

Omgevingsdiensten: publieke taak of productiefabriek op kosten van de belastingbetaler?

Inleiding

Het onderwerp van dit artikel is **ingewikkeld**. Niet omdat iemand het moeilijk wil maken, maar omdat Omgevingsdiensten werken met veel **beleidswoorden en bestuurskundige termen** die voor veel mensen niet vanzelf duidelijk zijn.

Toch zijn dit precies de woorden die bepalen **hoe toezicht werkt, waar geld naartoe gaat, en waarom bepaalde keuzes worden gemaakt**. Je kunt dit onderwerp dus niet uitleggen zonder die termen te gebruiken.

Maar als we die woorden zó laten staan, begrijpt een groot deel van de lezers niet wat ermee bedoeld wordt. En dat is een probleem, want iedereen die met asbest te maken heeft, moet kunnen volgen **waarom toezicht gebeurt zoals het gebeurt, en waarom bepaalde stappen worden gezet**.

Daarom is in deze tekst **bij elk moeilijk woord een korte uitleg toegevoegd**, steeds **tussen haakjes en in het blauw**. Die uitleg is geen versimpeling van de inhoud, maar een vertaling naar **gewone mensentaal**. Zo blijft de boodschap volledig overeind, maar kan iedereen het volgen — ook zonder bestuurskundige achtergrond.

Het doel is simpel:

Iedereen moet kunnen begrijpen hoe het systeem werkt, waarom het soms vastloopt, en welke prikkels daarin een rol spelen.

1. Omgevingsdiensten: publieke taak of productiefabriek op kosten van de belastingbetaler?

Wie de bestuursstukken (**stukken waarin de organisatie uitlegt hoe ze werkt**) van een Omgevingsdienst leest, waant zich niet direct in een overheidsorganisatie. De documenten staan vol met termen als **outputfinanciering** (**betalen per handeling/product**), **producten** (**losse werkzaamheden die apart worden afgerekend**), **diensten** (**activiteiten die als product worden verkocht**), **uurtarieven**, **werkpakketten**, **kengetallen** (**cijfertjes waarop gestuurd wordt**), **omzet** en **groeiproducten** (**producten waar de organisatie meer van wil doen**).



Dat roept een ongemakkelijke vraag op: **wordt hier nog gestuurd op maatschappelijke meerwaarde (veiligheid, leefomgeving), of vooral op productie (meer uren, meer producten, meer geld)?**

Uit vergaderstukken blijkt dat Omgevingsdienst werkt volgens een systeem van **beheerste outputfinanciering** (**een strak systeem waarbij elke handeling een prijs heeft en wordt afgerekend**). Producten en diensten worden voorzien van **normtijden** (**hoeveel tijd iets 'mag' kosten**), gekoppeld aan **uurtarieven** en vervolgens **financieel afgerekend** (**er wordt betaald per product**).

Zij beschrijven zelfs hoe een groot deel van de bijdrage van gemeenten gekoppeld is aan producten en spreekt daarbij expliciet over “omzet” (inkomsten alsof het een bedrijf is).

Dat is opvallend. Een Omgevingsdienst is immers geen commercieel bedrijf dat winst behoort na te streven, maar een **publieke uitvoeringsorganisatie** (overheidsdienst die taken uitvoert) die betaald wordt met belastinggeld.

2. De productieprikkel

Het fundamentele probleem van **outputfinanciering** (betalen per product) is dat **productie centraal komt te staan**.

Wanneer een organisatie wordt afgerekend op aantallen **controles, rapporten, besluiten** (juridische acties) en uren, ontstaat automatisch een prikkel om **meer van die producten te leveren**.

Niet noodzakelijk omdat de leefomgeving daardoor veiliger wordt, maar omdat het **financieringsmodel** (de manier waarop geld binnenkomt) daar op is ingericht.

Deze productiegerichte financiering is niet uitsluitend een interne werkwijze van Omgevingsdiensten. In de Gemeenschappelijke Regeling van de Omgevingsdienst is vastgelegd dat de jaarlijkse afrekening plaatsvindt op basis van de werkelijk afgenomen producten en diensten. Daarmee bestaat een directe relatie tussen de omvang van de productie en de uiteindelijke financiële afrekening met gemeenten en provincies.

De stukken laten zien dat Omgevingsdienst haar dienstverlening opsplijt in tientallen afzonderlijke **producten en diensten** (elk stapje apart factureren).

Daarbij wordt zelfs gesproken over **groeiproducten** (producten waar men er graag meer van wil doen). Dat is een opmerkelijke term voor een publieke organisatie die zegt maatschappelijke doelen centraal te stellen.

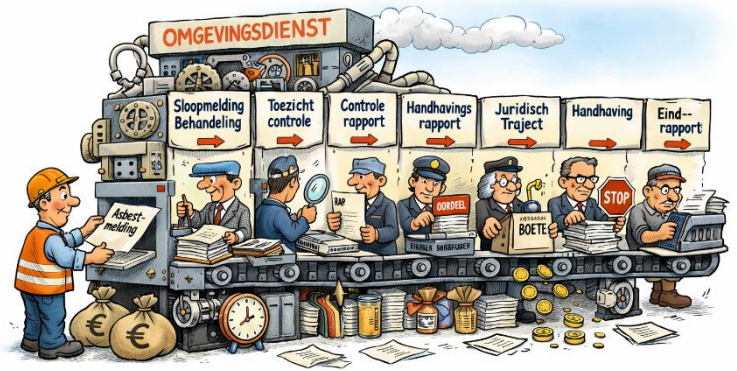
3. Het asbestdossier

Juist binnen het werkveld asbest wordt zichtbaar hoe kostbaar deze systematiek kan uitpakken.

Een relatief eenvoudige melding kan leiden tot een keten van activiteiten:

- **behandeling van de sloopmelding**
- **toezichtcontrole**
- **controle rapport**
- **handhavingsrapport**
- **juridisch traject** (bezwaar, beroep, juridische stappen)
- **handhavingsbesluit** (officiële maatregel of sanctie)
- **vervolgcontroles**
- **eindrapportage**

Iedere stap vertegenwoordigt uren, registraties, interne afstemming en kosten.



Voor de burger of ondernemer is de vraag uiteindelijk simpel:

Draagt iedere schakel daadwerkelijk bij aan veiligheid, of wordt een belangrijk deel van het geld besteed aan administratieve verwerking binnen het systeem zelf?

Wanneer toezicht zonder overtredingen al leidt tot aanzienlijke kosten en een geconstateerde overtreding een nieuwe reeks producten en diensten activeert, ontstaat het beeld van een organisatie waarin **iedere gebeurtenis wordt vertaald naar extra werkzaamheden, extra uren en extra budget**.

Opmerking:

Om inzichtelijk te maken hoe deze kosten in de praktijk kunnen oplopen, is in Bijlage 1 een indicatieve berekening opgenomen van een relatief eenvoudige sloopmelding die uitmondt in een volledig toezicht- en handhavingstraject.

4. Wie betaalt de schadeclaim als de alsnog rechter een burger of bedrijf gelijk geeft?

Als een burger of bedrijf naar de rechter stapt vanwege een fout rondom een asbestcontrole of handhavingsbesluit en gelijk krijgt, volgt er vaak een schadeclaim. Maar wie betaalt die claim dan? Hoewel de gemeente officieel het bevoegd gezag (de baas) blijft, stuurt zij de rekening niet direct door naar de burger. In de meeste gevallen betaalt de Omgevingsdienst de claim. De Omgevingsdienst heeft een eigen aansprakelijkheidsverzekering. Deze verzekering dekt schadeclaims tot een bedrag van maximaal 2,5 miljoen euro per jaar.

De gemeente hoeft de portemonnee pas te trekken als de fout aantoonbaar door de gemeente zelf is gemaakt, bijvoorbeeld door het aanleveren van verkeerde informatie. Ook als een claim extreem hoog uitvalt en boven de grens van 2,5 miljoen euro komt, moeten de deelnemende gemeenten financieel bijspringen. Achter de schermen is de aansprakelijkheid dus strak geregeld maar een foutieve beslissing kan zomaar direct tot een gat in de gemeentebegroting leiden.

5. De belastingbetaler betaalt

Omgevingsdiensten hebben geen aandeelhouders die dividend (uitkering van een deel van de behaalde winst) ontvangen.

Dat betekent echter niet dat er geen financiële prikkel bestaat.

De prikkel zit niet in winstuitkering, maar in groei van:

- budgetten (meer geld)
- personeelsomvang (meer medewerkers)
- projecten (meer activiteiten)
- programma's (meer beleidstrajecten)
- management (grotere organisatie)
- bevoegdheden (meer taken en macht)
- toezichttaken (meer controles)

De organisatie wordt groter, de begroting groeit mee en de rekening komt uiteindelijk terecht bij **gemeenten en provincies**.

En daarmee bij **de belastingbetaler**.

Dat meerdere gemeenten in hun zienswijzen vraagtekens zetten bij het vasthouden van **overschotten** (geld dat overblijft bij de OD) en het vormen van **fondsen** (potjes die niet worden teruggestort), laat zien dat deze discussie ook binnen het openbaar bestuur leeft.

6. Wie controleert de Omgevingsdienst?

Omgevingsdiensten wijzen er terecht op dat zij jaarlijks verantwoording afleggen (officieel laten zien wat ze hebben gedaan en wat dat heeft gekost) via begrotingen (plannen voor inkomsten en uitgaven), jaarrekeningen (financiële eindbalans) en jaarverslagen (inhoudelijke terugblik). Formeel bestaat er een uitgebreid systeem van toezicht (controle op hun werk). Besturen, colleges van burgemeester en wethouders, gemeenteraden, accountants en provincies hebben allemaal een rol in de controle van de organisatie.

Maar daarmee is nog niet gezegd dat er ook daadwerkelijk diepgaand toezicht plaatsvindt (echte inhoudelijke controle, niet alleen op papier) op de inhoudelijke en financiële onderbouwing (de redenen en berekeningen achter het werk).

De praktijk laat zien dat gemeenteraden jaarlijks grote hoeveelheden begrotingsstukken moeten behandelen, vaak verspreid over tientallen gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden tussen gemeenten). Voor de meeste raadsleden is het vrijwel onmogelijk om alle onderliggende aannames (veronderstellingen), normtijden (hoeveel tijd iets volgens de organisatie hoort te kosten), productvolumes (aantallen werkzaamheden), tarieven en financiële modellen (rekenmethodes) zelfstandig te controleren.

Daardoor ontstaat een situatie waarin veel aandacht uitgaat naar de totale begroting, terwijl veel minder aandacht wordt besteed aan de vraag hoe die begroting precies is opgebouwd (waar het geld precies naartoe gaat en waarom).

7. De vragen die wél gesteld moeten worden:

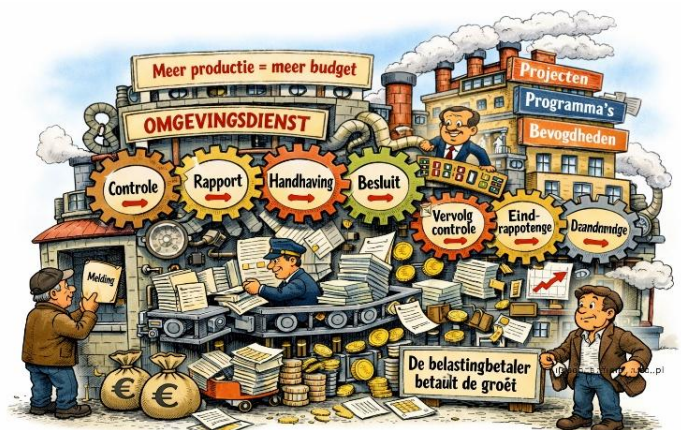
1. Hoeveel controles zijn werkelijk noodzakelijk?
2. Hoe zijn de normtijden vastgesteld? (waar komen die tijden vandaan?)
3. Waarom kost het ene product enkele honderden euro's en het andere duizenden euro's?
4. Hoe wordt vastgesteld dat de opgevoerde werkzaamheden daadwerkelijk hebben plaatsgevonden? (is er bewijs dat het werk echt is gedaan?)
5. En misschien wel de belangrijkste vraag: welke maatschappelijke opbrengst staat tegenover de gemaakte kosten? (wat levert het de samenleving op?)

Juist daar wringt de schoen. In veel verantwoordingsdocumenten (officiële rapportages) wordt uitgebreid gerapporteerd over aantallen uitgevoerde producten, controles, vergunningen, onderzoeken en handhavingstrajecten (stappen richting maatregelen of sancties).

Maar veel minder aandacht gaat uit naar de vraag of die groeiende productie ook leidt tot een aantoonbaar veiligere, gezondere of duurzamere leefomgeving.

8. Wanneer productie belangrijker wordt dan resultaat

Wanneer een organisatie vooral wordt afgerekend op productie (hoeveelheid werk) en niet op maatschappelijke effecten (wat het oplevert), ontstaat het risico dat groei van werkzaamheden een doel op zichzelf wordt.



Een organisatie kan volledig volgens de regels functioneren en tegelijkertijd steeds verder groeien zonder dat ooit overtuigend wordt aangetoond dat de maatschappelijke opbrengst (wat het oplevert voor de samenleving) in hetzelfde tempo meegroeit.

9. Het probleem van ongecontroleerde productiecijfers

Een extra risico zit in de manier waarop Omgevingsdiensten hun **productiecijfers** (**aantallen producten en diensten**) aanleveren.

Zij rapporteren zelf **hoeveel producten en diensten zij het afgelopen jaar hebben geleverd**, én **hoeveel zij verwachten te leveren in het komende jaar**.

Hoewel begrotingen en jaarrekeningen bestuurlijk worden vastgesteld, is voor gemeenteraden en provinciale staten vaak moeilijk vast te stellen of de onderliggende productiecijfers, normtijden en prognoses zelfstandig verifieerbaar zijn.

Er is geen onafhankelijke toets op:

- **de juistheid van de opgegeven productie** (**zijn die aantallen echt uitgevoerd?**)
- **de onderbouwing van de prognoses** (**waarom denkt men dat er volgend jaar meer werk is?**)
- **de relatie tussen productie en maatschappelijke noodzaak** (**is het nodig of alleen financieel handig?**)

Dit versterkt het risico dat het systeem zichzelf in stand houdt: **meer productie → meer budget → meer productie → meer budget**.



10. De vergeten controlelaag: de opdrachtgevers

Het opmerkelijke is dat **Omgevingsdiensten niet zelfstandig opereren**. Zij voeren wettelijke taken uit namens gemeenten en provincies, die gezamenlijk opdrachtgever én financier zijn.

Dat betekent dat de controle op de prestaties van een Omgevingsdienst niet uitsluitend een taak is van accountants (**onafhankelijke financiële controleurs**), interne toezichthouders (**mensen die binnen de organisatie controleren**) of het bestuur van de organisatie zelf.

Ook colleges van burgemeester en wethouders (**dagelijks gemeentebestuur**) en gemeenteraden (**gekozen volksvertegenwoordigers**) hebben hierin een belangrijke verantwoordelijkheid.

In de praktijk richt de bestuurlijke aandacht zich vaak op begrotingen (**plannen voor inkomsten en uitgaven**), jaarrekeningen (**financiële eindbalans**) en de hoogte van de gemeentelijke bijdrage (**wat de gemeente betaalt**).

Daarmee wordt vooral gekeken naar de vraag **hoeveel geld de Omgevingsdienst kost**.

Veel minder aandacht gaat uit naar de vraag **wat daar precies tegenover staat** (**welke prestaties worden geleverd**).

Juist daar zou de kern van de controle moeten liggen.

Niet alleen:

- **Is het geld rechtmatig besteed?** (**volgens de regels**)
- **Is de begroting sluitend?** (**kloppen inkomsten en uitgaven**)
- **Zijn de procedures correct gevolgd?** (**is het proces volgens de regels verlopen**)

Maar ook:

- **Zijn de afgesproken prestaties daadwerkelijk geleverd?** (**is gedaan wat is beloofd**)
- **Zijn de opgegeven productiecijfers controleerbaar?** (**kan worden bewezen dat het klopt**)
- **Zijn de gehanteerde normtijden realistisch?** (**klopt de tijd die men zegt nodig te hebben**)
- **Zijn de prognoses voldoende onderbouwd?** (**is goed uitgelegd waarom men iets verwacht**)
- **Heeft de inzet daadwerkelijk geleid tot een veiligere en gezondere leefomgeving?** (**is er echt resultaat**)
- **Staat de maatschappelijke opbrengst in verhouding tot de gemaakte kosten?** (**is het geld het waard**)

Wanneer deze vragen niet worden gesteld, ontstaat het risico dat gemeenteraden vooral financiële documenten goedkeuren zonder daadwerkelijk zicht te hebben op de prestaties die met belastinggeld zijn ingekocht.

Democratische controle betekent meer dan het vaststellen van een begroting.

11. Tijd voor een onafhankelijke doorlichting

Daarom is het tijd voor een **onafhankelijke landelijke doorlichting** (onderzoek door een externe partij).

Niet alleen van de financiële huishouding (hoe geld wordt beheerd), maar ook van:

- de betrouwbaarheid van productiecijfers (kloppen de aantallen)
- de wijze waarop prestaties worden gemeten (hoe bepaalt men of iets goed is gedaan)
- de onderbouwing van normtijden (waar komen de uren vandaan)
- de opbouw van producten- en dienstencatalogi (lijst van werkzaamheden en tarieven)
- de relatie tussen productie, kosten en maatschappelijke effecten (hoe hangen ze samen)
- de wijze waarop opdrachtgevers hun controlerende rol invullen (hoe gemeenten toezicht houden)

De wezenlijke vraag is wat deze inspanningen daadwerkelijk hebben opgeleverd.

- Zijn risico's aantoonbaar verminderd?
- Is milieuschade voorkomen?
- Is gezondheidswinst bereikt?
- En staan de kosten nog in verhouding tot de behaalde resultaten?

Publieke organisaties ontleen hun bestaansrecht aan het publieke belang (het belang van de samenleving).

Dat vraagt om meer dan verantwoording over aantallen producten, uren en budgetten.

Het vraagt om verantwoording over effectiviteit (werkt het).

Niet de vraag hoeveel werk er is verricht zou centraal moeten staan, maar **welk maatschappelijk resultaat daarmee is bereikt**.

Ik nodig gemeenteraadsleden, wethouders, bestuurders van Omgevingsdiensten, ondernemers, burgers en toezichthouders uit om deze discussie open te voeren. Niet vanuit wantrouwen, maar vanuit een eenvoudig democratisch principe:

Wie belastinggeld uitgeeft, moet kunnen uitleggen welk maatschappelijk resultaat daarmee wordt bereikt.



De publicatie is naar eer en geweten opgesteld en gebaseerd op de best beschikbare informatie. Desondanks kunnen fouten of onvolledigheden voorkomen en kan informatie verouderen. De inhoud is niet bedoeld als vervanging van professioneel advies. Gebruik van de informatie is volledig op eigen risico. Ik aanvaard geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade voortvloeiend uit het gebruik van deze informatie, noch voor de inhoud van externe websites waarnaar wordt verwezen.

Deze inhoud is copyright-free en valt in het publiek domein (CC0)

Bijlage 1:

Onderstaande berekening is gebaseerd op het integrale uurtarief uit de Begroting 2025 van de voormalige Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en laat zien hoe opeenvolgende toezicht-, handhavings- en juridische stappen kunnen leiden tot aanzienlijke uitvoeringskosten.

De Omgevingsdienst Groene Metropool is in dit artikel niet gekozen omdat zij uniek zou zijn, maar omdat de openbare begrotingen, jaarstukken en bestuurlijke documenten van deze organisatie inzicht geven in een financierings- en verantwoordingssysteem dat in vergelijkbare vorm ook bij andere Omgevingsdiensten voorkomt.

De Omgevingsdienst Groene Metropool is per 1 januari 2026 ontstaan uit een fusie van de voormalige Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). De gebruikte voorbeelden zijn daarom niet bedoeld als kritiek op één specifieke organisatie, maar als illustratie van bredere bestuurlijke en financiële vraagstukken die binnen het stelsel van Omgevingsdiensten kunnen spelen.

De tabellen maken inzichtelijk dat een ogenschijnlijk eenvoudige melding aanzienlijke uitvoeringskosten kan veroorzaken zodra toezicht, handhaving en juridische procedures nodig blijken. De uiteindelijke kosten worden voornamelijk bepaald door het aantal controles en de omvang van het juridische traject. Gebruik van het ODRA-uurtarief van €104 per uur is conform de Begroting 2025. (<https://www.odgroenemetropool.nl/over-ons/jaarstukken/>)

Op basis van de Begroting 2025 van ODRA geldt een integraal uurtarief van **€ 104 per uur**.

Omdat de begroting geen normuren per handhavingstap bevat, is onderstaande een **realistische indicatieve berekening** van een relatief eenvoudige sloopmelding die uitmondt in een volledig handhavingstraject.

Product / dienst	Kengetal (uren)	Berekening kostprijs
Behandeling sloopmelding	1 uur	$1 \times €104 = €104$
Toezichtcontrole op locatie	3 uur	$3 \times €104 = €312$
Opstellen controlerapport	2 uur	$2 \times €104 = €208$
Handhavingsrapport	4 uur	$4 \times €104 = €416$
Juridisch traject (zienswijze, bezwaar, beroep, intern overleg)	12 uur	$12 \times €104 = €1.248$
Handhavingsbesluit (last onder dwangsom/bestuursdwang)	6 uur	$6 \times €104 = €624$
Vervolgcontroles (2 controles à 2 uur)	4 uur	$4 \times €104 = €416$
Eindrapportage en administratieve afhandeling	2 uur	$2 \times €104 = €208$
Totaal	35 uur	$35 \times €104 = €3.536$

Scenario's

Scenario	Uren	Kosten
Eenvoudige melding zonder overtreding	4–7 uur	€416–€728
Melding met één controle en rapportage	8–15 uur	€832–€1.560
Melding met volledig handhavingstraject	25–40 uur	€2.600–€4.160
Complex traject met bezwaar en beroep	50–80 uur	€5.200–€8.320

Verantwoording gehanteerde kostprijzen en producttarieven

In de Begroting 2026 van de nieuw gevormde Omgevingsdienst Groene Metropool ontbreekt een gedetailleerd overzicht van kostprijzen en normuren per individueel product (zoals een sloophandhavingstraject). De begroting is opgesteld op programmaniveau en bevat voornamelijk financiële kaders, budgetten en personele inzet. Een volledig uitgewerkte en openbaar toegankelijke Producten- en Diensten Catalogus (PDC) met bijbehorende kostprijzen en normuren is daarin niet opgenomen.

Daardoor is het voor externe lezers moeilijk om de kostprijsopbouw van afzonderlijke producten rechtstreeks uit de begroting af te leiden.

Om die reden is in deze analyse gebruikgemaakt van de historische kostprijzen, normuren en het integrale uurtarief uit de Begroting 2025 van de voormalige Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Deze gegevens vormen de meest concrete en controleerbare openbare basis voor een indicatieve berekening van de uitvoeringskosten van toezicht- en handhavingstrajecten.

De opgenomen berekeningen zijn nadrukkelijk illustratief. De werkelijke kosten kunnen per dossier verschillen afhankelijk van de complexiteit van de zaak, het aantal controles, de benodigde juridische inzet en eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.