toedeling van deze afdrachten aan binnen het onderzoek onderscheiden categorieën (paragraaf 2.4);
- btw-raming: btw is niet in de cijfers van gemeenten en provincies opgenomen, omdat btw voor overheidstaken kan worden gedeclareerd bij het Btw-compensatiefonds (BCF) en is daarom achteraf bijgeraamd (paragraaf 2.5).

2.2 Afbakening: huidige taken die worden geraakt door de Omgevingswet

Voor elke overheidslaag is benoemd welke *huidige taken* in de toekomst zullen worden geraakt door de nieuwe Omgevingswet. Daartoe zijn de huidige taken de volgens gebruikelijke omschrijvingen in het BBV³ onder de loep genomen en beoordeeld op relevantie én type activiteit. Hiervoor is dus aangesloten bij de gebruikelijke, en voor gemeenten en provincies ook voorgeschreven, rubrieken in de financiële administraties. Daarbij is het noodzakelijk een laag dieper te kijken dan de (grove) Iv3-indeling in taakvelden.

De indeling waarin de bestaande taken zijn ondergebracht, zijn opgenomen in het rapportageschema (zie figuur 1.1). De afbakening is in het begin van het onderzoek bediscussieerd en vervolgens vastgesteld door de opdrachtgever van het onderzoek.

afbakening naar inhoud van taken

Binnen de grof ingedeelde Iv3-taakvelden respectievelijk Waterschapsbeleidsproducten, die in principe wel Omgevingswetgerelateerd zijn, zijn delen afgezonderd die niet moesten worden meegenomen. Het betreft bijvoorbeeld uitvoering van projecten of voorbereiding op de Omgevingswet. Anderzijds zijn er kleine brokjes binnen grotendeels niet Omgevingswetgerelateerde taken, die straks wel worden geraakt door de Omgevingswet, bijvoorbeeld het opstellen van APV-beleid, APV-vergunningen of het gemeentelijk rioleringsplan. Deze onderdelen binnen taakvelden zijn zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek.

³ 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.

De afbakening van Omgevingswetgerelateerde taken is derhalve niet 1 op 1 te leggen op de Iv3-indeling. Bij gemeenten gaat het om een behoorlijk aantal partieel toegevoegde beleidsvelden (zie paragraaf 3.1) en is er derhalve ook een substantieel effect op de hoogte van bedragen.

afbakening naar typen activiteiten

In het onderzoek zijn drie typen activiteiten onderscheiden: beleid, vergunningen, toezicht & handhaving. Het aanbrengen van dit onderscheid is niet voorgeschreven in wet- of regelgeving, zoals in Iv3 of andere boekhoudregels. Voor het onderzoek is het onderscheid wel gewenst. Het was daarom nodig om een extra codeerslag te maken.

afbakening van kostensoorten

Binnen de lasten zijn de kostensoorten personeelskosten en overige kosten ('out-of-pocket') van elkaar onderscheiden. Met out-of-pocketkosten wordt bedoeld op kosten waarvoor een factuur wordt opgemaakt of een bijdrage wordt verstrekt. Organisaties kunnen taken door eigen personeel laten uitvoeren of door ingehuurd personeel (uitzendkrachten, zelfstandigen, inhuur van een andere organisatie/bureau). Ook kunnen taken worden uitbesteed, en wordt de dienst dus ingekocht. Inhuur van personeel is tot de out-of-pocketkosten gerekend.

Gemeenten, provincies en waterschappen administreren lasten en baten naar indelingen in kostensoorten (economische classificatie; Ecl). Op basis van deze Ecl-indelingen is in eerste instantie het onderscheid gemaakt naar personeelskosten, out-of-pocketkosten en leges. Nadere beoordeling en correctie heeft plaatsgevonden vanwege boekingsverschillen tussen overheidsorganisaties en vanwege interne verrekeningen.

advisering door expertpanels per overheidslaag

De panels van financiële experts van decentrale overheden zijn geraadpleegd over de afbakening van Omgevingswetgerelateerde taken en verbijzondering naar typen activiteiten en kostensoorten daarbinnen.⁴ Vervolgens is de afbakening per overheidslaag vastgesteld door de opdrachtgever van het onderzoek. Er is dus sprake geweest van een uitgebreid, zorgvuldig en nauwkeurig proces om tot een door partijen gedragen afbakening te komen. Hierna wordt het aangegeven op welke wijze deze afbakeningen zijn doorgevoerd.

2.3 Toedeling algemene posten, hercodering en precisering

noodzaak hercodering en precisering

Centraal beschikbare, landelijke Iv3- en Waterschapsspiegeldata bieden een basis (grof inzicht) voor het beeld van de nettolasten en legesbaten voor Omgevingswetgerelateerde taken, maar deze zijn niet bruikbaar voor het in het onderzoek gewenste detailniveau, en evenmin kan hieruit een compleet beeld worden afgeleid vanwege niet naar inhoudelijke taak gespecificeerde posten.

Voor het onderzoek moest daarom gebruik worden gemaakt van gedetailleerde financiële gegevens, die bij gemeenten, provincies en waterschappen zijn opgevraagd, te weten hun grootboeken. In deze gegevens zijn de centraal gehanteerde codes (Iv3, Waterschapsspiegel) opgenomen, maar daarnaast ook gedetailleerde beschrijvingen per post.

⁴ Elk van de drie panels (gemeenten, provincies, waterschappen) heeft gediscussieerd aan de hand van een notitie 'Afbakening'. De inbreng van de panelleden is door de onderzoekers verwerkt, voordat de afbakening is besproken en vastgesteld door de interbestuurlijke werkgroep financiën. De notitie 'Afbakening – gemeenten' is opgenomen als bijlage B bij dit rapport. Voor provincies en waterschappen zijn vergelijkbare notities opgesteld en door de interbestuurlijke werkgroep financiën vastgesteld.

Op basis van deze ‘grootboekoverzichten’ konden wel uitsplitsingen en toedelingen van financiële data worden gemaakt. Binnen de centraal gehanteerde indeling zijn verbijzonderingen aangebracht (op product-niveau), waardoor onderscheid tussen wel en niet Omgevingswetgerelateerde taken kon worden gemaakt. Ook kon op dit grootboekniveau het gewenste onderscheid in typen activiteiten worden gemaakt.

steekproeven decentrale overheden: grootboekgegevens

Binnen de context van de doorlooptijd en het budget van het onderzoek was het niet mogelijk om gedetailleerde financiële data van alle decentrale overheden op te vragen en te analyseren. Er is daarom gebruik gemaakt van steekproeven, waarbij deels kon worden teruggevallen op reeds in ander kader⁵ bestudeerd materiaal.

Er zijn voor dit onderzoek 40 (van 380 in 2018) gemeenten, vijf (van 12) provincies en zes (van 21) waterschappen geselecteerd, gespreid over, voor Omgevingswetgerelateerde taken, relevante kenmerken. Alle geselecteerde overheden hebben daadwerkelijk grootboekbestanden beschikbaar gesteld.

Voor deze overheden is een nadere codering aangebracht om de gewenste uitsplitsing te kunnen maken. Op basis van deze steekproeven is een representatief beeld van de totale relevante lasten voor uiteenlopende taken geconstrueerd. Omdat hier wordt gewerkt met steekproeven moeten bandbreedtes worden aangehouden (zie ook bijlage A.1.3).

vergelijkbaar maken uitgavenposten (hercodering)

Voorts was hercodering (herschikking van posten) nodig, omdat er verschillen zijn in de boekingspraktijken van decentrale overheden en voor de analyse onderling vergelijkbare grootheden nodig zijn. Het betreft inhoudelijke toedeling aan andere taakvelden respectievelijk beleids- beheerproducten dan aanvankelijk door een overheid zelf was gedaan, maar ook – en vooral – toedeling van onder algemene noemer geboekte posten die zijn ingezet voor inhoudelijke taken (zoals taakgerelateerde overhead en reserves). Deze dienden te worden meegenomen in het onderzoek bij de desbetreffende inhoudelijke taak.

toerekening overhead

Voor gemeenten en provincies is overhead is met ingang van 2017 in de financiële administraties losgekoppeld van de inhoudelijke taken. Zij dienen overheadlasten volgens de Informatievoorschriften te verantwoorden op algemene taakvelden (zoals 0.4 bij gemeenten en 0.6 bij provincies). De op deze taakvelden geboekte overheadlasten zijn onder te verdelen in *centrale* overhead voor zogenaamde PIJOFACH⁶-taken en in *taakgerelateerde* overhead voor managementondersteuning in het primaire proces⁷. Een deel van de *taakgerelateerde overhead* heeft betrekking op Omgevingswetgerelateerde taken. In het onderzoek is dit deel van de overhead gehercodeerd naar de inhoudelijke taak waarvoor de overhead is ingezet. Dit heeft dus gevolgen voor de in het onderzoek in beeld te brengen hoogte van de nettolasten per taak en voor de verdeling over personeelskosten en out-of-pocketkosten. Over het geheel genomen leidt het tot hogere bedragen voor inhoudelijke taken dan alleen op grond van de voorgeschreven Iv3-codering naar voren zou komen.

Voor waterschappen geldt dat zij zelf een toerekening van overhead aan inhoudelijke taken in de grootboeken hebben opgenomen. Deze toerekening is in het onderzoek overgenomen.

⁵ Voor gemeentelijke data kon, met toestemming van de bronhouders, gebruik worden gemaakt van voor het in opdracht van het ministerie van BZK in uitvoering zijnde onderzoek ‘Herijking gemeentefonds’ verkregen gegevens.

⁶ PIJOFACH: personeel, informatievoorziening (DIV), juridische zaken, organisatie, financiën, automatisering, communicatie, huisvesting.

⁷ Taakgerelateerde overhead: afdelingshoofden, secretariële ondersteuning, en dergelijke.

reserves

Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves zijn, conform de Informatievoorschriften, allemaal onder eenzelfde code geboekt door decentrale overheden. De relatie met inhoudelijke taken blijkt niet uit de toegekende code.

Toevoegingen aan reserves zijn reserveringen voor uitgaven in latere jaren. Onttrekkingen aan reserves vormen de dekking voor actuele (vaak incidentele) lasten, waarvoor in voorgaande jaren is gereserveerd. Als de reserves voor een bepaalde taak zijn aangelegd en worden aangewend, spreekt men van bestemmingsreserves of egalisatiereserves⁸. Waar het gaat om inhoudelijke taken die als Omgevingswetgerelateerd zijn aangemerkt, behoren deze mutaties tot de relevante lasten en baten. Op grond van de omschrijvingen in grootboeken of van nader aangeleverde informatie door de betreffende overheidsorganisatie zijn de mutaties van bestemmings- en egalisatiereserves voor Omgevingswetgerelateerde taken herkenbaar gecodeerd en in het onderzoek meegenomen bij de betreffende taak. De reserves in het kader van grondexploitatie (langjarige projecten) zijn beschouwd als bestemmingsreserves.

Daarnaast bestaan er algemene reserves. Deze vormen onderdeel van de algemene middelen en zijn niet als zodanig verbonden met een specifieke taak. De toevoegingen en onttrekkingen aan algemene reserves (waaronder de verrekening met het exploitatiesaldo) zijn buiten beschouwing gelaten in het onderzoek, omdat dit algemene middelen betreft.

Over het geheel genomen zou dit tot zowel hogere als lagere bedragen voor inhoudelijke taken kunnen leiden dan alleen op grond van de voorgeschreven codering naar voren zou komen. Dat hangt samen met de mate waarin – uiteindelijk – meer is toegevoegd (hogere nettolasten) dan wel meer is onttrokken (lagere nettolasten) aan reserves.⁹

2.4 Gemeenschappelijke regelingen: OD en VR

De uitvoering van Omgevingswetgerelateerde taken van gemeenten en provincies vindt deels plaats door het bevoegd gezag zelf en deels door Gemeenschappelijke Regelingen, namelijk door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. In de financiële gegevens van de gemeenten en provincies zijn de eigen uitgaven herkenbaar, maar is meestal geen uitsplitsing van de bijdragen aan deze diensten opgenomen, alleen een totaalbedrag. Onderverdeling van deze bijdrage naar taken, activiteiten en kostensoorten is dan niet mogelijk. Om ook voor deze bijdragen inzicht te krijgen in specificatie naar taken, taakvelden, activiteiten en kostensoorten van deze diensten is financiële informatie opgehaald bij deze diensten.

Er zijn hiertoe steekproeven samengesteld van 12 (uit 29) omgevingsdiensten en 12 (uit 25) veiligheidsregio's afzonderlijke uitvragen plaatsgevonden. Aan hen is gespecificeerde informatie opgevraagd, conform de indeling in beleidsvelden, typen activiteiten en kostensoorten die in het onderzoek worden onderscheiden (zie figuur 1.1). De respons is 75 % bij zowel omgevingsdiensten als veiligheidsregio's.

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 typen activiteiten (beleid, vergunningverlening, toezicht & handhaving) en naar kostensoort (personeel versus out-of-pocket). Er zijn percentages berekend, die zijn toegepast op de reeds op basis van grootboeken in beeld gebrachte cijfers van gemeenten en provincies.

⁸ Bijvoorbeeld voor heffingen of leges.

⁹ Bij gemeenten blijken in 2018 fors meer toevoegingen dan onttrekkingen aan reserves te zijn gedaan, en wel binnen het apart beschouwde beleidsveld 'grondexploitatie'. Vermoedelijk zijn hierin toegevoegen van positieve resultaten aan een reserve opgenomen. Of dit (deels) ook om toevoeging aan een algemene reserve (winstneming) gaat, kan niet worden uitgesloten.

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 Omgevingswetgerelateerde taken (namelijk op crisisbeheersing en brandweer). Het – beperkte – deel van de bijdrage dat wél betrekking heeft op Omgevingswetgerelateerde taken (namelijk met betrekking tot ruimte, bouwen en milieu) is berekend op basis van de enquêteresultaten en opgeteld bij de resultaten van de grootboekanalyses van gemeenten.

2.5 Btw

Overheden zijn btw-plichtig. Gemeenten en provincies kunnen betaalde btw declareren bij het Btw-compensatiefonds (BCF) en hebben btw daarom niet opgenomen in de gewone boekhouding.¹⁰ Waterschappen kunnen btw niet declareren bij een BCF; in de gewone boekhouding van waterschappen zijn lasten en baten inclusief btw geboekt.

Eén van de uitgangspunten voor de financiële-effectonderzoeken van de stelselherziening omgevingsrecht is dat over alle lasten waarop btw rust, de btw wordt berekend en dus meegenomen in de onderzoeksuitkomsten. Hierdoor worden bedragen van gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk onderling vergelijkbaar. Aangezien btw ontbreekt in de grootboeken van gemeenten en provincies, zijn deze achteraf geraamd. Hiertoe is een onderscheid aangebracht in kostensoorten en is per kostensoort een aannames geformuleerd over de mate waarin btw van toepassing is. In bijlage A.1.3 zijn de aannames weergegeven.

¹⁰ Gemeenschappelijke regelingen zoals omgevingsdiensten boeken exclusief btw, omdat ze de btw kunnen doorschuiven naar deelnemende gemeenten en provincies.

3 Gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afbakening van gemeentelijke beleidsvelden en taken binnen de Omgevingswet. Vervolgens worden de nettolasten en legesbaten van gemeenten in beeld gebracht.

3.1 Omgevingswetgerelateerde beleidsvelden gemeenten

Hieronder is de afbakening aangegeven, die in de grootboekanalyses is aangehouden. Het gaat om uitsplitsingen in taakvelden en verbijzondering binnen taakvelden. Als niet een geheel taakveld maar een ‘brokje daarbinnen’ is meegenomen, is dit aangeduid met ‘*hierbinnen*’.

Tabel 3.1: Afbakening Omgevingswetgerelateerde taken gemeenten, toedeling naar beleidsveld en type activiteit (Beleid en planvorming, Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving)

Beleidsveld	Taakveld	Differentiatie taken	Activiteit		
			B	V	TH
Ruimte	8.1 Ruimtelijke ordening	Ruimtelijke plannen (Bestemmingsplan, Beheersverordening, Wijzigingsplan, Structuurplan, Structuurvisie, beeldkwaliteitsplan, e.d.) Faciliterend grondbeleid: voorzieningen in openbare ruimte, aanleggen nutsvoorzieningen.* Ruimtelijke registraties (BRO, BGT, BAG, e.d..)	X		
			X		X
	1.2 Openbare orde en veiligheid	<i>Hierbinnen</i> : opstellen APV, bijzondere wetten: drank/horecawet, speelautomaten, bordelen, wapen en munitie. <i>Hierbinnen</i> : APV-vergunning, evenementenvergunning.	X		
				X	
	2.1 Verkeer en vervoer	<i>Hierbinnen</i> : verkeersbeleid, verkeerscirculatieplan <i>Hierbinnen</i> : reguleren openbare ruimte: vergunningen voor het tijdelijk plaatsen van voorwerpen op de openbare weg (Wior-vergunning), kabels en leidingen, kunst in de openbare ruimte (Kior), uitritvergunning	X		
				X	
	2.2 Parkeren	<i>Hierbinnen</i> : parkeerbeleid: parkeerzone, onthefingen en vergunningen	X		
	2.3 Recreatieve havens	<i>Hierbinnen</i> : beleid, vergunningen/leges.	X	X	
	3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	<i>Hierbinnen</i> : regelen straathandel, markten, veemarkten	X		
5.5 Cultureel erfgoed	<i>Hierbinnen</i> : beschermde stads- en dorpsgezichten en overige objecten met historische waarde in de publieke ruimte; het (digitaal) zichtbaar maken van cultuurhistorische waarden	X			
7.2 Riolering	<i>Hierbinnen</i> : gemeentelijk rioleringsplan (GRP), gemeentelijk waterplan, beleid watertaken, verordening	X			
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	<i>Hierbinnen</i> : advisering over ruimtelijke plannen, evenementen, uitgevoerd door Veiligheidsregio**	X	X	X	
Wonen en bouwen	8.3 Wonen en bouwen	Vergunningverlening omgevingsvergunning: bouwvergunning, sloopvergunning, kapvergunning, aanlegvergunning, afwijkvergunningen bestemmingsplan, monumentenvergunning. Bezwaar en beroep. Leges omgevingsvergunning. Meldingen bouw. Toezicht en handhaving: omgevingsvergunningen; niet-gemelde activiteiten; welstand. Stedelijke vernieuwing, gebiedsgerichte aanpak woningvoorraad, woonomgeving en voorzieningen, herstructurering, krimp, gebiedsontwikkeling, particulier opdrachtgeverschap, projectmanagementbureau.		X	
			X		X

Beleidsveld	Taakveld	Differentiatie taken	Activiteit		
			B	V	TH
	1.1 Crisisbeheersing en brandweer	Hierbinnen: advisering over en toezicht op bouwen, brandveilig gebruik en installaties, uitgevoerd door Veiligheidsregio**	X	X	X
Milieu	7.4 Milieubeheer	Vergunningverlening omgevingsvergunningen milieu, vergunningen voor indirecte lozingen, melding veranderen inrichting of van de werking daarvan, mijnbouw- milieuvergunningen. Toezicht en handhaving omgevingsvergunningen milieu: controles, boetes, dwangsommen, klachten, reinigings-/milieupolitie Externe veiligheid*** Milieueffectrapportages*** Bodem*** Luchtkwaliteit*** Geluidshinder*** Duurzaamheid, klimaat, energie Algemeen milieubeleid, voorlichting, e.d.		X	X
	1.1 Crisisbeheersing en brandweer	Hierbinnen: advisering over en toezicht op omgevingsveiligheid en aanwijzing bedrijfsbrandweer, uitgevoerd door Veiligheidsregio**	X	X	X
Grondexploitatie	3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	Grondexploitatie bedrijventerreinen, ontwikkeling en onderhoud van bedrijfslocaties en (her)ontwikkeling van bedrijfspanden, herstructurering en verduurzaming bedrijfslocaties, investeringen in winkelgebieden en winkelstrips, werkzaamheden t.b.v. land- en tuinbouwgronden, ontzandingen	X		
	8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	Grondverwerving, bouw- en woonrijp maken; bovenwijkse voorzieningen t.b.v. de bouwgrondcomplexen; verkoop van bouwrijpe gronden; onschadelijk maken en verwijderen van explosieven.	X		

*) Voor de uitvoering van deze taken worden kosten verhaald op initiatiefnemers (kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomst dan wel exploitatiebijdrage). Deze baten vallen binnen het taakveld 8.1.

**) Uitbesteding van Omgevingswetgerelateerde taken aan veiligheidsregio's zijn niet uit de gemeentelijke grootboeken gedestilleerd, omdat de bijdrage voor deze taken verscholen is in de totale bijdrage aan de veiligheidsregio. Daarom is hiervoor reeds informatie opgehaald bij veiligheidsregio's. Binnen risicobeheersing is Brandveilig Leven buiten beschouwing gelaten.

***) T.b.v. beleid, plannen. Vergunningen voor deze milieuaspecten zijn onderdeel van milieuvergunningen, bijvoorbeeld externe veiligheid als aspect in een milieuvergunning.

grondexploitatie

Grondexploitatie is in de Aanvullingswet Grondeigendom geregeld en valt derhalve binnen de afbakening van Omgevingswetgerelateerde taken. Omdat lasten en baten van grondexploitaties sterk kunnen fluctueren tussen jaren en een exploitatie over meer jaren loopt, worden rekeningcijfers van één jaar hiervoor een minder goede indicator geacht. Ook kan het – in relatie tot de overige beleidsvelden – om hoge bedragen (zowel lasten als baten) gaan, waardoor de invloed op het totaal van de nettolasten voor Omgevingswetgerelateerde taken groot is. Daarbij wordt aangetekend dat binnen de netto-lasten voor grondexploitaties de kosten en opbrengsten van de daadwerkelijke uitvoering minder door de Omgevingswet worden geraakt dan de ambtelijke proceskosten. Dit onderscheid is in de gehanteerde methodiek van dit onderzoek niet mogelijk. In de presentatie van de cijfers worden om deze redenen de totalen zowel inclusief als exclusief grondexploitatie gepresenteerd.

3.2 Gedetailleerd beeld nettolasten gemeenten

In deze paragraaf worden tabellen gepresenteerd waarin de nettolasten zijn opgenomen vanuit de centrale dimensie ‘beleidsveld’ naar de in figuur 1.1 onderscheiden nadere dimensies. De cijfers zijn gebaseerd op de gemeentelijke grootboeken, aangevuld met gegevens van Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio’s, inclusief btw.

toelichting op de tabellen

In tabel 3.2 is de omvang van de nettolasten voor gemeenten in 2018 opgenomen per beleidsveld en naar typen activiteiten. De nettolasten zijn, met bandbreedtes, weergegeven in miljoenen euro’s.

Tabel 3.2: Nettolasten gemeenten per beleidsveld naar type activiteit (x 1.000.000 euro) in 2018

Beleidsveld	Band-breedte	Type activiteit				Leges	Totaal nettolasten
		Beleid, visies, plannen	Vergunningverlening	Toezicht en handhaving	Niet indeelbaar		
Ruimte	min	528	163	106	0	-64	733
	max	606	190	111	0	-58	849
Wonen en Bouwen	min	502	526	274	3	-632	672
	max	573	576	294	4	-605	841
Milieu	min	276	88	147	0	0	504
	max	327	94	141	0	1	571
Subtotaal	min	1.306	778	527	3	-696	1.909
	max	1.505	859	546	4	-662	2.261
Grond-exploitatie	min	-741	0	0	0	-15	-756
	max	-442	0	0	0	-4	-446
Totaal inclusief grond-exploitatie	min	565	778	527	3	-711	1.153
	max	1.063	859	546	4	-666	1.815

Uit tabel 3.2 blijkt dat de nettolasten van gemeenten voor taken die worden geraakt door de Omgevingswet, in 2018 tussen 1,2 en 1,8 miljard (inclusief btw) bedroegen. Laten we de grondexploitatie buiten beschouwing, dan gaat het om 1,9 à 2,3 miljard euro inclusief btw.

In de tabel staat bij Wonen en Bouwen een hoger bedrag bij legesinkomsten dan bij vergunningverlening. Dit kan worden verklaard door verschillende factoren¹¹, zoals: uit bouwleges mag ook het eerste bouwtoezicht worden gedekt (onderdeel van Toezicht en handhaving), tijdseffecten (fluctuaties in de tijd, baten gaan voor de kosten uit doordat de leges bij de vergunningaanvraag moeten worden voldaan), legesberekening gebeurt op begrotingsbasis, waardoor het in de rekening anders kan uitpakken. In een periode met veel initiatieven (economisch gunstige periode) stijgen de legesinkomsten.

Voor grondexploitatie hebben gemeenten per saldo netto baten tussen circa 0,4 miljard en 0,8 miljard. Deze baten hebben een meer uitvoerend karakter en betreffen meer ondernemersactiviteiten. Zonder de inkomsten uit grondexploitaties bedragen de nettolasten daarmee tussen de 1,9 miljard en 2,3 miljard euro.

Het grootste deel van de nettolasten (exclusief de netto baten uit grondexploitaties) hangt samen met beleid, visies en plannen (circa 67%). Bij het beleidsveld Ruimte is dit zelfs nog iets hoger (circa 71%) onder

¹¹ Ook is de analyse van lasten en baten die in dit onderzoek is uitgevoerd iets anders dan een (extracomptabele) kostenberekening door gemeenten ten behoeve van de tariefbepaling van leges. Een verschil is bijvoorbeeld dat in het onderzoek alleen taakgerelateerde overhead is meegenomen in de lasten van een taak, maar dat gemeenten bij tariefberekeningen voor leges ook een deel van de centrale overhead mogen meenemen.

andere voor het opstellen van ruimtelijke plannen¹² en structuurvisies, verkeersbeleid en het opstellen van APV-beleid. Het aandeel voor vergunningverlening in de nettolasten is circa 40%. Bij Ruimte en Milieu is dit aandeel lager dan bij Wonen en bouwen. De leges dekken circa 23% à 27% van de kosten, maar dit aandeel is bij Bouwen en wonen veel hoger (42% à 48%). Toezicht en handhaving speelt met name een rol bij Wonen en Bouwen (35% à 41%) en Milieu (25% à 29%).

In tabel 3.3 zijn de nettolasten voor gemeenten in 2018 per beleidsveld gerubriceerd naar kosten- en batensoort. De gegevens van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's zijn verwerkt in deze cijfers. Dat betekent dat de bijdragen van gemeenten aan deze gemeenschappelijke regelingen zijn verdeeld over personeelskosten (gemaakt binnen de uitvoeringsdiensten) versus out-of-pocketkosten (gemaakt binnen de uitvoeringsdiensten). Naast legesinkomsten ontvangen gemeenten voor bijdragen in de kosten van projecten of werkzaamheden. Hiervan zijn de (inkomens- en kapitaal)overdrachten (van Rijk, provincies en andere partijen) apart inzichtelijk gemaakt.¹³ Het afzonderlijk in beeld brengen van de baten uit kostenverhaal of uit grondexploitatie is vanuit het oogpunt van de komende Omgevingswet wel relevant, maar binnen het onderhavige onderzoek, waarin grootboeken zijn geanalyseerd, niet mogelijk.¹⁴

Tabel 3.3: Nettolasten gemeenten per beleidsveld naar kosten- en batensoort (x 1.000.000 euro) in 2018

Beleidsveld	Bandbreedte	Kostensoort		Baten		Totaal nettolasten
		Personeel (salaris)	Out-of-pocket	Leges	Overdrachten	
Ruimte	min	471	338	-64	-12	733
	max	528	381	-58	-3	849
Wonen en Bouwen	min	764	588	-632	-48	672
	max	846	638	-605	-37	841
Milieu	min	283	235	0	-15	504
	max	312	284	1	-26	571
Subtotaal	min	1.519	1.161	-696	-75	1.909
	max	1.686	1.304	-662	-66	2.261
Grondexploitatie	min	370	-1.111	-15	*	-756
	max	450	-893	-4	*	-446
Totaal inclusief grondexploitatie	min	1.888	50	-711	-75*	1.153
	max	2.136	411	-666	-66*	1.815

* Bij grondexploitatie geeft de categorie 'overdrachten' onvoldoende inzicht in de baten, onder andere vanwege de hier niet in opgenomen baten van grondverkoop.

Een deel van nettolasten voor personeel en out-of-pocketkosten wordt bekostigd met opbrengsten uit leges en overdrachten. In totaliteit gaat het om een dekking van circa 24% à 29% van de lasten (exclusief grondexploitatie) van gemeenten. Op het beleidsveld Bouwen en Wonen gaat om een hoger percentage (43% à 50%).

Het grootste deel van de nettolasten hangt samen met personeelslasten (salarissen voor personeel in eigen dienst). De personeelskosten (56% à 57%) zijn hoger dan de out-of-pocketkosten (43% à 44%). Bij de out-of-pocketkosten gaat het daarbij overigens om zowel inhuur, kapitaallasten, overdrachten, reservemutaties

¹² De uitkomst op taakveld 8.1 komt daarbij globaal overeen met eerder onderzoek naar de 'kosten van ruimtelijke plannen'. Bij dat onderzoek is een andere onderzoeksmethodiek gehanteerd.

¹³ Deze overdrachten zijn afzonderlijk herkenbaar in de boekhoudingen van gemeenten. Hier kunnen ook beperkte verstrekte overdrachten in zijn opgenomen (niet zijnde subsidies). Andere inkomsten uit huren, pachten, overige goederen en diensten, rente, verkoop van grond en van goederen (vastgoed) zijn hierin niet opgenomen.

¹⁴ Baten uit kostenverhaal via faciliterend grondbeleid zijn onderdeel van bredere categorieën (taakveld 8.1, economische categorie 3.8) en zijn daarbinnen niet apart herkenbaar. Voor inzicht in baten uit kostenverhaal is onderzoek naar onderliggende gegevens (factuurniveau) nodig. In het kader van de veranderingen in de regeling er met betrekking tot kostenverhaal onder de Omgevingswet zou dit inzicht in het batenniveau in de nulsituatie interessant zijn.

en uitbestedingen als inkoop van goederen en diensten. De verhouding tussen personeelskosten en out-of-pocketkosten wijken tussen de beleidsvelden nauwelijks van elkaar af.

In tabel 3.4 is voor de nettolasten voor gemeenten per beleidsveld de verhouding aangegeven tussen de uitvoering door het bevoegd gezag (gemeente zelf) en uitvoering door de uitvoeringsorganisaties (gemeenschappelijke regelingen, namelijk de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's). Legesinkomsten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.4: Nettolasten (minus leges en overdrachten) van gemeenten per beleidsveld naar uitvoeringsorganisatie: bevoegd gezag (BG) of gemeenschappelijke regeling (GR) (in %) exclusief grondexploitatie

<i>Beleidsveld</i>	<i>BG (gemeente) (%)</i>	<i>GR (OD en VR) (%)</i>
<i>Ruimte</i>	96% à 97%	3% à 4%
<i>Wonen en Bouwen</i>	85% à 88%	12% à 15%
<i>Milieu</i>	46% à 53%	47% à 54%
<i>Totaal exclusief grondexploitatie</i>	81% à 84%	16% à 19%

Het grootste deel van de nettolasten betreft taakuitvoering door gemeenten zelf (ruim 80%). De gemeenschappelijke regelingen hebben taken uitgevoerd voor iets minder dan één vijfde van de nettolasten.

Op het beleidsveld Ruimte worden vrijwel alle middelen uitgegeven door gemeenten terwijl dit bij Milieu ongeveer gelijk is verdeeld over gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Dit hangt samen met het feit dat een belangrijk deel van de milieutaken wettelijk bij omgevingsdiensten (het zogenaamde 'basistenpakket') moet worden belegd en dat voor overige taken gemeenten vrij zijn deze al dan niet te laten uitvoeren door een gemeenschappelijke regeling. Omgevingsdiensten (die primair werkzaam zijn op het gebied van milieu) voeren veel meer Omgevingswetgerelateerde taken uit dan veiligheidsregio's (die primair werkzaam zijn op het gebied van crisisbeheersing), hetgeen zichtbaar is in de verhouding tussen de nettolasten binnen de in het onderzoek meegenomen nettolasten van gemeenschappelijke regelingen: ongeveer 80% bij omgevingsdiensten en 20% bij veiligheidsregio's.

4 Provincies

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke provinciale beleidsvelden en taken zijn beschouwd als Omgevingswetgerelateerd. Vervolgens worden de nettolasten en legesbaten van provincies in beeld gebracht.

4.1 Omgevingswetgerelateerde beleidsvelden provincies

Hieronder is de afbakening aangegeven, die in de grootboekanalyses is aangehouden. Het gaat om uitsplitsingen in taakvelden en verbijzondering binnen taakvelden. Als niet een geheel taakveld maar een ‘brokje daarbinnen’ is meegenomen, is dit aangeduid met ‘*hierbinnen*’.

Tabel 4.1: Afbakening Omgevingswetgerelateerde taken provincies, naar beleidsveld en type activiteit (Beleid en planvorming, Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving)

Beleidsveld	Taakveld	Differentiatie taken	Activiteit		
			B	V	TH
Ruimte	2.9 Verkeer en vervoer, overige baten en lasten	<i>hierbinnen</i> (deel): verkeers-, vervoers- en mobiliteitsplan	X		
	6.1 Agrarische aangelegenheden	<i>hierbinnen</i> beleid: verduurzaming landbouw, kavelruil, kringlooplandbouw, e.d.	X		
	6.4 Recreatie en toerisme	<i>hierbinnen</i> : evenementen	X		
	7.1 Cultuur	<i>hierbinnen</i> (deel): beleid cultureel erfgoed, monumenten	X		
	8.1 Ruimtelijke ordening	provinciale plannen en onderzoeken, omgevingsvisie, POP; toetsing gemeentelijke plannen; etc.	X		
	8.9 Ruimte, overige baten en lasten	overig: alles meenemen	X		
Wonen en Bouwen	8.2 Volkshuisvesting	woningmarktonderzoek, programmering, welstand; bouwvergunningen	X	X	X
	8.3 Stedelijke vernieuwing	provinciaal beleid stedelijke vernieuwing, uitvoering rijksbeleid	X		
Milieu	4.1 Bodembescherming*	beleid	X		
		vergunningen (WBB)		X	
		toezicht en handhaving WBB			X
	4.2 Luchtverontreiniging	beleid luchtkwaliteit	X		
	4.3 Geluidhinder	beleid geluid	X		
	4.4 Vergunningverlening en handhaving	Wm en Wabo (incl. externe veiligheid)- vergunningverlening milieu		X	
		Wm en Wabo (incl. externe veiligheid) - toezicht en handhaving milieu			X
4.5 Ontgronding	ontgrondingenverordening	X			
	vergunningen ontgrondingen		X		
	handhaving			X	
4.6 Duurzaamheid*	beleid	X			
4.9 Milieu, overige baten en lasten	<i>hierbinnen</i> milieubeleidsplan, milieuverordening, beleid	X			
Natuur	5.1 Natuurontwikkeling*	<i>hierbinnen</i> : alleen beleid	X		
	5.2 Beheer natuurgebieden*	natuurbeleidsplan, natuurbeheerplannen; PAS, beschermende maatregelen; beleid agrarisch natuurbeheer; landschapsverordening. Adviezen voor RO-plannen*	X		

Beleidsveld		Taakveld	Differentiatie taken	Activiteit		
				B	V	TH
			vergunningen/ontheffingen natuur (Wnb), adviezen natuur voor Wabo-vergunningen T en H natuur en landschap		X	X
	5.3	Beheer flora en fauna	beleid F&F, advies F&F voor RO-plannen Vergunningen / ontheffingen T en H F&F	X	X	X
	5.9	Natuur, overig	overige	X		
Water	3.2	Kwantiteit oppervlaktewater	beleid (opgenomen in provinciale verordening of aparte verordening) vergunningen oppervlaktewater T en H oppervlaktewater	X	X	X
	3.3	Kwantiteit grondwater	beleid (opgenomen in provinciale verordening of aparte verordening) vergunningen grondwater T en H grondwater	X	X	X
	3.4	Kwaliteit oppervlaktewater	vergunningen		X	
	3.5	Kwaliteit grondwater	onderzoek vergunningen monitoring	X	X	X
	3.9	Water, overige baten en lasten	<i>hierbinnen</i> (deel): waterplan	X		

*) TV 4.1, 5.1, 5.2: uitvoering van projecten wordt niet meegenomen.

4.2 Gedetailleerd beeld nettolasten provincies

In deze paragraaf worden tabellen gepresenteerd waarin de nettolasten zijn opgenomen vanuit de centrale dimensie 'beleidsveld' naar de in figuur 1.1 onderscheiden nadere dimensies. De cijfers zijn gebaseerd op de provinciale grootboeken, aangevuld met gegevens van Omgevingsdiensten, inclusief btw.

toelichting op de tabellen

In tabel 4.2 is de omvang van de nettolasten voor provincies in 2018 opgenomen per beleidsveld en naar typen activiteiten. De nettolasten zijn, met bandbreedtes, weergegeven in miljoenen euro's.

Tabel 4.2: Nettolasten provincies per beleidsveld naar type activiteit (x 1.000.000 euro)

Beleidsveld	Band-breedte	Type activiteit			Totaal nettolasten
		Beleid, visies, plannen	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving	
Ruimte	min	148	0	0	148
	max	167	0	0	167
Wonen en Bouwen	min	27	-2	2	27
	max	35	2	3	39
Milieu	min	131	84	73	288
	max	156	110	77	343
Natuur	min	62	8	5	75
	max	76	11	7	94

Beleidsveld	Band-breedte	Type activiteit			Totaal nettolasten
		Beleid, visies, plannen	Vergunning-verlening	Toezicht en handhaving	
Water	min	23	0	0	23
	max	27	0	0	28
Totaal	min	390	90	80	560
	max	461	122	87	670

Uit tabel 4.2 blijkt dat de nettolasten van provincies voor taken die worden geraakt door de Omgevingswet, in 2018 tussen 0,6 en 0,7 miljard (inclusief btw) bedroegen. Het grootste deel van de Omgevingswetgerelateerde nettolasten van provincies hangt samen met Milieutaken (meer dan 50%). Daarnaast besteden provincies ongeveer een kwart aan taken op het gebied van Ruimte, Natuur, Wonen en Bouwen en Water bevatten uitgedrukt in financiële omvang taken die minder samenhangen met de Omgevingswet.

Met betrekking tot het type activiteit zijn de nettolasten het hoogst voor beleid, visies en plannen (circa 70%). Binnen de beleidsvelden Ruimte en Water hangen vrijwel alle nettolasten hiermee samen. Vergunningverlening speelt vooral op de beleidsvelden Milieu (circa 30% aandeel in nettolasten) en Natuur (circa 10% aandeel in nettolasten).¹⁵ De omvang van de taken voor toezicht en handhaving zijn iets lager dan voor vergunningverlening. Toezicht en handhaving spelen vooral op het gebied van Milieu (circa 25%) en worden overigens grotendeels uitgevoerd door omgevingsdiensten.

In tabel 4.3 zijn de nettolasten voor provincies in 2018 per beleidsveld gerubriceerd naar kosten- en batensoort. De gegevens van omgevingsdiensten zijn verwerkt in deze cijfers. Dat betekent dat de bijdragen van provincies aan omgevingsdiensten zijn verdeeld over personeelskosten (gemaakt binnen de uitvoeringsdiensten) versus out-of-pocketkosten (gemaakt binnen de uitvoeringsdiensten).

Tabel 4.3: Nettolasten provincies per beleidsveld naar kosten- en batensoort (x 1.000.000 euro)

Beleidsveld	Band-breedte	Kostensoort		Baten	Totaal nettolasten
		Personeel (salaris)	Out-of-pocket	Leges	
Ruimte	min	89	58	0	148
	max	100	67	0	167
Wonen en Bouwen	min	21	15	-10	27
	max	27	20	-7	39
Milieu	min	164	128	-4	288
	max	176	170	-3	343
Natuur	min	37	40	-2	75
	max	46	50	-2	94
Water	min	13	10	0	23
	max	17	11	0	28
Totaal	min	325	251	-16	560
	max	365	318	-13	670

Het grootste deel van de nettolasten (exclusief legesinkomsten) hangt samen met personeelslasten (salarissen voor personeel in eigen dienst). De personeelskosten (53% à 56%) zijn hoger dan de out-of-pocketkosten (44% à 47%). Bij de out-of-pocketkosten gaat het daarbij overigens om zowel inhuur, kapitaallasten,

¹⁵ In zeer beperkte mate speelt dit ook bij Wonen en Bouwen. Provincies zijn bevoegd gezag voor provinciale inrichtingen voor de gehele omgevingsvergunning, inclusief het bouwdeel waarvoor leges worden geheven.

overdrachten, reservemutaties en uitbestedingen als inkoop van goederen en diensten. De verhouding tussen personeelskosten en out-of-pocketkosten wijken tussen de beleidsvelden niet veel van elkaar af. Op het beleidsveld Ruimte is het aandeel personeelslasten wat hoger terwijl dat bij het beleidsveld Natuur lager is (relatief meer uitbestedingen).

Een deel van nettolasten voor personeel en out-of-pocketkosten wordt bekostigd met opbrengsten uit leges. In totaliteit gaat het om een dekking van circa 2% à 3% van de lasten van provincies. Op het beleidsveld Bouwen en Wonen gaat om een hoger percentage (16% à 26%).

In tabel 4.4 is voor de nettolasten voor provincies per beleidsveld de verhouding aangegeven tussen de uitvoering door het bevoegd gezag (provincie zelf) en uitvoering door de uitvoeringsorganisaties (de omgevingsdiensten). Door de omgevingsdiensten zijn taken uitgevoerd op de beleidsvelden Ruimte, Wonen en Bouwen en Milieu. Legesinkomsten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.4: Nettolasten (minus leges) van provincies per beleidsveld naar uitvoeringsorganisatie: bevoegd gezag (BG) of gemeenschappelijke regeling (GR) (%)

<i>Beleidsveld</i>	<i>BG (provincie) (%)</i>	<i>GR (Omgevingsdienst) (%)</i>
<i>Ruimte</i>	96% à 98%	2% à 4%
<i>Wonen en Bouwen</i>	81% à 85%	15% à 19%
<i>Milieu</i>	45% à 51%	49% à 55%
<i>Totaal exclusief natuur, water</i>	64% à 68%	32% à 36%

Het grootste deel van de nettolasten betreft taakuitvoering door provincies zelf. Buiten de taakgebieden Water en Natuur is dit ongeveer tweederde van de nettolasten. De gemeenschappelijke regelingen hebben taken uitgevoerd voor ongeveer een derde van de nettolasten.

Op het beleidsveld Milieu, dat in omvang het grootste beleidsveld is, worden ongeveer evenveel middelen uitgegeven op het niveau van het bevoegd gezag en het niveau van de gemeenschappelijke regeling. Op de beleidsvelden Ruimte en Bouwen en Wonen vindt het grootste deel van de taakuitvoering plaats op het niveau van het bevoegd gezag (provincie). Op de beleidsvelden Water en Natuur worden alle Omgevingswetgerelateerde taken uitgevoerd door de provincie.

5 Waterschappen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de afbakening van beleidsvelden en taken van waterschappen binnen de Omgevingswet. Vervolgens worden de nettolasten en legesbaten van waterschappen in beeld gebracht.

5.1 Omgevingswetgerelateerde beleidsvelden waterschappen

Inhoudelijk hebben de waterschappen een specifieke taak. Ze zijn verantwoordelijk voor het waterbeheer in Nederland. We gaan daarom uit van een toedeling van *alle* lasten en baten aan het beleidsveld *Water*. Weliswaar hebben Waterschappen ook enkele taken die onder het beleidsveld ‘Ruimte’ vallen, te weten beleid in het wegenbeheer en vaarwegenbeheer, maar dit betreft marginale activiteiten binnen de Omgevingswetgerelateerde taken. De bedragen die hiermee zijn gemoed zijn verwaarloosbaar en daarom is het beleidsveld Ruimte niet apart opgenomen maar toegevoegd aan het beleidsveld ‘Water’.

Hieronder is de afbakening aangegeven, die in de grootboekanalyses is aanhouden. Het gaat om uitsplitsing van beleidsproducten in beheerproducten of nog gedetailleerder binnen beheerproducten. Brokjes binnen een beheerproduct zijn aangeduid met ‘*hierbinnen*’.

Tabel 5.1: Afbakening Omgevingswetgerelateerde taken waterschappen naar beleids- en beheerproducten en type activiteit (Beleid en planvorming, Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving)

Waterschaps- veld	Beleidsproduct	Beheerproduct	Activiteit			
			B	V	TH	
Planvorming	1 Eigen plannen	1.1 Beheersplan waterkeringen	X			
		1.2 Waterbeheersplan	X			
		1.3 Beheersplan wegenbeheer	X			
		1.4 Beheersplan vaarwegenbeheer	X			
		1.5 Thema- en gebiedsgerichte plannen	X			
		1.6 Plannen afvalwaterketenbeleid	X			
		1.7 Calamiteitenplannen	X			
	2 Plannen van derden	2.1 Plannen van derden	X			
Aanleg en onderhoud waterkeringen	3 Beheersinstrumenten waterkeringen	3.1 <i>Hierbinnen</i> Legger waterkeringen (alleen beleid, geen projectuitvoering)	X			
Inrichting en onderhoud watersystemen	6 Beheersinstrumenten watersystemen	6.1 Peilbesluiten	X			
		6.2 Waterakkoorden	X			
		6.3 Legger waterlopen en kunstwerken	X			
	8 Baggeren van waterlopen en saneren van waterbodems	8.1 <i>Hierbinnen</i> : Baggerprogramma (alleen beleid, geen projectuitvoering)	X			
		11 Monitoring watersystemen	11.1 Monitoring waterkwantiteit	X		
			11.2 Monitoring waterkwaliteit	X		
		11.3 Monitoring grondwater	X			
Aanleg en onderhoud wegen	16 Beheersinstrumenten wegen	16.1 Legger wegen, kunstwerken en wegsloten	X			
Inrichting en onderhoud vaarwegen en havens	19 Beheersinstrumenten vaarwegen en havens	19.1 Legger vaarwegen, kunstwerken en havens	X			

Waterschapsveld	Beleidsproduct	Beheerproduct	Activiteit				
			B	V	TH		
Regulering	22	Beheer Keurkwartet en VTH-beleid	22.1	Beheer Keurkwartet en VTH-beleid	X		
	23	Vergunningen en meldingen	23.1	Vergunningen en meldingen		X	
	24	Adviezen vergunningen	24.1	Wabo-adviezen		X	
			24.2	Adviezen Waterwet aan andere waterbeheerders		X	
	25	Toezicht	25.1	Toezicht			X
	26	Handhaving	26.1	Bestuursrechtelijke handhaving			X
			26.2	Strafrechtelijke handhaving			X
	27	Regulering lozingen	27.1	Rioleringsplannen (advisering gemeenten)	X		
27.3			Stimulering derden aanpak diffuse emissies	X			

*) Voor alle beheerproducten geldt dat *beleid* en *VTH* zijn meegenomen. *Uitvoering van projecten* is niet meegenomen.

5.2 Gedetailleerd beeld nettolasten waterschappen

In deze paragraaf worden tabellen gepresenteerd waarin de nettolasten zijn opgenomen conform de in figuur 1.1 onderscheiden dimensies. De cijfers zijn gebaseerd op de grootboeken van waterschappen.

toelichting op de tabellen

In tabel 5.2 is de omvang van de nettolasten voor waterschappen in 2018 opgenomen per beleidsonderdeel binnen het beleidsveld Water en naar activiteiten. De nettolasten zijn, met bandbreedtes, weergegeven in een in miljoenen euro's.

Tabel 5.2: Nettolasten waterschappen per onderdeel van beleidsveld naar type activiteit (x1.000.000 euro) in 2018

Waterschapsveld	Bandbreedte	Type activiteit			Totaal nettolasten
		Beleid, visies, plannen	Vergunningverlening	Toezicht en handhaving	
Planvorming	min	137	0	0	137
	max	148	0	0	148
Waterkeringen	min	5	0	0	5
	max	5	0	0	5
Watersystemen	min	109	0	0	109
	max	115	0	0	115
Vaarwegen en havens	min	0	0	0	0
	max	0	0	0	0
Regulering	min	19	37	46	103
	max	21	41	50	113
Totaal	min	271	37	46	355
	max	290	41	50	382

Uit tabel 5.2 blijkt dat de nettolasten van waterschappen voor taken die worden geraakt door de Omgevingswet, in 2018 tussen circa 355 à 382 miljoen euro (inclusief btw) bedroegen. Het grootste deel van de

nettolasten hangt samen met beleid, visies en plannen (circa 76%). Daarnaast hangt circa 11% samen met vergunningverlening en circa 13% met toezicht en handhaving.

Binnen de ‘Omgevingswetgerelateerde’ taken hebben waterschappen de meeste nettolasten voor het beleidsveld Planvorming (39%). Daarbij gaat het uitsluitend om het maken van beleid, visies en plannen. Met de beleidsvelden Watersystemen en Regulering hangt bij elk van beide circa 30% van de nettolasten samen. Bij Watersystemen gaat het uitsluitend om met beleid, visies en plannen terwijl bij Regulering de nadruk meer ligt op vergunningverlening (36%) en toezicht en handhaving (45%).

In tabel 5.3 zijn de nettolasten voor waterschappen in 2018 per beleidsveld gerubriceerd naar kosten- en batensoort.

Tabel 5.3: Nettolasten waterschappen per beleidsveld naar kosten- en batensoort (x 1.000.000 euro) in 2018

Waterschapsveld	Band-breedte	Kostensoort		Baten	Totaal Nettolasten*
		Personeel (salaris)	Out-of-pocket	Leges	
Planvorming	min	111	26	0	137
	max	117	30	0	148
Waterkeringen	min	4	1	0	5
	max	4	2	0	5
Watersystemen	min	60	49	0	109
	max	64	51	0	115
Vaarwegen en havens	min	0	0	0	0
	max	0	0	0	0
Regulering	min	100	14	-10	103
	max	107	15	-9	113
Totaal	min	274	91	-10	355
	max	293	98	-9	382

*) Als gevolg van afrondingen is het totaal soms niet gelijk aan de optelsom van de onderdelen.

Het grootste deel van de nettolasten (exclusief legesinkomsten) hangt samen met personeelslasten (salarissen voor personeel in eigen dienst). De personeelskosten (75%) zijn hoger dan de out-of-pocketkosten (25%). Bij de out-of-pocketkosten gaat het daarbij overigens om zowel inhuur, kapitaallasten, overdrachten, reservemutaties en uitbestedingen als inkoop van goederen en diensten. Op de beleidsvelden Regulering (circa 88%) en Planvorming (circa 80%) is het aandeel personeelslasten duidelijk hoger terwijl dit vooral bij Watersystemen (circa 55%) juist lager is. Dit hangt samen met de aard van de taakinhoud waarbij bij watersystemen meer sprake is van uitbestede werkzaamheden.

Een deel van nettolasten voor personeel en out-of-pocketkosten wordt bekostigd met opbrengsten uit leges. In totaliteit gaat het om een dekking van circa 2% à 3% van de lasten van waterschappen. Op het beleidsveld Regulering gaat om een hoger percentage (circa 8%).

6 Samenvattende overzichten

In dit afsluitende hoofdstuk worden totaaloverzichten gepresenteerd van de nettolasten van gemeenten, provincies en waterschappen.

totaalbeeld naar beleidsveld

In tabel 6.1 zijn de totale nettolasten opgenomen naar beleidsvelden voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Tabel 6.1: Nettolasten per beleidsveld per decentrale overheidslaag (x 1.000.000 euro)

<i>Beleidsveld</i>	<i>Band-breedte</i>	<i>Gemeenten</i>	<i>Provincies</i>	<i>Waterschap-pen</i>	<i>Totaal nettolasten</i>	<i>Aandeel be-leidsvelden (excl. grex)</i>
<i>Ruimte</i>	min	733	148	0	881	31 %
	max	849	167	0	1.016	31 %
<i>Wonen en Bouwen</i>	min	672	27	0	699	25%
	max	841	39	0	881	27%
<i>Milieu</i>	min	504	288	0	792	28 %
	max	571	343	0	914	28 %
<i>Natuur</i>	min	0	75	0	75	2 %
	max	0	94	0	94	3 %
<i>Water</i>	min	0	23	355	377	13 %
	max	0	28	382	409	12 %
<i>Subtotaal</i>	min	1.909	560	355	2.825	100 %
	max	2.261	670	382	3.313	100 %
<i>Grondexploitatie</i>	min	-756	0	0	-756	
	max	-446	0	0	-446	
<i>Totaal inclusief grondexploitatie</i>	min	1.153	560	355	2.068	
	max	1.815	670	382	2.867	
<i>Aandeel overheids-lagen (exclusief grondexploitatie)</i>		68 %	20 %	12 %	100 %	

Uit tabel 6.1 blijkt dat de totale nettolasten voor Omgevingswetgerelateerde taken optellen tot 2,1 à 2,9 miljard euro. Laten we grondexploitatie buiten beschouwing, dan bedragen de totale nettolasten 2,8 à 3,3 miljard euro.

In de totale nettolasten heeft het beleidsveld Ruimte het grootste aandeel (circa 31% exclusief grondexploitaties). Milieu (28%) en Wonen en Bouwen hebben een iets lager aandeel (25% à 27%). Aan Water en Natuur zijn minder middelen besteed.

Van de overheidslagen hebben gemeenten (inclusief gemeenschappelijke regelingen ten behoeve van gemeenten) de hoogste nettolasten, namelijk ongeveer tweederde van de totale nettolasten (exclusief grondexploitatie). Provincies nemen ruim een vijfde van de nettolasten voor hun rekening en waterschappen ongeveer 12%.

totaalbeeld naar activiteiten

In tabel 6.2 zijn de totale nettolasten opgenomen naar activiteiten voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Tabel 6.2: Nettolasten per type activiteit per overheidslaag (x 1.000.000 euro)

Beleidsveld	Band-breedte	Gemeenten	Provincies	Waterschap-pen	Totaal nettolasten	Aandeel acti-viteiten (excl. grex)
Beleid, visies, plannen excl. grondexploitatie	min	1.292	390	271	1.954	69 %
	max	1.492	461	290	2.244	68 %
Vergunningverlening	min	97	90	37	224	8 %
	max	211	122	41	375	11 %
Toezicht en handhaving	min	517	80	46	644	23 %
	max	553	87	50	691	21 %
Niet indeelbaar	min	3	0	0	3	0 %
	max	4	0	0	4	0 %
Subtotaal	min	1.909	560	355	2.825	100 %
	max	2.261	670	382	3.313	100 %
Beleid, visies, plannen incl. grondexploitatie	min	536	390	271	1.198	
	max	1.046	461	290	1.797	
Totaal inclusief grond-exploitatie	min	1.153	560	355	2.068	
	max	1.815	670	382	2.867	

Circa tweederde van de nettolasten voor Omgevingswetgerelateerde taken (exclusief grondexploitatie) hangt samen met beleid, visies en plannen. Aan toezicht en handhaving wordt ruim 20 % van de nettolasten besteed. Vergunningverlening (inclusief dekking uit leges) heeft een aandeel van rond de 10%.

totaalbeeld naar kosten- en batensoort.

In tabel 6.3 zijn de totale nettolasten opgenomen naar kosten- en batensoorten voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Tabel 6.3: Nettolasten (exclusief grondexploitatie) per overheidslaag naar kosten- en batensoort (x 1.000.000 euro)

Beleidsveld	Band-breedte	Gemeenten	Provincies	Waterschap-pen	Totaal nettolasten	Aandelen
Personeelslasten (salarissen)	min	1.519	325	274	2.118	58 %
	max	1.686	365	293	2.345	58 %
Out-of-pocket	min	1.161	251*	91*	1.503	42 %
	max	1.304	318*	98*	1.719	42 %
Kosten-totaal	min	2.680	577	365	3.622	100 %
	max	2.990	683	391	4.064	100 %
Leges	min	-696	-16	-10	-722	Kostendekking op totaal: 17% à 20 %
	max	-662	-13	-9	-684	
Overdrachten	min	-75	*	*	-75	Kostendekking op totaal: 2 %
	max	-66	*	*	-66	
Totaal nettolasten exclusief grond-exploitatie	min	1.909	560	355	2.825	
	max	2.261	670	382	3.313	

*Overdrachten zijn voor provincies en waterschappen niet apart in beeld gebracht en vormen onderdeel van out-of-pocket

De dekking vanuit legesopbrengsten bedroegen in 2018 ongeveer 17 à 20% van de totale kosten voor gemeenten, provincies en waterschappen tezamen. Het overgrote deel van deze legesbaten worden door gemeenten geïnd. Naar verhouding waren er meer personeelslasten (58%) dan out-of-pocket kosten (42%).

Bijlagen

A Onderzoeksverantwoording

A.1.1 Steekproeven en respons

gemeenten

Voor de steekproef van gemeenten is gebruik gemaakt van de steekproef die is gehanteerd bij het onderzoek 'herijking gemeentefonds'. Relevante clusters voor de Omgevingswet zijn bijvoorbeeld het cluster Fysiek Milieu (FM) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV). Er is een steekproef samengesteld van 40 gemeenten. Voor deze selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- het aantal inwoners;
- de mate van verstedelijking;
- groei-/krimpgemeenten;
- aanwezigheid van bedrijvigheid;
- ligging in Nederland.

Deze gemeenten hebben toestemming verleend voor het gebruik van hun gegevens voor de Nulmeting Omgevingswet. De representativiteit van de steekproef is in tabel A1 weergegeven.

Tabel A1: Representativiteit steekproef van gemeenten: spreiding over klassen inwonertal, verstedelijking, krimp/groei en bedrijvigheid en over Nederland

<i>Criterion</i>		<i>Totaal Nederland</i>	<i>Steekproef</i>
<i>Inwonertal</i>	0-20.000	109	8
	20-50.000	191	16
	50-100.000	49	6
	100-250.000	27	8
	>250.000	4	2
<i>Verstedelijking</i>	zeer dun bebouwd	166	14
	dun bebouwd	115	10
	dicht bebouwd	61	9
	zeer dicht bebouwd	38	7
<i>Krimp</i>	sterke krimp	48	6
	matige krimp	42	5
	matige groei	197	19
	sterke groei	46	5
	zeer sterke groei	47	5
<i>Bedrijvigheid</i>	zeer weinig bedrijven	66	8
	weinig bedrijven	58	9
	matig bedrijven	73	5
	veel bedrijven	83	7
	zeer veel bedrijven	100	11
<i>Ligging</i>	Groningen	20	2
	Friesland	20	3
	Drenthe	12	1
	Overijssel	25	2
	Gelderland	53	4

 criterium		Totaal Nederland	Steekproef
	Utrecht	26	2
	Noord-Holland	48	4
	Zuid-Holland	60	6
	Zeeland	13	3
	Noord-Brabant	64	7
	Limburg	33	4
	Flevoland	6	2
Totaal		380	40

Van alle 40 geselecteerde gemeenten zijn gedetailleerde financiële data (realisatie 2018) verkregen en gebruikt voor het onderzoek.

gemeenschappelijke regelingen

Er is bij een steekproef van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's financiële gegevens uitgevraagd. Hiervoor is gekozen omdat er geen dekkende landelijke statistiek van de financiële gegevens van Gemeenschappelijke Regelingen is. De uitvraag gebeurt via een spreadsheet, gericht op het verkrijgen van cijfers naar beleidsvelden, activiteiten en kostensoorten.

Er zijn steekproeven van 12 omgevingsdiensten (uit de in totaal 29 omgevingsdiensten) en van 12 veiligheidsregio's (uit de in totaal 25 veiligheidsregio's) getrokken.

Voor de selectie van *omgevingsdiensten* is een aantal criteria gehanteerd met spreiding naar:

- aantal inwoners;
- dichtheid;
- oppervlakte (land en water);
- aantal deelnemende gemeenten;
- aantal BRZO-inrichtingen.
- ligging in Nederland.

De representativiteit van de steekproef is in tabel A2 weergegeven.

Tabel A2: Representativiteit steekproef van Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten	Totaal NL	Steekproef
aantal inwoners		
weinig inwoners	12	5
matig veel inwoners	11	4
veel inwoners	6	3
dichtheid		
dun	7	2
matig dicht	11	5
dicht	11	5
oppervlakte (land + water)		
dun	12	5
matig dicht	8	3
dicht	9	4
aantal gemeenten		
weinig	7	4
matig veel	13	5
veel	9	3

Omgevingsdiensten	Totaal NL	Steekproef
aantal BRZO-objecten		
weinig	15	4
matig veel	6	4
veel	8	4
Totaal	29	12

Van de 12 geselecteerde omgevingsdiensten hebben er 9 geheel of gedeeltelijk ingevulde vragenlijsten ingestuurd.

Voor de selectie van *veiligheidsregio's* is een aantal criteria gehanteerd met spreiding naar:

- aantal inwoners;
- dichtheid;
- oppervlakte (land en water);
- aantal BRZO-inrichtingen;
- ligging in Nederland.

De representativiteit van de steekproef is in tabel A3 weergegeven.

Tabel A3: Representativiteit steekproef van Veiligheidsregio's

Veiligheidsregio	Totaal NL	Steekproef
aantal inwoners		
weinig inwoners	6	3
matig veel inwoners	11	5
veel inwoners	18	4
dichtheid		
dun	5	3
matig dicht	9	3
dicht	11	6
oppervlakte (land + water)		
dun	7	3
matig dicht	9	5
dicht	9	4
aantal BRZO-objecten		
weinig	10	5
matig veel	9	3
veel	6	4
Totaal	25	12

Van de 12 geselecteerde veiligheidsregio's hebben er 10 volledige of gedeeltelijke informatie aangeleverd voor het onderzoek.

provincies

Er is een steekproef samengesteld van vijf provincies. Voor deze selectie zijn de volgende criteria gehanteerd: het aantal inwoners, de mate van verstedelijking, het aandeel oppervlakte water; het aantal zeer risicovolle objecten (Brzo-bedrijven) en ligging in Nederland.

Bij de selectie is een aantal criteria gehanteerd met spreiding naar:

- het aantal inwoners;
- de mate van verstedelijking;
- de oppervlakte;
- het aandeel oppervlakte water;
- het aantal zeer risicovolle objecten (Brzo-bedrijven);
- ligging in Nederland.

Bij de geselecteerde provincies zijn grootboekgegevens opgevraagd.

De representativiteit van de steekproef is in tabel A4 weergegeven.

Tabel A4: Representativiteit steekproef van provincies

<i> criterium</i>	<i> Provincies</i>	<i> Totaal NL</i>	<i> Steekproef</i>
<i> Inwonertal</i>	<i> weinig inwoners</i>	4	2
	<i> matig veel inwoners</i>	4	1
	<i> veel inwoners</i>	4	2
<i> Verstedelijking</i>	<i> weinig verstedelijkt</i>	4	1
	<i> matig verstedelijkt</i>	4	2
	<i> sterk verstedelijkt</i>	4	2
<i> Oppervlakte water</i>	<i> weinig oppervlakte water</i>	6	2
	<i> veel oppervlakte water</i>	6	3
<i> Brzo-inrichtingen</i>	<i> weinig risicovolle objecten</i>	5	1
	<i> matig veel risicovolle objecten</i>	5	3
	<i> veel risicovolle objecten</i>	2	1
<i> Totaal</i>		12	5

Van alle geselecteerde provincies zijn gedetailleerde financiële data (realisatie 2018) verkregen.

waterschappen

Er is een steekproef samengesteld van zes waterschappen. Voor deze selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- het aantal inwoners;
- de oppervlakte;
- het aandeel oppervlakte water;
- het aantal gemeenten en provincies waarmee wordt samengewerkt;
- ligging in Nederland.

Bij de geselecteerde waterschappen zijn grootboekoverzichten opgevraagd.

De representativiteit van de steekproef is in tabel A5 weergegeven.

Tabel A5: Representativiteit steekproef van waterschappen

<i>Criterion</i>		<i>Totaal NL</i>	<i>Steekproef</i>
<i>Inwonertal</i>	<i>weinig inwoners</i>	7	2
	<i>matig veel inwoners</i>	7	2
	<i>veel inwoners</i>	7	2
<i>Oppervlakte</i>	<i>klein oppervlakte</i>	7	2
	<i>matig groot oppervlakte</i>	7	2
	<i>veel oppervlakte</i>	7	2
<i>Oppervlakte water</i>	<i>weinig oppervlakte water</i>	6	2
	<i>matig veel oppervlakte water</i>	7	2
	<i>veel oppervlakte water</i>	8	2
<i>Aantal gemeenten</i>	<i>weinig samenwerkende gemeenten</i>	5	3
	<i>matig veel samenwerkende gemeenten</i>	9	1
	<i>veel samenwerkende gemeenten</i>	7	2
<i>Totaal</i>		21	6

Van alle geselecteerde waterschappen zijn gedetailleerde financiële data verkregen.

De mate van detaillering van de gegevens van vijf van de waterschappen bleek op onderdelen niet vergaand genoeg voor het uitvoeren van een gedetailleerde analyse. Er zijn daarom nadere vragen gesteld om wel tot het noodzakelijke detailleringniveau te komen. Het ging met name om nader onderscheid binnen begrotingsposten tussen beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving enerzijds, en uitvoering van projecten anderzijds. Deze precisering was nodig om de Omgevingswetgerelateerde taken te kunnen onderscheiden van taken die niet door de Omgevingswet zullen worden geraakt. De gedetailleerdere gegevens, soms op basis van zo goed mogelijke schattingen, zijn vervolgens van de betreffende waterschappen verkregen en verwerkt.

A.1.2 Data-beoordeling en -bewerking

Gemeenten, provincies en waterschappen

nadere analyse grootboekgegevens

Er heeft een nadere analyse plaatsgevonden van de grootboekoverzichten van gemeenten, provincies en waterschappen. Hierbij zijn de lasten en baten nader toebedeeld aan de onderscheiden onderdelen binnen een taakveld of beleidsproduct, conform de vastgestelde afbakening. Binnen een taakveld of beleidsproduct worden verschillende activiteiten onderscheiden. Als voorbeeld geldt taakveld 8.3 (wonen en bouwen) van gemeenten waarbij de lasten en baten zijn ingedeeld naar:

Tabel A6: Onderdelen binnen taakveld 8.3 (bouwen en wonen)

<i>Onderdeel</i>	<i>Activiteit</i>
<i>vergunningverlening omgevingsvergunningen</i>	vergunningverlening
<i>toezicht en handhaving</i>	toezicht en handhaving
<i>wonen ruimtelijk beleid</i>	beleid
<i>gebiedsontwikkeling</i>	beleid
<i>niet Omgevingswet gerelateerd</i>	-

onderdelen buiten de afbakening

Er zijn ook lasten en baten op een grotendeels relevant taakveld of beleidsproduct, die buiten de afbakening vallen en dus moeten worden uitgesloten. Het gaat bij gemeenten bijvoorbeeld om overige volkshuisvestingsbeleid (startersleningen, huisvestingsverordening) op taakveld 8.3 (wonen en bouwen) en ongediertebestrijding op milieu (7.4). De lasten van deze taken zijn buiten beschouwing gelaten. De lasten van de voorbereiding op de Omgevingswet, voor zover deze expliciet in beeld zijn in grootboeken, zijn niet in beeld gebracht.

analyse overhead

Bij gemeenten en provincies is overhead op een apart taakveld geadministreerd, taakveld 0.4 bij gemeenten en 0.6 bij provincies. Hierop staan de centrale overheadkosten (PIJOFACH-taken) en ook (een deel van de) overheadlasten die betrekking hebben op managementondersteuning in het primair proces (taakgerelateerde overhead). De mate waarin deze taakgerelateerde overhead op het taakveld 'overhead' dan wel op inhoudelijke taakvelden wordt verantwoord, verschilt per overheidsorganisatie, en daarbinnen soms ook per afdeling. Om deze boekingsverschillen tussen overheden te overbruggen en onderling vergelijkbare cijfers te verkrijgen, wordt in dit onderzoek de 'taakgerelateerde overhead' toegerekend aan de inhoudelijke taken, voor zover die Omgevingswet gerelateerd zijn. Dat betekent dat er op het niveau van de onderdelen binnen een taakveld (zie tabel D.2) een overheadtoerekening heeft plaatsgevonden. Deze systematiek komt overeen met de systematiek die is gehanteerd in het onderzoek 'herijking gemeentefonds'.

Voor waterschappen geldt, dat de taakgerelateerde overhead reeds door elke organisatie is toegerekend aan inhoudelijke beleidsproducten.

beoordeling kostensoorten

Gemeenten en provincies administreren lasten en baten naar een uniforme indeling in kostensoorten (economische classificatie; Ecl) ten behoeve van Iv3. In deze Ecl-indeling kan onderscheid worden gemaakt in:

- salarissen en sociale lasten;
- inhuur;
- kapitaallasten (afschrijvingen en toegerekende rente);
- inkomsten heffingen en leges;
- baten belastingen;
- eigen bijdragen en verhaal sociale uitkeringen;
- bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen (zoals Omgevingsdiensten);
- reservemutaties;
- interne verrekeningen (overhead);
- overdrachten;
- overige lasten en baten.

Er heeft een nadere beoordeling plaatsgevonden of overheidsorganisaties de lasten en baten op een uniforme wijze hebben verantwoord binnen de Ecl-indeling. Op basis van deze beoordeling is het aandeel van de nettolasten dat betrekking heeft op personeel, leges en out-of-pocketkosten berekend. Daarnaast zijn de bijdragen aan omgevingsdiensten afzonderlijk inzichtelijk.

beoordeling volledige informatie

Op sommige de taakvelden en beleidsproducten vallen vrijwel alle lasten en baten binnen de afbakening van het stelsel. Buiten deze evidente taakvelden en beleidsproducten zijn er deelonderwerpen relevant op andere taakvelden respectievelijk beleidsproducten. Het gaat bij gemeenten bijvoorbeeld om APV-beleid en uitvoering bijzondere wetten, verkeersbeleid, parkeerbeleid, cultureel erfgoed en gemeentelijk rioleringsplan. Er heeft een aanvullende analyse plaatsgevonden om de inzichtelijke lasten en baten voor deze taken

mee te kunnen nemen en zo een zo volledig mogelijk overzicht te presenteren van de Omgevingswetgerelateerde nettolasten.. Met name bij de apparaatslasten treedt er regelmatig vermenging op met andere taken. Zo zijn dan bijvoorbeeld de uitvoeringslasten voor vergunningverlening bijzondere wetten vermengd met apparaatslasten voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte waardoor alleen leges zichtbaar zijn. De nettolasten op de taakvelden waarbij geen volledig inzicht in de nettolasten kan worden verkregen leidt tot een onderschatting en is daarom dat onderdeel buiten de analyse gehouden.

Gemeenschappelijke regelingen

Bij de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's zijn vragenlijsten uitgezet waarin de nettolasten zijn verdeeld naar beleidsvelden (bouwen, milieu en ruimtelijke ordening), activiteiten (beleid, vergunningverlening en toezicht en handhaving) en kostensoorten (personeel, out-of-pocketkosten, leges). Bij omgevingsdiensten is ook steeds uitgevraagd welk deel van de nettolasten voor welk type bevoegd gezag zijn gemaakt (gemeenten, provincies, overig). Er zijn van 9 omgevingsdiensten en 12 veiligheidsregio's bruikbare gegevens ontvangen op het hoogste niveau (totale nettolasten); bij 1 omgevingsdienst en 2 veiligheidsregio's konden nadere uitsplitsingen niet worden aangeleverd.

Er hebben nog enkele bewerkingen plaatsgevonden op de gegevens van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Het gaat hierbij met name om de toerekening van overhead van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's aan hun taken. Deze toedelingen hebben naar rato van de lasten voor activiteiten of beleidsvelden plaatsgevonden. Daarnaast heeft er een beoordeling plaatsgevonden van de lasten voor taken die niet konden worden toebedeeld aan één activiteit of beleidsveld. Bij veiligheidsregio's zijn de lasten voor brandveilig leven buiten beschouwing gelaten omdat deze lasten niet worden geraakt door het stelsel van Omgevingsrecht.

A.1.3 Analyse en ophoging naar totale populatie

uitkomst analyse steekproef gemeentelijke grootboekoverzichten

De grootboekoverzichten van de steekproefgemeenten, steekproefprovincies respectievelijk steekproefwaterschappen (realisatie 2018) zijn nader geanalyseerd in indelingen naar beleidsterreinen, activiteiten en kostensoorten. Daarbij is gezocht naar patronen in de nettolasten in relatie tot typering van de overheden.

extrapolatie naar landelijke totalen

De uitkomsten van de steekproeforganisaties zijn vervolgens, per overheidslaag, geëxtrapoleerd naar landelijke totalen. Bij de extrapolatie is rekening gehouden met scheefheden in elke steekproef ten opzichte van de totale populatie. De extrapolatieslag heeft plaatsgevonden langs de indeling in inwonerklassen en in bebouwingsdichtheid. Dat levert daarmee een bandbreedte op waarbinnen de nettolasten zijn geraamd. Hierbij is dan (bij gemeenten en provincies¹⁶) nog geen rekening gehouden met de btw en de uitvoering van de taken door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

¹⁶ In de grootboeken van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen is geen btw opgenomen, in de grootboeken van waterschappen is dat wel het geval.

berekening btw-bedrag

Voor gemeenten en provincies is een raming gemaakt van de – niet geboekte maar wel betaalde – btw. Voor de berekening van het btw-bedrag wordt aangesloten bij de geadmisteerde kostensoorten (Ecl) van gemeenten in de grootboekoverzichten. Hieronder zijn de aannames opgenomen over het aandeel van btw-belaste lasten en baten daarbij.

Tabel A7: Gehanteerde aannames voor berekening btw

economische categorieën	btw	21%	6%*	geen btw
1. salarissen personeel	nee			100%
2. inhuur personeel	ja	100%		
3. kapitaallasten	ged.	75%		25%
4. inkomsten heffingen en leges	nee			100%
5. baten belastingen	nee			100%
6. eigen bijdragen en verhaal sociale uitkeringen natura	ja	80%	20%	
7. bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen	ged.	20%	5%	75%
8. overige overdrachten overheden	nee			100%
9. reservemutaties	nee			100%
10. goederen en diensten	ja	90%	10%	
11. interne verrekeningen (overhead)	ged.	20%	5%	75%

*de btw-verhoging naar 9% is ingegaan per 2019

Hieronder wordt deze aannames toegelicht:

1. Over salarissen van eigen personeel is geen btw verschuldigd.
2. Over de inhuur van personeel is btw verschuldigd van 21%.
3. Kapitaallasten bestaan uit een component voor afschrijving en rente. Afschrijvingen hangen samen met het oorspronkelijke investeringsbedrag waarover btw is verschuldigd. Over rente is geen btw verschuldigd. Binnen de kapitaallasten hangt de verhouding tussen rente en afschrijving ook af van het moment dat de investering heeft plaatsgevonden in relatie tot de afschrijvingstermijn en de afschrijvingsmethodiek. Vanwege de lage rente is de afschrijvingscomponent momenteel hoger waarbij wordt uitgegaan van een aandeel van 75%.
4. Over inkomsten van heffingen en leges wordt geen btw gerekend. Overigens mag binnen de grondslag van heffingen en leges wel btw zijn betrokken.
5. Over baten van belastingen wordt geen btw gerekend.
6. Over eigen bijdragen wordt btw gerekend. Dit is een mix van activiteiten die met 21% en 6% (bijvoorbeeld vervoer) zijn belast. Eigen bijdragen komen bij de taken binnen de reikwijdte van de Omgevingswet zeer beperkt voor.
7. Van bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen (zoals omgevingsdiensten) worden zowel lasten zonder btw (zoals salarissen personeel) als goederen en diensten bekostigd. Uitgegaan wordt van 75% salarissen van personeel.
8. Over overdrachten aan andere overheden (gemeenten, provincies, Rijk) is geen btw verschuldigd. Hieruit worden wel lasten bekostigd die btw kunnen bevatten. Om dubbeltellingen te voorkomen wordt de btw berekend bij de organisatie die de kosten maakt.
9. Over reservemutaties wordt geen btw berekend. Reserves worden ingezet als dekking van andere uitgaven.
10. Over uitbestedingen of inkoop van goederen en diensten is btw verrekend. Het grootste deel heeft betrekking op het hoge btw-tarief (uitgegaan wordt van een aandeel van 90%).
11. Interne doorbelastingen kunnen betrekking op eigen personeel, inhuur van personeel en goederen en diensten. Het grootste deel heeft betrekking op salarissen van eigen personeel.

De btw is berekend over de nettolasten van gemeenten naar de onderscheiden kostensoorten. Doordat gemeenten ook baten uit leges of overdrachten (zoals bij grondexploitaties of gebiedsontwikkeling) hebben ter bekostiging van taken waarover geen of minder btw wordt berekend, kan het totaal aan berekende btw hoger uitkomen dan 21% van de nettolasten.

correctie lasten omgevingsdiensten

De uitkomsten van de steekproef van de nettolasten bij omgevingsdiensten zijn ook vergelijkbare wijze geëxtrapoleerd als de nettolasten uit de grootboekoverzichten van gemeenten en provincies. Naast dat deze weging heeft plaatsgevonden op basis van het aantal inwoners en de bebouwingsdichtheid is ook rekening gehouden met omgevingsdiensten met een provinciale Brzo-taak. Daar bovenop is een extra bandbreedte van 10% aangehouden, omdat het takenpakket tussen omgevingsdiensten onderling variëren. Uit deze analyse komt naar voren dat bijna 70% van de nettolasten van omgevingsdiensten voor gemeenten worden gemaakt en ongeveer 30% voor provincies.

Het aandeel van de nettolasten naar activiteiten, terreinen en kostensoorten zijn vervolgens gecorrigeerd op de bijdragen die gemeenten hebben verantwoord in hun grootboeken. Daarmee heeft er geen correctie plaatsgevonden op de omvang van die gemeentelijke bijdragen, maar op de wijze hoe deze middelen in gemeentelijke administraties zijn geboekt. Dit leidt tot een verschuiving van Milieu naar Bouwen en Wonen van ongeveer 10%-punt.

bijplussen lasten veiligheidsregio's

De gemeentelijke bijdragen aan veiligheidsregio's vallen buiten de afbakening die is aangehouden voor de gemeentelijke grootboeken. In die bijdragen aan veiligheidsregio's is verreweg het grootste deel voor de bekostiging van de (repressieve) brandweezorg en rampenbestrijding. In de praktijk heeft slechts een beperkt deel betrekking op risicobeheersing. De uitkomsten van de steekproef van de nettolasten bij veiligheidsregio's zijn geëxtrapoleerd met een weging voor het aantal inwoners en de bebouwingsdichtheid. Net als bij de omgevingsdiensten is daarbij rekening gehouden met een extra bandbreedte van 10%.

B Notitie Afbakening – gemeenten

Bediscussieerd door het gemeentepanel 20-7-2020 en vastgesteld door de opdrachtgever 4-9-2020.

1 Inleiding

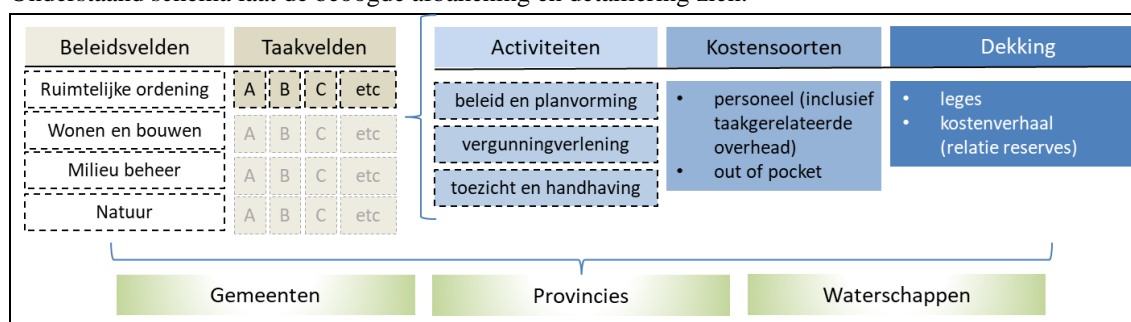
Het onderzoek ‘Nulmeting Omgevingswet’ beoogt de *huidige* kosten en baten van decentrale overheden in beeld te brengen van die taken, die straks onder het nieuwe omgevingsrecht (de Omgevingswet en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving) zullen vallen. De rekeningcijfers 2018 vormen hiervoor de basis. Hiermee wordt een beeld gecreëerd van het kosten- en batenniveau vóór invoering van de Omgevingswet, waartegen veranderingen in kosten en baten als gevolg van de stelselherziening van het omgevingsrecht kunnen worden afgezet.

Het onderzoek richt zich op gemeenten, provincies en waterschappen. Informatie van de Gemeenschappelijke Regelingen die taken in het fysieke domein voor gemeenten en provincies uitvoeren, te weten Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio’s, wordt ook in het onderzoek betrokken.

Het is de bedoeling eerst een macro-inzicht te creëren en dat vervolgens zoveel mogelijk te verbijzonderen. De verbijzondering vindt plaats langs de volgende lijnen:

- Inhoudelijk:
 - Beleidsvelden
 - Taakvelden (onderdelen van beleidsvelden) of delen hiervan, respectievelijk beleidsproducten (waterschappen)
 - Typen activiteiten, onderscheiden naar drie typen: beleid en planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Kostensoorten: personele kosten versus out-of-pocketkosten
- Typen dekkingsmiddelen.

Onderstaand schema laat de beoogde afbakening en detaillering zien.



Voordat kosten en baten kunnen worden gemeten, dient een eenduidige inhoudelijke afbakening te worden gemaakt van wat wel en niet ‘Omgevingswetgerelateerd’ is. Per overheidslaag is de inhoudelijke afbakening anders, aansluitend bij verschillen in wettelijke taken van gemeenten, provincies en waterschappen.

Voorts dient een aantal financieel-technische onderscheiden te worden vastgelegd, zodat eenduidige toerekening plaatsvindt voor zowel overheden binnen een overheidslaag als voor de drie overheidslagen ten opzichte van elkaar. Het gaat, behalve de te onderscheiden kostensoorten en dekkingsmiddelen, vooral om de wijze waarop overhead wordt meegenomen en de wijze waarop met reserves wordt omgegaan.

In deze notitie leggen we de afbakeningen, alsmede de wijze van omgaan met overhead en reserves, voor. Beoogd was om de afbakeningen voor alle drie overheidslagen gelijktijdig voor te leggen aan de opdrachtgever na raadpleging van de respectievelijke panels. De bijeenkomsten van het provinciepanel en waterschapspanel hebben echter nog niet plaatsgevonden, die van het gemeentepanel wel.

Deze notitie heeft daarom alleen betrekking op gemeenten. In de notitie is de inbreng van het *gemeentepanel* verwerkt. Het gemeentepanel is op 20 juli 2020 bijeengewoest en panelleden hebben tot en met 10 augustus 2020 nadere vragen beantwoord (na interne raadpleging).

2 Inhoudelijke afbakening

2.1 Algemeen

inhoudelijke afbakening

Voor betrouwbare en gedragen onderzoeksuitkomsten is het noodzakelijk dat – per overheidslaag – dezelfde taken wordt geschaard onder ‘Omgevingswetgerelateerde taken’. Dit is noodzakelijk voor het ophalen van eenduidige informatie en voorkomt ter discussiestelling achteraf. Alleen dan kunnen vergelijkingen tussen overheden worden gemaakt en kunnen landelijke cijfers worden opgesteld, waarin de betreffende overheidslaag zich bovendien kan vinden.

afbakening activiteiten

In het onderzoek worden drie soorten activiteiten onderscheiden: beleid, vergunningen, toezicht & handhaving. Het aanbrenge van dit onderscheid is niet voorgeschreven in wet- of regelgeving, zoals in Iv3 of andere boekhoudregels. Voor het onderzoek is het onderscheid wel gewenst.

Het is nodig dat er eenduidigheid is over welke taken onder welk type activiteit vallen. Deze eenduidige afspraken vormen de basis voor het aanbrenge van het onderscheid in de data. Het is overigens niet op voorhand gegarandeerd dat dat in alle gevallen lukt. Er wordt gestreefd naar een maximaal resultaat binnen de praktische mogelijkheden.

twee niveaus

In eerste instantie wordt een *macrobeeld* opgesteld, gebaseerd op de landelijk beschikbare Iv3-gegevens. Deze gegevens zijn inhoudelijk gedifferentieerd op het niveau van de voorgeschreven taakvelden respectievelijk beleidsproducten. De inhoudelijke afbakening sluit hier daarom op aan en is grofmazig.

Voor de *verbijzondering* wordt gedifferentieerd binnen taakvelden. Van steekproeforganisaties komen financiële gegevens beschikbaar die hiervoor optimaal worden benut. De voorgestelde afbakening voor het uiteindelijk gedetailleerd inzicht, zoveel mogelijk conform het schema in hoofdstuk 1, is dan ook veel verfijnder.

Op beide niveaus, macro/grof en gedifferentieerd/verfijnder, is afbakening nodig voor het onderzoek. Aan de experts in de panels is gevraagd te reageren op de hierna gepresenteerde voorstellen voor afbakening.

2.2 Gemeenten

2.2.1 Macro-afbakening op basis van Iv3-gegevens van alle gemeenten

In onderstaande tabel zijn de taakvelden opgenomen op basis waarvan het globale macrobeeld wordt opgesteld.

Tabel 2.1: Macro-afbakening Omgevingswetgerelateerde taken o.b.v. Iv3

Beleidsveld	Taakveld	Activiteit		
		Beleid	Vergunning-verlening	Toezicht & Handhaving
Ruimtelijke ordening	8.1 Ruimtelijke ordening	X		
Wonen en bouwen	8.3 Wonen en bouwen	X	X	X
Grondexploitatie	3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	X		
	8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	X		
Milieubeheer	7.4 Milieubeheer	X	X	X

Bovenstaande afbakening is een afbakening voor de globale macro-benadering. De globaliteit blijkt uit:

- Naast bovengenoemde taakvelden zijn ook delen van andere taakvelden Omgevingswetgerelateerd. Deze zijn met behulp van Iv3-gegevens niet apart te onderscheiden. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan;
- De 5 genoemde taakvelden zijn niet volledig Omgevingswetgerelateerd. Afhaken van het niet relevante deel kan niet met behulp van Iv3-gegevens. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op een verdere verfijning;
- Onderscheid naar typen activiteiten kan niet of nauwelijks worden gemaakt.
- Er wordt geen rekening gehouden met overhead (TV 0.4) of reserves (TV 0.10); zie hoofdstuk 3.

2.2.2 Verfijndere afbakening o.b.v. gedetailleerde financiële gegevens steekproefgemeenten

Tabel 2.2: Verfijnde afbakening Omgevingswetgerelateerde taken o.b.v. financiële gegevens gemeenten

Taakveld	Differentiatie taken	Activiteit		
		Beleid	Vergunning-verlening	Toezicht & Handhaving
Ruimtelijke ordening				
8.1 Ruimtelijke ordening	Ruimtelijke plannen (BP, Beheersverordening, Wijzigingsplan, Structuurplan, Structuurvisie, beeldkwaliteitsplan, e.d.)	X		
8.1 Ruimtelijke ordening	Faciliterend grondbeleid: voorzieningen in openbare ruimte, aanleggen nutsvoorz., (opstellen BP)	X		
8.1 Ruimtelijke ordening	Ruimtelijke registraties (BRO, BGT, e.d.)			X
1.2 Openbare orde en veiligheid	Opstellen APV, bijzondere wetten: drank-/horecawet, speelautomaten, bordelen, wapen en munitie. Evenementenvergunning.	X	X	
2.1 Verkeer en vervoer	Verkeersbeleid, verkeerscirculatieplan	X		
2.1 Verkeer en vervoer	Reguleren openbare ruimte: vergunningen voor het tijdelijk plaatsen van voorwerpen op de openbare weg (Wior-vergunning), kabels en leidingen, kunst in de openbare ruimte (Kior), uitrit-vergunning		X	

Taakveld	Differentiatie taken	Activiteit		
		Beleid	Vergunningverlening	Toezicht & Handhaving
2.2 Parkeren	Parkeerbeleid: parkeerzone, ontheffingen en vergunningen	X		
2.3 Recreatieve havens	Beleid, vergunningen/leges.	X	X	
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	Regelen straathandel, markten, veemarkten	X		
5.5 Cultureel erfgoed	Beschermde stads- en dorpsgezichten en overige objecten met historische waarde in de publieke ruimte; het (digitaal) zichtbaar maken van cultuurhistorische waarden	X		
7.2 Riolering	Gemeentelijk rioleringsplan (GRP), gemeentelijk waterplan, beleid watertaken, verordening	X		
Wonen en bouwen				
8.3 Wonen en bouwen	Vergunningverlening omgevingsvergunning: bouwvergunning, sloopvergunning, kapvergunning, aanlegvergunning, afwijkvergunningen bestemmingsplan, monumentenvergunning. Bezwaar en beroep. Leges omgevingsvergunning. Meldingen bouw.		X	
8.3 Wonen en bouwen	Toezicht en handhaving: omgevingsvergunningen; niet-gemelde activiteiten; welstand(scommissie)			X
8.3 Wonen en bouwen	Stedelijke vernieuwing, gebiedsgerichte aanpak woningvoorraad, woonomgeving en voorzieningen, herstructurering, krimp, gebiedsontwikkeling, particulier opdrachtgeverschap, projectmanagementbureau.	X		
Grondexploitatie**				
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	Grondexploitatie bedrijventerreinen, ontwikkeling en onderhoud van bedrijfslocaties en (her)ontwikkeling van bedrijfspanden, herstructurering en verduurzaming bedrijfslocaties, investeringen in winkelgebieden en winkelstrips, werkzaamheden t.b.v. land- en tuinbouwgronden, ontzandingen	X		
8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	Grondverwerving, bouw- en woonrijp maken; bovenwijkse voorzieningen t.b.v. de bouwgrondcomplexen; verkoop van bouwrijpe gronden; onschadelijk maken en verwijderen van explosieven.	X		
Milieubeheer				
7.4 Milieubeheer	Vergunningverlening omgevingsvergunningen milieu, vergunningen voor indirecte lozingen, melding veranderen inrichting of van de werking daarvan, mijnbouw- milieuvergunningen.		X	
7.4 Milieubeheer	Toezicht en handhaving omgevingsvergunningen milieu: controles, boetes, dwangsommen, klachten, reinigings-/milieupolitie			X
7.4 Milieubeheer	Externe veiligheid*	X		
7.4 Milieubeheer	Milieueffectrapportages (mer)*	X		
7.4 Milieubeheer	Bodem*	X		
7.4 Milieubeheer	Luchtkwaliteit*	X		
7.4 Milieubeheer	Geluidshinder*	X		
7.4 Milieubeheer	Duurzaamheid, klimaat, energie	X		
7.4 Milieubeheer	Algemeen milieubeleid, voorlichting, e.d.	X		
	*) T.b.v. beleid, plannen. Vergunningen: zie regels V en TH.			

****) grondexploitatie**

Grondexploitatie is in het panel als apart thema besproken. In de Aanvullings-wet Grondeigendom is grondexploitatie geregeld. Grondexploitatie valt derhalve binnen de afbakening van Omgevingswetgerelateerde taken.

De kosten en baten van grondexploitaties lopen in principe via de taakvelden 3.2 en 8.2. Dit is bevestigd (na interne navraag) door panelleden. Het komt in de gemeentelijke praktijk voor dat ook facilitair grondbeleid (kostenverhaal) op deze taakvelden is geboekt.

Omdat kosten en baten van grondexploitaties sterk kunnen fluctueren tussen en jaren en een exploitatie over meer jaren loopt, worden rekeningcijfers van één jaar hiervoor een minder goede indicator geacht.

3 Overhead en reserves

In dit hoofdstuk wordt ingegaan hoe wordt omgegaan met overhead en reserves in het onderzoek.

3.1 Overhead

Overhead is met ingang van 2017 in de financiële administraties losgekoppeld van de inhoudelijke taken. Een deel van deze kosten heeft betrekking op Omgevingswetgerelateerde taken. Gemeenten dienen overheadlasten volgens de Informatievoorschriften te verantwoorden op taakveld 0.4. Deze overheadlasten zijn onder te verdelen in:

- centrale overheadkosten voor ‘PIJOFACH-taken’, zoals:
 - personeel;
 - informatievoorziening (DIV);
 - juridische zaken;
 - organisatie;
 - financiën;
 - automatisering;
 - communicatie;
 - huisvesting.
- overheadkosten voor managementondersteuning primair proces. Dit zijn overheadkosten die op het niveau van afdelingen worden gemaakt (afdelingshoofden, secretariële ondersteuning, e.d.). Dit wordt ook wel ‘taakgerelateerde overhead’ genoemd.

Taakgerelateerde overhead hangt directer samen met de uitvoering van taken en organisatiekeuzes (zoals de inrichting van afdelingen) dan centrale overhead.

Er zijn verschillen tussen gemeenten in de mate waarin afdelingsoverhead wordt geboekt op taakveld 0.4 en de mate waarin deze wordt geboekt als uitvoering van het primaire proces (en dus op het inhoudelijke taakveld).

Om deze boekingsverschillen tussen gemeenten te overbruggen en onderling vergelijkbare cijfers te verkrijgen, wordt in dit onderzoek de ‘taakgerelateerde overhead’ toegerekend aan de inhoudelijke taken, voor zover die Omgevingswetgerelateerd zijn. Dit komt overeen met de systematiek die is gehanteerd in het onderzoek ‘herijking gemeentefonds’.

Op het niveau van Iv3-gegevens valt een toedeling aan inhoudelijke taken niet te maken. Een gedetailleerder niveau (grootboeken) biedt daarvoor wel mogelijkheden. Dat betekent dat voor het macrobeeld geen

rekening kan worden gehouden met verschillen in overheadtoerekening. Voor het verfijndere beeld, op basis van grootboekgegevens, gebeurt dat wel.

3.2 Reserves

Toevoegingen aan reserves zijn reserveringen voor dekking in latere jaren en onttrekkingen vormen de dekking voor actuele lasten waarvoor in voorgaande jaren is gereserveerd. Het gaat daarbij om zowel bestemmingsreserves als egaliseringsreserves. Deze reserves zijn aangelegd uit inkomsten op inhoudelijke taakvelden en bestemd voor uitvoering van inhoudelijke taken op een tijdstip in de toekomst.

Daarnaast bestaan er algemene reserves. Deze vormen onderdeel van de algemene middelen van gemeenten en zijn niet als zodanig verbonden met een specifieke taak. Gemeenten storten bijvoorbeeld resultaten (winstneming) van grondexploitaties in algemene reserves.

De toevoegingen en onttrekkingen aan bestemmings- en egaliseringsreserves worden meegenomen in de nettolasten van de Omgevingswetgerelateerde taken, bij het taakveld waarop de reserve betrekking heeft. De toevoegingen en onttrekkingen aan algemene reserves (waaronder voeding vanuit rondexploitaties) worden buiten beschouwing gelaten in het onderzoek, omdat dit algemene middelen betreft.

Deze werkwijze komt overeen met de systematiek die is gehanteerd in het onderzoek ‘herijking gemeentefonds’.

4 Kostensoorten en typen baten

4.1 Kostensoorten: personeelskosten versus out-of-pocketkosten

Binnen de kosten dienen de kostensoorten personeelskosten en overige kosten (‘out-of-pocket’) van elkaar te worden onderscheiden. Met out-of-pocket-kosten wordt bedoeld op kosten voor inkoop van goederen of diensten.

Organisaties kunnen taken door eigen personeel laten uitvoeren of door ingehuurd personeel (uitzendkrachten, zelfstandigen, inhuur van een andere organisatie/bureau). Ook kunnen taken worden uitbesteed, en wordt de dienst dus ingekocht. Voor dezelfde taken zal dit per overheidsorganisatie verschillend liggen.

We stellen voor alleen de kosten van personeel-in-dienst tot de personeelskosten te rekenen.

Alle andere kosten, dat wil zeggen alle kosten waar een factuur voor wordt opgemaakt of een bijdrageregeling bestaat (gemeenschappelijke regelingen) worden geschaard onder ‘out-of-pocketkosten’.

De panelleden onderschrijven dit onderscheid. Intern is nagegaan of inhuur inderdaad apart herkenbaar, te onderscheiden van eigen personeel, wordt geadmistreerd en dat blijkt – in principe – het geval (ECL 3.5.1). Andere posten (met name ECL 3.8, Overige goederen en diensten) komen ook voor, hetgeen aandacht vergt bij het coderen van de financiële data door Cebeon.

Gemeenschappelijke regelingen zijn zelfstandige organisaties en de door hen geleverde diensten zijn dus ‘out-of-pocket’-kosten voor de deelnemers. Tegelijkertijd zijn Gemeenschappelijke Regelingen ook verlengd lokaal bestuur. Via de aparte bevraging van Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio’s zal worden gestreefd naar het maken van een nader onderscheid naar personeelskosten versus out-of-pocketkosten in

de bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Op grond van onze ervaring verwachten we dat dit inzicht op hoofdlijnen te maken is, maar dat het lastiger zal zijn naarmate het niveau gedetailleerder is: naar type bevoegd gezag, naar beleidsveld, naar type activiteit.

4.2 Baten

Wij zien twee hoofdvormen van baten, te weten leges en overige baten, met name uit kostenverhaal, die ons inziens elk een eigen benadering moeten krijgen.

leges

Leges worden geheven voor omgevingsvergunningen (Wabo: bouw, afwijking bestemmingsplan, monumenten, e.d.; bodem), zijn herkenbare posten en dus goed in beeld.

kostenverhaal

Voor baten uit kostenverhaal (met name relevant voor gemeenten) geldt dat niet.

De verplichting tot kostenverhaal is opgenomen in de Wro (afdeling 6.4). In elk geval de in het Bor omschreven kosten dienen te worden bekostigd door de ‘initiatiefnemer’, de partij die een bouwplan ontwikkelt. Hiertoe behoren ook plankosten, zoals kosten van bestemmingsplannen (met een bouwplan). Kostenverhaal kan op verschillende manieren gebeuren: via actief grondbeleid (in de grondprijs), via faciliterend grondbeleid (hetzij privaatrechtelijk door anterieure overeenkomsten te sluiten, hetzij publiekrechtelijk via exploitatieplan en posterieure overeenkomsten) of via publiek-private samenwerking (verbindingen). Het uitgangspunt is dat kostenverhaal plaatsvindt in onderhandeling tussen partijen, dus via actief grondbeleid, publiek-private samenwerking of anterieure overeenkomsten. Indien dit allemaal niet lukt, moet kostenverhaal worden afgedwongen door middel van een exploitatieplan en posterieure overeenkomst. Binnen een gemeente bestaan verschillende vormen naast elkaar; elk project is anders, zowel in vorm van kostenverhaal als in financieel resultaat (bijvoorbeeld tussen uitleggebied en bebouwde kom, of tussen woningbouw en bedrijfsterein). Het gaat bovendien om langlopende, complexe processen, waarover informatie niet altijd transparant is terug te vinden in de gemeenterekeningen vanwege onder andere bedrijfs- en onderhandelingsgevoeligheid.

Kostenverhaal (facilitair grondbeleid) dient in principe te worden verantwoord op taakveld 8.1.

Bij de meeste gemeenten in het gemeentepanel blijkt dat ook het geval, maar niet bij alle. Soms wordt het verantwoord onder de taakvelden voor grondexploitatie (TV 8.2 of TV 3.2).

Binnen TV 8.1 is facilitair grondbeleid/kostenverhaal in sommige gemeenten expliciet zichtbaar (herkenbaar product), maar vaak is het ‘verborgen’ in bredere producten of projecten.

Voor facilitair grondbeleid/kostenverhaal geldt, evenals voor grondexploitaties, dat sprake is van sterke fluctuaties in de tijd en meerjarige projecten. Rekeningcijfers van één jaar vormen derhalve een minder goede indicatie. Omdat facilitair grondbeleid/kostenverhaal geen aparte Iv3-code heeft, is het niet mogelijk een meerjarig gemiddelde te hanteren.

Bovenstaande betekent dat kan worden verwacht dat facilitair grondbeleid/kostenverhaal niet zonder meer kan worden afgeleid uit gemeentelijke financiële data. In elk geval is het niet mogelijk op het niveau van Iv3-informatie, aangezien het onderdeel (in principe) vormt van TV 8.1. Bij de gedetailleerde analyse van de grootboekcijfers zal Cebeon optimaal proberen informatie over kostenverhaal te genereren, over het jaar 2018. Op grond van de informatie uit het panel verwachten we dat dit hooguit incidentele en beperkte kwantitatieve informatie zal opleveren.