Financiering van VTH Milieu uitvoeringstaken

Eindrapportage

Colofon

Ons kenmerk	*1041.01*
Auteurs	*Marc van den Heuvel* *Paul Huigens* *Jan Beldman (Buiten Organisatieadvies)*
Versie	*2*
Status	*Definitief*

www.arenaconsulting.nl

Arena Consulting
Diepenveenseweg 152
7413 AV Deventer

E: info@arenaconsulting.nl
W: www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 4
1. Inleiding 8
1.1. Leeswijzer 8
1.2. Achtergrond onderzoek 8
1.3. Doel en vraagstelling 8
1.4. Onderzoekverantwoording 8
2. Inzicht in beschikbare middelen voor VTH Milieu 10
2.1. Inleiding 10
2.2. Toelichting op Provinciefonds en Gemeentefonds 10
2.3. Provinciefonds 12
2.4. Gemeentefonds 14
2.5. Rijksbijdragen 16
2.6. Leges 18
2.7. Overige middelen 19
2.8. Samenvatting 19
3. Inzicht in begrote uitvoeringskosten voor VTH Milieu 20
3.1. Omgevingsdiensten 20
3.2. Provincies 21
3.3. Gemeenten 22
3.4. Overig 22
3.5. Samenvatting 23
4. Inzicht in opgaven voor VTH Milieu 24
4.1. Veranderingen in volumes 24
4.2. Omgevingswet 25
4.3. Energietransitie 25
4.4. Programma Digitalisering VTH 26
4.5. Kwaliteitscriteria 3.0 27
4.6. Robuustheidscriteria 27
4.7. Kaderrichtlijn Water (KRW) / Indirecte lozingen 28
4.8. Ketentoezicht 29
4.9. Financiële zekerheidsstelling 30
4.10. Zeer Zorgwekkende stoffen 30
4.11. Stikstof 31
4.12. Omgevingsveiligheid 31
4.13. Milieucriminaliteit 31
4.14. Defensie terreinen 32
4.15. Circulaire economie 33
4.16. Emissiemetingen 34
4.17. Woningbouw 34
4.18. Samenvatting 35

5. Conclusies en aanbevelingen 37
5.1. Verhouding beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten 37
5.2. Middelen sturen niveau van uitvoering 37
5.3. Aanbevelingen 38
Bijlage A: Documentatie 40
Bijlage B: Betrokkenen 41
Bijlage C: Verantwoording rekenmodel 42
De steekproef 42
Baten 42
Rekenmodel Kosten 43

Samenvatting

Vraagstelling

Dit onderzoek naar financiering van de VTH-milieutaken is uitgevoerd in opdracht van IPO en VNG. Het doel is om inzicht te krijgen in de beschikbare middelen en de begrote uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken en te beoordelen of de middelen en begrote kosten in evenwicht zijn.

Het gaat om de VTH-milieutaken waarvoor provincies en gemeenten bevoegd gezag zijn en waarvan de uitvoering bij omgevingsdiensten, gemeenten en provincies ligt. De VTH-milieutaken van andere bevoegde gezagen (zoals waterschappen) maken geen deel uit van dit onderzoek.

Aanpak

Bij de beschikbare middelen gaat het om de voor VTH-milieu bedoelde bedragen via:

- Algemene Uitkeringen en Decentralisatie Uitkeringen in Provincie- en Gemeentefonds;
- Specifieke Uitkeringen (SPUKs);
- legesopbrengsten;
- overige geldstromen (zoals subsidies).

De begrote uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken zijn bepaald door een analyse van vier provincies, vier omgevingsdiensten en tien gemeenten in het werkgebied van de betreffende omgevingsdienst. De gegevens zijn vertaald naar een landelijk beeld.

De omvang van beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten zijn herleid naar het jaar 2024 om een vergelijking tussen beide te kunnen maken.

Bijlage C bevat de onderzoeksmethodiek; de methode om de beschikbare middelen in Provincie- en Gemeentefonds te herleiden naar VTH Milieu en de begrote uitvoeringskosten van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten te herleiden vanuit een steekproef.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten als absolute getallen te presenteren. Dit vergroot de zeggingskracht. Tegelijkertijd is er voorbehoud op de absolute getallen in de zin dat bij de beschikbare middelen de algemene uitkering uit de fondsen is herleid tot een beschikbaar bedrag voor VTH Milieu en dat de begrote uitvoeringskosten zijn gebaseerd op een steekproef (weliswaar met vergelijking op landelijke bronnen). Dit betekent dat de absolute uitkomsten op de beschikbare middelen en de begrote uitvoeringskosten - en het verschil daartussen - met enige bandbreedte kan worden geïnterpreteerd.

Beschikbare middelen

Algemene Uitkering Provincie- en Gemeentefonds

De algemene uitkering is vrij besteedbaar. Provincies en gemeenten hoeven de uitgaven en bestedingskeuzes niet te verantwoorden aan het Rijk. Het is een bestuurlijke afweging in welke mate middelen worden aangewend voor een taakveld. In de praktijk is er bij provincies en gemeenten (en de bijdrage aan omgevingsdiensten) geen sluitende, directe relatie tussen de beschikbaarheid van middelen op taakonderdelen (zoals VTH Milieu) in de algemene uitkering en de uitgaven aan VTH milieu.

De algemene uitkering is wel bedoeld om kosten van bepaalde taken van provincies en gemeenten te dekken. De omvang van de algemene uitkering is herleid naar het aandeel VTH-Milieu door combinatie van bronnen (zie bijlage C met de methode):

- kostenonderzoek naar de verdeling in clusters door bureau Cebeon
- analyse van landelijke databases (CBS, IV3)
- detailanalyse van de financiële administraties van twee provincies en twee gemeenten

Het volgende inzicht is verkregen:

	Provinciefonds	Gemeentefonds
Algemene Uitkering - totaal	€ 3,32 miljard	€ 38,4 miljard
Algemene Uitkering - VTH Milieu	€ 261 miljoen	€ 463 miljoen

Decentralisatie Uitkeringen Provincie- en Gemeentefonds
Alle decentralisatie uitkeringen zijn beoordeeld op de mate waarin een uitkering ingezet kan worden voor dekking van uitvoeringskosten VTH-Milieu:

	Provinciefonds	Gemeentefonds
Decentralisatie Uitkering - totaal	€ 292 miljoen	€ 1,1 miljard
Decentralisatie Uitkering – VTH Milieu	€ 3 miljoen	€ 12 miljoen

Specifieke Uitkering (SPUK)
Alle specifieke uitkeringen zijn beoordeeld op de mate waarin deze ingezet kan worden voor dekking van uitvoeringskosten VTH-Milieu:

	Provincie	Gemeente	Omgevingsdienst
SPUK	€ 1 miljoen	€ 10 miljoen	€ 54 miljoen

Leges
Provincies en gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2024 leges heffen voor milieuvergunningen. In het “Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet” is vastgelegd dat wijzigingen in baten en lasten in verband met de Omgevingswet niet worden verrekend zoals gebruikelijk is bij een stelselwijziging en dat alle partijen hun kosten en baten dragen. De leges voor milieuvergunningen valt hier onder.

Daardoor kunnen legesbaten milieuvergunningen niet aan VTH Milieu worden toegerekend, deze zijn bestemd ter dekking van kosten als gevolg van de Omgevingswet. In dit onderzoek zijn de opbrengsten voor leges milieuvergunningen om die reden niet meegenomen bij de beschikbare middelen.

Legesinkomsten die niet onder de strekking van het Bestuursakkoord vallen zijn wel meegenomen. Deze legesinkomsten zijn meegenomen als vermindering van de uitvoeringskosten.

Er kunnen geen leges worden geheven voor ambtshalve wijzigen of actualiseren van vergunningen, bijvoorbeeld op basis van aangepaste wetgeving.

Overige middelen
Er zijn geen andere (rijks)middelen aangetroffen voor dekking van de uitvoeringskosten VTH Milieu.

De bijdrage van het ministerie van I&W aan VTH-stelselontwikkeling is in dit rapport benoemd, maar niet meegenomen in beschikbare middelen omdat deze niet direct zijn bedoeld voor dekking van de uitvoeringskosten van provincies, gemeenten en OD’s.

Begrote uitvoeringskosten

De begrote uitvoeringskosten zijn bepaald op basis van een analyse bij provincies (4), omgevingsdiensten (4) en gemeenten (10). Dit leidt tot het volgende landelijke beeld:

	Provincie	Gemeente	Omgevingsdienst
Uitvoeringskosten omgevingsdiensten	-	-	€ 747 miljoen
Beheer en aansturing	€ 10 miljoen	€ 14 miljoen	-
Thuistaken	€ 11 miljoen	€ 89 miljoen	-

Overzicht

Samenvattend ontstaat het volgende beeld.

Kosten en Baten VTH-milieutaken (x1.000.000)	Totaal	Provincies	Gemeenten	Omgevings-diensten
BATEN				
Algemene uitkering (AU)	€ 724	€ 261	€ 463	
Decentralisatie-uitkeringen (DU)	€ 16	€ 3	€ 12	
SPUKS	€ 65	€ 1	€ 10	€ 54
TOTALE BATEN	€ 805	€ 266	€ 485	€ 54
LASTEN				
Omgevingsdienst	€ 747			€ 747
Beheer en aansturing OD	€ 23	€ 10	€ 14	
Thuistaken	€ 100	€ 11	€ 89	
Overig (programma Seveso)	€ 1	€ 1		
TOTALE LASTEN	€ 871	€ 22	€ 103	€ 747
Overheveling OD-middelen	€ -	€ 253	€ 439	€ -692
SALDO BATEN EN LASTEN	€ -66	€ -9	€ -57	€ -

De beschikbare middelen zijn voor het peiljaar 2024 herleid naar € 805 miljoen met bovenstaande verdeling over de algemene en decentralisatie-uitkeringen en SPUKs. De begrote uitvoeringskosten voor VTH Milieu zijn herleid naar € 871 miljoen. Dit betekent dat de begrote uitvoeringskosten zo'n € 66 miljoen hoger liggen dan er aan beschikbare middelen is herleid. Dit verschil ontstaat hoofdzakelijk bij gemeenten.
De tabel bevat absolute cijfers, deze kunnen met een bandbreedte worden geïnterpreteerd.

Toelichting bij tabel:

- De kosten voor provinciale thuistaken zijn relatief laag doordat de provincies in de steekproef veel taken hebben ondergebracht bij omgevingsdiensten.
- Bij de post 'overheveling OD-middelen' is aangegeven welke uitvoeringskosten provincies en gemeenten financieren van de omgevingsdiensten.
- Soms wijkt de optelling in de tabel af door afronding.

Toekomstige opgaven

De voorgaande inzichten gingen in op de beschikbare middelen en de begrote uitvoeringskosten voor de huidige taakuitvoering. In dit onderzoek is voor een aantal onderwerpen (17) nagegaan of er een toekomstige impact is op de uitvoering van VTH-milieutaken en of deze impact in financiële zin is te duiden.

Voor vier onderwerpen is de financiële impact benoemd. Dit betreft: robuustheid, indirecte lozingen, ketentoezicht, financiële zekerheidsstelling. Op deze vier onderwerpen is een toekomstige financiële impact te zien van zo'n € 32 miljoen jaarlijks. Dat betekent dat de provincies en gemeenten te maken krijgen met een aanvullende financieringsvraag op de huidige begrote uitvoeringskosten om dergelijke toekomstige opgaven adequaat uit te (laten) voeren.

Voor veel andere onderwerpen is de financiële impact (nog) niet bekend. Er is in dit rapport dan ook geen totaalbeeld te geven. Diverse onderwerpen vragen om een diepgaande impactstudie om zicht te krijgen op de opgaven, veranderingen en de gevolgen voor de uitvoering. Er zijn ook onderwerpen (zoals stikstof) met een grote beleidsdynamiek waarvan de impact zich moeilijk laat voorspellen doordat deze afhankelijk is van een groot aantal samenhangende keuzes.

Bevindingen

De bevindingen zijn:

- Het onderzoek is bedoeld om inzicht te geven in de beschikbare middelen, de begrote uitvoeringskosten en de toekomstige opgaven voor de VTH milieutaken.
- De beschikbare middelen bestaan hoofdzakelijk uit de Algemene Uitkering in Provincie- en gemeentefonds die vrij besteedbaar is. Door combinatie van bron- en onderzoeksgegevens is een bedrag herleid voor VTH Milieu. De omvang van 'VTH Milieu' in de algemene uitkering is alleen indirect te achterhalen.
- Als de in dit onderzoek herleide beschikbare middelen worden vergeleken met de begrote uitvoeringskosten dan is er een verschil te zien van € 66 miljoen voor de VTH milieutaken.
- Provincies en gemeenten moeten voor het huidige uitvoeringsniveau zelf aanvullende dekking organiseren, de beschikbare gealloceerde (rijks)middelen zijn niet voldoende.
- Voor vier toekomstige opgaven is de financiële impact geduid en daarvoor zijn jaarlijks € 32 miljoen aanvullende middelen benodigd om de uitvoering te garanderen. Dit bedrag komt bovenop de huidige begrote uitvoeringskosten
- Voor een aantal toekomstige opgaven zijn de financiële gevolgen voor de uitvoeringskosten van VTH milieu (nog) niet inzichtelijk.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn:

- Vergroot het inzicht in middelen die in de algemene uitkering van het Provincie- en Gemeentefonds bedoeld zijn voor VTH milieu. Vul het periodiek onderzoek naar de fondsverdeling aan met een frequenter 'middelen – kosten onderzoek' naar VTH Milieu.
- Pas consequent de UDO (Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden) en 'Artikel-2 onderzoek' - systematiek toe en neem de gevolgen actief mee in de interbestuurlijke discussie over (individuele) taakveranderingen.
- Verfijn de aanlevering van financiële gegevens door provincies en gemeenten door in de IV3-standaard de post 'VTH Milieu' op te nemen.
- Maak 'financiering VTH Milieu' onderdeel van de 'Staat van VTH' op basis van de methode die in dit onderzoek is gedocumenteerd en vergroot de steekproef.

1. Inleiding

1.1. Leeswijzer

Deze rapportage geeft inzicht in de opbouw van de beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken die provincies, gemeenten en omgevingsdiensten uitvoeren. Dit hoofdstuk gaat in op de achtergrond en vraagstelling van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 biedt inzicht in de beschikbare middelen voor uitvoering van de VTH-milieutaken in de vorm van uitkeringen in het Provincie- en Gemeentefonds, Specifieke Uitkeringen, leges en overige inkomsten. Het verkrijgen van inzicht in het aandeel van 'VTH-Milieu' in de algemene uitkering is een lastige opgave. Dit komt omdat de uitkering niet is onderverdeeld naar bedragen per taakveld waarin 'VTH Milieu' is te identificeren. Door combinatie van diverse data en een analyse bij enkele provincies en gemeenten is inzicht verkregen. De werkwijze en uitkomsten staan in hoofdstuk 2.

De begrote uitvoeringskosten van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten voor de VTH-milieutaken staan vermeld in *hoofdstuk 3.* Deze kosten zijn verkregen door een regio-analyse waar 4 provincies, 4 omgevingsdiensten en 10 gemeenten medewerking aan verleenden.

In *hoofdstuk 4* staat een analyse van een aantal onderwerpen die impact hebben op de (toekomstige) uitvoering van de VTH-milieutaken. Waar mogelijk is de impact benoemd.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

In de *bijlagen* staan de gebruikte documenten, betrokkenen die hebben bijgedragen en de methodiek voor het bepalen van beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten.

1.2. Achtergrond onderzoek

Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor uitvoering van decentrale VTH-milieutaken. Deze taken worden nagenoeg geheel uitgevoerd door omgevingsdiensten. De bekostiging van de VTH-milieutaken die door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten worden uitgevoerd verloopt via het Provincies- en Gemeentefonds, leges, specifieke uitkeringen, subsidies of rijksbijdragen. De middelen via het Provincie- en Gemeentefonds zijn niet geoormerkt.

De hoofdvraag van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoeverre de beschikbare middelen zoals hierboven benoemd overeenkomen om de begrote uitvoeringskosten van de VTH-milieutaken.

1.3. Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan inzicht in de financiering van VTH-milieutaken. Het onderzoek brengt objectief in beeld:

- Wat de omvang is van de rijks financiering via Provincie- en Gemeentefonds en overige financiering (leges, subsidies, specifieke uitkeringen, directe rijksbijdragen) voor bekostiging van VTH milieutaken.
- Wat de financiële omvang en ontwikkeling is van uitvoeringskosten van VTH-milieutaken en of de uitvoeringskosten voldoende zijn voor inzet op alle opgaven.
- Welke factoren (cq thema's) deze kostenontwikkeling hebben beïnvloed en gaan beïnvloeden en tot welke prognose van de uitvoeringskosten dat gaat leiden.

1.4. Onderzoekverantwoording

Het onderzoek kent een aanpak met bureau-analyse, interviews, verdiepende analyse in vier regio's en het opstellen van een rapportage. Het opdrachtgeverschap, begeleiding van het onderzoek en vaststelling van de rapportage is in handen van IPO en VNG.
De bijlagen bevatten een uitgebreid overzicht van de gehanteerde methoden.

In het onderzoek is de volgende taakafbakening voor 'VTH Milieu' gehanteerd:

Taakafbakening VTH Milieu
Voor bepaling van beschikbare middelen en uitvoeringskosten is de afbakening van "VTH Milieu" van belang. Om praktische reden is een 'brede' definitie gehanteerd. Vooral omdat met deze brede definitie de gegevens uit de administraties van provincie, gemeenten en OD's is te verkrijgen en omdat deze brede definitie beter aansluit bij hoe VTH Milieu als onderdeel van de uitkering in het Provincie- en Gemeentefonds is af te leiden. Onder VTH Milieu vallen onder andere de volgende taken:

- Milieubelastende activiteiten
- Milieu inzet procedures Omgevingswet (Omgevingsplan, (B)OPA)
- Basistaak 'BRIKS' provincies (Bouwen, Ruimtelijke Ordening, Inritten, Kappen en Slopen)
- Natuur
- Flora & Fauna
- Badwater en zwemlocaties
- Grondwater

De VTH-milieutaken zijn gebaseerd op de definitie van een milieubelastende activiteit: "een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op oppervlaktewater of zuivering of wateronttrekking".
De VTH-milieutaken zijn aangevuld (bijvoorbeeld met de bouwtaken van provincies) indien dit in de administraties van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten als onderdeel van 'VTH Milieu' wordt gezien.

2. Inzicht in beschikbare middelen voor VTH Milieu

2.1. Inleiding

De beschikbare middelen voor VTH Milieu zijn de middelen die beschikbaar zijn voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. Voor het grootste deel gaat het om middelen die via het Provinciefonds en Gemeentefonds beschikbaar zijn en die worden aangewend om de VTH milieu kosten van provincies en gemeenten zelf te dekken en voor de bijdrage van provincies en gemeenten aan de omgevingsdiensten. Verder zijn er beschikbare middelen via de Specifieke Uitkeringen (SPUKs), leges, subsidies en overige rijksbijdragen.

De algemene uitkering in Provincie- en Gemeentefonds is vrij besteedbaar in de zin dat provincies en gemeenten autonoom zijn in het voeren van beleid en de besteding van de deze middelen. De middelen via de algemene uitkering zijn niet afrekenbaar; provincies en gemeenten hoeven de besteding niet te verantwoorden aan het Rijk. De omvang van de algemene uitkering is bedoeld om de kosten van bepaalde taken van provincies en gemeenten te dekken.

2.2. Toelichting op Provinciefonds en Gemeentefonds

Omvang en opbouw
De minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën zijn de beheerders van het Provincie- en Gemeentefonds. Toevoegingen en uitnames in beide fondsen zijn vastgelegd in mei-, september en december circulaires, kamerbrieven en voorjaarsnota's. De huidige omvang van beide fondsen is qua opbouw en bedrag niet direct en specifiek toe te delen naar taakonderdelen zoals VTH Milieu.

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Er wordt nagegaan of de bijdrage in de fondsen en de uitgaven van gemeenten op hoofdlijnen (niveau clusters) in evenwicht zijn. Daarbij worden de onderlinge verhoudingen onderzocht: wat is het aandeel van een cluster in het totale fonds en wat is het aandeel van dat cluster in de uitgaven van gemeenten. Bijvoorbeeld: welke deel van het Gemeentefonds bevat het sociaal domein en welke deel van de uitgaven van gemeenten bevat het sociaal domein. De relatieve aandelen zijn idealiter in evenwicht. Dit Onderhoudsrapport bevat geen informatie over de beschikbare middelen of uitvoeringskosten op de VTH-milieutaken.

De fondsbeheerders voeren een diepte-onderzoek uit naar de verdeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds (na introductie van het nieuwe verdeelmodel per 1-1-2027) naar clusters. Daarbij wordt onderzocht hoe de totale omvang van het fonds verdeeld is naar clusters. Door alle mutaties gedurende de jaren zijn dit intensieve onderzoeken. De recente onderzoeken benutten de realisatiegegevens uit 2020 (Provinciefonds) en 2017 (Gemeentefonds). De gegevens uit deze rapporten zijn in dit onderzoek gebruikt om de toedeling vanuit een fonds naar het subcluster milieu in te schatten, en worden in dit rapport aangeduid als 'Cebeon onderzoek'.
Dit betekent dat de realisatiegegevens uit voorgaande jaren (2020 en 2017) worden gebruikt om de huidige situatie qua beschikbare middelen voor VTH Milieu te bepalen. Het is niet bekend of de realisatiegegevens uit die eerdere jaren een volledig betrouwbaar beeld geven van de huidige situatie en of er sprake kan zijn van een onder- of overschatting door die gegevens te hanteren. Er is ook geen aanleiding gevonden om van deze verdeling naar VTH milieu af te wijken, bijvoorbeeld in verband met verschuivingen in dit domein of elders in de Algemene Uitkeringen.

Instrumentarium
Het betreffende departement voert een "Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)" uit voor die gevallen waarin van decentrale overheden regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van gemeenten, provincies of waterschappen. De UDO is een instrument dat vanaf begin 2023 wordt gehanteerd.

Dit instrument kan variëren in zwaarte, afhankelijk van de verwachte aard en omvang van het financiële effect. De uitvoering van de UDO wordt gecoördineerd door BZK, uitgevoerd door het ministerie dat zicht heeft op de taakverandering en afgestemd met IPO en VNG.

Als de UDO een taakverandering concludeert dan wel dat het een nieuwe taak betreft, dient een artikel-2 onderzoek gedaan te worden (zie kader). Daar moet uit blijken wat de taakverandering in financiële zin inhoudt en voor wie. Dit onderzoek wordt met IPO en VNG afgestemd en gecoördineerd door BZK.
De uitkomst van een artikel-2 onderzoek wordt gebruikt om afspraken te maken over de financiering, zoals via de fondsuitkeringen, SPUKs, of via belastingheffing.

Financiële verhoudingswet, art. 2 eerste en tweede lid:
1. 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.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

In de praktijk loopt het bovenstaande proces niet altijd in het belang van de decentrale overheden om de volgende redenen[1]:

- De UDO wordt niet, niet tijdig genoeg of eenzijdig uitgevoerd en onvoldoende van praktische feedback van decentrale overheden voorzien. Het risico bestaat dat het financiële effect wordt onderschat.
- Artikel 2 onderzoek wordt vaak niet uitgevoerd, zeker bij kleinere wijzigingen. Deze kunnen ‘optellen’: veel kleine taakveranderingen maken impact.
- De uitkomst van een artikel 2 onderzoek kan leiden tot ‘onderhandelen’ tussen Rijk en de koepels, waarbij niet het volledige impact-bedrag gecompenseerd wordt.
- De internetconsultatie van een wetswijziging wordt vaak parallel gedaan met de UDO, waardoor de beschikbare informatie voor de beoordelaar incompleet is, omdat er nog wijzigingen volgen op basis van de uitkomsten van de UDO. Soms wordt de uitkomst in financiële zin zelfs al vooraf ingeschat vastgelegd door de wetgever.

Normering
De normering van de fondsen is sinds 2024 gebaseerd op de omvang van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Procentuele verandering van het BBP wordt vertaald naar een procentuele verandering van de omvang van de fondsen. De normering is gesplitst in een volume- en prijsdeel. Het volumedeel is gebaseerd op de gemiddelde ontwikkeling van het BBP gedurende een periode van 8 jaar. Het prijsdeel is gebaseerd op de verwachte prijs BBP in het lopende jaar.

Samengevat
- Omvang van de fondsen is opgeteld ongeveer € 45 miljard. o.b.v. van de circulaires
- De verdeelmodellen, die verschillen per fonds, bepalen de verdeling van de uitkeringen over de individuele provincies en de gemeenten.
- Normering van de omvang op basis van veranderingen in het BBP met een volumedeel (8-jaars gemiddelde) en prijsdeel (verwachte inflatie lopend jaar)
- Bij taakverandering is aanpassing in de omvang mogelijk op basis van de uitkomsten van een UDO en artikel 2 FVw-onderzoek
- In de praktijk wordt een UDO en artikel 2 onderzoek niet altijd uitgevoerd en zijn de uitkomsten onderhandelbaar en soms matig representatief.

[1] *Een voorbeeld is het artikel-2 onderzoek naar impact van de Wkb waarbij een ‘veeg-onderzoek’ is gedaan naar kleine taakverzwaringen die aan de Wkb vooraf gingen. Het onderzoek Wkb leidde tot een gedeeltelijke compensatie.*

Relatie tussen de fondsen en VTH Milieu in de praktijk
Door het karakter van de vrijheid van bestedingen van middelen uit de fondsen is het een bestuurlijke afweging in welke mate middelen worden aangewend voor een taakveld en voor veranderingen in de financiering van een taakveld. In de praktijk is er daarmee bij provincies en gemeenten (en de bijdrage aan omgevingsdiensten) geen sluitende directe relatie te leggen tussen de beschikbaarheid van middelen op het onderdeel 'milieu' in de algemene uitkering van de fondsen en de afwegingen over veranderende bijdragen aan de uitgaven van VTH milieu.

De verdeling van de middelen in de fondsen over provincies en gemeenten is gebaseerd op verdeelmodellen per fonds met verschillende verdeelfactoren. Daarbij is het aantal inwoners een belangrijke factor in het huidige verdeelmodel van de provincies. In het nieuwe beoogde verdeelmodel van de provincies zijn de structuurkenmerken verstedelijking, water en bedrijven voor het uitgavencluster water en milieu bepalend en niet meer het aantal inwoners. Dit is voor de verdeling ook relevant voor VTH Milieu, er is weinig relatie van het aantal inwoners met de omvang van de kosten, die meer afhankelijk zijn van aantal en aard van de milieubelastende activiteiten. Ter illustratie kunnen bijvoorbeeld provincies zoals Groningen en Zeeland worden aangehaald die relatief weinig inwoners kennen, maar wel omvangrijke clusters met zware milieubelastende activiteiten in en rondom de zeehavens.

Financiële informatie lagere overheden
De financiële informatie die provincies, gemeenten en omgevingsdiensten registreren in de begroting en jaarrekening is gebaseerd op het informatiesysteem "Informatie voor Derden (IV3)" van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Provincies, Gemeenten en Omgevingsdiensten leveren twee keer per jaar informatie aan over de begroting- resp. Jaarrekeningcijfers. Deze informatie op basis van IV3 is op onderdelen gebruikt om de relevantie van de beschikbare middelen voor het taakveld VTH Milieu te kunnen leggen.

2.3. Provinciefonds

Provinciefonds – Algemene Uitkering
De algemene uitkering van het Provinciefonds is op dit moment nog niet ingedeeld in clusters. Onderzoek van Cebeon uit 2023 geeft een beeld van de onderverdeling (gebaseerd op kostencijfers uit jaarrekeningen van provincies over 2020). In het onderzoek is de algemene uitkering onderverdeeld naar clusters, waaronder het cluster 'Water en Milieu'. In het onderzoek is ook aangeven dat binnen het cluster 'Water en Milieu' 75% is toe te wijzen aan het onderdeel 'Milieu'. Het onderdeel Milieu omvat milieubeheer (bodembescherming, luchtverontreiniging en geluidhinder), vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief bijdragen aan de Omgevingsdiensten), ontgrondingen en duurzaamheid.

Het bepalen van het aandeel 'VTH' in het subcluster 'Milieu' is in dit onderzoek gedaan doordat twee van de vier provincies uit de regio-analyse een gedetailleerde analyse van hun administratie hebben gemaakt. Daarbij zijn kostenboekingen in de provinciale administratie onder Milieu uitgesplitst naar 'VTH' en 'Niet VTH. Hieruit blijkt dat het deel VTH binnen milieu 58% bedraagt.

Het provinciefonds zal worden herverdeeld op basis van een nieuw verdeelmodel, op basis van de bovengenoemde structuurkenmerken. Er is besloten tot een ingroeipad, waardoor de verdeling over de jaren en over de provincies langzaam. Het gewijzigde verdeelmodel heeft geen effect voor dit onderzoek, omdat dit onderzoek gaat over het totaal en niet over de verdeling naar provincies

Het beeld van de algemene uitkering en de verdeling naar het cluster water en milieu, en taakveld milieu in het Provinciefonds is als volgt:

Onderdeel Provinciefonds	Omvang 2024	Toelichting
Algemene Uitkering (AU)	€ 3,32 mld.	Vaststaand bedrag[2]
Cluster Water en Milieu	€ 680 mln.	Onderzoek uit 2023 (Cebeon) naar verdeling clusters o.b.v. gegevens jaarrekeningen 2020, vertaald naar omvang in 2024.
Taakveld Milieu	€ 450 mln.	Onderzoek uit 2023 (Cebeon) waarin is geconcludeerd dat 'Milieu' 75% is van cluster Water en Milieu o.b.v. gegevens jaarrekeningen 2020
VTH binnen taakveld Milieu	€ 261 mln.	Analyse van de financiële administratie van twee provincies geeft aan dat 58% van de kosten binnen het taakveld milieu aan VTH-taken wordt besteed en het overige aan niet VTH-taken

Voorlopig inzicht:

- De omvang van 'VTH Milieu' in de algemene uitkering van het Provinciefonds is € 261 mln.

Provinciefonds – Decentralisatie Uitkering
De totale omvang van de decentralisatie-uitkeringen in het Provinciefonds is € 292 mln. in 2024 en er zijn ongeveer 30 uitkeringen benoemd. De uitkeringen staan opgesomd in de voorjaarsnota van de rijksoverheid en in de circulaires provincie die drie keer per jaar uitkomen.

Ten aanzien van Decentralisatie-uitkeringen tussen 2020 en (verwacht) 2030 is een overzicht gemaakt van de posten die mogelijk met VTH-milieu uitvoering te maken hebben. Binnen deze posten is in meer detail gekeken naar de bestemming, en daaruit is een overzicht voortgekomen van de relevante posten en bedragen ten behoeve van incidentele financiering van VTH-milieu uitvoeringstaken (apparaatskosten):

Onderwerp (volgorde is chronologisch)	Omvang 2020-2030	Omvang 2024	Relevantie voor dit onderzoek
Bodembescherming	€ 1,4 mln.		Alleen in 2021
Drugsdumpingen	**€ 2,5 mln.**	**€ 1,5 mln.**	**Apparaatskosten**
Vernieuwde aanpak gebiedsgericht werken	€ 0,1 mln.		Geen VTH milieu
Regionale energie-strategieën	€ 7,9mln.		Geen apparaatskosten VTH
Uitvoeringskosten Omgevingswet	€ 1,0 mln.	€ 1,0 mln.	Geen apparaatskosten VTH
Versterking vergunningverlening Maatwerkaanpak	€ 30,6 mln.	€ 5,9 mln.	Geen VTH milieu
Uitvoeringskosten Landelijke beeindigingsregeling veehouderijen (Lbv en Lbv+)	**€ 1,0 mln.**	**€ 0,075 mln.**	**Apparaatskosten**
Natuur bij energieprojecten	€ 1,9 mln.		Geen apparaatskosten VTH

[2] [2] Bij de Algemene Uitkering van het Provinciefonds moet worden opgemerkt dat de stijgende trend in de omvang van de Algemene Uitkering (door indexatie en groei van de Rijksuitgaven, waar de omvang van de AU op wordt gebaseerd), in 2026 een trendbreuk zal laten zien. Het zo genoemde 'Ravijnjaar' betekent dat de Algemene Uitkering in 2026 zal afnemen, tegen de indexatie en groei in. De afname is ongeveer 10%, maar lijkt ook sterk beïnvloed te worden door de component 'MRB capaciteit'.

Onderwerp (volgorde is chronologisch)	Omvang 2020-2030	Omvang 2024	Relevantie voor dit onderzoek
Verbeterprogramma Vogel- en habitatrichtlijn (VHR)	€ 1,7 mln.		Geen VTH milieu
Toekomstbestendig maken energiebeleid	€ 1,1 mln.		Geen apparaatskosten VTH
Nationale databank Flora en Fauna	€ 1,0 mln.		Geen VTH milieu
Natuurbrandpreventie en -mitigatie	€ 0,5 mln.		Geen VTH milieu
Natuurherstelverordening vereist	€ 0,5 mln.		Geen VTH milieu
Tegemoetkoming begunstigden GLB regeling ANLB	€ 0,1mln.		Geen apparaatskosten VTH
Versterking Omgevingsveiligheid	**€ 7,4 mln.**	**€ 1,9 mln.**	**Apparaatskosten**
Capaciteit Decentrale overheden Klimaat- en energiebeleid (CDOKE)	€ 37,3 mln.		Er is 1% toegedeeld aan apparaatskosten VTH Milieu

De tabel bevat een overzicht van de uitkeringen die mogelijk relevant zijn en daarbij zijn de uitkeringen benoemd die bedoeld zijn voor dekking van de kosten van VTH-milieutaken.
Deze relevantie is afgeleid uit de onderbouwing van de betreffende decentralisatie uitkering en de interviews die met vier provincies zijn afgenomen (zie hoofdstuk 3).

De voor dit onderzoek relevante provinciale decentralisatie-uitkeringen zijn (voor 2024):

- Uitvoeringskosten LBV en LBV+: € 75.000.
- Drugsdumpingen € 1.500.000.
- Versterking omgevingsveiligheid € 1.855.000.

Op de laatste uitkering in de tabel (CDOKE) is in de regio-analyse geconcludeerd dat 1% besteed wordt aan VTH-milieutaken. In 2024 was deze uitkering in de vorm van een SPUK en om die reden is het bedrag in §. 2.5 meegenomen (SPUK) om de vergelijking zuiver te houden op peiljaar 2024.

2.4. Gemeentefonds

Gemeentefonds – Algemene Uitkering
De algemene uitkering in het Gemeentefonds is ingedeeld in clusters. Voor VTH Milieu is het cluster “Infrastructuur, Ruimte en Milieu (IRM)” relevant Binnen dit cluster is geen onderverdeling gemaakt. Dit betekent dat er een geen inzicht is in middelen die bedoeld zijn voor subcluster ‘milieubeheer’. In het laatste onderzoek naar de verdeling binnen clusters uit 2017 (Cebeon) is geconcludeerd dat het subcluster milieubeheer een omvang heeft van 11% van het cluster IRM. Op die manier is de omvang van subcluster milieubeheer te berekenen, dit is dan op basis van een ‘aandeel’ van milieubeheer binnen het cluster IRM zoals dat in 2017 is bepaald. Er is geen recenter onderzoek.

Het subcluster milieubeheer bevat meer taken (en dus ook middelen) dan VTH Milieu. Om ‘appels met appels’ te vergelijken is het wenselijk om tot een verdere detaillering te komen. Dit is mogelijk doordat gemeenten in de regio-analyse hun dekking en kosten op het niveau van individuele boekingen in de administratie hebben ingedeeld naar de VTH Milieutaken en overige taken. Met dit ‘aandeel’ is het subcluster milieubeheer weer onder te verdelen naar VTH Milieu.

Samengevat is het inzicht op de algemene uitkering van het Gemeentefonds:

Onderdeel Gemeentefonds	Omvang 2024	Toelichting
Algemene Uitkering	€ 38,4 mld.	Vaststaand bedrag[3]
Cluster Infra, Ruimte, Milieu	€ 6,04 mld.	Vaststaand bedrag[4]
Subcluster Milieubeheer	€ 660 mln.	Afgeleid van de omvang van het cluster IRM op basis van onderzoek uit 2017 (Cebeon) waarin is geconcludeerd dat 'Milieu' 11% is van cluster IRM
Aandeel VTH Milieu in subcluster Milieubeheer	€ 463 mln.	Nadere analyse financiële administratie van gemeenten binnen IV3 subcluster Milieubeheer. Aandeel VTH Milieu is 70%.

Via deze redenatie is de omvang van het subcluster Milieu in de algemene uitkering van het Gemeentefonds zo'n € 660 mln. en die van VTH Milieu zo'n € 463 mln.

De financiële informatie die provincies, gemeenten en omgevingsdiensten registreren in de begroting en jaarrekening is gebaseerd op het informatiesysteem "Informatie voor Derden (IV3)" van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Provincies, Gemeenten en Omgevingsdiensten leveren twee keer per jaar informatie aan over de begroting- resp. jaarrekeningcijfers. Binnen IV3 is er een taakveld "Volksgezondheid en Milieu" en daarbinnen valt Milieubeheer. Echter onder Milieubeheer zit ook riolering en afval en dat zijn geen VTH Milieutaken.

Voor de algemene uitkering van het gemeente fonds zijn twee vergelijkingen te maken:

- Milieubeheer: de middelen in de algemene uitkering tegenover de door gemeenten in IV3 landelijk opgegeven kosten voor milieubeheer (dit is dus breder ('meer') dan VTH Milieu
- VTH Milieu: de afgeleide middelen in de algemene uitkering tegenover de door gemeenten opgegeven begrote uitvoeringskosten die in de regio-analyse (10 gemeenten) zijn verkregen en zijn vertaald naar landelijk niveau

Voorlopig inzicht:

- Omvang subcluster Milieubeheer van Gemeentefonds – Algemene Uitkering is € 660 mln.
- Omvang VTH Milieu van Gemeentefonds – Algemene Uitkering is € 463 mln.

Gemeentefonds – Decentralisatie Uitkering

De totale omvang van de decentralisatie-uitkeringen in het Gemeentefonds is ongeveer € 1,1 Mld. De decentralisatie-uitkering is - net als de Algemene Uitkering - vrij besteedbaar. De uitkeringen staan benoemd in de voorjaarsnota van de rijksoverheid en in de 3 periodieke circulaires van het Gemeentefonds.

De tabel bevat een overzicht van de uitkeringen die mogelijk relevant zijn en daarbij zijn de uitkeringen benoemd die bedoeld zijn voor dekking van de kosten van VTH-milieutaken. Deze relevantie is afgeleid uit de onderbouwing van de betreffende decentralisatie uitkering en de interviews die met 10 gemeenten zijn afgenomen (zie hoofdstuk 3).

[3] Bij de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds moet worden opgemerkt dat de stijgende trend in de omvang van de Algemene Uitkering (door indexatie en groei Rijksuitgaven, waar de omvang van de AU op wordt gebaseerd), in 2026 een trendbreuk zal laten zien. Het zo genoemde 'Ravijnjaar' betekent dat de Algemene Uitkering in 2026 licht zal afnemen, tegen de indexatie en groei in. De afname is ongeveer 0,75% tegen een gangbare toename van ruim 3% (Cijfers: Septembercirculaire 2025). De uitkering verliest zo'n 4% aan waarde.

[4] Het effect van het Ravijnjaar (zie voorgaande voetnoot) is voor het cluster Infra, Ruimte, Milieu minder sterk dan voor de totale Algemene Uitkeringen. Van '25 naar '26 stijgt de omvang van het cluster met 2,2% (in vergelijking: in '25 was dat 5,1% en in '27 3,9%)

Onderwerp (volgorde is chronologisch)	Omvang 2020-2030	Omvang 2024	Relevantie voor dit onderzoek
Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	€ 513,7 mln.	€ 46,7 mln.	Verschuiving van middelen, uitgenomen uit Provinciefonds
Versterking omgevingsveiligheid	**€ 32,8 mln.**	**€ 3,9 mln.**	**apparaatskosten**
Register Externe Veiligheidsrisico's (REV)	**€ 1,7 mln.**	**-**	**Apparaatskosten**
Bodembescherming	**€ 94,4 mln.**	**€ 8,6 mln.**	**Apparaatskosten**
Uitvoeringskosten klimaatakkoord	€ 112,6 mln.		Bedrag is voor 2022
Extra capaciteit BOA's	€ 117,0 mln.	€ 13,0 mln.	Apparaatskosten, klein deel (€ 5,5mln) voor 'groene boa's'
RES-regio's:	€ 79,1 mln.	€ 8,8 mln.	Geen VTH milieu (beleid)
Uitvoeringskosten Omgevingswet	€ 404,2 mln.	€ 80,7 mln.	Niet voor apparaatskosten VTH
landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties	€ 12,5 mln.	€ 2,2 mln.	Geen apparaatskosten VTH
Natuur bij Energieprojecten	€ 7,8 mln.	-	Geen apparaatskosten VTH
Natuurbrandpreventie en -migratie	€ 2,3 mln.	-	Specifiek voor een klein aantal gemeenten
Realisatie Energietransitie	€ 0,08 mln.	-	Een enkel project, geen apparaatskosten VTH
Capaciteit Decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE)	€ 666,3 mln.	-	Er is 1% toegedeeld aan apparaatskosten VTH Milieu

De tabel bevat een overzicht van de uitkeringen die mogelijk relevant zijn en daarbij zijn de uitkeringen benoemd die bedoeld zijn voor dekking van de kosten van VTH-milieutaken. Deze relevantie is afgeleid uit de onderbouwing van de betreffende decentralisatie uitkering en de interviews die met tien gemeenten zijn afgenomen (zie hoofdstuk 3).

De voor dit onderzoek relevante gemeentelijke decentralisatie-uitkeringen zijn de volgende, waarbij de looptijd is aangegeven:

- Bodembescherming, voor 2024 € 8,6 mln. (in een meerjarig programma tot 2030)
- Versterking Omgevingsveiligheid, in 2024 € 3,9 mln. (in een meerjarig programma tot 2028)
- Register Externe Veiligheidsrisico's (REV), in 2024 geen middelen, maar een meerjarig programma in 2025 en 2026 (voor in totaal € 1,7mln.).

Op de laatste uitkering in de tabel (CDOKE) is in de regio-analyse geconcludeerd dat 1% besteed wordt aan VTH-milieutaken. In 2024 was deze uitkering nog in de vorm van een SPUK, om die reden is het bedrag in §. 2.5 meegenomen.

2.5. Rijksbijdragen

Specifieke Uitkering (SPUK)

De SPUK is een financiering van de rijksoverheid aan provincies en gemeenten die gekoppeld is aan specifieke beleidsdoelen met een bijbehorende verantwoording. De kamerbrieven geven inzicht in verstrekte SPUKs van de ministeries. De fondsbeheerders stellen jaarlijks een Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen op.

Het inzicht in de SPUKs is opgesteld op basis van de verantwoordende kamerbrieven en informatie die publiek beschikbaar is over de SPUKs. Op basis van dit inzicht is het volgende overzicht gemaakt van SPUKs die relevant (kunnen) zijn voor milieu. Ook hier is aangegeven welke SPUK met welk bedrag bedoeld is voor bekostiging van een VTH-milieutaak. Dit inzicht is verkregen door analyse van de documentatie van de SPUKs en de interviews met provincies, gemeenten en OD's in de regio-analyse.

Ministerie	Onderwerp	Omvang in € mln	Omvang voor dit onderzoek	Uitkering aan
I&W	Subsidieregeling sanering verkeerslawaai	23,5	-	
	Tijdelijke Impulsregeling klimaatadaptatie 21-27	39,9	-	
	Incidentele specifieke uitkering bodemsanering asbest Overijssel	1,3	-	
	Regeling specifieke uitkering schone lucht akkoord	46,7	-	
	Specifieke uitkering Oplossen fijnstofknelpunten rondom veehouderijen	5,8	-	
	Regeling specifieke uitkering interbestuurlijk programma VTH	0,3	-	
	Incidentele specifieke uitkering (water)bodemsanering	4,3	-	
	Tijdelijke regeling specifieke uitkering Bodem 2023	137,0	-	
	Tijdelijk regeling uitkering bodemopgaven 2024-2030			
	Tijdelijke regeling specifieke uitkering duurzame en circulaire infrastructuur	9,0	-	
	Incidentele specifieke uitkering Bodem 2024	3,6	-	
	Regeling sanering verkeerslawaai 2024	0,6	-	
KGG	**Extra ondersteuning toezicht en handhaving Energiebesparingsplicht (THE)**	**56,0**	**54,0**	**Omgevingsdiensten**
	Capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE)	**1.037,6**	**10,4**	**Provincies (0,7), Gemeenten (9,7)**
LVVN	Voorbereidingskosten landelijk gebied en PAS-melders	250,0		
	Regeling uitvoering aanpak piekbelasting	37,5		
	Regeling specifieke uitkering Programma Natuur 2e fase	-	-	
	Indirecte uitvoeringskosten Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied	-	-	
	Regeling Provinciale maatregelen PAS-melders 2024 (RPMP2024)	226,9	-	
VRO	Regeling Specifieke uitkering versnelling natuurinclusief isoleren	50,7	-	

Er zijn twee SPUKs die ingezet worden ter dekking van uitvoeringskosten VTH-milieu:

- Extra ondersteuning toezicht en handhaving Energiebesparingsplicht (THE), uitgekeerd aan Omgevingsdiensten (looptijd 2022 tot 2026) – het bedrag in 2024 is is € 54 mln.
- Capaciteit Decentrale Overheden Klimaat & Energie. Uit de regio-analyses blijkt dat deze SPUK voor een deel van 1% wordt ingezet ter dekking van capaciteit VTH-milieu. De SPUK loopt tot 2025 en wordt in 2026 omgezet in een (eenmalige) decentralisatie-uitkering.

.

In totaal is er € 65 mln. aan SPUK-opbrengsten (voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

Een SPUK heeft – normaal gesproken- een tijdelijk karakter en de middelen zijn geoormerkt voor een specifieke opgave of taak en kent verantwoordingseisen voor de uitvoering.

2.6. Leges

Per 1 januari 2024 is het heffen van milieuleges (voor milieuvergunningen) mogelijk, nadat dit in 1998 was afgeschaft. De inschatting van het te heffen bedrag voor leges milieuvergunningen ligt in het Integraal Financieel Beeld 2023 voor gemeenten tussen € 10,6 en € 21,5 mln. op jaarbasis (prijspeil 2022) en voor provincies tussen € 15,2 en € 50,9 mln. euro op jaarbasis (prijspeil 2022). Deze ruime bandbreedte in het Financieel Beeld wordt veroorzaakt door de lokale beleidsvrijheid om milieuleges te heffen en inschattingen ten aanzien van de hoogte van deze leges.

Uit de interviews blijkt dat de opbrengst voor de leges op dit moment achterblijft bij de ramingen. Dit komt doordat nog relatief veel vergunningen zijn aangevraagd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en vooral doordat het aantal aangevraagde en te verlenen vergunningen achterblijft als gevolg van de problematiek rondom stikstof.

Er kunnen geen leges worden geheven voor ambtshalve wijzigen of actualiseren van vergunningen, bijvoorbeeld op basis van aangepaste wetgeving. Er is immers dan geen sprake van dienstverlening aan een aanvrager wat een voorwaarde is voor het kunnen heffen van leges.

In het “Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet”[5] is in 2015 vastgelegd dat de wijzigingen in baten en lasten voor de verschillende bestuurslagen, in verband met de invoering van de Omgevingswet niet worden verrekend zoals gebruikelijk is bij een stelselwijziging: alle partijen dragen hun eigen kosten, en mogen hun baten ook houden, er wordt niet gecompenseerd in het gemeentefonds. De sinds 1 januari 2024 heringevoerde mogelijkheid voor het heffen van Milieuleges valt hier ook onder. Daardoor kunnen de baten van Milieuleges niet aan de bekostiging van het VTH-Milieudomein worden toegerekend, aangezien deze al bestemd zijn ter dekking van de kosten voor de invoering van de Omgevingswet.

Legesinkomsten voor natuurvergunningen, ontgrondingen, grondwateronttrekking of bouwleges bij de provinciale basistaak zijn als opbrengst meegenomen bij de uitvoeringskosten (zie hoofdstuk 3). Het bleek dat dit de meest zuivere manier is om een vergelijking te maken tussen beschikbare middelen en uitvoeringskosten vanuit de administraties van provincies en gemeenten.

Voorlopig inzicht:

- Leges voor milieuvergunningen zijn bedoeld ter dekking van de kosten Omgevingswet en worden in dit onderzoek niet meegenomen ter dekking van kosten VTH Milieu
- Overige legesopbrengsten zijn als opbrengst meegenomen bij de bepaling van de uitvoeringskosten VTH Milieu.
- Legesinkomsten voor vergunningen buiten de milieuvergunning zijn meegenomen als vermindering van de uitvoeringskosten.

[5] Dit akkoord is op 1 juli 2015 afgesproken en getekend door de Bestuurlijke Partners in de ontwikkeling van de Omgevingswet: Het ministerie van I&M (later is de verantwoordelijkheid overgenomen door BZK, nu VRO), IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Dit akkoord is in de loop van de tijd verder uitgewerkt in een aantal verdere akkoorden, waarbij de behandeling van baten en lasten door invoering van de Omgevingswet (hieronder: toenemende legesinkomsten door het weer mogen heffen van Milieuleges) conform het eerste akkoord wordt ingevuld.

2.7. Overige middelen

Versterking Stelsel VTH (I&W)

Het ministerie van I&W draagt jaarlijks € 18 mln. bij aan de opgaven voor versterking van het VTH-stelsel op basis van het "Meerjarenprogramma tbv versterking VTH" dat op dit moment een looptijd heeft tot en met 2029.

De jaarlijkse bijdrage is gericht op :

- Kennisinfrastructuur via ODNL
- Programma Digitalisering VTH
- Aanjaagsubsidie (projectgewijs) via ODNL
- Bijdrage aan IPO en VNG voor projecten als opvolging van IBP-VTH

De middelen van I&W zijn hier benoemd en niet verder meegenomen in de vergelijking met de uitvoeringskosten voor de VTH-taken. De reden is bij de uitvoeringskosten (hoofdstuk 3) ook niet zijn meegenomen in de kostenopstelling van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

De bijdrage van I&W aan uitvoering van het Plan van Aanpak robuustheid van omgevingsdiensten is in 2025 éénmalig € 6,86 mln. gelijkelijk verdeeld over de 28 individuele omgevingsdiensten.

2.8. Samenvatting

Beschikbare middelen VTH Milieu (o.b.v. 2024)	Provincies	Gemeenten	Omgevings-diensten
Algemene Uitkering VTH Milieu	€ 261 mln.	€ 463 mln.	
Decentralisatie Uitkering	€ 3,4 mln.	€ 12 mln.	
Specifieke Uitkering	€ 0,7 mln.	€ 10 mln.	€ 54 mln.
Totaal	€ 265 mln.	€ 485 mln.	€ 54 mln.

Het totaal aan beschikbare middelen voor VTH-milieutaken is landelijk € 805 mln.

3. Inzicht in begrote uitvoeringskosten voor VTH Milieu

De begrote uitvoeringskosten voor de VTH Milieutaken zijn verkregen door een verdiepende analyse bij vier provincies, vier omgevingsdiensten in de betreffende provincie en tien gemeenten in het werkgebied van de omgevingsdienst (de betreffende organisatie staan verderop).

Op basis van een bureau-analyse en interviews is een databestand opgebouwd per provincie, omgevingsdienst en gemeente om de begrote uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken in 2024 te bepalen. Deze kostenopstelling is vertaald naar een landelijk beeld. Om een totaalbeeld te verkrijgen is de volgende opstelling gemaakt met de kosten voor:

- Provinciale uitvoeringskosten:
  - Thuistaken
  - Opdrachtgeverschap en regie op VTH-milieutaken
- Gemeentelijke uitvoeringskosten:
  - Thuistaken
  - opdrachtgeverschap en regie op de VTH-milieutaken
- Uitvoeringskosten omgevingsdienst:
  - Het opgedragen werkpakket (VTH Milieu)

Op deze manier ontstaan geen dubbelingen in de kostenopstelling.

In dit onderzoek is niet beoordeeld of de begrote uitvoeringskosten toereikend zijn om de VTH-milieutaken op een adequate niveau uit te voeren. Dan dient immers getoetst te worden aan landelijke uitvoeringsnormen. Het onderzoek is gericht om inzicht te geven in de omvang van de begrote uitvoeringskosten.

3.1. Omgevingsdiensten

In de regio-analyse zijn de omgevingsdiensten Groningen, Noord-Holland Noord, Zuid-Holland Zuid en Brabant Noord geanalyseerd op hun werkpakketten binnen het domein VTH-milieu.
De begrote uitvoeringskosten van deze omgevingsdiensten bedraagt € 101 mln.
Extrapolatie (op basis van inwonertal) van dit werkpakket bij omgevingsdiensten geeft een landelijke omvang van dit werkpakket van € 747 mln. Zie voor verantwoording van de extrapolatie de bijlage C 'Verantwoording Rekenmodel'.

Om de omvang van het werkpakket "VTH-milieu" voor de omgevingsdiensten te bepalen is gekeken naar alle taken van de omgevingsdienst, verminderd met niet-VTH-milieutaken.

Werkwijze van een omgevingsdienst

Eén van de omgevingsdiensten in het onderzoek stelt dat de omvang van de financiering voor de taakuitvoering een verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag dat opdrachtgever is. De OD doorloopt de beleidscyclus en vertaalt de uitkomsten in een werkprogramma met een vertaling naar de benodigde financiën. De opdrachtgevers stellen de financiële kaders vast en daarbinnen dient de OD de taken uit te voeren. De beleidscyclus – en met name de risicoanalyse – biedt houvast om binnen de financiële kaders te prioriteren op de intensiteit van de taakuitvoering. Feitelijk zijn de beschikbare middelen kaderstellend voor de intensiteit en kwaliteit van de taakuitvoering.

De financieringssystematiek van de OD is in de basis gericht op het bepalen van de omvang van de formatie en om deze toe te delen naar de opdrachtgevers om hun financiële bijdrage te bepalen. Ofwel de 'uren x tarief' werkwijze.

Binnen de taakuitvoering wordt steeds meer gebruik gemaakt van technologische innovatie, Voorbeelden zijn informatie gestuurd werken, toezicht op basis van drones of sensoring, AI-toepassingen. Dit gaat betekenen dat de OD voor haar prestaties 'minder uren' nodig heeft en tegelijkertijd 'stijgende kosten' heeft op technologie. Dit zal effect hebben op de financieringswijze van de opdrachtgevers naar de OD. Er loopt bij de OD een pilot om te beoordelen hoe de technologiekosten 'declarabel' kunnen worden gemaakt. Dit is een interessante ontwikkeling om onderdeel uit te laten maken van de landelijke financieringssystematiek voor omgevingsdiensten die als onderdeel van het IBP-VTH is uitgewerkt.

3.2. Provincies

In de regio-analyse zijn de provincies Groningen, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant geanalyseerd ten aanzien van hun werkpakketten binnen het domein VTH-milieu. Daarbij is gekeken naar hun begrote middelen aan de omgevingsdiensten in hun provincie – en dan specifiek naar het deel van de middelen ten behoeve van de VTH-milieutaken. Daarnaast is gekeken naar de middelen die de provincie zelf besteedt aan thuistaken, en aan opdrachtgeverschap en regie op de omgevingsdiensten.

De omvang bij de vier provincies voor de begrote kosten OD's is € 112 mln. Extrapolatie van deze omvang geeft een landelijke omvang van € 253 mln. Zie voor verantwoording van de extrapolatie de bijlage C 'Verantwoording Rekenmodel'.

De omvang van de thuistaken in de vier genoemde provincies bedraagt € 5 mln. Landelijk betekent dat een omvang van € 11 mln. Daarbij is opgemerkt dat er drie provincies zijn die nagenoeg alle VTH-milieutaken bij de omgevingsdiensten hebben belegd. Dit vertekent het landelijk beeld. Het is bekend dat andere provincies in ruimere mate de 'thuistaken' uitvoeren. Voor de totale uitvoeringskosten heeft dit geen effect (een taak zit of bij de OD of bij de provincie), maar het aandeel 'kosten thuistaken' is bij provincies landelijk te laag weergegeven in deze cijfers.

De kosten voor opdrachtgeverschap en regie op de omgevingsdiensten bedragen voor drie van de geanalyseerde provincies[6] € 3 mln., wat zich landelijk vertaalt naar een omvang van € 10 mln.

Werkwijze van een provincie

Eén van de provincies heeft de VTH-taken overgedragen aan omgevingsdiensten en stelt voldoende middelen beschikbaar om meerjarige taakzekerheid te bieden. De praktijk wijst ook uit dat de financiering afdoende is om het provinciale beleid uit te voeren, inclusief beleidsambities, ontwikkelingen en nieuwe thema's. Het provinciale opdrachtteam werkt nauw samen met de OD's om tot een meerjarige opdracht te komen die nauwgezet de te leveren prestaties, kwaliteitsverwachtingen, indicatoren en beschikbare middelen vastlegt.

Succesfacturen voor een meerjarig stabiele financiering zijn:

- Erken als mede-eigenaar de verantwoordelijkheid om taakzekerheid te garanderen en structureel voldoende middelen te ramen; neem ook een kostenindexering mee
- Organiseer een krachtig opdrachtgeversteam met financiële expertise en open communicatie naar het bestuur

[6] Voor één van de geanalyseerde provincies kon geen betrouwbaar beeld van deze kosten gegeven worden

- Kies in de basis voor structurele financiering en benoem eventuele incidentele opdrachten met bijbehorende incidentele financiering. Dit laatste kan bijvoorbeeld gelden voor SPUK-middelen, tijdelijke intensivering.
- Onderzoek als 'opdrachtgeversteam VTH' de beleidsambities van andere programma's en koppel deze waar mogelijk aan de benutting van VTH-instrumenten en concrete uitvoering door omgevingsdiensten.

3.3. Gemeenten

In de regio-analyse zijn de gemeenten Alkmaar, Stede Broec / Enkhuizen / Drechterland (SED), Eemsdelta, Het Hogeland, Dordrecht , Hoekse Waard, Den Bosch en Meierijstad geanalyseerd ten aanzien van hun werkpakketten binnen het domein VTH-milieu. De gemeenten zijn zo geselecteerd dat ze representatief zijn om een landelijk beeld op te stellen. Dit laat onverlet dat het een relatief beperkte steekproef betreft waarbij de gemeenten een kleine 4% vertegenwoordigen van het landelijke inwonertal.

Negen[7] van de geanalyseerde gemeenten besteden € 14,8 mln. aan de omgevingsdienst (binnen VTH Milieu). Extrapolatie op basis van inwonertal geeft een landelijke besteding van € 439 mln.

Aan thuistaken besteden de geanalyseerde gemeenten samen € 3,6 mln. Landelijk betekent dit een uitgave van € 89 mln.

Aan opdrachtgeverschap en regie besteden de geanalyseerde gemeenten samen € 0,5 mln. Dit vertaalt zich in een landelijke post van € 14 mln.

3.4. Overig

Hier vallen uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken die provincies en gemeenten maken en die niet in de vorige paragrafen zijn meegenomen.

Programmabureau Seveso+
De kosten bedragen jaarlijks € 870.000 en worden rechtstreeks door alle provincies gedekt. Het programmabureau faciliteert de samenwerking van overheidsdiensten op de VTH-taken richting Seveso-bedrijven

ODNL
De kosten zijn niet meegenomen, omdat ze al onderdeel zijn van de bijdragen van de individuele omgevingsdiensten. De bijdrage van I&W (bijvoorbeeld op de kennisinfrastructuur) is niet meegenomen in de beschikbare middelen voor uitvoering van de VTH-milieutaken, omdat deze middelen niet dienen ter dekking van de uitvoeringskosten VTH Milieu van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

SPUK THE
De opbrengsten vanuit de SPUK THE (energiebesparing) zijn besproken in hoofdstuk 2, deze is direct aan de omgevingsdiensten uitgekeerd. De kosten die omgevingsdiensten maken worden niet aan hun deelnemers doorbelast, maar worden wel meegenomen in de totale kostenomvang voor het domein VTH-Milieu voor de omgevingsdiensten.

[7] Één van de onderzochte gemeenten heeft een duidelijk afwijkende besteding bij de Omgevingsdienst, die ook gedekt wordt vanuit specifieke financiering van het Rijk, deze gemeente is niet meegenomen in de extrapolatie op dit onderdeel.

3.5. Samenvatting

Uitvoeringskosten VTH Milieu (x € mln,- o.b.v. 2024)	Provincies	Gemeenten	Omgevings-diensten
Gemeentelijke werkpakket Od's			€ 439
Provinciaal werkpakket Od's			€ 253
Thuistaken en opdrachtgeverschap	€ 21	€ 103	
Overig (programma Seveso)	€ 0,87		
Overig (SPUK THE)			€ 54
Totaal	€ 22	€ 103	€ 747

Het totaal aan uitgaven voor VTH-milieutaken is landelijk volgens deze berekening € 871 mln.

Toelichting bij de extrapolatie van cijfers in dit hoofdstuk
In het onderzoek is door middel van regio-analyse bij 4 provincies, 4 omgevingsdiensten en 10 gemeenten een beeld verkregen van de uitvoeringskosten. Daarbij moet worden aangemerkt dat de steekproef bij gemeenten relatief beperkt is.

Waar mogelijk zijn de geëxtrapoleerde cijfers uit de regio-analyse vergeleken met landelijke cijfers – waar deze bekend zijn. Daaruit komen een aantal observaties naar voren:

- De extrapolatie voor de provinciale gegevens uit de regio-analyse is gedaan op basis van financiële omvang (baten AU provinciefonds '24) van de provincie. Dit geeft een redelijk complete extrapolatie. Extrapolatie bij gemeenten en omgevingsdiensten is gedaan op inwonertal, en dit gaf een volledige extrapolatie.
- De administratiewijze van gemeenten in hun eigen boekhouding en in de centrale aanlevering naar IV3 verschilt onderling sterk. Zo is er een gemeente die de bijdrage aan de OD niet meenam in het taakveld 7.4 binnen IV3. Dit betekent dat het tijdrovend is om een consistent en vergelijkbaar inzicht van gemeenten te verkrijgen.
- Door de omvang van de steekproef, en de variatie in taakverdeling tussen provincies en gemeenten onderling en hun omgevingsdienst (bijvoorbeeld in de verdeling van uitbesteding versus thuistaken), zijn de bedragen voor deze onderdelen betrekkelijk onbetrouwbaar. Bijvoorbeeld: één provincie (buiten de steekproef) heeft een omvang van thuistaken in de orde van € 12-15 mln., bijna evenveel als in dit onderzoek uit de extrapolatie blijkt. Voor die provincie zal het OD-pakket weer relatief laag zijn, dus in totaalbedragen baart dit nog geen zorgen, wel in de specifieke onderdelen.

De gepresenteerde cijfers op landelijk niveau dienen als een indicatie en in verhouding tot elkaar gezien worden. Uiteindelijk is het doel om inzicht te bieden in de verhouding tussen inkomsten en uitgaven op het taakveld VTH-Milieu. De specifieke onderverdeling in uitvoeringskosten is mede gebaseerd op de specifieke situatie die is aangetroffen bij de organisaties die meewerkten binnen de steekproef.

4. Inzicht in opgaven voor VTH Milieu

In dit hoofdstuk staan een aantal onderwerpen waarbij is nagegaan of er inzicht is in de impact op de VTH-milieu uitvoering en of deze impact in financiële zin is te duiden. Het is een onderdeel binnen de vraagstelling van het onderzoek en het is geen diepgaande studie op de lange termijn impact van de onderwerpen die zijn benoemd. Sommige onderwerpen vragen om een gerichte impactstudie om zicht te krijgen op de opgaven, veranderingen en de gevolgen voor de uitvoering. Er zijn ook onderwerpen (zoals stikstof) met een grote beleidsdynamiek waarvan de impact zich nog moeilijk laat voorspellen doordat deze afhankelijk is van een groot aantal samenhangende keuzes.

4.1. Veranderingen in volumes

Status
Verandering in volumes (van bijvoorbeeld aantal milieubelastende activiteiten) met invloed op de VTH-milieutaakuitvoering worden veroorzaakt door:

- aanpassingen in wetgeving (deregulering, Omgevingswet)
- economische ontwikkelingen
- maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld energietransitie met gevolgen voor productie en opslag van andere energiedragers dan fossiele grondstoffen)
- maatschappelijke aandacht voor gezonde en veilige leefomgeving

Beschrijving/impact
De kosten voor de VTH-taken hangen deels samen met de volumes zoals aantal en aard van de milieubelastende activiteiten en het aantal verzoeken dat afgehandeld dient te worden (vergunningaanvragen, meldingen, klachten, handhavingsverzoeken, etc.). Er is geen analyse verricht op deze volumes. Door verandering van de wetgeving (Omgevingswet in 2024) kunnen volumes vóór inwerkingtreding van de wet moeilijk worden vergeleken met de volumes van daarna. Zo betekent de verandering van de grondslag onder de Omgevingswet van “inrichting naar milieubelastende activiteiten” veel voor aantal en aard van de vergunningaanvragen en meldingen. Ook het verruimen van de algemene regels heeft invloed.

Er is een toenemende maatschappelijke aandacht voor een gezonde en veilige leefomgeving. Dit komt doordat er meer inzichten zijn in de relatie tussen milieubelastende activiteiten en gezondheid, de informatie over milieu en gezondheid beter toegankelijk is en het instrumentarium (participatie, bezwaar, beroep, Woo) steeds intensiever wordt benut. Dit laatste veroorzaakt een toenemende tijdsinzet van decentrale overheden.

Volumeveranderingen in aantal en aard van milieubelastende activiteiten hebben directe invloed op de kosten van de VTH Milieutaken. De ontwikkeling van de middelen in het Provinciefonds en Gemeentefonds wordt genormeerd op basis van de omvang van het Bruto Binnenlands Product. Op een indirecte manier werken veranderingen in volumes door op de economische activiteiten en daarmee op het BBP en de middelen in de fondsen. Dit zou moeten blijken uit de nog uit te voeren Periodieke Onderhoudsrapportages van de fondsbeheerders.

Financiële gevolgen
Volumeveranderingen door economische omstandigheden zijn qua financiële gevolgen op de VTH milieutaken een verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen en via de omvang van het BBP wordt de omvang van Provincie- en Gemeentefonds genormeerd.
Volumeveranderingen als gevolg van wetgeving dienen gepaard te gaan met een UDO/Artikel 2 onderzoek om de financiële gevolgen te duiden en eventueel te compenseren.

4.2. Omgevingswet

Status
Wettelijke grondslag.

Beschrijving/Impact
Voor de gevolgen op basis van de Omgevingswet geldt de bestuurlijke afspraak dat deze wijzigingen – op termijn - budgetneutraal doorgevoerd kunnen worden. Er zijn investeringen en (verwachte) extra kosten en baten van de Omgevingswet, die tegen elkaar weg zouden moeten vallen.
Er is bij het aannemen van de Omgevingswet niet voorzien in extra compensatie.[8] Wel is na het aannemen van de Omgevingswet een uitname uit het Provinciefonds gedaan van € 46,7 mln. en een toevoeging in het Gemeentefonds van € 46,7 mln. Dit is gedaan op basis van de bevoegdheidsverschuiving tussen provincies en gemeenten als gevolg van de Omgevingswet.

Nadien zijn in het coalitieakkoord van 2021[9] middelen beschikbaar gesteld voor de implementatie van de Omgevingswet: voor gemeenten € 410 mln. (periode 2022-2025) en voor provincies € 5 mln. Deze middelen zijn voor de implementatiekosten, niet voor structurele effecten.

De onderwerpen die in de Omgevingswet geregeld zijn, en daardoor met de bestuurlijke afspraak niet meer voor financiële onderzoeken / effectbepaling / compensatie in aanmerking komen zijn:

- Inkomsten door herinvoering van het heffen van milieuleges (zie hoofdstuk 2)
- De verandering van grondslag van Inrichtingen naar MBA's (milieubelastende activiteiten)
- Wijzigingen van vergunningplichten (meer of minder) onder de Omgevingswet met bijbehorende doorwerking naar toezicht
- Wijziging van verantwoordelijkheid voor bodemtaken (van provincies naar gemeenten)

Financiële gevolgen
De Bestuurlijk afspraak is dat structurele effecten (op termijn) budgetneutraal zijn. In dit onderzoek nemen we geen financiële gevolgen op voor VTH Milieu door de Omgevingswet. Dit betekent dat gestegen inkomsten door het herinvoeren van leges voor milieuvergunningen niet zijn meegenomen, aangezien deze baten onder de financiële afspraken rond de Omgevingswet vallen. Ook toegenomen kosten, die direct door de invoering van de Omgevingswet worden veroorzaakt, maken geen deel uit van dit onderzoek, aangezien deze ook binnen de bestuurlijke afspraak over de Omgevingswet vallen.

4.3. Energietransitie

Status
Rijksbeleid op basis van maatschappelijk/politiek ambities. Deels wettelijk verankerd in de vorm van een energiebesparingsplicht voor bedrijven die hierover moeten rapporteren.

Beschrijving/Impact
De inhoud van de beleidslijn energietransitie is veel ruimer dan het VTH-gebied. Het rijk stimuleert op verschillende manieren burgers en bedrijven, en aan de andere kant stelt zij eisen (vooral aan bedrijven). Op dit onderwerp zijn (decentralisatie-)uitkeringen, SPUKs en subsidies beschikbaar. De bedragen daarvoor zijn voor een deel meegeteld als 'inkomsten' voor VTH-milieu.

[8] Zie: Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening Omgevingsrecht, 2016.
[9] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst

Gemeenten en omgevingsdiensten zien toe op het voldoen aan die eisen. Voor de versterking van het VTH-stelsel op de energiebesparingsplicht heeft het Rijk een SPUK THE ter beschikking gesteld aan omgevingsdiensten ter hoogte van maximaal € 56 mln. per jaar voor de periode 2022-2026. Er is er een SPUK CDOKE voor provincies en gemeenten. Deze SPUK wordt voor een klein deel (1%) meegeteld bij de inkomsten. Uit de verdiepende regio-analyse blijkt dat een zeer beperkt deel van deze SPUK wordt aangewend voor VTH-milieutaken.

Financiële gevolgen
In deze rapportage zijn onder de beschikbare middelen diverse rijksmiddelen benoemd en meegenomen aan de inkomstenkant. In de uitgavenkant zijn de kosten ook meegenomen voor het uitvoeren van de VTH-milieutaken op de energiebesparingsplicht en op de (extra) uitgaven op de rijks financiering. Om die reden zijn verdere financiële gevolgen niet opgenomen.

4.4. Programma Digitalisering VTH

Status
Het programma Digitaal VTH-Stelsel Milieu is een voortzetting van de pijler informatievoorziening van het Interbestuurlijk programma versterking VTH (IBP-VTH) dat in september 2024 stopte. Het programma is opgenomen in de Samenwerkingsafspraken Versterking VTH-stelsel.

Beschrijving/Impact
Het programma richt zich op het verbeteren van de digitale gegevensuitwisseling bij vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu door:

- Het technisch mogelijk te maken om onderling gegevens uit te wisselen:
  - landelijke noodzakelijke voorzieningen (o.a. tijdelijk register MBA)
  - landelijke standaarden en definities ontwikkelen en afspreken
- Op een data-onderbouwde manier werken
- Verbeteren van de datakwaliteit
- Digitalisering van vergunningen met actuele, toegankelijke en herbruikbare gegevens
- Ontwikkelen en implementeren van randvoorwaarden voor een toekomstbestendige digitaal VTH-stelsel (stelselarchitectuur, domeinarchitectuur, werken onder architectuur)

Op dit moment worden voor een aantal projecten projectplannen inclusief een business case en impactanalyse door stelselpartijen opgesteld:

- Eenheid van taal
- Verbetering datakwaliteit toezicht (Inspectieview)
- Digitalisering vergunningverlening
- Tijdelijke register milieubelastende activiteiten (rMBA)
- Werken onder architectuur

Vanuit de Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel (zie eerder) wordt voor g van het Programma Digitalisering VTH de komende vijf jaar € 9mln. per jaar beschikbaar gemaakt.

Financiële gevolgen
In de 'Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel' staat dat partijen voorzien dat de rijksmiddelen voor de versterking van het VTH-stelsel niet voldoende zijn om een digitaal VTH-stelsel te versterken en/of in te richten en te beheren. Er is vastgelegd dat partijen de intentie hebben om nadere afspraken te maken over de verdeling van kosten. In aanloop naar een overeenkomst over de verdeling van de kosten worden incidentele ontwikkelkosten vooralsnog bekostigd uit de rijksmiddelen voor de versterking van het VTH-stelsel.

4.5. Kwaliteitscriteria 3.0

Status
De kwaliteitscriteria 3.0 met eisen voor VTH-uitvoering voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten zijn een stelselafspraak die voor basistaken zijn verankerd in artikel 18.23 Omgevingswet. Het voornemen is om de kwaliteitscriteria voor de andere taken ook wettelijk te verankeren.

Beschrijving/Impact
De kwaliteitscriteria 3.0 stellen eisen aan de uitvoering van de VTH-taken (breder dan milieu) om te borgen dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op een adequaat en uniform kwaliteitsniveau plaatsvindt. In de kern vragen de kwaliteitscriteria om waarborgen op deskundigheid, capaciteit, organisatie & processen.

Er zijn geen financiële rijksmiddelen voor provincies, gemeenten of omgevingsdiensten ten behoeve van het voldoen aan Kwaliteitscriteria 3.0. Er zijn geen aanwijzingen dat de Kwaliteitscriteria 3.0 een kosteneffect hebben op VTH Milieu. Met uitzondering van ketentoezicht (zie § 4.8). Kosten rondom opleidingen zijn onderdeel van het opleidingsbudget (criteria robuustheid), de eisen rondom minimum aantal medewerkers / frequentie (kortom: minimale formatie per deskundigheidsgebied) worden door omgevingsdiensten gehaald.

Financiële gevolgen
Er is geen inzicht in de financiële gevolgen, met uitzondering van de analyse die is gemaakt op de eisen voor ketentoezicht (§ 4.8). Eventuele gevolgen voor het voldoen aan de Kwaliteitscriteria 3.0 vallen binnen de uitvoeringskosten van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies.

4.6. Robuustheidscriteria

Status
Bestuurlijke stelselafspraak, mogelijk wettelijke verankering via de wet VTH (2026)

Beschrijving/Impact
De robuustheidscriteria bevatten financiële eisen voor omgevingsdiensten. Er zijn drie criteria die impact hebben op de kosten van omgevingsdiensten en de bijdrage van provincies en gemeenten:

- Een opleidingsbudget van 3% van de loonsom
- Per omgevingsdienst 3 FTS voor Business Intelligence
- Vrij besteedbaar budget voor Innovatie van 1% van de begroting

Voor een deel zijn deze posten door omgevingsdiensten ingevuld, het wetsvoorstel strekt juist tot een verplichting, omdát dit nog niet overal goed ingevuld wordt. De berekening is:

- Opleidingsbudget: de omvang van de begroting van omgevingsdiensten is € 760 mln. Circa 2/3 bestaat is de loonsom. De norm van 3% voor opleiding komt op € 15 mln. Dus de impact is tussen € 0 en € 15 mln. Uit de uitvraag landelijke financieringssystematiek bleek een gemiddelde van 2,3% (stand 2023). Dit leidt tot een verhoging van € 2,5 mln.
- Business Intelligence: De norm van 3 fte per omgevingsdienst betekent voor de 28 gezamenlijke omgevingsdiensten 84 fte. Bij gemiddelde kosten van € 120.000,- per fte is de impact tussen € 0 en € 10 mln.
- Een innovatiebudget van 1% is voor de omgevingsdiensten gezamenlijk ruim € 6 mln. De impact ligt tussen €0 en € 6 mln.

Op basis van de constatering vanuit de opgave van omgevingsdiensten om robuust te worden, is het realistisch uit te gaan van 25% (van de omgevingsdiensten). Dat brengt het bedrag op € 4 mln. voor Business Intelligence en innovatie samen.

Er zijn criteria op de weerstandsratio (voor de meeste omgevingsdiensten op orde) en de minimale begrotingsomvang. Een aantal omgevingsdiensten voldoen nog niet aan dit laatste criterium waardoor zij taken van decentrale overheden over zouden moeten nemen of op te schalen.

Het overdragen van taken van provincies en gemeenten zou budgetneutraal moeten plaatsvinden (alleen de 'plek' van uitvoering verandert), afgezien van ontvlechtings- en invlechtingskosten van de latende provincies en gemeenten en ontvangende omgevingsdiensten. De opschaling - in de vorm van de integratie van gemeentelijkschappelijke regelingen ofwel fusie – brengt kosten met zich mee. Het ministerie van I&W draagt bij aan de incidentele kosten van een fusie indien die gericht is het verbeteren van de robuustheid. Deze bijdrage is niet voldoende om alle fusiekosten te dekken.

Financiële gevolgen
De financiële gevolgen zijn afgeleid op € 6.5 mln. Dit is deels gebaseerd op gegevens uit een uitvraag voor de landelijke financieringssystematiek omgevingsdiensten 2023. De bevoegde gezagen zijn als eigenaar en opdrachtgever verantwoordelijk en ondervinden financiële gevolgen.

4.7. Kaderrichtlijn Water (KRW) / Indirecte lozingen

Status
KRW is een Europese richtlijn om de oppervlakte- en grondwaterkwaliteit te beschermen en te verbeteren en vereist maatregelen van lidstaten om aan de eisen te voldoen. De gevolgen hebben een wettelijke grondslag.

Beschrijving/Impact
Ten aanzien van de VTH-milieutaken is er een relatie met bedrijven die afvalwater lozen via het riool (indirect lozen). Deze VTH-taak is sinds 2010 een bevoegdheid van provincies en gemeenten (daarvoor waterschap) en wordt uitgevoerd door omgevingsdiensten. Er zijn circa 515.000 bedrijven die indirect lozen waarvan er tussen de 5.000 en 7.500 waterkwaliteit belastend zijn en waarvan de vergunning- of meldingsplicht is vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)[10].

In de rapportage Omgevingsdiensten in Beeld (2023) is geconstateerd dat aan indirecte lozingen beperkt aandacht wordt besteed in de risicoanalyse, werkplannen en inzet. De aanbeveling is om de aanpak te intensiveren. Het beeld van de (Unie van) waterschappen is een ontoereikend beheer van indirecte lozingen door omgevingsdiensten met nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinstallaties.

In de impactanalyse indirecte lozingen (UvW) naar eventuele aanpassing van bevoegdheden is geconstateerd dat er 83 fte (43 vergunningen en 40 toezicht en handhaving) aanvullend nodig is voor toereikend beheer van VTH-taken. Rekenend met kosten van € 140.000 per fte komt dit neer op € 11,6 mln jaarlijks.

Er is geen rekening gehouden met de KRW-inbreukprocedure, die binnenkort ter consultatie gaat om te voldoen aan Europese verplichtingen. Het is niet duidelijk of er voor lozingsvergunningen een wettelijke verplichting komt voor het periodiek bezien/herzien van een vergunning of de actualisatie van een vergunning. De financiële gevolgen zijn niet in beeld , een artikel 2 onderzoek ontbreekt.

Financiële gevolgen
De impact voor intensivering van de aanpak van indirecte lozingen op een toereikend niveau bedraagt € 11,6 mln. jaarlijks. De impact van de KRW- inbreukprocedure is niet meegenomen.

[10] Impactanalyse indirecte lozingen, UvW, september 2024

4.8. Ketentoezicht

Status
Ketentoezicht is een bestaande basistaak van omgevingsdiensten. De Kwaliteitscriteria 3.0 stellen minimale eisen aan de formatie omvang voor ketentoezicht per omgevingsdienst. Dit is een stelselafspraak die omgevingsdiensten (en de bevoegde gezagen) dienen te volgen.

Beschrijving/Impact
Ketentoezicht is de strategische en operationele aanpak om zicht en grip te krijgen op (afval) stoffenketens en het bestrijden van (milieu)criminaliteit. Het gaat om een keten van ontstaan van een stof of afvalstroom, opslag, verwerken, toepassen of storten.

De eisen uit de Kwaliteitscriteria zijn gehanteerd om de impact te bepalen op de huidige uitvoering. In de Kwaliteitscriteria 3.0 is vastgelegd dat iedere omgevingsdienst over minimaal 6 medewerkers voor ketentoezicht moet beschikken die ieder minimaal 900 uur aan deze taak besteden. Dat staat gelijk aan 4,0 fte per omgevingsdienst.

Er heeft een analyse plaatsgevonden naar de uitvoering van het ketentoezicht in een regio waar twee provincies en meerdere omgevingsdiensten samenwerken en een gezamenlijk team hebben. In deze regio wordt jaarlijks voor € 1,9 mln. aan kosten gemaakt voor het ketentoezicht, dit betreft de coördinatie, data-analyse en uitvoering.
Conform de Kwaliteitscriteria 3.0 zou deze regio voor € 3,0 mln. aan kosten moeten maken. Het gaat in deze regio om 5 omgevingsdiensten die gezamenlijk 20 fte dienen in te zetten. Gerekend met een passende inschaling zijn de kosten per fte € 150.000,- en de totale kosten € 3,0 mln.

Het verschil tussen de huidige uitvoering en de vereiste uitvoering in deze regio bedraagt € 1,1 mln. Het aantal inwoners (of omgevingsdiensten) van deze regio t.o.v. Nederland is 19%.
Dit betekent een landelijke financiële impact van € 5,8 mln.

De opgave om van huidige uitvoering naar benodigde uitvoering te komen ligt in:
- Sterkere verbinding met strafrecht
- Intensivering van toezicht om betere grip op ketens te krijgen (meer zien)
- Versterken van datapositie op ketenstromen (oa grond, afval, asbest, circulaire toepassing)
- Bestaande basistoezicht versterken met gekwalificeerd administratief toezicht; het vraagt om ander toezicht en ander type toezichthouder (diepgaande administratieve analyse)

Bij de financiering van de kosten van ketentoezicht is er - naast de hoogte - discussie over wat de verantwoordelijkheid is van de provincie en gemeente als bevoegd gezag. Daarbij is de insteek dat zij bevoegd zijn voor VTH-milieutaken op locaties (de milieubelastende activiteiten op basis van de Omgevingswet), terwijl ketentoezicht vooral gaat over stromen tussen locaties en stromen die buiten het werkgebied als zelfs buiten Nederland vallen. Om deze reden is ketentoezicht nu meestal gefinancierd als ‘collectieve taak’ door provincies en gemeenten. Echter, er is een duidelijke financiële opgave om aan het minimale niveau van de Kwaliteitscriteria 3.0 te voldoen.

Opties daartoe zijn:
- Versterken collectieve aanpak van ketentoezicht onder ODNL (kennisinfrastructuur, opleiding, data-analyse, landelijke coördinatie opvolging door OD’s) met bijbehorende rijksfinanciering om het vastgelegde niveau te behalen.
- Gezamenlijk werven van gekwalificeerde administratief toezichthouders.

Financiële gevolgen
De financiële impact om te voldoen aan de eisen Kwaliteitscriteria 3.0 is € 5,8 mln. jaarlijks.

4.9. Financiële zekerheidsstelling

Status
Het opleggen van vergunningvoorschriften tot financiële zekerheidsstelling heeft een wettelijke grondslag. Het is opgenomen in de Omgevingswet (13.5, 5.,34, 5.39 en 5.40), Omgevingsbesluit (8.3, 8,5 en 8.6) en het beoordelingskader in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hoofdstuk 8).

Beschrijving/Impact
Het bevoegd gezag moet of kan op wettelijke basis vergunningvoorschriften opnemen waarmee het de vergunninghouder verplicht tot financiële zekerheidsstelling om de vergunning na te komen en eventuele aansprakelijkheid voor schade aan de leefomgeving af te dekken.
Dit betekent dat het bevoegd gezag deze voorschriften in de vergunning dient te verwerken en dient toe te zien op de naleving ervan. Er is door de provincies een eerste berekening gemaakt van de kosten om dit toe te passen bij provinciale afvalbedrijven en majeure risicobedrijven (provincie bevoegd gezag)[11]. De geraamde kosten voor aanpassing van de vergunningsituatie zijn € 25,7 mln. voor 523 majeure risicobedrijven en 635 afvalbedrijven. Nogmaals het gaat hier over de bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag zijn. Er is nog geen informatie beschikbaar voor de afval- en risicobedrijven waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn.

Financiële gevolgen
Geraamde inschatting van in totaal € 25,7 mln. voor aanpassing van de vergunningsituatie bij 523 majeure risicobedrijven en 635 afvalbedrijven als het gaat om provinciale bedrijven. Aanvullende kosten voor toezicht en handhaving zijn niet bekend. Een realistische inschatting voor vergunningverlening en toezicht is € 8,5 miljoen jaarlijks. Inzichten voor gemeenten ontbreken.

4.10. Zeer Zorgwekkende stoffen

Status
Wettelijke basis: De Omgevingswet en daaronder vallende besluiten (o.a. Besluit activiteiten leefomgeving) stellen regels aan aard en omvang van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) die vrijkomen bij bedrijfsmatige activiteiten en die verspreiden naar lucht, bodem of water.

Beschrijving/Impact
Uit de regio-analyse komt het beeld dat de provincie en gemeenten de kennisopbouw en aanpak van ZZS door de omgevingsdiensten binnen de bestaande financiering en VTH-taakuitvoering laten uitvoeren. Voor zeer specifieke casussen zoals bijvoorbeeld de aanpak rond Chemours zijn rijksmiddelen beschikbaar. Het onderwerp ZZS is belegd binnen de gezamenlijke kennisinfrastructuur en wordt versterkt met de kennisinbreng van bijvoorbeeld het RIVM in de geborgde try-outs rondom ZZS.

De financiële middelen bepalen het niveau van taakuitvoering. De taak dient te ‘concurreren’ met een groot aantal andere thema’s in de risicoanalyse en prioritering binnen de financiële kaders.

Financiële gevolgen
De omgevingsdiensten pakken ZZS aan binnen de financiële kaders van provincies en gemeenten. Er zijn geen additionele rijksmiddelen voor specifieke financiering van ZZS, met uitzondering van een zeer specifieke casus Chemours. Extra budget zou nodig zijn om vergunningen te actualiseren en voor verhoogd toezicht.

[11] Houtskoolschets financiële zekerheidsstelling provincies

4.11. Stikstof

Status
De Stikstofwet (Wet stikstofreductie en natuurverbetering) bevat resultaatsverplichtingen ten aanzien van de vermindering van de stikstofuitstoot.

Beschrijving/Impact
De impact van de Stikstofwet is een onderzoek op zich. In dit onderzoek naar de financiering van de VTH-milieutaken is een aantal observaties van belang:

- Met name bij provincies zijn er omvangrijke programmateams die zich richten op maatregelen voor beperking van de stikstofuitstoot en het op gang brengen van vergunningproductie voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze beleidsmatige en programmatische kosten zijn niet meegenomen in dit onderzoek.
- In de uitvoering van VTH-milieutaken zijn er diverse effecten:
    - De legesinkomsten dalen door stilvallen of afname van vergunningen
    - De uitvoeringspraktijk is deels bezig met beleidsmatige onderwerpen
    - Vergunningverlening en toezicht zijn complex en tijdrovend
    - Onzekerheid over verwachte productie en inzet

Financiële gevolgen
Sterke daling legesinkomsten (milieuvergunningen, natuurvergunningen) door afname vergunningenproductie, hoge kosten per product (zeer complexe procedures). In dit onderzoek is geen financiële gemaakt van de gevolgen.

4.12. Omgevingsveiligheid

In dit onderzoek zijn de kosten voor omgevingsveiligheid opgenomen bij de berekening van de uitvoeringskosten van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. Ook is de decentralisatie-uitkering ten behoeve van omgevingsveiligheid opgenomen. Er is geen indicatie verkregen dat er een verdere specifieke financiële impact is als gevolg van wetswijziging. Er is een verplichting om een register bij te houden met kwetsbare gebouwen. Dit is in dit onderzoek niet meegenomen, omdat het niet specifiek onder VTH Milieu valt.

4.13. Milieucriminaliteit

Status
Wettelijk taak van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten (en partners zoals politie, ILT, Openbaar Ministerie) vanuit onder andere beginselplicht tot handhaving.

Beschrijving/Impact
In de kern is het VTH-milieu instrumentarium gericht op het voorkomen, identificeren en opvolgen van overtredingen en eventuele milieucriminaliteit. Provincies, gemeenten en omgevingsdiensten kunnen hiervoor gebruik maken van een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium en samenwerken met partners die aanvullende strafrechtelijk middelen kunnen toepassen.

Een belangrijke pijler (ook van IBP VTH) is het versterken van het samenspel bestuursrecht en strafrecht. Dit is uitgewerkt in het opbouwen en delen van informatie, structurele financiering, kwaliteit van opsporing, robuuste (strafrechtelijke) deskundigheid bij omgevingsdiensten.
Een belangrijk basis van een effectieve aanpak van milieucriminaliteit is een sluitende regionale beleidscyclus: een op betrouwbare data en inzichten gebaseerde regionale omgevingsanalyse,

risicoanalyse en prioriteitstelling per werkgebied van OD's. Samen met de informatie en inzichten vanuit het strafrecht is een landelijk of provinciaal beeld te maken van risicovolle branches, milieubelastende activiteiten en ketens. Vervolgens kan daarop gericht worden gehandeld.

Om de verbinding tussen bestuursrecht en strafrecht ook 'op de werkvloer' goed te leggen is het essentieel dat omgevingsdiensten beschikken over strafrechtelijke kennis en expertise (BOA's) die kan optreden als schakelfunctionaris naar de strafrechtpartners en ook een eigenstandige informatiepositie binnen de OD vanuit het strafrecht heeft.

In de kwaliteitscriteria 3.0 is bij deskundigheidsgebied 10 (Buitengewone opsporing natuur en milieu en fysieke leefomgeving) opgenomen dat het bevoegd gezag over minimaal drie medewerkers dient te beschikken die ieder minimaal 450 uur per jaar besteden aan de sanctiestrategie (strafrechtelijk) en informatie-uitwisseling met strafrechtpartner. Dit komt neer op 1 fte per omgevingsdienst.

In de criteria voor robuuste omgevingsdiensten is als minimaal adequaat uitvoeringsniveau opgenomen dat er voor strafrechtelijke handhaving / BOA's minimaal 4 fte per omgevingsdienst is vereist. Uit het onderzoek 'Omgevingsdiensten in Beeld' blijkt dat 18 omgevingsdiensten niet aan deze minimale omvang voldoen in 2022. Het actuele beeld is niet bekend.

In het RIEC (Regionale Informatie- en Expertise Centra) ligt de focus op ondermijning, mensenhandel en andere onderwerpen dan milieucriminaliteit. Dat betekent dat de betreffende functies (samenwerking bestuursrecht-strafrecht, data-analyse en prioritering, informatiedeling, casuïstiek samenwerking en opvolging) door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten zelf georganiseerd dient te worden met de strafrechtpartners.

Financiële gevolgen
De financiële impact is niet inzichtelijk; het is niet duidelijk welke opgave er is vanuit de huidige situatie in de gezamenlijke aanpak van milieucriminaliteit. De robuustheidscriteria kennen een minimale omvang van 4 fte per omgevingsdienst voor strafrechtelijke handhaving / BOA's. Het is niet bekende in welke omgevingsdiensten daaraan voldoen, in 2022 zaten 18 omgevingsdiensten onder dit minimale niveau. De rapportage met de monitoring robuustheid is in de maak en was nog niet beschikbaar tijdens dit onderzoek.

4.14. Defensie terreinen

Status
Het versterken van de krijgsmacht en intensiever gebruiken en uitbreiden van defensieterreinen is een politiek/maatschappelijke ontwikkeling. Het nationaal 'Programma Ruimte voor Defensie' beschrijft de ruimtelijke uitbreidingsbehoefte en benoemt concreet de voorkeurslocaties.

Beschrijving/Impact
Ten aanzien van de uitbreiding van defensieterreinen spelen de volgende aspecten:

- Het volume aanvragen omgevingsvergunning en/of projectbesluiten zal toenemen
- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is bevoegd gezag voor de meeste omgevingsvergunningen die Defensie aanvraagt
- In de Omgevingswet is de bevoegd gezag – verhouding gewijzigd, waardoor gemeenten verantwoordelijk zijn voor het onderdeel geluid, dit was ILT.

Impact voor bevoegd gezagen ontstaat bij aanpassing van het omgevingsplan of bij een nieuwe aanvraag vanuit Defensie (Rijksvastgoedbedrijf als uitvoerder van de aanvragen voor Defensie). Ook kan er impact zijn bij zonering van geluidsplafonds rondom defensieterreinen. Op dit moment is een werkgroep bezig om de operationele impact uit te werken. Een handreiking voor bevoegd gezagen volgt. Bij aanvragen omgevingsvergunning zal de gemeente om advies gevraagd worden. Dit advies betreft met name de ruimtelijke aspecten, op VTH-milieugebied spelen onderwerpen zoals geluid, stikstof, ecologie, omgevingsveiligheid.

Financiële gevolgen
De impact is niet bekend. Er is geen artikel 2 onderzoek naar het Programma Ruimte voor Defensie.

4.15. Circulaire economie

Status
Het hergebruik van grondstoffen en producten om afval te minimaliseren is een maatschappelijke / politieke opgave. Dit is niet in wetgeving verankerd. Wel is beleidsmatig vastgesteld dat Nederland in 2050 een circulaire economie wil hebben. Het eerste doel is: in 2030 gebruikt Nederland 50% minder metalen, mineralen en fossiele grondstoffen.

Beschrijving/Impact
De ontwikkelingen t.b.v. circulaire economie worden door provincies en IPO en gemeenten en VNG opgepakt. De provincie heeft een bouwstenenvisie ontwikkeld[12], waarin 7 bouwstenen worden geïdentificeerd, die alle het VTH domein raken. Het gaat om:

- Het huis op orde
- Harmoniseren van rechtsoordelen
- Experimenteren met faciliteiten
- Ketentoezicht
- Kennisopbouw over Circulaire Economie
- Signaleren kansen en knelpunten bij VTH en beleid
- VTH kennis gebruiken om aan te jagen bij bedrijven.

Een inschatting vanuit het IPO[13] voor het gehele pakket is ongeveer € 2,5mln. éénmalig en € 1,5mln. structurele kosten (voor 12 provincies samen). De structurele kosten zitten vooral in de bouwsteen ‘huis op orde’. Het gaat dan om het actualiseren (en bijhouden) van de vergunningen aan veranderende wetgeving rondom het gebruik van secundaire grondstoffen en toezicht op het gebruik.

Er is een platform “Afvalstof of niet” waar gemeenten, provincies, rijk en omgevingsdiensten deelnemen, onder beheer van ODNL. Er is door I&W subsidie verstrekt voor het opzetten van het platform. Mogelijk is de impact in de toekomst op dit onderwerp groter: wanneer de validatie van “afvalstof of niet” een verantwoordelijkheid van de lagere overheden / de omgevingsdiensten wordt, zal hier structureel capaciteit op moeten worden ingezet. Het platform kan de kennis versterken, verbreden en gericht inzetten. Dit is een synergievoordeel.

Uit het onderzoek “OD in Beeld” blijkt dat de omgevingsdiensten in 2022 voor een kleine € 2 mln. besteden aan VTH-taken die zij toewijzen aan circulaire economie.

[12] Bronvermelding
[13] Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau “Basis”, juli 2022 (intern document)

Financiële gevolgen
Inschattingen op deelonderwerpen zijn gemaakt. De volledige financiële impact is niet inzichtelijk, deze hangt sterk af van de manier en intensiteit waarmee de instrumenten van VTH-milieu gaan bijdragen aan de landelijke ambities en de ambities van provincies en gemeenten.

4.16. Emissiemetingen

Status
Het meten van emissies van bedrijven door het bevoegd gezag is een wettelijk taak.

Beschrijving/Impact
Bevoegde gezagen (omgevingsdiensten) houden toezicht op de emissies (uitstoot) van bedrijven door controlemetingen. In landelijke milieuregels (Besluit activiteiten leefomgeving) en omgevingsvergunningen zijn normen opgenomen voor de emissies van bedrijven met een bepaalde uitstoot. Door te meten vormt het bevoegd gezag een zelfstandig, onafhankelijk en adequaat beeld van de aard en de hoeveelheid emissies door bedrijven die onder de bevoegdheid vallen. Er zijn twee omgevingsdiensten die geaccrediteerd zijn om zelfstandig metingen en analyses uit te voeren, de overige diensten maken gebruik van commerciële meetdiensten en diverse zijn voornemens om een eigen meetdienst op te zetten.

De maatschappelijke en politieke druk op overheden neemt toe om te beschikken over betrouwbare en onafhankelijke meetgegevens. Er is een groeiende behoefte aan transparantie, verantwoordelijkheid en actieve controle op uitstoot. De verduurzaming van industriële bedrijven leidt tot ingrijpende wijzigingen in de bedrijfsprocessen, waarbij zich vaker onzekerheden voordoen over de effecten naar de omgeving. Dit vraagt om een sterk monitoringsregime om risico's voor milieu en gezondheid in beeld te hebben. De maatschappij verlangt dit van de overheid.

Er loopt een landelijk project onder leiding van ODNL naar het versterken van de vorm en structuur voor metingen door omgevingsdiensten waarvoor I&W middelen ter beschikking stelt om de structuur van meetfaciliteiten te versterken. Naast deze impuls zijn de financiële gevolgen voor de bevoegde gezagen, met name provincies.

Financiële gevolgen
De financiële gevolgen voor het intensiveren van emissiemetingen zijn een verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag (vooral voor provincies vanuit hun bevoegdheid).

4.17. Woningbouw

Status
Maatschappelijk/politiek, om aan de grote woningbehoefte te voldoen is de landelijke ambitie om 100.000 woningen per jaar te realiseren.

Beschrijving/Impact
De woningbouwopgave heeft vooral directe impact op het volume van de VTH-taken op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening. Dit valt niet onder VTH-milieu. Voor de VTH-milieutaken kan er impact zijn op de inzet voor milieuadvisering of het beoordelen van onderzoeken in relatie tot gebiedsontwikkeling, wijzigingen van het omgevingsplan en (B)OPA's. De kosten voor deze VTH-milieutaken zijn te dekken uit leges of via (anterieure) overeenkomsten en komen op die manier voor rekening van de initiatiefnemer of ontwikkelaar.

Financiële gevolgen
Er is geen financiële impact onder de veronderstelling dat de kosten vanuit de milieu-advisering bij ruimtelijke- en bouwprocedures gedekt worden uit leges en (anterieure) overeenkomsten. Indien de realisatie van woningbouw leidt tot een hoger BNP dan leidt dit via de normering tot een hogere uitkering via de algemene middelen van de fondsen.

4.18. Samenvatting

Onderwerp	Financiële Impact
Veranderingen in volumes	Volumeveranderingen door economische omstandigheden zijn een verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen, de uitkering in PF en GF beweegt mee met normering o.b.v. BBP. Volumeveranderingen als gevolg van wetgeving dienen gepaard te gaan met een UDO/Artikel 2 onderzoek om de financiële gevolgen te duiden en eventueel te compenseren.
Omgevingswet	De bestuurlijk afspraak is dat structurele effecten (op termijn) neutraal zijn. In dit onderzoek nemen we geen financiële gevolgen op voor VTH Milieu door de Omgevingswet. Dit betekent dat gestegen inkomsten door het herinvoeren van leges voor milieuvergunningen niet zijn meegenomen , aangezien deze baten onder de financiële afspraken Omgevingswet vallen.
Energietransitie	In deze rapportage zijn onder de beschikbare middelen de rijksmiddelen benoemd en meegenomen aan de inkomstenkant. In de uitgavenkant zijn de kosten meegenomen voor het uitvoeren van VTH-milieutaken op de energiebesparingsplicht en op de (extra) uitgaven op de rijks financiering. Om die reden zijn verdere financiële gevolgen niet opgenomen. Veranderingen in bedrijvigheid als gevolg van de energietransitie vallen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, het is zinvol om de impact te bepalen door middel van een UDO of Art 2 onderzoek.
Programma Digitalisering VTH	De financiële impact is niet bekend. In de 'Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel' is vastgelegd dat een rijksbijdrage beschikbaar is voor incidentele ontwikkelkosten Programma Digitalisering VTH. I&W financiert ontwikkelkosten. Ook staat erin dat partijen voorzien dat de rijksmiddelen niet voldoende zijn om een digitaal VTH-stelsel te versterken, in te richten en te beheren volgens de vastgelegde ambities.
Kwaliteitscriteria 3.0	Er is inzicht in de financiële gevolgen van de analyse die is gemaakt op de eisen voor ketentoezicht en robuustheid. Andere gevolgen voor het voldoen aan de Kwaliteitscriteria 3.0 vallen binnen de uitvoeringskosten van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies.
Robuustheidscriteria	De financiële gevolgen zijn afgeleid op € 6,5 mln. jaarlijks. Dit is deels gebaseerd op gegevens uit een uitvraag voor de landelijke financieringssystematiek omgevingsdiensten van 2023.
Kaderrichtlijn Water/ indirecte lozingen	De impact voor intensivering van de aanpak van indirecte lozingen op een toereikend niveau bedraagt € 11,6 mln. jaarlijks. De impact van de KRW inbreukprocedure is niet meegenomen.
Ketentoezicht	De financiële impact voor het voldoen aan de minimale eisen Kwaliteitscriteria 3.0 voor ketentoezicht is € 5,8 mln. jaarlijks.
Financiele zekerheidsstelling	Geraamde inschatting van € 25,7 mln. voor aanpassing van de vergunningsituatie bij provinciale bedrijven. Aanvullende kosten voor toezicht en handhaving zijn niet bekend. Een realistische inschatting voor vergunningverlening en toezicht is € 8,5 miljoen jaarlijks. Voor gemeentelijke afval- en risicobedrijven is nog geen zicht op VTH-kosten.

Onderwerp	Financiële Impact
Zeer Zorgwekkende Stoffen	De aanpak van ZZS is binnen de financiële kaders van provincies en gemeenten. Er zijn geen additionele rijksmiddelen voor specifieke financiering van ZZS, met uitzondering van een de casus Chemours. Extra budget kan nodig zijn om vergunningen te actualiseren en toezicht en handhaving op niveau uit te voeren
Stikstof	Sterke daling legesinkomsten (milieuvergunningen, natuurvergunningen) door afname vergunningenproductie, hoge kosten per product (zeer complexe procedures). De financiële gevolgen zijn niet kwantitatief aangetroffen en afhankelijk van meerder samenhangende beleidskeuzes,
Omgevingsveiligheid	Geen additioneel effect, de beschikbare middelen en uitvoeringskosten voor omgevingsveiligheid zijn meegenomen in dit onderzoek.
Milieucriminaliteit	De financiële impact is niet inzichtelijk; het is niet duidelijk welke opgave er is vanuit de huidige situatie in de aanpak van milieucriminaliteit. De robuustheidscriteria kennen een minimale omvang van 4 fte per omgevingsdienst voor strafrechtelijke handhaving / BOA's. Het is niet bekend of omgevingsdiensten daaraan voldoen, in 2022 zaten 18 omgevingsdiensten niet op het minimale niveau. In de monitoring robuustheid is geen actuele situatie aangetroffen.
Uitbreiding defensie	De impact is niet bekend en op dit moment nog niet aan de orde. Gaat wel op korte termijn betekenis hebben voor kosten VTH-milieu. Mogelijkheid om een UDO uit te voeren (eventueel artikel 2 onderzoek) op het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie.
Circulaire economie	De financiële impact is nog niet inzichtelijk. Er zijn inschattingen op deelonderwerpen gemaakt. De volledige financiële impact is nog niet inzichtelijk, deze hangt sterk af van de manier en intensiteit waarmee de instrumenten van VTH-milieu bijdragen aan de landelijke ambities en de ambities van provincies en gemeenten. Het onderwerp toont gelijkenis met de energietransities, waarvoor vanuit de politiek/maatschappelijke en landelijke ambities via de SPUKs rijksfinanciering beschikbaar is voor oa inzet van het VTH-instrumentarium.
Emissiemetingen	De financiële gevolgen voor het intensiveren van emissiemetingen zijn een verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag (vooral voor provincies vanuit hun bevoegdheid).
Woningbouw	Er is geen financiële impact benoemd onder de veronderstelling dat de kosten van milieu-advisering bij ruimtelijke- en bouwprocedures gedekt worden uit leges en (anterieure) overeenkomsten. Indien de realisatie van woningbouw leidt tot een hoger BBP dan leidt dit via de normering tot een hogere uitkering via de algemene middelen van de fondsen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Verhouding beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten

De conclusies zijn:

- Het verkrijgen van een betrouwbaar inzicht in de beschikbare middelen voor de VTH-milieutaken is een opgave. Doordat het taakveld 'VTH-Milieu' niet is geïdentificeerd in de algemene uitkering van Provincie- en Gemeentefonds is een afgeleide berekeningswijze gevolgd. Deze berekeningswijze gaat uit van kostenfondsen van de fondsen en van analyse van de administraties van provincies en gemeenten in dit onderzoek. Dit geeft een beeld van het aandeel en het bedrag voor VTH Milieu in de algemene uitkeringen.

- De begrote uitvoeringskosten zijn bepaald op basis van een analyse van vier provincies, vier omgevingsdiensten en tien gemeenten en de uitkomsten zijn waar mogelijk vergelijken met landelijke databronnen.

- Uit het onderzoek volgt het beeld dat de begrote uitvoeringskosten € 66 mln. hoger liggen dan de beschikbare middelen voor VTH Milieu is. Dit is gebaseerd op naar 2024 herleide cijfers. Vooral bij gemeenten is het verschil aangetroffen.

- Het overzicht op beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten is:

Kosten en Baten VTH-milieutaken (x1.000.000)	Totaal	Provincies	Gemeenten	Omgevings-diensten
BATEN				
Algemene uitkering (AU)	€ 724	€ 261	€ 463	
Decentralisatie-uitkeringen (DU)	€ 16	€ 3	€ 12	
SPUKS	€ 65	€ 1	€ 10	€ 54
TOTALE BATEN	€ 805	€ 266	€ 485	€ 54
LASTEN				
Omgevingsdienst	€ 747			€ 747
Beheer en aansturing OD	€ 23	€ 10	€ 14	
Thuistaken	€ 100	€ 11	€ 89	
Overig (programma Seveso)	€ 1	€ 1		
TOTALE LASTEN	€ 871	€ 22	€ 103	€ 747
Overheveling OD-middelen	€ -	€ 253	€ 439	€ -692
SALDO BATEN EN LASTEN	€ -66	€ -9	€ -57	€ -

5.2. Middelen sturen niveau van uitvoering

In dit onderzoek blijkt een verschil tussen beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken. Daar komt bij dat een groot aantal (vaak wettelijk gedreven) onderwerpen om intensivering van de uitvoeringvragen.

In dit onderzoek is voor onderwerpen zoals robuustheid, KRW/indirecte lozingen, ketentoezicht en financiële zekerheidsstelling een jaarlijkse extra uitgavenpost van zo'n € 35 mln. structureel te becijferen. Dan zijn er nog diverse onderwerpen waarvan de financiële impact (nog) niet helder is, maar wel duidelijk is dat die tot een intensivering gaan leiden.

5.3. Aanbevelingen

Het is niet eenvoudig om de omvang van de beschikbare middelen voor een specifiek taakveld zoals VTH Milieu te bepalen. De beschikbare middelen van gemeenten en provincies zijn grotendeels via de Algemene Uitkeringen en er is geen detailinformatie beschikbaar ten aanzien van de verdeling van de middelen over clusters. Vanuit kostenonderzoek door de fondsen is een verdeling te maken naar clusters, maar deze zijn ruimer dan VTH-milieu (er vallen meer taken onder een cluster). In dit onderzoek is de berekening gebaseerd op beschikbaar landelijk (gedateerd) onderzoek, landelijke databronnen (CBS, IV3) en detailinzicht bij provincies en gemeenten via de verdiepende regio-analyse in dit onderzoek.

De ervaring uit dit onderzoek is dat op basis van landelijke databronnen en kostenonderzoek en een diepgaande analyse bij een steekproef van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten steekproef inzicht is te krijgen in de beschikbare middelen en de begrote uitvoeringskosten.
Op landelijk niveau schort het aan mogelijkheden om de cijfers voor het taakveld VTH Milieu structureel te volgen. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Gebrek aan inzicht in de onderverdeling van middelen voor de clusters in de algemene uitkeringen. Onderzoek dat eerder is gedaan door Cebeon geeft hier een globaal beeld van op basis van kostenonderzoek. Dit onderzoek wordt niet regelmatig uitgevoerd en is gedateerd. Deze onderzoeken worden gedaan in het kader van de verdelingen van de fondsen, waardoor de bestuurlijke impact van deze onderzoeken groot is. Een onderzoek dat los staat van de verdelingsproblematiek, maar zich richt op de inhoud van de fondsen, zou minder met bestuurlijke consequenties te maken hebben, en mogelijk ook met een meer beperkte inzet periodiek uitgevoerd kunnen worden.
- Diversiteit in de kostentoedeling door provincies en gemeenten. IV3 is de rapportage-standaard voor provincies en gemeenten, hetgeen zou moeten leiden tot een uniforme (en consolideerbare) weergave van jaarcijfers. De onder IV3 gepubliceerde cijfers kennen onderling toch een inhoudelijke variatie, bijvoorbeeld waar de ene gemeente de kosten voor haar omgevingsdienst wél en den andere gemeente deze kosten niet onder taakveld 7.4 verantwoordt. Deze verschillen zorgen ervoor dat financieel onderzoek onder meerdere provincies en gemeenten ofwel een foutmarge kent, ofwel zeer nauwkeurig moeten worden uitgevoerd (zoals in dit onderzoek). Daarnaast is de IV3-standaard niet geschikt voor analyse op het detailniveau dat in dit onderzoek gewenst was: in het betreffende taakveld 7.4 zitten meer onderdelen dan alleen VTH Milieu. Een detaillering van de inrichting van het IV3-stelsel, en een meer uniforme naleving van de standaard zou toekomstig onderzoek vereenvoudigen.
- Tot slot is er grote diversiteit tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Via de regio-analyse in dit onderzoek is door middel van een steekproef een zo betrouwbaar mogelijk inzicht verkregen, waarbij de steekproef rekening houdt met de diversiteit. Er heeft een extrapolatie plaatsgevonden naar een landelijk beeld. Een bredere deelname is gewenst bij toekomstige onderzoek. Deze bredere deelname zou mogelijk zijn in het periodieke onderzoek “De staat van VTH”, als daarin het de elementen ‘beschikbare middelen voor VTH Milieu’ en ‘begrote uitvoeringskosten VTH Milieu’ worden toegevoegd. Het is mogelijk dat toekomstige onderzoek dan een deelname kent van alle provincies, omgevingsdiensten en een ruime vertegenwoordiging van gemeenten.

In het onderzoek is geconstateerd dat er een groot aantal (wettelijke) opgaven zijn die impact (gaan) hebben op de VTH Milieutaken. De financiële impact is voor een beperkt deel van deze opgaven inzichtelijk gemaakt. Hiervoor is in het bestuurlijke stelsel een goed instrument: de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO), met daaruit zo nodig volgend een ‘Artikel-2

onderzoek' (Wet financiële verhoudingen) naar financiële effecten. Beide instrumenten zijn wettelijk vastgelegd. Een meer consequente inzet van het UDO-instrument en artikel-2 onderzoek, en een meer gedegen inbreng in dit proces door de koepels, kan ervoor zorgen dat voor elke nieuwe of veranderende taak een in de uitvoering getoetst financieel plaatje ontstaat en er een besluit over volgt over de middelen.

Tenslotte blijkt dat in dit onderzoek een beeld is gevormd van beschikbare middelen voor en de begrote uitvoeringskosten van de VTH-milieutaken. De uitvoeringskosten zijn verkregen als de middelen die worden ingezet voor het huidige uitvoeringsniveau. In de analyse van onderwerpen is te zien dat er een aantal (ongedekte) taakveranderingen en taakverzwaringen aankomen. Dit benadrukt het belang om het adequate uitvoeringsniveau voor de VTH-milieutaken beter in beeld te krijgen en te relateren aan beschikbare middelen en begrote uitvoeringskosten. Diverse instrumenten en onderzoeken zouden meer in combinatie en in samenhang tot een compleet beeld en conclusies moeten. Te noemen zijn:

- Periodieke herhaling van dit financieel onderzoek naar beschikbare middelen en uitvoeringskosten voor VTH Milieu: zelfstandig of als onderdeel van 'Staat van VTH'
- Borging van benutten van de instrumenten UDO en artikel 2-Fvw onderzoek

Bijlage A: Documentatie

Voor de berekeningen t.a.v. Algemene Uitkeringen

- Atlas Rijksuitkeringen aan gemeenten 2017, COELO / Rijksuniversiteit Groningen (voor de gegevens over het gemeentefonds in 2017)
- Herijking gemeentefonds: klassieke taken en inkomsten, Cebeon 29 april 2020, vanaf pag. 82, specifiek pagina 86/87 (Cebeon 2020)
- Herijking Provinciefonds, *Eigenheid provincies geobjectiveerd in duurzame nieuwe verdeling*, Cebeon 2023. https://www.eerstekamer.nl/overig/20240306/herijking_provinciefonds_eigenheid/meta

Voor specifieke informatie over de Algemene Uitkeringen en de Decentralisatie-uitkeringen in de periode 2020-2030

- Provinciefonds: Circulaires van 2020 tot en met 2025, zowel de tekstbestanden als de rekenmodellen
- Kamerbrief Integraal Overzicht Financiën Provincies 2024, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/30/integraal-overzicht-financien-provincies-2024, *pagina 4*
- Gemeentefonds: Circulaires van 2020 tot en met 2025, zowel de tekstbestanden als de rekenmodellen
- Kamerbrief Integraal Overzicht Financiën Gemeenten 2024, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/30/integraal-overzicht-financien-gemeenten-2024, *Pagina 6*

Voor specifieke informatie over SPUKS

- Overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie uitbetaald in 2024 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/05/21/overzicht-van-de-specifieke-uitkeringen-per-ministerie-uitbetaald-in-2024
- Voor de inhoud van de SPUKs: algemene publieke informatie over betreffende SPUKs op o.a. wetten.nl, RVO.nl

Voor informatie over IV3, taakvelden (specifiek 7.4 milieubeheer)

- https://findo.nl/content/74---Milieubeheer/

Voor informatie over de Omgevingswet en haar financiële impact

- Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet (2015)
- KokxdeVoogd, actualisatie Integraal Financieel Beeld 2023

Aanvullende informatie

- Samenwerkingsafspraken versterking VTH, Staatscourant, februari 2025
- Eindnotitie robuuste omgevingsdiensten, juni 2023
- Opbrengst uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden, september 2025
- Rapport Om de Leefomgeving, maart 2021
- Monitor robuustheid OD's, september 2025
- Concept-wetvoorstel versterking VTH milieustelsel
- IPO Bouwstenenvisie CE en VTH
- Houtskoolschets financiële zekerheidsstelling
- Impactanalyse overdracht indirecte lozingen, UvW, september 2024
- Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie, mei 2025
- Kwaliteitscriteria 3.0, januari 2025

Bijlage B: Betrokkenen

De volgende organisaties hebben inbreng geleverd door deel te nemen aan de projectgroep (IPO en VNG), regio-analyse, een interview met de onderzoekers, het verstrekken van informatie.

Organisatie
Ministerie BZK
Ministerie van Financiën
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Inter Provinciaal Overleg
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
ODNL
Provincie Noord-Holland
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
Gemeente(n) SED
Gemeente Alkmaar
Provincie Groningen
Omgevingsdienst Groningen
Gemeente Eemsdelta
Gemeente Het Hogeland
Provincie Zuid-Holland
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Gemeente Hoeksche Waard
Gemeente Dordrecht
Provincie Noord-Brabant
Omgevingsdienst Brabant-Noord
Gemeente Den Bosch
Gemeente Meierijstad
Omgevingsdienst Rivierenland / Team Ketentoezicht

Bijlage C: Verantwoording rekenmodel

Deze bijlage bevat een toelichting op het rekenmodel dat aan de in deze rapportage gebruikte cijfers ten grondslag ligt. De gedetailleerde getallen en het model zijn bij de rapportage aan de opdrachtgevers verstrekt.

Het onderzoek heeft gebruik gemaakt van een steekproef van provincies, omgevingsdiensten en gemeenten. Om de cijfers in de steekproef te extrapoleren naar landelijke getallen is gebruik gemaakt van een vermenigvuldigingsfactor.

De steekproef

In dit onderzoek is voor het bepalen van de begrote uitvoeringkosten gebruik gemaakt van een steekproef van provincies, omgevingsdiensten en gemeenten. Er is een regionale aanpak gekozen: er zijn vier provincies geselecteerd, binnen elk van de provincies één van de omgevingsdiensten, en binnen het werkgebied van elke omgevingsdienst twee of meer gemeenten. Er is gekeken naar een spreiding over het land, spreiding in omvang, variatie aan takenpakket bij de omgevingsdiensten. Er zijn twee grote en twee kleinere provincies gekozen, één omgevingsdienst met Seveso-taken, en gemeenten van verschillende omvang, waaronder een samenwerkingsverband van gemeenten. Dit heeft gezorgd voor een – binnen steekproef – goede spreiding van verschillende soorten organisaties.
In de berekeningen zijn de uitkomsten van extrapolaties van de steekproef-gegevens vergeleken met landelijke cijfers. In deze vergelijking is het niet de bedoeling om exacte aansluiting te vinden, wel om vast te stellen dat de geëxtrapoleerde cijfers in de juiste orde van grootte vallen. Deze toets is gedaan op:

- De kosten en baten van provincies op totaalniveau
- Kosten en baten voor ‘milieu’ en ‘VTH milieu’ voor provincies (landelijke cijfers uit Statline).
- Algemene Uitkeringen aan provincies geëxtrapoleerd versus werkelijk (via circulaires)
- Gemeentelijke Uitgaven milieubeheer (IV3-gegevens VNG) geëxtrapoleerd versus landelijk
- Gemeentelijke en provinciale opgaven voor “bestedingen aan Omgevingsdiensten” geëxtrapoleerd, versus “Inkomsten” van omgevingsdiensten, ook geëxtrapoleerd.

Baten

De baten, of beschikbare middelen die in dit model zijn gebruikt zijn: Algemene Uitkeringen, Decentralisatie-uitkeringen, SPUKs, leges, en (zeer beperkt) andere decentrale baten.

Voor provincies: de provinciale baten vanuit Algemene Uitkeringen en Decentralisatie-uitkeringen zijn op totaalniveau en per provincie publiek beschikbaar in de publicaties ten aanzien van het provinciefonds. Hiervoor is de Meicirculaire ’24 gebruikt, zowel het tekstdocument als de bijbehorende rekenmodellen. Voor een landelijk beeld is geen extrapolatie van de steekproef gebruikt, maar de in de circulaire aangegeven landelijke totalen.

De manier waarop het voor “VTH Milieu” bedoelde deel van de Algemene Uitkering is bepaald, is beschreven in paragraaf 1.3. Dit is in twee stappen gedaan:

1. Cebeon (2023) heeft een verdeling gemaakt van de totale middelen in het provinciefonds, en het deel daarvan dat aan ‘milieu’ wordt besteed, binnen het cluster ‘water en milieu’. Op basis van cijfers uit 2020 (Cebeon 2023), was dit deel 13,55% van de totale Algemene Uitkering. Dit percentage is toegepast op de Algemene Uitkering uit de meicirculaire ’24.
2. Omdat ‘milieu’ niet alleen uit VTH-Milieu bestaat maar ook uit beleidsinhoudelijke taken, is bij twee van de in het onderzoek bestudeerde provincies op gedetailleerd niveau gekeken welke kosten (op grootboek-niveau) aan VTH Milieu toe te rekenen zijn, en welke kosten

niet. Daaruit komt dat een gemiddelde van 58,1% van de kosten binnen 'Milieu' voor VTH-Milieu zijn. Dit percentage is toegepast op het getal uit de eerste stap.

Op basis van deze opstelling is voor elke EUR 1.000,- in de Algemene Uitkering van het provinciefonds, eerst EUR 135,50 toegerekend aan 'milieu' en daarvan EUR 78,74 aan 'VTH Milieu'.

Decentralisatie-uitkeringen zijn in het provinciefonds specifiek genoemd, met bedragen (per jaar) en de toerekening aan de provincies. De totale bedragen (landelijk) voor de bij het onderzoek betrokken decentralisatie-uitkeringen zijn overgenomen, hier is geen extrapolatie toegepast.

Ten aanzien van de SPUKs worden totale landelijke bedragen gepubliceerd, en ook de bedragen per provincie. Ook hier zijn de landelijke bedragen (zonder extrapolatie) toegepast.

Voor gemeenten: de berekening van de baten "VTH milieu" voor gemeenten is op een gelijke wijze gedaan als de berekening van de baten voor provincies. Het gemeentefonds kent echter clusters waaronder het cluster "infrastructuur, Ruimte en Milieu". Naast de totale algemene uitkering voor gemeenten, is ook de uitkering voor dat cluster, waar "milieu" deel van uitmaakt, bekend.
Vervolgens is in twee stappen gekomen tot bepaling van de algemene uitkering voor "VTH milieu".

1. Cebeon (2020) heeft binnen de clusters onderscheid gemaakt naar de omvang van de verschillende subclusters, waarbij zij aangeeft dat binnen het subcluster IRM, het onderdeel 'milieubeheer' 11% van de omvang van het cluster is.
2. Om te bepalen welk deel van het onderdeel (subcluster) Milieubeheer toevalt aan VTH Milieu, is de gemeentelijke opgave van kosten voor VTH milieu (vanuit de steekproef) vergeleken met de opgegeven kosten via IV3, taakveld 7.4 Milieubeheer. Deze IV3-gegevens zijn verrijkt en aangeleverd door het team Gemeentefinanciën van de VNG. Hieruit volgt dat voor de 10 gemeenten in het onderzoek, 69,7% van de kosten op het taakveld 7.4 Milieubeheer besteed wordt aan VTH-milieutaken.

Op basis van deze opstelling is voor elke EUR 1.000,- in het cluster IRM van de Algemene Uitkering van het gemeentefonds, EUR 110,- toegerekend aan 'milieu' en EUR 76,70,- aan 'VTH Milieu'.

Voor Omgevingsdiensten
In het rekenmodel zitten de omgevingsdiensten als het ware tussen gemeenten en de provincies in: immers, omgevingsdiensten ontvangen het overgrote deel van hun inkomsten uit deelnemersbijdragen van provincies en gemeenten. Bij provincies en gemeenten zitten die bedragen dus in de kosten. Overige inkomsten van omgevingsdiensten (opdrachtgevers buiten gemeenten en provincies) zijn niet meegenomen in dit onderzoek.
De inkomsten voor omgevingsdiensten zijn in de steekproef uitgevraagd en geëxtrapoleerd (op basis van inwonertal in het werkgebied) en vervolgens vergeleken met de geëxtrapoleerde kostenopgaven (aan omgevingsdiensten) van provincies en gemeenten. De uitkomsten komen vrijwel overeen.

Rekenmodel Kosten

Om de kostenzijde in beeld te brengen, zijn de gegevens van de in het onderzoek betrokken provincies, omgevingsdiensten en gemeenten gebruikt. De gegevens zijn zo specifiek mogelijk opgevraagd, en in toelichtende gesprekken uitgediept. Ook is hier gebruik gemaakt van landelijke (publieke) bronnen die de gegevens per decentrale overheid weergeven, zoals Statline van CBS.

Voor provincies zijn de door 4 provincies opgegeven kosten voor 'VTH milieu' geëxtrapoleerd op basis van de financiële omvang van de betreffende provincies. Deze financiële omvang is berekend op basis van de totale provinciale baten, volgens Statline (cijfers over 2023 waren het meest recent). De kosten zijn onderverdeeld in de uitgaven die provincies doen bij omgevingsdiensten binnen het VTH milieu domein; kosten die provincies maken voor beheer en aansturing van hun

omgevingsdiensten, en kosten die zij maken voor thuistaken. Het niveau van uitbesteding (aan omgevingsdiensten) en thuistaken varieert van provincie tot provincie. Er is hierbij van uitgegaan dat het kostenniveau voor dezelfde taak niet verschilt afhankelijk van of het 'thuis' wordt uitgevoerd, of door een omgevingsdienst.

Voor gemeenten zijn de door 10 gemeenten opgegeven kosten voor 'VTH Milieu' geëxtrapoleerd op basis van inwonertal. De kosten zijn op dezelfde manier onderverdeeld als voor de provincies: uitgaven die gemeenten doen aan hun omgevingsdienst voor VTH-milieutaken; kosten die de gemeenten maken voor beheer en aansturing van hun omgevingsdienst en kosten die zij maken voor thuistaken.

Voor Omgevingsdiensten: bij omgevingsdiensten geldt in principe dat de kosten en de opbrengsten aan elkaar gelijk zijn: omgevingsdiensten zijn immers als gemeenschappelijke regeling ingericht. Omgevingsdiensten verantwoorden hun kosten-doorbelastingen over het algemeen ook op het niveau van de geleverde diensten, dus bijvoorbeeld specifiek voor de VTH-milieutaken. Voor kosten en opbrengsten zijn dezelfde bedragen gehanteerd, in dit onderzoek afgezien van de specifiek genoemde inkomsten voor omgevingsdiensten van een SPUK (direct door het Rijk aan de omgevingsdiensten uitgekeerd). De per-saldo kosten voor provincies en gemeenten zijn vergeleken met de kostenopgaven van de provincies en gemeenten aan omgevingsdiensten. Deze komen vrijwel overeen.