

Agenda vergadering Algemeen Bestuur ODA

Datum: 21 maart 2022
Tijd: 15:30 – 17:00 uur
Locatie: Gemeentehuis Bronckhorst (*Elderinkweg 2 te Hengelo*)
Vergaderzaal: Schelp en Haas

Agenda

- 1. Opening**
- 2. Vaststelling agenda**
Behandeling: vaststelling
- 3. Vaststelling verslag d.d. 13 december 2021 (bijlage 1)**
Behandeling: vaststelling
- 4. Jaarstukken 2021**
 - Oplegnotitie jaarstukken 2021 (*bijlage 2.a.*)
 - Accountantsverklaring (*bijlage 2.b.*)
 - Controleverklaring (*bijlage 2.c.*)
 - Jaarverslag 2021 (*bijlage 2.d.*)*Behandeling: voorgenomen besluit*
- 5. Bestemming resultaat 2021 (bijlage 3.a. en 3.b.)**
Behandeling: voorgenomen besluit
- 6. Voorstel wijziging begroting 2022 (bijlage 4.a. en 4.b.)**
Behandeling: voorgenomen besluit
- 7. Voorstel begroting 2023 (bijlage 5.a. en 5.b.)**
Behandeling: voorgenomen besluit
- 8. Voorstel DB aanbevelingen rapporten Omgevingsdienst (bijlage 6.a. 6.b. en 6.c.)**
Behandeling: vaststelling DB notitie en opdracht aan directeur opstellen verbeterplan
- 9. Programmatische aanpak gemeentelijk complexe bedrijven (bijlage 7)**
Behandeling: vaststelling
- 10. Inspectieverslag Archief, audit en concept reactie DB (bijlage 8.a. en 8.b.)**
Behandeling: ter kennisgeving
- 11. Jaarverslag klachten tegen bestuurders en medewerkers ODA 2021 (bijlage 9)**
Behandeling: ter kennisgeving
- 12. Mededelingen**
Terugkoppeling nieuwsberichten project zzs R. Reinders (*bijlage 10, 11, 12*)
Behandeling: ter kennisgeving
- 13. Rondvraag**
- 14. Sluiting**

Aanwezig:	de heer J. van Oostrum de heer T. Kok de heer W. Buunk mevrouw L. Werger de heer B. Porskamp de heer O. van Dijk mevrouw I. Klein Gunnewiek de heer F. Langeveld de heer W. Gerritsen	Gemeente Berkelland (voorzitter) Gemeente Aalten Gemeente Bronckhorst Gemeente Zutphen Gemeente Oost Gelre Gemeente Oude IJsselstreek Gemeente Winterswijk Gemeente Doetinchem Gemeente Montferland
	mevrouw P. van Oosterbosch de heer R. Reinders de heer J. Zwart mevrouw A. Oude Lenferink	directeur ODA / secretaris afdelingshoofd T&H ODA controller ODA notulist
Afwezig:	de heer P. Kerris de heer R. Bosch	Provincie Gelderland Gemeente Lochem

Verslag

1. Opening

De voorzitter opent de vergadering om 12.32 uur.

Vanwege de coronamaatregelen is de vergadering op afstand georganiseerd. In verband met de openbaarheid van de vergadering is er op de website van de Omgevingsdienst Achterhoek een nieuwsbericht geplaatst. Geïnteresseerden hebben digitaal de weblink ontvangen om live deel te nemen aan de vergadering, hiervan is geen gebruik gemaakt.

2. Vaststelling agenda

Agenda wordt vastgesteld.

3. Vaststelling verslag d.d. 30 juni 2021 (bijlage 1)

Verslag wordt vastgesteld.

4. Voorstel Berap T2 2021 (bijlagen 2.a. en 2.b.)

De heer Zwart vult aan dat de productie op niveau ligt en financieel kostendekkend wordt gewerkt.

De heer Langeveld constateert dat er steeds meer nieuwe vragen richting ODA komen op basis van nieuwe onderwerpen en vraagt hoe ODA hier in de toekomst zich op gaat voorbereiden.

De heer Reinders geeft aan dat ODA zich voorbereidt doordat nu wordt gewerkt aan het strategisch personeelsbeleid. Hierbij houdt ODA eveneens rekening met het feit dat capaciteitsproblemen ontstaan bij de gemeenten en daardoor ook meer ondersteuning aan ODA wordt gevraagd. Verder is ODA actief met de opdrachtgevers in gesprek over extra ondersteuning en nieuwe taken.

Besluit: Berap T2 2021 wordt vastgesteld.

5. Voorstel Begrotingsuitgangspunten 2022/2023 (bijlagen 3.a. en 3.b.)

De heer Zwart geeft aan dat hierin de ontwikkeling van inhoudelijke aard zijn opgenomen, waaronder de extra taken die op ODA afkomen.

Mevrouw Werger vraagt ook aandacht in de begrotingsuitgangspunten voor de oude taken naast de nieuwe taken.

Mevrouw Klein Gunnewiek vraagt aandacht voor de aanbevelingen vanuit de verschillende rapportages om ook deze mee te nemen in de begrotingsuitgangspunten.

Besluit: de begrotingsuitgangspunten worden vastgesteld.

6. Voorstel controleprotocol (bijlagen 4.a. en 4.b.)

De heer Zwart geeft aan dat het controleprotocol niet afwijkt ten opzichte van vorig jaar.

Besluit: het controleprotocol wordt vastgesteld.

7. Rapport SPPS/TwynstraGudde: Omgevingsdiensten in beeld (bijlagen 5 - 8)

Mevrouw Klein Gunnewiek vraagt hoe ODA zich voorbereidt op de genoemde aanbevelingen.

De heer Reinders geeft aan dat er verschillende gesprekken worden gevoerd hoe deze aanbevelingen opgepakt kunnen worden. Zo heeft inmiddels een overleg tussen de regio's Gelderland en Overijssel plaatsgevonden. Vastgesteld is dat duidelijk moet worden waar de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de Omgevingsdiensten onderling. Ook moet grondig worden gekeken naar de aanbevelingen die zijn gedaan voordat nieuwe keuzes worden gemaakt.

Mevrouw Klein Gunnewiek vraagt waar het dagelijks bestuur op koerst. De heer van Oostrum geeft aan dat de aanbevelingen worden opgepakt en voorbereid met de betrokken partijen.

De heer Buunk vraagt om een overzicht van de aanbevelingen uit de verschillende rapporten in relatie tot de verschillende acties die moeten worden uitgezet per partner of in de regio.

Besluit: de rapporten worden ter kennisgeving aangenomen.

8. Voorstel beleidsneutrale omzetting nieuwe Omgevingswet (bijlagen 9.a. - 9.h.)

Mevrouw Oude Lenferink geeft aan dat de Gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld door de deelnemers zelf. Het mandaat wordt vastgesteld door de colleges en de dienstverlenings-overeenkomst is vastgesteld door het Dagelijks Bestuur op d.d. 22 november 2021 en worden voorgelegd aan de partners waarbij in de specificaties maatwerk kan zijn toegevoegd door de individuele partners. ODA ondersteunt bij het in procedure brengen van de stukken bij de partners.

Besluit: de wijzigingen worden ter kennisgeving aangenomen en de stukken kunnen in procedure worden gebracht.

9. Mededelingen

De heer Reinders geeft aan het landelijke project ZZS te coördineren vanuit ODA. Binnen de Achterhoek is een pilot gedraaid met positief resultaat. Het project is volledig gesubsidieerd en het rapport zal eind december 2021 worden gepubliceerd en ter informatie worden gedeeld met het Algemeen Bestuur.

10. Rondvraag

Er worden geen rondvragen gesteld.

12. Sluiting

De voorzitter sluit de vergadering om 13.58 uur.

Besluitenlijst Algemeen Bestuur

Agenda punt	Onderwerp en Besluit	Besluit-nummer
3.	Vaststellen verslag d.d. 30 juni 2021 <i>Het verslag is vastgesteld.</i>	AB2021.03.01
4.	Voorstel Berap T2 2021 <i>Het voorstel is vastgesteld.</i>	AB2021.03.02
5.	Voorstel Begrotingsuitgangspunten 2023 <i>Het voorstel is vastgesteld.</i>	AB2021.03.03
6.	Voorstel controleprotocol <i>Het voorstel is vastgesteld.</i>	AB2021.03.04
7.	Rap. SPPS/TwynstraGudde: Omgevingsdiensten in beeld <i>De rapporten zijn ter kennisgeving aangenomen.</i>	AB2021.03.05
8.	Voorstel beleidsneutrale omzetting nieuwe Omgevingswet <i>De wijzigingen Gemeenschappelijke regeling, mandaat en dienstverlening zijn ter kennisgeving aangenomen en kunnen in procedure worden gebracht bij de partners.</i>	AB2021.03.06
9.	Mededelingen <i>Geen besluitvorming</i>	
10.	Rondvraag <i>Geen besluitvorming</i>	
11.	Sluiting <i>Geen besluitvorming</i>	

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Achterhoek
d.d. 21 maart 2022.

de voorzitter,

de secretaris,

J.H.A. van Oostrum

P.G.M. van Oosterbosch

Voorstel aan het Algemeen Bestuur

Kenmerk:		Afdeling:	Staf
Datum voorstel:	07 maart 2022	Behandeld door:	J. Zwart
AB-vergadering:	21 maart 2022	Mede-adviseur:	
Portefeuillehouder:		Manager ODA:	P. van Oosterbosch

Onderwerp:

- Jaarverslag 2021

Voorstel:

1. Kennis te nemen van het Jaarverslag 2021;
2. Kennis te nemen van het concept besluit van het Algemeen Bestuur d.d. 04 juli 2022:
 - Het Jaarverslag 2021 vast te stellen.
 - Het resultaat 2021 vast te stellen op € 104.000 voordelig.
3. Het Jaarverslag 2021 aan te bieden aan de raden en provinciale staten vóór 15 april 2022.

Advies secretaris /directeur:

Besluit AB-vergadering d.d.

Bijlage(n):

- Jaarstukken 2021
- Controleverklaring jaarrekening 2021
- Accountantsverslag 2021

Aanleiding

Het doet ons genoegen u hierbij de jaarstukken 2021 aan te bieden.

Het algemeen bestuur dient de jaarstukken vast te stellen.

De jaarrekening is gecontroleerd door onze accountant WHS accountants.

De goedkeurende controleverklaring en het accountantsverslag treft u bijgaand aan.

Wat wordt met de beslissing bereikt?

Dat we voldoen aan het bepaalde in artikel 29 van de gemeenschappelijke regeling dat de jaarrekening 2021 vóór 15 juli 2022 door uw algemeen bestuur wordt vastgesteld.

De jaarrekening 2021 dient uiterlijk 1 augustus 2022 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zijn gezonden.

Argumenten om in te stemmen met de voorgestelde beslissing (en)**Consequenties voor:**

Financiën:

In de jaarrekening is een uitvoerige toelichting en analyse van het resultaat opgenomen. Voor de verrekening van het resultaat is een separaat voorstel toegevoegd.

Reactie op het accountantsverslag

Geen bijzonderheden.

Personeel:

N.v.t.

Informatie & automatisering:

N.v.t.

Communicatie:

1. Verzending aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
2. Ter kennisname aan de ondernemingsraad;
3. Publicatie op de website.

Besluit Algemeen Bestuur

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek;

Gelezen het voorstel van het Dagelijks Bestuur van 7 maart 2022

BESLUIT:

1. De jaarstukken 2021 vast te stellen.
2. Het resultaat 2021 vast te stellen op € 104.000 voordelig.

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek op 4 juli 2022.

De secretaris,

De voorzitter,

Ir. P.G.M. van Oosterbosch

drs. J.H.A. van Oostrum

A background image showing a hand reaching down to touch a body of water, creating concentric ripples. The scene is captured in a soft, slightly blurred style with a warm, golden light, possibly from a low sun.

ACCOUNTANTSVERSLAG

gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst
Achterhoek

Boekjaar 2021

Aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Achterhoek
Elderinkweg 2
7255 KA Hengelo (GLD)

21 februari 2022

Referentie: 2022-WHS-ODA-22.1

Geachte leden van het algemeen bestuur,

Accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2021

In overeenstemming met de opdracht tot de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek, zoals overeengekomen in onze opdrachtbevestiging d.d. 25 september 2021, bieden wij u hierbij het accountantsverslag zoals bedoeld in artikel 2:393 BW aan.

Het accountantsverslag bevat bevindingen en conclusies die naar aanleiding van onze werkzaamheden naar voren zijn gekomen. De geconstateerde aandachtspunten zijn nader uitgewerkt en waar nodig voorzien van aanbevelingen.

Wij zijn van voornemens om bij de jaarrekening een goedkeurende controleverklaring af te geven ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid.

Indien en voor zover de jaarrekening niet door het dagelijks bestuur wordt vastgesteld en niet wordt door het algemeen bestuur wordt goedgekeurd en leidt tot een aangepaste jaarrekening, dient ook bij deze aangepaste jaarrekening door ons toestemming te worden verleend tot het opnemen van onze controleverklaring.

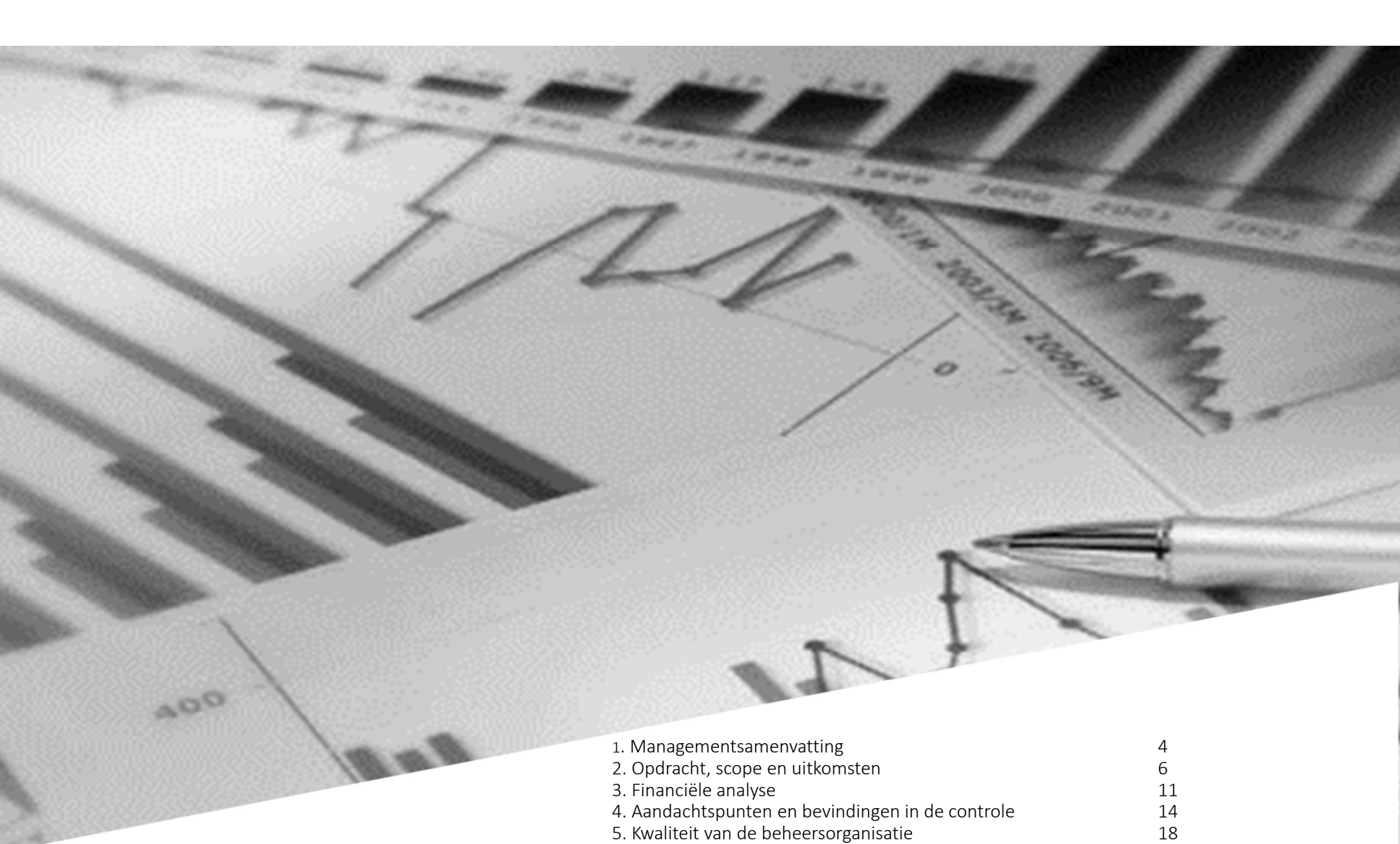


Het accountantsverslag is uitsluitend opgesteld voor uw gebruik en mag daarom zonder onze toestemming niet aan derden ter inzage worden verstrekt.

Wij willen u bedanken voor de open en constructieve samenwerking bij het verrichten van onze controlewerkzaamheden. Daarnaast vertrouwen we erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid de inhoud van deze rapportage nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
WHS Registeraccountants

Huub van Santvoort MSc RA
(Externe accountant WHS)



Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	4
2. Opdracht, scope en uitkomsten	6
3. Financiële analyse	11
4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle	14
5. Kwaliteit van de beheersorganisatie	18
6. Actuele ontwikkelingen	20
Bijlagen:	
A. Goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie	24
B. Foutenevaluatie en onzekerheden	25



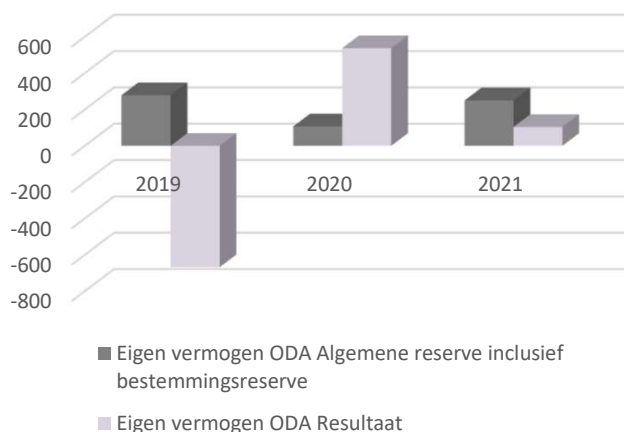
WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

1. Management samenvatting

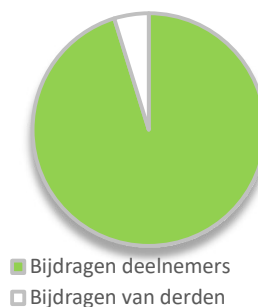
1. Managementsamenvatting

Eigen vermogen



Resultaat 2021: € 104.000
Resultaat 2020: € 538.000

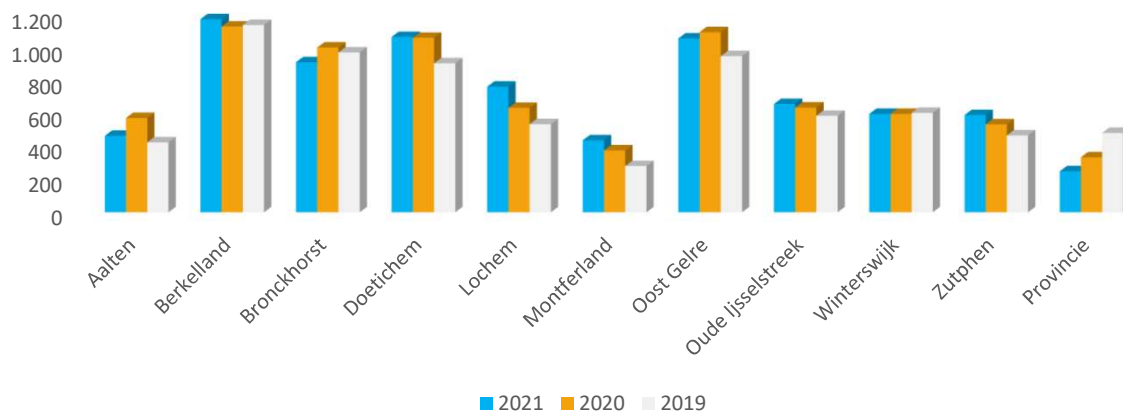
Baten



Lasten



Bijdrage per deelnemer (x € 1.000)



Financiële toelichting

Boekjaar 2021 is met een positief resultaat van € 104.000 afgesloten. De gerealiseerde baten ad € 8.491.000 zijn hierbij vergelijkbaar met boekjaar 2020. In de personeelskosten is mede door de krapte op de arbeidsmarkt t.o.v. 2020 een stijging waarneembaar van € 595.000. Daarentegen heeft ODA op de overige kosten een besparing kunnen realiseren van € 126.000 en welke met name heeft plaatsgevonden binnen de rubriek organisatie ondersteuning.

Het totaal eigen vermogen inclusief resultaat 2021 bedraagt ultimo 2021 € 416.000. Conform de resultaatbestemming 2020 heeft er in 2021 een dotatie plaatsgevonden aan de algemene reserve van € 43.000 en is er een bestemmingsreserve Omgevingswet gevormd ter hoogte van € 100.000. Ten slotte heeft er in 2021 een resultaatuitkering plaatsgevonden aan de deelnemers van € 395.000.

Ons oordeel bij de jaarrekening

Wij zijn van voornemens om bij deze jaarrekening een goedkeurende controleverklaring af te geven, bestaande uit een goedkeurend oordeel ten aanzien van zowel getrouwheid als rechtmatigheid.



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

2. Opdracht, scope en uitkomsten

2. Opdracht, scope en uitkomsten

Onze visie op het verloop van de controle

Ten aanzien van de jaarrekeningcontrole 2021 zijn wij in oktober 2021 gestart met de interim-controle. Tijdens de interim-controle is aandacht besteed aan de volgende materiële bedrijfsprocessen:

- ✓ Opbrengsten;
- ✓ Inkopen inclusief betalingsproces;
- ✓ Aanbestedingen;
- ✓ Lonen en salarissen;
- ✓ Automatisering;
- ✓ Schattings,- en afsluitproces.

Van deze processen is de opzet beoordeeld en het bestaan vastgesteld en waar mogelijk en efficiënt is de werking van de interne beheersingsmaatregelen getest. Op basis van onze tussentijdse controle is gebleken dat de processen binnen ODA in de basis op orde zijn. Wij hebben geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd in de interne beheersing, voor zover dat relevant is voor onze jaarrekeningcontrole.

Tijdrovende onderwerpen zoals de controle op de aanbestedingen en de controle op de steekproeven van de baten hebben we zoveel mogelijk naar voren gehaald. Deze hebben we samen met uw organisatie zoveel mogelijk in november en december 2021 uitgevoerd. Hierdoor hebben we samen met u de werkzaamheden kunnen spreiden over het jaar en zodoende de druk bij de jaarrekeningcontrole grotendeels kunnen wegnemen.

Op 24 januari 2022 zijn wij vervolgens gestart met de controle van de jaarrekening. De concept jaarrekening was financieel gereed voor onze controle. De kwaliteit van de jaarstukken was op het moment van de start van de controle toereikend. De dossiervorming als basis voor onze controle was grotendeels volledig op het moment van de start van onze controle en is gedurende onze controle aangevuld.

Hoewel de controle grotendeels door de coronacrisis op afstand heeft plaatsgevonden hebben wij de samenwerking tussen uw organisatie en WHS Registeraccountants als goed, prettig en constructief ervaren en mede hierdoor is de met elkaar afgesproken planning behaald.

Controleopdracht

De opdracht tot controle van de jaarrekening is uitgevoerd conform de met u gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in de opdrachtbevestiging d.d. 25 september 2021.

De jaarrekeningcontrole is gericht op het uitbrengen van een onafhankelijk oordeel omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening 2021 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Achterhoek. Daarbij hebben wij gecontroleerd of de jaarrekening in alle van materieel belang zijnde opzichten is opgesteld in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en tot stand is gekomen in overeenstemming met de begroting en de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader.

Opzet en reikwijdte controle

Onze controle is gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid dat de jaarrekening geen afwijkingen van materieel belang bevat. Niet uitgesloten is dat afwijkingen voorkomen die voor de jaarrekening als geheel niet van belang zijn.

De gehanteerde materialiteit bij het uitvoeren van de jaarrekeningcontrole is € 83.000. Bij het rapporteren van de afwijkingen is een rapportagedrempel van € 50.000 gehanteerd. In de bijlage is een overzicht opgenomen met alle gecorrigeerde en ongecorrigeerde verschillen.

2. Opdracht, scope en uitkomsten

Ons onderzoek richt zich niet specifiek op het ontdekken van fraude. De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude berust bij de directie van de gemeenschappelijke regeling. De accountant is niet verantwoordelijk en aansprakelijk voor de preventie van fraude.

Goedkeurende verklaring getrouwheid en rechtmatigheid

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2021 van ODA afgerond. Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden hebben we geen (ongecorrigeerde) fouten en onzekerheden geconstateerd rondom getrouwheid en of rechtmatigheid. Om deze reden zijn wij van voornemens om een goedkeurende verklaring af te geven ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid.

Grondslagen

De accountantscontrole omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen, het controleren van de grondslagen van de financiële verslaggeving en van belangrijke schattingen die bij het opmaken van de jaarrekening zijn gehanteerd.

Wij hebben met het management de aanvaardbaarheid van de gehanteerde waarderingsgrondslagen en de consistente toepassing daarvan besproken. In dit kader komen tevens zaken aan de orde die een significante invloed hebben op de kwaliteit van de jaarverslaggeving, zoals nieuwe of gewijzigde waarderingsgrondslagen, schattingen, onzekerheden en bijzondere transacties.

Naar onze mening zijn de door het management en dagelijks bestuur gekozen waarderingsgrondslagen aanvaardbaar en consistent toegepast met betrekking tot de significante jaarrekeningposten en bijzondere transacties. In het verslagjaar 2021 zijn geen wijzigingen doorgevoerd in de keuze of de toepassing van belangrijke verslaggevingsgrondslagen.

Jaarverslag en overige gegevens

Wij hebben het jaarverslag en de overige in de jaarstukken opgenomen informatie gelezen en op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen uit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of deze informatie materiële afwijkingen bevat. Met deze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten uit het BBV en de Nederlandse standaard 720. Bij onze beoordeling hebben wij geen materiële afwijkingen geconstateerd. Tevens bevestigen wij dat het jaarverslag voldoet aan de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen.

Managementinzicht en schattingen

Schattingen op basis waarvan sommige jaarrekeningposten worden bepaald, zijn gebaseerd op inzichten van het management. Binnen de jaarrekening van ODA heeft dit met name betrekking op de waardering van de vorderingen en de volledigheid van de voorziening harmonisatietoelagen. Wij hebben de belangrijkste gehanteerde factoren en veronderstellingen getoetst op basis waarvan de afzonderlijke oordelen en schattingen zijn gevormd. Wij hebben vastgesteld dat dit aanvaardbaar is in het kader van de jaarrekening als geheel.

2. Opdracht, scope en uitkomsten

Administratieve Organisatie en Interne Beheersing

In het kader van de controle van de jaarrekening 2021 hebben wij onder meer werkzaamheden verricht ten aanzien van de Administratieve Organisatie en Interne Beheersing (hierna te noemen: AO/IB). Hierbij is tevens de geautomatiseerde gegevensverwerking betrokken, voor zover van belang voor de jaarrekeningcontrole. Tijdens de uitvoering hebben wij ons gericht op de opzet en het bestaan van de AO/IB en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing.

In hoofdstuk 5 hebben wij onze bevindingen naar aanleiding van deze werkzaamheden opgenomen.

Geautomatiseerde gegevensverwerking

Op grond van artikel 393 lid 4, Titel 9 Boek 2 BW rapporteren wij onze bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking in dit verslag. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de accountantscontrole van de jaarrekening niet specifiek is gericht op de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

Wij zijn van mening dat voldoende maatregelen zijn getroffen om de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking en informatievoorziening te waarborgen.

Wet Normering Topinkomens (WNT)

De WNT is van toepassing op uw organisatie. Daarom hebben wij de WNT verantwoording in de jaarrekening gecontroleerd op basis van het 'Controleprotocol WNT 2021'. Bij deze werkzaamheden zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

In overeenstemming met het Controleprotocol WNT 2021 hebben wij geen controlewerkzaamheden verricht op gegevens in de WNT-verantwoording, of het ontbreken daarvan, op grond van de anticumulatiebepaling van artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1 onderdeel j Uitvoeringsregeling WNT. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is. Dit hebben wij in onze controleverklaring ook kenbaar gemaakt.

2. Opdracht, scope en uitkomsten

Fraude en naleving wet- en regelgeving

Het Bestuur is primair verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude, het naleven van wet- en regelgeving en voor een cultuur van eerlijkheid en integriteit en dient zowel preventieve als repressieve beheersmaatregelen te nemen om de kans op fraude en overtreding van wet- en regelgeving zo veel mogelijk te beperken. Vanaf boekjaar 2022 zullen wij hier naar alle waarschijnlijkheid extra aandacht aan dienen te besteden in onze controleverklaring.

Ten aanzien van fraude zullen wij dan op basis van een aangepaste standaard rapporteren over de risico-inschatting rondom fraude. Uw organisatie beschikt momenteel niet over een actuele frauderisicoanalyse die inzicht geeft in de frauderisico's en die de beheersmaatregelen benoemt om frauderisico's zoveel mogelijk te beperken. Hierdoor is fraudeanalyse en fraudepreventie nog geen zichtbaar onderdeel van uw interne beheersing. Wel merken wij uit gesprekken met uw medewerkers dat belang wordt gehecht aan het vermijden en ontdekken van fraude.

Wij hebben begrepen dat uw organisatie verwacht in 2022 over een frauderisicoanalyse te beschikken. Wij adviseren u na te gaan of de frauderisico's voldoende worden afgedekt met beheersmaatregelen zoals beschreven in de procesbeschrijvingen. Tevens adviseren wij u om de frauderisicoanalyse periodiek te agenderen in uw management bestuur. Dit draagt bij aan het actueel houden van het inzicht in de kwetsbare plekken in uw organisatie. Mogelijke gespreksonderwerpen zijn de aard, frequentie en diepgang van de uitgevoerde frauderisicoanalyses, de uitkomst daarvan en de manier waarop de organisatie de frauderisico's opvolgt en monitort.



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

3. Financiële analyse

3. Financiële analyse

Analyse van het resultaat

Het resultaat over 2021 toont een positief saldo van € 104.000. In de jaarrekening is in de paragraaf “Overzicht van baten en lasten” een analyse opgenomen van het gerealiseerde resultaat ten opzichte van de gewijzigde begroting. Hieruit blijkt dat het behaald resultaat met name een incidenteel karakter heeft en hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door onderstaande posities:

- ✓ Lagere kosten organisatie ondersteuning (ontwikkeling en ondersteuning) ad € 135.000 (voordelig);
- ✓ Lagere algemene kosten bovenregionale taken ad € 53.000 (voordelig);
- ✓ Lagere algemene lasten ad € 64.000 (voordelig);
- ✓ Extra kosten als gevolg van personele inzet en diensten bij derden ad € 120.000 (nadelig).

De daadwerkelijk behaalde bijdragen vanuit de deelnemers (€ 8.084.000) ligt gelijk met de onderliggende begroting (€ 8.084.000).

Voor een meer gedetailleerd overzicht van en een nadere toelichting op de afwijkingen ten opzichte van de begroting verwijzen wij u naar de toelichtingen per programma zoals opgenomen in de jaarrekening 2021.

Analyse van het eigen vermogen

Het totaal eigen vermogen inclusief het gerealiseerd resultaat 2021 bedraagt ultimo 2021 € 416.000. Conform de resultaatbestemming 2020 heeft er in 2021 een dotatie plaatsgevonden aan de algemene reserve van € 43.000 en is er een bestemmingsreserve Omgevingswet gevormd ter hoogte van € 100.000. Ten slotte heeft er in 2021 een resultaatuitkering plaatsgevonden aan de deelnemers van € 395.000.

Weerstandsvermogen

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de ODA beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om die posten waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals de algemene reserve.

Het weerstandsvermogen op basis van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing zoals opgenomen in de jaarstukken 2021 bedraagt 2. Op basis van de door het management onderkende risico's (zie toelichting paragraaf Weerstandsvermogen van het jaarverslag) is de weerstandsratio als voldoende te bestempelen.

Financiële ratio's

Als onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen zijn financiële kengetallen opgenomen conform artikel 11 van het BBV. Tevens is daar een inhoudelijke toelichting opgenomen ten aanzien van de ontwikkeling.

De solvabiliteitsratio geeft hierbij inzicht in de mate waarin een organisatie zelfstandig aan haar verplichtingen kan voldoen. Het solvabiliteitspercentage voor uw gemeenschappelijke regeling bedraagt per 31 december 2021 17% (2020: 25%). De daling van de solvabiliteitsratio is met name het gevolg van het resultaatuitkering 2020 aan de deelnemers in boekjaar 2021. De solvabiliteitsratio van de ODA kan als gezond beschouwd worden.

3. Financiële analyse

Financiering

Zoals blijkt uit de paragraaf Financiering is in 2021 de kasgeldlimiet niet overschreden. Er is daarnaast geen sprake van een overschrijding van de renterisiconorm aangezien er geen sprake is van langlopende externe leningen.

Schatkistbankieren

Vanaf de invoering van de wet verplicht schatkistbankieren zijn alle decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een openbaar lichaam) verplicht om hun overtollige middelen in de schatkist aan te houden. ODA heeft in de toelichting bij de jaarrekening adequaat gerapporteerd over het schatkistbankieren. Hierbij blijkt dat het drempelbedrag niet is overschreden.





WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

Vanuit onze controle van de jaarrekening van de ODA hebben wij een aantal onderwerpen en/of bevindingen die wij specifiek aan u willen melden. Deze onderwerpen zijn het meest significant geweest voor onze controle. Onderstaand is een uiteenzetting van deze onderwerpen opgenomen. Waar nodig geacht hebben wij verbetervoorstellen gedaan aan uw organisatie.

4.1 Omzetverantwoording en onderhanden werk positie

In de producten- en dienstencatalogus 2021 zijn producten opgenomen die worden afgerekend op werkelijk bestede uren of producten tegen vaste prijs (normuren). De registratie van de uitgevoerde werkzaamheden vindt vervolgens plaats in de applicatie OpenWave. Vanuit het perspectief van onze jaarrekeningcontrole ligt voornamelijk het risico dat de baten bijdragen deelnemers niet juist of volledig zijn verantwoord dan wel niet juist zijn toegerekend aan de deelnemers.

Wij stellen hierbij allereerst vast dat de organisatie diverse interne controlemaatregelen heeft getroffen om deze risico's al te minimaliseren/mitigeren. Hiertoe voert de organisatie onder andere de volgende checks uit:

- ✓ Productiviteitsanalyses;
- ✓ Kwaliteitschecks op de juiste en volledige zaakregistratie;
- ✓ Periodieke afstemming met de deelnemende partijen ten aanzien van budgetten, overschrijdingen, en onderschrijdingen.

Tijdens onze controle hebben we kennis genomen van deze documenten en waar nodig geacht meegenomen in onze controlewerkzaamheden.

Om voldoende controlezekerheid te verkrijgen rondom de getrouwheidsaspecten van de baten hebben wij daarnaast aanvullende werkzaamheden verricht. Dit betreffen onder andere:

- ✓ Detailanalyses op de juiste zaakregistratie in OpenWave (waaronder de controle op juistheid van deelnemer en productcode);
- ✓ Vaststelling van de juistheid van de in rekening gebrachte tarieven en normuren;
- ✓ Vaststelling van de daadwerkelijke prestatielevering;
- ✓ Juistheid van de Onderhanden Werk Positie en de toerekening naar de verschillende deelnemers;
- ✓ Vaststelling van de volledigheid van de in rekening gebrachte lasten.

Op basis van bovenstaande werkzaamheden stellen we vast dat er geen materiele afwijkingen zijn geconstateerd.

Wel constateren we in lijn met boekjaar 2020 dat ten aanzien van de prestatielevering in enkele gevallen de onderliggende documentatie, zoals voorgeschreven in het producten- en dienstencatalogus 2021, nog niet in alle gevallen (tijdig) in OpenWave waren geregistreerd. Een voorbeeld hiervan betreft de rapportage aan de gecontroleerde instelling uit hoofde van toezichtcontroles. De documenten blijken achteraf wel binnen de organisatie aanwezig.

Wij adviseren u om strikter op toe te zien dat alle benodigde documenten tijdig en volledig in OpenWave worden geregistreerd zodat ten alle tijden de prestatielevering kan worden vastgesteld. We willen hierbij opmerken dat wij hierin wel een verbetering zien ten opzichte van boekjaar 2020.

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

4.2 Inkoop en aanbesteden

Ter vaststelling van de rechtmatigheid omtrent Europese aanbestedingen hebben wij uw organisatie gevraagd een spendanalyse uit te voeren. Hierbij is voor de gehele inkoopmassa over 2021 getoetst of voldaan is aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

ODA heeft de interne aanbestedingsregels niet opgenomen in het normenkader, zodat onze controle primair toeziet op naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Wij hebben vastgesteld dat u voor wat betreft de inhuur van medewerkers grotendeels gebruik maakt van het Dynamisch Aankoop Systeem “Werken in Gelderland”. Wij wijzen u erop dat er discussie bestaat onder specialisten of het gebruik maken van een dergelijk Dynamisch Aankoop Systeem (inclusief het gebruik maken van een interview als selectiemethode) wel recht- en doelmatig is. Conform de kadernota velt de accountant geen kwalitatief oordeel over het proces van gunnen en de gunning zelf. Hiernaast geeft de kadernota tevens aan dat in het geval dat specialisten bij complexe situaties niet tot een eenduidig oordeel kunnen komen, de accountant hierover ook geen uitspraak kan doen. Op deze gronden betrekken wij dit feit dan ook niet in onze oordeelsvorming rondom de rechtmatigheid van de aanbestedingen.

Naar aanleiding van de uitgevoerde spendanalyse stellen wij vast dat de Europese aanbestedingsregels juist zijn nageleefd.

4.3 Rechtmatigheid

Bij onze controle op de rechtmatigheid hebben wij aandacht gegeven aan de volgende onderwerpen:

Begrotingsrechtmatigheid

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium toetsen wij of het budgetrecht van het algemeen bestuur is gerespecteerd. Wij beoordelen bij onze controle de overschrijdingen ten opzichte van de begrote lasten per programma. Dit betreffen enkel de lasten omdat hierop een beoordeling en rapportering van de accountant wordt gevraagd vanuit de Kadernota Rechtmatigheid.

Indien desondanks budgetten worden overschreden en niet meer gedurende het jaar kunnen worden voorgelegd aan het algemeen bestuur, is strikt genomen sprake van een onrechtmatigheid. Deze overschrijdingen hoeven echter niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Voor een juiste oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het algemeen bestuur geformuleerde beleid, deze wordt gecompenseerd door hogere opbrengsten of kostenoverschrijdingen bij opneemdereregelingen. Deze overschrijdingen dienen te worden weergegeven in de jaarrekening en kunnen door het vaststellen van de jaarrekening alsnog door het algemeen bestuur worden geautoriseerd.

Wij hebben beoordeeld of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door het algemeen bestuur geautoriseerde begroting. Wij hebben hierbij vastgesteld dat de lasten overschrijdingen op programmaniveau passen binnen het bestaand beleid en adequaat zijn toegelicht in de jaarrekening.

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

Het dagelijks bestuur stelt uw algemeen bestuur voor genoemde overschrijdingen te autoriseren in het kader van de vaststelling van de jaarrekening 2021. Vooruitlopend hierop zijn wij hiervan reeds uitgegaan bij het vormen van ons oordeel over de (begrotings)rechtmatigheid.

Niet-financiële beheershandelingen

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten de scope van de rechtmatigheidscontrole door de accountant. De accountant toetst deze handelingen en beslissingen niet inhoudelijk door gegevensgericht onderzoek. Volstaan wordt in dit kader met het beoordelen van het interne systeem van risicoafwegingen. Binnen dit systeem moeten voorwaarden zijn geschapen om risico's goed te kunnen beoordelen en in de tijd te kunnen volgen.

Wij hebben ons een beeld gevormd over de wijze van totstandkoming van de inventarisatie van de risico's en de getrouwe weergave van de hieruit mogelijk voortvloeiende financiële gevolgen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van het jaarverslag.

Daarnaast hebben wij gericht geïnformeerd naar de lopende procedures waarbij ODA betrokken is, teneinde indicaties te verkrijgen over de eventuele risico's op dit vlak. Op grond hiervan beschikken wij niet over aanwijzingen die een nader onderzoek naar de (financiële) gevolgen noodzakelijk maakt.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

In de externe en interne regelgeving zijn diverse bepalingen opgenomen die erop zijn gericht om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Er zijn geen bevindingen die invloed hebben op de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties.



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

5. Kwaliteit van de beheersorganisatie

5. Kwaliteit van de beheersorganisatie

5.1 Interne beheersing

Bij de planning en uitvoering van de controle van de jaarrekening 2021 van uw gemeenschappelijke regeling hebben wij de interne beheersmaatregelen, welke onderdeel uitmaken van de administratieve organisatie, in onze overwegingen betrokken. Wij hebben de opzet en het bestaan van de interne beheersmaatregelen onderzocht, voor zover wij dit in het kader van de jaarrekening noodzakelijk achten en niet met het doel om een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing te geven.

Wij merken volledigheidshalve op dat wij de werking van de interne beheersmaatregelen niet hebben getest. Wij hebben onze controleaanpak voor de jaarrekeningcontrole 2021 op een gegevensgerichte manier ingestoken. Onderdeel van deze controleaanpak is het uitvoeren van gegevensgerichte detailtesten, waarbij wij de getrouwheid en rechtmatigheid van transacties binnen de reguliere processen door ons wordt vastgesteld en het uitvoeren van (data-)analyse op de verantwoorde opbrengsten en het onderhanden werk. Onze volledig gegevensgerichte controleaanpak is onder meer ingegeven door de meer stringente eisen welke aan interne beheersmaatregelen worden gesteld. Hierdoor is een meer gegevensgerichte controleaanpak voor ons en voor u op dit moment efficiënter.

Op basis van onze tussentijdse controle is gebleken dat de processen binnen ODA in de basis op orde zijn. Wij hebben geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd in de interne beheersing, voor zover dat relevant is voor onze jaarrekeningcontrole.

5.2 Fraude en naleving wet- en regelgeving

Het dagelijks bestuur is primair verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude, het naleven van wet- en regelgeving en voor een cultuur van eerlijkheid en integriteit en dient zowel preventieve als repressieve beheersingsmaatregelen te nemen om de kans op fraude en overtreding van wet- en regelgeving zo veel mogelijk te beperken. Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op het dagelijks bestuur in de uitvoering van deze taken.

Voor het uitoefenen van deze verantwoordelijkheid maakt het management gebruik van diverse beheersingsmaatregelen, zoals interne richtlijnen en gedragscodes, controle technische functiescheiding en periodieke rapportages over financiën.

Ten behoeve van onze jaarrekeningcontrole identificeren wij, in het kader van NV COS 240/250, de risico's met betrekking tot fraude en overtreding van wet- en regelgeving en vormen wij ons een beeld van de interne beheersingsmaatregelen die gericht zijn op het voorkomen en signaleren van (materiële) fraude en niet naleving van wet- en regelgeving. Voor zover relevant voor onze controle voeren wij gegevensgerichte controlewerkzaamheden uit. Onze controle is echter niet specifiek gericht op het signaleren van fraude en niet-naleving van wet- en regelgeving. In het kader van onze controle hebben wij geen bevindingen te melden met betrekking tot fraude.



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

6. Actuele ontwikkelingen

6. Actuele ontwikkelingen

6.1 *Rechtmatigheidsverantwoording*

Het ministerie van BZK heeft via de nieuwsbrief IBI (nummer 103, juni 2021) aangegeven dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording uitgesteld wordt tot in ieder geval de jaarrekening 2022. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur, die in de jaarrekening wordt opgenomen) bevat. De Commissie BBV heeft inmiddels de herziene kadernota uitgebracht (Kadernota rechtmatigheid 2022), waarin zij haar visie geeft over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. De Kadernota rechtmatigheid 2022 is daarmee vooral een belangrijk document voor het bestuur van decentrale overheden geworden. Met de rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur beoogt de wetgever onder meer de volgende doelen te realiseren:

- ✓ Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording benadrukt de politieke aanspreekbaarheid van het Dagelijks Bestuur;
- ✓ Het kan een kwaliteitsverhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij decentrale overheden hebben;
- ✓ De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

Omdat het separate oordeel van de accountant over rechtmatigheid gaat verdwijnen, is de Kadernota rechtmatigheid 2022 niet (meer) gericht op de accountantscontrole. Dit laatste is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden geregeld.

Verschuiving van rollen

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent ook een verschuiving van rollen in het kader van de accountantscontrole bij ODA:

Algemeen Bestuur:

- ✓ Vaststelling normenkader, verantwoordingsgrens en rapporteringsgrens;
- ✓ Afstemming vooraf en verantwoordingsgesprek voeren met het Dagelijks Bestuur (niet met accountant).

Dagelijks Bestuur:

- ✓ Organiseren van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording;
- ✓ Opstellen van de verantwoording en opname in jaarstukken.

Accountant:

- ✓ Controleert alleen nog de getrouwheid van de jaarrekening (incl. de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording);
- ✓ Adviseren van het Dagelijks Bestuur over de aanpak.

Het is van belang dat ODA hier op een goede wijze invulling aan geeft.



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

6. Actuele ontwikkelingen

Verantwoordingscriteria rechtmatigheid in relatie tot de interne controle

In de jaarrekening legt het Dagelijks Bestuur verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De laatste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2021, waarin de accountant het oordeel over rechtmatigheid afgeeft. Omdat de laatste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze laatste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.

CRITERIA VAN RECHTMATIGHEID	OMSCHRIJVING	TOETSINGSKADER
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde en geautoriseerde begroting.	• Overschrijding van de begroting.
Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	• Subsidievoorwaarden • Aanbesteding • Belastingwetgeving
M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (recht)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik).	• Subsidieregelingen • Kwijtscheiding • Uitkeringen • Aanbesteding
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	• Legesbedragen • Facturen
Valuteringcriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	• Aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
Leveringscriterium	Justheid van ontvangen goederen en/of diensten.	• Inkoop van goederen/ diensten.
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechttebende).	• Betalingsverkeer
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	• Huren en pachten • Parkeerbelasting
Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de Gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	• Inkoop van goederen en/of diensten • Verstrekken van subsidies

Overblijvende
rechtmatigheids-
criteria

Rechtmatigheids-
criteria afgedekt
door controle
'getrouw beeld

Status invoering rechtmatigheidsverantwoording

Wij hebben vernomen dat ODA rondom de aankomende rechtmatigheidsverantwoording al diverse stappen heeft gezet. Zo is er in kaart gebracht wat het effect is van deze aankomende rechtmatigheidsverantwoording voor ODA en op wat voor wijze hierop invulling dient te worden gegeven. Wij achten dit een goede ontwikkeling. In aankomende maanden zal dit verder worden uitgewerkt.

Wij zullen dit proces nauwlettend in de gaten houden en waar nodig uw organisatie voorzien van feedback.

6.2 Wijzigingen WNT vanaf 2022

Het algemeen voltijds- en voljaars bezoldigingsmaximum is voor 2022 verhoogd naar €216.000 (2021: €209.000). Voor topfunctionarissen zonder dienstverband worden de maxima €28.700 (2021: €27.700) per maand voor de eerste zes maanden plus €21.700 (2021: €21.000) per maand voor de tweede zes maanden, met een maximum uurtarief van €206 (2021: €199).

BZK heeft een rekentool ontwikkeld waarmee op basis van enkele eenvoudige vragen de toepasselijke individuele WNT-norm voor 2022 kan worden afgeleid. De rekentool is te vinden op de website www.topinkomens.nl.

NU: Toetsingscriteria specifiek voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

STRAKS: Scope van de door het college af te geven oordeel over de rechtmatigheid (rechtmatigheidsverantwoording).



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

Bijlagen

Bijlage A: Goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie

De met u afgesproken goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Op grond van het Bado stelt het algemeen bestuur de goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie vast die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren.

Op grond van de jaarrekening 2021 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten afgerond € 83.000 (1% van de lasten) en voor onzekerheden € 249.000 (3% van de lasten). Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, kan een goedkeurende controleverklaring afgegeven worden. Deze goedkeuringstolerantie is een kwantitatief criterium. De uiteindelijke oordeelsvorming is echter altijd een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve afwegingen.

Het rapporteringsbedrag, de maatstaf die geldt voor het rapporteren van fouten en onzekerheden, is door het algemeen bestuur bepaald op € 50.000.

Bevestiging onafhankelijke positie

De onafhankelijkheid van de accountant behoort tot het fundament van zijn beroep. In de maatschappelijke discussie over kwaliteitsverbetering van de controle speelt de onafhankelijkheid van accountants een belangrijke rol. Hierbij is op alle assurance opdrachten onder Nederlands recht de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO) van toepassing.

Wij hebben alle aspecten geanalyseerd die onze onafhankelijkheid gedurende het jaar zouden kunnen bedreigen. Wij kunnen u bevestigen dat we zowel als organisatie en als controleteam onafhankelijk zijn van de ODA.

Goedkeurings-tolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$> 1 < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$> 3 < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Bijlage B: Foutenevaluatie en onzekerheden

(Niet-) gecorrigeerde controleverschillen

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van niet-gecorrigeerde controleverschillen boven de rapportagedrempel van € 50.000.

Aard van de controleverschil	Getrouwheid * 1.000	Rechtmatigheid * 1.000
(Niet) gecorrigeerde fouten	N.V.T.	N.V.T.
Gecorrigeerde fouten	N.V.T.	N.V.T.
Overige rechtmatigheidsfouten zonder direct financieel effect vanuit externe regels (EU-aanbesteding)	N.V.T.	N.V.T.

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Aan: het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek te Hengelo

Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening 2021

Ons oordeel

Wij hebben de in deze jaarstukken opgenomen jaarrekening 2021 van gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek te Hengelo gecontroleerd.

Naar ons oordeel:

- geeft de in deze jaarstukken opgenomen jaarrekening een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van het vermogen van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek op 31 december 2021 en het resultaat over 2021 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- zijn de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2021 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand gekomen, in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, waaronder de verordeningen van de gemeenschappelijke regeling, zoals opgenomen in het normenkader.

De jaarrekening bestaat uit:

- de balans per 31 december 2021;
- het overzicht van baten en lasten over 2021;
- de toelichting met een overzicht van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en overige toelichtingen;

Het stelsel voor financiële verslaggeving dat is gebruikt voor het opmaken van de jaarrekening is het BBV.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), het controleprotocol en het normenkader dat is vastgesteld door het algemeen bestuur en de Regeling controleprotocol Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) 2021 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening'.

Onafhankelijkheid

Wij zijn onafhankelijk van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij Assurance opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Materialiteit

De reikwijdte van onze controle wordt beïnvloed door het toepassen van materialiteit. Het begrip ‘materieel belang’ wordt toegelicht in de sectie ‘Onze verantwoordelijkheid voor de controle van de jaarrekening’.

Op basis van onze professionele oordeelsvorming hebben wij de materialiteit voor de jaarrekening als geheel bepaald op € 83.000, waarbij de bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie voor fouten 1% bedraagt en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves, zoals voorgeschreven in artikel 2 lid 1 Bado.

Daarbij zijn voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen WNT-informatie de materialiteitsvoorschriften gehanteerd zoals vastgelegd in de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Wij houden ook rekening met afwijkingen en/of mogelijke afwijkingen die naar onze mening voor de gebruikers van de jaarrekening om kwalitatieve redenen materieel zijn.

Wij zijn met het algemeen bestuur overeengekomen dat wij aan het algemeen bestuur tijdens onze controle geconstateerde materiele afwijkingen rapporteren alsmede kleinere afwijkingen die naar onze mening om kwalitatieve of WNT-redenen relevant zijn.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Verklaring over de in het jaarrapport opgenomen andere informatie

Naast de jaarrekening en onze controleverklaring daarbij, omvatten de jaarstukken andere informatie, die bestaat uit:

- het jaarverslag, waaronder de programmarekening en de paragrafen;
- Overige gegevens

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- met de jaarrekening verenigbaar is en geen materiele afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die op grond van het BBV is vereist.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de voor de gemeenschappelijke regeling van toepassing zijnde vereisten in de Gemeentewet en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie, waaronder het jaarverslag en de overige gegevens in overeenstemming met het BBV.

Verantwoordelijkheden met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole

Verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor:

- het opmaken en het getrouw weergeven van de jaarrekening in overeenstemming met het BBV, alsmede voor het opstellen van het programmaverslag in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, en voor
- de rechtmatige totstandkoming van de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. Rechtmatige totstandkoming betekent in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder de verordeningen van de gemeentelijke regeling, en ten slotte
- een zodanige interne beheersing die het dagelijks bestuur noodzakelijk acht om het opmaken van de jaarrekening en de naleving van die relevante wet- en regelgeving mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Bij het opmaken van de jaarrekening moet het bestuur afwegen of de organisatie in staat is om haar werkzaamheden in continuïteit voort te zetten. Op grond van genoemd verslaggevingsstelsel moet het bestuur de jaarrekening opmaken op basis van de continuïteitsveronderstelling, tenzij het bestuur het voornemen heeft om de organisatie te liquideren of de activiteiten te beëindigen of als beëindiging het enige realistische alternatief is. Het bestuur moet gebeurtenissen en omstandigheden waardoor gerede twijfel zou kunnen bestaan of de organisatie haar activiteiten in continuïteit kan voortzetten, toelichten in de jaarrekening.

Het algemeen bestuur is als kaderstellend en controlerend orgaan op grond van de Wet Gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de organisatie.

Onze verantwoordelijkheid voor de controle van de jaarrekening

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel.

Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), het controleprotocol inclusief het normenkader dat is vastgesteld door het algemeen bestuur, de Regeling Controleprotocol Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) 2021, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fouten of fraude dan wel het niet rechtmatig tot stand komen van baten en lasten alsmede

de balansmutaties, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;

- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de organisatie;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving, de gebruikte financiële rechtmatigheidscriteria en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het dagelijks bestuur en de toelichtingen die daarover in de jaarrekening staan;
- het vaststellen dat de door het bestuur gehanteerde continuïteitsveronderstelling aanvaardbaar is. Tevens het op basis van de verkregen controle-informatie vaststellen of er gebeurtenissen en omstandigheden zijn waardoor gereede twijfel zou kunnen bestaan of de organisatie haar activiteiten in continuïteit kan voortzetten. Als wij concluderen dat er een onzekerheid van materieel belang bestaat, zijn wij verplicht om aandacht in onze controleverklaring te vestigen op de relevante gerelateerde toelichtingen in de jaarrekening. Als de toelichtingen inadequaat zijn, moeten wij onze verklaring aanpassen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die verkregen is tot de datum van onze controleverklaring. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat een organisatie haar continuïteit niet langer kan handhaven;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening en de daarin opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende transacties en gebeurtenissen en of de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Wij communiceren met het algemeen bestuur onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Rosmalen, 4 maart 2022

WHS Registeraccountants



H.H. van Santvoort MSc RA



Omgevingsdienst
Achterhoek

Jaarstukken 2021

Jaarverslag en jaarrekening 2021

Jaarstukken 2021

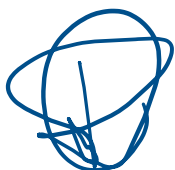
Jaarverslag en jaarrekening 2021

Datum: 21 februari 2022

Status: versie AB vergadering 21-3-2021
© Omgevingsdienst Achterhoek



Omgevingsdienst
Achterhoek



Elderinkweg 2, 7255 KA Hengelo (Gld)

info@odachterhoek.nl

www.odachterhoek.nl

www.gelderseomgevingsdiensten.nl



@odachterhoek



/OmgevingsdienstAchterhoek

INHOUDSOPGAVE

JAARVERSLAG 2021	4
I. Voorwoord	4
II. Inleiding	6
III. Programma 1 – Vergunningverlening	8
IV. Programma 2 – Toezicht en Handhaving	10
V. Programma 3 – Specialismen	14
VI. Programma 4 - Stelseltaken	16
VII. Programma 5 – Overige activiteiten en projecten	18
VIII. Financiële uitkomsten	19
IX. Paragrafen	20
1. Bedrijfsvoering	20
2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing	22
3. Financiering	28
4. Onderhoud kapitaalgoederen	29
JAARREKENING 2021	30
Balans per 31 december 2021	31
Toelichting op de balans	34
WNT-verantwoording 2021 Omgevingsdienst Achterhoek	39
Overzicht van baten en lasten	41
Toelichting overzicht van baten en lasten	42

JAARVERSLAG 2021

I. Voorwoord

Het jaar 2021 gaat de boeken in als het jaar met de langste kabinetsformatie ooit, terwijl er meer dan genoeg aan de hand was waar besluitvorming en doortastendheid op nodig is. Er speelt veel in het fysieke domein en dat raakt het werk van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA).

Ook in 2021 hebben we onze werkzaamheden uitgevoerd onder de beperkingen van Corona. Dat betekent bijvoorbeeld dat controles altijd vooraf aangekondigd worden, tenzij er redenen zijn om dit niet te doen (o.a. bij handhavingstrajecten). Overleggen, soms ook met bedrijven of adviseurs vinden digitaal plaats. We houden ons aan de RIVM spelregels.

We hebben ons werk ondanks Corona goed kunnen uitvoeren. Toch missen we de persoonlijke contacten tussen medewerkers, met onze partners en uiteraard met de mensen in de Achterhoek voor wie we ons mooie werk doen.

We hebben het werk in het afgelopen jaar zien toenemen. Veel van deze toename komt door extra taken. Bijvoorbeeld extra werkzaamheden voor klimaat, energie en duurzaamheid, ondermijning, zeer zorgwekkende stoffen, uitbreiding van advisering over Omgevingsplannen of stikstofproblematiek. En ook bij de voorbereiding op de Omgevingswet.

We zijn verheugd dat de ODA steeds meer wordt gevonden voor dit werk. We proberen onze partners te ontzorgen en kennis te delen op de nieuwe beleids- en wetgevingsterreinen.

Samen optrekken helpt! Het geeft duidelijkheid naar de omgeving als de regels per gemeente niet heel erg verschillen. Uiteraard is er maatwerk nodig en mogelijk voor specifieke locaties en die ruimte blijft. Een ander voordeel is dat niet elke beleidsregel bij iedere gemeente opnieuw bedacht en uitgewerkt hoeft te worden.

2021 is ook het jaar van onderzoek naar de kwaliteit en werking van het VTH-stelsel en daarbinnen van de Omgevingsdiensten. De Commissie Van Aartsen heeft daarover geadviseerd met het rapport "Om de leefomgeving". Hierin staan tien aanbevelingen, die gaan o.a. over robuustheid en kwaliteit, kennis delen, mandaten en financiering. Het rapport heeft geleid tot vervolgonderzoek in de zomer en in december tot een kamerbrief van de staatssecretaris van I&W.

Het bestuur houdt deze ontwikkelingen bij en we zullen hierop anticiperen. De ODA gaat aan de slag met de aanbevelingen en ziet zeker kansen en verbetermogelijkheden, binnen de ODA, binnen het Gelders Stelsel en op landelijk niveau.

Een knelpunt voor onze uitvoeringsorganisatie is de enorme druk op de arbeidsmarkt. Het is lastig om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Daarom zijn we na de zomer van 2021 gestart met een aantal trainees die we zelf opleiden als extra instroomspoor.

De ODA sluit het jaar af met een positief financieel resultaat. Dat gaan we met de partners verrekenen. Voor een aantal partners is -in opdracht- meer werk uitgevoerd dan begroot. Ook hebben we diensten aan derden verleend die positief bijdragen aan het resultaat.

We blijven ons inzetten voor een mooie, leefbare, veilige en gezonde Achterhoek en we kijken ernaar uit om dat in 2022 weer iets meer te kunnen doen op basis van persoonlijk contact.

Hengelo, 21 februari 2022.

Met vriendelijke groet namens
Het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek,

Ir. Petra G.M. van Oosterbosch,
Directeur

II. Inleiding

1. Algemeen

Voor u ligt het jaarverslag en de jaarrekening 2021 van de ODA.

De ODA is opgericht op 7 november 2012, de eerste vergadering van het Algemeen Bestuur van de ODA. De ODA kent twee bestuursorganen namelijk het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur.

De voorzitter wordt door en uit het Algemeen Bestuur gekozen.

Op 31 december 2021 waren de besturen als volgt samengesteld.

Algemeen Bestuur:

Lid	Functie	Gemeente/ Provincie	Plaatsvervanger	Functie
T.M.M. Kok	Wethouder	Aalten	M.J. Veldhuizen	Wethouder
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester	Berkelland	M.H.H. van Haaren	Wethouder
W.W. Buunk	Wethouder	Bronckhorst	P.L.P.S. Hofman	Wethouder
F.H.T. Langeveld	Wethouder	Doetinchem	H.G. Bulten	Wethouder
R.R.S. Bosch*	Wethouder	Lochem	S.W. van 't Erve	Burgemeester
W.J.A. Gerritsen	Wethouder	Montferland	O.G. van Leeuwen	Wethouder
B.T.M. Porskamp	Wethouder	Oost Gelre	M.G. Frank	Wethouder
O.E.T. van Dijk	Burgemeester	Oude IJsselstreek	S.L. Hiddinga	Wethouder
I.T.F. Klein Gunnewiek	Wethouder	Winterswijk	B.J.J. Bengevoerd	Burgemeester
L.J. Werger	Wethouder	Zutphen	A. De Jonge	Wethouder
P.G.J. Kerris	Gedeputeerde	Gelderland	J.W.M. van der Meer	Gedeputeerde
Secretaris				
P.G.M. van Oosterbosch	Directeur	ODA	R. Reinders	Afdelingshoofd

*) vanaf 30 maart 2021 en volgt daarmee de heer B.J. Groot Wesseldijk op.

Dagelijks Bestuur:

Lid	Functie	Gemeente/ Provincie	Plaatsvervanger	Functie	Gemeente
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester vz	Berkelland			
B.T.M. Porskamp**	Wethouder	Oost Gelre			
W.J.A. Gerritsen	Wethouder	Montferland			
W.W. Buunk	Wethouder	Bronckhorst			
P.G.M. van Oosterbosch	Directeur	ODA	R. Reinders	Afd.hoofd	ODA

**) vanaf 24 maart 2021 en volgt daarmee de heer B.J. Groot Wesseldijk op.

2. Financiële uitkomsten

		Begroting 2021		Begroting na wijz		Realisatie 2021		Begr-real
x 1.000 euro	Taakveld	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan								
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	1.968	1.046	1.968	1.046	1.815	1.230	-337
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	4.806	2.907	4.806	2.907	4.591	2.819	-127
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	1.310	929	1.310	929	1.678	1.440	-143
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer							
Eigen stelseltaak		104	123	104	123	83	97	5
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten			691		691		444	247
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	4		4		324	96	224
Overzichten								
Overhead	0.4 Overhead onderst. Organisatie		2.432		2.432	0	2.261	171
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury							
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		64		64	0	0	64
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		8.192	8.192	8.192	8.192	8.491	8.387	104
Verrekening met deelnemers batig saldo 2020							395	-395
Ontrekking algemene reserve ivm saldo 2020						395		395
Gerealiseerde resultaat		8.192	8.192	8.192	8.192	8.886	8.782	104

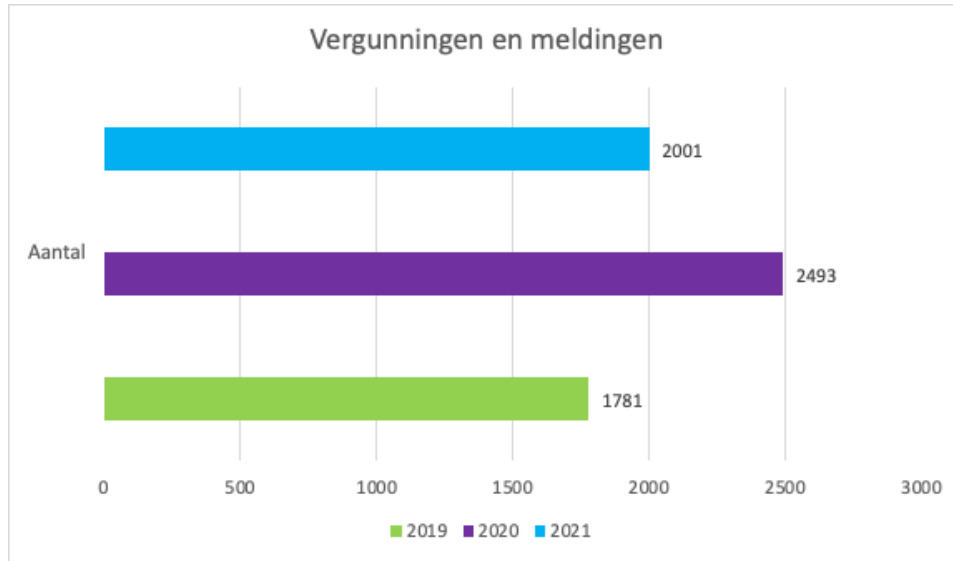
Procedure jaarrekening

- De procedure inzake de jaarrekening ziet er als volgt uit: Het Dagelijks Bestuur zendt de ontwerp jaarstukken 2021 vóór 15 april 2022 aan Provinciale Staten en de gemeenteraden.
- Provinciale staten en de gemeenteraden kunnen hun zienswijzen over de ontwerp jaarstukken indienen bij het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst.
- Het Dagelijks Bestuur verzamelt de zienswijzen en biedt de ontwerp jaarstukken voorzien van de zienswijzen aan het Algemeen Bestuur.
- Het Algemeen Bestuur stelt de jaarstukken 2021 vervolgens vóór 15 juli 2022 vast.
- Onmiddellijk na de vaststelling van de jaarstukken door het Algemeen Bestuur zendt het Algemeen Bestuur de jaarstukken aan Provinciale Staten en de gemeenteraden.
- Het Dagelijks Bestuur zendt de jaarstukken vóór 1 augustus 2022 aan de minister.

III. Programma 1 – Vergunningverlening

1. Wat hebben we bereikt

Het aantal afgehandelde procedures is in het jaar 2021 ten opzichte van 2020 afgenomen maar ligt nog wel boven het niveau van 2019. Vergunningen en meldingen zijn vraag gestuurd.



Percentage WABO vergunningen binnen wettelijke termijn (KPI gesteld op 90%)

Tijdigheid van een besluit binnen de wettelijke termijn is van belang voor zowel partners als burgers en bedrijven vanuit het oogpunt van een goede service en het voorkomen van ongewenste situaties door van rechtswege afgegeven WABO vergunningen. Met de wettelijke termijn wordt hierbij bedoeld de wettelijk maximale tijdsduur (inclusief eventuele verlengingen) tussen inboeken van een aanvraag en het afgeven van de definitieve beschikking. Dit kan een fatale termijn (waarbij het daarna van rechtswege verleend is) of een termijn van orde zijn. In het Gelders Stelsel is een kritische prestatie indicator (KPI) bepaald voor het tijdig verlenen van vergunningen. Deze **KPI is gesteld op 90 %** WABO vergunningaanvragen binnen wettelijke termijn t.o.v. alle WABO vergunningaanvragen.

We hebben de buiten behandeling gelaten en ingetrokken vergunningsaanvragen niet meegeteld in de berekening van de KPI's. Ook de meervoudige besluiten zijn niet meegeteld omdat de gemeente dan het besluit neemt. Bij een meervoudig besluit geeft de ODA advies over het milieudeel van het besluit. Daarnaast worden procedures die een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de provincie nodig hebben ook buiten de meting gelaten. Dit omdat we geen invloed hebben op het tijdig afgeven van de vvgb.

In 2021 zijn in totaal 46 procedures afgerond waarvan 41 tijdig. **89%** van de procedures zijn binnen de (wettelijke) termijn afgehandeld. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar (84%) en 2019 (57%). Er wordt verder toegewerkt naar de doelstelling van 90%. Er zijn geen negatieve effecten geconstateerd uit het niet halen van de termijnen. Er zijn geen reguliere procedures van rechtswege verleend.

2. Wat hebben we daarvoor gedaan

In 2021 heeft het team Vergunningen zich met name gericht op:

- De uitvoering van primaire taken in het kader van vergunningverlening en milieumeldingen.
- Het bieden van extra ondersteuning bij het afhandelen van asbestslopmeldingen op verzoek van een van onze partners.
- Door jurisprudentie en hoge werkdruk bij de Provincie Gelderland kwamen nog steeds niet veel vvgb's (verklaring van geen bedenkingen) binnen. Dit betekent dat een aantal ODA procedures niet konden worden afgewerkt of dat er soms dubbel werk moest worden verricht doordat gegevens als gevolg van de lange termijnen waren verouderd.

3. Wat heeft het gekost

(bedragen in 1.000 euro's)

Overzicht baten en lasten Programma 1 Vergunningverlening							
	Begr. 2021 Na wijz.			Realisatie 2021			Begr - rel
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Saldo
Programmaplan							
Programma 1 Vergunningverlening	1.968	1.046	922	1.815	1.230	585	-337
Overzicht							
Algemene dekkingsmiddelen							
Overhead		545	-545		507	-507	38
Onvoorzien		14	-14		0	0	14
Saldo van baten en lasten	1.968	1.605	363	1.815	1.737	78	-285
Mutaties reserves							
Resultaat	1.968	1.605	363	1.815	1.737	78	-285

De baten uit Vergunningverlening liggen iets lager dan begroot. Dit zit vooral op de meer complexe vergunningen. De lasten zijn gebaseerd op de salarislasten van het team vergunningen en de inhuur derden. De netto-lasten zijn hoger dan begroot.

IV. Programma 2 – Toezicht en Handhaving

1. Wat hebben we bereikt

Reguliere en aspectcontroles bij bedrijven

Controles 2021	Afgerond	Opgestart, maar nog niet afgerond
Regulier	1078	459
Aspect	956	262
Totaal	2034	721

Er is nagenoeg hetzelfde aantal reguliere en aspectcontroles als in 2020 afgerond. Toen waren het er in totaal 2044. Bij aspectcontroles kun je denken aan specifieke aspectcontroles als EPRTR, geluidsmetingen, vuurwerk en energiecontroles, maar ook aan controles waar gekeken wordt naar de top X aspecten van meest voorkomende overtredingen bij een branche. Deze aspecten worden mede met behulp van gemaakte brancheplannen en de data daaruit bepaald.

Percentage volledige naleving na 1^e controlebezoek

Dit wordt berekend door te registreren waar geen hercontrole nodig is geweest. De 77% van dit jaar is hoger als vorig jaar (70%), maar ongeveer gelijk aan 2019 (78%) en 2018 (80%). De daling van vorig jaar lijkt dus incidenteel, ondanks het feit dat we steeds meer daar toezicht houden waar de grootste risico's zijn en/ of er een minder naleefgedrag is. Een oorzaak van de stabilisatie is mogelijk dat we met branchegericht werken en brancheplannen ook meer aan voorlichting doen en dat er meer aspectcontroles zijn in plaats van alleen reguliere controles.

Afhandeling klachten en meldingen ongewone voorvallen/ incidenten

Klachten/ meldingen	2019	2020	2021
Aantal	1877	1520	1335
Binnen termijn afgehandeld	86%	87%	85%

Je ziet een duidelijke dalende trend vanaf 2019 tot nu. Naast mogelijke effecten door Corona (minder bedrijvigheid) komt dit omdat we bij langdurige knelpunten steeds meer in gesprek komen met de buurt of omdat de problemen zijn opgelost. In het algemeen gaan de meeste klachten over een beperkt aantal bedrijven binnen de Achterhoek. Deze bedrijven worden door ons gezien als aandachtsbedrijven (zie kopje aandachtsbedrijven).

Er zijn verder geen grote noemenswaardige ongewone voorvallen/incidenten en geweest.

Percentage klachten binnen termijn afgehandeld

De norm is dat klagers/melders binnen 3 werkdagen worden geïnformeerd over het vervolg van hun klacht en dat tenminste 85% van de klachten binnen 2 weken is afgerond. Dat wil zeggen dat of de klacht helemaal afgehandeld is of dat vervolgstappen zijn afgesproken (b.v. geluidsmeting bij geluidsklachten). Van de klachten die we in 2021 hebben ontvangen is 85% (1139) binnen de afgesproken termijn van 2 weken afgerond. Bij een overschrijden van de termijn gaat het vooral om klachten en meldingen van lang(er)lopende handhavingssaken.

Aandachtsbedrijven/ ondermijning

Dit betreft bedrijven die extra aandacht nodig hebben en daardoor vaak ook veel tijd kosten. Je kunt hierbij aan 4 verschillende categorieën denken:

- bedrijven met een hoog risicoprofiel;
- bedrijven met een slecht naleefgedrag;
- bedrijven met veel (gegronde) klachten uit de omgeving;
- bedrijven in verband met mogelijke ondermijning/ milieucriminaliteit.

Het aantal bedrijven is dynamisch en het kan ook een combinatie van bovenstaande categorieën zijn. Elk jaar vallen er bedrijven af, maar er komen ook wat bij. Over 2021 hebben we het over 68 bedrijven, waarvan 20 met een hoog risicoprofiel, 12 met een slecht naleefgedrag, 29 met veel klachten en 7 door ondermijning/ milieucriminaliteit. Onder de laatste categorie zitten ook 5 opgerolde drugslabs. De ODA helpt hier met name bij de opruimwerkzaamheden in verband met het gebruik van gevaarlijke stoffen en dan met name kwik(verbindingen) en de handhavingszaken die volgen op het ontmantelen van de drugslabs.

Energiecontroles en beoordelingen

Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML)

Als een bedrijf meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m3 gas per jaar verbruikt, dan geldt een verplichting om de energiebesparende maatregelen uit te voeren die binnen 5 jaar terugverdiend kunnen worden. We hebben 481 EML controles afgerond, wat iets meer is dan de voor 2021 geplande 412. Na de controle wordt in een plan van aanpak aangegeven op welke termijn welke maatregelen genomen gaan worden. Hierop houden we toezicht.

We merken dat ondernemers steeds meer aandacht hebben voor energiebesparingsmaatregelen. Dit zien we ook terug bij de controles. Vaak hebben ze dan al een aantal maatregelen genomen. Aan de andere kant zien we dat er een aantal bedrijven hardnekkig volhouden om niets te willen doen. Daar zetten we onze handhaving op in (met name via lasten onder dwangsom).

Informatieplicht energiebesparende maatregelen

De ondernemer was verplicht om uiterlijk voor 1 juli 2019 door middel van een melding het bevoegd gezag te informeren welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Deze wordt dan gebruikt om te controleren of aan boven genoemde energiebesparingsplicht is voldaan. We sporen zoveel mogelijk bedrijven op die zich nog niet gemeld hebben en we dwingen dan af dat ze dat alsnog doen. Het aantal niet gemelde bedrijven wordt steeds kleiner. Helaas hebben we geen 100% inzicht in welke bedrijven moeten voldoen aan de registratieplicht. Dat is een landelijk probleem waar geen oplossing voor is.

Bijdrage aan stimulering energiebesparing MKB bij regionale en lokale initiatieven

De ODA helpt de gemeentes aan de voorkant mee bij de stimulering van energiebesparing voor bedrijven. Dit betreft o.a. de volgende taken:

- Ondernemer op de hoogte stellen van mogelijkheden voor aangeboden energiescans;
- Waar mogelijk ondernemers wijzen op mogelijke andere subsidies binnen gemeentes;
- Informatieverstrekking over de verplichtingen van ondernemers t.a.v. energiebesparing om vrijwillige deelname te stimuleren (zodat toezicht en handhaving voorkomen wordt);
- Meedenken met lokale initiatieven.

Overige controles en handhaving

Toezicht bodem

Dit betreft controles op het gebied van bodemsaneringen (Wet bodembescherming) en grondtoepassingen (Besluit Bodemkwaliteit). We doen dit op basis van een risico- en effectgerichte benadering, waarbij we net als bij asbest gebruik maken van vrije veldcontroles om illegale grondtoepassingen en opslagen te traceren.

Slopen/ Asbest

We hebben in 2021 voor 5 gemeentes asbestcontroles uitgevoerd, waarbij we niet alleen afgaan op ingediende asbestmeldingen maar ook op zoek zijn naar illegale asbestverwijdering via vrije veldcontroles. In totaal hebben we voor deze gemeentes 317 locaties bezocht, waarbij we regelmatig handhavend moesten optreden.

Geluidmetingen

Dit betreft geluidmetingen bij evenementen. Door de Coronacrisis zijn er maar enkele geweest in de zomermaanden.

Vuurwerkcontroles

De ODA had de opdracht om 35 vuurwerkverkooppunten te controleren in 2021. Hiervoor zijn controles uitgevoerd in het najaar op brandveiligheids- en installatietechnische aspecten (zoals veiligheidsafstanden, brandwerendheid van bouwdeelen en keuring van de sprinkler). Door het verbod op verkoop van vuurwerk in 2021 zijn de jaarlijkse eindejaarscontroles niet doorgegaan.

Verzoeken tot handhaving

Wij krijgen verzoeken van derden om op een bedrijf te gaan handhaven. Deze verzoeken moeten beoordeeld worden en vervolgens wordt besloten om wel of niet te gaan handhaven. Van deze mogelijkheid wordt steeds meer gebruik gemaakt.

Last onder dwangsom of bestuursdwang

Door de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) meer toe te passen zijn de laatste jaren steeds meer (vooraankondigingen) lasten onder dwangsom of bestuursdwang opgelegd. Het betreft over het algemeen zaken van kleinere overtredingen die allemaal of al opgelost zijn of snel opgelost kunnen worden. Het wil dus niet zeggen dat het allemaal leidt tot een daadwerkelijke dwangsom of bestuursdwang. De meeste bedrijven hebben voor het zover komt de overtreding(en) al opgelost.

Strafrechtelijke handhaving door Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's)

De BOA's hebben voor alle partners strafrechtelijke handhaving uitgevoerd. Dit betreft diverse soorten overtredingen. Er zijn 87 strafrechtelijke onderzoeken opgestart waarbij 22 processen-verbaal (PV's) c.q. BSBm-en zijn uitgeschreven en 5 strafrechtelijke waarschuwingen (zowel schriftelijk als mondeling) zijn uitgedeeld. Er zijn 60 zaken opgepakt waar het onderzoek niet heeft geleid tot vervolging (het inzetten van een strafrechtelijk instrument).

In overleg met de functioneel parket hebben de BOA's het stoppersproject binnen de agrarische branche strafrechtelijk ondersteund met als doel een gelijke aanpak in Gelderland en Overijssel om het wederrechtelijk verkregen voordeel weg te nemen. In 7 van deze strafrechtelijke onderzoeken heeft het geleid tot een PV, welke zijn aangeleverd bij het functioneel parket. Verder is in 2021 gestart met een intensievere samenwerking met het basisteam en milieuteam van de politie om de milieuovertredingen beter op elkaar af te stemmen binnen de Achterhoek.

2. Wat hebben we daarvoor gedaan

Verbeterde uitvoering toezicht

We werken met een risico & effectgerichte benadering, gebaseerd op steeds meer beschikbare informatie vooraf. Dit hebben we voor enkele branches vertaald naar specifieke brancheplannen. Hierin staan verschillende manieren van toezicht houden, zoals de traditionele reguliere controle, de aspectcontrole en de zelfcontrole (bedrijven vullen vooraf zelf een checklist in, waarna gekeken wordt waar de ODA zelf nog langs moet gaan voor een controle). Verder wordt in een brancheplan ook beschreven welke overtredingen het meest voorkomen in zo'n branche en hoe je mogelijke overtredingen kunt voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting.

Landelijke handhavingstrategie (LHS)/ naleefgedrag

Binnen de ODA wordt gewerkt met de LHS. Hierbij wordt per overtreding in stappen bekeken wat de vervolgacties moeten zijn. Dit kan betekenen dat zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk opgetreden moet worden. Een belangrijk aspect hierbij is het naleefgedrag van het bedrijf (overigens ook een onderdeel van het risico- en effectgerichte toezicht).

Gebruik van strafrecht

In het kader van het vorige punt en de toetsing van overtredingen aan de hand van de LHS zijn de werkzaamheden in het kader van het strafrecht door de BOA's van belang. Daarom wordt er steeds gekeken naar een verbetering van de samenwerking met het OM, FP en de politie. De onderlinge contacten zijn goed, maar de verwachtingen en daarmee de werkafspraken en de -processen worden komend jaar nog beter op elkaar afgestemd.

Ondermijning

Ondermijning is de vermenging van de onderwereld met de bovenwereld. Je kunt hierbij b.v. denken aan drugslabs in leegstaande bedrijfspanden maar ook aan fraudezaken en milieucriminaliteit. De ODA kan hierbij vaak helpen, o.a. omdat onze medewerkers de ogen en oren kunnen zijn voor het signaleren van deze zaken. Binnen de ODA hebben we daarvoor een coördinator ondermijning die in nauw contact staat met de gemeentes en andere handhavingpartners. We merken dat we steeds vaker hiervoor ingezet worden. In 2021 hebben we voor de partners ook een themabijeenkomst hierover verzorgd.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

We hebben in 2021 een uitvraag gedaan naar het gebruik en de emissie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bij de Achterhoekse gemeentelijke bedrijven. Van deze stoffen is vastgesteld dat zij zeer schadelijk zijn voor mens en milieu en op basis daarvan zoveel mogelijk geweerd dienen te worden uit het milieu. Dit was een deelproject van een gesubsidieerd landelijk project met als doel om meer inzicht te krijgen in de aanwezigheid en problemen/ knelpunten van ZZS in Nederland. Deze uitvraag geldt dan ook als voorbeeld voor de andere omgevingsdiensten. De resultaten hieruit worden ook gebruikt om in 2022 mee te nemen in de controles en daarvoor extra aandacht te vragen bij de betreffende bedrijven met ZZS.

Gelders Programma gemeentelijke complexe bedrijven

In 2021 is binnen het Gelders stelsel ook bekeken of en hoe de gemeentelijke complexe bedrijven geplaatst kunnen worden onder een gezamenlijk Gelders programma. De conclusie was dat dit het beste kon door wel te werken met 1 programma, maar dat de uitvoering daarvan bij de lokale Omgevingsdienst zou blijven. In 2022 wordt het programma verder vorm gegeven.

3. Wat heeft het gekost

(bedragen in 1.000 euro's)

Overzicht baten en lasten Programma 2 Toezicht en Handhaving							
	Begr. 2021 Na wijz.			Realisatie 2021			Begr - rel
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Saldo
Programmaplan							
Programma 2 Toezicht en Handhaving	4.806	2.907	1.899	4.591	2.819	1.772	-127
Overzicht							
Algemene dekkingsmiddelen							
Overhead		1.366	-1.366		1.270	-1.270	96
Onvoorzien		36	-36		0	0	36
Saldo van baten en lasten	4.806	4.309	497	4.591	4.089	502	5
Mutaties reserves							
Resultaat	4.806	4.309	497	4.591	4.089	502	5

Zowel de kosten als de baten uit toezicht en handhaving zijn iets lager dan begroot. Dat heeft met name te maken met de beperkingen voor toezicht vanwege Corona (lockdowns) in het begin en eind van 2021 en het niet doorgaan van evenementen (minder werk op het gebied van geluidsmetingen e.d.). De nettolasten zijn wel conform de begroting.

V. Programma 3 – Specialismen

1. Wat hebben we bereikt

Het totaal aantal adviezen in het jaar 2021 is ten opzichte van 2020 toegenomen. Voor een verdere toelichting zie hieronder in paragraaf 2.

Percentage adviezen binnen de servicenorm van 4 weken (doel 80%)

85% van de adviezen zijn binnen de afgesproken 4 weken geleverd. Dit ligt boven de doelstelling en is een verlaging ten opzichte van het jaar ervoor toen 93% van de adviezen binnen de servicenorm van 4 weken lag.

2. Wat hebben we daarvoor gedaan

Archeologie

In 2021 lag de focus op regulier archeologisch werk zoals het beoordelen van opgravingsrapporten, het toetsen van archeologische bureauonderzoeken en booronderzoeken. Om de kwaliteit van de archeologietaken te borgen en te voldoen aan de kwaliteitscriteria wordt er samengewerkt met de archeologische dienst van de gemeente Zutphen.

Bodem

Naast reguliere taken zoals het geven van bodemadviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en het beoordelen van bodemrapporten zijn in 2021 de volgende projecten uitgevoerd:

- De Nota bodembeheer en Bodemkwaliteitskaart (Bkk) is door de partners vastgesteld. Via een openbare viewer zijn de kaarten en de stukken te benaderen. Belanghebbenden en contactpersonen van de gemeente zijn hierover geïnformeerd.
- De impactanalyse met betrekking tot de overdracht van bodemtaken van de provincie is gereed. Deze is besproken met de partners.
- Samen met de partners voeren we het project 'bodem in de Omgevingswet' uit. Het doel van dit project is kijken hoe de taken die we nu uitvoeren straks onder de Omgevingswet worden uitgevoerd en welke taken erbij komen. Verder gaan we na of het nodig is om, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, nog lokale regels op te stellen. Ook wordt nagegaan of er regels uit de bruidsschat zijn die vatbaar zijn voor discussies met aanvragers. Dit project is nog niet afgerond en loopt nog door in 2022.

Externe veiligheid

In 2021 zijn er reguliere taken uitgevoerd zoals het geven van externe veiligheidsadviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en het beoordelen van externe veiligheid in omgevingsvergunningen (milieu).

Luchtkwaliteit & diverse plannen

Naast reguliere taken zoals het geven van luchtkwaliteitsadviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en het beoordelen van luchtkwaliteitsrapporten is in 2021 voor zes gemeenten de monitoring van de luchtkwaliteit uitgevoerd in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Tevens is bijgedragen aan diverse projectgroepen van onze partners betreffende omgevingsvisies, omgevingsplannen en bestemmingsplannen.

Juridisch

In 2021 zijn reguliere taken uitgevoerd als: het juridisch toetsen van omgevingsvergunningen, het opstellen en toetsen van handhavingsbesluiten, de ondersteuning van vergunningverleners en toezichthouders, het behandelen van bezwaarprocedures, voorlopige voorzieningen en

(hoger)beroepsprocedures, het afhandelen van verzoeken tot handhaving, verstrekken informatie bij WOB verzoeken van de provincie, het bijhouden van jurisprudentie en nieuwe wetgeving en implementeren hiervan in de organisatie.

Daarnaast is juridisch bijgedragen aan:

- saneren van ontmantelde drugslabs en kostenverhaal
- implementatie van de Omgevingswet bij zowel de partners als ook binnen de eigen organisatie
- actualiseren DVO's en mandaten in verband met de Omgevingswet
- proces voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling
- nader afstemmen van werkprocessen tussen de ODA en gemeentelijke bezwaarcommissies van de partners
- bijdragen aan de behandeling van gemeentelijke WOB verzoeken

Geluid

Naast de reguliere taken zoals het geven van geluidadviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen, het beoordelen van geluidsrapporten en zonebeheer liep er in 2021 een inventarisatie van alle (gezoneerde) industrieterreinen. In dit kader wordt bekeken of de industrieterreinen en de daarbij behorende zonering zoals bedoeld in de Wet geluidhinder juist in de bestemmingsplannen is opgenomen. De uitkomsten van deze inventarisatie is kortgesloten met onze juristen en vervolgens zijn we gestart met het afstemmen met onze partners.

Omgevingswet

De werkzaamheden die de ODA heeft opgepakt in het gezamenlijke project omgevingswet zijn via Programma 3, specialismen, bij de partners in rekening gebracht.

3. Wat heeft het gekost

(bedragen in 1.000 euro's)

Overzicht baten en lasten Programma 3 Advies							
	Begr. 2021 Na wijz.			Realisatie 2021			Begr - rel
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Saldo
Programmaplan							
Programma 3 Advies	1.310	929	381	1.678	1.440	238	-143
Overzicht							
Algemene dekkingsmiddelen							
Overhead		521	-521		484	-484	37
Onvoorzien		14	-14		0	0	14
Saldo van baten en lasten	1.310	1.464	-154	1.678	1.924	-246	-92
Mutaties reserves							
Resultaat	1.310	1.464	-154	1.678	1.924	-246	-92

De baten zijn toegenomen door extra werk. Ook aan de lasten kant zien we een stijging. Vooral bij de specialismen is de ODA genoodzaakt een beroep te doen op externe inhuur.

VI. Programma 4 - Stelseltaken

Het Gelders Stelsel is een samenwerkingsverband van de zeven Gelderse Omgevingsdiensten (OD's). De OD's verrichten in de nabijheid van gemeenten de Wabo-taken waarvoor zij robuuste taakuitvoering realiseren. Om deze robuustheid te garanderen zijn samenwerkingsafspraken gemaakt die zijn vastgelegd in stelselafspraken. Hiermee zijn de OD's in Gelderland onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Er zijn stelselafspraken gemaakt over:

- Complexe vergunningverlening (ODRN);
- Complexe handhaving (ODRA);
- Ketentoezicht (ODR);
- Coördinatie en kwaliteit, Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten (I-GO) (ODDV);
- Het Portaal - kenniscentrum en communicatie (OVIJ);
- Coördinatie Bestuurlijke strafbeschikking Milieu (ODNV);
- HRM, Bestuurlijk & Juridisch (ODA).

De dienst waar een stelseltaak is belegd, voert die taak uit mede ten behoeve van de overige diensten. Daarmee is de basis gelegd voor het Gelders Stelsel dat in samenhang functioneert. ODA voert de stelseltaken HRM, Bestuurlijk & Juridisch uit.

Een paar lichten we eruit.

Complexe vergunningverlening

Op het grondgebied van de ODA liggen complexe gemeentelijke inrichtingen. De impact van complexe bedrijven is groot door bijvoorbeeld luchtuitstoot, geur- en geluidoverlast of omdat deze bedrijven met gevaarlijke stoffen of afval werken. De ODRN stelt voor de omgevingsdiensten in Gelderland en dus ook voor de ODA het milieudeel voor de omgevingsvergunning op voor dit type bedrijven. ODRN levert hiervoor de technische inhoud en alle onderdelen die te maken hebben met aspecten zoals externe veiligheid, geluid, lucht en geur. De totale regie van de procedure, zoals het versturen van brieven en het bewaken van wettelijke termijnen, ligt bij de lokale omgevingsdienst.

P&O stelseltaak (ODA)

Oda is verantwoordelijk voor de stelseltaak HRM. Vanuit een coördinerende rol vertegenwoordigt zij de HR-expertgroep, bestaande uit 7 HR adviseurs en een arbeidsjurist. De HR-expertgroep houdt zich bezig met gezamenlijke HR-thema's. Deze zijn gerelateerd aan het gezamenlijk arbeidsvoorwaardenreglement, de cao en de medezeggenschap. In 2021 is veel energie gestoken in het updaten van gesprekkencyclus en de komst van de nieuwe cao. Daarnaast is er door de WNRA in 2019 ruimte vrijgekomen die het mogelijk maakt om de OR een grotere rol te geven in de gezamenlijke medezeggenschap. Deze ruimte is in het 2021 samen met de OR-voorzitters verder verkend. Het concept CMZ-convenant is in een afrondende fase.

Bestuurlijk & juridisch (ODA)

De expertgroep adviseert de directeuren over diverse thema's waaronder:

- Voorbereiding bestuurlijke besluitvorming
- Aanpassing mandaatregeling als gevolg van Omgevingswet
- Vereenvoudiging van procedures
- Samenwerking taskforce Omgevingswet

BSBm (Bestuurlijke Straf Beschikking milieu) ODNV)

De bevoegdheid voor de BSBm is toebedeeld aan de directeuren van de omgevingsdiensten en wordt uitgevoerd door BOA's. Binnen het stelsel was tot halverwege 2021 de coördinatie van de uitvoering van de BSBm's en het aanspreekpunt voor het OM belegd bij omgevingsdienst Noord

Veluwe. Met het vertrek van de toenmalige directeur is deze taak overgedragen aan de directeur van de ODA, de uitvoering blijft bij Noord Veluwe.

Wat heeft het gekost

(bedragen in 1.000 euro's)

Overzicht baten en lasten Programma 4 Stelseltaken							
	Begr. 2021 Na wijz.			Realisatie 2021			Begr - rel
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Saldo
Programmaplan							
Programma 4 Stelseltaken	104	814	-710	83	542	-459	251
Overzicht							
Algemene dekkingsmiddelen							
Overhead		0	0		0	0	0
Onvoorzien		0	0		0	0	0
Saldo van baten en lasten	104	814	-710	83	542	-459	251
Mutaties reserves							
Resultaat	104	814	-710	83	542	-459	251

Voor een toelichting verwijzen wij u naar het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.

VII. Programma 5 – Overige activiteiten en projecten

Commissie van Aartsen

Op 4 maart 2021 heeft de commissie van Aartsen het rapport "Om de leefomgeving" aan de demissionair staatsecretaris) aangeboden. De commissie doet tien aanbevelingen om te komen tot een toekomstvast, effectief, slagvaardig en toekomstgericht VTH-stelsel. Als gevolg van dit rapport zijn er begin september 2021 2 vervolgrapporten aangeboden. Het rapport "Omgevingsdiensten in beeld" geeft een verzameling en analyse van alle relevante data van alle omgevingsdiensten die bij de commissie van Aartsen nog niet meegenomen waren en het rapport "Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening" geeft een wijze waarop de aanbevelingen vanuit de commissie van Aartsen wettelijk opgevolgd zouden kunnen worden. Als reactie op deze rapporten heeft de staatsecretaris van I&W in december een kamerbrief verstuurd over het overnemen van de aanbevelingen vanuit de commissie van Aartsen. Bovenstaande 3 rapporten en de kamerbrief zullen een belangrijke rol gaan spelen in de keuzes voor de toekomst ten aanzien van de omgevingsdiensten en de VTH taken in Nederland.

Omgevingswet

Nog steeds staat de datum 1 juli 2022 ter discussie. Enerzijds vanwege de techniek (DSO), maar anderzijds ook vanwege de beschikbare middelen, tijd en vacatures die langdurig openstaan in het land bij zowel partners als ketenpartners. ODA bereidt zich samen met de (keten-)partners voor op de verschillende scenario's door o.a.:

- het oefenen met de Omgevingswet en de samenwerkingsafspraken binnen de Achterhoek;
- het wijzigen van het productenboek gebaseerd op de Omgevingswet;
- onderzoeken en adviseren over mogelijk te heffen milieuleges in de toekomst;
- het beleidsneutraal omzetten van DVO/mandaat.

Archiefbeheer

De ODA bereidt zich samen met de DIV-collega's van de partners en onze archiefinspecteur voor om de partners te ontzorgen in het beheren van het archief. De planning was om zo mogelijk al per 1 januari 2022 het archief in mandaat te beheren. Dit bleek echter te ambitieus. We willen alles goed voor elkaar hebben binnen de ODA voordat we het beheer overnemen en dat heeft meer tijd nodig waardoor de planning is uitgesteld.

Externe bijdragen

De ODA heeft buiten de reguliere taken bijdragen gerealiseerd voor in totaal € 224.000,-. Dit is de bijdrage na aftrek van externe kosten. Voor nadere toelichting zie jaarrekening onder baten en lasten; externe bijdragen.

VIII. Financiële uitkomsten

1. Algemeen

De Omgevingsdienst Achterhoek verkrijgt haar inkomsten hoofdzakelijk uit bijdragen van de deelnemende partners. Daarnaast kan zij opbrengsten verkrijgen buiten de deelnemende partners.

2. Financiële resultaten

Onderstaand de financiële resultaten over 2021.

Omschrijving		2020	2021	2021
		Realisatie	Begroting	Realisatie
x € 1.000				
	LASTEN			
1	Personele kosten/Inhuur en diensten derden	6.007	5.937	6.602
2	Organisatiekosten	557	643	641
3	Organisatieontwikkeling en SPP	47	105	35
4	Bovenregionale taken	651	813	542
5	Organisatie ondersteuning	656	630	567
6	Algemene lasten	0	64	0
	Totaal Lasten	7.918	8.192	8.387
	BATEN			
21	Bijdragen van derden	374	108	407
25	Bijdragen deelnemers	8.082	8.084	8.084
	Totaal Baten	8.456	8.192	8.491
	Resultaat reguliere bedrijfsvoering	538	0	104
	Verrekening resultaat			
26	Verrekening met deelnemers rekeningsaldo	495		-395
27	Bijdrage/Onttrekking algemene reserve	-495		395
	Gerealiseerde resultaat	538	0	104

Het was voor de ODA een moeilijk jaar qua werkdruk en personele bezetting. We zien een toenemende vraag naar onze dienstverlening en producten en dat is mooi. Tegelijkertijd bereiden we ons volop voor met onze partners op de omgevingswet. In toenemende mate zien we ook dat het heel moeilijk is om geschikte mensen te vinden. In combinatie met meer uitval door ziekte richting einde van het jaar neemt de gevoelde werkdruk dan verder toe. Het gehele jaar is het beroep op externe inhuur groot om het werk weg te zetten en aan de termijnen te voldoen. Een bepaalde omvang aan een externe schil is goed en past ook bij onze filosofie maar te veel is niet een wenselijke situatie op de langere termijn. Met het zelf opleiden van trainees hopen we de afhankelijkheid richting externe inzet te beperken. Het leidt al met al wel tot een verhogend effect op de kosten: we maken extra kosten voor de externe inhuur en we maken extra kosten voor het opleiden van de trainees. Ondanks die stijging aan kosten, is het wel gelukt 2021 per saldo positief af te sluiten doordat we op andere kosten overhouden.

Voor een nadere toelichting op de verschillende onderdelen wordt verwezen naar de toelichting op de baten en lasten in de jaarrekening.

IX. Paragrafen

Inleiding

In het Besluit Begroting en Verantwoording zijn zeven verplichte paragrafen opgenomen voor provincies, gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen. Deze zijn niet allemaal relevant voor de Omgevingsdienst Achterhoek. Om die reden zijn de paragrafen lokale heffingen, grondbeleid en verbonden partijen achterwege gelaten.

De volgende paragrafen worden achtereenvolgens behandeld:

1. Bedrijfsvoering
2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing
3. Financiering
4. Onderhoud kapitaalgoederen

1. Bedrijfsvoering

I-GO (informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten)

De provincie heeft medio 2015 het initiatief genomen de informatievoorziening van, door en tussen de zeven omgevingsdiensten en de provincie te verbeteren. Dit is gebeurd door de ontwikkeling van een centrale Informatievoorziening (IGO). Inmiddels is I-GO in de beheerfase beland.

Formatie en Personeel

Hieronder een overzicht van de ontwikkeling van de bezetting van de ODA tot en met 31 december 2021 (in aantallen fte).

31-12-2018	31-12-2019	31-12-2020	31-12-2021
69,4 fte	71,1 fte	70,6 fte	75,56 fte

De arbeidsmarkt is krap. Dat geldt ook voor het vakgebied milieu. In het laatste onderzoek van het UWV is terug te zien hoe kansrijk een carrière in de milieu-branche is. Tegelijkertijd is het aantal opleidingen dat zorgt voor nieuwe aanwas schaars. De kans op uitstroom van medewerkers is groter vanwege het grote (financieel aantrekkelijke) aanbod van banen buiten de overheid. Ook de Oda heeft dit jaar te maken gehad met een grotere uitstroom dan voorgaande jaren. De vacatures die ontstaan zijn met moeite in te vullen. Daarom is er gezocht naar creatieve mogelijkheden om te kunnen blijven voldoen aan de vraag van onze partners. Een van de voorbeelden is het zelf opleiden van medewerkers. In 2022 zijn er wederom 4 HBO geschoolde medewerkers gestart die we zelf opleiden tot milieu vergunningverleners/juristen. De werkprocessen worden continu opnieuw tegen het licht gehouden zodat (her)organisatie leidt tot het optimaal benutten van ieders capaciteit(en).

Daarnaast zien we dat extra opdrachten vanuit de partners, met name op het gebied van specialisme een beroep doen op capaciteit. Om hierin te blijven voorzien is er extra capaciteit aangetrokken.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim percentage over 2021 is 5,41%. Dat is een behoorlijke toename ten opzichte van voorgaande jaren. Tevens hoger dan het landelijk gemiddelde, waar ook een stijging zichtbaar is. De oorzaak van het verhoogde ziekteverzuimpercentage is voor een deel te wijten aan de hoge werkdruk die medewerkers ervaren. Hierdoor stijgt de kans op stress gerelateerde klachten. Daarnaast heeft de coronapandemie ervoor gezorgd dat ook de frequentie van het

aantal verzuimmeldingen is toegenomen. Meer medewerkers zijn kortdurend <7 dagen ziek geweest. Een waarschijnlijke oorzaak is ziekte als gevolg van een coronabesmetting.

P&O: kwaliteitscriteria en e-portfolio

Oda is in 2022 invulling blijven geven aan de KC 2.2. Voor de taken die de Oda uitvoert voor de partners is zij robuust. Dat houdt in dat aan de eisen die de KC 2.2. stelt wordt voldaan door;

- a. voldoende medewerkers in dienst te hebben die voldoen aan de KC 2.2. die gelden voor het betreffende deskundigheidsgebied.
- b. door van samenwerking met andere diensten uit het Gelders Stelsel
- c. externe partijen (inhuur).

Opleiding omgevingswet

In 2021 hebben alle medewerkers uit het Gelders Stelsel, dus ook van de Oda, een opleiding gevolgd in het kader van de Omgevingswet. Deze opleidingen zijn toegespitst op het vakgebied.

Arbobeleid

Het arbobeleid heeft in 2021 vooral in het teken gestaan van corona en het "zo veel mogelijk thuiswerken". Dit leidde tot de aanschaf van verantwoorde thuiswerkplekken. Ook de mentale gevolgen van het thuiswerken zijn groot geweest. De Oda heeft continu, middels maatwerk, geprobeerd in te spelen op ieders behoefte. En binnen de ruimte van de coronamaatregelen een modus gevonden om te verbinden op afstand.

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) ondersteunende diensten

Onderstaande partners verrichten voor ons de volgende ondersteunende diensten.

Partner	Ondersteunende dienst
Berkelland	Financiële administratie
Bronckhorst	Facilitaire zaken en huisvesting
Doetinchem	Informatisering en automatisering inclusief archief
Lochem	Personeels- en salarisadministratie

Om het verwachtingspatroon van de te leveren en te ontvangen diensten op elkaar af te stemmen, zijn hiervoor DVO's afgesloten.

2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De wereld om ons heen verandert continu. Dat betekent dat er altijd ontwikkelingen zijn waar geen rekening mee is gehouden. Deze ontwikkelingen kunnen de ODA geld kosten.

Het is daarom verstandig financiële middelen te reserveren voor eventuele tegenvallers.

Hoeveel we moeten reserveren hangt af van de risico's die we lopen.

Het Algemeen Bestuur van de ODA heeft daartoe in november 2015 een notitie vastgesteld waarin de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit zijn bepaald.

Overigens merken we dat het benoemen van de risico's al helpt bij het beperken van de gevolgen. We letten meer op de mogelijke risico's en proberen eerder in te grijpen.

Definities

Hieronder worden de begrippen weerstandscapaciteit, risico en weerstandsvermogen gedefinieerd. Voor de begrippen bestaan soms meerdere definities. Er is steeds gekozen voor de definitie die het meest algemeen in gebruik is of die het beste bij de ODA past.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de ODA beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om die posten waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals de algemene reserve. Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de capaciteit die de organisatie heeft om eenmalige tegenvallers op te vangen. Onder structurele weerstandscapaciteit verstaan we middelen die permanent inzetbaar zijn om structurele tegenvallers op te vangen.

Risico

Een risico is een onzekere en ongewenste gebeurtenis die een nadelig effect kan hebben op de ODA, de doelen die zijn gesteld of de financiële positie van de ODA.

Weerstandsvermogen

De beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit noemen we 'weerstandsvermogen'. Het weerstandsvermogen is toereikend wanneer financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden.

Anders gezegd: Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de financiële positie van een organisatie is. Door voldoende aandacht aan het weerstandsvermogen te besteden, kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen of een hogere bijdrage van de deelnemers.

Om het weerstandsvermogen objectiever te kunnen beoordelen is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) een waarderingstabel ontwikkeld:

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	Groter dan 2,0	Uitstekend
B	Groter dan 1,4 maar kleiner dan 2,0	Ruim voldoende
C	Groter dan 1,0 maar kleiner dan 1,4	Voldoende
D	Groter dan 0,8 maar kleiner dan 1,0	Matig
E	Groter dan 0,6 maar kleiner dan 0,8	Onvoldoende
F	Kleiner dan 0,6	Ruim onvoldoende

Bepaling weerstandscapaciteit ODA

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden om niet begrote kosten, die onverwacht en substantieel zijn, op te vangen. Binnen de ODA is de beschikbare weerstandscapaciteit aan de hand van twee posten berekend:

- Post algemene lasten/onvoorzien (structurele weerstandscapaciteit, begroting 2021: € 64.000).
- Algemene reserve (incidentele weerstandscapaciteit, stand 1-1-2021: € 107.008).
- Gedurende het jaar is conform AB-besluit een bedrag toegevoegd aan de algemene reserve als resultaat verrekening 2020. Hierdoor bedraagt de actuele algemene reserve € 150.427.

Welk bedrag is er met de risico's gemoeid?

Om tot een waardering van een risico te komen moeten de (financiële) gevolgen/impact van een risico worden geschat. Vaak is niet exact aan te geven wat de omvang van een risico in financiële zin zal zijn. Daarom maken we gebruik van onderstaande tabel:

Klasse	Omvang
1	€0-€25.000
2	€25.000-€75.000
3	€75.000-€200.000
4	€200.000-€500.000
5	> €500.000

Hoe groot is de kans dat het risico zich voordoet?

Voor elk risico is een inschatting gemaakt van de kans dat zich een risico voordoet. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende kans-klasse indeling:

Klasse	Waarschijnlijkheid	Kans	Referentiebeeld
1	Zeër klein	10%	1 keer per 10 jaar of >
2	Klein	30%	1 keer per 5-10 jaar
3	Gemiddeld	50%	1 keer per 2-5 jaar
4	Groot	70%	1 keer per 1-2 jaar
5	Zeër groot	90%	1 keer per jaar of <

Gekozen uitgangspunten voor inventarisatie van de risico's

Afspraken dienstverleningsovereenkomsten

Met de deelnemers worden afspraken gemaakt over de dienstverlening en de informatievoorziening over en weer voor de taakuitoefening. Afwijkende situaties per deelnemer kunnen de efficiency-doelstellingen onder druk zetten of kunnen leiden tot te weinig werk per medewerker. Het is ook van belang de afspraken met de andere 'OD's juridisch goed te verankeren.

Het risico bestaat uit dat er meer uren noodzakelijk zijn om de taken uit te voeren waardoor minder vraag naar producten ontstaat dan verwacht. Door regelmatig overleg met de partners wordt de kans hierop risico verkleind. Het risico schatten we op € 50.000 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (klein).

Taakuitvoering

Hieronder verstaan we het risico van aansprakelijkheidsstelling bij de reguliere taakuitoefening. Hiervoor zijn de gebruikelijke aansprakelijkheidsverzekeringen gesloten.

Het restrisico bestaat uit het betalen van schadevergoedingen waarbij het eigen risico voor de ODA blijft.

We schatten de omvang op € 12.500 (klasse 1) en de kans dat zich dit voordoet op 10% (zeer klein).

Calamiteit bij bedrijf

De ODA kan het verwijt krijgen niet goed te hebben gehandeld, nalatig te zijn geweest of onvoldoende te hebben gecommuniceerd tijdens of na een calamiteit. Ook is het mogelijk dat de ODA het verwijt krijgt dat ze vooraf (dus voordat de calamiteit plaats vond) niet goed heeft gehandeld.

Het vertrouwen in de ODA bij opdrachtgevers en burgers neemt af; schadeclaims en negatieve pers. Voor financiële consequenties zie taakuitvoering.

Als beheersingsmaatregel stellen we hier tegenover het opstellen van een communicatieplan/protocol hoe te handelen bij calamiteiten, praktijksituaties simuleren, kwaliteitsborging producten en kennis blijven delen binnen omgevingsdiensten en met de partners. Het (rest)risico schatten we daarmee op nihil.

Rechtmatigheid

Het niet voldoen aan de rechtmatigheidseisen kan leiden tot juridische procedures en claims.

De ODA wordt geacht rechtmatig, d.w.z. overeenkomstig wet- en regelgeving te handelen en moet daarin de opdrachtgevers adviseren. Het onvoldoende rechtmatig functioneren doet afbreuk aan het imago en het vertrouwen in de ODA.

Bovendien vormt het rechtmatigheidsaspect onderdeel van de accountantscontrole en de accountantsverklaring.

We schatten het (rest)risico op nihil.

Bezuinigingen bij de deelnemers

Het risico is dat het rijk bezuinigt op provinciale- en gemeentelijke uitkeringen (Provinciefonds /Gemeentefonds) en/of dat de partner zelf bezuinigingsmaatregelen doorvoert. Voor de ODA bestaat het risico dat provincie en gemeenten een deel van de rijks- of eigen bezuinigingen afwentelen op de ODA. In de eind 2016 vastgestelde verrekensystematiek zijn onder meer afspraken gemaakt, hoe we met tekorten omgaan wanneer deze worden veroorzaakt door bezuinigingen bij de partner.

Het (rest)risico voor de ODA schatten we daarmee op nihil.

Loon- en prijsontwikkelingen

Aan het einde van 2021 is een nieuw onderhandelaarsakkoord in de maak tussen de VNG en de werknemersorganisaties wat zal resulteren in loonstijgingen in 2021 en 2022: per 1 december 2021 van 1,5% en per 1 april 2022 van 2,4%. De daadwerkelijke verhoging bleef hiermee binnen het gestelde risico. Het risico hebben we ingeschat op € 137.500 (klasse 3) en de kans dat het zich voordoet op 50% (gemiddeld).

Eigen risico voor werknemersverzekeringen

De ODA is eigen risico drager voor de ziektewet, WW en premiedifferentiatie voor WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgehandicapten).

De ODA betaalt het eigen risico en de premiedifferentiatie indien een medewerker ziek, verplicht uit dienst gaat of in de WGA komt.

We schatten het risico op € 50.000 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 50% (gemiddeld).

Ziekteverzuim

De ODA werkt met een norm aan productie uren van 1.350. Omgerekend is dit 72% naar beschikbare uren. Indien het ziekteverzuim te hoog is, denk bijvoorbeeld aan de medewerkers die werkzaam zijn binnen het primair proces, zet dat de productieve norm onder druk en

daardoor de opbrengsten. We schatten het risico op € 50.000 (klasse 2) en de kans dat dit zich voordoet op 50% (gemiddeld).

Het ziekteverzuim van de ODA over 2021 bedraagt 5,4%. Dit ligt iets boven het landelijk gemiddelde voor openbaar bestuur en overheidsdiensten (circa 5,0%; bron CBS). Wel stellen we vast dat het ziektepercentage vooral zichtbaar is in het primair proces.

Werkkostenregeling

Op 1 januari 2015 is de werkkostenregeling in werking getreden. Deze regeling begrenst het maximaal te besteden bedrag aan onbelaste vergoedingen en verstrekkingen voor de werknemers. Boven de vrije ruimte is loonbelasting in de vorm van een eindheffing van 80% verschuldigd. Deze regeling kan financiële gevolgen hebben voor de loonkosten. We gaan daar vooralsnog niet van uit.

We schatten het risico in op € 12.500 (klasse 1) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (gemiddeld).

BTW

Het plafond van het BTW-compensatiefonds (BCF) is per 2015 gekoppeld aan de accrespercentages zoals deze volgen uit de normeringssystematiek voor het gemeentefonds. Het plafond wordt aangepast voor taakmutaties (zoals decentralisaties) die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Als het plafond wordt overschreden, komt het verschil ten laste van het gemeentefonds. Het risico is dat de gemeenten deze overschrijding (deels) gaan afwentelen op de ODA en daardoor minder producten gaan afnemen.

Vooralsnog schatten we dit risico op nihil.

Vennootschapsbelastingplicht

Met ingang van 1 januari 2016 worden ook de lokale overheden belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Dit geldt in beginsel ook voor de gemeenschappelijke regelingen zoals de ODA. In 2016 zijn door de Omgevingsdiensten afspraken gemaakt met de Belastingdienst. De inschatting is dat de kans dat ODA vennootschapsbelasting moet betalen zeer klein is.

Productenboek

Het risico is dat de gehanteerde normen in het productenboek afwijken af van de werkelijkheid waardoor de kosten per product hoger of lager zijn dan vooraf verwacht.

Het is zaak de normen regelmatig te toetsen en bij te stellen waar nodig. In 2019 had de ODA een behoorlijk tekort. In 2020 hebben we een tijdschrijfanalyse uitgevoerd. Aan de hand hiervan bleek dat de productvergoeding voor specialistische ondersteuning onvoldoende kostendekkend was en zijn daarop de normen aangepast. We schatten het risico van onvoldoende dekking op € 50.000 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (klein).

Automatisering

Het risico is productieverlies door uitval en reparatie van de verschillende systemen waardoor meer uren noodzakelijk zijn om de taken te verrichten dan waarmee rekening is gehouden. We schatten het risico op € 12.500 (klasse 1) en de kans dat zich dit voordoet op 50% (gemiddeld).

Aanbestedingen

Het risico is dat aanbestedingen niet worden uitgevoerd volgens vastgesteld (Europese en ODA) inkoop- en aanbestedingsbeleid waardoor financiële middelen zijn benodigd voor rechtszaken en de consequenties van deze rechtszaken.

We schatten het risico op € 137.500 (klasse 3) en de kans dat zich dit voordoet op 10% (klein).

Outputmodel (medewerkers)

Het outputmodel vanaf 2017 vergt een geheel andere strategie in de bedrijfsvoering dan we tot dusverre gewoon zijn. De ODA wordt tot op zekere hoogte afhankelijk van de vraag van onze klanten (lees: de partners). Ook voor de medewerkers betekent dit een omslag. We zullen hiermee ervaring moeten opdoen.

Het beleid van onze partners kan leiden tot meer of minder vraag naar producten, incidenteel maar wellicht ook structureel. Het zal niet altijd vanzelfsprekend zijn dat de vraag naar de (soort) producten overeenkomt met de beschikbare capaciteit.

We zullen daarop tijdig moeten inspelen. De strategische personeelsplanning die regelmatig bijgesteld wordt, kan ons daarbij uitstekend van dienst zijn.

We schatten het risico op € 50.000 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (klein).

Gelders Stelsel

Er is een verbeterplan opgesteld op basis van de uitgevoerde evaluatie van het Gelders Stelsel.

De mogelijke maatregelen zijn niet op geld doorerekend. Mogelijk kunnen een aantal maatregelen leiden tot extra kosten voor de ODA. We schatten het risico op € 12.500 en de kans dat zich dit voordoet op 70% (groot).

Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet kan tot een andere taakverdeling tussen gemeenten, provincie en de ODA leiden. Het is zowel mogelijk dat dit tot meer als tot minder taken voor de ODA leidt die in de begroting zo mogelijk worden meegeraamd.

Het risico schatten we daarom op nihil.

Datalekken

Iedereen heeft recht op eerbiediging en bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en een zorgvuldige omgang met zijn persoonsgegevens. De regels hiervoor zijn vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hierin staat dat persoonsgegevens moeten worden beveiligd tegen verlies en tegen onrechtmatige verwerking. Een datalek moet worden gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens als het leidt tot een aanzienlijke kans op ernstige nadelige gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens, of als het ernstige nadelige gevolgen heeft voor de bescherming van persoonsgegevens. Het datalek moet daarnaast ook worden gemeld aan de betrokkene indien het waarschijnlijk ongunstige gevolgen zal hebben voor diens persoonlijke levenssfeer. Bij overtreding van de meldplicht datalekken uit de Wbp kan de Autoriteit Persoonsgegevens een bestuurlijke boete opleggen. We schatten het risico op € 137.500 (klasse 3) en de kans dat zich dit voordoet op 10% (zeer klein)

Financieel effect van deze risico's

We willen het totale financiële effect van deze risico's weten. Dit hebben we nodig om vast te stellen of onze financiële buffer voldoende is. In de volgende tabel wordt het financiële effect berekend.

Niet alle risico's komen tegelijk voor. Ook zijn de gevolgen van de risico's niet altijd maximaal. Het geld dat nodig is om de risico's op te kunnen vangen is daarom minder dan alle risico's bij elkaar opgeteld. Een praktische methode om het effect te berekenen is het maximale risico te vermenigvuldigen met de kans dat het risico zich voordoet. We noemen dit het kwantificeren van de risico's. In de tabel kwantificering risico's zijn de eerder genoemde risico's gekwantificeerd.

Risico	Geschatte omvang	Geschatte kans (in %)	Financieel effect van de risico's
Afspraken dienstverleningsovereenkomsten	€ 50.000	30%	€ 15.000
Taakuitvoering	€ 12.500	10%	€ 1.250
Calamiteit bij bedrijf	nihil	0	€ 0
Rechtmatigheid	nihil	0	€ 0
Bezuinigingen bij de deelnemers	€ 0	0%	€ 0
Loon- en prijsontwikkelingen	€ 137.500	50%	€ 68.750
Eigen risico voor werknemersverzekeringen	€ 50.000	50%	€ 25.000
Ziekteverzuim	€ 50.000	50%	€ 25.000
Werkkostenregeling	€ 12.500	30%	€ 3.750
BTW	nihil		€ 0
Vennootschapsbelastingplicht	nihil		€ 0
Productenboek	€ 50.000	30%	€ 15.000
Automatisering	€ 12.500	50%	€ 6.250
Aanbestedingen	€ 137.500	10%	€ 13.750
Outputmodel	€ 50.000	30%	€ 15.000
Gelders Stelsel	€ 12.500	70%	€ 8.750
Omgevingswet	€ 0	0%	€ 0
Datalekken	€ 137.500	10%	€ 13.750
Totaal			€ 211.250

In de becijfering is rekening gehouden met de kans dat een risico zich voordoet. Het gaat dan om de **individuele** risico's en de kans dat dit (individuele) risico zich periodiek voordoet. De kans dat **alle** risico's zich op enig moment **tegelijkertijd** voordoen is o.i. aanzienlijk lager.

Daartoe hanteren we een dempingfactor van 0,5. Het totaal van de financiële risico's komt daardoor op € 106.000.

Weerstandsvermogen

Zoals hierboven becijferd, hebben we de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op € 106.000. De beschikbare weerstandscapaciteit is € 214.000. (Per 31-12-2021 is € 150.000 van de Algemene Reserve vrij besteedbaar + het in de begroting 2021 beschikbare bedrag voor onvoorzien van € 64.000).

Gebruiken we de formule en waarderingstabel (zie hiervoor) dan ziet dit er als volgt uit:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

In bedragen: € 214.000 / € 106.000 = 2,0

Waarderingscijfer: D

Betekenis: Ruim voldoende

Uit de analyse blijkt dat het weerstandsvermogen op basis van de berekening die voor ligt voldoende is. Besloten is vorig jaar toe te voegen tot maximaal ruim voldoende factor 2. Daar gaan we nu net overheen doordat het bedrag voor onvoorzien is geïndexeerd.

Kengetallen en ratio's

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten dient een aantal financiële kengetallen in de jaarrekening te worden opgenomen. Deze kengetallen dienen om een beter inzicht te bieden in de financiële positie van de ODA. Het overzicht bevat de volgende kengetallen.

Verlooptabel Kengetallen en ratio's in procenten

Jaarverslag 2021	Verloop van de kengetallen		
Kengetallen (in procenten)	Jaarrekening	Begroting	Jaarrekening
	2020	2021	2021
1a. Netto schuldquote	-3	4	-5
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-3	4	-5
2. Solvabiliteitsratio	25	9	17
3. Structurele exploitatieruimte	-1	0	0
4. Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
5. Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

De netto schuld quote en de netto schuld quote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen geven inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuld quote is conform begroot; we hebben iets meer uitzettingen dan schulden. De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de ODA in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het percentage is in 2021 goed en dit hangt samen met positieve resultaat 2021 en de weer aangevulde reserves.

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. De meeste verschillen zijn van incidentele aard. Zie hiertoe het overzicht van de incidentele baten en lasten als onderdeel van de jaarrekening.

3. Financiering

De wet Financiering decentrale overheden (FIDO) verplicht gemeenschappelijke regelingen richtlijnen vast te stellen voor het beheer van de geldstromen en de risico's die daaraan zijn verbonden. Hiervoor heeft het algemeen bestuur op 15 december 2016 een geactualiseerd treasurystatuut vastgesteld. De wijzigingen betreffen onder meer het opnemen van het in 2014 ingevoerde schatkistbankieren en het schrappen van bepalingen die voor de ODA niet van toepassing zijn. Qua vormgeving is overgestapt van een beschrijvend statuut naar een artikelsgewijs opgebouwd treasurystatuut.

Treasuryfunctie

De uitvoering van de treasuryfunctie maakt onderdeel uit van de ondersteunende financiële diensten die de gemeente Berkelland voor de Omgevingsdienst Achterhoek verricht.

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet geeft aan in welke mate in de financiering van investeringen mag worden voorzien in de vorm van kortlopende middelen. De kasgeldlimiet voor een GR volgens de Wet

FIDO bedraagt 8,2% van het totaal van de primitieve begroting, voor 2021 is dit € 8.192.000. De kasgeldlimiet bedraagt dan € 671.744.

Tot nu toe heeft de ODA nog niet hoeven lenen. Aan de hand van de tijdige bevoorschotting worden de lopende activiteiten gefinancierd en is externe financiering niet nodig. Wel moet geconstateerd worden, dat bij een behoorlijke toename van activiteiten zoals in het jaar 2018, er een financieringsprobleem kan ontstaan omdat er pas aan het einde van het jaar wordt afgerekend met de partners. In dat geval zal de ODA actie ondernemen om het financieringsprobleem op te pakken.

4. Onderhoud kapitaalgoederen

Kapitaalgoederen zijn aankopen die een meerjarig gebruik dienen en die we meestal aanduiden als investeringen. Artikel 3 van de financiële verordening bepaalt dat nieuwe investeringen in de begroting moeten worden vermeld.

Mocht de Omgevingsdienst Achterhoek met investeringen worden geconfronteerd dan hanteren we de volgende afschrijvingstermijnen.

Voor investeringen hanteren we de volgende afschrijvingstermijnen.

- hardware: 3 jaar
- software: 5 jaar
- dienstvervoermiddelen: 7 jaar

Overigens bepaalt de financiële verordening (artikel 6) dat materiële vaste activa met economische waarde annuïtair worden afgeschreven.

In 2021 zijn er geen investeringen in kapitaalgoederen gedaan.

JAARREKENING 2021

- **Balans per 31 december 2021**
- **Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling**
- **Toelichting op de balans**
- **WNT-verantwoording**
- **Overzicht van baten en lasten**
- **Toelichting op overzicht van baten en lasten**

Balans per 31 december 2021

Bedragen x € 1.000

ACTIVA	Ultimo 2020	Ultimo 2021
Vaste activa		
Financiële activa		
- Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer	2	2
Totaal vaste activa	2	2
Vlottende activa		
Vorraden		
- Onderhanden werk	486	0
	486	0
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:		
- Vorderingen op openbare lichamen	491	902
- Rekening courant verhouding met het Rijk	1.494	1.080
	1.985	1.982
Liquide middelen		
- Banksaldi	2	88
	2	88
Overlopende activa:		
- De van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voor financiering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel	41	
- Vooruitbetaalde bedragen	12	0
	53	0
Totaal vlottende activa	2.526	2.070
TOTAAL ACTIVA	2.528	2.072
PASSIVA	Ultimo 2020	Ultimo 2021
Vaste Passiva		
Eigen vermogen:		
- Algemene reserve	107	150
- Bestemmingsreserve		100
- Gerealiseerd resultaat	538	104
Voorzieningen	80	62
Totaal vaste passiva	725	416
Vlottende Passiva		
Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:		
- Banksaldi	266	466
- Crediteuren		
- Overige schulden		
Overlopende passiva		
- De van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren	1.537	19
- Nog te betalen bedragen		1.171
Totaal vlottende passiva	1.803	1.656
TOTAAL PASSIVA	2.528	2.072
Aan natuurlijke of rechtspersonen verstrekte borg- en of garantstellingen	0	0

Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling

Inleiding

Deze jaarrekening is samengesteld met inachtneming van de voorschriften die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten daarvoor geeft.

De waardering van de activa en passiva en de bepaling van het resultaat vinden plaats op basis van historische kosten. Tenzij anders is vermeld, worden de activa en passiva opgenomen tegen de nominale waarden.

De baten en lasten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Baten en winsten worden slechts genomen voor zover zij op balansdatum zijn gerealiseerd. Verliezen en risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar, worden als last genomen indien zij voor het opmaken van de jaarrekening bekend zijn geworden. Personeelslasten worden in principe toegerekend aan het boekjaar waarop ze betrekking hebben. Voor arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een jaarlijks vergelijkbaar volume wordt geen voorziening getroffen of op andere wijze een verplichting opgenomen. De referentieperiode is dezelfde als die van de meerjarenraming te weten vier jaar.

BALANS

ACTIVA

Vaste activa

Financiële activa

Waarborgsommen

Betreffen betaalde waarborgsommen voor geleasede dienstauto's.

Vlottende activa

Vlottende activa

De overlopende activa worden gewaardeerd tegen nominale waarde.

PASSIVA

Vaste passiva

Voorzieningen

De voorziening harmonisatietoelagen betreft een voorziening voor verplichtingen samenhangend met rechten van voormalig provinciale medewerkers. De voorziening is gevormd ter hoogte van verkregen gelden die voor de medewerkers wordt aangewend.

Vlottende passiva

De vlottende passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde.

Overlopende passiva

Deze passiva worden tegen de nominale waarde opgenomen.

RESULTAATBEPALING

De exploitatielasten van de Omgevingsdienst Achterhoek bestaan hoofdzakelijk uit bedrijfsvoeringskosten.

Er is geen sprake van een rechtstreeks risico voor de Omgevingsdienst omdat de deelnemers in de Gemeenschappelijke Regeling uiteindelijk garant staan voor de bijdragen aan de ODA.

De verdeling van de kosten vindt plaats op basis van de in de begroting 2021 afgesproken verdeelsleutel: De (verwachte) afname van de partners per programma.

Toelichting op de balans

ACTIVA

Vaste activa

Financiële activa

Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer (€ 2.000)
Het betreft hier betaalde waarborgsommen in het kader van lease van bedrijfsauto's.

Vlottende activa

Vorraden

Onderhanden werk (€ 0)

Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar

Vorderingen op openbare lichamen (€ 902.000)
Het betreft vorderingen op enkele deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling, op andere omgevingsdiensten, belastingdienst en de Provincie.

Aangezien de onderhanden werk positie per jaareinde is verrekend met de deelnemers, maakt de 'onderhanden werk positie' in 2021 onderdeel uit van de nog te ontvangen deelnemersbijdragen en is derhalve verantwoord onder de vorderingen op openbare lichamen.

Rekening courant verhouding met het Rijk (€ 1.080.000)
Saldo tegoed op het Ministerie van Financiën in het kader van schatkistbankieren van € 1.080.000.

Banksaldi (€ 88.000)
Het banksaldo van de lopende rekening bij de BNG per 31 december 2021.

Drempelbedrag schatkistbankieren

Van de verplichting om overtollige middelen bij het rijk aan te houden is een bepaald "drempelbedrag" uitgezonderd. Dit drempelbedrag was voor de ODA voor het 1^e halfjaar van 2021 € 250.000. Met ingang van 1 juli 2021 is het drempelbedrag voor organisaties met een begrotingstotaal van kleiner dan € 500 miljoen verhoogd naar € 1.000.000. Voor ieder kwartaal over 2021 dient te worden toegelicht welk bedrag met inachtneming van het drempelbedrag door de ODA buiten 's Rijks schatkist is aangehouden. De ODA is in 2021 elk kwartaal onder het drempelbedrag gebleven.

Hieronder wordt de specificatie per kwartaal weergegeven

Berekening benutting drempelbedrag schatkistbankieren (bedragen x € 1000)					
Verslagjaar					
(1)	Drempelbedrag	250	250	1.000	1.000
		Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
(2)	Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen	64	39	36	44
(3a) = (1) > (2)	Ruimte onder het drempelbedrag	186	211	964	956
(3b) = (2) > (1)	Overschrijding van het drempelbedrag	0	0	0	0
(1) Berekening drempelbedrag					
Verslagjaar					
(4a)	Begrotingstotaal verslagjaar	8.192			
(4b)	Het deel van het begrotingstotaal dat kleiner of gelijk is aan € 500 miljoen	8.192			
(4c)	Het deel van het begrotingstotaal dat de € 500 miljoen te boven gaat	-			
Drempelbedrag		250	250	1.000	1.000
(2) Berekening kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen					
		Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
(5a)	Som van de per dag buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen (negatieve bedragen tellen als nihil)	5.795	3.588	3.349	4.023
(5b)	Dagen in het kwartaal	91	91	92	92
(2) - (5a) / (5b)	Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen	64	39	36	44

Drempelbedrag kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet zorgt ervoor dat er niet te veel kortlopende leningen worden aangetrokken. De gemiddelde netto-vlottende schuld per kwartaal van een openbaar lichaam mag de kasgeldlimiet niet overschrijden. In 2021 is er in geen enkel kwartaal sprake geweest van een overschrijding.

De ruimte onder de limiet was voor:

1 ^e kwartaal 2021	€ 2.456.000
2 ^e kwartaal 2021	€ 3.675.000
3 ^e kwartaal 2021	€ 2.727.000
4 ^e kwartaal 2021	€ 2.444.000

Overige vorderingen (€ 0)

Per 31-12-2021 zijn er, buiten de vorderingen op openbare lichamen, geen overige vorderingen.

De van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel (€ 0)

Per 31 december 2021 staan er geen voorschotbedragen open.

Verloopoverzicht

Omschrijving	Saldo 1-1-2021	Toevoegingen	Ontvangen	Saldo 31-12-2021
Provincie Gelderland; subsidie Omgevingsveiligheid 2019	€ 22.301	€ 0	€ 22.301	€ 0
Provincie Gelderland; Gelders uitvoeringsplan Omgevingsdienst 2020	€ 18.697	€ 0	€ 18.697	€ 0
Totaal	€ 40.998	€ 0	€ 40.998	€ 0

Vooruitbetaalde bedragen (€ 0)

In het jaar 2021 zijn er geen facturen betaald waarvan een gedeelte van de last betrekking heeft op 2022.

PASSIVA

Vaste passiva

Eigen vermogen

Algemene reserve (€ 150.000)

Bestemmingsreserve (€ 100.000)

Omschrijving	Saldo 1-1-2021	Bestemming resultaat 2020	Toevoe- gingen	Onttrek- kingen	Saldo 31-12-2021
Algemene reserve	107.008	43.419	0	0	150.427
Gerealiseerd resultaat	538.419				
Uitkering deelnemers		395.000			
Bestemmingsreserve omgevingswet	0	100.000	0	0	100.000
Totaal	645.427	538.419	0	0	250.427

Toelichting

Algemene reserve (€ 150.000)

Het saldo van de algemene reserve bedroeg per 1 januari 2021 afgerond € 107.000. Vanuit het resultaat van 2020 is een bedrag van € 43.000 toegevoegd aan de algemene reserve. Met deze toevoeging komt de algemene reserve uit op € 150.000. Tezamen met de ruimte in de begroting ad € 64.000, die meetelt voor het weerstandsvermogen, komt het weerstandsvermogen uit op € 214.000. Dit is het afgesproken maximumbedrag behorende bij de kwalitatieve eis van 'niet meer dan uitstekend'.

Bestemmingsreserve (€ 100.000)

Bij de vaststelling van de jaarrekening 2020 is besloten om van het resultaat € 100.000 te reserveren voor uitgestelde opleidingen en aanpassing van systematiek en systemen met het oog op de invoering van de omgevingswet.

Gerealiseerd resultaat (€ 104.000)

Het voordelig exploitatieresultaat over 2021 beloopt € 104.000.

Voorzieningen

Verloop van de voorzieningen:

Omschrijving	Saldo 1-1-2021	Toevoe- gingen	Vrij- gevallen	Aanwendingen	Saldo 31-12-2021
Voorziening harmonisatietoelagen	80.203		18.072		62.131
Totaal	80.203		18.072		62.131

Toelichting

De provincie heeft in 2014 enkele rechtspositionele verplichtingen, waaronder de harmonisatietoelagen, voor voormalige provinciale medewerkers die zijn overgegaan naar de ODA afgekocht. De ODA heeft daartoe in 2014 een bedrag van € 401.065 ontvangen.

Voor harmonisatie van toeslagen resteert per 1 januari 2021 € 80.000.

In 2021 is € 18.000 vrijgevallen. Per einde boekjaar is de voorziening € 62.000.

Flottende passiva

Netto flottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar

Crediteuren (€ 466.000)

De belangrijkste crediteuren per 31 december 2021:

Omschrijving	Bedrag
Gemeente Doetinchem ICT dienstverlening 2 ^e hjr.	€ 206.000
DPA Cauberg-Huygens, controle november	€ 54.000
Exsin, uitbestede werkzaamheden	€ 33.000
Gemeente Berkelland, fin. administratie 2 ^e hjr	€ 22.000
Bender detachering, inhuur medewerker	€ 20.000
OG De Vallei, inhuur medewerker + afrekening I-GO	€ 17.000
WHS accountants, 50% jaarrekeningcontrole	€ 15.000
Gemeente Zutphen, archeologie, 4 ^e kw.	€ 13.000
Diverse kleine(re) crediteuren	€ 86.000
Totaal	€ 466.000

De van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkering met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren (€ 19.000)

Het gaat hierbij om de volgende voorschotbedragen:

Omschrijving	Bedrag
Prov. Zuid-Holland, ontwikkeling OpenWave REV	€ 9.000
ODRN, circulaire economie	€ 10.000
Totaal	€ 19.000

Nog te betalen bedragen (€ 1.171.000)

Omschrijving	Bedrag
Belastingdienst, loonheffing dec. 2021	€ 410.000
Gemeente Berkelland, afrekening 2021	€ 161.000
Diverse medewerkers, nabetaling 2021 nieuwe CAO	€ 128.000
Belastingdienst, omzetbelasting 4 ^e kwartaal 2021	€ 119.000
ABP, afdracht dec. 2021	€ 81.000
DPA Cauberg-Huygens, controles december	€ 74.000
Gemeente Winterwijk, afrekening 2021	€ 59.000
ODRN, complexe vergunningverlening	€ 57.000
Gemeente Bronckhorst, afrekening 2021	€ 48.000
Diverse kleinere bedragen nog te betalen	€ 34.000
Totaal	€ 1.171.000

Niet uit de balans blijvende verplichtingen.

De gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek heeft een huurverplichting voortvloeiend uit een 1-jarig huurcontract eindigend op 31 december 2022 met een optie tot jaarlijkse verlenging. De huur wordt jaarlijks geïndexeerd. De huurlasten voor 2021 bedragen € 159.000.

WNT-verantwoording 2021 Omgevingsdienst Achterhoek

De WNT is van toepassing op de Omgevingsdienst Achterhoek. Het voor de Omgevingsdienst Achterhoek toepasselijke bezoldigingsmaximum is in 2021 € 209.000,-. Dit betreft het algemeen WNT-bezoldigingsmaximum.

1. Bezoldiging topfunctionarissen

1a. Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de 13^e maand van de functievervulling

Gegevens 2021	
bedragen x € 1	P.G.M. van Oosterbosch
Functiegegevens	Directeur
Aanvang en einde functievervulling in 2021	01/01 – 31/12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	0,89
Dienstbetrekking?	ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	96.184,52
Beloningen betaalbaar op termijn	18.110,76
<i>Subtotaal</i>	<i>114.295,28</i>
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	186.010,00
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	N.v.t.
Bezoldiging	114.295,28
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	N.v.t. N.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	N.v.t.
Gegevens 2020	
bedragen x € 1	P.G.M. van Oosterbosch
Functiegegevens	Directeur
Aanvang en einde functievervulling in 2020	01/01 – 31/12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte)	0,89
Dienstbetrekking?	ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	94.521,78
Beloningen betaalbaar op termijn	17.093,52
<i>Subtotaal</i>	<i>111.615,30</i>
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	178.890,00
Bezoldiging	111.615,30

1b. Leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking in de periode kalendermaand 1 t/m 12: niet van toepassing.

1c. Toezichthoudende topfunctionarissen: niet van toepassing.

1d. Topfunctionarissen met een totale bezoldiging van € 1.700 of minder.

NAAM TOPFUNCTIONARIS	FUNCTIE
J.H.A. van Oostrum	DB/AB vz
W.J.A. Gerritsen	DB/AB
W.W. Buunk	DB/AB
B.T.M. Porskamp	DB/AB
T.M.M. Kok	AB
F.H.T. Langeveld	AB
O.E.T. van Dijk	AB
I.T.F. Klein Gunnewiek	AB
L.J. Werger	AB
P.G.J. Kerris	AB
R.R.S. Bosch	AB
B.J. Groot Wesseldijk	voormalig DB/AB

1e. Topfunctionaris met een totale bezoldiging van meer dan € 1.700: niet van toepassing.

1f. Topfunctionaris met een totale bezoldiging van meer dan € 1.700 waarop de anticumulatie bepaling van toepassing is: niet van toepassing.

1g. Topfunctionaris met een totale bezoldiging van € 1.700 of minder waarop de anticumulatiebepaling van toepassing is: niet van toepassing.

2. Uitkeringen wegens beëindiging dienstverband aan topfunctionarissen: niet van toepassing.

3. Overige rapportageverplichtingen op grond van de WNT

Naast de hierboven vermelde topfunctionarissen zijn er geen overige functionarissen met een dienstbetrekking die in 2021 een bezoldiging boven het individueel toepasselijke drempelbedrag hebben ontvangen.

Overzicht van baten en lasten

Baten en lasten per programma

		Begroting 2021		Begroting na wijz		Realisatie 2021		Begr-real
x 1.000 euro	Taakveld	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan								
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	1.968	1.046	1.968	1.046	1.815	1.230	-337
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	4.806	2.907	4.806	2.907	4.591	2.819	-127
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	1.310	929	1.310	929	1.678	1.440	-143
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer							
Eigen stelseltaak		104	123	104	123	83	97	5
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten			691		691		444	247
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	4		4		324	96	224
Overzichten								
Overhead	0.4 Overhead onderst. Organisatie		2.432		2.432	0	2.261	171
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury							
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		64		64	0	0	64
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		8.192	8.192	8.192	8.192	8.491	8.387	104
Verrekening met deelnemers batig saldo 2020							395	-395
Onttrekking algemene reserve ivm saldo 2020						395		395
Gerealiseerde resultaat		8.192	8.192	8.192	8.192	8.886	8.782	104

De baten en lasten over de programma's zijn op directe wijze toegerekend aan de hand van de directe kosten en opbrengsten per productgroep. De baten en lasten zijn weergegeven aan de hand van het format dat met de Gelderse Omgevingsdiensten onderling is afgesproken. Voor de toelichting op de programma's wordt verwezen naar de desbetreffende beleidshoofdstukken.

Baten en lasten naar kosten categorieën

Omschrijving		2020 Realisatie	2021 Begroting	2021 Realisatie
x € 1.000				
	LASTEN			
1	Personele kosten/Inhuur en diensten derden	6.007	5.937	6.602
2	Organisatiekosten	557	643	641
3	Organisatieontwikkeling en SPP	47	105	35
4	Bovenregionale taken	651	813	542
5	Organisatie ondersteuning	656	630	567
6	Algemene lasten	0	64	0
	Totaal Lasten	7.918	8.192	8.387
	BATEN			
21	Bijdragen van derden	374	108	407
25	Bijdragen deelnemers	8.082	8.084	8.084
	Totaal Baten	8.456	8.192	8.491
	Resultaat reguliere bedrijfsvoering	538	0	104
	Verrekening resultaat			
26	Verrekening met deelnemers rekeningsaldo	495		-395
27	Bijdrage/Onttrekking algemene reserve	-495		395
	Gerealiseerde resultaat	538	0	104

Toelichting overzicht van baten en lasten

LASTEN (€ 195.000 nadelig)

Personeelskosten/ Inhuur en diensten derden (€ 665.000 nadelig)

De personele kosten en inhuur diensten derden bestaan uit de kosten van eigen personeel en de capaciteit van derden die wordt ingehuurd. Deze inhuur betreft zowel detacheringen als gerichte dienstverlening door bureaus. De capaciteit van derden is de flexibele schil naast de eigen capaciteit van de ODA. Opbrengsten uit detachering van medewerkers van de ODA komen ten gunste van deze post. De totale lasten vallen ruim € 665.000 hoger uit. Door toenemende werkzaamheden in combinatie het zeer lastig kunnen invullen van vacatures, ziekte en het starten van trainees liggen de kosten hoger dan begroot. Hier staan hogere opbrengsten tegenover.

Organisatiekosten (€ 2.000 voordelig)

De organisatiekosten worden gevormd door de verschillende vormen van bijkomende kosten voor personeel en organisatie. De ODA heeft meer kosten gemaakt voor opleidingen en minder voor reiskosten.

Organisatie ontwikkeling en SPP (€ 70.000 voordelig)

De kosten hangen samen met de ontwikkeling van de informatievoorziening van de gemeenschappelijke Omgevingsdiensten in het Gelders stelsel. Er bleven middelen over op de ontwikkeling en beheer van I-Go een informatie uitwisselingsysteem.

Bovenregionale taken (€ 271.000 voordelig)

Bovenregionale taken (x € 1.000)	2020	2021	2021
Omschrijving	Realisatie	Begroting	Realisatie
OD De Vallei - Kwaliteit en coördinatie stelsel	22	21	18
OD Rivierenland - Ketentoezicht	75	76	79
OD Veluwe en IJssel - Portaal en kenniscentrum	59	81	55
OD Regio Nijmegen - Complexe vergunningverlening	208	306	133
OD Regio Arnhem - Complexe handhaving, meetdienst en bezwaar en beroep	177	172	147
OD Noord Veluwe - Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu	9	10	10
OD Achterhoek - Personeel en Organisatie	98	122	97
Diversen	3	25	3
Totaal	651	813	542

De totale uitgaven aan de partners in het stelsel bedragen € 542.000,-. Binnen de uitgaven is een onderscheid te maken tussen de pure bovenregionale taak die als organisatiekosten/overhead gelden en kosten die betrekking hebben op dienstverlening op de primaire processen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Zo worden de kosten voor complexe vergunningverlening vanuit de ODRN 1:1 doorberekend aan de partners. De kosten hangen samen met verrichte diensten voor de meer complexe vergunningen. Dit geldt grotendeels ook voor de kosten van de ODRA. Het betreft hier vooral de kosten van de

bouwtaken die we bij hen belegd hebben. Hier huren we de expertise en kennis in vanuit Arnhem. De kosten voor de bouwtaken worden via de normproducten versleuteld richting de partners.

Organisatie ondersteuning (€ 63.000 voordelig)

Ondersteunende dienst (x € 1.000)	2020	2021	2021
Omschrijving	Realisatie	Begroting	Realisatie
Berkelland - Financieel (beheer)	35	42	39
Bronckhorst - Huisvesting en Fac. Ondersteuning	158	173	150
Doetinchem - Informatisering en automatisering	432	384	347
Lochem - Personeel- en salarisadministratie)	31	32	31
Totaal	656	630	567

De lagere kosten voor huisvesting hangen samen met het wegvallen van de kosten DIV. De lagere kosten van de ICT ondersteuning betreffen lagere kosten voor telefonie doorbelasting netwerk en apparatuur.

Algemene lasten (€ 64.000)

Deze post wordt gebruikt ter dekking van onvoorziene hogere kosten bijvoorbeeld voor personele capaciteit en inhuur derden. Werkelijke uitgaven vinden plaats op de andere kostencategorieën.

BATEN (€ 299.000 voordelig)

Bijdragen van derden (€ 299.000 voordelig)

Onder bijdrage derden zijn de opbrengsten verantwoord die buiten de reguliere partner werkzaamheden worden verkregen. Deze bestaat uit verschillende onderdelen. Ten eerste betreft het de inzet die we hebben geleverd voor de aanpak en ondersteuning van de stikstofdossiers bij de Provincie e.e.a. gestart in 2020. Daarnaast hebben we verdere inzet gepleegd op de coördinatie van de groene BOA's zoals dat eveneens was opgestart in 2020. De ODA heeft subsidie ontvangen ter ondersteuning van de regionale archeologie voor de komende 4 jaar met een bedrag van € 20.000 per jaar. Ook over 2021 heeft de ODA weer inzet geleverd voor het landelijke project Zeer Gevaarlijke stoffen vanuit de VNG. Tevens hebben we een bijdrage ontvangen voor het ontwikkelen van het systeem register externe veiligheid. Voor het overige betreft het kleinere bijdragen zoals de participatie in het PGS en inzet voor thema groepen externe veiligheid. De bijdrage die we andere partners vragen voor de stelseltaak P&O is eveneens verantwoord onder deze post.

Specificatie bijdrage derden (x € 1.000)	2021	2021
Omschrijving	Begroot	Realisatie
Bijdrage stelseltaak HRM - Gelders stelsel	104	83
Subsidie archeologie- bevordering en ondersteuning		20
Ondersteuning Stikstofdossiers Provincie		133
Bijdrage inzet groene BOA's		65
Inzet kennis en expertise netwerk Externe Veiligheid		14
Bijdrage project register externe veiligheid		23
Decentralisatie benadering ZZS		58
Overige	4	11
Totaal	108	407

Bijdragen deelnemers (€ -)

Bijdrage per deelnemer (x € 1.000)	2020	2021	2021
	Realisatie	Begroting	Realisatie
Aalten	579	444	469
Berkelland	1.140	1.318	1.185
Bronckhorst	1.011	967	921
Doetinchem	1.071	1.027	1.076
Lochem	641	669	771
Montferland	380	321	442
Oost Gelre	1.106	1.034	1.067
Oude IJsselstreek	643	619	665
Winterswijk	604	653	604
Zutphen	540	587	597
Provincie Gelderland/ ODRA	338	445	252
Verschillen nog te verrekenen met de partners	29	0	34
Totaal	8.082	8.084	8.084

De bijdrage van de partners was geraamd op € 8.084.000 en komt, heel bijzonder, op realisatie precies hetzelfde uit. Wel zijn er over de partners verschillen die in de afzonderlijke partner rapportages zijn toegelicht.

Er is een klein gedeelte aan omzet dat nog verrekend dient te worden bij de partners. Op het moment dat we de deelnemersbijdragen definitief maakten, was deze omzet nog niet bekend. Dit gaat mee in de verantwoording 2022.

Verrekening resultaat 2020

Vorig jaar sloot de ODA af met een positief resultaat. De partners hebben, conform AB besluit, een bedrag teruggestort gekregen van in totaal € 395.000,-. Dit bedrag is betaald vanuit de algemene reserve.

Incidentele baten en lasten

Subsidie bijdrage regionale archeologie	20	I
Bijdragen i.c. met personele inzet en diensten derden	-121	I
Totaal nadelig	-101	
Kosten		
Inzet trainees	-50	I
Lagere organisatie kosten/organisatieontwikkeling	72	I
Bovenregionale taken -stelseltaak HRM door de ODA	20	S
-waarvan bijdrage partners Geldersstelsel voor deze HRM taak	-17	S
Bovenregionale taken -algemene kosten	53	I
Lagere kosten organisatie ondersteuning	28	I
Lagere kosten organisatie ondersteuning (Huisvesting/ICT)	35	S
Algemene lasten	64	I
Totaal voordelig	205	
Totaal per saldo voordelig	104	

I = Incidenteel

S= Structureel

De meeste verschillen zijn van tijdelijke aard. Afwijkingen in omzet en personele inzet, tezamen met de inzet vanuit de ketenpartners, bezien we als communicerende vaten. Hogere vraag maken we mogelijk door inzet vanuit de flexibele schil die als het ware meebeweegt met meer of minder omzet. Door het lastig invullen van vacatures en ziekte hebben we, naast de hogere vraag, ook voor deze gemiste capaciteit een beroep moeten doen op externe inzet om de werkzaamheden te kunnen verrichten. Per saldo leidt de hogere externe inzet bij aan een tekort. Deze verklaren we door het hogere uurtarief dat betaald moet worden voor de externe inzet waardoor de dekkingsbijdrage op de vaste kosten minder wordt. Met het zelf opleiden van trainees hopen we de afhankelijkheid van externe inzet voor de komende jaren te verminderen. Dat leidt nu tot extra kosten maar op termijn tot minder externe inzet. De lagere kosten voor de HRM stelseltaak zijn van meer structurele aard eveneens als de lagere kosten voor DIV (huisvesting) en een deel van de ICT ondersteuning. Structureel lagere kosten worden vertaald naar de begroting.

Aldus opgemaakt door het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek, Bronckhorst, 21 februari 2021.

De secretaris,

De voorzitter,

Ir. P.G.M. van Oosterbosch

drs. J.H.A. van Oostrum



Voorstel aan het Algemeen Bestuur

Datum voorstel:	21 februari 2022
Datum AB-vergadering:	21 maart 2022
Behandeld door:	De heer J. Zwart
Mede-adviseur:	
Verantwoordelijke ODA:	Mevrouw P. van Oosterbosch

Onderwerp: Bestemming resultaat ODA 2021

Voorstel:

1. Kennis te nemen van de inhoud van Bestemming resultaat ODA 2021
2. Kennis te nemen van het concept besluit van het Algemeen Bestuur d.d. 04-07-2022:
-Uw bestuur wordt voorgesteld in te stemmen met de bestemming van het resultaat 2021.

Bijlage(n): Bestemming resultaat ODA 2021

Advies secretaris/Directeur Omgevingsdienst Achterhoek:

Bestemming resultaat ODA 2021

De ODA sluit 2021 af met een positief resultaat van € 104.000. Dit resultaat dient bestemd te worden en daarbij hanteren we de spelregels zoals die 2020 zijn afgesproken in het AB. De algemene reserve van de ODA is door de resultaat toevoeging van vorig jaar op het afgesproken niveau. Verdere toevoeging is dus niet aan de orde en daarmee kan het volledige resultaat van 2021 uitgekeerd worden aan de partners.

De afgesproken AB spelregel hiervoor luidt: een positief resultaat wordt verdeeld op basis van de gerealiseerde omzet van de afzonderlijke partners.

Bestemming resultaat

Uitkering batig saldo	
<u>Te bestemmen resultaat</u>	
Batig saldo ODA 2021	104.000
Bestemmingen	0
Uit te keren aan de deelnemende partners	104.000

Verdeling over de partners

Partners	Realisatie 2021	Aandeel per partner
Aalten	469.300	6.060
Berkelland	1.184.800	15.310
Bronckhorst	921.200	11.900
Doetinchem	1.076.000	13.900
Lochem	771.300	9.960
Montferland	442.100	5.710
Oost Gelre	1.067.100	13.790
Oude IJsselstreek	665.100	8.590
Winterswijk	604.300	7.810
Zutphen	596.500	7.710
Provincie	252.200	3.260
Eindtotaal	8.049.900	104.000

Het bedrag zal na besluit AB separaat uitgekeerd worden.

Voorstel aan het Algemeen Bestuur

Datum verzending:	07 maart 2022
Datum AB-vergadering:	21 maart 2022
Behandeld door:	J. Zwart
Mede-adviseur:	
Manager ODA:	P. van Oosterbosch

Onderwerp: 1^e Begrotingswijziging 2022

Voorstel:

- Kennis te nemen van de inhoud van de 1^e Begrotingswijziging 2022;
- Kennis te nemen van het concept besluit van het Algemeen Bestuur d.d. 4 juli 2022 met daarin de onderstaande twee beslispunten;
- De 1^e Begrotingswijziging 2022 aan te bieden aan de raden en provinciale staten vóór 15 april 2022;

Bijlage(n):

- 1^e Begrotingswijziging 2022

Beslispunten 1^e Begrotingswijziging 2022

1. De begroting 2022 als volgt te wijzigen:

x € 1.000		Begroting 2022		Begr. Wijziging 2022		Begr na wijziging	
	Taakveld	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Programmaplan							
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	€ 2.027	€ 1.053	€ -	€ 347	€ 2.027	€ 1.400
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	€ 4.957	€ 2.895	€ -	€ 69	€ 4.957	€ 2.964
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	€ 1.297	€ 952	€ 232	€ 258	€ 1.529	€ 1.210
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer						
Eigen stelseltaak		€ 102	€ 120	€ -27	€ -31	€ 75	€ 89
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten			€ 701	€ -	€ -444		€ 257
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	€ 4	€ -		€ -	€ 4	€ -
Overzichten							
Overhead	0.4 Overhead onderst. organisatie		€ 2.601	€ -	€ 43		€ 2.644
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury						€ -
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		€ 65	€ -	€ -37		€ 28
Heffing Vennootschapsbelasting	0.9 Vennootschapsbelasting						
Begrote saldo van baten en lasten		8.387	8.387	€ 205	€ 205	€ 8.592	€ 8.592
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves		-	-	€ -	€ -	€ -	€ -
Begrote resultaat		8.387	8.387	€ 205	€ 205	€ 8.592	€ 8.592

2. Het uurtarief zoals eerder vastgesteld bij de begroting 2022 en verwerkt in de normproducten, te handhaven op € 95,-.



Omgevingsdienst
Achterhoek

1^e Begrotingswijziging 2022



1^e Begrotingswijziging 2022

Datum: 21 maart 2022

© Omgevingsdienst Achterhoek



Omgevingsdienst
Achterhoek

Elderinkweg 2, 7255 KA Hengelo (Gld)

info@odachterhoek.nl

www.odachterhoek.nl

www.gelderseomgevingsdiensten.nl



@odachterhoek



/OmgevingsdienstAchterhoek

Inleiding

In 2021 heeft het Algemeen Bestuur de begroting 2022 vastgesteld. Op basis van de ontwikkelingen zijn er nu enkele aanpassingen nodig. Zo leidt het recent afgesloten CAO akkoord tot hogere loonkosten. Daarnaast zien we dat de vraag naar onze specialistische inzet de afgelopen twee jaar duidelijk toeneemt en willen we hier de begroting op aanpassen zodat we ook formatie kunnen aannemen. Daarnaast nemen we enkele budgetneutrale wijzigingen en kleinere effecten mee.

Wij bieden u deze 1e begrotingswijziging 2022 ter vaststelling aan.

Deze begrotingswijziging heeft gevolgen voor de gemeentelijke bijdragen: de bijdragen gaan omhoog.

Voorstel/besluit

Wij stellen u voor om de begroting 2022 te wijzigen:

Toelichting

Hieronder worden de afzonderlijke posten toegelicht die verwerkt zijn in de tabellen van de financiële begroting.

Toename specialistische inzet tbv partners/Bijdrage deelnemers (€ 232.000)

Op specialistische inzet zien we in de jaren 2020 en 2021 dat de realisatie duidelijk hoger ligt dan de begroting. De extra inzet ingegeven vanuit de invoering van de omgevingswet verklaart deze slechts voor een deel. Vorig jaar zagen we dit effect al ontstaan maar nu zien we het voor het tweede jaar op rij en de verwachting is dat dit doorzet. Het is verstandig de begroting hierop aan te passen als vertaling daarvan naar een realistische begroting e.e.a. naar wens van de partners. Naast een realistische begroting voor de partners, geeft het de ODA de mogelijkheid hierop personeel te werven in plaats van (duurdere) inhuur.

Bijdrage derden (€ - 27.000)

De ODA voert de stelseltaak HRM uit voor het Gelders Stelsel. De inzet en begroting voor 2022 is verlaagd en verdeling van de inzet van HR organisatieadviseur tussen de ODA en het stelsel meer in de lijn van de praktijk gebracht. Zowel de kosten van de stelseltaak als de bijdrage vanuit de partner in het Gelderse stelsel worden daarmee verlaagd. De bijdrage vanuit de stelselpartners neemt af met € 27.000.

Verhogen personele kosten/diensten derden (€ 717.000)

Dit voorjaar is ingestemd met een nieuwe CAO en de hierin afgesproken salarisverhoging ligt behoorlijk hoger dan de uitgangspunten die gebruikt zijn bij het opstellen van de begroting 2022. Destijds hebben we een index gehanteerd (cf. landelijke cijfers) van 1,5%. Nu worden de lonen verhoogd in twee stappen van respectievelijk 1,5% en 2,4%. Dit geeft een uitzetting op de begroting van een kleine € 120.000,-.

Daarnaast zullen we de hogere omzet (zie hiervoor) moeten vertalen naar een ophoging van de personele inzet. Een derde effect ontstaat doordat we een kleiner deel van onze kosten kunnen doorbelasten naar de HRM-stelseltaak. Beide effecten geven een verhogend effect van € 146.000,-.

Als laatste post hevelen we, budgetneutraal, een bedrag van € 451.000 over vanuit de bovenregionale taken. Dit betreft de dienstverlening vanuit onze Ketenpartners (ODRN en ODRA) van werkzaamheden die we uitbesteed hebben en doorbelasten naar onze partners. Verantwoorden onder deze post geeft een evenwichtiger beeld en past bij de andersoortige werkzaamheden die uitbesteed zijn.

Organisatiekosten/Organisatieondersteuning (€ budgetneutraal)

In de ICT ontwikkelingen zal 2022 het One Gove zaaksysteem worden gemigreerd naar de cloud omgeving. Dit brengt eenmalig extra kosten met zich mee en zitten niet in de begroting. Tegelijkertijd zien we een voordeel ontstaan op de ICT-ondersteuning vanuit de overgang naar andere telefonie. Deze schatten we in op € 37.000,-. Voor 2022 willen

we dit voordeel inzetten voor de hogere migratiekosten en hoeven we daardoor geen beroep te doen op een budgetaanvraag. Het betreft dan alleen een categorie wijziging.

Bijdrage bovenregionale taken (€ - 475.000)

De ODA voert de stelseltaak HRM uit voor het Gelders Stelsel. De inzet en begroting voor 2022 is, conform afspraak binnen het Gelders stelsel, verlaagd en de verdeling van de inzet van HR organisatieadviseur tussen de ODA en het stelsel meer in de lijn van de praktijk gebracht. De totale kosten van de HRM taak nemen daardoor met € 31.000 af. De programmatische aanpak voor toezicht en handhaving leidt tot aanvullende kosten van € 7.000,-.

Daarnaast hevelen we een bedrag van € 451.000 over wat betrekking heeft op de uitbestede werkzaamheden rondom complexe vergunningverlening en bouwtaken naar diensten derden. Deze overheveling is budgetneutraal.

Algemene lasten (€ - 37.000)

Nadat alle bovenstaande wijzigingen zijn doorgevoerd resteert een tekort van € 37.000,-. Dit tekort dekken we uit een verlaging van de post algemene lasten die de functie van onvoorzien in deze heeft.

Procedure

Aangezien deze begrotingswijziging leidt tot een verhoging van de bijdragen van de deelnemers wordt de gebruikelijke procedure (met zienswijze) toegepast:

Dit houdt in:

- Het Dagelijks Bestuur zendt de ontwerp begrotingswijziging 2022 vóór 15 april 2022 aan Provinciale Staten en de gemeenteraden.
- Provinciale staten en de gemeenteraden kunnen hun zienswijzen over de ontwerp begrotingswijziging indienen bij het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst.
- Het Dagelijks Bestuur verzamelt de zienswijzen en biedt de ontwerp begrotingswijziging het Algemeen Bestuur aan voorzien van de zienswijzen.
- Het Algemeen Bestuur stelt de begrotingswijziging vóór 15 juli 2022 vast.
- Onmiddellijk na de vaststelling van de begrotingswijziging 2022 door het Algemeen Bestuur zendt het Algemeen Bestuur deze aan Provinciale Staten en de gemeenteraden.

FINANCIËLE BEGROTING

Vorenstaande mutaties zijn verwerkt in onderstaande financiële begroting 2022.

Overzicht van baten en lasten

Omschrijving		2022	2022	2022
x € 1.000		Begroting	1e wijziging	Begroting na wijziging
	LASTEN			
1	Personele kosten/Inhuur en diensten derden	6.029	717	6.746
2	Organisatiekosten	713	37	750
3	Organisatieontwikkeling en SPP	107	0	107
4	Bovenregionale taken	821	-475	346
5	Organisatie ondersteuning	652	-37	615
6	Algemene lasten	65	-37	28
	Totaal Lasten	8.387	205	8.592
	BATEN			
21	Bijdragen van derden	106	-27	79
25	Bijdragen deelnemers	8.281	232	8.513
	Totaal Baten	8.387	205	8.592
	Resultaat voor bestemming	0	0	0
26	Mutaties reserves	0	0	0
	Resultaat na bestemming (+ is voordelig)	0	0	0

Overzicht naar taakvelden

x € 1.000		Begroting 2022		Begr. Wijziging 2022		Begr na wijziging	
Taakveld		Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Programmaplan							
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	€ 2.027	€ 1.053	€ -	€ 389	€ 2.027	€ 1.442
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	€ 4.957	€ 2.895	€ -	€ 27	€ 4.957	€ 2.922
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	€ 1.297	€ 952	€ 232	€ 258	€ 1.529	€ 1.210
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer						
Eigen stelseltaak		€ 102	€ 120	€ -27	€ -31	€ 75	€ 89
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten			€ 701	€ -	€ -444		€ 257
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	€ 4	€ -	€ -	€ -	€ 4	€ -
Overzichten							
Overhead	0.4 Overhead onderst. organisatie		€ 2.601	€ -	€ 43		€ 2.644
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury						€ -
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		€ 65	€ -	€ -37		€ 28
Heffing Vennootschapsbelasting	0.9 Vennootschapsbelasting						
Begrote saldo van baten en lasten		8.387	8.387	€ 205	€ 205	€ 8.592	€ 8.592
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves		-	-	€ -	€ -	€ -	€ -
Begrote resultaat		8.387	8.387	€ 205	€ 205	€ 8.592	€ 8.592

Bijdrage partners

	Vergunningen	Toezicht & Handhaving	Specialismen	2022 Nieuw
Aalten	146.500	277.800	58.800	483.100
Berkelland	277.500	747.700	335.400	1.360.600
Bronckhorst	285.600	622.900	117.300	1.025.800
Doetinchem	294.900	596.300	187.800	1.079.000
Lochem	172.300	452.000	84.400	708.700
Montferland	111.700	194.200	43.800	349.700
Oost Gelre	265.500	558.800	300.100	1.124.400
Oude IJsselstreek	207.500	371.500	121.900	700.900
Winterswijk	120.900	394.800	158.400	674.100
Zutphen	145.000	381.600	82.600	609.200
Provincie/ODRA	0	359.100	38.500	397.600
Totaal	2.027.400	4.956.700	1.529.000	8.513.100

Verdeling over de programma's

De kosten worden naar programma's toegerekend.

Overzicht baten en lasten Programma 1 Vergunningverlening									
x € 1.000	Begroting 2022			1e wijz. Begroting 2022			Begr. 2022 Na wijz.		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 1 Vergunningverlening	2.027	1.053	974	0	389	-389	2.027	1.442	585
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen									
Overhead		569	-569		19	-19		588	-588
Onvoorzien		14	-14		-8	8		6	-6
Saldo van baten en lasten	2.027	1.636	391	0	400	-400	2.027	2.036	-9

Overzicht baten en lasten Programma 2 Toezicht en Handhaving									
x € 1.000	Begroting 2022			1e wijz. Begroting 2022			Begr. 2022 Na wijz.		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 2 Toezicht en Handhaving	4.957	2.895	2.062	0	27	-27	4.957	2.922	2.035
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen									
Overhead		1.504	-1.504		-33	33		1.471	-1.471
Onvoorzien		38	-38		-22	22		16	-16
Saldo van baten en lasten	4.957	4.437	520	0	-28	28	4.957	4.409	548

Overzicht baten en lasten Programma 3 Advies									
x € 1.000	Begroting 2022			1e wijz. Begroting 2022			Begr. 2022 Na wijz.		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 3 Advies	1.297	952	345	232	258	-26	1.529	1.210	319
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen									
Overhead		528	-528		57	-57		585	-585
Onvoorzien		13	-13		-7	7		6	-6
Saldo van baten en lasten	1.297	1.493	-196	232	308	-76	1.529	1.801	-272

Overzicht baten en lasten Programma 4 Stelseltaken									
x € 1.000	Begroting 2022			1e wijz. Begroting 2022			Begr. 2022 Na wijz.		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 4 Stelseltaken	102	821	-719	-27	-475	448	75	346	-271
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen									
Overhead		0	0		0	0		0	0
Onvoorzien		0	0		0	0		0	0
Saldo van baten en lasten	102	821	-719	-27	-475	448	75	346	-271

Overzicht baten en lasten Programma 5 Projecten									
x € 1.000	Begroting 2022			1e wijz. Begroting 2022			Begr. 2022 Na wijz.		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 5 Projecten	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen									
Overhead		0	0		0	0		0	0
Onvoorzien		0	0		0	0		0	0
Saldo van baten en lasten	4	0	4	0	0	0	4	0	4

BESLUIT ALGEMEEN BESTUUR

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek;

gelezen het voorstel van het Dagelijks Bestuur van 21 maart 2022;

BESLUITEN:

De begroting 2022 als volgt te wijzigen.

x C 1.000		Taakveld	Begroting 2022		Begr. Wijziging 2022		Begr na wijziging	
			Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Programmaplan								
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer		€ 2.027	€ 1.053	€ -	€ 347	€ 2.027	€ 1.400
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer		€ 4.957	€ 2.895	€ -	€ 69	€ 4.957	€ 2.964
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer		€ 1.297	€ 952	€ 232	€ 258	€ 1.529	€ 1.210
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer							
Eigen stelseltaak			€ 102	€ 120	€ -27	€ -31	€ 75	€ 89
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten				€ 701	€ -	€ -444		€ 257
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer		€ 4	€ -		€ -	€ 4	€ -
Overzichten								
Overhead	0.4 Overhead onderste. organisatie			€ 2.601	€ -	€ 43		€ 2.644
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury							€ -
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten			€ 65	€ -	€ -37		€ 28
Heffing Vennootschapsbelasting	0.9 Vennootschapsbelasting							
Begrote saldo van baten en lasten			8.387	8.387	€ 205	€ 205	€ 8.592	€ 8.592
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves			-	-	€ -	€ -	€ -	€ -
Begrote resultaat			8.387	8.387	€ 205	€ 205	€ 8.592	€ 8.592

En het uurtarief zoals eerder vastgesteld bij de begroting 2022 en verwerkt in de normproducten, te handhaven op € 95,-.

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op 4 juli 2022.

De secretaris,

De voorzitter,

Ir. P.G.M. van Oosterbosch

drs. J.H.A. van Oostrum



Voorstel aan het Algemeen Bestuur

Datum verzending:	07 maart 2021
Datum AB-vergadering:	21 maart 2021
Behandeld door:	Johannes Zwart
Mede-adviseur:	
Manager ODA:	Petra van Oosterbosch

Onderwerp: Begroting 2023

Voorstel:

1. Kennis te nemen van de inhoud van de Begroting 2023;
2. Kennis te nemen van het concept besluit van het Algemeen Bestuur d.d. 04 juli 2022 met daarin de volgende beslispunten:
 - Het tarief voor 2023 vast te stellen op € 96 per uur en dit tarief te verwerken in de normproducten.
 - De meerjarenraming 2024 – 2026 voor kennisgeving aan te nemen.
 - De bevoorschotting overeenkomstig bijlage 1 van de begroting vast te stellen.
 - Het dagelijks bestuur te machtigen over de post onvoorzien (€ 73.000) te beslissen.
3. De Begroting 2023 aan te bieden aan de raden en provinciale staten vóór 15 april 2022.

Bijlage(n):

- Begroting 2023

Inleiding/aanleiding

Jaarlijks stelt de ODA een begroting op. Deze wordt tijdig voorgelegd zodat raden en provinciale staten hun zienswijze kenbaar kunnen maken.

Eerder zijn de begrotingsuitgangspunten al vastgesteld door het AB in december 2021.

Samen met een actualisatie van de beleids- en kosten ontwikkelingen wordt van daaruit de begroting opgesteld voor 2023. De meeste kostenontwikkelingen zijn al meegenomen in de eveneens voorliggende begrotingswijziging 2022.

Geactualiseerd beeld

- De bijdrage van de deelnemers gaat met ruim € 1,0 miljoen omhoog vergeleken met 2022. Dit is vooral een effect door een toename uit dienstverlening en in veel mindere mate een prijseffect omdat we het tarief op € 96,- met niet meer dan € 1,- hoeven te verhogen ten opzichte van het tarief over 2022.
- Specificatie toename deelnemersbijdrage



Toename begrote deelnemersbijdrage tov 2022 Onderdelen	Wijziging (x € 1.000)			in uren
	totaal	begr w. '22	in begr '23	
Bodem impact analyse- overheveling taken vanuit omgevingswet	523		523	5.447
Inbreng basistaken asbest 5-tal partners - cie van Aartsen	154		154	1.600
Verhoging BOA-inzet (Uitvoering LHS); drugslabs problematiek	96		96	1.000
Afname Provinciale inzet ivm overgang complexe handhaving	-85		-85	-885
Aanpassing naar inzicht werkelijke productie specialisme - BW '22	234	232	2	2.443
Indexatie (uitbesteding/overige)	89		89	-
Totaal	1.011	232	779	9.605

- De hogere bijdrage ad € 1,0 mln is een vervolg op de eerder vastgestelde begrotingsuitgangspunten.
 - Het grootste effect wordt verklaard door de overgang van de bodemtaken vanuit de Provincie naar de gemeente met de invoering van de omgevingswet voor een bedrag van € 0,5 mln. Basis ligt in een uitgevoerde bodem impactanalyse die in een vroeg stadium met alle partners is besproken en waarover afstemming heeft plaatsgevonden.
 - Daarnaast hebben we, vanuit het advies van de cie van Aartsen, de nu nog niet ingebrachte basistaken asbest voor een 5-tal partners opgenomen voor een kleine € 0,2 mln.
 - Tevens hebben we in het verlengde van de opmerking over de succesvolle werking van de LHS de inzet aan BOA-uren verhoogd voor de partners.
 - Als laatste hebben we bij specialistische werkzaamheden rekening gehouden met de zichtbare toename die we al 2 jaar zien op deze werkzaamheden richting onze partners. Deze wijziging past bij het zorgen voor een realistische begroting. Deze verhoging hebben we overigens ook meegenomen in de eveneens voorliggende begrotingswijziging 2022.
 - Voor de Provinciale inzet verwachten we een afname in werkzaamheden door de overgang van de complexe handhaving naar de ODRA.
- Voor de toename aan te verrichten werkzaamheden voor de partners hoort ook een bijkomstige inzet vanuit personeel (6 fte) en flexibele schil. In de salariskosten is naast de afgesproken indexatie ook rekening gehouden met de nieuwe inschaling vanuit periodieken. De ODA begroot niet op eindschaal maar op daadwerkelijke inschaling.
- Voor de ondersteunende kosten hebben we naar rato van de toename van het aantal fte naast de indexatie extra middelen opgenomen. Meer werknemers leggen immers ook beslag op middelen vanuit bijvoorbeeld ICT-ondersteuning, huisvesting, reis-en verblijf, arbo en opleiding.
- Door de toename van werkzaamheden ontstaat er een schaalvoordeel op de indirecte kosten; hierdoor hoeven we, met de huidige raming, een beperkte tariefstijging door te voeren en behalen we dus een efficiencyvoordeel voor onze partners.
- Het blijft een outputbegroting; de partners betalen uiteindelijk voor de daadwerkelijk afgenomen diensten. De ODA hanteert een flexibele schil om mee te bewegen met meer- en minder omzet.



Omgevingsdienst
Achterhoek

Begroting 2023

Meerjarenbegroting 2024 - 2026

Begroting 2023

Meerjarenbegroting 2024 - 2026

Datum: 3 maart 2022

Status: Concept

© Omgevingsdienst Achterhoek



Omgevingsdienst
Achterhoek

Elderinkweg 2, 7255 KA Hengelo (Gld)

info@odachterhoek.nl

www.odachterhoek.nl

www.gelderseomgevingsdiensten.nl



@odachterhoek



/OmgevingsdienstAchterhoek

INHOUDSOPGAVE.....	Blz.
Aanbiedingsbrief.....	4
Inleiding.....	5
I. DE BELEIDSBEGROTING.....	6
Programmaplan.....	6
Uitgangspunten begroting 2023.....	6
II. PROGRAMMA 1 - VERGUNNINGVERLENING.....	10
III. PROGRAMMA 2 - TOEZICHT EN HANDHAVING.....	11
IV. PROGRAMMA 3 - ADVIES.....	15
V. PROGRAMMA 4 - STELSELTAKEN.....	16
VI. PROGRAMMA 5 - PROJECTEN.....	18
VII. PARAGRAFEN.....	19
Paragraaf Bedrijfsvoering.....	19
Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing.....	20
Paragraaf Financiering.....	26
Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen.....	26
VIII. FINANCIËLE BEGROTING.....	27
Het Overzicht van baten en lasten.....	27
Toelichting op het overzicht van baten en lasten	27
Financiële Meerjarenbegroting 2024-2026	30
Overzicht van baten en lasten per taakveld.....	30
Overzicht Overhead en onvoorzien	31
Geprognostiseerde balans.....	32
IX. BESLUIT ALGEMEEN BESTUUR.....	33
Bijlage 1 Bevoorschotting door de partners.....	34

Aanbiedingsbrief

Voor het komende begrotingsjaar bied ik u de begroting 2023 en de meerjarenbegroting 2024-2026 van de Omgevingsdienst Achterhoek aan.

De ODA voert in de Achterhoek voor gemeenten en provincie WABO-taken uit, zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving en advies, met name gericht op milieu.

Na 2 jaar Corona lijkt het eind van de pandemie in zicht en gaan we ontdekken hoe we in de toekomst omgaan met de restverschijnselen. In het werk willen we de goede dingen die we geleerd hebben door de pandemie behouden en de zaken die niet meer nodig zijn gaan stoppen. Daarbij kun je bijvoorbeeld denken aan meer thuiswerken en hybride werken. Of zoeken naar een nieuwe balans tussen werk en privé.

De Omgevingswet is opnieuw uitgesteld en de beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2023. Dit uitstel geeft meer mogelijkheden om regionaal beleid samen te ontwikkelen, samen proef te draaien en beter klaar te zijn voor de uitvoering van de Omgevingswet.

Bij de invoering van de Omgevingswet gaan provinciale bodemtaken over naar gemeenten en maken deel uit van het basistakenpakket. Het gaat om een omvangrijk takenpakket dat bij de ODA zal worden belegd. Dit vraagt om een structurele uitbreiding van de formatie, die is vertaald in een financiële toename van de begroting van ruim 1 miljoen euro. Die komt bovenop de normale indexering van de (gewijzigde) begroting 2022.

De ODA draagt op een efficiënte manier bij aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. We zijn in 2022 gestart met de opzet van een data lab en data-analyse om meer risicogericht en efficiënter te kunnen werken. Waar mogelijk sluiten we aan bij het Achterhoekse data lab.

We blijven ons verdiepen in nieuwe ontwikkelingen in de samenleving zoals ZZS, klimaat en energie en milieu en drugscriminaliteit. Door samen te werken met andere diensten bereiken we veel meer dan wanneer iedereen zelf het wiel uitvindt. We zien dat samenwerken loont.

Met elkaar en met andere samenwerkingspartners doen we er alles aan om de Achterhoek mooi, gezond en veilig te houden.

Met vriendelijke groet,

Namens het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek

Petra van Oosterbosch
Directeur

P.S. Tijdens het schrijven van deze aanbiedingsbrief worstel ik met de dagelijkse werkelijkheid. Een week geleden heeft Rusland de oorlog verklaard aan Oekraïne. En hoewel wij geconfronteerd zullen worden met gevolgen van deze oorlog en van de sancties die aan Rusland worden opgelegd vallen onze offers in het niet bij de niet te bevatten ellende die de bevolking van Oekraïne nu ervaart. Ik word hier stil van.

INLEIDING

Bestuursorganen

De ODA is opgericht op 7 november 2012, de eerste vergadering van het Algemeen Bestuur van de ODA. De ODA kent twee bestuursorganen namelijk het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.

De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur gekozen.

Op 1 januari 2022 waren de besturen als volgt samengesteld:

Algemeen Bestuur:

Lid	Functie	Gemeente/ Provincie	Plaatsvervanger	Functie
T.M.M. Kok	Wethouder	Aalten	M.J. Veldhuizen	Wethouder
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester	Berkelland	M.H.H. van Haaren	Wethouder
W.W. Buunk	Wethouder	Bronckhorst	P.L.P.S. Hofman	Wethouder
F.H.T. Langeveld	Wethouder	Doetinchem	H.G. Bulten	Wethouder
R.R.S. Bosch	Wethouder	Lochem	S.W. van 't Erve	Burgemeester
W.J.A. Gerritsen	Wethouder	Montferland	O.G. van Leeuwen	Wethouder
B.T.M. Porskamp	Wethouder	Oost Gelre	M.G. Frank	Wethouder
O.E.T. van Dijk	Burgemeester	Oude IJsselstreek	S.L. Hiddinga	Wethouder
I.T.F. Klein Gunnewiek	Wethouder	Winterswijk	B.J.J. Bengevoord	Burgemeester
L.J. Werger	Wethouder	Zutphen	A. De Jonge	Wethouder
P.G.J. Kerris	Gedeputeerde	Gelderland	J.W.M. van der Meer	Gedeputeerde
Secretaris				
P.G.M. van Oosterbosch	Directeur	ODA	R. Reinders	Afdelingshoofd

Dagelijks Bestuur:

Lid	Functie	Gemeente/ Provincie	Plaatsvervanger	Functie	Gemeente
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester vz	Berkelland			
B.T.M. Porskamp	Wethouder	Oost Gelre			
W.J.A. Gerritsen	Wethouder	Montferland			
W.W. Buunk	Wethouder	Bronckhorst			
P.G.M. van Oosterbosch	Directeur	ODA	R. Reinders	Afd.hoofd	ODA

DE BELEIDSBEGROTING

Het Programmaplan

Het programmaplan van de Omgevingsdienst is opgebouwd uit de volgende programma's:

- Programma 1 – Vergunningverlening
- Programma 2 – Toezicht en Handhaving
- Programma 3 - Advies
- Programma 4 – Stelseltaken
- Programma 5 - Projecten

Overzicht van baten en lasten per taakveld

x € 1.000	Taakveld	Baten	Lasten
Programmaplan			
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	€ 2.050	€ 1.515
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	€ 5.315	€ 3.187
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	€ 1.927	€ 1.405
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer		
Eigen stelseltaak		€ 77	€ 90
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten			€ 262
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	€ 4	-
Overzichten			
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie		€ 2.841
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury		€ -
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		€ 73
Saldo van baten en lasten		€ 9.373	€ 9.373
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves		€ -	€ -
Resultaat		€ 9.373	€ 9.373

Uitgangspunten begroting 2023

Het algemeen bestuur heeft in haar vergadering van 13 december 2021 de volgende uitgangspunten voor de samenstelling van de begroting 2023 vastgesteld.

Outputfinanciering

De ODA werkt op basis van outputfinanciering. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de opdrachtgever betaalt voor geleverde producten tegen vooraf bepaalde prijzen. De begroting wordt gebaseerd op een geraamd aantal producten in uren tegen de daarvoor geldende tarieven. Uiteindelijk betalen de partners de door hen daadwerkelijk afgenomen producten en dienstverlening. De afrekening vindt plaats aan de hand van een jaarafrekening waarbij de eerder in rekening gebrachte voorschotten worden verrekend.

Met de komst van de omgevingswet zal het productenboek van de ODA over 2023 gaan veranderen. Sommige producten worden opgeknipt in onderliggende onderdelen, andere producten zullen mogelijk vervallen en regiewerk zal daarvoor in de plaats komen, bijvoorbeeld voor vooroverleg. De wijziging leidt tot een veranderde omzetcombinatie van aantallen en productprijzen. Hiermee kan ook de uiteindelijke omzet wijzigen van de ODA. Op basis van ervaring zullen we dit goed kunnen inrichten maar tijdelijke onbalans tussen kosten en omzet is mogelijk.

Beleid en nieuw beleid

De begroting 2023 wordt gebaseerd op de begroting 2022 met als vertrekpunt het bestaande beleid 2021. Beleidswijzigingen die consequenties hebben voor de begroting 2022 (en volgende jaren), worden in de begroting 2023 verwerkt dan wel via de eerste begrotingswijziging 2022.

Van nieuw beleid is sprake wanneer de OD Achterhoek nieuwe taken krijgt toebedeeld. Voor 2023 kan daarbij worden gedacht aan b.v. de volgende thema's:

Omgevingswet

In de Achterhoek wordt inmiddels stevig met elkaar samengewerkt, waarbij ODA in de periode 2020/2022 een coördinerende rol vervult. Zo coördineren wij bij het oefenen in de praktijk, het maken van werkafspraken en het overdragen van kennis. Dit in samenspraak met de Achterhoekse gemeenten en ketenpartners. Na de invoering van de Omgevingswet (planning 1 januari 2023) zal bezien worden wat dit voor de ODA betekent.

Gemeenten zijn aan de slag met Omgevingsvisies en Omgevingsplannen, waarvoor steeds vaker een beroep gedaan wordt op de expertise van de ODA. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid waardoor er verschillen kunnen ontstaan die gevolgen hebben voor de uitvoering. In de eerste jaren worden pieken in de workload en de doorlooptijden verwacht. Ook omdat we naar een andere werkwijze gaan en de regelgeving nieuw is. De nieuwe situatie zal procesmatig, digitaal en organisatorisch moeten worden ingeregeld.

Bodem

Met de komst van de Omgevingswet verschuiven een groot deel van de bodemtaken van het rijk en de provincie Gelderland naar de lokale overheden (warme overdracht). Op dit moment is het nog niet duidelijk of er een financiering vanuit het Rijk komt. Hierover zijn diverse partijen met elkaar in gesprek. Naar verwachting komt er in de loop van 2022 meer duidelijkheid over de financiering vanuit het Rijk met betrekking tot de bodemtaken vanaf 1 januari 2023.

De ODA heeft met haar partners contact gezocht over de uitvoering van deze bodemtaken. Met behulp van een impactanalyse zijn de activiteiten per partner in beeld gebracht met de consequenties voor capaciteitsinzet en budget. De begroting zal aangepast worden conform de gemaakte afspraken.

Mogelijke wijzigingen als gevolg van de commissie van Aartsen

Als vervolg op het rapport "Om de leefomgeving" van de **commissie van Aartsen** zijn er begin september 2 rapporten aangeboden. Het rapport "Omgevingsdiensten in beeld" geeft een verzameling en analyse van alle relevante data van alle omgevingsdiensten die bij de commissie van Aartsen nog niet meegenomen waren en het rapport "Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening" geeft een wijze waarop de aanbevelingen vanuit de commissie van Aartsen wettelijk opgevolgd zouden kunnen worden. Bovenstaande 3 rapporten en de conclusies en aanbevelingen hieruit zullen een belangrijke rol gaan spelen in de keuzes voor de toekomst ten aanzien van de omgevingsdiensten en de VTH-taken in Nederland.

Informatiemanagement

- Gegevensmagazijn uitbouwen

Een omgevingsdienst is een data gedreven organisatie. Het beschikken en het zorgvuldig beheren van data en informatie is daarom van groot belang voor de ODA. Met de komst van de Omgevingswet wordt informatie alleen nog maar belangrijker. Om te kunnen voorzien in deze toenemende informatiebehoefte is er meer tijd en aandacht nodig voor het uitbouwen en het beheren van het gegevensmagazijn van de ODA.

- Samenwerking informatiemanagement

De ODA is als omgevingsdienst op het gebied van informatiemanagement kwetsbaar vanwege de kleine omvang van de organisatie. Daarom is de verwachting dat er in 2023 meer samenwerking is tussen Omgevingsdienst Veluwe IJssel en Omgevingsdienst Achterhoek op het gebied van informatiemanagement. Dit zodat de ODA minder kwetsbaar is op het gebied van informatiemanagement.

Beheren van het archief

De ODA bereidt zich samen met de DIV-collega's van de partners en onze archiefinspecteur voor om de partners te ontzorgen in het beheren van het archief. De planning was om zo mogelijk al per 1 januari 2022 het archief in mandaat te beheren, maar dit zal nog niet lukken. We willen alles goed voor elkaar hebben binnen de ODA voordat we dit op gaan pakken en dat heeft nog iets meer tijd nodig.

Geluid

Op grond van nieuwe wetgeving geluid (Aanvullingswet & aanvullingsbesluit) wordt extra werk voorzien voor:

- Wegverkeer: geluidbelastingkaarten (zijn emissiekaarten gebaseerd op de verkeerskaarten)
- Industrielawaai: voor gezonde terreinen gaan geluidproductieplafonds gelden, veel terreinen zijn niet actueel

Landelijke Handhaving Strategie (LHS)

Op het moment is er een evaluatie van de LHS om het waar nodig te verbeteren en om te zetten naar een LHS in de Omgevingswet. We merken verder dat de implementatie van de LHS de laatste 2 jaren goed opgepakt wordt met als gevolg dat we naast bestuursrecht ook steeds meer en sneller strafrecht toepassen. Dit bevordert ook de snelle oplossing van de overtredingen. Dit betekent dat we steeds meer uren nodig zullen hebben voor strafrecht en dus de BOA's.

Extra werk van nieuwe onderwerpen

Er komt steeds meer extra werk van nieuwe onderwerpen op ons af die bij de start van de ODA niet in het werkpakket zat. Voorbeelden hiervan zijn zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), ondermijning/ drugslabs, energietaken, regiocoördinatie van de groene BOA's (van de samenwerkende handhavingspartners) en meer beleidsmatig georiënteerde adviesvragen. Dit heeft steeds meer invloed op de hoeveelheid werk.

Diensten met betrekking tot vergunningen, toezicht en handhaving en specialismen

De begrote dienstverlening 2023 (in uren) wordt gebaseerd op de begrote dienstverlening 2022. De werkelijke productie over 2021 kan aanleiding zijn voor aanpassingen. Daarnaast kunnen aanvullingen plaatsvinden als gevolg van beleidsmatige ontwikkelingen of specifieke afspraken met de partners. Willen de partners hiervan afwijken, dan moeten ze dit vroegtijdig doen voor 1 december 2021.

Zoals aangegeven zal het productenboek wijzigen voor kalenderjaar 2023. Dit kan gevolgen hebben voor het omzetpatroon.

Bovenregionale taken

Taken die bovenregionaal worden uitgevoerd, maar inrichting gebonden zijn, zijn opgenomen in ons productenboek. Deze lopen dus gewoon mee in de begrote dienstverlening.

De programmatische stelseltaken worden afgerekend op uren op basis van een vastgesteld werkplan met een passende verdeelsleutel, afhankelijk van het onderwerp.

Personeelsformatie

De personeelsformatie wordt qua capaciteit afgestemd op de begrote productie (in uren). Het verschil tussen de begrote productie en de eigen beschikbare capaciteit in uren wordt ingevuld met de flexibele schil. De flexibele schil beoogt een flexibele inzet met behulp van inhuur derden en externe dienstverlening die kan meebewegen met toe- en afnemende productie.

Indexatie

Zowel de loonindex als de prijsindex baseren we op de externe berichtgeving aan de hand van de septembercirculaire. Deze geeft voor 2023 een loonindexatie aan van 2,3% en een prijsindexatie aan van 1,5%.

Mochten bij nader inzien de indexaties toch duidelijk anders uitpakken dan kunnen deze, zo nodig, in de begrotingswijziging 2023 meegenomen worden. Deze (mogelijke) begrotingswijziging is een wijziging die, op basis van artikel 28 lid 10 van de GR, niet voor zienswijze naar de gemeenten en de Provincie hoeft.

Kortom:

De loonindex te bepalen op 2,3%;

De prijsindex te bepalen op 1,5%.

Ondersteunende diensten

Voor de bestaande ondersteunende diensten zullen de in de begroting 2023 opgenomen bedragen worden geactualiseerd aan de hand van de eind 2021 geldende DVO's.

Weerstandsvermogen/Onvoorzien

De relatie tussen weerstandsvermogen en benodigde weerstandscapaciteit is in een verhoudingsnorm weer te geven. In het Algemeen Bestuur van 9 november 2016 is besloten om te streven naar een voldoende weerstandscapaciteit.

Tot slot

Het blijft de opmaat naar een begroting; gebaseerd op een inschatting naar de kennis van dit moment. Eventuele wijzigingen nemen we mee in de begrotingswijziging 2023. In de partner- en bestuursrapportages zullen we de daadwerkelijke ontwikkeling ten opzichte van afgesproken doelen, kaders en eventuele risico's inzichtelijk maken.

Procedure

Voor de aanbidding en vaststelling van de (ontwerp) begroting geldt de volgende procedure.

1. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerp begroting 2023 vóór 15 april 2022 aan provinciale staten en aan de gemeenteraden.
2. Provinciale staten en de gemeenteraden kunnen hun zienswijzen over de ontwerp begroting indienen bij het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst.
3. Het dagelijks bestuur verzamelt de zienswijzen en biedt de ontwerp begroting voorzien van de zienswijzen aan aan het algemeen bestuur.
4. Het algemeen bestuur stelt de begroting 2023 vervolgens vóór 1 augustus 2022 vast.
5. Onmiddellijk na vaststelling van de begroting door het algemeen bestuur zendt deze de begroting ter kennisname aan provinciale staten en de gemeenteraden.
6. Het dagelijks bestuur zendt de begroting binnen twee weken na vaststelling, maar in elk geval vóór 1 augustus (nieuwe termijn) aan de minister.

I. PROGRAMMA 1 – VERGUNNINGVERLENING

1. Wat willen we bereiken?

Vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijnen afhandelen en dat de verleende vergunningen bijdragen aan een veilige leefomgeving en handhaafbaar zijn. Meldingen worden beoordeeld op juistheid en volledigheid.

Vergunningverlening is lastig te plannen omdat dit voor een groot deel afhankelijk is van aanvragen van de bedrijven. De volgende prioriteiten hanteren we:

- aanvragen worden op volgorde van binnenkomst opgepakt;
- aanvragen krijgen altijd voorrang voor ambtshalve wijzigingen;
- bij piekaanbod krijgen reguliere procedures voorrang boven uitgebreide procedures, omdat in de meeste gevallen bij een (korte) reguliere procedure de vergunning na het verlopen van de proceduretermijn van rechtswege van kracht wordt.

Daarnaast verliezen door diverse oorzaken afgegeven vergunningen hun actualiteit. Voorbeelden zijn:

- jurisprudentie en wijzigingen in wet- en regelgeving;
- wijzigingen in de meest milieuvriendelijke technieken die een bedrijf kan toepassen op basis van Europese regelgeving (BREF's en BBT);
- wijzigingen in Nederlandse BBT-informatiedocumenten (best beschikbare technieken);

2. Wat gaan we daarvoor doen?

- Meedenken in mogelijkheden en oplossingen, waarbij de belangen van de aanvrager, de omgeving en de gemeenten/provincie afgewogen worden.
- De inzet van menskracht en deskundigheid zodanig plannen dat producten met kwaliteit en integraal tot stand komen. Het klantgericht werken staat hierbij centraal.
- Het uitvoeren van afspraken met de opdrachtgevers.
- Kennis van medewerkers up to date houden
- Prioriteiten stellen en het maken van meetbare doelstelling voor vergunningverlening en de actualisatie daarvan
- Klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren.

3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 1 Vergunningverlening			
x € 1.000	Begroting 2023		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 1 Vergunningverlening	2.050	1.515	535
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead		598	-598
Onvoorzien		15	-15
Saldo van baten en lasten	2.050	2.128	-78

De bijdrage voor de partners wijkt niet wezenlijk af van 2022. In lasten kant is ervoor gekozen de kosten van de uitbestede werkzaamheden aan de ODRN via de directe kosten vergunningverlening te laten lopen in plaats van via de bovenregionale taken.

II. PROGRAMMA 2 – TOEZICHT EN HANDHAVING

1. Wat willen we bereiken?

Toezicht

De ODA houdt toezicht op de naleving van milieuregelgeving. Hiervoor worden milieubelastende activiteiten gecontroleerd aan de hand van omgevingsplannen (bij invoering van de Omgevingswet), een omgevingsvergunning of een melding. Als er voor de betreffende activiteit geen benodigde vergunning is verleend of wanneer er geen benodigde melding is ingediend, wordt erop toegezien dat dit alsnog gebeurt. Maar nog belangrijker: we zien erop toe dat bedrijven de (landelijke) regels op het gebied van milieu naleven. Naast het toezicht op bedrijven worden in het uitvoeringsprogramma 2023 ook andere aspecten van toezicht meegenomen. Hierbij moet je denken aan bodemtoezicht, toezicht op evenementengeluid, toezicht op asbestsloop en toezicht op aspecten zoals vuurwerk en energiebesparing. Verder blijft ook ondermijning de komende jaren een grote rol spelen bij onze werkzaamheden.

Milieuklachten- en meldingen

De ODA neemt door burgers en/of bedrijven ingediende milieuklachten in behandeling en geeft daar een vervolg aan. Het indienen van klachten gaat via het provinciaal loket. Dit kan zowel telefonisch als digitaal.

Handhaving, bezwaar en beroep

De inzet vanuit de ODA is met name gericht op toezicht met daarin het bewustmaken van het naleven van de regelgeving. Maar helaas leidt alleen toezicht niet altijd tot het beoogde resultaat. Dan moeten we de naleving van de regels afdwingen door gebruik te maken van bestuursrechtelijke en/ of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten. De afhandeling van de in dit kader ingediende bezwaar- en beroepschriften wordt ook door de ODA verzorgd.

2. Wat gaan we daarvoor doen?

Risico- en naleefgericht toezicht op bedrijven

Deze aanpak is nog niet veranderd, maar staat onder invloed van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het branchegericht werken, data-gestuurd handhaven en de Omgevingswet. Alle drie geven hun eigen kansen en beperkingen op de uitdagingen om een goede risicoanalyse en daarmee planning te maken. Landelijk en vanuit het Gelders stelsel is hier de nodige aandacht voor. Waarschijnlijk zal er in de loop van 2022 meer duidelijkheid komen over de te maken keuzes. De Omgevingswet zal hierop van grote invloed zijn.

Hieronder staat de frequentiematrix die nog gebruikt wordt als basis van de keuzes voor het uitoefenen van toezicht op bedrijven. Toezicht en handhaving is bij het ene bedrijf namelijk minder omvangrijk en complex dan bij het andere bedrijf. Door specialisten van de ODA in samenspraak met de partners is de frequentiematrix bepaald. Door de bedrijven volgens deze matrix te bezoeken wordt geborgd dat de toezichthouders van de ODA het bedrijf de aandacht kunnen geven die nodig is.

Op basis van deze gezamenlijk bepaalde uitgangspunten is tot nu toe het risico- en effectgericht toezicht in de uitvoeringsprogramma's gemaakt. De Omgevingswet geeft echter aan dat er o.a. gewerkt gaat worden met milieubelastende activiteiten per locatie in plaats van met inrichtingen. Deze wijziging en mogelijk andere wijzigingen in de Omgevingswet zorgen er voor dat we in 2022 de werkwijze waar nodig nog aan moeten passen.

Frequentiematrix Partners Omgevingsdienst Achterhoek

Zeer Groot I	0.33	0.5	0.75	1	2
Groot II	0.2	0.25	0.5	0.75	1
Gemiddeld III	Piep	Project	0.33	0.5	0.75
klein IV	Piep	Piep	0.2	0.25	0.5
	A	B	C	D	E
	Beste	Goed	Gemiddeld	Slecht	Slechtste
	Naleefgedrag				

Branchegericht werken

De ODA is nu al een jaar bezig met de huidige opzet van branchegericht werken. Er worden brancheplannen opgesteld met hierin verschillende manieren van toezicht houden, zoals de traditionele reguliere controle, de aspectcontrole en de zelfcontrole (bedrijven vullen vooraf zelf een checklist in, waarna gekeken wordt waar de ODA zelf nog langs moet gaan voor een controle). Verder wordt in een brancheplan ook beschreven hoe je mogelijke overtredingen kunt voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting.

Projectmatige en niet geplande werkzaamheden

Naast het uitvoeren van regulier werk worden taken soms projectmatig opgepakt. Deze projecten hebben bijvoorbeeld betrekking op de branchegerichte aanpak of op stelseltaken zoals ketentoezicht.

Daarnaast vinden waar nodig ook niet geplande werkzaamheden plaats. Deze werkzaamheden ontstaan als gevolg van wensen van onze partners op dat moment, landelijke ontwikkelingen, klachten en/ of onvoorziene voorvallen/ incidenten. Ons uitvoeringsprogramma is daarom flexibel opgesteld, waardoor waar nodig ook verschuivingen van werkzaamheden binnen de ODA plaats kunnen vinden.

Ondersteuning bij het voorkomen en bestrijden van ondermijning

Ondermijning is de vermenging van de onderwereld met de bovenwereld. In de Achterhoek hebben wij er helaas ook regelmatig mee te maken. Denk daarbij aan de drugslabs en hennepkwekerijen die zijn aangetroffen en waar lozingen of dumpingen van (gevaarlijke) afvalstoffen op bodems, in mestkelders, etc. hebben plaatsgevonden. Daar wordt o.a. de expertise van de ODA met betrekking tot handhaving en het veilig stellen van de omgeving in de praktijk gebracht. De ODA helpt verder door de ogen en oren te zijn voor het signaleren van dit soort zaken en het meegaan met de politie en gemeentes naar verdachte situaties en bedrijven.

Landelijke HandhavingStrategie (LHS)

In ons werkproces is de LHS geïmplementeerd. Deze werkwijze is onze basis voor de inzet van handhaving, waarbij we rekening houden met het mogelijk aanwezige specifieke handhavingbeleid bij onze partners.

Gebruik van strafrecht

In het kader van het vorige punt en de toetsing van overtredingen aan de hand van de LHS zijn de werkzaamheden in het kader van het strafrecht door de BOA's steeds meer van belang. De laatste jaren bleven er tussen de 30 tot 50 strafrechtelijke onderzoeken op de plank liggen die niet konden worden opgepakt aangezien de uren in het handavingsuitvoeringsprogramma en onze capaciteit niet toereikend waren. Het nog meer toepassen van de LHS zorgt daarnaast ook voor steeds meer werk. Want

toepassing van de LHS heeft als gevolg dat de toezichthouders “verplicht” worden om toezichtzaken te toetsen aan de interventiematrix en dat ze meer zaken moeten doorzetten voor een strafrechtelijk onderzoek. De strafrechtelijke uren in het handavingsuitvoeringsprogramma 2023 worden dan ook verhoogd naar minimaal 250 uur per partner.

Verder wordt er ook gekeken naar een verbetering van de samenwerking met het OM, FP en de politie. De onderlinge contacten zijn goed, maar de verwachtingen en daarmee de werkafspraken en de -processen worden komend jaren nog beter op elkaar afgestemd.

Programmasturing complexe bedrijven:

In 2021 is binnen het Gelders stelsel bekeken of en hoe de gemeentelijke complexe bedrijven geplaatst kunnen worden onder een gezamenlijk Gelders programma. De conclusie was dat dit het beste kon door wel te werken met 1 programma, maar dat de uitvoering daarvan bij de lokale Omgevingsdienst zou blijven. In 2022 wordt het programma verder vorm gegeven, waarna het in 2023 tot uitvoering gebracht kan worden.

Overheveling bodemtoezichtstaken van provincie naar gemeenten:

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verschuiven enkele nu nog provinciale bodemtaken van provincie naar gemeenten. Gemeenten zijn straks o.a. ook verantwoordelijk voor een adequaat toezichtproces bij de uitvoering van bodemsaneringen en het beheersen van verontreinigde locaties. Dit naast de bodemtaken die gemeenten al hadden, zoals het toezicht op meldingen grondverzet.

De decentralisatie van bevoegdheden heeft dus consequenties voor de werkzaamheden op het gebied van bodemtoezicht van de gemeenten en de ODA. Want deze taken behoren tot het Basistakenpakket en worden dus bij invoering van de Omgevingswet bij de ODA uitgevoerd. Het betreft ca. 1 fte aan extra toezichtswerk binnen de ODA.

Energie

Energie blijft een ‘hot topic’. Naast de bestaande regelingen en de uitvoering ervan staan er ook nieuwe uitdagingen klaar om aangepakt te worden. Zo is er de verplichting voor eigenaren en huurders van kantoren (groter dan 100 m³) om minimaal te voldoen aan energielabel C. Als een kantoor niet voor 1 januari 2023 aan deze eis voldoet, mag het niet meer worden gebruikt. Gemeenten moeten hierop toezicht houden, en zorgen dat dit voor hun eigen gemeentelijk vastgoed in orde is. In het kader van de bestaande opdracht met betrekking tot energiecontroles bij de inrichtingen kan/zal ook hier samenwerking in worden gezocht.

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)

In 2021 heeft de ODA een uitvraag gedaan naar het gebruik en de emissie van ZZS bij de Achterhoekse gemeentelijke bedrijven. De resultaten hieruit worden gebruikt om in de komende jaren mee te nemen in de controles en daarvoor extra aandacht te vragen bij de betreffende bedrijven met ZZS.

Asbesttoezicht

Landelijk is er naar aanleiding van de commissie van Aartsen de oproep gekomen dat alle gemeentes de basistaken in moeten brengen bij de Omgevingsdienst. Asbesttoezicht valt onder het basistakenpakket. Ook het DB heeft aangegeven hier voorstander van te zijn en gaat zich inzetten om ook de andere partners te overtuigen om dit in te brengen. Hierdoor zal er meer werk op het gebied van asbesttoezicht komen. In de begroting hebben we geanticipeerd op deze extra taken.

3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 2 Toezicht en Handhaving			
x € 1.000	Begroting 2023		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 2 Toezicht en Handhaving	5.315	3.187	2.128
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead		1.580	-1.580
Onvoorzien		41	-41
Saldo van baten en lasten	5.315	4.808	507

Zoals in de begrotingsuitgangspunten zijn vermeld, is bij de kosten rekening gehouden met een toename uit de bodem impactanalyse (omgevingswet) zoals die met de partners is afgesproken. Daarnaast zijn naar aanleiding van het advies vanuit de Cie van Aartsen de basistaken asbest toegevoegd voor een 5-tal partners. Dit draagt bij aan een verdere robuustheid van de ODA. Tevens is de vertaling gemaakt vanuit een toename voor de BOA uren.

III. PROGRAMMA 3 – ADVIES

1. Wat willen we bereiken?

Het verstrekken van (milieu)advies over het ontwikkelen, inrichten en beheren van een duurzame leefomgeving. Enerzijds zijn de adviezen een onderdeel van de vergunning- en handhavingprocedures en anderzijds zijn de adviezen gericht op ruimtelijke processen waarbij voor alle relevante aspecten een beoordeling wordt gegeven over de (on)mogelijkheden van een ruimtelijke ontwikkeling.

Het betreft adviezen op het gebied van archeologie, constructie, geluid, bodem, lucht, geur, licht, externe veiligheid, milieueffectrapportage, milieuzonering, natuurbeschermingswet, water, en juridische ondersteuning.

2. Wat gaan we daarvoor doen?

- Meedenken in mogelijkheden en oplossingen, waarbij de belangen van de aanvrager, de omgeving en de gemeenten/provincie in het oog worden gehouden.
- Het verstrekken van gevraagde specialistische en juridische adviezen aan in- en externe opdrachtgevers.
- De inzet van menskracht en deskundigheid zodanig plannen dat producten met kwaliteit en integraal tot stand komen. Het klantgericht werken staat hierbij centraal.
- Binnen afgesproken termijnen leveren van advies dat voldoet aan gevraagde en/of geformuleerde afspraken
- Kennis van medewerkers up to date houden.
- Met de komst van de Omgevingswet gaat een deel van de bodemtaken van de provincie Gelderland naar de gemeenten. Daaronder valt het beheer van bodeminformatie en het beheer van complexe locaties zoals stortplaatsen (warme overdracht). De ODA heeft in afstemming met de partners een impactanalyse uitgevoerd van de gemoeide werkzaamheden. De partners hebben aangegeven deze werkzaamheden bij de ODA te gaan beleggen waarmee een totale extra inzet van ruim 5.500 hr gemoeid is. Per partner heeft hiervoor een doorvertaling naar werkzaamheden en in de budgetten 2023 plaatsgevonden.

3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 3 Advies			
x € 1.000	Begroting 2023		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 3 Advies	1.927	1.405	522
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead		663	-663
Onvoorzien		17	-17
Saldo van baten en lasten	1.927	2.085	-158

Zoals in de begrotingsuitgangspunten zijn vermeld, is bij de kosten rekening gehouden met een toename uit de bodem impactanalyse (omgevingswet) zoals die met de partners is afgesproken.

IV. PROGRAMMA 4 – STELSEL TAKEN

Inleiding

De individuele Gelderse omgevingsdiensten zijn niet voor alle opgedragen taken voldoende “robuust”. Om die robuustheid wel te garanderen, is een Gelders stelsel ontwikkeld. Omgevingsdiensten waar bovenregionale taken zijn belegd, zorgen voor de uitvoering daarvan ten behoeve van alle Gelderse omgevingsdiensten.

De volgende bovenregionale taken zijn als volgt belegd:

Bovenregionale taak	Belegd bij
Kwaliteit en coördinatie Gelders stelsel	Omgevingsdienst De Vallei (ODDV)
Ketentoezicht	Omgevingsdienst Rivierenland ODR)
Portaal en kenniscentrum	Omgevingsdienst Veluwe en IJssel ODVIJ)
Complexe vergunningverlening	Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)
Complexe handhaving, meetdienst en bezwaar en beroep	Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)
Personeel en Organisatie	Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)
BSBm (Bestuurlijke Straf Beschikking milieu)	Omgevingsdienst Noord Veluwe (ODNV)

1. Wat willen we bereiken?

In Gelderland hebben gemeenten en provincie gekozen voor een samenhangend stelsel van uitvoeringsdiensten waarin nabijheid, samenhang, kwaliteit en efficiency belangrijke uitgangspunten zijn. De keus om zo veel mogelijk in de regio en daarmee in de eigen organisatie te blijven werken, maakt samenwerking tussen de uitvoeringsdiensten nodig en gewenst. Nodig omdat niet in alle regio's de uitvoering van alle taken robuust en volgens de landelijk opgestelde en vereiste kwaliteitscriteria 2.2 mogelijk is. Samenwerking is gewenst omdat het een goede manier is om kwalitatief goede producten tegen een redelijke prijs te leveren.

2. Wat gaan we daarvoor doen?

Kwaliteit en coördinatie Gelders stelsel

Om het Gelders stelsel van zeven uitvoeringsdiensten blijvend, op een kwalitatief goed niveau te laten functioneren, is het van groot belang duurzaam met elkaar in gesprek te zijn. De uitvoeringsdienst De Vallei voert daarover de regie. Jaarlijks bepalen de uitvoeringsdiensten samen op grond van welke indicatoren de kwaliteit wordt gemonitord.

Ketentoezicht

De regio Rivierenland is verantwoordelijk voor de analyses, de keuze van de ketens en de uitvoeringsplanning. De ketenprogramma's worden uitgevoerd in samenwerking met de medewerkers van de verschillende omgevingsdiensten. In overleg met de ODR worden projecten bepaald voor de inzet op ketentoezicht. Hiervoor is vanuit de ODA capaciteit beschikbaar gesteld.

Portaal en kenniscentrum

De Omgevingsdienst Veluwe-IJssel (OVIJ) fungeert als portaal en kenniscentrum. De OVIJ verzorgt de gemeenschappelijke contacten vanuit het stelsel met andere organisaties zoals het OM. Daarmee hebben deze organisaties in Gelderland één aanspreekpunt. Vanuit het kenniscentrum wordt ondersteuning geleverd aan het Gelders stelsel op het gebied van opleidingen. Zij krijgen hiervoor input vanuit de expertgroep HRM. Uitgangspunt is de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Complexe vergunningverlening

Sinds 1 januari 2018 ligt het mandaat voor vergunningverlening bij provinciale bedrijven bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). Op het grondgebied van de ODA liggen ook complexe gemeentelijke inrichtingen. Binnen het stelsel is afgesproken dat de ODRN over de complexe industriële vergunningen adviseert aan de ODA. De ODA coördineert het vergunningproces, onderhoudt alle contacten en doet de administratieve afhandeling.

Complexe handhaving

Complexe handhaving op het gebied van provinciale bedrijven (zie ook bij beleidsbegroting), vuurwerk en het toezicht op bodemsaneringen worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). De ODA is voor de complexe handhaving bij gemeentelijke bedrijven robuust en voert deze taken zelf uit. We maken daarbij waar nodig wel gebruik van de meetdienst van de ODRA.

Personeel en Organisatie

Bij de oprichting van de Gelderse Omgevingsdiensten is afgesproken dat de taken en voorzieningen op het gebied van HRM zoveel mogelijk voor alle zeven omgevingsdiensten gemeenschappelijk worden geregeld. Het gaat er daarbij niet alleen om dat beleid en instrumenten zoveel mogelijk gelijk zijn, maar ook dat gezamenlijk en gecoördineerd wordt gemanaged op loopbaanontwikkeling.

In brede zin moeten we denken aan: evaluatie van bestaande regelingen (o.a. reiskosten, IKB), arbeidsmarktcommunicatie en de gesprekkencyclus. Onze gemeenschappelijke arbeidsvoorwaarden liggen vast in de lokale arbeidsvoorwaardenregeling Gelderse Omgevingsdiensten (LAGO) en het Arbeidsvoorwaardenreglement Gelderse Omgevingsdiensten (AvR).

De ODA fungeert als trekker van de stelseltaak HRM. Vanuit deze rol coördineren we het Centraal Lokaal Overleg (CLO) en leveren we de ondersteuning voor het CLO. Door de inwerkingtreding van de WNRA ligt hier ook een grotere rol voor de OR. Ook coördineren we de taken van de Expertgroep HRM. Deze expertgroep is gezamenlijk verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van P&O-taken. We worden hierbij ondersteund door een arbeidsjurist. Het grote voordeel van deze gezamenlijke aanpak is dat niet elke Omgevingsdienst "het wiel hoeft uit te vinden". Kosten (vooral personele inzet) die hiervoor door de ODA worden gemaakt, worden verdeeld over de zeven omgevingsdiensten.

Bestuurlijke Straf Beschikking milieu (BSBm)

De stelseltaak coördinatie BSBm is belegd bij de Omgevingsdienst Noord-Veluwe. Dit gaat om de 'grijze' BSBm en de aansturing en coördinatie van de 'grijze' boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) die in dienst zijn van de Gelderse omgevingsdiensten. Voor deze taak wordt gebruik gemaakt van een centrale registratie. Ook de afstemming met het Openbaar Ministerie wordt door de ODNV gedaan. Daarnaast is er een vervangingspoule voor inzet en continuïteit bij de Gelderse omgevingsdiensten.

3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 4 Stelseltaken			
x € 1.000	Begroting 2023		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 4 Stelseltaken	77	352	-275
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead		0	0
Onvoorzien		0	0
Saldo van baten en lasten	77	352	-275

V. PROGRAMMA 5 – PROJECTEN

Inleiding

In dit programma staan projecten die een incidenteel karakter hebben.

1. Wat willen we bereiken?

Projecten worden meestal gestart om een impuls te geven aan nieuwe onderwerpen of zaken die onvoldoende zijn geborgd in het primaire proces. Vooral nog hebben we voor 2023 alleen nog maar de Omgevingswet als project die overigens al langer loopt. Maar hier komen zeker nog wel wat projecten bij.

Wat gaan we daarvoor doen?

Omgevingswet

Naar verwachting zal de Omgevingswet wet op 1 januari 2023 in werking treden.

Gemeenten zijn aan de slag met Omgevingsvisies en Omgevingsplannen, waarvoor een beroep gedaan wordt op de expertise van de ODA. In de eerste jaren worden pieken in de werkbelasting verwacht. Ook omdat we naar een andere werkwijze gaan en de regelgeving nieuw is. De nieuwe situatie zal procesmatig, digitaal en organisatorisch moeten worden ingeregeld. Zo zullen Omgevingsplannen weergegeven worden in een GIS viewer etc.

Om de implementatie van de Omgevingswet in 2022 te laten slagen en door te ontwikkelen hebben we eerder afgesproken voor zowel 2021 en 2022 extra middelen te reserveren. Deze middelen laten we voorlopig nog doorlopen in 2023.

Resultaten:

- Landelijk wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ingericht. Diverse ODA systemen en applicaties worden hierop aangesloten.
- Inhoud en kennis:
 - medewerkers onderhouden hun kennis en blijven bij met de ontwikkelingen.
 - waar mogelijk ondersteunen we partners met kennis over ons vakgebied
 - we kunnen input leveren bij omgevingsvisie- en planvorming.
- De interne- en externe werkprocessen van de ODA zijn geoptimaliseerd. Dit gaat om de eigen werkprocessen en ook de gezamenlijke werkprocessen met (keten)partners.

2. Wat mag het kosten?

Om de implementatie van de Omgevingswet in 2023 te laten slagen en door te ontwikkelen is besloten extra middelen vrij te maken ter dekking van de algemene kosten van de ODA zelf. De werkzaamheden waarvoor de partners een beroep doen op de ODA, zoals het gezamenlijke project omgevingswet, worden via Programma 3, advies, bij de partners in rekening gebracht.

VI. DE PARAGRAFEN

Inleiding

In het Besluit Begroting en Verantwoording zijn zeven verplichte paragrafen opgenomen voor provincies, gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen. Deze zijn niet allemaal relevant voor de omgevingsdienst Achterhoek. Om die reden zijn de paragrafen lokale heffingen, grondbeleid en verbonden partijen achterwege gelaten.

De volgende paragrafen worden achtereenvolgens behandeld:

1. Bedrijfsvoering
2. Risicobeheer en weerstandsvermogen
3. Financiering
4. Onderhoud kapitaalgoederen

1. PARAGRAAF BEDRIJFSVOERING

Kwaliteit

Voor de beoordeling van kwaliteit zijn de kwaliteitscriteria 2.2 de uitgangspunten. Periodiek worden zowel de procescriteria als de criteria voor de kritieke massa (op basis van capaciteit, kennis en ervaring van de medewerkers) gemonitord. Daaruit blijkt dat we aan veel maar niet altijd alle kwaliteitscriteria volledig voldoen. We hebben ons als doel gesteld om robuust te zijn op alle deskundigheidsgebieden waarvoor de ODA aan de lat staat. Daarnaast streven we ernaar dat onze medewerkers zoveel mogelijk individueel voldoen. Ons opleidingsplan en andere acties zijn daarop gericht.

Informatiebeleid en ICT

De ODA heeft een aantal systemen in gebruik. Voorbeelden van deze systemen zijn een vergunningen, toezicht- en handhavingssysteem), een systeem waar documenten worden opgeslagen en een systeem die de informatie van de ODA op de kaart toont. Al deze systemen staan in verbinding met elkaar. De komst van de Omgevingswet en de huidige AVG wetgeving stellen specifieke eisen aan enerzijds gegevensuitwisseling en anderzijds aan het beheer van gegevens. Om aan de regelgeving te kunnen voldoen zijn er regelmatig aanpassingen aan de systemen nodig.

Binnen het Gelders Stelsel is er een kernregistratie waarmee we binnen Gelderland informatie over bedrijven uitwisselen. Dit centrale systeem kan ook gebruikt worden voor koppelingen met bijvoorbeeld landelijke gegevensbanken, zoals Inspectiewet Milieu (IVM). Bij de aanschaf van een nieuw systeem wordt ook steeds gekeken naar wat er gezamenlijk binnen het stelsel kan worden opgepakt.

Organisatieondersteuning

De ondersteuning is nu deels belegd bij 4 partners. Dit is vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten met een relatief korte looptijd. Dit om telkens te beoordelen of de samenwerking met de huidige partners nog wel de beste keuze is. Een korte looptijd houdt andere opties voor de toekomst open.

PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING

De wereld om ons heen verandert snel. Dat betekent dat er altijd ontwikkelingen zijn waar geen rekening mee is gehouden. Neem als voorbeeld de corona. Deze ontwikkelingen kunnen geld kosten. Het is daarom verstandig financiële middelen te reserveren voor eventuele tegenvallers.

Hoeveel we moeten reserveren hangt af van de risico's die we lopen.

Het algemeen Bestuur van de ODA heeft daartoe in november 2015 een notitie

vastgesteld waarin de risico's en de benodigde weerstandscapaciteit zijn bepaald.

Overigens merken we dat het benoemen van de risico's al helpt bij het beperken van de gevolgen. We letten meer op de mogelijke risico's en proberen eerder in te grijpen.

Definities

Hieronder worden de begrippen weerstandscapaciteit, risico en weerstandsvermogen gedefinieerd. Voor de begrippen bestaan soms meerdere definities. Er is steeds gekozen voor de definitie die het meest algemeen in gebruik is of die het beste bij de ODA past.

Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de ODA beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, te dekken, zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Het gaat om die posten waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals de algemene reserve.

Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de capaciteit die de organisatie heeft om eenmalige tegenvallers op te vangen. Onder structurele weerstandscapaciteit verstaan we middelen die permanent inzetbaar zijn om structurele tegenvallers op te vangen.

Risico

Een risico is een onzekere en ongewenste gebeurtenis die een nadelig effect kan hebben op de ODA, de doelen die zijn gesteld of de financiële positie van de ODA.

Weerstandsvermogen

De beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit noemen we 'weerstandsvermogen'. Het weerstandsvermogen is toereikend wanneer financiële tegenvallers goed opgevangen kunnen worden.

Anders gezegd: Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de financiële positie van een organisatie is. Door voldoende aandacht aan het weerstandsvermogen te besteden, kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen of een hogere bijdrage van de deelnemers.

Om het weerstandsvermogen objectiever te kunnen beoordelen is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) een waarderingstabel ontwikkeld:

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	Groter dan 2,0	Uitstekend
B	Groter dan 1,4 maar kleiner dan 2,0	Ruim voldoende
C	Groter dan 1,0 maar kleiner dan 1,4	Voldoende
D	Groter dan 0,8 maar kleiner dan 1,0	Matig
E	Groter dan 0,6 maar kleiner dan 0,8	Onvoldoende
F	Kleiner dan 0,6	Ruim onvoldoende

Bepaling weerstandscapaciteit ODA

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden om niet begrote kosten, die onverwacht en substantieel zijn, op te vangen. Binnen de ODA kan de beschikbare weerstandscapaciteit uit twee posten worden berekend:

- Post onvoorzien (structurele weerstandscapaciteit) begroting 2023: € 73.000;
- Algemene reserve (incidentele weerstandscapaciteit) stand 1-1-2021: € 107.000;

In 2021 heeft een toevoeging vanuit het positieve rekeningresultaat plaatsgevonden van € 43.000; de actuele algemene reserve bedraagt € 150.000.

Welk bedrag is er met de risico's gemoeid?

Om tot een waardering van een risico te komen moeten de (financiële) gevolgen/impact van een risico worden geschat. Vaak is niet exact aan te geven wat de omvang van een risico in financiële zin zal zijn. Daarom maken we gebruik van onderstaande tabel:

Klasse	Omvang
1	€0- €30.000
2	€30.000- €85.000
3	€85.000- €225.000
4	€225.000- €560.000
5	> €560.000

Hoe groot is de kans dat het risico zich voordoet?

Voor elk risico is een inschatting gemaakt van de kans dat zich een risico voordoet. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende kans-klasse indeling:

Klasse	Waarschijnlijkheid	Kans	Referentiebeeld
1	Zeer klein	10%	1 keer per 10 jaar of >
2	Klein	30%	1 keer per 5-10 jaar
3	Gemiddeld	50%	1 keer per 2-5 jaar
4	Groot	70%	1 keer per 1-2 jaar
5	Zeer groot	90%	1 keer per jaar of <

Inventarisatie van de risico's

Afspraken dienstverleningsovereenkomsten

Met de deelnemers worden afspraken gemaakt over de dienstverlening en de informatievoorziening over en weer voor de taakuitoefening. Afwijkende situaties per deelnemer kunnen de efficiency-doelstellingen onder druk zetten of kan leiden tot te weinig werk per medewerker. Het is ook van belang de afspraken met de andere 'OD's juridisch goed te verankeren.

Het risico bestaat uit dat er meer uren noodzakelijk zijn om de taken uit te voeren waardoor minder vraag naar producten ontstaat dan verwacht. Door regelmatig overleg met de partners wordt de kans hierop risico verkleind. Het risico schatten we op € 57.500 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (klein).

Taakuitvoering

Hieronder verstaan we het risico van aansprakelijkheidsstelling bij de reguliere taakuitoefening. Hiervoor zijn de gebruikelijke aansprakelijkheidsverzekeringen gesloten. Het restrisico bestaat uit het betalen van schadevergoedingen waarbij het eigen risico voor de ODA blijft. Het volgen van de werkprocessen verkleint het risico.

We schatten de omvang op € 15.000 (klasse 1) en de kans dat zich dit voordoet op 10% (zeer klein)

Calamiteit bij bedrijf

De ODA kan verwijt krijgen niet goed te hebben gehandeld, nalatig te zijn geweest of onvoldoende te hebben gecommuniceerd tijdens of na een calamiteit. Ook is het mogelijk dat de ODA het verwijt krijgt dat ze vooraf (dus voordat de calamiteit plaats vond) niet goed heeft gehandeld.

Het vertrouwen in de ODA bij opdrachtgevers en burgers neemt af; schadeclaims en negatieve pers. Voor financiële consequenties zie taakuitvoering.

Als beheersingsmaatregel stellen we hier tegenover het opstellen van een communicatieplan/protocol hoe te handelen bij calamiteiten, praktijksituaties simuleren,

kwaliteitsborging producten en kennis blijven delen binnen omgevingsdiensten en met de partners. Het (rest)risico schatten we daarmee op nihil.

Rechtmatigheid

Het niet voldoen aan de rechtmatigheidseisen kan leiden tot juridische procedures en claims.

De ODA wordt geacht rechtmatig, d.w.z. overeenkomstig wet- en regelgeving te handelen en moet daarin de opdrachtgevers adviseren. Het onvoldoende rechtmatig functioneren doet afbreuk aan het imago en het vertrouwen in de ODA. Bovendien vormt het rechtmatigheidsaspect onderdeel van de accountantscontrole en de accountantsverklaring. We schatten het (rest)risico op nihil.

Bezuinigingen bij de deelnemers

Het risico is dat het rijk bezuinigt op provinciale- en gemeentelijke uitkeringen (Provinciefonds /Gemeentefonds) en/of dat de partner zelf bezuinigingsmaatregelen doorvoert. Voor de ODA bestaat het risico dat provincie en gemeenten een deel van de rijks- of eigen bezuinigingen afwentelen op de ODA. In de eind 2020 vastgestelde verrekensystematiek zijn onder meer afspraken gemaakt, hoe we met tekorten omgaan wanneer deze worden veroorzaakt door bezuinigingen bij de partner. Het (rest)risico voor de ODA schatten we daarmee op nihil.

Loon- en prijsontwikkelingen

Hoe de daadwerkelijke salarisontwikkeling in 2023 zal zijn is nog niet duidelijk en dat geeft dan een risico. We schatten het risico op € 155.000 (klasse 3) en de kans dat zich dit voordoet op 50% (gemiddeld).

Eigen risico voor werknemersverzekeringen

De ODA is eigen risico drager voor de ziektewet, ww en premiedifferentiatie voor WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgehandicapten).

De ODA betaalt het eigen risico en de premiedifferentiatie indien een medewerker ziek wordt, verplicht uit dienst gaat of in de WGA komt.

We schatten het risico op € 57.500 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 50% (gemiddeld)

Ziekteverzuim

In de berekening van de productieve uren is rekening gehouden met 5,4% ziekteverzuim. Dit betreft alle ziekteverzuim, dus niet alleen het langdurig, maar ook het kortdurende ziekteverzuim. We volgen het landelijk gemiddelde voor openbaar bestuur en overheidsdiensten (circa 5,4%; bron CBS). We schatten het risico voor langdurig zieken op € 57.500 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 50% (gemiddeld).

Werkkostenregeling

Op 1 januari 2015 is de werkkostenregeling in werking getreden. Deze regeling begrenst het maximaal te besteden bedrag aan onbelaste vergoedingen en verstrekkingen voor de werknemers. Boven de vrije ruimte is loonbelasting in de vorm van een eindheffing van 80% verschuldigd. Deze regeling kan financiële gevolgen hebben voor de loonkosten. We gaan daar vooralsnog niet van uit.

De zogenaamde vrije loonruimte waarbinnen de ODA belastingvrije vergoedingen en verstrekkingen mag doen is voor 2021 becijferd op ca. € 50.000. Mocht dit "forfait" worden overschreden dan is over elke € 1.000 overschrijding € 800 (80%) belasting verschuldigd. Bij de invoering van het IKB zijn er afspraken gemaakt op basis waarvan de ODA deels kan sturen op de benutting van de vrije ruimte.

We schatten het risico in op € 15.000 (klasse 1) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (gemiddeld).

BTW

Het plafond van het BTW-compensatiefonds (BCF) is per 2015 gekoppeld aan de accrespercentages zoals deze volgen uit de normeringssystematiek voor het gemeentefonds. Het plafond wordt aangepast voor taakmutaties (zoals decentralisaties) die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Als het plafond

overschreden wordt komt het verschil ten laste van het gemeentefonds. Het risico is dat de gemeenten deze overschrijding (deels) gaan afwentelen op de ODA en daardoor minder producten gaan afnemen.

Vooralsnog schatten we dit risico op nihil

Vennootschapsbelastingplicht

Met ingang van 1 januari 2016 worden ook de lokale overheden belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Dit geldt in beginsel ook voor de gemeenschappelijke regelingen zoals de ODA. In 2016 zijn door de Omgevingsdiensten afspraken gemaakt met de Belastingdienst. De inschatting is dat de kans dat ODA vennootschapsbelasting moet betalen zeer klein is.

Productenboek

Het risico is dat de gehanteerde normen in het productenboek afwijken af van de werkelijkheid waardoor de kosten per product hoger of lager zijn dan vooraf verwacht.

Het is zaak de normen regelmatig te toetsen en bij te stellen waar nodig

We schatten het risico op € 57.500 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (klein).

Automatisering

Het risico is productieverlies door uitval en reparatie van de verschillende systemen waardoor meer uren noodzakelijk zijn om de taken te verrichten dan waarmee rekening is gehouden. We schatten het risico op € 15.000 (klasse 1) en de kans dat zich dit voordoet op 50% (gemiddeld).

Aanbestedingen

Het risico is dat aanbestedingen niet worden uitgevoerd volgens vastgesteld (Europese en ODA) inkoop- en aanbestedingsbeleid waardoor financiële middelen zijn benodigd voor rechtszaken en de consequenties van deze rechtszaken. In 2017 zullen de nodige stappen worden gezet, zodat de risico's op onrechtmatige aanbestedingen zullen worden verkleind. De stappen bestaan uit het verkennen van de mogelijkheden van de inhuuroptie op werkeningelderland.nl en het participeren in een Europees aanbestedingsinitiatief van de gemeente Putten.

We schatten het risico op € 155.000 (klasse 3) en de kans dat zich dit voordoet op 10% (klein).

Outputmodel (medewerkers)

Het outputmodel vanaf 2017 vergt een geheel andere strategie in de bedrijfsvoering dan we tot dusverre gewoon zijn. De ODA wordt tot op zekere hoogte afhankelijk van de vraag van onze klanten (lees: de partners). Ook voor de medewerkers betekent dit een omslag. We zullen hiermee ervaring moeten opdoen.

Het beleid van onze partners kan leiden tot meer of minder vraag naar producten, incidenteel maar wellicht ook structureel. Het zal niet altijd vanzelfsprekend zijn dat de vraag naar de (soort) producten overeenkomt met de beschikbare capaciteit.

We zullen daarop tijdig moeten inspelen. De strategische personeelsplanning die regelmatig bijgesteld wordt, kan ons daarbij uitstekend van dienst zijn.

We schatten het risico op € 57.500 (klasse 2) en de kans dat zich dit voordoet op 30% (klein).

Gelders Stelsel

Op dit moment vindt er onderzoek plaats vanuit de cie Van Aartsen. Mogelijk leidt dat tot verbeterplannen en/of maatregelen voor het Stelsel wat tot extra kosten kan leiden voor de ODA. We schatten het risico op € 15.000 en de kans dat zich dit voordoet op 70% (groot).

Omgevingswet

De invoering van de omgevingswet kan tot een andere taakverdeling tussen gemeenten, provincie en de ODA leiden. Het is zowel mogelijk dat dit tot meer als tot minder taken voor de ODA leidt. Het risico schatten we daarom op nihil.

Datalekken

Iedereen heeft recht op eerbiediging en bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en een zorgvuldige omgang met zijn persoonsgegevens. De regels hiervoor zijn vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hierin staat dat persoonsgegevens moeten worden beveiligd tegen verlies en tegen onrechtmatige verwerking. Een datalek moet worden gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens als het leidt tot een aanzienlijke kans op ernstige nadelige gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens, of als het ernstige nadelige gevolgen heeft voor de bescherming van persoonsgegevens. Het datalek moet daarnaast ook worden gemeld aan de betrokkene indien het waarschijnlijk ongunstige gevolgen zal hebben voor diens persoonlijke levenssfeer. Bij overtreding van de meldplicht datalekken uit de Wbp kan de Autoriteit Persoonsgegevens een bestuurlijke boete opleggen. We schatten het risico op € 155.000 (klasse 3) en de kans dat zich dit voordoet op 10% (zeer klein)

Financieel effect van deze risico's

We willen het totale financiële effect van deze risico's weten. Dit hebben we nodig om vast te stellen of onze financiële buffer voldoende is. In de volgende tabel wordt het financieel effect berekend.

Niet alle risico's komen tegelijk voor. Ook zijn de gevolgen van de risico's niet altijd maximaal. Het geld dat nodig is om de risico's op te te kunnen vangen is daarom minder dan alle risico's bij elkaar opgeteld. Een praktische methode om het effect te berekenen is het maximale risico te vermenigvuldigen met de kans dat het risico zich voordoet. We noemen dit het kwantificeren van de risico's. In de tabel kwantificering risico's zijn de eerder genoemde risico's gekwantificeerd.

Risico	Geschatte omvang	Geschatte kans (in %)	Financieel effect van de risico's
Afspraken dienstverleningsovereenkomsten	57.500	30%	17.300
Taakuitvoering	15.000	10%	1.500
Calamiteit bij bedrijf	nihil	0%	0
Rechtmatigheid	nihil	0%	0
Loon- en prijsontwikkelingen	155.000	50%	77.500
Eigen risico voor werknemersverzekeringen	57.500	50%	28.800
Ziekteverzuim	57.500	50%	28.800
Werkkostenregeling	15.000	30%	4.500
BTW	nihil	0%	0
Vennootschapsplicht	nihil	0%	0
Productenboek	57.500	30%	17.300
Automatisering	15.000	50%	7.500
Aanbestedingen	155.000	10%	15.500
Outputmodel	57.500	30%	17.300
Gelders stelsel	15.000	70%	10.500
Omgevingswet	nihil	0%	0
Datalekken	155.000	10%	15.500
Totaal			242.000

In de becijfering is rekening gehouden met de kans dat een risico zich voordoet. Het gaat dan om de **individuele** risico's en de kans dat dit (individuele) risico zich periodiek voordoet. De kans dat **alle** risico's zich op enig moment **tegelijkertijd** voordoen is o.i. aanzienlijk lager.

Daartoe hanteren we een dempingfactor van 0,5.

Het totaal van de financiële risico's komt daardoor op € 121.000.

We verwachten overigens dat (een deel van) de geformuleerde risico's de komende jaren afnemen waardoor de ratio / het weerstandsvermogen zal toenemen.

Weerstandsvermogen

Zoals hierboven becijferd, beloopt de benodigde weerstandscapaciteit € 121.000.

De beschikbare weerstandscapaciteit is € 223.000.

(Per 31-12-2021 is € 150.000 van de Algemene Reserve vrij besteedbaar + het in de begroting 2023 beschikbare bedrag voor onvoorzien van € 73.000).

Gebruiken we de formule en waarderingstabel (zie hiervoor) dan ziet dit er als volgt uit:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

In bedragen: € 223.000 / € 121.000 = 1,84

Waarderingscijfer: B

Betekenis: Ruim Voldoende

Uit de analyse blijkt dat het weerstandsvermogen Ruim Voldoende is.

Kengetallen

Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een verplichte basisset van vijf financiële kengetallen moet worden opgenomen. Doel van deze kengetallen is inzicht te verschaffen of de begroting structureel en duurzaam in evenwicht is.

Kengetallen (in procenten)	2021 Jaarrek	2022 Begroting	2023 Begroting
1a. Netto schuldquote	-5	4	-3
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-5	4	-3
2. Solvabiliteitsrisico	17	12	17
3. Structurele exploitatieruimte	0	0	0
4. Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
5. Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

De netto schuld quote en de netto schuld quote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen geven inzicht in het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de ODA in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het percentage is relatief laag. Dit komt met name door een hoog bedrag aan kortlopende passiva en een laag eigen vermogen. Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Aangezien de geraamde structurele lasten in evenwicht zijn met de geraamde structurele baten is er geen structurele exploitatieruimte.

2. PARAGRAAF FINANCIERING

Treasuryfunctie

De wet Financiering decentrale overheden (FIDO) verplicht de gemeenschappelijke regeling richtlijnen vast te stellen voor het beheer van de geldstromen en de risico's die daaraan zijn verbonden. De treasuryfunctie maakt onderdeel uit van de ondersteunende financiële diensten die de gemeente Berkelland voor de Omgevingsdienst Achterhoek verricht.

Risicobeheer

De ODA heeft een eenvoudige rol op treasurygebied. De behoefte is:

- het aantrekken van langlopende geldleningen voor investeringen ten behoeve van de bedrijfsvoering;
- het overbruggen van de mate van bevoorschotting door de deelnemers.

Zodra grotere investeringen in de bedrijfsvoering worden gedaan ontstaat behoefte aan een langlopende financiering.

Ook de ODA heeft te maken met het zogenaamde "schatkistbankieren". De rekeningcourant tegoeden van de ODA bij de Bank Nederlandse Gemeenten worden dagelijks afgeroomd ten gunste van 's-Rijks kas.

Kasgeldlimiet

De kasgeldlimiet geeft aan in welke mate in de financiering van investeringen mag worden voorzien in de vorm van kortlopende middelen. Volgens de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) bedraagt de kasgeldlimiet 8,2% van het totaal van de lasten van de primitieve begroting. De totale lasten belopen € 9.292.000. De kasgeldlimiet bedraagt voor 2023: € 762.000.

3. PARAGRAAF ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN

De paragraaf "onderhoud kapitaalgoederen" heeft tot doel aan te tonen hoe de ODA de instandhouding van haar kapitaalgoederen waarborgt.

Kapitaalgoederen zijn aankopen die een meerjarig gebruik dienen en die we meestal aanduiden als investeringen. Artikel 3 van de financiële verordening bepaalt dat nieuwe investeringen in de begroting moeten worden vermeld.

Voor het up-to-date houden van software zijn zoveel mogelijk onderhoudscontracten afgesloten met de leveranciers. De hieraan verbonden kosten worden geacht te zijn begrepen in de vergoeding welke de ondersteunende partner ontvangt van de ODA.

Voor investeringen hanteren we de volgende afschrijvingstermijnen.

- hardware: 3 jaar
- software: 5 jaar
- dienstvervoermiddelen: 7 jaar

Overigens bepaalt de financiële verordening (artikel 7) dat materiële vaste activa met economische waarde lineair worden afgeschreven.

VII. DE FINANCIËLE BEGROTING

Overzicht van lasten en baten

Onderstaand de financiële begroting 2023 van de ODA met toelichting.

Omschrijving x € 1.000		2021 Realisatie	2022 Begroting	2023 Begroting
LASTEN				
1	Personele kosten/Inhuur en diensten derden	6.602	6.029	7.410
2	Organisatiekosten	641	713	763
3	Organisatieontwikkeling en SPP	35	107	109
4	Bovenregionale taken	542	821	352
5	Organisatie ondersteuning	567	652	666
6	Algemene lasten	0	65	73
Totaal Lasten		8.387	8.387	9.373
BATEN				
21	Bijdragen van derden	407	106	81
25	Bijdragen deelnemers	8.084	8.281	9.292
Totaal Baten		8.491	8.387	9.373
Resultaat voor bestemming		104	0	0
26	Mutaties reserves		0	0
Resultaat na bestemming (+ is voordelig)		104	0	0

Toelichting financiële begroting

LASTEN

Conform de vastgestelde begrotingsuitgangspunten zijn de salarislasten verhoogd met 2,3%. De overige kosten zijn geïndexeerd met 1,5%. Overige mutaties ontstaan vanuit ontwikkelingen die hieronder verder toegelicht worden.

1. Personeelskosten/Inhuur derden (€ 7.410.000)

De loonsom bestaat uit de loonsommen van het management, de managementondersteuning en van de primaire processen vergunningverlening, advies en toezicht en handhaving. Daarnaast bestaan de kosten uit de externe inhuur en diensten derden, de zgn. flexibele schil. Deze flexibele schil hebben we nodig om verschillen in de vraag te kunnen opvangen voldoen en daarin flexibel mee te bewegen.

In de kosten is rekening gehouden met een toename voor de werkzaamheden vooral vanuit de overheveling van de bodemtaken- in totaal gaat het om een extra bijdrage vanuit de deelnemers van een € 1,0 mln.; daar staat personele inzet tegenover. Daarnaast zijn voor een vijftal partners de basistaken asbest toegevoegd en is er nog een kleine toevoeging vanuit BOA inzet. Naast de indexatie is rekening gehouden met toe te kennen periodieken.

2. Organisatiekosten (€ 763.000)

De organisatiekosten bestaan uit personele organisatiekosten (opleidingen, bedrijfskleding, personeelsbijeenkomsten enz.) en bedrijfsvoeringskosten (verzekeringen, accountant, abonnementen, ICT licenties).

Naast de indexatie zijn de kosten verhoogd rekening houdend met de uitbreiding van het aantal werknemers met corresponderende kosten zoals bijvoorbeeld opleidingen, arbo, reis- en verblijfkosten.

3. Organisatieontwikkeling en strategische personeelsplanning (€ 109.000)

Betreft het beschikbare budget voor organisatieontwikkeling voor 2023. Het betreft budget voor verbetering van werkprocessen, veelal ICT gerelateerd. De gezamenlijke projectkosten I-GO, worden hieruit gedekt.

4. Bovenregionale taken (€ 352.000)

Een aantal bovenregionale taken is belegd bij verschillende omgevingsdiensten. Hieronder een overzicht welke taken dit betreffen en welke omgevingsdiensten die taken uitvoeren.

Bovenregionale taken x € 1.000	2021 Realisatie	2022 Begroting	2023 Begroting
OD De Vallei - Kwaliteit en coördinatie stelsel	18	21	21
OD Rivierenland - Ketentoezicht	79	77	79
OD Veluwe en IJssel - Portaal en kenniscentrum	55	83	85
OD Regio Nijmegen - Complexe vergunningverlening	133	326	0
OD Regio Arnhem - Complexe handhaving, meetdienst en bezwaar en beroep	147	159	43
OD Noord Veluwe - Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu	10	10	10
OD Achterhoek - Personeel en Organisatie	97	119	89
Diversen	3	25	26
Totaal	542	821	352

De bijdrage voor de stelseltaken liggen in lijn met de begroting 2022. De kosten voor de ODRN en een gedeelte van de ODRA (bouwtaken) zijn overgeheveld naar het budgetonderdeel diensten derden. Deze werkzaamheden zien we als uitbesteding, hebben een directe relatie met de omzet en passen wat dat betreft beter bij diensten derden als onderdeel van de flexibele schil.

5. Organisatie ondersteunende diensten (€ 666.000)

Ondersteunende dienst x € 1.000	2021 Realisatie	2022 Begroting	2023 Begroting
Berkelland - Financieel (beheer)	39	43	43
Bronckhorst - Facilitair, Huisvesting en Telefonisch Informatie Punt	150	153	174
Doetinchem - Informatisering en automatisering en archief	347	424	416
Lochem - Personeel (salarisadministratie en organisatie)	31	32	33
Totaal	567	652	666

De toename in de begroting 2023 is vooral zichtbaar bij hogere doorbelasting vanuit huisvesting Bronckhorst en de ICT ondersteuning. Met de uitbreiding van het aantal werknemers zullen we ook rekening moeten houden met hogere kosten voor gebruik van laptops, mobiele telefonie, ondersteuning, verbruik en huisvestingskosten.

6. Algemene lasten (€ 73.000)

De raming onder de algemene lasten bestaat uit een bedrag voor onvoorzien van € 73.000.

BATEN

21. Bijdragen van derden (€ 81.000)

Het bedrag van € 81.000 is de bijdrage van de andere omgevingsdiensten voor de stelseltaak P&O die bij de ODA is belegd. Het bedrag is verlaagd omdat de inzet voor de algemene stelseltaak is verminderd.

25. Bijdragen deelnemers (€ 9.292.000)

De omzet bestaat uit de verwachte afname van de producten. Voor toezicht en handhaving is de bijdrage in lijn met het handhaving uitvoeringsprogramma (Hup 2023) die met de partners is besproken. Vergunningenverlening en specialismen zijn vraag gestuurd en baseren we op verwachtingen gebaseerd op het verleden.

Mutaties hebben plaatsgevonden door de overgang van de bodemtaken vanuit de Provincie naar de gemeenten met de invoering van de omgevingswet. Per partner is dit goed in beeld gebracht. In totaal gaat het om ruim € 0,5 mln (5.447 uur) die daarmee ook voor de grootste financiële wijziging zorgt. Daarnaast heeft een ophoging plaatsgevonden voor de inbreng basistaken asbest voor 1.600 uur e.e.a. conform het advies van de Cie van Aartsen. BOA inzet is verhoogd met 100 per partner vanwege de toenemende meldingen en druglabs problematiek en de succesvolle werking vanuit de LHS (landelijke handhaving strategie). De Provinciale inzet is verminderd door een voorziene vermindering van werkzaamheden.

Belangrijke kanttekening: het blijft een outputbegroting; er wordt uiteindelijk afgerekend op basis van de daadwerkelijke afname. De bijdrage is bepaald aan de hand van een uurtarief van € 96,-.

Opgemerkt dient te worden dat dit een stijging is ten opzichte van 2022 van € 1,- en minder dan de index. Door de toename van werkzaamheden, zien we een toename in de robuustheid die ook financieel effect heeft naar de partners: de jaarlijkse kostenstijging kunnen we afvangen met een volumevoordeel in de omzet waardoor er kleine tariefstijging nodig is.

Bijdrage partners per productgroep

	Vergunningen	Toezicht & Handhaving	Specialismen	Totaal
Aalten	148.200	322.500	93.100	563.800
Berkelland	280.500	823.200	393.400	1.497.100
Bronckhorst	288.800	649.000	134.900	1.072.700
Doetinchem	298.200	635.500	257.200	1.190.900
Lochem	174.200	515.800	130.800	820.800
Montferland	113.000	236.100	77.800	426.900
Oost Gelre	268.500	583.400	340.300	1.192.200
Oude IJsselstreek	209.900	397.600	155.700	763.200
Winterswijk	122.400	444.500	192.700	759.600
Zutphen	146.700	409.400	131.700	687.800
Provincie/ODRA	0	297.600	19.200	316.800
Totaal	2.050.400	5.314.600	1.926.800	9.291.800

Afrekensystematiek

Iedere opdrachtgever betaalt uiteindelijk voor de producten die hij afneemt.

Indien aan het einde van het jaar ODA een positief of negatief resultaat behaalt, wordt de vastgestelde verrekensystematiek toegepast.

Financiële Meerjarenbegroting 2023 – 2026

Omschrijving	2023 Begroting	2024 Begroting	2025 Begroting	2026 Begroting
x € 1.000				
LASTEN				
1 Personele kosten/Inhuur en diensten derden	7.410	7.410	7.410	7.410
2 Organisatiekosten	763	763	763	763
3 Organisatieontwikkeling en SPP	109	109	109	109
4 Bovenregionale taken	352	352	352	352
5 Organisatie ondersteuning	666	666	666	666
6 Algemene lasten	73	73	73	73
Totaal Lasten	9.373	9.373	9.373	9.373
BATEN				
21 Bijdragen van derden	81	81	81	81
25 Bijdragen deelnemers	9.292	9.292	9.292	9.292
Totaal Baten	9.373	9.373	9.373	9.373
Resultaat voor bestemming	0	0	0	0
26 Mutaties reserves	0	0	0	0
Resultaat na bestemming (+ is voordelig)	0	0	0	0

Toelichting

Beleid

Het beleid zoals dat is geformuleerd in de begroting 2022 is vertrekpunt voor het opstellen van de begroting 2023 en de meerjarenraming 2024 – 2026. Beleidswijzigingen waartoe wordt besloten na 1 januari 2022 worden via begrotingswijzigingen verwerkt in de begroting 2023 en volgende jaren.

Loon- en prijsontwikkelingen

Voor de jaren 2024 t/m 2026 zijn de lonen en prijzen constant verondersteld.

Overzicht van baten en lasten per taakveld

Met ingang van de begroting 2018 is het volgens het nieuwe BBV verplicht om een overzicht van baten en lasten per taakveld op te nemen.

x € 1.000	Taakveld	Baten	Lasten
Programmaplan			
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	€ 2.050	€ 1.515
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	€ 5.315	€ 3.187
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	€ 1.927	€ 1.405
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer		
Eigen stelseltaak		€ 77	€ 90
Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten			€ 262
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	€ 4	€ -
Overzichten			
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie		€ 2.841
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury		€ -
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		€ 73
Saldo van baten en lasten		€ 9.373	€ 9.373
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves		€ -	€ -
Resultaat		€ 9.373	€ 9.373

De kosten van de ODA zijn verdeeld over de programma's waarbij de directe kosten en opbrengsten zijn toegerekend aan de programma. De overhead wordt afzonderlijk gepresenteerd.

Overzichten overhead en onvoorzien

Overhead (x € 1.000)	Begr. 2023
Personeelskosten management en staf	1.303
Organisatiekosten	763
Inhuur organisatieontwikkeling	109
Organisatie ondersteuning	666
Overige	
Totaal	2.841

Algemeen/onvoorzien (x € 1.000)	Begr. 2023
Onvoorzien	73
Totaal	73

Geprognosticeerde balans

De uiteenzetting van de financiële positie bevat naast een overzicht van de geraamde baten en lasten per programma ook een geprognosticeerde begin- en eindbalans voor het begrotingsjaar.

ACTIVA	Ultimo 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
Vaste activa			
Financiële activa			
- Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer	2	2	2
Totaal vaste activa	2	2	2
Vlottende activa			
Voorraden			
- Onderhanden werk	0	500	0
	0	500	0
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:			
- Vorderingen op openbare lichamen	902	320	870
- Rekening courant verhouding met het Rijk	1.080	360	360
- Overige vorderingen			
	1.982	680	1.230
Liquide middelen:			
- Banksaldi	88		
	88		
Overlopende activa:			
- De van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voor financiering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel	0	28	28
- vooruitbetaalde bedragen	0		
	0	28	28
Totaal vlottende activa	2.070	1.208	1.258
TOTAAL ACTIVA	2.072	1.210	1.260
PASSIVA	Ultimo 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
Vaste Passiva			
Eigen vermogen:			
- Algemene reserve	150	150	150
- Bestemmingsreserves	100	0	60
- Gerealiseerd resultaat	104		
Voorzieningen	62	60	50
Totaal vaste passiva	416	210	260
Vlottende Passiva			
Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:			
- Banksaldi	0	0	0
- Crediteuren	466	350	350
- Overige schulden			
Overlopende passiva			
- De van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren	19		
- Nog te betalen bedragen	1.171	650	650
Totaal vlottende passiva	1.656	1.000	1.000
TOTAAL PASSIVA	2.072	1.210	1.260
Aan natuurlijke of rechtspersonen verstrekte borg- en of garantstellingen	0	0	0

VIII. BESLUIT ALGEMEEN BESTUUR

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek;
gelezen het voorstel van de Dagelijks Bestuur van 21-3-2022;

BESLUIT:

1. De begroting 2023 vast te stellen.
2. Het tarief voor 2023 vast te stellen op € 96 per uur en dit tarief te verwerken in de normproducten.
3. De meerjarenraming 2024 – 2026 voor kennisgeving aan te nemen.
4. De bevoorschotting overeenkomstig bijlage 1 vast te stellen.
5. Het dagelijks bestuur te machtigen over de post onvoorzien (€ 73.000) te beslissen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op 4-7-2022.

De secretaris,

De voorzitter,

Ir. P.G.M. van Oosterbosch

drs. J.H.A. van Oostrum

Bijlage 1: Bevoorschotting door de partners 2023

	Vergunningen	Toezicht & Handhaving	Specialismen	Totaal
Aalten	148.200	322.500	93.100	563.800
Berkelland	280.500	823.200	393.400	1.497.100
Bronckhorst	288.800	649.000	134.900	1.072.700
Doetinchem	298.200	635.500	257.200	1.190.900
Lochem	174.200	515.800	130.800	820.800
Montferland	113.000	236.100	77.800	426.900
Oost Gelre	268.500	583.400	340.300	1.192.200
Oude IJsselstreek	209.900	397.600	155.700	763.200
Winterswijk	122.400	444.500	192.700	759.600
Zutphen	146.700	409.400	131.700	687.800
Provincie/ODRA	0	297.600	19.200	316.800
Totaal	2.050.400	5.314.600	1.926.800	9.291.800

De termijnen worden bij aanvang van het kwartaal als voorschot opgevraagd als volgt:

Per 1-01-2023 cumulatief 25%
Per 1-04-2023 cumulatief 60%
Per 1-07-2023 cumulatief 80%
Per 1-10-2023 cumulatief 100%

Mocht er sprake zijn van een begrotingswijziging dan worden de voorschotten herzien aan de hand van de gewijzigde bijdrage per partner.

Voorstel aan het ALGEMEEN BESTUUR

Datum voorstel:	21 februari 2022
Datum AB-vergadering:	21 maart 2022
Directeur ODA:	P. van Oosterbosch
Manager ODA:	R. Reinders
Mede-adviseur:	G. Groot Roessink

Onderwerp	voorstel notitie inzake aanbevelingen en opdracht verbeterpunten ODA
Voorstel:	Uw bestuur wordt voorgesteld de notitie vast te stellen en de directeur de opdracht te geven de notitie om te zetten in het verbeterplan.
Bijlage(n):	notitie DB inzake aanbevelingen en verbeterpunten ODA
Samenvatting:	

Advies secretaris/Directeur Omgevingsdienst Achterhoek:

Inleiding/aanleiding

Tijdens het AB overleg van 13 december 2021 is een eerste aanzet gegeven om een verbeterplan op te stellen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie van Aartsen.

Hiervoor is de onderliggende notitie opgesteld waarin wordt ingegaan op de aanbevelingen van de commissie van Aartsen, de aanbevelingen vanuit de staatssecretaris en het 8-puntenverbeterplan vanuit de VNG.

Aan deze onderwerpen zijn concrete acties verbonden die vervolgens worden omgezet in het verbeterplan, waarbij deze notitie als grondslag dient.

Wat wordt met de beslissing bereikt?

Na het vaststellen van de notitie kan het verbeterplan worden opgesteld met de concrete acties die hierin zijn opgenomen.

Voorstel:

Uw bestuur wordt voorgesteld om:

- de notitie van het Dagelijks Bestuur vast te stellen;
- de directeur opdracht te geven het verbeterplan op te stellen.

Aan: Algemeen Bestuur

Van: Dagelijks Bestuur en directeur

Aanbevelingen en verbeterpunten

Omgevingsdienst Achterhoek

Notitie

Datum: 21 februari 2022

Behandeld door:
Dagelijks Bestuur
P. van Oosterbosch
R. Reinders

Inhoud

Inleiding	3
Samenvatting.....	4
1. Aanbevelingen staatssecretaris	7
1.1 Verhogen ondergrens Omgevingsdiensten.....	7
1.2 Verbetering kwaliteit Omgevingsdiensten.....	8
1.3 Strafrechtelijke handhaving en vervolging.....	9
1.4 Basistakenpakket.....	11
1.5 Landelijke normfinanciering	11
1.6 Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en –deling	14
1.7 Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid	14
1.8 Positie directeur Omgevingsdienst onafhankelijke uitvoering van T&H	14
1.9 Inrichten Rijkstoezicht Omgevingsdiensten monitoring kwaliteit milieutoezicht	15
1.10 Uitvoeringstoets omgevingsplannen	15
2. VNG 8-puntenverbeterplan.....	16

Datum
21 februari 2022

Pagina
2 van 17

Inleiding

Datum
21 februari 2022

Pagina
3 van 17

Het Dagelijks Bestuur heeft de rapportage van de commissie van Aartsen met bijzondere belangstelling gelezen in relatie tot de brief met aanbevelingen van de staatssecretaris op deze punten.

Het Dagelijks Bestuur heeft op 10 januari 2022 de directeur de opdracht gegeven een notitie te schrijven waarin de acties per aanbeveling worden omschreven. Deze notitie is in concept daarna besproken door het Dagelijks Bestuur op 21 februari 2022. De notitie wordt in de vergadering van 21 maart 2022 voorgelegd aan het Algemeen Bestuur om te worden vastgesteld met het voorstel daarbij de opdracht te formuleren aan de directeur om het verbeterplan op te stellen met deze acties.

In deze notitie wordt verder ingegaan op de afzonderlijke aanbevelingen vanuit de staatssecretaris en aansluitend wordt ingegaan op het 8-puntenverbeterplan van VNG (de Vereniging Nederlandse Gemeenten).

Niet meegenomen in deze notitie zijn de verbeterpunten vanuit de provincie inzake het 217a onderzoek. De provincie zal hier later op terugkomen.

In hoofdstuk 1 is onderverdeeld in alle 10 aanbevelingen vanuit de commissie van Aartsen en de reactie vanuit de staatssecretaris.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het 8-puntenverbeterplan vanuit VNG.

Samenvatting

Datum
21 februari 2022

Pagina
4 van 17

Verhogen ondergrens Omgevingsdiensten

Bestuur, directie en managementteam moeten allereerst scherp krijgen hoe provincie en Gelderse Omgevingsdiensten zich verhouden tot de aanbevelingen. Uitgangspunt van het bestuur is geen afbreuk doen aan de nabijheid en herkenbaarheid van ODA, waar gemeenten zich betrokken bij voelen omdat de lijntjes kort zijn en de gebiedskennis in de organisatie groot is. Hoe groter het werkgebied van de dienst en toename van het aantal deelnemers bij de dienst, hoe minder de bestuurlijke betrokkenheid zal worden op termijn.

Op dit moment is ODA robuust voor de taken die zij uitvoert en wanneer dit in de tussentijd verandert wordt voor de korte termijn de oplossing gezocht binnen het Gelders stelsel en voor de lange termijn de juiste kwaliteit in huis gehaald door werving en/of opleiding.

Bestuur en directie gaan op grond van het *Statuut voor het voorzittersoverleg Gelderse Omgevingsdiensten* op korte termijn het gesprek aan met betrokken partijen, waarbij deze afspraken worden herzien, dan wel aangescherpt of nieuwe afspraken nodig zijn. Hierbij dient oog te zijn voor het eventueel opzetten van voortgangsrapportages, het benoemen van de knelpunten en het elkaar actief aanspreken op het resultaat. Dit met het doel voor eind 2022 de verbeterlag in concept te hebben opgesteld.

Verbetering kwaliteit Omgevingsdiensten

Vanuit P&O wordt het strategisch personeelsbeleid opgesteld en aanvullende acties uitgezet om te voldoen aan de kwaliteitscriteria door het opleiden van huidige en toekomstige medewerkers. Samenwerkingsafspraken met de Gelderse Omgevingsdiensten helpen hierbij. Het strategisch personeelsbeleid zal in het najaar 2022 worden opgeleverd aan het Dagelijks bestuur.

Met dit strategische personeelsbeleid borgt ODA dat de kwaliteit op orde is en blijft. Dit met de kanttekening dat ODA goed inzichtelijk heeft dat door de dynamiek binnen de dienst er momenten zijn (bijvoorbeeld bij vertrekkende medewerkers) die overbrugd moet worden om de kwaliteit weer op hetzelfde niveau te krijgen door werving en/of opleiding.

Bij situaties binnen ODA waar blijvend niet aan de kwaliteitscriteria kan worden voldaan zullen in 2022 concrete afspraken moeten worden gemaakt binnen het Gelders stelsel. Hierbij moet niet alleen worden gekeken welke kwaliteit ODA zelf in huis kan halen via het Gelders stelsel maar ook voor welke kwaliteit ODA de gastheer kan zijn voor de andere Gelderse Omgevingsdiensten.

Strafrechtelijke handhaving en vervolging

Om in de toekomst te blijven voldoen aan de landelijke handhavingsstrategie (LHS) zijn in het handhavingsuitvoeringsprogramma 2023 de BOA-uren per gemeente verhoogd naar minimaal 250 uur.

Er zijn een tweetal gemeenten waarbij de LHS nog niet is vastgesteld. Met deze gemeenten gaat ODA in gesprek om de LHS voor het einde van 2022 vast te laten stellen en/of welke ondersteuning hierbij nodig is.

De verplichte her- en bijscholing van BOA's wordt eind 2022 geëvalueerd en indien nog herzien.

Basistakenpakket

Het bestuur geeft ODA de opdracht om voor eind 2022 afspraken te maken met de partners om alle basistaken in te brengen en op te nemen in o.a. het handavingsuitvoeringsprogramma (HUP), het nog op te stellen Vergunningenuitvoeringsprogramma (VUP) en daaraan verbonden uitvoeringsprogramma's vanuit de verschillende specialismen. Dit met het doel om de genoemde uitvoeringsprogramma's medio 2022 in concept te hebben opgesteld met een uitgewerkt overzicht van de ingebrachte basistaken per partner.

Zie ook punt: uniform uitvoerings- en handavingsbeleid.

Landelijke normfinanciering

Omgevingsdienst Achterhoek heeft de ambitie uit te groeien tot het Kenniscentrum binnen de Achterhoek ten aanzien van milieu en ontzorgt daarmee de partners volledig op basis van de eigen expertise.

ODA heeft verder de ambitie op het in beeld en tot uitvoering brengen van de noodzakelijke werkzaamheden om voldoende kwaliteit te leveren in plaats van uitgaan van de aanwezige begrotingen bij de individuele gemeentes.

Op dit moment wordt gewerkt aan het ODA visie- en ambitiedocument dat in het najaar 2022 in concept wordt opgeleverd aan het bestuur.

Bestuur, directie en managementteam vragen aandacht voor en agenderen in 2022 de landelijke kostenproblematiek rondom milieucriminaliteit en maken bespreekbaar dat er voor deze kosten een vergelijkbare regeling komt zoals nu het geval is bij de bommenregeling.

Voor wat betreft de informatiebeveiliging heeft ODA de ambitie in de toekomst een nog betrouwbaardere informatievoorziening te leveren. Dit is vastgesteld in het Strategisch Informatiebeveiligingsbeleid 2021 – 2024.

Op grond van de nieuwe Omgevingswet verandert onze manier van anticiperen op de steeds verder ontwikkelende omgeving. Inhoudelijk bereiden wij ons daarop voor met opleidingen en blijft de organisatie zich verder ontwikkelen op het gebied van soft-skills. Dit geldt voor zowel de korte als de lange termijn.

Naast de reeds ingebrachte taken ontstaat vanuit partners de behoefte aan meer ondersteuning of advies op het gebied van visie- en planvorming. Het opzetten van deze nieuwe vorm van dienstverlening kost op de korte termijn geld en verdient zich over de lange termijn terug, deze extra incidentele kosten kunnen worden toegevoegd als wens bij de landelijke normfinanciering. Het managementteam zal deze behoefte in 2022 inventariseren bij de partners.

Bovengenoemde zaken spelen bij alle Omgevingsdiensten in het land, daarom zullen bestuur, directie en managementteam binnen de Gelderse Omgevingsdiensten en Omgevingsdienst Nederland dit onderwerp in 2022 actief op de agenda zetten om in gezamenlijkheid te komen tot een landelijke normfinanciering dat ten goede komt aan de dienstverlening voor nu en in de toekomst.

ODA streeft om in de toekomst nog actiever gebruik te maken van de verschillende subsidieregelingen. Om te weten welke subsidieregelingen er zijn, dan wel in de toekomst worden opgezet is tijd nodig om hier kennis van op te doen. Binnen ODA is op dit moment nog geen

medewerker belast met het actief nagaan op welke subsidieregelingen een beroep kan worden gedaan. Het zou daarbij helpen dat vanuit het Rijk ook actiever wordt gecommuniceerd over deze mogelijkheden. Het managementteam zal deze behoefte in 2022 inventariseren bij de partners om eind 2022 te komen tot een concreet plan van aanpak.

Datum
21 februari 2022

Pagina
6 van 17

Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en –deling
Bestuur, directie en managementteam benadrukken het belang van deze onderdelen binnen de regio Achterhoek, de Gelderse Omgevingsdiensten en Omgevingsdienst Nederland. Binnen de Gelderse Omgevingsdiensten is als onderdeel hiervan het Datalab opgericht waaraan ODA actief deelneemt. Ook werken we samen met het Achterhoekse datalab rondom ondermijning en dat kan in de toekomst nog worden uitgebreid.

Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

Het bestuur geeft ODA de opdracht om voor eind 2022 afspraken te maken met de partners om alle basistaken in te brengen en op te nemen in o.a. het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP), het nog op te stellen Vergunningenuitvoeringsprogramma (VUP) en daaraan verbonden uitvoeringsprogramma's vanuit de verschillende specialismen. Dit met het doel om de genoemde uitvoeringsprogramma's voor medio 2022 in concept te hebben opgesteld. Zie ook punt: basistakenpakket.

Positie directeur Omgevingsdienst onafhankelijke uitvoering van T&H

Bestuur, directie en managementteam gaan in 2022 het gesprek aan met de partners voor het opstellen van een alternatieve regeling waarbij het bevoegd gezag de volledige verantwoordelijkheid terugneemt met een formeel besluit indien het onafhankelijke advies van ODA niet wordt overgenomen. Dit met het doel de alternatieve regeling voor eind 2022 in concept op te leveren.

Inrichten Rijkstoezicht Omgevingsdiensten monitoring kwaliteit milieutoezicht

Bestuur, directie en managementteam stellen zich beschikbaar om proactief mee te denken en deelname aan pilots.

Uitvoeringstoets omgevingsplannen

Bestuur, directie en managementteam stelt zich als regio Achterhoek beschikbaar om een pilot te starten in het kader van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Hierbij kan ODA kan de lokale verschillen inzichtelijk maken en adviseren over eventuele consequenties.

VNG 8-puntenverbeterplan

Het Dagelijks Bestuur is voorstander van deze punten, mits aandacht is voor hetgeen nu al goed gaat in het land, dit verder te ontwikkelen en te borgen.

1. Aanbevelingen staatssecretaris

Datum
21 februari 2022

1.1 Verhogen ondergrens Omgevingsdiensten

Pagina
7 van 17

Vanuit deze aanbeveling wordt ingegaan op de voor- en nadelen van het opschalen in relatie tot het borgen van de robuustheid. Daarnaast moet ook worden gekeken naar de bestuurlijke verantwoordelijkheid en daarmee de bestuurbaarheid van de gemeenschappelijke regeling.

Opschalen naar het niveau van de Veiligheidsregio's

De bestuurders merken op dat zij werken met een Omgevingsdienst die nabij en herkenbaar is. Een dienst waar gemeenten zich betrokken bij voelen omdat de lijntjes kort zijn en de gebiedskennis in de organisatie groot is. Hoe groter het werkgebied van de dienst en toename van het aantal deelnemers bij de dienst, hoe minder de bestuurlijke betrokkenheid zal worden op termijn.

Op dit moment is ODA robuust voor de taken die zij uitvoert en wanneer dit in de tussentijd verandert wordt voor de korte termijn de oplossing gezocht binnen het Gelders stelsel en voor de lange termijn de juiste kwaliteit in huis gehaald door werving en/of opleiding.

Voor het Gelders stelsel wordt de robuustheid gegarandeerd door de samenwerkingsafspraken tussen de Gelderse Omgevingsdiensten. Deze afspraken waarin de robuustheid wordt geborgd moeten niet te vrijblijvend zijn/blijven, maar zouden juridisch afdwingbaar moeten zijn.

Vanuit de Gelderse Omgevingsdiensten is in gezamenlijkheid het Statuut opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt en geborgd. Mogelijk kan dit ook worden aangevuld door periodieke evaluaties, voortgangsrapportages en het gesprek over de resultaten. Wanneer resultaten achterblijven of knelpunten ontstaan moeten we elkaar (leren) aanspreken. Hierbij hebben directeur en voorzitter een belangrijke rol.

Het opschalen op het niveau van de Veiligheidsregio doorkruist de huidige samenwerkingsafspraken en brengt daarmee het risico dat de regio's afzonderlijk niet meer robuust zouden zijn. Enerzijds moet worden gekeken naar de huidige capaciteit ten opzichte van de hoeveelheid bedrijven in de regio. Anderzijds moet worden gekeken of de diensten samen voldoende kennis in huis hebben in de regio.

Opschaling op het niveau van de Veiligheidsregio doorkruist eveneens de huidige samenwerking van de Gelderse Omgevingsdiensten met de drie Veiligheidsregio's.

Daarnaast veronderstellen de bestuurders dat de schaal van de Veiligheidsregio op dit moment al laat zien dat er nauwelijks een bestuurlijke en culturele verbinding is tussen de Veluwe en de Achterhoek.

Opschalen naar Noord- en Zuid-Gelderland

Vanuit de bestuurders doet dat een nog grotere regio afbreuk aan de huidige nabijheid en herkenbaarheid van de Omgevingsdienst. De lijntjes worden langer, gebiedskennis van de organisatie neemt verder af en de

betrokkenheid van de gemeenten zal eveneens afnemen. Hoe groter het werkgebied van de dienst en toename van het aantal deelnemers bij de dienst, hoe minder de bestuurlijke betrokkenheid zal worden.

Datum
21 februari 2022

Pagina
8 van 17

De ervaringen van bestuurders bij de schaal van de Veiligheidsregio laat al zien dat er nauwelijks een bestuurlijke en culturele verbinding is tussen de Veluwe en de Achterhoek.

Opschalen naar het niveau van de Provincie Gelderland

Bestuurders veronderstellen dat deze regio te groot in omvang wordt en daardoor onbestuurbaar vanuit het lokale bevoegde gezag. Bij opschalen naar een zo groot omvangrijk niveau van één Gelderse Omgevingsdienst zou de bestuurlijke verantwoordelijkheid ook direct onder de provincie moeten komen te vallen.

De Gelderse regio's zijn onderling verschillend en het samenbrengen van deze regio's tot één geheel maakt het een soort eenheidsworst. De lokale nabijheid en betrokkenheid bij zowel de inwoners als de gemeenten en medewerkers van de Omgevingsdienst raakt verloren.

Het samenbrengen tot één regio zorgt er echter wel voor dat alle kennis en kunde wordt geborgd in één regio. Saillant detail is daarbij dat dit in de huidige situatie juist is bewerkstelligd door de nauwe samenwerkingsafspraken tussen de Gelderse Omgevingsdiensten en daardoor juist de nabijheid en betrokken bij inwoners en gemeenten eveneens is geborgd.

Een ander voordeel is het huidige capaciteitsprobleem dat deels wordt weggenomen doordat de beschikbare groep werknemers vele malen groter zal zijn waarbinnen de taken kunnen worden verdeeld. Daarmee neemt de kwetsbaarheid af voor die taken die over het algemeen minder vaak voorkomen en onder één dienst effectiever geborgd kunnen worden. Echter ook hierover zijn inmiddels samenwerkingsafspraken gemaakt door de Gelderse Omgevingsdiensten.

1.2 Verbetering kwaliteit Omgevingsdiensten

Allereerst wordt gekeken naar de definitie van kwaliteit, waarbij ingegaan wordt op de situatie van de ODA.

Kwaliteitscriteria

Medewerkers die werken aan VTH taken moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.2. (hierna: KC 2.2.). Deze kwaliteitscriteria zijn onder te verdelen in vier onderdelen: opleiding, werkervaring, aanvullende kennis en frequentie. Op dit moment is de interne organisatie zo ingericht dat de ODA robuust is op de KC 2.2. die gelden voor de deskundigheidsgebieden waarvoor zij taken uitvoeren. Om dit te blijven garanderen zet de ODA in op opleiden van medewerkers. Er zijn deskundigheidsgebieden waarvoor de ODA onvoldoende medewerkers in huis heeft om robuust te zijn op het betreffende deskundigheidsgebied. Bijvoorbeeld doordat de KC 2.2. pas spreken over robuustheid wanneer er twee medewerkers voldoen, maar de ODA één medewerker heeft die taken op dit deskundigheidsgebied uitvoert. Dan zetten we in op samenwerking met andere partijen of afspraken met inhuur.

In een eerder stadium heeft de ODA afgesproken om middels eigen spelregels het voldoen aan de kwaliteitscriteria om te buigen naar "permanente educatie". Door deze te hanteren blijven de kwaliteitscriteria werkbaar en wordt de expertise van iedere medewerker meegenomen in de weging van de robuustheid van de organisatie. Personeelsmutaties hebben invloed op de robuustheid. Daarom hebben de eisen van de KC 2.2. een prominente plaats in het proces rondom in- door- en uitstroom van medewerkers. Ook worden er eisen gesteld aan inhuur kandidaten alvorens zij werkzaam zijn voor de ODA. De arbeidsmarkt dwingt ons om ook verder te kijken. Het zelf opleiden van (toekomstige) medewerkers behoort tot één van de acties die de ODA inzet om voldoende capaciteit te houden. Als de medewerkers nog niet voldoen werken zij onder supervisie.

Robuustheid is en blijft voor bepaalde taakvelden een dynamisch spel. Bij veel taken heeft ODA ruim voldoende mensen en daarmee zijn kwaliteit en robuustheid geborgd. Voor sommige taken heeft ODA het wel geregeld, maar is ODA kwetsbaar of voldoet niet meer als een medewerker vertrekt. Dan voldoet ODA tijdelijk niet aan KC. ODA let hier altijd op als het zich voordoet, maar je kunt dan tijdelijk niet aan de eisen voldoen. Bijvoorbeeld totdat vacature ingevuld is of dat aanstormend talent voldoende vliegers heeft gemaakt. Samenwerkingsafspraken met andere OD('s) helpen hierbij.

Het strategisch personeelsbeleid zal in het najaar 2022 worden opgeleverd aan het Dagelijks bestuur.

Bij situaties binnen ODA waar blijvend niet aan de kwaliteitscriteria kan worden voldaan zullen in 2022 concrete afspraken moeten worden gemaakt binnen het Gelders stelsel. Hierbij moet niet alleen worden gekeken welke kwaliteit ODA zelf in huis kan halen via het Gelders stelsel maar ook voor welke kwaliteit ODA de gastheer kan zijn voor de andere Gelderse Omgevingsdiensten.

1.3 Strafrechtelijke handhaving en vervolging

Binnen Gelderse Omgevingsdiensten loopt ODA voorop, waarbij actief de aansluiting wordt gezocht met het Openbaar Ministerie en hierdoor steeds betere samenwerkingsafspraken worden gemaakt.

Onze kracht

Binnen ODA is het onderscheid scherp in de te behalen resultaten op grond van de strafrechtelijke- en bestuurlijke handhaving.

Zo richt de strafrechtelijke handhaving zich op het naleven van de milieuwetgeving en straffen bij een eventuele overtreding, waarbij de bestuursrechtelijke handhaving zich juist richt om ook daadwerkelijk de ongewenste milieusituaties weg te nemen.

Wat doet ODA nu?

De ODA heeft op dit moment 3657 uren aan BOA-capaciteit (inclusief uren voor coördinatie en externe overleggen met o.a. handhavingspartners). Deze capaciteit is verdeeld onder 6 verschillende medewerkers die naast hun strafrechtelijke werkzaamheden ook bestuursrechtelijke werkzaamheden hebben.

In 2021 hebben de BOA's voor alle partners 87 strafrechtelijke onderzoeken opgestart waarbij 22 processen-verbaal (PV's) c.q. BSBm-en zijn uitgeschreven en 5 strafrechtelijke waarschuwingen (zowel schriftelijk als mondeling) zijn uitgedeeld. Er zijn 60 zaken opgepakt waar het onderzoek niet heeft geleid tot vervolging (het inzetten van een strafrechtelijk instrument). Verder is in 2021 gestart met een intensievere samenwerking met het basisteam en milieuteam van de politie om de milieuovertredingen beter op elkaar af te stemmen binnen de Achterhoek.

Voor 2022 staan voor de gemeentelijke partners 1880 uren in het handhavingsuitvoeringsprogramma. 7 gemeentes hebben 150 uur en 3 gemeentes hebben er iets meer. Voor de provincie worden 675 uren gebruikt voor de door ons gedane coördinatie van de groene BOA's in de Achterhoek en 225 uren zijn ingeschat voor strafrechtelijke uren bij provinciale complexe bedrijven.

Wat wil ODA in de toekomst extra doen?

De laatste jaren bleven er tussen de 30 tot 50 strafrechtelijke onderzoeken op de plank liggen die door ons niet konden worden opgepakt aangezien de uren in het handhavingsuitvoeringsprogramma en onze capaciteit niet toereikend waren. Het nog meer toepassen van de Landelijke handhaving strategie (LHS) zorgt daarnaast ook voor steeds meer werk. Want toepassing van de LHS heeft als gevolg dat de toezichthouders "verplicht" worden om toezichtzaken te toetsen aan de interventiematrix en dat ze meer zaken moeten doorzetten voor een strafrechtelijk onderzoek. We hebben dit ook al in het partneroverleg en in de begrotingsuitgangspunten over 2023 aangegeven. We willen de strafrechtelijke uren per gemeente in het handhavingsuitvoeringsprogramma 2023 dan ook verhogen naar minimaal 250 uur. De aanwezige capaciteit hiervoor is bij de ODA aanwezig.

Daarnaast hebben de BOA's in het verleden voor 2 partners uren gehad voor handhaving op vrijeveld delicten. Deze uren zijn toen overgegaan naar de bestuursrechtelijke toezicht i.v.m. de werkdruk binnen het toenmalige BOA-team en de grote hoeveelheid strafrechtelijke onderzoeken. De BOA's missen echter het surveilleren en het "opsporen" van heterdaad milieu overtredingen en het gevoel wat er speelt in de omgeving.

De vraag leeft volgens ons ook nog steeds bij verschillende gemeentes. We willen bij alle partners concreet nagaan of deze behoefte er is om daarna te bekijken wat hiervoor nodig is.

Wat heeft ODA nodig van de volledige keten om de taak zo goed mogelijk uit te kunnen (blijven) voeren?

De verplichte permanente her- en bijscholing van de BOA's welke jaarlijks terugkomt, heeft op dit moment een negatieve ontwikkeling voor de BOA's doorgemaakt. Op dit moment moeten de BOA's veel tijd steken in deze scholing om te zorgen dat zij hun werkzaamheden mogen blijven doen. Dit motiveert verder ook geen collega's om BOA te worden. Deze verplichte her- en bijscholing moet wat ons betreft geëvalueerd en waar nodig herzien worden.

De LHS is in 2019/2020 geïmplementeerd bij de ODA, echter het vaststellen van de LHS moet door de gemeentes gebeuren en daar zijn we dan ook afhankelijk van. Er zijn nog steeds 2 gemeentes die dit niet hebben vastgesteld. Wellicht is het beter om de LHS landelijk vast te laten stellen voor iedereen.

Er zijn een tweetal gemeenten waarbij de LHS nog niet is vastgesteld. Met deze gemeenten gaat ODA in gesprek om de LHS voor het einde van 2022 vast te laten stellen en/of welke ondersteuning hierbij nodig is.

Datum
21 februari 2022

Pagina
11 van 17

1.4 Basistakenpakket

Binnen de Omgevingsdienst wordt gewerkt met het productenboek waar de onderdelen van het basistakenpakket ook in onder gebracht zijn.

Vanuit het managementteam wordt een overzicht opgesteld van de verschillende basistaken per partner die nog niet zijn ingebracht. Naar aanleiding van dit overzicht zal per partner het gesprek worden gevoerd.

Vanuit het bestuur, directie en managementteam kunnen deelnemers worden aangespoord en aangemoedigd om alle basistaken in te brengen. Op grond van artikel 4 van de Gemeenschappelijke regeling hebben deelnemers zich verbonden aan de verplichting om alle basistaken in te brengen, echter is dit niet juridisch afdwingbaar door het bestuur.

Hoofdpijn zou moeten zijn: De VTH-taken voor alle inrichtingen worden door ODA uitgevoerd, inclusief besluitvorming. Bij bijvoorbeeld bodem hebben sommige partners het volledige proces ingebracht, maar anderen soms enkele onderdelen.

Naar aanleiding van deze bevindingen wil het Dagelijks Bestuur de opdracht geven aan ODA om hierover voor eind 2022 afspraken te maken met de partners en alle basistaken daadwerkelijk door alle partners zijn ingebracht en opgenomen in o.a. het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP), het nog op te stellen Vergunningenuitvoeringsprogramma (VUP) en daarna verbonden uitvoeringsprogramma's vanuit de verschillende specialismen.

1.5 Landelijke normfinanciering

Omgevingsdienst Achterhoek heeft de ambitie uit te groeien tot het Kenniscentrum binnen de Achterhoek ten aanzien van milieu en ontzorgt daarmee de partners volledig op basis van de eigen expertise. Daarnaast wordt deze expertise verder uitgebreid, o.a. voor wat betreft de onderdelen: zeer zorgwekkende stoffen (zzs), milieucriminaliteit, externe veiligheid, inzet van drones, het constateren van trends en het delen van kennis.

Innovatiebudget

Om innovaties te implementeren is tijdelijke financiering nodig welke zich op termijn terugverdient door de dienstverlening effectiever en efficiënter in te richten. Denk bijvoorbeeld aan het gebruikmaken van drones bij toezicht. Maar ook verdere uitbreiding van het data gestuurd werken om deze data meer toe te kunnen passen voor de partners, ketenpartners en op bijvoorbeeld het gebied van milieucriminaliteit of rijksopgaven rondom stikstof en de energietransitie.

Daarnaast is het zeer wenselijk om de huidige trends te kunnen blijven volgen op het gebied van de zeer zorgwekkende stoffen en daarover kennis op te doen om toe te passen in de regio. Maar daarnaast ook deze

kennis te delen in het land en met bijvoorbeeld Ministerie IenW en de toezichthouder ILT.

Datum
21 februari 2022

Pagina
12 van 17

Waarom is ODA een geschikte partner voor innovaties?

ODA heeft soms niet alle kennis in huis en durft dit ook te benoemen om vervolgens deze kennis ergens anders op te halen of te ontwikkelen door bijvoorbeeld gebruik te maken van pilots.

Landelijke normfinanciering voor milieucriminaliteit

Gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met milieucriminaliteit. Een van de meest kostbare aangelegenheden is het dumpen van drugsafval en het opsporen van al dan niet in werking zijnde drugslabs met de nodige aanwezigheid van drugsafval. Alleen al de kosten voor de analyses om te weten welke stoffen zijn toegepast rijzen de pan uit, maar daarna moet het nog worden afgevoerd en de locatie gesaneerd.

Deze landelijke problematiek vraagt om een landelijke aanpak vergelijkbaar met bijvoorbeeld de huidige bommenregeling uit het gemeentefonds¹.

Preventief meer aanwezigheid in het veld

Door meer aanwezig te zijn in het veld kan ondermijning preventief tegen worden gegaan, maar geeft ook een meerwaarde wat betreft onze rol ten opzichte van het klimaat, stikstof, energietransitie, zzs etc.

Meer aanwezigheid in het veld vraagt om meer middelen die zich op termijn terugverdienen. De Omgevingsdienst zijn de ogen en oren van het bevoegd gezag in het veld en kunnen op basis daarvan beginnende probleemsituaties signaleren die anders op een later moment veel complexer zouden zijn geweest en meer kosten met zich meebrengen.

Kortom, het in beeld brengen van de gewenste situatie van onze werkzaamheden in plaats van uitgaan van de aanwezige begrotingen bij de individuele gemeentes.

Dit zou niet alleen op het gebied van milieu het geval hoeven te zijn. Denk bijvoorbeeld aan de stoppersregeling waarbij agrarische gezinnen ook problemen ervaren en de weg niet weten te vinden naar het sociaal domein. ODA heeft hierin geen directe taak, maar kan bewoners die kampen met dergelijke problematiek wel stimuleren, dan wel warm te begeleiden naar de hulpverlening vanuit het sociaal domein.

Organisatie en ICT-ontwikkelingen

Naast de uit te voeren taken voor de partners vormt de Omgevingsdienst een eigen organisatie. Deze organisatie moet zich ook voorbereiden op de toekomst. Onderwerpen die dan in ieder geval spelen zijn informatieveiligheid (inclusief AVG: Algemene verordening Gegevens en WPG: Wet Politiegegevens), informatie gestuurd werken en de vertaling van gegevens naar (management)informatie.

¹ Kenniscentrum Ontploffbare Oorlogsresten:

Gemeenten kunnen via het gemeentefonds in aanmerking komen voor een bijdrage in de gemaakte kosten voor het opsporen en ruimen van ontploffbare oorlogsresten uit de Tweede Wereldoorlog (de zogenoemde bommenregeling). Het vergoedingspercentage voor bijdragen die vanaf 2021 worden verstrekt is 68%.

Personeel en Organisatie

De Omgevingsdienst heeft een belangrijke ontwikkeling in het vooruitzicht. Door de aangekondigde invoering van de omgevingswet bereiden zij zich voor om een veranderende rol van een aantal medewerkers. Een breder afwegingskader, meer participatie en daarmee directe contacten met de omgeving, vragen om uitbreiding van de capaciteiten van medewerkers. In 2021 volgt de gehele organisatie in meer- of mindere mate training op het gebied van de omgevingswet. Daarnaast blijft de organisatie zich verder ontwikkelen op het gebied van soft-skills. Samenwerking tussen teams en met externe partners blijft belangrijk. Onze omgeving blijft zich ontwikkelen, dat vraagt van onze medewerkers hetzelfde.

Nieuwe toekomstige taken

Vanuit de partners wordt steeds vaker de vraag gesteld of ODA bepaalde nieuwe taken kan oppakken. Mede door de implementatie van de nieuwe Omgevingswet ontstaat de adviesbehoefte aan ondersteuning bij de planvorming en de verschillende afwegingen die lokaal en in de regio moeten worden gemaakt.

Het ontwikkelen en opzetten van deze nieuwe dienstverlening kost geld en verdient zich uiteindelijk terug doordat de dienstverlening wordt afgenomen, maar dat is op de langere termijn. Voor de korte termijn zijn deze ontwikkelmiddelen nodig.

Uitgangspunt zou hierbij kunnen zijn dat de incidentele kosten die nodig zijn worden gefinancierd uit de landelijke normfinanciering en op termijn in de regio worden terugverdiend.

Gelderse Omgevingsdiensten en Omgevingsdienst Nederland

De normfinanciering hoeft zich niet slechts te beperken tot de ODA, maar kan ook breder worden opgesteld. Denk aan het niveau van de Gelderse Omgevingsdiensten en zeker wat betreft het landelijk niveau via Omgevingsdienst Nederland.

Duidelijke communicatie over mogelijke subsidiegelden

Naast een landelijke normfinanciering bestaan diverse mogelijke subsidies die kunnen worden aangevraagd. Echter is niet altijd duidelijk welke subsidies voor ODA, Gelderse Omgevingsdiensten of Omgevingsdienst Nederland in aanmerking komen. Het zou wenselijk zijn vanuit het Rijk om hier actief over te communiceren, zeker als een landelijke normfinanciering uit zou blijven.

1.6 Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en –deling

Datum
21 februari 2022

Pagina
14 van 17

In de regio Achterhoek, de Gelderse regio's en landelijk ontstaat de vraag om informatie met elkaar uit te wisselen met als doel de omgeving en diens risico's nog beter in beeld te krijgen. Dit vraagt om meer samenwerking met de ketenpartners in de regio, de Gelderse Omgevingsdiensten en Omgevingsdienst Nederland.

Daarnaast is een blijvend aspect het investeren in de kennisontwikkeling en het delen daarvan. Binnen de Gelderse Omgevingsdiensten is dit inmiddels grotendeels geborgd door de verschillende stelseltaken en bijvoorbeeld het Datalab om zo te voorkomen dat iedere dienst zelf het wiel moet uitvinden.

1.7 Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

De huidige landelijke handhavingsstrategie zal binnenkort worden bijgesteld. Dit moment kan worden benut om afspraken met de partners te maken om te komen tot één regio uitvoeringsprogramma.

In samenhang met 1.4. basistaken wil het Dagelijks Bestuur de opdracht geven aan ODA om hierover voor eind 2022 afspraken te maken met de partners en alle basistaken daadwerkelijk door alle partners zijn ingebracht en opgenomen in o.a. het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP), het nog op te stellen Vergunningenuitvoeringsprogramma (VUP) en daarna verbonden uitvoeringsprogramma's vanuit de verschillende specialismen.

In dit gezamenlijke uitvoeringsprogramma moeten de verschillen per gemeente/gebied op basis van data en de aanwezige aandachtsbedrijven worden benoemd, waarbij maatwerk mogelijk moet blijven. Zo kan bijvoorbeeld ook voorkomen worden dat nieuwe bedrijven met een slechte historie zich verplaatsen tussen de Achterhoekse gemeenten.

1.8 Positie directeur Omgevingsdienst onafhankelijke uitvoering van T&H

Het Dagelijks Bestuur heeft kennis genomen van de basiscompetenties voor de positie van directeur en erkennen dat deze aanwezig zijn bij onze huidige directeur.

Bij de competenties hoort het afwegingsvermogen van de directeur om de opdracht in mandaat terug te geven als de opdracht niet meer past bij de uitvoering van de wettelijke taak. Dit kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een politieke afweging.

Vanuit de praktijk blijkt dat het onafhankelijkheidsprobleem ontstaat bij complexe en politiekgevoelige kwesties. Wettelijk is hierin niet voorzien, behalve de algemene wet- en regelgeving wat betreft het mandaat.

Hiernaast zou een alternatieve regeling kunnen worden opgesteld waarbij het bevoegd gezag de volledige verantwoordelijkheid terugneemt met een formeel besluit indien het onafhankelijke advies van ODA niet wordt overgenomen.

1.9 Inrichten Rijkstoezicht Omgevingsdiensten monitoring kwaliteit milieutoezicht

De Omgevingsdienst Achterhoek ziet in deze aanbeveling positieve aanknopingspunten en stelt zich graag beschikbaar om proactief mee te denken en stellen ons beschikbaar voor deelname aan pilots.

Datum
21 februari 2022

Pagina
15 van 17

1.10 Uitvoeringstoets omgevingsplannen

De regio staat aan het begin van het opstellen van de nieuwe omgevingsplannen nieuwe stijl. De Achterhoekse regio is zeker bereid om een pilot te draaien in het kader van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

ODA kan hierbij de lokale verschillen inzichtelijk maken en adviseren over eventuele consequenties.

2. VNG 8-puntenverbeterplan

Datum
21 februari 2022

Pagina
16 van 17

Naast de aanbevelingen van de staatssecretaris op het rapport van de commissie van Aartsen is ook kennisgenomen van het VNG 8-puntenverbeterplan. Dit verbeterplan wordt een warm hart toegedragen. Hieronder een korte annotatie van het Dagelijks Bestuur op de punten.

VNG 8-puntenverbeterplan

1. Een interbestuurlijke taskforce oprichten die zich bezighoudt met het maken van samenwerkingsafspraken en een programma om de basis op orde te brengen, verbeteringen te implementeren en nieuwe wetgevingen te laten werken.

Dagelijks Bestuur is voorstander van deze taskforce, mits oog blijft voor maatwerk in de regio.

2. Een kennisnetwerk opzetten van bestuurders en directeuren.

Dagelijks Bestuur is voorstander om dit kennisnetwerk te laten aansluiten op de bestaande netwerken vanuit Omgevingsdienst Nederland.

3. Een landelijke netwerk-, kennis- en data-infrastructuur ontwikkelen en beheren die regionaal vertaalbaar is.

Dagelijks Bestuur is voorstander om de infrastructuur door te ontwikkelen en gebruik te maken van de inmiddels behaalde successen uit het land, dus ook het borgen wat nu al goed is. Eveneens in een goede afstemming op de huidige ontwikkelingen rondom de nieuwe Omgevingswet en de invoering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

4. Een bruikbaar toezicht- en handhavingssysteem ontwikkelen en beheren, zodat overheden kunnen samenwerken en gegevens kunnen uitwisselen.

Dagelijks Bestuur is voorstander om dit te ontwikkelen, maar ook gebruik te maken van de inmiddels behaalde successen uit het land. Voor wat betreft de samenwerking en het gegevens kunnen uitwisselen is daarbij verder van belang dat breder wordt gekeken naar het vraagstuk rondom de AVG en Wpg. Daarbij moet de ambitie zich niet laten afschrikken door te strikt geïnterpreteerde wet- en regelgeving op het gebied van uitwisselen van (persoons)gegevens, maar moet actief de discussie worden aangegaan op grond van het doel waarop dit wordt gedaan.

5. Het bestaande instrumentarium zoals ketentoezicht, publiek-privaat toezicht en relatie straf- en bestuursrecht, verbeteren.

Dagelijks Bestuur is voorstander en als ODA lopen wij hierin voorop en willen dat blijven doen. Binnen ODA is het onderscheid scherp in de te behalen resultaten op grond van de strafrechtelijke- en bestuurlijke handhaving.

6. Collegiale toetsing en visitaties van Omgevingsdiensten en landelijke standaarden.

Datum
21 februari 2022

Dagelijks Bestuur is voorstander om de collegiale toetsing te behouden en mogelijk aan te scherpen, waarbij door visitaties van de Omgevingsdiensten ook effectief gewerkt kan worden aan de huidige en toekomstige verbeterpunten/aanbevelingen.

Pagina
17 van 17

7. Een tweejaarlijkse benchmarking van gegevens, voor inzicht in efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit.

Dagelijks Bestuur is voorstander, mits ook geïmplementeerd in de P&C-cyclus zoals bij punt 6 van het 8-puntenverbeterplan.

8. Een model-normsystematiek financiering uitvoering VTH (en implementatie nieuwe wetgeving), processen, ICT enzovoort ontwikkelen en beheren.

Dagelijks Bestuur is voorstander en nader toegelicht in het punt 1.5 Landelijke normfinanciering.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Aanleiding
2. Onderzoek en werkwijze

Deel 1

3. Bevindingen Gelders Stelsel
 - a. Beschrijving huidige stelsel
 - b. Bevindingen en analyse
 - c. Conclusies en aanbevelingen

Deel 2

4. Coördinatietaak provincie
 - a. Conclusies en aanbevelingen
5. Deelname aan gemeenschappelijke regelingen
 - a. Conclusies en aanbevelingen

Deel 3

6. Context
7. Conclusies in relatie tot de context, de aanbevelingen en het vervolg

Bijlagen:

- 1) MMG Advies
- 2) Opgehaalde signalen
- 3) Plan van aanpak doorontwikkeling Gelders Stelsel van omgevingsdiensten op basis van advies Lysias Consulting Group
- 4) "Big 8" model
- 5) Adviezen KokxDeVoogd

Bronnen:

- Diverse externe en interne rapporten
- a. Commissie van Aartsen "Om de leefomgeving (2021)
 - b. Twynstra Gudde en SPPS consultants "Omgevingsdiensten in beeld" (2021)
 - c. Brief staatsecretaris d.d. 13/12/21
 - d. Programma Samen Sterk en onderliggende programma's
 - e. Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, (Commissie Mans 2008) "De tijd is rijp"
 - f. KokxDeVoogd "Scenario's voor programma toezicht en handhaving complexe bedrijven" (2019)

Diverse planning & control documenten en regelgeving

- g. Kwartaal-, Jaar-, en Bestuursrapportages van omgevingsdiensten
- h. Wet- en regelgeving

Samenvatting

Het uitvoeren van een 217a onderzoek is al sinds jaar en dag een taak die de afdeling Control voor haar rekening neemt, als in beginsel autonome, niet inhoudelijk aangestuurde of aan bepaalde inhoudelijke belangen gebonden afdeling. Ook dit onderzoek is weloverwogen autonoom uitgevoerd

De centrale vraag in het 217a onderzoek is of het Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten voldoende robuust en toekomstbestendig is wat betreft organisatie, takenpakket & bevoegdheden, kwaliteit & uitvoering, financiering, samenwerking en communicatie? Op basis van documentstudie en de gevoerde gesprekken zijn wij na analyse daarvan tot de conclusie gekomen dat dat in onvoldoende mate het geval is. In de verschillende gesprekken, die wij gevoerd hebben, is een aantal nuanceringen en kanttekeningen gemaakt, die een herbezinning op de wijze waarop het Gelders Stelsel nu is vormgegeven, aanpassing dan wel versterking behoeft.

Die kanttekeningen betreffen met name de doorzettingsmacht van de verschillende omgevingsdiensten. Enerzijds gaat het daarbij om de situatie waarin het bevoegd gezag een eigenstandige beslissing neemt ondanks dat de omgevingsdienst het mandaat tot vergunningsverlening heeft namens dat bevoegd gezag. Anderzijds gaat het om het kunnen beschikken over doorzettingsmacht (daadwerkelijk aansturen personele bezetting) bij het laten uitvoeren van opdrachten door een andere dan de opdracht gevende omgevingsdienst. Dit speelt vooral bij handhaving (Omgevingsdienst Regio Arnhem, de ODRA) Dit doet afbreuk aan de efficiëntie van het Gelders Stelsel.

Een tweede punt betreft de robuustheid in relatie tot de arbeidsmarkt; de arbeidsmarkt laat een substantiële krapte zien, waardoor het niet doenlijk is om steeds voldoende personeel beschikbaar te hebben voor basis- en specifieke taken. Voldoende in de zin van een minimale bezetting in relatie tot de taak(omvang). Dit raakt de kwaliteit.

Verder blijkt dat de informatie- en communicatielijnen niet overal naar behoren functioneren; het komt meermaals voor dat bevoegd gezag niet voldoende is betrokken bij de kwestie. Zelfs reden om in een enkel geval taken niet bij de omgevingsdienst belegd te hebben, en – recentelijk – het eventuele voornemen van Nijmegen de BRIKS-taken uit de omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) terug te trekken, hetgeen de robuustheid direct beïnvloedt.

In het rapport gaan wij nader in op de verschillende aandachts- en verbeterpunten.

In deze rapportage beschrijven we eerst de aanleiding, de onderzoeksvraag en de scope van het onderzoek. Daarna beschrijven we het stelsel. Vervolgens beschrijven we onze bevindingen aan de hand van de interviews en schriftelijke bronnen. Ten slotte beschrijven we de 'knoppen' waaraan de deelnemers in het stelsel kunnen draaien om de werking van het stelsel te verbeteren'. Dat willen wij doen om er voor te waken direct naar oplossingen over te gaan; oplossingen bevinden zich op een rij waarbij het ene uiterste wordt gevormd door de huidige situatie en het andere uiterste door de vorming van één omgevingsdienst voor Gelderland. Door aan de knoppen te draaien wordt een bepaalde positie bereikt. Daarbij spelen verschillen invalshoeken, zoals politieke, bedrijfsmatige (efficiëntie en effectiviteit) en communicatieve overwegingen een rol. Het draaien aan de knoppen is iets wat ons inziens in het vervolg de partners samen doen Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden in dezelfde hand liggen.

Welke keuzen ook gemaakt worden, de provincie heeft een eigenstandige rol in het stelsel. Op dat punt hebben wij geconstateerd dat de provincie nog relatief weinig en in ieder geval niet structureel heeft gewerkt aan de invulling van de coördinatietaak, zoals die is weergegeven in de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) (artikelen 5.7. en 5.9) en in het besluit omgevingsrecht (Bor). Op dat punt ligt een advies voor van het bureau MMG Advies, waarvoor de provincie in 2019 opdracht heeft gegeven en dat in april 2020 aan de provincie is voorgelegd, maar dat nog geen opvolging heeft gekregen. We constateren dat de aandacht van de partners, waaronder de provincie, in de eerste jaren primair is uitgegaan naar het definiëren van beleidsprogramma's zoals 'Samen Sterk' en naar het op orde brengen van de eigen omgevingsdienst De provincie is van uit de opdrachtgeversrol bezig is geweest met Samen Sterk, het programma Complexe Vergunningverlening, het programma Complexe Handhaving en het programma Aandachtsbedrijven. Overigens is dit een fenomeen dat wij in alle gesprekken hebben signaleerd; de aandacht is in de eerste jaren bij alle bevoegde gezagen en omgevingsdiensten primair uitgegaan naar het regelen van de eigen

omgevingsdienst en een adequate taakuitvoering voor de opdrachtgevers (bevoegde gezagen). Het advies benadrukt de noodzaak van de aansluiting van de beleidscyclus en de uitvoeringscyclus via het zgn. “Big 8” model, een modellering waarvan ook de omgevingswet uitgaat.

De eigenstandige rol van de provincie kan ook worden vormgegeven door actief deel te nemen aan de gemeenschappelijke regelingen, naast de ODRA en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). In vrijwel alle gesprekken is het niet-actief-deelnemen door de provincie als een gemis, gemiste kans betiteld en is de oproep gedaan dit alsnog te doen. Zowel het oppakken van de coördinatietaak, als ook de deelname aan bestuursvergaderingen van de 5 kleinere omgevingsdiensten kunnen ons inziens een zeer positieve bijdrage leveren aan het met onze partners verbeteren c.a. aanpassen van het Gelders Stelsel van omgevingsdiensten.

Bij dit alles is het belangrijkste uitgangspunt dat versterking van de robuustheid en slagvaardigheid en de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken voorop staat; een structuuraanpassing is een mogelijkheid, maar niet per definitie een noodzakelijke stap. Wel een *conditio sine qua non* voor een robuust en kwalitatief goed functionerend stelsel dat er wederzijds vertrouwen bestaat en er een balans bestaat tussen de OD's onderling en tussen inrichting, uitvoering en doorzettingsmacht met betrekking tot de taken die zij op zich nemen.

Dit rapport is de afronding van de 1^{ste} fase met betrekking tot inventariseren, analyseren, concluderen en gemeenschappelijke stappen met de partners. Deze eerste fase is vooral bedoeld als inventariserende fase voor de provincie, waarna in de 2^{de} fase in gezamenlijkheid met de partners het rapport wordt besproken, conclusies worden getrokken m.b.t. de toekomst van het Gelderse Stelsel en daaruit voortvloeiend in de 3^{de} fase gezamenlijke maatregelen met de partners ter verbetering. Het 217a onderzoek – zijnde de 1^{ste} fase – is hiermee beëindigd.

Overigens hebben wij in het begin van ons onderzoek geconstateerd dat IBT tot nog toe geen rol heeft gespeeld in de ontwikkelingen. Wellicht is er een rol voor IBT in de vervolgfases.

Het onderzoeksteam

1. Aanleiding

“Jaarlijks doen wij onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit is vastgelegd in artikel 217a van de Provinciewet en in de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid Gelderland.....In 2015 hebben we dienstverleningsovereenkomsten met de omgevingsdiensten gesloten. Deze diensten zijn nu vijf jaar¹ operationeel. We vinden het daarom een goed moment om uitvoering door de omgevingsdiensten nader te onderzoeken in het licht van de oorspronkelijke bedoeling en de huidige context. In de Jaarstukken 2021 brengen wij verslag uit over dit onderzoek.”

Bron: begroting 2021 paragraaf Bedrijfsvoering

Het artikel 217a, lid 1, luidt:

“Gedeputeerde staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale staten stellen bij verordening regels hierover.” In deze verordening wordt verstaan onder: Doelmatigheid: de verhouding tussen gewenste en gerealiseerde productiviteit, waarbij productiviteit de verhouding tussen output en input betreft. Doeltreffendheid: de verhouding tussen gewenste en gerealiseerde effectproductiviteit, waarbij effectproductiviteit de verhouding tussen effect en output betreft.

Bron: Overheid.nl / Lokale wet- & regelgeving

Toelichting: in de aanleiding wordt gesproken over de uitvoering door de omgevingsdiensten nader onder de loep te nemen. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de oorspronkelijke bedoeling² en de huidige context. De oorspronkelijke bedoeling was een stelsel neer te zetten, waarbij nabijheid was gegarandeerd en robuustheid kon worden bereikt via het in het leven roepen van stelseltaken, taken waarbij iedere dienst een specifieke taak voor het geheel van de omgevingsdiensten – het stelsel – voor zijn rekening zou nemen. De huidige context wordt in ieder geval gekenschetst door een aantal veranderingen, die zijn aangebracht dan wel staan te gebeuren. Daarbij moet gedacht worden aan de concentratie door de provincie van haar complexe bedrijven bij de ODRN (vergunningverlening) en de ODRA (toezicht en handhaving). Dit is een voorbeeld van de ontwikkelingen, die opdrachtgevers en omgevingsdiensten met elkaar entameren; in de afgelopen periode hebben de omgevingsdiensten zich ontwikkeld tot de organisaties die ze nu zijn. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid tot niet vrijblijvende samenwerking tussen OD Noord Veluwe (ODNV) en Omgevingsdienst Veluwe-IJssel (OVIJ) besproken. Dan is er nog het rapport van de Commissie van Aartsen, waarin de huidige praktijk als onvoldoende wordt neergezet en een aantal aanbevelingen m.b.t. kwaliteit en robuustheid is geformuleerd. Ook het vervolgrapport van september 2021 (zie bronnen: Twynstra Gudde en SPSS consultants) is een belangrijk document m.b.t. het trekken van voorlopige conclusies.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van het door gedeputeerde staten gevoerde bestuur is een onderwerp waaronder ook de deelname aan de gemeenschappelijke regelingen kan worden geschaard, zoals die is aangegaan met de 7 omgevingsdiensten, waar de provincie deel van uitmaakt. Zowel het stelsel als de mate waarin de provincie deel heeft genomen aan de gemeenschappelijke regelingen, en de wijze waarop de omgevingsdiensten & provincie volgens alle partners functioneren, vormen in dit onderzoek de belangrijkste onderwerpen. Op grond van de coördinerende verantwoordelijkheden van de provincie strekt het 217a onderzoek zich ook uit tot buiten de grenzen van de eigen organisatie.

¹ NB Hier is de begroting geciteerd; de zeven Gelderse Diensten zijn feitelijk vanaf 1 april 2013 in werking

² Advies commissie Mans (Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008): de instelling van regionale diensten door gemeenten en provincies, in de vorm van openbare lichamen, voor de uitvoering van een standaardtakenpakket. Het Gelderse stelsel bestond eruit dat vanuit vooraf gestelde kwaliteitscriteria werd beoordeeld of een omgevingsdienst (OD) voldoende robuust de taken kan uitvoeren (niet alleen stelseltaken) en als een OD dat niet kan, doet een andere specialistische OD dat

2. Onderzoeksvraag en werkwijze

“Is het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten voldoende robuust en toekomstbestendig wat betreft organisatie, takenpakket & bevoegdheden, kwaliteit & uitvoering, financiering, samenwerking en communicatie?”

Bron: opdrachtformulering d.d. 9 juni 2021

Wij hebben in het kader van ons onderzoek diverse documenten bestudeerd; zie bijlagen en bronnen. Daarnaast hebben we vele interviews gehouden: met de directie van alle zeven omgevingsdiensten en (op een paar uitzonderingen na) met alle bestuurders van de omgevingsdiensten, met de betrokken gedeputeerden, en met medewerkers van de afdeling VTH van de provincie. Aan de hand van de uitkomsten hiervan hebben wij een analyse samengesteld en een beeld geschetst van de provinciebrede organisatie van de milieutaken gemaakt. Op basis hiervan geven wij enkele indicaties van aandachtspunten. Als referentiekader voor onze analyse hanteren wij twee hoofduitgangspunten: de nabijheid van de omgevingsdiensten bij de bevoegde gezagen moet behouden blijven voor de goede werking van, de betrokkenheid bij en de samenwerking in het Gelders Stelsel. Tegelijkertijd moet de bedrijfsvoering qua inhoud, efficiëntie en effectiviteit krachtig en slagvaardig zijn/ blijven met het oog op de vele uitdagingen die er bestaan.

Het doel van het onderzoek is om indicaties te verkrijgen over de globale organisatie van de milieutaken binnen het Gelders Stelsel, inclusief de rol van de provincie hierin. Deze indicaties kunnen voor GS aanleiding vormen om met de partners in gesprek te gaan over eventuele aanpassingen en verbeteringen.

Wij hebben daarom geen diepgaande kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de praktische werking van het Gelders Stelsel uitgevoerd. Dat was voor het doel niet nodig en zou aanzienlijk meer tijd hebben gekost. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek en de gesprekken tussen de partners kan er behoefte ontstaan om op bepaalde aspecten een verdiepend onderzoek in te stellen.

Hierop aansluitend memoreren wij dat uw college heeft aangegeven op basis van ons onderzoek als zodanig nog geen maatregelen te zullen treffen, mochten die op het eerste oog noodzakelijk lijken. Uw college heeft aangegeven alsdan met de partners in overleg te treden om te bezien welke wijzigingen eventueel in het stelsel zouden moeten of kunnen worden aangebracht. Mede hierdoor geven wij u, primair los van de contextuele ontwikkelingen en signalen op basis van onze analyse onze visie.

Bij de indeling van het rapport hebben wij het “Big 8” model op basis van de processen die wettelijk zijn vastgelegd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht gehanteerd. Dit model symboliseert de verbinding tussen een beleidscyclus en een uitvoeringscyclus. De beleidscyclus (de bovenste lus van het cijfer 8) is vooral van de bestuurders, eigenaren en opdrachtgevers, terwijl de uitvoeringscyclus het domein is van de omgevingsdiensten en directeuren. Op het raakvlak werken opdrachtgevers en directeuren. Zij zorgen voor de aansluiting van beleid en uitvoering. Dit model wordt zowel bij de omgevingswet als ook bij de wet VTH en het Besluit omgevingsrecht als uitgangspunt/-model gehanteerd.

Hoofdstuk 3 gaat primair in op de uitvoeringscyclus, waarbij ook de aansluiting met de beleidscyclus aan de orde komt. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de beleidscyclus en de mogelijkheden daarvan, zoals ook door de geïnterviewden aangegeven.

Hoofdstuk 5 betreft de keuze om wel of niet een rol te pakken in de Gemeenschappelijke Regelingen, waarin de provincie partij is.

3. Bevindingen Gelders Stelsel

a. Korte beschrijving Gelders Stelsel

Provincie en gemeenten hebben in 2013 gekozen voor een stelsel dat is gebaseerd op een politiek compromis tussen nabijheid, kwaliteit en efficiency. Kerngedachte was dat de individuele OD's aanspreekbaar zijn op en verantwoordelijk voor de uitvoering van de milieutaken. Tegelijkertijd is vastgesteld dat niet elke OD zelfstandig robuust genoeg is om alle milieutaken kwalitatief toereikend uit te voeren. Om deze reden en om efficiencyverlies tegen te gaan legt elke OD zich toe op een specifieke dealtaak, mede ten behoeve van de andere OD's. Vanaf ongeveer 2019/ 2020 heeft de ODRN het mandaat om vergunningen voor complexe provinciale bedrijven af te geven en is de inhoudelijke aansturing van de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de complexe provinciale bedrijven ondergebracht bij respectievelijk ODRN en ODRA. Het is de bedoeling dit ook voor de gemeentelijke complexe bedrijven te doen. Aldus is een stelsel ontstaan waarbij milieutaken zoveel mogelijk decentraal zijn belegd, maar waarvoor in complexe gevallen kan worden teruggevallen op de ODRN en ODRA. De programmatische aansturing door de ODRN en de ODRA laat overigens onverlet dat de individuele OD's autonoom zijn. Onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van de ODRA functioneert een pool van deskundigen. Deze personen zijn in dienst van de individuele OD's. De thuis-OD's bepalen uiteindelijk ook de prioriteiten en de inzet van de deskundigen, waardoor de aansturing door de ODRA in het gedrang komt. Voor de complexe inrichtingen (samenwerking ODRA en ODRN) functioneert de aansturing beter.

De samenwerking tussen de individuele OD's geldt als een belangrijke pijler van het Gelders Stelsel. Deze samenwerking krijgt vooral gestalte via de inzet van de directeuren. Daarnaast hebben diverse stafleden onderling overleg over de invulling van hun respectieve taken. De toepassing en invulling van overeengekomen werkwijzen kan niet worden afgedwongen. Elke OD is immers autonoom. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft elke individuele OD toch zijn eigen werkwijze.

De samenwerking tussen de OD's wordt op bestuurlijk niveau niet actief ondersteund. Behalve tussen de voorzitters is er tussen de besturen van de OD's weinig tot geen overleg.

b. Analyse

Drie pijlers

Lysias (zie bijlage) stelde in 2016 al dat het Gelders Stelsel op drie pijlers rust: nabijheid, kwaliteit en efficiency. Van groot belang is onder meer dat er een goed evenwicht is tussen deze pijlers. Lysias constateerde in 2016 dat tot dan toe de nabijheid de dominante pijler was en de pijlers kwaliteit en efficiency onderbelicht zijn gebleven. Het bureau adviseerde in dat kader om meer aandacht te geven aan: meer samenwerking op de bedrijfsvoering, concentreren van complexe bedrijven, sterkere sturing op kwaliteitscriteria.

In de afgelopen jaren is hierop ingezet door middel van de verdeling van specifieke stelseltaken en de rol van de ODRN en ODRA op het gebied van de complexe bedrijven. In de interviews geven diverse gesprekspartners aan dat zij voordelen zien van een opschaling van taken voor de kwaliteit, efficiency en bedrijfsmatige continuïteit. Er van uitgaande dat alle basistaken bij de OD's liggen, geldt dat voor specifieke bedrijven met specifieke milieurisico's, maar ook ten aanzien van het overdragen van BRIKS-taken. Het is zelfs denkbaar gemeentelijk niet-milieutaken hier aan toe te voegen in het kader van robuustheid. Wel is men hierin (enigszins) terughoudend, omdat dit ten koste gaat van de nabijheid. Niettemin lijken ons tenminste redenen aanwezig om de balans tussen nabijheid, kwaliteit en efficiency opnieuw te bezien.

Stelsel en samenwerking

Het Gelders Stelsel is gebouwd op zeven omgevingsdiensten, die ieder voor zich echter niet voldoende robuust zijn om alle milieutaken uit te voeren. Dat impliceert dat men nauw en goed moet samenwerken. De diensten hebben (al dan niet bewust) een ontwikkeling gekozen waarin de focus eerst lag op ontwikkeling van de delen en daarna op die van het geheel. Dat heeft gemaakt dat (welbegrepen) deelbelangen en posities van de aldus 'gevestigde' diensten een rol spelen in de ontwikkeling en slagvaardigheid van het geheel.

Er bestaat echter tussen de diensten nog verschil van inzicht in wat het stelsel voor de diensten zou moeten doen en wat de diensten zelf zouden moeten doen. Dat kan er in voorkomende gevallen toe

leiden dat niet duidelijk is wie nou eigenaar is van een bepaald proces en wie wat te doen heeft.

Vanuit deze optiek is de invulling van een goede samenwerking sowieso een lastige opgave. Toch zijn vooral de kleinere OD's in het algemeen positief over de samenwerking tussen de diensten, ook al zijn er nuances. Niettemin signaleert men wel dat er winst te behalen is op onder meer het gebied van informatievoorziening en risicostrategieën voor complex toezicht en handhaving. De geïnterviewden spreken zich in het algemeen ook uit over intensievere samenwerking of (gedeeltelijke) bundeling van producten / activiteiten. De visies daarop lopen wel uiteen. De geïnterviewden achten verdergaande samenwerking niet ondenkbaar maar dan moet dat wel om de juiste redenen én in gezamenlijkheid gebeuren. Verdergaande samenwerking kan eraan bijdragen dat het makkelijker wordt alle taken uit te voeren, meer expertise te ontwikkelen en te delen, te investeren in opleidingen en kwaliteit, kennis te delen, uniform te werken en een efficiëntere bedrijfsvoering te realiseren. De robuustheid van het stelsel neemt, in de ogen van de gesprekspartners, daardoor toe.

Naar onze mening vormt de afwezigheid van doorzettingsmacht een grote risicofactor voor de feitelijk te realiseren verbetering. De directeuren van de diensten en hun staf hebben regelmatig overleg en proberen uniforme afspraken te maken. Niettemin geldt dat individuele OD's eigen invulling geven aan de afspraken en zo toch in belangrijke mate hun eigen werkwijzen (blijven) hanteren. Een belangrijke aspect hierbij is dat elke OD een gelijkwaardige positie heeft in het stelsel en dat de ene OD geen zeggingskracht heeft in de andere OD's, ook niet voor wat betreft de specifieke toebedeelde stelseltaken. Hierdoor heeft de samenwerking toch enigszins een vrijblijvend karakter.

Bovenstaande komt heel duidelijk tot uitdrukking in de pool van deskundigen bij de ODRA. Zoals al aangegeven is de ODRA inhoudelijk verantwoordelijk voor de werkzaamheden van de pool. De managementbevoegdheden ten aanzien van de individuele personen berusten bij de 'thuis-OD's' bij wie zij in dienst zijn. De thuis-OD's bepalen feitelijk ook de prioriteiten bij hun eigen organisatie. De consequentie hiervan is dat de ODRA zaken aangaande inzet, planning, prioriteiten en werkwijzen niet kan afdwingen maar afhankelijk is van overleg en bereidheid tot samenwerken.

Deze situatie achten wij ongewenst. Lysias stelde in zijn rapport van 2016 terecht dat een keuze voor kwaliteit of efficiency uniformiteit vereist. Slagvaardigheid en uniformiteit in werkwijzen zijn gediend met een heldere bevoegdheidsstructuur en eenheid van leiding.

Rol van de besturen

De besturen van de individuele OD's zijn in het algemeen uitsluitend gericht op het functioneren van de eigen OD's. Behalve op het niveau van de voorzitters is er vrijwel geen contact of overleg tussen de besturen. De besturen staan in meerderheid tamelijk afstandelijk ten opzichte van de materie. Dat laat onverlet dat diverse bestuursleden zich wel zorgen maken over actuele ontwikkelingen, zoals milieucriminaliteit, ondermijning en de voorbereiding van de invoering van de omgevingswet. Sommige besturen zijn niet goed op de hoogte van de afspraken in het Gelders Stelsel en hoe deze functioneren. De invulling van de samenwerking met de andere OD's laten zij volledig over aan de 8 directeuren. De directeuren zijn formeel ook uitsluitend verantwoording verschuldigd aan hun eigen bestuur.

Het komt ons voor dat deze situatie niet bijdraagt aan de ontwikkeling van een eenduidig beleid, bundeling van krachten en de vormgeving van een doelgerichte en uniforme bedrijfsvoering. Een proactieve samenwerking zoals bedoeld in het advies van Lysias vraagt naar onze mening tenminste om betrokkenheid en een duidelijke en gezamenlijke koers vanuit de besturen.

Nabijheid nader bezien

De nabijheid van de omgevingsdiensten bij de bevoegde gezagen wordt als een groot goed gezien. Er bestaat echter wel spanning met andere voorwaarden. Als nabijheid betekent dat elke dienst, in beginsel, alle taken moet kunnen vervullen gaat dat ten koste van de efficiency en de kwaliteit. Als nabijheid betekent 'begrip voor de lokale/regionale cultuur', 'ruimte voor maatwerk' kan de rechtsgelijkheid in het geding komen, en wordt daarmee ook het door Mans (2008; zie bronnen) en Van Aartsen benadrukte fundament onder het 'nieuwe' stelsel aangetast: de wenselijke afstand tussen gemeente en dienst.

Een wezenlijke vraag is: is een grotere robuustheid te realiseren met behoud van de 'ervaren nabijheid' (grotere, meer robuuste diensten met lokale, herkenbare en bereikbare 'loketten') waardoor de kwaliteit en efficiency minder onder druk staan. Uit de interviews komen de volgende aspecten naar voren:

- De nabijheid maakt een dienst herkenbaarder en bereikbaarder, voor inwoner, ondernemer én gemeente. Voor de gemiddelde burger en ondernemer zijn wij één overheid; bij klachten over problemen moet men de dichtstbijzijnde overheid kunnen benaderen.
- Om 'nabijheid' ook effectief te laten zijn, moeten de medewerkers van de dienst bestuurlijk sensitief zijn om te snappen wat politieke gevolgen kunnen zijn van genomen beslissingen. Voor ondernemers is het van belang dat de nabijheid/kennis van de regio leidt tot het binnen de wettelijke kaders begrijpen van cultuur en gevoel waarmee je dingen voor elkaar kunt krijgen.
- De bestuurders van de kleinere diensten geven verder aan dat de diensten onafhankelijk moeten kunnen werken, maar soms wat teveel op de regels focussen; er zou toch altijd wel wat ruimte moeten zijn om een oplossing te vinden. Dat laat weliswaar ruimte voor verschillende behandeling in gelijke gevallen, maar de regels – zo stellen zij dan wel – vormen dan het kader.

Wij lezen hieruit twee belangrijke kernaspecten: beïnvloeding en informatievoorziening. In de beschreven situatie bestaat tenminste een reëel gevaar, zo niet een tendens, dat de uitkomst van een vergunningaanvraag of van een controlebezoek afhankelijk is van de plaats (gemeente) waar deze zich voordoet. Bestuurders zeggen in één adem dat natuurlijk de onafhankelijkheid van de OD centraal staat, maar dat er ruimte moet zijn om tot een meer aanvaardbare oplossing te komen. Het komt ons voor dat dit aspect géén overweging zou mogen zijn voor de nabijheid. Integendeel, het zou eerder een argument moeten zijn om deze vorm van nabijheid ongedaan te maken.

Informatievoorziening en communicatie is van een andere orde. Burgers en ondernemers behoren uiteraard adequaat geïnformeerd te worden over de ins en outs en de voortgang van een vergunningaanvraag, over de reden van een handhavingsmaatregel, etc. In het geval er afwijkingen of bijzonderheden in het proces optreden, bijvoorbeeld de weigering van een vergunning of een geconstateerde milieuovertreding is het van belang dat ook de lokale overheid op de hoogte wordt gesteld. Het komt ons voor dat een lokale uitvoering van de werkzaamheden niet nodig is; zelfs niet wenselijk is. Mede gezien de vele milieudelicten en ondermijning die zich heden ten dage landelijk voordoen is het te prefereren om de uitvoering meer op afstand te plaatsen. Uit oogpunt van bedrijfsvoering is daarenboven nog belangrijker om de uitvoering daar te laten plaatsvinden waar de kwaliteit en efficiency het best kan worden gewaarborgd. Daaraan is wel een essentiële voorwaarde verbonden: het moet niet ten koste gaan van de communicatie en informatievoorziening.

Communicatie in de keten gemeente/OD/OD en burger/bedrijf

De gesprekspartners spreken over het algemeen uit dat zij de afstand tussen de diensten enerzijds en de gemeenten, burgers en ondernemers anderzijds de juiste is om de kwaliteit van de dienstverlening in beeld te houden. Soms verloopt de communicatie niet optimaal: informatie te laat, beperkte pro-activiteit, niet de juiste persoon kunnen benaderen, 'anonymiteit' van de dienst. Ook ervaart men soms dat het onduidelijk is wie regie heeft en wie verantwoordelijk is en bepleit men versnippering tegen te gaan.

Voor de nabijheid en herkenbaarheid vinden met name de bestuurders één aanspreekpunt van belang. De vrees die bestaat ten aanzien van verdergaande samenwerking is dat daardoor de lijn met de gemeente, burger en ondernemer langer en minder herkenbaar wordt.

Bovenstaande bevestigt het gestelde in de vorige paragraaf dat informatievoorziening en communicatie als een wezenlijk kenmerk van de nabijheid wordt gezien.

Toezicht en handhaving

KokxDeVoogd (zie bijlage) heeft in 2019 een aantal scenario's voorgelegd voor het programma toezicht en handhaving complexe bedrijven. De directeurs van de Gelderse omgevingsdiensten hebben toentertijd gekozen een scenario voorgesteld waarbij programmasturing op alle provinciale en gemeentelijke complexe bedrijven plaatsvindt. Dit voorstel is door de besturen overgenomen. Dat zijn de taken voor respectievelijk ODRA (Toezicht en Handhaving) en ODRN (Vergunningverlening) geworden; een en ander is voor de provincie verwoord in het programma Samen Sterk, met als onderliggende programma's, Complexe Vergunningverlening, Complexe Toezicht en Handhaving en

programma Aandachtsbedrijven.

In dit scenario zouden ODRN en ODRA deze taken ook moeten uitvoeren voor de gemeentelijke complexe bedrijven. Voor de gemeentelijke vergunningverlening gebeurt dit al wel; voor het gemeentelijk toezicht- en handhavingsdeel wordt dit nog georganiseerd.

KokxDeVoogd wees erop dat hiervoor bij voorkeur één zaaksysteem en één productdienstencatalogus zou worden gehanteerd om op deze wijze tot eenduidige werkprocessen te komen. Daarnaast adviseerde KokxDeVoogd om binnen het stelsel één programma- en jaarplan voor toezicht en handhaving voor complexe bedrijven te ontwikkelen.

Voor zover wij hebben kunnen waarnemen zijn de adviezen van KokxDeVoogd ten aanzien van zaaksysteem, productdienstencatalogus en programma- en jaarplan nog niet integraal voor het stelsel als geheel opgevolgd. In het 2^{de} rapport van KokxDeVoogd d.d. 27 mei 2021 wordt een voorstel voor een praktische uitwerking van de programmatische aanpak, die al in 2019 is voorgesteld, gedaan voor de complexe gemeentelijke bedrijven. De uitvoering en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van toezicht en handhaving bij de complexe gemeentelijke bedrijven blijft decentraal bij de lokale OD's liggen. Daarmee biedt ook het 2^{de} rapport geen expliciete oplossing voor het reeds gemelde probleem rondom de doorzettingsmacht. Zie voor een nadere toelichting hierop bijlage 5.

De bestuurders geven in de gesprekken aan dat zij weinig merken van toezicht en handhaving; één van de oorzaken hiervan kan zijn dat er door de dienst onvoldoende wordt geschakeld met de gemeente. In de interviews is daarbij ook de suggestie gewekt dat bedrijven (uiteraard) niet melden aan de gemeente indien er overtredingen zouden gebeuren, dan wel indien er geen of onvoldoende toezicht of handhaving zou plaatsvinden. Met andere woorden: het uitblijven van signalen ter zake zou eerder tot ongerustheid moeten leiden. Mede tegen deze achtergrond is het van belang dat gemeenten als opdrachtgever een proactieve vraaghouding tegenover de OD's aannemen. Afgaande op de gesprekken met de bestuurders (die feitelijk zowel als opdrachtgevers als eigenaars optreden) lijkt dit minder het geval. Overigens hebben wij ter zake geen onderzoek uitgevoerd of elders uit de organisatie van de gemeenten wordt aangedrongen op een scherp toezicht en handhaving.

Het toezicht en de handhaving door de diensten is in beginsel risico-gestuurd. Hiervoor worden ook brancheplannen betrokken. De expertise zou goed zijn belegd, maar het feitelijke toezicht en handhaving ervaart men als 'nog steeds problematisch'. Belangrijke problemen zijn onder meer kwaliteit en diepgang van de brancheplannen, grote achterstanden als gevolg van personeelstekort en het feit dat beleid niet overal consistent wordt toegepast en richtlijnen worden opgerekt. Laatstgenoemd punt speelt op dit moment vooral rond asfaltbedrijven. Men bepleit een discussie over handhaving op provinciaal niveau om niet het risico te lopen in incidentenbeleid te vervallen. Daarbij zou het onder meer moeten gaan over een goede afbakening van wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is. In dit verband werd ook een pleidooi gedaan voor een 'Gelderland-Academy' voor alle OD's op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In dit kader spelen ook de opdrachtgevers een belangrijke rol. Zij moeten het geld beschikbaar stellen en fiat geven voor de opdrachten aan de OD's. Robuustheid heeft ook deze dimensie.

Vergunningverlening

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen heeft begin 2021 het programma complexe vergunningverlening vastgesteld. Wij vermelden hierna enkele belangrijke elementen uit dit programma; zij zijn belangrijk, omdat deze kernachtig de probleemstelling weergeven en kaderstellend voor het vervolg (o.m. in het kader van de implementatie van de omgevingswet) kunnen worden beschouwd.

In het programma is de volgende probleemstelling aangeduid:

- de vergunningen bij provinciale bedrijven zijn onvoldoende op orde;
- het inzicht in de vergunningssituatie bij provinciale bedrijven is onvoldoende.

In het programmaplan wordt gefocust op het afgeven van vergunningen die tot stand komen in één werkproces met een integrale beoordeling en waarin relevante wet- en regelgeving is verwerkt. Het programma vereist meer samenwerking tussen de uitvoerende organisaties (ODRN, ODRA en VVTH provincie).

Hiervoor is een programmaorganisatie opgezet. College van GS is opdrachtgever en de directeur van ODRN is opdrachtnemer; zij wordt daarbij ondersteund door een programmamanager. De

stuurgroep bestaat uit de directie van ODRN en ODRA en de provincie. De stuurgroep is verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de drie partijen en de realisatie van het programma Samen Sterk. In het programma zijn drie projecten opgenomen:

1. Implementatie nieuwe werkwijze integraal en actueel

Uitgangspunt hiervan is dat het bedrijf in de vergunningverlening centraal komt te staan. Dat betekent dat verschillende WABO-aanvragen (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) van een bedrijf, een actualisatieproces en eventuele overige wettelijke kaders tegelijk worden beschouwd en eventueel worden behandeld. Er wordt in principe geen afzonderlijke vergunning op aanvraag verleend als de overige kaders niet op orde zijn.

2. Wabo-actualisatieprogramma

Dit programma geeft inzicht in de voortgang en de prioriteiten bij de actualisatie en voert structurele actualisatietoetsen uit volgens de frequentie van de landelijke systematiek.

3. Integratie WnB (wet natuurbescherming) en Wabo.

Een Wabo-vergunning (door ODRN) hangt nauw samen met de WnB-vergunning (provincie), in die zin dat de Wabo-vergunning vaak afhankelijk is van de WnB-vergunning. Voor beide kunnen echter verschillende prioriteiten gelden. Door het WnB-proces en het Wabo-proces zoveel mogelijk te integreren wordt getracht knelpunten in de samenloop zoveel mogelijk te voorkomen dan wel tijdig op te lossen.

Opgehaalde signalen

Vergunningverlening vormt in zekere zin de start of basis van het gehele VTH-proces dat door de diensten wordt uitgevoerd. In veruit de meeste gevallen, zo geven de gesprekspartners aan, gaat dat 'gewoon' goed. Er is veel te zeggen over de voordelen van het concentreren van de vergunningverlening bij een grotere dienst. Niettemin zijn er wel eens incidenten wanneer een OD zonder gedetailleerde kennis, d.w.z. onvoldoende op de hoogte van de relevante details en plaatselijke context een vergunning verleent en herstelacties noodzakelijk zijn.

Daarnaast zijn er wel zorgen over de tijdige verlening van vergunningen in combinatie met het ontbreken van een adequate communicatie hierover. Hiervan heeft vooral ook de ODRA last, omdat zij geen goed en actueel plan voor toezicht en handhaving kunnen maken. Mede hierdoor zijn er wel spanningen tussen ODRN en ODRA.

Personele situatie

Alle OD's geven aan grote moeite te hebben om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Deze omstandigheid heeft een negatieve invloed op de tijdigheid van het vergunningsverleningsproces en van de uitvoering van toezicht en handhaving. De OD's trekken hierin niet gezamenlijk op en werken hierin niet samen. Integendeel, eerder beconcurreren men elkaar op dit gebied.

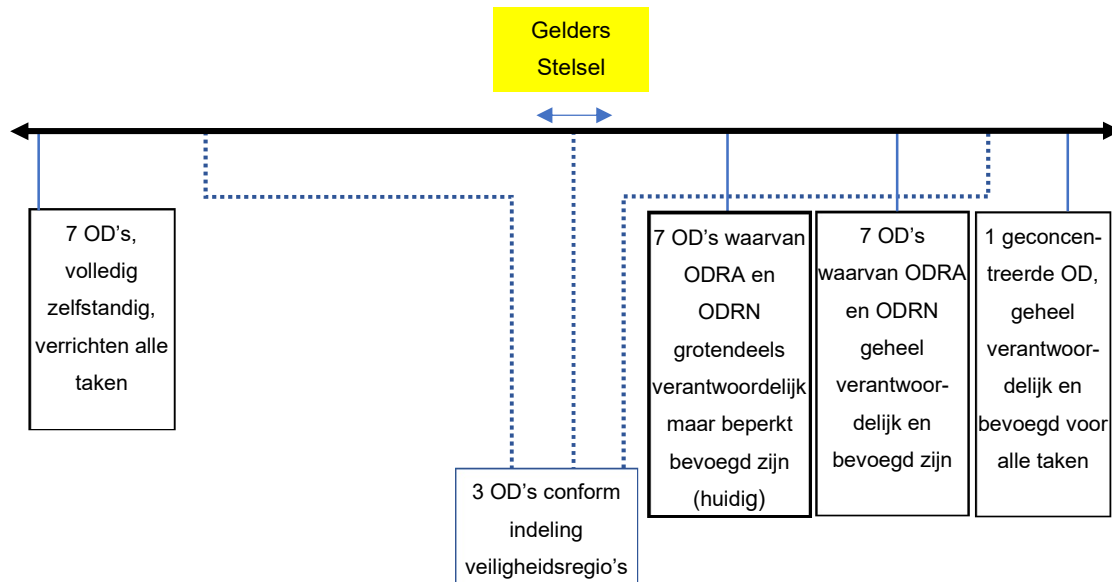
Het spreekt vanzelf dat dit afbreuk doet aan de kwaliteit van de milieutaken.

c. Conclusies en aanbevelingen: positiebepaling op het continuüm

Uit de gesprekken met de diverse gremia en uit de documenten wordt duidelijk dat het stelsel zoals het is geworden niet naar ieders tevredenheid verloopt; er zijn niet voor niets de nodige aanpassingen geweest in het werkpakket, er bestaan problemen rondom de doorzettingsmacht, het is niet overal even helder wie waarvoor aan de lat staat, de samenwerking is niet optimaal, maar de belangrijkste omissie wordt gevormd door de discongruentie tussen uitvoering van taken en het dragen van verantwoordelijkheden en het hebben van bevoegdheden in de uitvoering (zoals de programmatische aansturing van medewerkers in een pool of in de uitvoering van stelseltaken).

De mogelijkheden tot aanscherping of verbetering van het Gelders Stelsel kunnen worden geschetst in een spectrum of continuüm / reeks van mogelijkheden met als uitersten: alle 7 OD's zijn volledig

zelfstandig en verrichten alle taken (uiterst links) en de ODRN en ODRA verrichten alle taken en zijn overal voor verantwoordelijk (uiterst rechts). Natuurlijk zijn de uitersten volstrekt theoretisch: we hebben met het Gelders Stelsel niet gekozen voor de uiterste optie links (in het continuüm zitten we misschien ongeveer tegen het midden); het rechtse uiterste is ook niet aan de orde; het strookt én niet met wat beoogd werd met het Gelders Stelsel, én niet met de aanbeveling van de staatssecretaris m.b.t. de veiligheidsregio's.



* de stippellijnen geven aan dat niet is te duiden waar zich dit model bevindt

De uiteindelijke positie is afhankelijk van keuzen wb:

- Taken en verantwoordelijkheden: louter primaire taken (VV en TH) of ook ondersteunende taken; louter niet-complexe of ook complexe taken;
- Sturing en bevoegdheden: sturing op de uitvoering ligt al dan niet bij de opdracht gevende dienst
- Nabijheid: fysiek-geografische en culturele nabijheid of functionele nabijheid (snelle bereikbaarheid, responsiviteit en pro-activiteit)

Taken, sturing en bevoegdheden/verantwoordelijkheden zijn niet los van elkaar te bewegen op het continuüm. Alleen met de taken kan worden geschoven; de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden moet hieraan congruent zijn.

De te kiezen positie op het continuüm kan variëren met de taken, de sturing en bevoegdheden/verantwoordelijkheden. Wat betreft de taken: dat kan gaan over de primaire taken (vergunningverlening en TH), maar ook over de ondersteunende taken (bijv. administratie); en ook over nadere indelingen daarvan (zoals onderscheid tussen complex en niet-complex). Theoretisch zou je ook met 'sturing' van links naar rechts of omgekeerd kunnen schuiven, maar het is praktisch niet erg realistisch om de sturing op de taken ergens anders neer te leggen dan waar ze worden uitgevoerd. Dat geldt feitelijk ook voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Kortom, feitelijk zijn de drie genoemde variabelen (taken, sturing en bevoegdheden/ verantwoordelijkheden) niet los van elkaar te bewegen op het continuüm. Hieruit is af te leiden dat logischerwijs alleen met de taken kan worden geschoven. De verdeling naar bevoegdheden/ verantwoordelijkheden moet hieraan congruent zijn.

Hieruit vloeit het eerste belangrijke verbeterpunt voor de "uitvoeringslus" van het Gelders Stelsel

voort. Want met de werkwijze rond de specialistenpool bij ODRA is deze congruentie ver te zoeken. Het is naar onze mening essentieel om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nadrukkelijk aan elkaar te verbinden. Degene die eigenaar is van een taak is daarvoor vanzelfsprekend ook verantwoordelijk. Dat wil overigens niet zeggen dat de taakeigenaar ook zelf de uitvoering moet verzorgen. Integendeel, de taken kunnen uit efficiëntie-overwegingen ergens anders worden neergelegd. Degene die verantwoordelijk is voor de taak moet hierover echter wel doorslaggevende beslissingsmacht kunnen uitoefenen; hij moet kunnen bepalen hoe en wanneer de taken worden uitgevoerd, hij/zij moet effectief kunnen (aan)sturen. Met andere woorden, omslagvaardig te kunnen optreden moet de verantwoordelijke in beginsel over alle daarvoor benodigde bevoegdheden beschikken en deze kunnen uitoefenen.

In de praktijk van het Gelders Stelsel ligt dat echter genuanceerder. Elke OD is zelfstandig en autonoom. De OD's werken samen, helpen elkaar en voeren werkzaamheden voor elkaar uit, maar de bevoegdheden blijven berusten bij de OD waar het personeel in dienst is. Dat gaat wringen indien aan één van de OD's een specifieke taak ten behoeve van het stelsel wordt opgedragen. Enkele duidelijke voorbeelden hiervan zijn de programmatische aansturing van toezicht en handhaving door de ODRA en de uitvoering van de stelseltaken. In dit voorbeelden is de ODRA verantwoordelijk voor taken waarvan zij de uitvoering niet kan afdwingen. Hiervoor is men immers afhankelijk van de medewerking van andere OD's. Ongetwijfeld hebben alle betrokken partijen goede bedoelingen in deze samenwerking. Het is echter inherent aan het systeem dat ingeval van spanning iedereen prioriteit geeft aan datgene waarvoor hij/zij verantwoordelijk is.

Dat betekent primair dat taken en verantwoordelijkheden helder en eenduidig moeten worden geregeld. Het moet voor alle betrokken volstrekt inzichtelijk en herkenbaar zijn wie met welke taken is belast en hoe die taken en verantwoordelijkheden zijn afgebakend. Secundair, maar niet in het minst, moet degene die de taken en verantwoordelijkheden krijgt ook doorzettingsmacht krijgen om beslissingen en procedures af te dwingen. Afhankelijk van de gekozen positie op het continuüm impliceert dit noodzakelijkerwijs vermindering van de autonomie van de individuele OD's.

Aanbeveling: Wij bevelen aan om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het continuüm opnieuw te bepalen. Vanuit oogpunt van robuustheid zal dit betekenen dat deze voor de complexe bedrijven / taken naar "rechts" d.w.z. in de richting van de ODRN en ODRA zullen opschuiven. Praktisch zal dit betekenen dat ODRN strakkere bevoegdheden zou moeten krijgen op het punt van de vergunningverlening aan in ieder geval complexe bedrijven en dat de ODRA een strakkere regie en aansturingsbevoegdheid krijgt op het gebied van toezicht en handhaving. Echter, met betrekking tot bijvoorbeeld stelseltaken is ook een beweging naar links mogelijk, waarbij afzonderlijke OD's doorzettingsmacht krijgen m.b.t. de stelsel- (of andere) taken; bijvoorbeeld naar de ODDV, waar het gaat om maatregelen rond kwaliteitsborging, die dan vervolgens voor het gehele stelsel gelden. Zoals eerder aangegeven, is het aan te bevelen ook (de) ondersteunende taken onder centrale regie en aansturing te plaatsen, zoals bijvoorbeeld de financiële administratie, I&A-voorziening, planning & control, keuze van een gemeenschappelijke accountant, etc.

Een belangrijk aandachtspunt bij de positiebepaling op het genoemde continuüm is handhaving van (het gevoel van) de nabijheid. Vrijwel alle bestuurders stellen terecht dat de burger ervan uitgaat dat er maar één overheid is. Als er dan problemen of klachten zijn, gaan ze naar de gemeente. De gemeente moet dan weten wat er precies aan de hand is en informatie kunnen verschaffen. Een aantal bestuurders gaat verder: het gaat er dan om dat de uitvoering dichtbij is, dat men ziet dat eraan gewerkt wordt en dat personen daarop direct aanspreekbaar zijn. Dit laatste argument komt niet erg overtuigend over; in de huidige moderne organisatie van dienstverlening is het bijvoorbeeld voor de klant steeds minder relevant waar de uitvoering plaatsvindt, mits de klant goed wordt bediend. Hierbij behoort absoluut een adequate communicatie. Er moeten strakke procedures en afspraken gelden voor de informatie-uitwisseling tussen lokaal en de uitvoerende instantie. Dat geldt vice versa: de lokale politiek en burgers moeten er zeker van zijn dat een gemeld probleem tijdig op de goede plek in de uitvoerende organisatie komt en de uitvoerende organisatie moet de lokale organisaties tijdig informeren over wat er precies aan de hand is, hoe dat wordt opgelost en over de voortgang daarvan. Belangrijk hierbij is bijvoorbeeld dat de context wordt geschetst van het hoe en waarom van een besluit als die voor één van de betrokkenen in het proces nadelig is. Als het stelsel hierin voorziet zal de grote(re) afstand niet als problematisch worden ervaren. Dit stelt wel eisen aan de professionaliteit van de organisatie. Uitgaande van een opschuiving "naar rechts"

zoals hiervoor aangeduid, kunnen de lokale OD's wellicht juist op het gebied van de informatie-uitwisseling een wezenlijk loket-en poortwachtersfunctie vervullen naar de regio. In gezamenlijkheid kunnen de besturen dan nadere keuzen maken omtrent de mate van eigenstandigheid van de kleine(re) diensten, variërend van een (in hun uiterste) vorm als dependance van de ODRA en ODRN tot een vorm als eigenstandige organisaties met eigen taken met een nader te bepalen mate van complexiteit. Daarbij vormen uniformiteit in opleiding (kwaliteit), beleid (wettelijke en gezamenlijke regionale kaders) en (taak en personele) omvang uitgangspunten om de nodige robuustheid en toekomstbestendigheid te bereiken.

Deel 2

4. Coördinatietaken van de provincie

Er is sprake van 2 onderscheiden coördinatietaken: de ene betreft de coördinatietaak met betrekking tot de uitvoering, zoals die is belegd bij de Omgevingsdienst De Vallei. De andere betreft de wettelijke coördinatietaak van de provincie als eigenaar van het Gelders Stelsel (zie voor een beschrijving daarvan de paragraaf 'Wat behelst de wettelijke coördinatietaak' hieronder). In de tekst in dit hoofdstuk gaat het uitsluitend over de wettelijke coördinatietaak van de provincie.

VTH en documenten / MMG Advies

Wat behelst de wettelijke coördinatietaak³:

De provincies hebben een wettelijke VTH-coördinatietaak. Wat die taak omvat en inhoudt ligt vast in de artikelen 5.9 en 5.7 van de 'Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)', afgekort de Wet VTH. In artikel 5.7 wordt daarbij een Algemene Maatregel van Bestuur genoemd, die vorm heeft gekregen in de Bor (het Besluit omgevingsrecht). Samengevat ligt wettelijk vast dat Gedeputeerde staten binnen de provincie zorgen voor:

- de coördinatie van de uitvoering door de bevoegde bestuursorganen (met name gemeenten) volgens de in het Besluit omgevingsrecht (Bor) opgenomen procescriteria (Bor, paragraaf 7.2).
- regelmatig overleg, en hiertoe één of meer overlegorganen instellen.

De essentie van het Rapport van MMG Advies:

In opdracht van de provincie Gelderland heeft MMG Advies (zie bijlage) eind 2019, begin 2020 een verkenning uitgevoerd naar de VTH-coördinatietaak, het Gelders coördinatieoverleg en hoe deze taak en dit overleg in de toekomst anders (beter) zouden kunnen worden vormgegeven en uitgevoerd. In 2020 heeft MMG Advies haar rapportage opgeleverd. MMG Advies is tot haar resultaten gekomen na deskstudie, en interviews met stakeholders.

MMG Advies heeft aangegeven dat de procescriteria in paragraaf 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) neerkomen op het door de bevoegde bestuursorganen uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving volgens het BIG-8 model (zie bijlage 4) : Het Big 8 model zorgt in essentie voor een adequate koppeling tussen de beleids- en de operationele cyclus. De procescriteria in het Bor zijn samengevat:

- uitvoerings- en handavingsbeleid vaststellen, inclusief doelen;
- een jaarlijks uitvoeringsprogramma vaststellen;
- een bij beleid en programma passende uitvoeringsorganisatie inrichten qua formatie, structuur en werkprocessen;
- de vereiste middelen regelen qua budget en menskracht;
- de VTH-taken uitvoeren en de uitvoering monitoren op de realisatie van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de gestelde doelen;
- rapporteren over realisatie uitvoeringsprogramma en doelen.

³ Bron: MMG Advies d.d. 3 April 2020

Ook in de Omgevingswet, die naar het zich laat aanzien op 1 juli 2022 in werking treedt, wordt het BIG 8 model gebruikt, namelijk als samenhangend geheel van de beleidsvormende cyclus en de operationele cyclus. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en control-cyclus. Door deze cycli te volgen, wordt de cyclus, die begint bij het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. Op het snijvlak van beide cycli ligt het uitvoeringsprogramma. De beleidsvormende cyclus is voornamelijk het domein van de bevoegde gezagen. Hier worden de kaders geformuleerd voor het uitvoeringsprogramma. De uitvoerende cyclus ligt deels bij omgevingsdiensten en deels bij bevoegde gezagen zelf.

De omgevingswet kent, evenals het Bor, ook procescriteria. De procescriteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria worden gebruikt bij het inrichten van de organisatie. De volgende procescriteria (zie Omgevingsbesluit) worden onderscheiden:

- de uitvoeringsstrategie (artikel 13.5 en 13.6)
- de handhavingsstrategie (artikel 13.5 en 13.6)
- het uitvoeringsprogramma (artikel 13.8) de uitvoeringsagenda (artikel 13.6)
- de uitvoeringsorganisatie (artikel 13.9)
- de borging van middelen (artikel 13.10)
- de evaluatierapportage (artikel 13.11)

Gezien de grote vergelijkbaarheid met de omgevingswet qua modellering, cycli en procescriteria – net even andere bewoordingen, maar in essentie identiek – is het rapport van MMG Advies nog even actueel als het was in april 2020.

In het rapport is aangegeven dat een behoefte bestaat aan een platform om te netwerken, informatie uit te wisselen en te weten wie waar mee bezig is binnen het zogenoemde Gelderse Stelsel.

Suggesties voor verbetering zijn in wezen gericht op een betere structurele aanpak:

- Onderwerpen vooraf bespreken en selecteren in een ambtelijk voorportaal,
- Onderwerpen op de agenda van het coördinatieoverleg meer concretiseren, uitgaand van het oppakken en uitvoeren ervan binnen het Gelders Stelsel.
- Onderwerpen die zich daarvoor lenen zouden naar aanleiding van het coördinatieoverleg in werkgroepjes kunnen worden uitgewerkt

Het rapport van MMG Advies komt er op neer dat de coördinatie van de provincie Gelderland gericht moet worden op het strategisch beleidskader (SBK), en rapportage & evaluatie (R&E). Waarbij SBK neerkomt op de zorg van de provincie, dat de provincie en de Gelderse gemeenten bij voorkeur als bevoegde overheden samen gebiedsspecifieke vraagstukken onderkennen en daarop inspelend VTH beleid vaststellen, inclusief (gezamenlijke) prioriteiten en doelen. Het tweede deel (R&E) gaat over de zorg van de provincie, dat er voor iedere regio periodiek een op de regio specifieke prioriteiten en doelen afgestemde evaluatie-/voortgangsrapportage wordt opgesteld ten behoeve van gezamenlijke beleids(bij)sturing door de bestuursorganen binnen het gebied van één omgevingsdienst (periodieke herijking/bijsturing strategisch beleidskader).

Hierbij kunnen prima de landelijke/bovenregionale ontwikkelingen ('grote opgaven') worden meegenomen. Het is dan zaak dat de provincie en gemeenten een gezamenlijk beeld ontwikkelen van wat een ontwikkeling of grote opgave inhoudt, liefst zo concreet mogelijk toegespitst op hun regio. Om vervolgens samen te bepalen welke bijdrage zij hieraan met de VTH-taken kunnen en willen leveren en wat daarbij dan leidende doelen zouden moeten zijn. Bij R&E wordt hier dan over gerapporteerd ten behoeve van evaluatie en bijsturing.

Het rapport gaat nog op veel meer zaken in, zoals een wel/niet regionale aanpak, de verschillen in coördinatiestijlen. Die gaan we hier niet allemaal de revue laten passeren. Het gaat in onderhavig rapport in eerste instantie er om dat er op basis van bestaande wetgeving al een voorstel tot oppakken van de coördinatietaak ligt, terwijl de omgevingswet soortgelijke opgaven en termen hanteert, en daarmee het in april gegeven advies actueel maakt.

De essentie van de opgehaalde signalen:

Wat wij opgehaald hebben uit de gesprekken sluit aan bij de uitgebreide studie die in 2019/2020 is uitgevoerd:

Desgevraagd ziet men een belangrijke rol voor de provincie weggelegd. De provincie zou duidelijk kunnen maken aan gemeenten en kleine OD's hoe doelmatige uitvoering en handhaving kan worden uitgevoerd. Ook zien de gesprekspartners een rol voor de provincie bij specifieke, 'grote' onderwerpen. Vele onderwerpen worden hierbij genoemd: met name de omgevingswet, maar daarnaast de energietransitie, milieucriminaliteit, ondermijning, drugsafval, de complexe vergunningverlening en handhaving bij gemeentelijke bedrijven, het invoeren en sluiten van de "BIG 8", meerjarenbeleid VTH, circulaire economie, het luchtakkoord, het organiseren van het zwaardere en meer specialistische werk, het ketentoezicht, regionale afstemming van uitgangspunten tussen naast elkaar gelegen gemeenten. Op deze terreinen laat, geven de gesprekspartners aan, de provincie nu kansen liggen waar zij zou kunnen initiëren, stimuleren tot kennisoverdracht, regisseren, 'duwen op samenhang'.

De wettelijke coördinatietaak van de provincie heeft tot nu een heel smalle invulling gekregen. Dit is deels toe te schrijven aan de omstandigheid dat elke partij die betrokken is bij de milieutaken tot nu toe druk bezig is geweest zijn eigen processen op orde te brengen. Een andere belangrijke factor is dat in 2020 vergunningverlening en toezicht & handhaving voor de provinciale bedrijven bij respectievelijk ODRN en ODRA is geconcentreerd. Met deze voor de provincie belangrijke beweging is de aandacht bij de provincie voor de overige OD's verslapt en op de achtergrond geraakt. Overigens is voor de provincie in dit opzicht het vertrek van een cruciale functionaris naar ODRA een tijdelijke handicap geweest.

De meeste gesprekspartners zijn niet of slechts beperkt bekend met de wettelijke coördinatietaak van de provincie. Wat men ziet als uiting van de coördinatietaak is dat de provincie eenmalige (thema-) bijeenkomsten heeft georganiseerd. De gesprekspartners herkennen in de bijeenkomsten geen heldere aanpak qua doelstelling, rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, planning, beoogde resultaten en opvolging. De deelname is vrijblijvend en – zo gaven enkele geïnterviewden aan – de actualiteit van de besproken thema's is beperkt.

Uit de gesprekken is op te maken dat er ook verschil van inzicht bestaat over wat de provinciale coördinatietaak eigenlijk inhoudt en hoe die zich verhoudt, dan wel dient te verhouden, tot de coördinatietaak van het stelsel zelf (belegd bij één van de directeuren). Men geeft aan dat het goed zou zijn die rol of taak helder(der) te definiëren.

Ook Lysias vraagt in het doorontwikkelplan aandacht voor de vraag hoe de verantwoordelijkheden binnen het stelsel voor de sturing op en het bewaken van de kwaliteit het best kunnen worden belegd en gedeeld. Zowel de opdrachtgevers (kwaliteit individuele VTH), de provincie (wettelijke coördinatie kwaliteit VTH), het stelsel (kwaliteit stelseltaken) en de eigenaren (kwaliteit OD) hebben hierin een rol. Lysias concludeerde toentertijd reeds dat nog onvoldoende wordt onderkend dat investeren in het versterken van de kwaliteit van het stelsel een gezamenlijk belang van gemeenten en provincie is.

Rol van IBT

Het IBT heeft in de praktijk geen rol in het toezicht op de werking van het stelsel en evenmin in de coördinerende taak van de provincie. De werkzaamheden beperken zich tot begrotingstoezicht op gemeenten. Het lijkt ons zeer wel denkbaar dat IBT een functie krijgt in de monitoring van ontwikkelingen in de bedrijfsvoering bij de OD's die de provincie vervolgens in staat stelt om daarop in te spelen bij de doorontwikkeling van het beleidskader.

Aanbeveling

Wij menen dat het advies aansluit bij de signalen die wij uit de gesprekken (en ook het rapport van Lysias) hebben opgehaald. Derhalve luidt ons advies:

Uitvoering geven aan het rapport van MMG-advies en dat te doen via gezamenlijke bespreking met de partners om te komen tot een gedragen aanpak en een gedragen structuur van beleidsvorming en uitvoering daarvan, ten einde het Gelders Stelsel te versterken.

5 Deelname aan Gemeenschappelijke regelingen

Formeel neemt de provincie deel aan alle gemeenschappelijke regelingen en in dezen alle omgevingsdiensten binnen het Gelderse stelsel. In de afgelopen jaren hebben we kunnen zien dat de bevoegde gezagen in hun functie als eigenaar maar ook opdrachtgever zich in eerste instantie hebben gericht op de uitvoering van hun eigen taken, de uitvoering door de omgevingsdiensten en de afspraken die daaromtrent onderling gemaakt zijn. Dit is een op zich begrijpelijke keuze, waarbij getracht werd naar een voor alle partijen werkbare situatie te komen en invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden.

Ook de provincie heeft een soortgelijk traject doorlopen, waarbij in de loop van de jaren bleek dat het uitvoeren van taken rondom complexe provinciale bedrijven voor de provincie de nodige inefficiënties met zich meebracht. Uiteindelijk heeft dit geleid tot concentratie van de taken voor handhaving voor complexe bedrijven in de Omgevingsdienst Regio Arnhem en de taken voor vergunningverlening voor complexe bedrijven in de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Dit is samengevat in het programma Samen Sterk en heeft een aantal onderliggende plannen: Complexe Vergunningverlening, Complexe Handhaving en Aandachtsbedrijven.

Daarbij blijkt dat bij wijziging van bevoegd gezag bijvoorbeeld niet alle vergunningen op een adequaat peil zijn, zodat er nog het nodige werk verzet moet worden alvorens er sprake is van een adequaat niveau van verleende, actuele en volledig aan regelgeving voldoende vergunningen. Zowel voor de provincie als ook voor de gemeenten speelt dit onderwerp. Van rechtswege actualiseren, d.w.z. de meest recente regels van toepassing verklaren, werd vroeger wel gedaan, maar dat bemoeilijkt per definitie de handhavingstaak, zeker met de toenemende externe regeldruk. Kortom, de nodige aandacht is gaan zitten in de realisatie van een adequate omgevingsdienst en wel voor alle partijen.

In de gesprekken hebben wij opgehaald dat de provincie, sinds de totstandkoming van het programma Samen Sterk en de overheveling van haar taken naar ODRA en ODRN, niet meer aanwezig is geweest bij de bestuursvergaderingen van de overige omgevingsdiensten. Dat wordt enerzijds begrepen waar het gaat om het feit dat je als opdrachtgever daar niet veel meer hebt te zoeken, maar als eigenaar (de provincie neemt nog deel aan de financiering) zou je er nog kunnen zijn. Ook wordt wel begrepen / aangegeven dat agendaproblemen van gedeputeerden wellicht van dien aard en omvang zijn, dat dergelijk bijeenkomsten niet de eerste prioriteit vormen voor provinciale bestuurders.

Wat dan wel in één adem aangegeven wordt is, dat wanneer je je gezicht niet laat zien, je ook terughoudend moet zijn in het hebben van oordelen c.q. het geven van aanwijzingen. “als je nooit op het verjaardagsfeestje komt, moet je je ook niet bemoeien met wijze waarop die verjaardag gevierd wordt” In die zin werd dan ook met enige verbazing geconstateerd dat de provincie vrijwel direct na het bekend worden van vertrek van een van de directeurs en daaropvolgende toenadering van de omgevingsdiensten Noord Veluwe en Veluwe IJssel onderling contact opnam met de beide diensten over het vervolg daarvan. Dat geeft in ieder geval aan dat ontwikkelingen – zij het voor de provincie relatief op de achtergrond – zeker worden gadeslagen en veranderingen de provinciale bestuurders niet ontgaan.

Elders in het onderhavige rapport wordt een aantal punten aangegeven waarop het Gelderse Stelsel / de omgevingsdiensten in gezamenlijkheid verbeteringen kunnen aanbrengen. In ons advies over de Coördinatietaken wordt al aangegeven op welke wijze de provincie vanuit haar verantwoordelijkheden in dezen voorstellen kan doen, gezamenlijke werkwijzen kan entameren teneinde op de grote(re) onderwerpen meer uniformiteit in beleid en doelen kan realiseren.

Deelname aan bestuursoverleggen is een vorm waarmee de provincie aanvullend aan de mogelijkheden, die een gezamenlijke aanpak door provincie en partners op de grote(re) onderwerpen en de totstandkoming van de gewenste Big 8 situatie, invulling kan geven aan een verdere, gezamenlijke ontwikkeling van het Gelderse stelsel. Zo zouden de provincie en de opdrachtgeversboard meer kunnen samenwerken aan de ontwikkeling van de grotere thema's en

uitdagingen die er voor (het stelsel van) VTH liggen (zie verder 'coördinatie/rol van de provincie').

De provincie kan zich ook terugtrekken uit de overige omgevingsdiensten c.q. gemeenschappelijke regelingen. Financieel is dat niet substantieel, maar daarmee zouden echter de mogelijkheden om direct inbreng te hebben worden verkleind, waarbij de provincie dan alleen indirect via haar verantwoordelijkheid voor Interbestuurlijk Toezicht (IBT) de bevoegde gezagen kan aanspreken. Het is een keuze die niet in lijn ligt met de keuze om de coördinatietaken nieuw leven in te blazen. Bovendien is het een onderwerp dat tot nu toe niet of nauwelijks in het provinciale IBT werk wordt meegenomen; aanvullende capaciteit is dan nodig.

Daar komt bij dat in het Rapport van de Commissie van Aartsen (CvA) gewag wordt gemaakt van de toezichtstaak bij de Inspectie Leefomgeving te leggen. De directeuren en voorzitters van de (besturen van de) Gelderse omgevingsdiensten hebben aangegeven daar geen heil in te zien. Dat heeft veel te maken met de omstandigheid dat het Rapport van de CvA uitgaat van grote omgevingsdiensten en naar alle waarschijnlijkheid opschaling binnen het Gelderse Stelsel. Voor de provincie betekent het dat de eigen invloed vermindert en anderen invloed uitoefenen op het stelsel wat de provincie indertijd als trekker met de partners in het leven heeft geroepen.

Aanbeveling: Ons advies is om deel te nemen aan de bestuursvergaderingen van de overige OD's en van binnen uit, in samenhang met de afspraken die gemaakt worden in het kader van de hernieuwde aanpak van de coördinatietaken, en rekening houdend met de verbeterpunten die in het hoofdstuk "aandachtspunten/ verbetermogelijkheden" hierna, het Gelders Stelsel te optimaliseren.

Deel 3

Context

Op dit moment staat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de belangstelling. Een goed functionerend stelsel is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Volgens de Commissie van Aartsen zijn de grenzen aan doorontwikkeling binnen het stelsel in zicht gekomen. Het huidige stelsel wordt naar het oordeel van de CvA – nog steeds – gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Onafhankelijkheid is ondergeschikt aan nabijheid, onvoldoende robuustheid door de te kleine schaal, door outputfinanciering i.p.v. normfinanciering en door te grote diversiteit in takenpakket, hetgeen een regionale handhavingsstrategie in de weg zit. Verder is een ommissie het ontbreken van interbestuurlijk toezicht.

Essentie van de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen

Wellicht de belangrijkste aanwijzing die in het rapport (d.d. 4 maart 2021) van de Commissie van Aartsen staat is de 1ste aanbeveling, waarin wordt aanbevolen om de ondergrens van de omgevingsdiensten te verhogen. Dit komt overeen met de aanbeveling die in de brief van de staatssecretaris is opgenomen om de omgevingsdiensten op het niveau van de veiligheidsregio's in te richten.

Verdere aanbevelingen betreffen onder meer het ophogen van de kwaliteit, een uniform takenpakket voor elke omgevingsdiensten, één uitvoerings- en handhavingsbeleid, één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio.

Een richtinggevende uitspraak in het rapport: “de commissie kiest ervoor om in haar advies niet te tornen aan de fundamenteën van het stelsel maar om maatregelen te adviseren die de kwaliteit steviger moeten borgen. Zij maakt die keuze om te voorkomen dat alle aandacht zou uitgaan naar reorganisaties en herschikking van gezagsrelaties, in plaats van het versterken van de uitvoering.”

Rapport Twynstra Gudde en SPSS consultants

In dit rapport van 1 september 2021, wat als een verdere inkleuring van het rapport van CvA kan worden gezien, wordt in diverse tabellen de diversiteit in uitvoering, financiering en omvang zichtbaar gemaakt. De opstellers geven aan dat wellicht regiotaken nog adequaat kunnen worden uitgevoerd, maar daar waar het gaat om grote maatschappelijke opgaven rondom bijvoorbeeld klimaat, energietransitie, zeer zorgwekkende stoffen, en het bestrijden van regio-overstijgende milieucriminaliteit, men zij dat een zeker minimum uitvoeringsniveau gewenst is. Het is uiteraard aan de samenwerkende partners daar invulling aan te geven.

Brief Staatssecretaris

In de brief van de Staatssecretaris van december 2021 is de meest opvallende en vergaande aanbeveling over te gaan tot inrichting van omgevingsdiensten op het niveau van de veiligheidsregio's (“... congruentie ... tussen de grenzen van de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's. dat moet nader worden verkend”)

Verdere aanbevelingen zijn onder meer om m.b.t. de vereiste basisdeskundigheid binnen een omgevingsdienst (voldoende kennis en vliegrepen) “....samen met provincies en gemeenten landelijke criteria voor de minimaal vereiste kritische massa op (te) stellen. “ Ook een goede, krachtige informatiepositie acht hij noodzakelijk voor een sterk en goed functionerend VTH-stelsel. Het gaat dan om beschikbaarheid, volledigheid, juistheid en kwaliteit van data en de uitwisseling daarvan tussen de betrokken toezichthouders. Een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid staat ook op zijn verlanglijstje. Een laatste opvallende punt: het gelijkschakelen van de directeur van een omgevingsdienst met de heffingsambtenaar in de belastingwetgeving: beslissingsbevoegdheid over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang, alsmede het opnemen van basiscompetenties voor de positie van directeur omgevingsdienst in de regelgeving.

Conclusies in relatie tot de context, aanbevelingen en vervolg

De in hoofdstukken 3, 4 en 5 geformuleerde aanbevelingen zijn gegeven op basis van opgehaalde signalen en inzichten (zowel binnen als buiten de provincie), waarbij de signalen in de context zoals hiervoor beschreven op de achtergrond stonden.

De opvolging van onze aanbevelingen, zoals hierboven verwoord in de hoofdstukken 3, 4 en 5, kan en moet, daarvan zijn wij wel overtuigd, niet los worden gezien van de context, zoals hierboven in korte bewoordingen en essenties is weergegeven. Wij zijn daarbij van mening dat onze aanbevelingen inhoudelijk aansluiten bij dan wel congruent gemaakt kunnen worden aan de inzichten en uitgangspunten die in de drie “context” documenten worden genoemd. Inhoudelijk acteren we op dezelfde punten; we zeggen niets nieuws maar op het einde sluit het wel aan. In het hiernavolgende proberen wij dat duidelijk te maken.

In hoofdstuk 3 hebben wij aangegeven dat de inrichting van het Gelders Stelsel zich beweegt in een spectrum of continuüm / reeks van mogelijkheden met als uitersten: alle 7 OD's zijn volledig zelfstandig en verrichten alle taken (uiterst links) en de ODRN en ODRA verrichten alle taken en zijn overal voor verantwoordelijk (uiterst rechts).

De provincie Gelderland (programma Samen Sterk) heeft m.b.t. de complexe provinciale bedrijven de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving geconcentreerd bij de ODRA en de ODRN. Ook m.b.t. de gemeentelijke complexe bedrijven is een beweging gaande om die eveneens bij de genoemde omgevingsdiensten onder te brengen. Het inrichten van de omgevingsdiensten congruent aan de grenzen van de veiligheidsregio's zou deze ontwikkeling weer teniet doen; het zou weer een grote herschikking van bevoegdheden en verantwoordelijkheden met zich mee brengen voor de verschillende bedrijven, door de eenheid in aansturing voor complexe VTH wordt een streep gehaald. Dit wordt versterkt door de voor de hand liggende wens van de derde omgevingsdienst een vergelijkbaar pakket te krijgen als de ODRA en de ODRN.

Wij zien meer in een uniformering van basistaken, uit te breiden met wellicht BRIKS⁴- en andere taken, voor de kleinere omgevingsdiensten waarbij de complexe bedrijven bij de ODRN/ODRA worden ondergebracht, zowel provinciaal als gemeentelijk. Gecombineerd met de invulling van de coördinatietaak, zoals verwoord in hoofdstuk 4, en daarbij gebruikmakend van het “Big8” model, kan aangesloten worden bij de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen zoals een uniform takenpakket voor elke omgevingsdiensten, één uitvoerings- en handavingsbeleid, één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio. Daarbij is er ons inziens sprake van een differentiatie m.b.t. complexe en eenvoudiger taken tussen de twee groetere dienstern en de kleinere , en uniformering bij de kleinere omgevingsdiensten voor de eenvoudiger taken. Uitgangspunt daarbij is dat verantwoordelijkheden én bevoegdheden de taken volgen, om “...de vrijblijvendheid en de ondergeschiktheid van afhankelijkheid aan nabijheid...” te mitigeren.

Hierbij behoort onlosmakelijk absoluut een adequate communicatie. Er moeten strakke procedures en afspraken gelden voor de informatie-uitwisseling tussen bestuur en de uitvoerende instantie. Dat geldt vice versa: de lokale politiek en burgers moeten er zeker van zijn dat een gemeld probleem tijdig op de goede plek in de uitvoerende organisatie komt en de uitvoerende organisatie moet de lokale organisaties tijdig informeren over wat er precies aan de hand is, hoe dat wordt opgelost en over de voortgang daarvan. Belangrijk hierbij is bijvoorbeeld dat de context wordt geschetst van het hoe en waarom van een besluit als die voor één van de betrokkenen in het proces nadelig is.

Dat de in hoofdstuk en 5 gegeven adviezen aansluiten bij de hierboven beschreven context behoeft niet veel bewoordingen. De provincie kan haar rol als aanjager, deelnemer, en met haar kennis van zaken en verbindingen op diverse terreinen een belangrijke rol spelen bij de aanpassing van het stelsel in de aangegeven richting.

⁴ BRIKS-taken: Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen.

Hoe nu verder?

Het is duidelijk dat de omgeving benieuwd is naar de uitkomsten van het 217a onderzoek. Daarbij zijn wij van mening dat hetgeen wij opgehaald hebben in substantiële mate aansluit bij de (adviezen in de) beschikbare rapporten en de signalen uit den Haag (zie context). En dus niet heel spectaculair qua inhoud maar daarbij wel stelselbreed geïnterpreteerd. Dat is wel van belang voor de waarde ervan. Een belangrijk middel in de weg naar een verbeterd stelsel is het “Big8 “ model. Daar waar het directeurenoverleg de onderste lus (de uitvoering) in zekere mate invulling geeft, is de bovenste lus (beleid) nog relatief onontgonnen. De provincie is ons inziens aan zet om daar invulling aan te geven.

Het veronderstelt in eerste instantie een gesprek van uit uw College met de voorzitters van de algemeen besturen, de opdrachtgevers (het opdrachtgeversboard) en de directeuren over de resultaten, de richting van ontwikkeling van het stelsel, het gebruik maken van het “Big 8” model en de “nieuwe” rol van de provincie.

Het 217a onderzoek is met dit rapport afgerond. Het entameren van verdere gesprekken evenals het vormgeven aan het vervolg lijkt ons logischerwijze bij de afdelingen VTH en financiën te liggen. Het is dan ook aan hen deze taak op te pakken.

Bijlage 1

"Doorontwikkeling VTH-coördinatietak provincie Gelderland" MMG Advies

Separaat bijgevoegd document

Bijlage 2

Hoofdpijnen bevindingen Gelders Stelsel

Naast de thema's 'Coördinatietaak' en 'Deelname aan Gemeenschappelijke regelingen' zijn uit de interviews meer thema's naar voren die van belang zijn voor de beoordeling van het Gelders Stelsel. Hieronder geven we weer wat de gesprekspartners aangeven over de volgende thema's:

1. Robuustheid
2. Samenwerking
3. Stelsel/stelseltaken
4. Communicatie in de keten gemeente/OD/OD en burger/bedrijf
5. Toezicht en handhaving
6. Vergunningverlening
7. Evt andere onderwerpen/rode draden

Robuustheid

Over wat 'robustheid' inhoudt en wanneer daarvan sprake van is lopen de beelden uiteen. Over de robustheid van het stelsel geven de gesprekspartners een positief beeld. De samenwerking tussen de diensten garandeert, naar het idee van de geïnterviewden, de robustheid van het stelsel, zij het dat er op onderdelen fine-tuning moet plaatsvinden. Dat betreft dan met name aspecten als uniformiteit, afstemming en communicatie, de hiërarchische versus de inhoudelijke aansturing van personeel. De medewerkers van de diensten zijn allen voldoende gekwalificeerd, aldus de geïnterviewden.

Over de robustheid van de afzonderlijke diensten is het beeld meer divers; het gaat dan vooral over de bedrijfsmatige continuïteit en de uitvoeringskracht van afzonderlijke diensten. Voor de grotere diensten zijn die eenvoudiger te realiseren dan voor de kleinere. De kleinere diensten beoordelen de robustheid evenwel positief; voor de complexe gevallen zijn er binnen het stelsel immers de ODRN en ODRA.

De geïnterviewden geven aan dat een kleiner aantal, maar grotere OD's zou kunnen leiden tot meer robuuste OD's en dat opschaling voor de hand ligt als het gaat om specifieke bedrijven met specifieke milieusico's (bundeling van expertise). Maar daarbij tekent men wel aan dat dat ten koste kan gaan van de nabijheid; en over die nabijheid is men juist tevreden. Dat speelt ook ten aanzien van het overdragen van BRIKS-taken naar de OD: de overdracht kan de robustheid van een OD vergroten, maar kan ten koste gaan van de nabijheid.

Ook met betrekking tot een algehele overheveling van taken en vergaande samenwerking geeft men, al dan niet desgevraagd, aan dat dat goed kan zijn in termen van robustheid, maar dat dat ten koste kan gaan van de wijze waarop en de mate waarin de diensten als nabij worden ervaren.

Een alom gehoorde zorg die zowel de afzonderlijke diensten als het geheel betreft is de bemensing: het valt de diensten steeds moeilijk geschikt personeel te vinden. De diensten zijn hierin, tot op zekere hoogte, elkaar concurrenten.

Samenwerking

Directeuren en bestuurders hebben op dit onderwerp verschillende reacties. Sommige gesprekspartners zijn positief en tevreden over de onderlinge samenwerking tussen de diensten (het beste van twee werelden), anderen hebben geen beeld over samenwerking of ervaren dat dit niet vlekkeloos gaat. Waar het positief is geven zij aan dat er onderling overleg tussen de diensten bestaat over de uitvoering van de afzonderlijke stelseltaken en men spreekt elkaar daarop aan. Knelpunten zijn steeds beter bespreekbaar. Maar men geeft daarbij wel aan dat er terreinen zijn waar winst te behalen is, zoals informatievoorziening, risicostrategieën voor milieucontroles en complexe handhaving, gezamenlijk optrekken in aanbestedingen en implementatie ('niet ieder zijn eigen accountant, controller, organisatieadviseur').

Bestuurders ervaren in een enkel geval nauwelijks contacten met andere OD's want dat loopt via voorzitter of directeuren. Zij hebben soms geen zicht op hoe OD's onderling binnen het stelsel samenwerken en ervaren daardoor geen grip te hebben op de communicatie met de ondernemer in het geval van overtreding.

Sinds de start trekken de OD's langzamerhand meer samen op. Dat is vaak niet eenvoudig; zeker in

complexere situaties moet je verschillende medewerkers van verschillende diensten én van de betrokken gemeente(n) tijdig betrekken en informeren. In veruit de meeste gevallen gaat dat goed, maar een enkele keer zijn de communicatielijnen en verantwoordelijkheden onduidelijk (voorbeeld incident Vink).

De geïnterviewden spreken zich, al dan niet desgevraagd, ook uit over intensievere samenwerking of (gedeeltelijke) bundeling van de diensten. De visies daarop lopen uiteen. De geïnterviewden achten verdergaande samenwerking niet ondenkbaar maar dan moet dat wel om de juiste redenen én in gezamenlijkheid gebeuren. Verdergaande samenwerking kan eraan bijdragen dat het makkelijker wordt alle taken uit te voeren, meer expertise te ontwikkelen en te delen, te investeren in opleidingen en kwaliteit, kennis te delen, uniform te werken en een efficiëntere bedrijfsvoering te realiseren. De robuustheid van het stelsel neemt, in de ogen van de gesprekspartners, daardoor toe. Maar, zo geeft men ook aan, dat moet dan wel om de goede redenen gebeuren en geen afbreuk doen aan de nabijheid en herkenbaarheid voor gemeente, burger en ondernemer. En, ten slotte, geeft men hierover in de richting van de provincie aan dat de provincie zich niet teveel moet bemoeien met de wijze en mate van samenwerking: 'als je steeds voor een verjaardag wordt uitgenodigd, maar je komt nooit, moet je je ook niet bemoeien met hoe het feestje gevierd wordt'.

Stelsel/stelseltaken

De gesprekspartners geven over de ontwikkeling van het Gelderse Stelsel aan dat deze aanvankelijk de ruimte bood aan elke afzonderlijke dienst om aan de 'eigen' organisatie te bouwen. De huidige fase lijkt meer te worden gekenmerkt door het benutten en versterken van elkaars kennis en kunde. Ze bespreken de kwantitatieve en kwalitatieve aanpak en knelpunten onderling. De diensten hebben daartoe ook overlegstructuren in het leven geroepen.

De kleinere omgevingsdiensten zijn positief over de weg die gekozen is en hoe die bewandeld wordt; met name benadrukken zij de meerwaarde van de gerealiseerde nabijheid. Die nabijheid maakt een dienst herkenbaarder en bereikbaarder, voor inwoner, ondernemer én gemeente. Daarbij tekenen de bestuurders aan dat, om 'nabijheid' ook effectief te laten zijn, de medewerkers van de dienst wel bestuurlijk sensitief moeten zijn om te snappen wat politieke gevolgen kunnen zijn van genomen beslissingen. En: voor ondernemers is van belang dat de nabijheid/kennis van de regio leidt tot het binnen de wettelijke kaders begrijpen van cultuur en gevoel waarmee je dingen voor elkaar kunt krijgen.

De bestuurders van de kleinere diensten geven verder aan dat de diensten onafhankelijk moeten kunnen werken, maar soms wat teveel op de regels focussen; er zou toch altijd wel wat ruimte moeten zijn om een oplossing te vinden. Dat laat weliswaar ruimte voor verschillende behandeling in gelijke gevallen, maar de regels zijn dan het kader. Voor de kleinere diensten biedt de deelname in het stelsel het voordeel dat een deel van de taken door de grotere diensten kan worden uitgevoerd. De samenwerking in het Gelders Stelsel leidt tot een hogere kwaliteit dan wanneer dat alleen gedaan zou moeten worden. Dat kan, zo geeft men aan, evenwel ook een relativering van het principe van nabijheid betekenen: de operationele sturing van het werk ligt dan elders dan bij de eigen dienst.

De besturen geven aan dat de stelseltaak van de betreffende dienst voor hen wat onzichtbaar is maar dat zij het management van diensten daarin het vertrouwen geven dat het management de taken goed regelt en verdeelt. Zij geven aan dat de samenwerking tussen de directeurs de kurk is waarop de nabijheid drijft. De 'stelseltaken' worden door de directeurs van de diensten in onderling overleg afgestemd; zij spreken de systematiek af en zijn vervolgens vrij in 'de operatie'.

De grotere diensten geven een ander beeld over het Gelders Stelsel. Zo geven zij aan dat de effectiviteit van de pool van deskundigen op het terrein van handhaving en toezicht in de praktijk beperkt is: de inhoudelijke aansturing door de grotere dienst wringt met de arbeidsrechtelijke aansturing door de 'thuis-dienst'. Verder zien de diensten dat stelseltaken weliswaar onderling worden afgestemd, maar de meeste diensten toch ook hun eigen werkwijzen en processen, bedrijfsvoeringstaken handhaven. Er bestaat tussen de diensten verschil van inzicht in wat het stelsel voor de diensten zou moeten doen en wat de diensten zelf zouden moeten doen. Dat kan er in voorkomende gevallen toe leiden dat niet duidelijk is wie nou eigenaar is van een bepaald proces en wie wat te doen heeft.

De effectiviteit van het Gelders Stelsel als samenhangend geheel wordt, zo geeft men aan, verder beïnvloed door de mate waarin elke schakel zijn/haar taak vervult, of kan vervullen. Als, bijvoorbeeld, een vergunning niet tijdig wordt afgegeven of geactualiseerd – wat daarvan de oorzaak ook is – zorgt dat verderop in de keten voor vertraging in toezicht en handhaving. De eerder gememoreerde personele krapte speelt hierin een belangrijke rol en daarnaast de stelsel-inherente ruimte voor de diensten om ook eigen keuzen te kunnen maken. In dit verband geven gesprekspartners ook aan dat, met het oog op de toekomst en de grotere onderwerpen die aangepakt moeten worden, het de vraag is of het stelsel robuust genoeg is om die onderwerpen te kunnen oppakken.

Overigens zijn in één interview de vragen met betrekking tot het stelsel niet aan de orde geweest vanwege het verschil van inzicht over de reikwijdte van het 217a-onderzoek. Een gesprek over het functioneren van de OD's of van het stelsel is, naar het inzicht van de betreffende gesprekspartners, iets dat het bestuur van de OD zelf zou moeten initiëren waarbij provincie één van de spelers is in het AB.

De gesprekspartners zien voor de provinciale wel belangrijke rollen weggelegd waarvoor de provinciale coördinatietaak het vehikel kan zijn (zie verder 'coördinatietaak/rol van de provincie').

Communicatie in de keten gemeente/OD/OD en burger/bedrijf

De gesprekspartners spreken over het algemeen uit dat zij de afstand tussen de diensten enerzijds en de gemeenten, burgers en ondernemers anderzijds de juiste is om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen bewaken en, andersom, te kunnen laten zien. Enkelen geven aan dat, in incidentele gevallen, de communicatie tussen de dienst enerzijds en de gemeente, burger of ondernemer anderzijds niet optimaal verloopt (informatie te laat, beperkte pro-activiteit, niet de juiste persoon kunnen benaderen, 'anonymiteit' van de dienst). Pleidooi voor actieve informatieplicht. Ook ervaart men soms dat het onduidelijk is wie regie heeft en wie verantwoordelijk is en bepleit versnippering tegen te gaan.

Voor de nabijheid en herkenbaarheid vinden met name de bestuurders één aanspreekpunt van belang. De vrees die bestaat ten aanzien van verdergaande samenwerking is dat daardoor de lijn met de gemeente, burger en ondernemer langer en minder herkenbaar wordt. Overigens is de huidige praktijk dat een belangrijk deel van de medewerkers van de OD's fysiek is gehuisvest in de gemeentehuizen.

Toezicht en handhaving

De bestuurders geven in de gesprekken aan dat zij weinig merken van toezicht en handhaving, bijvoorbeeld doordat er door de dienst niet wordt geschakeld met de gemeente. Voor zover men er zicht op heeft geven zij aan dat het toezicht en de handhaving door de diensten risico-gestuurd worden uitgevoerd. Bij het analyseren van de risico's worden ook de brancheplannen betrokken. Expertise ten aanzien van specifieke sectoren, zoals BRZO en asbest, is, zo geeft men aan, goed belegd maar het toezicht erop en de handhaving ervan ervaart men als 'nog steeds problematisch'. Men bepleit een discussie over handhaving op provinciaal niveau om niet het risico te lopen in incidentenbeleid te vervallen. Daarbij zou het onder meer moeten gaan over een goede afbakening van wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is. In dit verband werd ook een pleidooi gedaan voor een 'Gelderland-Academy' voor alle OD's op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Ten tijde van de interviews speelde er in Nijmegen een kwestie rond een asfaltbedrijf. Over de asfaltbedrijven geven de gesprekspartners aan dat het beleid ten aanzien van die bedrijven niet overall consistent is toegepast en dat richtlijnen zijn opgerekt. De gesprekspartners geven aan dat zij dat 'niet meer uit te leggen' vinden. Ook in de regio's buiten de regio Nijmegen heeft de casus er toe geleid dat men zich nog eens achter de oren krabde en zich afvroeg of men, als bestuurders, goed

was aangesloten op soortgelijke casussen in de eigen gemeente/regio.

Vergunningverlening

Vergunningverlening is een deel, en in zekere zin de start of basis, van het gehele VTH-proces dat door de diensten wordt uitgevoerd. In veruit de meeste gevallen, zo geven de gesprekspartners aan, gaat dat 'gewoon' goed. Er is veel te zeggen over de voordelen van het concentreren van de vergunningverlening bij een grotere dienst.

Maar, zo geeft men ook aan, er zijn wel wat zorgen over de tijdige verlening van complexer wordende vergunningen aan de hand waarvan het toezicht- en handhavingproces kan starten. Bestuurlijke afspraken (zoals aanwezigheid WnB-vergunning voordat Wabo-vergunning wordt verstrekt) hebben eveneens effect op de tijdigheid. Een enkele bestuurder geef aan dat we het zelf sneller en beter (kunnen) doen. Het kost veel moeite zaken recht te trekken als de OD zonder kennis van zaken een vergunning verleent. Dit sluit aan bij het geval van casuïstiek waarbij er geen grip was op het proces van vergunningverlening a.g.v. het doorkruisen van een gemeentelijk proces. Eén bestuurder stelde dat de grip kwijt is waar complexe vergunning aan de orde is. De zorg over de grip betreft ook het actueel zijn van vergunningen.

Personele krapte lijkt hierin een belangrijke rol te spelen. Daarnaast stelt het verdelen van taken over en het concentreren van taken bij verschillende diensten eisen aan een heldere communicatie tussen die diensten.

Opmerkingen over het onderzoek

- Bestuurders hebben aangegeven dat een onderzoek naar robuustheid niet door één van de partners zou moeten worden uitgevoerd. Dat is bij brief van 18 november 2021 van de Opdrachtgeversboard Gelderse Omgevingsdiensten bevestigd in bredere zin naar het Gelderse Stelsel.
- Een aantal gesprekspartners geeft in deze context aan dat zij het onderhavige onderzoek zien als een opmaat naar een vergaande samenwerking of bundeling van de diensten.
- In dat verband beschouwt men onderhavig onderzoek als een onderzoek van en voor de provincie: de besturen voelen zich niet gebonden aan de eventuele conclusies en aanbevelingen. Immers, zo geeft men aan, de provincie heeft zich niet als partner laten zien, de onderzoeksopdracht is niet gezamenlijk geformuleerd en de uitvoering geschiedt door slechts één van de partners (zie 'coördinatie/rol van de provincie').
- De bedoeling van de omgevingsdienst was willekeur tegen te gaan. Dat is echter nu nog steeds niet geregeld; gemeenschappelijkheid is er nog steeds niet.
- Prioritering van taken is best wel lastig. De wettelijke taken, m.u.v. het geplande milieutoezicht, moeten we wel uitvoeren.

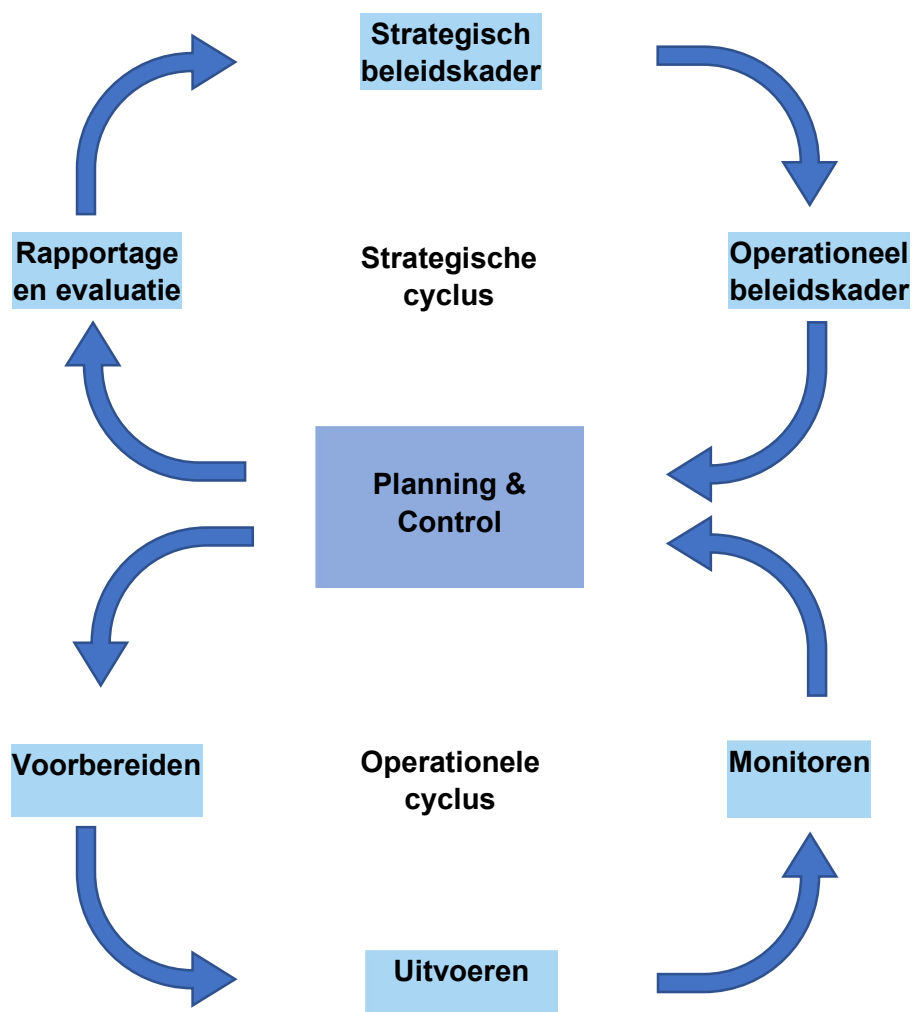
Bijlage 3

Doorontwikkeling Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten ~ Plan van Aanpak
--

Separaat, bijgevoegd document

Bijlage 4

Big 8 Model



Bijlage 5

Adviezen KokxDeVoogd

Wij hebben kennis genomen van het tweede rapport van KokxDeVoogd, maar zijn hierop in onze rapportage niet expliciet ingegaan. Hierna geven wij hierop een korte toelichting.

De Gelderse omgevingsdiensten hebben in februari 2019 al aan het College van GS gemeld dat zij kiezen voor de variant A2, namelijk programmasturing voor toezicht en handhaving bij alle complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven. Deze keuze is mede gemaakt omdat gemeentelijke bestuurders destijds al het voornemen hadden een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving voor de complexe gemeentelijke bedrijven te onderzoeken.

In het rapport van 27 mei 2021 doet KokxDeVoogd een voorstel voor een praktische uitwerking van deze programmatische aanpak voor de complexe gemeentelijke bedrijven. Deze uitwerking wordt gekenmerkt door een centrale programmering en coördinatie voor alle complexe gemeentelijke bedrijven. De uitvoering en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijft decentraal bij de afzonderlijke OD's liggen. Er wordt stevig ingezet op kennisopbouw en kennisdeling. Daarnaast zullen eenduidige kengetallen voor de uitvoering worden ontwikkeld.

In onze rapportage onderschrijven wij de ontwikkeling om toezicht en handhaving voor complexe bedrijven te concentreren. In 2021 was hieraan echter voor de gemeentelijke complexe bedrijven nog geen (of althans beperkte) invulling gegeven. Pas zeer onlangs (januari 2022) is immers een implementatie-voorstel ter zake in behandeling genomen.

Daarnaast merken wij op dat het advies van KokxDeVoogd naar onze mening nog geen oplossing biedt op het gebied van doorzettingsmacht. Programmatische aansturing blijft toch vooral gebaseerd op (niet verplichtende) samenwerking. Waar de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van toezicht en handhaving bij de lokale OD's blijft berusten, kunnen er in de praktijk toch belangentegenstellingen tussen de OD's ontstaan. Het is onze professionele opvatting dat een daadkrachtige en doortastende aanpak van de huidige en toekomstige milieuproblematiek om een heldere doorzettingsmacht vraagt.

Oplegnotitie bij het rapport Toezicht en Handhaving complexe bedrijven

Inleiding

In opdracht van het AB-voorzittersoverleg van de Gelderse Omgevingsdiensten is onderzoek gedaan naar een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de gemeentelijke complexe bedrijven in Gelderland. Dit is het eindrapport van het onderzoek naar deze programmatische aanpak.

De programmatische aanpak moet leiden tot een verbetering van de leefomgeving en een gelijk speelveld voor bedrijven.

In de onderzoeksperiode is tevens het rapport verschenen van de commissie Van Aartsen. De kritische bevindingen van deze commissie zijn gericht op verbetering van de kwaliteit van VTH en daarmee liggen de onderzoeken in elkaars verlengde. Om die reden is er een verbinding gemaakt tussen beide rapporten.

Doelen

- Vergroten van het level-playing-field voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen het Gelderse Stelsel, ongeacht welk orgaan bevoegd gezag is en/of opdrachtgever is.
- Minder fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de betreffende taken, en versterking van de positie van de individuele diensten. Hiervoor aansluiting vinden bij het programma toezicht & handhaving complexe provinciale bedrijven.
- Robuuste uitvoering voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen de huidige afspraken van het Gelderse Stelsel. Houd daarbij oog voor de balans binnen het Gelderse Stelsel.
- Toekomstbestendigheid Gelderse Omgevingsdiensten borgen.

Voorgenomen besluiten om:

1. Het principe te ondersteunen van een centrale programmering voor complexe bedrijven in Gelderland en de genoemde beoogde resultaten en aandachtspunten nader te laten uitwerken. Waarbij de uitvoering en verantwoording decentraal plaatsvindt.
2. Een ambtelijke werkgroep in te richten met vertegenwoordigers van gemeentelijke opdrachtgevers, managers T&H en directeurs van de omgevingsdiensten. De werkgroep heeft als opdracht het opstellen van het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gemeentelijke Bedrijven' en rapporteert aan het voorzittersoverleg.
3. Een programmamanager onder te brengen bij de ODRA voor de coördinatie van de uitvoering en inrichting van het programma.
4. De programmamanager opdracht te laten geven voor:
 - a. Het inrichten van een centrale risicoanalyse en programmering,
 - b. Werkprocessen, governance, financiering en informatievoorziening,
 - c. Specificatie van beoogde kennisontwikkeling,
 - d. Beschrijving van de opgave om te komen tot eenduidig VTH-beleid, waaronder toepassing van de LHS en sanctiestrategie en voldoen aan nieuwe Omgevingswet.
 - e. Een eerste concept-werkplan voor Gelderse gemeentelijke complexe bedrijven.
5. Hiervoor de initieel benodigde middelen beschikbaar te stellen.
6. Het streven uit te spreken om in 2022 het programma feitelijk van start te laten gaan.
7. Een communicatieplan op te stellen.



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Toezicht en handhaving complexe gemeentelijke bedrijven

27 mei 2021

Bart Jan van Rossum en Norbert de Blaay

Inhoudsopgave

1. Context	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Aanleiding	3
1.3 Vraagstelling.....	4
1.4 Onderzoek verantwoording	5
1.5 Leeswijzer.....	5
2. Huidige situatie	7
2.1 De leidende principes van het Gelders Stelsel.....	7
2.2 Stelseltaken.....	7
2.3 Complexe bedrijven	8
2.4 Verdeling over omgevingsdiensten	8
2.5 Samenhang met complexe provinciale bedrijven.....	9
3. Bevindingen en beoogde doelstellingen	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Bevindingen – vanuit de interviews.....	11
3.3 Relatie met het rapport van de commissie Van Aartsen	14
3.4 Rode lijnen	15
3.5 Beoogde doelstellingen.....	15
4. Programmatisch werken.....	16
4.1 Inleiding.....	16
4.2 Algemeen – wat is programmatisch werken	16
4.3 Criteria voor succesvol programmeren	17
5. Praktische uitwerking	18
5.1 Inleiding.....	18
5.2 Op hoofdlijnen	18
5.3 Nadere uitwerking	19
6. Implementatie voorstel	23
6.1 Opstellen en vaststelling.....	23
6.2 Uitvoering.....	23
6.3 Vaststelling.....	23
6.4 Incidenteel financieel effect / eenmalig budget.....	23
Bijlage 1: Bron documenten	24

Bijlage 2: Geïnterviewde functionarissen	25
---	-----------

1. Context

1.1 Inleiding

In opdracht van het AB-voorzittersoverleg van de Gelderse Omgevingsdiensten is onderzoek gedaan naar een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de gemeentelijke complexe bedrijven in Gelderland. Dit is het concepteindrapport van het onderzoek naar deze programmatische aanpak.

1.2 Aanleiding

Op 3 november 2009 hebben alle gemeenten en de provincie van Gelderland de intentieverklaring 'Gelderse Maat' ondertekend en daarmee de uitgangspunten voor het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten vastgelegd. Leidende principes in de intentieverklaring waren: kwaliteit, nabijheid en efficiëntie.

In 2013 is het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten van start gegaan. Hierin wordt de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de WABO-taken door zeven omgevingsdiensten in de provincie Gelderland uitgevoerd. Binnen het Stelsel zijn de complexe, specialistische en bovenlokale taken zodanig verdeeld dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen en de eisen van robuustheid. Voor de gemeenten geldt dat met het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten de nabijheid is geborgd. Dat is voor gemeenten van groot belang.

De taken van toezicht en handhaving van de complexe bedrijven van de provincie waren eveneens binnen het Stelsel van Omgevingsdiensten verdeeld. De provincie Gelderland liet de toezicht- en handhavingstaken door zeven omgevingsdiensten uitvoeren in plaats van door de eigen provinciale organisatie uitvoeren. Dit leidde tot verschillen in aanpak van toezicht en handhaving op provinciale bedrijven en toepassen van het provinciaal toezicht- en handavingsbeleid. Verder ontbrak een totaaloverzicht van de uitvoering van het provinciale takenpakket waardoor evaluatie en bijsturing binnen de huidige provinciale beleidscyclus maar beperkt mogelijk was. Als laatste werd de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de complexe (provinciale) bedrijven binnen elke Omgevingsdienst - in plaats van binnen de totale provinciale opdracht - geprioriteerd.

In 2019 hebben de bovenstaande inzichten ertoe geleid dat de provincie voor een programmatische aanpak op het toezicht en de handhaving op complexe provinciale bedrijven heeft gekozen. Deze programmatische aanpak is gestart voor de circa 200 complexe provinciale bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Er is verder één pool van toezichthouders uit de verschillende omgevingsdiensten gevormd, onder de aansturing en mandaat van één directeur (Omgevingsdienst Regio Arnhem). In deze pool wordt ingezet op kennisuitwisseling, onderlinge afstemming, bundeling van kennis en roulatiemogelijkheden van de toezichthouders en handhavers. Dit leidt uiteindelijk tot een level-playing-field. De keuze van de provincie is destijds mede ingegeven doordat gemeentelijke bestuurders ook op termijn een programmatische

aanpak voor toezicht en handhaving op deze complexe gemeentelijke bedrijven willen onderzoeken¹. Op termijn, zo was de gedachte, zou toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven programmatisch ingevuld gaan worden. Dit zou extra kansen bieden om de complexe handhaving voor geheel Gelderland naar een (nog) hoger niveau te tillen.

Binnen het Gelderse Stelsel is eind 2020 door het AB-voorzittersoverleg besloten om - in navolging van het provinciale besluit om voor toezicht en handhaving op de complexe provinciale bedrijven een programmatische aanpak in te voeren – dat voor de complexe gemeentelijke bedrijven nader te onderzoeken. Het gaat daarbij om 172 complexe gemeentelijke bedrijven. In deze eindrapportage staan de resultaten van dit onderzoek opgenomen.

1.3 Vraagstelling

Het AB-voorzittersoverleg heeft voor het onderzoek de volgende hoofdvraag gesteld.

Stel een implementatie voorstel op voor de programmatische aanpak voor de gemeentelijke complexe bedrijven.

In ons onderzoek staan de volgende deelvragen centraal:

1. Wat willen gemeenten met de programmatische aanpak voor de complexe gemeentelijke bedrijven realiseren vanuit de rol als bevoegd gezag, opdrachtgever en eigenaar van een Omgevingsdienst? Wat is belangrijk voor de provincie?
2. Welke problemen binnen het Gelderse Stelsel worden op dit moment ervaren en welke kunnen met de programmatische aanpak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven opgelost? Welke aandachtspunten levert een programmatische aanpak op?
3. Hoe ziet een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven eruit? Wat betekent dat voor de werkprocessen?
4. Hoe past de aanpak binnen het Gelderse Stelsel? Hoe kan de nabijheid voor de bevoegde gezagen worden behouden dan wel versterkt? En op welke wijze wordt efficiency binnen het Gelderse Stelsel geborgd?
5. Op welke wijze wordt omgegaan met toekomstige ontwikkelingen? Hoe wordt omgegaan met veranderingen in het bedrijvenbestand, zoals bijvoorbeeld de overgang van bedrijven van het bevoegd gezag van gemeente naar provincie en vice versa?
6. Wat is ervoor nodig om een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven te realiseren?
7. Op welke wijze kunnen OD's zich over deze complexe gemeentelijke bedrijven naar bevoegde gezagen verantwoorden?

¹ Brief Complexe Handhaving in het Gelders Stelsel Omgevingsdiensten, AB-voorzitters Gelders Stelsel, 24 januari 2019

1.4 Onderzoek verantwoording

Het onderzoek is in opdracht van het AB voorzittersoverleg uitgevoerd. Voor de begeleiding van de onderzoek is een ambtelijke begeleidingsgroep ingericht. Deze bestond uit drie directeurs van omgevingsdiensten en twee vertegenwoordigers van opdrachtgeversoverleggen van omgevingsdiensten. In bijlage 2 staan welke personen in de ambtelijke begeleidingsgroep hebben deelgenomen.

Het onderzoek is - na een startbijeenkomst met het AB-voorzittersoverleg en de ambtelijke begeleidingsgroep – met een beperkte documentenanalyse begonnen. In bijlage 1 is een overzicht van alle gebruikte documenten opgenomen.

Vervolgens zijn – in overleg met de ambtelijke begeleidingsgroep - afzonderlijke interviews gehouden met de voorzitters van de zeven besturen van de Gelderse omgevingsdiensten, de zeven directeurs van de omgevingsdiensten en de voorzitters van de overdrachtgeversoverleggen. De opbrengsten zijn met name gebruikt om te bezien op welke onderdelen van het toezicht en de handhaving urgente problemen worden gesignaleerd, en op basis daarvan welke beoogde doelstellingen de bestuurders, de directeurs en de opdrachtgevers met een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving van complexe gemeentelijke bedrijven zouden kunnen hebben. Dit is vervolgens besproken met de ambtelijke begeleidingsgroep.

Vervolgens zijn vier varianten met de ambtelijke begeleidingsgroep besproken. Het betreft de volgende vier varianten voor een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. Het betreft de volgende varianten:

- **Variant A: Geïntegreerd provincie breed programma**
- **Variant B: Twee afgestemde programma's provincie breed.**
- **Variant C: Verbonden gemeentelijk programma.**
- **Variant D: status quo.**

Op basis van de bespreking van de ambtelijke begeleidingsgroep is een alternatieve variant ontwikkeld. Het betreft een andere uitwerking van **variant B**. De alternatieve variant bestaat - op hoofdlijnen - uit **centrale programmering van de gemeentelijke complexe bedrijven en een decentrale uitvoering met afstemming tussen de gemeentelijke en provinciale programmering en uitvoering**. In deze eindrapportage staat deze alternatieve variant centraal. De overige varianten zijn daarmee komen te vervallen en zijn niet verder uitgewerkt.

1.5 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** staat een beschrijving van de huidige situatie. Hierin worden de leidende principes van het Gelderse Stelsel beschreven alsmede enkele feiten over toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven beschreven. In **hoofdstuk 3** staan de bevindingen vanuit de interviews en ook de resultaten van de commissie van Aartsen opgenomen. Op basis hiervan zijn enkele beoogde doelstellingen voor het programmatisch werken voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven

uitgewerkt. In **hoofdstuk 4** wordt dieper ingegaan op het programmatisch werken. In **hoofdstuk 5** staat een beschrijving van het programmatisch werken over toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. In **hoofdstuk 6** staat een schets van het implementatieplan.

2. Huidige situatie

2.1 De leidende principes van het Gelders Stelsel

De drie leidende principes in het stelsel van omgevingsdiensten zijn: nabijheid, kwaliteit en efficiency.

Nabijheid bij het bevoegde gezag was en is één van de leidende principes voor de oprichting van de zeven omgevingsdiensten. Deze indeling van zeven omgevingsdiensten sluit aan bij de toenmalige 'samenwerkingsregio's maar niet bij de drie veiligheidsregio's van de provincie Gelderland. Gemeenten vonden de schaal van de Veiligheidsregio's te afstandelijk, kijkend naar de verschillen van de gebieden qua structuur, cultuur en type bedrijvigheid. Consequentie is dat er zeven omgevingsdiensten zijn gevormd.

Kwaliteit is een ander leidend principe van het Stelsel van Omgevingsdiensten. Het werk tussen de zeven omgevingsdiensten moet zo optimaal mogelijk georganiseerd kunnen worden. Dat leidde ertoe dat complexe, specialistische en bovenlokale taken werden verdeeld over de zeven omgevingsdiensten, zodat voldaan wordt aan de eisen van robuustheid. Hiervoor is afstemming nodig tussen de zeven omgevingsdiensten om deze eenduidige kwaliteit en kennis te kunnen blijven ontwikkelen en borgen. Het is daardoor mogelijk om als één stelsel van omgevingsdiensten te kunnen opereren.

Als laatste moesten de taken van de verschillende diensten zo *efficiënt* mogelijk worden uitgevoerd zodat het resultaat is: een goed draaiend stelstel dat in staat is tot 'topklasse dienstverlening' voor de bevoegde gezagen, burgers en bedrijven ten behoeve van een veilige en gezonde leefomgeving.

2.2 Stelseltaken

Stelseltaken kunnen zowel taken betreffen uit het primaire proces (complexe vergunningverlening / complexe toezicht en handhaving/ketentoezicht/ BOA coördinatie en BSBm) als taken van de bedrijfsvoering (coördinatie en kwaliteit,/HRM, bestuurlijk en juridisch / portaal en communicatie). De Omgevingsdienst die een stelseltaak uitvoert, zorgt ervoor dat de organisatie en de uitvoering van de betreffende taak uit het primaire proces, voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria en legt hier verantwoording over af.

De volgende primaire en bedrijfsvoeringstaken zijn stelseltaken:

- | | |
|-----------------------------------|--|
| • Complexe vergunningverlening | Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) ² |
| • Complexe toezicht en handhaving | Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) |
| • Ketentoezicht | Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) |
| • Portaal & kenniscentrum | Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ) |

² De ODRN voert hiernaast nog alle dienstverlening uit voor de zogeheten BRZO-bedrijven in Gelderland en Overijssel. Dit is geen stelseltaak en aan deze taak zal in de rapportage verder niet worden gerefereerd.

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| • Coördinatie en kwaliteit | Omgevingsdienst De Vallei (OddV) |
| • HRM en Bestuurlijk & Juridisch | Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) |
| • BOA coördinatie en BSBm | Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) |

Rondom complexe bedrijven zijn er twee stelseltaken benoemd die door twee diensten worden uitgevoerd. De eerste is de complexe vergunningverlening die als onderdeel van de afspraken als stelseltaak door ODRN wordt uitgevoerd. Als tweede is daar complexe toezicht en handhaving die als onderdeel van de stelselafspraken door ODRA wordt uitgevoerd.

2.3 Complexe bedrijven

De term complexe bedrijven wordt gebruikt voor bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving, o.a. milieucategorie 4.2. en hoger. Dit geldt zowel voor de complexe vergunningverlening als toezicht en handhaving.

Voor elk complex bedrijf is er één bevoegd gezag aangewezen. Of dat een gemeente of de provincie is, is afhankelijk van de activiteiten van een complex bedrijf. Dat betekent dat een gemeente óf provincie verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de deze complexe bedrijven.

De belangrijkste bevoegdheden zijn:

- Het verlenen van een omgevingsvergunning (Wabo). De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu;
- Het houden van toezicht op de Wabo (vergunning);
- Het inzetten van bepaalde handhavingsinstrumenten bij overtredingen. Hierbij kan gedacht worden aan een waarschuwingsbrief, dwangsom of bestuursdwang.
- Het behandelen van klachten

Het gaat om complexe bedrijven waaronder afvalverwerkers en mestvergisters. Het betreft bedrijven in een groot aantal verschillende branches.

2.4 Verdeling over omgevingsdiensten

Sinds 2013 voeren de zeven omgevingsdiensten in het Gelderse Stelsel in opdracht van de gemeentelijke bevoegde gezagen toezicht en handhavingstaken op gemeentelijke complexe bedrijven uit. In totaal gaat het over 172 gemeentelijke complexe bedrijven.

Drie omgevingsdiensten maken op dit moment bij de uitvoering van deze taak gebruik van de afspraken die in het Gelderse Stelsel zijn gemaakt. Dit is nodig om in de uitvoering op deze taken robuust te zijn. Het betreft Omgevingsdienst De Vallei, Omgevingsdienst Noord-Veluwe (toezicht complexe procesindustrie) en voor de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (collegiale toets). De ODRA voert deze taak van toezicht en handhaving op de gemeentelijke complexe bedrijven – naast de eigen provinciale bedrijven - voor deze omgevingsdiensten uit. Het mandaat hiervoor ligt bij de betreffende OD.

	Aantal	VV	HH	Klachten	B&B
OVIJ	20			20	20
ODRN	16	172	16	16	16
ODRA	28		68	48	28
ODR	30		30	30	30
ODNV	22		20	20	20
ODDV	18				18
ODA	38		38	38	38
TOTAAL	172	172	172	172	172

De ODRA voert ook toezicht en handhaving van de provinciale complexe bedrijven uit. In totaal voert de ODRA de taak van toezicht en handhaving uit voor de 200 complexe provinciale bedrijven en 68 complexe gemeentelijke bedrijven. Voor de provincie en gemeenten wordt door ODRA respectievelijk 100% en 40% van deze taak uitgevoerd.

Naast de ODRA voeren dus vier andere omgevingsdiensten de taak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven zelfstandig uit. Deze zijn in de uitvoering van deze taak robuust. Het betreft Omgevingsdienst Rivierenland (ODR), Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) Omgevingsdienst Noord Veluwe (ODNV, exclusief procesindustrie) en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

2.5 Samenhang met complexe provinciale bedrijven

Er zit samenhang tussen de complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven. Zo is er weliswaar altijd één bevoegd gezag, maar de branches van complexe bedrijven komen zowel onder gemeentelijk als provinciaal bevoegd gezag voor. Veelal zit er een capaciteitsgrens in de wetgeving die bepaalt of een bedrijf valt onder het gemeentelijke dan wel het provinciale bevoegde gezag.

Dat betekent dus dat bedrijven ook kunnen veranderen van bevoegd gezag. Hiervoor zijn over het algemeen twee redenen. Als eerste reden kan het bevoegd gezag naar aanleiding van aanpassingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en provincies veranderen. Dat gebeurt overigens niet vaak maar dat heeft dan vaak direct effect op een groter gedeelte van het bedrijven- en inrichtingenbestand. Een tweede reden kan zijn dat de activiteiten van een bedrijf veranderen. Dit kan ertoe leiden dat een bepaalde capaciteitsgrens wordt overschreden waardoor een bedrijf van het ene naar het andere bevoegde gezag gaat. Elk jaar zijn er enkele bedrijven waar dat bij gebeurt. Dit komt slechts incidenteel voor. Mogelijk ontstaat in het kader van de Omgevingswet nog een verschuiving tussen het bevoegd gezag van gemeenten en provincie.

In het Gelderse Stelsel betekent een verandering van bevoegd gezag niet altijd dat een andere Omgevingsdienst de uitvoering gaat doen. De ODRA voert nu ruim 70% van alle toezicht en handhaving op de complexe bedrijven uit. Alleen bij die bedrijven waar toezicht en handhaving niet door de ODRA wordt

gedaan, zullen mutaties in de wetgeving of het inrichtingen bestand ervoor zorgen dat een andere Omgevingsdienst de werkzaamheden gaat uitvoeren.

Bij overgang van bevoegd gezag is het belangrijk dat een goede overdracht van het dossier en de aansprakelijkheid daarvan plaatsvindt. Afgelopen jaar zijn afspraken gemaakt tussen de omgevingsdiensten hoe te handelen bij wijziging bevoegd gezag. In de komende jaren zal in de uitvoering moeten worden bepaald of de afspraken die nu gemaakt zijn ook echt werken dan wel worden nagekomen.

3. Bevindingen en beoogde doelstellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat willen gemeenten met de programmatische aanpak voor de gemeentelijke complexe bedrijven realiseren vanuit de rol als bevoegd gezag, opdrachtgever en eigenaar van een Omgevingsdienst? Wat is belangrijk voor de provincie?*
2. *Welke problemen binnen het Gelderse Stelsel worden nu ervaren en welke kunnen er met de programmatische aanpak van toezicht en handhaving van complexe gemeentelijke bedrijven worden opgelost? Welke aandachtspunten levert een programmatische aanpak op?*

Hieronder worden de bovenstaande twee vragen beantwoord. Eerst beantwoorden we vraag 2 vanuit de interviews en vanuit de analyse van de commissie van Aartsen en daarna vraag 1.

3.2 Bevindingen – vanuit de interviews

Ten aanzien van de huidige situatie maken wij een onderscheid naar bestuurders, directeuren en opdrachtgevers. Verder is een beeld opgenomen hoe de provincie aankijkt tegen de huidige situatie.

3.2.1 Bestuurders

Uit interviews met bestuurders komen geen acute problemen naar voren met toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. Wat opvalt is dat alle bestuurders vooral vanuit de eigen dienst spreken, en eigenlijk weinig spreken over het Gelders Stelsel, en de ontwikkelingen die het stelsel doormaakt.

Het maakt daarbij niet uit of de taak door de ‘eigen’ Omgevingsdienst, of in lijn met de stelselafspraken, door de ODRA uitgevoerd wordt. Ongeacht wie de taak uitvoert, zijn bestuurders over het algemeen tevreden over de uitvoering van de taak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. Beiden zien geen grote problemen in de uitvoering. Wel is opvallend dat de meeste bestuurders die de taak laten uitvoeren door de ‘eigen’ Omgevingsdienst aangeven dat de huidige nabijheid als een grote waarde wordt ervaren. Deze gemeenten ervaren het als een gemis dat de taken niet meer zelf kunnen worden uitgevoerd.

Met nabijheid wordt aan de ene kant bedoeld dat de toezichthouders en handhavers brede kennis van het dossier en de omgeving hebben. Aan de andere kant vinden de meeste bestuurders ook de korte lijntjes, kennis van de lokale context en bestuurscultuur belangrijk. Dit kan volgens de meeste bestuurders goed op het huidige uitvoeringsniveau van de huidige omgevingsdiensten, en heeft als belangrijk effect ook gehad dat verschillende gemeenten meer taken hebben ingebracht. Veranderingen in de uitvoering van de taken kan leiden tot nieuwe discussies over extra ingebrachte taken. Kijkend naar de andere bestuurders, waar de taak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven niet door de ‘eigen’ dienst wordt

uitgevoerd, dan geven deze bestuurders aan dat nabijheid ook voor hen belangrijk is, maar dat het in de uitvoering van de taken door de ODRA volgens hen voldoende aandacht krijgt.

Enkele bestuurders geven verder aan dat het lastig is om binnen een Omgevingsdienst te komen tot uniformering van het toezichts- en handhavingsbeleid terwijl hierover landelijke afspraken zijn gemaakt. Het lijkt er volgens deze bestuurders op dat de beperkte omvang van de huidige omgevingsdiensten het juist soms moeilijker maakt om te komen tot de afgesproken uniformering. Binnen het Gelderse Stelsel zijn daar verder ook geen aanvullende afspraken over gemaakt. Gezien de steeds grotere wordende claim cultuur voelen overigens meerdere bestuurders het belang van goede afspraken over toezicht en handhaven op de complexe gemeentelijke bedrijven.

3.2.2 Directeuren

Alle directeuren zijn over het algemeen tevreden over de huidige wijze van uitvoering binnen het Gelderse Stelsel. Ook hier komt geen verschil naar voren of de taak nu door de 'eigen' Omgevingsdienst wordt gedaan dan wel door de ODRA wordt uitgevoerd. Degene die de taken zelfstandig uitvoeren geven aan dat toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven belangrijk is voor de robuustheid van de 'eigen' Omgevingsdienst. Dat geldt met name voor de samenhang van de complexe bedrijven met de overige risicovolle bedrijven. Het zorgt binnen deze omgevingsdiensten ook voor de mogelijkheden om personeel te ontwikkelen. Daarnaast zorgt dit het voor een deel van de omzet van de dienst en dekking voor de overhead. Voor deze directeuren is het belangrijk dat het toezicht en handhaving binnen de eigen dienst wordt gehouden. Er wordt veelal geen directe urgentie gevoeld om het anders te organiseren.

Alle directeuren die de taken van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven door de ODRA laten uitvoeren, zijn daarover tevreden. Het gaat voor de betreffende diensten veelal om een beperkt aantal complexe gemeentelijke bedrijven, waarvoor de ODRA de toezicht en handhaving uitvoert. Er is goede afstemming tussen de desbetreffende omgevingsdiensten en de ODRA. Over de kwaliteit van de uitvoering is men over het algemeen tevreden.

Directeuren geven – als een rode lijn door de gesprekken - drie aandachtspunten mee. Als eerste de overdracht van complexe bedrijven bij wisseling van het bevoegd gezag. Iedere directeur is ervan overtuigd dat dit goed geregeld moet zijn. Dit is volgens enkele directeuren in het verleden niet altijd goed geregeld geweest. Hierdoor is op verschillende dossiers, vaak na incidenten, discussie tussen bevoegde gezagen ontstaan. Het ging daarbij om de kwaliteit van de dossiers en de uitvoering van toezicht en handhaving op deze complexe bedrijven. Inmiddels zijn er volgens alle directeuren recente goede afspraken gemaakt o.a. over de overdracht en dossiervorming.

Een tweede aandachtspunt dat door enkele directeuren ingebracht is, betreft de uniformering van het beleid op de schaal van het Gelders Stelsel. Dat is binnen een Omgevingsdienst nog niet zo eenvoudig te realiseren. Als er al afspraken over gemaakt worden, bijvoorbeeld een branche gerichte aanpak, dan krijgen deze in de uitvoering toch nog vaak een 'eigen sausje' van de dienst. Verder geven enkele directeuren aan

dat er ten aanzien van toezicht en handhaving binnen de eigen Omgevingsdienst nog geen geüniformeerde afspraken zijn gemaakt. Dit terwijl hierover wel landelijke afspraken zijn gemaakt.

Verder geven enkele directeuren als een derde aandachtspunt (c.q. dilemma) mee het vraagstuk van de balans binnen het Gelders Stelsel bij het doorvoeren van de programmatische aanpak van de complexe gemeentelijke bedrijven. Binnen het Gelderse Stelsel zijn afspraken gemaakt over welke dienst welke stelseltaken uitvoert. De ODRA doet dat voor de toezicht en handhavingstaken van de complexe bedrijven. Inmiddels voert deze dienst deze toezichts- en handhavingstaken voor 100% van de provinciale complexe bedrijven en voor 40% van de gemeentelijke complexe bedrijven. Als daar nog de toezichts- en handhavingstaken van de overige complexe gemeentelijke bedrijven bijkomt dan vragen enkele directeuren zich af of er in het Gelderse Stelsel dan nog wel voldoende balans is tussen de zeven uitvoeringsdiensten.

3.2.3 Ambtelijke opdrachtgevers

Ambtelijke opdrachtgevers zien, ongeacht de wijze van organiseren binnen het Gelderse Stelsel, ook geen acute problemen bij de uitvoering van toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven. In de ogen van al deze opdrachtgevers willen bestuurders namelijk vooral dat het goed geregeld is. Bestuurders willen voorkomen dat er gedoe is over een bepaald bedrijf. En als er iets speelt, dan willen bestuurders volgens de opdrachtgevers dat er door degene die het uitvoert duidelijk over gecommuniceerd wordt. Over het algemeen zijn de opdrachtgevers over de communicatie tevreden.

Omgevingsdiensten moeten verder volgens de opdrachtgevers deskundige mensen hebben die professioneel, zelfstandig en voldoende sensitief zijn in de uitvoering. De meeste opdrachtgevers staan daarom over het algemeen niet te trappelen om mensen fysiek uit de diensten te halen. Dat zou volgens deze opdrachtgevers tot een uitholling van de diensten kunnen leiden. Juist de medewerkers van de omgevingsdiensten met de meeste seniore ervaring gaan dan mogelijk weg naar een andere omgevingsdienst waardoor ook de interne ontwikkeling van andere medewerkers onder druk kan komen te staan.

3.2.4 Provincie

De provincie heeft een beperkte betrokkenheid bij vijf van de zeven omgevingsdiensten. Ze neemt actief deel bij twee omgevingsdiensten: ODRN en ODRA. Bij de overige omgevingsdiensten is de provincie agendalid in het AB.

Het zou volgens de provincie niet uit mogen maken wie bevoegd gezag is of wie er opdrachtgever is van een Omgevingsdienst. Desondanks ziet de provincie dat er verschillen zijn tussen omgevingsdiensten en binnen omgevingsdiensten. De provincie ziet bijvoorbeeld dat het toezichts- en handhavingbeleid tussen omgevingsdiensten verschilt, en dat er ook binnen enkele omgevingsdiensten geen uniform toezichts- en handhavingbeleid is. Dat zorgt ervoor dat er geen level-playing-field is binnen deze omgevingsdiensten en ook niet binnen de provincie als geheel.

Voor de provincie werkt een programmatische aanpak, en men is tevreden over de eerste resultaten. De werkwijze levert een verbetering van de kwaliteit van toezicht en handhaving op waardoor er uiteindelijk efficiënter door de omgevingsdienst gewerkt kan worden.

3.3 Relatie met het rapport van de commissie Van Aartsen

Alhoewel Van Aartsen het gehele stelsel onderzocht heeft, en niet specifiek gekeken heeft naar het Gelderse Stelsel dan wel individuele omgevingsdiensten, zijn de belangrijkste conclusies van de commissie hieronder op een rij gezet.

De commissie Van Aartsen³ is kritisch op de omgevingsdiensten, de toezichthouders van de omgevingsdiensten en de werking van het gehele stelsel. De commissie is van oordeel dat het stelsel van omgevingsdiensten in Nederland niet voldoet aan de bedoelingen van de commissie Mans. *‘De verbeteringen en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt – nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is’.*

De volgende conclusies trekt de commissie van Aartsen:

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag. Dat heeft consequenties voor de kwaliteit van de uitvoering en voor het level-playing-field.
- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van een te kleine schaal van een aantal diensten, negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering en te grote diversiteit in het takenpakket waardoor regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie.
- Interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springend is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke ‘checks and balances’ te garanderen.
- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door bewindspersonen is in de huidige vorm een fictie.

Alhoewel over de conclusies van de commissie Van Aartsen nog veel te zeggen is, de bestuurlijke consultatie is namelijk bij het schrijven van deze eindrapportage nog niet afgerond, is het een belangrijk moment om problemen en/ of knelpunten bespreekbaar te maken, aan te pakken en te verbeteren. Het Gelders Stelsel is georganiseerd op het niveau van de lokale Omgevingsdiensten of op het niveau van heel

³ Om de leefomgeving – omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, commissie van Aartsen, 4 maart 2021

Gelderland en dat bestrijkt de schaal van drie veiligheidsregio's. De programmering van de complexe bedrijven in Gelderland is daarin een stap voorwaarts.

3.4 Rode lijnen

Als belangrijke rode lijn stellen wij vast dat de verantwoordelijken en stakeholders van de Gelders Omgevingsdiensten positief zijn over de huidige organisatie en gang van zaken van toezicht en handhaving op complexe gemeentelijke bedrijven, of deze nu bij de eigen dienst zijn ondergebracht of bij de ODRA.

Tegelijk zijn er kansen voor de toepassing van een betere synchronisatie en eenduidige toepassing van het normenkader voor deze activiteit, zonder de afzonderlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van omgevingsdiensten aan te passen. Ook de resultaten van de commissie van Aartsen leveren hiervoor kansrijke aanknopingspunten op, die juist de werking en professionele ontwikkeling van het Gelders Stelsel versterken. De kansen en aandachtspunten die meegegeven zijn, betreffen:

- Uniformering toezichts- en handhavingsbeleid, uniforme programmering en kennisontwikkeling daartoe
- Ontwikkeling van eigen personeel
- Zorgvuldigheid bij wisseling van bevoegd gezag
- Brede kennis van dossiers en lokale omgeving

3.5 Beoogde doelstellingen

Bovenal is het programmatische werken bedoeld om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Op basis van het bovenstaande zien wij voor het programmatische werken voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven de volgende doelstellingen:

- Zorg voor het vergroten van het level-playing-field voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen het Gelderse Stelsel, ongeacht welk orgaan bevoegd gezag is en ongeacht wie opdrachtgever is.
- Zorg voor minder fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de betreffende taken, en versterking van de positie van de individuele diensten.
- Zorg voor een robuuste uitvoering voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen de huidige afspraken van het Gelderse Stelsel. Houd daarbij oog voor de balans binnen het Gelderse Stelsel.

4. Programmatisch werken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

Wat is ervoor nodig om een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven te realiseren?

Hieronder worden op de bovenstaande vraag ingegaan.

4.2 Algemeen – wat is programmatisch werken

Programmamanagement is een brede aanpak voor complexe strategische doelen en maatschappelijke vraagstukken. Het wordt ingezet als bestaande organisatiestructuren voor de betreffende vraagstukken niet optimaal of belemmerend werken. Het is daarbij wel essentieel dat het maatschappelijk vraagstuk op zijn minst wel samen wordt (her)erkent. De vaststelling van een programma voor en door meerdere stakeholders, in dit geval de verbonden partijen in het Gelders Stelsel, vraagt meer en andere inspanningen, keuzes en wellicht offers dan de vaststelling van een programma binnen één organisatie. In een andere context kunnen de bestaande structuren op afstand worden gezet en kan een nieuwe samenwerking ontstaan.

Het programma is daarbij een specifieke vorm van organiseren met een bepaalde (besluitvorming)structuur. Hierin ligt ook een belangrijk onderscheid met een project en proces. Een programma is geen project, want daarbij is het resultaat vooraf specifiek duidelijk, dat binnen een bepaalde tijd moet worden gerealiseerd. Het is ook geen proces, want daarbij staan haalbaarheid en de opbouw van draagvlak centraal en is het uiteindelijk doel het realiseren van efficiënte stappen. Het programma bevat wel proceselementen: sturen in een netwerk van actoren met verschillende belangen die voor de realisatie van hun eigen doelen van elkaar afhankelijk zijn. Tegelijkertijd is het programma ook: een gezamenlijke ambitie en is verandergericht: meer nalevingsgericht, eenduidiger, efficiënter, gezonder, veiliger, schoner enzovoort. Het gaat om het programmeren en sturen van beweging, met daarbinnen diverse werkstructuren.

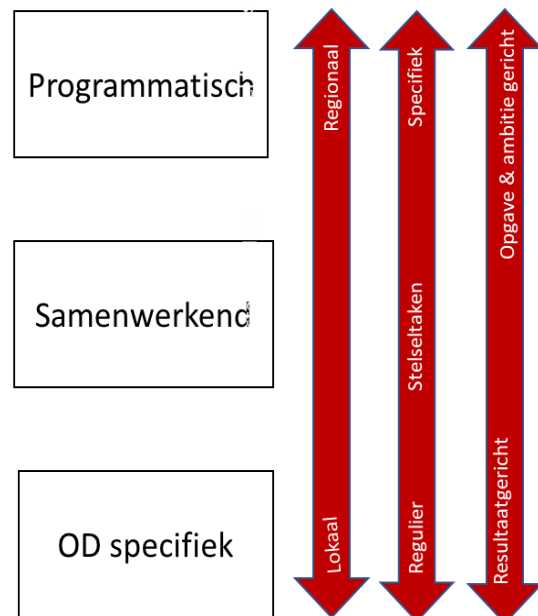
Een programma brengt ordening, samenhang en focus in het behalen van gewenste doelen. Het gaat vaak om complexe strategische doelen dan wel maatschappelijke opgaven, om (nalevingsgericht) tot een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland te komen, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van kennis, middelen en invloed van meerdere onafhankelijke omgevingsdiensten in het Stelsel van Omgevingsdiensten in Gelderland.

4.3 Criteria voor succesvol programmeren

De omgevingsdiensten zijn allemaal onafhankelijke entiteiten. Deze maken eigen keuzes voor de uitvoering van de taken als het gaat om uit te voeren taken (naast het basistakenpakket), wijze van uitvoering van producten en diensten, inrichting van werkprocessen en gebruik van ICT-systemen.

Het Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten brengt de mogelijkheid om daar waar het lokaal niet kan toch te komen tot uitvoering. Het is als het ware een vangnet of paraplu. Het is nu de vraag of door middel van een programma datgene gedaan kan worden, wat niet in de samenwerking onderling tot stand komt. Programmatisch werken is dan vooral interessant:

- Als samenwerking in het Gelderse Stelsel versterkt, versterkt ook de kwaliteit van de uitvoering van een programma.
- Als maatschappelijke opgave niet zelfstandig te realiseren zijn, kan dat mogelijk wel als het samen met andere actoren wordt opgepakt.
- Als eigen belangen gediend, uitgelijnd en onderling versterkt worden is het programma effectief.
- Als expertises van de werkvloer bijeenkomen en verantwoordelijkheid krijgen stijgt de kwaliteit van output.
- Als offers gelijkelijk verdeeld worden ten behoeve van het doel is het commitment hoger.
- Als een programma niet te groot wordt, anders is het van niemand.
- Als aanspreekbaarheid stijgt, daalt onbehagen
- Logisch en uitlegbaar verband tussen opdracht-activiteiten-doel-ambitie.



5. Praktische uitwerking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe ziet een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven eruit? Wat betekent dat voor de werkprocessen?*
2. *Hoe past de aanpak binnen het Gelderse Stelsel? Hoe kan de nabijheid voor de bevoegde gezagen worden behouden dan wel versterkt? En op welke wijze wordt efficiency binnen het Gelderse Stelsel geborgd?*
3. *Op welke wijze wordt omgegaan met toekomstige ontwikkelingen? Hoe wordt omgegaan met veranderingen in het bedrijvenbestand zoals bijvoorbeeld de overgang van bedrijven van het bevoegd gezag van gemeente naar provincie en vice versa?*
4. *Op welke wijze kunnen OD's zich over deze complexe gemeentelijke bedrijven naar bevoegde gezagen verantwoorden?*

Hieronder staat de variant van centraal programmeren en decentrale uitvoering uitgewerkt.

5.2 Op hoofdlijnen

Gezocht is naar een mogelijkheid om te komen tot een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven, met een nauwe afstemming op het programma voor de provinciale complexe bedrijven. De leidende principes van nabijheid, kwaliteit en efficiency staan daarbij centraal alsmede de breed gedeelde ambitie om te komen tot een verdere verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Op hoofdlijnen ziet een dergelijke programmering voor deze taak er als volgt uit.

Er komt één centrale programmering voor alle toezicht en handhavingstaken voor alle gemeentelijke complexe bedrijven in Gelderland. Deze programmering voor de gemeentelijke bedrijven wordt afgestemd op de programmering van de provinciale bedrijven. Dit betreft o.a. afstemming op:

- Risicoanalyse en prioritering
- Handhavings- en sanctiestrategie (LHS)
- Werkprocessen en kentallen
- Kennisontwikkeling
- Rapportage

Verder betekent dit dat het beleidskader voor de programmering van toezicht en handhaving op de complexe bedrijven op voor heel Gelderland wordt geüniformeerd. De coördinerende taken (programmamanagement) voor de beide programma's komen – conform de afspraken over de uitvoering van de stelseltaak toezicht en handhaving complexe bedrijven - bij de ODRA te liggen.

Dit is voor het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken belangrijk voor het realiseren van een level-playing-field over de gehele provincie Gelderland. Dit vergroot naar verwachting de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij de uitvoering van hun taak ten opzichte van het bevoegd gezag.

De uitvoering van het programma vindt voor de gemeentelijke bedrijven decentraal bij de betreffende omgevingsdiensten plaats. Er komt in het programma veel aandacht voor kennisontwikkeling. Hiervoor is het nodig dat daarvoor gewerkt wordt aan kennisdeling tussen de diensten. Dat betreft wederom kennis over de gemeentelijke en de provinciale bedrijven. Eén jaar na invoering vindt er een audit over het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gelderse Bedrijven' plaats. Daarna vinden er periodiek audits plaats die worden ondergebracht in een nog op te stellen Gelders auditprogramma.

De hoofdlijnen van deze variant worden hieronder nader uitgewerkt.

5.3 Nadere uitwerking

5.3.1 Uniformiteit in Gelderland

Beleidsmatige aspecten voor de complexe gemeentelijke bedrijven worden op het niveau van Gelderland afgestemd. Dat geldt zeker voor toepassing van de landelijke handavingsstrategie en de sanctie strategie voor de complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven. Dit zorgt voor een verder gaande harmonisatie van beleid en daarmee tot een level-playing-field over de gehele provincie Gelderland. Dit gaat verder dan de conclusies van de commissie Van Aartsen.

5.3.2 Centrale programmering met decentrale uitvoering.

De uitvoering van het programma voor de gemeentelijke complexe bedrijven vindt decentraal plaats. De omgevingsdiensten die voor de taken van toezicht en handhaving van complexe gemeentelijke bedrijven robuust zijn voeren dit zelfstandig uit. Degene die dat niet robuust kunnen, laten de betreffende taken door de ODRA uitvoeren.

Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering decentraal blijft en niet zoals bij de complexe provinciale bedrijven komt te liggen bij de ODRA. Elke dienst is zelf gemandateerd en verantwoordelijk voor de uitvoering en de resultaten van het programma. Dat betekent ook dat de primaire verantwoording blijft zoals deze nu ook is.

5.3.3 Kentallen voor de uitvoering

De zeven omgevingsdiensten gebruiken nu niet dezelfde kentallen voor de uitvoering van toezicht en handhaving voor de complexe bedrijven. Voor de uitvoering van het programma worden voor het programma eenduidige kentallen opgesteld. Uitgangspunt is dat kentallen worden gemaakt voor de reguliere bedrijfsvoering.

Als de nieuwe kentallen voor toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven significant naar boven of naar beneden afwijken, dan wordt dit inzichtelijk gemaakt bij het opstellen van de eerste jaarschijf van het programma.

5.3.4 Kennisdeling en kennisopbouw

Binnen het programma komt de nadruk te liggen op kennisopbouw van de medewerkers. Hiervoor is het nodig dat omgevingsdiensten en medewerkers eerst zorgen voor een goede kennisdeling met elkaar. Dat betreft wederom kennis over de gemeentelijke en de provinciale bedrijven.

De kennisdeling is nodig op de inhoudelijke kennis van toezicht en handhaving van complexe bedrijven. De grote diversiteit van bedrijven en branches maakt dat kennis nu over verschillende diensten versnipperd is. Van belang is dat de huidige kennishouders van de gemeentelijke bedrijven en de provinciale bedrijven veel meer van deze inhoudelijke kennis met elkaar gaan delen, elkaar gemakkelijker gaan opzoeken en hun werkzaamheden afstemmen.

Uiteindelijk is het de ambitie om de verschillende kennishouders van de verschillende omgevingsdiensten op een gelijk kennisniveau te krijgen, zodat ze ook inhoudelijke kennis kunnen gaan opbouwen en kunnen gaan verdiepen met elkaar. Daarmee wordt elke Omgevingsdienst beter in de kwaliteit van de uitvoering van de taken, en daarmee wordt ook de kwaliteit van het gehele Gelderse Stelsel verbeterd. Bij de verdeling van de bedrijven over de toezichthouders wordt geborgd dat de medewerkers blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Rondom de complexe bedrijven zorgt dit voor kennisontwikkeling, opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie borging. Daarmee wordt ingespeeld op de conclusies en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

5.3.5 Registratie en rapportage

Registratie vindt decentraal plaats. De uitvoering van het programma wordt door de omgevingsdiensten geregistreerd in de eigen reguliere registratiesystemen. Vanuit deze systemen worden, conform de eigen afspraken van de betreffende dienst, de integrale rapportage aan de gemeentelijke opdrachtgevers, het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van de betreffende Omgevingsdienst verzorgd.

Naast de decentrale rapportage vindt ook centrale rapportage plaats. Voor de verantwoording van het programma worden op hoofdlijnen zowel over de voortgang als over resultaten van de uitvoering van het programma centraal – en op een eenduidige en vergelijkbare wijze - gerapporteerd. Elke Omgevingsdienst is zelf verantwoordelijk voor de tijdige, volledige en correcte aanlevering van gegevens voor de centrale rapportage. Deze rapportages worden opgenomen in de jaarverslagen van de omgevingsdiensten..

Rondom de complexe bedrijven zorgt dit voor borging van de informatie-uitwisseling. Daarmee wordt invulling gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

5.3.6 Verantwoording

De verantwoording over de uitvoering en resultaten van het programma vindt plaats langs drie lijnen:

- het bevoegd gezag van de betreffende complexe gemeentelijke bedrijven,
- het Algemeen Bestuur van de betreffende Omgevingsdienst/Bestuurlijke opdrachtgevers, en
- aan de AB voorzitters van het Gelders Stelsel vanuit een monitorrol.

Hieronder staat een korte toelichting.

De eerste lijn is de verantwoording die regulier naar de opdrachtgever toe van het bevoegde gezag van de betreffende complexe gemeentelijke bedrijven plaatsvindt. Periodiek wordt daarmee door de directeur verantwoording afgelegd over alle werkzaamheden die voor de betreffende opdrachtgever worden gedaan. Toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven maakt daar ook onderdeel van uit.

De tweede lijn is de verantwoording van de werkzaamheden van de betreffende dienst langs de planning en control cyclus. Over de uitvoering en de resultaten van de werkzaamheden wordt periodiek door het Dagelijks Bestuur verantwoording afgelegd aan het Algemeen Bestuur van de betreffende dienst. Onderdeel van deze verantwoording zal de specifieke verantwoording zijn van de eigen gemeentelijke complexe bedrijven. Tevens zal op hoofdlijnen ook inzicht in de uitvoering en resultaten van het gehele programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gelderse Bedrijven' worden gegeven. Ter voorbereiding van de verantwoording naar Algemeen Bestuur wordt het opdrachtgeversoverleg betrokken.

De derde lijn is de verantwoording, c.q. monitoring over de uitvoering en de resultaten over het gehele programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gelderse Bedrijven'. Het betreft een verantwoording op hoofdlijnen van het programma van zowel de gemeentelijke bedrijven als de provinciale bedrijven. Het betreft in essentie een verantwoording van de zeven Algemeen Besturen over de uitvoering van het gehele programma.

5.3.7 Audit

Een jaar na de start vindt een audit over het programma plaats. Hiervoor wordt door het AB-voorzittersoverleg, op voordracht van het directeurenoverleg, een specifieke uitvoeringsopdracht opgesteld.

Het betreft een audit op de uitvoering en de resultaten van het gemeentelijke programma. Daarna worden periodieke audits uitgevoerd die ingebed worden in een nieuw in te richten auditprogramma voor de Gelderse Omgevingsdiensten.

5.3.8 Structureel financieel effect

Voor de structurele uitvoering van het programma is een raming gemaakt van het benodigde budget voor de complexe gemeentelijke bedrijven. De raming van het budget staat hieronder opgenomen.

Omschrijving	Structureel
Programmamanager (0,2 fte)	€ 25.000
Centraal rapportage	€ 10.000
Kennisdeling en kennisontwikkeling	€ pm
Consequenties eenduidige kentallen	€ pm
Audit	€ 15.000
TOTAAL	€ 50.000

6. Implementatie voorstel

6.1 Opstellen en vaststelling

Het programma wordt integraal opgesteld door de Gelderse Omgevingsdiensten en aangeboden aan de besturen. De directeuren van de omgevingsdiensten geven daarvoor één programmamanager opdracht om te komen tot het integrale programma. De ODRA voert de coördinatie van het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gemeentelijke Bedrijven'. Gestreefd wordt om in 2022 met de programmatische aanpak te starten

Gezien de veelheid van het werk kan bij de start van het programma gekozen worden voor een afzonderlijke programmamanager die samen met de programmamanager voor de provinciale complexe bedrijven komt tot het opstellen van het programma voor de gemeentelijke complexe bedrijven.

6.2 Uitvoering

Er wordt voor het opstellen van het programma, ter ondersteuning van de programmamanager, een ambtelijke werkgroep ingericht met daarin vertegenwoordigers van de gemeentelijke opdrachtgevers, managers T&H en directeuren van de omgevingsdiensten. De ambtelijke werkgroep rapporteert aan het AB voorzittersoverleg.

6.3 Vaststelling

Het uiteindelijke programma dient te worden vastgesteld door elk van de afzonderlijke bevoegde gezagen. Dat betekent dat het programma ook een uitwerking dient te krijgen naar de verantwoordelijk bevoegde gezagen.

6.4 Incidenteel financieel effect / eenmalig budget

Voor de eenmalige kosten van het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gemeentelijke Bedrijven' is een raming gemaakt van het benodigde budget. De kosten gaan voor de baat, een betere kwaliteit van de leefomgeving, uit. Dit is hieronder geraamd en als budget voor 2021 en 2022 bedoelt.

Voor kennisopbouw en kennisontwikkeling zal bij de implementatie een apart traject worden ontwikkeld. Het is van groot belang voor het laten slagen van dit traject dat dit op een professionele wijze wordt ingericht.

Omschrijving	Eenmalig
Programmamanager (0,4 fte)	€ 50.000
Kennisopbouw en kennisontwikkeling	€ 50.000
TOTAAL	€ 100.000

Bijlage 1: Bron documenten

1. **Eindrapport scenario's complexe handhaving Gelderse Omgevingsdiensten**, 30 januari 2019, KokxDeVoogd
2. **Brief AB voorzitters – Complexe handhaving in het Gelderse Stelsel**, 24 januari 2019
3. **Rapport om de leefomgeving – omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur**, Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 4 maart 2021

Bijlage 2: Geïnterviewde functionarissen

Voorzitters Algemeen Besturen

De heer van Oostrum	– Omgevingsdienst Achterhoek
Mevrouw Sneevliet	- Omgevingsdienst Noord-Veluwe
De heer Maouche	- Omgevingsdienst Regio Arnhem
De heer Verhulst	- Omgevingsdienst De Vallei
De heer Vergunst (plv.)	- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De heer Zondag	- Omgevingsdienst Rivierenland
De heer Scholten	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel

Voorzitters Opdrachtgeversoverleg

De heer Lubbers	- Omgevingsdienst Achterhoek / gemeente Doetinchem
Mevrouw Bijker	- Omgevingsdienst Noord Veluwe / gemeente Harderwijk
Mevrouw Veenstra	- Omgevingsdienst Regio Arnhem / gemeente Rheden
De heer van Zanten	- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De heer Hoekstra	- Omgevingsdienst De Vallei / gemeente Barneveld
Mevrouw van Ginneken	- Omgevingsdienst Rivierenland / gemeente Buren
De heer Buitenhuis	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel / gemeente Apeldoorn

Directeuren omgevingsdiensten

Mevrouw van Oosterbosch	- Omgevingsdienst Achterhoek
De heer Verhoeven	- Omgevingsdienst Noord-Veluwe
De heer Vlaander	- Omgevingsdienst Regio Arnhem
De heer Baakman	- Omgevingsdienst De Vallei
Mevrouw Prins	- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De heer Schipper -	- Omgevingsdienst Rivierenland
De heer van Dam	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel

Ambtelijke begeleidingsgroep

Mevrouw Oosterbosch	- Omgevingsdienst Achterhoek
De heer Schipper	- Omgevingsdienst Rivierenland
De heer Vermeij	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel / gemeente Apeldoorn
De heer Vlaander	- Omgevingsdienst Regio Arnhem
Mevrouw van Ginneken	- Omgevingsdienst Rivierenland / gemeente Buren

Overige

Mevrouw Toonders	- Programmamanager provinciale complexe bedrijven
De heer Steenmeijer	- Provinciaal opdrachtgever



Erfgoedcentrum Achterhoek Liemers
t.a.v. mevrouw F. Siero

Kopie:

- interbestuurlijk toezichthouder archieven
- archiefinspecteur

Onderwerp:

Geachte mevrouw Siero,

Wij hebben uw inspectieverslag in goede orde mogen ontvangen. In deze brief leest u onze reactie.

Inspectieverslag

Zoals u weet zijn we op dit moment aan het investeren in het opzetten van een kleinschalige archief afdeling separaat aan de administratie. Er wordt ook ingezet op het vergaren van DIV-kennis door middel van opleiding en DIV-specialisten van twee partners. Verder is er geïnvesteerd in twee projectleiders. Team archief houdt zich momenteel bezig met het opzetten van drie projecten: mandaat, kwaliteit van archief en vernietiging.

Hieronder worden de aandachtspunten uit het inspectieverslag toegelicht.

1. Procedure vernietiging digitale archiefbescheiden

Binnen team archief gaan we stap voor stap de organisatorische inbedding borgen. Een van de onderdelen is de procedure vernietiging vast te stellen en te implementeren. Naar verwachting starten we hiermee tweede helft van 2022.

2. Procedure vernietiging met betrekking tot kopiebestanden

Zoals weergegeven bij punt 1 verwachten we ook de tweede helft van 2022 te starten met de procedure vernietiging met betrekking tot kopiebestanden.

3. Achterstand vernietiging

Naar verwachting eind dit jaar maken we een start om een plan te maken hoe we eventuele achterstand met betrekking tot vernietiging gaan inhalen.

Verantwoording Algemeen Bestuur

Uw inspectieverslag en onze reactie daarop zal in het overleg met het Algemeen Bestuur op 23 maart 2022 worden geagendeerd. Hierna zal uw verslag worden doorgestuurd aan de interbestuurlijk toezichthouder archieven.

Verzenddatum
21 maart 2022

Uw kenmerk:
2021-U-0123/EM/HV

Kenmerk OLO:
-

Kenmerk ODA:
-

Kenmerk bevoegd gezag:
-

Behandeld door:
M. ten Elsen
M. Oudenampsen

Postadres en e-mail:
michel.tenelsen@odachterhoek.nl

Afschrift aan:
-

Bijlage
-



Omgevingsdienst
Achterhoek

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
het Dagelijks Bestuur,
namens deze

De heer J.H.A. van Oostrum
voorzitter Omgevingsdienst Achterhoek

Omgevingsdienst Achterhoek
www.odachterhoek.nl

Omgevingsdienst Achterhoek
t.a.v. dagelijks bestuur
Elderinkweg 2
7255 KA HENGEL (GLD)

Doetinchem : donderdag 23 december 2021
Ons kenmerk : 2021-U-0123/EM/HV
Onderwerp : auditverslag 2021
Uw referentie : 1067612
Bijlage : -1-

Geacht bestuur,

Op grond van de huidige Archiefverordening breng ik als streekarchivaris verslag uit aan het dagelijks bestuur over het toezicht op de informatiehuishouding binnen uw organisatie.

Overeenkomstig bovengenoemde verordening legt het dagelijks bestuur over het gevoerde informatiebeheer verantwoording af aan het algemeen bestuur. Het voorliggende auditverslag maakt – samen met een door uw organisatie opgesteld verbeterplan – onderdeel uit van die verantwoording.

Archief KPI's

De basis van het auditverslag is terug te vinden in de Archief KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) die door de VNG zijn opgesteld en in 2020 zijn geactualiseerd. Veranderingen in wet- en regelgeving maar bijvoorbeeld ook de voortschrijdende digitalisering zorgden ervoor dat de Archief KPI's aan een update toe waren.

In de Archief KPI's staan 8 hoofd- en deelvragen die in zijn totaliteit het geheel aan informatie- en archiefvraagstukken vanuit archiefwettelijke verplichtingen behandelen (zie:

https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/horizontale-verantwoording_20200430.pdf).

Aandachtsgebied audit 2021

Het auditverslag 2021 heeft betrekking op twee hoofd- en deelvragen van de KPI's, te weten:

- a. *Zijn de fysieke en digitale bewaaromstandigheden op orde?*

Met als deelvraag: *Beschikt het college over applicaties – DMS / RMA en vakapplicaties – waarmee de noodzakelijke informatiebeheertaken kunnen worden uitgevoerd?*

(Hoofdstuk 3. 'Archiefruimten, applicaties, archiefbewaarplaats en e-depot')

En

- b. *Weegt de gemeente zorgvuldig af of vorm, inhoud en/of context van bescheiden van belang zijn voor bedrijfsvoering, democratische controle en cultuurhistorie?*

Met als deelvraag: *Vernietigt het college als archiefzorgdrager de daartoe in aanmerking komende archiefbescheiden?*

(Hoofdstuk 6. 'Vervanging, conversie/migratie, selectie, vernietiging en vervreemding van archiefbescheiden')

Bevindingen

In de audit zijn de vragen gericht op het vernietigen van digitale informatie uitgebreid aan de orde geweest. In de reactie op de vragenlijst, en het daaropvolgend overleg, is het beeld ontstaan dat uw organisatie de nodige aandacht dient te schenken aan het op verantwoorde wijze vernietigen van digitale archiefbescheiden.

Een van de aanbevelingen is dan ook om een procedure vernietiging digitale archiefbescheiden vast te stellen en te implementeren. Voorts is het van belang om bij het vernietigen van archiefbescheiden aandacht te schenken aan kopiebestanden in vakapplicaties, op netwerkschijven, in mailboxen of in back-ups die in huis dan wel buitenshuis (én in de cloud) archiefwaardige informatie bevatten.

Voor het complete auditverslag met aanbevelingen verwijs ik naar het Excelformulier in bijlage 1.

Vervolg

Met belangstelling zie ik uw reactie op dit verslag tegemoet en word ik geïnformeerd over uw verantwoording aan het algemeen bestuur en de toezending van het verslag aan de interbestuurlijk toezichthouder archieven.

Vanzelfsprekend ben ik bereid om het verslag nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Femia Siero', with a horizontal line extending to the right.

Femia Siero,
streekarchivaris

JAARVERSLAG 2021

Klachten tegen het bestuur en medewerkers Omgevingsdienst Achterhoek

1 Inleiding

In de vergadering van 19 juni 2017 van het Algemeen bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek is de "Regeling voor klachten tegen het bestuur en medewerkers van de Omgevingsdienst Achterhoek 2017" vastgesteld.

Jaarlijks brengt de klachtencoördinator aan het Dagelijks Bestuur verslag uit van alle klachten die in het voorafgaande jaar binnen de ODA zijn behandeld.

2 Algemeen

In artikel 6 lid 2 van de regeling staat dat het verslag informatie bevat over het aantal en de aard van de klachten dat in behandeling is genomen, een weergave van de wijze waarop alle klachten zijn behandeld en de getroffen maatregelen. Persoonlijke gegevens worden niet vermeld.

3 Jaarverslag

A. Aantal

In het jaar 2021 zijn geen klachten ingediend tegen medewerkers van de Omgevingsdienst Achterhoek en geen klachten tegen bestuurders van de Omgevingsdienst Achterhoek.

B. Procedure

Vanuit de medewerkers van de Omgevingsdienst Achterhoek zijn wel signalen ontvangen dat vaker het gesprek is aangegaan bij uitingen van ongenoegen over procedures.

Ervaringen uit het verleden leren de organisatie dat ongenoegen of een formele klacht vaak zit in de onbekendheid met de verschillende procedures.

C. Beoordeling klachten

Klachten zijn over het jaar 2021 uitgebleven.

D. Conclusie

In het jaar 2020 zijn formele klagers actief geïnformeerd over de procedure van de klachtenregeling. Destijds zijn drie klachten ingediend waarbij de voorkeur werd gegeven aan een persoonlijk gesprek met de medewerkers of de verantwoordelijk manager. Na afloop van deze gesprekken hebben de klagers de afweging gemaakt de formele klachten in te trekken.

Voor 2021 merkt de organisatie dat het gesprek op grond van geuite ongenoegen er direct voor zorgt dat een klager gehoord wordt en geen behoefte heeft een formele klachtenprocedure te starten.

JAARVERSLAG

Datum
30-01-2022

Pagina
1 van 2

Ons kenmerk
Jaarverslag klachten 2021

Uw kenmerk
-

Behandeld door
G. Groot Roessink
(klachtencoördinator)

Postadres en e-mail
Omgevingsdienst Achterhoek
Elderinkweg 2
7255 KA Hengelo (Gld)

Afschrift aan
- Dagelijks bestuur ODA
- Algemeen bestuur ODA

Bijlage
geen

Omgevingsdienst Achterhoek
www.odachterhoek.nl

4 Procedure

- Het jaarverslag wordt in de vergadering van 21 februari 2022, voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek.
- Het jaarverslag wordt vervolgens in de vergadering van 21 maart 2022, ter kennis name aangeboden aan het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek.
- Het jaarverslag wordt, door de klachtencoördinator gepubliceerd op de website van de Omgevingsdienst Achterhoek.

Datum
30-01-2022

Pagina
2 van 2

Ons kenmerk
Jaarverslag klachten 2021

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Dagelijks Bestuur
Omgevingsdienst Achterhoek d.d. 21 februari 2022.

De voorzitter,

De secretaris,

J.H.A. van Oostrum

P.G.M. van Oosterbosch

Zeer zorgwekkende stoffen: Niet altijd een chemicus in huis

 Onderdeel van VNG Magazine nummer 12 (2021)

Gerelateerde onderwerpen

[Milieu en Mobiliteit](#), [Openbare gezondheid](#), [Zorg en veiligheid](#), [Gezondheidsbeleid](#), [Luchtkwaliteit](#), [PFAS](#)

VNG Magazine nummer 12, 27 augustus 2021

Tekst: Marten Muskee | Beeld: Shutterstock

Het rijk heeft een belangrijk deel van de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), zoals PFAS, niet goed in beeld. Het project ZZS decentraal van de VNG en het IPO onderzoekt met hulp van de Omgevingsdienst Achterhoek de lokale uitstoot van deze stoffen bij gemeentelijk bevoegde bedrijven.



De pfas-crisis, waardoor het grondverzet stil kwam te vallen, vormde de aanleiding voor ZZS decentraal. VNG en IPO onderzoeken integraal de ZZS-uitstoot in zowel de bodem als de lucht en het water. Zij willen zo in kaart brengen met welke substanties bedrijven, die onder provinciaal en gemeentelijk toezicht vallen, werken. De Omgevingsdienst Achterhoek voert een pilot uit en benadert gemeentelijke bedrijven of en hoe zij omgaan met zware stoffen. De proef is mogelijk gemaakt door een subsidie van het rijk.

Henk van den Berg van TTE Consultants: 'Wat heb je eraan om alleen in de bodem te kijken als tegelijkertijd de uitstoot van stoffen in de lucht of het grondwater doorgaat?' De VNG heeft Van den Berg als projectleider ingehuurd. Het Nederlandse milieubeleid is gecompartmenteerd, het rijk regelt de aanpak niet integraal, zegt Van den Berg. 'Bij de gemeente komt alles bij elkaar. Het rijk levert alles in stukjes aan en de gemeente moet daar een grote puzzel van zien te leggen. Regel je het aan de ene kant goed, dan wordt een stof op een andere manier in het milieu verspreid en blijft het probleem lokaal bestaan.'

Onder de radar

De zeer zorgwekkende stoffen zijn op basis van Europese richtlijnen vastgesteld. Het effect van de substanties is vaak niet goed duidelijk. Daarom zijn er ook geen eenduidige normen. Het gaat echter wel om stoffen waar mensen last van kunnen krijgen. Ook bij het rijk is niet alle kennis aanwezig, waardoor een groot deel van de problematiek in de praktijk onder de radar blijft.

De Omgevingsdienst Achterhoek, met tien gemeenten, vraagt bedrijven naar het gebruik van ZZS en hun kennis daarvan. Het is geen gemakkelijke klus. Bedrijven die onder verantwoording van de provincie vallen, hebben meestal al een ZZS-lijst. Die kan de omgevingsdienst aanschrijven.

“ Er blijkt niet veel kennis aanwezig te zijn ”

Roy Reinders is afdelingsmanager toezicht en handhaving bij de Omgevingsdienst Achterhoek. Hij doet uitvraag bij bedrijven die onder de gemeente vallen. In de Achterhoek gaat het om ongeveer 11.500 inrichtingen die vallen onder de Wet milieubeheer. Om alleen die bedrijven aan te schrijven die mogelijk te maken hebben met ZZS, schakelde de omgevingsdienst het RIVM in. Die heeft lijsten met processen (de ZZS Navigator) waarbij mogelijk gebruik wordt gemaakt van ZZS. Dan gaat het bijvoorbeeld om asfaltcentrales, metaalbedrijven die coaten en de kunststofindustrie.

Lastig

'Toen we helder hadden welke branches we moeten benaderen, hebben we een onderscheid gemaakt tussen de vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven', vertelt Reinders. 'Ik heb eerst de 55 vergunningplichtige bedrijven benaderd en uitgeleed wat we met de vraaglijst willen. Er zitten wel wat wettelijke verplichtingen

uitgelegd wat we met de vragenlijst willen. Er zitten wel wat wettelijke verplichtingen aan, maar we willen vooral eerst kennis opdoen, ook voor de ondernemers. Er blijkt niet veel kennis aanwezig te zijn. Ze hadden moeite met het invullen van de vragenlijst, wij hielpen ze daarbij. Deze uitvraag geldt als pilot om een format te kunnen leveren waarmee alle omgevingsdiensten straks kunnen werken.'

Recent schreef Reinders de meldingsplichtige bedrijven aan. Die hoeven alleen te melden dat ze 'iets' doen wat verder niets zegt over gevaarlijke stoffen. Dat maakt het lastig om de kennis op te halen. 'Het gaat om zeshonderd bedrijven die mogelijk met ZZS werken. Dat zijn er voor de pilot te veel. Daarom hebben we daar een selectie in gemaakt via de branches en de grootte van de bedrijven.'

Uniek project

ZZS decentraal is volgens Van den Berg in overheidsland een behoorlijk uniek project, in iedere geval in de milieuhoek. Gewoonlijk verzint het rijk een project en mogen de medeoverheden meepraten. 'De koepels vragen al heel lang milieuzaken integraal aan te pakken, maar de departementen blijven in hun hokjes zitten. Daarom brengen we zelf de ZZS-situatie integraal in kaart op lokaal niveau. Dat levert andere uitkomsten op dan door de rijksbril wordt waargenomen. Er zijn tal van rapporten die aangeven dat het rijk te ver af staat van de uitvoeringspraktijk. Dit is een lekker concreet project dat inzichtelijk maakt wat we als de gezamenlijke overheid missen.'

Grote impact

Het rijk is vooral geïnteresseerd in de grote spelers, zoals Dow Chemical, Shell en Tata Steel, stelt Van den Berg. Daaronder zit nog een hele trits aan vergunningplichtige bedrijven waar veel minder over bekend is. En over de meldingsplichtige ondernemingen, die bijna altijd onder toezicht van de gemeente vallen, is nog veel minder bekend. Van den Berg: 'Kleine bedrijfjes die buiten de scope van het landelijk beleid vallen en vaak niet eens weten dat ze met ZZS werken. Als groep hebben die wel grote impact.'

“ Het rijk is vooral geïnteresseerd in de grote spelers ”

Van den Berg noemt als voorbeeld een schilder die zo handig is geweest om een coating te ontwikkelen door wat producten te mengen. Die heeft eigenlijk geen idee wat hij doet. Daar loopt de handhaver tegenaan. 'Bij een bedrijf als Shell moet je direct handhaven, want dat heeft de kennis en de capaciteit in huis om de regels toe te passen. In deze pilot probeert de omgevingsdienst een eerste slag in de bewustwording te maken. We willen kleinschalige drama's, zoals faillissementen, voorkomen. Het kan zomaar zijn dat die schilder zijn pensioen kwijtraakt, omdat hij bij een bedrijfsbeëindiging de boel moet saneren. Ook is hij aansprakelijk voor de gezondheid van zijn medewerkers.'

Vaak kan een ondernemer de handhaver niet vertellen welke ZZS hij gebruikt of in het

product zitten. De toeleverancier meldt dat niet omdat het bedrijfsgeheim is, of heeft er geen zin in omdat het geld kost. De handhaver kan dan wel dwangsommen versturen, maar als de informatie niet boven tafel komt houdt het op. 'Soms zitten er zulke kleine hoeveelheden in een product, dat het niet in het veiligheidsinformatieblad vermeld hoeft te worden. Dat melden we aan het rijk, want dat is verantwoordelijk voor het systeem. Daar gaat het helaas deels om papieren beleid, dat ver afstaat van de uitvoeringspraktijk.'

Zelf uitzoeken

Bij het werken met stoffen horen veiligheidsinformatiebladen, maar niet iedere leverancier sluit die bij. De eisen voor het opstellen van zo'n blad zijn minimaal. Er staat niet één op één dat het om een zeer zorgwekkende stof gaat, schetst Reinders. Bij een zuivere stof zoals benzeen is dat geen probleem, maar wel bij mengsels met vijf verschillende typen stoffen. 'Zie dan maar eens uit te vinden of daar ZZS tussen zitten. Eindproducenten moeten het nu zelf uitzoeken. Idealiter hoort de leverancier verplicht aan te geven welke stoffen worden gebruikt en of er ZZS in zitten. Dat zal de komende jaren vanuit Europa nog niet gebeuren, schat ik in. Zorg er in ieder geval voor dat met name kleine bedrijven qua kennisniveau ergens terechtkunnen. Het RIVM zou dat kunnen doen. De omgevingsdienst niet, die zit als overheid aan de toetsende kant en kan nooit een rol als adviseur op zich nemen.'

Kennisgebrek

Er is gebrek aan kennis bij ondernemers, omgevingsdiensten, handhavers en vergunningverleners. Die hebben behoefte aan één plek waar ze de complexe kennis over de vele stoffen op een toegankelijke manier kunnen halen. Zo ontstaan ook geen discussies. Van den Berg: 'Het RIVM kan daarin een natuurlijke partner zijn, die heeft de bouwstenen voor de inrichting van een loket, zoals de ZZS Navigator. Die is echter ingewikkeld en niet toegankelijk voor bedrijven. De overheid heeft te beperkt in beeld wat de invloed van chemische stoffen op onze leefomgeving is. Daardoor weten we niet goed welke gezondheidsissues spelen en in hoeverre de leefomgeving is verontreinigd.'

Ondernemers ervaren het gebrek aan kennis als een groot probleem. Allerlei stoffen staan ineens als gevaarlijker gekwalificeerd. In de wetgeving staat niet dat een leverancier moet aangeven dat het om ZZS gaat, maar er staat wel dat het bedrijf dat ermee werkt zo min mogelijk emissie moet hebben. Reinders: 'Vooral kleine bedrijven vinden het lastig om uit te pluizen. Maar je moet er wel vanaf weten, alleen al voor de veiligheid van de medewerkers.'

Grijs gebied

Het dringt nu pas door hoe moeilijk het is om te voorkomen dat de zorgwekkende stoffen in de lucht, het water en de bodem terechtkomen. Daar wordt steeds meer over bekend en de samenleving hecht steeds meer waarde aan gezondheid, constateert Reinders. Mensen zijn mondig en willen weten of iets gevaarlijk is en wat

daaraan gebeurt. 'Op milieugebied krijgen we er steeds meer taken bij zonder extra middelen. We zijn afhankelijk van onze gemeenten en als die met bijvoorbeeld het budget op de jeugdzorg worstelen, wordt er gekort op milieu.'

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'ja mits', terwijl dat voorheen 'nee tenzij' was. Dat zorgt volgens Reinders voor een groot grijs gebied op de wetgeving, en maakt het voor de toezichthouder niet gemakkelijk. 'Vanuit de gedachte van zorgplicht geldt het idee dat een bedrijf zelf de goede stappen neemt. Bij ingewikkelde zaken zoals de ZZS, moet de overheid niet te veel vanuit de zorgplicht denken. Bedrijven beschikken niet over de kennis en niet iedere omgevingsdienst heeft een chemicus in huis. Maak de wetgeving daar wat concreter in, zodat we niet achter de feiten blijven aanlopen.'

Overzicht VNG Magazine nummer 12 (2021)

> Thema Omgeving

- > Vitaliteit platteland: 'Het buitengebied is geen museum'
- > Leegstand aanpakken: stadscentrum als belevenis
- > Omgevingswet: Zonder wetgeving geen energietransitie
- > Zeer zorgwekkende stoffen: Niet altijd een chemicus in huis

> Achtergrond

- > Grote evenementen: Gemeente op de kaart, maar tegen welke prijs?

> Actueel

- > Commentaar: Vrolijkheid en vertrouwen
- > Drie vragen aan... Marcelle Hendrickx, wethouder in Tilburg
- > Het netwerk van Dianne Schellekens
- > Lopende zaken

> Opinie

- > Beste Thorbecke professor, gaat de raad overal over?
- > Betoog: De makke van meldpunten
- > Column Marleen Stikker: Digitale zaken

> Personalia

- > Overstap: Eva Boswinkel

Uitvraag Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bij gemeentelijke bedrijven in de Achterhoek



Omgevingsdienst
Achterhoek



Deelproject behorende bij project “Decentrale benadering ZZS”



Auteur: Roy Reinders
Datum: 14 oktober 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Opzet en gewenste resultaten van het project	5
2.1 Algemene opzet	5
2.2 Cyclische benadering.....	5
2.3 Gewenste eindresultaat	6
3 Uitvoering	7
3.1 Planning	7
3.2 Uitvoering cyclus 1	8
3.3 Uitvoering cyclus 2	8
3.4 Uitvoering cyclus 3	9
3.5 Afronding en vervolgacties	9
4. Resultaten	10
4.1 Methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven.....	10
4.2 Werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven	10
4.3 Inzicht van de impact van ZZS bij gemeentelijke bedrijven	11
5. Conclusies & aanbevelingen.....	14
5.1 Conclusies	14
5.2 Aanbevelingen	15
Bijlage 1: Selectie van bedrijven-branches voor uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven	17
Bijlage 2: Uitwerking vragen uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven	19

Samenvatting

Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Omgevingsdiensten (ODNL) hebben in samenwerking met het RIVM en VNO-NCW het project “Decentrale benadering ZZS” uitgevoerd over de opgaven en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden ten aanzien van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Een deelproject hiervan was het in beeld brengen van de ZZS-situatie op gemeentelijk niveau met als belangrijkste doel te ontdekken op welke wijze een betrouwbaar beeld verkregen kan worden van de lokale ZZS-situatie bij bedrijven waarvoor de gemeenten bevoegd zijn.

In het oorspronkelijke projectplan zou een opzet worden gemaakt van een uitvraag over ZZS naar vergunningplichtige en meldingplichtige gemeentelijke bedrijven, welke in een pilotregio (de regio Achterhoek) getoetst zou worden. Na evaluatie van de pilot en eventuele optimalisatie zou dit verder ook uitgevoerd worden in andere regio's door de andere omgevingsdiensten. Echter dit bleek wat betreft tijd niet realistisch en daarom is besloten het project af te bakenen tot het opzetten van een uitvraag en het toetsen daarvan in de pilotregio, zijnde de Achterhoek. Het gewenste eindresultaat is daarbij uiteindelijk ook aangepast naar:

- een methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven;
- een werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven die implementeerbaar is in andere regio's;
- een eerste inzicht van de impact van meldingplichtige bedrijven wat betreft ZZS.

De uitvoering vond plaats van februari tot en met augustus 2021.

Resultaten, conclusies en aanbevelingen van de methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven

Om de pilot goed te laten slagen was het belangrijk om een zo compleet mogelijk beeld te hebben van mogelijke ZZS relevante bedrijven. Hiervoor zijn gegevens gebruikt vanuit de uitvraag bij provinciale bedrijven en kennis en ervaring bij RIVM, omgevingsdiensten en waterschappen. De ZZS Navigator van het RIVM bleek uiteindelijk het beste instrument om als basis te dienen voor de selectie van ZZS relevante bedrijven. In bijlage 1 staat de uiteindelijk in de pilot gebruikte selectie van bedrijven-branches. Uit de pilot bleek nog wel dat deze aangevuld moest worden met betoncentrales en steenfabrieken wat als enige branches niet zo uit de ZZS-navigator volgde.

Wat het verder bij een uitvraag nog wel lastig kan maken is dat de aangegeven type bedrijven uit de ZZS-navigator en de branches-type bedrijven zoals ze staan in het VTH-systeem anders (kunnen) zijn.

Aanbevolen wordt dan ook om verder uit te zoeken hoe de omzetting van de bovenstaande selectie van bedrijven naar de voor de uitvraag te selecteren bedrijven/ branches uit diverse VTH-systemen bij de omgevingsdiensten op een uniforme en makkelijke manier gemaakt kan worden.

Resultaten, conclusies en aanbevelingen van de werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven

Door de tijdsdruk is er binnen de pilot gekozen voor vanuit VNO-NCW georganiseerde webinars voor de aangeschreven bedrijven in plaats van de geplande interviews/ bijeenkomsten bij brancheorganisaties. Deze webinars werden door de deelnemende bedrijven als zeer waardevol gezien, echter het aantal deelnemers was nog wel relatief laag. Samenwerking met het bedrijfsleven (VNO-NCW) zorgt dus voor meer draagvlak bij bedrijven.

De bedrijven willen aan de ene kant graag meewerken en vinden ze het belangrijk (ook voor veiligheid van hun eigen medewerkers), aan de andere kant vinden ze het meer een taak wat aan de voorkant al geregeld had moeten zijn. Ook missen ze een loket om hun vragen te kunnen stellen (nu vroegen ze vaak de leveranciers en/ of adviseurs en dat kostte veel tijd) en zijn ze achterdochtig over wat met de resultaten gebeurt. De wijze van vraagstelling is dan ook van groot belang.

Door tijdsgebrek zijn niet alle uit het inrichtingenbestand komende meldingsplichtige bedrijven die voldoen aan de criteria (meer dan 500) aangeschreven, maar hebben we ons beperkt tot de zwaardere categorie bedrijven. Ook zijn er geen fysieke controles geweest, maar zijn alle bedrijven die nog niets geleverd hadden nog een keer nagebeeld. Echter het nabellen heeft ten opzichte van de moeite die er ingestoken is bijna geen effect gehad. Ondanks de beperkte tijd hebben we toch al van 50% van de uitgevraagde bedrijven een vragenlijst teruggekregen.

Alle ervaringen en constatering van de pilot worden meegenomen in een voor te stellen werkwijze voor de uitvraag van ZZS bij gemeentelijke bedrijven die uitgezet wordt naar en als basis kan dienen voor een uitvraag bij alle andere omgevingsdiensten. Voor de daadwerkelijke uitvoering van de uitvraag geldt de aanbeveling om minimaal een jaar op te nemen als tijdsduur om meer ruimte te krijgen voor o.a. bijeenkomsten/ interviews met brancheverenigingen en de bedrijven, het uitvoeren van fysieke controles en het geven van een langere periode voor beantwoording voor bedrijven die dit nodig hebben.

Resultaten, conclusies en aanbevelingen van inzicht van de impact van ZZS bij gemeentelijke bedrijven

Er is een tegenstrijdigheid te zien bij de antwoorden op de vragen over bekendheid van ZZS in het bedrijf en de reacties vanuit de webinars/ mondelinge gesprekken en onze ervaring bij vergunningverlening en toezicht. De meerderheid van de bedrijven geven in de vragenlijst aan iemand te hebben met kennis van ZZS terwijl uit de praktijkervaring blijkt dat bekendheid met ZZS over het algemeen zeer oppervlakkig lijkt te zijn en daarvoor ook weinig capaciteit is (zeker bij kleinere bedrijven). Veel hulp vanuit de leveranciers is er niet, want los van de verplichte veiligheidsinformatiebladen wijst bijna geen enkele leverancier de bedrijven op de mogelijke aanwezigheid van ZZS in hun producten.

In totaal geeft 59% van de bedrijven aan dat het bekend is dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig is. Voor de meldingsplichtige bedrijven waren dat er 62 van de 107 die een vragenlijst hebben ingestuurd. Dit betekent dat voor zowel vergunningsplichtige als meldingsplichtige gemeentelijke bedrijven goed gekeken moet worden naar ZZS en dat dus niet alleen bij provinciale bedrijven geldt.

Bij de helft van de bedrijven is het nog wel bekend wat het verbruik van ZZS per jaar is, maar met uitzondering van enkele bedrijven kunnen ze niets aangeven over de emissies en lozingen op het riool van ZZS. De meeste bedrijven geven ook aan dat ze überhaupt geen luchtemissie hebben, terwijl dat onwaarschijnlijk is ten opzichte van hun productieproces en het aantal dat aangeeft met ZZS te werken. Vaak zien we ook dat bedrijven het aangeven van luchtemissies ook erg lastig vinden.

14% van de bedrijven geeft aan dat ze ZZS houdende producten maken en 29% geeft aan dat ze ZZS houdende afvalstoffen afvoeren. Dus ook van de gemeentelijke bedrijven komen ZZS-en in de maatschappij en in het afval terecht.

Naast bovenstaande resultaten, conclusies en aanbevelingen per gewenst deelaspect kan in het algemeen gesteld worden dat het af en toe wel pionieren was. Niemand in Nederland was nog echt bezig geweest met de ZZS uitvraag bij gemeentelijke bedrijven en zeker niet bij meldingsplichtige bedrijven. Daarnaast kost een dergelijke uitvraag veel tijd en dus ook geld. Het is dus van belang om een uitvraag goed voor te bereiden met de partners en het belang ervan hen ook in te laten zien. Mogelijk zijn hiervoor ook subsidiemogelijkheden of is een lobby vanuit de gemeentes/ omgevingsdiensten hiervoor nog noodzakelijk.

Verder heb je behoorlijk wat capaciteit/ kennis hiervoor nodig. Zorg dat deze beschikbaar is voordat je start met een uitvraag.

1. Inleiding

De decentrale overheden worden in hun praktijk geconfronteerd met onbekendheid en onvolkomenheden in de wet- en regelgeving rondom de benadering en aanpak van Zeer Zorgwekkende stoffen (ZZS). Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Omgevingsdiensten (ODNL) zijn daarom in samenwerking met het RIVM en VNO-NCW het project “Decentrale benadering ZZS” gestart dat zich specifiek richt op het in kaart brengen van de opgaven en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden in de uitvoeringspraktijk en het schetsen van verbeteropties in de daartoe geëigende wet- en regelgeving. Het project kent drie deelprojecten/aandachtspunten:

1. Het in beeld brengen van de lokale ZZS-situatie op gemeentelijk (1a) en provinciaal (1b) niveau;
2. Het inventariseren van de knelpunten in de uitvoeringspraktijk.
3. Het ontwikkelen van een onderwijsprogramma voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

Dit rapport heeft betrekking op deelproject 1a, het in beeld brengen van de ZZS-situatie op gemeentelijk niveau en zal ook onderdeel uitmaken van de eindrapportage van het project “Decentrale benadering ZZS”.

Doel van deelproject 1a

Al in 2019 hebben de Omgevingsdiensten gewezen op het feit dat de ZZS-emissies door gemeentelijke bedrijven (ook de meldingsplichtige) bij landelijke of regionale inventarisaties buiten beeld zijn gebleven. De gemeenten en de Omgevingsdiensten beschikken over onvoldoende gegevens om een goed beeld te krijgen van de ZZS-situatie voor de bedrijven waar de gemeenten bevoegd gezag zijn. Bovendien zijn vaak deze bedrijven zelf zich niet eens bewust van het feit dat zij ZZS uitstoten. Het doel van deelproject 1a is daarom om een antwoord te krijgen op de vraag: ‘Op welke wijze kan een betrouwbaar beeld worden verkregen van de lokale ZZS-situatie bij bedrijven waarvoor de gemeenten bevoegd zijn?’

2. Opzet en gewenste resultaten van het project

2.1 Algemene opzet

In het oorspronkelijke projectplan waren de volgende fasen uitgewerkt:

1. Opzetten van een uitvraag gericht op vergunningplichtige en meldingplichtige gemeentelijke bedrijven;
2. Toetsen van de uitvraag in een pilotregio (de regio Achterhoek stelt zich hiervoor beschikbaar);
3. Na evaluatie en eventuele optimalisatie uitrol van de uitvraag naar andere regio's en/of Omgevingsdiensten;
4. Rapportage.

Echter tijdens de bespreking van het conceptwerkplan voor fase 1 en fase 2 constateerde het kernteam van het project "Decentrale benadering ZZS" dat het aangevuld moest worden met een scherpere formulering van het gewenste resultaat (van de pilot en van deelproject 1a als geheel), de te gebruiken criteria voor de selectie van bedrijven en de wijze van benadering van de bedrijven. Hiervoor heeft een expertsessie plaatsgevonden en daaruit volgde de volgende conclusies:

- Vergunningplichtige bedrijven en meldingplichtige bedrijven zijn even belangrijk. Dit is een belangrijk punt aangezien de huidige inventarisatie trajecten zich alleen gericht hebben op de vergunningplichtige bedrijven vanuit het idee dat meldingplichtige bedrijven niet relevant zijn.
- De selectie van aan te schrijven bedrijven was oorspronkelijk ingegeven door opgedane ervaringen tijdens controles in kader van toezicht en handhaving. Deze aanpak wordt nu verrijkt met de ervaringen die opgedaan zijn bij de uitvragen van provincies en waterschappen en door inzet van de ZZS-navigator van het RIVM. Dit om eveneens zicht krijgen op die ZZS relevante bedrijven die nog niet in beeld zijn.
- Het is noodzakelijk om de criteria voor de selectie van de aan te schrijven bedrijven scherp te definiëren en het methodologisch goed te onderbouwen.
- Samen met VNO-NCW moet goed bekeken worden op welke wijze de verschillende bedrijven het best benaderd kunnen worden zonder dat onnodige weerstand wordt gecreëerd. Er moet voorkomen worden dat te veel bedrijven vanuit een vorm van wantrouwen of onwetendheid onvolledige of onjuiste antwoorden geven.

Deze aanvullingen in het project kosten echter veel meer tijd. Daarom is besloten het project af te bakenen tot het opzetten van een uitvraag en het toetsen daarvan in de pilotregio, zijnde de Achterhoek. Het uitrollen naar andere omgevingsdiensten is daarmee binnen dit project komen te vervallen.

2.2 Cyclische benadering

De wijze waarop welke informatie moet worden bevraagd per bedrijfs(tak) kan verschillen. Er is dus mogelijk niet één optimale uitvraag. Om deze reden is gekozen het project als cyclisch proces in te richten. Daarbij wordt per cyclus een selectie en uitvraag ontwikkeld en uitgevoerd, waarna de resultaten worden geëvalueerd en worden gebruikt bij het formuleren van de volgende cyclus van selectie en uitvraag.

Cyclus 1

- Selectie van te benaderen branches voor de uitvraag.
- In overleg VNO-NCW vaststellen te benaderen brancheorganisaties.
- Vaststellen specifieke vragenlijst per branche.
- Interviews met/ bijeenkomsten voor (bedrijven in) brancheorganisatie.
- Evaluatie en interpretatie uitkomsten.

Cyclus 2

- Selectie van de te benaderen vergunningplichtige bedrijven.
- Vaststellen vragenlijst vergunningplichtige bedrijven (daarbij differentiatie per bedrijfstak: waarom zijn ze vergunningplichtig)
- Uitzetten van de vragenlijsten naar de vergunningplichtige bedrijven.
- Eventueel verificatie antwoorden middels bedrijfsbezoek.
- Evaluatie en interpretatie uitkomsten.

Cyclus 3

- Selectie meldingsplichtige bedrijven.
- Vaststellen vragenlijst meldingsplichtige bedrijven. Daarbij differentiatie per bedrijfstak.
- Uitzetten van de vragenlijsten naar de meldingsplichtige bedrijven.
- Eventueel verificatie antwoorden middels bedrijfsbezoek.
- Evaluatie en interpretatie uitkomsten.

Afronding

- Eindrapportage met alle conclusies en aanbevelingen (over het vervolg, de leerpunten, enz.).
- Format werkwijze voor uitrol naar andere Omgevingsdiensten inclusief daarin alle benodigde formulieren, informatie over tijdsbesteding, middelen, financiën e.d.
- Communicatie/ terugkoppeling naar alle geïnteresseerde en betrokken partijen over de uitkomsten van het project (VNG, IPO, RIVM, I&W, ODNL, Waterschappen, RWS, enz.).

2.3 Gewenste eindresultaat

Als gevolg van de gewijzigde opzet is het gewenste eindresultaat uiteindelijk ook aangepast naar:

- een methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven;
- een werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven (cyclische werkwijze met VNO-NCW) dusdanig implementeerbaar in andere regio's;
- een eerste inzicht van de impact van meldingsplichtige bedrijven wat betreft ZZS.

Om op het eind te komen tot het gewenste eindresultaat zijn daarbij (per cyclus) de volgende vragen gesteld:

- Wat ging goed en wat kan beter aan de gehanteerde werkwijze (b.v. Is de uitvraagbrief duidelijk genoeg)?
- Zijn de juiste bedrijven/ branches aangeschreven: Moeten er bedrijven/ branches van de lijst af of op?
- Is er de juiste en voldoende informatie over de ZZS bij bedrijven binnen gekomen?
- Zijn de gegevens goed en op de juiste plek vastgelegd?
- Zijn de benodigde kosten en uren zoals vooraf geraamd en kan dit nog efficiënter?
- Wat waren de reacties van de bedrijven (is er begrip of niet, was het duidelijk genoeg) en was veel moeite nodig om de gegevens te krijgen (kwam het na de eerste brief of via een herinnering of handhavingsactie)?
- Hoe kun je met alle informatie uit de pilot verder gaan en is dit makkelijk door de andere omgevingsdiensten over te nemen?

3 Uitvoering

3.1 Planning

	Planning					
Stappen	Startdatum	Einddatum	Taak	Wie betrokken	Beoogd resultaat	Uren ODA
Cyclus 1	21-feb-2021	10-mrt-2020	Selectie van te benaderen branches voor de uitvraag	Projectleider/ ZZS specialist/ RIVM/ IPO en- of Platform ZZS/ Waterschap	De belangrijkste branches voor uitvraag bepalen	10
	21-feb-2021	10-mrt-2021	In overleg VNO-NCW vast stellen te benaderen branche organisaties	Projectleider/ VNO-NCW	Draagvlak creëren	2
	21-feb-2021	26-mrt-2021	Interviews met/ bijeenkomsten voor (bedrijven in) branche organisaties	Roy Reinders/ VNO NCW	Draagvlak creëren	16
	10-mrt-2021	26-mrt-2021	Vaststellen specifieke vragenlijst en brief per branche	ZZS specialist/ jurist/ VNO-NCW	Juridisch correcte en voor de bedrijven op maat gemaakte begrijpelijke en duidelijke vragenlijst	8
	29-mrt-2021	2-apr-2021	Evaluatie en interpretatie uitkomsten	Projectleider/ ZZS specialist/ VNO-NCW/ kernteam/ stuurgroep	Check of doelstellingen van cyclus 1 bereikt zijn/ evt. aanpassingen voor komende cycli bepalen	8
Cyclus 2	10-mrt-2021	5-apr-2021	Selectie van te benaderen vergunningplichtige	ZZS specialist/ gegevensbeheerder VTH-	Lijst van uit te vragen bedrijven maken	8
	26-mrt-2021	5-apr-2021	Vaststellen vragenlijst en brief vergunningplichtige bedrijven (per branche)	ZZS specialist/ jurist	Juridisch correcte en voor de bedrijven op maat gemaakte begrijpelijke vragenlijst	4
	5-apr-2021	9-apr-2021	Uitzetten van vragenlijsten naar vergunningplichtige bedrijven (incl nabellen)	Projectleider/ administratie	Bedrijven aanschrijven	100
	26-apr-2021	7-mei-2021	Eventuele verificatie antwoorden door bedrijfsbezoek	Inhuur	Extra fysieke check bedrijven	50
	10-mei-2021	17-mei-2021	Evaluatie en interpretatie uitkomsten	Projectleider/ ZZS specialist/ inhuur/ kernteam/ stuurgroep	Check of doelstellingen van cyclus 2 bereikt zijn/ evt. aanpassingen voor cyclus 3 bepalen	36
	10-mrt-2021	17-mei-2021	Selectie meldingsplichtige bedrijven	ZZS specialist/ gegevensbeheerder VTH systeem/Administratie	Lijst van uit te vragen bedrijven maken	8
Cyclus 3	26-mrt-2021	17-mei-2021	Vaststellen vragenlijst en brief meldingsplichtige bedrijven (per branche)	ZZS specialist/ jurist	Juridisch correcte en voor de bedrijven op maat gemaakte begrijpelijke vragenlijst	4
	17-mei-2021	21-mei-2021	Uitzetten van vragenlijsten naar meldingsplichtige bedrijven (incl. nabellen)	Inhuur	Bedrijven aanschrijven	175
	7-jun-2021	25-jun-2021	Eventuele verificatie antwoorden door bedrijfsbezoek	Inhuur	Extra fysieke check bedrijven	75
	28-jun-2021	2-jul-2021	Evaluatie en interpretatie uitkomsten	Projectleider/ ZZS specialist/ inhuur/ kernteam/ stuurgroep	Check of doelstellingen van cyclus 3 bereikt zijn	36
	Afronding	7-jun-2021	31-aug-2021	Eindrapportage maken met conclusies en aanbevelingen (vervolg, leerpunten e.d.)	Projectleider/ ZZS specialist	Verantwoording project en informatievoorziening, mede voor de te nemen stappen in het vervolg
7-jun-2021		31-aug-2021	Maken van een format werkwijze voor uitrol andere omgevingsdiensten	Projectleider/ ZZS specialist	Praktisch en goed te gebruiken tool	36
na 31-aug-2021		Communicatie/ terugkoppeling alle geïnteresseerde en	Projectleider/ ZZS specialist/ kernteam/ stuurgroep	Informatie verstrekking en bewust maken over ZZS bij gemeentelijke bedrijven	44	
					Totaal uren:	656

3.2 Uitvoering cyclus 1

Planning					Realisatie				Uitleg verschillen, conclusie en/of aanbevelingen
Startdatum	Einddatum	Taak	Beoogd resultaat	Uren ODA	Startdatum	Einddatum	Resultaat	Uren ODA	
21-feb-2021	10-mrt-2020	Selectie van te benaderen branches voor de uitvraag	De belangrijkste branches voor uitvraag bepalen	10	25-feb-2021	5-mrt-2021	Zoals beoogd	9	Het vergelijk tussen branches zoals ze staan in het VTH systeem en zoals ze uit de ZZS navigator komen is lastig.
21-feb-2021	10-mrt-2021	In overleg VNO-NCW vast stellen te benaderen branche organisaties	Draagvlak creëren	2	21-feb-21	21-apr-21	Andere invulling	2	VNO NCW had meer tijd nodig om met brancheverenigingen en achterban af te stemmen
21-feb-2021	26-mrt-2021	Interviews met/ bijeenkomsten voor (bedrijven in) branche organisaties	Draagvlak creëren	16	26-apr-21	8-jun-21	feedback gebruikt voor aanpassingen uitvraag meldingsplichtige bedrijven.	17	In overleg met VNO NCW op 21 april besloten om 2 webinars te geven: 1 voor vergunningplichtige (6 mei) en voor meldingsplichtige bedrijven (8 juni)
10-mrt-2021	26-mrt-2021	Vaststellen specifieke vragenlijst en brief per branche	Juridisch correcte en voor de bedrijven op maat gemaakte begrijpelijke en duidelijke vragenlijst	8	8-mrt-21	15-apr-21	Uniforme brief & vragenlijst met folder	10	Het op maat maken was lastig omdat we vooraf niet wisten welke ZZS bij welke bedrijven aanwezig zijn.
29-mrt-2021	2-apr-2021	Evaluatie en interpretatie uitkomsten	Check of doelstellingen van cyclus 1 bereikt zijn/ evt. aanpassingen voor komende cycli bepalen	8	16-apr-21	16-apr-21	aanpassing in planning en houden van webinars	4	Van 40 bedrijven hebben we vragenlijsten terug gekregen.

Hierboven staat in vergelijking met de planning de daadwerkelijke uitvoeringsgegevens van cyclus 1. Wat hierbij opvalt is dat:

- de ingeschatte uren goed overeenkomen met de daadwerkelijk gemaakte uren;
- het op zo'n korte termijn goed afstemmen met alle brancheverenigingen en de achterban van VNO-NCW lastig is;
- dit opgelost is door voor de bedrijven die aangeschreven zijn een webinar door VNO-NCW te laten organiseren voor meer uitleg en duidelijkheid voor het project;
- Hierdoor de planning op dat gebied aangepast is en meegenomen is in cyclus 2 en 3.

3.3 Uitvoering cyclus 2

Planning					Realisatie				Uitleg verschillen, conclusie en/of aanbevelingen
Startdatum	Einddatum	Taak	Beoogd resultaat	Uren ODA	Startdatum	Einddatum	Resultaat	Uren ODA	
10-mrt-2021	5-apr-2021	Selectie van te benaderen vergunningplichtige bedrijven	Lijst van uit te vragen bedrijven maken	8	6-apr-21	15-apr-21	55 bedrijven	10	Gebaseerd op de selectie op branche-niveau.
26-mrt-2021	5-apr-2021	Vaststellen vragenlijst en brief vergunningplichtige bedrijven (per branche)	Juridisch correcte en voor de bedrijven op maat gemaakte begrijpelijke vragenlijst	4	8-mrt-21	15-apr-21	Uniforme brief & vragenlijst met folder	6	Het op maat maken was lastig omdat we vooraf niet wisten welke ZZS bij welke bedrijven aanwezig zijn.
5-apr-2021	9-apr-2021	Uitzetten van vragenlijsten naar vergunningplichtige bedrijven (incl nabellen)	Bedrijven aanschrijven	100	16-apr-21	1-aug-21	55 bedrijven aangeschreven	42,5	Het was meer voorbereidend werk dan werk om het uit te zetten. Nabellen in juli kostte ook nog wel extra tijd.
26-apr-2021	7-mei-2021	Eventuele verificatie antwoorden door bedrijfsbezoek	Extra fysieke check bedrijven	50	nvt	nvt	geen	0	Door tijdsgebrek niet aan toegekomen
10-mei-2021	17-mei-2021	Evaluatie en interpretatie uitkomsten	Check of doelstellingen van cyclus 2 bereikt zijn/ evt. aanpassingen voor cyclus 3 bepalen	36	6-mei-21	31-aug-21	O.a. vragenlijst in word versturen en folder omgebouwd en leesvriendelijk gemaakt.	47,5	Van 40 bedrijven hebben we vragenlijsten terug gekregen. 17 mei was duidelijk te vroeg om een volledige evaluatie en interpretatie van de uitkomsten te geven.

Hierboven staat in vergelijking met de planning de daadwerkelijke uitvoeringsgegevens van cyclus 2. Wat hierbij opvalt is dat:

- de daadwerkelijke uren voor het uitzetten van de vragenlijsten iets minder dan de helft zijn dan vooraf ingeschat;
- in zo'n kort tijdsbestek waarbinnen het project moest draaien er niet toegekomen is aan fysieke controles;
- door bovenstaande zaken in deze cyclus in totaal minder uren gemaakt zijn dan vooraf ingeschat;
- de termijn voor een evaluatie en interpretatie van de uitkomsten te vroeg is ingepland om dat goed te kunnen doen (deze termijn is toen gekozen vanwege de korte tijdsduur van het project).

3.4 Uitvoering cyclus 3

Planning					Realisatie				Uitleg verschillen, conclusie en/of aanbevelingen
Startdatum	Einddatum	Taak	Beoogd resultaat	Uren ODA	Startdatum	Einddatum	Resultaat	Uren ODA	
10-mrt-2021	17-mei-2021	Selectie meldingsplichtige bedrijven	Lijst van uit te vragen bedrijven maken	8	6-mei-21	27-mei-21	267 bedrijven	10,5	Gebaseerd op de selectie op branche-niveau. Het waren er vanuit de geselecteerde branches meer dan 500 (met name metalectro). Om het behapbaar te houden alleen de zwaardere categorie bedrijven gepakt.
26-mrt-2021	17-mei-2021	Vaststellen vragenlijst en brief meldingsplichtige bedrijven (per branche)	Juridisch correcte en voor de bedrijven op maat gemaakte begrijpelijke vragenlijst	4	6-mei-21	27-mei-21	Uniforme brief & vragenlijst met folder	2	Versilde slechts met 1 vraag over informatieplicht die niet geldt voor meldingsplichtige bedrijven
17-mei-2021	21-mei-2021	Uitzetten van vragenlijsten naar meldingsplichtige bedrijven (incl. nabellen)	Bedrijven aanschrijven	175	28-mei-21	1-aug-21	267 bedrijven aangeschreven	198	Nabellen in juli kostte ook nog wel extra tijd.
7-jun-2021	25-jun-2021	Eventuele verificatie antwoorden door bedrijfsbezoek	Extra fysieke check bedrijven	75	nvt	nvt	geen	0	Door tijdsgebrek niet aan toegekomen
28-jun-2021	2-jul-2021	Evaluatie en interpretatie uitkomsten	Check of doelstellingen van cyclus 3 bereikt zijn	36	26-jun-21	31-aug-21	Van 105 bedrijven hebben we een vragenlijst terug gekregen.	139	Uiteindelijk bijna alleen door inhuur gedaan. Verwerking uitkomsten leverde enorm veel meerwerk op door verschillen in beantwoording van de vragen en het maken van een goede analyse.

Hierboven staat in vergelijking met de planning de daadwerkelijke uitvoeringsgegevens van cyclus 3. Wat hierbij opvalt is dat:

- niet alle uit ons inrichtingenbestand komende meldingsplichtige bedrijven die voldoen aan de criteria (meer dan 500) aangeschreven konden worden in verband met de behapbaarheid van het project in zo'n korte tijdsduur;
- we daarom gekozen hebben om alleen de zwaardere categorie bedrijven uit te vragen;
- de brieven en vragenlijsten voor de meldingsplichtige bedrijven niet veel verschillen ten opzichte van de vergunningplichtige bedrijven;
- in zo'n kort tijdsbestek waarbinnen het project moest draaien er niet toegekomen is aan fysieke controles;
- er enorm veel werk in de verwerking van alle gegevens gaat zitten door verschillen in beantwoording van de vragen en het maken van goede analyses.

3.5 Afronding en vervolgacties

Deze eindrapportage is in afwijking van de planning pas na 31 augustus 2021 gemaakt. Dit om zoveel mogelijk gegevens nog mee te kunnen nemen. Ditzelfde geldt ook voor het maken van een format werkwijze uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven.

De vervolgacties betreffen met name communicatie en terugkoppeling naar betrokken en geïnteresseerde partijen en het uitzetten van het uiteindelijke format van de uitvraag naar de andere omgevingsdiensten.

4. Resultaten

4.1 Methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven

Om de pilot goed te laten slagen was het belangrijk om een zo compleet mogelijk beeld te hebben van mogelijke ZZS relevante bedrijven. Hiervoor zijn de volgende bronnen nageslagen.

Bronnen informatie over bedrijven met ZZS	Wie zorgt voor de input	Waar wordt het opgehaald
Praktijkervaring omgevingsdiensten (o.a. toezicht)	ODA	ODA en andere omgevingsdiensten
Meldingen en vergunningen	ODA	ODA en andere omgevingsdiensten
Kennis en ervaring Waterschappen	ODA	Unie van Waterschappen
kennis en ervaring provinciale uitvraag	IPO	Platform ZZS
Bestaande bronnen: * ZZS navigator * bronnenonderzoek ZZS/ PFAS * NGO Chemsec, https://chemsec.org/business-tool/ * Werkgroep financiële zekerheid	RIVM	RIVM, ministerie van I&W en andere relaties RIVM

Hieruit bleek uiteindelijk de ZZS-navigator het beste instrument om als basis te dienen voor de selectie van ZZS relevante bedrijven. Daarnaast zijn de uitkomsten van andere bronnen gelegd en dat heeft geresulteerd in de in bijlage 1 aangegeven selectie van bedrijven-branches voor uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven. Hierin staat ook welk type bedrijven we uiteindelijk wel of niet hebben meegenomen en waarom die keuze zo is gemaakt. Een belangrijke hierbij zijn de afvalbedrijven, welke niet zijn meegenomen vanwege de problematiek van de uitvraag bij de provinciale bedrijven. Daar wachten we de resultaten van deelproject 1b af.

4.2 Werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven

In onze pilot hebben we bewust gekozen om de vergunningplichtige bedrijven eerst uit te vragen om daarna de meldingsplichtige bedrijven op te pakken. Dit was om mogelijke aanpassingen naar aanleiding van de uitvraag bij de vergunningplichtige bedrijven nog door te kunnen voeren. Dit heeft geleid tot:

- het wijzigen/ weghalen van enkele vragen die niet gelden of anders zijn bij meldingsplichtige bedrijven;
- het in plaats van PDF in Word aanleveren van de vragenlijst, waardoor deze beter ingevuld kon worden;
- het gebruiksvriendelijker maken van de folder over ZZS en het beoordelen of ZZS gebruikt wordt.

Daarnaast is als gevolg van tijdsgebrek en weinig animo van de brancheorganisaties op dat moment binnen de pilot gekozen voor vanuit VNO-NCW georganiseerde webinars voor de aangeschreven bedrijven in plaats van interviews/ bijeenkomsten bij brancheorganisaties. Deze webinars werden door de deelnemende bedrijven als zeer waardevol gezien, echter het aantal deelnemers was nog wel relatief laag. Verder zijn er door tijdsgebrek geen fysieke controles geweest bij de bedrijven, maar zijn alle bedrijven die nog niets geleverd hadden nog een keer nagebeld. Echter het nabellen heeft ten opzichte van de moeite die er ingestoken is bijna geen effect gehad. Zo zijn 147 meldingsplichtige bedrijven nagebeld, wat uiteindelijk maar geresulteerd heeft tot 27 extra ingevulde vragenlijsten. Wat je daarbij merkt is dat heel veel bedrijven het al wel uitgezet hebben naar hun leveranciers of naar een adviseur. Dat kost echter ook veel tijd, waardoor vragenlijsten niet binnen de gevraagde termijn binnen kwamen. Op 31 augustus 2021 heeft dit uiteindelijk geleid tot de volgende aantallen:

Gegevens aantallen uitvraag	Vergunningplichtig	Meldingsplichtig
Ingeleverde vragenlijsten	40	107
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze geen ZZS hebben en/ of nog bezig zijn met de vragenlijst	7	26
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze wel ZZS hebben	1	0
Vanuit inspectie antwoorden dat ze geen ZZS hebben	2	0
Geen reactie	3	105
Bedrijf niet meer in werking/ niet kunnen bereiken	2	28
Totaal uitgevraagde bedrijven	55	266

Bovenstaande gegevens en constatering van de pilot worden meegenomen in een voor te stellen werkwijze voor de uitvraag van ZZS bij gemeentelijke bedrijven die uitgezet wordt naar en als basis kan dienen voor een uitvraag bij alle andere omgevingsdiensten.

4.3 Inzicht van de impact van ZZS bij gemeentelijke bedrijven

Het derde gewenste eindresultaat was een eerste inzicht van de impact van meldingsplichtige bedrijven wat betreft ZZS. Dit resultaat is in deze paragraaf uitgebreid naar meldingsplichtige en vergunningplichtige gemeentelijke bedrijven. Dit omdat er gemiddeld genomen geen groot verschil was van beide typen bedrijven in de beantwoording. In bijlage 2 is er een uitgebreidere uitwerking van de vragen en antwoorden van de 147 (40 vergunningsplichtige en 107 meldingsplichtige bedrijven die een vragenlijst hebben terug gestuurd. Hierin wordt er ook een uitsplitsing gemaakt tussen meldingsplichtige en vergunningsplichtige bedrijven. Hieronder beperken we ons het tot de belangrijkste resultaten per vraag.

Vragen over bekendheid van ZZS

Is er iemand in uw bedrijf met ZZS bekend?

- In totaal geeft 86% aan dat er iemand is die bekend is met ZZS.
- De antwoorden stroken niet geheel met de conclusies en de reacties vanuit de webinars en onze ervaring bij vergunningverlening en toezicht. De bekendheid met ZZS lijken vanuit deze ervaringen over het algemeen zeer oppervlakkig te zijn.
- Er zijn 3 bedrijven die aangeven dat de bekendheid van ZZS komt vanuit onze meegestuurde folder.

Is deze persoon in staat om te beoordelen of een stof een ZZS is?

- In totaal geeft 88% aan dat er een persoon is die in staat is om te bepalen of een stof ZZS is.
- Het vreemde is dat 8 bedrijven die in de vorige vraag aangeven geen of weinig bekendheid te hebben met ZZS hier wel aangeven dat er een persoon is die in staat is om te beoordelen of een stof ZZS is.
- Ook hier stroken de antwoorden niet geheel met de conclusies en de reacties vanuit de webinars en onze ervaring bij vergunningverlening en toezicht. De bekendheid met ZZS lijken vanuit deze ervaringen over het algemeen zeer oppervlakkig te zijn.
- Er zijn 4 bedrijven die aangeven deze beoordeling te doen met behulp van onze meegeleverde folder.

Is het bij u bekend dat er ZZS in uw bedrijf aanwezig zijn?

- In totaal geeft 59% aan dat het bekend is dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig is.
- Daarbij geven er wel een aantal aan dat dat in kleinere hoeveelheden is.
- Deze vraag is achteraf niet op de juiste manier gesteld, want deze kan ook met nee beantwoord worden, terwijl ze wel ZZS hebben. Met verder doorvragen/ verder kijken van de vragenlijst kon echter dit vaak alsnog vastgesteld worden.

Bent u ooit door de leverancier van producten gewezen op ZZS?

- Slechts 14% geeft aan dat de leverancier hen wijst op aanwezigheid van ZZS in hun producten. En dat gebeurt in bijna alle gevallen alleen via de veiligheidsinformatiebladen.
- Wel hebben veel bedrijven naar aanleiding van onze uitvraag contact gezocht met de leverancier, zelfs dusdanig dat de leveranciers zich gingen afvragen waarom dit alleen in de Achterhoek een item was.

Is door uw leverancier van producten aangegeven of producten die u afneemt wel of geen ZZS bevatten?

- Slechts 22% geeft aan dat de leverancier hen wijst op aanwezigheid van ZZS in hun producten. En dat gebeurt hierbij ook vaak alleen via de veiligheidsinformatiebladen.

Vragen over omgang met ZZS

Heeft u van alle gevaarlijke stoffen in uw bedrijf de veiligheidsinformatiebladen?

- 88% geeft aan alle veiligheidsinformatiebladen te hebben.

Worden producten voordat deze worden toegepast in uw bedrijf getoetst of deze ZZS bevatten?

- 52% geeft aan dat voor toepassing de producten getoetst worden op ZZS.

Is er in uw bedrijf een actief beleid om ZZS in uw bedrijf te weren of te verminderen?

- 33% geeft aan dat er in het bedrijf een actief beleid aanwezig is.
- Deze vraag was voor een aantal lastig omdat voor hen niet altijd precies duidelijk was wat we bedoelden met actief beleid.
- Opvallend is dat veel bedrijven met een KAM coördinator de vraag juist met nee beantwoorden.

Zijn er klanten die specifieke producten verlangen die ZZS bevatten?

- 16% geeft aan dat klanten om specifieke producten met ZZS vragen.

Is het bekend hoeveel kilo ZZS jaarlijks in uw bedrijf worden verbruikt?

- Ongeveer de helft van de bedrijven die aangeven dat ze ZZS hebben kunnen ook het verbruik per jaar aangeven.

Vragen over luchtemissies ZZS

Vinden er vanuit uw bedrijf luchtemissies plaats van ZZS?

- Slechts 16% van de bedrijven geeft aan dat er luchtemissie plaatsvindt.
- Als 87 bedrijven ja aangeven bij de vraag of hen bekend is dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig zijn, dan is het aantal van 24 bedrijven die aangeven luchtemissie van ZZS hebben wel heel erg laag.
- Vaak zien we dat bedrijven het aangeven van luchtemissies ook erg lastig vinden. Een aantal bedrijven stelt de vraag terug wanneer iets een luchtemissie is en wanneer het in het product achterblijft. Ook wordt soms aangegeven dat na de gewenste reactie de ZZS niet meer aanwezig is in het eindproduct.
- Hier komt ook het verschil tussen diffuse emissie en puntemissie ter discussie en daarnaast hoeveel houdt de afzuiging nu daadwerkelijk tegen. De bedrijven geven aan dit eigenlijk niet te weten.

Bij welke processen komen de ZZS-emissies uit uw bedrijf vrij?

- Genoemd wordt: coaten, lassen, spuiten, impregneren, lijmen, beitsen, voorbehandelingsbaden, wassen, schoonmaken, smeermiddelen aanbrengen, draaien/ frezen, afvullen naar kleinverpakkingen, UV lakken, inkjetprinten (op folie) flexodrukken en lamineren, vanuit zuurkasten, dieselmotoremissie, gebruik van oplosmiddelen.

Kunt u aangeven welke ZZS uw bedrijf emitteert op de buitenlucht?

- Hetzelfde aantal bedrijven die aangeeft dat er luchtemissie plaatsvindt geven hierbij het antwoord ja. Dit is in lijn met de voorgaande 2 vragen.

Is bekend wat deze emissie bedraagt?

- Slechts 7 bedrijven geven aan bekend te zijn met wat deze emissie bedraagt.
- Dit is ook in lijn met de voorgaande vragen en vaak ook de grote onbekende. Dit maakt het ook lastig voor toezicht & handhaving.

Worden de luchtemissies van ZZS jaarlijks geregistreerd?

- Slechts 3 bedrijven geven aan dit jaarlijks te registreren.

Voldoet uw bedrijf volgens u aan de emissie-eisen voor de ZZS?

- Slechts 2 bedrijven geven aan dat ze volgens hen niet voldoen en 14 bedrijven zijn niet bekend met de normen en weten dus niet of ze voldoen.
- 38 bedrijven geven aan wel te voldoen en 93 bedrijven geven aan dat het voor ne niet van toepassing is.

Heeft uw bedrijf technische installaties om ZZS te zuiveren uit de luchtstroom?

- 18 bedrijven geven aan technische installatie te hebben om ZZS te zuiveren uit luchtstroom, waarbij de afzuiging van lasdampen het meest genoemd wordt als installatie.

Bent u bekend met de verplichte 5-jaarlijkse rapportageplicht ZZS om informatie aan het bevoegd gezag aan te leveren ten aanzien van de emissies van ZZS en de genomen maatregelen hiertegen?

- Slechts 6 van de 40 vergunningplichtige bedrijven (voor meldingsplichtige bedrijven geldt deze verplichting niet) geven aan hier mee bekend te zijn.
- 4 van deze bedrijven zijn er ook al mee bezig.
- 1 bedrijf die hiermee nog niet bekend was geeft aan nu er wel mee bezig te gaan.

Vragen over waterlozingen ZZS

Worden de stoffen die uit uw bedrijf worden geloosd getoetst of deze milieu bedreigend zijn?

- Deze vraag is alleen aan de meldingsplichtige bedrijven gesteld.
- 37 bedrijven geven aan dat ze getoetst worden, 24 van niet en 46 bedrijven geven niet van toepassing aan.
- Men verwijst vaak naar het waterschap dat hierop controleert.

Worden de stoffen die uit uw bedrijf worden geloosd getoetst aan de algemene beoordelingsmethodiek?

- Slechts 34 bedrijven geven aan dat ze hieraan getoetst worden (zie ook volgende vraag).

Worden er ZZS geloosd op het riool of oppervlaktewater?

- Slechts 4 bedrijven geven aan ZZS te lozen.
- Veel bedrijven geven aan dat er geen gevaarlijke stoffen op het riool geloosd worden. De vraag is of dat werkelijk zo is of dat dat nooit echt nader is onderzocht

Bij welke processen in uw bedrijf worden ZZS geloosd op het riool?

- Vanuit de voorbereidingsbaden/ beitsbaden, wasstraten, spoelen van producten, elektrolytisch polijsten, desinfecteren.
- Uit metaalbranche is wel meer aandacht voor het lozen van water, zoals het afvalwater van beitsen etc.

Is het bekend wat deze emissie per ZZS bedraagt?

- Slechts 4 bedrijven kunnen dit aangeven. Dat is in lijn met het aantal die aangeven dat ze ZZS lozen.

Heeft uw bedrijf voorschriften om het lozen van afvalstoffen op het riool te verminderen?

- Deze vraag is alleen de vergunningsplichtige bedrijven gesteld.
- 8 bedrijven geven aan dat ze hiervoor voorschriften hebben, 11 van niet en 21 bedrijven geven niet van toepassing aan.

Heeft uw bedrijf technisch installaties om ZZS te zuiveren uit de afvalwaterstroom?

- 9 bedrijven geven aan hiervoor technische installaties te hebben.

Vragen over ZZS in afvalstoffen en producten

Bevatten de producten die u maakt ZZS? Zoals een ZZS houdende coating?

- 14% van de bedrijven geeft aan dat ze ZZS houdende producten maken.
- Bedrijven vinden het hierbij lastig om te onderscheiden tussen productie en bewerking/assemblering.

Voert uw bedrijf ZZS houdende afvalstoffen af?

- 29% geeft aan dat ze ZZS houdende afvalstoffen afvoeren.

5. Conclusies & aanbevelingen

5.1 Conclusies

De belangrijkste conclusies zijn gesplitst in algemene conclusies en conclusies per eindresultaat.

Algemene conclusies

- Je bent soms echt aan het pionieren. Niemand in Nederland was nog echt bezig geweest met de ZZS uitvraag bij gemeentelijke bedrijven en zeker niet bij meldingsplichtige bedrijven.
- De uitvraag kost enorm veel tijd en dus ook geld. De gemeentes in de Achterhoek geven aan akkoord te zijn met de uitvoering van deze pilot vanwege de subsidie omdat het hen ook geen geld kost. De vraag is of dit ook zo zal zijn als er geen subsidiegelden hiervoor beschikbaar zijn.

Methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven

- Door de diversiteit en grote aantallen in bedrijven en bedrijfsoorten is het behoorlijk wat werk om een beeld te krijgen welke bedrijven aangeschreven moeten worden.
- De RIVM-tool "ZZS-navigator" heeft hierbij enorm geholpen en is van grote waarde bij het vaststellen welke bedrijven moeten worden aangeschreven.
- Hierbij is het daarna wel lastig om een vergelijk te maken tussen de aangegeven type bedrijven uit de ZZS-navigator en de branches-type bedrijven zoals ze staan in het VTH-systeem. Dit zal per omgevingsdienst ook anders geregistreerd staan.
- Bij de volgende 2 typen bedrijven blijken er een aantal ook te werken met ZZS en staan nog niet genoemd in de ZZS-navigator:
 - betoncentrales;
 - steenfabrieken.
- De uitvraag bij 8 meldingsplichtige bedrijven die vallen onder bouwnijverheid geven aan dat ZZS daar (waarschijnlijk) niet aanwezig is. Van de overige uitgevraagde type bedrijven zijn er altijd wel een aantal bedrijven die ZZS gebruiken.
- Over het algemeen lijkt de selectie met behulp van de ZZS-navigator en ervaringen van toezichthouders goed te zijn. Je kunt natuurlijk nooit zeker weten of je alle bedrijven en branches meegepakt hebt, maar omdat het breed is uitgezet is de kans klein dat we veel bedrijven gemist hebben.

Werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven

- De respons van ongeveer 50% is, gelet op de beperkte tijdsduur waarbinnen de pilot is uitgevoerd en de complexiteit van het onderwerp, toch nog redelijk goed te noemen.
- De wijze waarop de vragen in de uitvraag gesteld moeten worden is zeer bepalend voor de respons. Hierbij heeft de webinar met VNO-NCW zeker geholpen.
- Samenwerking met het bedrijfsleven (VNO-NCW) is waardevol gebleken. Dit zorgt voor meer draagvlak bij de bedrijven.
- De bedrijven willen aan de ene kant graag meewerken en vinden ze het belangrijk (ook voor veiligheid van hun eigen medewerkers), aan de andere kant vinden ze het meer een taak wat aan de voorkant al geregeld had moeten zijn. Ze vinden dat het niet een taak voor hen had moeten zijn om dit allemaal uit te zoeken. Ze missen dan ook een loket om hun vragen te kunnen stellen.
- Ze zijn wel achterdochtig over wat met de resultaten gebeurt. Ze zijn bang dat ze bepaalde stoffen anders niet meer mogen gebruiken en voor een reactie zoals bij PFAS vorige jaren.
- De tijd waarbinnen alles moest gebeuren is veel te kort. Hierdoor zijn o.a.:
 - bijeenkomsten/ interviews met brancheverenigingen en hun leden omgezet naar slechts 2 webinars voor deelnemende bedrijven;
 - niet alle uit ons inrichtingenbestand komende meldingsplichtige bedrijven die voldoen aan de criteria (meer dan 500) zijn aangeschreven, maar we hebben ons beperkt tot de zwaardere categorie bedrijven.
 - geen fysieke controles uitgevoerd, maar zijn alle bedrijven die nog niets geleverd hadden nagebeld;
 - bedrijven die een aantal vragen hadden uitgezet naar hun leveranciers en/ of adviseurs in tijdsnood gekomen om het te kunnen leveren.
- Nabellen heeft in verhouding tot de moeite die er ingestoken is bijna geen effect.
- Een aantal vragen in de vragenlijst waren te onduidelijk en/ of op verschillende manieren interpreteerbaar. Hierdoor was de verwerking en vergelijking van deze antwoorden ook lastig.

Inzicht van de impact van ZZS bij gemeentelijke bedrijven

- Er is een tegenstrijdigheid te zien bij de antwoorden op de vragen over bekendheid van ZZS in het bedrijf en de reacties vanuit de webinars/ mondelinge gesprekken en onze ervaring bij vergunningverlening en toezicht. De meerderheid van de bedrijven geven in de vragenlijst aan iemand te hebben met kennis van ZZS terwijl uit de praktijkervaring blijkt dat bekendheid met ZZS over het algemeen zeer oppervlakkig lijkt te zijn en daarvoor ook weinig capaciteit is (zeker bij kleinere bedrijven). Met name bij mengsels vinden bedrijven het enorm lastig (en hebben ze niet de juiste mensen in dienst) om uit te zoeken of met ZZS wordt gewerkt.
- In totaal geeft 59% van de bedrijven aan dat het bekend is dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig is. Voor de meldingsplichtige bedrijven zijn dat er 62 van de 107 die een vragenlijst hebben ingestuurd. Dit betekent dat voor zowel vergunningsplichtige als meldingsplichtige gemeentelijke bedrijven goed gekeken moet worden naar ZZS en dat dus niet alleen bij provinciale bedrijven geldt.
- Er worden verschillende systemen per branche gebruikt om gevaarlijke stoffen in beeld te brengen, zoals:
 - 5X beter bij de metaalbranche;
 - ChemRade bij metaalektrobranche;
 - Toxic.nl bij de kunststofindustrie.;

Verder wordt ook vaak het programma Stoffenmanager gebruikt.

- Los van de verplichte veiligheidsinformatiebladen wijst bijna geen enkele leverancier de bedrijven op de mogelijke aanwezigheid van ZZS in hun producten.
- Ongeveer de helft van de bedrijven die aangeven dat ze ZZS hebben kunnen ook het verbruik per jaar aangeven.
- Er is slechts een enkel bedrijf die iets kan vertellen over de luchtemissie. Meestal hebben ze nog wel weet van de stoffen die ze hebben, maar niet van wat de emissies zijn. De meeste bedrijven geven ook aan dat ze überhaupt geen luchtemissie hebben, terwijl dat onwaarschijnlijk is ten opzichte van hun productieproces en het aantal dat aangeeft met ZZS-en te werken. Vaak zien we ook dat bedrijven het aangeven van luchtemissies ook erg lastig vinden. Hier komt ook het verschil tussen diffuse emissie en puntemissie ter discussie en de vraag over hoeveel de afzuiging nu daadwerkelijk tegenhoudt. De bedrijven geven aan dit eigenlijk niet te weten.
- Slechts 6 van de 40 vergunningplichtige bedrijven geven aan bekend te zijn met de verplichte 5-jaarlijkse rapportageplicht en maar 4 van deze bedrijven zijn er ook al mee bezig.
- Slechts 4 bedrijven geven aan ZZS te lozen. Veel bedrijven geven aan dat er sowieso geen gevaarlijke stoffen op het riool geloosd worden. De vraag is of dat werkelijk zo is of dat dat nooit echt nader is onderzocht.
- 14% van de bedrijven geeft aan dat ze ZZS houdende producten maken en 29% geeft aan dat ze ZZS houdende afvalstoffen afvoeren. Dus ook van de gemeentelijke bedrijven komen ZZS-en in de maatschappij en in het afval terecht.

5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn gesplitst in algemene aanbevelingen en aanbevelingen per eindresultaat.

Algemene aanbevelingen

- De uitvraag kost veel tijd en dus kosten. Het is dus van belang om een uitvraag goed voor te bereiden met de partners en het belang ervan hen ook in te laten zien.
- Verder heb je best wel wat capaciteit/ kennis hiervoor nodig. Zorg dat deze beschikbaar is voordat je start met een uitvraag.
- Kijk of er op subsidiemogelijkheden zijn voor het doen van een uitvraag door de omgevingsdiensten of zorg dat hiervoor een lobby komt om dat te krijgen.
- Er zou een algemeen landelijk helpdesk voor ZZS voor bedrijven moeten komen om hun vragen te kunnen stellen. De omgevingsdienst kan deze rol niet vervullen omdat ze ook moeten toetsen.

Methodiek van de selectie ZZS relevante bedrijven

- De in bijlage 1 aangegeven selectie van bedrijven-branches voor uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven aan te vullen met de betoncentrales en steenfabrieken en deze te gebruiken als basis voor de uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven bij andere omgevingsdiensten.
- Verder uitzoeken hoe de omzetting van de bovenstaande selectie van bedrijven naar de voor de uitvraag te selecteren bedrijven/ branches uit diverse VTH-systemen bij de omgevingsdiensten op een uniforme en makkelijke manier gemaakt kan worden.

Werkwijze benadering gemeentelijke bedrijven

- Voor de uitvraag bij andere omgevingsdiensten gebruik te maken van VNO-NCW en eventueel andere brancheorganisaties om meer draagvlak bij de bedrijven te creëren.
- Voor de daadwerkelijke uitvoering van de uitvraag minimaal een jaar op te nemen als tijdsduur om meer ruimte te krijgen voor:
 - bijeenkomsten/ interviews met brancheverenigingen en de bedrijven;
 - alle mogelijk ZZS gerelateerde meldingsplichtige bedrijven in plaats van een selectie;
 - het uitvoeren van fysieke controles;
 - een langere periode voor beantwoording voor bedrijven die dit nodig hebben om bijvoorbeeld hun leveranciers en/ of adviseurs na te vragen en/ of meer onderzoek naar de gebruikte stoffen te kunnen doen.

Inzicht van de impact van ZZS bij gemeentelijke bedrijven

- Een aantal vragen in de vragenlijst concreter en duidelijker op te stellen, waarbij wellicht meerkeuzevragen een oplossing kan zijn. Dit ook om de antwoorden beter te kunnen verwerken en vergelijken.

Bijlage 1: Selectie van bedrijven-branches voor uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven

NL Branches	ZZS Groepen RIVM		Ervaring ZZS bij OD's	Ervaring ZZS bij Waterschap	Uitvragen j/n/nvt	Uitleg/ opmerkingen
branche vanuit ZZS Navigator	Lucht	Water				
Chemische industrie						
3.3.8 Basischemie	33	30	X	X	nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.4.6 Chemische producten industrie	14	14	X	X	j	
3.3.3 Raffinaderij	10	12			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.3.4 Maken van cokes	10	3			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.3.5 Vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandst	10	5		X	nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.2.19 Afvangen kooldioxide voor ondergrondse opslag	1	1			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
Procesindustrie/ kunststofindustrie/ textiel						
3.8.11 Tankautoreiniging en reiniging van drukhouders en vaten	19	13	X		nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.4.7 Papierindustrie, houtindustrie, textielindustrie en leerindustrie	12	17	X	X	j	
3.4.9 Rubber- en kunststofindustrie	17	18	X	X	j	
3.5.3 Rubber- en kunststofrecyclingbedrijf	2	1	X	X	j	
3.4.5 Mineralen producten industrie	13	12			j	
3.3.7 Complexe minerale industrie	12	11			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.3.9 Complexe papierindustrie, houtindustrie, en textielindustrie	9	13	X	X	n	Niet aanwezig in ons gebied
3.7.4 Crematorium	2				n	te kleinschalig en type ZZS is bekend
3.6.8 Bedrijf voor mestbehandeling	1	1			n	Betreft alleen cadmium wat in de mest zit
3.3.14 Grootschalige mestverwerking	1	1			n	Betreft alleen cadmium wat in de mest zit
NL Op- en overslag/ Groothandel & detailhandel						
3.8.6 Opslag- en transportbedrijf en groothandel (icm gevaarlijke st	18	13	X	X	j	
3.2.10 Opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk en pyrotec	3				n	Betreft alleen kleinere opslag en verkoop
3.2.11 Opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik	1	1			n	Betreft alleen kleinere opslag
3.5.6 Milieustraat	1		X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
Metalektro						
3.3.6 Basismetale	14	14	X	X	nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.4.4 Metaalproductenindustrie	11	14	X	X	j	
AVI's						
3.3.13 Verbranden van afvalstoffen in een ippc-installatie	13	16	X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
3.3.10 Afvalbeheer IPPC installaties	13	14	X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
3.5.8 Verbranden afvalstoffen niet-IPPC	13	14	X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
3.5.9 Op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlij	13	14	X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
3.5.11 Verwerken van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen	12	12	X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
3.3.12 Stortplaats of winningsafvalvoorziening	2	8	X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
3.5.5 Recyclingbedrijven voor papier, karton, textiel, glas, hout of pu	1		X	X	n	Afvalbedrijven later na project 1b
Metaalrecycling						
3.5.4 Metaalrecyclingbedrijf	6	6	X	X	j	Afvalbedrijven later na project 1b
Energiedistributie						
3.3.2 Grootschalige Energieopwekking	16	5	X	X	nvt	Niet aanwezig in ons gebied
Voorzieningen en installaties						
3.2.17 Zuiveringsvoorziening voor ingezameld of afgegeven afvalwat	10	10	X	X	n	afvalwater later na project 1b
3.5.7 Zuiveringstechnisch werk	1	4	X	X	n	afvalwater later na project 1b
3.4.1 Drinkwaterbedrijf, het bewerken van drinkwater voor de open	1		X		j	
Voeding						
3.4.8 Voedingsmiddelenindustrie	4	10	X	X	j	
Scheepswerven						
3.4.11 Scheepswerven	2	7	X	X	j	
3.8.3 Bunkerstations en andere tankplaatsen voor schepen	1	1			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.11.1 Militaire zeehaven		1			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
Mijnbouw (o.a. zand- en grindwinning)						
3.10.1 Mijnbouw	6	3	X		j	
Autodemontage						
3.5.1 Auto- en tweewielerdemontagebedrijf	1	8			j	Afvalbedrijven later na project 1b
Woon- en verblijfsgebouwen						
3.7.11 Tandartspraktijk	2	1			n	Te kleinschalig en type ZZS is bekend
3.7.10 Voorziening voor het oefenen van brandbestrijdingstechnie	1	1	X		j	
3.11.3 Militaire kazerne		1			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.7.9 Ziekenhuis	1	1	X		j	
Grafische activiteiten						
3.4.10 Grafische industrie	2	4	X		j	
Tankstations						
3.8.2 Brandstoffenhandel en tankopslagbedrijven	2	3			n	Benzine, hiervoor zijn al maatregelen
3.8.10 Tankstation	1	1			n	Benzine, hiervoor zijn al maatregelen
Garagebedrijven						
3.8.7 Onderhoudswerkplaats voor autobus, trein, tram en metro	2	3			nvt	zie ook spoorwegemplacements
3.8.4 Garage, autoschadeherstelbedrijf, autowasstraat, carrosserieb	1	4			n	Benzine, hiervoor zijn al maatregelen
3.8.8 Onderhoudswerkplaats voor vliegtuigen	2	3			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.8.9 Spoorwegemplacements	1	1	X		j	
3.11.2 Militaire luchthaven	1	1			nvt	Niet aanwezig in ons gebied
3.8.5 Motorrevisiebedrijf	1				n	Benzine, hiervoor zijn al maatregelen

NL Branches branche vanuit ZZS Navigator	ZZS Groepen RIVM		Ervaring ZZS bij OD's	Ervaring ZZS bij Waterschap	Uitvragen j/n/nvt	Uitleg/ opmerkingen
	Lucht	Water				
Slachterijen						
3.3.11 Kadavers en dierlijk afval	2	2	X	X	j	
Sport & recreatie						
3.9.3 Schietbaan	1	2			n	meer op bodem
3.9.2 Jachthaven		2			n	per boot verschillend
3.9.1 Auto- en motorsport, zoals crossterrein, racebaan of kartbaan		1			n	meer op bodem
Akkerbouw						
3.6.4 Telen van gewassen in een gebouw	1	2			n	lastig te achterhalen
3.6.3 Telen gewassen in open lucht	1	2			n	lastig te achterhalen
3.6.7 Bedrijf voor teelt en kweek van waterplanten en -dieren		1			n	lastig te achterhalen
Bouwnijverheid						
3.7.1 Bouwbedrijf, installatiebedrijf, grond-, weg- en waterbouwbedrijf	2	1	X		j/n	Alleen relevante (grotere) bedrijven
Glastuinbouw						
3.6.2 Glastuinbouwbedrijf	1	2			n	lastig te achterhalen
Veehouderij						
3.6.1 Veehouderij	1				n	Betreft cadmium wat in de mest zit
Chemische waterrijen						
3.7.2 Chemische waterrij	1	1			n	Klein, geen grote in ons gebied
Niet onder een branche te zetten			nvt	nvt	nvt	Onderdeel van een bedrijf
3.2.1 Stookinstallatie	10	4				
3.4.3 Buisleiding met gevaarlijke stoffen	5	6				
3.2.23 Bodemsanering		9				
3.7.7 Onderhoud van de openbare ruimte		7				
3.2.8 Opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking d	5	1				
3.2.18 Oppervlaktebehandeling met oplosmiddelen IPPC	3	3				
3.2.7 Opslagtank voor gassen	3					
3.2.2 Natte koeltoren		2				
3.11.5 Het gebruik van ontplofbare stoffen of voorwerpen op militaire objecten		1				
3.2.12 Opslaan van vaste minerale anorganische meststoffen	2	2				
3.2.5 Koel- of vriesinstallatie met kooldioxide, koolwaterstoffen of ammoniak	1					
3.11.6 Militaire oefeningen op militaire objecten en terreinen		1				

Bijlage 2: Uitwerking vragen uitvraag ZZS bij gemeentelijke bedrijven

Algemene gegevens uitvraag

Gegevens aantallen uitvraag	Vergunningplichtig	Meldingsplichtig
Ingeleverde vragenlijsten	40	107
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze geen ZZS hebben en/ of nog bezig zijn met de vragenlijst	7	26
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze wel ZZS hebben	1	0
Vanuit inspectie antwoorden dat ze geen ZZS hebben	2	0
Geen reactie	3	105
Bedrijf niet meer in werking/ niet kunnen bereiken	2	28
Totaal	55	266

Vragen bekendheid van ZZS

Is er iemand in uw bedrijf met ZZS bekend?

Type bedrijf	Ja	Nee/ deels/ weinig
Vergunningsplichtig	37	3
Meldingsplichtig	90	17
Totaal	127	20

- In totaal geeft 86% aan dat er iemand is die bekend is met ZZS.
- De antwoorden stoken niet geheel met de conclusies en de reacties vanuit de webinars en onze ervaring bij vergunningverlening en toezicht. De bekendheid met ZZS lijken vanuit deze ervaringen over het algemeen zeer oppervlakkig te zijn.
- Er zijn 3 bedrijven die aangeven dat de bekendheid van ZZS komt vanuit onze meegestuurde folder.

Is deze persoon in staat om te beoordelen of een stof een ZZS is?

Type bedrijf	Ja	Nee/ deels
Vergunningsplichtig	34	6
Meldingsplichtig	96	11
Totaal	130	17

- In totaal geeft 88% aan dat er een persoon is die in staat is om, te bepalen of een stof ZZS is.
- Het vreemde is dat 8 bedrijven die in de vorige vraag aangeven geen of weinig bekendheid te hebben met ZZS hier wel aangeven dat deze persoon in staat is om te beoordelen of een stof ZZS is.
- Ook hier stoken de antwoorden niet geheel met de conclusies en de reacties vanuit de webinars en onze ervaring bij vergunningverlening en toezicht. De bekendheid met ZZS lijken vanuit deze ervaringen over het algemeen zeer oppervlakkig te zijn.
- Er zijn 4 bedrijven die aangeven deze beoordeling te doen met behulp van onze meegeleverde folder.

Is het bij u bekend dat er ZZS in uw bedrijf aanwezig zijn?

Type bedrijf	Ja	Nee/ onwaarschijnlijk
Vergunningsplichtig	25	15
Meldingsplichtig	62	45
Totaal	87	60

- In totaal geeft 59% aan dat het bekend is dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig is.
- Daarbij geven er wel een aantal aan dat dat in kleinere hoeveelheden is.
- De vraag is achteraf niet op de juiste manier gesteld, want deze kan ook met nee beantwoord worden terwijl ze wel ZZS hebben. Met verder doorvragen/ verder kijken van de vragenlijst kon echter dit vaak alsnog vastgesteld worden.

Bent u ooit door de leverancier van producten gewezen op ZZS?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	7	29	4
Meldingsplichtig	14	92	1
Totaal	21	121	5

- Slechts 14% geeft aan dat de leverancier hen wijst op aanwezigheid van ZZS in hun producten. En dat gebeurt in bijna alle gevallen alleen via de veiligheidsinformatiebladen.
- Wel hebben veel bedrijven naar aanleiding van onze uitvraag email contact gezocht met de leverancier, zelfs dusdanig dat de leveranciers zich gingen afvragen waarom dit alleen in de Achterhoek een item was.

Is door uw leverancier van producten aangegeven of producten die u afneemt wel of geen ZZS bevatten?

Type bedrijf		Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig		12	23	5
Meldingsplichtig		21	78	8
Totaal		33	101	13

- Slechts 22% geeft aan dat de leverancier hen wijst op aanwezigheid van ZZS in hun producten. En dat gebeurt hierbij ook vaak alleen via de veiligheidsinformatiebladen.

Vragen over omgang met ZZS

Heeft u van alle gevaarlijke stoffen in uw bedrijf de veiligheidsinformatiebladen?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	33	2	5
Meldingsplichtig	96	9	2
Totaal	129	11	7

- 88% geeft aan alle veiligheidsinformatiebladen te hebben.

Worden producten voordat deze worden toegepast in uw bedrijf getoetst of deze ZZS bevatten?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	18	16	6
Meldingsplichtig	58	44	5
Totaal	76	50	11

- 52% geeft aan dat voor toepassing de producten getoetst worden op ZZS.

Is er in uw bedrijf een actief beleid om ZZS in uw bedrijf te weren of te verminderen?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	18	14	8
Meldingsplichtig	62	34	11
Totaal	80	48	19

- 33% geeft aan dat er in het bedrijf een actief beleid aanwezig is.
- Deze vraag was voor een aantal lastig omdat voor hen niet altijd precies duidelijk was wat we bedoelden met actief beleid.
- Opvallend is dat bedrijven met een KAM coördinator de vraag juist beantwoorden met nee.

Zijn er klanten die specifieke producten verlangen die ZZS bevatten?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	13	21	6
Meldingsplichtig	11	84	12
Totaal	24	101	18

- 16% geeft aan dat klanten om specifieke producten met ZZS vragen.

Is het bekend hoeveel kilo ZZS jaarlijks in uw bedrijf worden verbruikt?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	12	12	16
Meldingsplichtig	32	34	41
Totaal	44	46	57

- Ongeveer de helft van de bedrijven die aangeven dat ze ZZS hebben kunnen ook het verbruik per jaar aangeven.

Zo ja, hoeveel liter of kilo aan ZZS houdende producten worden er jaarlijks door uw bedrijf verbruikt? Het gaat hierbij ook om mengsels die één of meerdere ZZS bevatten. Dit graag per product apart aangeven.

Dit is per bedrijf anders.

Vragen over luchtemissies ZZS

Vinden er vanuit uw bedrijf luchtemissies plaats van ZZS?

Type bedrijf	Ja/ mogelijk	Nee	Niet bekend	nvt
Vergunningsplichtig	8	25	2	5
Meldingsplichtig	16	67	7	17
Totaal	24	92	9	22

- Slechts 16% van de bedrijven geeft aan dat er luchtemissie plaatsvindt.
- Als 87 bedrijven ja aangeven bij de vraag of hen bekend is dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig zijn, dan is het aantal van 24 bedrijven die aangeven luchtemissie van ZZS hebben wel heel erg laag.
- Vaak zien we ook dat bedrijven het aangeven van luchtemissies ook erg lastig vinden. Een aantal bedrijven stelt de vraag terug wanneer iets een luchtemissie is en wanneer het in het product achterblijft. Ook wordt soms aangegeven dat na de gewenste reactie de ZZS niet meer aanwezig is in het eindproduct.

Bij welke processen komen de ZZS emissies uit uw bedrijf vrij?

Coaten, lassen, spuiten, impregneren, lijmen, beitsen, voorbehandelingsbaden, wassen, schoonmaken, smeermiddelen aanbrengen, draaien/ frezen, afvullen naar kleinverpakkingen, UV lakken, inkjetprinten (op folie) flexodrukken en lamineren, vanuit zuurkasten, dieselmotoremissie, gebruik van oplosmiddelen.

Kunt u aangeven welke ZZS uw bedrijf emitteert op de buitenlucht?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	7	4	29
Meldingsplichtig	15	13	79
Totaal	22	17	108

- Dit is in lijn met de voorgaande vragen. Hier komt ook het verschil tussen diffuse emissie en punt emissie ter discussie, en daarnaast hoeveel houdt de afzuiging nu daadwerkelijk tegen. De bedrijven geven aan dit eigenlijk niet te weten.

Is bekend wat deze emissie bedraagt?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	3	9	28
Meldingsplichtig	4	21	76
Totaal	7	30	104

- Dit is in lijn met de voorgaande vragen en vaak ook de grote onbekende. Dit maakt het ook lastig voor toezicht & handhaving.

Worden de luchtemissies van ZZS jaarlijks geregistreerd?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	2	10	28
Meldingsplichtig	1	23	83
Totaal	3	33	111

- Dit is in lijn met de voorgaande vragen en vaak ook de grote onbekende. Dit maakt het ook lastig voor toezicht & handhaving.

Voldoet uw bedrijf volgens u aan de emissie-eisen voor de ZZS?

Type bedrijf	Ja	Nee	Niet bekend	nvt
Vergunningsplichtig	13	0	5	22
Meldingsplichtig	25	2	9	71
Totaal	38	2	14	93

- De eisen zijn voor veel ondernemers nog niet bekend.

Heeft uw bedrijf technische installaties om ZZS te zuiveren uit de luchtstroom?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	6	11	23
Meldingsplichtig	12	18	83
Totaal	3	33	111

- Afzuiging van lasdampen wordt regelmatig genoemd als installatie om ZZS te zuiveren uit luchtstroom.

Bent u bekend met de verplichte 5-jaarlijkse rapportageplicht ZZS om informatie aan het bevoegd gezag aan te leveren ten aanzien van de mate van de emissies ZZS en de maatregelen die genomen zijn om deze emissies te beperken of te voorkomen (artikel 2.4 lid 3 Activiteitenbesluit)?

Zo ja, bent u hier ook al mee bezig?

- Slechts 6 van de 40 vergunningplichtige bedrijven (voor meldingsplichtige bedrijven geldt deze verplichting niet) geven aan hier mee bekend te zijn.
- 4 van deze bedrijven zijn er ook al mee bezig.
- 1 bedrijf die hiermee nog niet bekend was geeft aan nu er wel mee bezig te gaan.

Vragen over waterlozingen ZZS

Worden de stoffen die uit uw bedrijf worden geloosd getoetst of deze milieu bedreigend zijn?

- Deze vraag is alleen de meldingsplichtige bedrijven gesteld.
- 37 bedrijven geven aan dat ze getoetst worden, 24 van niet en 46 bedrijven geven niet van toepassing aan.
- Men verwijst vaak naar het waterschap dat hierop controleert.

Worden de stoffen die uit uw bedrijf worden geloosd getoetst aan de algemene beoordelingsmethodiek?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	12	11	17
Meldingsplichtig	22	25	60
Totaal	34	36	77

- Veel bedrijven geven aan dat er geen gevaarlijke stoffen op het riool geloosd worden. De vraag is of dat werkelijk zo is of dat dat nooit echt nader is onderzocht.

Worden er ZZS geloosd op het riool of oppervlaktewater?

Type bedrijf	Ja	Nee	nvt
Vergunningsplichtig	1	35	4
Meldingsplichtig	3	49	55
Totaal	4	84	59

- Veel bedrijven geven aan dat er geen gevaarlijke stoffen op het riool geloosd worden. De vraag is of dat werkelijk zo is of dat dat nooit echt nader is onderzocht

Bij welke processen in uw bedrijf worden ZZS geloosd op het riool?

Vanuit de voorbereidingsbaden/ beitsbaden, wasstraten, spoelen van producten, elektrolytisch polijsten, desinfecteren. Uit metaalbranche is wel aandacht voor het lozen van water, ook het afvalwater van beitsen etc.

Is het bekend wat deze emissie per ZZS bedraagt?

Slechts 4 bedrijven kunnen dit aangeven.

Heeft uw bedrijf voorschriften om het lozen van afvalstoffen op het riool te verminderen?

- Deze vraag is alleen de vergunningsplichtige bedrijven gesteld.
- 8 bedrijven geven aan dat ze hiervoor voorschriften hebben, 11 van niet en 21 bedrijven geven niet van toepassing aan.

Heeft uw bedrijf technisch installaties om ZZS te zuiveren uit de afvalwaterstroom?

Slechts 9 bedrijven geven aan hiervoor technische installaties te hebben.

Vragen over ZZS in afvalstoffen en producten**Bevatten de producten die u maakt ZZS? Zoals een ZZS houdende coating?**

Type bedrijf	Ja	Nee	Niet bekend	nvt
Vergunningsplichtig	5	30	1	4
Meldingsplichtig	15	64	3	25
Totaal	20	94	4	29

- 14% van de bedrijven geeft aan dat ze ZZS houdende producten maken.
- Bedrijven vinden het hierbij lastig om te onderscheiden tussen productie en bewerking/assemblage.

Voert uw bedrijf ZZS houdende afvalstoffen af?

Type bedrijf	Ja	Nee	Niet bekend	nvt
Vergunningsplichtig	13	19	3	5
Meldingsplichtig	30	44	2	31
Totaal	43	63	5	36

- 29% geeft aan dat ze ZZS houdende afvalstoffen afvoeren.



Decentrale benadering ZZS

Identificeren en beperken risico's in de uitvoeringspraktijk

22 JANARI 2022



Samenwerken aan ZZS

In het project 'Decentrale benadering ZZS' hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL, het Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzocht wat de ZZS situatie/problematiek op decentraal niveau is. Op basis van deze kennis kan antwoord worden gegeven op de vraag hoe de decentrale overheden als bevoegd gezag de ZZS-problematiek zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen oppakken. We hebben met elkaar vier deelprojecten uitgevoerd, waarbij steeds vanuit een specifieke invalshoek naar de decentrale ZZS problematiek is gekeken. De voorliggende eindrapportage bevat een samenvatting van het totale project. Alle conclusies en aanbevelingen in deze rapportage zijn ontleend aan de resultaten en ervaringen van genoemde partijen binnen de deelprojecten. De rapportages van deze deelprojecten zijn opgenomen in het separate bijlagerapport.

ZZS vormen een serieus vraagstuk op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het gaat daarbij om de ambities op het gebied van milieu en circulaire economie maar het vraagstuk raakt ook aan de ambities rond de huizenmarkten en de economie in bredere zin. De prioriteit van het beleid ligt op dit moment bij het aanpakken van de grote emissies van ZZS. De resultaten van project 'Decentrale benadering ZZS' laten zien dat daarnaast aandacht besteed moet worden aan het (onbewuste) (her)gebruik van ZZS door lichte industrie en toeleveringsbedrijven.

Het project 'Decentrale benadering ZZS' bevestigt de potentie van het "werken als één overheid". In het project laten we zien dat het vanuit meerdere gelijkwaardige perspectieven benaderen van complexe maatschappelijke vraagstukken loont. In het geval van ZZS leidt dat naast een relevante aanvulling op de landelijke beleidsagenda tot een lonkend perspectief voor snelle verbeteringen, een duidelijke vraag voor de kennis- en informatievoorziening en een voorstel voor de aanpak van twee strategische issues: ZZS in de circulaire economie en de informatieketen tussen bedrijven.

Oproep

Met het project 'Decentrale benadering ZZS' hebben IPO, VNG en Omgevingsdienst NL een eerste stap gezet in de richting van een integrale beleidsagenda voor de aanpak van ZZS. We roepen de Rijksoverheid op om samen met ons de kennis- en informatievoorziening van Omgevingsdiensten en bedrijven te verbeteren. En in meer algemene zin, om samen met ons en onze partners binnen dit project te werken aan een 'ZZS-pact', een gezamenlijke visie op ZZS in een circulaire economie.

Het project is uitgevoerd door de VNG, het IPO en Omgevingsdienst NL in samenwerking met VNO-NCW en het RIVM. Het project is mede gefinancierd uit cluster 6 van de Gezamenlijke Samenwerkingsagenda Versterking Omgevingsveiligheid.

Samenvatting

Achtergrond

De Nederlandse overheid pakt Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) met voorrang aan. ZZS zijn stoffen die gevaarlijk (kunnen) zijn voor mens en milieu. Bijvoorbeeld omdat ze de voortplanting kunnen belemmeren, kankerverwekkend zijn of omdat ze zich in de voedselketen ophopen. Mensen kunnen in contact komen met ZZS via het milieu (lucht, water of bodem), via voedsel, op hun werk of via producten zoals huishoudchemicaliën. Het doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren.

Naar schatting zijn er nu 350.000 verschillende chemicaliën en ieder jaar worden er nieuwe ontwikkeld. Daarmee neemt ook het aantal chemische stoffen in het milieu toe. Van al deze stoffen heeft het RIVM ca. 1.500 stoffen als 'Zeer Zorgwekkend' geclassificeerd. De lijst met potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS)¹ bevat aanvullend ongeveer 300 stoffen en stofgroepen. Van veel chemicaliën is nog onbekend of ze in potentie een ZZS zijn.

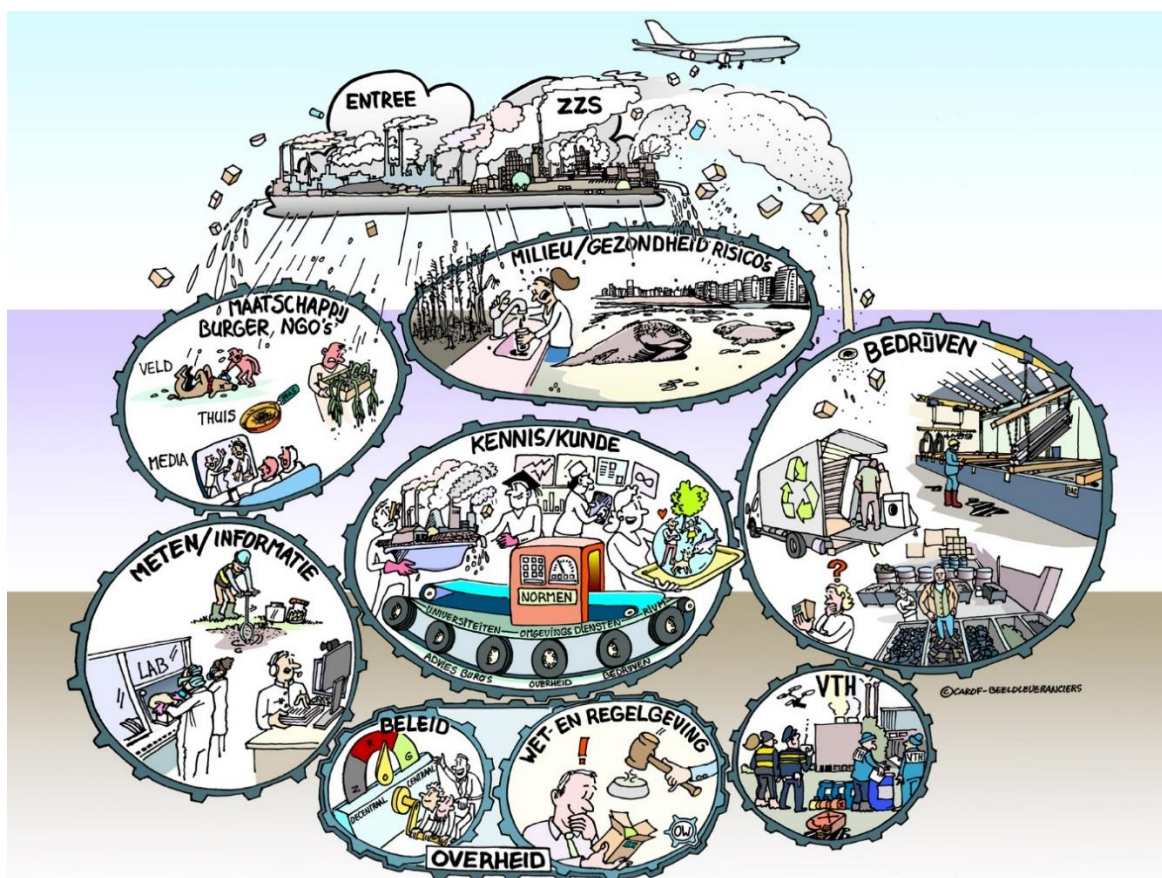
Een unieke uitdaging

De aanpak van 'nieuwe' stoffen is om tenminste drie redenen ingewikkeld (zie ook figuur 1). Ten eerste is de aanpak ingewikkeld, omdat vaak niet duidelijk is waar en hoe de ZZS in het milieu (en mogelijk in ons voedsel of drinkwater) terechtkomen. Stoffen worden geproduceerd, verwerkt, gebruikt en hergebruikt. De huidige gebruiker/verwerker weet vaak niet of er ZZS zijn toegevoegd aan de materialen waarmee wordt gewerkt. Omdat de prioriteit van het beleid bij de grote emissies ligt, wordt veel aandacht besteed aan de zwaardere industrie. Mogelijk wordt de problematiek daarmee niet volledig overzien en zorgen vele kleintjes ook voor een grote emissie.

Ten tweede omdat we op basis van de 'gevaar eigenschappen' van een stof nog niet weten of, waar en wanneer deze in de praktijk daadwerkelijk schade veroorzaakt voor mens of milieu. Daarvoor moet bijvoorbeeld ook bekend zijn op welke wijze en aan welke concentratie blootstelling plaatsvindt.

Als laatste geldt dat de onzekerheden rondom (de mogelijke schade door) ZZS tot maatschappelijke onrust en stagnatie van gewenste ontwikkelingen kunnen leiden. Een recent voorbeeld hiervan is het vrijwel volledig stilleggen van de bouw door de PFAS-crisis. ZZS worden daarmee niet alleen een thema binnen het milieubeleid, maar ook voor bijvoorbeeld de huizenmarkt en de economie in het algemeen.

¹ pZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS-criteria, maar nog niet als ZZS zijn geïdentificeerd omdat de evaluatie van de beschikbare gegevens nog moet plaatsvinden.



Figuur 1. De ZZS problematiek kent vele facetten. Het voorliggende project 'Decentrale benadering ZZS' richt zich op de (kennis die nodig is om te voldoen aan de) VTH taken. ©Carof-beeldleveranciers

(Daarom) het project 'ZZS decentraal'

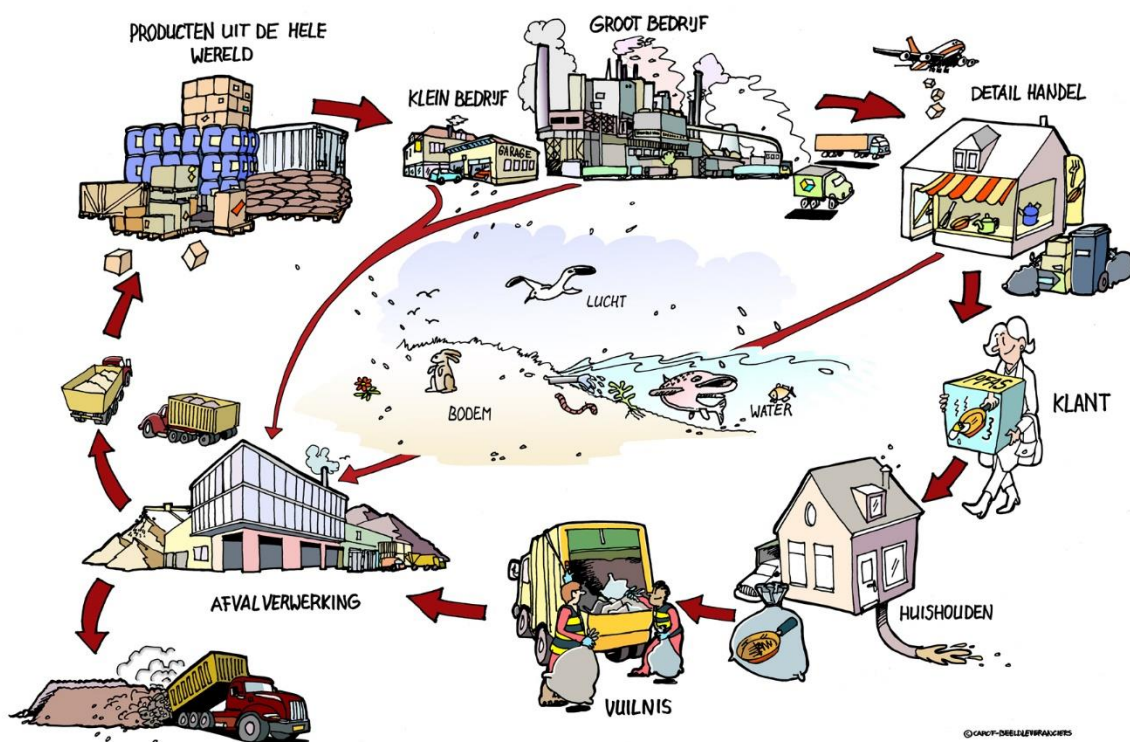
De PFAS-crisis bevestigt de waarde van een effectief emissiebeleid. Incidenten zoals de stagnatie van grondverzet door PFAS en de maatschappelijke onrust rond rubber korrels in het kunstgras tonen ook aan dat nationaal beleid en lokale / regionale aanpak beter op elkaar aan moeten sluiten. Daarbij komt dat wat betreft de uitdagingen in de praktijk niet altijd duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen ZZS en niet 'zeer zorgwekkende' nieuwe stoffen².

² De stagnatie van het bodemverzet door PFAS hing samen met het voor niet genormeerde stoffen gebruiken van de detectiewaarde als grens voor verplaatsing. Daarbij komt dat maar een beperkt aantal PFAS-stoffen als ZZS worden aangemerkt.

De knelpunten rond rubbergranulaat illustreren de uitdagingen rond het streven naar een meer circulaire economie maar waren technisch/inhoudelijk niet gerelateerd aan een ZZS maar aan een 'normale' genormeerde stof.

Op diverse fronten in de 'kringloop' van ZZS is een stevige verbeterslag nodig (zie ook figuur 2):

- **Er is behoefte aan meer technische kennis** – Er zijn nog vele vragen rond het gedrag, het gebruik en het voorkomen in het milieu, die meer fundamentele kennisontwikkeling vergen. Tegelijkertijd blijkt bestaande (basis)kennis op decentraal niveau niet altijd beschikbaar of aanwezig te zijn.
- **Er ligt een organisatorische opgave** - Onbekendheid met de aard van de problematiek maakt het lastig om partijen te mobiliseren om aan de slag te gaan met de opgave.
- **Er is behoefte aan breder, meer integraal beleid** – ZZS belanden niet alleen in het milieu via een paar grote emissiebronnen, mensen komen op allerlei manieren in aanraking met ZZS. De huidige wet- en regelgeving sluit onvoldoende aan op de diffuse verspreiding.
- **Er ligt een bestuurlijke opgave** – Gemeenten worden onder de Omgevingswet de eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van de leefomgeving en dus ook voor de consequenties van de ZZS daarbinnen. Ook provincies hebben een rol en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving (bodem/grondwater, Brzo-bedrijven, etc.). De gewenste integrale en decentrale benadering sluit echter (nog) niet aan bij de huidige capaciteit van de decentrale overheden.



Figuur 2. Emissiereductie is een belangrijk element binnen het ZZS beleid en het streven naar een gifvrije leefomgeving. ZZS stoffen worden ingevoerd, geproduceerd, geëmitteerd, toegepast in producten, verwerkt en hergebruikt. ZZS zijn daarmee een onlosmakelijk onderdeel van de circulaire economie. Als gevolg hiervan komen ZZS ook via een groot aantal (nog) minder goed gedefinieerde routes vrij in het milieu. ©Carof-beeldleveranciers

Opgave en aanpak van het project

VNG en IPO hebben de handen in elkaar geslagen om een impuls te geven aan de gewenste verbetering in beleid en uitvoering. Als eerste stap daartoe geven we met het voorliggend project inzicht in de decentrale ZZS situatie. Met de resultaten van het project kunnen we de samenhang in het ZZS-beleid versterken, de risicovolle bedrijven en afvalbedrijven effectief benaderen, de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies vergroten en de kennispositie van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers verbeteren.

Om zicht te krijgen op de bedrijven / activiteiten die een rol spelen bij de decentrale ZZS problematiek is een unieke en effectieve samenwerking aangegaan met Omgevingsdienst NL, RIVM en VNO/MKB. Binnen een periode van iets meer dan een half jaar tijd zijn vier deelprojecten uitgevoerd. De Omgevingsdienst Achterhoek heeft geëxperimenteerd met een uitvraag naar het gebruik van ZZS bij bedrijven waar de gemeente het bevoegd gezag is. We hebben de in 2018 gestarte uitvraag naar het gebruik van (p)ZZS bij bedrijven waar de provincie het bevoegd gezag is geëvalueerd en daarbij waardevolle lessen voor de toekomst geïnventariseerd. We hebben kwalitatief onderzoek gedaan naar de samenhang tussen beleid en uitvoering en de samenwerking tussen de bij de uitvoering betrokken partijen. Tot slot hebben het RIVM en Omgevingsdienst NL gezamenlijk een basiscursus ZZS voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers opgesteld en middels een pilot getest.

Data, observaties en dringende aanbevelingen

Het resultaat van het project bestaat enerzijds uit data: aantallen ZZS, percentages van bedrijven, doorlooptijden van onderzoeken et cetera die inzicht bieden in de decentrale ZZS situatie. Daarnaast worden diverse kwalitatieve observaties gedaan: praktijkervaringen en onderbouwde opvattingen van de betrokken partijen. De data en observaties versterken elkaar: gecombineerd ontstaat een beeld van de ZZS-situatie bij decentrale overheden. Een beeld dat leidt tot een aantal aanbevelingen hoe de decentrale en centrale overheden gezamenlijk, als één overheid, de ZZS problematiek zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen benaderen.

Afbakening project

Het project 'decentrale benadering ZZS' richt zich ten eerste op de vraag welke vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven die onder het bevoegd gezag van de decentrale overheden vallen met ZZS werken. Ten tweede richt het project zich op de VTH taken van de Omgevingsdiensten. Het project laat zien dat zicht op het gebruik van ZZS wordt belemmerd door een gebrek aan kennis en informatie. Vanuit deze constatering worden aanbevelingen gedaan m.b.t. het verbeteren van de kennis- en informatievoorziening rond ZZS bij decentrale overheden, omgevingsdiensten en bedrijven. Om tot een evenwichtige en geïntegreerde benadering van ZZS te komen zullen andere elementen van de keten in andere studies en onderzoeken moeten worden onderzocht.

Deelproject: Uitvraag van Omgevingsdienst Achterhoek

Gemeenten en Omgevingsdiensten beschikken over onvoldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de ZZS-situatie bij de bedrijven waarvoor zij de vergunningverlener zijn. Om antwoord te krijgen op de vraag op welke wijze een betrouwbaar beeld kan worden verkregen, heeft de Omgevingsdienst Achterhoek geëxperimenteerd met een uitvraag bij bedrijven naar het gebruik van

(en de emissie door) ZZS bij vergunnings- en/of meldingsplichtige bedrijven. De uitvraag met betrekking tot het gebruik van ZZS in de Achterhoek heeft waardevolle kennis en ervaring opgeleverd over zowel de methode/aanpak als over het gebruik van ZZS in bedrijfsprocessen. Deze kennis en ervaring kan benut worden door andere Omgevingsdiensten. Het onderzoek laat zien dat ook (middel)grote bedrijven een rol spelen bij de verspreiding van ZZS in het milieu. Ook wordt geconstateerd dat bedrijven en Omgevingsdiensten vaak nog zeer beperkte kennis hebben over ZZS. Hierdoor is het lastig / tijdrovend om goed zicht te krijgen in de lokale ZZS situatie.

Deelproject: Evaluatie van de provinciale uitvragen

Uit zorg over de emissies van ZZS en een aantal incidenten zijn de provincies in 2018 gestart met een uitvraag naar het gebruik en de emissie van (p)ZZS³ bij bedrijven waar zij het bevoegd gezag voor zijn. Omdat daaruit bleek dat afvalbedrijven nauwelijks zicht hebben op de aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, is in 2020 in samenspraak met de afvalbranche gestart met het onderzoek naar de aanwezigheid van ZZS in de verwerkingsprocessen. De provinciale uitvragen zijn als onderdeel van het project 'Decentrale benadering ZZS' geëvalueerd.

De uitvraag naar ZZS is bij afvalbedrijven tijdrovender en ingewikkelder dan bij majeure risicovolle bedrijven (Brzo-bedrijven). Het belangrijkste struikelblok is dat de afvalbedrijven geen zicht (kunnen) hebben in de aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen. Daarmee verliest men ook het zicht op de eventuele emissie van ZZS vanuit die afvalstromen⁴.

Om het rijksbeleid (het weren van ZZS uit de leefomgeving) uit te kunnen voeren, hebben provincies en Omgevingsdiensten behoefte aan concrete kaders zoals een hanteerbaar beoordelingskader voor vermijdings- en reductieprogramma's. De situatie bij de afvalbedrijven vergt in dit kader een specifiek instrumentarium. Daarnaast wordt geconstateerd dat specifiek aandacht besteed moet worden aan een handelingsperspectief voor de pZZS. Deze groep is immers niet statisch, stoffen in deze groep kunnen doorstromen naar de ZZS lijst, maar dat hoeft niet. Wat betreft het proces van de uitvraag zelf wordt geconstateerd dat het verkrijgen van een goed beeld van de ZZS-situatie veel tijd, kennis en kunde vergt.

Deelproject: Knelpunten in de uitvoeringspraktijk

Waar de eerste twee deelprojecten zich vooral richtten op (het in beeld brengen van) het gebruik en de daarmee samenhangende mogelijke emissie van ZZS door kleinere en middelgrote bedrijven, richtte het derde deelproject zich op de knelpunten waarmee decentrale overheden en bedrijven in hun omgang met ZZS worden geconfronteerd, en de oplossingen die ze daarvoor zien. De kennis over ZZS bij beleidsmakers, uitvoerders en bedrijven blijkt nog onvoldoende om de opgave uitvoerbaar te maken. De (beschikbaarheid en de ontwikkeling van) informatie, kennis en kunde bij decentrale overheden, bedrijven en Omgevingsdiensten moet worden georganiseerd.

Om bedrijven en Omgevingsdiensten te laten weten welke stoffen er in een productieproces worden gebruikt moet productinformatie rond ZZS in de hele keten van import, productie, (her)gebruik tot afvalverwerking beschikbaar zijn.

³ In de provinciale uitvraag is naast ZZS nadrukkelijk aandacht besteed aan de potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen. Ter wille van de leesbaarheid worden in de voorliggende rapportage gesproken over ZZS.

⁴ De minimalisatie en informatieplicht geldt wettelijke gezien niet op afvalstromen, maar wel op eventuele emissies die vanuit die afvalstromen voortkomen.

Alle betrokkenen geven aan dat een betere en continue samenwerking tussen overheden, omgevingsdiensten en bedrijven cruciaal is om de opgaven rond ZZS effectief aan te pakken. Beleid, opgaven en uitvoering moeten (beter) op elkaar afgestemd worden. Een ander belangrijk punt is het capaciteits- en financieringsvraagstuk t.b.v. van de uitvoering van de VTH-taken. De ZZS-opgave mag niet stranden op gebrek aan mensen en middelen.

Deelproject Onderwijsprogramma VTH taken ZZS

Vanuit de behoefte aan kennis over ZZS in de uitvoering hebben het RIVM en de Omgevingsdienst Achterhoek binnen het vierde deelproject een 'startpakket' voor een onderwijsprogramma ZZS ontwikkeld en getoetst. Het startpakket is gericht op medewerkers van omgevingsdiensten en is gefocust op de informatie die nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. We zien het startpakket als een belangrijke opstap naar een uitgebreider en meer compleet onderwijsprogramma, zowel voor beleidsmakers, vergunningverleners, toezichthouders als handhavers. In het project is aangetoond dat ook bij bedrijven een gebrek aan kennis rond ZZS bestaat. Vanuit die constatering wordt voorgesteld om ook de verschillende brancheorganisaties bij de ontwikkeling van de kennisprogramma's te betrekken.

Conclusies en aanbevelingen

Aanvulling op de landelijke beleidsagenda

De pilot van de Omgevingsdienst Achterhoek heeft aangetoond dat ZZS ook via kleine (vergunnings- en meldingsplichtige) bedrijven in het milieu terechtkomen. De uitvraag van de provincies heeft laten zien dat dat ook geldt voor het afvalverwerkingsproces. Vanuit de gedachte dat daar de grootste vrachten vrijkomen ligt de prioriteit van het ZZS-beleid op het beperken van de emissies bij de zwaardere industrie. Vanuit het idee dat vele kleinere emissies samen ook een significante bijdrage aan de totale milieubelasting kunnen vormen is het van belang dat voldoende aandacht besteed wordt aan de ZZS-emissies vanuit andere bedrijven dan de zwaardere industrie die onder provinciale of gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Om zicht te krijgen op de decentrale emissies verdient het experiment in de Achterhoek opvolging en navolging. Te beginnen met een uitbreiding van de pilot in meerdere gemeentes.

Een duidelijke vraag voor de kennis en informatievoorziening

De (groeierende) behoefte aan kennis en goede informatie over ZZS en het voorkomen en minimaliseren van emissies daarvan, kwam in elke van de door ons uitgevoerde deelprojecten naar voren. Het gaat daarbij om kennis over het gebruik van ZZS in de productieketen, over de verspreiding ervan in de leefomgeving, over wet- en regelgeving (emissienormen, de meldingsplichten, passende VTH-aanpak) en over kennis over de stoffen zelf.

Het gebrek aan de juiste kennis en productinformatie bemoeilijkt op meerdere manieren de uitvoering van het ZZS-beleid. Bedrijven hebben vaak onvoldoende kennis om zelfstandig stappen te kunnen zetten. Bedrijven én Omgevingsdiensten geven aan dat een landelijk helpdesk ZZS voor bedrijven daarom waardevol zou zijn. De opzet en invulling van een dergelijke helpdesk is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Omgevingsdiensten vragen om kennis, normeringen en handreikingen ten behoeve van het verlenen van vergunningen, maar ook om in voldoende mate toezicht te kunnen houden, aanbevelingen te doen ten aanzien van vermijdings- en reductieprogramma's en om goed te kunnen handhaven. Bestuurders en ambtenaren bij de

decentrale overheden moeten de juiste kennis hebben om de ZZS binnen het fysieke domein op de agenda te zetten en integrale beleidskeuzes te maken.

Het stoffenbeleid is gericht op het zo veel mogelijk beperken van de emissies van ZZS. Om dit doel ook voor afvalstoffen te bereiken zouden ontdoeners in de wet- en regelgeving moeten worden verplicht om aan te geven welk ZZS in een afvalstroom zitten die ze bij de afvalverwerkers aanleveren (met eventueel nadere prioritering bijv. op grond van mate van persistentie). Een dergelijke verplichting voor de meeste ontdoeners door gebrek aan kennis en informatie niet uitvoerbaar zonder hulp door specialisten en daarom financieel nauwelijks uitvoerbaar.

Een lonkend perspectief voor snelle verbeteringen

Het voorliggend onderzoek laat zien dat er geen goed zicht is op het gebruik en de emissies van ZZS bij bedrijven. Tegen de achtergrond van de transitie naar een circulaire en op hernieuwbare energie gebaseerde economie zien wij de noodzaak tot een ZZS-pact. Een met het klimaatakkoord vergelijkbare gedeelde visie van Rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven op ZZS in een circulaire economie en de inzet van VTH daarbij. In de aanloop naar dat pact zou de aandacht zich onder andere moeten richten op het waarborgen van voldoende capaciteit in de uitvoering en een continue actualisatie van de pZZS en ZZS-lijst. Om de gewenste ontwikkelingen te coördineren en af te stemmen is (het behoud van het) overzicht over het gehele speelveld daarbij essentieel.

Een verzoek voor de aanpak van twee strategische issues

Tot slot doen wij een beroep op het Rijk om samen met ons, de Omgevingsdiensten en het Bedrijfsleven twee strategische issues op te pakken:

Betere omgang met ZZS als randvoorwaarde voor circulaire economie

Veel van de huidige en nieuwe ZZS die de economie inkomen zullen nog vele jaren aanwezig blijven. Om deze reden moet ingezet worden op het vergroten van de kennis, het versterken van de samenwerking en het maken van keuzes rondom dit thema bij beleidsmakers, bestuurders, bedrijven, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

De informatieketen tussen bedrijven

Bedrijven die gebruik maken van aangeleverde producten beschikken over te weinig middelen om bij hun leveranciers af te dwingen dat zij inzicht geven in welke stoffen in de geleverde producten gebruikt zijn. Voor goederen die van buiten de Europese Unie komen is het nog moeilijker om informatie over de aanwezigheid van ZZS in het geleverde product te krijgen. Er is behoefte aan adequate productinformatie aan de 'voorkant' van de productieketen. Dat geldt voor risicobedrijven, voor kleine bedrijven en voor afvalbedrijven. Alleen als die informatie beschikbaar is, kunnen zij voldoen aan de wettelijke informatie- en minimalisatieplicht.

Op het vlak van informatievoorziening is al veel geregeld. De indeling van het veiligheidsinformatieblad (VIB) is vastgelegd in de REACH wetgeving, de Europese Unie heeft in het CLP (Classification, Labelling and Packaging) voor ongeveer 4.000 stoffen een gevaarsindeling, etikettering en verpakking verplicht gesteld. Toch constateren we dat bedrijven en Omgevingsdiensten in de praktijk de gewenste informatie niet kunnen vinden. Wij pakken die handschoen graag met het Rijk op.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding, achtergrond en huidig beleidskader	10
2. Opzet	17
3. Resultaten deelprojecten	18
3.1 Deelproject 1a: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht gemeenten	18
3.2 Deelproject 1b: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht provincie	21
3.3 Deelproject 2: knelpunten uitvoeringspraktijk	25
3.4 Deelproject 3: onderwijsprogramma VTH taken	29
4. Conclusies en aanbevelingen	31
Bijlage 1. Literatuur/ gebruikte bronnen	35
Bijlage 2. Begrippenlijst	38
Bijlage 3: Projectorganisatie	39

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 (inleiding en achtergrond) gaan we in op het waarom van het project 'Decentrale benadering ZZS' en geven we inzicht in het huidige beleidskader ZZS als vertrekpunt voor het onderzoek. In hoofdstuk 2 (Opzet) geven we een korte toelichting op het hoe van het project, namelijk de stappen die we met elkaar hebben gezet. Hoofdstuk 3 geeft daarna een korte samenvatting van de opzet, resultaten en conclusies van verschillende deelprojecten waaruit het project is opgebouwd. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen op een rij.

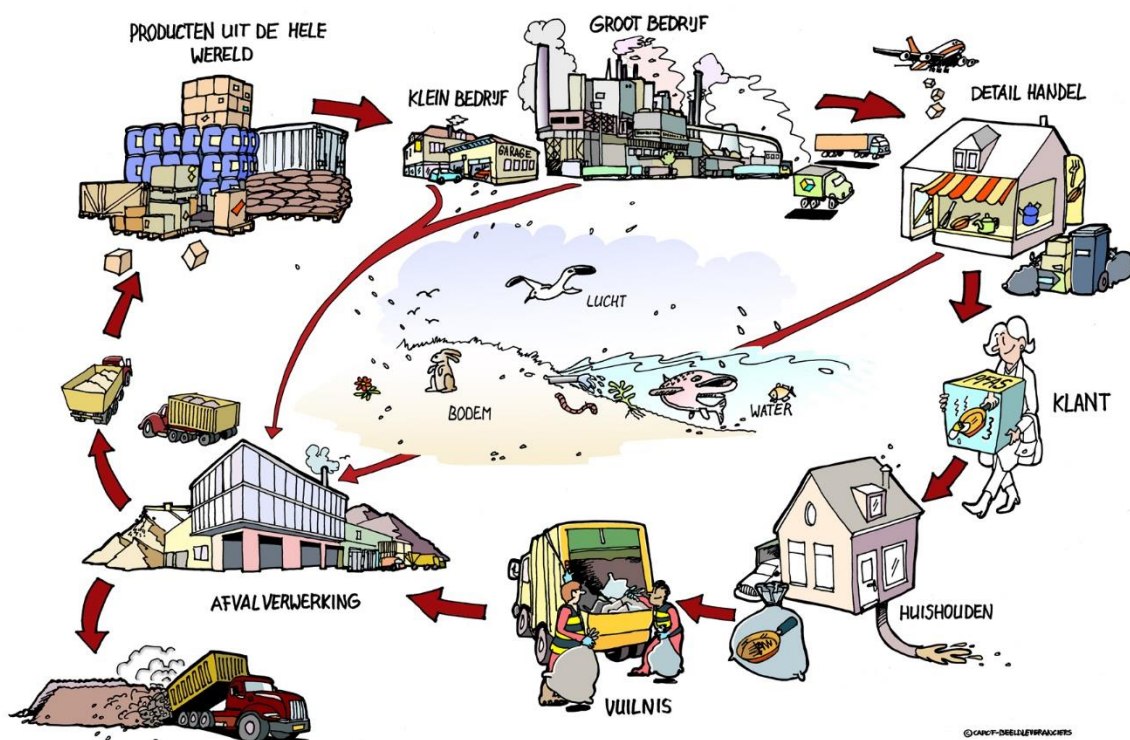
De projectplannen en de resultaten van de verschillende deelprojecten worden in een separaat bijlagenrapport meer in detail beschreven.

1. Inleiding, achtergrond en huidig beleidskader

Nieuwe stoffen in de leefomgeving

We worden steeds vaker geconfronteerd met nog onbekende, niet genormeerde stoffen en nieuwe 'typen' verontreinigingen in Nederland. Vaak is onduidelijk in hoeverre deze stoffen onder bepaalde omstandigheden of in een bepaald gebied kunnen leiden tot een onveilige situatie. Van tenminste 1.500 van deze stoffen is bekend dat de aanwezigheid ervan in de leefomgeving risico's met zich meebrengen. Deze stoffen staan bekend als 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS). Van minstens 300 andere stoffen en stofgroepen is nog onvoldoende bekend om ze als ZZS te kwalificeren. Die duiden we als potentiële ZZS (pZZS). Het RIVM bewaakt in Nederland de lijst van pZZS en ZZS en draagt bij in het onderzoeken ervan. Voor de groep van meer dan 1.500 ZZS geldt de wettelijke verplichting om gebruik en emissies te minimaliseren.

In de praktijk blijkt het vooralsnog moeilijk om de belasting van de leefomgeving door ZZS effectief te beperken. Bronnen (emissie), verspreiding en blootstellingsroutes zijn nauwelijks in beeld (figuur 2). Mede hierdoor wordt bij het afgeven van sectorale vergunningen vaak (te) weinig rekening gehouden met de risico's die in een ander domein kunnen ontstaan en komen eventuele risico's (te) laat in beeld. Dit kan leiden tot spanning tussen burgers, bedrijven en overheid. In sommige gevallen is de onrust zo groot, dat er stagnatie optreedt van gewenste ontwikkelingen, zoals woningbouw. De PFAS-crisis is daar het eerste grote voorbeeld van.



figuur 2 Emissiereductie is een belangrijk element binnen het ZZS beleid en het streven naar een gifvrije leefomgeving. ZZS stoffen worden ingevoerd, geproduceerd, geëmitteerd, toegepast in producten, verwerkt en hergebruikt. ZZS zijn daarmee een onlosmakelijk onderdeel van de circulaire economie. Als gevolg hiervan komen ZZS ook via een groot aantal (nog) minder goed gedefinieerde routes vrij in het milieu. ©Carof-beeldleveranciers

De combinatie van het Europese REACH beleid met het Nederlandse ZZS-emissiebeleid vormen een belangrijke basis voor het streven naar een 'gifvrije' samenleving. Tegelijkertijd constateren we dat dit einddoel niet op korte termijn bereikt zal worden. Niet alleen zijn er inmiddels veel niet genormeerde stoffen in de economie aanwezig, ook worden voortdurend nieuwe stoffen ontdekt en gebruikt die nog niet binnen de REACH of ZZS kaders worden afgedekt.

ZZS vormen daarmee een wat in de Engelstalige literatuur een 'wicked problem' wordt genoemd; een complex probleem dat moeilijk oplosbaar is doordat in een weerbarstige bestuurlijke en maatschappelijke context gewerkt moet worden aan de hand van onvolledige informatie, nog niet uitgekristalliseerde richtlijnen en soms tegenstrijdige belangen. De ZZS-problematiek is daarmee een beleidsuitdaging die zich niet leent voor dashboardmanagement en top down sturing maar die ook niet 'werkende weg' kan worden opgelost. Het is onze overtuiging dat we deze opgave alleen als één overheid, en samen met het bedrijfsleven op kunnen pakken.

Aanleiding

Een goed beeld van het gebruik van ZZS door bedrijven is een belangrijke voorwaarde om gebruik en emissies van ZZS te kunnen minimaliseren. Gemeenten en provincies lopen daarbij in de uitvoering tegen een aantal praktische problemen op. Allereerst is er gebrek aan kennis om de uitgangssituatie goed in beeld te brengen, zowel bij de eigen organisatie als bij de Omgevingsdiensten en de bedrijven. Soms is de kennis wel aanwezig maar voor de betreffende organisaties lastig toegankelijk. Het blijkt vooral 'lager' in de keten lastig om aan de informatieplicht te voldoen. Deze signalen uit de praktijk hebben geleid tot de voorbereiding en uitvoering van het project *Decentrale benadering ZZS*. Via een experiment met een uitvraag aan bedrijven waar de gemeente het bevoegd gezag is en op basis van een evaluatie van de landelijk geregisseerde uitvraag van provincies aan risicobedrijven zet dit project een eerste kleine stap richting het in beeld krijgen van aard en omvang van de problemen waar gemeenten, provincies en omgevingsdiensten in de praktijk tegen aan lopen.

Opgave(n)

Het project richt zich echter niet alleen op inzicht in de ZZS-situatie bij bedrijven. Om te komen tot een passende aanpak van ZZS moet op meerdere fronten aan beleid- en uitvoering worden gesleuteld. Door de PFAS-problematiek (stagnatie grondverzet), de kunstgrasproblematiek (onrust rond de mogelijke risico's van rubber korrels voor mens en milieu) en incidenten zoals bij TATA Steel zijn vier verbeterpunten aan het licht gekomen:

- **Er is behoefte aan meer technische kennis** – Er zijn nog vele vragen rond het gedrag, het gebruik en het voorkomen in het milieu, die meer fundamentele kennisontwikkeling vergen. Tegelijkertijd blijkt bestaande (basis)kennis op decentraal niveau niet altijd beschikbaar of aanwezig te zijn.
- **Er ligt een organisatorische opgave** - Onbekendheid met de aard van de problematiek maakt het lastig om partijen te mobiliseren om aan de slag te gaan met de opgave.
- **Er is behoefte aan breder, meer integraal beleid** – ZZS belanden niet alleen in het milieu via een paar grote emissiebronnen, mensen komen op allerlei manieren in aanraking met ZZS. De huidige wet- en regelgeving sluit onvoldoende aan op de diffuse verspreiding.
- **Er ligt een bestuurlijke opgave** – Gemeenten worden onder de Omgevingswet de eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van de leefomgeving en dus ook voor de consequenties

van de ZZS daarbinnen. Die gewenste integrale en decentrale benadering sluit echter (nog) niet aan bij de huidige capaciteit van de decentrale overheden.

Samenwerken aan veiligheid

Door verschillende partijen wordt nagedacht over de veranderopgave. Het Bestuurlijk Omgevingsberaad geeft ZZS en milieu specifiek aandacht in haar programma 'Impuls Omgevingsveiligheid' (IOV), een programma dat zich richt op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van Omgevingsveiligheid. Ook wordt gewerkt aan de verbetering van de kennispositie van professionals in de uitvoering. Middels het project *Integrale Beleidsaanpak Stoffen (IBaS)* richt het ministerie van IenW zich in het project "Naar een breed en integraal milieubeleidskader voor ZZS" op de systematiek van de wet- en regelgeving rond ZZS.

VNG en IPO hebben de handen in elkaar geslagen om aan de gewenste verbeterslag in beleid en uitvoering een impuls te geven. We zijn samen gestart met het project 'Decentrale benadering ZZS' om de samenhang in het ZZS-beleid te versterken, de uitvoeringskracht van gemeenten te vergroten, het inzicht in de lokale ZZS-situatie te vergroten en de kennis over ZZS bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers te verbeteren. Gecombineerd vormen deze trajecten belangrijke eerste stappen richting de gezamenlijke aanpak.



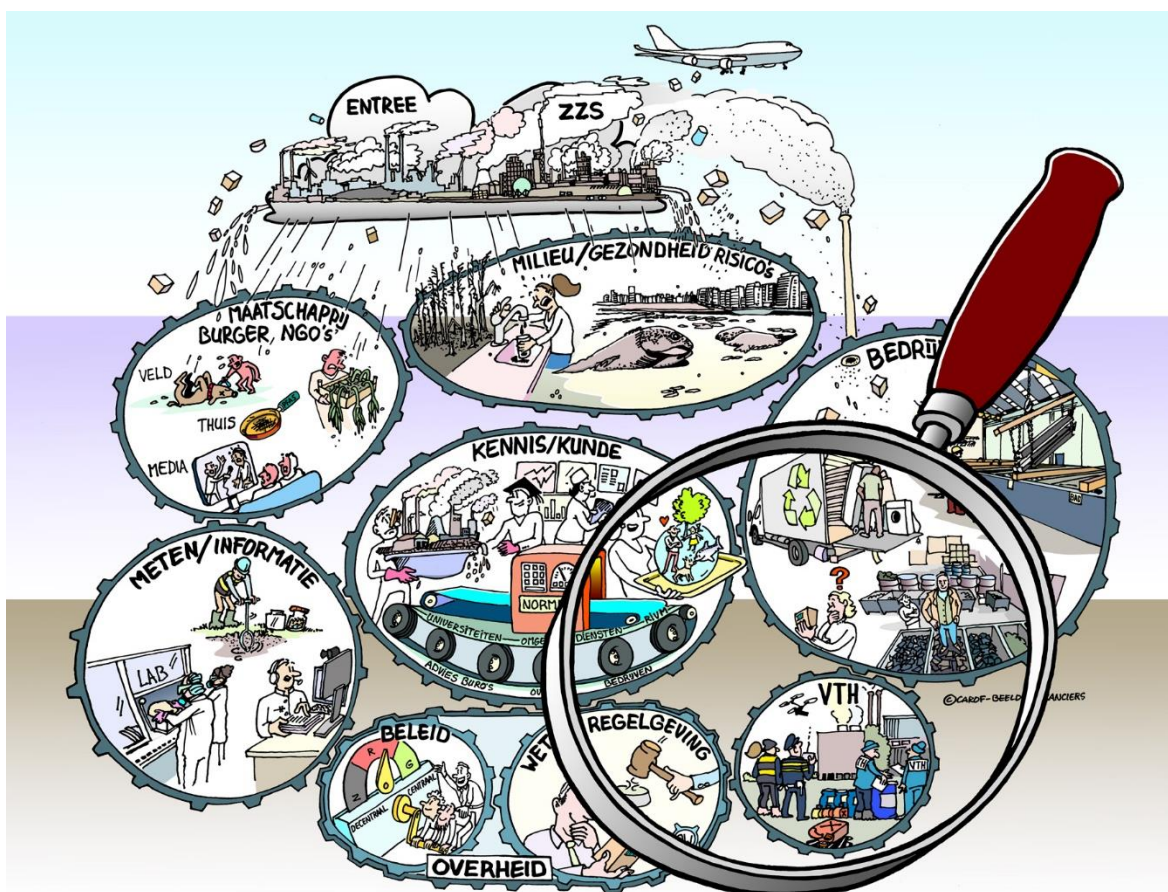
Centrale vraag 'Decentrale benadering ZZS'

De centrale vraag binnen ons project 'Decentrale benadering ZZS' was hoe de decentrale overheden als bevoegd gezag de ZZS-problematiek zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen oppakken. Om deze vraag te beantwoorden zijn de VNG en het IPO een unieke en effectieve samenwerking aangegaan met Omgevingsdienst NL, RIVM en VNO/NCW-MKB. Het project is mede gefinancierd uit cluster 6 van de Gezamenlijke Samenwerkingsagenda Versterking Omgevingsveiligheid.

Het project 'decentrale benadering ZZS' richt zich primair op de uitdagingen rond vergunningverlening, toezicht en handhaving bij vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven die onder het bevoegd gezag van de decentrale overheden vallen met ZZS werken (figuur 3).

Binnen dit project hebben we drie aspecten nader bekeken:

1. Wat is de lokale ZZS-situatie en wat zegt dat over de huidige aanpak van ZZS?
2. Hoe verhouden beleid en uitvoeringspraktijk zich op het gebied van ZZS tot elkaar?
3. Is er voldoende kennis op het gebied van ZZS (bij bestuurders, vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en bedrijven) om lokaal aan de slag te gaan met beleid en spelregels en om het beleid te implementeren?



Figuur 3. De ZZZ problematiek kent vele facetten. Het project 'Decentrale benadering ZZZ' richt zich primair op de kennis en informatie die nodig is om te voldoen aan de VTH taken. ©Carof-beeldleveranciers

Context: Het huidige beleid ZZZ

Om de verbeteropgave op haar waarde te kunnen schatten is het belangrijk kennis te nemen van het huidige beleid rond de aanpak van ZZZ in Nederland. Vanaf 2016 pakt de overheid emissies van ZZZ naar het milieu met voorrang aan. De kern van het huidige ZZZ-beleid is het beperken van emissies naar het milieu en de leefomgeving.

De doelen van het ZZZ-beleid kunnen op verschillende manieren worden bereikt:

- Door een aanpak aan de bron (voorkomen emissie): voorkomen dat ZZZ in het milieu terecht komen.
- Door het stimuleren van innovatie en substitutie: vervanging van ZZZ door minder gevaarlijke stoffen of vervanging van processen waardoor ZZZ niet meer nodig zijn en/of niet meer vrijkomen.
- Door minimalisatie (beperken emissie): als emissies van ZZZ niet zijn te voorkomen, worden deze geminimaliseerd.

- Door het productieproces continu te verbeteren: elke vijf jaar dienen bedrijven te onderzoeken of ze via de bronaanpak of via minimalisatie de emissies verder kunnen verminderen. Bedrijven zijn ook verplicht daarover te rapporteren aan het bevoegd gezag.

Preventie

Het preventiebeleid richt zich op het voorkomen en beperken van emissies. De minimalisatie en informatieplicht geldt voor alle vergunningplichtige bedrijven. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar de Brzo-plichtige bedrijven (Besluit risico's zware ongevallen 2015). Dat zijn bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is en waar vanuit de aard van de bedrijvigheid de grootste emissies worden verwacht.

Het beleid is vastgelegd in het Activiteitenbesluit. Het verplicht bedrijven hun lozingen en uitstoot van ZKS naar water en lucht te voorkomen of, als dat niet haalbaar blijkt, deze zoveel mogelijk te beperken. Bedrijven zijn verplicht om zich continu te verbeteren. Iedere vijf jaar dienen ze te onderzoeken of ZKS voorkomen en zo ja, of de toepassing geminimaliseerd kan worden of vervangen door minder gevaarlijke stoffen.

Er is in het beleid minder aandacht voor de ZKS die al in de leefomgeving aanwezig zijn. Het feit dat deze vervuilingen heel diffuus zijn en het om 1.500 verschillende stoffen gaat waarvan we vaak nog niet weten of de vervuiling ook tot acute risico's leidt, maakt de aanpak daarvan erg lastig.

VTH

Voor andere (niet-Brzo) bedrijven geldt dat ze bij vergunningplichtige activiteiten informatie moeten leveren met betrekking tot de emissie van ZKS. Het bevoegd gezag neemt in de vergunning voorschriften op voor emissiebeperking en verbetering die op gezette tijden in de praktijk getoetst worden door toezichthouders. Wanneer bedrijven niet volgens de voorschriften werken, wordt handhavend opgetreden door het bevoegde gezag. Gezamenlijk wordt dit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving genoemd (VTH).



Regelgeving uit Europa

Ook Europa zet stappen om de verspreiding van ZKS in het milieu te voorkomen. In de REACH verordening (Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën) heeft de Europese Unie voor een aantal stoffen autorisaties (verbod tenzij vrijstelling) of restricties (beperkingen) vastgelegd voor productie, handel, verwerking, vervoer, opslag en gebruik. De stoffen en hun autorisaties en/of restricties zijn vastgelegd. REACH, het OSPAR verdrag⁵, de Kaderrichtlijn Water en de POP verordening⁶ (persistente organische

⁵ Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Het verdrag vervangt het Oslo-verdrag en Parijs-verdrag (OSPAR komt van "Oslo" en "Parijs")

⁶ Het Verdrag van Stockholm (Verenigde Naties) heeft als doel bescherming van mens en milieu door het beperken van productie en gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's Persistente organische verontreinigende stoffen).

verontreinigende stoffen) hanteren verschillende lijsten van stoffen waarvan het gebruik en/of de uitstoot moet worden verminderd. Het RIVM heeft deze lijsten gebundeld in de ZZS-lijst.

De rol van provincie en gemeente

Provincie en gemeente spelen vooral bij de uitvoering van het beleid een cruciale rol. Via vergunningverlening aan bedrijven en als bevoegd gezag voor het toezicht op die bedrijven, leveren zij een actieve bijdrage aan het voorkomen of beperken van ZZS-emissies. Tegelijkertijd hebben provincie en gemeente, via de Wet bodembeheer en het besluit bodemkwaliteit een rol bij het saneren en beheersen van al bestaande en toekomstige ZZS-vervuiling van de bodem. Bij de invoering van de Omgevingswet verschuift die taak voor een groot deel naar de gemeente, wat voor gemeenten een aantal nieuwe organisatorische vraagstukken, beleidsverantwoordelijkheden en financiële risico's met zich meebrengt.

Tot slot hebben gemeenten een sleutelpositie bij het benutten van afval in het kader van de circulaire economie, naast die van provincies voor afvalverwerkende bedrijven. En dus ook bij het voorkomen dat vervuilde stoffen via die lijn terechtkomen in de leefomgeving. Bedrijven in de branche spreken steeds vaker over 'grondstoffen' in plaats van 'afval'. Grondstoffen waarvan vaak niet bekend is of zij ZZS bevatten.

De Omgevingsdienst voert uit

De VTH-taken van provincies en gemeenten worden sinds 2010 verplicht uitbesteed aan de Omgevingsdiensten. Naast een verplicht basispakket kunnen gemeenten en provincies aanvullende taken aan de Omgevingsdienst meegeven. Zes van de negenentwintig omgevingsdiensten zijn gespecialiseerd in vergunningverlening aan en houden van toezicht en handhaving op de bedrijven die zijn geclassificeerd als Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)-bedrijven. In de praktijk zijn dat bedrijven die werken met giftige, ontvlambare of explosieve stoffen waarvoor een bijzondere vergunning nodig is. De provincies zijn het bevoegd gezag voor deze Brzo.

De Omgevingsdiensten zijn de organisaties die de informatie moeten ophalen bij de bedrijven, vergunningaanvragen behandelen en de meldingsplichten moeten monitoren. Ze moeten zich daarbij baseren op de door de bedrijven (verplicht) aangeleverde informatie.

Zij zijn ook de partij die in eerste instantie met de bedrijven kijken naar het voorkomen en beperken van emissies en het uitvoeren van mogelijke aanpassing van productieprocessen, vermijdings- en reductieprogramma's (de zgn. V&R-programma's bij bedrijven).

Veranderingen door de Omgevingswet

Van oudsher is de milieuregelgeving sectoraal georganiseerd en is de kennis over het gedrag van stoffen in de verschillende milieucompartimenten versnipperd. Lucht, water en bodem zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Risicovolle stoffen komen vrij bij activiteiten, verspreiden zich via de lucht en het water en belanden uiteindelijk in de bodem. Vanuit de uitgangspunten van de Omgevingswet zal nog meer dan nu vanuit een breed perspectief naar de ZZS-problematiek worden gekeken. Een goede zaak, want alleen dan kan de afweging tussen benutten en ontwikkelen van de leefomgeving echt worden gemaakt.

Gemeenten en provincies worden voor het maken (en beleidsmatig vastleggen) van die afweging het bevoegd gezag, met de Omgevingsdiensten als uitvoerders. Zij zijn zich dan ook zo goed mogelijk aan het voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Maar bij die voorbereiding zien

we dat nog lang niet alle gemeenten en Omgevingsdiensten in voldoende mate beschikken over de noodzakelijke specialistische kennis, kunde en capaciteit die voor het vervullen van die rol noodzakelijk is.

Afbakening project

Mede vanuit de wens om de VTH taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) te optimaliseren richt het project 'decentrale benadering ZZS' zich op de vraag welke bedrijven met ZZS werken. Het project beperkt zich daarbij tot bedrijven die onder het bevoegd gezag van de decentrale overheden vallen (BRZO bedrijven en afvalverwerkers bij provincies, vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven bij gemeenten). Met betrekking tot de (vergunningplichtige en meldingsplichtige) bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen heeft het onderzoek zich beperkt tot de regio achterhoek.

Een belangrijk element binnen het onderzoek is het verbeteren van de kennis- en informatievoorziening rond ZZS bij de decentrale overheden, de omgevingsdiensten en de bedrijven.

Het project richt zich op één aspect van de 'ZZS-keten', het gebruik en verwerking van ZZS door bedrijven. Om tot een evenwichtige en geïntegreerde benadering van ZZS te komen zullen andere elementen van de keten in andere studies en onderzoeken moeten worden onderzocht. Denk daarbij aan:

- De entree (via producten, halffabricaten maar ook via de lucht en rivieren komen ZZS ons land en onze economie binnen);
- De systeemanalyse (hoe verspreiden ZZS zich vanuit bedrijven en consumenten in het milieu, en wat zijn daar de effecten);
- Signalering en preventie (welke maatregelen en instrumenten zijn effectief, en op welke wijze kunnen deze beleidsmatig verankerd worden);
- De kennis infrastructuur (het voor de uitvoeringspraktijk toegankelijk maken van wetenschappelijke kennis, het richting kennisinstituten vertalen van praktische vraagstukken).

2. Opzet

Bij het opzetten van het project 'Decentrale Benadering ZZS' zijn we te werk gegaan vanuit de idee dat de uitdagingen rond ZZS alleen kunnen worden aangepakt door het Rijk, de decentrale overheden en het bedrijfsleven gezamenlijk. Het ministerie richt zich in het project "Naar een breed en integraal milieubeleidskader voor ZZS" op de systematiek van de wet- en regelgeving rond ZZS. In het project "Decentrale benadering ZZS" richten de decentrale overheden zich op de uitdagingen in de uitvoeringspraktijk. Gecombineerd vormen deze trajecten belangrijke eerste stappen richting de gezamenlijke aanpak.

Vanuit de opgaven in de uitvoeringspraktijk hebben we vier deelprojecten geformuleerd om de decentrale ZZS-situatie in beeld brengen en inzichtelijk te maken wat gemeenten en provincies in de praktijk zelf kunnen oplossen. Hierbij is zowel gebruik gemaakt van de ervaringen van de betrokken partijen als van de kennis van het RIVM.

Deelproject 1a: Het vergroten van het inzicht in de lokale ZZS-situatie, gericht op (vergunningplichtige of meldingsplichtige) bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen.

Gemeenten en Omgevingsdiensten hebben (en ontvangen) onvoldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de ZZS-situatie van de bedrijven waarvoor zij de vergunningverlener zijn. Om antwoord te krijgen op de vraag op welke wijze een betrouwbaar beeld kan worden verkregen, heeft de Omgevingsdienst Achterhoek geëxperimenteerd met een uitvraag.

Deelproject 1b: Het vergroten van het inzicht in de lokale ZZS-situatie, gericht op bedrijven die onder het toezicht van de provincie vallen (waaronder BRZO-bedrijven).

Uit zorg over de emissies van ZZS en een aantal incidenten zijn de provincies in 2018 gestart met een uitvraag naar het gebruik van (p)ZZS bij bedrijven waar zij het bevoegd gezag voor zijn. In dit deelproject hebben we dat proces gezamenlijk geëvalueerd en geprobeerd het inzicht in de ZZS-situatie bij risicovolle bedrijven en afvalverwerkende bedrijven in beeld te brengen.

Deelproject 2: Het versterken van de samenhang en de uitvoering van het ZZS-beleid.

In dit deelproject hebben we vanuit de verschillende invalshoeken van provincie, gemeente, omgevingsdienst, bedrijf en kennis de knelpunten in de uitvoeringspraktijk geïnventariseerd. Daarbij is specifiek gekeken naar de (effectiviteit van) de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving door provincies en omgevingsdiensten.

Deelproject 3: Het vergroten van de kennis over ZZS bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

Vanuit de behoefte aan kennis over ZZS in de uitvoering hebben we in het vierde deelproject een 'startpakket' voor een onderwijsprogramma ZZS ontwikkeld. Het startpakket is gericht op medewerkers van omgevingsdiensten en heeft een focus op de informatie die nodig voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. We zien het startpakket als een opstap naar een uitgebreider en meer compleet onderwijsprogramma.

3. Resultaten deelprojecten

In dit hoofdstuk hebben we de uitvoering, resultaten en conclusies van de vier deelprojecten samengevat. Voor een uitgebreide rapportage van de deelprojecten verwijzen we naar het separate 'Bijlagenrapport 'Decentrale benadering ZZS''.

3.1 Deelproject 1a: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht gemeenten

De uitvraag van Omgevingsdienst Achterhoek

Al in 2019 hebben de Omgevingsdiensten gewezen op het feit dat de bedrijven waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, bij de provinciale inventarisaties naar het gebruik van ZZS buiten beeld zijn gebleven. Gemeenten en Omgevingsdiensten beschikken daardoor over onvoldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de ZZS-situatie bij bedrijven waarvoor zij de vergunningverlener zijn. Om antwoord te krijgen op de vraag op welke wijze een betrouwbaar beeld kan worden verkregen van de ZZS-situatie bij die bedrijven, heeft de Omgevingsdienst Achterhoek geëxperimenteerd met een uitvraag. Met het oog op de beschikbare tijd en op basis van de ervaringen van de uitvraag door de provincies (zie deelproject 1b) zijn de afvalbedrijven niet meegenomen in de uitvraag en zijn alleen de 'zwaardere' ZZS gerelateerde bedrijven uit het bestand van de Omgevingsdienst aangeschreven. De uitvraag heeft zowel waardevolle informatie opgeleverd met betrekking tot het gebruik van ZZS bij vergunnings- en/of meldingsplichtige bedrijven in de Achterhoek als inzicht in het uitvoeren en invullen van een uitvraag zelf.

Voldoende respons

Met een respons van ongeveer 50% is het project, zeker gelet op de beperkte tijdsduur en de complexiteit van het onderwerp, geslaagd te noemen (zie tabel 3.1). 40 van de 55 aangeschreven vergunningsplichtige bedrijven (73%) en 107 van de 266 aangeschreven meldingsplichtige bedrijven (40%) hebben een ingevulde vragenlijst ingeleverd. Van de 147 meldingsplichtige bedrijven die in eerste instantie niet hebben gereageerd hebben 27 na nabellen alsnog een lijst ingevuld. Veel bedrijven die geen lijst hebben ingevuld geven aan de vragen te hebben uitgezet bij hun leveranciers of adviseur, maar van hen nog geen reactie hebben ontvangen.

Er blijkt weinig verschil in beantwoording tussen de meldingsplichtige en vergunningsplichtige bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen. Tenzij anders vermeld (een aantal vragen zijn specifiek op één van de groepen gericht) gelden de antwoorden voor beide groepen.

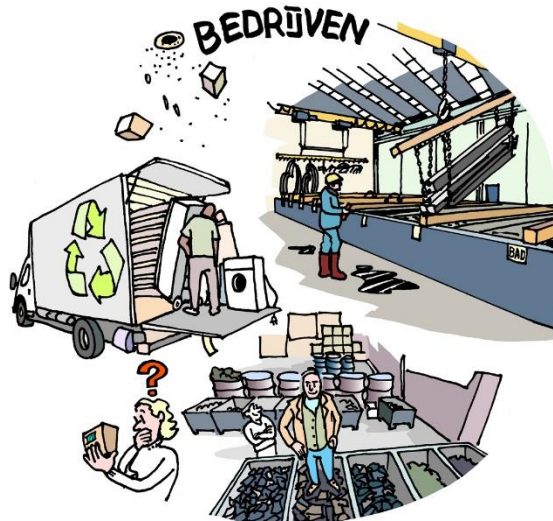
Tabel 3.1 Respons op pilot "Uitvraag Omgevingsdienst Achterhoek".

	Aantal Vergunningsplichtig	Aantal Meldingsplichtig
Ingeleverde vragenlijsten	40	107
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze geen ZZS hebben en/ of nog bezig zijn met de vragenlijst	7	26
Via mail/ telefoon aangegeven dat ze wel ZZS hebben	1	0
Vanuit inspectie antwoorden dat ze geen ZZS hebben	2	0
Geen reactie	3	105
Bedrijf niet meer in werking/ niet kunnen bereiken	2	28
<i>Totaal</i>	55	266

Lessen ten aanzien van het doen van een uitvraag

Een belangrijke les is dat het selecteren van bedrijven vanwege de grote aantallen en de diversiteit veel tijd vergt. De RIVM-tool 'ZZS navigator' blijkt een waardevolle aanvulling op de praktische ervaringen van toezicht en handhavers. Een aandachtspunt is wel dat de bedrijfstypen in de ZZS-navigator niet altijd overeenkomen met de branche-typen die door de Omgevingsdiensten in hun VTH-systemen worden onderscheiden.

Ook het aanschrijven van de bedrijven en het toelichten van de uitvraag is tijdrovend. Bedrijven zitten immers niet echt op een uitvraag te wachten, soms ook vanuit de angst dat ze bepaalde stoffen niet meer mogen gebruiken. Daardoor is het animo bij bedrijven om zich in de uitvraag te verdiepen beperkt. Zeker bij de meldingsplichtige bedrijven blijkt ook de verwerking van de aangedragen informatie door de grote verschillen in de wijze van beantwoording een forse klus.



Het door de Omgevingsdienst opgestelde en verstrekte voorlichtingsmateriaal met betrekking tot (het beoordelen van) ZZS bleek vaak toch nog te ingewikkeld voor de ondernemers met zeer beperkte kennis rond ZZS. Het helpt om de informatievoorziening in samenwerking met VNO-NCW op te pakken.

Naar aanleiding van de reacties van de vergunningsplichtige bedrijven is de vragenlijst voor de meldingsplichtige bedrijven in Word aangeleverd, waardoor deze beter ingevuld kon worden. Ook is de folder over het beoordelen of een stof een ZZS is gebruiksvriendelijker gemaakt.

Lessen over de kennis bij bedrijven

Bij het experiment in de Achterhoek waren de bedrijven over het algemeen meewerkend (ook vanuit een streven naar veiligheid voor hun eigen medewerkers). Bijna 90% van de bevroegde bedrijven in de Achterhoek geeft aan bekend te zijn met ZZS en personen in dienst te hebben die kunnen bepalen of een stof een ZZS is. Uit de antwoorden op de inhoudelijke vragen blijkt tegelijkertijd dat de kennis rond ZZS nog beperkt en globaal is. Dat maakte het invullen van de vragenlijst ook vaak lastig. Bedrijven vonden bijvoorbeeld het aangeven van luchtemissies heel moeilijk, ze wisten niet altijd hoeveel een afzuiging daadwerkelijk tegenhoudt.

De helft van de bedrijven geeft aan dat de producten die ze gebruiken worden getoetst op ZZS en 33% van de bedrijven geeft aan het gebruik van ZZS actief te verminderen. Daarbij valt op dat bedrijven met een KAM coördinator⁷ vaak aangeven op dit vlak géén beleid te hebben. Ongeveer

⁷ Een KAM-coördinator is iemand binnen een bedrijf die verantwoordelijk is voor de kwaliteit, arbeidsomstandigheden en het milieuvriendelijk handelen van de organisatie. In (middel)grote bedrijven is dit vaak een functie op zich, maar in kleinere bedrijven is de KAM-coördinatie een neventaak.

de helft van de bedrijven die aangeven dat ze ZZS hebben, kunnen ook het verbruik per jaar aangeven.

Als het gaat om de 5-jarige wettelijke rapportageplicht ten aanzien van het beperken van emissies bleek 80% van de vergunningsplichtige bedrijven daar niet van op de hoogte.

Er gaat informatie verloren in de keten

Slechts 20% van de bedrijven geeft aan dat hun leverancier⁸ hen wijst op aanwezigheid van ZZS in hun producten. En dat gebeurt in bijna alle gevallen alleen via de veiligheidsinformatiebladen.



Gebruikers/bedrijven zien het doorzoeken van productinformatie op de aanwezigheid van ZZS niet als reguliere taak. Veel bedrijven zijn van mening dat de informatie over ZZS die wordt gevraagd 'aan de voorkant', aan het begin van de keten, geregeld moet worden. Wettelijk is al geregeld dat een producent van een stof/halffabricaat/eindproduct vastlegt of er ZZS in het product aanwezig zijn. De leverancier van het product zou daar de gebruiker vervolgens over moeten informeren. Geconcludeerd wordt dat deze informatieplicht in de praktijk nog niet goed werkt. Daarnaast gaven veel bedrijven aan een loket te missen waar ze hun vragen rondom ZZS kunnen stellen.

Inzicht het gebruik van ZZS

59% van de vergunningplichtige en/of meldingsplichtige bedrijven in de Achterhoek gaf aan dat er ZZS in hun bedrijf aanwezig zijn. Een aantal bedrijven gaf aan niet bekend te zijn met de aanwezigheid van ZZS, terwijl de branche waarin deze bedrijven werkzaam zijn wel met ZZS werkt. Het is daarom aannemelijk dat werkelijke percentage van bedrijven die met ZZS werken hoger ligt.

ZZS worden in zeer uiteenlopende onderdelen van het productieproces gebruikt: Coaten, lassen, spuiten, impregneren, lijmen, beitsen, voorbehandelen, wassen, schoonmaken, smeren, draaien/frezen, afvullen naar kleinverpakkingen, UV lakken, inkjet-printen (op folie), flexodrukken en lamineren, vanuit zuurkasten, dieselmotoremissie, gebruik van oplosmiddelen. 14% van de bedrijven geeft aan dat ze ZZS houdende producten maken en 29% geeft aan dat ze ZZS houdende afvalstoffen afvoeren. Ook vanuit de (vergunningplichtige en meldingsplichtige) bedrijven die onder toezicht van de gemeenten vallen komen ZZS dus in de maatschappij en in het afval terecht.

Slechts een enkel bedrijf kan iets vertellen over de luchtemissie. De meeste bedrijven geven aan geen luchtemissie te hebben, terwijl dat vaak op basis van het productieproces wel waarschijnlijk is. Bedrijven geven aan luchtemissies lastig te vinden en bijvoorbeeld niet te weten hoeveel de afzuiging daadwerkelijk tegenhoudt.

Slechts 4 bedrijven geven aan ZZS te lozen. Veel bedrijven geven aan dat er geen gevaarlijke stoffen op het riool geloosd worden, maar dat dat nooit echt nader is onderzocht.

⁸ Wel hebben veel bedrijven naar aanleiding van onze uitvraag email contact gezocht met de leverancier, zelfs dusdanig dat de leveranciers zich gingen afvragen waarom dit alleen in de Achterhoek een item was.

Conclusie

Hoewel het zicht op de meldingsplichtige bedrijven door de geringere respons minder is dan dat op de vergunningsplichtige bedrijven, kan op basis van dit deelproject worden geconcludeerd dat niet alleen in de zware categorieën bedrijvigheid ZZS aanwezig zijn. Ook in veel lichte industrie wordt met ZZS gewerkt. In de Achterhoek zijn tenminste 54 bedrijven die mogelijk ZZS uitstoten. Tenminste 4 bedrijven lozen ZZS op het riool. Dit toont aan dat de verspreiding van ZZS in het milieu niet alleen veroorzaakt wordt door een aantal grote emissies. De verspreiding kan daarom veel diffuser zijn dan op grond van de grote emissies wordt verwacht.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande lessen bevelen we het volgende aan:

- Richt een (landelijke) helpdesk in voor ZZS, waar ook bedrijven met hun vragen terecht kunnen. Vanwege hun toetsende rol kunnen de omgevingsdiensten deze rol niet automatisch vervullen. De opzet van een voor overheden en bedrijven toegankelijke (en gezamenlijk getrokken) landelijke helpdesk moet daarom nader worden onderzocht.
- De uitvraag bij bedrijven kost veel tijd en energie van de Omgevingsdiensten en moet daarom goed georganiseerd worden. Aanbevolen wordt om vanuit de gezamenlijke overheden en het bedrijfsleven te onderzoeken hoe de uitvraag het best kan worden georganiseerd en gefinancierd.
- Als je aan de slag gaat met een uitvraag:
 - o Werk actief samen met VNO-NCW en eventueel andere brancheorganisaties bij het creëren van draagvlak voor de uitvraag bij bedrijven.
 - o Neem minimaal een jaar de tijd voor de daadwerkelijke uitvoering en interpretatie van de uitvraag. Werk waar mogelijk met meerkeuzevragen om de antwoorden beter te kunnen verwerken en te vergelijken.
 - o Wees je bij het opstellen van de uitvraag bewust van de nu nog beperkte kennis over ZZS bij bedrijven.

3.2 Deelproject 1b: de ZZS-situatie bij bedrijven onder toezicht provincie

Achtergrond en doel

Uit zorg over de emissies van ZZS en een aantal incidenten zijn de provincies in 2018 gestart met een uitvraag naar het gebruik van (p)ZZS bij bedrijven waar zij het bevoegd gezag voor zijn. Omdat daaruit bleek dat afvalbedrijven nauwelijks zicht hebben op de aanwezigheid van ZZS in de afvalstromen, is in 2020 in samenspraak met de afvalbranche gestart met het onderzoek naar de aanwezigheid van ZZS in de verwerkingsprocessen. Als onderdeel van het project 'Decentrale benadering ZZS' hebben we de provinciale uitvragen geëvalueerd.

De centrale vragen in de evaluatie waren in dit kader:

1. Welke inzichten heeft de uitvraag over de ZZS-emissies bij bedrijven opgeleverd?
2. Wat is de stand van zaken in de opvolging van de uitvraag?
3. Wat zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor het vervolg op de korte termijn?
4. Wat zijn de implicaties voor de bestuurlijke agenda voor de inzet van VTH in relatie tot de informatie- en minimalisatieplicht ZZS op de langere termijn?

Omdat het doel, de vraagstelling en aanpak van de uitvraag bij risicobedrijven en bij afvalbedrijven verschilde, hebben we ook bij de evaluatie onderscheid gemaakt tussen de beide bedrijfstakken.

Bij de uitvoering van de evaluatie constateerden we dat een aantal Omgevingsdiensten bij de voorbereiding en de verwerking van de uitvraag is afgeweken van de landelijke handreiking, om beter aan te sluiten bij de regionale situatie. Hierdoor is het lastiger om een goed overall beeld te schetsen. De stand van zaken met betrekking tot de uitvraag verschilt daarom per regio (zie 'Bijlagerapport 'Decentrale benadering ZZS'').

Inzicht in het doen van een uitvraag

Het onderzoek naar het gebruik en de emissie van ZZS bij risico- en afvalbedrijven is met een tijdsbesteding van 60 tot 80 uur per bedrijf een tijdrovend proces. Uitgaande van ca 1.000 inrichtingen in Nederland die via de uitvraag zijn benaderd, is met de totale uitvraag indicatief een tijdsbesteding van 70.000 uur gemoeid.

Een uitvraag ZZS bij een afvalbedrijf kost meer tijd dan een uitvraag bij een risicobedrijven. De doorlooptijd van de uitvraag bij afvalbedrijven bedraagt gemiddeld twee tot tweeëneenhalf jaar. Het belangrijkste struikelblok is dat de afvalbedrijven feitelijk geen inzicht (kunnen) hebben in de aanwezigheid van ZZS in het afval dat bij hen binnenkomt en de uitstoot bij de verwerking ervan.

De bereidheid van bedrijven tot medewerking aan de uitvraag is wisselend. Sommige Omgevingsdiensten spreken van een 'soepele' medewerking. Soms waren meerdere 'rondes' nodig om het gevraagde op te halen. In een aantal gevallen moest een handhavingstraject gestart worden.

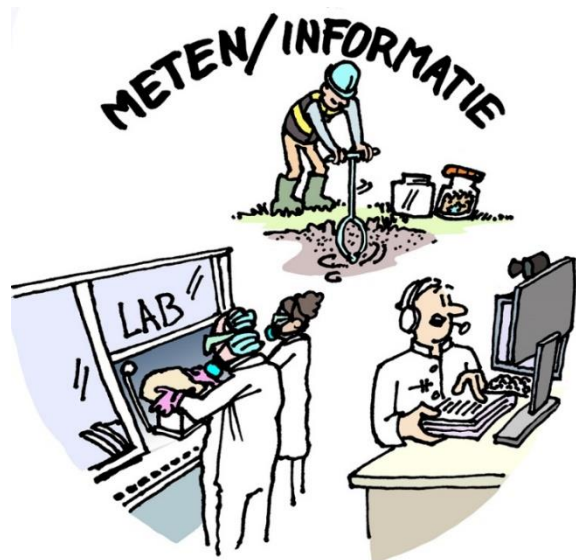
De Omgevingsdiensten geven tenslotte aan dat door het doen van de uitvraag en verwerken van de resultaten de eigen kennis over ZZS én de kennis bij bedrijven is toegenomen.

Inzicht in ZZS-emissies bij risicobedrijven

De meeste risicobedrijven kunnen informatie m.b.t. ZZS in het productieproces, in mengsels en emissies naar de lucht goed aanleveren. De Brzo-Omgevingsdiensten concluderen dat de kwaliteit voldoende is om te kunnen beoordelen of de vergunningen moeten worden geactualiseerd. En of het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR), de milieukwaliteit eisen (MKE) en de emissiegrenswaarden niet worden overschreden. Rond het monitoren van emissies en het onderzoek naar en de implementatie van maatregelen om deze te minimaliseren is veel minder bekend.

Ruim 70% van de risicobedrijven in de uitvraag emitteert één of meerdere ZZS naar de lucht. 40% van de bedrijven loost (indirect) op het water. Slechts 17% van de bedrijven beschikt over een vermijdings- en reductieprogramma (V&R programma).

Bij 50% van de bedrijven blijkt actualisatie van de vergunning noodzakelijk. Dit moet bijvoorbeeld vanwege het niet in de vergunning staan van ZZS die worden verwerkt of omdat bij de vergunningverlening is uitgegaan van verouderde of ontbrekende emissiegrenswaarden.



Inzicht ZZS bij afvalbedrijven

Volgens de Omgevingsdiensten is meer dan driekwart van de afvalbedrijven niet in staat om te voorzien in informatie van voldoende kwaliteit. Bij minder dan een kwart van de bedrijven blijkt de aangeleverde informatie voldoende volledig en betrouwbaar om de emissies te kunnen beoordelen en de vervolgacties te kunnen invullen. De belangrijkste reden is dat ontdoeners (de partijen die hun afval aan de verwerkers aanleveren) vaak niet melden welke ZZS zich in een afvalstroom bevindt. Hierdoor kan de verwerker eventueel aanwezige ZZS (emissies) alleen via (kostbaar) laboratoriumonderzoek vaststellen. Zeker bij heterogene en wisselende afvalstromen is een dergelijk onderzoek bijna onmogelijk. Je moet immers weten wat je gaat meten.

Vervolgstappen

Wat betreft de risicobedrijven is de opvolging van de uitvraag bij de meeste Omgevingsdiensten al gestart. Het accent ligt daarbij op het actualiseren van de vergunningen en het opvragen van V&R-programma's.

Vervolgstappen bij afvalbedrijven

Voor afvalbedrijven is het vrijwel onmogelijk om te voldoen aan de informatie- en minimalisatieplicht. Om 'verspreiding' van ZZS vanuit de afvalketen te verminderen en te vermijden moet eerst een realistische ambitie en programmatische aanpak voor de komende jaren worden geformuleerd. Juist bij de afvalketen is het van belang dat niet alleen naar de emissie (wat wordt er geloosd naar lucht en water) wordt gekeken maar ook naar de ZZS in de producten (de hernieuwbare grondstoffen) die de afvalketen verlaten. Deze kunnen de (circulaire) economie immers langdurige belasten.

Randvoorwaarden voor een goede aanpak

Op basis van de resultaten van de uitgevoerde evaluatie van de uitvraag door provincies signaleren wij een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot een effectieve en efficiënte uitvoering van de VTH-taken op het gebied van ZZS te komen.

- *De aanwezigheid van en een eenvoudige toegang tot voldoende kennis en informatie* over ZZS, het gebruik ervan en het voorkomen van emissies vraagt om een professioneel scholingstraject.
- *De beschikbaarheid van en toegang tot specialistisch advies* is cruciaal voor een effectief vervolg op de uitgevoerde uitvragen. In lijn met het advies van de commissie Van Aartsen⁹ zal dit landelijk goed verankerd moeten worden in een op alle niveaus toegankelijk en effectief kennisnetwerk. Het is van belang dat niet alleen overheidspartijen maar ook het bedrijfsleven een actieve rol en bijdrage heeft in dat netwerk.

⁹ De adviescommissie kreeg in juni 2020 de opdracht om te adviseren over maatregelen die het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op milieugebied slagvaardiger en effectiever kunnen maken. Uit het onderzoek blijkt dat de 29 omgevingsdiensten die in ons land verantwoordelijk zijn voor VTH-taken hun werk nu niet goed kunnen doen. Daardoor lijden milieu en leefomgeving vermijdbare schade. Een belangrijk knelpunt is dat omgevingsdiensten onvoldoende onafhankelijk kunnen opereren van het bevoegd gezag. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door een tekortschietend mandaat en anderzijds doordat een deel van de omgevingsdiensten niet goed is opgewassen tegen de hoeveelheid en diversiteit aan taken. Ook worden omgevingsdiensten krap gefinancierd en werkt de systematiek van de outputfinanciering contraproductief. Als gevolg hiervan kunnen veel omgevingsdiensten onvoldoende investeren in de benodigde kennis en specialisatie. De commissie doet tien aanbevelingen om te komen tot een toekomstbestendig, effectief, slagvaardig en toekomstgericht VTH-stelsel.

- *Het behoud van overzicht over het gehele speelveld* en het van daaruit coördineren en afstemmen van de gewenste ontwikkelingen. Dit is van belang om de kennis vanuit de vele vaak specifieke en specialistische overlegcircuits binnen het ZZS-dossier effectief te kunnen gebruiken in de praktijk.
- *Het hanteren van één handhavingsstrategie door provincies*, met het oog op het waarborgen van een gelijk speelveld. Toezichthouders en handhavers hebben op dit moment nog een kennisachterstand ten opzichte van vergunningverleners. Er is concreet behoefte aan een hanteerbaar beoordelingskader van V&R-programma's om goede afspraken te maken met bedrijven.
- *Duidelijke richtlijnen ten aanzien van vermijding en reductie*. Er moet worden vastgesteld in hoeverre opzet, inhoud en normering van V&R-programma's bij afvalbedrijven wettelijk moet worden geregeld, zodat deze bedrijven kunnen voldoen aan de informatie- en minimalisatieplicht.
- Er moet *voldoende capaciteit* aanwezig zijn bij de Omgevingsdiensten om naast een goede aanpak van incidenten te komen tot een goede aanpak van het voorkomen van emissies van ZZS naar lucht en water.
- *De juridische status van pZZS moet beter worden verankerd*. Er moet een duidelijke wettelijke basis komen om pZZS goed in een vergunning op te kunnen nemen.
- *Er moet onderscheid gemaakt worden tussen producenten en afvalverwerkers*. Het is zinvol om wat betreft reikwijdte van de informatie- en minimalisatieplicht (focus op meest persistente ZZS) en de weging van de kosteneffectiviteit bij het nemen van maatregelen onderscheid te maken tussen producenten en afvalverwerkers.
- *Er moet een Informatieplicht komen voor ontdoeners*. Er moet worden geborgd dat ontdoeners verplicht worden aan te geven welk ZZS in een afvalstroom aanwezig zijn die ze bij de afvalverwerkers aanleveren. Daarbij moet bekeken worden of een nadere prioritering (bijvoorbeeld gericht op de mate van persistentie) zinvol is.
- Er moet een voor alle partijen praktisch uitvoerbaar *langetermijnperspectief op (p)ZZS* in de productie- en afvalketen worden geformuleerd, gericht op een integraal stoffenbeleid, de emissiereductie van (p)ZZS en de relatie tussen (p)ZZS in afvalstromen en het streven naar een circulaire economie.

Een lonkend Perspectief

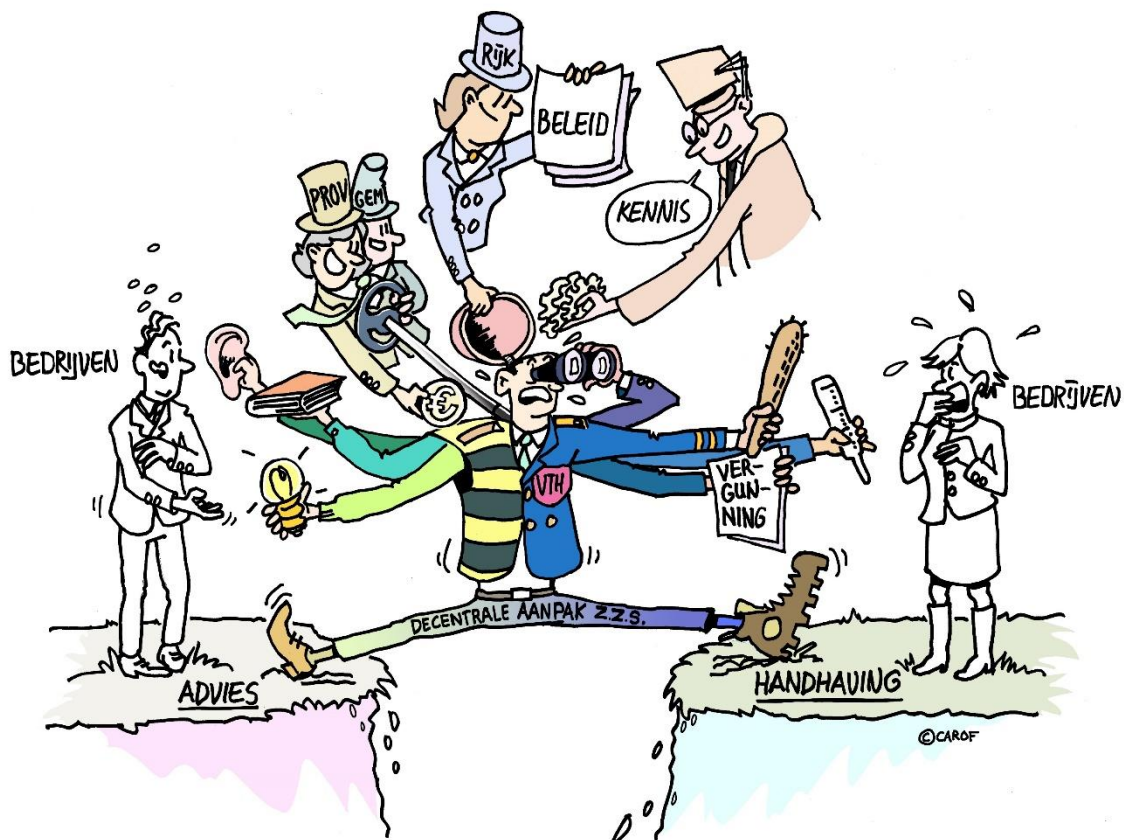
De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft in februari 2020 een duidelijk signaal afgegeven: er is integraal beleid nodig voor het omgaan met ZZS in de (circulaire) economie. Daarbij wordt het belang van vergunningsverlening, toezicht en handhaving benadrukt. Zonder dit belang te ontkennen signaleren wij dat de inzet van VTH slechts een bescheiden bijdrage kan en zal leveren aan het vermijden van ZZS in de productie- en afvalketen. Het merendeel van de ZZS die de economie inkomen en al ingekomen zijn, zal in een (circulaire) economie aanwezig blijven. Bovendien kunnen ontwikkelingen rond de energietransitie tot een nieuwe toestroom van ZZS in de economie leiden. Vanuit dit besef is in de verschillende werkgroep-bijeenkomsten en gesprekken in het kader van de evaluatie gesproken over een "ZZS-pact": een met het klimaatakkoord vergelijkbare gedeelde visie van rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven op ZZS in een circulaire economie en de inzet van VTH daarbij.

3.3 Deelproject 2: knelpunten uitvoeringspraktijk

Opzet en uitvoering

Waar de eerste twee deelprojecten zich richtten op (het in beeld brengen van) het gebruik en de mogelijke emissie van ZZS, richtte het derde deelproject zich vooral op de praktische ervaringen van decentrale overheden en bedrijven bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (figuur 4). Met welke knelpunten worden decentrale overheden en bedrijven in hun omgang met ZZS geconfronteerd en welke oplossingen zien ze? Daarover zijn we in gesprek gegaan met vertegenwoordigers van de provincies, de gemeenten, de omgevingsdiensten, het Rijk, het RIVM en het bedrijfsleven.

In de uitvoeringspraktijk



Figuur 4 In de uitvoeringspraktijk komen alle elementen van de ZZS uitdaging samen. Op decentraal niveau moet de verbinding gelegd worden tussen theorie en praktijk, beleid en proces, wortel en stok. ©Carof-beeldleveranciers

Provincie

De provincies vinden een goede samenwerking tussen provincie en gemeente cruciaal bij een effectieve benadering van de opgaven rond ZZS. Ze geven daarbij aan dat het risico bestaat dat deze samenwerking door invoering van de omgevingswet, in combinatie met de budgettaire problemen bij een aantal gemeenten, lastiger gaat worden. Op dit moment bepalen de provincies voor een belangrijk deel de thema's waar de Omgevingsdiensten specifieke aandacht aan moeten besteden. Onder de Omgevingswet ligt die verantwoordelijkheid bij de individuele gemeenten.

Gemeenten zullen minder geneigd zijn om werkzaamheden te financieren voor opgaven die (nog) niet bij hen spelen.

De provincies vinden de toenemende aandacht van bedrijven voor ZZS een goede ontwikkeling. Tegelijkertijd constateren ze dat de aanpak van (bekende) ZZS emissies niet alle knelpunten in de uitvoeringspraktijk kunnen wegnemen. Om ZZS echt en duurzaam te verminderen is emissiebeleid niet voldoende. In een ketenaanpak moeten (ook) voorwaarden aan het gebruik van ZZS in productieprocessen en de aanwezigheid van ZZS in producten worden gesteld.

Gemeenten

Voor veel gemeenten blijkt ZZS nog een te abstract thema. Pas als ze geconfronteerd worden met een incident of met concrete beleidsmatige opgaven (zoals met PFAS) komt de problematiek op de agenda. Deze reactieve aanpak staat een proactieve aanpak waarin gewerkt kan worden aan het voorkomen en oplossen van de problemen in de weg.

De VNG constateert tegelijkertijd dat de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken bij de aanpak van ZZS moeilijk is. Vooral de kleinere meldingsplichtige bedrijven die onder toezicht van gemeenten staan, hebben weinig kennis. Ook bij de Omgevingsdiensten is het basiskennisniveau nog niet overal op orde. Een van de oorzaken daarvan is dat de Omgevingsdiensten (vanuit kostenoverwegingen) vaak zodanig strak en bedrijfsmatig georganiseerd zijn, dat er in de praktijk weinig ruimte blijkt om nieuwe onderwerpen als ZZS goed op te pakken.

Omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zijn wat betreft de processen waar ZZS vrij kunnen komen en de minimale eisen die daaraan gesteld kunnen worden vaak afhankelijk van informatie van de bedrijven. De Omgevingsdiensten geven aan dat door gebrek aan (ervaren) menskracht en middelen vaak niet de gewenste uitvoeringskwaliteit kan worden geleverd. Ook ontbreekt het vaak aan multidisciplinaire milieukennis, niet alleen bij de dienst zelf, maar ook bij de gemeenten als opdrachtgever. VTH blijft daardoor een onderbelicht deel van de keten.

De Omgevingsdiensten constateren dat gemeenten vaak weinig belangstelling voor ZZS-gerelateerd onderzoek hebben, zeker als ze zelf nog niet met een ZZS-uitdaging zijn geconfronteerd. De budgettaire knelpositie van gemeenten werkt een-op-een door naar Omgevingsdiensten. Dit resulteert in een beperkt mandaat en beperkte middelen. Voor de Omgevingsdiensten is het daarom vaak lastig generieke, gemeente overstijgende werkzaamheden (zoals een uitvraag bij bedrijven) gefinancierd te krijgen.

RIVM

Er zijn nog veel onzekerheden rondom ZZS. Vooralsnog moet daarom zo effectief mogelijk worden gereageerd op incidenten. Tegelijkertijd (en mede op basis van die incidenten) moet gewerkt worden aan het structureel in kaart brengen van de ZZS-problematiek. Deels vanuit de theorie (vergroten van kennis op stofniveau). In dat kader wordt gewerkt aan tools om nieuwe ZZS te vergelijken met soortgelijke stoffen en op die manier te komen tot een effectieve preventie strategie.

Bedrijven

De door VNO-NCW georganiseerde webinars voor bedrijven die vanuit dit deelproject ter ondersteuning van de pilot in de Achterhoek zijn uitgevoerd hebben voor de bedrijven veel inzicht in de uitvoeringspraktijk gegeven. Een belangrijkste conclusie die de bedrijven trekken is dat bedrijven die gebruik maken van aangeleverde producten te weinig informatie krijgen over de aanwezigheid van ZZS in die producten. Ze hebben ook te weinig middelen om bij hun leveranciers af te dwingen dat zij inzicht geven in welke stoffen voor die geleverde producten gebruikt zijn. Voor goederen die van buiten de Europese Unie komen is het nog moeilijker om informatie over gebruik van ZZS in het betreffende product te krijgen.

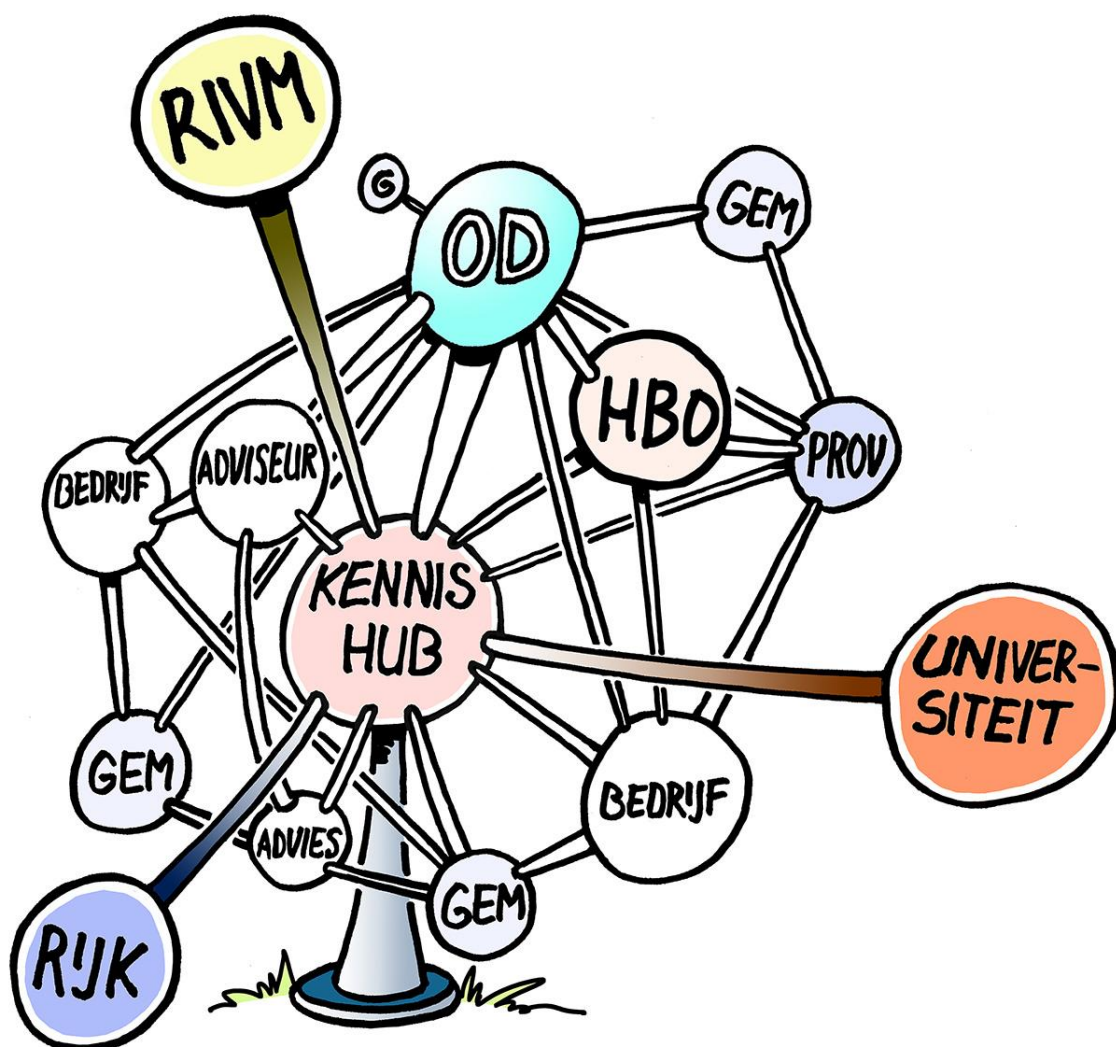
Bedrijven geven aan dat het niet of nauwelijks mogelijk is om op basis van de beschikbare productinformatie vast te stellen of, en zo ja met welke ZZS wordt gewerkt. In dat kader wordt aangegeven dat de overheid moet borgen dat aan de 'voorkant' van de productieketen adequate productinformatie wordt gegeven (zie kader REACH en CLP verordeningen).

REACH en CLP verordeningen

De door de bedrijven gewenste borging is geregeld via de REACH en CLP verordeningen. In het kader van REACH (Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals) moeten producenten en importeurs aangeven of een stof Persistent, Bioaccumulerend en Toxisch is. De CLP verordening (Classification, Labelling and Packaging) verplicht bedrijven die stoffen of mengsels in de handel brengen hiervoor een gevaarsindeling af te leiden en de voorschriften voor verpakking en etikettering te volgen. Uit voorliggend onderzoek is gebleken dat de regelgeving in de uitvoeringspraktijk nog niet volledig effectief is.

Aanbevelingen

- Omgevingsdiensten geven aan dat ze op dit moment onvoldoende capaciteit (en kennis) hebben om de gewenste rol in decentrale uitvoeringspraktijk goed te vervullen. Het is wenselijk dat de gezamenlijke overheden onderzoeken hoe de kennispositie en de inzet van de Omgevingsdiensten op het gebied van ZZS kan worden verbeterd.
- Het is van groot belang dat de toegankelijkheid van kennis over ZZS voor decentrale overheden, bedrijven én Omgevingsdiensten wordt verbeterd. Centrale en regionale kenniscentra kunnen daar een rol bij spelen. De ontwikkeling en beschikbaarheid van kennis moet duurzaam/toekomstbestendig zijn. Onderzocht moet worden hoe een dergelijke duurzame kennisinfrastructuur (op het gebied van ZZS) kan worden georganiseerd (figuur 5).
- Er moet worden onderzocht op welke wijze de productinformatie rond ZZS kan worden verbeterd.



DECENTRALE ORGANISATIE KENNIS

©CAROF

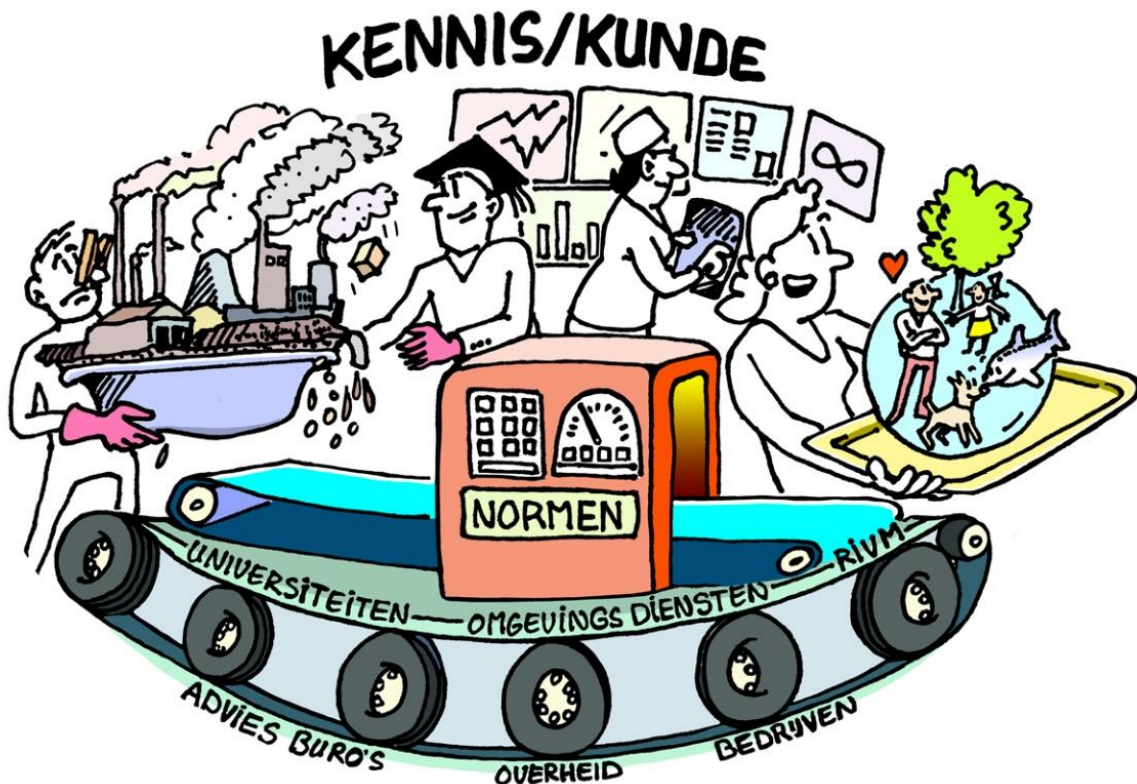
Figuur 5. De in figuur 3.1. geschetste verbinding kan voor een belangrijk deel georganiseerd worden middels 'kennishubs'. De uitdagingen in de uitvoeringspraktijk worden daar 'vertaald' naar vragen voor kennisinstituten en beleidsmakers. De kennis en kunde van landelijke beleidsmakers en wetenschappers wordt toepasbaar gemaakt in de lokale situatie. Bij het vormgeven van dergelijke 'hubs' kan veelal aangesloten worden bij bestaande samenwerkingsverbanden en structuren. ©Carof-beeldleveranciers

3.4 Deelproject 3: onderwijsprogramma VTH taken

Achtergrond en doel

Vanuit de behoefte aan kennis over ZZS in de uitvoering, hebben we in dit deelproject een 'startpakket' voor een onderwijsprogramma ZZS ontwikkeld. Het startpakket is gericht op medewerkers van omgevingsdiensten en focust zich op de informatie die nodig is voor de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken. We zien het startpakket als een opstap naar een uitgebreider en meer compleet onderwijsprogramma (figuur 6).

Bij de ontwikkeling van het startpakket is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand cursus- en casusmateriaal dat op dat moment beschikbaar was via de Omgevingsdiensten. Daardoor zijn beschikbare cursussen zoals die vanuit het waterdomein of van adviesbureaus buiten beeld gebleven. De inhoud hebben we steeds in nauw overleg met medewerkers van Omgevingsdiensten uitgewerkt. De conceptversie van de cursus hebben we in een pilot getoetst bij medewerkers van omgevingsdiensten. Op basis van de ervaringen en feedback is het startpakket verder aangescherpt. De informatie in de modules is heel praktisch en sluit goed aan bij de uitvoeringspraktijk.



Figuur 6. Kennis en kunde essentieel in alle facetten van de VTH opgave (en de andere elementen van de ZZS problematiek). Bij het vaststellen normen, bij het vaststellen wat bedrijven mogen emitteren en het onderzoek hoe de emissie kan worden beperkt. Maar ook bij onderzoek naar de water, bodem en luchtkwaliteit en de voorlichting hoe deze te verbeteren. ©Carof-beeldleveranciers

Opzet startpakket

Het startpakket bestaat uit vier modules:

Module 1 *Achtergrond en doel*

Deze module gaat in op de vraag waarom de overheid inzet op het weren van ZZS uit de leefomgeving en hoe dit gebeurt. Hiertoe wordt enerzijds de technische achtergrondinformatie over ZZS behandeld, en wordt anderzijds ingegaan op de verschillende regelgevende kaders en de doelen/ achtergronden daarvan.

Module 2 *Informatie verzamelen: de uitvraag ZZS*

In deze module wordt aangegeven hoe men het voorkomen van ZZS in een proces of een product kan herkennen. Ook wordt ingegaan op de vraag hoe men deze informatie kan uitvragen.

Module 3 *Beoordeling van gegevens die aangeleverd worden.*

Deze module gaat in op de vraag hoe de aangeleverde informatie moet worden geïnterpreteerd en beoordeeld op volledigheid en juistheid

Module 4 *Terugkoppeling en moeilijke gevallen*

In deze laatste module kijken we naar wat de beoordeling heeft opgeleverd. Daarnaast kijken we naar mogelijke knelpunten en hoe je hiermee om kan gaan.

Aanbevelingen

- Het startpakket biedt een basis voor het ontwikkelen van een complete cursus ZZS voor Omgevingsdiensten. Om door te kunnen ontwikkelen is het noodzakelijk dat het 'eigenaarschap', de beschikbaarheid en de doorontwikkeling geregeld worden en dat de daarvoor noodzakelijke middelen beschikbaar zijn / blijven.
- Aandachtspunten bij de doorontwikkeling:
 - o Werk volgens een concreet plan naar een complete cursus toe (definieer onderwerpen en eventueel modules aan de voorkant, vul ze daarna in).
 - o Maak de cursus met vertegenwoordigers uit de uitvoeringspraktijk (voor en door de betrokkenen).
 - o Zorg dat de informatie/ onderwijsmodules zo praktisch mogelijk zijn en goed aansluiten bij de uitvoeringspraktijk.
 - o Stem de onderwijssessies af op het kennis- en ervaringsniveau van junior/medior/senior. Zorg voor goede aansluiting op de voorkennis.
 - o Zorg voor een goede samenhang met andere milieudomeinen en benut bestaande cursussen, zoals degene die ontwikkeld is in het waterdomein. De nu ontwikkelde modules richten zich uitsluitend op (verspreiding via de) lucht. Er is in het beleid en binnen organisaties nog onvoldoende samenhang met water, bodem en afval.
 - o Overweeg aanvullende specialistische sessie(s). Denk aan het toevoegen van modules over ZZS voor afvalverwerkers, voor beleidsmakers en bedrijven. Of ontwikkel separate (onderwijs)programma's voor die doelgroepen.
 - o Bedenk dat verschillende typen bedrijven verschillende kennisniveaus hebben. Vooral bij de meldingsplichtige bedrijven is er weinig kennis en bewustzijn over ZZS. Mede als gevolg van de beperkte wettelijke eisen die op dit moment aan dit type bedrijven wordt gesteld.
 - o Overweeg de modules (naast landelijk) ook regionaal aan te bieden. Het landelijk aanbieden van de modules heeft andere voordelen dan regionaal. Welke voordelen gewenst zijn kan per medewerker (en/of Omgevingsdienst) verschillen.
 - o Zorg dat het beheer van de module (actualisatie, evaluatie, communicatie) voor langere tijd wordt geborgd.

4. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 stelden we, naar aanleiding van onder andere de PFAS-crisis, als richtinggevende werkhypothese dat de aanpak van ZZS op tenminste vier fronten moet worden verbeterd: technisch, organisatorisch, beleidsmatig en bestuurlijk. Het project 'Decentrale benadering ZZS' draagt bij aan het versnellen van de verbeteropgave. De lessen, de conclusies en de aanbevelingen uit de afzonderlijke deelprojecten leiden tot aanbevelingen richting beleid en de uitvoeringspraktijk.

We beseffen dat we ons met het project slechts op een beperkt deel van de totale ZZS problematiek hebben gericht. Onze aanbevelingen zijn dan ook bouwstenen binnen de integrale benadering van ZZS. Ook wat betreft maatregelen en acties geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Niet óf óf, maar én én.

Aanvulling op de landelijke beleidsagenda

Een van onze belangrijkste resultaten is dat we met het experiment van de Omgevingsdienst Achterhoek hebben laten zien dat ook via kleinere bedrijven ZZS in het milieu terechtkomen. Uit de evaluatie van de uitvraag van de provincies blijkt daarnaast dat ZZS ook via het afvalverwerkingsproces in het milieu belanden. Het (landelijke) beleid dat zich nu vooral richt op het beperken van de uitstoot door de zware industrie behoeft aanvulling richting het gebruik en de risico's van ZZS op decentraal niveau.

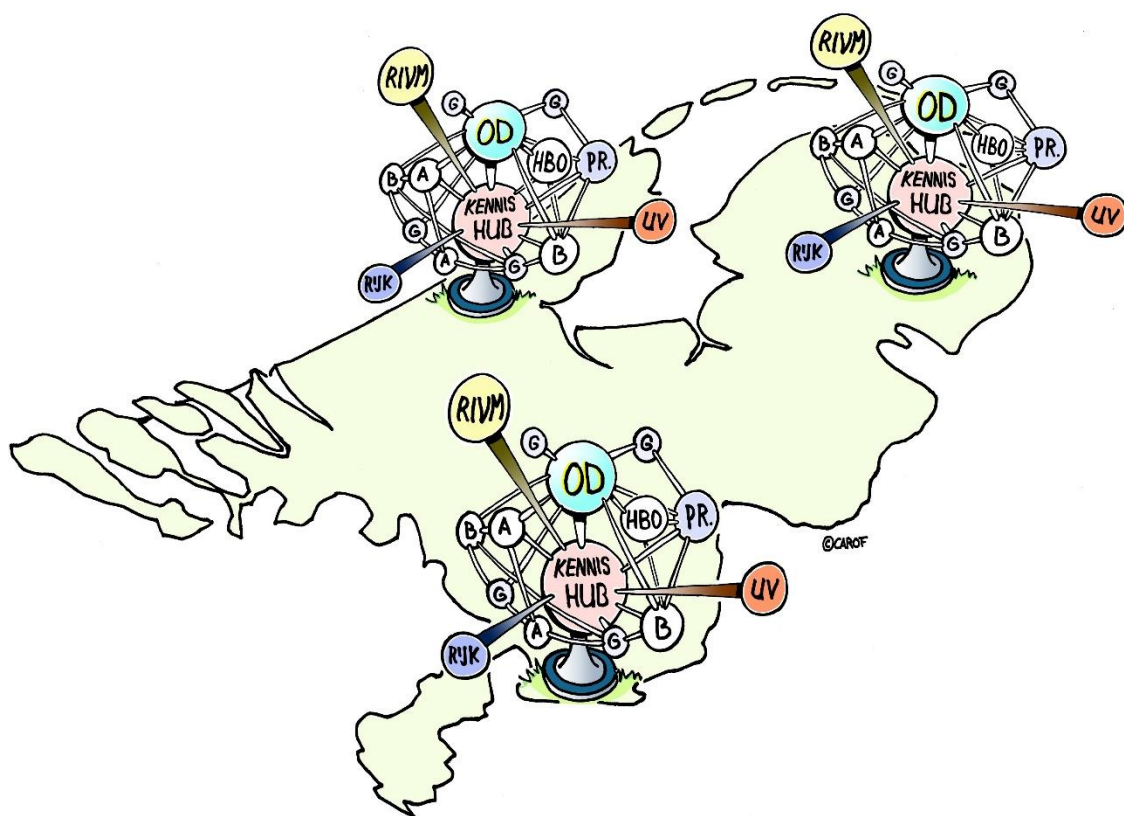
Het is bovendien van belang de wet- en regelgeving rond ZZS bij de verschillende overheden op één lijn te brengen. Op dit moment is het stoffenbeleid van de Rijksoverheid activiteitgericht (met in dit kader emissiereductie als speerpunt), het (milieu)beleid van decentrale overheden is gebiedsgericht (mogelijk maken van de gewenste functies). Deze lijnen sluiten onvoldoende op elkaar aan om tot de aanpak van een diffuus probleem als ZZS te komen.

De aanpak van ZZS vormt een onderdeel van de integrale opgave om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De opgave is om het voorkomen van ZZS in bodem, water, lucht en afval gelijkwaardig in één samenhangende benadering te integreren.

Een duidelijke vraag voor de kennis en informatievoorziening

De (groeierende) behoefte aan kennis en goede informatie over ZZS komt in elke van de door ons uitgevoerde deelprojecten naar voren. Het gaat daarbij om kennis over het gebruik van ZZS in de productieketen, over de verspreiding ervan in de leefomgeving, over wet- en regelgeving (emissienormen, de meldingsplichten, passende VTH-aanpak) en over kennis over de stoffen zelf. Het gebrek aan de juiste kennis en productinformatie bemoeilijkt op meerdere manieren de uitvoering van het ZZS-beleid (figuur 7).

Bij bedrijven en omgevingsdiensten is behoefte aan betrouwbare (half)productinformatie als handvat voor het beoordelen en eventueel aanpassen vormgeven van de productieprocessen. Het gaat daarbij ook om (half)producten die vanuit Europa en daarbuiten worden geïmporteerd. Om hergebruik van materialen mogelijk te maken is het van belang dat de aanwezigheid van ZZS in grondstoffen, halffabricaten en afval op papier staat. Onderzocht moet worden op welke wijze zicht kan worden verkregen op de ZZS in de afvalstromen die ontdoeners bij afvalverwerkers aanleveren.



Figuur 6. Schematische weergave van de regionale organisatie van kennis (uiteraard kan het aantal 'hubs' niet beperkt zijn tot drie!). De sleutel tot een effectieve benadering van de ZZS problematiek ligt in het verbinden. Het verbinden van academische kennis met de vragen vanuit de uitvoeringspraktijk. Het verbinden van landelijk en Europees beleid met de uitdagingen op decentraal niveau. En niet in de laatste plaats, het verbinden van partijen.

Theorie en praktijk kunnen elkaar vinden in decentrale 'kennishubs' zoals geschetst in figuur 5. De opzet en uitvoering zal per regio verschillen, maar 'wortels' in de regio lijken daarbij cruciaal. ©Carof-beeldleveranciers

Omgevingsdiensten vragen daarnaast specifiek om kennis, normeringen en handreikingen om vergunningen te kunnen verlenen, in voldoende mate toezicht te kunnen houden, aanbevelingen te doen ten aanzien van vermijdings- en reductieprogramma's en goed te kunnen handhaven. Bestuurders en ambtenaren bij de decentrale overheden moeten kunnen beschikken over de juiste kennis om een integrale beleidsafweging te maken en aandacht voor ZZS binnen het fysieke domein te rechtvaardigen.

Een praktijkgerichte kennisinfrastructuur ZZS wordt gezien als de randvoorwaarde voor iedere effectieve aanpak. Het opzetten, stap voor stap verbeteren en in stand houden van de hele keten van informatievoorziening is een belangrijke opgave voor alle betrokken partijen. Geadviseerd wordt hierbij te werken met een programmatische aanpak, waarbij overheden en bedrijfsleven samen optrekken en waarvan de financiering voor langere tijd wordt geborgd. Decentrale kennisclusters kunnen helpen om de complexe informatie beschikbaar en begrijpelijk maken.

Een lonkend perspectief voor snelle verbeteringen

Wij zien op basis van de resultaten van ons project voldoende aanleiding voor een 'ZZS-pact': een met het klimaatakkoord vergelijkbare gedeelde visie van rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven op ZZS en de inzet van VTH daarbij. In de aanloop naar dat pact zou de aandacht zich onder andere moeten richten op het waarborgen van voldoende capaciteit in de uitvoering, een continue actualisatie van de pZZS en ZZS-lijst, en het behoud van het overzicht over het gehele speelveld, om van daaruit ontwikkelingen te coördineren en af te stemmen.

Een eerlijk en realistisch verhaal rondom ZZS, van specialisten naar bestuurders en van bestuurders naar burgers, moet onderdeel zijn van dit pact. Want er zullen altijd onzekerheden blijven rondom het voorkomen en het gedrag van ZZS in producten. Preventie is belangrijk, maar geen oplossing op zich: de komende decennia zullen we (verwacht en onverwacht) geconfronteerd worden met ZZS in het milieu. Sommige risico's zijn onvermijdelijk en moeten door de samenleving worden geaccepteerd. Zoals de verhoogde 'achtergrondwaarden' PFAS.

Een verzoek voor de aanpak van twee strategische issues

Tot slot doen wij een beroep op het Rijk om samen met ons, de Omgevingsdiensten en het Bedrijfsleven twee strategische issues op te pakken:

Goede omgang met ZZS als randvoorwaarde voor circulaire economie

Veel van de huidige en nieuwe ZZS die de economie inkomen zullen nog vele jaren in de economie aanwezig blijven. Om deze reden moet ingezet worden op het vergroten van de kennis, het versterken van de samenwerking en het maken van keuzes rondom dit thema bij beleidsmakers, bestuurders, bedrijven, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.

De informatieketen tussen bedrijven

Bedrijven die gebruik maken van aangeleverde producten beschikken over te weinig middelen om bij hun leveranciers af te dwingen dat zij inzicht geven welke stoffen in de geleverde producten gebruikt zijn. Voor goederen die van buiten de Europese Unie komen is het nog moeilijker om informatie over de aanwezigheid van ZZS in het geleverde product te krijgen. Er is behoefte aan adequate productinformatie aan de 'voorkant' van de productieketen. Dat geldt voor risicobedrijven, voor kleine bedrijven en voor afvalbedrijven. Alleen als die informatie beschikbaar is, kunnen zij voldoen aan de wettelijke informatie- en minimalisatieplicht.

De middels REACH en CLP geregelde informatieplicht geldt voor de hele productieketen. De bij deze studie betrokken bedrijven geven aan dat de bij hen (vanuit de 'voorkant' van de keten) aangeleverde informatie onvoldoende is.

In overleg met de hele keten moet worden vastgesteld hoe de informatieplicht kan worden geoptimaliseerd. De aan dit project deelnemende partijen pakken die handschoen graag met het Rijk op.

BIJLAGEN

Bijlage 1. Literatuur/ gebruikte bronnen

Titel	Auteur	Jaar	Onderwerp
<i>Brief: Verzoek tot beleidskader en landelijke coördinatie aanpak ZZS bij afvalbedrijven</i>	Loos, R.	2019	ZZS-beleid afval
<i>Evaluatie Inspectieview</i>	Crommentuijn, T., Strzelczyk, S., van Wissen, L. & Beemster, R.	2014	evaluatie beveiligde ICT-applicatie
<i>De markt de baas, een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit.</i>	Eau, J.B.T.	2019	knelpunten in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving m.b.t. milieucriminaliteit
<i>Concept rapportage werkgroep Financiële Zekerheid Afvalbedrijven</i>	Werkgroep FZ afvalbedrijven	2019	
<i>Impuls Omgevingsveiligheid 2020.</i>	Biemans, M.L.E. (red.)	2019	ZZS in project impuls omgevingsveiligheid
<i>Handboek Immissietoets - toetsing van lozingen op effecten voor het oppervlaktewater.</i>	RWS-Waterdienst	2011	Emissie op oppervlaktewater
<i>Brief: Voortgang beleid t.a.v. Prioritaire Stoffen in Nederland</i>	Atsma, J.	2011	ZZS-beleid
<i>Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2011	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Emissie van ethyleenoxide bij Shell Moerdijk</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	ZZS ongeval
<i>Emissie van nikkelstof, BASF Nederland B.V., De Meern</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	ZZS ongeval
<i>Formaldehyde emissie bij DuPont te Dordrecht</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	ZZS ongeval
<i>Veiligheid BRZO-bedrijven, Lessen na Odfjell</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2017	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000-2012</i>	Onderzoeksraad voor veiligheid	2013	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell</i>	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2013	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Reactie op aanbevelingen OVV rapport Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012</i>	GS van Zuid-Holland	2013	BRZO bedrijven en veiligheid
<i>Criteria voor Zeer Zorgwekkende Stoffen = Criteria for "Zeer Zorgwekkende Stoffen"</i>	de Poorter, L.R.M.	2011	ZZS algemeen
<i>Verkenning Indicatoren voor Zeer Zorgwekkende Stoffen</i>	van Leeuwen, L.C.	2014	ZZS indicatoren, prioritering en relevantie voor Nederland

<i>Zeer Zorgwekkende Stoffen: Screening op aanwezigheid in het milieu</i>	van Leeuwen, L.C.(RIVM)	2015	ZZS indicatoren, prioritering en relevantie voor Nederland
<i>Zeer Zorgwekkende Stoffen: prioriteringsopties voor beleid = Substances of Very High Concern: prioritization options for policy</i>	de Poorter, L.R.M.(RIVM)	2016	ZZS indicatoren, prioritering en relevantie voor Nederland
<i>Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afvalstromen</i>	Wassenaar, P.N.H.(RIVM)	2017	ZZS in afval
<i>Advies voor een handreiking met afwegingskader risicoanalyse ZZS in afval</i>	Zweers, P.G.P.C.(RIVM)	2018	ZZS in afval
<i>Zeer Zorgwekkende Stoffen in de circulaire maakindustrie</i>	van Kuppevelt, M.A.(RIVM)	2019	ZZS en circulaire economie
<i>Creating safe and sustainable material loops in a circular economy: Proposal for a tiered modular framework to assess options for material recycling</i>	Quik, J.T.K.(RIVM)	2019	ZZS en circulaire economie
<i>Substances of very high concern and the transition to a circular economy: An initial inventory</i>	Wassenaar, P.N.H.(RIVM)	2017	ZZS en circulaire economie
<i>Bewust Omgaan met Veiligheid: doelen en effectmaten in het risico- en veiligheidsbeleid</i>	Roels, J.M.	2018	ZZS en veiligheid
<i>Brief: Provinciaal beleid (p)ZZS</i>	Lak, S.W.A.	2019	ZZS uitvraag bedrijven
<i>Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen</i>	Gedeputeerde staten Zuid-Holland	2019	ZZS uitvraag bedrijven
<i>Brief: Bijlage nota VTH 2018-2021 Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen en voortgangsrapportage project Zeer Zorgwekkende Stoffen.</i>	Gedeputeerde staten Zuid-Holland	2019	ZZS uitvraag bedrijven
<i>Voortgangsrapportage project ZZS-uitvraag (status per 1-9-2019)</i>	Gedeputeerde staten Zuid-Holland	2019	ZZS uitvraag bedrijven, voortgang
<i>Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken</i>	Tragter, M., van der Werff, A., Oostdijk, A.	2019	
<i>IPO Position paper: Delta-aanpak Waterkwaliteit. Interprovinciale standpunten ten aanzien van bestuurlijke afspraken waterkwaliteit.</i>	Interprovinciaal overleg (IPO)	2019	ZZS interprovinciaal beleid waterkwaliteit
<i>Signaalrapportage Inspectie Leefomgeving en Transport, uitzondering emissie-eisen 76 zeer zorgwekkende stoffen.</i>	Inspectie Leefomgeving en Transport	2018	Uitzondering emissie-eisen 76 ZZS
<i>SOILveR Pilot call: Project identity</i>	Anne Togola	2019	voorstel PREMIS dat in EU-verband is ingediend met betrokkenheid van het RIVM
<i>Handreiking voor decentrale overheden. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Handelingskader, ZZS in bodem en ondergrond

<i>Aanzet tot een signalerings-, beoordelings-en prioriteringssysteem. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Signalering, ZZS in bodem en ondergrond
<i>Verbeteradviezen voor preventiestrategieën. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Preventie, ZZS in bodem en ondergrond
<i>Het mycelium als inspiratie voor de kennisinfrastructuur bodem. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Kennis, ZZS in bodem en ondergrond
<i>Lessons learned. Opkomende stoffen in bodem en ondergrond. POP-UP consortium</i>	<i>Uitvoeringsprogramma Convenant Bodem en Ondergrond.</i>	2020	Kennis, ZZS in bodem en ondergrond

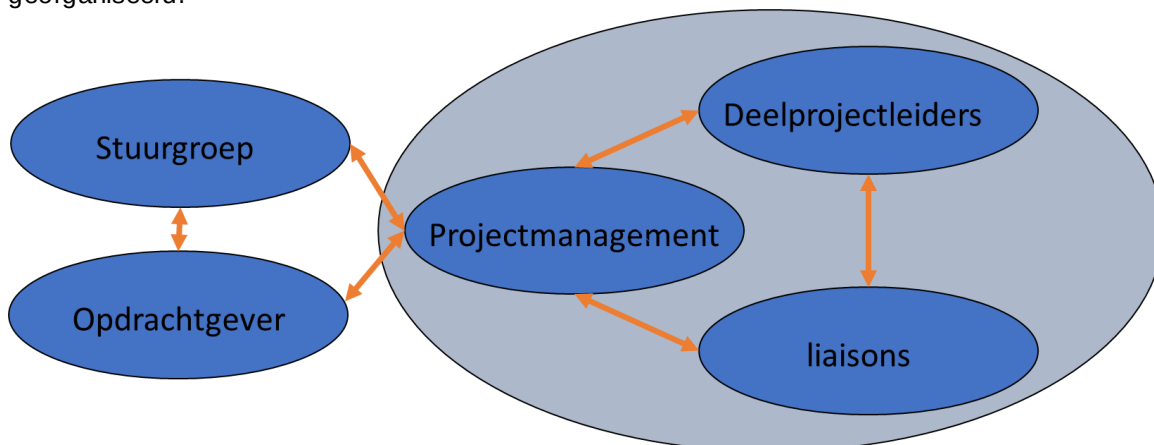
Bijlage 2. Begrippenlijst

Halffabricaat	Halffabricaten zijn producten die (uiteindelijk) worden verwerkt in/tot een product voor de eindgebruiker. Meestal is sprake van een reeks van halffabricaten: het product van het ene bedrijf is het uitgangsmateriaal van het volgende bedrijf. Iedere bewerking in deze keten kan invloed hebben op de samenstelling of het gedrag van het (eind)product. Denk aan een keten van bauxiet tot uiteindelijk aluminium folie, laptop of motorblok.
Opkomende stoffen of 'nieuwe' verontreinigende stoffen	Deze stoffen worden zo genoemd omdat het nieuw aangetroffen verontreinigingen zijn waar nog geen wettelijke norm voor bestaat. Dit is synoniem met de Engelse term 'emerging contaminants'. Het is nog niet/onvoldoende bekend in hoeverre deze stoffen een bedreiging zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving. Dit kan gaan over stoffen, deeltjes of (micro-) organismen: • nieuwe, nog onbekende stoffen met nog onbekende bedreigingen. • bekende stoffen met een nog niet eerder (h)erkende (nieuwe) bedreiging. • bekende stoffen met nieuwe toepassingen.
OSPAR: Prioritaire stoffen van de Oslo-Parijs Conventie	Deze Conventie heeft als doel de bescherming van het mariene milieu van de Noordoost Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee). De stoffenlijst van deze Conventie omvat verontreinigende stoffen waarvoor wordt gestreefd naar het stopzetten van lozingen, emissies en verliezen naar het milieu, uiterlijk in 2020.
Potentiële zeer zorgwekkende stoffen	Potentiële ZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS criteria, maar nog niet als ZZS zijn geïdentificeerd. Dit kan zijn omdat bepaalde gegevens ontbreken, of omdat de evaluatie van de beschikbare gegevens nog moet plaatsvinden. De ZZS criteria zijn gebaseerd op artikel 57 van de REACH Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën Verordening (EG Europese Gemeenschap) 1907/2006. (https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Ze-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS)
REACH	REACH staat voor Europese regelgeving op het gebied van Registratie, Evaluatie en Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen
REACH SVHC kandidaatslijst	Enkel de op deze website gepubliceerde lijst van stoffen die voor verplichte autorisatie in aanmerking komen (kandidaatslijst) wordt als authentiek beschouwd. Bedrijven kunnen onmiddellijk wettelijke verplichtingen hebben zodra een stof is opgenomen in de kandidaatslijst op deze website. Dit geldt in het bijzonder voor verplichtingen op grond van de artikelen 7, 31 en 33 van de REACH-verordening.
Richtlijn Industriële Emissies	De Richtlijn Industriële Emissies (Rie 2010/75/EU) verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van IPPC-installaties te reguleren (Integrated Pollution Prevention and Control -installations). Dit betreft grote milieuvervuulende bedrijven en de intensieve veehouderij. Dat gebeurt via een integrale vergunning. Deze moet gebaseerd zijn op de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Vergunningverleners moeten rekening houden met de stoffen en stofgroepen die in bijlage II van de Rie staan en zo nodig in de vergunning voorschriften verbinden aan de emissies van deze stoffen. In Nederland wordt de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) sinds 2013 geïmplementeerd via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), het Besluit omgevingsrecht (BOR), het activiteitenbesluit, de Wet milieubeheer (Wm) en de Waterwet. Nederland moet onder meer het aantal IPPC-installaties en -vergunningen rapporteren aan de Europese Commissie. Daarnaast moeten sinds 1 januari 2007 bepaalde bedrijven gegevens registreren en rapporteren volgens de European Pollutant Release Transfer Register (E-PRTR) verordening (EG 166/2006). De verordening verplicht de bedrijven hun emissies naar water, lucht en bodem en afvaltransport te rapporteren aan de overheid. Zie ook de Milieujaarrapportage.
Stofcategorie	Een ZZS kan ingedeeld zijn in een stofcategorie en stofklasse. Vaak zal dit de stofcategorie ZZS zijn. Deze indeling is alleen van belang om te bepalen welke emissie-eis geldt. De

	stofcategorie ZZS onderscheidt drie stofklassen met onderscheidende definities van de grensmassastroom en de bijbehorende vrijstellingsgrens. Deze zijn te vinden in de tabellen 2.5 en 2.6 uit het Activiteitenbesluit. Met oog hierop is het belangrijk te weten in welke stofklasse een stof valt. De stofcategorie ZZS bestaat uit de volgende stofklassen: 1. ERS, extreem risicovolle stoffen. 2. MVP 1, minimalisatie-verplichte vaste stoffen. 3. MVP 2, minimalisatie-verplichte gas- of dampvormige stoffen.
Verdrag van Stockholm	Wereldwijd verdrag om milieuverontreiniging door persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) te beperken.
Zeer zorgwekkende stoffen	Een stof valt onder de noemer ZZS als deze voldoet aan artikel 57 van de Europese verordening REACH. Dit volgt uit artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit. Om te bepalen of een stof voldoet aan artikel 57 van REACH zijn in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling de relevante bijlagen van verordening en verdragen opgenomen. In artikel 1.3c van de Activiteitenregeling staan criteria die bepalen of een stof een zeer zorgwekkende stof is. Voldoet een stof aan deze criteria, dan is de stof ZZS. Als het bedrijf een ZZS emitteert, dan geldt artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat bijvoorbeeld de minimalisatieverplichting en 5-jaarlijkse onderzoek plicht gelden.
ZZS criteria	Een stof is in ieder geval een zeer zorgwekkende stof indien deze stof voorkomt op: a. bijlage VI van EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, en is ingedeeld als carcinogeen, mutageen of reprotoxisch, categorie 1a of categorie 1b; b. de inventaris van geclassificeerde stoffen als bedoeld in artikel 42, eerste lid, van EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, en is ingedeeld als carcinogeen, mutageen of reprotoxisch, categorie 1a of categorie 1b; c. de kandidatenlijst, bedoeld in artikel 59 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen; d. bijlage XIV van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen; e. bijlage I, II, III of IV van Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG (PbEU L158); f. de lijst van stoffen voor prioritaire actie die is vastgesteld op grond van artikel 6 van het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen OSPAR Verdrag over de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, met Bijlagen en Aanhangsels (Trb. 1993, 16 en 141, 1998, 169, 2000, 74, 2001, 157, 2008, 60 en 203, 2011, 231), ofg. bijlage X van de kaderrichtlijn water, voor zover een stof in die bijlage is aangewezen als prioritaire gevaarlijke stof.
ZZS in mengsels	De identificatie van ZZS gaat meestal over individuele stoffen. Echter bij de vergunningverlening heeft men ook met mengsels te maken. Het is noodzakelijk dat bedrijven en vergunningverleners kunnen bepalen of een mengsel als ZZS moet worden behandeld. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor het juist uitvoeren van de ZZS-toets. Een eenduidige ZZS-toets is daarbij van belang. Om te bepalen of een mengsel als ZZS moet worden behandeld, worden de definities en regels voor mengsels gevolgd van de CLP Classification, Labelling and Packaging-, REACH Registratie, Evaluatie en Autorisatie en restrictie van Chemicaliën- en POP-verordeningen. Over het algemeen geldt een concentratiegrens van 0,1 gewichtsprocent (g/g). Een mengsel dat een ZZS bevat in een concentratie van 0,1% of meer, geldt dus zelf ook als ZZS.

Bijlage 3: Projectorganisatie

Het project wordt uitgevoerd vóór en dóór decentrale overheden, de kennis en ervaring van de ambtenaren van deze overheden vormt de kern van de studie. Zij verzorgen, in de hiervoor genoemde deelprojecten, de inhoud van het project. Vanuit dit uitgangspunt is het project als volgt georganiseerd.



Kernteam

De coördinatie en de regie van het project als totaal ligt bij het kernteam. Het kernteam bestaat uit de vier deelprojectleiders, de 'liaisons' en het projectmanagement. Het kernteam is verantwoordelijk voor de inhoud, organisatie en de beheersing van het overall project. Het kernteam stelt voorstellen op voor de stuurgroep.

Deelprojectleiders

De deelprojectleiders zijn verantwoordelijk voor de inhoud, organisatie en beheersing van de deelprojecten en de borging van de resultaten daarvan. De projectleiders van deelproject 1a en 1b fungeren ook als liaison naar respectievelijk de Omgevingsdiensten en de provincies.

Liaisons

De liaisons (vertegenwoordigers van VNG, IPO, Omgevingsdienst NL en VNO/NCW-MKB) vormen de brug tussen hun achterban en het project. Het bedrijfsleven heeft geen projectleider binnen een van de deelprojecten.

Stuurgroep en opdrachtgever

VNG voert als penvoerder de financiële administratie en is de eindverantwoordelijke voor het project. Een stuurgroep bestaande uit directieleden van IPO, Omgevingsdienst NL en VNG beslist over eventuele aanpassingen in het projectverloop (b.v. als gevolg van externe ontwikkelingen die het project raken), de verantwoording over resultaten en financiën en na afloop over de implementatie van de projectresultaten.

Bemensing

De projectmanager rapporteert aan de stuurgroep en de opdrachtgever en koppelt signalen vanuit de stuurgroep terug met het kernteam. Het projectmanagement is ook verantwoordelijk voor de overall rapportage van het project.

Projectleiders deelprojecten	
Roy Reinders (Omgevingsdienst NL)	PL deelproject 1a, liaison
John Smits (IPO)*	PL deelproject 1b, liaison
Henk van der Berg (VNG)**	PL deelproject 2
Nicole Janssen (RIVM)	PL deelproject 3
Jan Fokkens (VNO/NCW-MKB)	Liaison
Arne Alphenaar (VNG)**	Liaison
Julie Ng-A-Tham (RIVM)	Adviseur
Projectmanagement	
Henk van der Berg (TTE)	Projectleider
Arne Alphenaar (TTE)	Inhoudelijke borging
Devi van der Woude (TTE)	Projectsecretariaat

*Arena Consult namens IPO

**TTE namens VNG

Stuurgroep	
Evelien Babbé	VNG
Hugo van de Baan	IPO
Nienke Baars	ODNL
Paul Schuurmans	OD Academy
Opdrachtgever	
Petra Meskens	VNG
Diana van Dorresteyn	VNG
Merijn de Jong	IPO