

Agenda Algemeen Bestuur

Datum	29 juni 2026
Tijd	15:00 - 17:00
Locatie	Bravo (Hanzepand)
Voorzitter	J. van Oostrum

Welkom nieuwe bestuurders

1 Opening

2 Vaststelling agenda

3 Vaststelling verslag d.d. 23 februari 2026

4 Jaarverslag 2025, begrotingswijziging 2026, begroting 2027 en verrekening

Besluit:

Uw bestuur wordt voorgesteld:

- kennis te nemen van de ingebrachte zienswijze;
- vaststellen reactie op de ingebrachte zienswijze;
- vaststellen accountantsverslag;
- vaststellen van het jaarverslag 2025;
- vaststellen van de begrotingswijziging 2026;
- vaststellen van de begroting 2027;
- vaststellen verrekening 2025.

5 Berap T1 2026

Besluit:

Uw bestuur wordt voorgesteld de Berap T1 2026 voor kennisgeving aan te nemen.

6 Ontwikkelingen samenwerking Gelderse- en Overijsselse omgevingsdiensten

Besluit:

Uw bestuur wordt voorgesteld:

1. Kennis te nemen van de waardevolle bijdrage die het Gelders Stelsel van Gelderse Omgevingsdiensten sinds 2013 heeft geleverd aan de opbouw, afstemming en gezamenlijke professionalisering van de Gelderse Omgevingsdiensten;
2. Vast te stellen dat de huidige uitvoeringspraktijk zich zodanig heeft ontwikkeld dat omgevingsdiensten groter, robuuster en zelfstandiger zijn geworden en daardoor de meeste taken inmiddels volledig zelfstandig uitvoeren;
3. Vast te stellen dat, mede door de toegenomen differentiatie tussen omgevingsdiensten de noodzaak voor intensieve samenwerking is afgenomen en hierdoor ruimte ontstaat voor flexibelere vormen van samenwerking op een andere schaal;
4. In te stemmen met het voornemen om het bestaande Gelders Stelsel van Gelderse Omgevingsdiensten als afzonderlijk samenwerkingsverband formeel te beëindigen;

5. De directeur de opdracht te geven, om:
- in samenwerking met de betrokken omgevingsdiensten een voorstel uit te werken voor governance, opdrachtverlening, verantwoording en financiering, welke moet leiden tot een gezamenlijke intentieverklaring;
 - de nieuwe samenwerkingsstructuur tussen de Gelderse- en Overijsselse Omgevingsdiensten uit te werken;
 - de gezamenlijke taken en taakverdeling in kaart te brengen.

7 Ontwikkelingen fusie ODA – ODV

Uw bestuur wordt meegenomen in een korte presentatie door de directeur:

- Voorbereidende stappen van de fusie met Omgevingsdienst Veluwe:
 - Aanstelling programmamanager en inrichten structuur
 - Medewerkersbijeenkomsten (dialoogtafels en visie)
 - Kennismakingsbijeenkomst medewerkers ODA en ODV
- Visiedocument Omgevingsdienst Achterhoek 2026 - 2029 (tot aan de fusie).

8 Ontwikkelingen bedrijfsvoering (voorbereidingen op integratie)

Uw bestuur wordt meegenomen in een korte presentatie door de manager bedrijfsvoering:

- Voorbereidende stappen voor de integratie bedrijfsvoering met Omgevingsdienst Veluwe.

9 Ingekomen stukken

- Reactie Staat van het VTH 22 april 2026
- Positionpaper Industrie en omwonenden
- Rol en positionering omgevingsdiensten (juridische entiteit)

10 Mededelingen

- Beleidstafel Achterhoek+ water en riolering
- Bijeenkomst gemeenteraden in de Achterhoek vanuit kring griffiers i.s.m VNOG en GGD

Bestuurlijke conferentie VTH 16 november

'U bent aan zet' is de titel voor de bestuurlijke conferentie die 16 november in Utrecht (12.00-18.00 uur) door IenW wordt georganiseerd. De ondertitel is "Voor een veilige, schone en gezonde leefomgeving". De conferentie brengt bestuurders en partners uit het VTH- en veiligheidsdomein samen, waaronder: burgemeesters, wethouders, gedeputeerden, de Unie van Waterschappen, Omgevingsdienst NL en omgevingsdiensten, evenals vertegenwoordigers van IPO, VNG en het Openbaar Ministerie en de politie. Ook de besturen van de 26 omgevingsdiensten zijn welkom.
[Aanmelden kan via deze link](#)

11 Rondvraag

13 Sluiting

CONCEPT Verslag vergadering Algemeen Bestuur ODA

d.d. 23 februari 2026

Aanwezig:	de heer J. van Oostrum de heer T. Kok de heer W. Pelgrom de heer H. Bulten mevrouw M. Eggink de heer M. Bennink de heer G. Nijland de heer D. Vreugdenhil de heer J. Verstand de heer R. Reinders de heer E. Jansen de heer R. Woestenenk de heer G. Groot Roessink	Gemeente Berkelland (voorzitter) Gemeente Aalten Gemeente Bronckhorst Gemeente Doetinchem Gemeente Lochem Gemeente Oude IJsselstreek Gemeente Montferland Provincie Gelderland directeur ODA (secretaris) manager Toezicht en Handhaving manager Vergunningen en Advies manager Bedrijfsvoering notulist
Afwezig:	de heer R. Verschure de heer G. Visser de heer G. Teselink	Gemeente Zutphen Gemeente Winterswijk Gemeente Oost Gelre

Verslag

1. Opening

Voorafgaand aan de opening geeft de heer Jansen een korte inhoudelijke presentatie over zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Op de publieke tribune zijn de specialisten aanwezig: de heer J. Berentsen en mevrouw B. Otten.

De voorzitter opent de vergadering.

De voorzitter vertegenwoordigt naast gemeente Berkelland ook gemeente Oost Gelre.

2. Vaststellen agenda

Het bestuur stelt de agenda vast.

3. Vaststelling besloten verslag 24 november 2025

Het bestuur stelt het verslag vast.

4. Begrotingswijziging 2026

De heer Verstand geeft een korte toelichting. De begrotingswijziging is ambtelijk besproken met de opdrachtgevers en financieel specialisten. Zij hebben waardevolle opmerkingen meegegeven ter onderbouwing en zijn opgenomen in het document. Daarnaast zijn de gemeenteraden bezocht en meegenomen in de ontwikkelingen die lopen, waaronder deze begrotingswijziging en de stappen die gemaakt worden voor de fusie.

Daarnaast is een traject gestart met de gemeenten om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden milieuleges door te berekenen.

Samen met de begroting 2027 en deze begrotingswijziging 2026 worden de stappen gezet vanuit de eerdere verkenning om te fuseren. De begrotingswijziging 2026 actualiseert het verschil tussen resultaat en begroting dat gedurende de jaren is opgelopen vanwege het enkel indexeren van de begroting. De begroting 2027 maakt de vervolgstappen in het toewerken naar een gelijkwaardige fusiepartner in de fusie.

De heer Nijland geeft aan dat de financieel specialisten met ODA hebben afgestemd het bedrag voor de gemeente Montferland te verhogen, omdat de verwachting is dat zij meer van ODA zullen afnemen dan tot nu toe begroot.

De heer Kok complimenteert ODA met de ronde langs de financieel specialisten, dit wordt zeer gewaardeerd. De vragen zijn ook via de financieel specialisten ingebracht, door ODA toegelicht en opgenomen in de stukken. De heer Woestenenk bevestigt dit.

De heer Kok vraagt daarnaast of het voldoende is aangepast om nu vrij te geven voor zienswijze. De heer Woestenenk geeft aan dat vandaag nog is gesproken met de financieel specialist en deze zich kon vinden in de aangevulde onderbouwing van de stukken.

De heer Verstand vult hierbij aan dat na dit overleg met het algemeen bestuur de stukken worden aangevuld en vervolgens op 11 maart 2026 aangeboden aan het dagelijks bestuur, waarna de stukken worden vrijgegeven voor verzending aan de gemeenteraden en Staten.

De heer Vreugdenhil complimenteert het bestuur voor deze eerste stap vanuit de verkenning.

Er zijn verder geen opmerkingen over de begrotingswijziging 2026 en deze zullen tekstueel worden aangevuld met de opmerkingen vanuit de opdrachtgevers en financieel specialisten.

Besluit: Het bestuur stemt ermee in dat het dagelijks bestuur de begrotingswijziging 2026 voor zienswijze voorlegt aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.

5. Begroting 2027

Mevrouw Eggink vraagt of in de begroting concreter kan worden toegelicht: wat zijn de verwachte fusiekosten, welke stappen worden er gezet vanuit het innovatiebudget en wat wordt de inzet van de extra fte's.

De heer Verstand informeert het bestuur dat de projectleider inmiddels is gestart die ODA zal begeleiden in het fusietraject. De kosten hiervoor zullen met name worden gedekt uit de subsidie vanuit het Rijk en de Provincie Gelderland, waarbij moet worden opgemerkt dat beide subsidies nog moeten worden toegekend. Het inzichtelijk maken van de fusiekosten is een van de taken van de projectleider en zal daarna ook terugkomen in het bestuur.

De heer Verstand vult daarnaast aan dat bij het innovatiebudget een innovatiekalender hoort die door het dagelijks bestuur eerder is vastgesteld.

De heer Verstand geeft aan dat ODA in het verleden met een extern bureau heeft gewerkt waarbij opdrachten werden uitgezet. Hierover waren ODA en de partners niet altijd tevreden en daarom is deze dienstverlening gestopt. De extra fte's zitten vooral in het op te starten traineeprogramma waar vanuit deze werkzaamheden zullen worden uitgevoerd.

De heer Bennink stelt dat de verhoging voor gemeente Oude IJsselstreek aanzienlijk is. Er wordt gesteld dat wordt teruggekeken over de afgelopen vier jaar. Vanuit de gemeente is nog steeds het standpunt dat in deze periode veel incidenteel werk is uitgevoerd door ODA en dit eigenlijk niet als structureel kan worden meegenomen in de berekening.

De heer Pelgrom verwacht dat de risicoanalyse die nog voor de fusie moet worden uitgevoerd meer duidelijkheid zal geven in de exacte kosten.

De voorzitter geeft aan namens gemeente Berkelland en Oost Gelre kan worden ingestemd.

De heer Vreugdenhil merkt op dat in het voorstel aan het bestuur een onduidelijkheid bestaat in de genoemde data voor het bestuurlijke proces. De heer Woestenenk geeft aan dat dit zal worden aangepast in de stukken.

Besluit: Het bestuur stemt ermee in dat het dagelijks bestuur de begroting 2027 voor zienswijze voorlegt aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.

6. Interbestuurlijk programma versterking VTH

De heer Verstand geeft een terugkoppeling vanuit het Interbestuurlijk programma en de eindrapportage die aan het ministerie IenW zal worden toegestuurd.

Besluit: Het bestuur stelt de eindrapportage vast en geeft de directeur de opdracht de eindrapportage aan het ministerie IenW toe te zenden.

CONCEPT Verslag vergadering Algemeen Bestuur ODA
d.d. 23 februari 2026

De heer Verstand geeft aan dat het PVTH-beleid nu voorligt zonder risicoanalyse.

Besluit: Het bestuur stemt in het PVTH-beleid voor te leggen aan de colleges met het verzoek deze voor 1 april 2026 vast te laten stellen.

De heer Verstand informeert het bestuur over de vervolgstappen vanuit het Interbestuurlijk programma. ODA zal zich voorbereiden met de externe projectleider op de fusie met Omgevingsdienst Veluwe. Samen met Omgevingsdienst Veluwe zal een programmamanager worden gezocht. Inmiddels is de nieuwe naam van de organisatie bekend en is geworden: Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek. Op 28 mei 2026 zullen de medewerkers van beide diensten kennis met elkaar maken.

Het bestuur wil voortgang houden in het fusieproces, ook met de gemeenteraadsverkiezingen in het achterhoofd. De voorzitter stelt voor het dagelijks bestuur hiervoor te mandateren en het bestuur stemt hiermee in.

Besluit: Het algemeen bestuur besluit het dagelijks bestuur te mandateren om uitvoering te geven aan en regie te voeren over het fusieproces.

7. Jaarverslag klachten tegen bestuurders en medewerkers ODA 2025

Het jaarverslag is door het dagelijks bestuur op 21 januari 2026 vastgesteld en wordt ter kennisgeving aangeboden aan het algemeen bestuur.

Besluit: Jaarverslag is ter kennisname vastgesteld.

Mededeling

Er zijn geen mededelingen.

8. Rondvraag

Er zijn geen rondvragen.

9. Sluiting

De voorzitter sluit de vergadering om 16:39 uur.

CONCEPT Verslag vergadering Algemeen Bestuur ODA
d.d. 23 februari 2026

Besluitenlijst Algemeen Bestuur

Agenda punt	Onderwerp en Besluit	Besluit-nummer
1.	Opening	
2.	Vaststellen agenda <i>Het bestuur stelt de agenda vast.</i>	2026.01.01
3.	Vaststellen besloten verslag 10 september 2025 <i>Het bestuur stelt het verslag vast.</i>	2026.01.02
4.	Begrotingswijziging 2026 <i>Het bestuur stemt ermee in dat het dagelijks bestuur de begrotingswijziging 2026 voor zienswijze voorlegt aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.</i>	2026.01.03
5.	Begroting 2027 <i>Het bestuur stemt ermee in dat het dagelijks bestuur de begroting 2027 voor zienswijze voorlegt aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.</i>	2026.01.04
6.	Interbestuurlijk programma versterking VTH <i>Het bestuur stelt de eindrapportage vast en geeft de directeur de opdracht de eindrapportage aan het ministerie IenW toe te zenden.</i> <i>Het bestuur stemt in het PVTH-beleid voor te leggen aan de colleges met het verzoek deze voor 1 april 2026 vast te laten stellen.</i> <i>Het algemeen bestuur besluit het dagelijks bestuur te mandateren om uitvoering te geven aan en regie te voeren over het fusieproces.</i>	2026.01.05 2026.01.06 2026.01.07
7.	Mededelingen <i>Geen besluitvorming</i>	
8.	Rondvraag <i>Geen besluitvorming</i>	
9.	Sluiting <i>Geen besluitvorming</i>	

Aldus vastgesteld in de besloten vergadering van het Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Achterhoek d.d. 29 juni 2026.

de voorzitter,

de secretaris,

J.H.A. van Oostrum

J. Verstand



Voorstel aan het Algemeen Bestuur

Datum voorstel:	27 mei 2026
Datum DB-vergadering:	3 juni 2026
Datum AB-vergadering:	29 juni 2026
Behandeld door:	R. Fijman
Mede-adviseur:	
Manager ODA:	R. Woestenenk

Onderwerp: Jaarstukken 2025, begrotingswijziging 2026, begroting 2027 en verrekening 2025

Uw bestuur wordt voorgesteld:

1. kennis te nemen van de zienswijze;
2. vaststellen reactie op de ingebrachte zienswijze;
3. vaststellen jaarverslag 2025;
4. vaststellen accountantsverslag;
5. Instemmen met de verrekening van het tekort;
6. vaststellen van de begrotingswijziging 2026;
7. vaststellen begroting 2027;
8. Vaststellen verrekening 2025.

Bijlage(n):

1. Reactie op de zienswijze
2. Jaarverslag 2025
3. Accountantsverslag
4. Begrotingswijziging 2026
5. Begroting 2027

Jaarverslag 2025

Er zijn in de afgelopen jaren grote verschillen ontstaan tussen de begroting en realisatie. In 2025 is door de ODA voorgesteld om dit op te lossen via een begrotingswijziging. Mede door een mogelijke fusie is door het Algemeen Bestuur eerst gevraagd om de eerdergenoemde verkenning tot een mogelijke fusie uit te voeren. Daarbij is de begrotingswijziging 2025 uitgesteld naar 2026 en afgesproken om de hogere kosten op basis van werkelijke realisatie af te rekenen. Dus voor 2025 werden deze hoge kosten nog gelabeld als incidenteel, terwijl het in feite structurele kosten betrof. Door deze kosten op te nemen in een begrotingswijziging 2026 zal dit probleem in 2026 opgelost worden.

Begrotingswijziging 2026 en begroting 2027

De begrotingen van de ODA zijn al een aantal jaar niet meer actueel. Dat wil zeggen dat er over een kalenderjaar structureel meer wordt uitgegeven dan is opgenomen in de vastgestelde begroting. Dit zorgt ervoor dat gemeenten achteraf altijd bij moeten betalen. Nadeel van een onvolledige begroting die regelmatig wordt overschreden is dat het de ODA veel tijd en moeite kost om aan gemeenten uit te leggen waarom zij moeten bijbetalen aan het einde van een jaar terwijl het meestal om regulier werk gaat. De toename van deze begrotingswijziging betekent dus niet dat gemeenten meer gaan betalen voor diensten van de ODA. De begroting wordt alleen geactualiseerd zodat die correspondeert met de uitgaven die gemeenten nu al doen.

Ook is de ODA sterk in beweging. We zijn gestart met een proces dat moet leiden tot een fusie met OD Veluwe. Op 18 december 2025 is hiervoor een intentieverklaring getekend door beide Algemeen Besturen. Uiteindelijk moet deze fusie ervoor zorgen dat wij voldoen aan alle wettelijke eisen en criteria die aan omgevingsdiensten door middel van het Interbestuurlijk programma versterking VTH (IBP) zijn gesteld. Dit fusietraject vraagt een investering aan de voorkant van het proces. Daarom zijn fusiekosten opgenomen in deze begroting. Daarnaast zijn

er veel ontwikkelingen waar de ODA mee te maken heeft naast alle reguliere taken die zij al uitvoert. Extra milieu(plus)taken, wetwijzigingen, toename van complexiteit en extra verzoeken om inzet van de aangesloten gemeenten. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot extra inzet en dus extra uitgaven van de ODA. De begroting van de ODA was niet actueel en al jaren waren de uitgaven groter dan de inkomsten. Met de begrotingswijziging van 2026 is dit gerepareerd. Die wijzigingen zijn ook opgenomen in deze begroting.

Dit betekent echter nog niet dat alle nieuwe ontwikkelingen al volledig geïmplementeerd zijn in de begroting. De visitatie in 2024 en de uitgevoerde verkenning in 2025 hebben laten zien dat de capaciteit van de ODA verder moet groeien om alle (wettelijke) ontwikkelingen op te vangen. Denk daarbij aan de grote Achterhoekse ambities op het terrein van woningbouw, de Kaderrichtlijn Water, Zeer zorgwekkende stoffen, circulaire economie, ondermijning, de opbouw van een goede kennispositie etc. Deze ontwikkelingen zijn nu meegenomen in de voorliggende begroting van 2027. Met deze uitbreiding zorgen we er niet alleen voor dat we onze wettelijke taken goed kunnen uitvoeren maar ook dat we een gelijkwaardige partner zijn om te fuseren met de OD Veluwe.

Verrekening tekort ODA 2025

Aanleiding

Voor de ODA is het belangrijk om over voldoende eigen vermogen te beschikken. Dit vermogen is van belang om mogelijke tegenvallers gedurende het jaar op te kunnen vangen. Wat minimal benodigd is, wordt bepaald aan de hand van de berekening van het weerstandsvermogen. De ODA heeft over 2025 een tekort van +/- € 687.000. De ODA beschikt over een algemene reserve van € 118.000 en een bestemmingsreserve van € 398.000 ten behoeve van de kosten voor de nieuwe huisvesting in Doetinchem. De reserves zijn daarmee onvoldoende om het verlies te compenseren en zou daarmee negatief worden. Het algemeen bestuur heeft tijdens de bestuursvergadering van 23 april 2025 besloten om niet in te stemmen met de begrotingswijziging 2025, maar de factuur van het tekort achteraf te willen betalen.

Te verrekenen tekort

Verrekenen tekort		
<u>Te bestemmen resultaat</u>		
Negatief saldo ODA 2025		-687.000
<u>Te financieren uit eigen middelen</u>		
Reserve ultimo 2025	118.000	
Beschikbaar houden	118.000	
In te zetten uit reserve		0
Bestemmingsreserve huisvesting	398.000	
In te zetten uit bestemmingsreserve		398.000
Te financieren vanuit partners		-289.000

Uit de jaarrekening 2025 blijkt dat de algemene reserve ultimo 2025 € 118.000,- bedraagt. Vanuit de berekening op het benodigde weerstandsvermogen dient een bedrag van € 118.000 als algemene reserve beschikbaar te zijn. Daarnaast heeft het bestuur besloten een bestemmingsreserve voor de verhuizing naar het Hanzepand vast te stellen. Het bedrag van € 398.000 uit de reserve komt vrij te vallen ten gunste van het tekort. Hiermee resteert van het tekort een bedrag van € 289.000 bij te dragen door de partners. Dit bedrag verdelen we over de partners op basis van de begroting 2025. Sinds 2020 is afgesproken om tekorten afgerekend op basis van de begrote omzet. Hieronder ziet u het aandeel per partner.



Verdeling over de partners

Partners	Begroting 2025	Aandeel per partner
Aalten	667.000	-17.460
Berkelland	1.613.000	-42.230
Bronckhorst	1.281.000	-33.540
Doetinchem	1.408.000	-36.860
Lochem	984.000	-25.760
Montferland	724.000	-18.960
Oost Gelre	1.417.000	-37.100
Oude IJsselstreek	1.060.000	-27.750
Winterswijk	901.000	-23.590
Zutphen	811.000	-21.230
Provincie	172.000	-4.500
Eindtotaal	11.038.000	-288.980

Het bedrag zal na besluit AB separaat in rekening worden gebracht als bijdrage in de verrekening van het tekort.



Aan

Gemeenteraden en Provinciale Staten

Onderwerp: reactie op zienswijze jaarstukken 2025, begrotingswijziging 2026 en begroting 2027

Geachte leden van de Achterhoekse gemeenteraden en Provinciale Staten,

Namens het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek spreken wij allereerst onze dank uit voor de behandeling van de begrotingswijziging 2026 en de begroting 2027 nog vóór het zomerreces. Wij waarderen het zeer dat u, ondanks de gemeenteraadsverkiezingen en de korte voorbereidingstijd, de stukken zorgvuldig heeft behandeld.

Inleiding

De zienswijzen richten zich niet inhoudelijk op de voorliggende jaarstukken, de begrotingswijziging 2026 of de begroting 2027. De reactie bevat vooral een meer algemene oproep om tijdens en na het fusieproces scherp te sturen op kostenbeheersing, besparingsmogelijkheden en alternatieve werkwijzen.

Financiële zorgen en landelijke context

Wij herkennen de zorgen over de financiële ontwikkeling en de stijgende bijdragen. Wij begrijpen dat deze ontwikkeling veel vraagt van gemeenten en provincie, zeker gezien de bredere financiële druk waarmee zij te maken hebben. Tegelijkertijd hangen de hogere kosten samen met de toegenomen wettelijke VTH-taken en de landelijke opgave om het stelsel te versterken. Ook landelijk is hiervoor aandacht gevraagd: de VNG heeft richting het Rijk gepleit voor structurele ondersteuning van decentrale overheden, waarbij een bedrag van € 100 miljoen per jaar is genoemd. Daarnaast hebben IPO en VNG in hun position paper over het VTH-stelsel aangegeven dat aanvullende structurele middelen nodig zijn om het VTH-stelsel en de omgevingsdiensten duurzaam te versterken.

Mogelijkheden binnen onze eigen invloedssfeer

Ook is bij de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden bij het wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel milieu expliciet gekeken naar de uitvoerbaarheid en mogelijke financiële consequenties voor gemeenten en provincies. Binnen onze eigen invloedssfeer hebben wij voor gemeenten onderzocht welke kosten binnen de wettelijke kaders via leges kunnen worden doorberekend. De mogelijkheid om kosten voor vergunningaanvragen via leges door te berekenen is ook toegelicht door het Informatiepunt Leefomgeving. Daarmee willen wij de financiële impact waar mogelijk beperken, zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke versterking van de uitvoering.

Actualisatie van de begroting 2026

Ook zien wij dat met de begrotingswijziging 2026 de eerste belangrijke stappen zijn gezet om de begroting van de ODA te actualiseren. Deze actualisatie vloeit voort uit de aanbevelingen uit de visitatie in 2024, de verkenning medio 2025 en uiteindelijk de afspraken die zijn vastgelegd in de intentieverklaring met OD Veluwe. Deze afspraken zijn erop gericht toe te groeien naar een gelijkwaardige omgevingsdienst, voordat formeel de fusie wordt ingezet.

Doorontwikkeling in de begroting 2027

In de begroting 2027 wordt hierop voortgebouwd. De verdere versterking van de organisatie is nodig om beide omgevingsdiensten in positie te brengen als gelijkwaardige partners en om te kunnen doorgroeien naar een robuuste, toekomstbestendige omgevingsdienst voor de regio Achterhoek en in samenwerking met OD Veluwe ook voor de regio Veluwe.



Zorgvuldigheid, kostenbeheersing en vervolg

Wij realiseren ons dat de voorgestelde stappen voor alle gemeenten in de Achterhoek en voor de Provincie Gelderland bestuurlijk en financieel betekenisvol zijn. Juist daarom hechten wij veel waarde aan de zienswijzen die zijn ingebracht. De oproep om scherp te blijven op kostenbeheersing, doelmatigheid en terughoudendheid bij uitgaven nemen wij serieus. Deze aandachtspunten worden betrokken bij de verdere uitwerking van de begroting, de voorbereiding van de samenwerking met OD Veluwe en de besluitvorming in het algemeen bestuur.

Zienswijze van Gedeputeerde Staten

Ten aanzien van de zienswijze van Gedeputeerde Staten merken wij het volgende op. Gedeputeerde Staten vragen aandacht voor de gehanteerde loonindexatie in de ontwerpbegroting 2027. Daarbij verzoeken zij om te werken met de bijgestelde percentages uit het CEP van maart 2026. Wij begrijpen deze zienswijze. Tegelijkertijd merken wij op dat de ontwerpbegroting al op 8 januari 2026 gereed moest zijn. De bijgestelde percentages uit het CEP van maart 2026 waren op dat moment nog niet beschikbaar en konden daarom niet in de ontwerpbegroting worden verwerkt. Wij blijven de actuele financiële uitgangspunten uiteraard volgen. Waar mogelijk betrekken wij deze bij de verdere begrotingsuitwerking en actualisatie.

Daarnaast vragen Gedeputeerde Staten om in de begroting 2027 actief aan te tonen hoe de ODA invulling geeft aan de robuustheidscriteria. Het gaat daarbij in het bijzonder om het aandeel eigen personeel en de norm voor BI-capaciteit. Deze informatie maakt onderdeel uit van de verantwoording richting het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over de robuustheid van de omgevingsdiensten. Dit traject is besproken in het algemeen bestuur, met de ambtelijk opdrachtgevers en in het overleg met de financieel specialisten. De provincie is buiten het algemeen bestuur niet aanwezig geweest bij deze ambtelijke en financiële overleggen. Juist daarom verwachten wij dat de informatie die in het algemeen bestuur is gedeeld, genoegzaam bekend is bij Gedeputeerde Staten.

Tot slot

Namens het algemeen bestuur danken wij u voor de zorgvuldige behandeling van de stukken en uw betrokkenheid bij de ontwikkeling van de Omgevingsdienst Achterhoek. Samen zetten wij hiermee noodzakelijke stappen naar een robuuste omgevingsdienst in de Achterhoek en naar een stevige, toekomstbestendige organisatie voor de regio's Achterhoek én Veluwe.

Met vriendelijke groet,
Namens het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek,

Joost van Oostrum
Voorzitter Algemeen Bestuur
Omgevingsdienst Achterhoek

Jaarverslag en jaarrekening

2025



Inhoud

Voorwoord	4	Jaarrekening 2025	52
Inleiding	5	Balans per 31 december 2025	53
Ontwikkelingen in 2025	7	Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling	55
Programma's	12	Grondslag voor de rechtmatigheidsverantwoording	56
<i>Programma 1</i> Vergunningverlening	13	Grondslag voorziening	57
<i>Programma 2</i> Toezicht en Handhaving	16	Toelichting op de balans	58
<i>Programma 3</i> Specialismen	23	WNT-verantwoording 2025	64
<i>Programma 4</i> Stelseltaken	27	Overzicht van baten en lasten	69
<i>Programma 5</i> Overige activiteiten en projecten	29	Toelichting op overzicht van baten en lasten	71
Financiële uitkomsten	31	Bijlagen	76
Paragrafen	34	Bijlage 1: SiSa verantwoordingsinformatie	77
Bedrijfsvoering	35	Bijlage 2: Gerealiseerde baten en lasten per taakveld	78
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	41	Bijlage 3: Bestuursorganen	79
Financiering	48		
Onderhoud kapitaalgoederen	49		
Uitstel overname van het archief	50		
Wet open overheid (Woo)	51		

Voorwoord

Voor u ligt het jaarverslag 2025 van de Omgevingsdienst Achterhoek. Het was om meerdere redenen een bewogen jaar voor onze dienst.

In 2025 nam het Algemeen Bestuur het besluit om te gaan fuseren met de Omgevingsdienst Veluwe. Om tot dit besluit te komen is in de zomer van 2025 een zogenaamde verkenning uitgevoerd. Daarbij is het scenario van zelfstandig blijven vergeleken met dat van fuseren met een andere omgevingsdienst. Aanleiding voor dit onderzoek waren de steeds strengere eisen in het kader van de robuustheidscriteria vanuit het Interbestuurlijk programma versterking VTH die het rijk oplegt aan omgevingsdiensten. Uit de verkenning bleek uiteindelijk dat fuseren de beste optie is om ook in de toekomst aan alle criteria te voldoen, met als einddoel een gezamenlijke organisatie te vormen met brede expertise die een toekomstbestendige slagkracht en wendbaarheid omvat. Hiermee kunnen gemeenten haar milieu-opgaven op een degelijke manier het hoofd bieden. In december hebben de algemeen besturen van de Omgevingsdienst Veluwe en de Omgevingsdienst Achterhoek een intentieverklaring ondertekenend om toe te werken naar een fusie.

De wens om een fusie te onderzoeken was mede ingegeven door het tekort aan financiële middelen waar de Omgevingsdienst Achterhoek in 2025 mee kampte. De hoeveelheid taken en opdrachten van gemeenten oversteeg in 2025 ook ruimschoots de vastgestelde begroting. De wens van het dagelijks bestuur om de begroting tussentijds op te hogen kon niet rekenen op een meerderheid in het algemeen bestuur. Daarom is besloten door het algemeen bestuur om het financiële gat dat eind 2025 overblijft, incidenteel te dekken bij de afrekening van de jaarrekening.

Naast het onderzoeken en voorbereiden van een fusie met Omgevingsdienst Veluwe heeft de Omgevingsdienst Achterhoek afgelopen jaar eveneens hard gewerkt aan het versterken van de eigen organisatie. Deels kwam dit voort uit de aanbevelingen van de Visitatiecommissie, deels uit eigen inzicht dat de organisatie van mening is dat er door de groei van de organisatie verder geprofessionaliseerd moest worden. Denk daarbij aan het verbeteren van interne processen, het versterken van de organisatiestructuur, meer projectmatig benaderen van ontwikkelingen en meer informatiegestuurd werken.

Ook is de organisatie verdergegaan met het voorbereiden en implementeren van nieuwe ontwikkelingen op milieugebied. Denk daarbij onder andere aan voorbereidingen ten behoeve van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, de ontwikkelingen met betrekking tot Zeer Zorgwekkende Stoffen, AI en Ketentoezicht. Daarnaast heeft ook de verdere implementatie van de Omgevingswet veel inzet gevraagd van de collega's van de Omgevingsdienst.

Afgelopen jaar heeft de Omgevingsdienst Achterhoek verder veel geïnvesteerd in de relatie met gemeenten. Zo zijn er in alle gemeenteraden in de Achterhoek twee presentaties gegeven op de werkzaamheden van en ontwikkelingen bij de Omgevingsdienst Achterhoek. Deze zijn goed ontvangen. Ook is het contact met wethouders, opdrachtgevers en financieel specialisten geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot betere relaties en contacten, kortom we hebben over en weer meer begrip voor elkaar.

Daarnaast hebben we onze bestaande samenwerking met de ketenpartners geïntensiveerd, zoals het Waterschap Rijn en IJssel, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en GGD Noord- en Oost-Gelderland.

De organisatie is verhuisd vanuit het gemeentehuis van Bronckhorst naar een eigen verdieping in een bedrijfsverzamelgebouw in Doetinchem. Dit was nodig om medewerkers op een goede en verantwoorde manier te huisvesten. Bijkomend voordeel van deze verhuizing naar het nieuwe pand Doetinchem is dat het meer sollicitanten aantrekt voor vrijkomende functies.

Het lukt de Omgevingsdienst Achterhoek ook steeds beter om medewerkers in eigen huis op te leiden. Dat komt mede door de opgerichte kennisinfrastructuur van Omgevingsdienst NL.

Omgevingsdienst Achterhoek sluit met 2025 een bewogen en enerverend jaar af. Zo vonden er verschillen milieu-incidenten plaats die vroegen om adequaat handelen. Dat is ook gebeurd. Daarnaast zijn er belangrijke besluiten genomen waarmee een start is gemaakt om te werken aan een toekomstbestendige omgevingsdienst. In tussentijd is het reguliere werk gewoon doorgegaan. Met beperkte middelen is op een efficiënte manier gewerkt aan een schone, gezonde, en veilige Achterhoek. Dit efficiënte werken zit in ons DNA en komt door onze betrokken en professionele medewerkers.

J.H.A. van Oostrum,
Voorzitter Omgevingsdienst Achterhoek

Inleiding

Al enkele jaren is de begroting van de ODA niet op orde. Dat geldt ook voor de begroting van 2025. De afgelopen jaren is de ODA voor gemeenten meer werkzaamheden gaan uitvoeren. De financiële middelen zijn echter niet meegegroeid met de groei van het aantal taken. Achteraf wordt het verschil dan bijgesteld. Dit zorgt ervoor dat ook 2025 weer met een tekort wordt afgesloten (zie onderstaande tabel). Een aangepaste begroting voor de jaren 2026 en 2027 moet ervoor zorgen dat inkomsten en uitgaven met elkaar in balans komen. De ODA probeert elk jaar zo efficiënt mogelijk te werken om de kosten zo laag mogelijk te houden. Dat is ook dit jaar weer gelukt. De groei van de omvang van de werkzaamheden zorgt er echter voor dat we niet met een positief jaarresultaat kunnen afsluiten.



Financiële uitkomsten

Overzicht van baten en lasten per taakveld

(x € 1.000)

	Taakveld	Begroting 2025		Realisatie 2025		Begroting realisatie
		Baten	Lasten	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.516	1.838	2.492	1.821	-7
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	6.124	3.746	6.868	5.152	-662
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.398	1.657	3.757	1.645	1.371
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	80	379	0	380	-81
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	5	0	731	225	502
Overzichten						
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie		3.424	0	4.913	-1.489
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury					0
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		79		0	79
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		11.123	11.123	13.847	14.136	-289
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024				0		
Toevoegingen en ontrekkingen aan de reserves				0	398	-398
Resultaat		11.123	11.123	13.847	14.534	-687

Procedure jaarrekening

- De procedure voor de jaarrekening ziet er als volgt uit: Het Dagelijks Bestuur zendt de ontwerp-jaarstukken 2025 vóór 30 april 2026 aan de gemeenteraden en aan Provinciale Staten.
- Gemeenteraden en Provinciale staten kunnen hun zienswijzen over de ontwerpjaarstukken 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 aan.
- Het Algemeen Bestuur stelt de jaarstukken 2025 vervolgens vóór 1 juli 2026 vast.
- Onmiddellijk na de vaststelling van de jaarstukken door het Algemeen Bestuur zendt het Algemeen Bestuur de jaarstukken aan de gemeenteraden en aan Provinciale Staten.
- Het Dagelijks Bestuur zendt de jaarstukken vóór 15 juli 2026 aan de minister.



Ontwikkelingen in 2025

Ontwikkelingen in 2025

Verkenning tot een fusie met de OD Veluwe

Een onderdeel van het gezamenlijke Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel met ministeries, IPO, VNG, Omgevingsdienst NL en de unie van waterschappen was het opstellen van robuustheids-criteria. De ODA moest daarbij net als iedere omgevingsdienst half-jaarlijks rapporteren over hoe en hoever de ODA gaat voldoen aan deze robuustheidscriteria voor 1 april 2026. Op 30 juni 2025 heeft de ODA de tweede voortgangsrapportage opgesteld, waarin is aangegeven dat aan de criteria of al voldaan werd of eind 2025 zouden voldoen met uitzondering van het omzetcriterium van 16,5 miljoen euro.

Als gevolg van het niet voldoen aan het omzetcriterium heeft het Algemeen Bestuur (AB) op 23 april 2025 opdracht gegeven om een verkenning naar een meerwaarde voor een fusie met de OD Veluwe uit te voeren. De verkenning betrof een verdere uitwerking van 2 mogelijke keuzes voor de toekomst. Ofwel het zelfstandig robuust worden als ODA of het aangaan van een geleidelijke fusie met de OD Veluwe, waarbij eerst de bedrijfsvoeringstaken samen opgepakt worden, waarna vanaf 2028 de VTH-taken volgen.

In de AB vergadering van 10 september 2025 heeft het AB besloten een fusie aan te willen gaan met de OD Veluwe. Hiermee hebben zij het initiatief genomen om het gesprek met OD Veluwe te starten en gezamenlijk te verkennen waar de twee omgevingsdiensten elkaar kunnen versterken en wat hiervoor nodig is. Het AB van de OD Veluwe heeft hier positief op gereageerd en wil deze verkenning ook aangaan.

Als gevolg hiervan is eind 2025 door alle gemeenten een intentieverklaring ondertekend over het samen bouwen aan één stevige, robuuste omgevingsdienst voor de Achterhoek en Veluwe.

Huisvesting

Huisvesting was de laatste jaren een groot knelpunt aan het worden. De ODA is vanaf de start in 2013 jaarlijks gegroeid. Deels komt dat doordat er meer taken ingebracht worden of meer advies gevraagd wordt door de partners. Deels ook door overheveling van taken door gemeenten. Bijvoorbeeld door wijziging van bevoegd gezag zoals bij de invoering van de Omgevingswet. Gevolg hiervan is dat de ODA meer werkplekken nodig had. Daarom is de ODA per 1 april 2025 verhuisd van het gemeentehuis van de gemeente Bronckhorst naar het Hanzepand in Doetinchem.

Visitatie

Naar aanleiding van de visitatie uit 2024 heeft de ODA in 2025 verder gewerkt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Daarbij is ingezet op het versterken en uniformeren van werkprocessen, het verbeteren van de datakwaliteit en het verder ontwikkelen van data gedreven werken, onder meer via de innovatiekalender en de BI-strategie. Ook is gewerkt aan meer structuur en scherpere sturing binnen de organisatie. Daarnaast is actief geïnvesteerd in de relatie met het bestuur, ambtelijk opdrachtgevers en financieel specialisten. In dat kader zijn in 2025 ook de gemeenteraden tweemaal bezocht. De visitatie heeft daarmee een belangrijke impuls gegeven aan de verdere ontwikkeling van de ODA als omgevingsdienst.

Onderzoek alternatieve financieringsmogelijkheden

In 2025 is de ODA samen met de gemeenten een onderzoek gestart om te kijken of meer werkzaamheden van de ODA kunnen worden doorbelast binnen de leges of door middel van anterieure overeenkomsten. Op deze manier kan namelijk een deel van de toenemende kosten van de ODA worden doorbelast naar inwoners en bedrijven.

De uitkomst van het onderzoek is dat dit op een bepaald aantal onderwerpen wel degelijk mogelijk is. Het is nu aan gemeenten om dit ook daadwerkelijk in te voeren.

PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie

De ODA heeft samen met alle Achterhoekse gemeenten een PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie opgesteld. (PVTH staat voor Preventie, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving). Deze strategie bevat een omgevingsscan per milieuthema met daarin doelen en ambities, mogelijke beschikbare instrumenten en strategieën over hoe en wanneer deze instrumenten ingezet kunnen worden. Dit geeft richting aan de wijze waarop de ODA zijn werk moet uitoefenen. Hierdoor kunnen wij niet alleen duidelijker sturen op onze werkzaamheden maar ook zorgen voor een betere kwaliteit van het werk. De vaststelling van deze strategie vindt begin 2026 plaats.

Risicoanalyse

In bovenstaand PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie was in eerste instantie ook een vernieuwde, geactualiseerde risicoanalyse meegenomen. Dit betreft een doorontwikkelde risicogerichte aanpak van de VTH-milieutaken binnen de ODA. Hiermee zou de aanpak ook in overeenstemming komen met de uitgangspunten van de Omgevingswet en neemt het ook ontwikkelingen mee zoals energiebesparing, circulaire economie, zeer zorgwekkende stoffen en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze risicoanalyse geeft echter ook aan wat de benodigde capaciteit voor de werkzaamheden zou moeten zijn. Gelet op de financiële situatie van de gemeenten en de toekomstige fusie is in 2025 besloten om de

risicoanalyse later mee te nemen in de komende ontwikkelingen samen met de OD Veluwe. Hierdoor worden niet op voorhand al keuzes op capaciteit gemaakt die mogelijk later teruggedraaid moeten worden. Kanttekening is wel dat we dan terugvallen op de risicoanalyse uit 2017. We lopen daarmee dus enkele jaren behoorlijk achter de feiten aan en nagenoeg alles is complexer geworden in vergelijking met 10 jaar geleden. Daarom is in het PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie ook aangegeven dat deze geactualiseerde risicoanalyse zo snel mogelijk en in ieder geval voor de formele fusie moet worden vastgesteld.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), zoals PFAS, naar bodem, water en lucht. ZZS vormen een structureel risico voor de leefomgeving. Deze stoffen kunnen het milieu bereiken via meerdere emissieroutes, zoals indirecte lozingen van afvalwater via het rioolstelsel en rioolwaterzuiveringsinstallaties en emissie naar de lucht. Beide routes dragen, direct of via depositie en doorwerking, bij aan de belasting van het oppervlaktewater en het grondwater. De zorg voor deze emissies is een wettelijke taak van de omgevingsdiensten omdat zij namens bevoegd gezag het milieurecht uitvoeren.

Onder de Omgevingswet geldt voor ZZS een verzwaarde minimalisatieplicht, ongeacht de emissieroute. Emissies moeten zoveel mogelijk aan de bron worden voorkomen en, als dat niet mogelijk is, tot het minimaal technisch haalbare niveau worden teruggebracht. Daarbij ligt de bewijslast nadrukkelijk bij de initiatiefnemer. Dit vraagt om een actieve, integrale en specialistische inzet van de ODA op het gebied van zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. Hiervoor is in 2025 een speciaal team gevaarlijke stoffen opgezet. Verder hebben we inzicht verschaft in de mogelijke aanwezigheid van ZZS bij bedrijven door een uitvraag te doen naar veiligheidsbladen van producten en grondstoffen. Het gaat tot nu toe om 658 bedrijven en uit de resultaten blijkt dat 70% van de bedrijven producten gebruiken die ZZS bevatten.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

De KRW is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht werd. De doelstellingen van de KRW ondersteunen het realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater voor drinkwater, zwemmen, varen en een gezonde leefomgeving voor het waterleven. De Europese lidstaten hebben gezamenlijk afgesproken dat uiterlijk in 2027 een goede toestand bereikt moet zijn. In Nederland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de indirecte lozingen die uiteindelijk ook in het oppervlaktewater en grondwater terechtkomen. De uitvoering van VTH-taken op het gebied van de indirecte lozingen bij bedrijven ligt bij de omgevingsdiensten. Om te voldoen aan de KRW moet nog veel gebeuren, ook ten aanzien van de indirecte lozingen. We doen dit in goede samenwerking met het Waterschap Rijn en IJssel. Dit gebeurt ook vanuit het hierboven genoemde team gevaarlijke stoffen en vanuit de uitvraag naar veiligheidsbladen van producten en grondstoffen is ook naar voren gekomen dat 57% van de 658 uitgevraagde bedrijven prioritair (gevaarlijke) stoffen heeft die de kwaliteit van het water aantasten.



Circulaire economie

De rijksoverheid geeft aan dat de Nederlandse economie in 2050 volledig circulair moet zijn. Dat betekent dat producten en grondstoffen opnieuw gebruikt worden en er bijna geen afval meer is. Redenen voor de rijksoverheid om circulair te worden, zijn:

- de wereldwijde vraag naar producten en grondstoffen, waardoor voorraden slinken;
- verminderde afhankelijkheid voor grondstoffen van landen buiten Europa;
- verbetering economie, klimaat en biodiversiteit omdat minder grondstoffen nodig zijn;
- minder (zwerf)afval op straat en in de natuur;
- meer banen in b.v. de reparatiesector maar ook in nieuwe innovatieve bedrijven.

De rijksoverheid maakt hiervoor afspraken met bedrijven en andere organisaties om circulair te gaan werken. Zo is op 30 december 2025 het Circulair Materialenplan (CMP) als vervanger van het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP 3) inwerking getreden. Dit plan ondersteunt de transitie naar een circulaire economie en fungeert als de schakel tussen beleid en uitvoeringspraktijk door praktische kennis en handvatten aan overheden en bedrijven te bieden. Het helpt bedrijven bij het maken van meer circulaire keuzes en bevoegde gezagen moeten rekening houden met het CMP bij het nemen van besluiten. Overheden zijn dan ook verplicht om de toetsingskaders van het CMP te gebruiken. Dit betekent dat de ODA ook deze toetsingskaders moet implementeren in haar milieutaken. Hiervoor is een aantal vergunningverleners en toezichthouders in 2025 bezig geweest om dit voor te bereiden. In 2026 zal dit verder in een programma uitgewerkt worden.

Integraal advies aan de voorkant van ruimtelijke ontwikkeling

De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van ruimtelijke ontwikkeling en alle nieuwe bouwinitiatieven, waarbij vroegtijdige afstemming en samenwerking centraal staan. De nadruk verschuift van toetsing achteraf naar het leveren van deskundig en samenhangend advies aan de voorkant van het proces. Dit vraagt om een actieve en zichtbare rol van de ODA in de initiatieffase van plannen.

De ODA levert dit door structurele deelname aan omgevingstafels en andere vormen van vooroverleg, onder andere via inzet van gespecialiseerde adviseurs Fysieke Leefomgeving en Milieu. In deze fase wordt integraal advies gegeven op het gebied van milieu, gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en uitvoerbaarheid. Hierdoor worden risico's, randvoorwaarden en afwegingsruimte vroegtijdig inzichtelijk gemaakt voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen.

Deze werkwijze draagt bij aan kwalitatief betere plannen, meer voorspelbaarheid in besluitvorming en efficiëntere vergunningverlening. Door vroegtijdige signalering en afstemming worden aanpassingen in een later stadium voorkomen, wat leidt tot kortere doorlooptijden en een afname van herstelbesluiten en bezwaar- en beroepsprocedures. Dit komt zowel de bestuurlijke uitvoerbaarheid als het vertrouwen van initiatiefnemers ten goede.

Landelijke kennisinfrastructuur

In het Interbestuurlijke programma (IBP) is gekeken naar een verbetering in de landelijke kennisinfrastructuur tussen omgevingsdiensten. De oplossing is gezocht in het verdelen van kennis op landelijk niveau, op het niveau van 6 landsdelen en op niveau van de individuele omgevingsdiensten, waarbij er tussen alle niveaus verbindingen tussen kennis en kennishouders zijn. De ODA bevindt zich in het landsdeel Oost wat

bestaat uit alle omgevingsdiensten in Gelderland en Overijssel. In het kort gaat het om de volgende structuur.

Landelijk

Kennisteam van 6 kennisregisseurs op de kennisthema's bodem en ondergrond, waterkwaliteit, energie, ZZS, circulaire economie, data en informatie en actuele onderwerpen.

Landsdeel

Per landsdeel zijn er:

- 1 van bovenstaande kennisregisseurs die kennis haalt, brengt, deelt en borgt per thema en per landsdeel (is ook de verbinder tussen kennis bij omgevingsdiensten en ODNL);
- 6 kennisvertegenwoordigers die als VTH-expert een landsdeel vertegenwoordigt voor 1 van bovengenoemde thema's en als contactpersoon fungeert voor de VTH-experts bij de andere omgevingsdiensten binnen het landsdeel.

Omgevingsdienst

Per omgevingsdienst zijn er:

- een kennismakelaar die de verbindende schakel is tussen de VTH-experts binnen de eigen omgevingsdienst en tussen de kennisregisseur en andere kennismakelaars binnen het landsdeel;
- minimaal 6 VTH-experts voor de bovengenoemde kennisthema's.

Dit zorgt voor nog meer kennis en kunde binnen de ODA waardoor het werk kwalitatief beter en vaak op den duur ook efficiënter wordt.



Programma's

1. Vergunningverlening

Wat hebben we bereikt

Vergunningen en meldingen zijn vraaggestuurd. Dit betekent dat wij geen invloed hebben op de hoeveelheid aanvragen die bij ons binnenkomen. Eind 2023 zijn er nog veel vergunningaanvragen gedaan omdat vanaf 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking trad. Aanvragers vonden het wenselijk om nog volgens het oude recht hun vergunning afgehandeld te krijgen. Ook in 2025 zijn we nog veel bezig geweest met deze oude aanvragen.

Tijdigheid vergunningen

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 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.

In het Gelders Stelsel is een kritische prestatie-indicator (KPI) bepaald voor het tijdig verlenen van vergunningen. Deze **KPI is gesteld op 90%** vergunningaanvragen binnen wettelijke termijn t.o.v. alle vergunningaanvragen.

De KPI voor de tijdigheid van vergunningen over 2025 bedraagt 56% en ligt daarmee ruim onder de doelstelling (90%). We zijn nog steeds bezig met een inhaalslag voor oudere vergunningen. Ook zit er veel “wachttijd” bij vooral agrarische vergunningen. Door onduidelijkheid en wijzigingen in regelgeving en beleid (vooral stikstofproblematiek), wacht een aantal vergunningen op een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de provincie. Dit betreft vergunningaanvragen van voor 2024. Ook vragen agrariërs door deze onduidelijkheid soms zelf om de procedure tijdelijk stil te leggen. Wachttijd zit ook in capaciteit gerelateerd aan werkvoorraad. Met de huidige capaciteit duurt het soms enkele maanden voordat een vergunningaanvraag in behandeling genomen kan worden. Eind 2025 zagen we wel dat het aantal aanvragen, vooral bij de agrarische kant, afnam. Hierdoor is de wachttijd voor het in behandeling nemen van aanvragen afgenomen.



Wat hebben we daarvoor gedaan

In de tabel zijn de aantallen procedures samengevat die betrekking hebben op vergunningverlening waaronder vooroverleg, intrekkingen, maatwerkvoorschriften, reguliere en uitgebreide procedures. Daarnaast zijn de aantallen meldingen en informatieplichten weergegeven.

De specialistische meldingen die in de tabel zijn opgenomen hebben betrekking op sloopmeldingen (inclusief asbest), bodemmeldingen, en meldingen gesloten bodemenergiesystemen.

Procedures, meldingen en informatieplichten

Procedures en meldingen	Afgerond in 2025	Opgestart, maar nog niet afgerond
Procedures i.v.m. vergunningen	259	136
Meldingen milieubelastende activiteiten	357	97
Informatieplicht milieubelastende activiteiten	323	96
Specialistische meldingen	3.582	287

In 2025 heeft het team Vergunningen zich met name gericht op:

- De uitvoering van primaire taken in het kader van vergunningverlening en milieumeldingen en informatieplichten.
- We hebben werkprocessen geïmplementeerd in verband met de nieuwe Omgevingswet.



Wat heeft het gekost

Overzicht baten en lasten *Programma 1 Vergunningverlening*

(x € 1.000)	Begroting 2025			Realisatie 2025		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 1 Vergunningverlening</i>	2.516	1.838	678	2.492	1.821	671
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen			0			
Overhead		0	0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			
Onvoorzien		20	-20		0	0
Saldo van baten en lasten	2.516	1.858	658	2.492	1.821	671

De realisatie van zowel de baten als de lasten zijn in lijn met de begroting.

2. Toezicht en Handhaving

Wat hebben we bereikt

Reguliere en aspectcontroles bij bedrijven

Controles 2025	Afgerond	Opgestart, maar nog niet afgerond
Regulier	1.026	487
Aspect	1.778	427
Totaal	2.804	914

Het aantal controles is iets minder dan in 2024. Toen waren in totaal 2949 afgeronde en 933 nog niet afgeronde controles. De aantallen kunnen jaarlijks ook verschillen vanwege de benodigde tijd per controle door de grootte van het bedrijf, het type controle en het aantal op te lossen overtredingen. Een reden dat controles soms langer lopen en dus minder snel afgerond worden is complexe regelgeving en complexe aspecten zoals zeer zorgwekkende stoffen (ZZS zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze b.v. de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen), hergebruik afvalstoffen in het kader van de circulaire economie (CE) en de Kader Richtlijn Water (KRW) ten aanzien van indirecte lozingen bij bedrijven.

Bij aspectcontroles kun je denken aan EPRTR (European Pollutant Release Transfer Register), geluidsmetingen, vuurwerk en energiecontroles, maar ook aan controles waar gekeken wordt naar specifieke aspecten bij een branche (bijvoorbeeld luchtwassers of een top 10 van meest voorkomende overtredingen). Deze aspecten worden mede met behulp van gemaakte brancheplannen en de data daaruit bepaald.

Het grote voordeel is dat je meer tijd kunt besteden aan de daadwerkelijke knelpunten binnen een branche/ bedrijf en dat je hiermee meer contactmomenten krijgt met een bedrijf.

Percentage volledige naleving na 1e controlebezoek

Dit wordt berekend door te registreren waar geen hercontrole nodig is geweest. Oftewel waar er maar 1 bezoek is geweest aan het bedrijf. Het percentage volledige naleving is 84% en daarmee ligt dit net zoals de afgelopen jaren veel hoger dan de gewenste afgesproken percentage van 60% vanuit het verleden. Deze is echter al in 2016 bepaald en zou dan ook opnieuw geëvalueerd moeten worden. Dit ligt ook in de planning na het vaststellen van een nieuwe PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie en bijbehorende risicoanalyse.

Projectmatige aanpak

We werken voor een groot deel projectgericht. Hieronder staan enkele projecten en projectmatige programma's benoemd.

Controles Geitenmoratorium

Binnen de Provinciale Verordening gelden regels voor het houden van geiten in verband met de gezondheid van omwonenden. We hebben in 2024 en 2025 alle geitenhouderijen binnen 500 meter van een woonkern en/of met meer dan 50 geiten gecontroleerd of het aantal dieren binnen de vergunde limieten bleef. In totaal zijn 29 geitenbedrijven gecontroleerd, waarvan 12 in 2025. Bij twee bedrijven werd een overschrijding vastgesteld die ook weer hersteld zijn.

Uitvraag prioritaire (gevaarlijke) stoffen i.k.v. KRW en ZZS

Eind 2023 is begonnen met de uitvraag van veiligheidsbladen van producten en grondstoffen bij bedrijven. Uit deze veiligheidsbladen kan met behulp van een tool voor bepaling van gevaarlijke stoffen nagegaan worden of hierin ZZS en/of prioritaire (gevaarlijke) stoffen zitten. Het gaat tot nu toe om 658 bedrijven en uit de resultaten blijkt dat 70% van de bedrijven producten gebruiken die ZZS bevatten en 57% prioritaire (gevaarlijke) stoffen. Deze gegevens worden o.a. gebruikt om inzicht te verschaffen in mogelijke knelpunten rondom de KRW ten aanzien van indirecte lozingen bij bedrijven en om te kijken welk bedrijf een vermijdings- en reductieprogramma (VRP) voor ZZS moet maken. De VRP is verplicht voor vergunningplichtige bedrijven die ZZS in de lucht

uitstoten en bedoeld om te kijken of en hoe deze bedrijven de ZZS uitstoot in de toekomst kunnen vermijden (b.v. door een vervangende stof) of verminderen (b.v. door zuiveringstechnieken).

Oplosmiddeleninstallaties

In Nederland zijn veel oplosmiddeleninstallaties waarin organische oplosmiddelen (VOS) worden gebruikt. Naast het beoordelen van de oplosmiddelenboekhouding en naleefgedrag van deze installaties, moeten ook elke drie jaar gegevens worden doorgegeven aan de Europese Commissie. Om deze gegevens voor de uiterlijke termijn van 14 maart 2025 te kunnen leveren hebben we 2024 een inventarisatie gemaakt van alle mogelijke bedrijven met een oplosmiddeleninstallatie. Deze bedrijven hebben we in 2025 gevraagd om de benodigde gegevens zoals veiligheidsinformatiebladen te leveren. Na analyse van alle gegevens hebben we de inventarisatie van de in ODA-gebied aanwezige oplosmiddeleninstallaties aangeleverd aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Gelders Programma gemeentelijke complexe bedrijven

Binnen het Gelders stelsel wordt sinds 1 januari 2024 toezicht op de gemeentelijke complexe bedrijven uitgevoerd onder een gezamenlijk Gelders programma. Dit om meer uniformiteit en kennisverdeling- en uitbreiding te creëren op het gebied van dit soort bedrijven. In 2025 betrof het voor de Achterhoek 41 bedrijven die onder dit programma vielen. In 2025 is ook begonnen met een meerjarig meetprogramma voor emissies van gevaarlijke stoffen bij deze bedrijven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de meetdienst van de ODRA (na 1 januari 2026 is het omgevingsdienst Groene Metropool, ODGM)

Afhandeling klachten en meldingen ongewone voorvallen/incidenten

Klachten/ meldingen	2022	2023	2024	2025
Aantal	1.162	1.158	907	918
Binnen termijn afgehandeld	88%	89%	78%	80%



Er is ongeveer hetzelfde aantal klachten als 2024 en dat lijkt ook logisch gezien het feit dat er geen grote ontwikkelingen zijn geweest ten opzichte van 2024. Wel merken we dat de afhandeling van bepaalde klachten steeds meer tijd vraagt, o.a. vanwege de complexiteit van de knelpunten/situaties. In 2022 en 2023 waren er veel meer klachten en dat verschil heeft o.a. te maken met over de 100 klachten per jaar bij een leerlooierij die in 2024 heeft aangegeven te stoppen en dat ook in 2025 daadwerkelijk gestopt is. Verder gaan de meeste klachten over geur- en/of geluidshinder en een beperkt aantal bedrijven. Deze zijn door ons opgepakt als aandachtsbedrijven (zie kopje aandachtsbedrijven).

Er zijn verder 42 ongewone voorvallen/incidenten bij ons gemeld en opgepakt. Dat zijn er 22 meer dan in 2023. Bedrijven zijn verplicht om ongewone werkzaamheden en incidenten zelf te melden aan het bevoegd gezag en we merken dat de bedrijven dit ook steeds vaker doen.

De 42 meldingen betroffen meldingen voor:

- Afvalwater 13
- Onderhoud en reparaties 9
- Brand 5
- Lekkage koudemiddelen 5
- Overtredingen 4
- Bodemvervuiling 3
- Asbest 3

Bij slechts 2 incidenten heeft dit geleid tot een grotere handhavingszaak.

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 80% 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 2025 hebben ontvangen is daadwerkelijk ook 80% binnen de afgesproken termijn van 2 weken afgerond. Bij het overschrijden van de termijn gaat het vooral om klachten en meldingen van lang(er) lopende handhavingszaken.

Aandachtsbedrijven

Dit betreft bedrijven die extra aandacht nodig hebben en daardoor vaak ook veel tijd kosten. Elk jaar vallen er bedrijven af, maar er komen ook wat bij. Onderstaande tabel geeft aan welke categorieën aandachtsbedrijven we toepassen en wat de aantallen per categorie zijn.

Aandachtsbedrijven met:	2023	2024	2025
een hoog risicoprofiel	19	47	47
een slecht naleefgedrag	6	6	5
veel klachten uit de omgeving	20	22	19
Gevaar voor ondermijning/milieucriminaliteit	3	2	2
Totaal	48	77	73

Het aantal bedrijven is dus dynamisch en het kan ook een combinatie van bovenstaande categorieën zijn. Wat je ziet is dat alle categorieën ongeveer gelijk blijven. De verhoging bij een hoog risicoprofiel van 19 in 2023 naar 47 in 2024 en 2025 komt omdat na invoering van de Omgevingswet 9 bedrijven van provinciale naar gemeentelijke bevoegdheid zijn gegaan en omdat we met het ZZS project en het Gelders programma gemeentelijke complexe bedrijven meer bedrijven opgemerkt hebben als dit type bedrijven.

Energiecontroles en beoordelingen

Erkende Maatregelenlijsten energiebesparing (EML)

Bedrijven die jaarlijks meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ gas verbruiken, zijn verplicht energiebesparende maatregelen te treffen die binnen vijf jaar terugverdiend kunnen worden. In 2025 hebben we 423 EML-controles (inclusief hercontroles) afgerond. Daarnaast zijn er 148 controles opgestart, maar nog niet afgerond. Na elke controle stellen we een plan van aanpak op, waarin staat binnen welke termijn de benodigde maatregelen moeten worden uitgevoerd. Wij houden toezicht op de naleving hiervan.

Informatieplicht energiebesparende maatregelen

Ondernemers zijn verplicht om via een melding bij de RVO het bevoegd gezag te informeren over de genomen energiebesparende maatregelen. Wij sporen actief bedrijven op die zich nog niet hebben gemeld en zorgen ervoor dat zij alsnog aan deze verplichting voldoen. Het aantal al bekende meldingsplichtige bedrijven bij ons heeft zich ondertussen gemeld. In december 2025 is een lijst met alle energiegegevens van de bedrijven in de Achterhoek beschikbaar gesteld. Deze gaan we gebruiken om de overige nog niet bekende bedrijven te checken 40%

Onderzoeksplichtige bedrijven

Sinds 1 januari 2024 controleert ODA 40 bedrijven in de Achterhoek op de wettelijke onderzoeksplicht ten aanzien van energiebesparing. Deze plicht geldt voor bedrijven:

- waarvoor het Rijk milieuregels bepaalt onder de Omgevingswet en;
- die jaarlijks 10 miljoen kWh elektriciteit of 170.000 m³ aardgas (equivalent) verbruiken.

Deze bedrijven moeten een rapportage indienen bij de RVO, waarin onder andere energieprofielen, een energiebalans en een overzicht van energiebesparende maatregelen zijn opgenomen. Tot nu toe zijn 8 ingediende rapportages beoordeeld en goedgekeurd.

In de komende milieucontroles wordt gecontroleerd of de uit te voeren energiebesparende maatregelen uit deze rapportages daadwerkelijk uitgevoerd zijn.

Toezicht op verplichting van minimaal energielabel C voor kantoorgebouwen

Sinds 1 januari 2023 moeten kantoorgebouwen groter dan 100 m² minimaal energielabel C hebben. Gebouwen die hier niet aan voldoen, mogen niet langer als kantoor worden gebruikt. Vanaf 2023 is het toezicht gestart en dit loopt continu door. In de Achterhoek zijn in 2023, 2024 en 2025 al ca. 360 gebouwen onderzocht en daarbij geconstateerd dat ze of energielabel C al hadden of dat ze na onze controles de maatregelen hebben genomen om te komen tot energielabel C.

Controle Werkgebonden personenmobiliteit

Vanaf 1 juli 2024 zijn Nederlandse werkgevers met 100 of meer medewerkers verplicht gegevens bij te houden over het woon-werkverkeer en zakelijke reizen van hun werknemers.

In 2024 hebben we een lijst opgesteld met bedrijven en instanties in de Achterhoek die onder deze verplichting vallen. Deze 163 bedrijven zijn per brief op de hoogte gesteld en moesten uiterlijk 30 juni 2025 een rapportage indienen bij de RVO. Van de 163 hebben al 153 bedrijven dit gedaan. Bij de overige 10 loopt het toezichtstraject nog. Met deze rapportages krijgt de overheid inzicht in de daadwerkelijke CO₂-uitstoot door werkgebonden personenmobiliteit.

Aspectcontrole bodemenergiesystemen

Open en gesloten bodemenergiesystemen zijn complexer dan standaard verwarmings- en koelsystemen. Dit kan ertoe leiden dat installaties minder energiezuinig zijn dan beoogd. ODA houdt toezicht op startmeldingen, monitoring en registratie. In 2025 hebben we 14 controles hiervoor uitgevoerd. Dit zijn er veel meer dan de 2 controles in 2024 en door de groeiende verduurzamingsinitiatieven zal dit aantal in de toekomst waarschijnlijk nog meer toenemen.

Overige controles

Slopen/Asbest

We hebben in 2025 voor alle 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 595 controles uitgevoerd en hebben waar nodig handhavend opgetreden.

Toezicht bodem

Bodemtoezicht richt zich op bodemsaneringen en het juiste gebruik van grond. Illegale grondtoepassingen en opslag worden via vrije veldcontroles opgespoord. In totaal hebben we in 2025 234 bodemcontroles uitgevoerd. Daar waar bij de controles overtredingen zijn geconstateerd zijn ze door middel van hersteltermijnen en waar nodig handhaving opgelost.

Geluidmetingen

Dit betreft o.a. 48 geluidmetingen bij evenementen. De resultaten hiervan worden gedeeld met de gemeentes, waarna waar nodig actie genomen wordt naar de organisatie van het evenement. Verder komen vanuit de gemeentes steeds meer verzoeken binnen op het gebied van geluidsmetingen bij bedrijven of in de openbare ruimte, mede naar aanleiding van klachten. Aan de ene kant omdat er steeds meer knelpunten op het gebied van geluid zijn (b.v. overlast van warmtepompen en airco's), aan de andere kant ook omdat we hebben laten zien dat we de kennis en kunde hiervoor hebben.

Vuurwerkcontroles

In 2025 heeft de ODA alle 24 vuurwerkverkooppunten in de Achterhoek gecontroleerd. In 2024 waren er nog 28 en in 2023 32. We zien dan ook al langer een daling. Voor de overgebleven verkooppunten zijn controles uitgevoerd in het najaar op brandveiligheids- en installatietechnische aspecten (zoals veiligheidsafstanden, brandwerendheid van

bouwdelen en keuring van de sprinkler) en eind december tijdens de verkoopdagen. Wat opvalt is dat, ondanks dat ondernemers al jaren weten wat de regels zijn, er altijd nog overtredingen plaats vinden. Daarbij was er in 2025 met name voor 1 verkooppunt extra aandacht vanwege een veel te grote opslag van vuurwerk dan vergund op niet daarvoor geschikte locaties en het hebben van illegaal vuurwerk. Het hebben van illegaal vuurwerk is opgepakt door de politie, omdat dat geen taak voor ons is en de gemeente hiervoor ook niet toe bevoegd is. In goed overleg met de gemeente en de politie is vanwege het hogere risico besloten om het bedrijf tijdelijk te sluiten en om het aanwezige vuurwerk af te voeren.

Handhaving

Belangrijke werkzaamheden ten aanzien van handhaving zijn:

- het opstellen en beoordelen van handhavingsbesluiten;
- de behandeling van bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedures;
- vertegenwoordiging bij rechtbank en Raad van State.

Er zijn de volgende handhavingsbesluiten en mogelijkheden.

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. Er zijn in 2025 22 verzoeken tot handhaving binnengekomen. Dit is meer dan de 13 verzoeken in 2024 en 12 in 2023. Dit valt wel op, maar een eenmalige jaarlijkse verhoging hoeft niet direct een signaal te zijn dat dit een trend is. Wel weten we al jaren dat mensen steeds kritischer en mondiger worden ten aanzien wat er gebeurt binnen hun leefomgeving.

Last onder dwangsom of bestuursdwang

Door de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO) toe te passen worden met name (vooraankondigingen) lasten onder dwangsom of bestuursdwang opgelegd.

Naast een aantal grote en vaak langlopende handhavingszaken betreft het 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 overtreiding(en) al opgelost.

Over 2025 zijn er naast al lopende handhavingszaken vanuit eerdere jaren 98 handhavingszaken opgestart, waarvan 84 voor een last onder dwangsom en 14 voor een last onder bestuursdwang. Dit is vergelijkbaar met 2024 toen er 91 handhavingszaken waren opgepakt.

Strafrechtelijke handhaving door Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's)

Dit betreft diverse soorten misdrijven/overtredingen. In 2025 zijn 82 strafrechtelijke onderzoeken opgestart. Bij 13 zaken is proces-verbaal opgemaakt en bij 8 zaken zijn waarschuwingen afgegeven. In 50 gevallen bleek strafrechtelijke vervolging niet nodig, bijvoorbeeld omdat de overtreiding bestuursrechtelijk is opgelost of er onvoldoende bewijs was. Verder lopen er nog 11 lopende zaken door naar 2026.

Wat hebben we daarvoor gedaan

Verbeterde uitvoering toezicht & handhaving

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 handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO)/naleefgedrag Binnen de ODA wordt gewerkt met de LHSO. Hierbij wordt per overtreiding 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 LHSO zijn de werkzaamheden in het kader van het strafrecht door de BOA's van belang. Daarom is een goede samenwerking met het OM, Functioneel Parket en de politie hierbij van belang.

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.

De laatste jaren is er een goede samenwerking binnen de Achterhoek op het gebied van ondermijning. Dat heeft deels geleid tot het afronden van zaken rondom een aantal drugslabs binnen de Achterhoek. Daarnaast hebben we in alle gemeentes meegeholpen bij diverse ondermijningsacties. Dat betrof allerlei werkzaamheden van eigen aspectcontroles tot aan het meelopen met multidisciplinaire controles met alle handhavingspartners. Zo hebben alle gemeentes ook het Keurmerk Veilig Buitengebied opgepakt, waar wij ook aan deelnemen.

Wat heeft het gekost

Overzicht baten en lasten *Programma 2 Toezicht en Handhaving*

(x € 1.000)	Begroting 2025			Realisatie 2025		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 2 Toezicht en Handhaving</i>	6.124	3.746	2.378	6.868	5.152	1.716
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen			0			
Overhead		0	0			0
Heffing vennootschapsbelasting						
Onvoorzien		41	-41			0
Saldo van baten en lasten	6.124	3.787	2.337	6.868	5.152	1.716

Zowel de baten, alsmede de lasten liggen hoger binnen dit programma.

Dit heeft te maken met een stijgende vraag vanuit de gemeenten en o.a. extra taken vanuit de wetgeving. Ook is er een stijging te zien in de personeelslasten (inhuur) i.v.m. langdurig zieken en deze eerdergenoemde stijgende vraag.

Omdat binnen toezicht en handhaving de meeste mensen werken is de doorbelasting van de overhead binnen dit programma ook het hoogst.

Dit heeft een nadelige invloed op het saldo van dit programma.

3. Specialismen

Wat hebben we bereikt

Het totaal aantal adviezen in het jaar 2025 is ten opzichte van 2024 toegenomen. Voor een verdere toelichting zie hieronder in paragraaf 2.

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

84% van de adviezen zijn binnen de afgesproken 4 weken geleverd. Dit ligt boven de norm en is een verbetering ten opzichte van het jaar ervoor toen 80% van de adviezen binnen de servicenorm van 4 weken lag. De verbetering is in belangrijke mate te danken aan het oplossen van een aantal personele knelpunten.

Wat hebben we daarvoor gedaan

In de tabel zijn de aantallen specialistische adviezen die in 2025 zijn behandeld samengevat.

Procedures en meldingen	Afgerond in 2025	Opgestart, maar nog niet afgerond
Bodem	312	20
Licht	12	1
Ecologie, natuur en stikstof	344	24
Geluid	369	9
Lucht en Geur	187	7
Externe Veiligheid	172	5
Milieu Effect Rapportages (MER)	49	0
Milieuzonering	106	1
Archeologie	264	1

Archeologie

In 2025 is het regulier archeologisch advieswerk weer uitgevoerd, waaronder het geven van archeologische adviezen, beoordelen van opgravingsrapporten en het toetsen van archeologische bureau-onderzoeken en booronderzoeken. Het aantal gegeven adviezen en beoordelingen is nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van 2024. Aanvullend heeft de ODA dit jaar een Achterhoekse Archeologie-dag georganiseerd. Deze richtte zich op een breed publiek van geïnteresseerden uit de regio. Met een opkomst van 100 bezoekers was deze dag goed bezocht. Daarnaast zijn de medewerkers betrokken bij het opzetten van een nieuwe reeks beleidskaarten voor een aantal van de aangesloten partners.

Bodem

Naast reguliere taken zoals het geven van bodemadviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en het beoordelen van bodemrapporten is er in 2025 een belangrijke inhaalslag gemaakt met betrekking tot het invoeren van rapporten in het BodemInformatieSysteem. De verwachting is dat medio 2026 de achterstanden weggewerkt zijn.

Zowel met betrekking tot implementatie van de Omgevingswet maar ook voor tal van andere onderwerpen zijn diverse bodemadviseurs van de ODA betrokken binnen verschillende landelijke en regionale overlegstructuren waarin we meedenken en meepraten om de regio achterhoek op een goede manier in te vertegenwoordigen. Denk hierbij aan het Gelders Ondergrond Overleg (GOO), maar ook de VNG of OD-NL. Binnen deze overleggen kunnen we kwijt waar we als gemeenten en als regio tegenaan lopen, worden inhoudelijke zaken besproken en kennis opgehaald en gedeeld. De opgedane kennis wordt vervolgens ook weer gedeeld met onze partners.

Externe veiligheid

In 2025 zijn de reguliere taken uitgevoerd zoals het geven van externe veiligheidsadviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en het beoordelen van externe veiligheid in omgevingsvergunningen (milieu). Daarnaast heeft de ODA zich beziggehouden met de volgende projecten:

- Werken aan de toekomst: in het kader van dit project zijn het afgelopen jaar verschillende activiteiten ontplooid om de aandacht voor externe veiligheid zowel intern als extern te vergroten. Voorbeelden van activiteiten zijn het verzorgen van gastcolleges op hogescholen, het organiseren van kennissessies voor gemeenten en het opzetten van een stageprogramma om studenten kennis te laten maken met externe veiligheid.
- Gelders Externe Veiligheid Overleg (GEVO): net als voorgaande jaren neemt de ODA deel aan het GEVO. Dit is een regionale kennisschakel die partners en gemeenten van de zes Gelderse omgevingsdiensten informeert over landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van externe veiligheid. De ODA vervult samen met de Omgevingsdienst Veluwe het voorzitterschap van dit overleg.

Juridisch

In 2025 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 WOO-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 WOO verzoeken

Geluid

In 2025 hebben de werkzaamheden binnen het werkveld geluid in hoofdzaak bestaan uit het geven van adviezen in het kader van meldingen en vergunningprocedures en bij ruimtelijke procedures. Daarnaast is ondersteuning geboden aan de toezichthouders in situaties waarbij (complexere) geluidsmetingen zijn verricht en aan juristen bij zittingen van bezwarencommissies en de rechtbank.

Meldenswaardig is dat in 2025 de gemeente Aalten het zonebeheer industrielawaai heeft overgedragen aan de ODA, ook wordt nu het reguliere geluidsadvieswerk in Aalten gedaan door de ODA. Voor de industrieterreinen waar het zonebeheer al bij de ODA lag is gestart met het actualiseren van de zonebeheersmodellen.

Luchtkwaliteit en geur

Naast reguliere taken zoals het geven van luchtkwaliteit- en geuradviezen in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en het beoordelen van luchtkwaliteitsrapporten, is in 2025 voor zeven gemeenten de monitoring van de luchtkwaliteit uitgevoerd in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

In voorkomende gevallen werden adviezen gegeven ten aanzien van geur bij de meer complexe milieuvergunningverlening of -handhaving bij bedrijven.



Milieueffect(beoordelings)rapportages (MER)

Bij de beoordeling van bestemmingsplannen worden regelmatig ook (vormvrije) milieueffect beoordelingsrapportages opgesteld. De noodzaak voor en de beoordeling van de kwaliteit van deze rapportages en eventueel inhoudelijke tekortkomingen werden teruggekoppeld aan de partners.

Licht

Er zijn regelmatig klachten ten aanzien van deze voorheen nauwelijks aan de orde zijnde milieuproblematiek. Naast het opbouwen van expertise op dit gebied werden ook lichtadviezen aan de partners verstrekt.

Ecologie

Met de komst van de Omgevingswet is het behoud van ecologische waarden binnen de ruimtelijke ordening steeds belangrijker geworden. We zien dan ook dat het aantal adviesaanvragen toeneemt. De Oda heeft daarom het afgelopen jaar verder ingezet op het inrichten van de vakgroep ecologie en op kennisopbouw.

Omgevingsplannen

Naast het beoordelen van de noodzaak en de kwaliteit voor MER-rapportages werden ook ten aanzien van het verplichte onderdeel milieuzonering diverse (reguliere) adviezen verstrekt. Wanneer hierbij een geurproblematiek speelde ten aanzien van nabij gelegen agrarische bedrijven werden ook aan de hand van de V-Stacks rekenmethode voorgrond- en achtergrondgeurberekeningen opgesteld, aangezien hier naast de richtafstanden van de VNG-brochure, ook de wettelijke afstanden van de Wet geurhinder en veehouderij een rol spelen.

In dit kader werd ook een advies aan het VNG uitgebracht ten aanzien van de mogelijke wijziging van de bestaande zonerings-systematiek door de VNG.

Uiteraard spelen de bovengenoemde milieuaspecten afwisselend ook een rol bij de te beoordelen bestemmingsplannen, waarbij vaak in overleg met de andere specialisten (externe veiligheid, geluid) gezocht wordt naar een oplossing bij een complexe zoneringsproblematiek.

Wat heeft het gekost

Overzicht baten en lasten *Programma 3 Advies*

(x € 1.000)	Begroting 2025			Realisatie 2025		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 3 Advies</i>	2.398	1.657	741	3.757	1.645	2.112
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen			0			
Overhead						0
Heffing vennootschapsbelasting			0			
Onvoorzien		18	-18		0	0
Saldo van baten en lasten	2.398	1.675	723	3.757	1.645	2.112

Er zijn meer baten dan begroot. Dit is in lijn met de toenemende vraag naar adviezen van de gemeentes.

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. Op dit moment wordt er onderzocht of het Gelders stelsel nog voldoende functioneert. Mogelijk volgt er in de nabije toekomst een herziening. Een uitkomst zou kunnen zijn dat het landsdeel Oost, en niet meer alle diensten in Gelderland, taken onderling blijft verdelen.

Er zijn stelselafspraken gemaakt over:

- Toezicht en handhaving provinciale bedrijven (ODRA);
- Ketentoezicht (ODR);
- Coördinatie en kwaliteit, Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten (I-GO) (ODDV);
 - Het Portaal - kenniscentrum en communicatie (OD Veluwe);
 - Coördinatie Bestuurlijke strafbeschikking Milieu (OD Veluwe);
- HRM (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 uit. Een paar lichten we eruit.

Ketentoezicht

Team Ketentoezicht voert namens de 5 Gelderse en 2 Overijsselse omgevingsdiensten het ketentoezicht uit, in samenwerking met alle ketenpartners zoals politie Oost-Nederland, Functioneel Parket, het Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC), waterschappen, veiligheidsregio's, meerdere landelijke instanties en waar nodig andere

omgevingsdiensten. Het team richt zich op het integraal in beeld brengen, voorkomen, terugdringen en bestuurlijk aanpakken van milieucriminaliteit en calculerend gedrag in risicovolle (afval)stoffenketens. Dat gebeurt via risico- en informatie gestuurde (keten)analyses en diepgaand administratief toezicht (DAT). De aanpak van de risico-ketens gebeurt planmatig en gefaseerd; de omgevingsdiensten bepalen daarna hoe ze opvolging geven aan adviezen en rapporten van team Ketentoezicht.

In 2025 zijn de langer lopende ketenaanpakken E-waste, verontreinigde grond en asbest voortgezet. Ook is het project aanpak synthetische drugs (SONAR) een structureel onderdeel van het jaarprogramma, wat geleid heeft tot gerichte adviezen, gezamenlijke analyses en interventies voor omgevingsdiensten en ketenpartners ten aanzien van synthetische drugs. Als nieuw onderwerp is een verkenning gestart naar de problematiek rond matrasafval met speciale aandacht voor circulaire economie.

Daarnaast is voor de langere termijn geïnvesteerd in professionalisering, digitalisering en data gedreven werken en is gestart met de herijking van de visie op de programmaontwikkeling van ketentoezicht om beter aan te sluiten op regionale en landelijke ontwikkelingen.

P&O stelseltaak (ODA)

De ODA is verantwoordelijk voor de stelseltaak HRM. Vanuit een coördinerende rol vertegenwoordigt zij de HR-expertgroep, bestaande uit 5 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. De HR-expertgroep richt zich met name op kennisdeling.

In 2025 ging het hier met name over het opvolgen van het HR21 functiewaarderingssysteem en de aanpassingen wat betreft reiskosten. Daarnaast hebben we een bijdrage geleverd aan de Gelderse Arbeidsmarktcommunicatie.

BSBm (Bestuurlijke Straf Beschikking milieu) Omgevingsdienst Veluwe

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



Wat heeft het gekost

Overzicht baten en lasten *Programma 4 Stelseltaken*

(x € 1.000)	Begroot 2024			Realisatie 2024		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 4 Stelseltaken</i>	80	379	-299	0	380	-380
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen			0			0
Overhead			0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			0
Onvoorzien			0			0
Saldo van baten en lasten	80	379	-299	0	380	-380

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

5. Overige activiteiten en projecten

Omgevingswet en aanverwante activiteiten

In 2025 zijn verschillende onderwerpen geactualiseerd die de Omgevingswet raken, zoals de werkafspraken rondom sloop en asbest en milieuvergunningplichtige paas- en vreugdevuren. Daarnaast hebben we in de regio samen met onze partners en ketenpartners verder gebouwd aan kennisontwikkeling. Vanuit ODA zijn kennissessies georganiseerd in de regio Achterhoek met als thema milieubelastende activiteiten (MBA) in het Bal en het omgevingsplan, gericht op bouw- en loketcollega's.

Ook is in de regio geïnventariseerd welke kennisbehoefte bestaat op het gebied van milieustrainingen. De voorbereidingen hiervoor zijn getroffen, de eerste sessies hebben plaatsgevonden en in 2026 zetten we deze kennisontwikkeling in de regio voort. Samen met de gemeenten, een externe adviseur en onze partners hebben we bovendien de mogelijkheden onderzocht inzake milieuleges en kostendoorberekening vanuit anterieure overeenkomsten.

Daarnaast is ODA aangesloten op de eerdergenoemde omgevingstafels van de Achterhoekse gemeenten. Dit wordt, blijkens de eerste evaluaties met partners, zeer gewaardeerd. In 2025 zijn we ook gestart met inhoudelijke nieuwsbrieven voor de verschillende betrokken ambtelijke specialisaties binnen VTH en RO. Verder beschikt ODA over een kennismakelaar die is aangesloten op de kennisinfrastructuur die wordt opgebouwd vanuit Omgevingsdienst NL en IenW, IPO en VNG.

Archiefbeheer

Naast het reguliere werk, zoals het verwerken van door collega-milieuambtenaren aangevraagde milieudossiers, zijn er in 2025 verdere verbeteringen doorgevoerd op het gebied van informatiebeheer bij de

Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). Zo is het project Optimalisatie OneGov opgestart om het archiefbeheersysteem te verbeteren. Hierdoor wordt automatisch archiveren mogelijk, waarbij op basis van zaaktypen en resultaten uit het VTH-systeem de bewaartermijn automatisch wordt berekend aan de hand van de VNG-selectielijst. Ook is er een nieuwe applicatie geïmplementeerd die documentvergaring, het maken van collecties en anonimatisatie integreert binnen één platform.



Wat heeft het gekost

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

Overzicht baten en lasten *Programma 5 Projecten*

(x € 1.000)	Begroot 2024			Realisatie 2024		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 5 Projecten</i>	5	0	5	731	225	506
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen						
Overhead			0			0
Heffing vennootschapsbelasting						
Onvoorzien			0			0
Saldo van baten en lasten	5	0	5	731	225	506



Financiële uitkomsten

Financiële resultaten

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

Onderstaand de financiële resultaten over 2025

Omschrijving (x € 1.000)	2025 Realisatie	2025 Begroting	2025 Realisatie
Lasten			
1 Personele kosten/Inhuur en diensten derden	10.071	8.869	11.105
2 Organisatiekosten	1.357	957	1.993
3 Organisatieontwikkeling en SPP	0	118	0
4 Bovenregionale taken	432	380	380
5 Organisatieondersteuning	706	720	658
6 Algemene lasten	0	79	0
Totaal lasten	12.566	11.123	14.136
Baten			
21 Bijdragen van derden	1.069	85	731
25 Bijdragen deelnemers	11.400	11.038	13.116
Totaal baten	12.469	11.123	13.847
Resultaat reguliere bedrijfsvoering	-97	0	-289
Verrekening resultaat			
26 Verrekening met deelnemers rekeningsaldo			
27 Bijdrage/Onttrekking algemene reserve			-398
Gerealiseerd resultaat	-97	0	-687

Het was voor de ODA een bewogen jaar vanwege de verhuizing naar het Hanzepand, wisseling van directie, de verkenning in opdracht van het algemeen bestuur en de intentieverklaring voor de fusie met de Veluwe. Dit vraagt veel van de organisatie en onze mensen. Ondanks alle veranderingen in 2025 zien we nog steeds een toenemende vraag naar onze dienstverlening en producten en dat is mooi. De werkdruk is hierdoor wel toegenomen. Ook zien we een hoger ziekteverzuim dan vorig jaar, dit komt deels door de toenemende werkdruk. De stijgende baten door de toenemende vraag van onze dienstverlening en onze werkzaamheden voor het energietoezicht. Deze toename was niet begroot waardoor het tarief voor onze dienstverlening te laag was om alle kosten te dekken. Partners waren hiervan op de hoogte maar deelden ons mede dit in de afrekening te verrekenen. Dit samen heeft geleid tot een negatief resultaat van € 687.000.





Paragrafen

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

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 2025 (in aantallen fte).

31-12-2021	31-12-2022	31-12-2023	31-12-2024	31-12-2025
75,56 fte	80,31 fte	89,50 fte	103,70 fte	107,80 fte

De arbeidsmarkt blijft krap, met name binnen het vakgebied milieu. Ondanks deze krapte lukt het ODA relatief goed om nieuwe medewerkers te werven. Wel wordt er vaker gekozen voor goed opgeleide junioren, die intern verder worden opgeleid, omdat het aantrekken van ervaren senioren nog steeds uitdagend blijft.

In 2025 is bovendien besloten om opnieuw een groep trainees aan te trekken voor de afdeling toezicht en handhaving. Deze groep zal voor de zomer van 2026 starten.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuimpercentage over 2025 bedraagt 7,9%, ongeveer gelijk aan het voorgaande jaar. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het aantal langdurig zieke medewerkers. Een deel van deze medewerkers zal in de komende periode de 104 weken ziekte bereiken, waarna hun dienstverband wordt beëindigd.

P&O: kwaliteitscriteria 3.0

In 2025 is ODA overgegaan naar de nieuwe kwaliteitscriteria 3.0, waarmee een volgende stap is gezet in het borgen van kwaliteit binnen de organisatie. Voor de taken die ODA uitvoert voor de partners is zij robuust: op bijna alle deskundigheidsgebieden is voldoende senioriteit aanwezig binnen de organisatie. Dit stelt ons in staat om medewerkers goed op te leiden en kennisoverdracht structureel te borgen, waardoor de robuustheid van de organisatie wordt vergroot.



ODA geeft invulling aan de kwaliteitscriteria door:

- a. voldoende medewerkers in dienst te hebben die beschikken over de kennis en deskundigheid zoals gesteld in de kwaliteitscriteria 3.0 voor het betreffende deskundigheidsgebied;
- b. samen te werken met andere diensten binnen het Gelders Stelsel;
- c. gebruik te maken van externe partijen (inhuur) waar nodig.

Arbobeleid

In 2025 heeft ODA een nieuwe RI&E laten uitvoeren door de arbo-dienst, met diverse aandachtspunten als resultaat. Binnen ODA is een arbo-commissie actief, bestaande uit de preventiemedewerker/arbo-coördinator en een aantal medewerkers, die zorgdraagt voor de uitvoering van de RI&E, het opstellen van het plan van aanpak en het up-to-date houden van het arbobeleid. In datzelfde jaar is ODA verhuisd naar een nieuw pand met meer werkplekken, waardoor een gezonde en ergonomisch verantwoorde werkomgeving beter gewaarborgd kan worden en aansluit bij de aanbevelingen uit de RI&E.

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) ondersteunende diensten

Onderstaande partners verrichten voor ons de volgende ondersteunende diensten.

Partner	Ondersteunende dienst
Berkelland	Financiële administratie en Salarisadministratie
Bronckhorst	Facilitaire zaken en huisvesting
Doetinchem	Informatisering en automatisering inclusief archief

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

Financiële rechtmatigheid

In dit stuk is de analyse op de begrotingsafwijkingen en daarmee de begrotingsrechtmatigheid te lezen. Voor de verantwoordingsgrens van de rechtmatigheid is vastgesteld op 2% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee € 282.720. In deze paragraaf worden echter afwijkingen van boven € 100.000 gepresenteerd.

In aanvulling op het voorgaande achten wij het van belang te vermelden dat de huidige financiële verordening nog uitgaat van een norm van 3% voor de rechtmatigheidsverantwoording. Deze norm sluit niet langer aan bij de geldende wet- en regelgeving. Om in lijn te handelen met de actuele kaders is het percentage voor de rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2025 bijgesteld naar 2%. De financiële verordening zal in 2026 worden geactualiseerd, zodat deze weer volledig in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving.

Analyse begrotingsrechtmatigheid op grond van artikel 189, lid 3 van de Gemeentewet zijn alle begrotingsoverschrijdingen op lasten (en daarmee overeenstemmende balansmutaties) onrechtmatig. Bij de afweging van de vraag of van de begrotingsonrechtmatigheden meetellen in het rechtmatigheidsoordeel van de externe accountant zijn



de criteria “passend binnen het door het bestuur uitgezette beleid”, “sprake van compensatie door direct gerelateerde opbrengsten”, “open-einde-regelingen” en “overschrijding geconstateerd vóór of na verantwoordingsjaar” van belang.

Uit analyse blijkt bij twee van de vijf programma’s dat de lasten lager waren dan begroot of gelijk aan de begroting, dus formeel rechtmatig zijn. De overschrijdingen van de lasten van programma 4: stelseltaken vallen onder de toelichtingsgrens. De overschrijding op het resterende programma’s 2 en 5 worden onder dit overzicht toegelicht. Daarnaast gaan we met een toelichting in op de stijgende lasten binnen de overhead.

Overzicht baten en lasten *Programma 2 Toezicht en Handhaving*

(x € 1.000)	Begroting 2025			Realisatie 2025		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 2 Toezicht en Handhaving</i>	6.124	3.746	2.378	6.868	5.152	1.716
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen			0			
Overhead			0			0
Heffing vennootschapsbelasting						
Onvoorzien		41	-41			0
Saldo van baten en lasten	6.124	3.787	2.337	6.868	5.152	1.716



Zowel de baten, alsmede de lasten liggen hoger binnen dit programma. Dit heeft te maken met een stijgende vraag vanuit de gemeenten en o.a. extra taken vanuit de wetgeving. Ook is er een stijging te zien in de personeelslasten (inhuur) i.v.m. langdurig zieken en deze eerder- genoemde stijgende vraag.

Omdat binnen toezicht en handhaving de meeste mensen werken is de doorbelasting van de overhead binnen dit programma ook het hoogst. Dit heeft een nadelige invloed op het saldo van dit programma.

Overhead

(x € 1.000)	Begroting 2025	Realisatie 2025	Saldo
Personeelskosten management en staf	1.609	2.433	-824
Organisatiekosten	977	1.823	-824
Inhuur organisatieontwikkeling	118	-	118
Organisatieondersteuning	720	658	63
Overig	-		
Totaal	3.424	4.913	(-1489)

Overzicht baten en lasten programma 5 Projecten

(x € 1.000)	Begroot 2024			Realisatie 2024		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
Programma 5 Projecten	5	0	5	731	225	506
Overzicht						
Algemene dekkingsmiddelen						
Overhead			0			0
Heffing vennootschapsbelasting						
Onvoorzien			0			0
Saldo van baten en lasten	5	0	5	731	225	506

De overschrijding van de lasten binnen projecten komt doordat kosten niet waren begroot. Sinds 2025 komen de hier salariskosten van projectmedewerker op. In begroting werden de salariskosten over 3 grootboekrekeningen verdeeld maar sinds we zijn overgegaan naar de salarisadministratie is dit aangepast naar 6 grootboekrekeningen.

De personele kosten en inhuur diensten derden bestaan uit de kosten van eigen personeel en de capaciteit van derden die wordt ingehuurd. De stijging zit voornamelijk in de groei van het aantal medewerkers (6 FTE t.o.v. de begroting). Deel van de lasten hiervan worden gedragen door SPUK IPB en de Robuustheidssubsidie, de baten hiervan vallen onder programma 5 projecten. Daarnaast is een gedeelte van de lasten toe te wijzen onder de andere verschillende programma's omdat de overhead kosten ter ondersteuning zijn van de werkinhoudelijke programma's.

Tot slot de organisatiekosten zijn aanzienlijk hoger dan begroot. Het grootste gedeelte is toe te schrijven aan reserveringskosten voor verlofdagen, extra kosten voor verbouwing van ons nieuwe pand, meer ICT kosten door toename aantal personeelsleden en sinds april 2025 zijn de huurkosten onder de organisatiekosten komen te vallen i.p.v. ondersteunende diensten. Ook de inhuur van de Power BI specialisten vallen onder de organisatiekosten.

De overige afwijkingen worden onder de volgende tabel toegelicht.

Overzicht van baten en lasten per taakveld

(x € 1.000)

	Taakveld	Begroting 2025		Realisatie 2025		Begroting realisatie Saldo
		Baten	Lasten	Baten	Lasten	
Programmaplan						
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.516	1.838	2.492	1.821	-7
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	6.124	3.746	6.868	5.152	-662
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.398	1.657	3.757	1.645	1.371
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	80	379	0	380	-81
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	5	0	731	225	502
Overzichten						
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie		3.424	0	4.913	-1.489
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury					0
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		79		0	79
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		11.123	11.123	13.847	14.136	-289
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024				0		
Toevoegingen en ontrekkingen aan de reserves				0	398	-398
Resultaat		11.123	11.123	13.847	14.534	-687

Binnen programma 1 liggen de lasten € 17.00 lager begroting en dit heeft te maken met lagere personeelslasten binnen team vergunningverlening. Ook dat baten blijven wat achter op begroting.

Binnen programma 2 zijn de lasten € 1.406.000 boven de begroting, ook dit komt door hogere personeelslasten en inhuurkosten. Hiertegen over staan ook hogere baten dan begroot. Dit komt vanuit de stijgende aanvraag vanuit de gemeenten.

Binnen programma 3 is er een forse overschrijding in de baten (€ 1.359.000) vanwege de stijgende vraag in specialistische adviezen.

Tevens wordt de stijging in omzet gedeeltelijk veroorzaakt doordat vergunningsuren zijn geboekt op de productcodes voor specialistische adviezen (C13.4 beleidsondersteuning).

Binnen programma 5 is een duidelijke overschrijding in de baten van € 731.000. Dit komt voornamelijk door de ontvangen subsidies bedragen van energietoezicht en de robuustheids subsidie. Omdat de omvang van de uren en daarmee de opbrengsten vanuit de uitkeringen vooraf lastig te bepalen is, zijn deze bedragen niet opgenomen in de begroting. De lasten bijhorende programma 5 zitten voornamelijk in de overhead. Vandaar dat hier ook een duidelijke stijging van de lasten zichtbaar is.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardecriterium gaat over de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. De overdrachten van onder andere subsidies en uitkeringen zijn bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Binnen dit criterium is er geen onrechtmatigheid vastgesteld.

Het actuele M&O beleid is op dit moment opgesteld en moet nog door het bestuur worden vastgesteld.



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 2025: € 79.000).
- Algemene reserve (incidentele weerstandscapaciteit, stand 31-12-2025: € 118.000).

Welk bedrag is er met de risico's gemeoid?

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	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 <

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).



Deelnemers treden uit de gemeenschappelijke regeling

Mocht een van de deelnemers de keuze maken om uit de gemeenschappelijke regeling te treden, dan zal dit een groot (financieel) effect kunnen hebben op de ODA. We schatten de omvang op € 1.000.000 en de kans dat zicht 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 interne controle. 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. Ondanks deze afspraken schatten we het risico op € 250.000 (klasse 4) en de kans dat het zich voordoet op 20% (klein), maar schatten we de kans wel iets hoger in dan voorgaande jaren vanwege het ravijnjaar.

Loon- en prijsontwikkelingen

Voor 2025 is een nieuwe cao vastgesteld wat zal resulteren in loonstijgingen voor 2025 tot en met 2027: in totaal 6,7% plus 35 euro. De daadwerkelijke verhoging bleef hiermee binnen het gestelde risico. Het risico hebben we ingeschat op € 150.000 (klasse 3) en de kans dat het zich voordoet op 50% (gemiddeld).

Eigen risico voor werknemersverzekeringen

De ODA is eigen risicodragers voor de ziektewet, WW en premie-differentiatie voor WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeids-gehandicapten). De ODA betaalt het eigen risico en de premie-differentiatie 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 € 70.000 (klasse 2) en de kans dat dit zich voordoet op 50% (gemiddeld). Het ziekteverzuim van de ODA over 2025 bedraagt 7,9%. Dit ligt 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 doorgerekend. 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).

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 € 150.000 (klasse 3) en de kans dat zich dit voordoet op 20% (klein). Dit risico zien we wel als een stijgende risico over de aankomende jaren. Vandaar de aanpassing t.o.v. jaar.

We zijn als organisatie steeds meer aan het bewegen naar een data gedreven organisatie, wat de kans op datalekken vergroot. We zijn als organisatie kritisch op onze manier van werken en met een data beveiligingsbeleid bezig.

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.

Risico's	Geschatte omvang	Geschatte kans in %	Financieel effect van de risico's
Afspraken dienstverleningsovereenkomsten	€ 50.000	30%	€ 15.000
Taakuitvoering	€ 12.500	10%	€ 1.250
Uitreden deelnemer GR	€ 1.000.000	10%	€ 100.000
Calamiteit bij bedrijf	nihil	0	€ 0
Rechtmatigheid	nihil	0	€ 0
Bezuinigingen bij de deelnemers	€ 250.000	20%	€ 50.000
Loon- en prijsontwikkelingen	€ 150.000	50%	€ 75.000
Eigen risico voor werknemersverzekeringen	€ 50.000	50%	€ 25.000
Ziekteverzuim	€ 70.000	50%	€ 35.000
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	€ 150.000	20%	€ 30.000
Totaal			€ 393.750

Niet alle risico's komen tegelijk voor. Ook zijn de gevolgen van de risico's niet altijd maximaal. Het geldt 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.

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 **tegelijktijd** voordoen is o.i. aanzienlijk lager. Daartoe hanteren we een dempingfactor van 0,5. Het totaal van de financiële risico's komt daardoor op € 196.875.

Weerstandsvermogen

Zoals hierboven becijferd, hebben we de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op € 196.875. De beschikbare weerstandscapaciteit is € 197.000. (Per 31-12-2025 is € 118.000 van de Algemene Reserve vrij besteedbaar + het in de begroting 2025 beschikbare bedrag voor onvoorzien van € 79.000).

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

	Beschikbare weerstandscapaciteit
Ratio weerstandsvermogen =	-----
	Benodigde weerstandscapaciteit
In bedragen: € 197.000 / € 196.875 = 1,0	
Waarderingscijfer: C	
Betekenis: Voldoende	

Uit de analyse blijkt dat het weerstandsvermogen op basis van de berekening die voor ligt voldoende is.

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 2025 Kengetallen in %	Verloop van de kengetallen		
	Jaarrekening 2024	Begroting 2025	Jaarrekening 2025
1a. Netto schuldquote	-7	-3	-1
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-7	-3	-1
2. Solvabiliteitsratio	21	21	-9
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 netto schuld quote is in balans; we hebben net zoveel 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 2025 negatief en slechter dan in 2024 en dit hangt samen met het negatief resultaat van 2025 en de vooruit gefactureerde voorschotten 1e termijn 2026. Dit wordt in 2026 gelijkgetrokken. 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.

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 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.

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 2025 is dit € 11.123.000. De kasgeldlimiet bedraagt dan € 912.086. 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.

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 2025 is er in geen enkel kwartaal sprake geweest van een overschrijding.

De ruimte onder de limiet was voor:

1e kwartaal 2025	€ 2.362.000
2e kwartaal 2025	€ 3.143.000
3e kwartaal 2025	€ 2.588.000
4e kwartaal 2025	€ 2.571.000

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 2024 zijn er geen investeringen in kapitaalgoederen gedaan.



Uitstel overname van het archief

De ODA was voornemens om per 2025 te beginnen met het overnemen van de archieftaken van onze gemeenten. Omdat de ODA gaat fuseren met de omgevingsdienst Veluwe, stellen we dit uit en wordt dit verder in het fusietraject meegenomen.



Wet open overheid (Woo)

De Wet open overheid (Woo) is sinds 1 mei 2022 in werking en vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Tevens is de Wet elektronische publicaties van kracht, gericht op digitale toegankelijkheid van overheidsinformatie.

De ODA is gestart met de implementatie van de Woo en de Wet elektronische publicaties in de organisatie en de werkprocessen. Dit betreft onder meer de inrichting van informatiebeheer en publicatieprocessen.

Daarnaast vindt afstemming plaats met de deelnemers over de mate van actieve openbaarmaking van documenten. De uitwerking hiervan is nog in ontwikkeling.

Ook wordt gewerkt aan een verdere ontwikkeling naar datagedreven en informatiegestuurd werken, waarbij de informatiebehoefte vanuit de Omgevingswet en de Woo in beeld wordt gebracht.

Concrete keuzes over actieve openbaarmaking en de omvang van te publiceren documenten zijn nog niet definitief vastgesteld en worden in samenwerking met de deelnemers nader uitgewerkt. Hierdoor kan nog geen kwantitatieve inschatting worden gegeven.

De voorgenomen overdracht van archieftaken wordt in samenhang gezien met de beoogde samenwerking/fusie met de Omgevingsdienst Veluwe. Besluitvorming hierover vindt nog plaats.





Jaarrekening 2025

- Balans per 31 december 2025
- 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 2025

ACTIVA

(bedragen x € 1.000)

	Ultimo 2024	Ultimo 2025
Vaste activa		
Financiële activa		
- Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer	2	2
Totaal vaste activa	2	2
Vlottende activa		
Voorraden		
- Onderhanden werk	0	0
	0	0
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar		
- Vorderingen op openbare lichamen	1.694	2.832
- Rekening courant verhouding met het Rijk	579	3.322
	2.273	6.154
Liquide middelen		
- Banksaldi	5	5
	5	5
Overige vlottende activa		
- Overige vorderingen		37
- De van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voor financiering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel		
- Vooruitbetaalde bedragen	125	14
	125	51
Totaal vlottende activa	2.403	6.210
Totaal activa	2.405	6.212

Balans per 31 december 2025

PASSIVA

(bedragen x € 1.000)

	Ultimo 2024	Ultimo 2025
Vaste passiva		
Eigen vermogen:		
- <i>Algemene reserve</i>	165	118
- <i>Bestemmingsreserve</i>	448	
- <i>Gerealiseerd resultaat</i>	-97	-687
Vorzieningen	279	590
Totaal vaste passiva	795	21
Vlottende passiva		
Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:		
- <i>Banksaldi</i>		
- <i>Crediteuren</i>	410	295
- <i>Overige schulden</i>		
Overlopende passiva		
- <i>De van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren</i>	6	4.218
- <i>Nog te betalen bedragen</i>	1.194	1.678
Totaal vlottende passiva	1.610	6.191
Totaal activa	2.405	6.212
Aan natuurlijke of rechtspersonen verstrekte borg- en of garantiestellingen	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 dienstvoertuigen.

Vlottende activa

Voorraden

Het onderhanden werk is gewaardeerd tegen reeds gemaakte uren maal het geldende uurtarief.

Overige vlottende activa

De overige vlottende 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 2025 afgesproken verdeelsleutel: De (verwachte) afname van de partners per programma.

Grondslagen voor de rechtmatigheidsverantwoording

De in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording is opgesteld op basis van de kaders zoals besloten in de financiële verordening en op basis van de kadernota rechtmatigheid.

Dat betekent dat:

- De rechtmatigheidsverantwoording toeziet op de financiële rechtmatigheid van baten, lasten, balansmutaties, en ook de baten en lasten inzake de specifieke uitkeringen op grond van art. 17 Financiële-verhoudingswet.
- De financiële rechtmatigheid waaronder het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium omvat:
 - Voor het voorwaardencriterium bestaat de norm uit het normenkader zoals, met terugwerkende kracht, op 14 november 2025 door het Algemeen Bestuur is vastgesteld.
 - Voor het begrotingscriterium geldt dat alle overschrijdingen van lasten en investeringskredieten onrechtmatig zijn, waarbij voor een aantal scenario's in de financiële verordening is beschreven wanneer deze overschrijdingen acceptabel zijn. Voor over-en onderschrijdingen van baten, onderschrijdingen van lasten en onderschrijdingen van investeringskredieten geldt dat deze als onrechtmatig zijn aangemerkt indien ze niet tijdig aan het bestuur zijn gemeld.
 - Ten aanzien van het M&O-criterium is de nota M&O-beleid van onze organisatie leidend bij het voorkomen en opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Omdat alleen bij misbruik sprake is van een onrechtmatigheid zijn eventuele gevallen van misbruik (mits cumulatief met andere fouten of onduidelijkheden boven de verantwoordingsgrens) opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

- De rechtmatigheidsverantwoording is opgesteld binnen de kaders van de kadernota rechtmatigheid 2025 van de Commissie BBV en ook onze eigen financiële verordening.

Dit betekent dat:

- Een verantwoordingsgrens van 2% (zijnde € 282.720) is gehanteerd waarboven cumulatieve fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen.
- Een rapporteringstolerantie van € 100.000 is gehanteerd waarboven fouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering worden opgenomen.

Grondslag voorziening

Voorzieningen worden gewaardeerd op het nominale bedrag van de betrokken verplichting c.q. het voorzienbare verlies.

Voorzieningen worden gevormd als er sprake is van:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, toch redelijkerwijs te schatten.
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten.
- Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.
- Middelen verkregen van derden, die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen verkregen van Europese en Nederlandse overheidslichamen met een specifiek bestedingsdoel, die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren.

De vorming van een voorziening, dan wel een dotatie aan een al bestaande voorziening, is als een last in het betreffende boekjaar verantwoord. Alle aanwendungen aan voorzieningen zijn rechtstreeks ten laste van de voorziening gebracht en in het verslagjaar niet ten laste van de exploitatie verantwoord.



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.

Viottende activa

Vorraden

Onderhanden werk (€ 0)

Aangezien de onderhanden werk positie per jaareinde is verrekend met de deelnemers, maakt de "onderhanden werk positie" in 2025 onderdeel uit van de nog te ontvangen deelnemersbijdragen en is derhalve verantwoord onder de verantwoord onder de vorderingen op openbare lichamen.

Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar

Vorderingen op openbare lichamen (€ 2.832.000)

Het betreft vorderingen op enkele deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling, op andere omgevingsdiensten, de Provincie en de belastingdienst.

Rekening courant verhouding met het Rijk (€ 3.322.000)

Saldo tegoed op het Ministerie van Financiën in het kader van schatkistbankieren van € 3.322.000.

Liquide middelen

Banksaldi (€ 5.000)

Het banksaldo van de lopende rekening bij de BNG per 31 december 2025.

Drempelbedrag schatkistbankieren

Van de verplichting om overtollige middelen bij het rijk aan te houden is een bepaald "drempelbedrag" uitgezonderd. Dit drempelbedrag is voor de ODA € 1.000.000. Voor ieder kwartaal over 2025 dient te worden

toegelicht welk bedrag met inachtneming van het drempelbedrag door de ODA buiten 's Rijks schatkist is aangehouden. De ODA is in 2025 elk kwartaal onder het drempelbedrag gebleven.

Hieronder wordt de specificatie per kwartaal weergegeven.

Berekening benutting drempelbedrag schatkistbankieren (bedragen x € 1000)

		Verslagjaar			
(1)	Drempelbedrag	1.000	1.000	1.000	1.000
		Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
(2)	Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen	64	41	59	47
(3a) = (1) > (2)	Ruimte onder het drempelbedrag	936	959	941	953
(3b) = (2) > (1)	Overschrijding van het drempelbedrag	0	0	0	0
(1) Berekening drempelbedrag					
		Verslagjaar			
(4a)	Begrotingstotaal verslagjaar	11.123			
(4b)	Het deel van het begrotingstotaal dat kleiner of gelijk is aan € 500 miljoen	11.123			
(4c)	Het deel van het begrotingstotaal dat de € 500 miljoen te boven gaat	-			
Minimumbedrag	Drempelbedrag	1.000	1.000	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)	5.777	3.691	5.430	4.330
(5b)	Dagen in het kwartaal	90	91	92	92
(2) - (5a) / (5b)	Kwartaalcijfer op dagbasis buiten 's Rijks schatkist aangehouden middelen	64	41	59	47



Overige vlottende activa

Overige vorderingen (€ 37.000)

Per 31 december 2025 zijn er, buiten de vorderingen op openbare lichamen, 5 vorderingen op leveranciers van ons.

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

Per 31 december 2025 staan er geen voorschotbedragen open.

Vooruitbetaalde bedragen (€ 14.000)

In 2025 zijn licenties betaald, die betrekking hebben op het dienstjaar 2026. De lasten worden in 2026 in de exploitatie verantwoord.

Passiva

Vaste passiva

Eigen vermogen

Algemene reserve (€ 118.000)

Bestemmingsreserve (€ 0)

Toelichting

Algemene reserve (€ 118.000)

Het saldo van de algemene reserve bedroeg per 1 januari 2025 afgerond € 165.000. Ter dekking van het nadelig resultaat van 2024 is € 47.000 onttrokken aan de reserve. Hierdoor is de reserve nu € 118.000.

Bestemmingsreserve (€ 0)

Ter dekking van het nadelig resultaat van 2024 is € 50.000 onttrokken aan de bestemmingsreserve Omgevingswet. Hierdoor staat deze reserve nu € 0. Voor de nieuwe huisvesting in Doetinchem zijn in 2025 kosten gemaakt. De hiervoor gereserveerde middelen van € 398.000 zijn aangewend.

Gerealiseerd resultaat (€ -687.000)

Het nadelig exploitatieresultaat over 2025 is € 687.000.

Omschrijving	Saldo 1-1-2025	Bestemmings- resultaat 2024	Toevoegingen	Onttrekingen	Saldo 31-12-2025
Algemene reserve	164.781	-46.710	0	0	118.071
Gerealiseerd resultaat	-96.710	96.710			0
Bestemmingsreserve Omgevingswet	50.000	-50.000		0	0
Bestemmingsreserve Huisvesting	398.000		0	398.000	0
Totaal	516.071	0	0	398.000	118.071

Voorzieningen

Verloop van de voorzieningen:

Omschrijving	Saldo 1-1-2025	Toevoegingen	Vrijgevallen	Aanwendungen	Saldo 31-12-2025
Voorziening harmonisatietoelagen	5.719		5.719		0
Voorziening verlof	5.402	118.067			123.469
Voorziening spaarverlof	267.891	198.557			466.448
Totaal	279.012	316.624	5.719	0	589.917

Toelichting

De provincie heeft in 2014 enkele rechtspositionele verplichtingen, waaronder de harmonisatietoelagen, voor voormalige provinciale medewerkers die zijn overgegaan naar de ODA afgekocht. In 2025 is het laatste deel van bijna € 6.000 vrijgevallen. De voorziening kan hiermee vervallen.

Medewerkers kunnen uren afzonderen voor pensioen. Hiervoor is een voorziening verlof gevormd van afgerond € 123.000.

Vanaf 2022 kunnen medewerkers vakantie-uren sparen. Aangezien erbij verlofsparen sprake is van arbeidskostengerelateerde verplichtingen die een niet voorspelbare opbouw en daarmee ook onvoorspelbare afbouw kennen, is hier een voorziening voor gevormd. Per 31 december 2025 is hiervoor € 466.000 afgezonderd.

Vlottende passiva

Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar

Crediteuren (€ 295.000)

De belangrijkste crediteuren per 31 december 2025:

Omschrijving	Bedrag
Sweco, project omgevingswet	€ 49.000
Gemeente Berckelland, financiële adm. + implementatie salarisadm.	€ 44.000
Omgevingsdienst Nederland, diverse cursussen	€ 37.000
ODRA, complexe handhaving	€ 22.000
Diverse kleine(re) crediteuren	€ 143.000
Totaal	€ 295.000

De van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkering met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren (€ 4.218.000).

Het gaat hierbij om de volgende voorschotbedragen:

Omschrijving	Saldo 1-1-2025	Toevoegingen	Aanwendingen	Saldo 31-12-2025
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, IB programma VTH E93	5.996	247.068	247.068	5.996
Deelnemende gemeenten ODA, voorschot dienstverlening 2026	0	4.212.075		4.212.075
Totaal	5.996	4.459.143	247.068	4.218.071

Nog te betalen bedragen (€ 1.678.000)

Omschrijving	Bedrag
Belastingdienst, Omzetbelasting 2025	€ 885.000
Belastingdienst, afdracht loonheffing 2025	€ 632.000
Gemeente Oost Gelre, afrekening 2025	€ 95.000
Cauberg, dienstverlening 2025	€ 56.000
Diverse kleinere bedragen nog te betalen	€ 10.000
Totaal	€ 1.678.000

Niet uit de balans blijvende verplichtingen

De gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek heeft een huurverplichting voortvloeiend uit een meerjarig huurcontract eindigend op 30 april 2035 met een optie tot 5 jaarlijkse verlenging. De huur wordt jaarlijks geïndexeerd. De huurlasten voor 2026 zullen € 142.500 bedragen. De daarbij behorende servicekosten bedragen jaarlijks € 42.210.



WNT-verantwoording 2025

De WNT is van toepassing op Omgevingsdienst Achterhoek. Het voor de Omgevingsdienst Achterhoek toepasselijke bezoldigingsmaximum is in 2025 € 246.000,00. Dit betreft het algemeen WNT-bezoldigingsmaximum.

1. Bezoldiging topfunctionarissen

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

Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de 13e maand van de functievervulling inclusief degenen die op grond van hun voormalige functie nog 4 jaar als topfunctionaris worden aangemerkt.

Gegevens 2025 bedragen x € 1

P.G.M. van Oosterbosch

Functiegegevens	Directeur
Aanvang en einde functievervulling in 2025	01-01 t/m 13-07
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in ft)	0,89
Dienstbetrekking?	ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	60.642,75
Beloningen betaalbaar op termijn	9.815,00
<i>Subtotaal</i>	<i>70.457,75</i>
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	116.368,11
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	N.v.t.
Bezoldiging	70.457,75
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	N.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	N.v.t.

Gegevens 2024 bedragen x € 1

P.G.M. van Oosterbosch

Functiegegevens	Directeur
Aanvang en einde functievervulling in 2024	01-01 t/m 31-12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in ft)	0,89
Dienstbetrekking?	ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	111.778,49
Beloningen betaalbaar op termijn	18.186,24
<i>Subtotaal</i>	<i>129.964,73</i>
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	207.370,00
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	N.v.t.
Bezoldiging	129.964,73
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	N.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	N.v.t.



Fruitbedrijf

Gegevens 2025

bedragen x € 1

J. Verstand

Functiegegevens	Directeur
Aanvang en einde functievervulling in 2025	01-07 t/m 31-12
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in ft)	1
Dienstbetrekking?	ja
Bezoldiging	
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen	85.605,00
Beloningen betaalbaar op termijn	13.761,00
<i>Subtotaal</i>	<i>99.366,00</i>
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum	123.000,00
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag	N.v.t.
Bezoldiging	
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan	N.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling	N.v.t.

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 € 2.100 of minder

<u>Naam topfunctionaris</u>	<u>Functie</u>
J.H.A van Oostrum	DB/AB vz
M.A.J. Bennink	DB/AB
M. Eggink-Meuleman	DB/AB
H.J.M. Verschure	DB/AB
T.M.M. Kok	AB
H.G. Bulten	AB
G.J.M. Nijland	AB
G.E. Visser	AB
G.J. Teselink	AB
W.J.P. Pelgrom	AB
D.E. Vreugdenhil	AB

1e. Topfunctionaris met een totale bezoldiging van meer dan € 2.100

Niet van toepassing.

1f. Topfunctionaris met een totale bezoldiging van meer dan € 2.100 waarop de anticumulatiebepaling van toepassing is

Niet van toepassing.

1g. Topfunctionaris met een totale bezoldiging van € 2.100 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 2025 een bezoldiging boven het individueel toepasselijke drempelbedrag hebben ontvangen¹.

Rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid dagelijks bestuur

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het dagelijks bestuur toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd.

Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door het algemeen bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en verordeningen van de ODA en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de algemeen bestuur op 24 november 2025 vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht. Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de algemeen bestuur bepaald en bedraagt 2% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € 282.720.

Over- en overschrijding van baten of overschrijdingen van lasten/ investeringen zijn onrechtmatig als deze afwijkingen niet tijdig in de (bijgestelde) begroting zijn verwerkt. Onder tijdig wordt verstaan: afwijkingen van de (bijgestelde) begroting worden bij de jaarrekening gemeld en toegelicht. De grondslag voor deze verantwoording is de Kadernota Rechtmatigheid 2025 van de Commissie BBV van september 2025.

1) De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door het algemeen bestuur gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur kunnen afwijkingen die lager zijn dan deze grens in de paragraaf bedrijfsvoering worden vermeld.

Bevinding

Uit de rechtmatigheidsverantwoording blijkt dat in 2025 voor een bedrag van € 3.121.000 afwijkingen zijn geconstateerd in de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties. Dit bedrag overschrijdt de geldende verantwoordingsgrens van € 282.720.

Het dagelijks bestuur stelt vast dat deze afwijkingen passen binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde afspraken en daarom als acceptabel worden beoordeeld. Deze bestuurlijke lijn is tevens voortgezet in de voorliggende begrotingswijziging 2026.

De bevindingen zijn daarom in de jaarrekening verantwoord en nader toegelicht.

Begrotingscriterium (x € 1.000)

1A. Overschrijding lasten programma's (of indien van toepassing een ander het bestuur vastgesteld autorisatieniveau)	€ 3.121
1B. Overschrijding investeringsbudgetten (kredieten)	€ 0
2. Ongeautoriseerde reservemutaties p.s. veelal zijn dit ook getrouwe beeld fouten, die in de jaarstukken aangepast kunnen worden	€ 0
3. Overschrijding van baten en/of overschrijding van lasten en baten die niet tijdig tot een begrotingswijziging hebben geleid of te laat aan het bestuur zijn gemeld (hangt af van de intern vastgelegde spelregels in bijvoorbeeld de financiële verordening art. 212 Gemeentewet over de planning & controlcyclus, budgetafwijkingen, budgetoverheveling etc.).	€ 0
Totaal begrotingsonrechtmatigheden	€ 3.121
4. Totaal van de begrotingsonrechtmatigheden (van onderdeel 1 en 2) dat past binnen het vooraf vastgestelde beleid en daarmee vooraf als acceptabel is geduid vermelden en verwijzen naar dit vooraf vastgestelde beleid.	€ 3.121
5. Resterend saldo aan begrotingsonrechtmatigheden (inhoudelijk hier toelichten en in de paragraaf bedrijfsvoering)	€ 0
Voorwaardencriterium	
Inkopen ten onrechte niet Europees aanbesteed (inhoudelijk hier toelichten en in de paragraaf bedrijfsvoering)	€
M&O criterium	
Geen bevindingen	
Totaal van onrechtmatigheden	€ 3.121

Het totaal van de onrechtmatigheden is € 3.121.000. Deze komen voort uit overschrijdingen binnen de lasten programma's zowel op de lasten, alsmede op de baten. De toelichting op deze overschrijdingen kunt u terugvinden in de VIII paragrafen [\(pagina 34\)](#).

Daarnaast is in de paragraaf bedrijfsvoering op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met het algemeen bestuur aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het dagelijks bestuur ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.



Overzicht van baten en lasten

Baten en lasten per programma

Overzicht van baten en lasten per taakveld

(x € 1.000)

	Taakveld	Begroting 2025		Realisatie 2025		Begroting realisatie
		Baten	Lasten	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.516	1.838	2.492	1.821	-7
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	6.124	3.746	6.868	5.152	-662
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.398	1.657	3.757	1.645	1.371
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	80	379	0	380	-81
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	5	0	731	225	502
Overzichten						0
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie		3.424	0	4.913	-1.489
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury					0
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		79		0	79
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		11.123	11.123	13.847	14.136	-289
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024				0		
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves				0	398	-398
Resultaat		11.123	11.123	13.847	14.534	-687

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 (x € 1.000)		2024 Realisatie	2025 Begroting	2025 Realisatie
Lasten				
1	Personele kosten/Inhuur en diensten derden	10.071	8.869	11.105
2	Organisatiekosten	1.357	957	1.993
3	Organisatieontwikkeling en SPP	0	118	0
4	Bovenregionale taken	432	380	380
5	Organisatieondersteuning	706	720	658
6	Algemene lasten	0	79	0
Totaal lasten		12.566	11.123	14.136
Baten				
21	Bijdragen van derden	1.069	85	731
25	Bijdragen deelnemers	11.400	11.038	13.116
Totaal baten		12.469	11.123	13.847
Resultaat reguliere bedrijfsvoering		-97	0	-289
Verrekening resultaat				
26	Verrekening met deelnemers rekeningsaldo			
27	Bijdrage/Onttrekking algemene reserve			-398
Gerealiseerd resultaat		-97	0	-687

Toelichting overzicht van baten en lasten

Lasten (€ 3.013.000 nadelig)

Personeelskosten/inhuur en diensten derden (€ 2.236.000 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 werkzaamheden van medewerkers van de ODA voor derden (zoals expertise ZZS voor ODNL) komen ten gunste van deze post.

De totale lasten vallen ruim € 2.236.000 hoger uit. Er zijn in de afgelopen jaren grote verschillen ontstaan tussen begroting en realisatie. In 2025 is door de ODA daarom voorgesteld om dit op te lossen via een begrotingswijziging. Mede door een mogelijke fusie is door het Algemeen Bestuur eerst gevraagd om de eerdergenoemde verkenning tot een mogelijke fusie uit te voeren. Daarbij is de begrotingswijziging 2025 uitgesteld naar 2026 en afgesproken om de hogere kosten op basis van werkelijke realisatie af te rekenen.

Organisatiekosten (€ 1.039.000 nadelig)

De organisatiekosten zijn aanzienlijk hoger dan begroot. Het groot deel hiervan (€ 316.624) is toe te schrijven aan reserveringskosten voor verlofdagen. Daarnaast heeft de groei in FTE's in 2025 geleid tot hogere uitgaven voor onder andere opleiding, reiskosten, overige personeelskosten en ICT. Ook zijn de huurkosten van het pand aan de Hanzepand in Doetinchem onder de organisatiekosten gekomen. Voorheen stond dit onder ondersteunende dienst (gemeente Bronckhorst).

Organisatieontwikkeling en SPP (€ 0)

De kosten hangen samen met de ontwikkeling van de informatievoorziening van de gemeenschappelijke Omgevingsdiensten in het Gelders stelsel. De kosten hiervan zijn geboekt bij bovenregionale taken. Daarnaast zijn de kosten voor de ontwikkeling van ICT-voorzieningen, waaronder Power BI en dataontwikkeling, geboekt onder de organisatiekosten. Dit betekent dat er geen uitgaven zijn geboekt binnen de categorieën ontwikkeling en SPP.



Bovenregionale taken (€ 0)

Bovenregionale taken (bedragen in € 1.000)	Realisatie 2024	Begroot 2025	Realisatie 2025
OD De Vallei - Kwaliteit en coordinatie	16	23	3
OD de Vallei Voorschot beheerskosten I GO+ 2025	12		38
OD de Vallei licenties Happynizr 2025	2		2
OD Rivierenland - Ketentoezicht	88	85	92
OD Veluwe (voorheen Veluwe - IJssel) Portaal en Kenniscentrum	85	91	52
OD Veluwe BSbM voorschot 2025	8		-3
OD Veluwe Besluitvorming bijdragen 2025 GOO van gem.per regi	27		14
OD Regio Arnhem Complexe handhaving, meetdienst en bezwaar en beroep	95	46	115
OD Regio Arnhem GCH 2025	16	0	16
OD Regio Nijmegen Complexe Vergunningen	109	0	28
OD Veluwe (voorheen Noord Veluwe) Bestuur Strafschikking Milieu		11	
OD Achterhoek - Personeel en Organisatie	27	95	25
Stelsel HR vergoedingen OD de Vallei, Rievereiland, regio Arnhem, Regio Nijmegen en Veluwe	-62	0	-51
Omgevingsdienst NL SPUK - THE bijdrage	5		4
Diversen	5	28	44
Totaal	432	380	380

De totale uitgaven aan de partners in het stelsel bedragen € 380.000,-. 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.

Organisatie ondersteuning (€ 62.000 voordelig)

Omschrijving (bedragen in € 1.000)	2024 Realisatie	2025 Begroting	2025 Realisatie
Berkelland			
<i>Financieel (beheer)</i>	65	82	95
Bronckhorst			
<i>Huisvesting en facilitaire ondersteuning</i>	177	188	61
Hanzepad			
<i>Huisvesting</i>			
Doetinchem			
<i>Informatisering en automatisering</i>	429	450	504
Lochem			
<i>Personeels- en salarisadministratie</i>	35	0	-2
Totaal	706	720	658

Dit jaar zijn kosten voor Personeel- en Salarisadministratie overgeheveld naar de gemeente Berkelland vandaar dat door ook de kosten hoger zijn begroot. Voor huisvesting kosten hebben we nog voor 4 maanden kosten gehad voor de huisvesting in het pand van Gemeente Bronckhorst. Per 1 april zijn we verhuisd naar het pand in Doetinchem. De kosten hiervan staan nu onder de Organisatiekosten, vandaar dat deze kosten hier in mindering zijn gebracht. De kosten voor informatisering en automatisering zijn hoger daar we in het pand in Doetinchem meer werkplekken hebben en dus ook meer kosten. Ook de sterkte groei in het aantal FTE t.o.v. de begroting zorg voor hogere kosten.

Algemene lasten (€ 79.000 voordelig)

Deze post wordt gebruikt ter dekking van hogere kosten voor personele capaciteit en inhuur derden; als zodanig begroot om flexibel in te zetten. Werkelijke uitgaven vinden plaats op de andere kostencategorieën.

Deze kosten zijn verwerkt in de personele lasten en vandaar dat hier geen kosten zijn geboekt in 2025.

Baten (€ 2.724.000 voordelig)

Bijdragen van derden (€ 646.000 voordelig)

Vanuit het ministerie hebben wij twee specifieke uitkeringen ontvangen, namelijk een uitkering energietoezicht en een uitkering voor de robuustheidssubsidie. De onderstaande bedragen dekken de, in 2025 gemaakte, uren en daarmee kosten. De voornaamste uren zijn gemaakt vanuit werknemers die buiten de inhoudelijke teams vallen. Hierdoor is de "normale" productie onder druk komen te staan of teruggelopen.

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 project WNB (wet natuurbescherming) en asbestsanering. Daarnaast hebben we verdere inzet gepleegd op de coördinatie van de groene BOA's zoals dat eveneens was opgestart in 2020. Een project vanuit de Provincie. De ODA heeft subsidie ontvangen ter ondersteuning van de regionale archeologie voor de komende 4 jaar met een bedrag van € 22.800 per jaar. Zie voor verdere specificatie de tabel hieronder.

Specificatie Bijdrage derden

(bedragen in € 1.000)

2025

2025

Omschrijving	Begroot	Realisatie
Bijdrage Stelstakel HRM	85	
Handhaving geitenmoratorium 2025		11
Wet Natuurbescherming IKV asbestsaneringen 2025		21
Subsidie Regio-archeologie 2025		23
Robuustheidssubsidie		245
SPUK energiebesparing 2025		247
Regiocoördinator SSiG groene handhaving		79
Subsidie groene boa's 2025		25
Kennisvertegenwoordigers ZZS Inzet Jaap Berendsen		40
Project Theseus 2024 - 2025		22
Inzet med. Voor het geven van de Opleiding: vergunning- en meldingplichten 11-09-25 Lybrae Academie		1
Urenoverzicht Minor NIPV nov 2024 - jan 2025 Annemieke Vos		2
Urenoverzicht Minor NIPV nov 24 - jan 25 Tim Janssen		2
Gelders Externe Veiligheid overleg (GEVO)		7
Cursus kosten 2 personen		3
Inzet Jaap 2025 Loparex		2
Totaal		731

* bijdrage Stelseltaak HRM - Gelders stelsel zijn in 2025 negatief in de kosten geboekt.

Bijdragen deelnemers (€ 2.078.000 voordelig)

(x € 1.000)			
Gemeente	Realisatie 2024	Begroot 2025	Realisatie 2025
Aalten	824	667	972
Berkelland	1.653	1.613	2.015
Bronckhorst	1.427	1.281	1.717
Doetinchem	1.305	1.408	1.506
Lochem	1.075	984	1.397
Montferland	872	724	959
Oost Gelre	1.230	1.417	1.322
Oude IJsselstreek	1.270	1.060	1.245
Winterswijk	909	901	985
Zutphen	806	811	997
Provincie Gelderland	72	172	3
Correctie 2023	-44		
Totaal	11.400	11.038	13.116

De bijdrage van de partners was geraamd op € 11.038.000 en komt dit jaar hoger uit. We zien dat de vraag vanuit de partners sterk is toegenomen. De grootste stijging is zichtbaar binnen specialistische adviezen. De verschillen per partner zijn in de afzonderlijke partner rapportages toegelicht.

Verrekening resultaat 2023

Het boekjaar 2023 is afgesloten met een positief resultaat van € 448.000. De bestemming van dit resultaat heeft plaatsgevonden conform Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) artikel 9 lid 2 en op basis van besluitvorming door het algemeen bestuur. Van dit resultaat is € 50.000 toegevoegd aan een bestemmingsreserve ten behoeve van de implementatie van de Omgevingswet. Aangezien deze middelen in 2024 niet zijn aangewend, is deze bestemmingsreserve in 2024 vrijgevallen en ingezet ter dekking van het negatieve resultaat over 2024. Het resterende bedrag van € 398.000 is per balansdatum 31 december 2023 als bestemmingsreserve opgenomen op de balans ten behoeve van de voorgenomen huisvesting in Doetinchem. In 2025 is deze bestemmingsreserve volledig aangewend voor de verbouwing van het Hanzepand in Doetinchem.

Incidentele baten en lasten

(x € 1.000)	
Baten	
Hogere bijdragen van de deelnemers minus extra lasten personeel	-158 I
Hogere baten overige omzet	646
Totaal voordelig	488
Lasten	
Hogere kosten Boverregionaal	0 I
Hogere kosten Organisatiekosten, Organisatie ontwikkelen, ondersteunende diensten	-856 I
Lagere lasten Algemene Reserves	79 I
Totaal nadelig	-777
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering	-289
Ontrekkingen aan reserves	-398
Resultaat 2025	-687

I = incidenteel, S = structureel

Er zijn in de afgelopen jaren grote verschillen ontstaan tussen begroting en realisatie. In 2025 is door de ODA voorgesteld om dit op te lossen via een begrotingswijziging. Mede door een mogelijke fusie is door het Algemeen Bestuur eerst gevraagd om de eerdergenoemde verkenning tot een mogelijke fusie uit te voeren. Daarbij is de begrotingswijziging 2025 uitgesteld naar 2026 en afgesproken om de hogere kosten op basis van werkelijke realisatie af te rekenen. Dus voor 2025 werden deze hoge kosten nog gelabeld als incidenteel, terwijl het in feite structurele kosten betrof. Door deze kosten op te nemen in een begrotingswijziging 2026 zal dit probleem in 2026 opgelost worden.

Aldus opgemaakt door het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst
Achterhoek,
Doetinchem, _____ juli 2026

De secretaris,

J. Verstand

De voorzitter,

drs. J.H.A. van Oostrum



Bijlagen



SiSa bijlage Verantwoordingsinformatie 2025 op grond van artikel 3 van de Regeling Informatieverstrekking SiSa - d.d. 07-01-2026								
Verstrekker	Uitkeringscode	Specifieke uitkering Juridische grondslag Ontvanger	Indicator	Indicator	Indicator	Indicator	Indicator	
KGG	K21	Eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht	Besteding (jaar T)	Cumulatieve besteding (t/m jaar T)	Wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 6, tweede lid van de Regeling (ja/nee)	Wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 6, zesde lid, van de Regeling (ja/nee)	Eindverantwoording (ja/nee)	
			Aard controle R Indicator: K21/01	Aard controle n.v.t. Indicator: K21/02	Aard controle R Indicator: K21/03	Aard controle D2 Indicator: K21/04	Aard controle R Indicator: K21/05	
			€ 247.068	€ 1.040.608	Ja	Ja	Nee	

Gerealiseerde baten en lasten per taakveld

Overzicht van baten en lasten per taakveld

(x € 1.000)

	Taakveld	Begroting 2025		Realisatie 2025		Begroting realisatie
		Baten	Lasten	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan						
<i>Programma 1</i> Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.516	1.838	2.492	1.821	-7
<i>Programma 2</i> Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	6.124	3.746	6.868	5.152	-662
<i>Programma 3</i> Advies	7.4 Milieubeheer	2.398	1.657	3.757	1.645	1.371
<i>Programma 4</i> Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	80	379	0	380	-81
<i>Programma 5</i> Projecten	7.4 Milieubeheer	5	0	731	225	502
Overzichten						
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie		3.424	0	4.913	-1.489
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury					0
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		79		0	79
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		11.123	11.123	13.847	14.136	-289
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024				0		
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves				0	398	-398
Resultaat		11.123	11.123	13.847	14.534	-687

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 2026 waren de besturen als volgt samengesteld:

Algemeen Bestuur

Lid	Functie	Gemeente/Provincie	Plaatsvervanger	Functie
T.M.M. Kok	Wethouder	Aalten	A.B. Stapelkamp	Burgemeester
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester vz	Berkelland	A.K. van Gijssel	Wethouder
W.J.P. Pelgrom	Wethouder	Bronckhorst	E.M. Gosselink	Wethouder
H.G. Bulten	Wethouder	Doetinchem	L.T.M. Steintjes	Wethouder
M. Eggink-Meuleman	Wethouder	Lochem	F.Th.J.M. Backhuijs	Burgemeester
G.J.M. Nijland	Wethouder	Montferland	J.A.M. Derksen	Wethouder
G.J. Teselink	Wethouder	Oost Gelre	J.B.M. Hoenderboom	Wethouder
M.A.J. Bennink	Wethouder	Oude IJsselstreek	J. Kock	Wethouder
G.E. Visser	Wethouder	Winterswijk	A.M.M. Jetten	Burgemeester
H.J.M. Verschure	Wethouder	Zutphen	S.J.H.G. Wannet	Wethouder
D.E. Vreugdenhil	Gedeputeerde	Gelderland		
Secretaris				
J. Verstand	Directeur	ODA	R. Reinders	Afdelingshoofd

Dagelijks Bestuur

Lid	Functie	Gemeente/Provincie	Plaatsvervanger	Functie	Gemeente
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester vz	Berkelland	H.J.M. Verschure	Wethouder	Wethouder
M. Eggink-Meuleman	Wethouder	Lochem			
M.A.J. Bennink	Wethouder	Oude IJsselstreek			
H.J.M. Verschure	Wethouder	Zutphen			
J. Verstand	Directeur	ODA	R. Reinders	Afdelingshoofd	Afdelingshoofd



ACCOUNTANTSVERSLAG

gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst
Achterhoek

Boekjaar 2025
- concept-

Aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Achterhoek
Hanzestraat 4
7006 RH Doetinchem

5 juni 2026

Referentie: 2025-WHS-Omgevingsdienst Achterhoek-25.3

Geachte leden van het algemeen bestuur,

Accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2025

In overeenstemming met de opdracht tot de controle van de jaarrekening 2025 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek, zoals overeengekomen in onze opdrachtbevestiging d.d. 18 augustus 2025, 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 deze jaarrekening een goedkeurende controleverklaring af te geven, bestaande uit een goedkeurend oordeel ten aanzien van getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording zoals deze door het dagelijks bestuur is afgegeven. Tevens ziet ons goedkeurend oordeel toe op de getrouwheid en de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen zoals opgenomen in de SiSa-bijlage.

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	10
4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle	13
5. Kwaliteit van de beheersorganisatie	20
6. Overige aangelegenheden	22
Bijlagen:	
A. Goedkeuringstolerantie en rapporteringstolerantie	26
B. Bevindingen controle SiSa-bijlage 2025	27
C. Foutenevaluatie en onzekerheden	28



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

1. Management samenvatting

Management samenvatting

STREKKING CONTROLEVERKLARING	RESULTAAT EN FINANCIËLE POSITIE 2025	RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING
<ul style="list-style-type: none"> De jaarrekening van Omgevingsdienst Achterhoek geeft een getrouwe weergave van de omvang en samenstelling van zowel de baten en de lasten van 2025 als van de activa en passiva op 31 december 2025. Het jaarverslag is verenigbaar met de jaarrekening en bevat geen materiële onjuistheden. De grondslagen van de jaarrekening zijn aanvaardbaar en in lijn met eerdere jaren toegepast. De richtlijnen van de BBV en de WNT zijn adequaat nageleefd. Wij hebben de getrouwheid en rechtmatigheid van de SiSa-bijlage vastgesteld. De gehanteerde materialiteit bij de jaarrekening bedraagt € 282.500 en is wettelijk bepaald op 2% van de totale lasten exclusief dotaties aan de reserves. 	<ul style="list-style-type: none"> Het resultaat over 2025 toont een negatief saldo van € 687.000 na mutaties in de reserves. 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 hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door onderstaande posities: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hogere lasten inzake personeel en inhuur en diensten derden ter hoogte van € 2,2 miljoen (nadelig). Hier staan echter hogere baten inzake deelnemersbijdragen tegenover ad € 2,1 miljoen (voordelig); ✓ Hogere organisatiekosten ter hoogte van € 1,1 miljoen (nadelig); ✓ Hogere bijdragen derden ter hoogte van € 0,6 miljoen (voordelig). Dit ziet met name toe op de ontvangsten uit hoofde van de SISA-regelingen. Het totaal eigen vermogen inclusief resultaat 2025 bedraagt ultimo 2025 € -569.000 (2024: € 516.000). De mutatie in het eigen vermogen wordt met name gevormd door het negatief resultaat 2025. Daarnaast heeft er in 2025 een mutatie in de bestemmingsreserve plaatsgevonden ter hoogte van € 448.000. In de jaarrekening zijn de financiële kengetallen weergegeven. Uit het overzicht blijkt dat de financiële positie van Omgevingsdienst Achterhoek, uitgedrukt in de voorgeschreven kengetallen, over de hele breedte nu ongezond is. Dit wordt met name verklaard door het negatief eigen vermogen als gevolg van het negatief resultaat in 2025. 	<ul style="list-style-type: none"> Ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording is de verantwoordingsgrens bepaald op 2% van de totale lasten exclusief dotaties aan de reserves. De verantwoordingsgrens is daarmee bepaald op € 282.500. Het dagelijkse bestuur heeft via haar interne controles getoetst of de organisatie rechtmatig heeft gehandeld. De bevindingen zijn opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening 2025. De conclusie is dat de geconstateerde onrechtmatigheden ter hoogte van € 3,1 miljoen hoger zijn dan de door u vastgestelde verantwoordingsgrens. De onrechtmatigheden zien hierbij toe op de overschrijding van de lasten ten opzichte van de (gewijzigde) begroting. Van de niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde lasten is volgens het dagelijks bestuur een bedrag van € 3,1 miljoen acceptabel op basis van door het algemeen bestuur vastgestelde afspraken. Op basis van onze werkzaamheden komen wij tot dezelfde conclusie. De onrechtmatigheden worden verder toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering, waarbij het dagelijks bestuur inzicht geeft in de maatregelen die zij heeft getroffen om eventuele onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen.
BEVINDINGEN JAARREKENINGPROCES	Samenwerking	Adviespunten
<ul style="list-style-type: none"> Tijdens onze controle hebben wij een aantal tekstuele fouten geconstateerd. Deze zijn gecorrigeerd in de definitieve versie van de jaarrekening. Wij hebben geen (niet) gecorrigeerde fouten geconstateerd. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben vanuit onze zijde ervaren dat het controleproces op een prettige en constructieve wijze met de ambtelijke organisatie is verlopen. De responstijd op onze vragen was altijd kort, waardoor we tijdig over de relevante controle-informatie konden beschikken. 	<ul style="list-style-type: none"> Controleprotocol en financiële verordening in lijn brengen met de modelverordening van de VNG (controletoeranties etc) (zie pagina 14); Zorgdragen dat wijzigingen in het productenboek tijdig worden geautoriseerd door het bestuur (vooraf in plaats van achteraf, zie pagina 16 en 17).



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

2. Opdracht, scope en uitkomsten



2. Opdracht, scope en uitkomsten

Controleopdracht

De opdracht tot controle van de jaarrekening is uitgevoerd conform de met u gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in de opdrachtbevestiging d.d. 18 augustus 2025. De jaarrekeningcontrole is gericht op het uitbrengen van een onafhankelijk oordeel omtrent de getrouwheid (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het dagelijks bestuur) van de jaarrekening 2025 van Omgevingsdienst Achterhoek. Dit is inclusief de getrouwheid en de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen zoals opgenomen in de SiSa-bijlage. 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 € 282.500. Bij het rapporteren van de afwijkingen is in lijn met het controleprotocol een rapportagedrempel van € 226.000 gehanteerd (80% van de goedkeuringstolerantie). In bijlage C van dit rapport is een overzicht opgenomen met alle gecorrigeerde en ongecorrigeerde verschillen. Hieruit blijkt dat er geen (on)gecorrigeerde controleverschillen zijn geconstateerd.

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 rondom de getrouwheid van de jaarrekening

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2025 van Omgevingsdienst Achterhoek afgerond. Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden hebben wij geen ongecorrigeerde fouten en onzekerheden geconstateerd rondom de getrouwheid van de jaarrekening inclusief de getrouwheid en de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen zoals opgenomen in de SiSa-bijlage. Om deze reden zijn wij van voornemens om een goedkeurende verklaring af te geven.

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.

2. Opdracht, scope en uitkomsten

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 2025 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 Omgevingsdienst Achterhoek heeft dit met name betrekking op de waardering van de vorderingen en de volledigheid van de voorzieningen. 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.

Administratieve Organisatie en Interne Beheersing

In het kader van de controle van de jaarrekening 2025 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.

2. Opdracht, scope en uitkomsten

Fraude en naleving wet- en regelgeving

Het voorkomen van fraude en het borgen van de integriteit van het handelen van de organisatie en de medewerkers zijn belangrijke aandachtspunten binnen overheidsorganisaties. Bewustzijn en alertheid, in alle gremia van de organisatie is en blijft daarbij een belangrijke pijler. Vastleggen van beleid, van uitgangspunten en codificatie van gedragsregels zijn belangrijk, maar het gaat er ook om dat het thema blijft leven in de dagelijkse praktijk van medewerkers, management en bestuur.

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. Met deze maatregelen geeft Omgevingsdienst Achterhoek op passende wijze invulling aan haar verantwoordelijkheid, waarbij fraude helaas nooit volledig valt te voorkomen, juist vanwege het opzettelijke karakter en de activiteiten van verhulling die meestal met fraude gepaard gaan.

Wij adviseren 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.

Onze visie op het verloop van de controle

Ten aanzien van de jaarrekeningcontrole 2025 zijn wij in oktober 2025 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 Omgevingsdienst Achterhoek 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 steekproeven van de baten en lasten hebben we zoveel mogelijk naar voren gehaald. Deze hebben we samen met uw organisatie zoveel mogelijk in november en december 2025 uitgevoerd. Hierdoor hebben we samen met u de werkzaamheden kunnen spreiden over het jaar en zodoende de druk bij de jaarrekeningcontrole grotendeels kunnen wegnemen.

In maart 2026 zijn wij vervolgens gestart met de controle van de jaarrekening. Wij hebben de samenwerking tussen uw organisatie en WHS Registeraccountants als goed, prettig en constructief ervaren en mede hierdoor is de met elkaar afgesproken planning behaald.



WHS Registeraccountants

Doelgericht samenwerken

3. Financiële analyse

3. Financiële analyse

Analyse van het resultaat

Het resultaat over 2025 toont een negatief saldo van € 687.000 na mutaties in de reserves. 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 hoofdzakelijk veroorzaakt wordt door onderstaande positie:

- ✓ Hogere lasten inzake personeel en inhuur en diensten derden ter hoogte van € 2,2 miljoen (nadelig). Hier staan echter hogere baten inzake deelnemersbijdragen tegenover ad € 2,1 miljoen (voordelig);
- ✓ Hogere organisatiekosten ter hoogte van € 1,1 miljoen (nadelig);
- ✓ Hogere bijdragen derden ter hoogte van € 0,6 miljoen (voordelig). Dit ziet met name toe op de ontvangsten uit hoofde van de SISA-regelingen.

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 2025.

Analyse van het eigen vermogen

Het totaal eigen vermogen inclusief resultaat 2025 bedraagt ultimo 2025 € -569.000 (2024: € 516.000). De mutatie in het eigen vermogen wordt met name gevormd door het negatief resultaat 2025. Daarnaast heeft er in 2025 een mutatie in de bestemmingsreserve plaatsgevonden ter hoogte van € 448.000.

Weerstandsvermogen

De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de Omgevingsdienst Achterhoek 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 2025 bedraagt 1 (exclusief resultaat 2025 i.v.m. verrekening met deelnemers). 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 2025 -9% (2024: 21%). De solvabiliteitsratio van de Omgevingsdienst Achterhoek kan hierdoor als ongezond beschouwd worden. Dit wordt veroorzaakt door het negatief eigen vermogen ultimo 2025.



3. Financiële analyse

Financiering

Zoals blijkt uit de paragraaf Financiering is in 2025 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. Omgevingsdienst Achterhoek 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

4.1 De belangrijkste risico's

Wij vinden het van belang dat u weet waar wij bij Omgevingsdienst Achterhoek de belangrijkste risico's zien die tot mogelijke afwijkingen dan wel onzekerheden in de jaarrekening van uw organisatie kunnen leiden. Bij onze inschatting van de risico's laten wij ons leiden door uw interne beheersing, maar ook door bijvoorbeeld fouten uit het verleden en belangrijke gebeurtenissen en voorschriften van onze beroepsorganisatie. Voor het jaar 2025 hebben wij de volgende belangrijkste risico's onderkend:

▪ *Risico op een onjuiste omzetverantwoording*

In de producten- en dienstencatalogus 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 wij 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.

Wij hebben hierbij geen bevindingen geconstateerd.

Tijdigheid van autorisatie wijzigingen in het productenboek

Wel constateren wij dat gedurende het boekjaar 2025 de normuren in het productenboek binnen verschillende producten is aangepast. Vaststelling van het productenboek 2025 door het bestuur heeft hierbij achteraf plaatsgevonden (december 2025). Wij adviseren u om (beoogde) wijzigingen in het productenboek vooraf te laten vaststellen door het bestuur.

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

▪ *Risico op management override*

Hoewel het risico van het doorbreken van interne beheersingsmaatregelen door het bestuur van entiteit tot entiteit zal verschillen, is het risico bij alle entiteiten aanwezig en ook significant (in overeenstemming met ISA240). Het risico van het doorbreken van interne beheersingsmaatregelen door het bestuur wordt beïnvloed door:

- Schattingen zoals de volledigheid van voorzieningen;
- Handmatige journaalposten en/of het verrichten van ongebruikelijke boekingen; en
- Verschuivingen tussen programma's om begrotingsonrechtmatigheid te maskeren.

Ten aanzien van dit risico hebben wij onder andere de volgende werkzaamheden verricht:

- ✓ Beoordeling van de opzet en het bestaan van de interne beheersing voor het genereren en verwerken van journaalposten en het maken van schattingen;
- ✓ Journaalposten controleren onder andere door gebruik van data-analyse;
- ✓ Detailcontrole op niet-routinematige boekingen;
- ✓ Onvoorspelbaar item in de controleaanpak door het uitvoeren van niet-routinematige controlewerkzaamheden met een focus op fraude
- ✓ Werkzaamheden op diverse schattingen waaronder de volledigheid van voorzieningen en reserveringen;
- ✓ Uitvoeren van betaalanalyses;

Bij de controle op management override hebben wij geen onregelmatigheden geconstateerd.

4.2 Overige aandachtspunten

Vanuit onze controle van de jaarrekening van Omgevingsdienst Achterhoek hebben wij daarnaast 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.

▪ *Voorziening verlofsparen*

Met de invoering van de cao gemeenten 2021-2022 kunnen medewerkers vanaf 1 januari 2022 bovenwettelijke vakantie-uren sparen. Met dit 'verlofsparen' kunnen medewerkers passend bij hun levensfase hun bovenwettelijke vakantie-uren inzetten op een manier die aansluit bij hun persoonlijke levens- en carrièreplanning en het vitaliteitsbeeld. Deze vakantie-uren verjaren niet. Dit kan gaan leiden tot verlofstuwmeren die bijvoorbeeld ingezet gaan worden om eerder met pensioen te gaan. Aangezien er bij verlofsparen sprake is van arbeidskosten gerelateerde verplichtingen die een niet voorspelbare opbouw en daarmee ook onvoorspelbare afbouw kennen, dient hier een voorziening voor gevormd te worden.

In lijn met de BBV richtlijnen heeft Omgevingsdienst Achterhoek, conform eerdere jaren, een voorziening verlofsparen in haar jaarrekening opgenomen. Wij hebben de hieraan ten grondslag liggende uitgangspunten gecontroleerd en hierbij vastgesteld dat deze gebaseerd is op de best mogelijke inschatting.

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

▪ *Rechtmatigheidsverantwoording*

Met ingang van verslagjaar 2023 is Omgevingsdienst Achterhoek zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording en moet het dagelijks bestuur een (onderbouwde) mededeling doen omtrent de naleving van de rechtmatigheid. De wetwijziging is niet alleen een technische verandering maar ook een cultuurverandering die effect heeft op de bedrijfsvoering van de organisatie.

De rechtmatigheidsverantwoording ziet primair toe op de volgende aspecten:

- Begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- Voorwaarden criterium: De voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals de aanbestedingen;
- M&O (Misbruik & Oneigenlijk) er vindt een toetsing plaats op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).

De verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording is hierbij vastgesteld op 2% van de totale lasten van de gemeenschappelijke regeling (voor mutaties reserves) en bedraagt € 282.500. De rapporteringsgrens is vastgesteld op € 100.000.

In de rechtmatigheidsverantwoording van Omgevingsdienst Achterhoek concludeert het Dagelijks Bestuur dat de baten en lasten alsmede de balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De onrechtmatigheden ter hoogte van € 3,1 miljoen zien hierbij toe op lastenoverschrijdingen ten opzichte van de (gewijzigde) begroting. Van de niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde lasten is volgens het dagelijks bestuur een bedrag van € 3,1 miljoen acceptabel op basis van door het algemeen bestuur vastgestelde afspraken.

Op basis van onze werkzaamheden komen wij tot dezelfde conclusie.

Actualisatie van uw controleprotocol

Het controleprotocol van Omgevingsdienst Achterhoek is in 2025 geactualiseerd. Echter zijn hier nog de wettelijke goedkeuringstoleranties van boekjaar 2024 en eerder in opgenomen, te weten 1% voor fouten op basis van de lasten na mutaties in reserves en 3% voor onzekerheden. In 2025 heeft er echter een wetwijziging plaatsgevonden waarbij de goedkeuringstoleranties voor zowel fouten als onzekerheden wettelijk zijn aangepast naar 2% van de lasten voor mutaties van reserves. Bij de jaarlijkse actualisatie van uw controleprotocol is het derhalve van belang dat hierin de juiste (wettelijke) goedkeuringstoleranties worden opgenomen.

Wij hebben bij onze controle de wettelijke goedkeuringstoleranties gehanteerd van 2% van de lasten voor mutaties in de reserves.



4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

Actualisatie van uw financiële verordening

Uw financiële verordening is in 2024 voor het laatst geactualiseerd. In uw financiële verantwoording is ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording een verantwoordingsgrens aangegeven van 3% van de lasten na mutaties van reserves. De verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is een door het algemeen bestuur vastgesteld financieel drempelbedrag of percentage welke vanaf boekjaar 2025 nog maar maximaal 2% van de totale lasten (voor mutaties van de reserves) mag bedragen. Derhalve is uw financiële verordening niet meer in lijn met de wettelijke bepalingen. Het is daarom van belang dat in 2026 uw financiële verordening opnieuw geactualiseerd wordt. Wij adviseren om hiervoor de modelverordening van de VNG als leidraad te hanteren.

In de rechtmatigheidsverantwoording zoals opgenomen in de jaarrekening heeft uw organisatie rekening gehouden met een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten (voor mutaties van de reserves).

▪ ***Rechtmatigheid van de aanbestedingen (tevens onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording)***

Als gevolg van de complexiteit van de EU aanbestedingsregels bestaat de kans dat niet overal waar een Europese aanbesteding had plaats moeten vinden dit ook is gebeurd. Dit heeft tot gevolg dat de financiële consequenties van de aanbesteding onrechtmatig zijn en mogelijk dienen te worden opgenomen in de rechtmatigheidsparagraaf.

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 2025 getoetst of voldaan is aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Tijdens de controle op de Europese aanbestedingen zijn hierbij geen onregelmatigheden geconstateerd.

WNT-verantwoording

Per 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) ingevoerd. Op basis van deze wet is de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector in dienstverband en bij ontslag wettelijk gemaximeerd. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden

In het kader van de jaarrekening 2025 is er een analyse uitgevoerd van de topfunctionarissen binnen uw organisatie. Tevens is vastgesteld of er functionarissen zijn die een hogere bezoldiging dan de gestelde maxima kennen. Deze informatie is vervolgens opgenomen in de toelichting op de jaarrekening. Wij hebben de juistheid en volledigheid van deze toelichting gecontroleerd en hebben vastgesteld dat de toelichting voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

De naleving van de anticumulatiebepaling maakt geen onderdeel meer uit van de controle van de accountant. De WNT-toezichthouders kunnen hier wel zelfstandig onderzoek naar doen en zo nodig handhavend optreden. Om die reden hebben alle accountants hiervoor een paragraaf ter benadrukking van aangelegenheden in de controleverklaring opgenomen. Dit hebben wij daarom ook bij Omgevingsdienst Achterhoek gedaan.

4.6 SiSa-verantwoording

Gemeenten en provincies kunnen extra geld krijgen om specifiek beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. De verantwoording over de besteding van dit geld verloopt via de SiSa-systematiek. Voor Omgevingsdienst Achterhoek ziet dit toe op de volgende specifieke uitkering:

- KGG K21 Eenmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht.

Wij hebben de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen gecontroleerd met inachtneming van de Nota verwachtingen accountantscontrole 2025. De hierbij geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van het Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 12.500 indien de omvangbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- 10% indien de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- € 125.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

Op grond van ons onderzoek hebben wij bij de specifieke uitkeringen geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd die de voor SiSa geldende rapporteringstolerantie overschrijden.

De SiSa-bijlage dient door Omgevingsdienst Achterhoek samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli aanstaande elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd. Door middel van een voorgeschreven tabel dienen wij te rapporteren over onze bevindingen ten aanzien van de in de jaarrekening opgenomen SiSa-bijlage.

In bijlage B bij dit rapport zijn deze bevindingen in de voorgeschreven tabel opgenomen. U kunt deze tabel hanteren ten behoeve van verzending naar het CBS.

• **Misbruik en oneigenlijk gebruik**

Het is aan Omgevingsdienst Achterhoek om effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk (M&O) gebruik te voorkomen. De organisatie beziet in eerste plaats welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie. Om dit te bewerkstelligen is een mix van maatregelen nodig. Een mogelijk uitgangspunt hiervoor is het opstellen van een nota M&O.

Binnen Omgevingsdienst Achterhoek is hiervoor een overkoepelende nota rondom het M&O-beleid aanwezig. Bij het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium wordt het M&O-beleid gevolgd binnen de interne controlewerkzaamheden. Het hebben van een overkoepelend M&O-beleid is niet verplicht, maar het versterkt wel de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording.



4. Aandachtspunten en bevindingen in de controle

4.8 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 Omgevingsdienst Achterhoek 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.



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 2025 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 2025 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 baten en lasten. 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 Omgevingsdienst Achterhoek 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. Overige aangelegenheden

6. Overige aangelegenheden

6.1 Bevestiging onafhankelijkheid

In overeenstemming met Nederlandse wet- en regelgeving, waaronder de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), dient de externe accountant mogelijke conflicten met betrekking tot zijn onafhankelijkheid, zowel in wezen als in schijn, onder de aandacht te brengen van het dagelijks bestuur en Dagelijks Bestuur. Wij bevestigen dat onze onafhankelijke positie ten opzichte van de Omgevingsdienst Achterhoek in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en beroepsvoorschriften is gewaarborgd. Wij zijn van mening dat onze objectiviteit gedurende het afgelopen jaar niet is aangetast.

6.2 Stelsel van waarborgen om onafhankelijke positie te waarborgen

WHS Registeraccountants beschikt over een stelsel van maatregelen om onze onafhankelijke positie bij controlecliënten te waarborgen. Het stelsel van maatregelen is een integraal onderdeel van de bestuurlijke organisatie en van het voor de gehele organisatie van toepassing zijnde stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen. Bijgaande niet-limitatieve opsomming geeft u een indruk van de maatregelen die bijdragen aan het waarborgen van onze onafhankelijke positie:

- Schriftelijke onafhankelijkheidsbepalingen waarin alle bestaande onafhankelijkheidsvereisten en de risico's ten aanzien van de bedreiging van de onafhankelijkheid en de daaraan gerelateerde waarborgen zijn verwerkt;
- Procedures voor tijdige bekendmaking van de voorschriften en de daarin aangebrachte wijzigingen aan alle partners en werknemers bij WHS Registeraccountants;
- Procedures voor de organisatie van periodieke training inzake de toepassing van de onafhankelijkheidsvoorschriften;

- Procedures die erop gericht zijn dat onze gevolmachtigden en werknemers in specifieke casussen en omstandigheden de onafhankelijkheidsvoorschriften naleven;
- De benoeming van professionals op seniorniveau die verantwoordelijk zijn voor het continu actualiseren van de procedures en voorschriften, de tijdige bekendmaking ervan en het adequaat functioneren van het gehele stelsel van waarborgen;
- Procedures voor een schriftelijke rapportage per controlecliënt waarin is vastgelegd of sprake is van omstandigheden die de onafhankelijkheid van de accountant die de controleopdracht uitvoert bedreigen, op welke wijze met potentiële bedreigingen is omgegaan en indien er bedreigingen zijn gesignaleerd, welke maatregelen dan zijn genomen om deze bedreiging voor de onafhankelijkheid weg te nemen. De vastlegging van deze beoordeling inclusief een gemotiveerde conclusie (de zogenoemde onafhankelijkheidsevaluatie) wordt in het dossier opgenomen;
- Procedures voor het interne toezicht in relatie tot de toetsing en bewaking van de naleving van de onafhankelijkheidsvoorschriften. De opzet en werking van ons stelsel van maatregelen worden periodiek door de externe toezichthouder getoetst.

De opzet en werking van ons stelsel van maatregelen worden periodiek door de externe toezichthouder getoetst.

6. Overige aangelegenheden

6.3 Persoonlijke, zakelijke of financiële relaties

Wij hebben een evaluatie gemaakt van persoonlijke, zakelijke en financiële relaties tussen WHS Registeraccountants, haar partners en haar medewerkers en de Omgevingsdienst Achterhoek, die van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid. Bij deze evaluatie zijn ons geen zaken gebleken welke aan u gerapporteerd dienen te worden.

6.4 Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid

De Nederlandse onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die WHS Registeraccountants, een bestuurder of interne toezichthouder van WHS Registeraccountants of een lid van het controleteam heeft ontvangen van of verstrekt aan de Omgevingsdienst Achterhoek of een bij de Omgevingsdienst Achterhoek betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels. Wij zijn van mening dat de verstrekte en ontvangen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid gepast zijn en derhalve niet tot een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht hebben geleid. Volledigheidshalve merken wij op dat wij geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid hebben verstrekt/ontvangen die een (geschatte) waarde van meer dan € 100 hebben.

6.5 Disclaimer en beperking in gebruik

Dit verslag is alleen bestemd voor het algemeen bestuur en dagelijks bestuur en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Er wordt geen verantwoordelijkheid aan een derde partij geaccepteerd, omdat dit verslag daar niet voor opgesteld en bedoeld is. Dientengevolge nemen wij geen enkele verplichting of plicht van zorg aan ieder ander persoon aan wie dit verslag getoond of in zijn handen komt, op ons.

De in dit verslag aan de orde gestelde onderwerpen zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht waarvan wij van mening zijn dat zij uw aandacht behoeven. Het is geen allesomvattend verslag van alle geconstateerde zaken en in het bijzonder kunnen wij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het rapporteren van alle bedrijfsrisico's of tekortkomingen in het systeem van interne beheersing. Elke conclusie, opinie of opmerking in dit verslag is verstrekt in de context van onze controleverklaring over de jaarrekening als geheel.

Evenzo geldt dat de opmerkingen, bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het systeem van interne beheersing niet gelezen dienen te worden als een afzonderlijke opinie van het systeem van interne beheersing en haar werking.



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 2025 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten en onzekerheden afgerond € 282.500 (2% van de lasten voor mutaties reserves). 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 gesteld aan 80% van de goedkeuringstolerantie en bedraagt hierdoor tevens € 226.000.

Strekking controleverklaring

Materialiteit	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding/afkeurend
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	≤ 2%	>2% - <4%	≥ 4%

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 Omgevingsdienst Achterhoek.



Bijlage B: Bevindingen controle SiSa-bijlage 2025

De SiSa-bijlage die opgenomen is in de jaarrekening is opgesteld door Omgevingsdienst Achterhoek. Wij hebben deze SiSa-bijlage gecontroleerd op basis van de nota verwachtingen accountantscontrole SiSa 2025. Hierbij stellen wij de juistheid van de gegevens in de SiSa-bijlage vast. Wij benadrukken dat u als organisatie zelf verantwoordelijk bent voor de volledigheid van de te verantwoorden indicatoren, zoals opgenomen in de SiSa-bijlage. Bij onze controle zijn geen fouten geconstateerd. Het is volgens de nota verwachtingen accountantscontrole voorgeschreven dat wij de geconstateerde fouten en onzekerheden per regeling rapporteren door middel van onderstaande verplichte tabel. Deze tabel dient door uw organisatie samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsdocumenten voor 15 juli aanstaande elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

In overeenstemming met de Nota verwachtingen accountantscontrole SiSa is de tabel leeg als er geen bevindingen zijn.

Rechtmatigheidsoordeel specifieke uitkeringen (zoals blijkt uit de controleverklaring):	Goedkeurend
Strekking controleverklaring getrouwheid gehele jaarrekening:	Goedkeurend

NR.	Specifieke uitkering of overig	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
KGK K21	Enmalige specifieke uitkeringen ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht op en handhaving van de energiebesparingsplicht			



Bijlage C: Foutenevaluatie en onzekerheden

(Niet-) gecorrigeerde controleverschillen

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van niet-gecorrigeerde controleverschillen boven de rapportagedrempel van € 226.000.

Aard van de controleverschil	Bedrag
(Niet) gecorrigeerde fouten	N.V.T.
Gecorrigeerde fouten	N.V.T.



1^e Begrotingswijziging 2026



Omgevingsdienst
Achterhoek

1^e Begrotingswijziging 2026

Datum: 4 december 2025

© Omgevingsdienst Achterhoek

Hanzestraat 3
7006RH Doetinchem

info@odachterhoek.nl
www.odachterhoek.nl
www.gelderseomgevingsdiensten.nl



Inleiding

Voor u ligt de 1^e begrotingswijziging van de begroting van 2026 van de Omgevingsdienst Achterhoek. Deze begrotingswijziging is nodig om verschillende redenen. Die worden hieronder uiteengezet. De cijfers met toelichting zijn daaronder opgenomen.

De begrotingen van de ODA zijn al een aantal jaar niet meer actueel. Dat wil zeggen dat er over een kalenderjaar structureel meer wordt uitgegeven dan is opgenomen in de vastgestelde begroting. Dit zorgt ervoor dat gemeenten achteraf altijd bij moeten betalen. Nadeel van een onvolledige begroting die regelmatig wordt overschreden is dat het de ODA veel tijd en moeite kost om aan gemeenten uit te leggen waarom zij moeten bijbetalen aan het einde van een jaar terwijl het meestal om regulier werk gaat. De toename van deze begrotingswijziging betekent dus niet dat gemeenten meer gaan betalen voor diensten van de ODA. De begroting wordt alleen geactualiseerd zodat die correspondeert met de uitgaven die gemeenten nu al doen.

Dat de begroting van de ODA niet actueel is, heeft een aantal oorzaken. De belangrijkste is dat gemeenten de ODA gedurende het jaar meer advies en ondersteuning op VTH-taken en op het gebied van ruimtelijke ordening vragen dan vooraf is geprogrammeerd. Ook zijn afgelopen jaren en worden nog steeds meer taken van gemeenten overgedragen aan de ODA. Dit zorgt voor hogere kosten bij de ODA en tegelijkertijd voor lagere kosten bij de desbetreffende gemeenten.

Verder zien wij in de nabije toekomst een extra vraag van de gemeenten op ons afkomen. Dit komt vooral door de ambitie om extra woningen en/of bedrijventerreinen te gaan bouwen in de Achterhoek.

Daarnaast heeft de ODA te maken met belangrijke inhoudelijke ontwikkelingen die zorgen voor meerwerk. Denk daarbij aan de invoering van de Omgevingswet die ervoor gezorgd heeft dat de medewerkers van de ODA meer handelingen moeten verrichten t.b.v. ingediende meldingen en vergunningen en het toezicht en handhaving daarop. Onderzoek voorafgaande aan de invoering van de Omgevingswet heeft uitgewezen dat de kosten voor omgevingsdiensten met maximaal 10% kunnen stijgen. Ook ontwikkelingen rondom Zeer Zorgwekkende Stoffen zoals PFAS, de Kaderichtlijn Water, stikstof, energiebesparing etc. zorgen ervoor dat onze medewerkers veel meer uren moeten maken.

Een andere belangrijke oorzaak is dat het Rijk afgelopen jaren de eisen (de Kwaliteitscriteria) heeft aangescherpt. Elke omgevingsdienst moet per 1 april 2026 aan die eisen voldoen. Die eisen komen voort uit het Interbestuurlijke Programma dat is vastgesteld naar aanleiding van de commissie Van Aartsen. Hierdoor stijgen bijvoorbeeld de kosten voor opleidingen, innovatie, arbeidsvoorwaarden en moet er een informatie-infrastructuur opgebouwd worden binnen elke omgevingsdienst.

De Kwaliteitscriteria geven ook aan dat een omgevingsdienst een bepaald minimumaantal toezichthouders en vergunningverleners in dienst hoort te hebben. De ODA voldoet hier niet aan. Het gebrek aan aantallen toezichthouders en vergunningverleners komt vooral tot uiting in het feit dat de ODA niet voldoet aan het belangrijkste kwaliteitscriterium; het omzetcriterium. De begroting van de ODA zou namelijk minimaal 16,5 miljoen euro moeten bedragen. Daar zit de ODA nu ongeveer 4,5 miljoen onder. In de praktijk bedragen de kosten voor gemeenten echter al een aantal jaren meer dan 14 miljoen euro.

Om omgevingsdiensten te toetsen aan de kwaliteitscriteria wordt eens per twee jaar een visitatie uitgevoerd door Omgevingsdienst NL. Deze visitatierapporten leveren verbeterpunten op voor de werkwijze van de ODA. Het recentste visitatierapport van ODNL geeft aan dat de concept-risicoanalyse die samen met de gemeenten is voorbereid op een waardevolle wijze bijdraagt aan een goede verhouding tussen het aantal benodigde medewerkers en het werk dat gedaan zou moeten worden. Een dergelijke risicoanalyse is opgesteld, maar door het AB vooralsnog aangehouden. De uitkomsten van de risicoanalyse laten duidelijk zien dat de ODA moet investeren in de uitbreiding van



de operationele organisatie. Dit houdt in dat er meer vergunningverleners en toezichthouders nodig zijn.

Door de groei van het aantal medewerkers van de ODA groeit ook de bedrijfsvoering mee. Bijvoorbeeld voor grotere kantoorruimte, meer informatiemedewerkers, extra leidinggevend en meer ICT-kosten. Ook kost de professionalisering van de organisatie extra geld. Denk daarbij aan het invoeren van een goede tijdschrijfregistratie zodat het voor gemeenten beter inzichtelijk wordt waar de ODA-medewerkers hun tijd aan besteden. Maar ook aan het verbeteren van procesmatig- en projectmatig werken (eveneens een aanbeveling uit het visitatierapport).

Om aan alle bovenstaande eisen te voldoen en een toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie neer te zetten, heeft het Algemeen Bestuur een verkenning laten uitvoeren naar een mogelijke fusie met de OD Veluwe. Op basis van die verkenning heeft het AB besloten deze fusie op termijn aan te gaan. Onderdeel van de verkenning en het bestuursbesluit is dat de ODA in drie jaar tijd eerst gaat doorgroeien naar een organisatie waar voldoende financiële middelen worden besteed aan de uitvoeringsdienst om zo ook een gelijkwaardige fusiepartner te zijn. In de verkenning is hiervoor een indicatief bedrag berekend voor een begroting van 18,1 miljoen euro. Om dit te bereiken is ervoor gekozen om in drie jaar de begroting stapsgewijs te verhogen, waarbij nog wel kritisch gekeken moet worden of dit indicatieve bedrag niet gereduceerd kan worden (bijvoorbeeld door de voorgenomen fusie).

De eerste stap zou moeten zijn om de huidige begroting in lijn te brengen met de daadwerkelijke jaarlijkse kosten die worden gemaakt. Daarvoor ligt deze begrotingswijziging nu voor.

Op 1 april 2026 moet de ODA aan de Kwaliteitscriteria 3.0 voldoen. Dat gaan wij niet halen. Het ministerie heeft echter aangegeven dat omgevingsdiensten die een plan inleveren om op termijn wel aan de criteria te voldoen, niet op 1 april 2026 aan de eisen van de Kwaliteitscriteria gehouden zullen worden. Wel wil het ministerie dat er duidelijke stappen worden gezet om er op termijn wel aan te voldoen. Als dat het geval is, dan is het ministerie bereid bij te dragen aan de fusiekosten met de OD Veluwe. Ook heeft de provincie een bijdrage aan de fusiekosten toegezegd.

Het Algemeen Bestuur van de OD Veluwe heeft voorts aangegeven dat ze ook graag ziet dat de ODA stappen zet om kwantitatief en kwalitatief te verbeteren en daar hoort bij dat de ODA meer financiële middelen beschikbaar gaat stellen. De tekorten op de begroting van de ODA mogen namelijk niet ten koste gaan van de robuustheid van de OD Veluwe.

Conclusie: Om meerdere redenen is het nu nodig en verstandig een begrotingswijziging voor een zienswijze voor te leggen aan de gemeenteraden. Niet alleen om belangrijke en noodzakelijke stappen te zetten om ervoor te zorgen dat de ODA op een professionele en adequate manier kan blijven werken aan een schone, duurzame, gezonde en veilige Achterhoek, maar ook om het fusieproces voorspoedig te laten verlopen.

Joost van Oostrum
Voorzitter DB Achterhoek



Voorstel/besluit

In te stemmen met de voorliggende concept begrotingswijziging 2026 en deze en voor een zienswijze voor te leggen aan de gemeenteraden en Staten.

Toelichting

Hieronder worden de afzonderlijke posten toegelicht die verwerkt zijn in de tabellen van de financiële begroting. Volgens de geldende afspraken stelt normaalgesproken het DB de conceptbegrotingen vast. Gelet op het feit dat er meerdere keren een intensieve discussie heeft plaatsgevonden in het AB, wordt de conceptbegroting nu voorgelegd aan het AB.

Inhoudelijke ontwikkeling (€ 500.000)

Zoals in de inleiding genoemd is de vraag naar onze expertise flink toegenomen. Dit geldt ook voor de vraag vanuit onze partners. Een goed voorbeeld hiervan is de toename van de problematiek rond ZZS (zeer zorgwekkende stoffen). Zo is er landelijk veel aandacht gekomen voor PFAS. PFAS zijn een grote greep zeer persistente (blijvende) chemische stoffen, die nauwelijks afbreken in het milieu. Deze stoffen zijn zeer schadelijk voor het milieu en de gezondheid van de inwoners. De ODA ontwikkelt beleid hierover, actualiseert vergunningen en houdt toezicht op deze stoffen. Tevens voert de ODA waar nodig ook taken uit omtrent circulaire economie, energietoezicht en draagt de Omgevingsdienst Achterhoek bij aan de KRW-doelen, vooral via vergunningverlening en toezicht op indirecte lozingen van afvalwater. Hierop werken wij samen met het waterschap om lozingen op het riool te beheersen, wat uiteindelijk kan helpen om de waterkwaliteit van wateren in de Achterhoek te verbeteren en te voldoen aan Europese KRW-normen. Tot slot is de Omgevingswet in 2024 in werking getreden en kost de overgang naar de Omgevingswet nog steeds veel uren. Al deze externe ontwikkelingen zijn nooit in de begroting meegenomen, maar worden wel door de ODA uitgevoerd. De hierboven genoemde inzet correspondeert met ongeveer 5 fte.

Meer advies en ondersteunde vragen deelnemers (€ 900.000)

Gemeenten besteden structureel meer taken en adviesopdrachten uit aan de ODA (gebiedsontwikkeling, RO-adviezen, specialistische milieuvraagstukken). Dit effect is cumulatief en zichtbaar in de toename van het aantal adviesuren. De inhoudelijke kennis verdwijnt langzaam bij de aangesloten gemeenten en veel taken vloeien daardoor over naar de omgevingsdienst. Tot slot is de Achterhoek een levendige regio waar veel innovatie plaatsvindt. De toename van circa 9 fte (of 12.150 uur) over de afgelopen jaren ligt ten grondslag aan deze bijstelling.

Organisatieontwikkeling (€ 1.107.000)

Daarnaast heeft de ODA haar organisatie ook over de jaren verder moeten ontwikkelen. Over de afgelopen jaren zijn er 8 fte bijgekomen, waarvan een gedeelte eerst ingehuurd was. Zo is de ODA onlangs verhuisd naar Doetinchem. Door de externe vraag is de ODA sterk gegroeid en daarmee is de bedrijfsvoering toegenomen. De lasten voor ICT zijn sterk toegenomen door stijgende contractlasten, meer werkplekken in het nieuwe kantoorpand en stijgende lasten vanuit ICT-Samen en door meer kosten voor de salarisadministratie. Daarnaast was de werkdruk binnen de bedrijfsvoering de afgelopen jaren erg hoog en heeft de ODA hierop moeten inzetten door extra mensen aan te nemen binnen het secundaire proces. Vanwege de groei in aantal mensen was er ook behoefte aan meer leidinggevende- en strategische capaciteit in de vorm van teamleiders en een extra afdelingsmanager bedrijfsvoering.

Externe ontwikkeling (€ 250.000)

Zoals in de inleiding al is aangegeven zijn er diverse kwaliteitscriteria opgesteld naar aanleiding van het rapport van de commissie van Aartsen waaraan de omgevingsdiensten worden getoetst. Om aan de criteria, los van het omzetcriterium, te voldoen zal er geïnvesteerd moeten worden. Er zal een innovatiebudget van 1% van de totale loonsom (€ 140.000) vastgesteld moeten worden. Daarnaast is een aanpassing van het opleidingsbudget van 2% naar 3% (€ 90.000) nodig. Uit het visitatierapport blijkt dat ODA moet inzetten op de ontwikkeling van personeel, waaronder trainees. Een belangrijk onderdeel van het rapport is de ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering personeel. De ODA wil in het voorjaar van 2026 beginnen met het opleiden van een zestal trainees (€ 270.000). Op deze manier kan dure



inhuur worden vervangen, kunnen pensioenen worden opgevangen en enthousiasmeert de ODA jonge mensen uit de regio om zich in te zetten voor de verbetering van de leefomgeving. Naast de besparing op de inhuur kijkt de ODA altijd kritisch naar haar kosten en haar begroting. Ook op de werkzaamheden vanuit de ODRN is een besparing van € 250.000 opgenomen in de begrotingswijziging.

Fusiekosten (€ 400.000)

Eind van 2025 hebben de Algemeen Besturen van zowel de ODA, alsmede van de Omgevingsdienst Veluwe de intentieverklaring voor de fusie getekend. Vanaf 2026 zal gestart worden met de geleidelijke fusie van beide diensten. De inschatting is dat de kosten tussen de 1.5 en 2 miljoen zullen uitvallen voor de ODA. Hier staan subsidies vanuit het Rijk en mogelijk vanuit de provincie tegenover. De verwachting is dat de fusiekosten in het eerste jaar rond de € 400.000 zullen uitvallen, waarvan € 300.000 ten laste komt van de partnergemeenten en € 100.000 gedekt kan worden uit de landelijke subsidie.



FINANCIËLE BEGROTING

Vorenstaande mutaties zijn verwerkt in onderstaande financiële begroting 2025.

Overzicht van baten en lasten

Omschrijving	2024 Realisatie	2025 Begroting	2026 Begroting	2026 Begrotingswijziging
LASTEN				
1 Personele kosten/Inhuur en diensten derden	10.071	8.869	9.090	11.602
2 Organisatiekosten	1.357	957	1.450	1.941
3 Organisatieontwikkeling en SPP	0	118	66	0
4 Bovenregionale taken	432	380	782	520
5 Organisatie ondersteuning	706	720	570	651
6 Algemene lasten	0	79	81	81
Fusie kosten				400
Totaal Lasten	12.566	11.123	12.039	15.195
BATEN				
21 Bijdragen van derden	1.069	85	85	291
25 Bijdragen deelnemers	11.400	11.038	11.954	14.505
Totaal Baten	12.469	11.123	12.039	14.796
Fusie bijdrage deelnemers				300
Tegenmoetkoming Rijksbijdrage Fusie				100
Resultaat reguliere bedrijfsvoering	-97	0	0	0
Verrekening resultaat				
26 Verrekening met deelnemers rekeningssaldo				
27 Bijdrage/Onttrekking algemene reserve				
Gerealiseerde resultaat	-97	0	0	0

Bijdragen deelnemers (€ 2.551.000)

De bijdrage van de deelnemers neemt toe met € 2.551.000. Zoals hierboven beschreven staat komt dit voort uit de toegenomen vraag vanuit gemeenten, die nooit verwerkt is in de begroting, maar die al wel worden uitgevoerd (€ 900.000). Maar ook om te voldoen aan de externe ontwikkelingen zoals ZZS, ondermijning, toezicht op energiegebruik, kaderrichtlijn water en stikstof (€ 500.000). Tot slot stijgt de bijdrage van deelnemers door een stijgend uurtarief om tot dekking van de stijgende lasten, van de afgelopen jaren, te komen (€ 1.151.000).

Het overgrote deel van deze kosten wordt nu jaarlijks al door de gemeenten betaald. Vooraf door middel van een voorschot op basis van de begroting, achteraf door middel van een naheffing. De kosten voor gemeenten stijgen niet door deze begrotingswijziging.

Bijdragen van derden (€ 206.000)

In de begrotingswijziging 2026 nemen we de subsidie voor energie (€ 247.000), inkomsten voor project "regio Archeologie" (€ 23.000) en project "Asbestsanering en Omgevingswet flora- en fauna-adaptiviteit" (€ 21.000) op. De inkomsten voor de HRM-taken (€ 85.000) nemen naar verwachting af.

Verhogen personele kosten/diensten derden (€ 2.512.000)

Zoals hierboven genoemd is de vraag naar onze expertise flink toegenomen. Om aan deze vraag te kunnen voldoen is er voldoende capaciteit nodig (14 fte). De personele lasten zijn, net als de bijdrage van deelnemers, de afgelopen jaren niet op een juist niveau begroot. We hebben de afgelopen jaren een doorontwikkeling moeten maken in het secundaire proces. We hebben groei doorgemaakt in leidinggevende en strategische capaciteit en we hebben op gebied van o.a. IT moeten door ontwikkelen en uitbreiden. In totaal zijn er in het secundaire proces/bedrijfsvoering 11 fte bijgekomen over afgelopen jaren. Tot slot zijn we voor de loonstijging uitgegaan van een stijging van 2,55% per 1 januari en 1,25% per 1 juli.

Organisatie- kosten, ontwikkeling en ondersteuning (€ 507.000)

Om te voldoen aan de robuustheidscriteria, los van het omzetcriterium is een aanpassing in het opleidingsbudget van € 90.000 nodig. Ook moeten we voldoen aan het hebben van een innovatiebudget á € 140.000. Om te kunnen voldoen hebben we ook moeten inzetten



op een verbetering van de bedrijfsvoering. Dit betekent stijgende ICT-lasten vanwege meer werkplekken en medewerkers. Stijgende lasten vanwege de aanschaf van applicaties t.b.v. datagedreven werken. Daarnaast zijn de kosten voor onze "key" applicaties de laatste jaren toegenomen vanwege het aantal gebruikers, maar ook vanwege de hoge inflatie. Dit stond niet in verhouding met de stijging in de begroting. Ook moeten worden ingezet op betere informatievoorziening en informatieveiligheid. Deze kosten (€ 152.000) zijn in de vorige begrotingen niet meegenomen en vragen nu om een investering. Tot slot zijn de kosten van onze gastheercontracten op het gebied van ICT en salarisadministratie toegenomen met € 125.000.

Bovenregionale taken (€ -262.000)

De kosten voor de ODRN vielen onder de bovenregionale taken, deze zijn afgenomen met € 250.000. Daarnaast zijn er minder lasten voor een aantal andere bovenregionale taken.

Overzicht naar taakvelden

x € 1.000	Taakveld	Begroting 2026		Begroting wijziging 2026	
		Baten	Lasten	Baten	Lasten
Programmaplan					
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.703	1.935	3.218	1.806
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	6.649	3.859	8.508	5.025
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.603	1.675	2.779	1.690
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	0	0		0
	Eigen stelseltaak	85	114	60	28
	Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten				
	Omgevingsdiensten		668		492
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	0	176	231	236
Overzichten					
Fusie Bijdrage partners		0	0	300	300
Fusie Rijksbijdrage		0	0	100	100
Overhead	organisatie		3.612		5.437
Algemene dekkingmiddelen	0.5 Treasury				
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		0		81
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		12.039	12.039	15.195	15.195
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024				0	0
Toevoegingen en ontrekkingen aan de reserves					
Resultaat		12.039	12.039	15.195	15.195

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 2026 vóór 30 april 2026 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 aan het algemeen bestuur aan voorzien van de zienswijzen.
- Het algemeen bestuur stelt de begrotingswijziging vóór 15 september 2026 vast.
- Onmiddellijk na de vaststelling van de begrotingswijziging 2026 door het Algemeen Bestuur zendt het Algemeen Bestuur deze aan Provinciale Staten en de gemeenteraden.
- Het dagelijks bestuur zendt de gewijzigde begroting 2026 vóór 15 september 2026 aan de minister.



Bijdrage partners

	Vergunningen	Toezicht & Handhaving	Specialismen	Overhead	Totaal
Aalten	€ 138.900	€ 343.000	€ 90.000	€ 348.000	€ 919.900
Berkelland	€ 303.100	€ 782.200	€ 340.300	€ 883.100	€ 2.308.700
Bronckhorst	€ 279.000	€ 664.400	€ 137.300	€ 669.400	€ 1.750.100
Doetinchem	€ 272.700	€ 647.100	€ 225.700	€ 709.600	€ 1.855.100
Lochem	€ 187.200	€ 547.800	€ 130.500	€ 536.100	€ 1.401.600
Montferland	€ 134.400	€ 381.200	€ 78.500	€ 354.100	€ 948.200
Oost Gelre	€ 248.100	€ 599.300	€ 284.900	€ 699.900	€ 1.832.200
Oude IJsselstreek	€ 185.300	€ 427.300	€ 142.000	€ 458.200	€ 1.212.800
Winterswijk	€ 118.100	€ 438.800	€ 164.500	€ 446.900	€ 1.168.300
Zutphen	€ 139.800	€ 425.300	€ 122.100	€ 425.600	€ 1.112.800
Totaal	€ 2.006.600	€ 5.256.400	€ 1.715.800	€ 5.530.900	€ 14.509.700

	Fusiekosten
Aalten	€ 30.000,00
Berkelland	€ 30.000,00
Bronckhorst	€ 30.000,00
Doetinchem	€ 30.000,00
Lochem	€ 30.000,00
Montferland	€ 30.000,00
Oost Gelre	€ 30.000,00
Oude IJsselstreek	€ 30.000,00
Winterswijk	€ 30.000,00
Zutphen	€ 30.000,00
Totaal	€ 300.000,00



Verdeling over de programma's

De kosten worden naar programma's toegerekend.

Overzicht baten en lasten Programma 1 Vergunningverlening									
x € 1.000	Begroting 2026			Wijziging 2026			Begroting 2026 wijziging		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 1 Vergunningverlening	2.703	1.915	788	515	-109	623	3.218	1.806	1.412
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen			0			0			
Overhead		0	0			0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			0			
Onvoorzien		20	-20			0		18	-18
Saldo van baten en lasten	2.703	1.935	768	515	-109	623	3.218	1.824	1.393
Overzicht baten en lasten Programma 2 Toezicht en Handhaving									
x € 1.000	Begroting 2026			Wijziging 2026			Begroting 2026 wijziging		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 2 Toezicht en Handhaving	6.649	3.818	2.831	1.860	1.208	652	8.508	5.025	3.483
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen			0			0			0
Overhead		0	0			0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			0			
Onvoorzien		41	-41			0		44	-44
Saldo van baten en lasten	6.649	3.859	2.790	1.860	1.208	652	8.508	5.069	3.439
Overzicht baten en lasten Programma 3 Advies									
x € 1.000	Begroting 2026			Wijziging 2026			Begroting 2026 wijziging		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 3 Advies	2.603	1.657	946	176	33	143	2.779	1.690	1.089
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen			0			0			
Overhead		0	0			0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			0			
Onvoorzien		18	-18			0		18	-18
Saldo van baten en lasten	2.603	1.675	928	176	33	143	2.779	1.708	1.070
Overzicht baten en lasten Programma 4 Stelseltaken									
x € 1.000	Begroting 2026			Wijziging 2026			Begroting 2026 wijziging		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 4 Stelseltaken	85	782	-697	206	-262	467	291	520	-230
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen			0			0			
Overhead			0			0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			0			
Onvoorzien			0			0			0
Saldo van baten en lasten	85	782	-697	206	-262	467	291	520	-230
Overzicht baten en lasten Programma 5 Projecten									
x € 1.000	Begroting 2026			Wijziging 2026			Begroting 2026 wijziging		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Programma 5 Projecten	0	176	-176		59	-59	0	236	-236
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen			0			0			
Overhead			0			0			0
Heffing vennootschapsbelasting			0			0			
Onvoorzien			0			0			0
Saldo van baten en lasten	0	176	-176	0	59	-59	0	236	-236
Overzicht baten en lasten Overhead en Fusie									
x € 1.000	Begroting 2026			Wijziging 2026			Begroting 2026 wijziging		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan									
Fusie Kosten partners	0	0	0	300	300	0	300	300	0
Fusie kosten rijksbijdrage	0	0	0	100	100	0	100	100	0
Overzicht									
Algemene dekkingsmiddelen			0			0			
Overhead		3.611	-3.611		1.826	-1.826		5.437	-5.437
Heffing vennootschapsbelasting			0			0			
Onvoorzien			0			0			0
Saldo van baten en lasten	0	3.611	-3.611	400	2.226	-1.826	400	5.837	-5.437
Resultaat	12.039	12.039	0	3.156	3.156	1.826	15.195	15.195	0



BESLUIT ALGEMEEN BESTUUR

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek;

gelezen het voorstel van het Dagelijks Bestuur van 21 januari 2026;

BESLUITEN:

De begroting 2026 als volgt te wijzigen:

x € 1.000	Taakveld	Begroting 2026		Wijziging		Begroting wijziging 2026	
		Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Programmaplan							
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.703	1.935	515	-129	3.218	1.806
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	6.649	3.859	1.860	1.166	8.508	5.025
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.603	1.675	176	15	2.779	1.690
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	0	0	0	0	0	0
	Eigen stelseltaak	85	114	-25	-86	60	28
	Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten		668	0	-176	0	492
	Omgevingsdiensten		176	231	60	231	236
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	0	176				0
Overzichten							
Fusie Bijdrage partners		0	0	300	300	300	300
Fusie Rijksbijdrage		0	0	100	100	100	100
	0.4 Overhead ondersteuning		3.612	0	1.825		5.437
	organisatie		0		0		0
	0.5 Treasury		0		81		81
	0.8 Algemene baten en lasten		0				0
	Bedrag onvoorzien		0				81
Gereëaliseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		12.039	12.039	3.156	3.155	15.195	15.195
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024						0	
Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves							0
Resultaat		12.039	12.039			15.195	15.195

En stelt tevens voor het uurtarief te verlagen naar- en vast te stellen op € 118 (waarvan 73 declarabele uren en 45 Overhead kosten per uur).

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op xxx 2026.

De secretaris,

De voorzitter,

J. Verstand

drs. J.H.A. van Oostrum





Begroting 2027

Meerjarenbegroting 2028 - 2030



Omgevingsdienst
Achterhoek

Begroting 2027

Meerjarenbegroting 2028 - 2030

Datum: 8 januari 2026

Status: Concept

© Omgevingsdienst Achterhoek

Hanzestraat 3
7006RH Doetinchem

info@odachterhoek.nl
www.odachterhoek.nl
www.gelderseomgevingsdiensten.nl



Inhoudsopgave

I. Ontwikkelingen	5
ii. De beleidsbegroting	8
iii. Programma 1 – Vergunningverlening.....	10
iv. Programma 2 – Toezicht en Handhaving	12
v. Programma 3 – Advies	15
vi. Programma 4 – Stelseltaken	17
vii. Programma 5 – Projecten	19
viii. De paragrafen	21
PARAGRAAF BEDRIJFSVOERING.....	21
PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING	22
PARAGRAAF FINANCIERING	29
PARAGRAAF ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN	29
ix. De financiële begroting	30
OVERZICHT VAN LASTEN EN BATEN	30
TOELICHTING FINANCIËLE BEGROTING	30
FINANCIËLE MEERJARENBEGROTING 2026 – 2029	33
OVERZICHT VAN BATEN EN LASTEN PER TAAKVELD.....	33
OVERZICHT VAN DE OVERHEADKOSTEN	34
GEPROGNOSTICEERDE BALANS	34
x. Besluit Algemeen Bestuur	35
BIJLAGE 1: BEVOORSCHOTTING DOOR DE PARTNERS 2027	36
BIJLAGE 2: BESTUURSORGANEN	37



Voorwoord

Voor u ligt de begroting 2027, inclusief de meerjarenraming 2028-2030, van de Omgevingsdienst Achterhoek.

De ODA is sterk in beweging. We zijn gestart met een proces dat moet leiden tot een fusie met OD Veluwe. Op 18 december 2025 is hiervoor een intentieverklaring getekend door beide Algemeen Besturen. Uiteindelijk moet deze fusie ervoor zorgen dat wij voldoen aan alle wettelijke eisen en criteria die aan omgevingsdiensten door middel van het Interbestuurlijk programma zijn gesteld. Dit fusietraject vraagt een investering aan de voorkant van het proces. Daarom zijn fusiekosten opgenomen in deze begroting.

Daarnaast zijn er veel ontwikkelingen waar de ODA mee te maken heeft naast alle reguliere taken die zij al uitvoert. Extra milieu(plus)taken, wetwijzigingen, toename van complexiteit en extra verzoeken om inzet van de aangesloten gemeenten. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot extra inzet en dus extra uitgaven van de ODA. De begroting van de ODA was niet actueel en al jaren waren de uitgaven groter dan de inkomsten. Met de begrotingswijziging van 2026 is dit gerepareerd. Die wijzigingen zijn opgenomen in deze begroting.

Dit betekent echter nog niet dat alle nieuwe ontwikkelingen al volledig geïmplementeerd zijn in de begroting. De visitatie in 2024 en de uitgevoerde verkenning in 2025 hebben laten zien dat de capaciteit van de ODA verder moet groeien om alle (wettelijke) ontwikkelingen op te vangen. Denk daarbij aan de grote Achterhoekse ambities op het terrein van woningbouw, de Kaderrichtlijn Water, Zeer zorgwekkende stoffen, circulaire economie, ondermijning, de opbouw van een goede kennispositie etc.

Deze ontwikkelingen zijn nu meegenomen in de voorliggende begroting van 2027. Met deze uitbreiding zorgen we er niet alleen voor dat we onze wettelijke taken goed kunnen uitvoeren maar ook dat we een gelijkwaardige partner zijn om te fuseren met de OD Veluwe.

Tegelijkertijd blijven we scherp op onze uitgaven. Waar mogelijk proberen we nu al efficiencyvoordelen te behalen door het ingezette fusieproces met OD Veluwe. Ook blijven we kritisch kijken hoe we onze capaciteit zo optimaal mogelijk kunnen inzetten.

Samen met onze gemeenten en andere partners zetten we ons onvermoeibaar in om de Achterhoek schoon, gezond, duurzaam en veilig te houden.

Joost van Oostrum
Voorzitter



I. Ontwikkelingen

PVTH-uitvoeringsbeleid

De ODA heeft samen met de Achterhoekse gemeentes een PVTH-uitvoeringsbeleid (PVTH staat voor Preventie, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) opgesteld. Dit beleid bevat een omgevingsscan per milieuthema met daarin doelen en ambities, mogelijke beschikbare instrumenten en strategieën over hoe en wanneer deze instrumenten ingezet kunnen worden. Dit beleid geeft richting aan de wijze waarop de ODA zijn werk moet uitoefenen. Hierdoor kunnen wij niet alleen duidelijker sturen op onze werkzaamheden maar ook zorgen voor een betere kwaliteit van het werk.

Risicoanalyse

In bovenstaand PVTH-uitvoeringsbeleid was in eerste instantie ook een vernieuwde, geactualiseerde risicoanalyse meegenomen. Dit betreft een doorontwikkelde risicogerichte aanpak van de VTH milieutaken binnen de ODA. Hiermee zou de aanpak ook in overeenstemming komen met de uitgangspunten van de Omgevingswet en neemt het ook ontwikkelingen mee zoals energiebesparing, circulaire economie, zeer zorgwekkende stoffen en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Deze risicoanalyse geeft echter ook aan wat de benodigde capaciteit voor de werkzaamheden zou moeten zijn. Gelet op de financiële situatie van de gemeenten en de toekomstige fusie is besloten om de risicoanalyse later mee te nemen in de komende ontwikkelingen samen met de OD Veluwe. Hierdoor worden niet op voorhand al keuzes op capaciteit gemaakt die mogelijk later teruggedraaid moeten worden.

Kanttekening is wel dat we dan terugvallen op de risicoanalyse uit 2017. We lopen daarmee dus enkele jaren behoorlijk achter de feiten aan en nagenoeg alles is complexer geworden in vergelijking met 10 jaar geleden. Daarom is in het PVTH-uitvoeringsbeleid ook aangegeven dat deze geactualiseerde risicoanalyse zo snel mogelijk en in ieder geval voor de formele fusie moet worden vastgesteld.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), zoals PFAS, naar bodem, water en lucht. ZZS vormen een structureel risico voor de leefomgeving. Deze stoffen kunnen het milieu bereiken via meerdere emissieroutes, zoals indirecte lozingen van afvalwater via het rioolstelsel en rwzi's (rioolwaterzuiveringsinstallaties) en emissie naar de lucht. Beide routes dragen, direct of via depositie en doorwerking, bij aan de belasting van het oppervlaktewater en het grondwater. De zorg voor deze emissies is een wettelijke taak van de omgevingsdiensten omdat zij namens bevoegd gezag het milieurecht uitvoeren.

Onder de omgevingswet geldt voor ZZS een verzwaarde minimalisatieplicht, ongeacht de emissieroute. Emissies moeten zoveel mogelijk aan de bron worden voorkomen en, als dat niet mogelijk is, tot het minimaal technisch haalbare niveau worden teruggebracht. Daarbij ligt de bewijslast nadrukkelijk bij de initiatiefnemer. Dit vraagt om een actieve, integrale en specialistische inzet van de ODA op het gebied van zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving en hiervoor zal extra capaciteit voor nodig zijn.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

De KRW is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht werd. De doelstellingen van de KRW ondersteunen het realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater voor drinkwater, zwemmen, varen en een gezonde leefomgeving voor het waterleven. De Europese lidstaten hebben gezamenlijk afgesproken dat uiterlijk in 2027 een goede toestand bereikt moet zijn. In Nederland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de indirecte lozingen die uiteindelijk ook in het oppervlaktewater en grondwater terechtkomen. De uitvoering van VTH-taken op het gebied van de indirecte lozingen bij bedrijven ligt bij de omgevingsdiensten. Om te voldoen aan de KRW moet nog veel gebeuren, ook ten aanzien van de indirecte lozingen. Dit betekent voor de ODA veel extra werk op zowel vergunningverlening als op toezicht en handhaving. We doen dit in goede samenwerking met het Waterschap Rijn en IJssel.



Circulaire economie

De rijksoverheid geeft aan dat de Nederlandse economie in 2050 volledig circulair moet zijn. Dat betekent dat producten en grondstoffen opnieuw gebruikt worden en er bijna geen afval meer is. Redenen voor de rijksoverheid om circulair te worden, zijn:

- de wereldwijde vraag naar producten en grondstoffen, waardoor voorraden slinken;
- verminderde afhankelijkheid voor grondstoffen van landen buiten Europa;
- verbetering economie, klimaat en biodiversiteit omdat minder grondstoffen nodig zijn;
- minder (zwerf)afval op straat en in de natuur;
- meer banen in b.v. de reparatiesector maar ook in nieuwe innovatieve bedrijven.

De rijksoverheid maakt hiervoor afspraken met bedrijven en andere organisaties om circulair te gaan werken. Zo is op 30 december 2025 het Circulair Materialenplan (CMP) als vervanger van het Landelijk afvalbeheerplan 2017–2029 (LAP 3) inwerking getreden. Dit plan ondersteunt de transitie naar een circulaire economie en fungeert als de schakel tussen beleid en uitvoeringspraktijk door praktische kennis en handvatten aan overheden en bedrijven te bieden. Het helpt bedrijven bij het maken van meer circulaire keuzes en bevoegde gezagen moeten rekening houden met het CMP bij het nemen van besluiten. Overheden zijn dan ook verplicht om de toetsingskaders van het CMP te gebruiken. Dit betekent dat de ODA ook deze toetsingskaders moet implementeren in haar milieutaken wat ook weer meer werk oplevert in b.v. het actualiseren van vergunningen en extra toezicht en handhaving hierop.

Integraal advies aan de voorkant van ruimtelijke ontwikkeling

De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van ruimtelijke ontwikkeling en alle nieuwe bouwinitiatieven, waarbij vroegtijdige afstemming en samenwerking centraal staan. De nadruk verschuift van toetsing achteraf naar het leveren van deskundig en samenhangend advies aan de voorkant van het proces. Dit vraagt om een actieve en zichtbare rol van de ODA in de initiatieffase van plannen.

De ODA levert dit door structurele deelname aan omgevingstafels en andere vormen van vooroverleg, onder andere via inzet van gespecialiseerde adviseurs Fysieke Leefomgeving en Milieu. In deze fase wordt integraal advies gegeven op het gebied van milieu, gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en uitvoerbaarheid. Hierdoor worden risico's, randvoorwaarden en afwegingsruimte vroegtijdig inzichtelijk gemaakt voor initiatiefnemers en bevoegde gezagen.

Deze werkwijze draagt bij aan kwalitatief betere plannen, meer voorspelbaarheid in besluitvorming en efficiëntere vergunningverlening. Door vroegtijdige signalering en afstemming worden aanpassingen in een later stadium voorkomen, wat leidt tot kortere doorlooptijden en een afname van herstelbesluiten en bezwaar- en beroepsprocedures. Dit komt zowel de bestuurlijke uitvoerbaarheid als het vertrouwen van initiatiefnemers ten goede. Om deze rol structureel en kwalitatief goed te kunnen vervullen, is voldoende capaciteit en deskundigheid aan de voorkant noodzakelijk. Investeren in integrale advisering is daarmee geen uitbreiding van taken, maar een essentiële voorwaarde voor een doelmatige uitvoering van de Omgevingswet en voor het realiseren van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Uitstoot van stikstof (N)

Al jaren loopt de stikstofdiscussie in Nederland. Gezien de politieke en maatschappelijke onenigheid zal dit ook niet direct tot duidelijkheid leiden. Wat dit voor de ODA gaat betekenen is nog niet heel concreet. Mogelijk moeten vergunningen geactualiseerd of ingetrokken worden en dat moeten we bij specifieke bronnen extra toezicht houden. Denk daarbij aan grotere veehouderijen of fabrieken met grote stookinstallaties.

Landelijke kennisinfrastructuur

In het Interbestuurlijke programma (IBP) is gekeken naar een verbetering in de landelijke kennisinfrastructuur tussen omgevingsdiensten. De oplossing is gezocht in het verdelen van kennis op landelijk niveau, op het niveau van 6 landsdelen en op niveau van de individuele omgevingsdiensten, waarbij er tussen alle niveaus verbindingen tussen kennis en kennishouders zijn. De ODA bevindt zich in het landsdeel Oost wat bestaat uit alle omgevingsdiensten in Gelderland en Overijssel. In het kort gaat het om de volgende structuur.



Landelijk

Kennisteam van 6 kennisregisseurs op de kennisthema's bodem en ondergrond, waterkwaliteit, energie, ZZS, circulaire economie, data en informatie en actuele onderwerpen.

Landsdeel

Per landsdeel zijn er:

- 1 van bovenstaande kennisregisseurs die kennis haalt, brengt, deelt en borgt per kennisthema en per landsdeel (is ook de verbinder tussen kennis bij omgevingsdiensten en ODNL);
- 6 kennisvertegenwoordigers die als VTH-expert een landsdeel vertegenwoordigt voor 1 van bovengenoemde kennisthema's en als contactpersoon fungeert voor de VTH-experts bij de andere omgevingsdiensten binnen het landsdeel.

Omgevingsdienst

Per omgevingsdienst zijn er:

- een kennismakelaar die de verbindende schakel is tussen de VTH-experts binnen de eigen omgevingsdienst en tussen de kennisregisseur en andere kennismakelaars binnen het landsdeel;
- minimaal 6 VTH-experts voor de bovengenoemde kennisthema's.

Voor de ODA is hiervoor extra capaciteit nodig voor een kennismakelaar en de VTH-experts. Echter dit zorgt voor nog meer kennis en kunde binnen de ODA waardoor het werk op den duur kwalitatief beter en vaak ook efficiënter wordt.



II. 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	Begroting 2027	
		Baten	Lasten
Programmaplan			
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.346	1.983
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	5.964	5.883
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.026	1.873
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer	0	0
	Eigen stelseltaak	60	32
	Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten		0
	Omgevingsdiensten	0	500
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	210	248
Overzichten			
Fusie Bijdrage partners		600	600
Fusie Rijksbijdrage		200	200
Overhead	0.4 Overhead ondersteuning organisatie	5.872	5.876
Algemene dekkingsmiddelen	0.5 Treasury		0
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		83
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		17.278	17.278
Bijdrage deelnemers in het tekort 2024		0	
Toevoegingen en ontrekkingen aan de reserves			0
Resultaat		17.278	17.278

De begroting 2027 is gebaseerd op de begrotingswijziging 2026. Beleidswijzigingen die consequenties hebben voor de begroting 2027 (en volgende jaren), worden in de begroting 2027 verwerkt, dan wel via de eerste begrotingswijziging 2027.

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.

Indexatie

Zowel de loonindex als de prijsindex baseren we op de externe berichtgeving aan de hand van de meicirculaire. Deze geeft voor 2027 een loonindexatie aan van 5,1% en een prijsindexatie aan van 2,2%.

Mochten bij nader inzien de indexaties toch duidelijk anders uitpakken dan kunnen deze, zo nodig, in de begrotingswijziging 2027 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. Mocht op het moment van opstellen van de begroting er een nieuw (meerjarig) cao-akkoord liggen dan zullen we rekenen met de percentages uit het akkoord.

Kortom:

De loonindex te bepalen op 5,1%;

De prijsindex te bepalen op 2,3%.



Ondersteunende diensten

Voor de bestaande ondersteunende diensten zullen de in de begroting 2027 opgenomen bedragen worden geactualiseerd aan de hand van de eind 2026geldende 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.

Volgens de robuustheidscriteria moet de weerstandsratio minimaal $\geq 0,8$ zijn. Hier voldoet de ODA aan.

Procedure

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

1. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerpbegroting 2027 vóór 1 september 2026 aan provinciale staten en aan de gemeenteraden.
2. Provinciale staten en de gemeenteraden kunnen hun zienswijzen over de ontwerpbegroting indienen bij het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst.
3. Het dagelijks bestuur verzamelt de zienswijzen en biedt de ontwerpbegroting voorzien van de zienswijzen aan het algemeen bestuur aan.
4. Het algemeen bestuur stelt de begroting 2027 vervolgens 10 september 2026 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 15 oktober aan de minister.



III. Programma 1 – Vergunningverlening

1. Wat willen we bereiken?

De Omgevingsdienst Achterhoek is verantwoordelijk voor de vergunningverlening aan agrarische-, industriële- en MKB-bedrijven. Daarbij staat een zorgvuldige en tijdige afhandeling, binnen de geldende termijnen, centraal. Vergunningen dienen handhaafbaar en juridisch houdbaar te zijn. Tevens dienen vergunningen bij te dragen aan een veilige, schone leefomgeving.

Naast vergunningaanvragen worden meldingen en informatieplichten behandeld. Deze worden beoordeeld op juistheid en volledigheid.

De omvang en planning van de vergunningverlening zijn lastig vooraf te voorspellen, omdat deze sterk afhankelijk zijn van het aantal aanvragen en het moment waarop deze worden ingediend. Dit vraagt om flexibiliteit in de inzet van capaciteit. Bij de behandeling van verzoeken wordt een heldere prioritering gehanteerd: aanvragen worden opgepakt op volgorde van binnenkomst. Vergunningaanvragen hebben daarbij voorrang op ambtshalve wijzigingen. Met deze werkwijze zorgen wij voor transparantie, rechtsgelijkheid en een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen, terwijl de kwaliteit van de vergunningverlening gewaarborgd blijft.

De ontwikkeling van de problematiek rond ZZS, indirecte lozingen en circulaire economie (zie hoofdstuk I Ontwikkelingen) betekent dat de complexiteit voor vergunningverlening toeneemt door:

- Identificeren en beoordelen van ZZS in processen, grondstoffen en emissies;
- Integraal beoordelen van emissieroutes (indirecte lozingen en luchtmissies);
- Beoordelen en borgen van vermijdings- en reductieprogramma's (VRP's).

Daarnaast verliezen verleende vergunningen in de praktijk hun actualiteit door externe ontwikkelingen waarop het bevoegd gezag beperkt invloed heeft. Dit betreft onder meer nieuwe jurisprudentie, wijzigingen in wet- en regelgeving en voortschrijdende inzichten in de meest milieuvriendelijke technieken die een bedrijf kan inzetten op basis van Europese regelgeving (zoals BREF-documenten en Best Beschikbare Technieken). Deze ontwikkelingen maken periodieke herbeoordeling en actualisatie van vergunningen noodzakelijk om de juiste bescherming aan de omgeving te blijven bieden.

2. Wat gaan we daarvoor doen?

- Vergunningaanvragen integraal beoordelen en actief meedenken in oplossingen, met een zorgvuldige afweging van belangen van de aanvrager, omgeving en gemeenten/provincie.
- De beschikbare menskracht en specialistische deskundigheid flexibel en doelmatig inzetten, zodat vergunningen met voldoende kwaliteit, juridisch houdbaar en handhaafbaar tot stand komen, met klantgericht werken als uitgangspunt.
- Afspraken met opdrachtgevers en ketenpartners uitvoeren en hierover transparant verantwoording afleggen.
- Investeren in het actueel houden van kennis en expertise van medewerkers, onder andere op het gebied van ZZS, BBT, VRP's en jurisprudentie.
- Gerichte prioriteiten stellen en werken met meetbare doelstellingen voor vergunningverlening en – waar noodzakelijk – de actualisatie van bestaande vergunningen, waarbij deze tevens worden omgezet naar mba's.

Beperkingen

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het tijdig afhandelen van vergunningen steeds meer onder druk staat. Dit komt door de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving, een tekort aan beschikbare capaciteit en het feit dat de provincie slechts beperkt verklaringen van geen bedenkingen afgeeft in het kader van de Wet natuurbescherming (bij vergunningaanvragen die nog voor de Omgevingswet zijn ingediend). Deze knelpunten spelen ook bij het verlenen van advies en instemming voor Natura 2000-aanvragen onder de Omgevingswet.

Daarnaast worden (onder ander bij actualisaties) bestaande vergunningen omgezet naar milieubelastende activiteiten (mba's). Deze overgang zal naar verwachting aanzienlijke inspanning vergen en de komende jaren veel capaciteit vragen.



3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 1 Vergunningverlening			
x € 1.000	Begroting 2027		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 1 Vergunningverlening	2.346	1.983	362
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead			0
Heffing vennootschapsbelasting			
Onvoorzien		19	-19
Saldo van baten en lasten	2.346	2.002	344



IV. 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, 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 2027 ook andere aspecten van toezicht meegenomen. Hierbij moet je denken aan bodemtoezicht, toezicht op geluid bij b.v. evenementen, airco's en warmtepompen, toezicht op asbestsloop en toezicht op aspecten zoals vuurwerk en energiebesparing. Verder blijft ook ondermijning en ketentoezicht de komende jaren een grote rol spelen bij onze werkzaamheden.

Milieuklachten en meldingen

De ODA neemt door burgers en/of bedrijven ingediende milieuklachten en meldingen in behandeling en geeft daar een vervolg aan. Het indienen van klachten en meldingen gaat via het meldpunt voor milieuklachten in Gelderland. 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?

Preventie

Met de komst van ons PVTH-uitvoeringsbeleid hebben we vastgelegd om waar mogelijk nog meer preventie als instrument toe te passen. Hierbij kun je denken aan:

- voorlichting;
- publicaties;
- gerichte communicatie;
- bibob-toets (mits de gemeentes akkoord zijn met het gebruik van deze toets);
- zelftoetsing door het bedrijf met behulp van een door de ODA gestuurde vragenlijst.

Risico-, effect en naleefgericht toezicht op bedrijven

We werken met een risico & effectgerichte benadering, gebaseerd op steeds meer beschikbare informatie vooraf. Zo is er een prioriteringslijst gemaakt van de eerst te bezoeken bedrijven op basis van milieurelevantie, naleefgedrag en wanneer de laatste reguliere controle is uitgevoerd.

Verder werken we zoals ook aangegeven in ons PVTH-uitvoeringsbeleid met verschillende manieren van toezicht, zoals:

- cyclisch door traditionele reguliere controles;
- branchegericht op basis van een thema of een doel;
- vrije veld (gebiedsgericht);
- administratief vanuit aangeleverde gegevens zoals onderzoeksrapporten en/of certificaten;
- vraag gestuurd vanuit een vraag, (handhavings)verzoek of een melding.

Complexe en aandachtsbedrijven

Binnen het Gelders stelsel wordt toezicht op de gemeentelijke complexe bedrijven uitgevoerd onder een gezamenlijk Gelders programma. Dit om meer uniformiteit en kennisverdeling- en uitbreiding te creëren op het gebied van dit soort bedrijven.



Verder hebben we binnen de ODA meerdere aandachtsbedrijven. Dit betreft bedrijven die extra aandacht nodig hebben en daardoor vaak ook veel tijd kosten. Elk jaar vallen er bedrijven af, maar er komen ook wat bij. Er zijn 4 verschillende categorieën, aandachtsbedrijven met:

- een hoog risicoprofiel;
- een slecht naleefgedrag;
- veel klachten uit de omgeving;
- gevaar voor ondermijning/ milieucriminaliteit.

Bedrijven kunnen soms ook in meerdere categorieën vallen.

Niet geplande werkzaamheden

Deze werkzaamheden ontstaan als gevolg van wensen van onze partners op dat moment, landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 1), 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. Daarbij wordt altijd gekeken of deze verschuivingen geen risico's voor het uitvoeren van de reguliere taken met zich meebrengen.

We merken de laatste jaren echter dat deze niet geplande en vaak wel verplichte werkzaamheden steeds meer toenemen en dat hierdoor of de reguliere taken niet allemaal gedaan kunnen worden (en er dus achterstanden ontstaan) of dat er grote budgetoverschrijdingen op het gebied van toezicht en handhaving zijn. Daarom is een capaciteitsuitbreiding voor toezicht en handhaving in 2027 benodigd om alle werkzaamheden goed uit te kunnen blijven voeren.

Ondersteuning bij het voorkomen en bestrijden van ondermijning

Ook in 2027 zal er weer aandacht worden besteed aan 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 veiligstellen 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.

Handhaving

Als ODA opereren we, zoals ook aangegeven in ons PVTH-uitvoeringsbeleid, binnen de kaders van het Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). Op basis hiervan wordt bepaald welke vorm van handhaving passend is. De volgende vormen van handhaving zijn mogelijk:

- waarschuwen, zowel mondeling als schriftelijk;
- last onder dwangsom, waarbij een bedrag betaald moet worden als de overtreding niet of niet op tijd is hersteld;
- last onder bestuursdwang, waarbij de ODA het (gedeeltelijk) herstellen van de overtreding regelt en de kosten verhaald worden op de overtreder als de overtreding niet of niet op tijd is hersteld;
- intrekkingen van eerder genomen besluiten of gedane uitspraken;
- bestuurlijke boete (bestuursrechtelijk);
- proces-verbaal (strafrechtelijk);
- gedogen (het initiatief en de besluitvorming hiertoe ligt bij de gemeente).



5. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 2 Toezicht en Handhaving			
x € 1.000	Begroting 2027		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 2 Toezicht en Handhaving	5.964	5.883	81
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			0
Overhead			0
Heffing vennootschapsbelasting			
Onvoorzien		45	-45
Saldo van baten en lasten	5.964	5.928	36



V. Programma 3 – Advies

1. Wat willen we bereiken?

De ODA vervult een wettelijke en ondersteunende rol bij het verstrekken van onafhankelijk en deskundig (milieu)advies ten behoeve van het ontwikkelen, inrichten en beheren van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Deze advisering maakt integraal onderdeel uit van vergunningverlening, toezicht en handhaving en wordt daarnaast ingezet binnen ruimtelijke processen en planvorming.

De adviezen zijn gericht op het tijdig en samenhangend beoordelen van de (on)mogelijkheden van (ruimtelijke) ontwikkelingen en het ondersteunen van een zorgvuldige belangenafweging door bevoegde gezagen. Hierbij worden de relevante milieu- en leefomgevingsaspecten in onderlinge samenhang beschouwd, waaronder archeologie, constructieve veiligheid, geluid, bodem, luchtkwaliteit, geur, licht, externe veiligheid, milieueffectrapportage, milieuzonering, ecologie en natuurbescherming, water, juridische ondersteuning en gevaarlijke stoffen waaronder ZZS zoals PFAS.

De ontwikkeling van de problematiek rond ZZS, indirecte lozingen en circulaire economie (zie hoofdstuk I Ontwikkelingen) vraagt structureel om specialistische ondersteuning, onder ander op het gebied van:

- Stofidentificatie en ZZS-duiding;
- Afval- en grondstoffenexpertise (circulaire ketens);
- Beoordeling van BBT en alternatieven voor lucht- en waterremissies;
- Interpretatie van emissiemetingen (lucht, water en slib);
- Inzicht in verspreiding, depositie en cumulatieve effecten;
- Ondersteuning van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers bij complexe casuïstiek.

In het kader van de Omgevingswet, waarin bij het toekennen van functies aan het omgevingsplan sprake dient te zijn van een integrale afweging van belangen, ontwikkelt de ODA haar integrale advisering verder. Doel hiervan is om milieuaspecten structureel, vroegtijdig en consistent te betrekken bij ruimtelijke besluitvorming en omgevingsplanvorming (zie ook hoofdstuk I Ontwikkelingen).

Voor zover mogelijk kunnen gemeenten de kosten van deze advisering (deels) verhalen via leges of door het sluiten van anterieure overeenkomsten. Hiermee wordt bijgedragen aan een doelmatige inzet van publieke middelen, waarbij de kwaliteit, onafhankelijkheid en tijdigheid van de advisering zijn geborgd.

2. Wat gaan we daarvoor doen?

- Het binnen afgesproken termijnen leveren van specialistische en juridische adviezen met een zorgvuldige afweging van belangen van de aanvrager, omgeving en gemeenten/provincie;
- Het proactief signaleren van risico's, randvoorwaarden en afwegingsruimte ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het planmatig inzetten en ontwikkelen van deskundigheid, gericht op integrale en kwalitatief hoogwaardige advisering.
- Het borgen van klantgerichtheid, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid in de dienstverlening;
- Het meedenken in mogelijkheden en oplossingen;
- Het actueel houden en doorontwikkelen van kennis en expertise van medewerkers, passend bij wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen.



3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 3 Advies			
x € 1.000	Begroting 2027		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 3 Advies	2.026	1.873	153
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead			0
Heffing vennootschapsbelasting			
Onvoorzien		19	-19
Saldo van baten en lasten	2.026	1.892	135



VI. Programma 4 – Stelseltaken

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. Op dit moment wordt er onderzocht of het Gelders stelsel nog voldoende functioneert. Mogelijk volgt er in de nabije toekomst een herziening. Een uitkomst zou kunnen zijn dat het landsdeel Oost, en niet meer alle diensten in Gelderland, taken onderling blijft verdelen. 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 (ODV)
Complexe vergunningverlening (provinciale bedrijven)	Omgevingsdienst Groene Metropoolregio (ODGM)
Complexe toezicht en handhaving (provinciale bedrijven), meetdienst en bezwaar en beroep	Omgevingsdienst Groene Metropoolregio (ODGM)
Personeel en Organisatie	Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)
BSBm (Bestuurlijke Straf Beschikking milieu)	Omgevingsdienst Veluwe (ODV)

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 3.0 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 zes uitvoeringsdiensten blijvend, op een kwalitatief goed niveau te laten functioneren, is het van groot belang duurzaam met elkaar in gesprek te zijn. De ODDV voert daarover de regie.

Ketentoezicht

De ODR 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 ODV fungeert als portaal en kenniscentrum. De ODV verzorgt de gemeenschappelijke contacten vanuit het stelsel met andere organisaties zoals het OM. Daarmee hebben deze organisaties in Gelderland één aanspreekpunt.

Complexe vergunningverlening en toezicht en handhaving

Vanuit de Omgevingswet geldt dat het bevoegd gezag voor complexe bedrijven ligt bij de provincie. De provincie heeft deze taken belegd bij de ODRN voor vergunningverlening en de ODRA voor toezicht en handhaving. Dit geldt ook voor toezicht en handhaving van vuurwerk en bodemsaneringen waarbij de provincie bevoegd gezag is.



Personeel en Organisatie

De ODA vervult de rol van trekker van de stelseltaak HRM. Vanuit deze rol coördineren wij het Centraal Lokaal Overleg (CLO) en verzorgen wij de ondersteuning daarvan. Omdat de toekomst van het Gelders Stelsel momenteel wordt herzien, kan dit gevolgen hebben voor de inrichting en het voortbestaan van het CLO. Naast het CLO coördineren wij ook de werkzaamheden van de Expertgroep HRM. De Expertgroep HRM fungeert primair als overleg- en afstemmingsplatform voor de gezamenlijke arbeidsvoorwaarden die binnen het Gelders Stelsel zijn afgesproken. Binnen deze expertgroep vindt afstemming plaats over alle HR-regelingen, met als doel om gezamenlijk op te trekken, te voorkomen dat elke omgevingsdienst afzonderlijk beleid moet ontwikkelen en om onderlinge concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. De expertgroep is gezamenlijk verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de P&O-taken en wordt hierbij ondersteund door een arbeidsjurist.

Het voordeel van deze gezamenlijke aanpak is dat kennis en ervaringen worden gedeeld en regelingen zoveel mogelijk uniform worden toegepast. Dit betreft onder andere de evaluatie en doorontwikkeling van bestaande regelingen, zoals de reiskostenregeling, het Individueel Keuzebudget (IKB) en de gesprekkencyclus. De gemeenschappelijke arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd in de Lokale Arbeidsvoorwaardenregeling Gelderse Omgevingsdiensten (LAGO) en het Arbeidsvoorwaardenreglement Gelderse Omgevingsdiensten (AvR). De kosten die de ODA in dit kader maakt, zoals personele inzet, het HR21-functiewaarderingsstelsel en het HRM-kennisplatform RAP, worden verdeeld over de zes omgevingsdiensten.

Bestuurlijke Straf Beschikking milieu (BSBm)

De stelseltaak coördinatie BSBm is belegd bij de ODV. Dit gaat om de 'grijze' BSBm. Voor deze taak wordt gebruik gemaakt van een centrale registratie. Ook de afstemming met het Openbaar Ministerie wordt door de ODV gedaan.

3. Wat mag het kosten?

Overzicht baten en lasten Programma 4 Stelseltaken			
x € 1.000	Begroting 2027		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 4 Stelseltaken	0	532	-532
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead			0
Heffing vennootschapsbelasting			
Onvoorzien			0
Saldo van baten en lasten	0	532	-532



VII. Programma 5 – Projecten

Inleiding

Voorheen stonden in dit hoofdstuk specifieke projecten die een incidenteel karakter hebben, denk daarbij aan de invoering van de Omgevingswet. Voor de aankomende jaren zal dit hoofdstuk zich richten op enerzijds het Interbestuurlijk programma versterking VTH met de daaraan verbonden robuustheidscriteria. Anderzijds zal hierin de voorgenomen fusie tussen ODA en OD Veluwe worden opgenomen, zoals is bekrachtigd met de intentieverklaring op 18 december 2025.

1. Wat willen we bereiken?

De maatschappelijke opgaven op het gebied van milieu, vergunningverlening, toezicht en handhaving nemen toe in omvang en complexiteit. Door samen te werken en mogelijk te fuseren, kunnen ODA en OD Veluwe hun kennis, capaciteit en expertise bundelen. Schaalvergroting draagt bij aan een sterkere organisatie, beter toegerust om ook op de lange termijn kwalitatief goede dienstverlening te bieden.

Wat gaan we daarvoor doen?

Interbestuurlijk programma versterking VTH

Vanaf 2023 werkt ODA aan het Interbestuurlijk programma versterking VTH. Dit programma is gestart vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met als doel om voor 1 april 2026 de omgevingsdiensten te laten voldoen aan de robuustheidscriteria. Dit is de aanleiding om te fuseren met Omgevingsdienst Veluwe.

ODA basis op orde

Om de daadwerkelijk stap tot een fusie te kunnen maken moeten de te fuseren diensten gelijkwaardige aan elkaar zijn en daarvoor de benodigde stappen zetten in het op orde brengen van de eigen organisatie.

Voorbereidingen op de fusie met Omgevingsdienst Veluwe

Dit proces start in 2026 met een nulmeting, waarna vervolgens een meerjarenplan wordt uitgewerkt. Beide diensten zullen worden bijgestaan door deskundigen gespecialiseerd bij fusietrajecten.

Integratie van de bedrijfsvoering

Voorafgaand aan de feitelijke fusie zullen de diensten haar bedrijfsvoering integreren. Een belangrijke eerste stap is het harmoniseren van ICT. Er zal op eenzelfde manier gewerkt moeten gaan worden. Dit zorgt voor een integratie van de hard- en software en een eenduidige werkwijze. Daarna zal de financieringssystematiek, sturing op data, HR, wijze van administreren en archiveren volgen.

- Wat mag het kosten?

Toelichting op de verwachte fusiekosten zijn hieronder terug te vinden in de paragraaf bedrijfsvoering.



Overzicht baten en lasten Programma 5 Projecten			
x € 1.000	Begroting 2027		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Programma 5 Projecten	270	248	22
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead			0
Heffing vennootschapsbelasting			
Onvoorzien			0
Saldo van baten en lasten	270	248	22



VIII. 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

PARAGRAAF BEDRIJFSVOERING

Overzicht baten en lasten Overhead en Fusie			
x € 1.000	Begroting 2027		
	Baten	Lasten	Saldo
Programmaplan			
Fusie Kosten partners	600	600	0
Fusie kosten rijksbijdrage	200	200	0
Overzicht			
Algemene dekkingsmiddelen			
Overhead	5.872	5.876	-4
Heffing vennootschapsbelasting			
Onvoorzien			0
Saldo van baten en lasten	6.672	6.676	-4

Kwaliteit

Voor de beoordeling van kwaliteit zijn de kwaliteitscriteria 3.0 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 over het algemeen aan 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 Inspectieview 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 3 en in 2026 2 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. Deze overeenkomsten zullen in de zeer nabije toekomst mogelijk herzien worden met het oog op de fusie.

Fusiekosten

De initiële fusiekosten zijn onvermijdelijk. Denk hierbij aan de harmonisatie van systemen, personeelsregelingen, juridische ondersteuning en communicatie vergen, naar eerste schatting, een investering van circa 2 miljoen. Daartegenover staan structurele schaalvoordelen, zoals gezamenlijke inkoop, efficiëntere bedrijfsvoering en gedeelde overhead. Die schaalvoordelen worden nu geschat op een paar ton. De fusie komt in aanmerking voor een rijksbijdrage van €0,5 miljoen en bijdrage van de provincie Gelderland. De verwachting is dat een groot deel van de kosten gedekt kunnen worden door de subsidies vanuit het rijk en de provincie. De provinciale subsidie kan door één van de diensten aangevraagd worden. Op het moment van schrijven is het nog onduidelijk of de Achterhoek of de Veluwe de beheerder van deze subsidie zal zijn. Het restant van de verwachte fusiekosten zullen ten laste komen van de partnergemeenten.

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 2027: € 83.000;
- Algemene reserve (incidentele weerstandscapaciteit) stand 31-12-2025: € 117.000;

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-€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	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 <

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).

Deelnemers treden uit de gemeenschappelijke regeling

Mocht een van de deelnemers de keuze maken om uit de gemeenschappelijke regeling te treden, dan zal dit een groot (financieel) effect kunnen hebben op de ODA. We schatten de omvang op €1.000.000 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 interne controle.

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. Ondanks deze afspraken schatten we het risico op €250.000 (klasse 4) en de kans dat het zich voordoet op 10% (klein).

Loon- en prijsontwikkelingen

Aan het einde van 2023 is een nieuwe cao vastgesteld wat zal resulteren in loonstijgingen voor 2024 en 2025: in totaal 6%. De daadwerkelijke verhoging bleef hiermee binnen het gestelde risico. Het risico hebben we ingeschat op € 150.000 (klasse 3) en de kans dat het zich voordoet op 50% (gemiddeld).

Eigen risico voor werknemersverzekeringen

De ODA is eigen risicodragers 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 productieuren 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 € 70.000 (klasse 2) en de kans dat dit zich voordoet op 50% (gemiddeld).

Het ziekteverzuim van de ODA was medio 2025 bedraagt 7,8%. Dit ligt 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. Dit betekent dat de productiviteit achterblijft met de verwachting, en daarmee ook met de begroting.

Een deel van het ziekteverzuim heeft te maken met de werkdruk. Ook in 2027 nemen we zoveel als mogelijk maatregelen om werkdruk beheersbaar te houden en te zorgen dat mensen niet ziek worden.

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 doorgerekend. 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 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 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 eerdergenoemde risico's gekwantificeerd.



Risico	Geschatte omvang	Geschatte kans (in %)	Financieel effect van de risico's
Afspraken dienstverleningsovereenkomsten	€ 50.000	30%	€ 15.000,00
Taakuitvoering	€ 12.500	10%	€ 1.250,00
Uitreden deelnemer GR	€ 1.000.000	10%	€ 100.000,00
Calamiteit bij bedrijf	nihil	0	€ -
Rechtmatigheid	nihil	0	€ -
Bezuinigingen bij de deelnemers	€ 250.000	20%	€ 50.000,00
Loon- en prijsontwikkelingen	€ 150.000	50%	€ 75.000,00
Eigen risico voor werknemersverzekeringen	€ 50.000	50%	€ 25.000,00
Ziekteverzuim	€ 70.000	50%	€ 35.000,00
Werkkostenregeling	€ 12.500	30%	€ 3.750,00
BTW	nihil		€ -
Vennootschapsbelastingplicht	nihil		€ -
Productenboek	€ 50.000	30%	€ 15.000,00
Automatisering	€ 12.500	50%	€ 6.250,00
Aanbestedingen	€ 137.500	10%	€ 13.750,00
Outputmodel	€ 50.000	30%	€ 15.000,00
Gelders Stelsel	€ 12.500	70%	€ 8.750,00
Omgevingswet	€ 0	0%	€ -
Datalekken	€ 150.000	20%	€ 30.000,00
Totaal			€ 393.750,00

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 **tegelijktijd** voordoen is o.i. aanzienlijk lager. Daartoe hanteren we een dempingfactor van 0,5. Het totaal van de financiële risico's komt daardoor op € 196.875.

Weerstandsvermogen

Zoals hierboven becijferd, hebben we de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op € 196.875.

De beschikbare weerstandscapaciteit is € 200.000. (Per 31-12-2025 is € 117.000 van de Algemene Reserve vrij besteedbaar + het beschikbare bedrag voor onvoorzien van € 83.000).

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: € 200.000 / € 196.875 = 1,0

Waarderingscijfer: C

Betekenis: Voldoende

Uit de analyse blijkt dat het weerstandsvermogen op basis van de berekening die voor ligt 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)	2024	2025	2026	2027
	Jaarrek	Begroting	Begroting	Begroting
1a. Netto schuldquote	-3	-3	-4	-3
1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-3	-3	-4	-3
2. Solvabiliteitsrisico	21	21	7	5
3. Structurele exploitatieruimte	0	0	0	0
4. Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
5. Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

De netto schuldquote en de netto schuldquote 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.



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 8,5% van het totaal van de lasten van de primitieve begroting. De totale lasten belopen € 17.278.000. De kasgeldlimiet bedraagt voor 2026: € 1.468.630.

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
- dienstvervoersmiddelen: 7 jaar

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



IX. De financiële begroting

Overzicht van lasten en baten

Onderstaand de financiële begroting 2027 van de ODA met toelichting.

Omschrijving	2024 Jaarrekening	2026 Begroting	2026 Begrotingswijziging	2027 Begroting
LASTEN				
1 Personele kosten/Inhuur en diensten derden	10.071	9.090	11.601	13.110
2 Organisatiekosten	1.357	1.450	1.941	2.087
3 Organisatieontwikkeling en SPP	0	66	0	0
4 Bovenregionale taken	432	782	520	532
5 Organisatie ondersteuning	706	570	651	666
6 Algemene lasten	0	81	81	83
Totaal Lasten	12.566	12.039	14.795	16.478
Fusie kosten			400	800
Totaal Lasten incl Fusiekosten	12.566	12.039	15.195	17.278
BATEN				
21 Bijdragen van derden	1.069	85	291	270
25 Bijdragen deelnemers	11.400	11.954	14.505	16.208
Totaal Baten	12.469	12.039	14.796	16.478
Fusie bijdrage deelnemers			300	600
Tegenmoetkoming Rijksbijdrage Fusie			100	200
Resultaat reguliere bedrijfsvoering	-97	0	0	0
Verrekening resultaat				
26 Verrekening met deelnemers rekeningsaldo				
27 Bijdrage/Onttrekking algemene reserve				
Gerealiseerde resultaat	-97	0	0	0

(bedragen in 1.000 euro's)

Toelichting financiële begroting

LASTEN

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

1. Personeelskosten/Inhuur derden (€ 13.110.000)

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. De personeelskosten betreft een indexatie op basis van de meicirculaire. Daarnaast zijn er een aantal ontwikkelingen die zorgen voor een stijging in het personeelsbestand. Er zal 1 fte kennismakelaar naar verwachting worden toegevoegd om te voldoen aan de vraag vanuit ODNL. We zien dat we erg krap zitten op het gebied van financiën en dat het werk veranderd is door de wijziging met betrekking tot de rechtmatigheid. Het werk voor onze financial is erg toegenomen door deze ontwikkeling en het data gedreven werken. Daarom moeten wij onze controlefunctie met 0,5 fte ophogen. Het uitvoeringsniveau van de ODA laag. Dit laat een vergelijking met andere omgevingsdienst en de risicoanalyse zien. De ODA gaat in 2027 een eerste stap zetten om haar uitvoeringsniveau te verhogen ten gunstig van het milieu en de aankomende, gefuseerde omgevingsdienst Veluwe en Achterhoek. Dit betekent een stijging van 3,7 fte op gebied van toezicht en handhaving, 1 fte stijging op gebied van vergunningen en 1 fte stijging op het gebied van specialisten. Tot slot nemen per juni 2026, in begrotingswijziging 2026, een budget mee



voor 6 trainees. Deze trainees vervangen deels inhuur en zorgen voor vervanging van aankomende pensionado's. Omdat het budget in 2026 gebaseerd is op een half jaar, is er een stijging in de lasten per 2027 omdat we uitgaan van een heel jaar. Dit betekent een stijging van € 270.000.

Organisatiekosten (€ 2.087.000)

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

De stijgende lasten worden voornamelijk veroorzaakt door indexaties. Naast de indexaties wil de ODA de dienst archiefwaardig maken voor de aankomende fusie. Dit vraagt een investering van € 50.000.

Organisatieontwikkeling (€ 0.000)

n.v.t.

Bovenregionale taken (€ 532.000)

Een aantal bovenregionale taken is belegd bij verschillende omgevingsdiensten.

Hieronder een overzicht welke taken dit betreffen en welke omgevingsdiensten die taken uitvoeren. De kostenstijging zit in de indexaties.

Bovenregionaal taken			
x € 1.000	Begroet 2026	Begrotingswijziging 2026	Begroting 2027
OD De Vallei - Kwaliteit en coördinatie	23	10	10
OD de Vallei Voorschot beheerskosten I GO+ 2024	54	27	27
OD de Vallei licenties HappyNiz 2024		2	2
OD Rivierland - Ketentoezicht	87	94	96
OD Veluwe (voorheen Veluwe - IJssel) Portaal en Kenniscentrum	94	90	92
OD Veluwe BSBM voorschot 2024		9	9
OD Veluwe Besluitvorming bijdragen 2024 GOO van gem.per regi			0
OD Regio Arnhem Complexe handhaving, meetdienst en bezwaar en beroep	48		0
OD Regio Arnhem GOH 2024	18	16	17
OD Regio Nijmegen Complexe Vergunningen	304	50	51
OD Veluwe (voorheen Noord Veluwe) Bestuur Strafschikking Milieu	11		0
OD Arnhem - Werkpakket WPT	114	117	120
Stelsel HR vergoedingen OD de Vallei, Rivierland, regio Arnhem, regio Nijmegen en Veluwe		-32	-33
Omgevingsdienst NL Academie bijdrage 2025		15	15
Omgevingsdienst NL SPUK-THE Grondslag €247.068, bijdrage 1,75%		4	4
Omgevingsdienst NL Wet Open Overheid (WOO)/AVG, Algem. wet bestuursrecht		7	7
Omgevingsdienst NL Variabele contributie/Vaste contributie/kennisvert		57	58
I-GO (informatie van gem. sch. OD's)	0	54	56
Omgevingsdienst NL SPUK - THE bijdrage			0
Diversen	29		0
Totaal	782	520	532

(bedragen in 1.000 euro's)

Organisatie ondersteuning (€ 666.000)

(bedragen in 1.000 euro's)

Dit betreffen de gastheercontracten met onze partnergemeenten voor de financiële- en salarisadministratie en ICT. De stijgende lasten zijn enkel veroorzaakt door indexaties.

Ondersteunende dienst	2026	2026	2027
Omschrijving	Begroting	Begrotingswijziging	Begroting
Berkelland - Financieel (beheer)	98	119	122
Bronckhorst - Huisvesting en Fac. Ondersteuning			
Hanzepad - Huisvesting			
Doetinchem - Informatisering en automatisering	472	532	544
Lochem - Personeel- en salarisadministratie)			
Totaal	570	651	666

(bedragen in 1.000 euro's)



6. Algemene lasten (€ 83.000)

De raming onder de algemene lasten bestaat uit een bedrag voor onvoorzien van € 83.000 (verhoogd door indexatie).

Algemeen/onvoorzien	2026		2027
	Begroting	Begrotingswijziging	Begroting
Onvoorzien	81	81	83
Totaal	81	81	83

(bedragen in 1.000 euro's)

BATEN

21. Bijdragen van derden (€ 270.000)

Het bedrag van € 270.000 is de bijdrage die via diverse subsidie krijgen van de Overheid of Provincie.

25. Bijdragen deelnemers (€ 16.208.000)

De omzet bestaat uit de verwachte afname van de producten. Voor toezicht en handhaving is de bijdrage in lijn met het handhaving uitvoeringsprogramma (Hup 2025) die met de partners is besproken. Vergunningenverlening en specialismen zijn vraag gestuurd en baseren we op verwachtingen gebaseerd op het verleden.

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 € 79,-, exclusief verrekening van de overheadkosten.

Opgemerkt dient te worden dat dit een daling lijkt te zijn ten opzichte van de begrotingswijziging 2025, maar de overheadkosten worden, conform afspraak, separaat in rekening gebracht.

Bijdrage partners per productgroep

	Vergunningen	Toezicht & Handhaving	Specialismen	Overhead	Totaal
Aalten	€ 176.200	€ 430.900	€ 146.400	€ 424.300	€ 1.177.800
Berkelland	€ 352.000	€ 914.400	€ 310.700	€ 900.400	€ 2.477.500
Bronckhorst	€ 287.300	€ 746.300	€ 253.600	€ 734.800	€ 2.022.000
Doetinchem	€ 266.200	€ 691.500	€ 235.000	€ 680.900	€ 1.873.600
Lochem	€ 235.600	€ 612.100	€ 208.000	€ 602.700	€ 1.658.400
Montferland	€ 195.000	€ 448.200	€ 152.300	€ 441.300	€ 1.236.800
Oost Gelre	€ 245.700	€ 632.000	€ 214.700	€ 622.300	€ 1.714.700
Oude IJsselstreek	€ 245.000	€ 597.700	€ 203.100	€ 588.600	€ 1.634.400
Winterswijk	€ 174.100	€ 452.100	€ 153.600	€ 445.200	€ 1.225.000
Zutphen	€ 168.800	€ 438.500	€ 149.000	€ 431.900	€ 1.188.200
Totaal	€ 2.345.900	€ 5.963.700	€ 2.026.400	€ 5.872.400	€ 16.208.400

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 verrekeningsystematiek toegepast.



Financiële Meerjarenbegroting 2026 – 2029

Omschrijving		2026 Begrotingswijziging	2027 Begroting	2028 Begroting	2029 Begroting	2030 Begroting
LASTEN						
1	Personele kosten/Inhuur en diensten derden	11.601	13.110	13.952	14.689	15.340
2	Organisatiekosten	1.941	2.087	2.171	2.231	2.268
3	Organisatieontwikkeling en SPP	0	0	0	0	0
4	Bovenregionale taken	520	532	544	556	568
5	Organisatie ondersteuning	651	666	681	696	711
6	Algemene lasten	81	83	85	87	88
	Totaal Lasten	14.795	16.478	17.432	18.258	18.976
	Fusie kosten	400	800	800		
	Totaal Lasten incl Fusiekosten	15.195	17.278	18.232	18.258	18.976
BATEN						
21	Bijdragen van derden	291	270	270	247	247
25	Bijdragen deelnemers	14.505	16.208	17.162	18.011	18.729
	Totaal Baten	14.796	16.478	17.432	18.258	18.976
	Fusie bijdrage deelnemers	300	600	600		
	Tegenmoetkoming Rijksbijdrage Fusie	100	200	200		
	Resultaat reguliere bedrijfsvoering	0	0	0	0	0
Verrekening resultaat						
26	Verrekening met deelnemers rekeningsaldo					
27	Bijdrage/Onttrekking algemene reserve					
	Gerealiseerde resultaat	0	0	0	0	0

(bedragen in 1.000 euro's)

Toelichting

Beleid

Het beleid zoals dat is geformuleerd in de begrotingswijziging 2026 is vertrekpunt voor het opstellen van de begroting 2027 en de meerjarenraming 2028 – 2030.

Beleidswijzigingen waartoe wordt besloten na 1 januari 2026 worden via begrotingswijzigingen verwerkt in de begroting 2027 en volgende jaren.

Loon- en prijsontwikkelingen

In 2028 zetten we een volgende stap op het gebied van uitvoeringsniveau. Dit betekent dat er 4 nieuwe collega's nodig zijn per 2028 ter bevordering van het uitvoeringsniveau, en daarmee onze leefomgeving. In 2029 verwachten we nog 1,5 fte te stijgen. Daarnaast baseren we de indexcijfers op de meicirculaire van die jaar. Dit betekent een loonstijging van 4,2 procent in 2028 en 4,5 procent voor 2029 en 2030. Wat betreft de prijsindexatie verwachten we een procentuele stijging van 2,2 procent voor de aankomende jaren.

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	Begroting 2027	
		Baten	Lasten
Programmaplan			
Programma 1 Vergunningverlening	7.4 Milieubeheer	2.346	1.983
Programma 2 Toezicht en handhaving	7.4 Milieubeheer	5.964	5.883
Programma 3 Advies	7.4 Milieubeheer	2.026	1.873
Programma 4 Stelseltaken	7.4 Milieubeheer		0
	Eigen stelseltaak	60	32
	Kosten Gelders stelsel van Omgevingsdiensten		500
	Omgevingsdiensten		500
Programma 5 Projecten	7.4 Milieubeheer	210	248
Overzichten			
Fusie Bijdrage partners		600	600
Fusie Rijksbijdrage		200	200
Overhead	organisatie	5.872	5.876
Algemene dekkingmiddelen	0.5 Treasury		
Bedrag onvoorzien	0.8 Algemene baten en lasten		83
Gerealiseerde totaal saldo van baten en lasten normale bedrijfsvoering		17.278	17.278
Resultaat		17.278	17.278



Overzicht van de overheadkosten

De kosten van de ODA zijn verdeeld over de programma's waarbij de directe kosten en opbrengsten zijn toegerekend aan het desbetreffende programma. De overhead wordt afzonderlijk gepresenteerd en afgerekend met onze deelnemers. Dit om bij te dragen aan een robuustere omgevingsdienst. Financieel heeft dit geen effect. We halen de overhead uit het uurtarief en verrekenen deze kosten rechtstreeks met onze partners.

Overhead (x€ 1.000)	2027
Omschrijving	Begroting
Personeel Management en Staf	3.543
Inhuur Organisatie Ontwikkeling	0
Organisatie kosten	1.667
Onganisatie ondersteuning	666
Onganisatie ontwikkeling en SPP	0
Totaal	5.876

(bedragen in 1.000 euro's)

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 2024	Begroot 2025	Begroot 2026	Begroot 2027
Vaste activa				
Financiële activa				
- Overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer	2	2	2	2
Totaal vaste activa	2	2	2	2
Vlottende activa				
Voorraden				
- Onderhanden werk	0	0	0	0
Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:				
- Vorderingen op openbare lichamen	1694	1056	1139	1700
- Rekening courant verhouding met het Rijk	579	360	360	360
	2273	1.416	1.499	2.060
Liquide middelen				
- Banksaldi	5			
	5			
Overige vlottende activa				
- Overige vorderingen				
- De van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voor financiering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel		0	0	0
- Vooruitbetaalde bedragen	125	28	125	125
	125	28	125	125
Totaal vlottende activa	2.403	1.444	1.624	2.185
TOTAAL ACTIVA	2.405	1.446	1.626	2.187
PASSIVA				
Vaste Passiva				
Eigen vermogen:				
- Algemene reserve	165	150	118	118
- Bestemmingsreserve	448	150	0	0
- Gerealiseerd resultaat	-97			
Voorzieningen	279	100	369	369
Totaal vaste passiva	795	400	487	487
Vlottende Passiva				
Netto vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar:				
- Banksaldi		0	0	0
- Overige schulden	410	350	410	450
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	6			
- Nog te betalen bedragen	1.194	696	729	1.250
Totaal vlottende passiva	1.610	1.046	1.139	1.700
TOTAAL PASSIVA	2.405	1.446	1.626	2.187
Aan natuurlijke of rechtspersonen verstrekte borg- en of garantstellingen	0	0	0	0



X. Besluit Algemeen Bestuur

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek;

gelezen het voorstel van de Dagelijks Bestuur van 21 januari 2026;

BESLUIT:

1. De begroting 2027 vast te stellen.
2. Het tarief voor 2027 vast te stellen op € 79 per uur en dit tarief te verwerken in de normproducten. Dit uurtarief is exclusief de overheadkosten. Het externe uurtarief vast te stellen op € 124.
3. De meerjarenraming 2028 – 2030 voor kennisgeving aan te nemen.
4. De bevoorschotting overeenkomstig bijlage 1 vast te stellen.
 - Het dagelijks bestuur te machtigen over de post onvoorzien (€ 83.000) te beslissen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op xxx 2026.

De voorzitter,

drs. J.H.A. van Oostrum



Bijlage 1: Bevoorschotting door de partners 2027

	Vergunningen	Toezicht & Handhaving	Specialismen	Overhead	Totaal
Aalten	€ 176.200	€ 430.900	€ 146.400	€ 424.300	€ 1.177.800
Berkelland	€ 352.000	€ 914.400	€ 310.700	€ 900.400	€ 2.477.500
Bronckhorst	€ 287.300	€ 746.300	€ 253.600	€ 734.800	€ 2.022.000
Doetinchem	€ 266.200	€ 691.500	€ 235.000	€ 680.900	€ 1.873.600
Lochem	€ 235.600	€ 612.100	€ 208.000	€ 602.700	€ 1.658.400
Montferland	€ 195.000	€ 448.200	€ 152.300	€ 441.300	€ 1.236.800
Oost Gelre	€ 245.700	€ 632.000	€ 214.700	€ 622.300	€ 1.714.700
Oude IJsselstreek	€ 245.000	€ 597.700	€ 203.100	€ 588.600	€ 1.634.400
Winterswijk	€ 174.100	€ 452.100	€ 153.600	€ 445.200	€ 1.225.000
Zutphen	€ 168.800	€ 438.500	€ 149.000	€ 431.900	€ 1.188.200
Totaal	€ 2.345.900	€ 5.963.700	€ 2.026.400	5.872.400	16.208.400

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

Per 1-01-2027	cumulatief (excl. Overhead)	25%
Per 1-04-2027	cumulatief (excl. Overhead)	60%
Per 1-07-2027	cumulatief (excl. Overhead)	80%
Per 1-10-2027	cumulatief (excl. Overhead)	100%
Per 1-01-2027	Overhead	100%

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



Bijlage 2: 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 2026 waren de besturen als volgt samengesteld:

Algemeen Bestuur:

Lid	Functie	Gemeente/ Provincie	Plaatsvervanger	Functie
T.M.M. Kok	Wethouder	Aalten	A.B. Stapelkamp	Burgemeester
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester vz	Berkelland	A.K. van Gijssel	Wethouder
W.J.P. Pelgrom	Wethouder	Bronckhorst	E.M. Gosselink	Wethouder
H.G. Bulten	Wethouder	Doetinchem	L.T.M. Steintjes	Wethouder
M. Eggink-Meuleman	Wethouder	Lochem	F.Th.J.M. Backhuijs	Burgemeester
G.J.M. Nijland	Wethouder	Montferland	J.A.M. Derksen	Wethouder
G.J. Teselink	Wethouder	Oost Gelre	J.B.M. Hoenderboom	Wethouder
M.A.J. Bennink	Wethouder	Oude IJsselstreek	J. Kock	Wethouder
G.E. Visser	Wethouder	Winterswijk		
H.J.M. Verschure	Wethouder	Zutphen	S.J.H.G. Wannet	Wethouder
D.E. Vreugdenhil	Gedeputeerde	Gelderland		
Secretaris				
J. Verstand	Directeur	ODA	R. Reinders	Afdelingshoofd

Dagelijks Bestuur:

Lid	Functie	Gemeente/ Provincie	Plaatsvervanger	Functie
J.H.A. van Oostrum	Burgemeester vz	Berkelland		
M. Eggink-Meuleman	Wethouder	Lochem		
M.A.J. Bennink	Wethouder	Oude IJsselstreek		
H.J.M. Verschure	Wethouder	Zutphen		
J. Verstand	Directeur	ODA	R. Reinders	Afdelingshoofd





Voorstel aan het Algemeen Bestuur

Datum voorstel:	27 mei 2026
Datum DB-vergadering:	3 juni 2026
Datum AB-vergadering:	29 juni 2026
Behandeld door:	R. Fijman
Mede-adviseur:	
Manager ODA:	R. Woestenenk

Onderwerp: 1^e Bestuursrapportage 2026

Voorstel:

Uw bestuur wordt voorgesteld kennis te nemen van de 1^e Bestuursrapportage 2026 zoals door het dagelijks bestuur vastgesteld op 3 juni 2026.

Bijlage(n):

1. 1^e Berap 2026

Inleiding/Aanleiding

In de eerste Bestuursrapportage (Berap) van 2026 van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) laten we de voortgang zien van de eerste 4 maanden van dit jaar. Het financieel resultaat van T1 ligt op schema met de prognose. In de eerste bestuursrapportage worden de beschikbare cijfers nader toegelicht.

Daarnaast zijn er ook nog een aantal algemene ontwikkelingen opgenomen in de eerste bestuursrapportage. Zo zijn wij gestart met het fusieproces met de OD Veluwe. Een organisatiestructuur is opgezet en er is door middel van een aanbesteding een programmamanager geworven. Ook zijn er voorbereidingen getroffen voor een zogenaamde nulmeting waarbij beide organisatie met elkaar worden vergeleken. Het DB heeft namens het AB een aangepaste begroting 2026 en begroting 2027 voor een zienswijze naar de raden en provinciale staten gestuurd. In de eerste bestuursrapportage gaan we daarom ook uit van de aangepaste begroting 2026.



Omgevingsdienst
Achterhoek

Eerste bestuursrapportage 2026

*Bestuursrapportage over de eerste periode van 2026
(januari 2026 tot en met april 2026)*

Inhoud

I.	Vergunningverlening	4
I.1	Ontwikkelingen	4
I.2	KPI's	4
I.3	Financiën	5
2.	Toezicht & handhaving	6
2.1	Ontwikkelingen	6
2.2	KPI's	6
2.3	Financiën	7
3.	Specialismen	8
3.1	Ontwikkelingen	8
3.2	KPI's	8
3.3	Financiën	9
4.	Overhead (bijdrage partners)	10
5.	Bovenregionale taken	10
6.	Financiën en personeel	11

Inleiding

In de eerste Bestuursrapportage (Berap) van 2026 van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) laten we de voortgang zien van de eerste 4 maanden van dit jaar. In de verschillende hoofdstukken worden de beschikbare cijfers nader toegelicht.

Daarnaast zijn er ook nog een aantal algemene ontwikkelingen. Zo zijn wij gestart met het fusieproces met de OD Veluwe. Een organisatiestructuur is opgezet en er is door middel van een aanbesteding een programmamanager geworven. Ook zijn er voorbereidingen getroffen voor een zogenaamde nul-meting waarbij beide organisatie met elkaar worden vergeleken.

Voor de nieuwe raden, colleges en AB hebben wij overdrachtsdocumenten opgesteld. Daarin hebben we alle relevante informatie en lopende ontwikkelingen opgenomen zodat nieuwe raadsleden en bestuurders snel zijn ingewerkt. Daarnaast gaan we ook nog een aantal bijeenkomsten organiseren.

Bij het ministerie hebben wij een voortgangsrapportage en alle relevante stukken ingeleverd die nodig zijn om te beoordelen of wij voldoen aan de gestelde Robuustheidscriteria. Wij verwachten in oktober het oordeel van het ministerie te ontvangen. Het oordeel is niet direct relevant aangezien wij een fusie gestart zijn met OD Veluwe.

Het DB heeft namens het AB een aangepaste begroting 2026 en begroting 2027 voor een zienswijze naar de raden en provinciale staten gestuurd. In de eerste bestuursrapportage gaan we daarom ook uit van de aangepaste begroting 2026.

Door nagenoeg alle college is het PVTH-uitvoerings- en handhavingsbeleid vastgesteld. Wij kunnen per direct volgens dit beleid gaan werken.

Bij de provincie hebben wij een subsidie aangevraagd om controles op het gebied van circulariteit te gaan uitvoeren. Dit moet geïntensiveerd worden naar aanleiding van het nieuw vastgestelde Circulaire Materialenplan.

We maken grote stappen in de professionalisering van de Bedrijfsvoering. Op verschillende vlakken wordt het personeelsbeleid geactualiseerd, is het 100% tijdschrijven geïmplementeerd, worden rapportages verbeterd en wordt er meer datagedreven gewerkt.

Het financieel resultaat ligt op schema met de prognose. De verdere uitwerking daarvan vindt u terug in de volgende hoofdstukken.

1. Vergunningverlening

1.1 Ontwikkelingen

- Op het gebied van vergunningen verwachten we komende jaren veel extra werk. Allereerst zullen veel vergunningen geactualiseerd moeten worden, enerzijds vanwege de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 (waarbij tevens vergunningen moeten worden omgezet naar Milieu Belastende Activiteiten) en anderzijds door de nieuwe wet- en regelgeving, denk aan indirecte lozingen op het gebied van zeer zorgwekkende stoffen en de Kaderrichtlijn water (waaronder indirecte lozingen), het Circulair Materialenplan (CMP) en op het gebied van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Daarnaast verwachten we veel meer vergunningaanvragen als er een oplossing is voor het stikstofprobleem. Ook zullen vergunningaanvragen die nu in de wachtstand staan vanwege de stikstofcrisis weer opgepakt moeten worden of vergunningen die bewust niet zijn aangevraagd alsnog worden aangevraagd. Vergunningen moeten binnen 8 of 26 weken worden afgehandeld. Het is de vraag of we dat waar kunnen maken als de stikstofoplossing er is. De termijn is echter geen fatale termijn (vergunning wordt niet van rechtswege verleend), maar de voorkeur gaat er naar uit om die wel te halen. Aangezien het noodzakelijk is om ook te gaan starten met de actualisatie van vergunningen verwachten we dat het nodig is op korte termijn nieuwe vergunningverleners aan te gaan nemen.
- De vergunningaanvragen die nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend zijn inmiddels allemaal afgerond of in behandeling. Het aantal aanvragen dat dat in eerste instantie achterbleef is inmiddels weer toegenomen en blijft stabiel.
- Het aanvragen van een vergunning of het doen van melding of informatieplicht in het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) voor aanvragers nog steeds een lastig proces waarbij veelvuldig een beroep wordt gedaan op vergunningverleners van de ODA om hen hierbij te begeleiden. Dit leidt ertoe dat er meer tijd besteed wordt aan vooroverleg.
- Op inhoud spelen er ontwikkelingen en nieuwe regelgeving op het gebied van de Kaderrichtlijn Water, het CMP (Circulair Materialen Plan) en ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen). Dit heeft effect op het (moeten) actualiseren van vergunningen. Het actualiseren van vergunningen gebeurt nu door beperkte capaciteit nog zeer beperkt, maar de urgentie hiertoe wordt steeds groter.
- De paasvuren hebben dit jaar plaatsgevonden onder de nieuwe wettelijke regels. Ondanks kleine tekortkomingen zijn alle paasvuren doorgegaan. De nieuwe werkwijze wordt nu geëvalueerd met gemeenten en indien nodig aangepast.

1.2 KPI's

Tijdigheid vergunningen

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. 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 is een termijn van orde.

In het Gelders Stelsel is een kritische prestatie indicator (KPI) bepaald voor het tijdig verlenen van vergunningen. Deze **KPI is gesteld op 90 %** vergunningaanvragen binnen wettelijke termijn t.o.v. alle vergunningaanvragen.

De KPI tijdigheid vergunningen over 2026 bedraagt tot nu toe 53% en ligt daarmee ruim onder de doelstelling (90%). Het is wel een kleine stijging ten opzichte van vorig jaar. Dit is het percentage van verleende vergunningen met een startdatum van voor of in 2026. Als we kijken naar de vergunningen die in 2026 zijn aangevraagd en ook in 2026 zijn verleend, is het percentage beduidend hoger, namelijk 96%. Dit komt door de vergunningen voor paasvuren die dit jaar voor het eerst verleend zijn. Daar hebben we dus wel vrijwel alle vergunningen binnen de termijn weten te verlenen.

Het lagere percentage van 53% heeft nog te maken met de wachttijd die we in onze systemen nog niet uit de KPI halen. Doordat we bij de agrarische vergunningen vaak moeten wachten op de provincie, blijven sommige aanvragen lang liggen en kunnen niet worden afgerond. We zijn bezig met het beter in beeld brengen van onze data zodat ook duidelijker wordt of, waar en hoe verbeteringen mogelijk worden. Hierbij kijken we ook naar doorlooptijden van meldingen en informatieplichten. Deze zijn vaak vele malen beter dan die van vergunningen.

1.3 Financiën

Baten Vergunningverlening 2026	Realisatie 2025 T1	Begrotings wijziging 2026 T1	Realisatie 2026 T1
Vergunningverlening	810	680	714
Eindtotaal	810	680	714

Toelichting tabel:

- De realisatie is hoger dan begroting van 2026. Zie toelichting punt 2.1.

2. Toezicht & handhaving

2.1 Ontwikkelingen

Er zijn op dit moment 71 aandachtsbedrijven, waarvan:

- 46 vanwege een hoger risico;
- 18 vanwege klachten en/ of bezwaren vanuit de buurt.
- 5 vanwege een slecht naleefgedrag;
- 2 vanwege ondermijning.

Deze zijn bij de gemeenten bekend en worden regelmatig besproken. Ten opzichte van eind vorig jaar zijn er 9 aandachtsbedrijven minder. Dat komt met name omdat er vergeleken met vorig jaar 7 aandachtsbedrijven vanwege een hoger risico minder zijn, 5 hebben maatregelen genomen waardoor het risico minder werd en 2 zijn er gestopt.

Binnen het Gelders stelsel worden 41 van deze bedrijven met een hoger risico meegenomen in een gezamenlijk programma voor gemeentelijke complexe bedrijven.

2.2 KPI's

KPI Toezicht en handhaving	Werkelijk	Norm	Werkelijk
	2025	2026	2026
Toezicht -Volledige naleving na 1e controle (ODA)	88%	60%	83%
Tijdigheid afhandelen klachten/meldingen	85%	80%	79%
Aantal klachten/meldingen	216	-	244
Aantal Handhavingszaken	124	-	36

Naleefgedrag

Het percentage volledige naleving is minder dan vorig jaar, maar ligt veel hoger dan de gewenste afgesproken percentage vanuit het verleden. Deze is echter al in 2016 bepaald en zou dan ook opnieuw geëvalueerd moeten worden. Dat ligt voor dit jaar in de planning nu de PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie begin dit jaar is vastgesteld.

Klachten/ meldingen

In het Gelders Stelsel is een kritische prestatie indicator (KPI) bepaald voor het tijdig afhandelen van de klacht/ melding binnen ten minste 2 weken. Dat wil zeggen dat de klacht dan geheel is afgehandeld of dat er vervolgstappen zijn afgesproken. De norm is gesteld op 80% en in het eerste trimester is het werkelijke percentage 79%, wat net 1% minder is als de norm.

Het aantal klachten is iets meer als het eerste trimester van vorig jaar, maar niet zo groot dat er een duidelijke ontwikkeling zichtbaar is.

Handhavingszaken

Het aantal nieuwe handhavingszaken is veel lager dan vorig jaar, waarbij ook gezegd moet worden dat vorig jaar een eenmalige piek betrof ten opzichte van de voorgaande jaren (in 2024 waren het er 24). Vorig jaar hebben we namelijk in begin van het jaar veel kleinere handhavingszaken opgepakt en afgerond. Deze piek zie je ook terug in de financiële cijfers van het eerste trimester van vorig jaar. Daarnaast geldt ook dat we de hoeveelheid handhavingszaken niet altijd vooraf goed in kunnen schatten.

2.3 Financiën

BatenToezicht en Handhaving 2026	Realisatie 2025 T1	Begrotings wijziging 2026 T1	Realisatie 2026 T1
Toezicht en Handhaving	2.203	1.688	1.402
Eindtotaal	2.203	1.688	1.402

Toelichting tabel:

De daadwerkelijke realisatie loopt achter op de begroting. Dat heeft met name te maken met het stopzetten van de uitbesteding van een aantal controles. Dit wordt opgevangen met een 5-tal trainees. Deze zijn echter pas 1 mei 2026 begonnen, waardoor in het eerste trimester minder werkzaamheden en dus omzet op toezicht en handhaving zijn geweest. Daarnaast is in het eerste trimester het ziekteverzuim ook hoog geweest.

3. Specialismen

3.1 Ontwikkelingen

- Het aantal adviesaanvragen is nis door de komst van de Omgevingswet toegenomen
Verder zien we dat de problematiek waarover advies wordt gevraagd steeds complexer wordt.
- Ten behoeve van deelnamen aan onder andere Omgevingstafels en het leveren van een bijdrage aan het opstellen van Omgevingsplannen en Omgevingsvisies is er steeds meer behoefte aan meer integrale advisering. De ODA is bezig om processen in te richten rond deze integrale advisering. Inmiddels zijn de eerste integrale adviezen geleverd.
- In het eerste trimester is weer de jaarlijkse monitoring luchtkwaliteit voor de diverse gemeentes gedaan.
- Momenteel wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van een team gevaarlijke stoffen dat zich ondermeer gaat richten op de aanpak van ZZS en de KRW.

3.2 KPI's

KPI Specialisme	Werkelijk 2025	Norm 2026	Werkelijk 2026
Juridisch houdbaar	100%	90%	100%
Tijdige advisering	73%	80%	89%

Juridisch houdbaar

We zorgen ervoor dat de beschikkingen, die door de OD behandeld zijn (op het gebied van zowel vergunningen als handhaving) kwalitatief goed zijn en in eventuele juridische procedures 'overeind' blijven. Wanneer een bevoegd gezag telkens door de rechter wordt terechtgewezen, zegt dat iets over de kwaliteit van de beschikkingen.

In het Gelders Stelsel is een kritische prestatie indicator (KPI) bepaald voor juridische kwaliteit. Deze KPI is gesteld op 90 % beschikkingen, waarbij de bezwaren/ beroep in juridische procedures ongegrond worden verklaard of worden ingetrokken ten opzichte van alle beschikkingen waarbij juridische procedures gevolgd zijn.

De KPI juridisch (juridische houdbaarheid) over de eerste 4 maanden van 2026 bedraagt **100%**. Dit ligt boven de doelstelling (90%).

Tijdige advisering

Tijdigheid van af te geven adviezen is van belang voor zowel de partners als de burgers en bedrijven vanuit het oogpunt van goede service en het voorkomen van ongewenste situaties door niet meegenomen externe adviezen. Met externe adviezen bedoelen we de adviezen die op verzoek van de partners afgegeven worden (dus interne adviezen binnen de OD worden hier buiten beschouwing gelaten). Met de afgesproken termijn wordt hierbij de termijn bedoeld die de partners vooraf met de OD's hebben afgesproken.

In het Gelders Stelsel is deze kritische prestatie indicator (KPI) bepaald op 80%. De KPI tijdige advisering over de eerste 4 maanden van 2026 bedraagt **89%**. De achterstanden van de afgelopen jaren zijn weggewerkt.

3.3 Financiën

Baten Specialistische adviezen 2026	Realisatie 2025 T1	Begrotings wijziging 2026 T1	Realisatie 2026 T1
Specialistische adviezen	965	582	872
Eindtotaal	965	582	872

Toelichting tabel:

De baten binnen de specialismen liggen, net als vorig jaar, boven de begroting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge realisatie op de C13-producten, waaronder beleidsondersteuning. Vrijwel alle declarabele medewerkers van de ODA schrijven uren op deze producten. Circa 34% van de totale gerealiseerde omzet is afkomstig uit de C13-producten.

4. Overhead (bijdrage partners)

4.1 Financiën

Baten Overhead 2026	Realisatie 2025 T1	Begrotings wijziging 2026 T1	Realisatie 2026 T1
Overhead		0	1.808
Eindtotaal		0	1.808

1.835

Toelichting tabel:

- De baten liggen in lijn met de begroting. De opbrengsten zijn gekoppeld aan de gerealiseerde uren binnen Vergunningen, Toezicht en Handhaving en Specialismen.

5. Bovenregionale taken

Vergunningverlening en toezicht & handhaving bij provinciale bedrijven

Vergunningverlening en toezicht & handhaving bij provinciale bedrijven ligt formeel bij de Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM).

Ketentoezicht

Voor de bovenregionale Ketenhandhaving is een programma 'jaarplan ketentoezicht 2026 Gelderse omgevingsdiensten' opgesteld.

De ODA voert zelf de taken uit en wordt daarbij ondersteund door de ODR. Over het hele jaar 2026 zijn er uren hiervoor beschikbaar.

Stelseltaak HRM

Vanuit de Stelseltaak HRM coördineren we het Centraal Overleg met de vakbonden en de HR-expertgroep die actief is met diverse projecten en kennisdeling. De projecten lopen volgens planning. De krapte op de arbeidsmarkt blijft een probleem dat op Gelders niveau de aandacht heeft. De HR-expertgroep heeft gewerkt en werkt aan de zichtbaarheid van de Gelderse Omgevingsdiensten als werkgever. Daarin zoekt zij zo veel mogelijk samenwerking met OD-NL. We pakken samen diverse andere ontwikkelingen op binnen het Gelders stelsel, zoals de gesprekkencyclus en implementatie van de nieuwe overlegstructuur met OR en CLO en meer.

6. Financiën en personeel

Baten en lasten

In onderstaande tabel geven we het overzicht van de baten en lasten over de eerste 4 maanden 2026. De baten zijn, conform outputfinanciering, gebaseerd op de geleverde diensten en producten aan de partners. De realisatie 2026 is afgezet tegen 2 grootheden: de vergelijkbare periode van vorig jaar en de periode begroting. De periode begroting houdt rekening met een gewogen verdeling van de omzet (=productie) naar seizoenen.

Omschrijving	2025 Realisatie	2026 Begrotingswijziging 100%	2026 Begrotingswijziging T1	2026 Realisatie T1
LASTEN				
1 Personele kosten/Inhuur en diensten derden	3.544	11.602	3.867	3.682
2 Organisatiekosten	638	1.941	647	799
3 Organisatieontwikkeling en SPP	0	0	0	0
4 Bovenregionale taken	136	520	173	134
5 Organisatie ondersteuning	255	651	217	205
6 Algemene lasten	0	81	27	152
50 Fusie kosten	0	400	133	29
Totaal Lasten	4.573	15.195	5.065	5.001
BATEN				
21 Bijdragen van derden	198	291	97	116
25 Bijdragen deelnemers	3.979	14.505	4.758	4.823
Totaal Baten	4.177	14.796	4.855	4.938
51 Fusie bijdrage deelnemers	0	300	100	0
52 Tegenmoetkoming Rijksbijdrage Fusie	0	100	33	29
Resultaat	-396	0	-77	-34

Het resultaat van € 34.000 negatief ligt iets boven de begroting. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan lagere personele kosten als gevolg van een lagere feitelijke bezetting dan begroot, aangezien niet alle begrote fte's per 1 januari 2026 zijn gestart.

Daartegenover staan wel hogere organisatiekosten ten opzichte van de begroting 2026. Het merendeel van de begrote kosten ontwikkelt zich conform begroting, met uitzondering van hogere, tijdelijke, inhuurkosten. Deze kosten zijn tijdelijk van aard en helpen met het professionaliseren van de bedrijfsvoering.

Een deel van de extra kosten betreft incidentele lasten in T1, waaronder vakbondskosten over de afgelopen drie jaar, kosten voor expertise op gebied van informatie-voorziening en beveiliging.

De bijdrage derden ligt iets hoger en wordt vooral gevormd door inzet van twee collega's bij de Omgevingsdienst NL.

Personeelsbestand en ziekteverzuim

Personeelsgegevens

	Begroting 2026	Werkelijk 2026
Ziekteverzuim	5,5%	9,3%

Het ziekteverzuim bedroeg in het eerste kwartaal 9,3% en ligt daarmee boven het verwachte niveau. Dit hoge percentage wordt vrijwel volledig veroorzaakt door een beperkt aantal medewerkers met langdurig ziekteverzuim. De meldingsfrequentie ligt met minder dan 1,0 juist aan de lage kant, wat aangeeft dat er weinig nieuwe ziekmeldingen zijn. Zonder de huidige groep langdurig zieken zou het verzuimpercentage aanzienlijk lager uitkomen. Het langdurig verzuim is in de meeste gevallen het gevolg van niet-werkgerelateerde medische omstandigheden.

Gezien de lage meldingsfrequentie, het verwachte herstel van meerdere langdurig zieke medewerkers en het ontbreken van nieuwe risicovolle dossiers verwachten wij dat het ziekteverzuim zich in de komende periode geleidelijk zal verbeteren.

Voorstel aan het ALGEMEEN BESTUUR

Datum voorstel:	2 juni 2026
Datum AB-vergadering:	29 juni 2026
Behandeld door:	J. Verstand

Onderwerp: oprichten nieuwe samenwerkingsstructuur Gelderse- en Overijsselse Omgevingsdiensten

Voorstel:

Het algemeen bestuur wordt gevraagd om:

1. Kennis te nemen van de waardevolle bijdrage die het Gelders Stelsel van Gelderse Omgevingsdiensten sinds 2013 heeft geleverd aan de opbouw, afstemming en gezamenlijke professionalisering van de Gelderse Omgevingsdiensten.
2. Vast te stellen dat de huidige uitvoeringspraktijk zich zodanig heeft ontwikkeld dat omgevingsdiensten groter, robuuster en zelfstandiger zijn geworden en daardoor de meeste taken inmiddels volledig zelfstandig uitvoeren.
3. Vast te stellen dat, mede door de toegenomen differentiatie tussen omgevingsdiensten de noodzaak voor intensieve samenwerking is afgenomen en hierdoor ruimte ontstaat voor flexibelere vormen van samenwerking op een andere schaal.
4. In te stemmen met het voornemen om het bestaande Gelders Stelsel van Gelderse Omgevingsdiensten als afzonderlijk samenwerkingsverband formeel te beëindigen.
5. De directeur de opdracht te geven, om:
 - in samenwerking met de betrokken omgevingsdiensten een voorstel uit te werken voor governance, opdrachtverlening, verantwoording en financiering, welke moet leiden tot een gezamenlijke intentieverklaring;
 - de nieuwe samenwerkingsstructuur tussen de Gelderse- en Overijsselse Omgevingsdiensten uit te werken;
 - de gezamenlijke taken en taakverdeling in kaart te brengen.

Advies directeur Omgevingsdienst Achterhoek:

Bij de directeurs van de Gelderse en Overijsselse omgevingsdiensten blijft behoefte bestaan aan samenwerking. Wel is duidelijk dat deze samenwerking toe is aan modernisering. Het Gelders Stelsel heeft in het verleden een belangrijke functie vervuld, maar sluit niet langer aan bij de huidige fase waarin de omgevingsdiensten zich bevinden. Tegelijkertijd kan samenwerking op specifieke terreinen de omgevingsdiensten nog steeds versterken.

De samenwerking met de Overijsselse omgevingsdiensten verloopt voorspoedig en sluit logisch aan bij de bestaande praktijk. Het advies is daarom om de huidige samenwerking te verbreden, te moderniseren en daarbij het Gelders Stelsel als afzonderlijk samenwerkingsmodel achter ons te laten.

Aanleiding

De samenwerking binnen het Gelders Stelsel was in de opstartfase vanaf 2013 onmisbaar omdat de Gelderse Omgevingsdiensten gelijktijdig voor vergelijkbare organisatorische, juridische, bestuurlijke en operationele vraagstukken stonden. Door deze vraagstukken gezamenlijk op te pakken waren de diensten in staat om sneller te professionaliseren, risico's te beperken, kennis te bundelen en een gezamenlijke basis te leggen voor de uitvoering van hun wettelijke taken.

Daarmee heeft het Gelders Stelsel een belangrijke functie gehad als fundament onder de ontwikkeling van de Gelderse Omgevingsdiensten. Het bood structuur, samenhang en onderlinge steun in een periode waarin de nieuwe organisaties nog moesten groeien naar volwassenheid. Juist die gezamenlijke basis heeft eraan bijgedragen dat de omgevingsdiensten zich konden ontwikkelen tot stabiele en professionele uitvoeringsorganisaties.

Deze samenwerking heeft in de opstartfase een belangrijke en zeer waardevolle rol vervuld. Op diverse thema's werd actief samengewerkt en zo ontstond voor een groot deel uniformiteit in de uitvoering in de verschillende regio's.

Ook heeft deze samenwerking bijgedragen aan gezamenlijke kennisontwikkeling, onderlinge afstemming, uniformering van werkwijzen en het versterken van de uitvoeringskwaliteit.

Inmiddels is de context waarin de omgevingsdiensten opereren wezenlijk veranderd. De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving is complexer geworden. Opgaven rondom onder meer milieu, energie, circulaire economie, ondermijning, zeer zorgwekkende stoffen, industriële risico's, datagedreven werken en de Omgevingswet vragen om meer specialistische kennis, grotere uitvoeringskracht en bredere samenwerking. Tegelijkertijd hebben omgevingsdiensten zich zodanig ontwikkeld dat zij groter, robuuster en zelfstandiger zijn geworden waardoor zij inmiddels de meeste zaken volledig zelfstandig kunnen uitvoeren. Mede door de toegenomen differentiatie tussen omgevingsdiensten is de noodzaak voor intensieve samenwerking afgenomen en ontstaat ruimte voor flexibelere vormen van samenwerking op een andere schaal.

Tegen deze achtergrond blijkt dat samenwerking uitsluitend binnen Gelders verband steeds vaker te beperkt is om de uitvoeringsopgaven toekomstbestendig te organiseren. De samenwerking met de Overijsselse Omgevingsdiensten wordt daarom gezien als een waardevolle en noodzakelijke aanvulling.

Terugblik op het Gelders Stelsel

Het Gelders Stelsel heeft vanaf 2013 een belangrijke functie gehad in de ontwikkeling van de Gelderse Omgevingsdiensten. In de eerste jaren lag de nadruk op opbouw, stabilisatie, onderlinge afstemming en het creëren van gezamenlijke uitgangspunten.

Deze samenwerking heeft onder meer bijgedragen aan:

- versterking van de onderlinge relaties tussen de Gelderse diensten;
- gezamenlijke kennisdeling en professionalisering;
- afstemming op bestuurlijk, strategisch en uitvoerend niveau;
- harmonisatie van werkwijzen (waar mogelijk);
- gezamenlijke voorbereiding op nieuwe wettelijke en beleidsmatige ontwikkelingen;
- elkaar ondersteunen bij kwetsbaarheden vanuit kwaliteitscriteria bij personele wisselingen (arbeidsmarkt).

Daarmee heeft het Gelders Stelsel zijn waarde bewezen. Tegelijkertijd is het stelsel ontstaan in een andere fase van de ontwikkeling van de omgevingsdiensten. De huidige fase vraagt om een samenwerking die beter aansluit bij de schaal, complexiteit en inhoudelijke specialisatie van de hedendaagse uitvoeringspraktijk.

Waarom doorontwikkeling nodig is

De opgaven waarvoor omgevingsdiensten staan overstijgen steeds vaker de grenzen van één provincie of één regionaal samenwerkingsverband. De behoefte aan specialistische capaciteit, robuuste kennisnetwerken en gezamenlijke uitvoeringskracht neemt toe.

Bredere samenwerking tussen Gelderse- en Overijsselse diensten biedt kansen om:

- specialistische kennis beter te bundelen (kennisinfrastructuur);
- kwetsbaarheden in capaciteit en expertise te verminderen (arbeidsmarkt);
- gezamenlijke uitvoeringsvraagstukken efficiënter op te pakken;
- bestuurlijke en ambtelijke afstemming te versterken;
- innovaties en kwaliteitsontwikkeling gezamenlijk te organiseren;
- de positie van de omgevingsdiensten richting partners, opdrachtgevers en landelijke ontwikkelingen te versterken;

De samenwerking met Overijssel wordt daarbij niet gezien als vervanging van de Gelderse samenwerking, maar als een noodzakelijke verbreding en versterking daarvan. Dit vraagt om een heldere bestuurlijke keuze: het bestaande Gelders Stelsel is te beperkt en past niet langer als afzonderlijk kader bij de gewenste toekomstige samenwerking.

Kanttekeningen en aandachtspunten

Belangrijke uitgangspunten bij de uitwerking van de nieuwe samenwerking zijn:

- de beëindiging van het Gelders Stelsel moet zorgvuldig plaatsvinden, met respect voor de opgebouwde samenwerking en resultaten;
- de nieuwe samenwerking moet bestuurlijk helder worden ingericht;
- de autonomie en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke omgevingsdiensten en hun bevoegde gezagen blijven het uitgangspunt;
- er moet duidelijkheid komen over rollen, verantwoordelijkheden, besluitvorming en financiering;
- de samenwerking moet praktisch uitvoerbaar zijn en aantoonbare meerwaarde bieden voor de uitvoering;
- lopende afspraken, projecten en overlegstructuren binnen het Gelders Stelsel moeten zorgvuldig worden geïnventariseerd en waar nodig worden geborgd binnen de nieuwe samenwerkingsstructuur of worden beëindigd.

Financiële consequenties

Op dit moment zijn de financiële consequenties nog niet volledig in beeld. De uitwerking van de nieuwe samenwerking moet inzicht geven in de benodigde inzet, mogelijke kosten, eventuele besparingen en de verdeling van financiële bijdragen tussen de diensten.

Uitgangspunt is dat de nieuwe samenwerking doelmatig wordt ingericht en dat eventuele kosten in verhouding staan tot de beoogde meerwaarde voor kwaliteit, robuustheid en uitvoeringskracht.

Vervolgproces

Na instemming van het algemeen bestuur wordt voorgesteld om de directeur de opdracht te geven in samenwerking met de betrokken omgevingsdiensten een voorstel uit te werken voor governance, opdrachtverlening, verantwoording en financiering, welke moet leiden tot een gezamenlijke intentieverklaring. Hierbij de nieuwe samenwerkingsstructuur tussen de Gelderse- en Overijsselse Omgevingsdiensten uit te werken en de gezamenlijke taken en taakverdeling in kaart te brengen.

Het uitgewerkte voorstel wordt op een later moment ter besluitvorming voorgelegd aan het algemeen bestuur.



Ministerie van IenW
T.a.v. mevrouw A.F.C. van Rijn
CC: mevrouw J. Elsinghorst

communicatie@omgevingsdienst.nl
www.omgevingsdienst.nl

Datum: 22 april 2026
Onderwerp: reactie Staat van VTH

KvK: 567 62178
IBAN: NL 74 BNGH 028 515 78 76
BTW: NL8522.93.641.801

Contactpersoon: hwittenhorst@omgevingsdienst.nl

Geachte mevrouw Van Rijn,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de Staat van VTH. Alle 28 omgevingsdiensten hebben hun medewerking verleend aan het onderzoek. Wij waarderen dat de 'rodedradenrapportage', de samenvatting van het voor ons belangrijke instrument van de visitaties, een belangrijke informatiebron vormt voor de Staat van VTH. De uitkomsten van de Staat van VTH nemen wij ook weer mee als input voor de visitaties.

Wij willen benadrukken dat wij de brede insteek van de Staat van VTH, die in tegenstelling tot "Omgevingsdiensten in Beeld" betrekking heeft op alle stelselpartners, ondersteunen. We zien dat deze ambitie met de huidige Staat nog niet volledig gerealiseerd is maar begrijpen ook dat het een instrument in ontwikkeling is.

Omgevingsdienst NL ziet als vereniging van omgevingsdiensten voor zichzelf een rol weggelegd in het leveren van een bijdrage aan de versterking van het VTH-stelsel. Op onderdelen hebben wij hierin al belangrijke stappen gezet. Wij hechten eraan om samen met onze leden in gesprek te blijven over de gezamenlijke opvolging van de constatering uit de Staat van VTH en samen met onze stelselpartners in gesprek te blijven over hoe wij gezamenlijk zorgen voor versterking van het stelsel.

In deze brief gaan wij graag inhoudelijk in op de voor ons belangrijkste thema's uit de Staat van VTH.



Actualisaties van vergunningen

De structurele actualisatie van vergunningen staat breed onder druk door gebrek aan budget. Daarnaast merken wij in de praktijk dat het moeizaam is om de vergunde situatie goed in beeld te krijgen doordat data niet goed op orde is en archieven van bevoegde gezagen soms niet goed ontsloten kunnen worden. Omgevingsdiensten werken de komende jaren aan de datakwaliteit en hebben daar ook de stelselpartners voor nodig om de ambities te kunnen realiseren. Zonder voldoende middelen, goede data blijft het actueel houden van vergunningen voor OD's een sluitpost terwijl het dat niet zou moeten zijn.

Modelmandaat

Zoals de Staat van de VTH signaleert verschilt de implementatie van het modelmandaat dat in het IBP-VTH is ontwikkeld sterk tussen regio's. Het beeld van de omgevingsdiensten is dat de onafhankelijkheid van OD's in de praktijk doorgaans goed is geborgd. Het gaat daarbij minder om de exacte tekst van het modelmandaat en meer om het waarborgen van een professionele,





onafhankelijke uitvoering. Transparantie is daarbij cruciaal: afwijkingen van OD-besluiten moeten worden gemeld aan raad of staten. Daarnaast is het belangrijk dat bevoegde gezagen consequent en transparant omgaan met inning en verbeuring van dwangsommen en met de opvolging van proces-verbalen, om de gezagspositie van OD's richting bedrijven te versterken. Ons beeld is dat op deze twee laatste aandachtspunten nog stappen te zetten zijn.

Indirecte lozingen

De Staat van VTH signaleert opnieuw dat indirecte lozers nog niet goed worden geregistreerd en dat de cijfers daardoor slechts schattingen zijn, terwijl ook onduidelijk blijft of Rijkswaterstaat overal wordt betrokken. De mate waarin de aanpak van indirecte lozingen op orde is, verschilt per regio. Het is aan ons als omgevingsdiensten om de opgave beter en scherper in beeld te brengen. Hiervoor is adequate financiering vanuit onze opdrachtgevers noodzakelijk, zodat wij de capaciteit op orde kunnen brengen om de opgave ook daadwerkelijk te realiseren. We vragen het Rijk om met ons in gesprek te gaan over de uitvoeringsknelpunten waarmee omgevingsdiensten te maken hebben en de werkdruk die dat met zich meebrengt.

Data en informatievoorziening

Omgevingsdiensten willen informatiegestuurd werken, maar onvoldoende datakwaliteit en het ontbreken van uniforme registraties belemmeren dit. Eerdere aanbevelingen voor standaardisatie zijn nog niet gerealiseerd en op stelselniveau wordt nog onvoldoende voortgang geboekt. De Staat van VTH benoemt dat partners in het stelsel vertrouwen hebben in de trekkersrol van Omgevingsdienst NL bij digitalisering en informatiemanagement. Omgevingsdiensten werken de komende jaren intensief aan de uniformering van data en informatievoorziening, wat essentieel is voor de uitvoering van VTH-taken en een gelijk speelveld. Onze ambitie blijft om samen met stelselpartners te blijven werken aan één samenhangend en toekomstbestendig VTH-stelsel.

Nieuwe wetgeving

Omgevingsdiensten benadrukken het belang dat signalen uit de uitvoering worden meegenomen bij nieuwe wetgeving. Omgevingsdienst NL brengt bij nieuwe wetgeving uitvoeringskennis in en signaleert mogelijke problemen die voor de uitvoering kunnen ontstaan.

Strafrecht


De samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht blijft een groot aandachtspunt: de Staat van VTH benoemt dat er nauwelijks vooruitgang is in informatie-uitwisseling en programmatische samenwerking. Hoewel enkele regio's positieve stappen laten zien waar omgevingsdiensten de regie nemen, blijven structurele verbeteringen uit. Onze vraag aan het Rijk is wat het gaat doen om deze stagnatie in de samenwerking daadwerkelijk te doorbreken.

Circulaire economie

De Staat van VTH benoemt dat het VTH-stelsel goed meebeweegt met de introductie van het thema circulaire economie, maar nog met beperkte wettelijke basis, onvoldoende financiële borging en gebrek aan specialistische kennis bij OD's kampt. Via het VTH-Kennisnetwerk werken omgevingsdiensten aan gezamenlijke kennisontwikkeling, innovatie en betere uitvoering.

Visitaties

De visitaties worden door partners in het VTH-stelsel gezien als een van de belangrijkste systeemveranderingen. Ze versterken en verbeteren structureel de kwaliteit van de VTH-uitvoering en dragen met concrete adviezen en verplichte verbeterplannen bij aan de robuustheid van omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten zijn trots op dit instrument en spannen zich in voor voortzetting en verdere doorontwikkeling ervan. In de Strategische Meerjarenagenda van



Omgevingsdienst NL worden visitaties benoemd als een essentieel middel voor permanente kwaliteitsverbetering van de omgevingsdiensten.

Tot slot: wij zijn blij met de waardering die uit het rapport spreekt over hoe Omgevingsdienst NL zich ontwikkelt. Zoals de Staat van VTH benoemt is de continuïteit van de organisatie een aandachtspunt. Hoe verminderen we de kwetsbaarheid en hoe voorkomen we dat de investeringen die we nu doen over enkele jaren weer worden afgebroken? We gaan hierover graag in gesprek met de staatssecretaris.

Met vriendelijke groet,



R.M. Vlaander

Voorzitter Omgevingsdienst NL



RAPPORT

Staat van VTH

75008 – Openbaar - 7 november 2025

RAPPORT

Staat van VTH

André Oostdijk

Juliette van Gilse

Robert van der Linden

Martin de Bree

75008 – Openbaar - 7 november 2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en analyse.....	4
HOOFDSTUK 1.	
Aanleiding en methode.....	8
1.1 Aanleiding en afbakening.....	9
1.2 Theoretisch model.....	9
1.3 Methode.....	10
1.4 Leeswijzer.....	11
HOOFDSTUK 2.	
Strategische uitvoering en handhaving	12
2.1 Doel – systeem	13
2.2 Systeem – praktijk	17
2.3 Tussenconclusie	18
HOOFDSTUK 3.	
Doeltreffende uitvoering van VTH-taken	19
3.1 Doel – Systeem.....	20
3.2 Systeem – praktijk.....	23
3.3 Tussenconclusie.....	26
HOOFDSTUK 4.	
Verantwoording in het stelsel.....	27
4.1 Doel – systeem	28
4.2 Systeem – praktijk.....	30
4.3 Tussenconclusie.....	31
HOOFDSTUK 5.	
Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL.....	33
5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement.....	34
5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling.....	36
5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving.....	36
5.4 Tussenconclusie.....	37
HOOFDSTUK 6.	
Verdiepend thema: bestuursrecht-strafrecht	38
6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?.....	39
6.2 Tussenconclusie.....	42
HOOFDSTUK 7.	
Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel.....	43
7.1 De transitie naar een circulaire economie.....	44
7.2 Tussenconclusie.....	48
BIJLAGE 1.	
Bronnenlijst	50
BIJLAGE 2.	
Respondentenlijst.....	52
BIJLAGE 3.	
Vragenlijsten	53
BIJLAGE 4.	
Begrippenlijst	64
BIJLAGE 5.	
KSF's	65

Managementsamenvatting en analyse

Een stelsel in beweging

Context en doel

Dit onderzoeksrapport vormt de eerste 'Staat van het VTH-stelsel' (SvVTH), een nieuw tweejaarlijks onderzoek naar het functioneren van het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht.

De SvVTH vervangt het periodieke onderzoek *Omgevingsdiensten in Beeld* als invulling van de wettelijk vastgelegde tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel. De uitgangspuntennotitie¹ is de basis voor de SvVTH. Deze door de staatssecretaris van IenW notitie schetst – als wenkend perspectief – een gedetailleerd beeld van het bereik en de diepgang van de SvVTH. Dit beeld moet stapsgewijs worden opgebouwd. Deze SvVTH is de eerste versie van de SvVTH en daarmee een eerste grote stap richting dit beeld.

Afbakening

In lijn met de uitgangspuntennotitie is de eerste SvVTH afgebakend tot de VTH-milieutaken en de volgende stelselpartijen: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), provincies, gemeenten, strafrechtelijke samenwerkingspartners en uitvoeringsorganisaties.

De analyse van het stelsel heeft plaatsgevonden aan de hand van het – door de uitgangspuntennotitie voorgeschreven – (ont)koppelmodel². In de kern gaat dit model ervan uit dat een aantal stappen nodig is om via het ontwerp en inrichting van een stelsel tot realisatie van het doel te komen. Dit zijn achtereenvolgens de stappen: 'doel' – 'subdoel' – 'systeem' – 'praktijk' – 'output' – 'outcome'. De schakel tussen deze stappen is een *koppelmoment* dat ervoor moet zorgen dat het doel door de stelselpartijen wordt vertaald in concrete acties of plannen, dat deze acties en plannen worden uitgevoerd en dat deze vervolgens tot resultaat leiden.

De ervaring leert dat de papieren werkelijkheid (doel-subdoel-systeem) en de fysieke werkelijkheid (systeem-praktijk) niet automatisch goed op elkaar aansluiten. Zij kunnen ontkoppeld zijn waardoor de gestelde doelen (output-outcome) mogelijk niet worden bereikt. Deze SvVTH beperkt zich tot de koppelingen tussen doel-systeem en systeem-praktijk. Figuur 1 geeft dit schematisch weer. In *Hoofdstuk 1* lichten we het model uitgebreid toe.

In het kader van het IBP VTH is het (ont)koppelmodel specifiek voor het VTH-stelsel uitgewerkt in acht kritische succesfactoren (KSF's). Op termijn omvat de SvVTH een analyse van al deze factoren. Voor wat betreft de eerste versie hebben we de analyse toegespitst op drie KSF's, te weten:

- Strategische uitvoering en handhaving
- Doeltreffende uitvoering van de VTH-taken
- Verantwoording in het stelsel: de 'checks and balances'

Deze onderwerpen zijn steeds langs de twee koppelmomenten geanalyseerd. In achtereenvolgens de hoofdstukken twee, drie en vier komen deze analyses uitvoerig aan de orde.

Onderzoeksopzet

Deze SvVTH is voor een belangrijk deel gebaseerd op documentenonderzoek. We hebben een brede set aan evaluaties en beleidsdocumenten bestudeerd, waaronder de producten uit het IBP-VTH. Verder zijn er vragenlijsten uitgezet bij de omgevingsdiensten, ILT, Rijkswaterstaat en de provincies. Voor verdere verdieping van de onderzoeksresultaten hebben we interviews afgenomen met een selectie van de stakeholders. Een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methodes is opgenomen in *hoofdstuk 1*.

¹ IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.
² M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599–620.

Om nog meer grip te krijgen op het functioneren van het stelsel hebben we drie cases met meer diepgang onderzocht. Dit met als doel om vanuit een specifiek onderwerp zicht te krijgen op de (ont)koppelmomenten tussen ‘doel-systeem’ en ‘systeem-praktijk’. Deze cases betroffen de:

- *rol van Omgevingsdienst NL* in het versterken van de relaties binnen het stelsel, oftewel Omgevingsdienst NL als koppelmechanisme tussen doel – systeem - praktijk
- *relatie bestuursrecht-strafrecht* en de activiteiten in dat verband om de koppeling tussen beide kolommen te verbeteren, op zowel systeemniveau als in de praktijk
- *introduktie van circulaire economie (CE)* als nieuwe opdracht (doel) die in het stelsel (systeem) zijn plek moet krijgen en tot uitvoering moet komen (praktijk).



Figuur 1. Schematische weergave van het koppelmodel toegepast op het VTH-stelsel voor dit onderzoek..

Koppeling doel–systeem: er is veel in gang gezet

Op het niveau *doel-systeem* gaat het om de vraag of de stelselpartijen op een juiste manier invulling hebben gegeven aan de (wettelijke) verplichtingen, die onder meer volgen uit het Omgevingsbesluit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een goede inrichting van de beleids- en uitvoeringscyclus en de producten die daaraan verbonden zijn, maar ook om het voldoen aan de robuustheidsvereisten en kwaliteitscriteria.

Relevant in dit verband is de kritische reflectie van de Commissie Van Aartsen³ op de kwaliteit van het VTH-stelsel. In reactie daarop hebben de stelselpartijen – in het kader van het IBP VTH – aan de hand van zes pijlers verbetervoorstellen gedaan die bijdragen aan de verdere invulling van de structuur en het instrumentarium van het VTH-stelsel. Deze verbetervoorstellen (waaronder bijvoorbeeld de handreiking Regionale beleids- en uitvoeringscyclus, robuustheidscriteria en de versterking van de kennisinfrastructuur) beogen – redenerend langs de lijn van het (ont)koppelmodel – de verbinding tussen *doel en systeem* te versterken. Ze zijn daarmee te zien als koppelingsmechanismen.

Sinds de afronding van het IBP-VTH (ruim een jaar geleden) zijn er op stelselniveau weinig ontwikkelingen geweest. Dit betekent nadrukkelijk niet dat de stelselpartijen stil zitten. Integendeel, de geïnterviewde partijen zijn positief over de IPB VTH-producten en verwachten dat de implementatie daarvan tot een kwaliteitsimpuls zal leiden. Het merendeel van de stakeholders is hard aan het werk om de systeemingenrepen een plaats te geven en de stap van *systeem* naar *praktijk* te zetten. Met andere woorden: de implementatie van IBP-producten is net gestart, dan wel staat in de startblokken. Tegelijkertijd stellen ze dat de doorwerking van de voorgestelde systeemingenrepen naar de praktijk om tijd vraagt.

Wij onderschrijven die constatering. Het aanpassingsvermogen van het stelsel is, ondanks de goede wil, niet groot. Dat wordt in onze beleving veroorzaakt door de keuzes die de wetgever bij de inrichting van het stelsel heeft gemaakt. Hoewel het – redenerend vanuit het perspectief van de milieutaken – om een beperkt aantal organisaties lijkt te gaan (grofweg 26 omgevingsdiensten en de ILT) gaat daarachter een mozaïek van honderden bevoegde gezagen schuil met ieder andere invalshoeken, prioriteiten en middelen. Het realiseren van een goede samenwerking in de regio's op het niveau van omgevingsdiensten, tussen overheidslagen (rijk-provincie-gemeenten) en de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom is een complexe opgave. De producten uit het IBP-VTH gaan daarbij zeker helpen, maar het implementeren van nieuwe werkwijzen en instrumenten moet door zeer veel partijen in samenhang worden gedragen en opgepakt. Dat vraagt om geduld, ondersteuning en soms om druk.

De door ons onderzochte verdiepende thema's illustreren dit. De casus *CE* laat onder meer zien dat het zeker mogelijk is om wijzigingen in het systeem door te voeren. In dit geval gaat het

³ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021.

om het toevoegen van een nieuw beleidsdoel (Bouwstenenvisie) dat steeds beter een plek in het stelsel krijgt. Deze casus toont aan dat dit niet vanzelf gaat maar dat er druk en ondersteuning vanuit de opdrachtgevende partijen/bevoegde gezagen nodig is om de doorvertaling van doel naar systeem en vervolgens naar de praktijk te maken. Vanzelfsprekend vraagt een dergelijke opgave om een grondige voorbereiding en landelijke afstemming, ondersteuning, slagkracht, krachtenbundeling en een goede samenwerking met de bevoegde gezagen.

Datzelfde geldt door casus *bestuursrecht – strafrecht*. Met systeemingenrepen als de nieuwe overlegstructuren, de implementatie van de LHSO waarin de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht meer aandacht krijgt en afspraken over investeringen in de formatie lijkt de basis gelegd om beide kolommen beter te verbinden. Partijen constateren echter dat de beleid en uitvoering niet vanzelf bij elkaar komen. Aan een goede beleidsmatige afstemming (onder andere over gedeelde prioriteiten en werkwijzen) wordt gewerkt en dat is al een opgave op zichzelf. De implementatie in de praktijk volgt. Niet alleen de opdrachtgevende maar ook de uitvoerende organisaties moeten investeringen doen, processen en procedures ontwikkelen. Dat vraagt tijd.

De doorontwikkeling van de koepelorganisatie van omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, past ook bij de geïdentificeerde lijnen. Op verschillende onderdelen, waaronder digitalisering en kennisontwikkeling, heeft Omgevingsdienst NL een prominente rol gekregen. Ook brengt Omgevingsdienst NL de stem van de uitvoering in onder andere wetgevingstrajecten. Hoewel de plaats van Omgevingsdienst NL in het stelsel nog niet volledig is uitgekristalliseerd, zien wij de organisatie als een koppelmechanisme dat doel-systeem-praktijk – zeker op termijn – beter met elkaar verbindt.

Koppeling systeem–praktijk: uitwerking in praktijk is kwetsbaar

Het koppelmoment systeem – praktijk kijkt naar de feitelijke werking van het stelsel. Functioneert het stelsel zoals beoogd? De focus ligt daarbij op de kwaliteit en robuustheid van de bij het stelsel betrokken organisaties. Zijn zij in staat hun rollen en verantwoordelijkheden te pakken en doen ze dat ook? Dragen ze daarmee bij aan de kwaliteit van de leefomgeving?

Om de huidige praktijk te begrijpen is de historische context van belang. Het merendeel van de omgevingsdiensten is rond 2015 opgericht. Met name in de beginjaren is er veel aandacht geweest voor de implementatie van de wettelijk verankerde procescriteria voor een doelgerichte en samenhangende uitvoering van VTH-taken en de opbouw van robuuste uitvoeringsorganisaties. In veel regio's konden de omgevingsdiensten op draagvlak rekenen, in andere regio's minder. Het opzetten van robuuste organisaties kostte dan ook veel kracht maar de resultaten zijn zichtbaar. Het stelsel staat en is een grote verbetering ten opzichte van de periode van voor 2015.

Dat neemt niet weg dat het draagvlak voor omgevingsdiensten nog steeds wisselend is, tussen regio's maar ook daarbinnen. Veranderingen – en de daarvoor benodigde investeringen – kunnen echter stof doen opwaaien. De vertaalslag van systeem naar praktijk is onder andere daardoor weerbarstig.

Een andere complicerende factor is wel dat het systeem én de praktijk van de 'checks and balances' in het stelsel niet goed functioneren. De *horizontale verantwoording* (het kaders stellen en controleren) van omgevingsdiensten door gemeenteraden en provinciale staten komt, zo wijst onderzoek uit, niet goed van de grond. Ook (de inzet van) het *interbestuurlijk toezicht* krijgt veel kritiek. Dit is – in onze beleving – één van de redenen waarin het lastig is om verbeteringen in het stelsel door te voeren. Middelen om druk uit te oefenen ontbreken, niet alleen op stelselniveau (het ministerie werkt aan een wetswijziging hiervoor) maar ook binnen het stelsel. Partijen waarschuwen er dan ook voor dat het urgentiegevoel nu aanwezig is, maar het de kunst is om dat vast te houden. Een succesvolle implementatie van de verbetervoorstellen is geen gelopen koers.

Desondanks zien we dat de systeemingenrepen en de daarmee samenhangende IBP-producten voorzichtig doorwerken naar de uitvoeringspraktijk. Zo is er een duidelijke stijging van het aantal omgevingsdiensten dat medio 2026 voldoet aan de robuustheidscriteria, het ministerie gaat uit van 19. Ook stellen we vast dat er wordt gewerkt met uniforme mandaten en hebben partijen zich verbonden aan de toepassing van de LHSO. Verder zien we onder andere dat Omgevingsdienst NL meer positie krijgt en er stappen worden gezet om de kolommen bestuursrecht – strafrecht beter te verbinden. Tegelijkertijd komt het spoor digitalisering veel moeizamer van de grond en zijn er regio's waar het draagvlak voor de omgevingsdiensten in meer of mindere mate onder druk staat.

Dit illustreert – zoals ook veel van onze gesprekspartners opmerken – dat de koppeling tussen systeem en praktijk kwetsbaar is en blijft. Er zijn nog belangrijke inconsistenties tussen papieren en fysieke werkelijkheid. Goede voornemens zijn er zeker, de eerste implementatiestappen zijn gezet. Het is nu zaak het gevoel van urgentie vast te houden en druk op de implementatie te blijven zetten.

Wel vraagt een groot deel van de gesprekspartners – wij onderschrijven dat – om rust op het niveau van het stelsel. Dan gaat het vooral om geduld en terughoudendheid bij het formuleren van nieuw beleid. Zoals eerder gesteld, is het beperkte verandervermogen in de praktijk is geen onwil, maar inherent aan het ontwerp van het stelsel en de opgave.

Belangrijke kanttekening van onze kant is dat deze lastige koppeling tussen systeem en praktijk niet automatisch betekent dat in de praktijk geen goed werk wordt verzet. Integendeel, in de praktijk gaat er, door het harde werk van professionals, veel goed bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Naar een lerend stelsel: versterk de koppelmechanismen

Deze eerste Staat van VTH levert een beeld op van een halfvol en halfleeg glas. Er is veel goed werk verzet om de structuur van het stelsel te verstevigen, zeker de afgelopen vier jaar, naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Aartsen en het daaropvolgende IBP VTH. Hoewel de uitvoeringspraktijk in een behoorlijk tempo lijkt te verbeteren is het stelsel per definitie nooit 'af'. De praktijk heeft de nodige moeite om de beleidsimpuls bij te benen.

Een belangrijke les uit deze SvVTH is dat met name de koppelmechanismen tussen systeem en praktijk aandacht behoeven. Ze zijn zeker aanwezig maar de borging ervan kan sterker. Daar zijn vloeiende koppelingen (oftewel feedbackloops) voor nodig tussen de verschillende niveaus. Met als doel dat deze koppelingen op alle niveaus (en daartussen) soepel functioneren en er uiteindelijk een lerend stelsel ontstaat.

Allereerst op het niveau van de regio's. We zien zoals eerder opgemerkt dat het systeem van *checks and balances* zwak ontwikkeld is. Horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht spelen niet de rol die bij het ontwerp van het stelsel was voorzien. Het recent opgezette visitatiestelsel waarbij omgevingsdiensten bij elkaar in de keuken kijken om elkaar – na een grondige en onderbouwde analyse – als kritische

collega's feedback te geven, is hierop een reactie. Inmiddels is er een eerste ronde uitgevoerd en is er een overkoepelende rapportage opgesteld met de globale bevindingen waarmee omgevingsdiensten en hun deelnemers hun voordeel kunnen doen. De visitaties zijn, mits voldoende kritisch uitgevoerd, in onze ogen een prima middel om het lerend vermogen in het stelsel een flinke impuls te geven.

Los van het regionale niveau is het inrichten van een feedbackloop op stelselniveau ook noodzakelijk. De signaalrapportages van de ILT hebben die functie, zij het dat de opvolging van de aanbevelingen niet altijd duidelijk en navolgbaar is. Ook de doorontwikkeling van Omgevingsdienst NL kan in dit perspectief worden geplaatst. Deze ontwikkeling wordt breed gewaardeerd. De bijdragen die Omgevingsdienst NL levert aan digitalisering, informatievoorziening en opleidingen zijn een belangrijke factor in het versterken van zowel het lerend vermogen als de consistentie tussen systeem en praktijk in het stelsel. Tegelijkertijd is de continuïteit van de organisatie een punt van zorg.

Tot slot zien wij in de voorliggende SvVTH een belangrijk instrument om een bijdrage te leveren aan het systematisch en actief verzamelen van signalen uit de uitvoering die gegeven worden door de stelselverantwoordelijke en de bevoegde gezagen. Daarmee kan, na grondige analyse, het ontwerp en de werking van het stelsel in de praktijk verder verbeterd worden.

Resumerend

Deze eerste Staat van VTH levert een beeld op van een half vol en half leeg glas. Er is veel goed werk verzet om de structuur van het stelsel te verstevigen, zeker de afgelopen vier jaar naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Aartsen en het daarop volgende IBP VTH. Hoewel de uitvoeringspraktijk in een behoorlijk tempo lijkt te verbeteren is het stelsel per definitie nooit 'af'. De praktijk heeft de nodige moeite om deze beleidsimpuls bij te benen.

De implementatie vraagt eenvoudigweg om tijd en energie, het is een zaak van lange adem. De stelselpartijen onderschrijven de urgentie van de optimalisatie van de werking van het stelsel, maar zien tegelijkertijd dat een succesvolle invoering van de handreikingen en instrumenten geen zekerheid is. Het is zaak de urgentie vast te houden. Dat vraagt om blijvende aandacht en waar nodig druk vanuit het ministerie, de bevoegde gezagen en de uitvoerende organisaties.



HOOFDSTUK 1.

Aanleiding en methode

1.1 Aanleiding en afbakening

Hiermee verschijnt de eerste ‘Staat van het VTH-stelsel’ (SvVTH), een nieuwe invulling van het wettelijk voorgeschreven tweejaarlijkse onderzoek naar de doeltreffendheid van het stelsel.⁴

Context, doel, opzet en totstandkomingsproces van de SvVTH zijn vastgelegd in een uitgangspuntennotitie, een product uit het IBP VTH.⁵ Het *eindbeeld* van de SvVTH is een document dat breed inzicht geeft in de werking van het VTH-stelsel, dat zaken belicht die goed lopen en mogelijkheden voor verbetering aanreikt. Het is nadrukkelijk geen evaluatie of beoordeling van organisaties of groepen stakeholders. Het eindbeeld is niet in één keer te realiseren, maar moet stapsgewijs opgebouwd worden.⁶

Voor deze eerste SvVTH zijn daarom scherpe keuzes gemaakt wat betreft afbakening. Deze editie richt zich op de *VTH-milieutaken* en betreft daarbij de volgende stelselpartijen: het ministerie van IenW, provincies, gemeenten, strafrechtelijke samenwerkingspartners en uitvoeringsorganisaties. De SvVTH geeft een beschrijving op *stelselniveau* van de werking van het VTH-stelsel. Door middel van een gerichte thematische verdieping op drie onderwerpen wint de beschrijving aan kracht en betekenis.

De afbakening past binnen de uitgangspuntennotitie en is haalbaar binnen de randvoorwaarden. We baseren ons op eerdere evaluaties, onderzoeken naar (een onderdeel van) het stelsel, stukken opgeleverd door het IBP VTH en stukken van de te onderzoeken stelselpartijen. Dit vullen we aan met interviews en vragenlijsten aan enkele stelselpartijen. Voor deze eerste versie zijn dat omgevingsdiensten, provincies, Rijkswaterstaat (RWS) en de ILT.

1.2 Theoretisch model

Het (ont)koppelmodel gaat ervan uit dat er een aantal stappen nodig zijn om tot de realisatie van een doel te komen voor een organisatie of stelsel. Dit zijn achtereenvolgens de volgende stappen: ‘doel’ - ‘subdoel’ - ‘systeem’ - ‘praktijk’ - ‘output’ - ‘outcome’.⁷ Tussen de stappen staat steeds een koppelmoment. Door de mate van aansluiting te onderzoeken op de koppelmomenten, kan er worden geconstateerd of er sprake is van koppeling of ont koppeling. Bij ont koppeling sluiten de onderdelen in het stelsel niet naar behoren op elkaar aan. Bij een koppeling sluiten de momenten wel op elkaar aan. De analyse op basis van dit model is met name relevant omdat vaak blijkt dat de papieren werkelijkheid (doel en systeem) en de fysieke werkelijkheid (praktijk en resultaat) niet automatisch op elkaar aansluiten (dus ont koppeld kunnen zijn). Logischerwijs betekent dit in dat geval dat de in het stelsel gestelde doelen mogelijk niet worden bereikt.

Voor het VTH-stelsel is het doel een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. De onderliggende ambities om dit doel te bereiken moeten eerst worden vertaald in een subdoel. In dit geval is het subdoel het goed uitvoeren van de wettelijke VTH-milieutaken. Het subdoel moet worden geoperationaliseerd in de stap ‘systeem’, dit kan door middel van wetten, regels, maatregelen, procedures en het ontwikkelen van instrumentarium. Vervolgens moet het systeem worden uitgevoerd in de praktijk. Als al deze stappen doorlopen zijn, volgt daar een output uit die vervolgens zou moeten uitmonden in de outcome: de schone, veilige en duurzame leefomgeving.

Voor de eerste SvVTH is gekozen voor het steeds uitlichten van twee koppelmomenten. Het moment doel-systeem en het moment systeem-praktijk. Dit resulteert schematisch gezien in de volgende momenten, weergegeven in figuur 2.

⁴ Artikel 18.24 Omgevingswet.

⁵ IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.

⁶ Arena Consulting (2024), De staat van de Staat: Review van de methodiek van de Staat van VTH.

⁷ M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599620.



Figuur 2. Schematische weergave van het koppelmodel, toegepast op het VTH-stelsel.

Er wordt in deze SvVTH dus eerst gekeken of er koppeling of juist ontkoppeling plaatsvindt tussen de gestelde doelen en het ingerichte systeem. Oftewel of het gestelde doel wordt omgezet in de juiste voorgenomen acties om het doel te kunnen bereiken. Ten tweede kijkt dit onderzoek steeds of er koppeling of juist ontkoppeling plaatsvindt tussen dat ingerichte systeem en de uitvoeringspraktijk: in hoeverre de uitvoeringspraktijk werkt volgens de gestelde regels en gemaakte afspraken. Op basis van de analyse van die koppelmomenten kunnen er constatering gedaan worden over de huidige staat van het VTH-stelsel. Op basis van die constatering en een analyse kunnen er gerichte maatregelen worden genomen om te zorgen dat het stelsel structureel beter gaat functioneren.

Kritische succesfactoren

Onder het IBP VTH zijn kritische succesfactoren (KSF's) geformuleerd, die van invloed zijn op het VTH-stelsel.⁸ De horizon is dat de SvVTH op termijn alle KSF's omvat. Voor de eerste versie hebben de klankbordgroep en de begeleidingscommissie in samenspraak toegespitst welke KSF's er onderzocht moesten worden, met daarbij een afbakening per KSF. De volledige lijst met KSF's en hun correspondentie met de hoofdstukken in dit rapport zijn opgenomen in Bijlage 5.

Verdiepende thema's

In samenspraak met de klankbordgroep en de begeleidingscommissie zijn drie verdiepende thema's gekozen, die aansluiten bij de onder het IBP VTH opgestelde KSF's en die op dit moment spelen in het stelsel. De thema's en bijbehorende KSF zijn in Bijlage 5 opgenomen. Op onderdelen zoeken we de verdieping, door gericht drie verdiepende thema's nader te onderzoeken:

- *rol van Omgevingsdienst NL* in het versterken van de relaties binnen het stelsel, oftewel Omgevingsdienst NL als koppelmechanisme tussen doel – systeem - praktijk
- *relatie bestuursrecht-strafrecht* en de activiteiten in dat verband om de koppeling tussen beide kolommen te verbeteren, op zowel systeemniveau als in de praktijk
- *introductie van CE* als nieuwe opdracht (doel) die in het stelsel (systeem) zijn plek moet krijgen en tot uitvoering moet komen (praktijk).

1.3 Methode

De basis van de SvVTH is een synthese-onderzoek. We baseren ons daarvoor op de onderzoeken over het stelsel van de afgelopen twee jaar, waaronder de producten uit het IBP VTH, voortgangsrapportages over robuustheid, visitatierapportages, verbeterplannen en onderzoeken. Dit vullen wij aan met stukken en rapportages van de te onderzoeken stelselpartijen.

Ter aanvulling hebben wij een interviewronde onder stelselpartijen gehouden, en hebben wij onder een aantal stelselpartijen vragenlijsten uitgezet. De respondentenlijst is opgenomen in Bijlage 2, de vragenlijsten in Bijlage 3.

Er is zowel een klankbordgroep als een begeleidingscommissie ingesteld voor dit onderzoek. Beide groepen bestonden uit professionals uit het stelsel. De klankbordgroep is geraadpleegd voor inhoudelijk advies en de begeleidingscommissie had als taak de kwaliteit van het onderzoek te bevorderen en daarbij de onafhankelijkheid en objectiviteit te waarborgen. Deze groepen zijn op gezette momenten bijeengekomen en hebben inbreng geleverd voor de onderzoeksopzet, de invulling van de KSF's, de keuze van de verdiepende thema's, en de te interviewen personen. De begeleidingscommissie heeft het concept-rapport besproken.

Verantwoording

De klankbordgroep en de begeleidingscommissie hebben naar aanleiding van de invulling van de KSF's en het voorstel voor te bevragen stelselpartijen inbreng geleverd voor de te interviewen personen. Dit waren semigestructureerde interviews waarvoor de gesprekspartners van tevoren een op maat gemaakte interviewleidraad hebben ontvangen. De bevindingen uit de gesprekken zijn waar mogelijk niet herleidbaar opgenomen in het rapport. Waar dit onvermijdelijk bleek is wederhoor gepleegd.

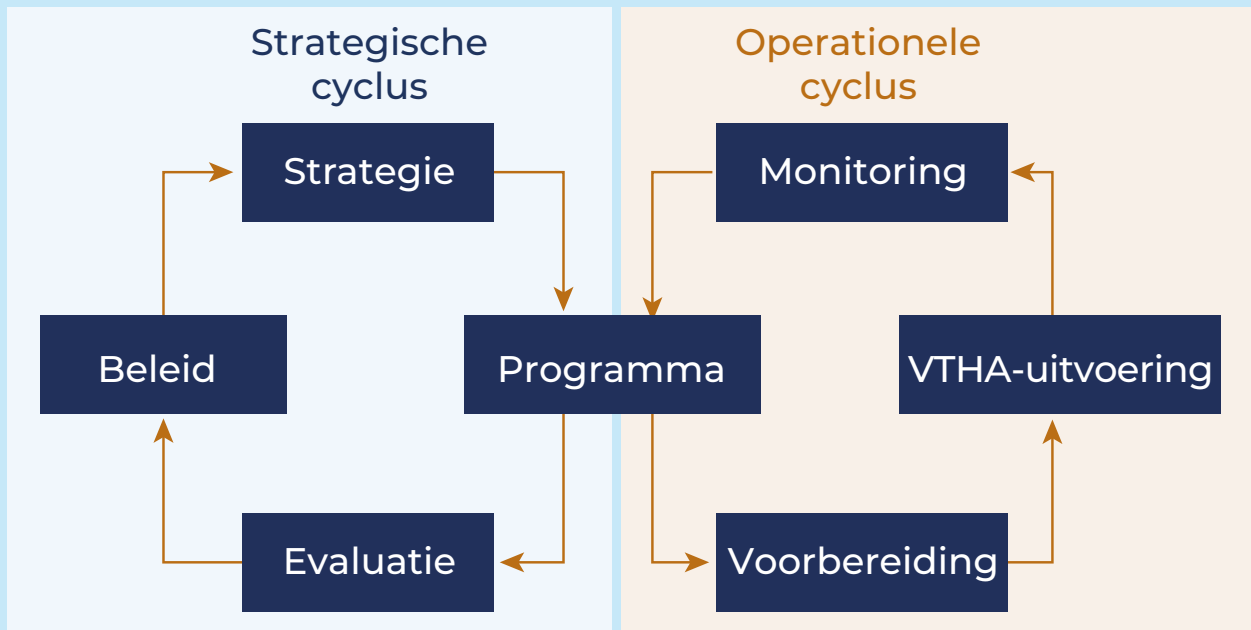
Aan alle omgevingsdiensten, provincies, de ILT en RWS zijn kwantitatieve vragenlijsten gestuurd. De partijen hebben zes weken de tijd gekregen voor het retourneren. De respons was 100%. Alle 28 omgevingsdiensten, 12 provincies, ILT en RWS hebben de vragenlijst ingevuld.

Aanbeveling uit de vorige evaluatie voor de SvVTH *Omgevingsdiensten in beeld 2023* heeft een aanbeveling gedaan voor een scherpe afbakening van het tweejaarlijks onderzoek.⁹ Het advies was om te kiezen voor een scherpe en logische afbakening voor het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van uitvoering van VTH-taken. Voor onderzoek naar de rijkspartijen is aanbevolen de onderzoeksvraag meer toe te spitsen op de specifieke taken die deze partijen uitvoeren. Het einddoel van de SvVTH is een stelselbreed beeld van de uitvoering van de VTH-taken. Voor deze SvVTH is gekozen voor de afbakening van VTH-milieutaken. De rijkspartijen zijn bevestigd op het gebied van hun specifieke VTH-milieutaken en expliciete adviestaken voor de VTH-milieutaken.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begon met de analyse en de management-samenvatting. Hierdoor is een goed beeld te schetsen van de hoofdlijnen van het onderzoek, de bevindingen en de huidige Staat van het VTH-stelsel. Na het zojuist gelezen *Hoofdstuk 1* met daarin de aanleiding en methode, worden achtereenvolgens de verschillende onderzoeksonderwerpen per hoofdstuk behandeld. Allereerst de KSF strategische uitvoering en handhaving, vervolgens de KSF doeltreffende VTH-taken, gevolgd door de KSF verantwoording in het stelsel. Daarna worden de drie verdiepende thema's elk in een eigen hoofdstuk besproken, die elk weer corresponderen met een of meerdere KSF's. In Bijlage 5 is de volledige lijst met KSF's en correspondentie met de verschillende hoofdstukken in dit rapport opgenomen. In de bijlage zijn tevens de bronnen, de respondenten, de vragenlijsten en een begrippenlijst met afkortingen opgenomen.

9 Twynstra Gudde en SPPS (2023), *Omgevingsdiensten in beeld 2023*.



HOOFDSTUK 2.

Strategische uitvoering en handhaving

Formuleer duidelijke doelstellingen die richting geven aan het VTH-beleid



Figuur 3. Weergave van de vragen betreffende de strategische uitvoering en handhaving, op twee koppelmomenten uit het (ont)koppelmodel.

Bij de VTH-uitvoering is het van cruciaal belang dat bevoegde gezagen, in samenspel met de uitvoeringsinstanties, *strategisch* te werk gaan. De beschikbare capaciteit is immers beperkt, waardoor het noodzakelijk is om scherpe keuzes te maken over welke taken er worden opgepakt en met welke intensiteit. Dit is juist van belang in een tijd waarin de druk op de leefomgeving groot is en maatschappelijke milieuvraagstukken en -incidenten steeds nadrukkelijker worden aangekaart, door zowel inwoners als media en politiek. Dit vraagt om een gerichte focus op de grootste risico's, urgente maatschappelijke problemen en bestuurlijke ambities.

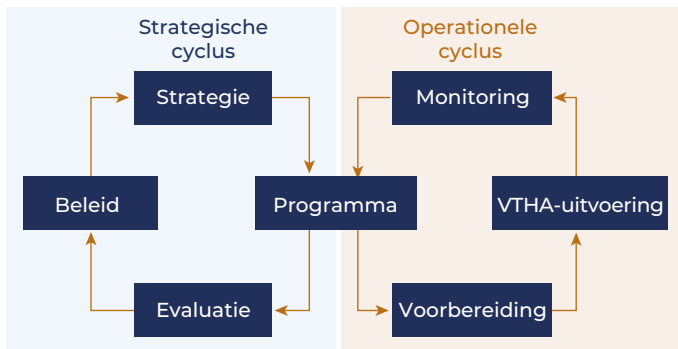
Gekeken naar het (ont)koppelmodel, betreft de inrichting van de strategische uitvoering en handhaving het koppelmoment tussen doel en systeem. Waarbij de vraag centraal staat of de cycli zodanig zijn vormgegeven dat wordt voldaan aan de eisen uit de regelgeving. Het doorlopen van de cycli raakt vervolgens het koppelmoment tussen systeem en praktijk, met daarbij de vraag of het systeem in de praktijk wordt toegepast zoals bedoeld. Deze koppelmomenten met bijbehorende vragen zijn schematisch weergegeven in figuur 3.

2.1 Doel – systeem

2.1.1 Beleids- en uitvoeringscyclus

In het Omgevingsbesluit is wettelijk voorgeschreven wat er van overheden wordt verwacht bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In Hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit staan zogenoemde *procescriteria* die als leidraad dienen voor een doelgerichte en samenhangende uitvoering van VTH-taken. Deze criteria zijn sinds 2016 wettelijk verankerd.

De wettelijke procescriteria vormen samen de beleids- en uitvoeringscyclus, ook wel bekend als de 'Big 8'. Allereerst moeten overheden een *uitvoerings- en handhavingsstrategie* vaststellen. Die strategie bevat de aanpak van VTH-taken, met een risicoanalyse en een prioriteitenstelling om te zorgen voor een gelijk speelveld en een gezonde leefomgeving. De strategie moet jaarlijks worden vertaald naar een regionaal *uitvoeringsprogramma*, waarin duidelijk staat welke werkzaamheden er worden uitgevoerd, door wie en met welke intensiteit. Bovendien schrijft de wet voor dat overheden jaarlijks in een *evaluatierapportage* rapporteren in hoeverre de uitvoering van VTH-taken heeft bijgedragen aan de gestelde doelen. Deze evaluatie moet inzicht geven in de effectiviteit van het beleid en biedt aanknopingspunten voor verbetering en bijsturing. In Figuur 4 en op het titelblad van dit hoofdstuk op [pagina 12](#) is het model schematisch weergegeven.



Figuur 4. Schematische weergave van de beleids- en uitvoeringscyclus.

Uit eerdere onderzoeken

De verschillende rapportages van begin jaren 20 van deze eeuw logen er niet om, de regionale strategische uitvoering en handhaving in Nederland liet te wensen over. Van Aartsen constateerde in 2021 in zijn rapport *Om de leefomgeving over de beleidscyclus: 'De huidige governance leidt ertoe dat de toezicht- en handhavingsstrategie een optelsom is van lokale prioriteiten en wensen, in plaats van dat lokale prioriteiten een afgeleide zijn van een regionale handhavingsstrategie, die in samenspraak tussen gemeenten en met betrokkenheid van gemeenteraden tot stand moet komen.'*¹⁰ Het rapport *Omgevingsdiensten in beeld 2021* adviseert een concrete aanpak om de strategische cyclus op basis van de regionale vraagstukken gezamenlijk in te richten waarin de programmering van werkzaamheden van de omgevingsdiensten wordt gebaseerd op een gezamenlijke risicoanalyse op regionaal niveau, waarin ruimte is voor het aanpakken van landelijke prioriteiten.¹¹

Ervaringen onder de stelselpartijen

Gesprekspartners van een aantal omgevingsdiensten, gemeenten en provincies geven aan dat hun regio van ver moest komen op het gebied van strategische uitvoering en handhaving. Dit komt overeen met het beeld dat uit de hiervoor genoemde onderzoeken naar voren komt. In een aantal regio's had het (verplicht) oprichten van de omgevingsdienst veel voeten in de aarde. Het ging niet van harte, de deelnemers lagen inhoudelijk niet op één lijn, of er was te weinig (financiële) capaciteit om de strategische beleidscyclus professioneel in te richten. Daardoor waren er grote verschillen zichtbaar wat betreft het niveau en de aanpak van beleids- en uitvoeringscycli tussen regio's, maar ook binnen regio's.

In sommige delen van het land werd al eerder met een milieudienst gewerkt of schakelden de decentrale overheden van nature al over de prioriteiten op milieugebied. Er zijn dus ook regio's waarin al langer goed wordt samengewerkt, ook met de strafrechtelijke partners, en waar de beleids- en uitvoeringscyclus aan elkaar verbonden zijn.

2.1.2 Wat heeft het IBP VTH (en andere ontwikkelingen) gebracht?

Het IBP VTH heeft nadrukkelijk ingezet op het verbeteren van de strategische uitvoering en handhaving, mede op advies van de verschillende stelsevaluaties en het rapport van commissie Van Aartsen. Een belangrijk product is de *Handreiking regionale beleidscyclus*.¹² Deze handreiking biedt een leidraad voor het gezamenlijk opstellen van de beleids- en uitvoeringscyclus met de verschillende relevante VTH-partners in een regio. Deze handreiking maakt inzichtelijk welke onderdelen verplicht of aan te raden zijn per stap van de beleids- en uitvoeringscyclus. Zoals in de introductie van dit hoofdstuk aangegeven, is deze cyclus niet nieuw, maar deze handreiking brengt een aantal aanscherpingen.

De traditionele afkorting VTH is in de handreiking uitgebreid met de 'A' van Advisering. Hiermee wordt bedoeld dat omgevingsdiensten niet alleen uitvoerders zijn, maar ook een strategische adviesrol vervullen richting gemeenten en provincies. De handreiking zegt hierover: *'Advisering is geen basistaak, echter gezien het toenemende belang van deze taak na inwerkingtreding van de Omgevingswet, bereiden omgevingsdiensten zich voor op de verdere professionele ontwikkeling van de adviestaak. Omgevingsdiensten worden door opdrachtgevers steeds vaker gevraagd als adviseur in het kader van de Omgevingswet of de landelijke en provinciale opgaven. Advies bij het opstellen van omgevingsplannen is hier een voorbeeld van.'*¹³

In de handreiking is tevens de verschuiving opgenomen van sturing op output naar sturing op outcome. Hierbij worden de doelen vertaald naar effecten in de praktijk, in plaats van aantallen inspecties, verleende vergunningen en ureninzet. De handreiking zegt over dit streven: *'Outcome is het effect of resultaat dat wordt bereikt door het leveren van een bepaalde output. Het meet de impact van de output op de doelstellingen van een organisatie, de behoeften van klanten of de verwachtingen van stakeholders.'*¹⁴ Het IPO heeft een handreiking voor outcome-gericht werken en rapporteren op laten stellen.¹⁵

¹² IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus.

¹³ IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 39.

¹⁴ IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 60.

¹⁵ IPO (2023), rapport Handreiking Outcome-gericht werken.

¹⁰ Commissie Van Aartsen (2021), *Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*.

¹¹ Twynstra Gudde en SPPS (2021), *Omgevingsdiensten in beeld 2021*.

De handreiking benadrukt ook het belang van samenwerking tussen stelselpartners, zoals gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, waterschappen en de strafrechtketen. De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer worden expliciet uitgewerkt, zodat de samenwerking transparanter en krachtiger wordt. Voor bijvoorbeeld de samenwerking met strafrecht is een samenwerkingsmodel met bijbehorende overlegstructuur opgenomen in de handreiking, zie *Hoofdstuk 6* voor een uitgebreide uitleg en ervaringen in de praktijk.

Na afloop van het IBP VTH zijn door de stelselpartijen bestuurlijke samenwerkingsafspraken gemaakt. Het IPO werkt aan een implementatietraject van een aantal onderdelen uit de regionale beleids- en uitvoeringscyclus ontwikkeld door het IBP VTH. Het doel van het traject is dat de VTH-stelselpartners ondersteund worden bij de implementatie van de *Handreiking regionale beleidscyclus*. Het implementatietraject ziet op vier onderdelen: de provincie, gemeenten en omgevingsdiensten informeren over en ondersteunen bij de implementatie van de *Handreiking regionale beleidscyclus*, de samenwerking met de strafrechtketen en de waterschappen verstevigen in de regio, ondersteuning bieden bij de advisering door omgevingsdiensten, en outcome-gericht werken concretiseren.

Het ministerie van IenW bereidt bovendien een wetswijziging rond de versterking van VTH voor. Met deze wetswijziging beoogt het ministerie de ingezette beweging naar een stelselversterking beter te borgen door een wettelijke grondslag te bieden voor de afspraken die gemaakt zijn. De wetswijziging is 16 september 2025 in consultatie gegaan.¹⁶

Uit eerdere onderzoeken

De Rode Draden-rapportage, de overkoepelende rapportage van de eerste ronde visitaties bij alle omgevingsdiensten in het land, stelt dat omgevingsdiensten steeds vaker risicogericht werken op basis van een regionale risicoanalyse, opgesteld en vastgesteld met betrokken deelnemers en soms aangevuld met een contextanalyse.

De Rode Draden-rapportage concludeert onder meer dat veel omgevingsdiensten inmiddels een heldere en gedragen toekomstvisie ontwikkeld hebben en dat deze steeds vaker wordt uitgewerkt in een meerjarige strategie. *‘Zonder een duidelijke visie is het onmogelijk om prioriteiten te stellen en alert en effectief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.’* De rapportage stelt dat steeds meer directies gesprekken aangaan met hun besturen over een toekomstvisie en bijbehorend beleid. In het verleden

was er veel terughoudendheid om dat gesprek te starten vanuit het uitgangspunt dat het bepalen van beleid voorbehouden is aan het bevoegd gezag.¹⁷

De Rode Draden-rapportage constateert dat indicatoren die inzicht bieden in de prestaties van de betrokken partijen in het stelsel en meer geënt zijn op outcome-sturing en maatschappelijke effect, inderdaad nog in ontwikkeling zijn. Sommige (meestal grotere) omgevingsdiensten rapporteren niet alleen meer over aantallen van bijvoorbeeld vergunningen en inspecties, maar stellen integrale rapportages op waarin ruimte is voor maatschappelijke effecten, outcome, en thema-analyses. In *Omgevingsdiensten in Beeld 2023* werd geconstateerd dat de verantwoording met een meer outcome-gerichte benadering kon worden verbeterd.

Tijdens de visitaties wordt op het gebied van monitoring en evaluatie gezien dat omgevingsdiensten steeds vaker hun risico-aanpak evalueren en dynamische risicomodellen introduceren, waarbij factoren als naleefgedrag zijn opgenomen en er ook nadrukkelijker op regionale risico's wordt gestuurd.

Uit individuele visitatierapportages blijkt nog wel dat enkele omgevingsdiensten verouderde methodieken gebruiken voor hun risicoanalyses. Veel omgevingsdiensten hebben de intentie tot informatiegestuurd werken, maar realiseren dit nog niet in de praktijk. Veel individuele visitatierapportages constateren dat de datahuishouding nog niet op orde is en dat dit de kwaliteit van monitoring belemmert.

Ervaringen onder de stelselpartijen

De handreiking is positief ontvangen door de stelselpartijen. In veel regio's wordt de huidige beleids- en uitvoeringscyclus met de handreiking in de hand onder de loep genomen of worden daar stappen toe opgesteld. Het gezamenlijk met deelnemers komen tot een uitvoerings- en handhavingsstrategie geeft volgens gesprekspartners de kans om samen het gesprek goed aan te gaan wat hun regio typeert en wat dat betekent voor hun VTH doelen. Eén van de gesproken regio's heeft bijvoorbeeld een zeer agrarisch karakter met veel stikstofproblematiek. Die regio had eerst een, naar eigen zeggen, algemeen en weinig concreet beleid. Het gezamenlijk inrichten van de strategische cyclus zorgde voor betere aansluiting op hun regionale vraagstukken. Andere regio's huisvesten weer veel bedrijven gericht op toerisme en (verblijfs)recreatie of juist veel (chemische) industrie. Dergelijke kenmerken geven inkleuring aan de regionale vraagstukken.

¹⁶ Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Maatregelen en wetsvoorstel versterking VTH, 8 mei 2025.

¹⁷ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

Ondanks dat overal de meerwaarde van een goed ingerichte draaiende beleids- en uitvoeringscyclus wordt gezien, wordt uit de gesprekken duidelijk dat op veel plekken de implementatie nog (grotendeels) moet volgen. Sommigen (decentrale) overheden wachten tot de looptermijnen van hun huidige strategische stukken aflopen en een aantal stellen nog steeds vooral eenzijdig hun beleid op, zonder medeoverheden en andere VTH-partners daarbij te betrekken. Hierdoor is er in het gehele land nog een wereld te winnen als het gaat om een soepele beleidscyclus.

Uit zowel de gesprekken als de vragenlijsten blijkt dat vrijwel alle overheden momenteel grotendeels voldoen aan de wettelijke procescriteria (zie ook paragraaf 2.2). Uit de gesprekken komt dat een gemeente een enkele keer per abuis een onderdeel niet op tijd had geactualiseerd of vastgesteld, maar dat er in de regel aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Hierdoor wordt aan de procesmatige randvoorwaarden in principe voldaan.

Het verschilt dus per regio of overheden gezamenlijk optrekken bij de beleidsvorming. Gesprekspartners vanuit vrijwel alle stelselpartijen, waaronder gemeenten zelf, merken op dat vooral gemeenten soms moeite hebben om meerjarig beleid en handhaving structureel op elkaar af te stemmen. Hierbij speelt niet alleen de complexiteit van wettelijke taken een rol, maar ook de vraag of raadsleden voldoende betrokken zijn bij de beleidsvorming rond VTH, zie ook [Hoofdstuk 4](#) over de *checks and balances* in het stelsel.

Er bestaan ook regionale verschillen wat betreft de positie die de omgevingsdienst krijgt binnen de strategische cyclus, blijkt uit de gesprekken. In sommige regio's zitten omgevingsdiensten als volwaardig (sparring)partner aan tafel, in andere regio's krijgen zij eenzijdig te horen wat hun opdracht voor het komende jaar wordt. Deze situatie blijkt soms historisch zo gegroeid. Sommige omgevingsdiensten zijn ingericht als uitvoeringsdienst, zonder strategische of beleidsruimte. Andere omgevingsdiensten hebben een positie als volwaardig partner in de fysieke leefomgeving; soms zijn zij bewust door de deelnemers op deze manier ingericht en soms hebben zij zelf die rol aangenomen door een proactieve houding en het kunnen vrijmaken van voldoende middelen. Er bestaat dan ook een grote verscheidenheid tussen de diensten en hun opdrachtgevers wat betreft de mate waarin ambtelijke overlegstructuren ad hoc of structureel zijn ingericht. De bestuurlijke lijn is redelijk uniform, door de wettelijke voorschriften voor gemeenschappelijke regelingen en hun besluitvormingsprocessen. Er zijn in het land grote ontwikkelingen zichtbaar bij omgevingsdiensten. Sommige zijn door het IBP VTH geïnitieerd, sommige waren al vóór het IBP VTH ingezet.

Een aantal gesprekspartners geven aan dat de beleids- en uitvoeringscyclus bij hen in de regio nog niet goed aan elkaar verbonden is. De strategische cyclus wordt dan separaat bij het bevoegd gezag ingericht, waarbij soms bijna automatisch oude teksten en beleidsdoelen hergebruikt worden. De uitvoeringscyclus wordt dan zelfstandig door de omgevingsdienst gedraaid, zonder dat er een goede overdracht plaatsvindt van de signalen uit het veld naar de strategische cyclus.

De positie van de volksvertegenwoordigende organen in de strategische cyclus laat vaak te wensen over, met ongenoegen en een gevoel van gripverlies bij de politiek tot gevolg. [Hoofdstuk 5](#) over de *checks and balances* gaat hier dieper op in. Voor de taken die bevoegde gezagen zelf uitvoeren, geven verschillende gesprekspartners aan dat daar niet altijd een volwaardige beleids- en uitvoeringscyclus voor is ingericht.

De in het IBP VTH expliciet toegevoegde 'A' van 'advies' wordt in de praktijk wisselend ingevuld. Bij veel diensten is deze invulling wel in ontwikkeling. Op veel plekken worden gesprekken gevoerd op welke manier deze taak ingebed kan worden in de diensten en de processen. Hier is vaak een extra investering of het invoeren van een andere financieringssystematiek voor nodig. Met een strakke PxQ-financieringssysteematiek, waarbij er per uur wordt afgerekend, is het vrijwel onmogelijk om een stevige adviesrol in te nemen als uitvoeringsorganisatie.

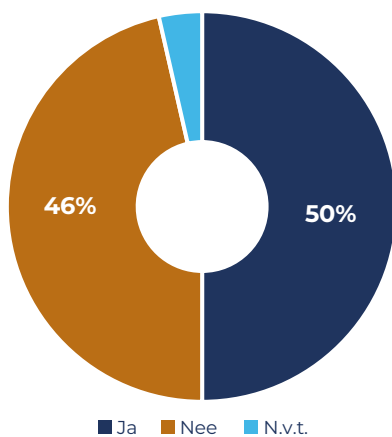
Huidige stand van zaken van de vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus

In de vragenlijst aan de omgevingsdiensten, provincies en rijksinspecties is een aantal vragen gesteld over de (wettelijke) basisvereisten voor het inrichten van de beleids- en uitvoeringscyclus. Alle omgevingsdiensten geven aan dat er door de deelnemers een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie is vastgesteld. In twee van de gevallen bevat die uitvoerings- en handhavingsstrategie geen regionale risicoanalyse voor het verrichten van de werkzaamheden. Eén omgevingsdienst geeft aan dat de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor het jaar 2024 niet is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma (waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht).

Hieruit is af te leiden dat vrijwel alle bevoegde gezagen de voornaamste wettelijke procescriteria op orde hebben. Dit komt overeen met de beelden die uit de gesprekken naar voren kwamen. In de toelichtingsruimte is meermaals aangegeven dat er in de betreffende regio ofwel net is gestart met een gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsstrategie, ofwel dat

daartoe stappen worden gezet. In sommige regio's is er nog geen sprake van een gezamenlijke regionale beleidscyclus, maar hebben (een deel van) de bevoegde gezagen hun eigen uitvoerings- en handavingsdocumenten.

In de helft van de gevallen waarin er een uitvoeringsprogramma voor 2024 is vastgesteld, is het programma afgestemd met de instanties belast met strafrechtelijke handhaving. Deze uitkomst is weergegeven in Figuur 5. Soms is dit alleen met het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), soms ook met het OM en de politie. In *Hoofdstuk 6* wordt dieper ingegaan op de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht.



Figuur 5 Weergave van de beantwoording door omgevingsdiensten of het uitvoeringsprogramma is afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving

Vooraf in de monitorings- en evaluatiestap van het beleids- en uitvoeringscyclusmodel lijkt nog veel winst te behalen. In de toelichting geven enkele provincies aan dat de monitoring (meestal met een vast aantal voortgangsrapportages per jaar) bij hen voornamelijk is gebaseerd op 'output' en weinig gericht is op gerealiseerde 'outcome'. Ook lukt het nog niet bij alle omgevingsdiensten om hun beschikbare data rechtstreeks aan te laten sluiten op de strategische doelen uit hun uitvoerings- en handavingsstrategie.

Voor de VTH-taken die door de provincies zelf worden uitgevoerd, en dus niet zijn overgedragen aan een omgevingsdienst, ontstaat uit de antwoorden een iets ander beeld. Twee van de twaalf provincies geven aan dat de betreffende provincie geen uitvoerings- en handavingsstrategie heeft vastgesteld voor de VTH-taken die zij zelf uitvoert. In één van die twee gevallen geeft de provincie aan dat zij vrijwel al haar VTH taken laat uitvoeren door de omgevingsdienst en dat voor die kleine overgebleven taak geen afzonderlijke uitvoerings- en handavingsstrategie is vastgesteld. De andere provincie waar nog geen uitvoerings- en handavingsstrategie is vastgesteld, geeft aan daar wel aan te werken en dat het de verwachting is dat deze volgend voorjaar gereed is.

2.2 Systeem – praktijk

Voor het koppelmoment systeem – praktijk gaat het voor deze KSF met name om de vraag of het ingerichte systeem in de praktijk wordt toegepast zoals bedoeld. We hebben hiervoor relevante rapportages geraadpleegd en vroegen de stelselpartijen daarvoor langs de lijnen van de beleids- en uitvoeringscyclus naar succesverhalen en knelpunten in de praktijk.

2.2.1 Praktijk

Ervaringen onder de stelselpartijen

Zoals naar voren kwam in paragraaf 2.1.2 over het IBP VTH is de implementatie op dit onderdeel nog in volle gang. Het IBP VTH is afgelopen, maar de uiteindelijke effecten op de uitvoeringspraktijk moeten de komende jaren blijken. De implementatie zal van sommige regio's en stelselpartijen veel vergen, maar de gesprekspartners zijn optimistisch over de haalbaarheid.

Veel gesprekspartners geven aan dat het functioneren van de beleids- en uitvoeringscyclus bij met name lokale overheden vaak afhankelijk is van enkele ambtelijke of bestuurlijke drijvende krachten. De krappe arbeidsmarkt is hier soms een storend element. In sommige gevallen valt bij personeelsverloop de beleidsmatige, strategische kant stil. Voor omgevingsdiensten is dit soms lastig, het is namelijk aan de bevoegde gezagen om de strategische kant in te vullen. Dit laat een kwetsbaarheid in het stelsel zien.

In de praktijk blijkt outcome-gericht doelen stellen, werken, monitoren en evalueren uitdagend. In het land leven verschillende opvattingen over de haalbaarheid van sturing gericht op outcome. Het is uiteraard makkelijker om het aantal inspecties te tellen en te rapporteren aan het einde van het jaar, dan de uitkomsten in de leefomgeving weer te geven. Tegelijkertijd zeggen die getallen niet veel over het behaalde effect in termen van kwaliteit van de leefomgeving. Maar het is moeilijk om te zeggen wat er aan incidenten en lozingen is voorkomen en dus wat de winst voor de leefomgeving is door de inzet van VTHA. Ook op dit onderdeel zal er ondersteuning geboden worden door het implementatietraject dat getrokken wordt door het IPO, mede in opdracht van het ministerie van IenW.

Door de verschillende taken van de ILT, waaronder VTH-uitvoeringstaken ten aanzien van het ministerie van Defensie, is de inrichting van een overkoepelende beleids- en uitvoeringscyclus complex. Voor de VTH-taken ten aanzien van het ministerie van Defensie zijn de verschillende noodzakelijke onderdelen volgens gesprekspartners naar behoren ingericht. Waar nodig wordt de aanpak aangevuld, bijvoorbeeld naar aanleiding van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken.

Huidige stand van zaken van de vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus

Het beeld uit de gesprekken komt grotendeels overeen met het beeld uit de vragenlijsten, namelijk dat nagenoeg alle bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties aan de wettelijke vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus voldoen. Er is slechts één omgevingsdienst die aangeeft dat toezicht en handhaving niet (volledig) worden uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie. De dienst licht dat als volgt toe: *‘De systematiek wordt gebruikt, maar er zijn niet voldoende middelen vanuit de gemeenten aanwezig om hiervoor voldoende capaciteit te krijgen. Daardoor kunnen niet alle werkzaamheden vanuit deze strategie gedaan worden en worden hier binnen prioriteiten gemaakt over wat wel en niet gedaan wordt.’*

Bij slechts één van de provincies wordt toezicht en handhaving niet conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgevoerd. De uitleg daarbij is dat er wel een uitvoerings- en handhavingsstrategie is voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert, maar niet voor de taken die die provincie zelf uitvoert. Op dit moment loopt daar een actualisatieproces.

Beleids- en uitvoeringscyclus bij de ILT (voornamelijk voor VTH-taken defensie)

De ILT heeft voor de VTH-werkzaamheden met betrekking tot defensie net als in 2023 een vastgestelde en actuele uitvoerings- en handhavingsstrategie. Deze strategie bevat een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden en wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zullen worden verricht. De uitvoering van het defensietoezicht door de ILT vindt plaats aan de hand van een handhavingsuitvoeringsplan en de LHSO. De Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht ILT wordt toegepast bij de handhaving. Strafrechtelijke handhaving ligt bij de Koninklijke Marchaussee, maar is in 2024 in de praktijk niet aan de orde geweest. Het ministerie van IenW heeft over het jaar 2024 geen evaluatierapportage opgesteld over de mate waarin er uitvoering is gegeven aan dit uitvoeringsprogramma en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen. De ILT heeft over deze activiteiten gerapporteerd in hun jaarverslag over 2024.¹⁸

2.3 Tussenconclusie

De strategische uitvoering en handhaving lieten eerder op veel plekken in het land te wensen over. Het rapport Van Aartsen en andere onderzoeken, en de hieruit voortvloeiende maatregelen die geïnitieerd zijn door het IBP VTH, hebben gezorgd voor een impuls ten aanzien van de beleids- en uitvoeringscyclus. De *Handreiking regionale beleidscyclus* is hierbij zeer behulpzaam.

Veel regio's zijn nog niet zo ver dat alle zeven onderdelen van de cyclus volwaardig worden doorlopen en met elkaar verbonden zijn. Dit zorgt in de praktijk soms eerder voor een situatie van twee losstaande draaiende cirkels dan een verbonden 'acht'.

Als de bevindingen langs het theoretisch (ont)koppelmodel gelegd worden, is te constateren dat er hard wordt gewerkt op het koppelmoment tussen *doel en systeem*. De cycli worden ingericht en de verschillende partners weten elkaar steeds vaker te vinden, waardoor het systeem steeds beter aansluit op de doelen.

Doordat er op veel plekken in het land nog volop wordt gesleuteld aan het systeem, zijn *systeem en praktijk* vaak nog (deels) ontkoppeld. Het is op zichzelf logisch dat de praktijk pas kan volgen als het systeem uitkristalliseert. Dat systeem en praktijk nog niet goed gekoppeld zijn, betekent overigens niet dat er in de praktijk op dit moment niet hard wordt gewerkt aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

Uit de bevindingen zijn een aantal verbeterpunten naar voren gekomen. Versterking van de beleids- en strategische kant bij gemeenten is een breed gedeelde wens onder stelselpartijen. Capaciteit en ruimte voor het invullen van advisering en beleidsadvies bij omgevingsdiensten is cruciaal om de verbinding te versterken tussen de uitvoering, beleid en strategie.



HOOFDSTUK 3.

Doeltreffende uitvoering van VTH-taken

Zonder robuuste organisaties geen doeltreffende VTH-uitvoering



Figuur 6. **Het (ont)koppelmodel met bijpassende vragen over doeltreffende uitvoering.**

De kwaliteit en robuustheid van organisaties bepalen mede hoe goed hun VTH-taken worden uitgevoerd en gehandhaafd, en daarmee hun bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving.¹⁹

Dit hoofdstuk gaat daarom over de doeltreffende uitvoering door de stelselpartijen. Op het gebied van het systeem betekent dit dat er eisen zijn geformuleerd aan de robuustheid van de taakuitvoering van de uitvoeringsorganisaties. Op het gebied van de praktijk gaat het over de vraag of er aan deze robuustheidseisen wordt voldaan en of de uitvoering daadwerkelijk doeltreffend is. Deze koppelmomenten met bijbehorende vragen zijn schematisch weergegeven in figuur 6.

In de volgende paragrafen worden eerst de vereisten voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie beschreven. Vervolgens beschrijven de paragrafen wat er in eerdere onderzoeken geschreven staat over het voldoen aan die vereisten, wat het IBP VTH vervolgens heeft ontwikkeld in reactie daarop en hoe dat wordt ervaren door de verschillende stelselpartijen.

3.1 Doel – System

Het Omgevingsbesluit schrijft voor dat de bevoegde gezagen hun organisatie zodanig inrichten dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handhavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd.²⁰ Bovendien moeten de bevoegde gezagen zorgen voor voldoende financiële en personele middelen daarvoor.²¹ Deze vereisten, die gaan over het koppelmoment tussen doel en systeem, worden hieronder kort opgesomd en toegelicht. Het betreft de organisatie-inrichting in het algemeen, het voldoen aan kwaliteitscriteria, een onafhankelijke uitvoering, het zorgen voor voldoende mensen en middelen voor de uitvoering, en de overdracht van het basistakenpakket.

Hieronder worden bij deze vereisten steeds eerst de constatering uit de onderzoeken besproken en vervolgens de reactie vanuit het IBP VTH daarop. Ook worden de eerste ervaringen met deze ontwikkelingen gedeeld die uit de gesprekken naar voren kwamen.

¹⁹ Ministerie van IenW (2024), Proefversie Staat van VTH, p. 17.

²⁰ Artikel 13.9 lid 1 Omgevingsbesluit.

²¹ Artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

Uit eerdere onderzoeken

De rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen over het VTH-stelsel hebben opbouwende, maar ook een aantal kritische signalen gegeven. De stelselpartijen voldeden niet over de gehele linie aan (het wettelijke minimum voor) een doeltreffende uitvoering. Het ging met name over de robuustheid, onafhankelijkheid en wijze van financiering van de uitvoering.

De commissie Van Aartsen stelde ten aanzien van de uitvoering van de VTH-taken een aanzienlijke mate van fragmentatie en vrijblijvendheid vast. Deze vaststelling ging over het gehele stelsel, maar in het bijzonder over het *functioneren van de omgevingsdiensten*.

Gesprekspartners benadrukten het belang van een robuuste en goed ingerichte dienst om wettelijke taken adequaat te kunnen uitvoeren. De Rode Draden-rapportage stelt hierover: *‘De conclusie is dat de doorontwikkeling van omgevingsdiensten vraagt om gericht te investeren, niet alleen in capaciteit en middelen, maar ook in bestuurlijk draagvlak, daadkracht en commitment. Omgevingsdiensten kunnen alleen dan als gangmaker een voortrekkersrol vervullen.’*²²

De commissie Van Aartsen constateerde dat niet alle gemeenten een verordening hadden vastgesteld en zich daarmee ook niet aan de *kwaliteitscriteria* hadden verbonden. Uit *Omgevingsdiensten in beeld 2023* kwam naar voren dat in 2023 van slechts zeven omgevingsdiensten alle deelnemers de op dat moment geldende kwaliteitscriteria in hun verordening hadden opgenomen.²³

Hoewel de overdracht van de basistaken wettelijk is voorgeschreven, bleek uit *Omgevingsdiensten in beeld 2023* dat bij vijf omgevingsdiensten nog niet door alle deelnemers alle basistaken waren ingebracht.²⁴

De financieringssystematiek leidt niet vanzelf tot robuuste omgevingsdiensten. De middelen die gemeenten en provincies beschikbaar stelden, waren vaak gebaseerd op een zogeheten outputfinanciering, een model waarin het aantal uitgevoerde inspecties, vergunningprocedures of adviezen leidend was. Het was volgens commissie Van Aartsen aannemelijk dat de toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidde tot keuzes in de af te nemen dienstverlening, zoals het aantal uren toezicht en handhaving. De commissie Van Aartsen pleitte daarom bijvoorbeeld voor een landelijke normfinanciering.²⁵

In januari 2025 stelde de ILT in haar position paper *Keuzes nodig voor versterking VTH-stelsel* dat onafhankelijkheid van omgevingsdiensten en financieringssystematiek nog steeds urgente vraagstukken zijn.²⁶ Als voorbeeld wordt het risico van sturen op financiën genoemd, wat overeenkomt met de bevindingen van de commissie Van Aartsen. Doordat omgevingsdiensten werken vanuit de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer, kan volgens de ILT het belang van de leefomgeving ondergeschikt raken aan andere belangen. De Rode Draden-rapportage zegt hierover: *‘Verder blijkt dat ondanks formele mandaten in een aantal gevallen lokale bestuurders het moeilijk vinden om de nodige distantie te houden tot de uitvoering, wat het gezag van een omgevingsdienst kan aantasten. Ook kwamen in een paar visitaties voorbeelden van bestuurlijke beïnvloeding ter sprake.’*²⁷

3.1.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkelde producten uit het IBP VTH en de eerste ervaringen ermee die zijn meegegeven in de gesprekken en vragenlijsten.

Robuuste organisatie-inrichting

Pijler 1 van het IBP VTH richtte zich als reactie op de oproep van de commissie Van Aartsen op het versterken van de omgevingsdiensten, om zo bij te dragen aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Eén van de vier werkgroepen van deze pijler heeft zich gericht op het *robuust maken van omgevingsdiensten*. De diensten moeten namelijk in staat zijn om zelfstandig, effectief en wendbaar hun taken uit te voeren, ook in tijden van verandering. Om dit te realiseren zijn *robuustheidscriteria* vastgesteld, die als ondergrens gelden voor alle omgevingsdiensten in Nederland. Dit geeft uitvoering aan de aanbeveling van commissie Van Aartsen om tot een ‘kritische massa’ te komen voor omgevingsdiensten. De aanname hierbij was dat er een belangrijke stap gezet zou zijn naar een doeltreffende uitvoering, als er voldaan zou worden aan deze robuustheidscriteria.

In september 2023 hebben de omgevingsdiensten een zelftoets op basis van deze criteria en opgestelde randvoorwaarden moeten aanleveren bij het ministerie van IenW. Voor april 2024 hebben ze, als ze niet slaagden voor die toets, een plan van aanpak richting robuustheid aangeleverd. Deze zijn beoordeeld door het ministerie. De uitvoering ervan wordt gemonitord door middel van voortgangsrapportages.

22 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 12.

23 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.

24 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

25 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 46.

26 ILT (2025), Versterking VTH—stelsel: Noodzakelijke Keuzes.

27 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage,

Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 24.

Eind 2024 en in het voorjaar van 2025 hebben alle omgevingsdiensten, behoudens de reeds robuust bevonden omgevingsdiensten, een voortgangsrapportage ingediend bij het ministerie. In april 2025 en september 2025 heeft de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu de Tweede Kamer over de uitkomsten geïnformeerd. In september 2025 zijn Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Brabant Noord, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en Omgevingsdienst Regio Arnhem robuust bevonden door het ministerie en zullen er naar verwachting nog 15 omgevingsdiensten volgen voor april 2026.²⁸

De robuustheidscriteria en de daarvoor gestelde deadlines hebben volgens gesprekspartners veel teweeggebracht. Er werd een beweging in gang gezet die individuele bevoegde gezagen en omgevingsdiensten niet voor elkaar hadden gekregen. Uit de gesprekken met omgevingsdiensten en uit begrotingen van omgevingsdiensten blijkt dat veel bevoegde gezagen zijn gaan investeren in hun omgevingsdiensten, in sommige regio's die wij hebben gesproken was daar al mee begonnen en was het IBP VTH een welkome aanvulling of steuntje in de rug.

Dat neemt niet weg dat sommige deelnemers, volgens een aantal gesproken omgevingsdiensten en enkele bevoegde gezagen, de robuustheidscriteria ter discussie blijven stellen. Dat belemmert het zetten van stappen richting een robuuste omgevingsdienst. Door deze onzekerheid wordt er niet (voldoende) geïnvesteerd in de inrichting van die diensten en kunnen zij niet verder. De Rode Draden-rapportage bevestigt dit beeld: *'In de visitaties wordt duidelijk dat de omgevingsdiensten voor hun functioneren in het VTH-stelsel een grote afhankelijkheid van hun besturen hebben. In een aantal besturen bestaat (nog) geen draagvlak voor een ontwikkeling naar volwaardige omgevingsdiensten in de zin van de Omgevingswet en het IBP-VTH. Dit heeft vergaande gevolgen voor de doorontwikkeling van de omgevingsdiensten.'*²⁹

Terwijl grotere diensten toegang hebben tot gespecialiseerde expertise, kampen kleinere diensten volgens de gesprekspartners met uitdagingen bij het realiseren van robuustheid. Veel gesprekspartners van decentrale overheden en uitvoeringsdiensten zien een rol voor het Rijk en provincies om decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties hierbij (financieel) te ondersteunen. Dit kan volgens hen ook door duidelijke en uniforme prestatieafspraken, inclusief consequenties als hier niet aan wordt voldaan. Er zijn, mede naar aanleiding van het IBP VTH, enkele

fusies tussen omgevingsdiensten in gang gezet. Sommige gesprekspartners vinden dat de Rijksoverheid hier druk op zou moeten blijven zetten.

Gesprekspartners geven aan dat er een grote nadruk ligt op het voldoen aan de gestelde eisen door omgevingsdiensten, onder andere door de robuustheidscriteria en de onderzoeken naar het stelsel, terwijl dit niet altijd geldt voor andere belangrijke spelers in het stelsel zoals decentrale overheden en rijksinspecties.

Financieringssystematiek

Een aparte werkgroep binnen Pijler 1 van het IBP VTH boog zich over de financieringssystematiek voor omgevingsdiensten.³⁰ In plaats van outputgericht werken, is er gekozen voor een opgavegerichte en meerjarige aanpak. De financiering is dan gekoppeld aan regionale ambities en takenpakketten, waardoor omgevingsdiensten stabiel en professioneler kunnen opereren. Transparantie en uniformiteit kunnen worden vergroot door het ontwikkelen van een landelijke producten- en dienstencatalogus, en hoewel landelijke normfinanciering juridisch niet haalbaar bleek, biedt het nieuwe model volgens gesprekspartners wel richting voor robuustheid en kwaliteit.

Gesprekspartners, vanuit met name omgevingsdiensten maar ook enkele bevoegde gezagen, benadrukken dat consistente financiële afspraken onmisbaar zijn voor robuuste diensten. Enkele gesprekspartners pleitten nadrukkelijk wel voor het instellen van minimumnormen voor bijdragen, afgestemd op het economische profiel van een regio. Hiermee kan volgens hen gegarandeerd worden dat basisfunctionaliteiten, zoals toezicht op milieu of brandveiligheid, gewaarborgd blijven.

Onafhankelijke uitvoering

Het IBP VTH heeft een modelmandaat ontwikkeld. Dat mandaat is een uniform besluitvormingskader dat gemeenten en provincies kunnen gebruiken om bevoegdheden te mandateren aan omgevingsdiensten. Het doel is om ervoor te zorgen dat omgevingsdiensten hun taken en onafhankelijk kunnen uitvoeren. Het modelmandaat zorgt met name voor beslisbevoegdheid bij de omgevingsdienst: zij voeren het hele VTH-proces uit, inclusief bezwaar en beroep.

28 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief voortgang monitoring robuuste omgevingsdiensten.

29 Om Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

30 IBP VTH Pijler 1 (2024), Rapportage Financieringssystematiek omgevingsdiensten.

De VNG coördineert de implementatie van het modelmandaat als onderdeel van de bredere samenwerkingsafspraken binnen het IBP VTH. In de gesprekken wordt door gesprekspartners van omgevingsdiensten en de rijksinspecties aangegeven dat ze het gevoel hebben onafhankelijk genoeg te kunnen opereren.

Uit de vragenlijst voor omgevingsdiensten blijkt dat bij twee van de omgevingsdiensten alle deelnemers het nieuwe modelmandaat uit het IBP VTH hebben vastgesteld. Sommigen zijn daar bijna, bij één omgevingsdienst hoeft nog maar één deelnemer het modelmandaat vast te stellen. Achttien omgevingsdiensten geven aan dat er in hun regio een eigen uniform mandaat wordt gehanteerd (en dus niet het modelmandaat uit het IBP VTH), waarvan er bij één omgevingsdienst uit de toelichting blijkt dat twee van hun deelnemers de handhavingszaken niet in mandaat geven.

De vragenlijst van de provincies bevestigt dat beeld, slechts één van de provincies heeft het modelmandaat van het IBP VTH vastgesteld. Als toelichting geven de meeste provincies dat zij wel een mandaat hebben dat sterk overeenkomt met het modelmandaat. Vier provincies geven aan het voornemen te hebben om te kijken naar vaststelling van het modelmandaat.

In de gesprekken kwam naar voren dat onafhankelijkheid in de praktijk naar de mening van de stelselpartijen vaak goed gaat. De gesproken uitvoeringsorganisaties kunnen vaak goed uit de voeten met hun mandaat en dit is vaak door alle deelnemers gegeven.

3.2 Systeem – praktijk

Voor het koppelmoment systeem – praktijk is het relevant in hoeverre stelselpartijen hun taken uitvoeren in de praktijk. In de gesprekken zijn de stelselpartijen daarnaar gevraagd. Om de uitvoering door uitvoeringsinstanties in kaart te brengen, zijn de gesproken stelselpartners bevroegd naar de uitvoering en zijn een aantal gegevens kwantitatief uitgevraagd bij de omgevingsdiensten, de provincies en de rijksinspecties. De uitgezette vragenlijsten zijn opgenomen in Bijlage 3.

Aantallen activiteiten

Omgevingsdiensten in beeld 2021 en 2023 rapporteerden de aantallen inrichtingen per omgevingsdienst. *Omgevingsdiensten in beeld 2023* voorspelde dat de beschrijving van trends in het volgende tweejaarlijkse onderzoek naar het VTH-stelsel lastiger zou worden, omdat toen inrichtingen centraal stonden en vanaf 2024 milieubelastende activiteiten (mba's).³¹ Om in kaart te brengen hoeveel mba's er tot nu toe worden geregistreerd en hoe ver omgevingsdiensten met die omzetting zijn, zijn de aantallen wel uitgevraagd. Van de 28 omgevingsdiensten geven er 16 expliciet in de toelichting aan dat de overgang naar mba's onder de Omgevingswet nog niet is voltooid en dat ze nog geen actueel overzicht hebben. Ook worden in de toelichtingsruimte verschillende manieren van het tellen of bijhouden van mba's genoemd.

De uitvoeringsorganisaties noemen in de gesprekken veel uitdagingen, maar zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit die zij leveren. 2024 stond in het teken van de invoering van en omzetting naar de Omgevingswet, waar veel kennis en capaciteit naartoe gaat. Ook de implementatie van de producten van het IBP VTH vergde veel aandacht, waardoor daar kennis en capaciteit naartoe ging. De resultaten daarvan waren in 2024 vaak nog niet zichtbaar. De tijd zal uitwijzen of de uitvoeringsorganisaties hun kwaliteit op peil hebben weten te houden.

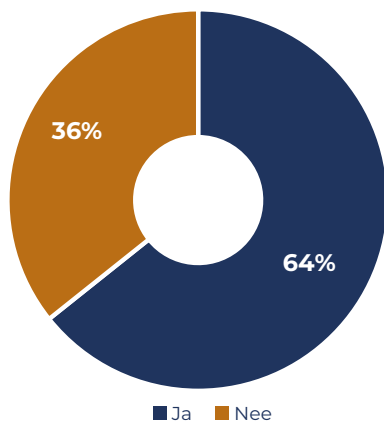
31 Twynstra Gudde en SPPS (2023), *Omgevingsdiensten in beeld 2023*, p.10.

Vergunningverlening en actualisaties

Omgevingsdiensten in beeld 2023 adviseerde provincies, gemeenten en omgevingsdiensten het actualiseren van vergunningen te intensiveren, met name voor het realiseren van regionale en landelijke beleidsambities.³²

Omgevingsdiensten in beeld 2023: 'Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal actualisatietoetsen voor vergunningen, als eerste stap in het actualisatieproces, gering is ten opzichte van het aantal inrichtingen en sterk verschilt per omgevingsdienst. Er lijkt zelfs een afname ten opzichte van 2020 te hebben plaatsgevonden.'³³

Tien van de omgevingsdiensten geven middels de vragenlijst aan dat zij in 2024 geen actualisatieprogramma hadden, deze verhouding is weergegeven in Figuur 7. Als voornaamste reden wordt gegeven dat er in dat jaar prioriteit werd gegeven aan het inregelen van de Omgevingswet met de daarbijbehorende diensten en producten. Twee omgevingsdiensten geven aan dat zij geen budget kregen voor die taak en dat zij dit daarom niet naast de lopende vergunningsaanvragen konden oppakken.



Figuur 7. **Percentage van het aantal omgevingsdiensten dat heeft aan gegeven wel "ja" of geen "nee" actualisatieprogramma te hebben in 2024.**

Vier van de 18 omgevingsdiensten met een actualisatieprogramma geven aan dat zij dit niet (volledig) gevolgd hebben in 2024. In de toelichtingen komt steeds het gebrek aan capaciteit, de intreding van de Omgevingswet of een combinatie daarvan naar voren. Ook van de omgevingsdiensten die aangaven hun programma te hebben gevolgd geven er drie als aanvullende toelichting dat zij te kampen hadden met beperkte capaciteit en/of de invoering van de Omgevingswet. Eén omgevingsdienst gaf bijvoorbeeld aan dat hun actualisatie in 2024 volgens hun actualisatieprogramma op individuele vergunningen plaatsvond, maar dat zij door de implementatie van de Omgevingswet niet hun gebruikelijke jaarlijkse actualiteitsbeoordeling van alle vergunningen kon uitvoeren.

De Seveso-diensten hebben voor hun provinciale bedrijven een gezamenlijke actualisatiestrategie. In de gesprekken wordt aangegeven dat de diensten elkaar goed weten te vinden en op inhoud waar mogelijk samen optrekken. Vijf van de zes diensten geven aan dat zij deze actualisatiestrategie hebben gevolgd in 2024. De zesde dienst is één van de diensten die aangaf dat het volgen van het actualisatieprogramma door een combinatie van capaciteitsgebrek en de omzetting naar de Omgevingswet niet is gelukt.

ILT-activiteiten en uitvoering

De ILT heeft via een vragenlijst de uitvoering van de VTH-taken in 2024 toegelicht. Daaruit blijkt dat de inspectie voor de VTH-taken ten aanzien van defensie evenveel fte begroot had in 2024 als in 2022. Uit de toelichting blijkt dat hierdoor niet alle voorgenomen activiteiten konden worden uitgevoerd, waaronder de actualisatie van vergunningen. De ILT heeft geen vastgestelde actualisatiestrategie. In haar eigen jaarverslag over 2024 geeft de ILT aan dat veel milieuvergunningen van de grotere defensielocaties zijn verouderd, waardoor deze moeten worden vernieuwd en dat doordat Defensie de komende periode haar activiteiten wil uitbreiden, ook daarvoor actualisaties van vergunningen en nieuwe vergunningen nodig zijn.

Niet alle begrote fte voor toezicht en handhaving zijn ingevuld in 2024, hierdoor heeft er een bijstelling plaatsgevonden van het aantal uit te voeren controles. Voor de adviestaak aangaande grote bedrijven is het gelukt om de begrote taken te realiseren. In haar eigen jaarverslag over 2024 stelt de ILT dat zij haar toezicht bij Defensie richt op de grootste locaties en grootste risico's van bepaalde activiteiten.

Uit de gesprekken blijkt dat het de ILT ondanks de krappe arbeidsmarkt en steeds complexere materie (door onder andere nieuwe Europese wetgeving) lukt om de taken uit te voeren. De ILT zet op dit moment stappen om volledig aan de kwaliteitscriteria te voldoen.

32 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.5.

33 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.

Uitvoering van 'thuistaken'

In de eerdere onderzoeken en het IBP VTH ligt de nadruk snel op omgevingsdiensten, maar alle uitvoerende organisaties in het stelsel kampen met capaciteitskrapte. De arbeidsmarkt is oververhit en er is steeds meer gespecialiseerde kennis en ervaring nodig.

In verschillende gesprekken wordt aangegeven dat het bevoegde gezagen nu lukt om hun activiteiten uit te voeren, maar dat zij vrezende voor bezuinigingsronden en dat mogelijke toekomstige taakstellingen die kwaliteit in de toekomst in het gedrang kunnen brengen. In de gesprekken worden met name zorgen geuit over de uitvoering van 'thuistaken' door gemeenten en over een robuuste verbinding met de omgevingsdienst, waarbij kennis en kunde consistent geborgd is. Naast de breed gedeelde zorg over middelen bij gemeenten voor de milieutaken, geven ook provincies in de gesprekken aan dat er meer geld nodig is voor een robuuste uitvoering op de lange termijn.

Uit de vragenlijst van de provincies blijkt dat de omvang en hoeveelheid van de taken die uitgevoerd worden door de provincie zelf erg wisselt. Alle provincies geven aan hun basistaken te hebben overgedragen en één provincie geeft terug helemaal geen thuistaken uit te voeren, maar deze te beleggen bij de omgevingsdiensten. Sommige provincies voeren alleen de natuurtaken zelf uit en een enkele alleen de vergunningaanvragen op het gebied van provinciale wegen en vaarwegen.

De adviestaak van Rijkswaterstaat aangaande indirecte lozingen

RWS had totdat de Omgevingswet in werking trad de wettelijke taak om te adviseren over indirecte lozingen als die mogelijk invloed hebben op de rijkswateren. In Omgevingsdiensten in beeld 2023 kwam naar voren dat er geen registratie was van indirecte lozers en dat de toen gepresenteerde cijfers een schatting betroffen. Ook was het niet duidelijk of RWS in alle relevante gevallen om advies werd gevraagd. Onder de Omgevingswet is de specifieke adviesbevoegdheid per Amvb aangewezen, artikel 16.15 van de Omgevingswet in combinatie met artikel 4.35 van het Omgevingsbesluit. Om te bezien of er veranderingen hebben plaatsgevonden in de activiteiten uitgevoerd door RWS met betrekking tot indirecte lozingen, zijn dezelfde gegevens voor dit onderzoek uitgevraagd bij RWS als voor Omgevingsdiensten in beeld 2023. De antwoorden geven een vrijwel identiek beeld van de situatie als het onderzoek uit 2023. Daarbij is er in een interview gevraagd naar deze activiteiten in de praktijk. In vergelijking met twee jaar geleden wordt gezien dat er steeds meer maatschappelijk en politieke aandacht is voor het onderwerp, waaronder bij milieuorganisaties.

3.3 Tussenconclusie

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen we concluderen dat er veel ingrepen zijn gedaan in de stap systeem door het IBP VTH voor het inrichten van een robuuste uitvoeringsorganisatie. Veel regio's zijn aan de slag met de producten, die zij soms volledig overnemen en soms vertalen naar hun lokale of regionale situatie, of waarmee zij wachten tot een voor hen logisch (investerings)moment. Over het algemeen wordt er aan de wettelijke eisen voldaan, maar er zijn enkele partijen die op bepaalde punten achterblijven. Door de nadruk op die eisen door het IBP VTH, zijn die organisaties zich daar goed van bewust en zetten zij stappen. Een voorbeeld daarvan zijn de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten. Er zijn op dit moment slechts vier omgevingsdiensten robuust volgens de maatstaf van het ministerie, maar vrijwel alle andere zijn onderweg richting robuustheid en naar verwachting halen 19 omgevingsdiensten op tijd de eindstreep. De overige diensten moeten ieder halfjaar rapporteren over hun voortgang, waarna de staatssecretaris rapporteert aan de Tweede Kamer. Het is belangrijk te benadrukken dat dit beeld breder speelt dan alleen rondom de omgevingsdiensten, waar de afgelopen jaren veel nadruk op heeft gelegen in onderzoeken en ontwikkelde producten.

Ook is het belangrijk om mee te wegen dat de gestelde wettelijke eisen en criteria de randvoorwaarden stellen voor de uitvoering. Het voldoen aan de eisen is daarmee een belangrijke basis en een stap in de goede richting, maar niet per definitie een garantie op doeltreffendheid in de praktijk. De uiteindelijke resultaten van de ingrepen in het systeem moeten gaan blijken. Waarna ook kan worden geconstateerd of er, bijvoorbeeld vanwege wijzigende omstandigheden, aangepaste of aanvullende criteria nodig zijn.

Veel partijen geven aan dat de toenemende complexiteit, de krapte op de arbeidsmarkt en de invoering van de Omgevingswet uitdagingen vormen bij de uitvoering in de praktijk. Hierdoor worden niet altijd alle voorgenomen activiteiten in de begrotingen gerealiseerd.

Anders dan in de voorgaande tweejaarlijkse onderzoeken, is het lastig de omvang van het takenpakket en activiteiten van de uitvoeringsorganisaties en bevoegde gezagen in kaart te brengen. De omzetting van inrichtingen naar mba's is nog vrijwel nergens volledig afgerond. Ook blijkt uit de vragenlijsten en gesprekken dat er nog steeds verschillend gedefinieerd, geregistreerd en bijgehouden wordt. Daarmee is de aanbeveling van twee jaar geleden om te komen tot uniforme registratie van gegevens nog niet in de praktijk gerealiseerd.

2024 is, mede door de invoering van de Omgevingswet en de implementatie van het IBP VTH, voor vrijwel alle stelselpartijen te bestempelen als een 'overgangsjaar' of 'ontwikkelingsjaar'. De huidige situatie maakt het moeilijk om een eenduidig kwantitatief beeld te krijgen van de werklast en de kwaliteit van de uitvoering. Vergelijkingen op basis van begrotingsomvang, aantallen mba's, vergunningen of fte's geven hierdoor geen accurate weerspiegeling of mogelijkheid tot vergelijking. De wisselende resultaten en onbetrouwbare cijfers benadrukken de noodzaak van verdere uniformiteit en consistentie in de praktijk.



HOOFDSTUK 4.

Verantwoording in het stelsel

Het verantwoorden over en controleren van de uitvoering van VTH-taken zorgt voor een gedragen en transparant stelsel



Figuur 8. **Het koppelmodel met bijpassende vragen over het onderwerp verantwoording in het stelsel.**

Dit hoofdstuk betreft enerzijds de verantwoording richting bestuur en politiek, de zogeheten horizontale verantwoording. Anderzijds betreft dit de verantwoording aan en controle door andere overheidslagen, ook wel verticaal toezicht genoemd, en in het geval van dit stelsel interbestuurlijk toezicht (IBT).

Bovendien kunnen er ook binnen het systeem verantwoordingsinstrumenten worden aangebracht. Dit wordt ingevuld door zelfevaluaties en onderzoeken, zoals de visitaties bij omgevingsdiensten en de signaalrapportages door ILT. De koppelmomenten met bijbehorende vragen voor dit onderwerp zijn schematisch weergegeven in figuur 8.

4.1 Doel – systeem

Zoals in de introductie beschreven, zijn er meerdere zaken die verantwoording kunnen aanbrengen in het systeem. Hieronder wordt de inrichting van de verschillende vormen van verantwoording besproken.

Horizontale verantwoording

In het kader van het IBP-VTH is in 2024 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de horizontale verantwoording door gemeenteraden en Provinciale Staten over omgevingsdiensten te versterken.³⁴ De veronderstelling dat de horizontale verantwoording niet in iedere regio goed uit de verf komt, lag hieraan ten grondslag.

Uit het onderzoek – dat put uit een groot aantal bronnen, waaronder het rapport van de commissie Van Aartsen – komt naar voren dat de betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten bij regionale samenwerkingsverbanden in het algemeen, en dus ook bij omgevingsdiensten, gering is. Hieraan ligt een breed scala aan factoren ten grondslag. Zo vinden raads- en statenleden het veelal lastig om de stukken die omgevingsdiensten conform de Wet gemeenschappelijke regelingen opstellen te doorgronden. Zij zijn – volgens eigen zeggen – te weinig ingevoerd en ervaren een gebrek aan tijd. In sommige regio's speelt ook een gebrekkig draagvlak voor de omgevingsdiensten een rol en ervaren gemeenteraden en Provinciale Staten slechts beperkt invloed op het reilen en zeilen van de omgevingsdienst.³⁵

Het rapport schetst drie richtingen om de horizontale verantwoording verder te ontwikkelen. Daarbij gaat het om het versterken van de verbinding van de omgevingsdiensten met de gemeenteraden en Provinciale Staten, het inrichten van een regionale raadsadviescommissie of het werken met rapporteurs, en het optimaliseren van de informatievoorziening. Deze richtingen worden in het rapport verder uitgewerkt met daarbij de constatering dat het 'wondermiddel' niet is gevonden. Deze conclusie sluit aan bij de uitkomsten uit de interviewronde. Het versterken van de horizontale verantwoording is in veel regio's een punt van aandacht, ondanks het feit dat omgevingsdiensten tal van initiatieven ondernemen om raden en Staten beter in positie te brengen. De implementatie van het *Eindrapport versterking horizontale verantwoording* is bij de VNG belegd en moet nog starten.

34 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

35 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

Interbestuurlijk toezicht

Naast horizontale verantwoording is er ook een verticale verantwoording, namelijk interbestuurlijk toezicht (IBT). In het geval van VTH houdt het Rijk interbestuurlijk toezicht op de provincies en de provincies op de gemeenten.

Het huidige systeem voor interbestuurlijk toezicht mist volgens commissie Van Aartsen de slagkracht en consistentie om de naleving en de kwaliteit van VTH-taken effectief te waarborgen. Het gaat hier om de VTH-taken binnen het milieudomein. Specifiek betreft het de milieutaken die de omgevingsdiensten verplicht uitvoeren (het basistakenpakket). De uitvoering van het basistakenpakket door de omgevingsdiensten namens de gemeenten valt onder de wettelijke medebewindstaken. Voor rechtstreeks verticaal toezicht is vereist dat bevoegde gezagen hun bevoegdheden in het kader van medebewind uitoefenen. Het bevoegd gezag fungeert hierbij als normadressaat, verticaal IBT kan worden toegepast op het bevoegd gezag. De omgevingsdiensten moeten het basistakenpakket uitvoeren. Het IBT uit de Gemeente- en Provinciewet is uitsluitend toepasbaar op individuele opdrachtgevers en niet op omgevingsdiensten.

Het ontbreken van een wettelijke grondslag om rechtstreeks toe te zien op omgevingsdiensten betekent dat omgevingsdiensten soms zonder goed geborgde randvoorwaarden werken, wat hun effectiviteit en betrouwbaarheid in gevaar brengt.³⁶

De Omgevingswet vormt het inhoudelijke kader bij de uitvoering van het IBT-Omgevingsrecht. De vakgroep IBT-Omgevingsrecht is het overlegplatform van de provincies waar kennis en informatie worden gedeeld en is deels (informeel) aanspreekpunt voor onder andere de ministeries van BZK en IenW.

De wijze waarop provincies het IBT-Omgevingsrecht invullen verschilt qua inhoud, qua aanpak en qua organisatie. De commissie Van Aartsen oordeelde dat het provinciale IBT-Omgevingsrecht te vrijblijvend, ongelijk en onvoldoende doortastend is, en roept op tot meer harmonisatie, scherpere normstelling en meer zichtbare, resultaatgerichte inzet van het toezicht in het belang van een betere kwaliteit van de leefomgeving. De provincies zelf onderkennen de door de commissie Van Aartsen geconstateerde knelpunten. Naast andere knelpunten uit hun praktijk, zoals versterking van de uitvoering door informatieverzoeken van de ministeries van IenW en BZK, capaciteitsproblemen en een te beperkt instrumentarium.

Tegen deze achtergrond heeft de vakgroep IBT-Omgevingsrecht het initiatief genomen tot een verkenning van versterkingsmogelijkheden om te komen tot een meer effectieve en meer slagvaardige werkwijze. De centrale vraag van de verkenning is: *'Wat zijn de mogelijkheden om de werkwijze/aanpak van het IBT-Omgevingsrecht door provincies te versterken met als doel het instrument effectiever en slagvaardiger te maken? (En welke randvoorwaarden moeten daarvoor worden ingevuld?)'* Deze verkenning wordt door een extern adviesbureau uitgevoerd en is niet op tijd gereed voor deze versie van SvVTH.

Visitaties

Het systeem van visitaties bij omgevingsdiensten is vanaf 2021 ontstaan als instrument om de *checks and balances* in het stelsel te optimaliseren. In de stelsevaluatie in 2019 is het opzetten van de collegiale toets geadviseerd.³⁷ Het instrument is onder het IBP VTH doorontwikkeld.

De visitatie houdt een uitgebreide en professionele 'collegiale toets' in, waarbij iedere omgevingsdienst onder de loep wordt genomen door een visitatiecommissie bestaande uit een secretaris, twee omgevingsdienstdirecteuren, een kwaliteitsadviseur of manager van een omgevingsdienst, en een rapporteur. De visitatiecommissie wordt altijd aangestuurd door een onafhankelijke voorzitter.³⁸

De visitaties worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van Omgevingsdienst NL. De visitaties verlopen volgens een vaste procedure: bestudering van kernstukken zoals de gemeenschappelijke regeling en de jaarverslagen, (intake) gesprekken met de directie en een aangewezen contactpersoon, interviews met raads- en Statenleden of rapporteurs, en een afsluitende gezamenlijke sessie met bestuur en directie waarin concrete aanbevelingen worden gedaan. Van iedere visitatie wordt een visitatierapport opgesteld, waarna de betreffende omgevingsdienst een verbeterplan opstelt. Omgevingsdienst NL stelt periodiek een Rode Draden-rapportage op, met daarin de overkoepelende bevindingen uit de voltooide visitaties.³⁹ Van 2022 tot eind 2024 zijn alle omgevingsdiensten voor de eerste keer geïnspecteerd, in mei 2025 heeft Omgevingsdienst NL het overkoepelende rapport gepubliceerd⁴⁰, wat een belangrijke bron vormt voor deze Staat van VTH.

³⁷ Berenschot (2019), Evaluatie wet VTH 2019, p. 59.

³⁸ Omgevingsdienst NL (2024), Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten, p. 10.

³⁹ Omgevingsdienst NL, Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten.

⁴⁰ Omgevingsdienst NL (2024), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

³⁶ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 6.

Signaal- en adviesrol van de ILT

De ILT heeft naast de rollen van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver, ook een signaal- en adviesrol. De signaalrol houdt in dat de ILT actief signalen uit de praktijk verzamelt over onderdelen van het stelsel die niet goed functioneren. Dit gebeurt onafhankelijk van specifieke bevoegde gezagen. De ILT verzamelt deze signalen via haar netwerk van partners in het stelsel, waaronder omgevingsdiensten, provincies, het Rijk en andere toezichthouders. Vervolgens onderzoekt zij of deze signalen breder spelen in het land en of ze structurele invloed hebben op de werking van het VTH-stelsel.

Er is geen vast systeem ingericht voor deze rol. De ILT is vrij in de invulling ervan en dus ook in de frequentie, de keuze van de onderwerpen en de vorm van haar onderzoeken en adviezen.

4.2 Systeem – praktijk

Zoals eerder beschreven biedt de wet bepaalde handvatten en reikt ze instrumentarium aan voor het borgen van de verantwoording binnen het stelsel. Deze paragraaf beschrijft de ervaringen met deze instrumenten in de praktijk en het effect op de *checks and balances* in het stelsel.

Horizontale verantwoording

Doordat er, zoals in de vorige paragraaf geconstateerd, nog volop stappen gezet worden om de horizontale verantwoording op systeemniveau in te regelen, is ook de uitwerking in de praktijk nog wisselend. In de gesprekken worden meerdere voorbeelden genoemd uit regio's waar actief langs raden en Staten wordt gegaan. Dit gebeurt soms op initiatief van de omgevingsdienst zelf, soms van één of enkele deelnemers, soms gezamenlijk of naar aanleiding van vragen uit de raden of Staten. Dit wordt als positief, maar ook als zeer capaciteitsintensief ervaren door de gesproken omgevingsdiensten en deelnemers.

In de gesprekken wordt vaak de valkuil genoemd dat raden en Staten vaak vooral het debat voeren over de financiën en mogelijke bezuinigingen op de milieutaken en omgevingsdiensten, in plaats van het gesprek over de doelen en de inhoud. Dit wordt onder andere versterkt door taakstellingen en aankomende bezuinigingsrondes.

De wisselwerking tussen kaderstelling – wat geven raden en Staten hun colleges mee, en hoe controleren ze wat er is gebeurd? – blijft een uitdagende balans. Sommige gesprekspartners zien dat raden en Staten het gevoel

hebben grip te verliezen en daarop reageren door vervolgens op allerlei andere manieren en momenten proberen te sturen. Soms op details en soms op de uitvoering, zoals naar aanleiding van incidenten. Het is belangrijk dat de volksvertegenwoordigende organen op het juiste moment in de beleids- en uitvoeringscyclus in hun kaderstellende positie worden gebracht. Op die manier kunnen zij de strategische meerjarendoelen stellen op het gebied van VTH.

De juiste informatievoorziening richting de Tweede Kamer, gemeenteraden en Provinciale Staten is daarbij zeer relevant. Gesprekspartners geven uit ervaring aan dat heldere communicatie en rapportages richting raden en Staten cruciaal zijn om de *checks and balances* te behouden. In verschillende regio's worden rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar (onderdelen van) VTH. Hierdoor ontstaat meer kennis en begrip bij de volksvertegenwoordigende organen. Het rapport over horizontale verantwoording geeft aan dat de verbetering van informatievoorziening onder andere zit in het abstractieniveau, de tijdigheid, de volledigheid en de vorm.

Verticaal toezicht (interbestuurlijk toezicht)

Commissie Van Aartsen constateert dat het gebruik van interbestuurlijk toezicht op het gebied van omgevingsrecht in de praktijk vrijwel afwezig is, met name door provincies op gemeenten. Daarnaast stelt de commissie dat het IBT zo is ingevuld, dat dit in de praktijk beperkt blijft tot het uitvragen van informatie over enkele VTH-onderwerpen, te weten de aanwezigheid van een beleids- en uitvoeringsplan (overeenkomstig de wettelijke verplichting), een uitvoeringsprogramma en een evaluatie van de uitvoering.⁴¹

Opgemerkt moet worden dat de commissie Van Aartsen zich in haar onderzoek beperkt heeft tot de uitvoering van het basistakenpakket door omgevingsdiensten. Dit onderzoek was te beperkt om gefundeerde uitspraken te doen over het volledige IBT-Omgevingsrecht.

Uit de verkenning die op initiatief van de vakgroep IBT-Omgevingsrecht wordt uitgevoerd zal blijken wat de mogelijkheden zijn om de werkwijze/aanpak door provincies te versterken, met als doel het instrument effectiever en slagvaardiger te maken. De verkenning brengt daarbij in beeld welke randvoorwaarden daarvoor moeten worden ingevuld.

⁴¹ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 31.

Visitaties

De eerste ronde visitaties is inmiddels voltooid en er is in mei 2025 een Rode Draden-rapportage opgeleverd.⁴² Het visitatiesysteem is bedoeld als herhalend evaluatiemoment, waarmee omgevingsdiensten periodiek extern advies krijgen over verbeterpunten en kansrijke ontwikkelrichtingen, met het oog op duurzame kwaliteitsborging in hun functioneren.

De gesprekspartners zien een grote meerwaarde in het instrument en hebben de eerste ronde als een zeer waardevol leerproces ervaren. Zowel de gevisiteerde omgevingsdienst als de visitatiecommissieleden leren tot nu toe veel van een kijkje in de keuken bij een andere omgevingsdienst. Een aantal gesprekspartners geven aan dat het zeer krachtig overkomt als bijvoorbeeld een directielid van een andere omgevingsdienst bepaalde aanbevelingen doet, omdat dit doorgaans meer beweging veroorzaakt dan een zelftoets of een voorschrift.

Signaal- en adviesrol van de ILT

De ILT brengt in de praktijk de uitkomsten door zogenoemde 'signaalrapportages' onder de aandacht. De ILT publiceert vaak circa vier signaalrapportages per jaar. Recente onderwerpen waren bijvoorbeeld de bescherming van de waterkwaliteit en ontwijking van de regels voor hergebruik van plastic drank- en voedselverpakkingen door bedrijven. De signaalrapportage *Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving nodig* brengt het spanningsveld in beeld tussen de verschillende afwegingen op het gebied van toezichthouden op defensie.⁴³ Deze rapporten worden besproken in het bestuurlijk omgevingsberaad en dienen als input voor beleidsverbetering.

De ILT adviseert ministeries en andere overheden ook breder over verbeteringen in wetgeving, beleid of toezicht. Op 30 januari 2025 nam de ILT deel aan een rondetafelbijeenkomst in de Tweede Kamer en bracht daarvoor een position paper uit met daarin de keuzes die volgens hen nodig zijn voor een versterking van het VTH-stelsel.⁴⁴ Hierna is een motie aangenomen door de Tweede Kamer om in lijn met het rapport van Van Aartsen de onafhankelijkheid bij alle omgevingsdiensten te controleren en in te grijpen indien nodig.⁴⁵

Gesproken uitvoeringsorganisaties zien een meerwaarde in deze rapportages en de signalerende rol van de ILT. De opvolging van de constatering en aanbevelingen zijn alleen niet altijd

duidelijk of navolgbaar. Ook van de bredere stelseladviezen, zoals het position paper over noodzakelijke keuzes voor het VTH-stelsel, is niet altijd direct duidelijk welk effect deze op het systeem hebben. Wel is er soms (politieke) beweging zichtbaar, door bijvoorbeeld wetsvoorstellen en politieke moties. Gesprekspartners zijn eensgezind in hun opvatting dat dergelijke discussies cruciaal zijn voor een lerend stelsel.

4.3 Tussenconclusie

Er zijn in het stelsel meerdere instrumenten en manieren voorhanden om de verantwoording in het stelsel te borgen en te versterken. De afgelopen jaren is geconstateerd dat deze niet altijd naar behoren functioneren. Dat beeld wordt bevestigd in de gesprekken.

Op het gebied van horizontale verantwoording is een betere verbinding met volksvertegenwoordigende gremia nodig. Het komt regelmatig voor dat het gesprek niet meer op strategisch niveau plaatsvindt over de inhoud, maar over incidenten, financiën en bedrijfsvoering gaat. Er worden stappen gezet, onder andere naar aanleiding van het rapport *Versterking horizontale verantwoording*. De invulling hiervan is echter wisselend per regio en de resultaten moeten vaak nog blijken in de praktijk. De variatie zit zowel in de inrichting van het systeem, zoals het instellen van adviescommissies, als in de uitwerking in de praktijk, middels bijvoorbeeld rondes langs raden en Staten. De staat van de horizontale verantwoording is daardoor vaak nog afhankelijk van (ad hoc)initiatieven door de uitvoeringsorganisaties en (lokale) overheden.

Op het gebied van verticaal toezicht is er op dit moment een wisselende invulling door provincies. Het interbestuurlijk toezicht lijkt daardoor niet in alle gevallen voldoende te functioneren om de voor het stelsel noodzakelijke verantwoording te garanderen. Er wordt op dit moment een verkenning gedaan om tot versterking hiervan te komen.

De meest voorname verandering op systeemniveau de laatste jaren is de komst van het visitatiesysteem, ondergebracht in Pijler 6 van het IBT VTH en uitgevoerd onder leiding van Omgevingsdienst NL. De visitaties helpen volgens de gesprekspartners bij het bestendigen en verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en dragen met concrete adviezen en verplichte verbeterplannen bij aan de robuustheid van de omgevingsdiensten.

⁴² Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

⁴³ ILT (2025), Signaalrapportage Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving.

⁴⁴ ILT (2025), position paper Versterking VTH-stelsel: Noodzakelijke Keuzes.

⁴⁵ Kamerstuk 2024-2025 22343 nr. 412, Gabriëls, motie onafhankelijkheid omgevingsdiensten.

De signaalrol van de ILT, die zij onder andere invult door het publiceren van signaalrapportages, helpt om de nadruk te leggen op zwakke plekken, hoewel verbeteringen niet altijd navolgbaar zijn. De vraag blijft wie (naast het signaleren en adviseren) op stelselniveau zorgt voor een stok achter de deur voor het aanbrengen van veranderingen in zowel het systeem als de praktijk.

HOOFDSTUK 5.

Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL

De ontwikkeling van een koepelorganisatie van en voor alle omgevingsdiensten

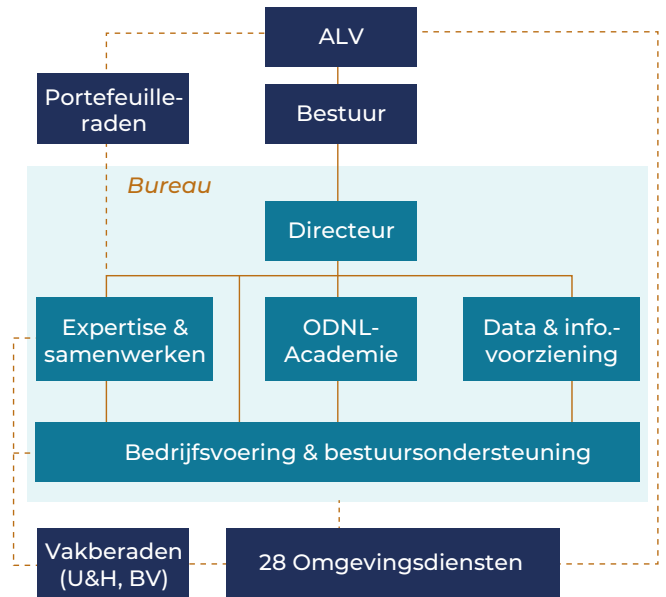
Omgevingsdienst NL is de landelijke vereniging van de 28 omgevingsdiensten en is in 2012 opgezet als een vereniging van directeurs van omgevingsdiensten. Zij waren persoonlijk, op basis van hun functie, lid van de vereniging. Het doel van Omgevingsdienst NL is om te zorgen voor meer samenwerking tussen de omgevingsdiensten en dat zij daardoor effectiever en efficiënter kunnen werken.

In de eerste jaren functioneerde Omgevingsdienst NL met name als een informele netwerkorganisatie met beperkte middelen. Verschillende onderzoeken zoals die van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan een doorontwikkeling van Omgevingsdienst NL. De koepelorganisatie heeft de ambitie om een kenniscentrum en expertisehouder te zijn voor omgevingsdiensten die niet alleen directeurs maar alle medewerkers van de diensten verbindt.

Het bureau van Omgevingsdienst NL heeft in 2025 een formatie van 46,3 fte. Iets minder dan de helft hiervan is vast in dienst. Zie hieronder in Figuur 9 een organogram met de huidige organisatiestructuur van Omgevingsdienst NL.

De ontwikkeling van Omgevingsdienst NL naar een volwaardige koepelorganisatie kan bijdragen aan de koppeling binnen het stelsel. We brengen daarom de ontwikkeling van Omgevingsdienst NL op drie onderdelen in kaart, om vervolgens per onderdeel na te gaan wat de bijdrage daarvan is of zou kunnen zijn voor de koppelingen binnen het stelsel. We bekijken de bijdrage aan kennisontwikkeling in het stelsel, aan digitalisering en informatievoorziening, en aan het afstemmen van uitvoering bij wetgeving.

Het laatste onderdeel ziet op de koppeling doel – systeem. Als de uitvoering goed kan worden ingebracht in het wetgevingsproces, wordt de koppeling die het doel doorvertaalt naar regels en procedures bestendiger. Dit kan vervolgens doorwerken naar een betere koppeling tussen het systeem (de nieuwe regels en procedures) en de uitvoering in de praktijk. De koppeling van systeem naar praktijk is gebaat bij goede opleidingen, om zo de uitvoering goed aan te laten sluiten op de gestelde regels en procedures. Tenslotte kan de inzet op digitalisering en informatievoorziening van onder andere Omgevingsdienst NL ook bijdragen aan de koppeling tussen systeem en praktijk. Zo worden de drie onderdelen in samenhang gezien.



Figuur 9. **Organisatiestructuur van Omgevingsdienst NL.**

5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement

Zoals aangegeven kan digitalisering en informatiemanagement bijdragen aan de verbinding tussen systeem en praktijk in het stelsel. De werking van het VTH-stelsel is namelijk mede afhankelijk van de informatiepositie van de partners en hun onderlinge informatie-uitwisseling.⁴⁶

Commissie van Aartsen constateerde dat informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling in het stelsel onder de maat waren voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie.⁴⁷ *Omgevingsdiensten in Beeld 2023* adviseert om Omgevingsdienst NL een uitvoerende rol te geven bij het maken van afspraken over collectiviteit en uniforme registratie van gegevens.⁴⁸

46 Ministerie van IenW (2024), Proefversie Staat van VTH.

47 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

48 Twynstra Guddé en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

In het IBP VTH

Pijler 3 van het IBP VTH richtte zich op digitalisering in het stelsel. Er is onder het IBP VTH geconstateerd dat het stelsel achterloopt op het gebied van digitalisering.⁴⁹ Tijdens het IBP VTH is daarom een toekomstbeeld geformuleerd en vastgesteld voor de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel: een digitaal VTH-stelsel, waarin alle stelselpartijen als één overheid kunnen samenwerken. Daarvoor is in het najaar van 2024 een programma door het ministerie van IenW opgericht genaamd Digitaal VTH-stelsel Milieu werkt het toekomstbeeld verder uit naar concrete projecten. De laatste Kamerbrief over de voortgang van het IBP VTH gaf aan nog geen specifieke planning voor het digitaal VTH-stelsel te kunnen rapporteren.⁵⁰

Pijler 4 van het IBP VTH heeft ingezet op de oprichting van een *landelijke kennisinfrastructuur*. Onder Pijler 4 is ook ingezet op een digitaal platform om de kennisdeling te faciliteren en de nieuwe KIS-VTH te borgen: het UPLO (Uitvoeringskennisplatform Leefomgeving).

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

Omgevingsdienst NL heeft een apart team Data en informatievoorziening ingericht, bestaande uit zes medewerkers. De taken van het team bestaan uit de ontwikkeling en implementatie van het UPLO, realisatie van een tijdelijk en vervolgens permanent landelijk mba-register, de verhoging van datakwaliteit voor milieutoezicht, het ontwikkelen van een conceptueel informatiemodel voor omgevingsdiensten, en de transitie richting volledig digitale vergunningen.

Omgevingsdienst NL vervult een sleutelrol bij de ontwikkeling van de KIS-VTH. Dat is een kennisinfrastructuur voor en door de omgevingsdiensten bestaande uit verschillende kennisplatforms, waaronder ZZS, CE, energietransitie, klimaatadaptatie, bodem en ondergrond, water, hotelfunctie en data & informatievoorziening. Elk platform bestaat uit een kennisregisseur en kennismakelaars, in de regel één medewerker per omgevingsdienst. Omgevingsdienst NL faciliteert voor de KIS-VTH een frontoffice, stuurgroep en adviesraad.

Het UPLO wordt beheerd door Omgevingsdienst NL en is er voor alle VTH-professionals in de leefomgeving. Het moet de centrale plek worden voor alle kennis rondom de toepassing van de rijks- en decentrale regels voor de VTH-taken in de leefomgeving.⁵¹

Ervaringen onder stelselpartijen

Alle gesprekspartners zien digitalisering als een belangrijke kans voor uniforme en efficiëntere werkwijzen binnen het VTH-stelsel. Digitalisering helpt volgens hen bij het verminderen van werkdruk bij inspecteurs doordat rapportages en dataverwerking geautomatiseerd worden. Ook zien vrijwel alle gesprekspartners daarbij een rol voor Omgevingsdienst NL in het ontwikkelen van platforms en digitale tools. Voorbeelden die worden genoemd zijn gedeelde inspectieruimtes en risicogestuurd toezicht. Omgevingsdiensten geven aan te zien dat Omgevingsdienst NL zich actief voor de uniformering en datakwaliteit inzet, en dat wordt gewaardeerd. Het is alleen geen makkelijke opgave, waar nog een wereld te winnen is. Dit is één van de onderwerpen waar het IBP-VTH een basis heeft gelegd voor een ontwikkeling richting uniformiteit, maar waar nog geen voltooid product voor is opgeleverd. Hierdoor bevindt de digitalisering zich nog in de ontwikkelingsfase en nog weinig in de implementatiefase.

De KIS-VTH wordt momenteel geïmplementeerd in het stelsel. Die infrastructuur draait nu een aantal maanden en er wordt tegelijkertijd geproduceerd, programma's ontwikkeld en gewerkt aan het netwerk. De omgevingsdiensten worden hierbij betrokken via de kennismakelaars. Sommige omgevingsdiensten geven aan dat zij zien dat niet alle diensten evenveel ruimte of capaciteit hebben om inbreng of menskracht te leveren. Een enkele gesprekspartner denkt dat een verplichting om kennis te delen de vrijblijvendheid van de rol van kennismakelaar kan opheffen.

Gesprekspartners benadrukken dat verdere investeringen in digitalisering voor alle stelselpartijen nodig zijn, zowel op lokaal als regionaal niveau. Ook bevoegde gezagen kunnen via geavanceerde digitale systemen beter inzicht krijgen in de effectiviteit van VTH. Uniforme registratie biedt een beter overzicht over vergunningen en inspectieresultaten. Gesprekspartners vinden het daarom belangrijk dat Omgevingsdienst NL zich voor digitalisering en informatievoorziening niet alleen richt op omgevingsdiensten, maar ook op het stelsel als geheel.

49 IBP VTH (2023), Gatewayreview Pijler 3.

50 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025.

51 IBP VTH (2024), Eindadvies VTH Uitvoeringskennis infrastructuur (KIS) met VTH front-office, samenwerkingsruimtes en kennisbank 'Kennis hebben is macht, kennis delen is kracht'.

5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling

De commissie van Aartsen riep op om te investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Dat was volgens de commissie essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen.⁵²

De commissie stipte aan dat Omgevingsdienst NL meer 'body' moest krijgen als kennisinstituut, omdat een gedeeld informatiesysteem de basis is voor landelijke kennisdeling en zag een voorstellersvol voor Omgevingsdienst NL voor zich wat betreft kennisdeling en innovatie.⁵³

Uit het IBP VTH

Het doel van Pijler 4 van het IBP VTH, gericht op de kennisinfrastructuur van het VTH-stelsel, was een versterking van onder andere Omgevingsdienst NL en Brzo+ (inmiddels Seveso+) als robuuste kennisinstellingen voor het stelsel. Onderdeel van die pijler was het onderbrengen en doorontwikkelen van de ODNL-academie bij Omgevingsdienst NL. Hieronder viel onder andere het opstellen van een businesscase, het aanstellen van medewerkers, het opstellen van een meerjarenvisie en het opstellen van een meerjarig opleidingsplan.

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

Tot en met 31 december 2024 was de ODNL-academie onderdeel van Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek. Vanaf 1 januari 2025 is de academie ondergebracht bij Omgevingsdienst NL.

Ervaringen onder stelselpartijen

De omgevingsdiensten zijn positief over de centrale organisatie van trainingen. Een aantal gesprekspartners benadrukt dat naast omgevingsdiensten ook bevoegde gezagen investering in opleidingen voor hun medewerkers serieuzer moeten nemen. De opleidingen zijn in principe ook toegankelijk voor medewerkers van gemeenten en provincies, want de doelgroep van de academie zijn VTH-professionals.

De omgevingsdiensten maakten volgens hun beantwoording van de vragenlijst in 2024 vrijwel allemaal gebruik van de academie, een enkele omgevingsdienst geeft aan dat ze vanaf 2025 is aangehaakt. Inmiddels zijn alle omgevingsdiensten ingestapt. Over de afgenomen trainingen van de academie geven enkele omgevingsdiensten in de toelichting aan dat in 2024 vaak trainingen werden afgelast door te weinig animo, of dat de trainingen nog niet helemaal aansloten op de behoefte, waardoor opleidingen elders moesten worden afgenomen. Op één na geven alle omgevingsdiensten aan in 2024 ook trainingen buiten de academie te hebben afgenomen of zelf te hebben georganiseerd. Uit de vragenlijst blijkt dat 18 omgevingsdiensten in 2024 een eigen traineeprogramma hadden. Drie omgevingsdiensten geven bovendien aan wel traineeprogramma's te hebben gehad, maar die niet in 2024 te hebben georganiseerd door gebrek aan capaciteit of middelen.

5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen staan afspraken over het betrekken van andere overheden bij nieuwe wetgeving en beleidsvoornemens die andere overheidslagen raken.⁵⁴ Daar ligt de basis voor de betrokkenheid van bevoegde gezagen en hun uitvoeringsorganisaties, maar er wordt niet vastgelegd wat de rol van uitvoeringsorganisaties hierbij precies is.

Op het gebied van afstemming van wetgeving wordt van decentrale overheden verwacht dat ze ervaring inbrengen vanuit de uitvoering. Dat kan door meedenken bij de uitwerking, het indienen van voorstellen én het reageren op voorstellen na een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (de zogeheten HUF-toets). Dit gebeurt zowel via de formele consultatiemomenten bij (voornemen van) nieuwe of gewijzigde wetgeving én via de koepelorganisaties (IPO, VNG, UvW).

⁵² Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵³ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵⁴ Rijksoverheid (2023), Code interbestuurlijke verhoudingen.

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

Officieel hebben uitvoeringsorganisaties geen rol bij de afstemming van wetgeving. Wel moet uitvoerbaarheid als factor meegenomen worden tijdens het traject naar nieuwe wetgeving.

In 2023 is het overleg Beleid Uitvoering Milieu (BUM) gestart. Dat overleg bespreekt knelpunten in de uitvoering. Deelnemers zijn directeuren van het ministerie van IenW, de VNG, het IPO, Omgevingsdienst NL en een aantal omgevingsdiensten.⁵⁵

Ervaringen onder de stelselpartijen

Alle gesprekspartners zien er het belang van dat signalen uit de uitvoering goed worden meegenomen bij nieuwe wetgeving. Het is in ieders belang dat de beschikbare praktische kennis en expertise benut worden. Er bestaat alleen geen eensgezindheid over hoe die structuur er precies uit zou moeten zien en langs welke partijen die moet lopen. Op dit moment wordt Omgevingsdienst NL soms benaderd door de wetgever om het uitvoeringsgeluid te laten horen en zit Omgevingsdienst NL aan tafel bij het BUM. Ook worden er soms nog individuele omgevingsdiensten benaderd voor inbreng vanuit de uitvoering, vaak komt dat door historisch gegroeide connecties en procedures.

Officieel lopen de contacten en afstemming voor wetgeving via de bevoegden gezagen, vaak middels de koepelorganisaties, en niet via de uitvoeringsorganisaties die opdrachten voor de bevoegde gezagen uitvoeren. Uit de gesprekken blijkt echter dat het kan variëren hoe stelselpartijen ervaren waar die lijn precies ligt.

5.4 Tussenconclusie

Omgevingsdienst NL heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht gemaakt. De toegevoegde waarde en rol van de organisatie worden breed erkend.

Op het gebied van data moet het stelsel van ver komen, een achterstand van 30 jaar en een verscheidenheid aan manieren van registratie, systemen en definities zijn niet makkelijk verholpen. De gesprekspartners hebben vertrouwen dat Omgevingsdienst NL in een trekkersrol bijdraagt aan de ontwikkeling van digitalisering en informatiemanagement. De resultaten in de praktijk moeten grotendeels nog volgen en sommige onderdelen zijn belegd bij andere stelselpartijen.

De ODNL-academie is nu bijna een jaar officieel van kracht en alle omgevingsdiensten zijn aangesloten. Uit de vragenlijsten en gesprekken blijkt dat de academie zich nog duidelijk in een opstartende fase bevond, met uitvallende opleidingen en een niet voor alle omgevingsdiensten compleet aanbod. Er is wel een trend zichtbaar waarin alle omgevingsdiensten steeds meer van plan zijn hun opleidingen volledig af te nemen bij de academie. Ook is er al een beginnend, maar duidelijk resultaat te zien op het gebied van kennisontwikkeling voor de uitvoeringspraktijk.

Over de gewenste positie van Omgevingsdienst NL ten aanzien van wetgeving wordt binnen het stelsel verschillend gedacht. Dankzij investeringen van het ministerie en het IBP VTH beschikt Omgevingsdienst NL over een vergrote slagkracht en is haar rol gewijzigd. Op het terrein van wetgeving is geen directe rol weggelegd voor Omgevingsdienst NL, maar er bestaat bij de wetgever wel een behoefte aan input vanuit de uitvoeringspraktijk. Er blijft soms een grijs gebied bestaan tussen waar de uitvoering ophoudt en beleidsvorming begint.



HOOFDSTUK 6.

Verdiepend thema: bestuursrecht- strafrecht

Aanpak van milieucriminaliteit wint aan kracht bij complementaire toepassing van bestuursrecht en strafrecht

De samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stelselpartners is één van de thema's waar de complexiteit van het VTH-stelsel uit naar voren komt. In de praktijk van toezicht en handhaving is het kunnen inzetten van de meest passende interventies essentieel voor de effectiviteit ervan. Bestuursrechtelijke maatregelen, zoals last onder dwangsom of last onder bestuursdwang zijn – los van de bestuurlijke boete – gericht op herstel van de overtreding en kunnen door de bevoegde gezagen worden opgelegd. Strafrechtelijke sancties zijn gericht op bestraffing en afschrikking. Boa's, politie en OM zijn hiervoor de aangewezen organisaties.

De samenwerking tussen deze twee kolommen blijkt in de praktijk weerbarstig. Er zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven gestart om deze koppeling te verbeteren, zoals de versterking van overlegstructuren, gezamenlijke prioritering, en informatiedeling. Deze initiatieven bevinden zich op het snijvlak van *doel en systeem* (hoe worden beleidsambities vertaald naar structurele samenwerking?), en systeem en praktijk (hoe werkt dit in de dagelijkse uitvoering?). In dit verdiepende thema onderzoeken we hoe deze samenwerking zich ontwikkelt.

Dit thema raakt de volgende drie relevante onderzoeks-onderwerpen van deze Staat van VTH: het betrekken van strafrechtelijke partners bij beleid en uitvoering, effectieve handhaving en samenwerking in de praktijk, en bovenregionale milieuproblemen.

Uit de rapportages en onderzoeken

Vrijwel alle onderzoeken naar het stelsel van de afgelopen jaren wijzen op het grotendeels ontbreken van samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners in het stelsel. De commissie Van Aartsen verwoordde dit als volgt: *'De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit is in grote mate afhankelijk van informatie en signalen uit het bestuursrechtelijk toezicht. Omgekeerd kan het bestuursrechtelijk toezicht meer risicogestuurd en gericht opereren als het kan beschikken over relevante informatie uit strafrechtelijke opsporingsactiviteiten.'*⁵⁶

Van Aartsen constateerde, in lijn met de onderzoeken van Berenschot en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid uit 2017 en 2019, dat er op landelijk niveau geen sprake was van uniformiteit van beleid en dat het enige instrument voor landelijke coördinatie de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) was.⁵⁷

Omgevingsdiensten in beeld 2023 constateerde op het gebied van strafrechtelijke capaciteit een verbetering. Er was een toename in het aantal boa's en strafrechtelijke inzet had meer prioriteit gekregen bij omgevingsdiensten.⁵⁸ Ook was er een duidelijke verbetering zichtbaar in de vaststelling en het gebruik van de LHS. In 2023 werkten 27 van de 29 omgevingsdiensten volledig volgens de LHS.⁵⁹

6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

Om de samenwerking te bevorderen, is er de afgelopen jaren veel ingezet op zowel systeemniveau als praktijkniveau. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste stappen, inclusief de ontwikkelingen uit het IBP VTH en de ervaringen uit de gesprekken en vragenlijsten.

Het Omgevingsbesluit schrijft voor dat de handhavingstrategie zo nodig wordt afgestemd met de instanties die zijn belast met strafrechtelijke handhaving en dat de handhavingstrategie inzicht moet bieden in de afspraken over samenwerking en afstemming bij werkzaamheden, zowel tussen bestuursorganen onderling als met de instanties die zijn belast met strafrechtelijke handhaving.⁶⁰ In *Hoofdstuk 2* kwam naar voren dat uit de vragenlijst voor dit onderzoek blijkt dat in de helft van de gevallen waarin er een uitvoeringsprogramma voor 2024 was vastgesteld, het programma werd afgestemd met de instanties belast met strafrechtelijke handhaving.

De Rode Draden-rapportage van mei 2025 constateert dat het in algemene zin opvalt dat de taakuitvoering strafrecht en de hiervoor benodigde samenwerking met ketenpartners onvoldoende wordt ingevuld, enkele positieve uitzonderingen daargelaten.⁶¹

⁵⁶ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵⁷ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 14.

⁵⁸ Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 67.

⁵⁹ Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 66.

⁶⁰ Artikel 13.5 lid 3 Omgevingsbesluit; artikel 13.6 lid 2 onder a Omgevingsbesluit.

⁶¹ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

De Rode Draden-rapportage constateert dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de omgevingsdiensten en het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie) en de politie structureel meer aandacht vraagt. De rapportage stelt over het verschil van intensiteit en kwaliteit van samenwerking in het land: *'Het streven naar een structurele samenwerking hangt, zowel bij de ketenpartner als de omgevingsdienst nog te vaak af van enkele goedwillende personen en van de vraag of er voldoende capaciteit, is om opvolging te geven aan opgestelde processen-verbaal of strafbeschikkingen.'*⁶²

Wel zijn er in de visitatieronde positieve voorbeelden en ontwikkelingen gezien van regio's waar de omgevingsdienst de regie heeft gepakt op de strafrechtketen en dat er beweging ontstaat bij het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket en de politie. Volgens de Rode Draden-rapportage mogen daarom capaciteitsgebrek of andere belemmeringen bij partners geen reden zijn om het er als omgevingsdienst zelf bij te laten zitten.⁶³

Pijler 2 van het IBP VTH

Pijler 2 van het IBP VTH richtte zich op het versterken van de samenhang tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. De werkgroep die in dit verband werd ingesteld heeft het samenwerkingsmodel voor bestuurs- en strafrecht opgesteld.⁶⁴ Dit model is opgenomen in de Handreiking Regionale beleidscyclus en schetst de gewenste inrichting van samenwerking in de regio's, met voor ten minste iedere provincie een afstemmingsoverleg.⁶⁵ Deelnemers zijn in ieder geval omgevingsdiensten, het OM/FP, de politie en de provincie. Daarbij wordt bij voorkeur ook deelgenomen door, dan wel afstemming gezocht met de landelijke handhavingdiensten van de NVWA en de ILT-IOD, en de waterschappen. Het afstemmingsoverleg heeft als doel om te zorgen voor afstemming, samenwerking, financiering en capaciteit ten behoeve van de regionale invulling van de landelijke en provinciale prioriteiten op het grensvlak van bestuursrecht en strafrecht.

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
Een belangrijk instrument op het raakvlak tussen bestuursrecht en strafrecht is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO uit 2014 is in 2022 herijkt vanuit het perspectief van de Omgevingswet. Een ander doel van de herijking was het bevorderen van de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht.

Bovenregionale samenwerking

Om de bovenregionale samenwerking te versterken zijn er enkele ingrepen gedaan in het systeem. De Strategische Milieukamer (SMK) is structureel verankerd in het systeem door vaststelling in april 2025.⁶⁶ De SMK is een coördinerend orgaan en bepaalt het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK stelt elke vier jaar het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit op, waarin de aard, omvang en maatschappelijke impact van milieucriminaliteit worden geanalyseerd. Op basis hiervan ontwikkelt de SMK een Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit, waarin strategische prioriteiten, samenwerkingsafspraken en beoogde resultaten worden vastgelegd. Daarnaast adviseert de SMK gevraagd en ongevraagd de betrokken bewindspersonen over de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. De SMK bestaat uit vertegenwoordigers van het Functioneel Parket, de politie, de ILT, de NVWA, de Arbeidsinspectie en omgevingsdiensten, en komt minimaal vier keer per jaar bijeen om beleid en samenwerking te stroomlijnen.

De Landelijke Milieukamer (LMK), ook wel de Tactische Milieukamer genoemd, bestaat inmiddels bijna 20 jaar en is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Onder leiding van de coördinerend officier van justitie beoordeelt de LMK individuele milieuzaken, weegt ze signalen en stelt ze multidisciplinaire onderzoeksteams samen. De LMK vertaalt de strategische lijnen van de SMK naar operationele acties en zorgt voor voortgang en afstemming in concrete dossiers. Door deze tactische rol vormt de LMK een essentiële schakel tussen beleid en uitvoering, en draagt ze bij aan een effectieve en geïntegreerde handhaving binnen het VTH-stelsel.

62 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

63 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

64 IBP VTH (2024), Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht versie 3.0.

65 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 83.

66 Ministerie van IenW (2025) Instellingsbesluit Strategische Milieukamer.

Ervaringen onder de stelselpartijen

Uit de gesprekken blijkt dat alle stelselpartijen goed uit de voeten kunnen met de LHSO. De meeste stelselpartijen hebben de strategie officieel vastgesteld en de gesproken stelselpartners (waaronder de omgevingsdiensten) geven aan de LHSO te gebruiken. Bij slechts drie omgevingsdiensten is de LHSO niet door alle deelnemers vastgesteld, blijkt uit de vragenlijst; in die gevallen is vaststelling uiterlijk in 2026 beoogd. Alle provincies geven aan dat zij de LHSO vastgesteld hebben.

De werkgroep van IBP VTH Pijler 2 komt nog periodiek bij elkaar. Volgens de gesprekspartners is deze pijler nog niet 'af'. Sommige producten zijn nog in ontwikkeling en de afstemmingsoverleggen zijn nog niet overal in optimale of structurele vorm ingericht. Aan de kant van de politie wordt in navolging hiervan en van de aanbevelingen van commissie Van Aartsen geïnvesteerd in capaciteit voor milieugerelateerde zaken. Deze ontwikkeling zal volgens de gesprekspartners de komende jaren tot resultaten in de praktijk gaan leiden.

De officiële instelling van de SMK wordt onder gesprekspartners breed gezien als een goede ontwikkeling. De SMK bestond al, maar de officiële instelling geeft het orgaan meer positie en verankering. Ook de verbinding met het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) is een verbetering volgens gesprekspartners. De vorming van zogeheten thematafels biedt de mogelijkheid om met stelselpartijen kennis te delen over bepaalde onderwerpen die naar boven komen uit het dreigingsbeeld en die uit te diepen. Eén van de ontwikkelingen waar op dit moment aan wordt gewerkt is het opzetten van publiek-private samenwerking. Er wordt gezocht naar de mogelijkheden en de benodigde randvoorwaarden (voor bijvoorbeeld informatiedeling) om private partijen toe te voegen aan thematafels. Wel wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat de verankering in de praktijk nog goed van de grond moet komen.

Om te kijken of de systeem en praktijk voor de samenwerking met strafrecht zijn gekoppeld, is het belangrijk te kijken naar het gebruik van de overlegstructuren en instrumenten in de praktijk. De Rode Draden-rapportage constateert over het gebruik van de LHSO dat deze inderdaad is opgenomen in het VTH-beleidskader en is ook geïmplementeerd, maar dat consequente toepassing ervan per omgevingsdienst varieert.⁶⁷ Uit de gesprekken komt echter dat alle gesproken stelselpartijen de LHSO omarmen en gebruiken.

In de gesprekken komt ook op dit onderwerp naar voren dat er regionale verschillen zijn in de samenwerking. Dit wordt zowel door de bestuurs- als strafrechtelijke stelselpartners aangegeven. In vrijwel alle regio's worden stappen gezet ten aanzien van samenwerking. Zo zijn er in een aantal regio's inmiddels structureel overleggen op de verschillende niveaus, zowel op het gebied van casuïstiek als strategie. Een voorbeeld is een overlegstructuur in een regio bestaande uit een tactisch overleg, een operationeel overleg en een boa-overleg. In andere regio's is er slechts op een enkel niveau overleg of lukt het niet om de juiste verbinding te leggen. In sommige regio's worden stappen gezet om te komen tot een strategisch samenwerkingsdocument, waarin bijvoorbeeld in detail beschreven staat op welke manier er met bepaalde complexe casuïstiek omgegaan moet worden en hoe ondermijning aangepakt wordt. Een actueel en toegespitst regionaal dreigingsbeeld is voor de meeste regio's nog een streven voor de toekomst en daarmee nu nog niet aan de orde. Wel is er een duidelijke beweging zichtbaar sinds het IBP VTH, de uiteindelijke resultaten van deze inspanningen zullen de komende jaren in de praktijk blijken.

Opgelegde sancties

In de vragenlijsten is gevraagd naar aantallen vastgestelde overtredingen, ongewone voorvallen en de verschillende opgelegde sancties. Hieruit blijkt dat registratie en definities tussen omgevingsdiensten ook op dit onderdeel zeer uiteenlopen. Sommige houden het aantal overtredingen en aanschrijvingen bijvoorbeeld niet bij, maar alleen het aantal hercontroles en handhavingscontroles. Hierdoor geven de opgehaalde cijfers geen compleet beeld van de praktijk.

De vragenlijst bevestigt het beeld dat er nog weinig ervaring is met het opleggen van bestuurlijke boetes, er is slechts één omgevingsdienst die aangeeft in 2024 een bestuurlijke boete te hebben opgelegd. Een aantal omgevingsdiensten geeft als toelichting dat het een nieuw instrument is en dat ze zich daardoor nog in de voorbereidingsfase bevinden. Ook zijn niet alle omgevingsdiensten gemandateerd voor het opleggen van bestuurlijke boetes, of geven zij aan geen taken uit te voeren waar zij dit instrument bij kunnen toepassen.

⁶⁷ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 24.

6.2 Tussenconclusie

Er is de afgelopen jaren veel inzet gepleegd om de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht te bevorderen. Een aantal initiatieven bevinden zich op het raakvlak tussen doel en systeem en systeem en praktijk. De meeste ontwikkelingen, namelijk de overlegstructuren en de LHSO, zijn geen echte stelselaanpassingen of hervormingen, maar vormen instrumentarium om de uitvoering in de praktijk te verbeteren. De LHSO is breed vastgesteld en wordt volop gebruikt.

Op het gebied van bovenregionale samenwerking is de SMK verankerd en wordt daaronder een structuur met thematafels georganiseerd. Deze ontwikkelingen op bovenregionaal niveau maken het mogelijk om meer strategisch kennis uit te wisselen en themagericht te werken.

Het Samenwerkingsmodel bestuurs- en strafrecht is goed ontvangen en de meerwaarde van de adviezen wordt breed gedeeld. De aanbevolen regionale afstemmingsoverleggen op provinciaal niveau zijn echter wisselend ingevuld in het land.

De werkgroep voor Pijler 2 uit het IBP VTH komt nog steeds periodiek bijeen. Doordat nog niet alle producten klaar of vervolmaakt zijn, is implementatie nog niet op alle vlakken ingezet. Op het gebied van informatie-uitwisseling en (uniforme) registratie is er bijvoorbeeld nog winst te behalen.

Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren zijn de knelpunten in de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht voorlopig nog niet opgelost. Hierdoor vindt er nog grotendeels ontkoppeling plaats tussen systeem en praktijk. Wel is er tamelijk recent een impuls gegeven aan de samenwerking. Er zijn tal van ontwikkelingen die op termijn tot een betere samenwerking kunnen leiden. Veel organisaties investeren bovendien in hun formatie. Dat is een positief gegeven. Op andere knelpunten, waaronder bijvoorbeeld het realiseren van een goede informatie-uitwisseling en een programmatische samenwerking, zijn nauwelijks vorderingen gemaakt. Aandacht voor een soepele koppeling blijft nodig.



HOOFDSTUK 7.

Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel

Introductie van een nieuw thema in het stelsel

Het adaptatievermogen van het VTH-stelsel wordt zichtbaar als er nieuwe opgaven en thema's ontstaan in de fysieke leefomgeving, zoals de energietransitie, versnelling van de woningbouwopgave, het versterken van de biodiversiteit en de transitie naar een circulaire economie. Het VTH-instrumentarium kan in potentie een belangrijke bijdrage leveren aan deze opgaven. Er komen verschillende vormen van innovatie en kennisontwikkeling bij kijken om een nieuw thema te integreren en te institutionaliseren in de bestaande VTH-praktijk.

In deze casus bekijken we hoe de introductie van het thema circulaire economie verloopt in de praktijk. Dit thema is in de eerste plaats gekozen vanwege het voornemen van bevoegde gezagen om het thema te integreren in het VTH-instrumentarium. Het IPO en de VNG hebben namens provincies en gemeenten aangegeven dit te willen.^{68,69} Ten tweede is de urgentie voor de integratie van dit thema in het VTH-beleid vier jaar geleden ontstaan.⁷⁰ Dit is lang genoeg om een bepaalde ontwikkeling binnen het stelsel op gang te brengen en kort genoeg om te onderzoeken hoe de integratie verloopt, aangezien dit nog niet overal ten uitvoer wordt gebracht. Tenslotte geeft de samenwerking tussen provincies en omgevingsdiensten uiting aan bovenregionale samenwerking. De integratie van het thema analyseren we aan de hand van de beleids- en uitvoeringscyclus. In paragraaf 7.1 gaan we in op de bouwstenen uit de Bouwstenenvisie CE en VTH van het IPO. Vervolgens beschrijven we de integratie aan de hand van de implementatie van de bouwstenen in beleid en strategie (paragraaf 7.2), de programmering (paragraaf 7.3), de voorbereiding en uitvoering (paragraaf 7.4) en de monitoring en evaluatie (paragraaf 7.5). Op basis van de bevindingen geven we in paragraaf 7.6 een tussenconclusie over de introductie van het nieuwe thema in het stelsel.

7.1 De transitie naar een circulaire economie

In de transitie naar een circulaire economie wordt gewerkt aan een economie waarin producten en grondstoffen steeds opnieuw worden gebruikt. Dit betekent dat primaire grondstoffen worden vervangen door biobased en secundaire grondstoffen, dat de levensduur van producten wordt verlengd en dat afval hoogwaardig wordt verwerkt.

Nederland wil in 2050 volledig circulair zijn.⁷¹ Een brede maatschappelijke coalitie heeft in 2017 het Grondstoffenakkoord ondertekend waarin de intentie is geuit om in gezamenlijkheid aan de transitie naar een circulaire economie te werken.⁷² Overheden werken met eigen ambities en beleidsdoelen aan deze opgave. Provincies hebben een gezamenlijke aanpak ontwikkeld om met een eenduidig VTH-beleid vanuit hun provinciale rol bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie.⁷³ Deze aanpak heet de IPO Bouwstenenvisie CE en VTH (Hierna: Bouwstenenvisie).

7.1.1 De Bouwstenenvisie

Het PBL concludeerde in 2021 dat er juridische en economische instrumenten nodig zijn voor de transitie, onder meer door voorwaarden op te nemen in milieuvergunningen.⁷⁴ Ook stelde het PBL dat het VTH-systeem barrières opwerpt voor koplopers, bijvoorbeeld doordat de afvalstatus van materialen hoogwaardige toepassing belemmert en doordat het stelsel een risicomijdende houding van toezichthouders in de hand werkt bij experimenten en ontheffingen voor circulaire productieprocessen en producten.

In reactie hierop ontwikkelden provincies de *IPO Bouwstenenvisie CE en VTH*. De visie laat zien hoe provincies VTH willen gebruiken om initiatieven te ondersteunen, te stimuleren en aan te jagen. De Bouwstenenvisie is in september 2022 door de provincies vastgesteld in de IPO Bestuurlijke Adviescommissie Regionale Economie en Cultuur.⁷⁵ In 2025 hebben het Rijk, het IPO, de UvW en de VNG in de krachtenbundeling Rijk-regio voor de circulaire economie afspraken gemaakt om *'maatregelen die de verschillende overheden in Nederland treffen gericht op slimmer grondstoffengebruik, in elkaars verlengde te laten liggen en elkaar te versterken.'* De partijen willen zich langs deze lijnen op zes thema's inspannen om dit doel te realiseren. Eén van deze thema's is Vergunning, Toezicht en Handhaving.

⁷¹ Ministerie van IenM en EZ (2016), Nederland circulair in 2050.

⁷² Ministerie van IenM (2017), Grondstoffenakkoord.

⁷³ IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

⁷⁴ Hanemaïjer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2024), Overzicht stand van zaken uitvoering moties gerelateerd aan nieuwe Uitvoeringsagenda duurzame en circulaire economie 2025-2028.

⁶⁸ IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

⁶⁹ Ministerie van IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

⁷⁰ Hanemaïjer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

Het thema omvat de volgende afspraken:

- Samenwerking bij het ondersteunen van de circulaire transitie met VTH-taken.
- Naar inpasbaarheid implementeren van de bouwstenen CE en VTH.
- Implementatie van de bouwstenen op basisniveau vindt gefaseerd plaats, met als streven voltooiing uiterlijk in 2026, 2028 en 2030 voor respectievelijk provincies, waterschappen en gemeenten.
- Alle overheden (betrokken departementen, provincies, gemeenten waterschappen) werken samen aan de uitwerking van de implementatie in een stappenplan. Bij deze uitwerking worden knelpunten rond de implementatie met elkaar opgelost, met aandacht voor de samenhang tussen de verschillende verantwoordelijkheden in de uitvoering van de VTH-taken.⁷⁶

De visie bevat zeven bouwstenen, elk met drie ambitieniveaus (basis, faciliteren, stimuleren):

- Circulaire economiehuis op orde.
- Harmoniseren van het rechtsoordeel 'Afval of niet'.
- Experimenteren en faciliteren.
- Ketentoezicht.
- Kennisopbouw over circulaire economie.
- Signalering van kansen en knelpunten voor de circulaire economie.
- VTH-kennis gebruiken om circulaire economie aan te jagen bij bedrijven.

Provincies hebben voor iedere bouwsteen de keuzevrijheid om één van de drie ambitieniveaus vast te stellen. In elk geval wordt het basisniveau door alle provincies opgenomen in het beleid. Ook geven provincies in de bouwstenenvisie aan dat zij:

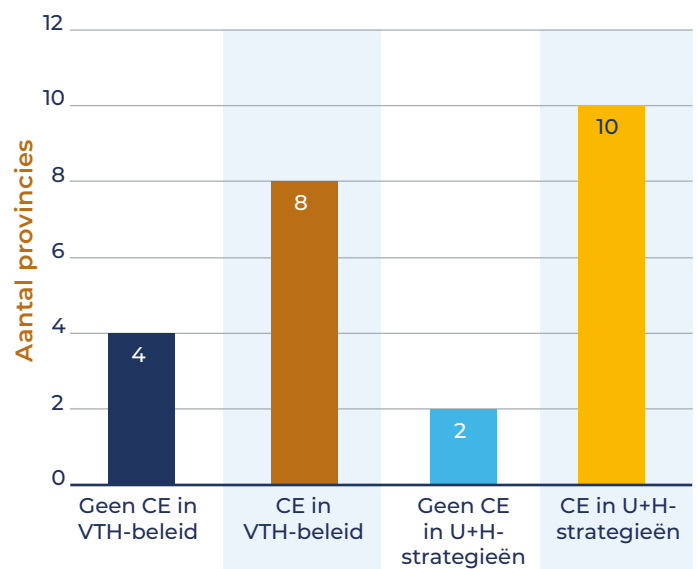
- minimaal het basisniveau uitvoeren
- circulaire economie opnemen in opdrachten aan omgevingsdiensten
- voor de bouwstenen middelen beschikbaar stellen.

Aanvullend heeft het IPO een kosteninschatting gemaakt voor de kosten van de uitvoering van de Bouwstenenvisie op het basisniveau. Deze kosten kwamen uit op ongeveer 2,5 miljoen euro in 2023 en ruim 1,5 miljoen euro structurele kosten.⁷⁷

7.1.2 Beleid en strategie

Bij acht provincies staat het thema circulaire economie benoemd in beleidsstukken en uitvoerings- en handhavingsstrategieën (Figuur 10). Ook benoemen drie provincies in de vragenlijst dat zij werken aan een nieuw of geactualiseerd beleidskader waarin het thema wordt opgenomen. Sporadisch wordt in deze documenten ook naar de bouwstenen verwezen. Provincies geven in de interviews aan dat de implementatie in verschillende tempo's verloopt omdat niet elk beleidsstuk op hetzelfde moment wordt geactualiseerd en het politiek draagvlak voor de transitie naar een circulaire economie verschilt. In eerste instantie is daarom bewust geen implementatiedeadline vastgesteld. Dit is veranderd in de krachtenbundeling Rijk-regio: daarin is afgesproken dat alle provincies de bouwstenen in 2026 moeten hebben geïmplementeerd, onder andere bij de omgevingsdiensten die uitvoering geven aan de provinciale taken.⁷⁸

Uit deskresearch naar VTH-beleid en regionale uitvoerings- en handhavingsstrategieën blijkt dat het abstractieniveau waarop de bouwstenen in beleid en strategieën staan beschreven verschilt. Sommige provincies formuleren het thema als pijler of stellen een kwalitatief beleidsdoel. Andere provincies koppelen hieraan concrete taken, doelen en indicatoren.



Figuur 10. Circulaire economie en de bouwstenen benoemd in het VTH-beleid van provincies.

⁷⁶ IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

⁷⁷ IPO (2022), Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau 'Basis'.

⁷⁸ IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

In de interviews geven provincies aan dat zij de bouwstenen zien als middel om de circulaire economie en VTH te verbinden. Eén van de ontwikkelaars van de bouwstenen zegt dat de provincies zich bewust gefocust hebben op afval, omdat afval een belangrijke bottleneck vormt in de circulaire economie. Deze prioritering is dus een bewuste afweging. Hierbij merken provincies op dat de focus zich vooral richt op de achterkant van de productlevenscyclus terwijl zuinig omgaan met grondstoffen aan het begin van de keten en tijdens de levensduur een hogere mate van circulariteit voortbrengt.

7.1.3 Programmering

In de vragenlijsten wordt door elf provincies aangegeven dat zij opdrachten verlenen aan omgevingsdiensten om circulariteit te integreren in bestaande VTH-activiteiten. De helft van de provincies geeft ook opdrachten op het gebied van circulariteit die worden beschouwd als plustaken. Deze opdrachten richten zich bijvoorbeeld op het stimuleren van circulaire activiteiten op bedrijventerreinen, onderzoeken naar reststromen en bouwstoffen en advies richting bedrijven.

Provincies en omgevingsdiensten geven aan dat omgevingsdiensten een deel van de uitvoering van de bouwstenen op zich nemen. Voor een ander deel van de uitvoering staan ODNL met de ODNL-academie (kennisopbouw circulaire economie) en het platform 'Afval of niet' (harmonisering rechtsoordeel 'afval of niet') aan de lat. Provincies voeren zelf ook onderdelen uit, bijvoorbeeld het analyseren van ketens in IPO-verband.

In de meeste uitvoeringsprogramma's van omgevingsdiensten staan circulaire economie en de bouwstenen benoemd. In lijn hiermee geven 17 omgevingsdiensten aan de opdracht te hebben gekregen van provincies om uitvoering te geven aan de bouwstenen en het thema te integreren in VTH-taken. 15 omgevingsdiensten geven aan opdrachten te hebben ontvangen voor plustaken zoals advisering, data-analyse en beleidsondersteuning. In de interviews geven omgevingsdiensten en provincies aan dat deze opdrachten met name zijn verstrekt op basis van de bouwstenen en de dienstverlening op het thema die sommige omgevingsdiensten op eigen initiatief hebben ontwikkeld.

In uitvoeringsprogramma's zien we dat het thema net als in het beleid en de strategieën varieert in abstractieniveau. Soms staat het thema alleen benoemd als pijler en soms worden er op concreet en operationeel niveau doelen, taken, uren en budgetten aan de uitvoering van de bouwstenen gekoppeld.

Ten slotte geven omgevingsdiensten aan dat de middelen die provincies verstrekken voor de uitvoering van de bouwstenen voorlopig toereikend zijn. In de budgettering is afwisselend sprake van geormerkte middelen. Hierbij wordt gezocht naar een balans. Een gebrek aan oormerking vormt het risico dat de middelen aan andere thema's worden uitgegeven. Een gedetailleerde koppeling aan werkzaamheden of taken wordt door omgevingsdiensten als te rigide ervaren en niet passend bij de experimentele fase waarin de integratie zich bevindt.

7.1.4 Voorbereiding en uitvoering

Omgevingsdiensten zeggen zich in de voorbereiding in te zetten voor het opleiden van personeel aangaande dit thema. Toezichthouders hebben vaak onvoldoende kennis of komen specifieke kennis tekort over typen materialen of afval. Omgevingsdiensten werken daarom aan een cursusaanbod. Van één omgevingsdienst is bijvoorbeeld bekend dat ze een cursus circulaire economie heeft ontwikkeld en deze intern en aan andere omgevingsdiensten geeft. Ook ODNL biedt een driedaagse cursus aan en werkt aan herstructurering van het opleidingsaanbod met meer specialistische trainingen die door verschillende diensten wordt gebruikt.

Hoewel deze opleidingen noodzakelijk zijn, geven omgevingsdiensten aan dat het voor toezichthouders lastig is om voor elk bedrijf en elke situatie de vereiste kennis in huis te hebben om te kunnen beoordelen wat wel en wat niet mogelijk is in de transitie naar een circulaire economie. Vaak wordt hiermee bedoeld op kennis van specifieke materialen, producten, ketens en productieprocessen.

In de uitvoering ligt de nadruk vooral op de bouwstenen rond kennisontwikkeling, het ontwikkelen van circulaire vergunningvoorschriften en ketentoezicht. Omgevingsdiensten geven aan dat de implementatie zich voornamelijk nog in de experimentele fase bevindt, al verschilt dit per bouwsteen en regio.

CE-huis op orde

In de uitvoering richten omgevingsdiensten zich met name op de ontwikkeling van circulaire vergunningsvoorschriften. Verschillende omgevingsdiensten geven aan dat zij experimenteren met verplicht afvalpreventieonderzoek en eisen rond grondstofbesparing. Andere diensten volgen deze pilots en zijn voornemens deze voorschriften in vergunningen op te nemen zodra er duidelijkheid is over hun juridische houdbaarheid en de standaardisering van voorschriften. Toezichthouders vinden het hierbij lastig dat er op dit moment weinig specifieke wet- en regelgeving bestaat voor de circulaire economie. In de komende jaren wordt er wel nieuwe Europese en Nederlandse wet- en regelgeving verwacht zoals de Europese Circular economy act en Circulaire Economie-wet,⁷⁹ en de Ecodesignverordening.⁸⁰

Ook zijn er verschillen per omgevingsdienst voor het stimuleren van bedrijven om meer circulair te gaan werken. Sommige omgevingsdiensten zien de wet- en regelgeving als het enige zinvolle instrument om bij bedrijven tot resultaat te komen. Andere omgevingsdiensten zien een mogelijke bijdrage om vanuit de intrinsieke motivatie van bedrijven en in een samenwerkingsmodel bedrijven te stimuleren.

Harmoniseren rechtsoordeel 'Afval of niet'

De harmonisatie van rechtsoordelen gebeurt via het kennisplatform Afval of niet. Omgevingsdiensten kunnen bij dit platform vragen stellen omtrent afvalstatus. Via een centrale database en een pool van specialisten wordt kennis opgebouwd over grondstoffen en specifieke casuïstiek. Omgevingsdiensten doen dit in samenwerking met de ILT en RWS, onder coördinatie van ODNL. Het platform is onderdeel van de subsidieaanvraag van ODNL, waarbij ook inzichtelijk moet worden gemaakt hoeveel inverdieneffecten er zijn.

Experimenteren en faciliteren

Het bieden van proefnemingen aan bedrijven gebeurt maar blijft lastig, geven omgevingsdiensten aan. Toezichthouders vinden pionieren vaak niet passen bij hun werkcultuur, waardoor experimenten meestal op verzoek van bedrijven plaatsvinden (vraaggestuurd). Zowel provincies als diensten constateren hierbij koudwatervrees, met name als een bepaald plan wel wenselijk is vanuit circulariteit, maar volgens de wettelijke eisen niet toelaatbaar is. Er is de wens vanuit omgevingsdiensten om vaker proactief te werken met proefnemingen.

Ketentoezicht

Op ketenniveau brengen sommige omgevingsdiensten materiaalstromen in beeld. Ook het IPO onderzoekt reststromen en brengt op basis daarvan ketens in kaart.

Kennisopbouw circulaire economie

Zoals eerder aangegeven ontwikkelen omgevingsdiensten en ODNL cursussen en een opleidingslandschap om toezichthouders op te leiden het gebied van circulaire economie. Verschillende omgevingsdiensten maken van deze cursussen gebruik. Van één omgevingsdienst is bijvoorbeeld bekend dat meer dan de helft van de dienst een circulaire-economiecursus heeft gevolgd. Ook is er een voorbeeld bekend van een omgevingsdienst en een provincie die zowel beleidsambtenaren als toezichthouders gezamenlijk de circulaire-economiecursus van ODNL hebben laten doorlopen. Omgevingsdiensten en ODNL geven aan dat toezichthouders de basiskennis met de huidige cursussen kunnen opdoen. Een gespecialiseerd cursusaanbod ontbreekt.

Signalering van kansen en knelpunten ten aanzien van circulaire economie

Provincies en omgevingsdiensten geven aan dat beleid en uitvoering in nauw contact staan, zowel voor signalering als voor samenwerking. Signalen en verbeterpunten worden regelmatig besproken en opgepakt. Per omgevingsdienst en provincie verschilt het echter hoe dit gebeurt. Eén omgevingsdienst geeft aan wekelijks contact te hebben met de beleidsadviseur circulaire economie bij de provincie. Een andere omgevingsdienst laat weten signalen te rapporteren via de accountmanager. In de gesprekken met omgevingsdiensten en provincies worden de communicatie en signalering over het algemeen als goed beoordeeld.

VTH-kennis gebruiken om circulaire economie aan te jagen bij bedrijven

Bedrijven zien de toezichthouder daarbij vaak als belangrijkste aanspreekpunt. Om hierop in te spelen, werken de omgevingsdiensten in een provincie samen in een circulair loket. Ook andere omgevingsdiensten denken mee met het bedrijfsleven. Daarnaast biedt RWS een handreiking, een jurisprudentiearchief en een zelftest aan om een afvalstatus te kunnen indiceren.⁸¹

79 Ministerie van IenW (2024), Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet.
80 Europese Commissie (2024), Ecodesign for Sustainable Products Regulation.

81 Rijkswaterstaat (2025), Afvalstof of niet-afvalstof.

Omgevingsdiensten geven aan dat advies geven aan bedrijven een uitdaging is: toezichthouders willen onafhankelijk blijven en zijn in hun expertise beperkt tot wet- en regelgeving. Daarom blijft een apart bedrijvenloket buiten de omgevingsdienst belangrijk.

Buiten de bouwstenen om

Naast de bouwstenen werken sommige omgevingsdiensten ook via plustaken aan de circulaire transitie, bijvoorbeeld door grondstofstromanalyses uit te voeren, te adviseren over CE- en ruimtelijk beleid of bij te dragen aan de ontwikkeling van circulaire bedrijventerreinen. Sommige bevoegde gezagen zien de omgevingsdienst als uitstekende kennispartner in de transitie naar een circulaire economie. Ook ontwikkelen enkele omgevingsdiensten zelf diensten rond het thema die zij agenderen bij de bevoegde gezagen.

Bovenregionale samenwerking

Elf provincies geven in de vragenlijsten aan bovenregionaal samen te werken rond circulaire economie en VTH. Dat gebeurt vooral via het IPO, de krachtenbundeling Rijk-regio circulaire economie (met VTH als pijler) en via het kennisplatform Afval of niet. Ook zijn er regionale samenwerkingen met omgevingsdiensten, gemeenten, waterschappen en bedrijven.

Daarnaast zeggen 24 omgevingsdiensten in bovenregionale samenwerkingsverbanden aan het thema te werken. Hierbij wordt onder andere het eerder beschreven platform Afval of niet betrokken, alsmede het KIS-VTH, de provinciale samenwerkingsverbanden met omgevingsdiensten, en de aan de ontwikkeling en uitvoering van circulaire economie gelieerde opleidingen.

7.1.5 Monitoring en evaluatie

Monitoring vindt volgens provincies en omgevingsdiensten vooral plaats via structurele terugkoppeling tussen provincies en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld in reguliere overleggen tussen het bevoegde gezag en de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast zien we in sommige uitvoerings- en handavingsstrategieën en uitvoeringsprogramma's indicatoren om de activiteiten op het thema te monitoren. Hiernaast geven provincies aan een monitor te ontwikkelen op basis van de bouwstenen. Deze is nog niet in gebruik.

In de rapportage en evaluatie zeggen provincies en omgevingsdiensten in nauw onderling contact te staan. Rapportages en stuurinformatie worden gecommuniceerd via bestaande overleggen tussen de omgevingsdiensten en provincies, maar ook via overleggen tussen specialisten op het gebied van circulaire economie vanuit provincies en omgevingsdiensten.

Tenslotte geven provincies en omgevingsdiensten aan op basis van de monitoring en evaluatie de bouwstenen bij te sturen. Op dit moment wordt de Bouwstenenvisie geactualiseerd. Hierbij verzamelen provincies feedback bij omgevingsdiensten. Ook geven omgevingsdiensten aan dat er verschillende initiatieven rond dit thema zijn ontstaan vanuit de omgevingsdiensten die zijn opgenomen in de bouwstenen of zijn toegevoegd aan het provinciaal beleid, mits deze juridisch houdbaar en uitvoerbaar zijn.

7.2 Tussenconclusie

We zien dat de integratie van een nieuw thema in het VTH-stelsel over het algemeen goed verloopt en dat het stelsel adaptief reageert op de introductie van circulaire economie als thema.

Ten aanzien van de koppeling tussen doel en systeem zien we dat hier specifieke bouwstenen voor ontwikkeld zijn en dat bevoegde gezagen deze steeds meer implementeren in het systeem. De bouwstenen zijn opgenomen in het beleid, de strategieën en de opdrachten aan omgevingsdiensten. Hiermee is vanuit het systeem een beweging naar de praktijk op gang gebracht en lijkt de beleidscyclus te zijn ingericht.

De koppeling tussen systeem en praktijk is in het stelsel aanwezig. Op basis van de bouwstenen worden werkzaamheden voorbereid en wordt er met de materie geëxperimenteerd. Zo worden toezichthouders opgeleid, wordt het kennislandschap versterkt, en passen omgevingsdiensten vergunningsvoorschriften gericht op circulariteit toe. De robuustheid van de koppeling verschilt per bouwsteen.

Op basis hiervan concluderen we dat de introductie van een nieuw thema in het VTH-stelsel goed kan verlopen als de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. We zien eenduidig beleid over de integratie van circulaire economie en VTH-taken, voldoende middelen, een goede samenwerking tussen bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties, en de sturing op het thema in elk element van de beleids- en uitvoeringscyclus als randvoorwaarden die de introductie van het nieuwe thema in het VTH-stelsel tot een succes maken.

Tegelijkertijd zijn er verbeterpunten te vinden in de koppeling tussen systeem en praktijk. Deze zijn inherent aan de ontwikkeling van het thema in het stelsel. Zo is er op sommige vlakken nog weinig wettelijke basis voor de inzet van VTH of mist er jurisprudentie. Ook is niet elke bouwsteen financieel geborgd op de lange termijn. Daarnaast mist doorgaans bij de omgevingsdiensten specialistische kennis en een experimenterende houding.

Ten slotte zien we dat er intensieve bovenregionale samenwerking plaatsvindt tussen provincies, omgevingsdiensten en landelijke partijen. Kennis wordt gedeeld en de uitvoering van de bouwstenen wordt in gezamenlijkheid opgepakt. Uiteraard bestaan hierin regionale verschillen.

BIJLAGE 1.

Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen

- Arena Consulting (2024), De staat van de Staat: Review van de methodiek van de Staat van VTH.
- M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599–620.
- Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH 2017, Op weg naar een volwassen stelsel.
- Berenschot (2019), Evaluatie wet VTH 2019.
- Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording
- Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.
- Europese Commissie (2024), Ecodesign for Sustainable Products Regulation. O.a. te raadplegen via: Ecodesign for Sustainable Products Regulation - European Commission.
- Hanemaijer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021. O.a. te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/downloads/pbl-2021-integrale-circulaire-economie-rapportage-2021-4124pdf>.
- IBP VTH (2023), Gatewayreview Pijler 3.
- IBP VTH (2024), Eindadvies VTH Uitvoeringskennis infrastructuur (KIS) met VTH front-office, samenwerkingsruimtes en kennisbank ‘Kennis hebben is macht, kennis delen is kracht’.
- IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus. O.a. te raadplegen via: <https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2024/09/Handreiking-regionale-beleidscyclus.pdf>.
- IBP VTH (2024), Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht versie 3.0, 29 februari 2024. O.a. te raadplegen via: <https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2025/07/Samenwerkingsmodel-straf-en-bestuursrecht.pdf>.
- IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten, 9 juli 2024.
- IBP VTH Pijler 6 (2024), Proefversie Staat van VTH.
- ILT (2025), Signaalrapportage Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving, januari 2025.
- ILT (2025), Versterking VTH-stelsel: Noodzakelijke Keuzes, 27 januari 2025.
- IPO (2022), Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau “Basis”.
- IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.
- IPO (2023), rapport Handreiking Outcome-gericht werken.
- Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 28 089, nr. 320.
- Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 22343 nr. 412, Gabriëls, motie onafhankelijkheid omgevingsdiensten, 5 februari 2025.
- Ministerie van IenM (2017), Grondstoffenakkoord. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e7081689-7484-40ac-b339-bcb2af364769/file>.
- Ministerie van IenM en EZ (2016). Nederland circulair in 2050. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a6ce8220-07e8-4b64-9f3d-e69bb4ed2f9c/1/pdf/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050.pdf>.
- Ministerie van IenW (2024). Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-934955210eacea8ca79f24f2c021dccc50a05f5/pdf>.
- Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025. O.a. te raadplegen via: [file:///C:/Users/j.vangilse/Downloads/Voortgang%20versterking%20VTH-stelsel%20april%202025%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/j.vangilse/Downloads/Voortgang%20versterking%20VTH-stelsel%20april%202025%20(3).pdf)
- Ministerie van IenW (2025) Instellingsbesluit Strategische Milieukamer, geldend van 16 april 2025-heden. O.a. te raadplegen via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0050947/2025-04-16>.

- Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Maatregelen en wetsvoorstel versterking VTH, 8 mei 2025, o.a. te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/08/maatregelen-en-wetsvoorstel-versterking-vth>.
- Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief voortgang monitoring robuuste omgevingsdiensten, 23 september 2025. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/096ca7a6-e8b5-4f73-b18c-720bae896a3a/file>.
- Ministerie van IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025). Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026. O.a. te raadplegen via: <https://www.nederlandcirculairin2050.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/03/20/krachtenbundeling-rijk-regio-circulaire-economie-2025-2026/overeenkomst-krachtenbundeling-rijk-regio-voor-de-circulaire-economie.pdf>.
- Omgevingsdienst NL (2024), Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten.
- Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.
- Provincie Noord-Holland (2024). Overzicht stand van zaken uitvoering moties gerelateerd aan nieuwe Uitvoeringsagenda duurzame en circulaire economie 2025-2028. O.a. te raadplegen via: <https://noordholland.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/acaf5c0c-0f01-4bbc-9197-7dd2be4e8159>.
- Rijksoverheid (2023), Code interbestuurlijke verhoudingen.
- Rijkswaterstaat (2025). Afvalstof of niet-afvalstof. O.a. te raadplegen via: <https://www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/>.
- Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021.
- Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

BIJLAGE 2.

Respondentenlijst

Gesprekspartners interviews

Van de volgende organisaties hebben wij gesprekspartners geïnterviewd:

- Gemeenten
- Inspectie Leefomgeving en Transport IPO
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Omgevingsdienst NL
- Omgevingsdiensten (inclusief directeuren en leden dagelijks bestuur)
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Provincies
- RWS
- VNG

BIJLAGE 3.

Vragenlijsten

Vragenlijst voor omgevingsdiensten – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Introductie:

Dit blok met vragen richt zich op de inrichting en werking van de beleids- en uitvoeringscyclus. De wet, waaronder artikel 13 van het Omgevingsbesluit, schrijft voor wat VTH-partijen moeten regelen op het gebied van beleid en uitvoering. We onderzoeken of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of doelen zijn geformuleerd, of daaruit prioriteiten volgen en of hiernaar wordt gehandeld. In de volgende vragen worden een aantal vereisten van artikel 13 Omgevingsbesluit uitgevraagd.

1. Is er door de deelnemers een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategie vastgesteld voor de werkzaamheden?
[ja/nee]
2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingstrategie een regionale risicoanalyse voor het verrichten van de werkzaamheden?
[ja/nee]
3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
[ja/nee]
4. Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
5. Heeft de omgevingsdienst of diens deelnemers over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de doelen?
[ja/nee]
6. Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
[open antwoord]
7. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingstrategie?
[ja/nee]
8. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
9. Is de LHSO door alle deelnemers vastgesteld?
[ja/nee]
10. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
11. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
12. Is er in 2024 gewerkt volgens de LHSO?
13. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
14. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen

Doeltreffende uitvoering en handhaving

Introductie: Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

Algemeen

15. Hoeveel MBA's bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
16. Hoeveel vergunningplichtige bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
17. Hoeveel Rie bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
18. Hoeveel bedrijven daarvan zijn Rie4?
[aantal]
19. In het geval van een Seveso omgevingsdienst: Hoeveel van de Rie bedrijven zijn Seveso bedrijven? Niet verplicht
[aantal]
20. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (13-18):
[aantal]
21. Hoeveel deelnemers (welk percentage) hebben het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[percentage]
22. Als er deelnemers het modelmandaat niet hebben vastgesteld, kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vergunningverlening

23. Had de omgevingsdienst een actualisatieprogramma in 2024?
[ja/nee]
24. Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?
[open antwoord]
25. Zo ja: is het actualisatieprogramma gevolgd in 2024?
[ja/nee]
26. Kunt u dit toelichten?
[open antwoord]

27. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]
28. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]
29. Ruimte voor toelichting:
[Ruimte voor toelichting]

Toezicht en handhaving

30. Hoeveel vastgestelde overtredingen waren er in 2024?
[aantal]

Toelichting overtreding: Een overtreding is het niet naleven van de geldende regels bij de uitoefening van activiteiten.
31. Hoe vaak hebben bedrijven in 2024 een ongewoon voorval bij uw omgevingsdienst gemeld?
[aantal]
32. In hoeveel gevallen daarvan heeft uw omgevingsdienst doorgemeld naar andere instanties, zoals de ILT, gemeenten, waterschappen of de veiligheidsregio? Kunt u dit toelichten en aangeven om welke partijen dit ging?
[aantal] [open antwoord]

Toelichting ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.
33. Hoe vaak is er een LOD opgelegd in 2024?
[aantal]

Toelichting last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
34. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]
35. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is in 2024 een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]
36. Hoe vaak is er een aanschrijving gegeven in 2024?
[aantal]

Toelichting aanschrijving: Een aanschrijving is een beschikking van de overheid die een verplichting oplegt aan een geadresseerde, bijvoorbeeld het herstellen van een gebrek.
- 37.

38. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (29-35):
[open antwoord]
39. Hoe vaak is er een bestuurlijke boete opgelegd in 2024?
[aantal]
40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
41. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]
42. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
43. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen zijn er in 2024 opgelegd?
[aantal]
44. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) strafbeschikkingen?
[aantal]
45. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) strafbeschikkingen?
[aantal]
46. Ruimte voor toelichting: (niet verplicht)
[open antwoord]
- Toelichting bestuurlijke strafbeschikking: Een sanctie die een bestuursorgaan oplegt voor het overtreden van een regel of wet.
47. Hoe vaak is er een proces verbaal opgesteld in 2024?
[aantal]
48. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) proces verbalen?
[aantal]
49. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) proces verbalen?
[aantal]
50. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
- Toelichting proces verbaal: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van opsporingsambtenaren met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.

Vragen

Opleidingen en kennisontwikkeling

Introductie: Dit blok vragen gaat in op afstemming van en meenemen van uitvoering bij wetgeving, kennisontwikkeling en digitalisering in het stelsel. Er is voor dit onderzoek gekozen hierbij onder andere te kijken naar de rol van ODNL bij deze drie aspecten. Een aantal vragen zullen daarom ook op het gebruik van diensten van ODNL toespitsen.

51. Wat was het opleidingsbudget in euro's per VTH-medewerker in 2024?
[euro's]
52. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
53. Maakte de omgevingsdienst gebruik van ODNL Academie in 2024?
[ja/nee]
54. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
55. Maakte de omgevingsdienst in 2024 gebruik van andere ODNL opleidingen?
[ja/nee]
56. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
57. Werd er in de omgevingsdienst in 2024 gebruik gemaakt van op maat gemaakte trainingsprogramma's ten behoeve van de kennisontwikkeling van medewerkers?
[ja/nee]
58. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
59. Had de omgevingsdienst in 2024 een eigen traineeprogramma?
[ja/nee]
60. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

Vragen

Circulaire economie (CE)

Introductie: Voor deze Staat van VTH is circulaire economie een van de verdiepende thema's die wordt onderzocht. De transitie naar een circulaire economie is een grote opgave in de leefomgeving.

Provincies werken in samenwerking met omgevingsdiensten al een aantal jaar aan de inzet van VTH voor de transitie naar een circulaire economie. Deze inzet wordt beschreven in de bouwstenenvisie van het IPO. Samenvattend betreft dit in de basis de integratie van de opgave in de reguliere milieutaken van vergunningverlening en toezicht. Ook worden hier bovenop faciliterende (informerende) en stimulerende maatregelen benoemd.

61. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, criminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]
62. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
63. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor VTH-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]
64. Zo ja: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]
65. Werkt de omgevingsdienst bovenregionaal, zoals met andere omgevingsdiensten, samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]
66. Zo ja: met welke partijen?
[open antwoord]
67. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen

MER (allen verplicht)

Introductie: vanuit het ministerie van IenW worden een aantal zaken m.b.t. MER uitgevraagd middels deze vragenlijst.

68. Is er standaard budget beschikbaar voor de beoordeling van MER?
[ja/nee]
69. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het MER intern te beoordelen?
[ja/nee]
70. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]
71. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure MER tot de gewenste kwaliteit van de mer?
[ja/nee]
72. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragenlijst voor provincies – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering
en handhaving

Introductie: Dit blok met vragen richt zich op de inrichting en werking van de beleids- en uitvoeringscyclus. De wet, waaronder artikel 13 van het Omgevingsbesluit, schrijft voor wat VTH-partijen moeten regelen op het gebied van beleid en uitvoering. We onderzoeken of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of doelen zijn geformuleerd, of daaruit prioriteiten volgen en of hiernaar wordt gehandeld. In de volgende vragen worden een aantal vereisten van artikel 13 Omgevingsbesluit uitgevraagd.

1. Heeft de provincie een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld voor de VTH-taken die zij zelf uitvoert (en dus niet over heeft gedragen aan een omgevingsdienst)?
[ja/nee]
 2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden?
[ja/nee]
 3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
[ja/nee]
 4. Zo ja, is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
 5. Heeft de provincie in het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
[ja/nee] [open antwoord]
- Ruimte voor toelichting op de voorgaande vragen:
6. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
[ja/nee]
 7. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
 8. Heeft de provincie de LHSO vastgesteld?
 9. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
 10. Heeft de provincie het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[ja/nee]
 11. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vragen

Circulaire economie (CE)

Introductie: Voor deze Staat van VTH is circulaire economie een van de verdiepende thema's die wordt onderzocht. De transitie naar een circulaire economie is een grote opgave in de leefomgeving.

Provincies werken in samenwerking met omgevingsdiensten al een aantal jaar aan de inzet van VTH voor de transitie naar een circulaire economie. Deze inzet wordt beschreven in de IPO Bouwstenenvisie CE en VTH, onder andere te vinden op de website van het IPO. Samenvattend betreft dit in de basis de integratie van de opgave in de reguliere taken van vergunningverlening en toezicht. Ook worden hier bovenop faciliterende (informerende) en stimulerende maatregelen benoemd. Provincies hebben in 2022 geuit om het basisniveau (integratie) op te nemen in het VTH-beleid en te investeren in kennis, processen en een uniform uitvoering- en toezichtbeleid voor omgevingsdiensten.

12. Heeft de provincie de Bouwstenenvisie CE en VTH verankerd in beleid?
[ja/nee]
13. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
14. Zo nee: waarom niet?
[open antwoord]
15. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, milieucriminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]
16. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
17. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor VTH-milieu-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]

18. Open vraag: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]
19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
20. Werkt de provincie bovenregionaal samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]
21. Zo ja, met welke partijen?
[open antwoord]
22. Zo ja, ruimte voor toelichting hoe:
[open antwoord]

Vragen

MER

Introductie: vanuit het ministerie van IenW worden een aantal zaken m.b.t. MER uitgevraagd middels deze vragenlijst.

23. Is er standaard budget beschikbaar voor de uitvoering van plan-mer bij omgevingsvisie en programma's?
[ja/nee]
24. Zo ja: is dit budget voldoende?
[ja/nee]
25. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het plan-MER intern te beoordelen?
[ja/nee]
26. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure plan-MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]
27. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure plan-MER tot de gewenste kwaliteit?
[ja/nee]
28. Toelichting op de vragen 26-30
[open antwoord]

Vragenlijst voor ILT – Staat van VTH 2025

Vragen

natuur

Introductie: vanuit het ministerie van LVVN worden een aantal zaken over VTH natuur uitgevraagd middels deze vragenlijst.

29. Voerde de provincie in 2024 zelf natuurtaken uit?
[ja/nee]
- Bij "nee" vervallen de volgende twee vragen, tekst toevoegen naar welk vraagnummer ze dan worden doorgeleid
30. Welke VTH taken voerde de provincie in 2024 zelf uit in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
[vergunningverlening/toezicht/handhaving]
(meerdere antwoorden mogelijk)
31. Toelichting:
[open antwoord]
32. Hoeveel formatie (FTE) had de provincie in 2024 beschikbaar voor VTH Natuur?
[aantal FTE's]
- Toelichting: hiermee wordt niet de formatie bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.
33. Hoeveel budget (in euro's) was er in 2024 er vanuit de provincie beschikbaar voor VTH-taken Natuur?
[euro's]
- Toelichting: hiermee wordt het budget bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.
34. Welke VTH taken liet de provincie in 2024 uitvoeren door omgevingsdienst(en) in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
[vergunningverlening/toezicht/handhaving]
(meerdere antwoorden mogelijk)
35. Toelichting:
[open antwoord]
36. Hoeveel budget was er in 2024 begroot voor het uitvoeren van deze taken door de omgevingsdienst(en) vanuit de provincie?
[aantal FTE's]
37. Indien u deze data hebt, hoeveel FTE was er vanuit de omgevingsdiensten begroot in 2024 voor het uitvoeren van deze taken?
[euro's]
38. Is er sprake van een actualisatiebeleid ten aanzien van vergunningen Omgevingswet-natuur?
[ja/nee]
39. Toelichting:
[open antwoord]
40. Zijn er in de vastgestelde uitvoerings- en handhavingsstrategie doelen opgenomen met betrekking tot natuur?
[ja/nee]
41. Toelichting:
[open antwoord]

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Introductie: Dit blok vragen gaat over de activiteiten van defensie waar ILT (volgens de Omgevingswet) aan de lat staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Dit blok richt zich op de inrichting en werking van de beleids- en uitvoeringscyclus. De wet, waaronder artikel 13 van het Omgevingsbesluit, schrijft voor wat VTH-partijen moeten regelen op het gebied van beleid en uitvoering. We onderzoeken of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of doelen zijn geformuleerd, of daaruit prioriteiten volgen en of hiernaar wordt gehandeld. In de volgende vragen worden een aantal vereisten van artikel 13 Omgevingswet uitgevraagd.

- Is er voor de VTH werkzaamheden door ILT (voor de betreffende activiteiten van defensie, zie toelichting) een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld? (artikel 13.5 en 13.6 Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden? (artikel 13.6 lid 1 onder a Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht? (artikel 13.8 lid 1 Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
- Heeft het ministerie van IenW over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen? (artikel 13.11 lid 1 omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
[open antwoord]
- Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
[ja/nee]
- Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen VTH-taken t.a.v. defensie

Dit blok vragen gaat over de activiteiten van defensie waar ILT (volgens de Omgevingswet) aan de lat staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

- Wat was de omvang van de begroting voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
[euro's]
 - Wat was de omvang van de realisatie voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
[euro's]
 - Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
- ### Vergunningverlening
- Was de feitelijke formatie voor vergunningverlening (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]
 - Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]
 - Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]
 - Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]
 - Hoeveel vergunningen verleende de ILT t.a.v. de taken m.b.t. defensie in 2024?
[aantal]
 - Was er een vastgestelde actualisatiestrategie in 2024?
[ja/nee]
 - Zo ja: is de actualisatiestrategie gevolgd in 2024?
[ja/nee]

19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
20. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]
21. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]

Toezicht en handhaving

22. Was de feitelijke formatie voor toezicht en handhaving (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]
23. Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]
24. Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]
25. Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]
26. Is er een risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten in 2024?
[ja/nee]
27. Zo ja: Is er volgens die analyse gewerkt in 2024? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee] [open antwoord]
28. Wordt er gewerkt conform de LHS(O) voor de VTH-taken t.a.v. defensie? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee]
29. Voor hoeveel overtredingen is een LOD opgelegd aan defensie in 2024?
[aantal]
30. Hoeveel LOD's zijn daarvan in werking getreden?
[aantal]
31. Definitie last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
[aantal]
32. Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]

33. Hoe vaak is een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]
34. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]
35. Bestuurlijke strafbeschikkingen in 2024 opgelegd?
[aantal]
36. Hoe vaak proces verbaal in 2024?
[aantal]
- Definitie: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van een opsporingsambtenaar met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.
37. Ruimte voor toelichting op vragen 31-37:
[open antwoord]

Vragen adviestaak grote bedrijven

Introductie: Dit blok vragen gaat over de adviestaak grote bedrijven dan de ILT (volgens de Omgevingswet).

Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

38. Wat was de omvang van de begroting voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]
39. Wat was de omvang van de realisatie voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]
40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
41. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven?
[aantal FTE's]
42. Hoeveel adviezen ten aanzien van grote bedrijven bracht ILT aan de bevoegde gezagen uit in 2024?
[aantal]
43. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak een zienswijze ingediend in 2024?
[aantal]
44. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak beroep ingesteld in 2024?
[aantal]

Vragen

Meldingen ongewone voorvallen

Introductie: Dit blok vragen gaat over de taken van de ILT (volgens de Omgevingswet) op het gebied van meldingen van ongewone voorvallen.

Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

45. Wat was de omvang van de begroting voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]

Definitie ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.
46. Wat was de omvang van de realisatie voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]
47. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
48. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen?
[aantal FTE's]
49. Hoeveel ongewone voorvallen (incidenten) deden zich voor in 2024?
[aantal]
50. Hoeveel bedrijven maakten melding van een ongewoon voorval bij het bevoegd gezag in 2024?
[aantal]

Vragenlijst voor RWS – Staat van VTH 2025

Vragen

adviezen indirecte lozingen RWS

Introductie: Dit blok vragen gaat over de adviestaak van RWS met betrekking tot indirecte lozingen. De vragen gaan over het jaar 2024.

1. Wat was de omvang van de begroting in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
[euro's]
2. Wat is de omvang van de realisatie in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
[euro's]
3. Hoeveel FTE had RWS in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen?
[aantal FTE's]
4. Hoeveel adviezen ten aanzien van indirecte lozingen bracht RWS uit in 2024?
[aantal]
5. Ruimte voor toelichting op de vragen 1 - 4:
[open antwoord]

BIJLAGE 4.

Begrippenlijst

Afkorting	Definitie/begrip
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
CE	Circulaire economie
IBP VTH	Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Justitie en Veiligheid
KPI	Kritische Prestatie Indicator
KSF	Kritische Succes Indicator
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
LHSO	Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht
LMK	Landelijke Milieukamer
ODNL	Omgevingsdienst NL
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RWS	Rijkswaterstaat
SvVTH	Staat van VTH
SMK	Strategische Milieukamer
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

BIJLAGE 5.

KSF's

Onder het IBP VTH zijn kritische succesfactoren (KSF's) geformuleerd, die van invloed zijn op het VTH-stelsel. De horizon is dat de SvVTH op termijn alle KSF's omvat.⁸² Voor de eerste versie hebben de klankbordgroep en begeleidingscommissie in samenspraak toegespitst op de KSF's die onderzocht moesten worden, met daarbij een afbakening per KSF. De volledige lijst met KSF's is:

1. Strategische en programmatische uitvoering en handhaving
2. Doeltreffende uitvoering en handhaving
3. Checks and balances
4. Afstemming wetgeving op uitvoering
5. Informatiemanagement en digitalisering
6. Professionele rolopvatting en kennisontwikkeling
7. Bovenregionale samenwerking om complexe, maatschappelijke opgaven aan te pakken
8. Maatschappelijk draagvlak

Er is gekozen om de drie eerste KSF's in aparte hoofdstukken te behandelen, KSF 4 tot en met KSF 7 zijn verwerkt en onderzocht in de verdiepende thema's. KSF 8 is achterwege gelaten in deze eerste versie van SvVTH, omdat het niet haalbaar was om deze KSF te onderzoeken binnen de gestelde randvoorwaarden en voorhanden onderzoeksmethoden.

Dit resulteert in de volgende indeling van deze SvVTH.

Hoofdstuk	Titel	KSF
1	Aanleiding en methode	-
2	Strategische uitvoering en handhaving	1
3	Doeltreffende uitvoering VTH-taken	2
4	Verantwoording in het stelsel	3
5	Verdiepend thema bestuursrecht - strafrecht	1, 2 en 7
6	Verdiepend thema Omgevingsdienst NL	4, 5 en 6
7	Verdiepend thema Circulaire Economie (introductie van een complexe opgave in het stelsel)	1
8	Bijlagen	-

82 IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl



Position paper Actie-agenda Industrie en omwonenden

Datum: 31 maart 2026
Aan: Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat
Van: Omgevingsdienst NL

Betere regels en hoger tempo

Binnenkort ontvangt u de antwoorden van de staatssecretaris op de vragen die u in februari stelde over de *Actie-agenda Industrie en omwonenden*. Als u in een van de komende vergaderingen de Actie-agenda bespreekt, willen wij onze ervaringen en voorstellen graag toelichten. Uiteraard organiseren we ook graag een werkbezoek om aan de hand van de praktijk toe te lichten wat onze dilemma's zijn en waar onze medewerkers tegenaan lopen. Daarnaast kunnen we ons voorstellen om samen met provincie- en gemeentebestuurders in een technische briefing of rondetafelgesprek in gesprek met u in gesprek te gaan hoe de Actie-agenda kan worden versterkt en kan bijdragen aan een betere bescherming van omwonenden en aan een toekomstbestendige, duurzame industrie. Bij dezen onze visie op de gang van zaken

Gezondheid nog steeds niet voldoende beschermd

De gezondheid van omwonenden van industriële activiteiten wordt niet voldoende beschermd. Dat was in 2023 de conclusie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) die de gezondheidsrisico's van industriële uitstoot onderzocht. Aan deze conclusie verbond de OvV concrete aanbevelingen aan bedrijven, uitvoerende overheden en aan de wetgever.

De OvV spoorde allen aan: neem meer verantwoordelijkheid, zorg voor scherpere vergunningen, voor goed toezicht en voor wetgeving waarmee gezondheid beter kan worden gewaarborgd. Na 2023 is veel in gang gezet: in de "Actie-agenda Industrie en omwonenden" (staatssecretaris I&W) staan vele onderzoeken, verkenningen en gesprekken beschreven.

Drie jaar na het OvV-onderzoek constateren we als omgevingsdiensten in Nederland dat concrete maatregelen die de gezondheid beter waarborgen nog niet in beeld zijn en er nog geen enkel positief milieu- of gezondheidseffect voor de omwonenden is gerealiseerd.


Gezondheid versus regeldruk: impasse of kans

In december 2025 rapporteerde de staatssecretaris van I&W¹ over de voortgang van de Actie-agenda. De voortgangsbrief bevat in de bijlage ook de visie van de bevoegde gezagen, omgevingsdiensten, bedrijfsleven en milieu- en bewonersorganisaties op de voortgang. Dat beeld toont een duidelijk dilemma: iedereen voelt de zorg om de druk op gezondheid en milieu, maar tegelijk is er zorg om regeldruk.

De industrie staat voor grote uitdagingen in een tijd van complexe mondiale marktontwikkelingen. De zorg om gezondheids- en milieudruk lijkt nu samen met de zorg om regeldruk in een impasse te belanden. Door de vrees voor een nieuwe regelreflex is aanpassing van regelgeving uit de discussie

¹ Brief Staatssecretaris I&W aan de Tweede Kamer, d.d. 19 december 2025, over de uitkomsten van de Actie-agenda Industrie en omwonenden.





verdwenen, maar daarmee is ook de verbetering van regelgeving ook uit beeld geraakt. Als er een taboe ligt op het denken over regelgeving, komen we niet tot oplossingen.

Dan missen we de kans om met elkaar te komen tot regelgeving die beter past bij de gewenste ontwikkeling naar een toekomstbestendige en duurzame industrie. De huidige normstelling vraagt om verbetering en om duidelijke normen, die niet telkens aan verandering onderhevig zijn. Ook is er behoefte aan regels die een hoger niveau aan gezondheid, veiligheid en duurzaamheid afdwingen, maar ook aan regels die nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken en processen als vergunningverlening en ruimtelijke planning versnellen. De Actie-agenda biedt kansen om deze stappen te zetten.

Urgentie

Er zijn belangrijke redenen om met de Actie-agenda nu deze kans te pakken en te komen tot merkbare maatregelen:

De omwonenden

- Als uitvoerders van milieuwetgeving spreken wij regelmatig met de omwonenden van industriële activiteiten. We horen al jaren en nu nog steeds de zorgen die zij hebben over de risico's voor hun gezondheid en ook de verwachtingen die bewoners hebben van de acties van overheden naar aanleiding van het OvV-rapport. Zoals blijkt uit de vele signalen en recent ook uit de bijdragen aan de brief van december 2025, vragen omwonenden om meer dan onderzoek en gesprekstafels. Hun zorg om dagelijkse schadelijke effecten van stoffen op hun gezondheid kan de overheid niet zomaar wegstrepen tegen de zorg om cumulatie van regels. Dat is een oneigenlijke tegenstelling. Als uitvoerders horen we hun oproep voor concrete maatregelen, maar met het bestaande instrumentarium staan we te vaak met lege handen.

Gezamenlijk doel van een toekomstbestendige duurzame industrie: niet meer maar betere regels

Wij erkennen dat de industrie voor grote opgaven staat. Mondiale concurrentie, geopolitieke ontwikkelingen en het belang van strategische autonomie betekenen een stevige opgave. Meer dan ooit zullen we als samenleving (politiek, bedrijfsleven, toezicht) vooruit moeten denken. Bedrijven hebben de weg naar een toekomstbestendige en meer duurzame koers ingezet, waarbij innovatie en transitie worden ondersteund door beleid en wetgeving. Ook het proces van vernieuwen van wet- en regelgeving mag niet stil komen staan en moet de omgevingsdiensten in staat stellen hun werk goed te kunnen doen. Het gaat bij de Actie-agenda niet om meer regels, maar om betere regels en een hoger tempo in aanpassen. Minder complexiteit en effectievere regels die én de gezondheid van omwonenden beschermen én de transitie naar een toekomstbestendige en duurzame industrie versnellen.


Voorkomen van stilstand

- In de uitvoering van milieuwetgeving zien we als omgevingsdiensten vaker dat uitstel van maatregelen leidt tot meer complexiteit in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zoals gezegd zijn het stikstofbeleid – en regelgeving en de Kaderrichtlijn water twee voorbeelden van groeiende complexiteit. Voor de herziene Richtlijn luchtkwaliteit met aangescherpte normen voor peiljaar 2030, is onze vraag of er voldoende tijd is om maatregelen voor te schrijven die de knelpunten² oplossen. Ook voor de verspreiding van persistente stoffen, zoals PFAS en andere ZZS, dient zich dezelfde vraag aan: leidt de doorgaande stapeling van persistente stoffen in bodem en water straks tot een nieuw slot op drinkwaterwinning, grondverplaatsing en bouw? Deze vraagstukken vragen om heldere regulering op nationaal niveau.

Kansen pakken

De conclusies van de OvV hebben een belangrijk proces in gang gezet, en de Actie-agenda heeft met de onderzoeken en gesprekken al de nodige inzichten en kennis opgeleverd. Maar de huidige acties (twee pilots en twee verkenningen) stellen de omgevingsdiensten en bevoegd gezag (provincies en gemeenten) niet in staat om de gezondheid van omwonenden beter te beschermen. Voor merkbare resultaten zijn niet alleen robuuste omgevingsdiensten nodig, maar ook robuuste en

² Brief VNG en IPO aan de minister van IenW, 9 februari 2026



toekomstbestendige wet- en regelgeving. De volgende fase in de Actie-agenda vraagt om kansen pakken voor regelgeving die gezondheid beter beschermt en bijdraagt aan een toekomstbestendige en duurzame industrie.

Zoals beschreven in het position paper van de drie betrokken Omgevingsdiensten³ en het Adviesdocument van Omgevingsdienst NL⁴ zijn naast onderzoeken, handreikingen en uitvoeren van pilots stappen nodig naar betere regels die passen bij een toekomstbestendige koers. Vanuit de ervaringen in de VTH-praktijk hebben de omgevingsdiensten diverse voorstellen gedaan.

Zo pleiten we als omgevingsdiensten in Nederland voor:

- Duidelijke normstelling bij de implementatie van luchtnormen voor de industrie en van het Schone Lucht Akkoord. Het aan de voorkant uniform vastleggen voorkomt uitgebreide discussies per casus en draagt bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven;
- Adequate normering voor verouderde installaties door scherper vergunnen mogelijk te maken. Voor verouderde installaties gelden minder strenge (verouderde) normen, terwijl nieuwe inzichten en schonere technieken voor handen zijn. Ze zijn echter technisch niet haalbaar of niet kosteneffectief vanwege de ouderdom en technische staat van de installatie. Voor een innovatieve en toekomstbestendige industrie zijn afspraken nodig hoe het speelveld gelijk kan worden getrokken, hoe herbeoordeling en actualisatie mogelijk zijn, en hoe dit in wetgeving en/of (maatwerk)afspraken kan worden meegenomen;
- Voor PFAS is een landelijke normstelling én aanpak nodig van de reeds bestaande vervuiling. Een gecoördineerde aanpak zoals die in de jaren '80 voor loodvervuiling is opgesteld;
- Bij opstellen van omgevingsplannen: kaders hoe moet worden omgegaan met cumulatie van emissies en hinder door lokale overheden. Duidelijkheid vooraf voorkomt landelijk uiteenlopende uitkomsten;
- ZZS en vermijdings- en reductieprogramma's (VRP): Duidelijke kaders over de rol en verantwoordelijkheden ten aanzien van VRP's dragen bij aan effectievere uitvoering en duidelijke keuzes in prioriteiten ten aanzien van milieubelastende activiteiten (mba's) en stoffen dragen bij aan een effectievere en efficiëntere uitvoering door bedrijven.

Tot slot

Wij zijn uiteraard bereid om op verzoek samen met provincie- en gemeentebestuurders u nader te informeren en een toelichting te geven op onze inbreng op de Actie-agenda Industrie en Omwonenden. Dat kan wat ons betreft tijdens een technische briefing of ronde tafel of een werkbezoek.

³ Position paper Omgevingsdiensten OvV-rapport Industrie en Omwonenden, Tweede Kamer rondetafelgesprek, 14 september 2023

⁴ Advies Omgevingsdienst NL, bijlage 3 bij de kamerbrief d.d. 19 december 2025



T.a.v. de leden van de begeleidingscommissie juridische entiteit

Datum: 23 april 2026

Onderwerp: rol en positionering omgevingsdienst.nl

Contactpersoon: hwittenhorst@omgevingsdienst.nl

Omgevingsdienst NL

Horapark 4

6717 LZ Ede

communicatie@omgevingsdienst.nl

www.omgevingsdienst.nl

KvK: 567 62178

IBAN: NL 74 BNGH 028 515 78 76

BTW: NL8522.93.641.801

Geachte leden van de begeleidingscommissie juridische entiteit,

Met deze brief informeren wij u, over de voortgang van het proces dat is ingezet ten aanzien van de rol en positie van de vereniging in het VTH-stelsel.

Waar wij staan

Omgevingsdienst NL heeft in een betrekkelijk korte tijd een stevige basis gelegd in de verdere professionalisering van de omgevingsdiensten. De samenwerkingsafspraken van januari 2025 en de landsdeelronde van zomer 2025 bevestigen dat het draagvlak voor verdere professionalisering van de omgevingsdiensten en daarmee het VTH-stelsel breed leeft. Ook is er breed draagvlak voor de omvorming van de vereniging naar een Vereniging van Omgevingsdiensten. Het is echter nog niet gelukt om hiervoor het juiste (juridische) construct te vinden die zowel recht doet aan de besturen van de omgevingsdiensten als de rol van de directeuren van de diensten.

Wat wij constateren

Omdat we willen voorkomen dat deze discussie afleidt van het uiteindelijke gezamenlijke doel van de VTH-partners, namelijk het de versterking van het stelsel, heeft de vereniging behoefte om eerst een helder standpunt te vormen over de positie en koers van de vereniging. Voordat de externe gesprekken over rollen en posities verder kunnen worden gevoerd is een heldere visie noodzakelijk over wie de vereniging wil zijn en welke positie zij inneemt in het VTH-stelsel. Deze fundamentele vraag is onvoldoende aan bod gekomen.

Het proces

Het voornemen is de visie in juni 2026 ter vaststelling voor te leggen aan onze leden en een advies te vragen aan de stelselverantwoordelijke voor de VTH taken milieu over de manier waarop omgevingsdiensten hun rol binnen het stelsel kunnen vormgeven. Aansluitend gaat het bestuur, in samenspraak met de directeuren, in gesprek met een vertegenwoordiging vanuit de eigenaren om de visie te bespreken en te verankeren.

Om tot deze gewenste visie te komen heeft het bestuur op 2 april 2026 de globale contouren opgesteld van een visie op de rol en positie van Omgevingsdienst NL, deze wordt nu verder uitgewerkt ten behoeve van de ALV d.d. 26 juni 2026.

Het is ons voornemen om na vaststelling door de ALV en het ophalen bij de eigenaren het bredere gesprek met alle betrokken partijen te hervatten, op basis van een helder eindbeeld en een breed gedragen visie. Wij zijn ervan overtuigd dat dit de kwaliteit van de samenwerking en het VTH stelsel op lange termijn ten goede komt.





Wat wij vragen

Wij vragen u om kennis te nemen van deze koers en de ruimte die wij nemen om onze visie te scherpen. We gaan dit zorgvuldig en voortvarend oppakken zodat we daarna weer het gesprek kunnen hervatten. Het bestuur is graag bereid deze brief mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Het bestuur van de Vereniging Omgevingsdienst NL,

Ruben Vlaander, voorzitter

Jan Lenssen, penningmeester en portefeuillehouder juridische entiteit

Ronald Visser, secretaris

Anton Klijn, bestuurslid

Eric van Mierlo, bestuurslid

