

Handreiking regionale
beleids­cyclus (1.0)

Maatschappelijk effect met de regionale beleids­cyclus

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Bestuurlijke samenvatting regionale beleidscyclus	6
Inleiding	11
Deel I: De regionale beleidscyclus	13
1. Introductie regionale beleidscyclus	15
2. Bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden	21
3. De stappen van de regionale beleidscyclus	23
3.1 Beleid; heldere doelen van overheden voor de fysieke leefomgeving	25
3.2 Strategie; vertaal beleid naar regionale opgaven en prioriteiten om met VTHA te realiseren	26
3.3 Uitvoeringsprogramma: optimale inzet van VTHA om opgaven en prioriteiten te realiseren	35
3.4 Voorbereiding; vertaal het Meerjarenprogramma naar alle afdelingen en medewerkers	37
3.5 VTHA- Uitvoering; voer het jaarplan uit als onafhankelijke dienst	37
3.6 Monitoring; houd de juiste gegevens bij om het bereiken van doelen inzichtelijk te maken	38
3.7 Evaluatie; laat aan het bestuur zien in welke mate doelen zijn behaald	38
4. Relatie tussen regionale beleidscyclus en financiering	41
4.1 Begripsdefinitie	42
4.2 Verankering van financiering in de regionale beleidscyclus	42
4.3 Fasen in het proces van financieren	43
4.4 Opbouw taken van de omgevingsdiensten	43
Deel II: Verdieping op elementen van de regionale beleidscyclus	45
1. Bestuurlijke uitgangspunten	47
2. De wettelijke basis van de regionale beleidscyclus	55
3. De wettelijke basis van de regionale beleidscyclus	61
3.1 Fase van opdrachtformulering (van initiatief naar opdracht)	63
3.2 Opstellen van de onderdelen van de Regionale Beleidscyclus	64
3.3 Fase van besluitvorming	64
3.4 Rollen nog eens op een rij	65

4. Randvoorwaarden voor een goed proces binnen de samenwerking	69
4.1 Vooraf: de relatie tussen regionale beleidscyclus en robuustheid	70
4.2 Basisprincipes voor samenwerking	72
4.3 Omgevingsdienst en partners hebben voldoende capaciteit en kwaliteit	73
4.4 Voldoende 'verbinders' en genoeg soft-skills aanwezig in de regio	74
5. De taak van advisering	77
5.1 Niveaus in advisering door omgevingsdiensten	79
5.2 Uitgangspunten voor advisering door omgevingsdiensten	80
6. Samenwerkingsmodel bestuursrecht	81
6.1 Betrokkenheid van OM/Functioneel Parket en politie in de regionale beleidscyclus	82
6.2 Samenwerkingsmodel	83
6.3 LHSO en landelijke kwaliteitscriteria	84
6.4 Samenwerking met strafrechtelijke partijen bij producten van de regionale beleidscyclus	84
7. Samenwerking met Waterschappen	87
7.1 Kaderrichtlijn Water	88
7.2 Relevante opgaven voor waterkwaliteit	88
7.3 Focuspunt water in een regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie	89
7.4 Voorwaarden voor een gezamenlijk (regionale) agenda van omgevingsdiensten en waterschappen	90
7.5 IBP-VTH-pilot indirecte lozingen	90
8. Risicomodel voor toezicht	91
8.1 Omgevingswet en opgavegericht werken	92
8.2 Transformatie naar datagestuurd werken	93
8.3 Uniforme methodiek	93
8.4 Inzet ander toezichtsinstrumentarium dan reguliere controles	94
8.5 Weten wat we niet weten	95
8.6 Samen verder ontwikkelen	95
Bijlagen	97
Bijlage I: Belangrijke begrippen uitgelegd	98
Bijlage II: De BIG-8 met dwarsverbanden voor robuuste relatie tussen strategie en uitvoering	102
Bijlage III: Checklist regionale beleidscyclus	105
Bijlage IV: Beleidsontwikkelingen relevant voor de beleids- en de probleem- en risicoanalyse	106
Bijlage V: Voorbeelden van strategische beleidskaders voor de uitvoerings- en handhavingsstrategie	109
Bijlage VI: Handvatten advisering door omgevingsdiensten	120
Bijlage VII: Risicomodel de Vallei	127

Voorwoord

Nederland is een dichtbevolkt en druk land. We benutten ons land intensief. Bedrijven, industrie, woonwijken en natuur liggen dicht bij elkaar, doorkruist door spoorwegen, vaarwegen en rijkswegen. Dat heeft invloed op onze leefomgeving. Denk aan overlast van geur en geluid, bodem- en water verontreinigingen en emissies naar de lucht. Tegelijkertijd mogen Nederlanders rekenen op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Zo staat het in de Omgevingswet. Dat kan alleen als we in Nederland de handen ineen slaan en de inzet van alle partijen goed op elkaar afstemmen. Ook die van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers op het gebied van milieu. Het belangrijkste doel van het Interbestuurlijk Programma versterking VTH stelsel was dan ook het tegengaan van vrijblijvendheid en fragmentatie in het VTH-stelsel. Om zo bij te dragen aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Een goed werkende regionale beleidscyclus legt daarvoor een stevige basis.

Deze handreiking Regionale Beleidscyclus legt op een toegankelijke manier uit hoe een regio komt tot een gedragen regionale beleidscyclus. Het opstellen van de handreiking is ingegeven door de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. De handreiking is gebaseerd op de Omgevingswet en de inzichten vanuit de professionele praktijk. De handreiking benut de kennis van mensen die in de praktijk samenwerken om de VTH-uitvoering te verbeteren: meer dan honderd betrokkenen uit de uitvoering van verschillende overheidsorganisaties en uitvoeringsdiensten werkten mee aan het ontwikkelen van de handreiking.

De handreiking is geschreven voor iedereen die betrokken is bij de regionale planning van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De handreiking is bedoeld voor alle regio's in Nederland en draagt daarmee bij aan een landelijk uniforme werkwijze.

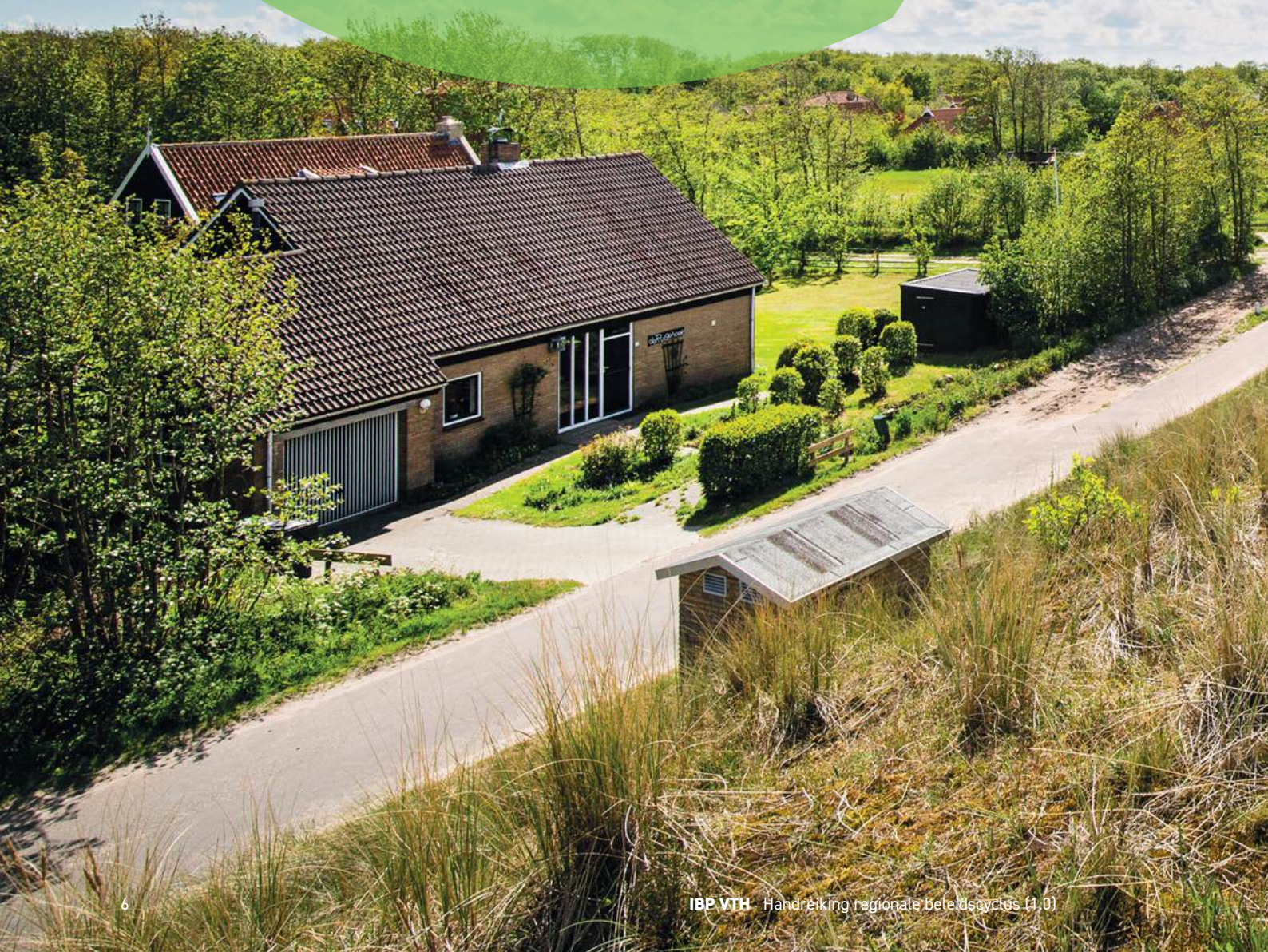
Voortdurend worden nieuwe strategieën en instrumenten ontwikkeld om vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Die nieuwe inzichten steeds leiden tot verbeteringen in de praktijk, en dus ook in de handreiking. Het beheer van de handreiking is ondergebracht bij Omgevingsdienst NL. Die zal zorgen voor de noodzakelijke updates en betrokkenen daar over informeren.

Ik zie deze handreiking als weer een volgende stap in het professionaliseren van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies op het gebied van de leefomgeving. Met als doel een veilig, schoon en gezond Nederland. Een doel dat we alleen samen kunnen bereiken.

Alle medewerkers die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van deze handreiking wil ik hartelijk bedanken voor hun bijdragen en inzichten. Door deze betrokkenheid ligt er nu een robuuste 1.0-versie die kan rekenen op breed draagvlak bij vele organisaties.

Magdeleen Sturm
Directeur interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

Bestuurlijke samenvatting regionale beleidscyclus



Introductie

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten zorgdragen voor één uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie voor de omgevingsdienst en één uitvoeringsprogramma per regio. In het Omgevingsbesluit staat de beleidscyclus beschreven. Deze handreiking voor de regionale beleidscyclus is daar op gebaseerd.

De regionale beleidscyclus geeft invulling aan een programmatische werkwijze, waarop in de Omgevingswet extra wordt ingezet. Het gaat om het behalen van doelen in de fysieke leefomgeving. De doelstelling van de regionale beleidscyclus is om op grond van een scherpe probleem- en risicoanalyse de capaciteit van de omgevingsdienst gericht in te zetten, om in de gehele regio het meeste rendement te behalen en de grootste impact voor de leefomgeving te realiseren.

Eén risicoanalyse en uitvoerings- en handavingsbeleid in de regio draagt bij aan eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren.

Bestuurlijke uitgangspunten

De bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor een gezamenlijk regionaal uitvoerings- en handavingsprogramma. Aan het bestuur van elke omgevingsdienst wordt gevraagd de bestuurlijke uitgangspunten te onderschrijven en binnen de regio de noodzakelijke randvoorwaarden te creëren; pas dan kan de handreiking in de praktijk worden gebracht. Het gaat om de volgende bestuurlijke uitgangspunten, die zijn geaccordeerd in het bestuurlijk overleg van het IBP-VTH:

1. Benut de essentie van de regionale beleidscyclus (BIG-8); het behalen van doelen in de leefomgeving;
2. Draag bij aan landelijke uniformiteit; omgevingsdiensten doen voor 80% hetzelfde werk;
3. Stuur actief op goede samenwerking;
4. Zorg voor een robuuste financiering (nader gedefinieerd in de financieringssystematiek);
5. Werk aan een meer op outcome gerichte beleidscyclus;
6. Neem de landelijke ontwikkelopgaven mee in de regionale beleidscyclus.

Voor de regionale organisatie, waar omgevingsdienst, gemeenten en provincie deel van uit maken, zijn de volgende randvoorwaarden opgesteld:

1. De regio voldoet aan de basisprincipes voor samenwerking;
2. Zowel de omgevingsdienst als de partners hebben voldoende capaciteit en kwaliteit;
3. Er zijn voldoende 'verbinders' en er zijn genoeg soft-skills aanwezig in de regio.

Specifieke rol voor provincie

De provincie heeft een taak op basis van haar coördinerende rol (artikel 18.26 Omgevingswet) voor ten minste de afstemming strafrecht-bestuursrecht met landelijke partijen zoals OM en Politie. Daarnaast kan ervoor gekozen worden de provincie de rol te geven van initiator van de beleidscyclus.

Betrokkenheid van OM/Functioneel Parket en politie in de regionale beleidscyclus

Voor een integrale uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht is een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de strafrechtelijk partijen, zoals OM/functioneel parket en de Politie en Bijzondere opsporingsdiensten als ILT-IOD, essentieel. Voor deze samenwerking en het daadwerkelijk uitvoeren van de daarin gemaakte afspraken is vereist dat:

- er een *vaste structuur* is voor deze samenwerking;
- de bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) zorgen voor vaststelling en uitvoering van de *LHSO* (Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht) zodat omgevingsdiensten en strafrechtpartners helder hebben hoe gewerkt wordt;
- de omgevingsdiensten binnen iedere regio voldoen aan de landelijk vastgestelde *kwaliteitscriteria*, die relevant zijn voor de invulling van het onderzoek en de voorbereiding van strafrechtelijke handhaving. En daarmee over voldoende gekwalificeerde capaciteit voor deze taken beschikken;
- ook bij OM/FP en politie voldoende *gekwalficeerde capaciteit* beschikbaar is.

Hoofdpunten van de regionale beleidscyclus

De regionale beleidscyclus, ofwel de BIG-8, staat hieronder weergegeven. In de linkerhelft van de BIG-8 worden de gezamenlijke, regionale prioriteiten bepaald, alsmede de hoofdlijnen van meerjarenprogrammering. Dit is het strategische deel van de cyclus. De uitvoering gebeurt in de rechterhelft van de cyclus door de omgevingsdienst, de uitvoeringscyclus. Door de stappen te volgen wordt de cyclus gesloten.



Figuur: Regionale Beleidscyclus

Stappen regionale beleidscyclus

De regionale beleidscyclus kent acht stappen.

1. Beleid
2. Strategie
3. Uitvoeringsprogramma
4. Voorbereiding
5. VTHA-uitvoering
6. Monitoring
7. Evaluatie

Bij *beleid* gaat het over de wettelijke eisen en het specifiek beleid van de (individuele) bevoegde gezagen in de regio voor de bescherming en benutting van de leefomgeving.

De uitvoerings- en handavings*strategie* maakt duidelijk welke strategische doelen alle deelnemende partijen onderschrijven voor de regio, als gemeenschappelijke basis voor de werkzaamheden van de omgevingsdienst (en andere uitvoeringsorganisaties). Ook wordt in de strategie duidelijk hoe de toepassing van VTH en advies (VTHA) instrumenten leidt tot het behalen van de gestelde doelen. Onderdeel van deze stap is een regionale probleem- en risicoanalyse. Dit behelst het verzamelen van informatie van overheden, externe partijen en de omgevingsdienst over (regionale) opgaven, risico's en ontwikkelingen die de fysieke leefomgeving beïnvloeden. Daarvoor zijn een risicoanalysemodel en -tool geselecteerd die de komende tijd verder worden ontwikkeld. De bevoegde gezagen stellen de uitvoerings- en handavingsstrategie vast.

In de Handreiking wordt geadviseerd om in de Uitvoerings- en Handavingsstrategie naast de samenwerking met OM/FP en politie ook specifiek aandacht te geven aan bestuurlijke afspraken met de waterschappen en een aantal andere relevante partners.

In het algemeen zullen de stappen aan de beleidskant van de cyclus eens in de vier jaar worden doorlopen.

Kern van het *uitvoeringsprogramma* is het benoemen van de noodzakelijke activiteiten en het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de strategie te kunnen realiseren. Dit wordt vastgelegd in een uitvoeringsprogramma: op basis van de gestelde prioriteiten en doelstellingen worden concrete activiteiten gepland voor vergunningverlening, toezicht & handhaving en advisering, inclusief de bijbehorende capaciteit en middelen. Naast de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben omgevingsdiensten ook een belangrijke adviserende taak. Ook die wordt gedefinieerd in het uitvoeringsprogramma.

Over het uitvoeringsprogramma vindt bestuurlijke besluitvorming plaats.

Als beleid en strategie zijn vastgesteld en vertaald in een programma, is het aan de omgevingsdienst om hieraan uitvoering te geven. De omgevingsdienst voert zijn taken uit binnen de kaders die door het bestuur zijn aangegeven. Er is in principe geen bestuurlijke bemoeienis meer met de uitvoering.

Inleiding

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten zorgdragen voor één uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de omgevingsdienst. In het Omgevingsbesluit staat de beleidscyclus beschreven. De aanbeveling van de commissie Van Aartsen is om te komen tot één uitvoerings- en handhavingsstrategie en één uitvoeringsprogramma per regio.

Doel is impact op de leefomgeving

De doelstelling van de regionale beleidscyclus (verder: RBC) is om op grond van een scherpe probleem- en risicoanalyse de capaciteit van de omgevingsdienst en andere uitvoerende partijen gericht in te zetten om in de gehele regio de grootste impact voor de leefomgeving te realiseren. Het is belangrijk om met alle partners tot een gezamenlijke aanpak, doelstelling en prioritering te komen, zodat de aanwezige capaciteit en het instrumentarium voor vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies¹ (VTHA) zo doeltreffend mogelijk wordt gebruikt, en ten goede komt aan een schone, veilige en duurzame leefomgeving voor de inwoners.

Algemene uitgangspunten

De uitwerking is ondergebracht bij pijler 5 van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (verder: IBP-VTH). De werkgroep heeft zeven algemene uitgangspunten: geformuleerd, die zijn goedgekeurd door de stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg van het IBP-VTH. De uitgangspunten zijn uitgewerkt in deze Handreiking regionale beleidscyclus. Aan alle betrokken partijen wordt gevraagd de (bestuurlijke) uitgangspunten te onderschrijven en binnen de regio de randvoorwaarden te creëren voor het doorlopen van een gezamenlijke regionale beleidscyclus. Dan kan de handreiking ten volle in de praktijk worden gebracht.

Leeswijzer

De handreiking bestaat uit een eerste deel met de belangrijkste elementen van deze handreiking en een tweede deel met een verdieping op specifieke onderdelen. Deel I is bedoeld voor lezers die op hoofdlijnen kennis willen maken met de RBC en willen weten waarom deze belangrijk is. Deel II biedt verdieping van de onderwerpen die op hoofdlijnen in Deel I aan de orde zijn gekomen. Beide delen zijn zelfstandig leesbaar, waardoor hier en daar sprake is van een herhaling van tekst. Om te zorgen dat deel II op zichzelf weer leesbaar blijft, is dit deel voorzien van acht bijlagen.

In **deel I** is in hoofdstuk 1 de regionale beleidscyclus op hoofdlijnen beschreven. Hoofdstuk 2 bevat de bestuurlijke uitgangspunten en de randvoorwaarden om te komen tot een effectieve regionale beleidscyclus. Hoofdstuk 3 maakt inzichtelijk hoe de regio een regionale beleidscyclus kan opstellen.

In **deel II** zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de regionale beleidscyclus verder uitgewerkt. Ook zijn in deel II de relevante onderdelen van de RBC opgenomen, zoals het wettelijk kader en de rollen die verschillende partijen vervullen, geïllustreerd met praktijkvoorbeelden. Deel II bevat een checklist, een uitleg van de gebruikte begrippen (zie bijlage I) en voorbeelden van strategische en operationele beleidskaders.

¹ In deze handreiking gebruiken we het begrip VTHA, waarbij de A van advisering als belangrijke taak is toegevoegd, tenzij er alleen sprake is van de basistaken. Naast de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) hebben Omgevingsdiensten ook een adviserende taak (A). In deel II, onderdeel 5 is dit uitgewerkt.



Deel I:

De regionale beleidscyclus

Deel 1 bevat de beschrijving op hoofdlijnen van de regionale beleidscyclus.

Dit deel beschrijft:

1. Introductie regionale beleidscyclus;
2. Bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden voor het opstellen van de beleidscyclus;
3. De stappen van de regionale beleidscyclus





1. Introductie regionale beleidscyclus

Opgavegerichte strategie

Artikel 21 van de Grondwet verwoordt de zorgplicht voor de leefomgeving die voor alle overheden in Nederland geldt.

'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.'

Deze opgave weerklinkt in de Omgevingswet. De Omgevingswet maakt duidelijk dat er een bedoeling – een maatschappelijke opgave – geldt voor alle taken die uit de Omgevingswet voortkomen. Deze bedoeling is in artikel 1.3, als volgt beschreven:

'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- *Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en;*
- *Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'*

Samenwerkende overheden

Het is de verantwoordelijkheid van de samenwerkende overheden om dit doel te realiseren bij het uitvoeren van taken die voortvloeien uit de Omgevingswet. De deelnemers van de omgevingsdienst, en daarmee de dienst zelf, hebben de volgende doelen:

- Zorgen voor duurzame ontwikkeling;
- Zorgen voor een leefbare omgeving;
- Beschermen en verbeteren van het milieu.

De werkzaamheden van de omgevingsdiensten beperken zich dus niet tot alleen het beschermen en in stand houden van de leefomgeving, maar zijn ook gericht op het verbeteren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Dit wordt bereikt door beleid en uitvoering te richten op onderling samenhangende aspecten, waaronder:

- Veiligheid
- Gezondheid
- Kwaliteit van de leefomgeving
- Behoud van natuurwaarden
- Het voldoen aan maatschappelijke behoeften

Beleidscyclus VTH-taken

In het Omgevingsbesluit, artikelen 13.5 tot en met 13.11, zijn eisen gesteld aan de beleidscyclus bij de taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), de zogenaamde procescriteria.

De procescriteria vormen twee cycli, een beleidvormende (strategische) cyclus en een uitvoerende (operationele) cyclus. Op het snijvlak van beide cycli ligt het uitvoeringsprogramma.

Relevante artikelen Omgevingsbesluit

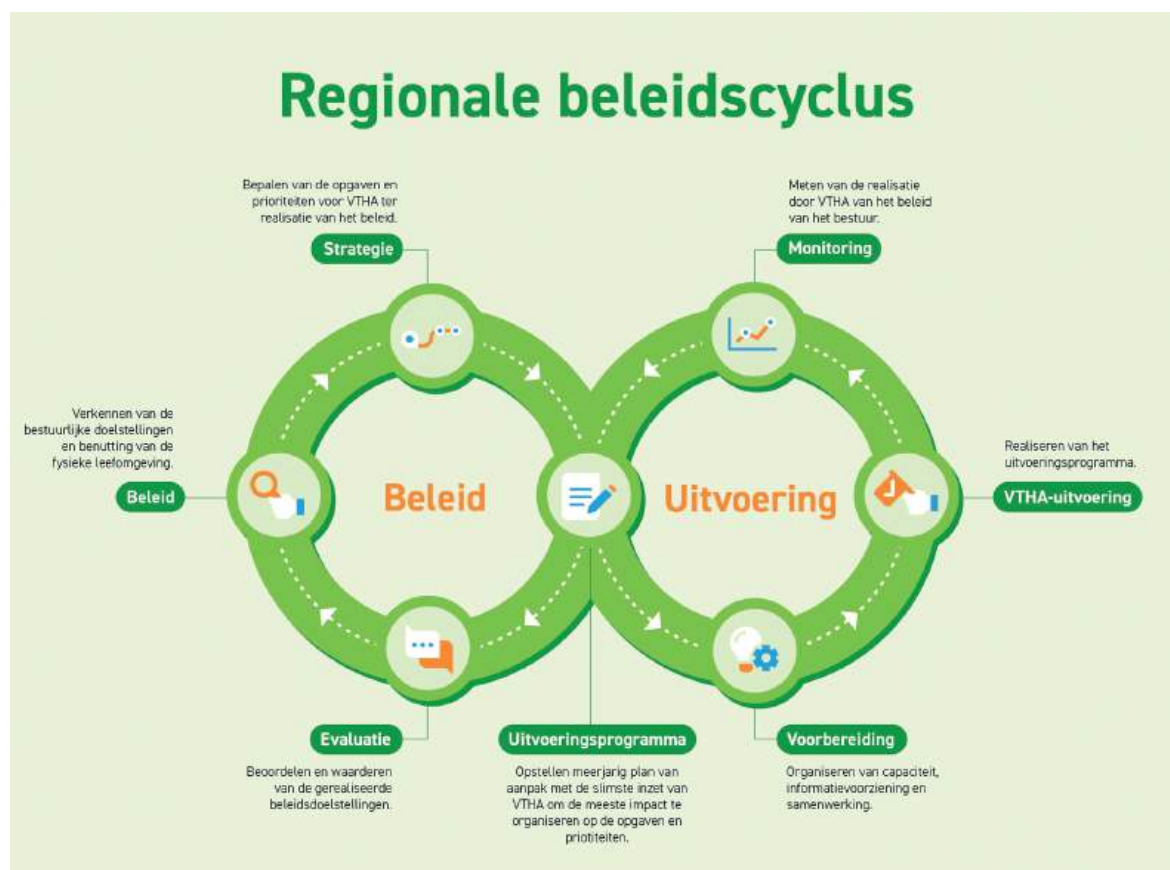
- de uitvoeringsstrategie (artikel 13.5 en 13.6)
- de handhavingsstrategie (artikel 13.5 en 13.6)
- het uitvoeringsprogramma (artikel 13.8)
- de uitvoeringsorganisatie (artikel 13.9)
- de borging van middelen (artikel 13.10)
- de evaluatierapportage (artikel 13.11)

De beleidvormende cyclus is voornamelijk het domein van de bevoegde gezagen en andere bestuurlijke partners op het gebied van de leefomgeving. In dit deel van de cyclus worden de kaders geformuleerd voor het uitvoeringsprogramma. De uitvoerende cyclus ligt deels bij omgevingsdiensten, deels bij bevoegde gezagen zelf en deels bij andere partners.

Het samenhangende geheel van beide cycli wordt ook wel BIG-8 genoemd. Dit Big-8-model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging, samen met een sluitende planning- en controlcyclus.

BIG-8 model is samenhangend geheel

Door de cycli te volgen, ontstaat een doorlopende cyclus, een lemniscaat, die begint bij het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid.



Figuur: De 'gekantelde' BIG-8. Dit is de meest gangbare weergave. De terminologie sluit aan op de Omgevingswet

Verticale of horizontale BIG-8

In de nieuwste beleidsdocumenten wordt een horizontaal gekantelde BIG-8 gebruikt om te benadrukken dat Beleid en Uitvoering even belangrijk zijn. Niettemin is het aan de bestuurders daadwerkelijk de keuzes te maken in de sturing op de uitvoering.

Stappen regionale beleidscyclus

De regionale beleidscyclus doorloopt de volgende stappen:

1. Beleid
2. Strategie
3. Uitvoeringsprogramma
4. Voorbereiding
5. VTHA-uitvoering
6. Monitoring
7. Evaluatie

In de linkerhelft van de BIG-8, de beleidvormende cyclus, worden de gezamenlijke, regionale prioriteiten bepaald alsmede de hoofdlijnen van meerjarenprogrammering. Dit is het strategische deel van de cyclus. Het gaat om doelen en strategische beleidskaders. Het gaat om keuzes maken, op basis van een grondige beleids- en risicoanalyse. De omgevingsdienst brengt hierbij kennis en expertise in.

Bij *beleid* gaat het om de wettelijke eisen en het specifiek beleid voor de bescherming en benutting van de leefomgeving van de bevoegde gezagen in de regio.

Bij *strategie* – uitvoerings- en handhavingsstrategie – staat de toepassing van VTHA instrumenten centraal om de gestelde doelen te behalen. In deze fase vinden een probleem- en risicoanalyse plaats. Die zijn de basis voor de volgende drie elementen:

1. Strategische doelen voor de regio als geheel, een vertaling van de beleidsdoelen, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke focuspunten;
2. Strategie voor de inzet van de instrumenten VTHA;
3. Een samenwerkingsstrategie voor de samenwerking met andere partijen, zoals Openbaar Ministerie (OM), politie, waterschappen en landschapbeherende organisaties.

Het resultaat wordt vastgesteld door de besturen van de bevoegde gezagen.

In het algemeen zullen de stappen aan de beleidskant van de Big-8 vierjaarlijks worden doorlopen, waarbij tussentijdse bijstelling soms nodig is.

Zijn beleid en strategie eenmaal vastgesteld en vertaald in een programma, dan is het aan de omgevingsdienst om deze onafhankelijk uit te voeren, uiteraard in goed overleg met de partners.

Kern van het *uitvoeringsprogramma* is het benoemen van de noodzakelijke activiteiten en toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de strategie te kunnen realiseren. Dit wordt bij voorkeur meerjarig vastgelegd in een uitvoeringsprogramma: op basis van de gestelde prioriteiten en doelstellingen worden concrete activiteiten gepland voor vergunningverlening, toezicht & handhaving en advisering, inclusief de bijbehorende capaciteit en middelen. De uitvoering gebeurt in de rechterhelft van de cyclus door de omgevingsdienst, de uitvoeringscyclus.

In de stap voorbereiding worden plannen gemaakt om het uitvoeringsprogramma te kunnen realiseren. De omgevingsdienst bepaalt welke mensen en middelen nodig zijn om de daadwerkelijke *VTHA-uitvoering* in een jaar te kunnen realiseren.

Door middel van monitoring, bij voorkeur met behulp van een geautomatiseerd systeem, informeert de omgevingsdienst over resultaten en de voortgang van de uitvoering van de strategie en het uitvoeringsprogramma. De resultaten worden weergegeven in periodieke rapportages en het jaarverslag. Ze worden gebruikt voor bijsturing van de uitvoerende cyclus en voor input op de evaluatie.

De cyclus wordt gesloten met de evaluatie, die weer onderdeel is van de beleidvormende cyclus.

In bijlage III is een checklist opgenomen voor de regionale beleidscyclus.

Rollen en verantwoordelijkheden

Duidelijkheid over de rolverdeling is essentieel voor een effectieve regionale beleidscyclus. Verschillende stakeholders, zoals gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB) hebben unieke rollen en verantwoordelijkheden in strategisch beleid en uitvoering. Deze rollen zijn uitgewerkt in deel II (hoofdstuk 3).





2. Bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden

Het bestuur van elke omgevingsdienst wordt gevraagd de bestuurlijke uitgangspunten te onderschrijven en binnen de regio de voorwaarden te creëren om de regionale beleidscyclus vorm te kunnen geven, conform de handreiking.

Voor de bestuurders zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

1. Benut de essentie van de BIG-8; het behalen van doelen in de leefomgeving;
2. Draag bij aan landelijke uniformiteit; omgevingsdiensten doen voor 80% hetzelfde werk;
3. Stuur actief op goede samenwerking;
4. Zorg voor een robuuste financiering (nader gedefinieerd in de financieringssystematiek);
5. Werk aan een meer op outcome gerichte beleidscyclus;
6. Neem de landelijke ontwikkelopgaven mee in de BIG-8.

Voor een krachtige organisatie in de regio, waar zowel omgevingsdienst, gemeenten als provincie deel van uitmaken, zijn de volgende randvoorwaarden opgesteld:

1. De regio voldoet aan de basisprincipes voor samenwerking;
2. Zowel de omgevingsdienst als de partners hebben voldoende capaciteit en kwaliteit;
3. Er zijn voldoende 'verbinders' en er zijn genoeg soft-skills aanwezig in de regio.

Deze uitgangspunten en randvoorwaarden zijn uitgewerkt in deel II – hoofdstukken 2 en 3.

3. De stappen van de regionale beleidscyclus

Dit hoofdstuk beschrijft per stap van de RBC de uit te voeren werkzaamheden. De regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie wordt opgesteld op basis van de Big-8. Deze strategie moet worden uitgewerkt in een samenwerking tussen enerzijds gemeenten en provincie in hun rollen van bevoegd gezag en opdrachtgever, en anderzijds de omgevingsdienst als opdrachtnemer en uitvoerder van de taken. In deel II zijn deze rollen nader uitgewerkt.

De handreiking is opgebouwd langs de volgende stappen:

1. Beleid
2. Strategie (uitvoerings- en handhavingsstrategie)
3. Uitvoeringsprogramma
4. Voorbereiding
5. VTHA-uitvoering
6. Monitoring
7. Evaluatie

Betrekken partners en gelijkwaardige betrokkenheid van beleid en uitvoering

Het is belangrijk om al in een vroeg stadium relevante partners in het werkveld van VTHA te betrekken. Hoe eerder ze betrokken zijn, hoe beter ingespeeld kan worden op verschillende behoeften. Om maatschappelijke doelen in een gebied te realiseren, ligt samenwerking in de RBC met de volgende partijen voor de hand.

- Politie en OM, zie deel II;
- Waterschappen, zie deel II;
- Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD);
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA, in relatie tot toezicht op agrarische bedrijven);
- Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA, bijvoorbeeld asbest);
- Rijkswaterstaat (RWS);
- Veiligheidsregio's (VR);
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (Ezk)/ Klimaat en Groene Groei (KGG);
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM);
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
- Stichting Infrastructuur en Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB).

Met veel partijen vindt waarschijnlijk al regulier overleg plaats, waarbij hun wensen in kaart worden gebracht. Met name bij de landelijke partijen kan Omgevingsdienst NL een coördinerende rol vervullen.

Het doorlopen van de beleidscyclus vraagt om een gesprek tussen beleidsmedewerkers en VTHA-uitvoerders over wat VTHA kan bijdragen aan de beleidsambities. Dat leidt tot meer gevoel in de uitvoering bij de vraag waarom zij bepaalde taken doen én beleid wordt gevoed door ervaringen uit de praktijk.

3.1 Beleid; heldere doelen van overheden voor de fysieke leefomgeving

- **Input:** externe signalen en bestuurlijke ambitie om invulling te geven aan de drie belangen die de Omgevingswet noemt;
- **Output:** wettelijke en bestuurlijke beleidskaders van overheden (gemeentelijk tot EU), als kaders voor een strategie m.b.t. de fysieke leefomgeving.

In de werking van de beleidscyclus onder de Omgevingswet gaat 'beleid' vooraf aan 'strategie'. De strategie wordt gevolgd door een uitvoeringsprogramma. Hoewel de scheidslijn tussen deze begrippen niet messcherp te maken is, is deze denklijn als uitgangspunt gehanteerd.

Beleid omvat het brede palet van gemeentelijk, provinciaal, landelijk en EU-beleid. De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De zes kerninstrumenten zijn:

1. de omgevingsvisie
2. het programma
3. decentrale regels
4. algemene rijksregels
5. de omgevingsvergunning
6. het projectbesluit

Op gemeentelijk- en provinciaal niveau kan beleid voor specifieke onderwerpen zijn opgesteld, bijvoorbeeld voor geur, bodem en geluid.

Tezamen met wettelijke en andere kaders vormt dit beleid het uitgangspunt voor de te formuleren Strategie (zie 3.2.).

De betrokkenheid van de omgevingsdienst bij dit onderdeel van de strategische beleidscyclus kan tot uitdrukking komen bij:

- inbreng ervaringen met bestaand beleid dat de basis is voor de uitvoering van zijn taken, als input voor de strategie (gezamenlijke regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie, zie 3.2.);
- signalering dat bestaand beleid tekortschiet om tot een voldoende bescherming van de fysieke leefomgeving te komen, bijvoorbeeld als uitkomst van de evaluatie (zie 3.7.);
- advisering aan gemeenten en andere overheden over noodzakelijke of gewenste beleidskaders om de uitvoering van VTHA-taken invulling te kunnen geven (zie deel II, hoofdstuk 5).

3.2 Strategie; vertaal beleid naar regionale opgaven en prioriteiten om met VTTHA te realiseren

- **Input:** beleid en beleidsdoelen van bevoegde gezagen en andere overheden;
- **Output:** uniforme regionale afspraken met betrekking tot de inzet van instrumentarium. De operationele doelen zijn zo veel mogelijk geformuleerd in termen van outcome.

In deze fase vindt de vertaling plaats van de beleidsdoelen. In dit onderdeel vindt de vertaling plaats naar de inzet van instrumenten om de strategische doelen te behalen. Onderscheid is gemaakt in de diverse strategieën, typen instrumenten en specifiek de wijze waarop instrumenten worden ingezet.

In de UenH -strategie wordt bestuurlijk voor het werkgebied van iedere omgevingsdienst vastgelegd dat:

- de omgevingsdienst(en) als partner volwaardig samenwerkt in het voor het eigen provinciale grondgebied gekozen uitwerking van het samenwerkingsmodel;
- de omgevingsdienst zich voor het optreden bij overtredingen baseert op de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht);
- de omgevingsdienst invulling geeft aan de voor de integrale handhaving vereiste kwaliteitscriteria;
- de omgevingsdienst kan beschikken over de middelen om hieraan invulling te geven.

Deze strategie richt zich op de volgende drie elementen:

- Strategische doelen voor de regio als geheel, een vertaling van de beleidsdoelen (sommige regio's hanteren het begrip focuspunten);
- Strategieën voor de inzet van de instrumenten VTTHA;
- Een samenwerkingsstrategie voor de samenwerking met andere partijen, zoals OM en politie en waterschappen.

3.2.1. Probleem- en risicoanalyse

Allereerst wordt een probleem- en risicoanalyse² uitgevoerd, die informatie oplevert voor het formuleren van de uitvoerings- en handhavingsstrategie. De regionale probleem- en risicoanalyse is een van de belangrijkste stappen in de BIG-8. Hij levert de informatie die als basis dient voor de keuzes die bestuurders maken. De analyse brengt in beeld waar kansen en bedreigingen in de fysieke leefomgeving liggen.

De probleem- en risicoanalyse behelst het verzamelen van informatie van overheden, externe partijen en de omgevingsdienst over (regionale) opgaven, risico's en ontwikkelingen die de fysieke leefomgeving beïnvloeden en de beleidskeuzes die daarbij relevant zijn.

2 Er is gekozen voor de term Probleem- en risicoanalyse om het aansluit bij de tekst van het Omgevingsbesluit. Artikel 13.5 lid 4: De handhavingsstrategie wordt gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet. Risicoanalyse wordt hier in algemene zin bedoeld, te onderscheiden van de concretisering in het kader van risicomodellen ter programmering van de uitvoering.

In deze fase verzamelen - veelal actualiseren - we ontwikkelingen, trends en het beleid die relevant zijn voor de VTHA-taakuitvoering van de omgevingsdienst. Ook thema's die raken aan VTHA, zoals ondermijning en klimaat, kunnen worden meegenomen. Per gemeente en provincie worden de relevante strategische en politieke documenten geanalyseerd, waaronder coalitie- en bestuursakkoorden, omgevingsvisies en toekomstvisies. Hierbij wordt gekeken naar de gebiedsopgaven voor leefbaarheid, veiligheid, duurzaamheid, gezondheid, vestigingsklimaat en imago. Interessant is ook om te bezien of er bij ministeries (IenW, Bzk, EZK, SZW, LNV), nog relevante nieuwe beleidsontwikkelingen zijn. Het is wenselijk en logisch om, voor wat betreft het bovenlokale beleid, landelijk samen te werken, zodat niet elke omgevingsdienst dit hoeft te doen. Omgevingsdienst NL kan hierin een coördinerende rol vervullen, in afstemming met IPO en VNG. Voor Seveso-inrichtingen (voorheen BRZO) gebeurt dat al door het landelijk bureau. Voor al deze inzichten geldt: maak duidelijk welke impact dit heeft op het VTHA-werkveld.

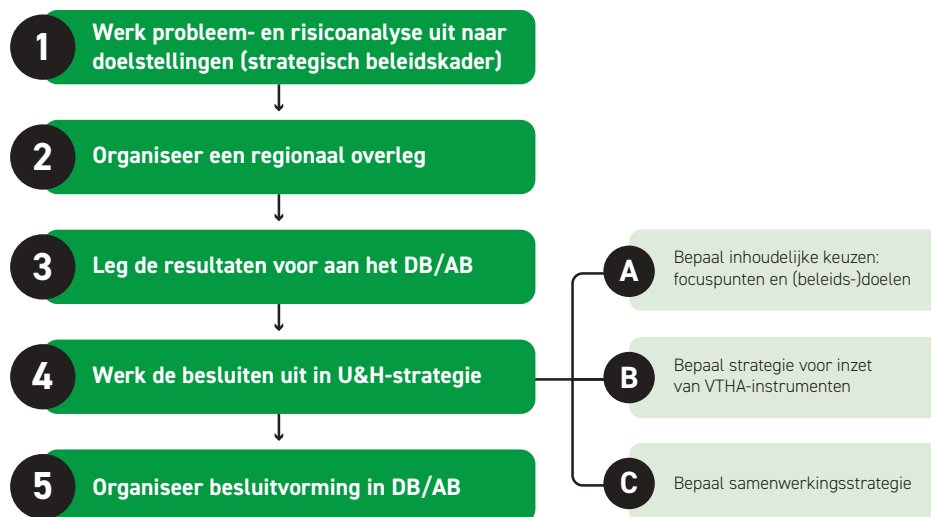
De maatschappelijke opgaven, landelijk, regionaal en lokaal, zijn leidend. Specifieke opgaven die in 2024 vanuit politiek en bestuur als belangrijk gelden, zijn bijvoorbeeld:

- **Gezondheid:** onder meer door toenemende aandacht als gevolg van de rapportage van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV);
- **Zeer zorgwekkende stoffen:** het voorkomen van emissie ervan naar water, bodem en lucht;
- **Energietransitie:** zowel inzet op besparing van energie en water, alsook inzet op hernieuwbare energie, onder meer door de regionale energiestrategieën;
- **Landbouwtransitie:** inzet om op duurzame wijze landbouw te bedrijven;
- **Woningbouwopgave:** inzet op uitbreiding van de woningvoorraad op duurzame wijze;
- **Klimaatadaptatie:** inzet op de klimaatopgave, in navolging van onder meer de Klimaatwet, het Klimaatplan 2021-2030 en de Provinciale omgevingsvisie;
- **Vervanging van infrastructuur:** in stand houden en verbeteren van verkeer en vervoer;
- **Circulaire economie:** zowel afvalpreventie, alsook inzet op een duurzame economie, waarbij ruimte wordt geboden aan ontwikkeling van een circulaire economie.

De kwantitatieve en kwalitatieve informatie (evaluatie, probleem- en risicoanalyse en wettelijke en maatschappelijke ontwikkelingen) wordt verzameld in een compact en begrijpelijk overzicht. Dit geeft de essentiële interne en externe informatie over kansen en risico's in een regio. Het is de basis voor de keuze van bestuurlijke doelen.

De – bestuurlijke – probleem- en risicoanalyse biedt bestuurders de juiste informatie – niet teveel, niet te weinig – om keuzes te maken en richting te geven aan de uitvoering

3.2.2 Inhoudelijke strategie (doelen)



Stap 1 Werk probleem- en risicoanalyse uit naar doelstellingen (strategisch beleidskader)

Werk de informatie uit de probleem- en risicoanalyse uit in doelstellingen en opties met globale inschatting van inzet en kosten: een strategisch beleidskader. Werk ook noodzakelijke governance en samenwerking uit.

Definitie van de begrippen Focuspunten en (beleids) doelen

In de Uitvoerings- en Handavingsstrategie kunnen op basis van de Probleem- en Risicoanalyse twee typen prioriteiten voor wat betreft de inhoud van de uitvoering worden onderscheiden. Dit betreft Focuspunten en Doelen.

Focuspunten zijn de onderwerpen die in de UenH-strategie gekozen worden om als prioriteit bij de uitvoering van de VTH- of VTHA-taken gehanteerd te worden. Zij worden kwalitatief beschreven. Ze moeten op basis van de UenH-strategie nader worden uitgewerkt om te bepalen voor welke milieubelastende activiteiten ze specifiek relevant zijn en op welke wijze ze kunnen worden ingevuld met de VTHA-instrumenten. En eventueel de uitwerking of en welke kwantitatief geformuleerde ambitie voor een focuspunt gehanteerd kan worden. De regio's die in hun UenH-strategie met focuspunten kiezen veelal circa 10-15 focuspunten. De bevoegde gezagen worden geïnformeerd over de uitwerking van de focuspunten.

Doelen zijn focuspunten waarvoor een uitwerking heeft plaatsgevonden, op basis waarvan een kwantificeerbaar bestuurlijk doel bepaald kan worden, bij voorkeur in termen van outcome en planning van de realisatie. Een dergelijk doel kan voor een oorspronkelijk vastgesteld focuspunt bepaald worden in een volgende UenH-strategie en bij een tussentijds bestuurlijk besluit. Een UenH-strategie zal vermoedelijk in de toekomst voor zeker een aantal onderwerpen echte doelen in de zin zoals hier bedoeld kennen.

Op basis van de beleidsanalyse en de probleem- en risicoanalyse worden de focuspunten geformuleerd waaraan de omgevingsdienst de komende vier jaar (extra) aandacht besteedt. Hierbij wordt rekening gehouden met nieuwe onderwerpen waar de komende jaren inzet van de omgevingsdienst op nodig is. Dit geldt momenteel (2024) in het bijzonder voor de onderwerpen zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), klimaatadaptatie en water. Bij voorkeur wordt gewerkt met een beperkt aantal focuspunten, die aansprekend en begrijpelijk zijn voor bestuurders. Overigens is zo'n 80% van het werk van omgevingsdiensten min of meer beleidsneutraal. Het zijn wettelijke taken die uitgevoerd moeten worden. Dat moet op een efficiënte en effectieve wijze gebeuren, regionaal of soms zelfs landelijk.

De focuspunten zijn richtinggevend voor de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Ze vormen de basis voor de regionale planning en de financiering. Dit draagt bij aan een gewogen inzet van de VTHA-instrumenten. Focuspunten komen tot uiting in het actualiseren van vergunningen, bij integrale controles onder de reguliere aanpak van toezicht of bij de uitwerking van de interventies als onderdeel van de programmatische brancheaanpak. Ze geven ook richting voor de advisering door omgevingsdiensten.

Het is van belang dat bestuurders keuzemogelijkheden hebben voor prioritering van focuspunten. Dat kan door per focuspunt verschillende 'ambitioniveaus' weer te geven, met benodigde capaciteit en partijen.

Enkele voorbeelden van strategische beleidskaders zijn opgenomen in bijlage IV.

Stap 2: Organiseer regionaal overleg.

Organiseer een regionaal overleg met bevoegde gezagen en andere betrokken partijen op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Zorg voor draagvlak door eerst op ambtelijk niveau alle relevante partijen te betrekken, ook ten behoeve van juistheid en correctheid van informatie. Vervolgens kan het overzicht met focuspunten worden besproken in een regionale sessie met bestuurders.

Stap 3: Resultaten voorleggen aan DB/AB.

Leg resultaten van regionaal overleg voor aan het DB/AB van de omgevingsdienst en de besturen van andere betrokken partijen.

Stap 4: Besluiten uitwerken in UenH strategie

Geef opdracht aan een partij (provincie/omgevingsdienst) om besluiten uit te werken in een uitvoerings- en handhavingsstrategie, met als onderdelen de inhoudelijke doelen, een strategie voor de inzet van het VTHA-instrumentarium en een strategie voor samenwerking met enkele specifieke partijen.

De UenH strategie bestaat uit de volgende onderdelen:

4A

Inhoudelijke keuzen: focuspunten en (beleids-)doelen.
Hiervoor wordt al ingegaan op deze onderwerpen.

4B

Strategie voor de inzet van VTHA-instrumenten, bestaande uit drie onderdelen:

- Reguleringstrategie;
- Nalevingsstrategie;
- Adviesverlening.

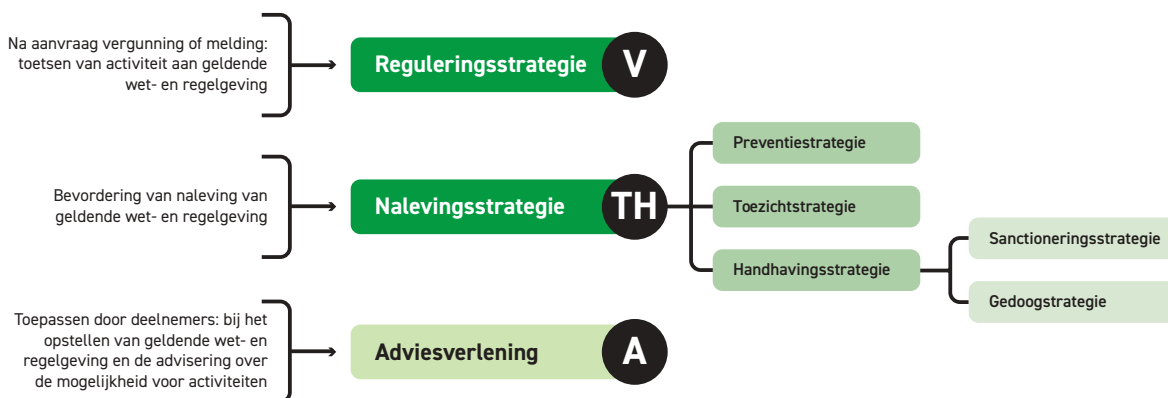
4B: Strategie samenwerking.

In deze fase worden de beleidsdoelen vertaald naar de concrete uitvoering. Een goede vertaling helpt om meer op outcome gerichte sturing mogelijk te maken en op deze doelen te monitoren.

In bijlage IV zijn enkele praktijkvoorbeelden opgenomen.

Stap 4B: Strategie voor de inzet van VTHA-instrumenten.

In de artikelen 13.6 en 13.7 van het Omgevingsbesluit is aangegeven dat in ieder geval voor de taken vergunningverlening (regulering) en toezicht en handhaving beschreven dient te worden hoe deze worden uitgevoerd. In deze Handreiking is daaraan advisering door omgevingsdiensten toegevoegd. In onderstaand schema is de samenhang aangegeven.



Schema: Samenhang en overzicht diverse strategieën,

Schema 1 beschrijft de samenhang van diverse strategieën die gezamenlijk de inhoudelijke strategie vormen. De inhoud van de verschillende strategieën is hierna kort toegelicht.

Algemeen

Geadviseerd wordt om onderscheid te maken in de strategie van inzet van instrumenten bij bedrijfsgebonden activiteiten en niet-bedrijfsgebonden activiteiten (zoals bodem, asbest, mobiel breken en gesloten bodemenergiesystemen)³.

Reguleringsstrategie (vergunningen/meldingen)

De reguleringsstrategie is een beslissingsondersteunend model om te komen tot een passend kader bij een besluit. Als gemeenten dezelfde uitgangspunten vastleggen in het VTH-beleid ontstaat meer uniformiteit in de besluitvorming. De strategie maakt de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn.

³ Voorbeelden van de strategie voor niet-bedrijfsgebonden taken zijn te vinden in recent vastgestelde U&H -strategieën, zoals de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2024-2027, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en het Gemeenschappelijk Uitvoeringskader, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant.

Voorbeelden van onderwerpen die onderdeel kunnen uit kunnen maken van de reguleringsstrategie:

- mogelijk maken van (economische) initiatieven met behoud van de fysieke leefomgeving;
- maximale inzet op vernieuwing in beleid, zoals veiligheid, gezondheid en duurzaamheid;
- uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als een overheid;
- verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

In het algemeen zal hierbij aandacht zijn voor algemene ontwikkelingen als:

- de toenemende maatschappelijke bewustwording over de effecten op de omgevingskwaliteit (leefomgeving en natuur) van emissies en de verspreiding van chemische stoffen;
- de invloed van maatschappelijke opgaven, waarmee de werkzaamheden van omgevingsdiensten zich niet alleen richten op het beschermen en instandhouden van de leefomgeving, maar ook gericht zijn op het verbeteren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

Deze ontwikkelingen kunnen ieder voor zich en in samenhang leiden tot veranderingen in werkwijzen bij de inzet van reguleringsinstrumenten en in prioritering, bijvoorbeeld bij de actualisatie van vergunningen. De gezamenlijk door de omgevingsdiensten ontwikkelde tool van de Landelijke Vergunningen Strategie is hierbij behulpzaam. Op basis hiervan kan bepaald worden hoe risicogericht om te gaan met vergunningaanvragen en meldingen.

Nalevingsstrategie

De nalevingstrategie bestaat uit een preventiestrategie (hoe overtredingen te voorkomen?), toezichtstrategie (hoe zicht houden op naleefgedrag?), handhavingsstrategie (hoe te handelen bij overtredingen?), en daarbij specifiek een gedoogstrategie (hoe te handelen bij het afzien van handhaving?) en de sanctioneringsstrategie (LHSO; hoe handelen bij geconstateerde overtredingen). Om de nalevingsstrategie te bepalen, moeten doelen concreet geformuleerd zijn, doelgroepen in kaart zijn gebracht en verschillende nalevingstrategieën zijn uitgewerkt en aan elkaar zijn gekoppeld.

Vervolgens moet worden bepaald welke nalevingsstrategie op welke doelgroep wordt toegepast om het naleefgedrag te verbeteren, en de gestelde doelen te behalen. Bijvoorbeeld: de calculerende overtreder kan beter aangepakt worden met een boete en een onbewuste overtreder die niet bekend is met de wet- en regelgeving, met voorlichting.

Relatief nieuw, maar tegenwoordig onmisbaar, is het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten. Dit gebeurt al veelvuldig door overheidsdiensten (bijvoorbeeld EZK, UWV en Belastingdienst) en rijksinspecties/toezichthouders (bijvoorbeeld ACM en AFM) en omgevingsdiensten.

Advisering

In toenemende mate wordt de specialistische kennis die bij de omgevingsdiensten aanwezig is, benut voor advisering aan bevoegde gezagen. Daarom is het onderwerp 'adviesrol' uitgewerkt als onderdeel van de RBC. Er zijn drie niveaus van betrokkenheid onderscheiden. Ook is de borging van de adviesrol door de omgevingsdiensten uitgewerkt.

Advisering is te zien als 'plustak'. De adviesrol kan ook door de eigen organisatie van gemeenten en provincies worden ingevuld.

Er zijn drie niveaus te onderscheiden waarop advisering door omgevingsdiensten kan plaatsvinden:

1. Integraal adviseren over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling)

Integrale advisering over de fysieke leefomgeving heeft betrekking op regionale afstemming in relatie tot ruimtelijke ordening, maatschappelijke ontwikkelingen als ook regionale en lokale initiatieven. Het is belangrijk om al vroeg in het voortraject betrokken te zijn nog voor het regionale en lokale beleid helemaal is uitgedacht en voordat het omgevingsplan, de omgevingsverordening of wijziging op het omgevingsplan wordt geschreven. De omgevingsdienst kan ook op specifieke deskundigheidsgebieden adviseren bij het opstellen van de omgevingsvisie.

2. Adviseren over en gebruiken van de kerninstrumenten onder de Omgevingswet (beleidsdoorwerking)

De omgevingsdienst brengt zijn kennis, praktijkervaring en knelpunten vanuit VTH mee richting de instrumenten van de Omgevingswet: omgevingsverordening, omgevingsplan en programma. Hierdoor sluiten beleid en regels beter aan bij de praktijk. Ook zorgt de omgevingsdienst voor regionale afstemming. Aan de voorkant meedenken over de instrumenten, voorkomt knelpunten in de uitvoering.

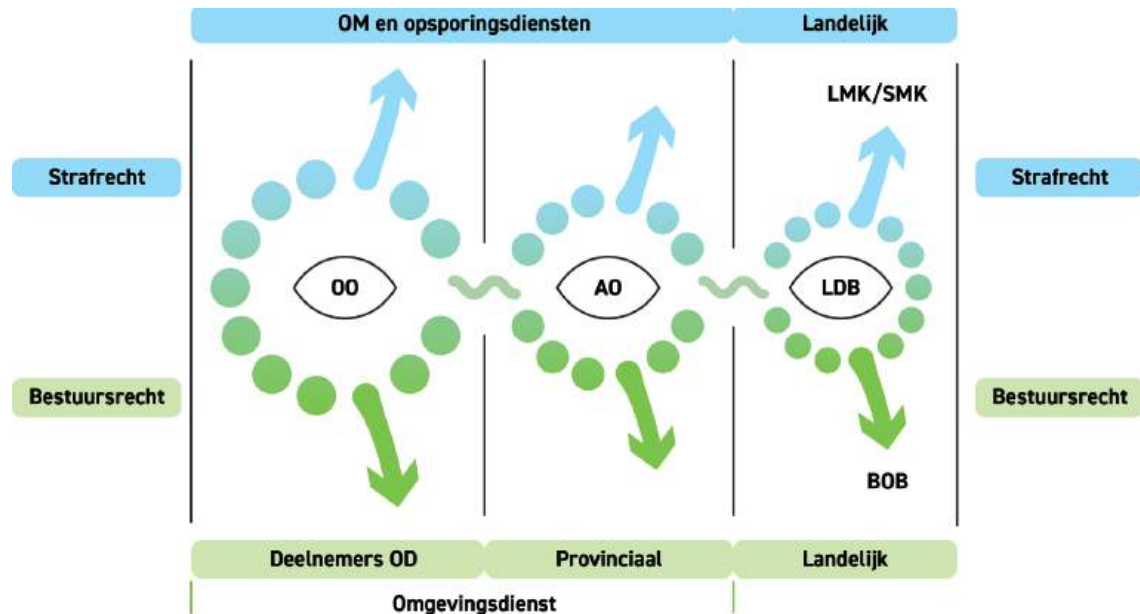
3. Advisering over regels uit het omgevingsplan en de omgevingsverordening (uitvoering)

De kern van het advies van commissie van Aartsen heeft betrekking op de advisering over de milieuregels in het omgevingsplan en de omgevingsverordening. Kennis van milieuregels is niet altijd meer aanwezig bij gemeenten en provincies. In deze beleidscyclus is een bredere inzet van de adviesrol voorzien. De advisering heeft o.a. betrekking op overlegsituaties over ruimtelijke ontwikkelingen die niet passen in omgevingsplan of – verordening en bij advisering bij het (voor-) overleg over ruimtelijke initiatieven, bijvoorbeeld aan de omgevingstafel. Door brede advisering vanuit de omgevingsdienst wordt bijgedragen aan een effectieve beleidscyclus. Vanuit de uitvoering kan zo aan de voorkant ook worden geborgd dat de milieuregels handhaafbaar zijn. Het is aan omgevingsdiensten om landelijk samen te werken om deze brede adviestaak verder te ontwikkelen. Hierbij is onder meer de interne samenwerking tussen de adviseurs van de omgevingsdienst en de VTH medewerkers bij omgevingsdienst en ook bij gemeente en provincie van belang.

In Deel II – Hoofdstuk 5 is de adviesrol verder toegelicht.

Stap 4C: Samenwerkingsstrategie

Afhankelijk van de ontwikkelde inhoudelijke strategie en de strategie voor de VTHA-instrumenten komen specifieke partijen naar voren waarmee samenwerkingsafspraken gemaakt worden.



Structureel wordt overleg gevoerd met gemeenten en provincie, vaak in een zogenaamd opdrachtgeversoverleg. Daarnaast zijn samenwerkingsafspraken belangrijk met twee partijen in het bijzonder.

1. Strafrechtelijke partijen (OM/Functioneel Pakket (FP) en politie).

Het belang van een hechtere samenwerking van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke partijen kan niet teveel worden benadrukt. Het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) heeft in oktober 2018 opdracht gegeven tot het uitvoeren van een verkenning naar de ervaren knelpunten in de uitvoeringspraktijk van alle overheidspartijen binnen het stelsel van VTH. Onder de handhaving valt ook de strafrechtketen. Deze verkenning is uitgevoerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Uit dit rapport ("De markt de Baas", 16 september 2019) is een aantal knelpunten naar voren gekomen en is een aantal opgaven geformuleerd:

- Bestuurlijke (her)bevestiging aandacht voor milieuzaken.
- Herwaardering van de borgen in de sturing en prioritering.
- Oplossen van knelpunten in het handavingsproces.

De minister voor Milieu en Waterstaat en de minister voor Veiligheid en Justitie hebben vervolgens aangegeven (zie TK brief 29 november 2019) gezamenlijk met dit onderwerp aan de slag te gaan. In de voortgangsrapportage van de staatssecretaris van IenW (TK brief 5 juni 2020) is een actieplan aanpak milieucriminaliteit gepresenteerd. In het document "Liever een goede buur!" (november 2020) is een en ander in samenhang met elkaar nader uitgewerkt. Het rapport van Aartsen heeft echter aangetoond dat er onvoldoende voortgang is gemaakt om de relatie tussen de bestuursrechtketen en de strafrechtketen krachtiger te maken. Daarom is dit onderwerp binnen het IBP-VTH nader uitgewerkt binnen Pijler 2. Het resultaat is voor zover relevant voor de RBC in deze handreiking opgenomen.

“Goede voorbeelden maken duidelijk dat er genoeg mogelijkheden zijn om milieucriminaliteit aan te pakken. Bestuurders die ervaring mee hebben, leggen aan hun collega’s uit dat het daadkrachtig aanpakken van overtredingen voordelen oplevert. (...) Omwonenden worden door middel van storytelling gestimuleerd om aan de bel te trekken als zij overtredingen signaleren. Ze weten dat het bevoegd gezag zal handhaven als sprake is van milieuovertredingen. Potentiële overtreders kunnen ervan uitgaan dat de kans groot is dat ze bestraft zullen worden.” (Bron: Liever een goed buur, 2020).

Voor de UenH-strategie is van belang dat afspraken worden vastgelegd over de wijze van samenwerken en uitwisselen van informatie. Ook moet het optreden bij overtredingen gebaseerd zijn op de LHSO. Omgevingsdiensten moeten voldoen aan de voor integrale handhaving vereiste kwaliteitscriteria en beschikken over voldoende middelen om hieraan invulling te geven.

Een uitwerking staat in Deel II, Hoofdstuk 6.

2. Waterschappen

De samenwerking van de waterschappen en de omgevingsdiensten is in alle regio's belangrijk, zeker nu waterkwaliteit een steeds belangrijker onderwerp is, gezien de Kaderrichtlijn Water (KRW) waar Nederland in 2027 aan moet voldoen. Waterschappen en andere regionale partijen delen dezelfde belangen in het voorkomen van vervuiling door specifieke verontreinigende stoffen en gezamenlijk optrekken tegen bedrijven die deze verontreiniging veroorzaken. Daarom is het belangrijk om in het kader van de RBC de samenwerking met het waterschap te zoeken en afspraken over de samenwerking vast te leggen in de UenH -strategie.

In Deel II, Hoofdstuk 7 is dit onderwerp verder uitgewerkt.

Stap 5: Besluitvorming

In stap 5 vindt de besluitvorming over de uitvoerings- en handavingsstrategie plaats. Alle relevante stukken worden aan het DB en AB voorgelegd en door het AB vastgesteld; daarna vindt vaststelling plaats in gemeenteraden en provinciale staten. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

Voorbeelden van operationaliseren en een overzicht van de instrumenten en landelijke kaders zijn in bijlage V opgenomen.

3.3 Uitvoeringsprogramma: optimale inzet van VTHA om opgaven en prioriteiten te realiseren

- **Input:** UenH -strategie, beschikbare capaciteit (fte's) en middelen (geld, Informatiebeheer, etc);
- **Output:** Uitvoeringsprogramma (meerjarig) met risicogerichte inzet van capaciteit op operationele doelen.

Op basis van de uitvoerings- en handavingsstrategie stelt de omgevingsdienst een regionaal uitvoeringsprogramma op. Het Algemeen Bestuur stelt dit vast. Geadviseerd wordt om het uitvoeringsprogramma een meerjarig karakter te geven met het oog op continuïteit in de uitvoering.

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de (boven)wettelijke taken uit te voeren en gestelde doelen te bereiken. Een programma per gemeente is niet wenselijk, een doorvertaling naar de gemeente wel, waarbij aanvullende wensen van de gemeente in het werkplan kunnen worden meegenomen. Hetzelfde geldt uiteraard voor provincies.

In het uitvoeringsprogramma worden ook de regionale opgaven en ambities op het gebied van strafrecht en bestuursrecht vertaald naar de kernpunten voor de uitvoering van taken door de omgevingsdienst. Landelijk is afgesproken dat concepten van het uitvoeringsprogramma worden besproken met de strafrechtelijke partijen in de vaste overleggen over bestuursrecht en strafrecht. Daarmee geeft de omgevingsdienst invulling aan het 'vereiste' van het Omgevingsbesluit (Ob) in artikel 13.8 (uitvoeringsprogramma), lid 2: *"Het uitvoeringsprogramma wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving."* Voor meer informatie wordt verwezen naar deel II.

Landelijk is gekozen voor één risicomodel, dat in de praktijk is getoetst. Alleen dit model wordt vertaald in de informatievoorziening voor het VTH- stelsel. Het model, en een beschrijving van de voorziene landelijke doorontwikkeling ervan, is opgenomen in deel II.

De belangrijkste 'producten' van de omgevingsdienst zijn vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering. Om te bepalen welke inzet het meest effect oplevert, is het noodzakelijk een risicomodel toe te passen. De keuze daarvoor is in het operationele beleidskader vastgelegd. In het risicomodel komt een concrete risico-inschatting tot stand op basis van beschikbare informatie.

Dit zijn de stappen die ondernomen moeten worden om tot een uitvoeringsprogramma te komen:

- Stap 1:** Vertaal de resultaten uit de strategische fase naar concrete werkzaamheden.
- Stap 2:** Pas het risicomodel toe en vertaal dat naar inzet per thema, branche, bedrijf, Milieubelastende activiteit (verder: Mba), etc.
- Stap 3:** Vul aan met een (brede) inzet van instrumenten waaronder (actualiseren van) vergunningen, (keten)toezicht, handhaving, communicatie, brancheafspraken en andere instrumenten.
- Stap 4:** Verzamel alle resultaten in één overzicht; vertaal naar uitvoeringsprogramma.
- Stap 5:** Check benodigde inzet met beschikbare middelen, personeel, benodigde opleidingen, etc. Stel zo nodig bij door prioritering (samenwerking met bedrijfsvoering).

In de uitvoerings- en handhavingsstrategie en meer concreet in het uitvoeringsprogramma moet ook het niveau van uitvoering van de taken worden bepaald. Daarbij zijn basistaken en plustaken, projecten en bedrijfsvoering te onderscheiden. Dit onderscheid is ook relevant in relatie tot de financieringssystematiek:

- A. Basistaken:** wettelijke taken van een omgevingsdienst die deelnemers verplicht moeten inbrengen.
- B. Plustaken:** taken die deelnemers vrijwillig inbrengen bij een omgevingsdienst. Daarbij is onderscheid wenselijk tussen:
- Milieu-gerelateerde plustaken;
 - Overige plustaken.
- C. Projecten:** afgebakende taken met een begin- en een einddatum met aparte financieringsafspraken.
- D. Bedrijfsvoering:** taken ondersteunend aan het primair proces. Betreft overhead, maar ook bijvoorbeeld het VTH-systeem.

Zie voor de relatie met de financiering Deel II – Hoofdstuk 9.

- Stap 6:** Leg ter besluitvorming de resultaten voor aan directie omgevingsdienst.
- Stap 7:** Informeer het AB en andere betrokken partijen over het uitvoeringsprogramma en maak afspraken met andere partijen voor inzet en planning.

Wat gaat de uitvoering kosten?

Het Omgevingsbesluit schrijft voor dat beleid moet worden vertaald in benodigde financiële en personele middelen. Dit wil een bestuurder ook weten bij het vaststellen van beleid: wat gaat uitvoering (globaal) kosten. Op basis van dit uitvoeringsniveau wordt de begroting voor uitvoering van de regionale taken bepaald. Daarmee wordt duidelijk wat het financiële budget is voor uitvoering van de taken de komende jaren.

3.4 Voorbereiding; vertaal het Meerjarenprogramma naar alle afdelingen en de medewerkers

- **Input:** Meerjarenprogramma, training/opleiding t.b.v. kwaliteitscriteria;
- **Output:** Afdelings- en projectplannen, werkinstructies.

In deze fase wordt het meerjarenprogramma vertaald naar de organisatie van de omgevingsdienst en werkplannen op programmaniveau. Dit is de verantwoordelijkheid van de directeur.

Ook de informatievoorziening, zoals monitoring op de operationele doelen, opleidingen, werkinstructies en apparatuur (vervoer, meters) worden hierop ingericht.

3.5 VTHA- Uitvoering; voer het jaarplan uit als onafhankelijke dienst

- **Input:** Afdelings- en projectplannen.
- **Output:** Programmatisch en onafhankelijke vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies.

De omgevingsdienst voert zijn taken uit binnen de kaders en het mandaat die door het bestuur zijn aangegeven. Het binnen het IBP-VTH ontwikkelde en door het Bestuurlijk Overleg vastgestelde modelmandaat geldt daarbij als leidraad. Er is in principe geen bestuurlijke bemoeienis meer met de uitvoering.

In deze fase wordt uitvoering gegeven aan de werkplannen. Gedurende het jaar wordt de voortgang bewaakt en periodiek worden de opdrachtgevers daarover geïnformeerd. Er kunnen uiteraard veranderingen in de plannen optreden, maar zolang deze binnen de vooraf afgesproken bandbreedte blijven is het de verantwoordelijkheid van de directeur om deze veranderingen ordentelijk te managen.

Uniformiteit in de vastlegging van data is essentieel voor de uitvoering en verantwoording. Daarom is het belangrijk dat medewerkers afspraken over het bijhouden van gegevens in het informatiesysteem naleven. Op dit aspect zal het management van de betreffende dienst actief moeten sturen. In de praktijk blijkt, bijvoorbeeld uit Omgevingsdiensten in Beeld, dat er niet alleen grote verschillen zijn tussen de diensten, maar ook tussen de medewerkers onderling. Een eenduidig begrippenkader kan een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van dit probleem.

3.6 Monitoring; houd de juiste gegevens bij om het bereiken van doelen inzichtelijk te maken

- **Input:** Resultaten van uitvoering;
- **Output:** Realisatieaantallen, urenbesteding, bijdrage fysieke leefomgeving (output en outcome).

Omgevingsdiensten hebben de ambitie om de impact op de leefomgeving inzichtelijk te maken en zich te verantwoorden over de gevoerde strategie en uitvoering aan hun deelnemers. Uit monitoring volgt essentiële informatie voor de evaluatie van beleidsdoelen, die weer input geeft voor de visievorming en strategiebepaling voor een volgende bestuurlijke periode.

Een goede informatievoorziening is essentieel voor alle medewerkers van de omgevingsdienst en bevoegde gezagen. Het maakt het werken efficiënter en effectiever doordat informatie beschikbaar is over de inzet van middelen in de uitvoering en over de behaalde resultaten.

Op korte termijn zijn in elk geval de volgende resultaten beschikbaar ter ondersteuning van de monitoring:

- Een uitgewerkte probleem-en risicoanalyse volgens model "De Vallei";
- Verdere definiëring van financieringssystematiek (onder andere een eenduidige Producten-en Diensten Catalogus);
- Een begrippenkader zodat elke organisatie eenduidig producten en resultaten vastlegt;
- Een eenduidige definitie van de Milieu Belastende Activiteiten (MBA's);
- Staat van het VTH-stelsel.

Een totaalbenadering van de informatievoorziening wordt na het IBP- VTH voortgezet onder regie van het Ministerie van IenW.

De omgevingsdienst beschikt over een volwaardig systeem om te monitoren op het behalen van de vastgestelde beleidsdoelen en de inzet.

3.7 Evaluatie; laat aan het bestuur zien in welke mate doelen zijn behaald

- **Input:** Resultaten van uitvoering (output en outcome). Zijn de doelen bereikt?;
- **Output:** Verantwoording realisatie aantallen en capaciteitsbesteding op hoofdlijnen (output)

Wat hebben de inspanningen bijgedragen aan de leefomgeving (outcome) en wat valt te leren? Jaarlijks rapporteert de omgevingsdienst over de geleverde prestaties in relatie tot het uitvoeringsprogramma en over de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelen. Dit is een verplichting die in artikel 13.11 van het Omgevingsbesluit is opgenomen.

Enkele omgevingsdiensten rapporteren inmiddels deels over outcome en beoogde maatschappelijke effecten. Op deze wijze rapporteren betekent dat de bestuurders op basis van de evaluatie kunnen besluiten meer óf minder inzet op een bepaald beleidsdoel te plegen. Op deze wijze kan het bestuur op basis van de jaarlijkse evaluatie "aan de knoppen draaien". De beleidsprioriteiten en uitvoerings- en handhavingsstrategie van de dienst worden naar aanleiding van deze bevindingen zo nodig aangepast. De uitvoering wordt uiteraard overgelaten aan de omgevingsdienst.

De omgevingsdienst is in het jaarverslag in staat om in heldere taal te rapporteren over effecten van VTHA op de leefomgeving.





4. Relatie tussen regionale beleidscyclus en financiering

De benodigde en beschikbare financiële en personele middelen die nodig zijn voor het bereiken van de doelen én het verrichten van de werkzaamheden die zijn opgenomen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie, dienen inzichtelijk te worden gemaakt én in de begroting te worden gewaarborgd (Omgevingsbesluit, art. 13.10). Dit geldt voor alle VTHA-taken voor ieder van de bevoegde gezagen individueel én voor ten minste de basistaken voor de regio als geheel. Daarmee is er een directe relatie tussen de regionale UenH-strategie (voor in ieder geval de basistaken) én de begroting van de omgevingsdienst.

4.1 Begripsdefinitie

Om tot een ontwerp van een financieringssysteem te komen is het noodzakelijk om begrippen te definiëren en om te bepalen langs welk raamwerk de systematiek wordt opgebouwd.

- Financiering is de bekostiging van een organisatie;
- Een financieringssysteem is de manier waarop de financiële middelen worden toegewezen, beheerd en verdeeld aan en binnen een organisatie. Een financieringssysteem omvat het geheel van methoden, regels en afspraken die worden gebruikt om de financiële middelen toe te wijzen, te beheren en te verdelen.

4.2 Verankering van financiering in de regionale beleidscyclus

Er zijn geen landelijke normen beschikbaar om te kunnen bepalen hoeveel financiële en personele middelen nodig zijn voor het uitvoeren van de basistaken. In de financieringssysteem van omgevingsdiensten is uitgewerkt hoe de hoogte van de begrotingsbijdrage voor uitvoering van de basistaken kan worden bepaald⁴. De basis hiervoor ligt in de UenH-strategie.

Uitvoerings- en handhavingsstrategie als basis voor de financiering

De middelen van de omgevingsdiensten moeten zijn afgestemd op het takenpakket, regionale opgaven, ambities van opdrachtgevers en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven). Bovendien is het wenselijk dat de financiering een stabiel, meerjarig karakter kent. In het Omgevingsbesluit is voor de basistaken vastgelegd dat er in iedere regio een uitvoerings- en handhavingsstrategie moet worden opgesteld, gebaseerd op een regionale analyse van risico's, problemen en doelstellingen. Ook is vastgelegd dat de benodigde middelen inzichtelijk zijn gemaakt en moeten worden gewaarborgd in de begroting. Hiermee vormt de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie het fundament voor de financiering van de omgevingsdiensten.

⁴ Meer informatie over vastgestelde documenten is te vinden op de onderstaande link:
<https://versterkingvth.nl/spaces/1108/versterkingvth/files?directoryID=5853>

- Om als basis te kunnen dienen voor de financiering van de taken, dient de uitvoerings- en handhavingsstrategie een uitwerking te bevatten voor de VTH-producten en diensten als asbest, bodem, branches en/of milieubelastende activiteiten met meerjarige kaders van in ieder geval:
- minimale frequenties, gebaseerd op prioriteiten;
- wettelijke kaders, prioriteiten en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven) en de wijze waarop deze doorwerken in de regio;
- wijze waarop regionaal benodigde uren worden bepaald voor onder meer adviezen en collectieve taken (vrije veld- en ketentoezicht, meldkamer, regionale projecten);
- werkwijze bij de uitvoering van de VTH-taken.

Dat leidt tot twee belangrijke uitgangspunten:

1. In de uitvoerings- en handhavingsstrategie bepalen de deelnemers gezamenlijk de meerjarig prioriteiten, doelstellingen en strategie, gebaseerd op een regionale beleidsanalyse;
2. De uitvoerings- en handhavingsstrategie is de basis voor het minimaal (regionaal) uitvoeringsniveau.

4.3 Fasen in het proces van financieren

In de financiering van een omgevingsdienst zijn vier fasen te onderscheiden:

- A. Begroten:** Het bepalen van de benodigde middelen en de verdeling van de inbreng van de middelen door de deelnemers.
- B. Plannen en programmeren:** Het vertalen van het takenpakket naar een uitvoeringsprogramma.
- C. Sturen:** Het inzichtelijk maken en bewaken van de voortgang van de realisatie van het uitvoeringsprogramma en de inzet van de beschikbare middelen.
- D. Afrekenen:** Het bepalen van de werkelijke bijdrage van deelnemers en de bestemming van een resultaat conform jaarrekening.

4.4 Opbouw taken van de omgevingsdiensten

In de systematiek is onderscheid gemaakt in de volgende taken: basistaken, plustaken, projecten en bedrijfsvoering. Dit onderscheid is gemaakt omdat ieder van deze taakgroepen andere eisen stelt aan de wijze van financiering. De afbakening van deze taken zijn hieronder beschreven en dient op onderdelen nader verduidelijkt te worden, zie verder rapport Financieringssystematiek.

Basistaken

Taken zoals verwoord in art. 13.12 van het Omgevingsbesluit. Onderscheid is gemaakt in:

- locatiegebonden taken: taken voor activiteiten die de uitvoerder meerjarig op een vaste locatie uitvoert. Naast de bedrijfsgebonden activiteiten, betreft dit bijvoorbeeld ook activiteiten als het saneren of afgraven van bodem.
- overige taken, in het bijzonder:
 - niet-locatiegebonden taken: taken voor activiteiten die de uitvoerder op wisselende locaties uitvoert, zoals mobiel puinbreken en het slopen van werken waarbij asbest vrijkomt;
 - collectieve taken: taken die niet of nauwelijks zijn toe te wijzen aan individuele deelnemers maar waarbij wel allen profijt hebben, zoals vrije veldtoezicht bodem en asbest, ketentoezicht en meldkamer.

Plustaken

Taken van de omgevingsdienst, niet zijnde basistaken. Dit zijn taken waarbij iedere deelnemer individueel kan besluit om ze in te brengen. Onderscheid is gemaakt in:

- milieugerelateerde plustaken, zoals toezicht op geluidsoverlast bij horeca, duurzaamheidsadvies bij gebiedsontwikkelingen, advisering omgevingsplannen, etc.;
- overige plustaken, zoals toezicht op natuur en brandveiligheid en bouw waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn.

Projecten

Afgebakende taken met aparte financieringsafspraken, een begin- en einddatum. Naast deelnemers kunnen ook anderen projecten bij de omgevingsdienst beleggen, zoals waterschappen, ministeries en onderzoeksinstituten.

Bedrijfsvoering

Taken die ondersteunend zijn aan het primair proces. Ze hangen samen met de bedrijfsvoering van de omgevingsdienst en hebben geen directe relatie met de productie. Het betreft:

- overhead;
- materiele kosten primair proces (o.a. VTH-software, wagenpark);
- innovatie en ontwikkeling.

Deel II:

Verdieping op elementen van de regionale beleidscyclus

In dit deel II gaan we nader in op belangrijke onderdelen van deze handreiking.

Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. Bestuurlijke uitgangspunten
2. De wettelijke basis van de regionale beleidscyclus
3. De rollen en verantwoordelijkheden in de regionale beleidscyclus
4. Randvoorwaarden voor een goed proces binnen de samenwerking
5. De taak van advisering
6. Samenwerkingsmodel bestuursrecht – strafrecht
7. Samenwerking met waterschappen
8. Het risicomodel voor toezicht





1. Bestuurlijke uitgangspunten

Dit hoofdstuk beschrijft in het kort de bestuurlijke uitgangspunten die als voorwaarden gelden voor een succesvolle toepassing van de Regionale beleidscyclus.

De stuurgroep en het Bestuurlijk Overleg van het IBP-VTH hebben als basis voor de RBC een aantal algemene uitgangspunten vastgesteld. Bestuurlijke uitgangspunten zijn:

1. Benut de essentie van de BIG-8; het behalen van doelen in de leefomgeving
2. Draag bij aan landelijke uniformiteit; we doen voor 80% hetzelfde werk
3. Stuur actief op goede samenwerking
4. Zorg voor een robuuste financiering
5. Werk aan een meer op outcome gerichte beleidscyclus
6. Neem de ontwikkelopgave voor de omgevingsdienst mee in de BIG-8

De regionale beleidscyclus geeft invulling aan een programmatische werkwijze, waarop in de Omgevingswet extra wordt ingezet. Het gaat om het behalen van doelen in de fysieke leefomgeving. Eén risicoanalyse en uitvoerings- en handavingsbeleid in de regio biedt een betere voorwaarde voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren.

1.1 Draag bij aan landelijke uniformiteit; omgevingsdiensten doen voor 80% hetzelfde werk

Het doel van deze handreiking is om bij te dragen aan een efficiëntere en effectievere uitvoering van VTHA-taken. Ook is het streven meer landelijke uniformiteit. Dat is nodig om de fragmentatie in de uitvoering tegen te gaan. Het draagt bij aan een landelijk level playing field. Ook bevordert eenduidigheid het onderling leren en uitwisselen van best practices. Er is veel rendement te halen uit samenwerking omdat omgevingsdiensten voor 80% hetzelfde werk doen. Ten slotte maakt uniformiteit het makkelijk om over belangrijke milieudoelen landelijk te kunnen rapporteren, resultaten te vergelijken en krachten te bundelen.

Per gemeente is ruimte om lokale problemen aan te pakken, bijvoorbeeld bij overlast of door in te spelen op specifieke behoeften van het lokaal bestuur.

1.2 Stuur actief op goede samenwerking

Om de samenwerking goed te laten verlopen of te verbeteren is het nodig een aantal afspraken met elkaar te maken.

Bij de start van een nieuw DB of AB geeft de voorzitter expliciet aandacht aan de rollen en de samenwerking binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de eisen die de samenwerking ook op ambtelijk niveau stelt.

De voorzitter van het AB laat zich periodiek informeren, bijvoorbeeld bij de start van de vierjarige beleidscyclus, over de ervaringen van bevoegde gezagen en de omgevingsdienst over de onderlinge samenwerking. Een omgevingsdienst kan alleen robuust zijn als de opdrachtgever dat ook is. Ook wordt gezien of de benodigde capaciteit er is om binnen een omgevingsdienst de opdrachtnemersfunctie en het relatiemanagement naar bevoegde gezagen goed te kunnen invullen. De voorzitter van een AB heeft

hierin een belangrijke taak en kan zo nodig verbeteracties in gang zetten. Dit noodzaak hiertoe kan ook uit de visitaties naar voren komen.

Zie verder Randvoorwaarden voor de organisaties (Deel II, Hoofdstuk 4).

1.3 Zorg voor een robuuste financiering

Zonder toereikende financiering kan de dienst de UenH-taken niet op een robuuste wijze uitvoeren. De wettelijke eisen zijn in essentie beschreven in het Omgevingsbesluit. Wezenlijk is dat er voldoende middelen zijn om het programma uit te voeren om de doelen te kunnen behalen. Voor een robuuste taakuitvoering is het van belang dat de financiering van de omgevingsdienst is gekoppeld aan het takenpakket, regionale opgaven, ambities van opdrachtgevers en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven) en dat de financiering stabiel en toekomstgericht is, zodat omgevingsdiensten onafhankelijk én met een professionele distantie kunnen opereren nu en in de toekomst. Zolang de omgevingsdienst afhankelijk is van een budget per gemeente per taakveld en per product (volledige outputfinanciering), kan er geen sprake zijn van onafhankelijke uitvoering en is een effectieve en efficiënte regionale beleidscyclus nagenoeg onmogelijk.

Hiervoor is binnen het programma IBP-VTH een financieringssysteem ontwikkeld (zie deel II, Hoofdstuk 9).

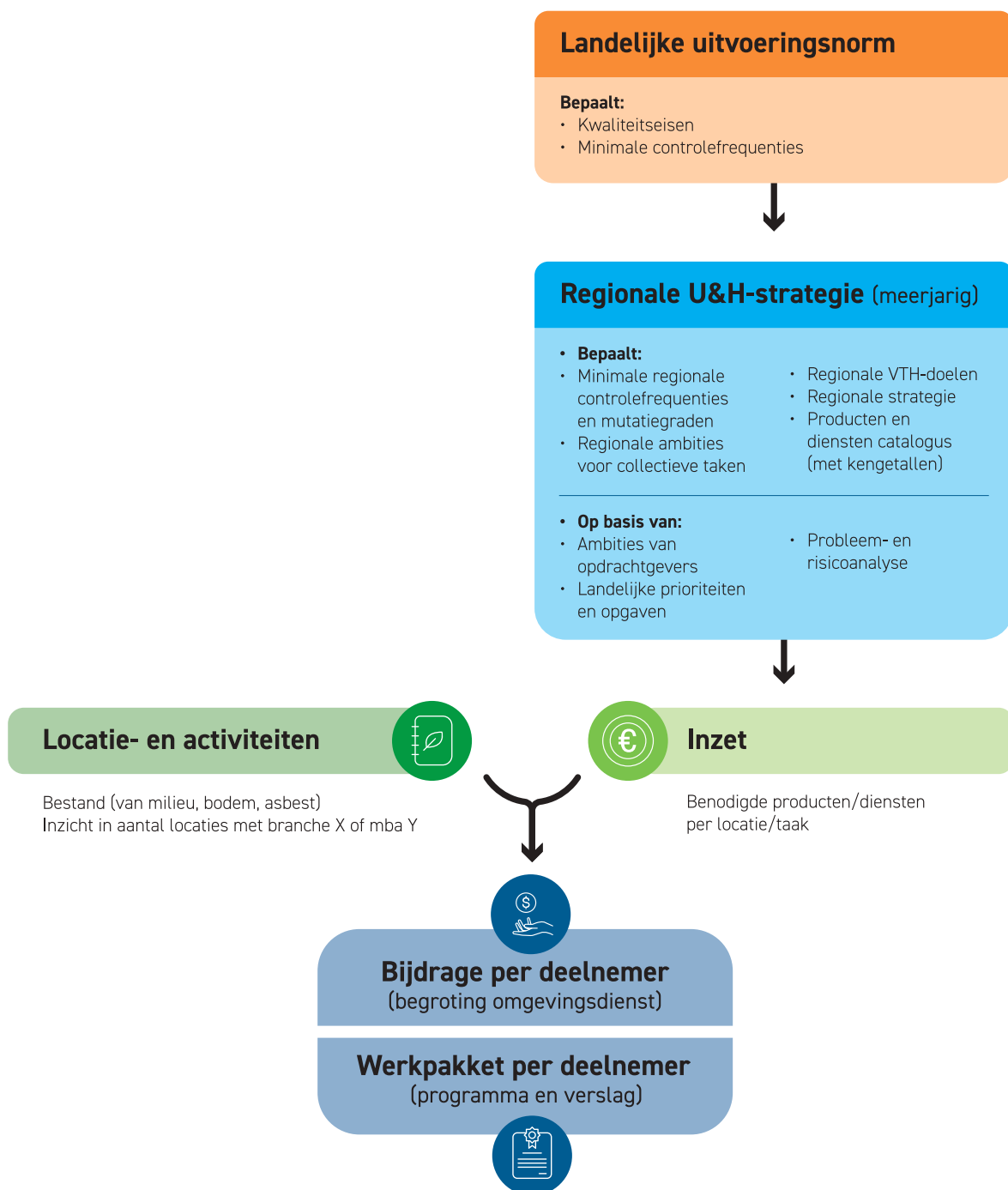
Wees er op tijd bij

Het vaststellen van de begroting van de omgevingsdienst moet op die van provincie en gemeenten worden afgestemd. Het is belangrijk om vooruit te denken en te handelen en aan te sluiten op de gemeentelijke en provinciale begrotingscycli. Nieuwe ontwikkelingen waarvoor financiering nodig is moeten tijdig worden aangekaart.

Artikel 13.10 Omgevingsbesluit

De bestuursorganen, bedoeld in artikel 13.5, dragen er zorg voor dat:

- a. de voor het bereiken van de doelen, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, en voor het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in datzelfde eerste lid, benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd; en
- b. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn.



Figuur: Relatie U&H-strategie en financiering

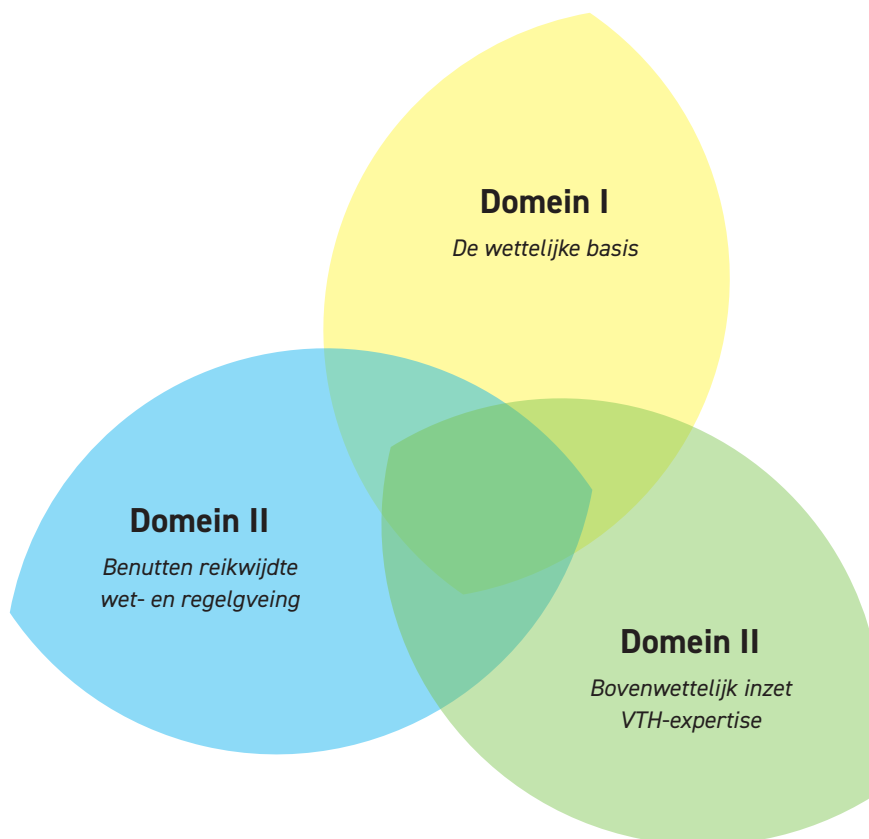
1.4 Werk aan een meer op outcome gerichte beleidscyclus

Werkzaamheden van omgevingsdiensten lenen zich - in elk geval ten dele- om effect- of outcomegericht te plannen, te werken en te rapporteren. Dit kan de gerichte sturing op de werkzaamheden vergroten.

Het IBP-VTH heeft in januari 2024 de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten vastgesteld. Het criterium . Het criterium Effectiviteit luidt als volgt: *In welke mate voldoet de omgevingsdienst aan de impliciete en expliciete verwachtingen van haar opdrachtgevers en via hen aan die van burgers en bedrijven? In welke mate beschermt de omgevingsdienst de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies? In welke mate bereikt de omgevingsdienst een aantoonbaar maatschappelijk effect en in welke mate wordt daarop concreet gestuurd?*

Dit vraagt om de doelen vooraf, in overleg met het bestuur, meer in termen van outcome en daar vervolgens op te monitoren, sturen en verantwoorden. Tegelijkertijd is de behoefte uitgesproken om als opdrachtgever wel zicht te blijven houden op aantallen en financiën, zonder dit te benutten om primair op (exacte) realisatie van aantallen te sturen, met het risico van perverse prikkels om de aantallen te moeten halen. Het is én-én. Output is ook nodig om tot outcome te komen.

De RBC stelt het bestuur in staat om outcome gericht te sturen, namelijk op effecten in de leefomgeving.



Figuur: De domeinbenadering zoals ontwikkeld voor IPO

Uit het rapport 'VTH-instrumentarium en outcome' van het IPO

Een thema dat continu terugkeert in de rapporten over VTH is de nadrukkelijke behoefte om de effecten van de VTH-uitvoering op de veiligheid, gezondheid en duurzaamheid van de fysieke leefomgeving inzichtelijk te kunnen maken. Oftewel: outcomegerichte monitoring en verantwoording. Niet voor niets maken deze doelstellingen (veilig, gezond en duurzaam) vaak integraal deel uit van de missies en visies van de omgevingsdienst en. Een behoefte die al lange tijd onderwerp is van gesprek en onderzoek, maar waarbij de werkelijke verbinding van deze inzichten en de leerervaringen met de uitvoeringspraktijk nog op zich laat wachten. Een lacune, aangezien dit in potentie een krachtige verbinding legt tussen beleid en uitvoering en dus in het 'sluiten' van de 'BIG-8'-cyclus. De consequentie hiervan is dat de verantwoordingsrapportages van omgevingsdiensten (respectievelijk uitvoering) richting de bevoegde gezagen (respectievelijk beleid) omtrent de inzet van VTH-instrumentarium nog altijd hoofdzakelijk geënt zijn op outputdata (met name aantallen vergunningen, controles en meldingen).

Uit het rapport 'VTH-instrumentarium en outcome' van het IPO⁵

Omgevingsdiensten zoeken naar vormen om de resultaten van de inzet van VTHA-instrumenten beter te kunnen communiceren met bestuurders en met leden van gemeenteraden en provinciale staten. Het rapport "versterking horizontale verantwoording" is momenteel in ontwikkeling en zal binnenkort opgeleverd worden. Een "toolkit" maakt onderdeel uit van het rapport.

Daarbij is het communiceren in termen van 'effecten' aansprekender dan alleen het melden van de aantallen producten en input-cijfers. Het gaat ook om het vertellen van verhalen ('storytelling') die duidelijk maken wat de toegevoegde waarde van VTHA is die door inspanningen van de omgevingsdienst wordt bereikt.

Voor meer informatie, ga naar de Handreiking van het IPO.

De handreiking Outcomegericht werken

In deze handreiking wordt een onderscheid gemaakt in drie domeinen

- Domein I, regulier VTH;
- Domein II, extra inzet, scherper beleid, intensivering uitvoering;
- Domeinen III, aanvullende activiteiten, communicatie, kennis.

Voor de pilots ZZS en Energiebesparing zijn de resultaten beschreven.

5 Rapport "Handreiking Outcomegericht werken", TwynstraGudde/SPPS, November 2023.

1.5 Neem de ontwikkelopgave voor de omgevingsdienst mee in de BIG-8

Wat voor omgevingsdienst hebben de eigenaren – provincie en gemeenten - nodig zodat aan de verwachtingen kan worden voldaan? In het proces van de regionale cyclus worden beleidsdoelen gesteld waarmee de omgevingsdienst aan de slag gaat. Na de uitvoering zal bij de evaluatie blijken in hoeverre de doelen worden behaald. Ook ontwikkelingen in de maatschappij bepalen in welke mate politiek en bestuur tevreden zijn over het functioneren van de dienst. Indien doelen niet voldoende worden gehaald of als er nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zijn – klimaat, circulaire economie, ondermijning – zal de omgevingsdienst zich moeten ontwikkelen om aan de verwachtingen van de opdrachtgevers te voldoen.

De ontwikkeling van de omgevingsdienst

De cyclus van de BIG-8 leent zich goed om inzicht te krijgen in de mate waarin en de manier waarop de omgevingsdienst zich als organisatie moet ontwikkelen en waar nodig groeien. De ontwikkeling van de omgevingsdienst, bijvoorbeeld op het gebied van gedragskunde of data-analyse, kan een plek krijgen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Welke ontwikkelingen in de buitenwereld maken het noodzakelijk voor de dienst om op te anticiperen?





2. De wettelijke basis van de regionale beleidscyclus

Dit hoofdstuk beschrijft de wettelijke basis die van toepassing is op de RBC.

De basis van de regionale beleidscyclus ligt in de Omgevingswet. Van Aartsen constateerde dat we daaraan nog beter kunnen voldoen. De procescriteria van het Besluit omgevingsrecht gaven al veel duidelijkheid⁶. De Omgevingswet geeft aanleiding om meer integraal te kijken en nieuwe opgaven mee te nemen.

2.1 De eis van het Omgevingsbesluit: één uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst hebben de wettelijke opdracht om gezamenlijk een regionale uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie vast te stellen.

Dit staat in artikel 13.5 lid 2 van het Omgevingsbesluit.

De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.

Dit artikel is de basis voor de regionale beleidscyclus, zoals in deze handreiking beschreven wordt.

De werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, betreffen de basistaken. Deze (grotendeels) milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden verplicht bij een omgevingsdienst belegd. Maar ook de niet-basistaken die de omgevingsdienst mag uitvoeren worden bij voorkeur in de regionale beleidscyclus meegenomen.

2.2 De aanbeveling van Van Aartsen; één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid

Ook voor de invoering van de Omgevingswet gold al de eis van een uniform beleid voor de omgevingsdienst. Van Aartsen constateerde dat aan die eis niet werd voldaan.

⁶ De procescriteria staan nu in het Omgevingsbesluit (§ 13.2.2 Strategische en programmatische uitvoering en handhaving)

Aanbeveling 7 Commissie Van Aartsen: Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma per regio

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten conform artikel 7 van het Besluit Omgevingsrecht 'zorg dragen' voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. De praktijk is echter dat elk bevoegd gezag een eigen risicoanalyse maakt, eigen prioriteiten stelt, eigen beleidskeuzen maakt en een eigen uitvoeringsprogramma opstelt. Zelfs met de meest welwillende deelnemers is het een heidense klus om uit al die ongelijksoortige bouwstenen één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid bij elkaar te puzzelen.

De commissie adviseert een omgekeerde procedure: de directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De documenten worden ter consultatie aan de aangesloten bevoegde gezagen voorgelegd. Het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst stelt beide documenten vast. De directeur bereidt in aansluiting daarop jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor, dat ter vaststelling aan het bestuur van de omgevingsdienst wordt voorgelegd. De directeur maakt tot slot jaarlijks een evaluatie van de uitvoering, die als input dient voor het nieuwe jaarprogramma. Op die manier wordt de cyclus van uitvoering en evaluatie op regionaal niveau doorlopen. Dat biedt betere voorwaarden voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren: van zo'n twintig verschillende naar één gelijke opdracht per regio.

De procescriteria; strategische en programmatische uitvoering en handhaving

De wet VTH⁷ vormde de verankering van de afspraken die tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten in 2009 zijn gemaakt om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. Met de wet VTH is de basis gelegd voor een landelijk dekkend stelsel van 29 (nu 28) omgevingsdiensten. In deze diensten brengen provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken onder waardoor expertise kan worden gebundeld. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. Zij stellen verordeningen vast waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen voor de taakuitvoering door omgevingsdiensten. De wet VTH, waarvan de inhoud is overgenomen in het Omgevingsbesluit, heeft ook bepalingen geïntroduceerd over informatie-uitwisseling en samenwerking bij toezicht en handhaving tussen onder andere provincies, gemeenten, waterschappen, Openbaar Ministerie en de politie.

In paragraaf 13.2.2 (Strategische en programmatische uitvoering en handhaving)⁸ van het Omgevingsbesluit staan de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen, de zogenaamd procescriteria. Met name de artikelen 13.5 tot en met 13.11 gaan dieper in op de procescriteria, de afzonderlijke onderdelen van de strategische en programmatische uitvoering en handhaving wat we in deze handreiking de regionale beleidscyclus, BIG-8 noemen.

⁷ Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

⁸ Voor de Seveso-inrichtingen is ook § 13.3.2 Strategische en programmatische uitvoering en handhaving van toepassing

2.3 De Omgevingswet; integrale sturing op de leefomgeving

De Omgevingswet geldt per 1 januari 2024. Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen enerzijds een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en anderzijds het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Voor het bereiken van die balans krijgen gemeenten, provincies en waterschappen meer afwegingsruimte. Vanuit het Rijk verschuift steeds meer wet- en regelgeving naar gemeenten, provincies en waterschappen. Het gaat er voortaan om dat die leefomgeving op een integrale manier wordt bestuurd met het oog op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en verbetering van het leefmilieu. Dit vraagt samenhang tussen het beleid, de regels en de uitvoering.

Dit heeft gevolgen voor de omgevingsdienst en de regionale beleidscyclus. Beleid moet doordacht samenhangen met de realisatie in de uitvoeringspraktijk. Dat speelt ook bij de grote maatschappelijke opgaven (zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie), omdat daarbij veelal sprake is van complexiteit en samenloop van veel feiten en belangen binnen dezelfde tijd en ruimte. Dat soort omstandigheden versterkt de behoefte aan maatwerk. De regionale beleidscyclus voorziet erin dat VTH-taken opgabegericht en beleidssensitief worden georganiseerd en uitgevoerd met oog voor de belangen in de omgeving.

In het kader is een overzicht opgenomen van wetgeving waar de kwaliteit van de leefomgeving is opgenomen.

Artikel 21 Grondwet

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 1.3 Omgevingswet

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Artikel 18.19 Omgevingswet

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatige uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak regels gesteld over:
 - a. de strategische en programmatische uitoefening van deze taken door de betrokken bestuursorganen,
 - b. de onderlinge afstemming van de uitoefening van deze taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden door:
 - 1°. de betrokken bestuursorganen,
 - 2°. de onder hun gezag werkzame toezichthouders,
 - 3°. de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.⁶²

Artikel 13.5 Omgevingsbesluit

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak stellen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.
2. De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.
3. De handhavingsstrategie wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving.
4. De handhavingsstrategie wordt gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet.





3. De wettelijke basis van de regionale beleidscyclus

Dit hoofdstuk beschrijft in grote lijnen de rollen en verantwoordelijkheden die elke partij heeft binnen de betreffende regio.

Duidelijkheid over de rolverdeling is essentieel voor een effectieve regionale beleidscyclus. Verschillende stakeholders, zoals gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB) hebben unieke rollen en verantwoordelijkheden in strategisch beleid en uitvoering.

Het inhoudelijke beleid zoals dat landelijk, provinciaal of gemeentelijk is vastgesteld, vormt de input voor de UenH-strategie.

De regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie (UenH-strategie) omvat het gezamenlijke beleid en strategie van de colleges van de deelnemers in de omgevingsdienst. Dit beleid – het strategisch-bestuurlijk deel van de BIG-8 – moet worden ontwikkeld in een samenwerking tussen enerzijds gemeenten en provincie in hun rollen van bevoegd gezag en opdrachtgever, en anderzijds de omgevingsdienst als opdrachtnemer en uitvoerder van de (basis)taken.

Het strategisch-bestuurlijk deel van de BIG-8 kent als belangrijke onderdelen:

- probleem- en risicoanalyse;
- uitvoerings- en handhavingsstrategie;
- uitvoeringsprogramma;
- evaluatie.

Van deze vier stappen zijn de UenH-strategie en het uitvoeringsprogramma wettelijk vereiste producten (Omgevingsbesluit artikel 13.5, 13.6 en 13.8).

Dit hoofdstuk gaat over de procesrollen en verantwoordelijkheden. Dit is gebaseerd op:

- het Omgevingsbesluit, waarin de verantwoordelijkheid voor de vaststelling door de bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) is vastgelegd;
- de praktijkervaring van de procesrollen en verantwoordelijkheden bij de voorbereiding van deze producten en de formele vaststelling; het Omgevingsbesluit doet daarover geen uitspraak.

Op goed in te kunnen zoomen op de rollen is een onderscheid behulpzaam in de verschillende fasen van de RBC:

5. initiatief- en opdrachtgevende fase;
6. de fase waarin het beoogde product wordt opgesteld;
7. de besluitvormingsfase.

De kern van een geslaagd proces is de nauwe samenwerking van bevoegde gezagen en omgevingsdienst

De praktijkervaring geeft aan dat het belangrijk is om de doelen en wijze van invulling van deze procesfasen gezamenlijk te bepalen, omdat er verschillende varianten zijn om hieraan uitvoering te geven. Het is goed om regelmatig afstemmingsmomenten in te bouwen over uitvoering. Tevens zijn enkele aandachtspunten mee te geven.

3.1 Fase van opdrachtformulering (van initiatief naar opdracht)

In deze fase worden de aanpak, de globale inhoudelijke scope en de invulling van de procesrollen bepaald. Het ingaan van een nieuwe beleidscyclus zal veelal voortvloeien uit een gezamenlijk vastgelegd ritme voor aanpassingen. Ruim voor het aflopen van de termijn waarvoor een uitvoerings- en handavingsstrategie is vastgesteld (veelal 4 jaar) dient een nieuwe cyclus te starten. Andere aanleidingen voor het starten van een nieuwe beleidscyclus zijn bijvoorbeeld het samengaan van omgevingsdiensten of de wens om met andere omgevingsdiensten binnen het provinciaal grondgebied tot meer gemeenschappelijke kaders te komen.

In het algemeen neemt de omgevingsdienst het initiatief naar de ambtelijke vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen.

Dit onderling ambtelijk overleg van omgevingsdienst en vertegenwoordigers van bevoegde gezagen leidt tot een voorstel voor de bestuurders van de bevoegde gezagen over de aanpak, de globale inhoudelijke scope en de invulling van de procesrollen, waaronder het ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap. Veelal zal dit aan de bestuurders worden voorgelegd in het DB en mogelijk AB van de omgevingsdienst.

Een variant is aan de orde als er naast het AB een afzonderlijk portefeuillehoudersoverleg functioneert. In enkele regio's bestaat er naast het AB een Portefeuillehoudersoverleg VTH / Milieu (PHO). De rol van bevoegd gezag (vaststellen van een regionale UenH-strategie in het PHO) wordt dan onderscheiden van de rol van gezamenlijke opdrachtgevers van de omgevingsdienst. Onder punt 3 (fase van besluitvorming) wordt op deze variant nader ingegaan.

Wat staat er in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een AB, DB en een Voorzitter (artikel 12 Wgr).

Het AB is het hoogste orgaan. AB-leden worden door de colleges uit hun midden of door gemeenteraad/gedeputeerde staten aangewezen. Dit zijn dus wethouders of gedeputeerden.

Voor de meeste gemeenschappelijke regelingen geldt: Het DB bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden. Deze worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen (artikel 14 eerste lid Wgr). Dit zijn dus wethouders of gedeputeerden.

De directeur is dus geen lid van het bestuur van het openbaar lichaam en heeft ook geen stemrecht.

De directeur kan als secretaris het bestuur als adviseur en met administratieve taken ondersteunen. Voor een goede werking van de Regionale Beleidscyclus is deze positie van de directeur cruciaal.

3.2 Opstellen van de onderdelen van de Regionale Beleidscyclus

Een belangrijke keuze in deze fase betreft het beleggen van het trekkerschap. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- bij een senior beleidsadviseur van een *omgevingsdienst*. Deze variant komt in de praktijk het meeste voor, zeker in de situaties waarin binnen een omgevingsdienst 'beleidsrijke' taken en meer beleidsmatig-strategisch expertise zijn ondergebracht;
- bij een senior beleidsadviseur van de *provincie*. In enkele provincies is gekozen voor deze variant. In de ontwikkeling naar een volwaardige omgevingsdienst met draagvlak bij de deelnemende gemeenten is dit in enkele provincies een waardevolle variant gebleken;
- door een *extern* projectleider, waarmee gebruik gemaakt wordt van de specifieke proceservaring van een externe, als deze onvoldoende bij de omgevingsdienst of bij de andere partijen zelf beschikbaar is. Het formele opdrachtgeverschap wordt dan door één van de partijen namens de andere partijen ingevuld.

Andere procesaspecten betreffen de vorm van samenwerking met de vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen. Veelal bestaat deze uit een actieve betrokkenheid van enkele ambtelijk vertegenwoordigers, en één of meer sessies met ambtelijke deelname van vertegenwoordigers van alle bevoegde gezagen met een inventariserend, toets-, en/of klankbord-karakter. Ook voor de verkennende en toetsende bijdrage van bestuurders bestaan verschillende werkvormen.

3.3 Fase van besluitvorming

De eerste stap in de formele besluitvorming is dat de eindversie van het op te stellen product wordt voorgelegd aan het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst. Daarna volgt de formele, wettelijk vereiste vaststelling door het college van B&W van ieder deelnemende gemeente en het college van GS voor de deelnemende provincie. Het is goed om de uiteindelijke uitvoerings- en handhavingsstrategie te publiceren, bijvoorbeeld via overheid.nl.

Als sprake is van een portefeuillehoudersoverleg, dan wordt veelal de keuze gemaakt om de besluitvorming -gelet op het inhoudelijk-beleidsmatige karakter van de documenten- in dit overleg te laten plaatsvinden. Waarna de formele, wettelijk vereiste vaststelling door de colleges van B&W en GS plaatsvindt.

Veelal hebben het PHO en het AB een identieke of bijna identieke samenstelling en vinden de vergaderingen aansluitend plaats. Een belangrijk aandachtspunt is dat, ook in dit onderscheid in de invulling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de directeur van de omgevingsdienst een nadrukkelijke rol als adviseur heeft in het PHO.

3.4 Rollen nog eens op een rij

Er zijn verschillen in de rolverdeling per regio bij de regionale planning. Alle werkzaamheden rondom de regionale beleidscyclus worden uiteraard uitgevoerd in nauwe samenwerking met de opdrachtgevers. Daarvoor moet, behalve uitvoeringscapaciteit, ook voldoende strategische en beleidsmatige capaciteit beschikbaar zijn. Hieronder staan de rollen nog eens op een rij.

De bevoegde gezagen

De bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor een gezamenlijk regionaal uitvoerings- en handavingsprogramma.

Overweeg om een bestuurlijk opdrachtgever aan te wijzen voor het opstellen van de RBC->.

Regisseur beleidscyclus

Voor het verlopen van een goede beleidscyclus is het noodzakelijk om een regisseur beleidscyclus te benoemen. Deze regisseur wordt in de regel door de omgevingsdienst geleverd, maar er kunnen in de regio ook andere afspraken gemaakt worden. De regisseur werkt in opdracht van de bestuurlijk opdrachtgever en wordt voor een bepaalde tijd benoemd. De regisseur stelt een projectgroep samen waarin alle deelnemers en overige partijen zijn vertegenwoordigd.

Omgevingsdienst faciliteert

De omgevingsdienst faciliteert de regionale beleidscyclus en de uitvoering daarvan, mede omdat de omgevingsdienst inzicht heeft in de regionale problemen, uitdagingen en opgaven, inclusief de landelijke, daarbij gesteund door Omgevingsdienst NL. Maar het kan ook dat er in de regio andere afspraken worden.

De andere essentiële rol van de omgevingsdienst is om input te geven op het beleid vanuit de kennis die zij heeft van de uitvoering. Een en ander in goed overleg met de beleidsmedewerkers bij de gemeente en provincie en de andere partners.

Portefeuillehouder milieu

De portefeuillehouders voor VTH-milieu uit de colleges geven via hun ambtelijk beleidsmedewerkers input aan het regionale VTH-beleid en organiseren besluitvorming binnen college en raad.

Beleidsmedewerker gemeente of provincie

Input geven aan het regionaal VTH-beleid en ondersteunen portefeuillehouder milieu.⁹

Colleges van B&W en Gedeputeerde Staten

Bestuurlijk verantwoordelijk voor het VTH-beleid en de uitvoering daarvan. Geven richting aan de beleidsdoelen vanuit het coalitieakkoord in de rol opdrachtgever. De colleges stellen het regionaal beleid vast en informeren hun raad/staten hierover. Zij zorgen voor de uitvoering van het beleid (met name het opdrachtgeven en financieren richting omgevingsdienst).

Gemeenteraad en Provinciale Staten

Op strategisch niveau kaderstellen en toetsen van de inbreng van het college over het VTH-beleid (o.a. van de omgevingsdienst); denk aan uitgangspunten, doelen en middelen.

⁹ Niet elke gemeente heeft voldoende beleidsmatige capaciteit om een goede opdrachtgever te zijn. Zie verder deel II, onderdeel 4.

Algemeen Bestuur omgevingsdienst AB

Vaststellen strategisch beleidskader en begroting, borgen regionale uniformiteit met accent op de eigenaarsrol (zie voorts onder “rol opdrachtgever en eigenaar”).

Dagelijks Bestuur omgevingsdienst DB

Vaststellen operationeel beleidskader en borgen uitvoerbaarheid. Zorgen voor uitvoering van het beleid.

Regionaal ambtelijk overleg

Gecoördineerd input geven aan strategisch en operationeel beleidskader, afstemmen over uitvoeringsprogramma, voorbereiden AB en DB, ondersteunen individuele AB en DB leden.

Ambtelijk opdrachtgever

Opdracht geven voor het uitvoeringsprogramma in de rol van de accountmanager of regievoerder. De combinatie van accountmanager en een beleid adviserende rol ligt niet voor de hand (zie deel II, Hoofdstuk 5). Er moet voldoende interactie zijn tussen de beleidsadviseur aan de opdrachtgeverskant, die gaat over de doelen, en de accountmanager van dezelfde gemeente aan de eigenaarskant, die gaat over capaciteit en financiën.

De rol van de VNG, IPO, Omgevingsdienst NL, Bestuurlijk Omgevingsberaad

Het schetsen van strategisch beleid op landelijk niveau, dat kan dienen als input voor de beleidskaders per regio.

Diverse partners zoals politie, OM, Waterschappen, Veiligheidsregio NVWA en ILT

Voor de goede uitvoering zijn deze partners van groot belang. Het is goed om dit regionaal speelveld in kaart te brengen voor de eigen regio, inclusief contactpersonen. Deze partijen zijn soms via bestaande overleggen betrokken of er moet apart iets worden georganiseerd voor betrokkenheid bij de RBC.

Omgevingswet artikel 18.26 lid 1

‘Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak’.

Coördinerende rol provincie

De provincie heeft een taak op basis van haar coördinerende rol (artikel 18.26 Omgevingswet) voor ten minste de afstemming strafrecht-bestuursrecht met landelijke partijen zoals OM en Politie (zie tevens deel II, Hoofdstuk 6). Daarnaast kan in voorkomende gevallen ervoor gekozen worden de provincie de rol te geven van initiator van de beleidscyclus.

Aandachtspunt: het bestuur in de regio maakt onderscheid in de rollen van eigenaar en opdrachtgever en vult beide rollen goed in.

Rol van opdrachtgever en eigenaar

Er bestaat veel discussie en soms verwarring over de aansturing van de omgevingsdienst. De verschillen uit zich in de praktijk vooral in discussies over aantallen en financiën. Een belangrijke onderliggende oorzaak is de complexiteit van de regionale samenwerking. De gemeenten en provincie zijn 'eigenaar' van de dienst. Deze zijn verantwoordelijk voor een effectief en efficiënt functionerende omgevingsdienst, zodat de VTHA-taken op een uitstekende manier worden uitgevoerd. Anderzijds zijn gemeenten en provincie opdrachtgever om ervoor te zorgen dat de dienst datgene doet wat in het belang is van de betreffende gemeente of provincie. Uiteindelijk gaat het om het belang van een schone en veilige leefomgeving. Of een bedrijf nu in de ene of de andere gemeente ligt, zou niets uit mogen maken.

Voor de regionale planning geldt; de 'opdrachtgever' wil gepland en uitgevoerd zien wat voor zijn gemeente of provincie belangrijk is. De 'eigenaar' wil een effectieve en efficiënte planning en uitvoering van VTHA-taken in de hele regio. In het proces van regionale planning moeten beide belangen een plaats krijgen.

De nieuwe rol van Omgevingsdienst NL

Juist in de regionale planning kan – of moet – Omgevingsdienst NL een belangrijke rol vervullen. 80-90% van het werk van omgevingsdiensten is precies hetzelfde. Daarom kan in alle fases van de BIG-8 door Omgevingsdienst NL informatie en instrumenten aangeleverd worden, als hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar is binnen het bureau. Het zal tot een besparing leiden bij de omgevingsdiensten zelf.



4. Randvoorwaarden voor een goed proces binnen de samenwerking

Dit hoofdstuk beschrijft de randvoorwaarden voor een goede samenwerking voor een effectieve regionale planning en uitvoering. Dit vereist een bewuste inzet en naleving van een aantal samenwerkingsprincipes. Samenwerken is een werkwoord; daar moet concreet inhoud aan worden gegeven. Alle betrokken partners spelen hierin een rol, waardoor investeringen in 'verbinders' en 'soft skills' essentieel zijn voor soepele samenwerking. Hierop is sturing nodig. Zowel van de omgevingsdienst, de gemeente, de provincie en de andere partners.

Elke paragraaf beschrijft de uitwerking van een criterium voor succesvolle samenwerking.

Investeer in de regio in een goede samenwerking tussen de bevoegde gezagen en de omgevingsdienst.

1. De regio voldoet aan de basisprincipes voor samenwerking;
2. Zowel de omgevingsdienst als de partners hebben voldoende capaciteit en kwaliteit;
3. Er zijn voldoende 'verbinders' en er zijn genoeg soft-skills aanwezig in de regio.

4.1 Vooraf: de relatie tussen regionale beleidscyclus en robuustheid

Robuustheid van een omgevingsdienst conform de robuustheidscriteria die in het programma IBP-VTH zijn uitgewerkt, is voor de regionale cyclus van belang. Volgens criteria is 'kritische massa' vereist voor omgevingsdiensten: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de Omgevingswet.

Het begrip “robuustheid” is verder uitgewerkt op basis van de onderstaande criteria:

Perspectief	Criterium	Toelichting
Maatschappij Burgers, bedrijven, partners, overheden en opdrachtgevers/ eigenaren van Omgevingsdiensten	Effectiviteit	In welke mate voldoet de OD aan de impliciete en expliciete verwachtingen van haar opdrachtgevers en via hen aan die van burgers en bedrijven? In welke mate beschermt de OD de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies? In welke mate bereikt de OD een aantoonbaar maatschappelijk effect en in welke mate wordt daarop concreet gestuurd?
Innovatie Het tijdig en adequaat ontwikkelen van producten en diensten met het oog op toekomstige opgaven	Ontwikkelvermogen	In welke mate is de OD gemotiveerd en in staat om de (toekomstige) gevraagde prestaties te leveren? Is de OD in staat om zich te richten op onderzoek en ontwikkeling?
Organisatie De inrichting en het functioneren van alle werkprocessen	Wendbaarheid	In welke mate is de OD in staat zich op toekomstige ontwikkelingen in maatschappelijke vraag en verwachtingen te anticiperen dan wel op onverwachte omstandigheden te anticiperen? Is daarvoor de juiste werkcultuur aanwezig?
Middelen Geld, capaciteit en materieel	Efficiency	In welke mate weet de OD haar middelen zo optimaal mogelijk in te zetten om aan de klantverwachtingen (eigenaren en opdrachtgevers) te kunnen voldoen? Achterliggende vraag is of er een voldoende match is tussen de gevraagde prestatie en het benodigde budget.

Tabel:: Definitie van robuustheid op basis van vier criteria, verder uitgewerkt in kpi's¹⁰.

Op dit moment (2024) zijn sommige omgevingsdiensten onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:

- een te kleine schaal voor specialisatie en innovatie;
- negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving, kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering;
- te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt;
- informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn ontoereikend voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie.

¹⁰ Zie versterkingvth.nl onder vastgestelde stukken :Eindnotitie Robuuste omgevingsdiensten na bestuurlijk overleg”.

Het gebrek aan robuustheid vertaalt zich in de praktijk -ook- in een gebrekkige regionale planning en programmering. In de volgende paragrafen geven we aan hoe samenwerking een bijdrage kan leveren aan robuustheid.

4.2 Basisprincipes voor samenwerking

Samenwerking is een essentiële voorwaarde voor een effectieve invulling van de regionale beleidscyclus. Bij alle bevoegde gezagen en omgevingsdiensten ligt een verantwoordelijkheid om te investeren in deze samenwerking. Zo ook bij de andere partners en externe partijen.

Samenwerking is cruciaal voor een effectieve regionale planning. Regionaal denken en werken, evenals streven naar landelijke uniformiteit, bevorderen efficiënte uitvoering van wettelijke taken.

Regionaal denken en werken is uitgangspunt. 80% van het werk van omgevingsdiensten is min of meer beleidsneutraal. Het zijn wettelijke taken die uitgevoerd moeten worden. Dat moet op een efficiënte en effectieve wijze gebeuren; dat kan het beste regionaal. Dit vergt de omslag om niet meer te denken in het stramien van de eigen gemeente als opdrachtgever, maar te denken als eigenaar van een dienst die inzet op regionale thema's.

Daarnaast is meer landelijke uniformiteit belangrijk. Dat maakt het werk efficiënter, dus goedkoper, en het maakt landelijke monitoring mogelijk. Gemeenten en provincie zijn bevoegd gezag, maar het belang van het landelijke VTH stelsel moet worden erkend, niet alleen vanuit efficiëntie oogpunt, maar ook en vooral in het licht van level playing field en de aanpak van grensoverschrijdende milieuproblemen. Het is ook gewenst om een landelijk beeld te kunnen schetsen van de voortgang in de aanpak van milieuproblemen.

De omgevingsdienst moet de ruimte krijgen om professioneel te werken. De regionale planning staat daarbij voorop, niet de uitvoering per gemeente.

Sturing op aantallen per gemeente of provincie is niet meer gewenst. Het is van belang voor de interne planning en control, maar in het gesprek met de opdrachtgevers moet outcome, het effect in de fysieke leefomgeving en het bereiken van de regionale, strategische doelen voorop staan.

4.3 Omgevingsdienst en partners hebben voldoende capaciteit en kwaliteit

Omgevingsdiensten en de partners moeten voldoen aan strategische en beleidsmatige capaciteit, inclusief een outcome-gerichte benadering. Flexibiliteit, realistische planning en goede communicatie zijn hierbij cruciaal.

Indien de omgevingsdienst de regionale beleidscyclus organiseert, daarbij ondersteund door alle deelnemende partners, moeten de betrokken medewerkers bestuurlijk sensitief zijn en communicatief vaardig. Een omgevingsdienst moet dus ook die kwaliteiten in huis hebben.

De omgevingsdienst en de partners hebben voldoende strategische en beleidsmatige capaciteit om de regionale samenwerking te ondersteunen.

Wat de omgevingsdienst nodig heeft is onder andere:

- Strategische en beleidsmatige capaciteit om de regionale planning te faciliteren;
- Borgingscapaciteit, dat wil zeggen dat medewerkers beschikbaar zijn om te borgen dat de regionale planning ook wordt uitgevoerd. Dit moet financieel geregeld worden in de begroting.
- Een goede informatievoorziening: de dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. De informatievoorziening faciliteert zowel het primair proces als de bedrijfsvoering (ICT, data, kennis, middelen) en ondersteunt het outcomegericht rapporteren;
- Een realistische, deels flexibele planning;
- Inbreng van zoveel mogelijk hetzelfde takenpakket door gemeenten;
- Goed werkgeverschap, met extra aandacht voor het aantrekken van jonge mensen en voldoende opleiding. Een omgevingsdienst is een kennisorganisatie. De ODNL-academie speelt hier een belangrijke rol.

Samenspel omgevingsdienst en opdrachtgevers

Niet elke gemeente heeft voldoende beleidsmatige capaciteit om een goede opdrachtgever te zijn. Dat is begrijpelijk, omdat juist deze medewerkers veelal zijn overgegaan naar de omgevingsdienst. Er is een aanzienlijk verschil tussen kleine gemeenten en grote gemeenten en de provincie. Daarom moet de omgevingsdienst faciliteren als beleidsondersteuner en zo bijdragen aan een goed samenspel in de regio. Gemeenten kunnen overigens de beleidstaak niet helemaal overlaten aan de omgevingsdienst, want de gemeente blijft bevoegd gezag en moet de keuzes maken. Het is aan de gemeente zelf welke balans ze hierin kiezen.

Geef invulling aan een regionaal overleg dat zich richt op bredere gemeenschappelijke strategisch-inhoudelijke beleidsafspraken voor een regio als geheel.

Overweeg het versterken van het gezamenlijke ambtelijk opdrachtgeversoverleg door:

- a. het toevoegen van een ervaren, onafhankelijke externe voorzitter, dan wel een roulerend voorzitterschap;
- b. het coachen van nieuwe medewerkers in de rol van ambtelijk opdrachtgever, door medewerkers van andere gemeenten, die ervaren zijn in die rol en de materie-kennis die daarbij nodig is en;
- c. de frequentie en agendering niet slechts afstemmen op het voorbereiden van AB en DB, maar juist ook op thema's en ontwikkelingen die van gemeenschappelijk belang zijn.
- d. gezamenlijke trainingen van ambtelijk opdrachtgevers van bevoegde gezagen en van relatiemanagers van omgevingsdiensten (als opdrachtnemer) waarbij gewerkt wordt aan een professionele samenwerking.

4.4 Voldoende 'verbinders' en genoeg soft-skills aanwezig in de regio

Samenwerking gaat niet vanzelf. In elke regio dient een aantal verbinders actief te zijn. De rol van verbinder kan worden ingevuld – de ene heeft het wat meer in zich dan de ander – via de volgende functies: beleidsmedewerker, bestuursadviseur, directeur, casemanager, relatiemanager, vergunningverlener en toezichthouder.

Verbinders zijn sleutelfiguren in samenwerking, waarbij training en heldere functieprofielen belangrijk zijn. Naast verbinders zijn soft-skills cruciaal voor succesvolle samenwerking. Investeer in kennisuitwisseling, vertrouwen, en heldere communicatie om de relatie tussen omgevingsdienst, gemeenten en provincies te versterken.

Het profiel van de verbinder heeft de volgende kenmerken:

- Is een typische netwerker;
- Heeft positieve energie om met mensen te werken;
- Kan denken in mogelijkheden;
- Is zichtbaar en toegankelijk;
- Is open en reflecterend;
- Weet 'hoe de hazen lopen';
- Kan communiceren op bestuurlijk en ambtelijk niveau;
- Kan het VTHA-werkveld met de omgeving verbinden;
- Is creatief, flexibel en sympathiek;
- Slaat de brug tussen theorie en de praktijk;
- Kan als mentor voor de ambtelijk opdrachtgevers dienen.

Omgevingsdienst, gemeenten en provincies zijn ambtelijk goed in staat om hun rol als opdrachtgever en opdrachtgever te vervullen.

In aanvulling op de noodzaak van verbinders zijn soft-skills nodig voor samenwerking. Denk aan:

- Investeer in kennis van elkaars organisaties, bijvoorbeeld door een werkplek bij de gemeente of provincie;
- Breng elkaar in positie als dat kan. Denk aan de toezichthouder die deelneemt aan de zogenaamde omgevingstafel;
- Werk aan vertrouwen door transparant te zijn over de voortgang in de uitvoering. Bijvoorbeeld via een periodiek voortgangsoverleg: voortgang in cijfers, knelpunten en verbeterpunten, hoe loopt het in de samenwerking?;
- Investeer in schakelposities als accounthouders, klantcontact functionarissen. Zorg voor voldoende capaciteit. Zie ook hiervoor bij verbinders;
- Werk met een aanspreekpunt per organisatie;
- Zorg dat je als omgevingsdienst zichtbaar bent bij de partners. Dit kan bijvoorbeeld via een "snuffelstage". Dit geldt net zo goed voor opdrachtgevers;
- Maak goede afspraken voor escalatie bij inhoudelijke of procedurele onenigheid. Bijvoorbeeld als blijkt dat de onuitgesproken verwachtingen van en over elkaar niet matchen;
- Geef veel aandacht aan bereikbaarheid: zorg voor de juiste doorverwijzing; contactgegevens moeten duidelijk zijn;
- Laat soft-skills terugkomen in competentieprofielen.

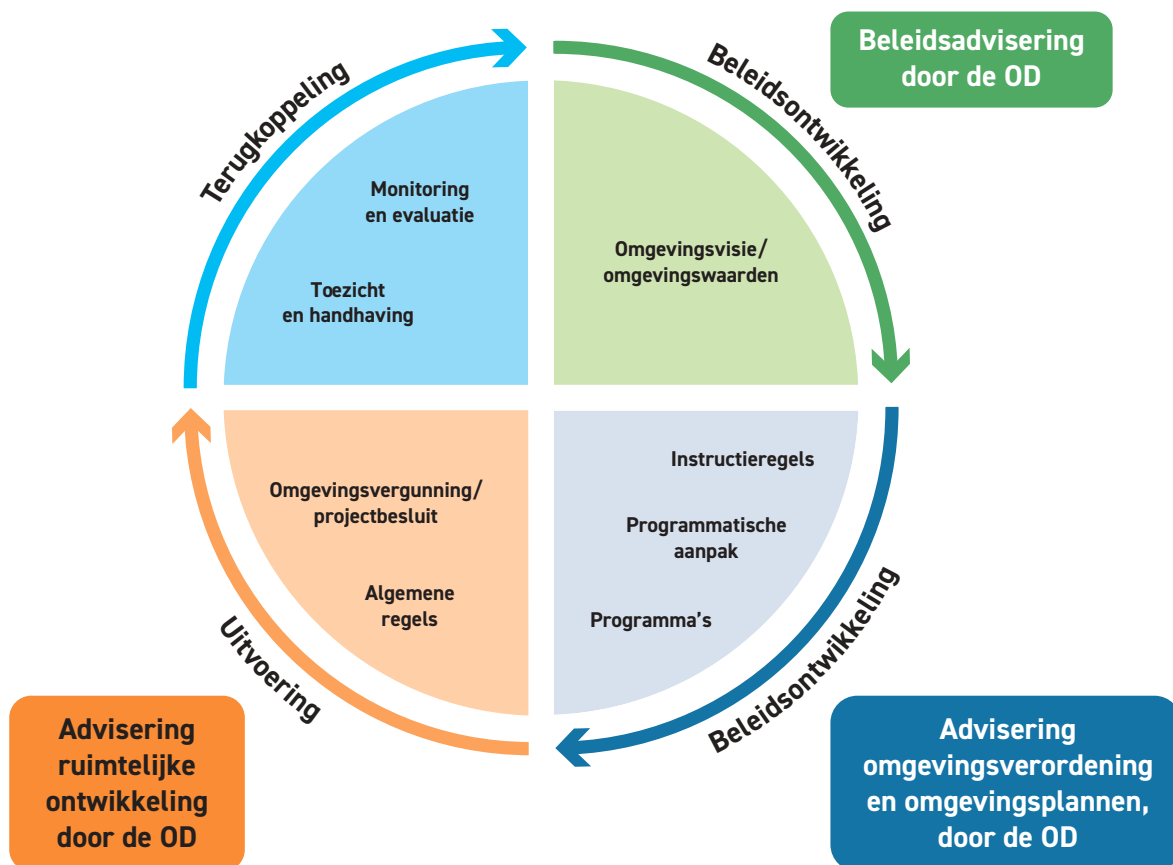


5. De taak van advisering

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijkheden die advisering vanuit de omgevingsdienst kan bieden voor de deelnemers van de betreffende dienst en voor de regio als geheel.

Naast vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben omgevingsdiensten ook een belangrijke adviserende taak. 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.

De Omgevingsdiensten hebben kennis over het gebied, kunnen zorgen voor regionale afstemming en brengen praktijkervaring in. Volgens de commissie Van Aartsen – en de inmiddels breed gedeelde overtuiging – moeten omgevingsdiensten betrokken zijn bij de opstelling van de milieunormen in het omgevingsplan.



Figuur: De beleidscyclus conform de Omgevingswet en de adviserende rol van omgevingsdiensten

5.1 Niveaus in advisering door omgevingsdiensten

De advies rol van omgevingsdiensten heeft een plek in alle fasen van de beleidscyclus, conform de Omgevingswet. Naast bovenstaande beleidsfasen is de betrokkenheid van omgevingsdiensten ook in de volgende drie niveaus wenselijk:

1. Integraal adviseren over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling)

Integrale advisering over de fysieke leefomgeving komt terug in de gehele beleidscyclus. Het heeft betrekking op regionale afstemming in relatie tot ruimtelijke ordening, maatschappelijke ontwikkelingen als ook regionale en lokale initiatieven. Het is belangrijk om al vroeg in het voortraject betrokken te zijn om ambities in de regio af te stemmen en knelpunten tijdig te signaleren nog voor het regionale en lokale beleid helemaal is uitgedacht, nog voordat het omgevingsplan, de omgevingsverordening of wijzigingen in deze plannen worden geschreven. Dat betekent ook de advisering bij het opstellen van de omgevingsvisie, over de thema's waarvoor de omgevingsdienst de deskundigheid in huis heeft.

2. Integraal adviseren over en gebruiken van de kerninstrumenten (beleidsdoorwerking)

De omgevingsdienst neemt zijn kennis, praktijkervaring en knelpunten vanuit VTHA mee richting de instrumenten van de Omgevingswet: omgevingsverordening, omgevingsplan en programma. Hierdoor sluiten beleid en regels beter aan bij de praktijk, o.a. op basis van kennis uit de probleem- en risicoanalyse. Ook zorgt de omgevingsdienst voor regionale afstemming: door de werkwijze van omgevingsdiensten hebben zij oog voor de gehele regio. Meewerken aan de instrumenten, voorkomt voor zover mogelijk knelpunten in de uitvoering.

3. Integraal adviseren over regels uit het omgevingsplan en de omgevingsverordening (uitvoering)

De kern van het advies van commissie van Aartsen heeft betrekking op de advisering over de milieuregels in het omgevingsplan. Advisering over milieuregels in de omgevingsverordening wordt hieraan toegevoegd. Kennis van milieuregels is niet altijd meer aanwezig bij gemeenten en provincies. Door advisering vanuit de omgevingsdienst wordt bijgedragen aan een effectieve beleidscyclus. Vanuit de uitvoering kan zo aan de voorkant ook worden geborgd dat de milieuregels handhaafbaar zijn. De advisering heeft o.a. betrekking op overlegsituaties over ruimtelijke ontwikkelingen die niet passen in omgevingsplan of – verordening en bij advisering bij het (voor-) overleg over ruimtelijke initiatieven, bijvoorbeeld aan de omgevingstafel. Het is aan omgevingsdiensten om landelijk samen te werken om deze brede adviestaak verder te ontwikkelen. Hierbij is onder meer de interne samenwerking tussen de adviseurs van de omgevingsdienst en de VTH experts van belang.

5.2 Uitgangspunten voor advisering door omgevingsdiensten

Voordat omgevingsdiensten hun rol in de beleidsvoorbereiding kunnen invullen, is het belangrijk om bestuurlijk commitment te hebben. Ook aan de kant van de gemeenten en provincies moet kennis en kunde aanwezig zijn om een goede gesprekspartner te zijn voor de omgevingsdiensten ten aanzien van advisering op het beleid. Een proactieve houding van de omgevingsdiensten is hierin nodig. Het is belangrijk om aan te sluiten bij processen van de gemeenten en provincies, zoals de zogenaamde intake- en omgevingstafels en om platforms of werkgroepen in te richten om gezamenlijk stappen te zetten voor het opstellen van de omgevingsplannen.

Zie ook bijlage VI voor handvatten aangaande deze adviestaken.



6. Samenwerkingsmodel bestuursrecht

Dit hoofdstuk beschrijft de afspraken in het kader van het IBP-VTH over de wijze waarop de strafrechtelijke partijen (OM/Functioneel Parket en politie) betrokken worden bij de regionale beleidscyclus. Dit is uitgewerkt in het kader van de versterking van de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht in het kader van het IBP-VTH.

6.1 Betrokkenheid van OM/Functioneel Parket en politie in de regionale beleidscyclus

Voor een integrale uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht is een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de strafrechtelijke partijen, zoals OM/functioneel parket en de Politie en Bijzondere opsporingsdiensten als ILT-IOD, essentieel.

Voor deze samenwerking en het uitvoeren van gemaakte afspraken is vereist dat:

- er een vaste structuur is voor deze samenwerking. Deze samenwerking is – conform een besluit van de Stuurgroep IBP VTH – ingericht op operationeel, tactisch en strategisch niveau en regionaal geïmplementeerd;
- de bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) zorgen voor vaststelling van de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht) zodat omgevingsdiensten en strafrechtpartners helder hebben hoe gewerkt wordt;
- de omgevingsdiensten binnen iedere regio voldoen aan de landelijk vastgestelde kwaliteitscriteria, die relevant zijn voor de invulling van het onderzoek en de voorbereiding van strafrechtelijke handhaving. Tevens moeten de omgevingsdiensten voldoende gekwalificeerde capaciteit in huis hebben voor de uitvoering van deze taken;
- ook bij OM/FP en politie voldoende gekwalificeerde capaciteit beschikbaar is. Deze voorwaarde voor samenwerking moet door die partijen zelf worden ingevuld; dit wordt in dit hoofdstuk niet verder uitgewerkt.

Onderstaand wordt ingegaan op de afspraken met betrekking tot het Samenwerkingsmodel, de relevante kwaliteitscriteria en op de wettelijke vereisten over de samenwerking met de strafrechtelijke partijen bij het opstellen van verschillende producten van de regionale beleidscyclus.

6.2 Samenwerkingsmodel

Afstemmingsoverleg

De kern van het samenwerkingsmodel is een afstemmingsoverleg op het werkgebied van tenminste iedere provincie. Het gezamenlijk organiseren over meerdere provincies is en blijft mogelijk, waarbij de betrokken provincies in gezamenlijkheid vormgeven aan de wettelijke verantwoordelijkheid (artikel 18.26/27 Omgevingswet).

In dit afstemmingsoverleg wordt het werkveld van de 'grijze boa's' en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking geformaliseerd. Dit betreft wetgeving onder andere rondom bodem, afval, lucht en geluid en is vooral gefocust op milieubelastende activiteiten. Aanbevolen wordt om ook andere 'kleursporen' bij het afstemmingsoverleg te betrekken.

De kern van het Afstemmingsoverleg zal bestaan uit deelnemers van

- de omgevingsdiensten in een provincie;
- OM/FP;
- politie;
- de provincie.

Bij voorkeur wordt ook deelgenomen door, dan wel afstemming gezocht met

- de landelijke handhavingsdiensten van NVWA en ILT-IOD;
- de waterschappen.

Door een aantal van *maximaal twaalf afstemmingsoverleggen* is een efficiënte werkvorm gecreëerd voor de landelijke partners om aan te sluiten. Voor de politie sluit dit in belangrijke mate aan op de regio-indeling van de organisatie van de Nationale Politie. Voor de omgevingsdiensten binnen het werkgebied van een provincie (of van enkele provincies gezamenlijk) is dit een extra stimulans voor de versterking van de onderlinge samenwerking bij dit onderwerp.

Het Afstemmingsoverleg is het knooppunt in de beleidscyclus: tussen strategische, bestuurlijke, landelijke afstemming (BOB, SMK/LMK) en de regionale (bestuurlijke) prioriteiten en de operationele uitvoering. Het Afstemmingsoverleg zorgt 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.

Strategische Milieukamer (SMK) en Landelijke Milieukamer (LMK)

De Strategische Milieukamer (SMK) is een coördinerend orgaan en heeft in grote lijnen de regie over de milieuhandhaving. De SMK bepaalt namelijk het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK is in het leven geroepen vanwege de complexiteit van het milieudomein, gezien de diverse betrokken ministeries, inspectiediensten en opsporingsinstanties. De hoofdofficier van het FP, de landelijke portefeuillehouder milieucriminaliteit van de politie, de inspecteurs generaal van het ILT, NVWA en Arbeidsinspectie en een vertegenwoordiger van de omgevingsdiensten geven in de SMK richting aan de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Ongeveer om de vier jaar biedt de SMK het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit aan, waarin vormen van milieucriminaliteit en de gevolgen hiervan worden uitgelicht. Het meeste recente rapport is aangeboden op 22 juli 2021.

De Landelijke Milieukamer (LMK) gaat over de dagelijkse leiding en afwegingen in afzonderlijke zaken. De LMK wordt aangestuurd door de SMK. De LMK wordt geleid door de coördinerend officier van justitie voor milieucriminaliteit van het Functioneel Parket.

De dagelijkse leiding, waaronder de beoordeling van afzonderlijke zaken, ligt in handen van de LMK (ook wel 'Tactische Milieukamer').

6.3 LHSO en landelijke kwaliteitscriteria

Door het gebruik van de LHSO is er een eenduidige basis voor de werkwijzen van omgevingsdiensten en strafrechtelijke partners. In de landelijke kwaliteitscriteria zijn de criteria vastgelegd voor het beschikken over voldoende kritische massa van verschillende typen functies. Voor de daadwerkelijke voorbereiding, uitvoering van c.q. participatie in strafrechtelijke handhavingsonderzoeken door omgevingsdiensten zijn in elk geval van belang de eisen voor (op basis van nummering LHSO):

- 5. Toezicht en handhaving milieu;
- 6. Toezicht en handhaving bodem;
- 11. Ketentoezicht
- 12. Buitengewone opsporing natuur en milieu en fysieke leefomgeving (BOA-functie).

Afhankelijk van de breedte van de plus-taken van een omgevingsdienst kunnen ook de eisen voor andere taken relevant zijn.

6.4 Samenwerking met strafrechtelijke partijen bij producten van de regionale beleidscyclus

Voor enkele producten uit de regionale beleidscyclus kan worden aangegeven wat de voorgaande punten 1 en 2 betekenen. Deels betreft dit vereisten vanuit het Omgevingsbesluit voor die verschillende onderdelen van de beleidscyclus.

Strategie- probleem- en risicoanalyse

Voor de Probleem- en risicoanalyse is in de Handreiking regionale beleidscyclus voorzien dat ook andere partijen dan gemeenten en provincie bij de probleem- en risicoanalyse betrokken worden. De betrokkenheid van politie en OM/FP vindt plaats in het afstemmingsoverleg voor het grondgebied van iedere provincie (of enkele provincies) (zie hiervoor). Vanuit de politie-eenheid of – eenheden, OM/FP en de andere deelnemers wordt in dat kader periodiek de informatie ingebracht over regionaal relevante dreigingen.

In het afstemmingsoverleg vindt voorts voor de probleem- en risicoanalyse de beoordeling van de regionale relevantie en doorvertaling van de landelijke thema's van de Strategische Milieukamer (dreigingsbeeld Milieucriminaliteit), respectievelijk van het Bestuurlijk Omgevingsberaad plaats.

Strategie - Uitvoerings- en handhavingsstrategie (strategie voor de inzet van instrumenten c.q. samenwerkingsstrategie)

In de UenH-strategie wordt bestuurlijk voor het werkgebied van iedere omgevingsdienst vastgelegd dat:

- de omgevingsdienst(en) als partner volwaardig samenwerkt in het voor het eigen provinciale grondgebied gekozen uitwerking van het samenwerkingsmodel;
- de omgevingsdienst zich voor het optreden bij overtredingen baseert op de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht);
- de omgevingsdienst invulling geeft aan de voor de integrale handhaving vereiste kwaliteitscriteria;
- de omgevingsdienst kan beschikken over de middelen om hieraan invulling te geven.

Met deze invulling van de UenH-strategie en het delen door iedere omgevingsdienst van de op deze onderwerpen gebaseerde (concept-)teksten van de UenH-strategie met de partijen in het gezamenlijke regionale overleg over de afstemming van bestuursrecht – strafrecht, wordt invulling gegeven aan de wettelijk vereisten van het Omgevingsbesluit (Ob), te weten:

- artikel 13.5 (uitvoerings- en handhavingsstrategie), lid 3
"De handhavingsstrategie wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving."
 Nb: het wat open en vage begrip 'zo nodig' wordt hiermee geconcretiseerd in een vaste afspraak om van ieder werkgebied van een omgevingsdienst de concept-UenH -strategie met de partijen in het provinciale samenwerkingsmodel te delen;
- artikel 13.6 (inhoud uitvoerings- en handhavingsstrategie), lid 2
"De handhavingsstrategie biedt ook inzicht in:
a. de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijk handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden."

Uitvoeringsprogramma

In het Uitvoeringsprogramma worden de regionale opgaven en ambities vertaald naar de kernpunten voor de uitvoering van taken door de omgevingsdienst. Met het delen en bespreken van concepten van het Uitvoeringsprogramma geeft iedere omgevingsdienst invulling aan het vereiste van het Omgevingsbesluit (Ob) in artikel 13.8 (uitvoeringsprogramma), lid 2:

"Het uitvoeringsprogramma wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving."





7. Samenwerking met Waterschappen

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijkheden die bestaan rond samenwerking op het thema 'waterkwaliteit'. Het is belangrijk om deze samenwerking ook te verankeren in het strategisch deel van de beleidscyclus omdat anders het risico bestaat van een zekere vrijblijvendheid in de samenwerking tussen waterschappen, omgevingsdiensten en gemeenten. Daarom is in deze handreiking een onderdeel opgenomen over de samenwerking tussen waterschappen, omgevingsdiensten, gemeenten en provincies.

7.1 Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is gebaseerd op een verplichte Europese richtlijn die gericht is op de verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Europa. Het hoofddoel van de KRW is dat uiterlijk eind 2027 de kwaliteit van alle Europese wateren zowel chemisch (schoon) als ecologisch (gezond) op orde moet zijn. De KRW wijst stroomgebieden aan waarvoor beheersplannen opgesteld moeten worden met doelen en maatregelen. In deze gebieden worden de effecten van menselijk handelen geanalyseerd en beschermde gebieden aangewezen. Voor elk stroomgebied worden instanties aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en bescherming van alle wateren. Dit wordt onder andere gerealiseerd door beperking en vermindering van verontreiniging, ongeacht de bron.

De waterkwaliteit binnen Nederlandse waterlichamen voldoet in 2027 naar verwachting niet aan de gestelde KRW-doelen. De KRW biedt EU-lidstaten beperkte mogelijkheid om het bereiken van deze doelen uit te stellen. Dat is de reden waarom betrokken overheden er vanaf 2023 alles aan doen om deze doelen toch te realiseren. Daartoe is een KRW-impulsprogramma opgesteld. Dit vergt versterkte samenwerking tussen alle betrokken partijen en belanghebbenden, waaronder provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en het Rijk. Betrokken partijen hebben elkaar steeds vaker nodig om gezamenlijke uitdagingen aan te pakken, waarbij ook gekeken wordt naar mogelijke kansen voor intensivering of aanvullende maatregelen. Om als Rijk stevig te sturen op de uitvoering van het KRW-impulsprogramma is naast reguliere overleggen ook een Bestuurlijk Overleg KRW ingericht onder voorzitterschap van de minister van I&W.

7.2 Relevante opgaven voor waterkwaliteit

In de probleem- en risicoanalyse worden de relevante opgaven in beeld gebracht.

Zeer zorgwekkende stoffen

Waterbeheerders en drinkwaterbedrijven zetten zich in voor schoon water voor de mens en natuur. Steeds vaker stuiten zij in het water op nieuwe en relatief onbekende stoffen die nog niet genormeerd zijn. Deze (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) komen via emissies en lozingen terecht in het milieu (lucht, water of bodem). Deze ZZS zijn gevaarlijk voor mens en milieu, omdat ze onder andere voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen.

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Chemische gewasbeschermingsmiddelen, ook bestrijdingsmiddelen of pesticiden genoemd, zijn schadelijk voor zowel het oppervlakte- en grondwater. Gewasbeschermingsmiddelen worden vooral in de land- en tuinbouw gebruikt om planten te beschermen tegen schadelijke organismen of om onkruid tegen te gaan. Gewasbeschermingsmiddelen komen via verschillende routes in het water terecht. Ze kunnen af- en uitspoelen uit de bodem. Ook kunnen ze door werkzaamheden op het erf in het water komen. Op de helft van meetlocaties worden gewasbeschermingsmiddelen in te hoge concentraties in het water gevonden.

Indirecte lozingen

Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling en transport van stedelijk afvalwater. Dit wordt omschreven in artikel 2.16 van de Omgevingswet. Onder stedelijk afvalwater wordt verstaan (een mengsel van) huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. De gemeente zorgt voor transport van dit water naar een rioolwaterzuivering (RWZI). Waterschappen ondervinden als beheerders van RWZI's negatieve effecten van ontoereikend beheer van indirecte lozingen. Ongeoorloofde lozingen leiden geregeld tot influent die de werking van RWZI's verstoren of belemmeren.

7.3 Focuspunt water in een regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie

Het kan relevant zijn om een focuspunt Water op te nemen in de regionale UenH-strategie. In bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de waterschappen en de omgevingsdiensten. Op basis daarvan is in het bestuurlijk vastgestelde Gemeenschappelijk Uitvoeringskader (GUK) en de daarop gebaseerde uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant een focuspunt water opgenomen. Geïnspireerd door dat voorbeeld kan de invulling van een focuspunt water van een regionale UenH-strategie zijn:

Doelstellingen

- het verminderen van de lozing van milieuverontreinigende stoffen op het rioleringsstelsel die het oppervlaktewater kunnen verontreinigen (o.a. ZZS), de doelmatige werking van de riolering kunnen verstoren (zoals vetten en zuren) en de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) kunnen verstoren;
- naleefgedrag t.a.v. afvalwaterlozingen verhogen.

Aanpak

- de omgevingsdienst zet zich in op het verbeteren van de waterkwaliteit door in te zetten op reductieprogramma's en intensiever toezicht op indirecte lozingen;
- ook wordt gewerkt aan het verhogen van de bewustwording t.a.v. het watergebruik om verbruik en vervuiling te reduceren;
- de omgevingsdiensten en de waterschappen binnen het grondgebied van een provincie werken gezamenlijk aan een Level Playing Field (LPF) voor samenwerking bij toezicht en handhaving bij indirecte lozingen; waterschappen leveren de expertise om aan deze taken door de omgevingsdiensten invulling te geven.

Reguleringsstrategie ('vergunningverlening')

- vergunningverlening vereist een vermijdings- en reductieprogramma van bedrijven die ZZS emitteren. Hierin onderzoekt het bedrijf zelf continu de mogelijkheden voor bronaanpak en reductiemaatregelen;
- op basis van de beschikbare wetgeving gaat de omgevingsdienst vergunningen actualiseren van bedrijven die ZZS emitteren en lozen. Hierbij worden ook voorschriften opgenomen ter bescherming van riool en lozingsnormen voor niet-gewenste stoffen.

Nalevingsstrategie (toezicht en handhaving)

- controle op lozingen op een openbaar riool wordt een structureel onderdeel bij de integrale controles door de omgevingsdienst;
- de omgevingsdienst stemt met de waterschappen jaarlijks de toezichtprogramma's af over prioriteiten, planning en (wijze van) uitvoering van het toezicht. Bij deze controles worden afvalwatermonsters genomen op reguliere parameters en waar relevant op specifieke parameters of ZZS;
- monsternames worden steeds meer proactief ingezet in plaats van reactief en is het van belang om informatie met gemeenten uit te wisselen t.a.v. de rioolinspecties;
- omgevingsdiensten en waterschappen voeren een gezamenlijk overleg met de strafrechtelijke partners.

7.4 Voorwaarden voor een gezamenlijk (regionale) agenda van omgevingsdiensten en waterschappen

Werkwijzen die regionale samenwerking kunnen bevorderen, zijn:

- Werken op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid; vertrouwen tussen partijen staat hierbij centraal; een eerste stap kan zijn om bestuurders, directeuren en dijkgraven bij elkaar te laten komen en het belang te onderstrepen van samenwerking;
- het ontwikkelen van goede duurzame samenwerking vergt dat wederzijds tussen omgevingsdiensten en waterschappen voldoende beleidsmatige capaciteit wordt ingezet;
- ook vanuit waterschappen scherper bepalen waarop het eigen VTH-proces zich meerjarig moet richten om de waterdoelen te bereiken;
- er is behoefte aan een uniforme taal en bijbehorende monitoring om samenwerking tussen waterschappen en omgevingsdiensten efficiënter te laten verlopen;
- data gedreven werken wordt steeds belangrijker en vergt dat beleidsdoelen integraal en uniform worden uitgewerkt en dat afspraken worden gemaakt over het vastleggen en delen van informatie;
- gezamenlijke werkzaamheden tussen ketenpartners vastleggen in 'specifieke producten' voor de eigen producten- en dienstencatalogus.

7.5 IBP-VTH-pilot indirecte lozingen

In het kader van het IBP-VTH is een pilot indirecte lozingen uitgevoerd. Het "pakket" van resultaten, gegevens en de namen van betrokken experts en partijen worden als onderdeel van de borging van de IBP-VTH werkzaamheden meegenomen¹¹. Dit zal leiden tot de overdracht aan één van de direct betrokken partijen.

¹¹ Resultaten van de pilot en de uitgevoerde evaluaties zijn te vinden op: <https://www.hhnk.nl/pilot-indirecte-lozingen>

8. Risicomodel voor toezicht

Dit hoofdstuk beschrijft de basis voor het nog verder te ontwikkelen risicomodel voor toezicht. Toezicht, in welke vorm dan ook, is erop gericht om risico's in de leefomgeving te verminderen. Elk bedrijf met een relevante milieu impact komt in aanmerking voor toezicht vanuit de omgevingsdienst.

De omgevingsdienst moet controleren waar de kans op niet naleving en het risico van overtredingen, schade voor de leefomgeving voor veiligheid en gezondheid, het grootst is. Om te bepalen welke bedrijven geïnspecteerd moeten worden, is het toepassen van een risicomodel een belangrijk instrument. De frequentie en diepgang waarmee er controles worden uitgevoerd verschilt per bedrijf en wordt bepaald door enerzijds de milieurelevatie en anderzijds het naleefgedrag.

Hoe beter het risicomodel, hoe beter de omgevingsdienst in staat is deze opdracht voor het bestuur uit te voeren. Er zit de laatste jaren veel ontwikkeling in de kwaliteit van deze modellen. Tegelijkertijd kan het rendement van toezicht kan nog steeds enorm toenemen als de mogelijkheden en intelligentie van deze modellen nog beter benut worden. Het is helder dat landelijke samenwerking daarbij voor de hand ligt en de ontwikkeling veel goedkoper maakt.

In bijlage VII staat het risicomodel van Omgevingsdienst de Vallei beschreven. Voor de verdere landelijke ontwikkeling van het risicomodel is afgesproken om dit model als basis te gebruiken.

8.1 Omgevingswet en opgavegericht werken

Een belangrijke ontwikkeling is, mede in het licht van de Omgevingswet, de wens om de risicogerichte aanpak goed te koppelen aan de bestuurlijke opgaves. Daarmee verschuift het toezicht voor een deel van routinematige, integrale, controles op basis van risico (gevaaraspect/veiligheid), 'het jaarlijkse lijstje', naar steeds meer specifiek ingericht toezicht gericht op een opgave of activiteit. Daarbij moet naar de passende vorm van toezicht worden gezocht (fysiek, administratief, zelfcontrole, op afstand, in samenwerking met partners, ketentoezicht, informatiegestuurd).

Ieder bestuursorgaan moet zorgdragen voor het in onderlinge samenhang beschermen én benutten van de fysieke leefomgeving. Dat moet gebeuren met inachtneming van in ieder geval: 'veiligheid', 'gezondheid', 'omgevingskwaliteit' en 'duurzaamheid', ook vanwege 'de intrinsieke waarde van de natuur', en 'vervulling van maatschappelijke behoeften'. Deze elementen moeten steeds in onderlinge samenhang worden gezien, om de genoemde oogmerken te behalen.

Voor het model betekent dit bijvoorbeeld dat bedrijven met emissie van ZZS, fijnstof of NOx een hoger risicoprofiel zouden kunnen krijgen. Maar denk ook aan indirecte lozingen, afvalpreventie en waterverbruik. Het koppelen van de risicogerichte aanpak aan de bestuurlijke opgaves is ook een goede kans om het werk van omgevingsdiensten weer duidelijker met bestuurlijke doelen te verbinden.

8.2 Transformatie naar datagestuurd werken

Het vraagt veel om van een organisatie, die gestuurd wordt op aantallen, te transformeren naar een op outcome gerichte omgevingsdienst. Deze cultuurverandering is al gaande. Toezichthouders beseffen steeds beter het belang van data in het werk en managers gaan hier meer op sturen, systemen worden beter ingericht. Vrijwel alle omgevingsdiensten beschikken over informatieanalisten en dat aantal groeit. Die ontwikkeling moet zich doorzetten. Samenwerking tussen omgevingsdiensten ligt voor de hand, want een groot deel van deze ontwikkeling is generiek, een klein deel is wellicht nog maatwerk per dienst. Om over goede data te beschikken is samenwerking met partijen als de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) belangrijk en goede kennis van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Voor dat laatste geldt dat vrijwel steeds is sprake is van doelbinding. Dat wil zeggen: *Organisaties mogen persoonsgegevens alleen verzamelen met een gerechtvaardigd doel. Dat doel moet specifiek zijn en vooraf uitdrukkelijk zijn omschreven. Het doel waarvoor een organisatie persoonsgegevens gaat verwerken, moet verenigbaar zijn met het doel waarvoor deze gegevens zijn verzameld.*

Verder is het noodzakelijk om het bedrijvenbestand in de regio op orde te houden. Er ontstaan regelmatig nieuwe bedrijven, dan wel wisselen deze van eigenaar. Een aanzienlijke inspanning is nodig om dit inzicht actueel te houden. Bedrijven met impact op de leefomgeving moeten in beeld zijn bij omgevingsdiensten.

Bij al deze taken geldt dat een aanpak met business intelligence een belangrijke rol kan spelen. Bij veel partijen in het veld wordt hierin al aanzienlijk geïnvesteerd. Tegelijkertijd leeft het besef dat er nog veel meer te halen is.

De omgevingsdienst beschikt over voldoende en actuele data om risicogericht te werken.

8.3 Uniforme methodiek

Om te kunnen bepalen welke bedrijven moeten worden gecontroleerd wegen omgevingsdiensten met – het liefst – een geautomatiseerde systematiek de risico's. Hoewel er verschillen zijn, worden in deze risicomodellen veelal de volgende risicofactoren meegenomen:

- Milieurelevantie, in de Omgevingswet milieubelastende activiteit (MBA), maar ook bijvoorbeeld:
 - totale hoeveelheid afgegeven afval;
 - stookvolume;
 - energieverbruik;
 - omgevingstypering.
- Naleefgedrag
 - aantal overtredingen bij vorige controles;
 - zwaarte van de overtredingen (inschaling LHSO);
 - gedrag overtreder (inschaling LHSO);
 - overtredingen geconstateerd door NVWA, ILT of NVWA (via Inspectieview Milieu).
- Tijd sinds de laatste controle.

Seveso, IPPC en type C bedrijven (vergunningplichtig) worden via een andere, maar vergelijkbare methodiek geanalyseerd.

Score LHSO

Wezenlijk in het risicomodel is de LHSO score. De meeste diensten scoren alleen de zwaarste overtreding, sommige diensten alle overtredingen; er is nog discussie wat wenselijk is. Belangrijker wellicht is dat er goed gescoord wordt en op een eenvormige manier door alle toezichthouders. De ODRU geeft hiervoor een app ontwikkeld. www.lhsassistent.nl. De systemen maken het mogelijk om hierop inzichten te verkrijgen en hierop te sturen en met elkaar het gesprek aan te gaan. 2-3% van de overtredingen zou moeten leiden tot de inzet van een BOA. Als dat nul is, is er iets mis. Alle provincies en de meeste gemeenten hebben de LHSO in hun beleid vastgelegd. Een goede implementatie is dan wel de volgende noodzakelijke stap voor de goede afstemming met het strafrechtelijke spoor.

8.4 Inzet ander toezichtsinstrumentarium dan reguliere controles

Het risicomodel betreft een prioritering voor de inzet van het 'standaard' instrument reguliere controle. Veelal maken deze controles maar minder dan 50% uit van het toezicht. Aandacht gaat immers ook uit naar probleembedrijven (in overleg met de opdrachtgevers), ketentoezicht bij bodem en afval en asbest en andere vormen van illegaliteit. Maar denk ook aan vraagvolgende controles zoals toezicht bodemsaneringen, puinbrekers en Warmte Koude Opslagsystemen (WKO). Daar vindt ook risico gestuurd toezicht plaats op basis van milieurelevantie en naleefgedrag. Maar ook controles bijvoorbeeld in het kader van ondermijning. Deze vormen van toezicht wordt vaak projectmatig opgepakt.

Ook voor het toepassen van een instrument als voorlichting – denk aan overtredingen met een beperkte impact op het milieu en een niet opzettelijke overtreder – is een meer genuanceerde benadering mogelijk. Vaak is dit juist van toepassing bij groepen bedrijven met een beperkte milieubelasting. Denk ook aan een instrument als 'zelfcontrole', waarbij de ondernemer uitgedaagd wordt met een checklist zelf een controle uit te voeren. Middels steekproeven kan de omgevingsdienst in de gaten of dit wel goed gaat.

Een andere gehanteerde methodiek werkt als volgt: de risicoanalyse wordt gebruikt om de branches met de grootste milieu impact te bepalen. De instrumentinzet volgt daarna als voor de geprioriteerde branches een uitgebreide doelgroep- en naleefanalyse is uitgevoerd om de instrumentinzet te bepalen op bedrijfsniveau. Dit kan de hele waaier van het instrumentarium beslaan van themacontroles tot alle andere preventieve, proactieve en reactieve (controle) instrumenten.

8.5 Weten wat we niet weten

Een risicomodel is gebaseerd op de data die we beschikbaar hebben. Maar risico's worden ook bepaald door dingen die we (nog) niet weten. Zoals – eerder genoemd – bedrijven die zich niet gemeld hebben of van eigenaar zijn veranderd. Bedrijven die door hun relatief lage risico nooit of al heel lang niet meer bezocht zijn. Of asbestsaneringen die niet gemeld worden. Of bedrijven die ZZS lozen, maar dat misschien zelf nog niet eens weten. Omgevingsdiensten moeten ook investeren en een informatiepositie opbouwen. Bijvoorbeeld door bij bedrijven met een lage risicoscore een vinger aan de pols te houden door uitvoeren van steekproefsgewijze controles.

8.6 Samen verder ontwikkelen

Het risicomodel een instrument waarvan het kansrijk is om dit samen – met 28 diensten en hun opdrachtgevers – verder te ontwikkelen. Op dit moment zijn er verschillende risicomodellen in gebruik en kunnen we ook een verschil in volwassenheid van risicomodellen identificeren:

- Een statisch model, waarbij per activiteit een vastgesteld risico door experts is vastgesteld;
- Een dynamisch model, dat op basis van beschikbare informatie variabelen in het model voorziet van een score;
- Een voorspellend model, dat op basis van bovenstaande informatie en artificiële intelligentie trends kan identificeren.

Het werken met een risicomodel vraagt een hoge datakwaliteit. Gaten in de informatie zorgen voor verkeerde beoordelingen van een risico in het model. Het voor het eerst toepassen van een model op de bestaande informatie leidt in 9 van de 10 gevallen dan ook tot onverwachte, meestal teleurstellende resultaten. Het gaan werken met een regionale planning waarin risicomodellen meehelpen met de prioritering van de locaties, is tevens een besluit om datakwaliteit een prominente plek te geven in de uitvoering van de taken.

Een dynamisch model kent variabelen. Zoals de omvang en soort van de veestapel bij een veehouderij of het naleefgedrag van een bedrijf op locatie. Het gebruik en invoer van een model als onderdeel van de planning is daarmee dan ook vooral een verandertraject. Data die gebruikt wordt moet betrouwbaar zijn.

Uitdagingen

Er zijn daarbij nogal wat uitdagingen. Zo werken veel diensten met net een ander zaaksysteem en meestal ook met andere definities. Wanneer is iets een risico in een regio? Of hoeveel tijd kost een betaald type controle in een organisatie? Hoe definieer je precies naleefgedrag? Vanuit pijler 3 Informatievoorziening is het streven deze te standaardiseren. Dat maakt uniformering van het model veel beter mogelijk.

Ook moet verder worden nagedacht hoe je een zogenaamde 'failsave' in kunt bouwen, omdat de methodiek kan veroorzaken dat bepaalde groep van bedrijven helemaal niet meer aan bod komen. Een klassiek voorbeeld zijn de gas-, druk en regelstations. Het risico is zeer beperkt, maar je moet wel enige vorm van toezicht houden. Bijvoorbeeld met steekproeven. Hoe ga je dan de steekproeven ook een plek geven in een model? Er zijn dus nogal wat vragen om te beantwoorden die vervolgens in het model moeten worden verwerkt.

De potentie van deze risicomodellen is groot als omgevingsdiensten er in slagen om steeds meer data toe te voegen om zo de kwaliteit en nuance van de benadering te verfijnen en te verrijken. Het spreekt voor zich dat het 'lerend vermogen' van een model met 28 regio's groter is dan van één regio.

De financieringssystematiek van de omgevingsdiensten moet het uiteraard wel mogelijk maken dat bovenstaande aanpak een plek krijgt in de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO). Dit is verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

Bijlagen

- Bijlage I:** Belangrijke begrippen uitgelegd
- Bijlage II:** De BIG-8 met dwarsverbanden voor robuuste relatie tussen strategie en uitvoering
- Bijlage III:** Checklist regionale beleidscyclus
- Bijlage IV:** Beleidsontwikkelingen relevant voor de beleids- en de probleem- en risicoanalyse
- Bijlage V:** Voorbeelden van strategische beleidskaders voor de uitvoerings- en handavingsstrategie
- Bijlage VI:** Handvatten advisering door omgevingsdiensten
- Bijlage VII:** Risicomodel de Vallei

Bijlage I: Belangrijke begrippen uitgelegd

De begrippen die tijdens gesprekken worden gebruikt blijken nogal eens voor verwarring te zorgen. Daarom de belangrijkste hier op een rij.

Focuspunten

Dit zijn de onderwerpen die in de UenH-strategie gekozen worden om als prioriteit bij de uitvoering van de VTH- of VTHA-taken gehanteerd te worden. Zij worden kwalitatief beschreven. Ze moeten op basis van de UenH-strategie nader worden uitgewerkt om te bepalen voor welke milieubelastende activiteiten ze specifiek relevant zijn en op welke wijze ze kunnen worden ingevuld met de VTHA-instrumenten. En eventueel de uitwerking en/of welke kwantitatief geformuleerde ambitie voor een focuspunt gehanteerd kan worden.

Doelen

Dit zijn focuspunten waarvoor een uitwerking heeft plaatsgevonden, op basis waarvan een kwantificeerbaar bestuurlijk doel bepaald kan worden, bij voorkeur in termen van outcome en planning van de realisatie. Een dergelijk doel kan voor een oorspronkelijk vastgesteld focuspunt bepaald worden in een volgende UenH-strategie en bij een tussentijds bestuurlijk besluit. Een UenH-strategie zal vermoedelijk in de toekomst voor zeker een aantal onderwerpen echte doelen in de zin zoals hier bedoeld kennen.

Vergunningverlening

De omgevingsdienst verleent vergunningen aan bedrijven binnen het werkgebied voor zowel bedrijven waar de gemeente als de provincie het bevoegd gezag is. Daarnaast behandelen vergunningverleners de meldingen.

Het hebben van een actuele vergunning met kwalitatief goede en handhaafbare (doel)voorschriften is een randvoorwaarde voor het goed uit kunnen voeren van controles door toezicht. Vanuit vergunningverlening is dan ook het doel gesteld de kwaliteit van de vergunningen te waarborgen door de actualiteit en handhaafbaarheid van vergunningen systematisch te beoordelen en waar nodig de vergunning aan te passen.

Taken:

- Actualisatietoets;
- Actualiseren van de vergunning:
 - Op verzoek van de toezichthouder;
 - Vanwege nieuwe regelgeving:
 - Vanuit de EU (o.a. nieuwe BREF, KRW);
 - Vanuit Nederland (o.a. aanpassingen LAP);
 - Vanuit de provincie;
 - Vanuit de gemeente.
- Scherper vergunnen;
- Altijd actuele digitale vergunning (ADDV);
- Maatwerkvoorschriften;
- Rapportage verplichting opnemen in de vergunning;
- Bodembeschikkingen (ernstige spoed/geval);
- Ontbrandingsvergunningen (vuurwerk);
- Advies over overige wettelijke toestemmingen;

- Inzetten meldingscoach;
- Intrekken vergunning;
- Handhaafbaarheidstoets;
- Vooroverleg bij bedrijf.

Toezicht

De omgevingsdienst voert toezicht uit voor alle gemeenten en de provincie. De omgevingsdienst streeft er naar om door te ontwikkelen van 'uitvoeringsmachine' (vooral gericht op aantallen en uren), naar een dienst die zich richt op de effecten van de VTH-uitvoering op de veiligheid, gezondheid en duurzaamheid van de fysieke leefomgeving. Dit om uiteindelijk te komen tot een situatie waarbij de inzet gericht is op de realisatie van maatschappelijke bovengenoemde doelen.

Taken

- Controle:
 - Integraal;
 - Aspect;
 - Administratief;
 - Bemonstering/meeting;
 - Drone/satelliet;
 - Gevel;
 - Keten;
 - Klachten;
 - Oplevering;
 - Ongewoon voorval;
 - Systeem gericht toezicht;
 - Thema;
 - Vrije veld;
 - Zelfcontrole (met reality checks).
- Inzet communicatie:
 - Gedragssturing;
 - Nudging;
 - Voorlichting(sbijeenkomst).

Handhaving

Effecturen van toezicht indien de onder toezicht gestelde partij zich niet houdt aan de voorgeschreven vergunning en/of instructies die vanuit toezicht zijn opgelegd.

Taken:

- Gedogen;
- Last onder dwangsom;
- Bestuursdwang;
- (gedeeltelijk)Intrekken vergunning;
- Bestuurlijke boete;
- Strafbeschikking.

Advisering

Omgevingsdiensten vervullen een essentiële taak op het gebied van advisering. Dat is heel breed. Belangrijk is dat milieunormen door gemeenten nu ook worden vastgesteld in het omgevingsplan. Daarmee verandert ook de rol van de omgevingsdiensten. Volgens de commissie Van Aartsen moeten omgevingsdiensten betrokken zijn bij de opstelling van de milieunormen in het omgevingsplan.

Gezien het toenemende belang van deze taak na inwerkingtreding van de Omgevingswet, bereiden de omgevingsdiensten zich voor op de verdere professionele ontwikkeling van de adviestaak. De omgevingsdiensten doen dit afhankelijk van de vraag vanuit de eigen opdrachtgevers. Advies bij het opstellen van omgevingsplannen is hier een voorbeeld van. Bij ruimtelijk advies zal betrokkenheid van de omgevingsdienst bijdragen aan een beter zicht op de samenhang tussen beleidsopgaven, activiteiten, projecten en functies en kwaliteiten in de fysieke leefomgeving.

Taken:

- Advies omgevingsplan;
- Advies Omgevingstafel;
- Toelichten nieuw beleid;
- Toelichten bestaand beleid ;
- Expertgebieden voor onder andere externe veiligheid, geluid, lucht, hinder en energiebesparing;
- Expert inbreng bij ontwikkelen of aanpassen nieuw beleid of regels.

Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Het is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De omgevingsdienst is hierbij een belangrijke adviseur. Het regionale strategische beleidskader voor milieu moet hierop naadloos aansluiten.

Probleemanalyse

De probleemanalyse¹² focust logischerwijs op het probleem en de oorzaak ervan. Bij externe veiligheid bijvoorbeeld gaat het om de risico's die horen bij de opslag en het werken met gevaarlijke stoffen. Indien een bedrijf zich houdt aan de (uitgebreide) richtlijnen hiervoor, zijn de risico's beperkt. Worden de richtlijnen overtreden, dan ontstaat er gevaar. Het is aan de omgevingsdienst om te analyseren wat gevaarlijke overtredingen zijn en waarom er overtredingen plaatsvinden. De cultuur van een bedrijf en de rol van het topmanagement kan bijvoorbeeld heel bepalend zijn. Op basis van deze analyse stelt de omgevingsdienst een interventiestrategie op.

Een ander voorbeeld is ketentoezicht. Deze focust zich op afval- en grondstromen. Niet naleving leidt tot aanzienlijke milieuschade, terwijl bedrijven er financieel voordeel van hebben. De omgevingsdienst is verplicht deze zaken te analyseren en op te treden.

Beleidsanalyse

In een beleidsanalyse worden per gemeente en provincie de relevante strategische en politieke documenten geanalyseerd, waaronder coalitie- en bestuursakkoorden, omgevingsvisies en toekomstvisies. Hierbij wordt gekeken naar de beleidsopgaves rondom leefbaarheid, veiligheid, duurzaamheid, gezondheid, financieel-economisch en bestuurlijk imago binnen de context van de missie en visie van de omgevingsdienst en haar bijdrage aan een schone, veilige en duurzame leefomgeving. Dit wordt vertaald in de doelstellingen en beleidsprioriteiten van de partners van de omgevingsdienst in het meerjarenprogramma, die de basis vormt van de uitvoering van het takenpakket.

¹² Om verwarring te voorkomen vermijden we het woord omgevingsanalyse.

Risicoanalyse

Een risicoanalyse is een overzicht van bekende of potentiële risico's die de fysieke leefomgeving in brede zin kunnen beïnvloeden. Het is een methode waarbij nader benoemde risico's worden bepaald door het combineren van de kans dat een dreiging zich voordoet en de gevolgen daarvan.

Nalevingsstrategie

De nalevingstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten naleving van de regelgeving en de gestelde doelen wordt bereikt.

Regionaal ambtelijk overleg

Dit is het overleg van ambtenaren van elke deelnemende gemeente en de provincie. Ook wel opdrachtgevers of accounthouders genoemd. Het nadeel van deze terminologie is dat het vooral de opdrachtgevende rol benadrukt, terwijl het in eerste instantie moet gaan om een effectieve samenwerking.

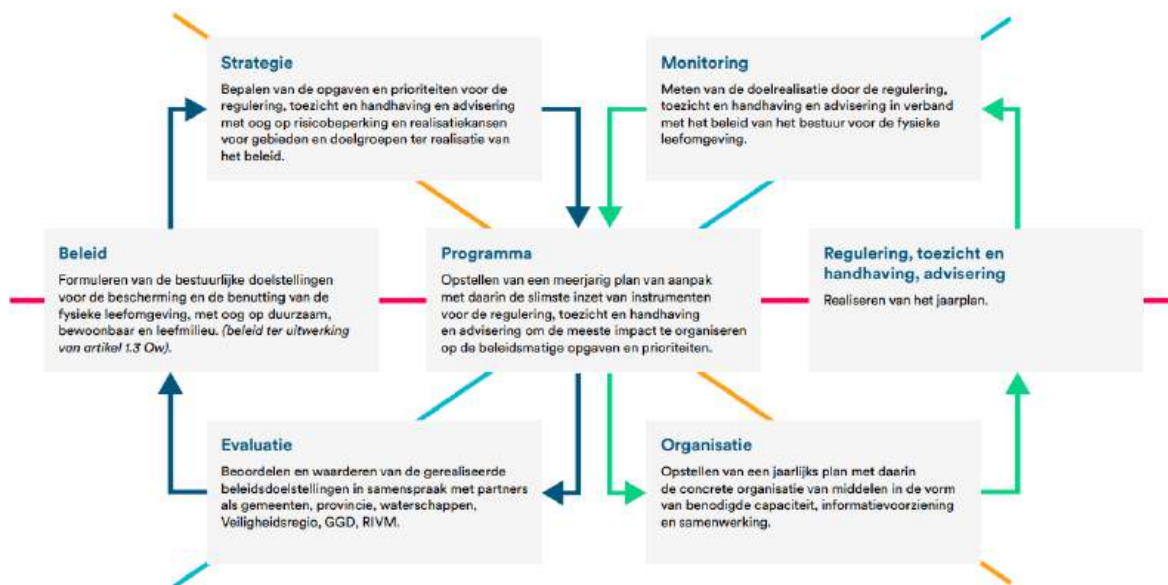
Opdrachtgever en eigenaar

De gemeenten en provincie zijn 'eigenaar' van de omgevingsdienst. Deze moeten er gezamenlijk voor zorgen dat er een effectieve en efficiënte omgevingsdienst kan functioneren, zodat de VTHA-taken op een uitstekende manier worden uitgevoerd. Anderzijds zijn dezelfde gemeenten en provincie opdrachtgever en moeten zorgen dat de dienst datgene doet wat in het belang is van de betreffende gemeenten of provincie. Dat loopt door elkaar heen, want het gaat uiteindelijk om het belang van een schone en veilige leefomgeving. Of het bedrijf nu in de ene of de andere gemeente ligt. De verschillen uiten zich in de praktijk vooral in discussies over aantallen en financiën, vooral bij de omgevingsdiensten die nog niet zo lang bestaan.

Outcome-gericht werken

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. Voor omgevingsdiensten is het de uitdaging de effecten van VTH in beeld te brengen, niet alleen de aantallen. Door bijvoorbeeld de controle van een opslag met gevaarlijke stoffen wordt het veiliger, maar je kunt nooit precies aangeven hoe en in welke mate. Omgevingsdiensten kunnen wel duiden hoe controles bijdragen aan maatschappelijk effect.

Bijlage II: De BIG-8 met dwarsverbanden voor robuuste relatie tussen strategie en uitvoering



Door de Noord-Hollandse omgevingsdiensten is de BIG-8 verrijkt met drie dwarsverbanden, die met kleuren zijn aangegeven. Door te denken en analyseren langs ieder van deze dwarsverbanden kun je ontdekken of er congruentie is tussen onderdelen van de strategische cyclus en onderdelen van de uitvoerende cyclus. Een dergelijke analyse past op verschillende momenten: bij de implementatie van een nieuwe strategie (uitvoerings- en handavingsstrategie), bij een tussentijdse evaluatie van die strategie en in het kader van de evaluatie ter voorbereiding van een nieuwe uitvoerings- en handavingsstrategie.

- De inhoudelijke lijn (rood) loopt tussen beleid en uitvoering (regulering, toezicht en handhaving, adviesverlening) en maakt duidelijk dat er sprake moet zijn van inhoudelijke congruentie tussen beleid en uitvoering. Als die congruentie er is dan werkt de beleidscyclus effectief.
- De strategische lijn (oranje) loopt tussen strategie en organisatie en maakt duidelijk dat beleidsrealisatie vereist dat wordt gewerkt op basis van de slimste inzet van middelen met de meeste impact op de opgaven en prioriteiten.
- De informatie lijn (lichtblauw) loopt tussen monitoring en evaluatie en maakt duidelijk dat de data over de uitvoering, handhaving en advisering informatie oplevert voor de impact op de beleidsdoelen.

Toelichting

Bij vaststelling van de regionale strategie in 2019 heeft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) afspraken gemaakt over de doorontwikkeling van de organisatie en aanpak. De belangrijkste ontwikkelopgaven, ook in lijn met bevindingen van de Commissie Van Aartsen later, waren:

- Versterken van de samenhang tussen beleid en uitvoering;
- Verschuiving van een taakgerichte naar een meer opgavegerichte werkwijze;
- Versterken van de informatiegestuurde aanpak.

De doorontwikkelde BIG-8 (inclusief de drie lijnen), die nadrukkelijk ook samen met de andere drie Noord-Hollandse omgevingsdiensten is ontwikkeld, kan niet los worden gezien van deze vraagstukken. De oorspronkelijke BIG-8 is ooit ontwikkeld in het kader van de Wet VTH en gericht op processen en de inspanningsverplichting van de omgevingsdiensten, zoals vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (BOR) en nu in het omgevingsbesluit. Maar daarmee was deze niet direct geschikt voor het opgavegericht werken. Samen met de andere omgevingsdiensten en in samenspraak met deelnemende overheden is de 'nieuwe' BIG-8 opgesteld.

Met links de beleidscyclus/strategische cyclus en rechts de operationele cyclus (voorheen boven en onder). Het schema van de “platte big-8” laat zien dat beleid en uitvoering even belangrijk zijn! Dit is ook in lijn met de adviezen van rapport van De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) uit december 2023 (Uitvoering aan zet; omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving)). Samen vormen ze de BIG-8 die stapsgewijs ingevuld wordt, te beginnen links, bij beleid.

De **rode lijn** van beleid naar uitvoering is eigenlijk de allesomvattende verbinding tussen beide cycli. Je kunt geen beleid opstellen zonder in samenhang over de uitvoering te denken en vice versa. Concreet betekent dit dat bij het opstellen van beleid bijvoorbeeld actief de kennis en expertise vanuit de uitvoering moet worden betrokken, maar andersom kan de uitvoering ook aanleiding zijn om beleidskansen of -tekorten te signaleren. ODNZKG heeft samen met de deelnemende overheden een regionale beleidstafel opgericht, waar vanuit een agenda (longlist van onderwerpen en kansen) meerdere bijeenkomsten per jaar georganiseerd worden. In 2024 zijn er twee gepland: een over geluid en een over het publiceren van Lasten onder Dwangsommen. Afspraken hierover worden vastgelegd in het programma.

De **oranje lijn** is de strategische lijn. In lijn met het Omgevingsbesluit artikel 13 liggen hierin de strategische kaders en doorwerking van beleid naar uitvoering vast. Te beginnen met een regionale Uitvoerings- en Handhavingsstrategie, die op hoofdlijnen de regionale inhoudelijke (beleids) kaders meerjarig (voor 4 jaar) vastlegt. Deze worden vertaald naar een meerjarenprogramma, meerjarenbegroting en landen in concrete afspraken in de uitvoeringsovereenkomsten per deelnemer. Afspraken hierover worden vastgelegd in het programma. En deze dienen uiteindelijk vertaald te worden naar de organisatie, van teamplannen tot brancheplannen. Al deze producten dienen in samenhang te worden gezien en aanvullend te werken gericht op maximale impact. Daarmee dient de oranje lijn om de samenhang te bewaken.

De **blauwe lijn** betreft de informatielijn en is aanvullend op de oranje lijn. De gekozen strategische koers leidt tot uitvoering. Deze uitvoering wordt gemonitord zowel op de inspanning (kwantiteit) als op het resultaat (kwaliteit). Hiervoor moeten in het programma al goede afspraken gemaakt worden over output en outcome. Monitoring maakt dus al onderdeel uit van de strategische lijn. De blauwe lijn gaat vooral over de werking hiervan. De output en outcome wordt benut om het programma bij te sturen waar nodig. Bijvoorbeeld jaarlijks als het gaat om uitvoeringsovereenkomsten of meerjarig ter monitoring van je Uitvoerings- en Handhavingsstrategie/meerjarenprogramma. De blauwe pijl loopt echter ook door richting de beleidscyclus. Concreet valt te denken aan dashboards of een datastrategie. Data en informatie kunnen namelijk ook input bieden voor beleidsevaluatie. Afspraken hierover leggen we vast in het programma.

De drie lijnen zijn dus vooral bedoeld om de samenhang tussen beleid en uitvoering te bewaken en kunnen benut worden om hier op te sturen en regio op te voeren.

Bijlage III: Checklist regionale beleidscyclus

Onderstaande lijst helpt elke regio om te bepalen of wordt voldaan aan de eisen van een effectieve regionale beleidscyclus. De eisen zijn deels gebaseerd op de wet, deels op de inzichten vanuit de professionele praktijk en ingegeven door de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Deze checklist kan tevens worden gebruikt bij de visitaties.

Voor het bestuur: Eisen aan de regionale beleidscyclus; de BIG-8

- Er is qua inzet van het bestuur een duidelijke scheiding tussen de linkerhelft van de BIG-8 (strategische) en de rechterhelft (uitvoerend en onafhankelijk);
- Het bestuur in de regio stuurt actief op regionale samenwerking waar dat kan;
- De omgevingsdienst beschikt over voldoende financiële middelen om de door het bestuur gewenste doelen te behalen. Hier ligt een relatie met de financieringssystematiek;
- Het bestuur in de regio kan haar rol als eigenaar en opdrachtgever effectief onderscheiden en beide rollen goed invullen;
- Het bestuur formuleert zijn ambitie in doelen waarmee effect- of outcomegericht kan worden gewerkt en gerapporteerd.

Voor de manager: Eisen aan de samenwerking en de organisatie

- De regio investeert gericht in een goede samenwerking tussen de bevoegde gezagen en de omgevingsdienst;
- De omgevingsdienst heeft voldoende strategische en beleidsmatige capaciteit om de regionale samenwerking te ondersteunen;
- Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies zijn ambtelijk goed in staat om hun rol als opdrachtgever en opdrachtnemer te vervullen.

Voor de beleidsmedewerker: Eisen aan de invulling van de regionale beleidscyclus per stap

- De omgevingsdienst werkt samen met alle relevante partijen in de leefomgeving;
- De – bestuurlijke – probleem- en risicoanalyse biedt bestuurders de juiste informatie – niet teveel, niet te weinig – om keuzes te maken en richting te geven aan de uitvoering;
- De omgevingsdienst beschikt over voldoende en actuele data om risicogericht te werken;
- Er wordt door ambtelijke opdrachtgevers niet (alleen) gestuurd op aantallen maar vooral op doelen en effecten (outcome);
- De omgevingsdienst werkt intensief samen met andere omgevingsdiensten om ervaringen uit te wisselen en steeds slimmer te werken;
- De omgevingsdienst heeft voldoende brede deskundigheid om diverse toezichtsinstrumenten in te zetten;
- De omgevingsdienst beschikt over een volwaardig informatiesysteem om te monitoren op het (niet) behalen van de vastgestelde beleidsdoelen;
- De omgevingsdienst is in het jaarverslag in staat om in heldere taal te rapporteren over effecten van VTHA op de leefomgeving.

Bijlage IV: Beleidsontwikkelingen relevant voor de beleids- en de probleem- en risicoanalyse

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van voorbeelden van diverse beleidsontwikkelingen. Deze lijst is zeker niet limitatief, aangezien er regelmatig nieuw beleidsplannen van diverse partijen verschijnen.

Voorbeelden zijn:

- Nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies;
- Wet natuurbescherming;
- Schone lucht akkoord SLA;
- Ontwerpbesluit CO²-reductie werkgebonden personenmobiliteit;
- Kader richtlijn water;
- ...

Voorbeeld SLA Schone Lucht Akkoord

Het doel van het Schone Lucht Akkoord is om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren. Het is een akkoord tussen Rijk, provincies en een groot aantal gemeenten. Samen streven de deelnemende partijen naar een gezondheidswinst van minimaal 50 procent in 2030 ten opzichte van 2016. 'Dat betekent dat mensen langer, gezonder en met meer kwaliteit leven', aldus toenmalig staatssecretaris Stientje van Veldhoven. Gemeenten en provincies stellen lokaal beleid op en verlenen opdracht aan omgevingsdiensten om:

1. Emissiegrenswaarden voor IPPC- installaties zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range te vergunnen.
2. Het vergunningenbestand tijdig te actualiseren.
3. Toezicht en handhaving te versterken en te optimaliseren.
4. Controle door actief te monitoren.

Zie <https://www.schoneluchtakkoord.nl/>

Maar denk ook aan zaken als

- LHSO (bijvoorbeeld gevolgen voor BOA capaciteit);
- Landelijke Vergunningen Strategie (LVS);
- Project Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV);
- Inzet ketentoezicht (verplicht).

Verder zijn er voorbeelden relevant inhoudelijke thema's als

- Verduurzaming energie en Energielabel C gebouwen;
- Circulaire economie;
- Zeer zorgwekkende stoffen, zoals Pfas;
- Stikstof;
- Indirecte lozingen;
- Grondwater;
- Rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV);
- Dreigingsbeeld milieucriminaliteit;
- Ondermijning;
- E-waste;
- F-gassen;
- Staalslakken;
- Asbest;
- Gesloten bodemenergiesystemen;
- ...

Zeer zorgwekkende stoffen als voorbeeld

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) komen via emissies en lozingen terecht in het milieu (lucht, water of bodem). Deze ZZS zijn gevaarlijk voor mens en milieu, omdat ze onder andere voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen.

De Nederlandse overheid pakt ZZS met voorrang aan. Om grip te houden op dergelijke stoffen is onderzoek nodig naar het vóórkomen en de mogelijke risico's. Waterbeheerders, drinkwaterbedrijven en andere organisaties uit de watersector werken samen aan het ontwikkelen van een strategische aanpak om meer inzicht te krijgen in deze opkomende stoffen. Vanuit zowel de media als de overheid is de laatste jaren veel verontrustende aandacht voor een specifieke groep binnen ZZS, namelijk PFAS en GenX.

ZZS worden op verschillende manieren uit het milieu geweerd:

- Bronaanpak: voorkomen dat ZZS in het milieu terecht komen. Dit kan middels vervanging door minder schadelijke stoffen en/of door het aanpassen van processen;
- Minimalisatie: wanneer emissies of lozingen van ZZS niet zijn te voorkomen, worden deze geminimaliseerd;
- Continu verbeteren: elke vijf jaar dienen bedrijven te onderzoeken of ze via de bronaanpak of via minimalisatie emissies en lozingen verder kunnen verminderen;
- Stimuleren innovatie en substitutie: vervanging van ZZS door minder gevaarlijke stoffen of vervanging processen waardoor ZZS niet meer nodig zijn en/of niet meer vrijkomen.

Gewerkt wordt aan een gestroomlijnde, samenhangende inzet van VTH-middelen. Dit in afstemming met verschillende doelgroepen en bijbehorende koepelorganisaties.

Risico's op verontreiniging bij gesloten bodemenergiesystemen

Boorbedrijven houden bij de aanleg van bodemenergiesystemen onvoldoende rekening met de eisen die daaraan worden gesteld, waardoor er risico's ontstaan voor het milieu. Bodem, grondwater en de strategische drinkwatervoorraden raken verontreinigd als niet de juiste technieken en middelen worden gebruikt. Bij het afvullen en opnieuw afdichten van boorgaten worden fouten gemaakt en milieuschadelijke stoffen gebruikt. En op verontreinigde locaties wordt onvoldoende rekening gehouden met de onderliggende schone en diepere bodemlagen. Omgevingsdiensten en gemeenten moeten volgens het ILT prioriteit geven aan het toezicht en bedrijven wijzen op de gevaren. ILT gaf hiervoor een signaalrapportage af. Zie ilent.nl

Dit zijn slechts een paar voorbeelden van de vele (!) zaken die er spelen. De omgevingsdienst moet al deze ontwikkelingen die relevant zijn meenemen en afwegen. De uitdaging is in deze fase om compleet te zijn. Samenwerking binnen Omgevingsdienst NL ligt voor de hand.

Bijlage V: Voorbeelden van strategische beleidskaders voor de uitvoerings- en handhavingsstrategie

Voordat er regels zijn; uitdagingen van de toekomst

Omgevingsdiensten dragen bij aan een schone en veilige fysieke leefomgeving. De focus ligt van oudsher op de 'klassieke' VTH-taken. Daarbij zijn de diensten gebonden aan de grenzen van de wet- en regelgeving. Je kunt geen strengere regels opleggen dan mag volgens de richtlijnen, zoals de beste beschikbare technieken. Maar wat als er toch problemen zijn met overlast en gezondheid? Als er toch verontreinigingen zijn met stoffen die we eerder nog niet kenden en waar geen regels voor zijn?

Van professionele omgevingsdiensten mag worden verwacht dat zij ook een rol spelen in de uitdagingen van de toekomst. Bij de problemen die zij in de uitvoeringspraktijk zien ontstaan, maar waarvoor nog geen regels zijn. Of waarvoor de regels van nu niet toereikend zijn. Omgevingsdienst NL is hiervoor structureel in overleg met het Ministerie. Elke omgevingsdienst levert hieraan een inhoudelijke bijdrage en denkt mee. Het is waardevol om deze ontwikkelingen bij deze probleem- en risicoanalyse in beeld te brengen.

Ontwikkelingen en kansen voor de omgevingsdienst

Het is goed om in de analyse ook te kijken naar de organisatie van de omgevingsdienst in relatie tot de ontwikkelingen en hetgeen van de dienst verwacht zal worden in de toekomst. Een soort sterkte-zwakte analyse met kansen en bedreigingen. Daar horen thema's bij als:

- Strategisch personeelsbeleid (aantrekken jonge medewerkers);
- Noodzaak tot meer informatiegestuurd of datagericht werken;
- Voldoen aan de wens van opgavegericht werken, zie onder;
- De ontwikkeling naar advisering, onder meer door de Omgevingswet;
- Investeren in meer outcome gericht werken;
- Investeren in innovatie in het algemeen.

Hieronder is een aantal voorbeelden opgenomen.

A. Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2024-2027 ODNZKG [link](#)

Beleidskader Omgevingsdiensten Noord-Holland¹³

De opgavegerichte- en risicogestuurde prioriteringsmethodiek, ontwikkeld in samenwerking met andere omgevingsdiensten in Noord-Holland, is toegepast. De ODNZKG concentreert zich op duurzame ontwikkeling, leefbaarheid van het gebied en bescherming van het milieu, met speciale aandacht de opgaven voor omgevingsveiligheid, milieugerelateerde gezondheid, duurzaamheid en aanverwante maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de klimaatopgave en de woningbouwopgave.

Binnen deze context zijn 19 focuspunten gedefinieerd voor zowel bedrijfsgebonden activiteiten als niet-bedrijfsgebonden activiteiten. Deze focuspunten kunnen in de toekomst bij worden gesteld aan de veranderende situatie, binnen de vastgestelde bestuurlijke en wettelijke kaders.

¹³ Zie de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2024-2027 ODNZKG (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR713632>)

Opgavegerichte strategie

Artikel 21 van de Grondwet verwoordt de zorgplicht voor de leefomgeving die voor alle overheden in Nederland geldt.

'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.'

Deze opgave weerklinkt in de Omgevingswet. De Omgevingswet maakt duidelijk dat er een bedoeling – een maatschappelijke opgave – geldt voor alle taken die uit de Omgevingswet voortkomen. Deze bedoeling wordt in artikel 1.3, als volgt beschreven:

'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- *Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en;*
- *Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'*

De deelnemers van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied moeten hieraan voldoen en het is hun verantwoordelijkheid om dit doel te realiseren bij het uitvoeren van taken die voortvloeien uit de Omgevingswet.

De deelnemers van de omgevingsdienst, en daarmee de dienst zelf, hebben de volgende doelen:

- Zorgen voor duurzame ontwikkeling;
- Zorgen voor een leefbare omgeving;
- Beschermen en verbeteren van het milieu.

Dit betekent dat de werkzaamheden van de omgevingsdiensten zich niet beperken tot alleen het beschermen en in stand houden van de leefomgeving, maar ook gericht zijn op het verbeteren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Dit wordt bereikt door zich te concentreren op onderling samenhangende aspecten, waaronder:

- Veiligheid;
- Gezondheid;
- Kwaliteit van de leefomgeving;
- Behoud van natuurwaarden;
- Het voldoen aan maatschappelijke behoeften.

Focuspunten		Waarborgen kwaliteit activiteiten			Maatschappelijke doelen/opgaven				Huidige inzet (1 januari 2024)		
		Duurzaamheid	(Omgeving)s-veiligheid	Milieugevelsdece gezondheid	Circulaire economie	Klimaatadaptatie	Energietransitie	Woos/work-gebied	Naleving	Regulering	Advisering
Bedrijfsgebonden activiteiten											
1	Landelijk VTH-programma Sevaso-Omgevingsdiensten	✓	✓	✓			✓	✓	●	●	○
2	Externe Veiligheid	✓	✓	✓		✓	✓	✓	●	●	●
3	Brandveiligheid	✓	✓	✓		✓	✓	✓	●	○	○
4	Energiebesparing	✓	✓	✓			✓	✓	●	○	○
5	Verkeer en vervoer management	✓	✓	✓			✓				●
6	Water	✓	✓	✓	✓	✓	✓		○		●
7	Luchtkwaliteit Fijnstof/ Stikstof	✓	✓	✓			✓	✓	○	●	●
8	Zeer Zorgwekkende Stoffen	✓	✓	✓		✓	✓	✓	○	●	●
9	Geur	✓	✓	✓			✓	✓	●	○	●
10	Geluid	✓	✓	✓			✓	✓	●	○	●
11	Asbest	✓	✓	✓					●	○	
12	Bodem	✓	✓	✓	✓	✓	✓		●	●	○
13	Klachtenafhandeling en ongewone voorvallen	✓	✓	✓			✓	✓	●	○	○
14	Herneuewbare energie	✓	✓	✓			✓	✓		●	●
15	Grondstoffen transitie	✓	✓	✓	✓		✓	✓	○	●	●
16	Ketentoezicht	✓	✓	✓	✓		✓	✓	●		
17	Ondermijning	✓	✓	✓			✓	✓	●		
Niet-bedrijfsgebonden activiteiten											
18	Bodem	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	○
19	Bouw	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	○

Legenda focuspunten:

- ✓ Raakvlak activiteiten/opgave
- Primaire inzet
- Secundaire inzet

Juist in de uitvoerings- en handhavingsstrategie is het de uitdaging de focuspunten van het beleid door te vertalen naar de concrete uitvoering. Een goede vertaling helpt om een meer op outcome gerichte sturing mogelijk te maken en daadwerkelijk op deze doelen te monitoren. Dit is een goed voorbeeld daarvan.

B. Prioriteiten DCMR Milieudienst Rijnmond

Prioriteiten of beleidsopgaves 2023 - 2026

In ons meerjarenprogramma (MJP) leggen we vast waar DCMR zich de komende jaren vooral op gaat richten. Die lijst met onderwerpen is tot stand gekomen in overleg met onze opdrachtgevers. Dat zijn gemeenten in de Rijnmond en de provincie Zuid-Holland. Het MJP dat het bestuur van DCMR voor de periode 2023-2026 heeft vastgesteld, richt zich op de volgende thema's:

- **Veiligheid:** omdat er veel bedrijvigheid is in de dichtbevolkte Rijnmondregio staat er druk op de leefomgeving. De ontwikkeling van nieuwe energiedragers (waterstof en buurtbatterijen) en het bewaken van externe veiligheidsrisico's zijn daarom belangrijk.
- **Leefbaarheid:** in de regio moeten veel nieuwe woningen komen, waardoor ze ook dicht bij industrieterreinen en wegen komen. DCMR adviseert of en hoe de plannen binnen de milieunormen kunnen worden gerealiseerd.
- **Gezondheid:** Nederland heeft doelen gesteld voor schonere lucht en het minimaliseren van zeer zorgwekkende stoffen (zzs). DCMR draagt daaraan bij via vergunningvoorschriften en inspecties.
- **Duurzaamheid:** het landelijke doel is dat Nederland in 2050 volledig klimaatneutraal is en een volledig circulaire economie heeft. DCMR ondersteunt de gemeenten bij deze ambitie.
- **Ondermijnende criminaliteit:** de vermenging van boven- en onderwereld neemt toe. Op het gebied van milieu vraagt dit om het aanpakken van illegale dumping van afval en van verkeerde afvoer van grond en afvalstromen.

Op basis van deze vijf opgaven zijn in het MJP twaalf focuspunten vastgesteld, die de basis vormen voor de werkzaamheden van DCMR. Zie afbeelding.

FOCUSPUNTEN		BELEIDSOPGAVES				
		Veiligheid	Ondermijning	Gezondheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid
						
2.1	PROCESVEILIGHEID	X				
2.2	INCIDENTEN	X				
2.3	GEVAARLIJKE STOFFEN	X		X		
2.4	ONDERMIJNING		X		X	
2.5	GEURHINDER				X	
2.6	GELUIDHINDER			X	X	
2.7	ZEER ZORGWEKKENDE STOFFEN			X		
2.8	FIJNSTOF EN STIKSTOF			X	X	
2.9	BODEMVERONTREINIGING			X		X
2.10	ENERGIEBESPARING					X
2.11	ENERGIETRANSITIE	X			X	X
2.12	CIRCULAIRE ECONOMIE	X		X		X

Figuur: Voorbeeld focuspunten DCMR. Ze worden in relatie gebracht met de beleidsopgaves. De kracht van de focuspunten is onder meer dat ze voor bestuurders, raads- en statenleden herkenbaar zijn.

C. Domeinbenadering ontwikkeld door IPO

Door IPO is een concept voor outcomegericht werken en rapporteren ontwikkeld. Er is tevens een voorbeeld opgenomen voor een uitwerken voor wat betreft bodem.

De domeinbenadering

In de Handreiking outcomegericht¹⁴ werken van het IPO15 wordt de domeinbenadering geïntroduceerd, die ook voor het operationeel beleidskader van belang kan zijn.

Domein I. De wettelijke basis

Domein I betreft de inzet van het VTH-instrumentarium, verankerd in vigerende wet- en regelgeving. Voor veel onderwerpen en branches bevat de wet- en regelgeving weinig tot geen afwegingsruimte. Als een bevoegd gezag en de omgevingsdienst invulling geven aan domein I, geldt als uitgangspunt dat men doet wat de wetgever voorschrijft en dat daarmee een afdoende niveau van veiligheid, duurzaamheid en gezondheid voor de samenleving wordt gerealiseerd. Voor de uitvoering is niet zozeer de vraag aan de orde hoe een zo groot mogelijk effect kan worden bereikt, maar hoe kostenefficiënt de wet- en regelgeving kan worden uitgevoerd. Opdrachtgevers sturen op aantallen producten en kosten; beleidsinhoudelijke keuzes zijn nauwelijks aan de orde en de omgevingsdienst kan autonoom handelen, omdat voldoen aan de wet het criterium is. Doorgaans is dit ook het deel van de inzet dat goed geborgd is bij omgevingsdiensten. Dit is ook het domein waarover al sinds jaar en dag in (output)indicatorvorm wordt gerapporteerd: aantallen vergunningen, aantallen meldingen, aantallen controles, aantallen sancties etc.

Domein II. Benutten reikwijdte wetgeving

Een omgevingsdienst of het bevoegd gezag kan signaleren dat, ondanks een goede uitvoering van wet- en regelgeving, zich ongewenste ontwikkelingen in het leefmilieu voordoen. Dat kan bijvoorbeeld de emissie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn of een cumulatie van geurhinder, maar ook ondermijning door bedrijven die in de criminele sfeer opereren. Bevoegd gezag en omgevingsdienst kunnen afspreken hier extra inzet voor te plegen, met als doel een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld de omgevingsdienst opdragen om versneld vergunningen te actualiseren om de emissies van ZZS terug te dringen, scherper te gaan vergunnen op een bepaald thema of het Schone Lucht Akkoord uit te voeren.

>>>

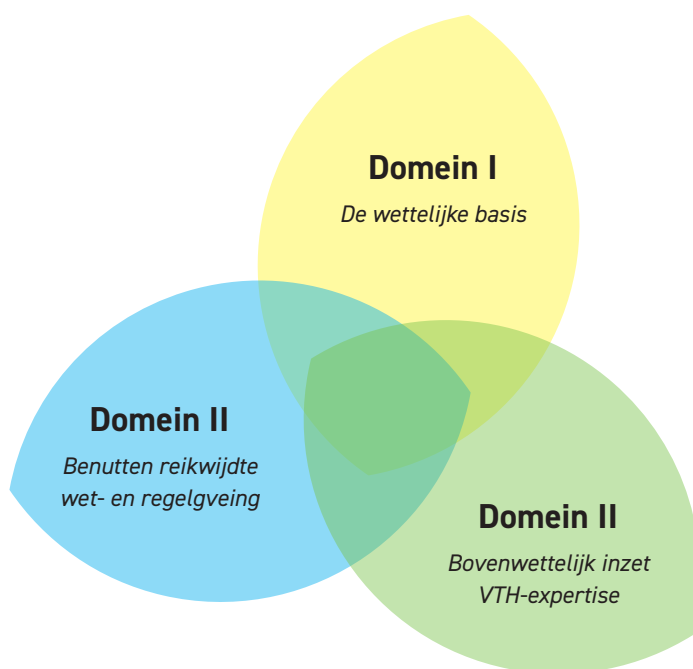
¹⁴ Rapport "Handreiking Outcomegericht werken", TwynstraGudde/SPPS, November 2023.

>>>

Domein III. Inzet expertise voor bovenwettelijke taken

Provincies en gemeenten kunnen beleidsdoelen formuleren waarvoor (nog) geen wettelijke verplichtingen bestaan. Voor sommige van deze doelen kan de expertise van een omgevingsdienst een meerwaarde hebben voor de uitvoering. Zo is het bevorderen van een circulaire economie een thema dat veel provincies en gemeenten van groot belang achten. Omgevingsdiensten kunnen een rol spelen bij dit thema door in hun contacten met bedrijven het thema circulaire economie aan de orde te stellen en het bedrijf te stimuleren dit op te pakken. In dit domein past ook communicatie met bedrijven, branches en bewoners over hinder en incidenten, om meer aan energiebesparing te doen of bijvoorbeeld over te stappen op waterstof. Omgevingsdiensten kan ook worden gevraagd een subsidieregeling uit te voeren of te adviseren over ruimtelijke plannen. In al deze gevallen staat de expertise van de omgevingsdienst voorop en heeft het product veelal het karakter van een advies aan het bevoegd gezag. De rapportage hierover zal de activiteiten, de prestaties en het maatschappelijk effect beschrijven.

De domeinenbenadering kan een goede basis zijn om vorm te geven aan outcomegericht werken én rapporteren. Het geeft bestuurders concrete handvatten om daadwerkelijk te sturen op gewenste maatschappelijke effecten, zodat de 'Big-8' écht gaat werken. Tevens wordt hierdoor de relatie tussen bestuurlijk handelen en het maatschappelijke resultaat inzichtelijk en maakt het de mogelijkheden, en ook de onmogelijkheden, helder voor alle stakeholders. Zie verder de Handreiking.



Figuur: De domeinbenadering zoals ontwikkeld voor IPO

Bodem	
Waar gaat het over?	Het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (vaste bodem en grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem draagt bij aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Om dit te bereiken zet het bodembeleid in Nederland in op de volgende drie aspecten in onderlinge samenhang: • Beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen (o.a. bodem beschermende maatregelen bij bedrijven, toepassen van licht tot matig verontreinigde grond en secundaire bouwstoffen); • Duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen (bodemsanering en nazorg); • Evenwichtig toedelen van de bodem (vitale bodem) Tot nu toe gaat de aandacht vooral uit naar de chemische bodemkwaliteit. De Omgevingswet staat voor een integrale benadering. Deze koers is ook terug te vinden in de Kamerbrief 'Water en bodem sturend' en in de concept Europese Bodemrichtlijn. Putbronnen van verontreinigingen komen met name voor in industrieel gebied als gevolg van emissies en lozingen (bijv. PFAS) en via hergebruik van licht tot matig (en illegaal sterk) verontreinigde grond en secundaire bouwstoffen.
Doelstelling(en)	Verbetering van het naleefgedrag overtredingen in of op de bodem en daarmee het behoud of verbetering van de bodemkwaliteit.
Aanpak	De aanpak is gericht op het terugdringen van bestaande bodemverontreiniging, herstel van de bodemkwaliteit en het voorkomen van nieuwe bodemverontreiniging.
Vergunningverlening	We beoordelen vergunningaanvragen op de maatregelen om bodemverontreiniging te voorkomen toetsen de meldingen voor bodemsanering, voor graafwerkzaamheden en voor het toepassen van grond- en bouwstoffen. Daarnaast is het zo dat het realiseren van een aanvaardbaar bodemrisico is onder de Omgevingswet niet meer toegestaan. Dat kan betekenen dat omgevingsvergunningen op dit punt geactualiseerd zullen worden,
Toezicht & handhaving	We houden expliciet toezicht op de naleving van bodembedreigende activiteiten. Dit geldt zowel voor het uitvoeren van maatregelen bij bedrijfsactiviteiten om bodemverontreiniging te voorkomen zoals bodem beschermende voorzieningen, alsook voor het toepassen van grond- en bouwstoffen en bodemsanering.
Indicatoren	• Aantal m³ aangetroffen verontreinigde bodem; • Naleefgedrag m.b.t. milieuthema; • Aantal m³ gesaneerde verontreinigde bodem.

Een goed voorbeeld van de vertaling van de strategische doelen naar de uitvoering met indicatoren.

D. Een voorbeeld van elektronisch afval en circulaire economie

Het doel van de circulaire economie is om grondstoffen zo mogelijk opnieuw te gebruiken. In elektronisch afval, ook wel e-waste genoemd, zitten waardevolle grondstoffen. Denk hierbij aan batterijen en mobiele telefoons. Deze producten mogen alleen worden ingezameld met een speciale vergunning, opdat ze afgegeven kunnen worden aan een erkende verwerker. In de vergunning moeten hiervoor de juiste voorschriften zijn opgenomen. Dat blijkt vaak niet het geval te zijn. De vergunning moet worden geactualiseerd. Het aantal geactualiseerde vergunningen draagt bij aan het hogere doel; de circulaire economie. Hoeveel precies, dat zullen we nooit weten. Dat de nieuwe vergunning bijdraagt aan de circulaire economie is zeker. Dit geldt overigens ook voor het toezicht dat wordt uitgevoerd bij de inzamelaars en verwerkers. E-waste, bijvoorbeeld een wasmachine, mag niet in de shredder van de meeste metaalverwerkers. Eerst moeten de waardevolle stoffen, denk aan de printplaat, worden gescheiden. Dit mag alleen de verwerker doen met de juiste vergunning. Omgevingsdiensten werken hierin samen met de ILT.

E. De Landelijke Vergunningen Strategie

De Landelijke Vergunningen Strategie (LVS) is een systematiek om onderbouwd risico gestuurd te werken en een hulpmiddel om capaciteit en kunde te richten. Hier vallen ook meldingen onder. De data wordt ontsloten via een ICT tool en is gebaseerd op milieubelastende activiteiten.

De ene aanvraag is ingewikkelder dan de ander. Meestal komen er dan ook meer risico's bij kijken. Ook is het belangrijk om de score op de risicofactoren goed te registreren, zo kun je goed onderbouwen waarom die ene aanvraag meer tijd nodig heeft. Elke regio kan dit voor zichzelf bepalen en afwijken is mogelijk. De methodiek draagt bij aan een meer eenduidige manier van werken binnen de regio en daarmee ook landelijk.

F. Het InterventieKompas

Het instrument, ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV), helpt om stapsgewijs de motieven voor het wel of niet naleven van regels in kaart te brengen en biedt op basis van de analyse oplossingsrichtingen. Het instrument is een gestructureerde vragenlijst waarmee men met de doelgroep zelf of met mensen die de doelgroep kennen in gesprek kan gaan en in vier stappen kan achterhalen waarom een bepaalde groep zich niet (of wel) aan de regels houdt. Denk aan elementen als risicobewustzijn, gemak en gewoonte en pakkans.

Deze inzichten geven de 'knoppen om aan te draaien' om het gewenste gedrag te stimuleren. Daarbij geeft het InterventieKompas ter inspiratie voorbeelden van gedragsinterventies die je kunt gebruiken voor een passende aanpak. Het instrument is gemaakt volgens de laatste inzichten binnen de gedragswetenschap. Sommige omgevingsdiensten hebben dit instrumentarium inmiddels doorontwikkeld, zoals de DCMR (Wegwijzer gedragsverandering). Zie <https://www.dcmr.nl/toezichtslab>.

G. Interventietoezicht

Het interventietoezicht, ook wel systeemgericht toezicht, ontwikkeld binnen het Brabantse project Risicorelevante Bedrijven, is een methodiek waarbij gericht wordt op een omslag van reactief naar proactief toezicht; een omslag van regelgericht toezicht naar risico- en doelgericht toezicht en waarbij gericht wordt op het beoordelen en stimuleren van risicobeheersing door de bedrijven zelf. Binnen deze methodiek maak je gebruik van een auditmatige aanpak waarbij op basis van wederzijds gerechtvaardigd vertrouwen de mate van borging van naleving van wet- en regelgeving getoetst wordt. Met als doel de veiligheid van de leefomgeving te verbeteren.

H. LHSO

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Artikel 13.6 lid 2 Omgevingsbesluit

De handhavingsstrategie biedt ook inzicht in:

- a. de afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden;
- b. de wijze waarop toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet wordt gehouden;
- c. de wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en eventueel daaraan verbonden consequenties;
- d. de wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd; en
- e. de wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

I. Brancheaanpak

Veel diensten werken met een branche aanpak. Het biedt de branchetrekker de mogelijkheid in te zomen op de milieuaspecten van de specifieke branche en daarvoor een aanpak op maat te ontwikkelen. In de brancheplannen wordt op basis van een uitgebreide doelgroep- en naleefanalyse bepaald op welke milieuthema's wordt ingezet, welke aandacht een bedrijf krijgt en welke instrumenten en interventies worden ingezet.

Voorbeelden van branches zijn:

- Horeca;
- Bouw, hout en rubberbranche;
- Glastuinbouw;
- Veehouderij;
- Groot- en detailhandel;
- Detailhandel: vuurwerkverkoop;
- Detailhandel: benzinestations;
- Sportverenigingen;
- Scholen;
- Voedingsmiddelen;
- Sportscholen;
- Zwembaden;
- Garagebedrijven, wasstraten en autoschadeherstelbedrijven;
- Transport – wegvervoer;
- Transport – scheepvaart;
- Tankopslag;
- Zorginstellingen;
- Jachthavens;
- Bedrijven die vallen onder het Europese CO2-emissiehandelssysteem.

Voorbeeld Sportverenigingen

Hiervoor heeft de DCMR de sportwaaier ontwikkeld. Omdat kennis van regels de allerbelangrijkste oorzaak is van naleving en dus het instrument voorlichting het meest effectief is. Sporten zonder gedoe. Voor sportverenigingen gelden milieuregels om overlast te voorkomen, maar ook om de omgeving veilig te houden. DCMR Milieudienst Rijnmond controleert sportverenigingen op deze regels. In deze waaier vatten we een aantal belangrijke regels samen. Ook vind je een aantal checklisten zodat je weet wat je moet regelen bij trainingen, wedstrijden en feesten. Denk aan aspecten als geluid, bereiden voedsel, verlichting, kunstgrasvelden.

Het branchegericht werken is bijna automatisch outcomegericht. Er wordt ingezoomd op de specifieke problematiek in de branche, bij sportvereniging bijvoorbeeld lichtoverlast. Een voorlichtingsactie zal meetbaar leiden tot minder klachten. Zo'n folder maakt voor bestuurders en omwonenden in een oogopslag duidelijk wat de rol van omgevingsdienst is en wat de doelen van toezicht zijn. Met brancheverenigingen kan worden samengewerkt bij het communiceren van de naleving van regels, vooral bij het voorkomen van overtredingen die veel voorkomen.

Bij een branche als tankstations kun je werken met een vorm van administratief toezicht, waarbij de toezichthouder inzicht kun krijgen in systemen voor het actueel zijn van alle certificaten.

J. Ketentoezicht

De ketenaanpak is een belangrijke aanvulling op de risicogerichte inrichting gebonden benadering. Binnen de ketenaanpak wordt niet specifiek naar locatie gebonden activiteiten gekeken maar wordt naar de aaneenschakeling van handelingen en activiteiten van stofstromen gekeken waarin meerdere actoren een rol in hebben. Dit vraagt om een brede inzet van de beschikbare instrumenten. Afvalstoffen, de asbest- en bodemketen beslaan zeer grote en diffuse ketens waar diverse aspecten en actoren bij betrokken zijn.

Essentieel voor een goede ketenaanpak is dat de hele keten van A tot Z wordt beschouwd en dat dit samen met de andere partijen wordt uitgevoerd. Centrale activiteiten binnen de ketenaanpak zijn het samen met de ketenpartners delen, analyseren, duiden en interpreteren van data en informatie. Dit zorgt voor het gericht kunnen opwerpen van barrières met als doel om malafide bedrijven dan wel bedrijven met een slecht naleefgedrag een halt toe te roepen

K. Aandachtsbedrijven

Veel diensten werken met een speciale aanpak voor aandachtbedrijven. Dit zijn bedrijven die in overleg met gemeente of provincie zijn benoemd als bestuurlijk gevoelig en worden gekenmerkt door een aantoonbaar patroon van complexe en/of langdurige problemen, klachten, overtredingen en/of op andere wijze risico's hebben met een mogelijk direct gevolg voor de volksgezondheid en de verwachting dat de problematiek niet spoedig zal zijn beëindigd. Deze groep komen niet terug in de programmatische branche- of reguliere aanpak maar hiervoor wordt apart, in overleg met de gemeente of provincie, per bedrijf een plan van aanpak op maat gemaakt. Hierbij worden indien nodig de partners zoals de Veiligheidsregio en Waterschappen betrokken. Bovendien wordt aan deze bedrijven veelal een casemanager toegewezen.

Bijlage VI: Handvatten advisering door omgevingsdiensten

In deze bijlage worden handvatten gegeven over hoe omgevingsdiensten advisering op de leefomgeving kunnen inrichten en welke functies en rollen hierbij noodzakelijk zijn. Het adviseren vraagt andere vaardigheden van de milieuprofiel en is een wezenlijk andere taak als vergunningverlener. Voor deze taak wordt dan ook een apart deskundigheidsgebied opgenomen in de kwaliteitscriteria 3.0. De mate van betrokkenheid is bepalend voor de manier van adviseren en de benodigde competenties van de medewerkers. Deze handreiking kwaliteitscriteria 3.0 is ontwikkeld binnen pijler 1, maar is nog niet volledig afgerond. De definitieve versie zal in de handreiking RBC 2.0 worden opgenomen (gepland voor 2025).

In deze betrokkenheid zijn drie niveaus te onderscheiden.

1. Advisering over de fysieke leefomgeving.

Deze advisering kijkt verder dan de VTH-taak (milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving) van omgevingsdiensten en de milieuregels in het omgevingsplan. Advisering op de fysieke leefomgeving gaat over de gevolgen van ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving en de invloed van economische activiteiten op de leefomgeving. De advisering richt zich op de milieueffecten van alle activiteiten in de leefomgeving, de milieu kwaliteit van de leefomgeving en de (milieukundige) geschiktheid van de fysieke leefomgeving voor functies en ontwikkelingen. Hierbij heeft de omgevingsdienst aansluiting op de gehele beleidscyclus. De omgevingsdienst is betrokken bij het beschermen en benutten van de leefomgeving en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De omgevingsdienst speelt een adviserende rol bij de integrale afweging. Om deze rol goed te vervullen, moet de omgevingsdienst als het ware onderdeel zijn van het team van de deelnemer.

2. Adviseren over (en gebruiken van) de instrumenten onder de Omgevingswet.

Bij dit niveau van advisering ligt de focus op de volledige betrokkenheid van de omgevingsdienst bij het tot stand komen van de milieuregels in het omgevingsplan en de (verplichte) programma's onder de omgevingswet. Daarnaast wordt ingezet op betrokkenheid bij het opstellen van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Betrokkenheid bij de beleidscyclus is essentieel. De milieuregels in het omgevingsplan, de verordening en de (verplichte) programma's dragen namelijk bij aan de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Ook deze vorm van advisering vraagt om een intensieve samenwerking en grote mate van betrokkenheid.

3. Adviseren op regels uit het omgevingsplan en omgevingsverordening

Dit is de minimale vorm van advisering en ziet enkel op advisering over milieuregels voor milieubelastende activiteiten. Het is noodzakelijk dat de omgevingsdienst betrokken is bij het tot stand komen van de milieuregels. Volledige betrokkenheid van omgevingsdiensten leidt tot milieuregels die uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en aansluiten bij de praktijk. Waarmee wordt bijgedragen aan het gemeentelijke beleid dat leidt tot een level playing field.

Advies op hoogste niveau

Omgevingsdiensten en hun deelnemers worden geadviseerd om het hoogste niveau van betrokkenheid in te richten. Alleen op deze manier kan optimaal gebruik worden gemaakt van de specialistische kennis die bij de omgevingsdienst aanwezig is. Deze kennis is meestal niet bij de opdrachtgevers aanwezig. De efficiëntie van de uitvoeringstaken van de omgevingsdienst wordt zo ook vergroot omdat een consistent geheel ontstaat van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en uitvoering. Ook zorgt het betrekken van de omgevingsdienst voor regionale afstemming en een organische verbinding om van elkaar te leren in de regio. Uiteraard staat het omgevingsdiensten en deelnemers vrij om te kiezen voor een lager niveau van betrokkenheid, bijvoorbeeld als tussenstap naar advisering over de fysieke leefomgeving.

Waarom advisering door omgevingsdiensten nodig is

Advisering door omgevingsdiensten over de fysieke leefomgeving vormt een essentiële schakel tussen de complexe opgaven waar deelnemers voor staan en de uitvoering van de VTH taken die hieruit voortvloeien. Toch is advisering door omgevingsdiensten op veel plaatsen nog geen gemeengoed. Zeker onder de Omgevingswet wordt het belang van advisering door de omgevingsdiensten nog groter. Gemeenten en provincies zijn nu verantwoordelijk voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de daaruit voortvloeiende keuzes die uiteindelijke landen in regels. Omgevingsdiensten hebben kennis van de diverse milieuthema's, kennen het werkgebied, de gemeentelijke en provinciale organisaties en de lokale opgaven waar de deelnemers voor staan. Deze kennis is, zoals gezegd, bij de meeste deelnemers niet of beperkt aanwezig. Door deze kennis structureel in te zetten bij beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en uitvoering, zijn deelnemers in staat om passende keuzes te maken over milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast dragen afgewogen keuzes op het gebied van milieu ook bij aan een efficiënte uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt helemaal als de omgevingsdiensten een rol kunnen spelen bij regionale afstemming van begrippen en uitgangspunten over milieu in de fysieke leefomgeving.

Wat is er nodig?

Een robuust ingebbede adviesrol door de omgevingsdiensten is daarmee het uitgangspunt van deze handreiking. Hoe deze rol precies ingericht wordt is afhankelijk van de lokale situatie.

A. Borg randvoorwaarden voor de advisering

Advisering op de leefomgeving is een wezenlijk andere taak dan VTH. Omdat de taakvelden invloed op elkaar hebben is het van belang om te zorgen dat er een goede rolscheiding is tussen advies en VTH. Adviseurs leefomgeving en milieu geven advies bij de belangen afweging die bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties gemaakt wordt. De adviesrol kan alleen robuust worden ingericht als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan:

- voldoende medewerkers met adviesvaardigheden;
- een structuur van continue kennisontwikkeling;
- goede samenwerking en kennisdeling met andere omgevingsdiensten;
- duidelijke afspraken met deelnemers wat regionaal en gezamenlijk wordt opakt en wat niet;
- bestuurlijk commitment.

B. Definieer de taak

Bij de ontwikkeling van de adviestaak is het belangrijk om als omgevingsdienst en partners vast te stellen op welk van de hierboven genoemde niveaus invulling wordt gegeven aan adviseren aangezien hieruit ook de adviestaken volgen die hier bij horen.

1. Advisering over de fysieke leefomgeving

- Beleidsvoorbereiding en uitvoering van milieuthema's. Dit omvat onder andere het opstellen van en advisering op omgevingsvisies, programma's en milieubeleid;
- Milieuadvisering over ruimtelijke ontwikkelingen met hierbij aandacht voor de (milieu) effecten van de ontwikkeling op de leefomgeving, de (milieukundige) geschiktheid van de locatie voor de ontwikkeling en de (milieukundige) wenselijkheid van de ontwikkeling;
- Het opstellen van verplichte en vrijwillige programma's als deze over milieu onderwerpen gaan;
- Het adviseren over en de monitoring van de basisgeluidsemissies;
- Het voorbereiden, opstellen en monitoren van regels voor MBA's in omgevingsplannen;
- ... (naar wens verder aan te vullen).

2. Advisering over en gebruiken van de instrumenten onder de OW

- Betrokkenheid bij de omgevingsvisies;
- Het adviseren over en de monitoring van de basisgeluidsemissies;
- Het opstellen van verplichte en vrijwillige programma's als deze over milieu onderwerpen gaan;
- Het voorbereiden, opstellen en monitoren van regels voor MBA's in omgevingsplannen.

3 Adviseren op regels uit het omgevingsplan

- Het voorbereiden, opstellen en monitoren van regels voor MBA's in omgevingsplannen.

C. Definieer de rol

Naast duidelijkheid over de taak is ook duidelijkheid nodig over de rol. Het gaat er daarbij om dat duidelijk is voor zowel de deelnemers als de omgevingsdienst zelf welke vragen bij de omgevingsdienst neergelegd kunnen worden, hoe de omgevingsdienst invulling geeft aan deze taken, maar ook wat de omgevingsdienst niet doet. In de rolomschrijving moet in ieder geval ingegaan worden op:

Nabijheid

De uitvoering van de adviestaak vraagt een bepaalde mate van nabijheid. Deze nabijheid is ook voor de opdrachtgevers van belang. Nabijheid gaat over het kennen van de organisatie waarvoor de omgevingsdienst adviseert en bekendheid met opgaven in het fysieke domein. Nabijheid betekent nadrukkelijk niet dat dit ten koste gaat van onafhankelijkheid. Een grotere mate van nabijheid zorgt ervoor dat een omgevingsdienst beter in staat is om op maat, in aansluiting bij de lokale situatie te adviseren als professional vanuit het perspectief van gezonde en veilige leefomgeving.

Nabijheid kan worden ingevuld door:

- Adviseurs periodiek, bijvoorbeeld een dag(deel) per week bij de deelnemer fysiek aanwezig te zijn voor vragen over milieu en de fysieke leefomgeving;
- In te zetten op betrokkenheid in de zin dat de adviseur de taal van de deelnemer spreekt en meedenkt vanuit het perspectief van de deelnemer;
- Adviseurs deel te laten nemen aan projectgroepen bij gebiedsontwikkelingen of intake- en omgevingstafels;
- (regionale) werkgroepen te organiseren waar ambtenaren en bestuurders over ontwikkelingen worden bijgepraat;
- Adviseurs te laten ondersteunen bij beleidsontwikkeling.

Onafhankelijkheid

Omgevingsdiensten staan voor hun onafhankelijke advisering. Dat houdt in dat de adviezen zonder belangenverstrengeling worden gegeven. Belangrijke ingrediënten voor het borgen van de onafhankelijkheid zijn:

- Objectiviteit: de adviezen zijn gebaseerd op feiten, analyses, geldende wet- en regelgeving, etc.
- Deskundigheid: de adviseur beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om te adviseren over het betreffende vraagstuk.
- Transparantie: de adviseur en de omgevingsdienst zijn open over de werkwijze en hoe wordt omgegaan met mogelijke belangenverstrengeling.

Brugfunctie tussen omgevingsdienst en deelnemer

In de adviserende rol vervullen de adviseurs van de omgevingsdienst een brugfunctie tussen de organisatie van de deelnemer en de omgevingsdienst. Dit zal vooral het geval zijn als wordt gekozen voor het niveau van betrokkenheid dat past bij advisering over de fysieke leefomgeving. Dit vraagt van de adviseur het spreken van de 'taal' van de deelnemer, waaronder de taal van planologen en bestuurders, maar ook het kunnen spreken van de 'taal' van de specialistische adviseurs bij de eigen dienst. De adviseur is hierdoor in staat om vragen van de deelnemer te vertalen naar vragen aan de specialistische adviseurs en kan anderzijds resultaten uit milieukundige onderzoeken vertalen naar de uitvoeringspraktijk van planologen, bestuurders en initiatiefnemers.

Het kunnen invullen van de brugfunctie vergt duidelijke afspraken binnen de dienst over:

- De verhouding tussen de adviseur en de specialistisch adviseur die diepe kennis heeft van een milieuthema. Hierbij kan gedacht worden aan:
 - Afspraken of de adviseur de ruimtelijke onderbouwing beoordeelt of dat de specialistisch adviseur geluid bijvoorbeeld het akoestisch onderzoek en de geluidparagraaf uit de ruimtelijke onderbouwing beoordeelt.
 - Wanneer de adviseur zelf een beoordeling kan doen over milieuthema's en wanneer inzet van een specialistisch adviseur nodig is.
 - Duidelijkheid over de kennisinbreng van de adviseur en de specialistisch adviseur.
- Welke tools de adviseur minimaal tot zijn beschikking moet hebben, zoals een geuratlas, geluidskaarten, bodemkwaliteitskaarten of omgevingsveiligheidskaarten om in te schatten welke milieuthema's bij een ontwikkeling relevant kunnen zijn.
- Waar welk type vragen belegd zijn, zodat de adviseur snel kan schakelen binnen de organisatie
- Etc.

Vergelijkbare afspraken zijn ook nodig met de deelnemer, waarbij de adviseur in ieder geval toegang heeft tot de relevante systemen.

Regionale verbinder

Omgevingsdiensten hebben kennis van de verschillende milieuthema's en kennen de deelnemers en het werkgebied. Op het gebied van beleid en advisering op het omgevingsplan kan deze kennis worden ingezet om in de regio meer in gezamenlijkheid richting te geven aan beleidsontwikkelingen op de verschillende milieuthema's en omgevingsplannen. Gebiedskenmerken en milieuthema's zijn vaak gemeentegrensoverstijgend. De omgevingsdienst kan hiermee de rol van regionale verbinder op zich nemen. De deelnemers maken afspraken over hoe invulling wordt gegeven aan de rol van regionale verbinder. Onder het kopje 'Richt regionale structuren in die passen bij de rol' zijn voorbeelden gegeven van hoe omgevingsdiensten hieraan invulling hebben gegeven.

D. Rolscheiding

De adviesrol vraagt een bepaalde mate van nabijheid, terwijl de VTH-rol juist gebaat is bij meer afstand. De adviesrol kan de VTH-rol raken. Het uitgangspunt is dat deze rollen gescheiden blijven en dat er sprake moet zijn van rolzuiverheid. Hoewel dit wellicht een open deur is, is het belangrijk om hier duidelijke afspraken over te maken. Zo moet duidelijk zijn wanneer bijvoorbeeld geen advies gegeven kan worden om vermenging met de VTH-rol te voorkomen. Daarnaast kan ook vermenging van rollen optreden als verschillende conflicterende rollen door één persoon worden gedaan. Hieronder zijn een aantal voorbeelden opgenomen waarbij vermenging kan optreden.

Voorbeelden potentiële vermenging van taken

De provincie wil windparken realiseren. De omgevingsdienst is gevraagd om mee te denken over mogelijke zoekgebieden. Eén van de potentiële zoekgebieden ligt in gemeente A. Gemeente A vraagt de omgevingsdienst om advies om te weerleggen dat de betreffende locatie geschikt is.

Gemeente A wil de realisatie van een evenemententerrein mogelijk maken. De omgevingsdienst wordt in vergevorderd stadium door gemeente A om advies gevraagd. De adviseur ontvangt de relevante stukken en constateert dat natuurbeschermingsregels zijn overtreden. De omgevingsdienst is ook toezichthouder van natuurbeschermingsregels.

Gemeente A wil beleid laten opstellen op het gebied van geluid. Op het moment dat de vraag gesteld wordt is slechts één geluidsspecialist beschikbaar die in staat is om geluidsbeleid op te stellen. Echter deze geluidsspecialist is ook degene die bij geluidshinderklachten de metingen uitvoert.

E. Organiseer een breed commitment voor de advisering

Het is van belang om breed commitment op de adviesrol te organiseren. Dit zit vooral op het organiseren van een opdracht van het AB en DB. Het is ook van belang om commitment te organiseren bij het managementteam van deelnemers, de omgevingsdienst en de medewerkers zelf.

Om tot een goede integrale en regionale afstemming te komen, is het van belang dat er gezamenlijk draagvlak wordt gecreëerd. De opdracht om deel te nemen aan werk- of stuurgroepen moet zowel vanuit de deelnemers als vanuit de omgevingsdienst gegeven worden. Zo blijven alle partijen aangesloten zijn bij een regionale aanpak.

Om tot samenwerking te komen is het noodzakelijk dat alle partijen investeren in medewerkers met begrip van en voor elkaars wereld. Op deze manier wordt er voor gezorgd dat partijen begrip voor elkaars standpunten hebben en constructief samen kunnen werken aan de integratie van milieu en ruimtelijk ordening.

F. Richt structuren in om invulling te kunnen geven aan de advisering

Structuren die gericht zijn op de adviestaak en de daarbij behorende rolinvulling helpen om advisering robuust neer te zetten. Omgevingsdiensten, die vele jaren ervaring hebben met advisering en dit ook als een volwaardig onderdeel hebben ingebed in de organisatie, hebben duidelijke structuren die de advisering ondersteunen. Hierin zijn deze diensten duidelijk te onderscheiden van diensten die de

adviestaak nog aan het opbouwen zijn. Bij die diensten is advisering veel meer ad hoc opgezet wat het kwetsbaar maakt. Het inrichten van structuren en het maken van afspraken om advisering als volwaardig onderdeel van de omgevingsdienst neer te zetten is daarmee essentieel. De structuur is hierbij ondersteunend aan de adviestaak en -rol. Deze structuren en afspraken zijn nodig tussen de deelnemers en de omgevingsdienst, binnen de omgevingsdienst en regionaal.

Structuren en afspraken met deelnemers

- Borg dat adviseurs periodiek (bijvoorbeeld een dag(deel)) bij de deelnemer fysiek aanwezig zijn en zorg ervoor dat hier structurele budgetten voor beschikbaar zijn (nabijheid);
- Zorg voor een escalatie ladder, zowel intern als extern. Hiermee regel je dat duidelijk is welke stappen gezet worden als je bij de advisering er niet meer gezamenlijk uitkomt. Dit kan extern voorkomen als er verschillen van inzicht zijn bij een bepaald project tussen bijvoorbeeld stedenbouwkundige en milieu inzichten. Hetzelfde kan zich intern voordoen indien er vanuit verschillende milieuthema's tegenstrijdige inzichten zijn die niet meer op projectniveau op te lossen zijn. De escalatieladder kan ook worden ingezet bij mogelijke belangenverstrengeling of bij dubbele petten (onafhankelijkheid);
- Richt het adviesproces (tussen deelnemer en omgevingsdienst) in met aandacht voor:
 - Termijnen;
 - Kwaliteitschecks;
 - Samenwerkingsafspraken;
 - Etc.

Interne structuren en afspraken

- Maak werkafspraken over advisering, gericht op:
 - Termijnen;
 - Inzet en beschikbaarheid van specialisten;
 - Kwaliteitseisen (deel) adviezen;
 - Samenwerkingsafspraken;
 - Verhouding met VTH-taken;
 - Etc.
- Richt processen in die de adviesrol faciliteren:
 - Tijd en middelen voor productontwikkeling;
 - Tijd en middelen voor kennisopbouw en kennisdeling;
 - Ontwikkeling tools die advisering ondersteunen zoals geluidskaarten of geurkaarten;
 - Etc.

Regionale structuren en afspraken

- Organiseer dat deelnemers invulling kunnen geven aan goed opdrachtgeverschap. Dit vraagt aan de kant van de deelnemer een counterpart die meedenkt over de regionale adviestaak en die ook de juiste mensen vanuit de organisatie van de deelnemer naar voren kan schuiven;
- Borg bij de uitvoering van de regionale adviestaken betrokkenheid op alle niveaus (uitvoering, management en bestuurlijk);
- Betrek logische samenwerkingspartners zoals GGD, VR of andere omgevingsdiensten.

G. Organiseer voldoende kennis en kunde voor de advisering

Omgevingsdiensten kunnen alleen een volwaardige kennispartner zijn als zij hun kennis van het werkgebied en VTH-kennis kunnen combineren met kennis en competenties die nodig zijn om deelnemers te adviseren over de fysieke leefomgeving, instrumenten van de Omgevingswet of regels in het omgevingsplan. Dit vraagt iets van de adviseurs, de organisatie en de samenwerking met de deelnemers. Belangrijkste uitgangspunten die helpen om dit in te vullen zijn:

- Zorg ervoor dat je elkaars taal spreekt. De adviseur moet de behoefte van de deelnemer begrijpen en kunnen vertalen naar een advies, maar aan de kant van de deelnemer moet er ook een counterpart zijn die begrijpt hoe een omgevingsdienst werkt en welke vragen wel en niet belegd kunnen worden bij een omgevingsdienst.
- Organiseer informatie- en kennisbijeenkomsten voor ambtenaren en/of bestuurders over ontwikkelingen op de verschillende milieuthema's. Op deze manier kan de omgevingsdienst de rol van kennispartner invullen. Voorwaarde is dat gemeenschappelijke middelen beschikbaar worden gesteld door alle deelnemers.
- Zet in op de (door)ontwikkeling van adviesvaardigheden. Adviseren vergt namelijk wezenlijk andere competenties dan de vaardigheden die horen bij het invullen van de VTH-taken. Hierdoor zijn specialisten uit het VTH-taakveld niet zondermeer inzetbaar voor advisering. Belangrijke competenties die horen bij een adviseur zijn: Meedenken, klantgerichtheid en communicatief vaardig. Mogelijk kan de Academie ODNL hier een rol in spelen.
- Zorg voor voldoende generalistische adviseurs die de verbinding kunnen maken tussen specialistisch advies en beleid.
- Organiseer de inzetbaarheid van specialistische kennis voor advisering over de fysieke leefomgeving

Omgevingsdiensten en deelnemers zijn grotendeels zelf verantwoordelijk voor het organiseren van voldoende kennis en kunde voor advisering. Echter, het is niet effectief dat elke omgevingsdienst het wiel zelf opnieuw moet uitvinden. Een kennisinfrastructuur, waarbij kennisuitwisseling tussen omgevingsdiensten en met andere partners wordt uitgewisseld, kan bijdragen aan het versneld robuust kunnen inrichten van de adviestaak. Efficiëntie kan bijvoorbeeld behaald worden op de advisering op omgevingsplannen. Op dit moment hebben verschillende omgevingsdiensten bouwstenen en vergelijkbare producten op één of meerdere inhoudelijke thema's uitgewerkt. Het is niet efficiënt dat alle 28 omgevingsdiensten elk zelf een eigen bouwsteen ontwikkelen. Het is zeer waardevol als niet alleen de ontwikkelde producten gedeeld worden, maar ook de opgedane ervaringen bij het ontwikkelen van het product. Omgevingsdienst NL kan hier mogelijk een rol bij spelen.

Vooruitlopend op het opzetten van een kennisinfrastructuur kan nu al gebruik worden gemaakt van alle producten en werkwijzen die nu al zijn ontwikkeld. Deze zijn beschikbaar op het kennisplatform 'Kennisnet' van Omgevingsdienst NL.

H. Programmeer de adviestaken

Bij het uitvoeren van de adviestaken is het van belang om deze in afstemming met de opdrachtgevers zo goed mogelijk te programmeren. Hierin worden de taken op verschillende manieren geprogrammeerd.

- Programmeerbaar vanuit Omgevingsdienst, verplichte en/of vrijwillige programma's waarvoor de omgevingsdienst de voorbereiding en uitvoering doet zijn programmeerbaar vanuit de omgevingsdienst.
- Programmeerbaar vanuit gemeente, wijzigingen van omgevingsplannen en het opstellen een omgevingsvisie de start van grote projecten en de inschatting van het verwachte aantal (b)pa's aanvragen.

Bijlage VII: Risicomodel de Vallei

Dit is het risicomodel van Omgevingsdienst de Vallei dat door veel diensten als goed voorbeeld wordt gebruikt. Het totaal aantal punten bepaalt de score en de hoogte van het risico en daarmee de prioriteit voor toezicht. Met pijl 3 van het IBP-VTH is afgesproken om dit model verder uit te werken als landelijke standaard.

De totaalscore van een bedrijf wordt als volgt berekend:

$$\boxed{\text{score naleefgedrag}} \times \boxed{\text{score milieurelevantie}} \times \boxed{\text{score laatste controle}}$$

NALEEFGEDRAG		MILIEURELEVANTIE		LAATSTE CONTROLE	
1.a LHS-score		1 VNG risicocategorie		1. Tijdsverloop na laatste controle	
LHS-score	Punten	VNG risicocategorie	Punten	Startdatum laatste controle	Vermenigvuldigingsfactor
n.v.t.	0	1	0	0 tm 12 mnd	(aantal mnd/12) * 0,25
A1	0,5	2	0	> 12 mnd	aantal maanden / 12
B1 & A2	1	3.1	0.75		
C1, B2, A3	1,5	3.2	1.5		
D1, C2, B3, A4	2	4.1	2		
D2, C3, B4	3	4.2	3		
D3, C4	4,5	5.1	4		
D4	6	5.2	5		
		5.3	5		
		6	5		

De meest recente LHS score telt 100% mee, de voorlaatste 75% en alles daarvoor 50%.

Voor alle overtredingen >= 2023 wordt de score maar voor 80% meegeteld. Dit kan dat er vanaf 2023 meerdere LHS codes ingediend kunnen worden.

Er kunnen maximaal 10 punten gescoord worden.

Van de geregistreerde sbi-codes, telt de activiteit die in de zwaarste VNG-categorie valt.

Er wordt gekeken naar de laatste integrale controle.

1.b Aantal (her)controles (alleen bij afwezigheid LHS-score)	
Aantal bezoeken	Punten
1	0
2	1
3 of meer	1,5
Het meest recente traject telt 100% mee, het voorlaatste 75%, en daarvoor 50%. Er kunnen maximaal 4 punten gescoord worden.	

2. Klachten
Elke klacht die bekend is in <u>OpenWave</u>, telt voor 0,5 punten mee. Er wordt <u>niet</u> gekeken naar klachten die zijn ingediend via <u>sonen</u>. Was de klacht in het laatste jaar, dan tellen de punten 100% mee. Was de klacht vorig jaar, dan telt deze 75% mee. Het jaar daarvoor 50% en eerdere klachten 25%. Er kunnen maximaal 2 punten gescoord worden.

2 Energieverbruik		
	Punten Gas	Punten Elektra
Kleinverbruiker (<25.000m3 gas, <50.000 kWh)	0	0
Middenverbruik (25.000-75.000 m3 gas, 50.000 - 200.000 kWh)	0.75	0.25
Grootverbruiker (>75.000m3 gas, >200.000 kWh)	1.5	0.5

3 LMA	
Aantal kg gevaarlijk afval	Punten
0	0
1 - 500	0.5
501 - 3.000	1
3.001 en meer	2
Aantal kg niet gevaarlijk afval	Punten
0	0
1 - 10.000	0.25
10.001 - 50.000	0.5
50.001 en meer	1
Aantal euralcodes	Score vermenigvuldigd met
0 - 5	* 1
6 - 10	* 1.5
11 of meer	* 2

	Totaalscore = (score gevaarlijk afval + score niet gevaarlijk afval) * score <u>eur/code</u> .																			
3. Overtredingen in IVM <table><tr><th>Classificatie</th><th>Punten</th></tr><tr><td>Licht</td><td>1</td></tr><tr><td>Middel</td><td>2</td></tr><tr><td>Zwaar</td><td>4</td></tr></table> De punten voor een overtreding in het laatste jaar tellen 100% mee. Vorig jaar 75%, het jaar daarvoor 50% en jaren daarvoor 25%. Het puntentotaal wordt als volgt berekend: Totaal punten overtredingen * (totaal aantal inspecties met overtreding / totaal aantal inspecties).	Classificatie	Punten	Licht	1	Middel	2	Zwaar	4	4. PRTR <table><tr><th>PRTR?</th><th>Punten</th></tr><tr><td>Nee</td><td>0</td></tr><tr><td>Ja</td><td>4</td></tr></table>	PRTR?	Punten	Nee	0	Ja	4					
Classificatie	Punten																			
Licht	1																			
Middel	2																			
Zwaar	4																			
PRTR?	Punten																			
Nee	0																			
Ja	4																			
4. Bestuurlijke handhavingstrajecten Elke handhavingszaak telt mee voor 2 punten. Het hoeft niet te gaan om afgeronde zaken. Er wordt gekeken naar de startdatum. Was het handhavingstraject in het laatste jaar, dan telt deze 100% mee. Was deze vorig jaar, dan 75%, het jaar daarvoor 50% en eerder 25%. Er kunnen maximaal 4 punten gescoord worden.	5. Bevi/Revi <table><tr><th>Bevi/Revi?</th><th>Punten</th></tr><tr><td>Nee</td><td>0</td></tr><tr><td>Ja</td><td>4</td></tr></table>	Bevi/Revi?	Punten	Nee	0	Ja	4													
Bevi/Revi?	Punten																			
Nee	0																			
Ja	4																			
5. Ongewoon voorval / calamiteit <table><tr><th>Aantal ongewone voorvallen / calamiteiten</th><th>Punten</th></tr><tr><td>1</td><td>0.75</td></tr><tr><td>2</td><td>2</td></tr><tr><td>3 of meer</td><td>4</td></tr></table> Ongewone voorvallen of calamiteiten die langer dan 7 jaar geleden zijn, tellen niet meer mee.	Aantal ongewone voorvallen / calamiteiten	Punten	1	0.75	2	2	3 of meer	4	6. Type bedrijf <table><tr><th>Type bedrijf</th><th>Punten</th></tr><tr><td>A</td><td>0</td></tr><tr><td>B</td><td>0</td></tr><tr><td>C</td><td>1</td></tr><tr><td>IPPC</td><td>1.5</td></tr></table>	Type bedrijf	Punten	A	0	B	0	C	1	IPPC	1.5	
Aantal ongewone voorvallen / calamiteiten	Punten																			
1	0.75																			
2	2																			
3 of meer	4																			
Type bedrijf	Punten																			
A	0																			
B	0																			
C	1																			
IPPC	1.5																			
	7. Scios <table><tr><th>Totale vermogen stookinstallatie(s)</th><th>Punten</th></tr><tr><td>20 - 99 kW</td><td>0</td></tr><tr><td>100 - 399 kW</td><td>0.5</td></tr><tr><td>400 - 999 kW</td><td>1</td></tr><tr><td>1.000 - 4.999 kW</td><td>2</td></tr><tr><td>5.000 - 14.999 kW</td><td>3</td></tr><tr><td>15.000 kW en meer</td><td>4</td></tr></table> Blijkt uit de dataset dat er vaste brandstoffen worden verstoekt (hout, pallets, etc.) dan + 1 punt. Geen extra punten voor aantal SCIOS-aansluitingen.	Totale vermogen stookinstallatie(s)	Punten	20 - 99 kW	0	100 - 399 kW	0.5	400 - 999 kW	1	1.000 - 4.999 kW	2	5.000 - 14.999 kW	3	15.000 kW en meer	4					
Totale vermogen stookinstallatie(s)	Punten																			
20 - 99 kW	0																			
100 - 399 kW	0.5																			
400 - 999 kW	1																			
1.000 - 4.999 kW	2																			
5.000 - 14.999 kW	3																			
15.000 kW en meer	4																			
	8. Diercategorie + aantal Er is aan elke diercategorie een aantal punten toegekend. Dit aantal punten wordt vermenigvuldigd met het aantal dieren dat het bedrijf heeft in die betreffende diercategorie. Het aantal te scoren punten is gemaximeerd op 2.																			
	9. Stalsysteem Er is aan elk stalsysteem een aantal punten toegekend. Het aantal aanwezige stalsystemen wordt vermenigvuldigd met het aan dat stalsysteem toegekende aantal punten. Het aantal te scoren punten is gemaximeerd op 3.																			
	10. Kiwa <table><tr><th>Aantal certificaten</th><th>Punten</th></tr><tr><td>1</td><td>0.5</td></tr><tr><td>2 - 5</td><td>1</td></tr><tr><td>6 of meer</td><td>2</td></tr></table>	Aantal certificaten	Punten	1	0.5	2 - 5	1	6 of meer	2											
Aantal certificaten	Punten																			
1	0.5																			
2 - 5	1																			
6 of meer	2																			
Subtotaalscore De subtotaalscore wordt als volgt berekend: 1 + (Score 1a of 1b + score 2 + score 3 + score 4 + score 5).	Subtotaalscore De subtotaalscore wordt als volgt berekend: 1 + (som van score 1 t/m 10).	Subtotaalscore Dit criterium is niet gemaximeerd in punten.																		



