

Oplegnotitie bij het rapport Toezicht en Handhaving complexe bedrijven

Inleiding

In opdracht van het AB-voorzittersoverleg van de Gelderse Omgevingsdiensten is onderzoek gedaan naar een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de gemeentelijke complexe bedrijven in Gelderland. Dit is het eindrapport van het onderzoek naar deze programmatische aanpak.

De programmatische aanpak moet leiden tot een verbetering van de leefomgeving en een gelijk speelveld voor bedrijven.

In de onderzoeksperiode is tevens het rapport verschenen van de commissie Van Aartsen. De kritische bevindingen van deze commissie zijn gericht op verbetering van de kwaliteit van VTH en daarmee liggen de onderzoeken in elkaars verlengde. Om die reden is er een verbinding gemaakt tussen beide rapporten.

Doelen

- Vergroten van het level-playing-field voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen het Gelderse Stelsel, ongeacht welk orgaan bevoegd gezag is en/of opdrachtgever is.
- Minder fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de betreffende taken, en versterking van de positie van de individuele diensten. Hiervoor aansluiting vinden bij het programma toezicht & handhaving complexe provinciale bedrijven.
- Robuuste uitvoering voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen de huidige afspraken van het Gelderse Stelsel. Houd daarbij oog voor de balans binnen het Gelderse Stelsel.
- Toekomstbestendigheid Gelderse Omgevingsdiensten borgen.

Voorgenomen besluiten om:

1. Het principe te ondersteunen van een centrale programmering voor complexe bedrijven in Gelderland en de genoemde beoogde resultaten en aandachtspunten nader te laten uitwerken.
2. Een ambtelijke werkgroep in te richten met vertegenwoordigers van gemeentelijke opdrachtgevers, managers T&H en directeuren van de omgevingsdiensten. De werkgroep heeft als opdracht het opstellen van het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gemeentelijke Bedrijven' en rapporteert aan het voorzittersoverleg.
3. Een programmamanager onder te brengen bij de ODRA voor de feitelijke uitvoering en inrichting van het programma.
4. De programmamanager opdracht te laten geven voor:
 - a. Het inrichten van een centrale risicoanalyse en programmering,
 - b. Werkprocessen, governance, financiering en informatievoorziening,
 - c. Specificatie van beoogde kennisontwikkeling,
 - d. Beschrijving van de opgave om te komen tot eenduidig VTH-beleid, waaronder toepassing van de LHS en sanctiestrategie en voldoen aan nieuwe Omgevingswet.
 - e. Een eerste concept-werkplan voor Gelderse gemeentelijke complexe bedrijven.
5. Hiervoor de initieel benodigde middelen beschikbaar te stellen.
6. Het streven uit te spreken om in 2022 het programma feitelijk van start te laten gaan.
7. Een communicatieplan op te stellen.



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Toezicht en handhaving complexe gemeentelijke bedrijven

27 mei 2021

Bart Jan van Rossum en Norbert de Blaay

Inhoudsopgave

1. Context	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Aanleiding	3
1.3 Vraagstelling.....	4
1.4 Onderzoek verantwoording	5
1.5 Leeswijzer.....	5
2. Huidige situatie	7
2.1 De leidende principes van het Gelders Stelsel.....	7
2.2 Stelseltaken	7
2.3 Complexe bedrijven	8
2.4 Verdeling over omgevingsdiensten	8
2.5 Samenhang met complexe provinciale bedrijven.....	9
3. Bevindingen en beoogde doelstellingen	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Bevindingen – vanuit de interviews.....	11
3.3 Relatie met het rapport van de commissie Van Aartsen	14
3.4 Rode lijnen	15
3.5 Beoogde doelstellingen.....	15
4. Programmatisch werken	16
4.1 Inleiding.....	16
4.2 Algemeen – wat is programmatisch werken	16
4.3 Criteria voor succesvol programmeren	17
5. Praktische uitwerking	18
5.1 Inleiding.....	18
5.2 Op hoofdlijnen	18
5.3 Nadere uitwerking	19
6. Implementatie voorstel	23
6.1 Opstellen en vaststelling	23
6.2 Uitvoering.....	23
6.3 Vaststelling.....	23
6.4 Incidenteel financieel effect / eenmalig budget	23
Bijlage 1: Bron documenten	24

Bijlage 2: Geïnterviewde functionarissen 25

1. Context

1.1 Inleiding

In opdracht van het AB-voorzittersoverleg van de Gelderse Omgevingsdiensten is onderzoek gedaan naar een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de gemeentelijke complexe bedrijven in Gelderland. Dit is het concepteindrapport van het onderzoek naar deze programmatische aanpak.

1.2 Aanleiding

Op 3 november 2009 hebben alle gemeenten en de provincie van Gelderland de intentieverklaring 'Gelderse Maat' ondertekend en daarmee de uitgangspunten voor het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten vastgelegd. Leidende principes in de intentieverklaring waren: kwaliteit, nabijheid en efficiëntie.

In 2013 is het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten van start gegaan. Hierin wordt de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de WABO-taken door zeven omgevingsdiensten in de provincie Gelderland uitgevoerd. Binnen het Stelsel zijn de complexe, specialistische en bovenlokale taken zodanig verdeeld dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen en de eisen van robuustheid. Voor de gemeenten geldt dat met het Gelderse Stelsel van Omgevingsdiensten de nabijheid is geborgd. Dat is voor gemeenten van groot belang.

De taken van toezicht en handhaving van de complexe bedrijven van de provincie waren eveneens binnen het Stelsel van Omgevingsdiensten verdeeld. De provincie Gelderland liet de toezicht- en handhavingstaken door zeven omgevingsdiensten uitvoeren in plaats van door de eigen provinciale organisatie uitvoeren. Dit leidde tot verschillen in aanpak van toezicht en handhaving op provinciale bedrijven en toepassen van het provinciaal toezicht- en handhavingbeleid. Verder ontbrak een totaaloverzicht van de uitvoering van het provinciale takenpakket waardoor evaluatie en bijsturing binnen de huidige provinciale beleidscyclus maar beperkt mogelijk was. Als laatste werd de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de complexe (provinciale) bedrijven binnen elke Omgevingsdienst - in plaats van binnen de totale provinciale opdracht - geprioriteerd.

In 2019 hebben de bovenstaande inzichten ertoe geleid dat de provincie voor een programmatische aanpak op het toezicht en de handhaving op complexe provinciale bedrijven heeft gekozen. Deze programmatische aanpak is gestart voor de circa 200 complexe provinciale bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Er is verder één pool van toezichthouders uit de verschillende omgevingsdiensten gevormd, onder de aansturing en mandaat van één directeur (Omgevingsdienst Regio Arnhem). In deze pool wordt ingezet op kennisuitwisseling, onderlinge afstemming, bundeling van kennis en roulatiemogelijkheden van de toezichthouders en handhavers. Dit leidt uiteindelijk tot een level-playing-field. De keuze van de provincie is destijds mede ingegeven doordat gemeentelijke bestuurders ook op termijn een programmatische

aanpak voor toezicht en handhaving op deze complexe gemeentelijke bedrijven willen onderzoeken¹. Op termijn, zo was de gedachte, zou toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven programmatisch ingevuld gaan worden. Dit zou extra kansen bieden om de complexe handhaving voor geheel Gelderland naar een (nog) hoger niveau te tillen.

Binnen het Gelderse Stelsel is eind 2020 door het AB-voorzittersoverleg besloten om - in navolging van het provinciale besluit om voor toezicht en handhaving op de complexe provinciale bedrijven een programmatische aanpak in te voeren – dat voor de complexe gemeentelijke bedrijven nader te onderzoeken. Het gaat daarbij om 172 complexe gemeentelijke bedrijven. In deze eindrapportage staan de resultaten van dit onderzoek opgenomen.

1.3 Vraagstelling

Het AB-voorzittersoverleg heeft voor het onderzoek de volgende hoofdvraag gesteld.

Stel een implementatie voorstel op voor de programmatische aanpak voor de gemeentelijke complexe bedrijven.

In ons onderzoek staan de volgende deelvragen centraal:

1. Wat willen gemeenten met de programmatische aanpak voor de complexe gemeentelijke bedrijven realiseren vanuit de rol als bevoegd gezag, opdrachtgever en eigenaar van een Omgevingsdienst? Wat is belangrijk voor de provincie?
2. Welke problemen binnen het Gelderse Stelsel worden op dit moment ervaren en welke kunnen met de programmatische aanpak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven opgelost? Welke aandachtspunten levert een programmatische aanpak op?
3. Hoe ziet een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven eruit? Wat betekent dat voor de werkprocessen?
4. Hoe past de aanpak binnen het Gelderse Stelsel? Hoe kan de nabijheid voor de bevoegde gezagen worden behouden dan wel versterkt? En op welke wijze wordt efficiency binnen het Gelderse Stelsel geborgd?
5. Op welke wijze wordt omgegaan met toekomstige ontwikkelingen? Hoe wordt omgegaan met veranderingen in het bedrijvenbestand, zoals bijvoorbeeld de overgang van bedrijven van het bevoegd gezag van gemeente naar provincie en vice versa?
6. Wat is ervoor nodig om een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven te realiseren?
7. Op welke wijze kunnen OD's zich over deze complexe gemeentelijke bedrijven naar bevoegde gezagen verantwoorden?

¹ Brief Complexe Handhaving in het Gelders Stelsel Omgevingsdiensten, AB-voorzitters Gelders Stelsel, 24 januari 2019

1.4 Onderzoek verantwoording

Het onderzoek is in opdracht van het AB voorzittersoverleg uitgevoerd. Voor de begeleiding van de onderzoek is een ambtelijke begeleidingsgroep ingericht. Deze bestond uit drie directeuren van omgevingsdiensten en twee vertegenwoordigers van opdrachtgeversoverleggen van omgevingsdiensten. In bijlage 2 staan welke personen in de ambtelijke begeleidingsgroep hebben deelgenomen.

Het onderzoek is - na een startbijeenkomst met het AB-voorzittersoverleg en de ambtelijke begeleidingsgroep – met een beperkte documentenanalyse begonnen. In bijlage 1 is een overzicht van alle gebruikte documenten opgenomen.

Vervolgens zijn – in overleg met de ambtelijke begeleidingsgroep - afzonderlijke interviews gehouden met de voorzitters van de zeven besturen van de Gelderse omgevingsdiensten, de zeven directeuren van de omgevingsdiensten en de voorzitters van de overdrachtgeversoverleggen. De opbrengsten zijn met name gebruikt om te bezien op welke onderdelen van het toezicht en de handhaving urgente problemen worden gesignaleerd, en op basis daarvan welke beoogde doelstellingen de bestuurders, de directeuren en de opdrachtgevers met een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving van complexe gemeentelijke bedrijven zouden kunnen hebben. Dit is vervolgens besproken met de ambtelijke begeleidingsgroep.

Vervolgens zijn vier varianten met de ambtelijke begeleidingsgroep besproken. Het betreft de volgende vier varianten voor een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. Het betreft de volgende varianten:

- **Variant A: Geïntegreerd provincie breed programma**
- **Variant B: Twee afgestemde programma's provincie breed.**
- **Variant C: Verbonden gemeentelijk programma.**
- **Variant D: status quo.**

Op basis van de bespreking van de ambtelijke begeleidingsgroep is een alternatieve variant ontwikkeld. Het betreft een andere uitwerking van **variant B**. De alternatieve variant bestaat - op hoofdlijnen - uit **centrale programmering van de gemeentelijke complexe bedrijven en een decentrale uitvoering met afstemming tussen de gemeentelijke en provinciale programmering en uitvoering**. In deze eindrapportage staat deze alternatieve variant centraal. De overige varianten zijn daarmee komen te vervallen en zijn niet verder uitgewerkt.

1.5 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** staat een beschrijving van de huidige situatie. Hierin worden de leidende principes van het Gelderse Stelsel beschreven alsmede enkele feiten over toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven beschreven. In **hoofdstuk 3** staan de bevindingen vanuit de interviews en ook de resultaten van de commissie van Aartsen opgenomen. Op basis hiervan zijn enkele beoogde doelstellingen voor het programmatisch werken voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven

uitgewerkt. In **hoofdstuk 4** wordt dieper ingegaan op het programmatisch werken. In **hoofdstuk 5** staat een beschrijving van het programmatisch werken over toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. In **hoofdstuk 6** staat een schets van het implementatieplan.

2. Huidige situatie

2.1 De leidende principes van het Gelders Stelsel

De drie leidende principes in het stelsel van omgevingsdiensten zijn: nabijheid, kwaliteit en efficiency.

Nabijheid bij het bevoegde gezag was en is één van de leidende principes voor de oprichting van de zeven omgevingsdiensten. Deze indeling van zeven omgevingsdiensten sluit aan bij de toenmalige 'samenwerkingsregio's maar niet bij de drie veiligheidsregio's van de provincie Gelderland. Gemeenten vonden de schaal van de Veiligheidsregio's te afstandelijk, kijkend naar de verschillen van de gebieden qua structuur, cultuur en type bedrijvigheid. Consequentie is dat er zeven omgevingsdiensten zijn gevormd.

Kwaliteit is een ander leidend principe van het Stelsel van Omgevingsdiensten. Het werk tussen de zeven omgevingsdiensten moet zo optimaal mogelijk georganiseerd kunnen worden. Dat leidde ertoe dat complexe, specialistische en bovenlokale taken werden verdeeld over de zeven omgevingsdiensten, zodat voldaan wordt aan de eisen van robuustheid. Hiervoor is afstemming nodig tussen de zeven omgevingsdiensten om deze eenduidige kwaliteit en kennis te kunnen blijven ontwikkelen en borgen. Het is daardoor mogelijk om als één stelsel van omgevingsdiensten te kunnen opereren.

Als laatste moesten de taken van de verschillende diensten zo *efficiënt* mogelijk worden uitgevoerd zodat het resultaat is: een goed draaiend stelsel dat in staat is tot 'topklasse dienstverlening' voor de bevoegde gezagen, burgers en bedrijven ten behoeve van een veilige en gezonde leefomgeving.

2.2 Stelseltaken

Stelseltaken kunnen zowel taken betreffen uit het primaire proces (complexe vergunningverlening / complexe toezicht en handhaving/ketentoezicht/ BOA coördinatie en BSBm) als taken van de bedrijfsvoering (coördinatie en kwaliteit,/HRM, bestuurlijk en juridisch / portaal en communicatie). De Omgevingsdienst die een stelseltaak uitvoert, zorgt ervoor dat de organisatie en de uitvoering van de betreffende taak uit het primaire proces, voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria en legt hier verantwoording over af.

De volgende primaire en bedrijfsvoeringstaken zijn stelseltaken:

- | | |
|-----------------------------------|--|
| • Complexe vergunningverlening | Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) ² |
| • Complexe toezicht en handhaving | Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) |
| • Ketentoezicht | Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) |
| • Portaal & kenniscentrum | Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ) |

² De ODRN voert hiernaast nog alle dienstverlening uit voor de zogeheten BRZO-bedrijven in Gelderland en Overijssel. Dit is geen stelseltaak en aan deze taak zal in de rapportage verder niet worden gerefereerd.

- Coördinatie en kwaliteit Omgevingsdienst De Vallei (OddV)
- HRM en Bestuurlijk & Juridisch Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)
- BOA coördinatie en BSBm Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV)

Rondom complexe bedrijven zijn er twee stelseltaken benoemd die door twee diensten worden uitgevoerd. De eerste is de complexe vergunningverlening die als onderdeel van de afspraken als stelseltaak door ODRN wordt uitgevoerd. Als tweede is daar complexe toezicht en handhaving die als onderdeel van de stelselafspraken door ODRA wordt uitgevoerd.

2.3 Complexe bedrijven

De term complexe bedrijven wordt gebruikt voor bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving, o.a. milieucategorie 4.2. en hoger. Dit geldt zowel voor de complexe vergunningverlening als toezicht en handhaving.

Voor elk complex bedrijf is er één bevoegd gezag aangewezen. Of dat een gemeente of de provincie is, is afhankelijk van de activiteiten van een complex bedrijf. Dat betekent dat een gemeente óf provincie verantwoordelijk is voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de deze complexe bedrijven.

De belangrijkste bevoegdheden zijn:

- Het verlenen van een omgevingsvergunning (Wabo). De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu;
- Het houden van toezicht op de Wabo (vergunning);
- Het inzetten van bepaalde handhavingsinstrumenten bij overtredingen. Hierbij kan gedacht worden aan een waarschuwingsbrief, dwangsom of bestuursdwang.
- Het behandelen van klachten

Het gaat om complexe bedrijven waaronder afvalverwerkers en mestvergisters. Het betreft bedrijven in een groot aantal verschillende branches.

2.4 Verdeling over omgevingsdiensten

Sinds 2013 voeren de zeven omgevingsdiensten in het Gelderse Stelsel in opdracht van de gemeentelijke bevoegde gezagen toezicht en handhavingstaken op gemeentelijke complexe bedrijven uit. In totaal gaat het over 172 gemeentelijke complexe bedrijven.

Drie omgevingsdiensten maken op dit moment bij de uitvoering van deze taak gebruik van de afspraken die in het Gelderse Stelsel zijn gemaakt. Dit is nodig om in de uitvoering op deze taken robuust te zijn. Het betreft Omgevingsdienst De Vallei, Omgevingsdienst Noord-Veluwe (toezicht complexe procesindustrie) en voor de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (collegiale toets). De ODRA voert deze taak van toezicht en handhaving op de gemeentelijke complexe bedrijven – naast de eigen provinciale bedrijven - voor deze omgevingsdiensten uit. Het mandaat hiervoor ligt bij de betreffende OD.

	Aantal	VV	HH	Klachten	B&B
OVIJ	20			20	20
ODRN	16	172	16	16	16
ODRA	28		68	48	28
ODR	30		30	30	30
ODNV	22		20	20	20
ODDV	18				18
ODA	38		38	38	38
TOTAAL	172	172	172	172	172

De ODRA voert ook toezicht en handhaving van de provinciale complexe bedrijven uit. In totaal voert de ODRA de taak van toezicht en handhaving uit voor de 200 complexe provinciale bedrijven en 68 complexe gemeentelijke bedrijven. Voor de provincie en gemeenten wordt door ODRA respectievelijk 100% en 40% van deze taak uitgevoerd.

Naast de ODRA voeren dus vier andere omgevingsdiensten de taak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven zelfstandig uit. Deze zijn in de uitvoering van deze taak robuust. Het betreft Omgevingsdienst Rivierenland (ODR), Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) Omgevingsdienst Noord Veluwe (ODNV, exclusief procesindustrie) en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

2.5 Samenhang met complexe provinciale bedrijven

Er zit samenhang tussen de complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven. Zo is er weliswaar altijd één bevoegd gezag, maar de branches van complexe bedrijven komen zowel onder gemeentelijk als provinciaal bevoegd gezag voor. Veelal zit er een capaciteitsgrens in de wetgeving die bepaalt of een bedrijf valt onder het gemeentelijke dan wel het provinciale bevoegde gezag.

Dat betekent dus dat bedrijven ook kunnen veranderen van bevoegd gezag. Hiervoor zijn over het algemeen twee redenen. Als eerste reden kan het bevoegd gezag naar aanleiding van aanpassingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en provincies veranderen. Dat gebeurt overigens niet vaak maar dat heeft dan vaak direct effect op een groter gedeelte van het bedrijven- en inrichtingenbestand. Een tweede reden kan zijn dat de activiteiten van een bedrijf veranderen. Dit kan ertoe leiden dat een bepaalde capaciteitsgrens wordt overschreden waardoor een bedrijf van het ene naar het andere bevoegde gezag gaat. Elk jaar zijn er enkele bedrijven waar dat bij gebeurt. Dit komt slechts incidenteel voor. Mogelijk ontstaat in het kader van de Omgevingswet nog een verschuiving tussen het bevoegd gezag van gemeenten en provincie.

In het Gelderse Stelsel betekent een verandering van bevoegd gezag niet altijd dat een andere Omgevingsdienst de uitvoering gaat doen. De ODRA voert nu ruim 70% van alle toezicht en handhaving op de complexe bedrijven uit. Alleen bij die bedrijven waar toezicht en handhaving niet door de ODRA wordt

gedaan, zullen mutaties in de wetgeving of het inrichtingen bestand ervoor zorgen dat een andere Omgevingsdienst de werkzaamheden gaat uitvoeren.

Bij overgang van bevoegd gezag is het belangrijk dat een goede overdracht van het dossier en de aansprakelijkheid daarvan plaatsvindt. Afgelopen jaar zijn afspraken gemaakt tussen de omgevingsdiensten hoe te handelen bij wijziging bevoegd gezag. In de komende jaren zal in de uitvoering moeten worden bepaald of de afspraken die nu gemaakt zijn ook echt werken dan wel worden nagekomen.

3. Bevindingen en beoogde doelstellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat willen gemeenten met de programmatische aanpak voor de gemeentelijke complexe bedrijven realiseren vanuit de rol als bevoegd gezag, opdrachtgever en eigenaar van een Omgevingsdienst? Wat is belangrijk voor de provincie?*
2. *Welke problemen binnen het Gelderse Stelsel worden nu ervaren en welke kunnen er met de programmatische aanpak van toezicht en handhaving van complexe gemeentelijke bedrijven worden opgelost? Welke aandachtspunten levert een programmatische aanpak op?*

Hieronder worden de bovenstaande twee vragen beantwoord. Eerst beantwoorden we vraag 2 vanuit de interviews en vanuit de analyse van de commissie van Aartsen en daarna vraag 1.

3.2 Bevindingen – vanuit de interviews

Ten aanzien van de huidige situatie maken wij een onderscheid naar bestuurders, directeuren en opdrachtgevers. Verder is een beeld opgenomen hoe de provincie aankijkt tegen de huidige situatie.

3.2.1 Bestuurders

Uit interviews met bestuurders komen geen acute problemen naar voren met toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. Wat opvalt is dat alle bestuurders vooral vanuit de eigen dienst spreken, en eigenlijk weinig spreken over het Gelders Stelsel, en de ontwikkelingen die het stelsel doormaakt.

Het maakt daarbij niet uit of de taak door de 'eigen' Omgevingsdienst, of in lijn met de stelselafspraken, door de ODRA uitgevoerd wordt. Ongeacht wie de taak uitvoert, zijn bestuurders over het algemeen tevreden over de uitvoering van de taak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven. Beiden zien geen grote problemen in de uitvoering. Wel is opvallend dat de meeste bestuurders die de taak laten uitvoeren door de 'eigen' Omgevingsdienst aangeven dat de huidige nabijheid als een grote waarde wordt ervaren. Deze gemeenten ervaren het als een gemis dat de taken niet meer zelf kunnen worden uitgevoerd.

Met nabijheid wordt aan de ene kant bedoeld dat de toezichthouders en handhavers brede kennis van het dossier en de omgeving hebben. Aan de andere kant vinden de meeste bestuurders ook de korte lijntjes, kennis van de lokale context en bestuurscultuur belangrijk. Dit kan volgens de meeste bestuurders goed op het huidige uitvoeringsniveau van de huidige omgevingsdiensten, en heeft als belangrijk effect ook gehad dat verschillende gemeenten meer taken hebben ingebracht. Veranderingen in de uitvoering van de taken kan leiden tot nieuwe discussies over extra ingebrachte taken. Kijkend naar de andere bestuurders, waar de taak van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven niet door de 'eigen' dienst wordt

uitgevoerd, dan geven deze bestuurders aan dat nabijheid ook voor hen belangrijk is, maar dat het in de uitvoering van de taken door de ODRA volgens hen voldoende aandacht krijgt.

Enkele bestuurders geven verder aan dat het lastig is om binnen een Omgevingsdienst te komen tot uniformering van het toezichts- en handhavingsbeleid terwijl hierover landelijke afspraken zijn gemaakt. Het lijkt er volgens deze bestuurders op dat de beperkte omvang van de huidige omgevingsdiensten het juist soms moeilijker maakt om te komen tot de afgesproken uniformering. Binnen het Gelderse Stelsel zijn daar verder ook geen aanvullende afspraken over gemaakt. Gezien de steeds grotere wordende claim cultuur voelen overigens meerdere bestuurders het belang van goede afspraken over toezicht en handhaven op de complexe gemeentelijke bedrijven.

3.2.2 Directeuren

Alle directeuren zijn over het algemeen tevreden over de huidige wijze van uitvoering binnen het Gelderse Stelsel. Ook hier komt geen verschil naar voren of de taak nu door de 'eigen' Omgevingsdienst wordt gedaan dan wel door de ODRA wordt uitgevoerd. Degene die de taken zelfstandig uitvoeren geven aan dat toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven belangrijk is voor de robuustheid van de 'eigen' Omgevingsdienst. Dat geldt met name voor de samenhang van de complexe bedrijven met de overige risicovolle bedrijven. Het zorgt binnen deze omgevingsdiensten ook voor de mogelijkheden om personeel te ontwikkelen. Daarnaast zorgt dit het voor een deel van de omzet van de dienst en dekking voor de overhead. Voor deze directeuren is het belangrijk dat het toezicht en handhaving binnen de eigen dienst wordt gehouden. Er wordt veelal geen directe urgentie gevoeld om het anders te organiseren.

Alle directeuren die de taken van toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven door de ODRA laten uitvoeren, zijn daarover tevreden. Het gaat voor de betreffende diensten veelal om een beperkt aantal complexe gemeentelijke bedrijven, waarvoor de ODRA de toezicht en handhaving uitvoert. Er is goede afstemming tussen de desbetreffende omgevingsdiensten en de ODRA. Over de kwaliteit van de uitvoering is men over het algemeen tevreden.

Directeuren geven – als een rode lijn door de gesprekken - drie aandachtspunten mee. Als eerste de overdracht van complexe bedrijven bij wisseling van het bevoegd gezag. Iedere directeur is ervan overtuigd dat dit goed geregeld moet zijn. Dit is volgens enkele directeuren in het verleden niet altijd goed geregeld geweest. Hierdoor is op verschillende dossiers, vaak na incidenten, discussie tussen bevoegde gezagen ontstaan. Het ging daarbij om de kwaliteit van de dossiers en de uitvoering van toezicht en handhaving op deze complexe bedrijven. Inmiddels zijn er volgens alle directeuren recente goede afspraken gemaakt o.a. over de overdracht en dossiervorming.

Een tweede aandachtspunt dat door enkele directeuren ingebracht is, betreft de uniformering van het beleid op de schaal van het Gelders Stelsel. Dat is binnen een Omgevingsdienst nog niet zo eenvoudig te realiseren. Als er al afspraken over gemaakt worden, bijvoorbeeld een branche gerichte aanpak, dan krijgen deze in de uitvoering toch nog vaak een 'eigen sausje' van de dienst. Verder geven enkele directeuren aan

dat er ten aanzien van toezicht en handhaving binnen de eigen Omgevingsdienst nog geen geüniformeerde afspraken zijn gemaakt. Dit terwijl hierover wel landelijke afspraken zijn gemaakt.

Verder geven enkele directeuren als een derde aandachtspunt (c.q. dilemma) mee het vraagstuk van de balans binnen het Gelders Stelsel bij het doorvoeren van de programmatische aanpak van de complexe gemeentelijke bedrijven. Binnen het Gelderse Stelsel zijn afspraken gemaakt over welke dienst welke stelseltaken uitvoert. De ODRA doet dat voor de toezicht en handhavingstaken van de complexe bedrijven. Inmiddels voert deze dienst deze toezichts- en handhavingstaken voor 100% van de provinciale complexe bedrijven en voor 40% van de gemeentelijke complexe bedrijven. Als daar nog de toezichts- en handhavingstaken van de overige complexe gemeentelijke bedrijven bijkomt dan vragen enkele directeuren zich af of er in het Gelderse Stelsel dan nog wel voldoende balans is tussen de zeven uitvoeringsdiensten.

3.2.3 Ambtelijke opdrachtgevers

Ambtelijke opdrachtgevers zien, ongeacht de wijze van organiseren binnen het Gelderse Stelsel, ook geen acute problemen bij de uitvoering van toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven. In de ogen van al deze opdrachtgevers willen bestuurders namelijk vooral dat het goed geregeld is. Bestuurders willen voorkomen dat er gedoe is over een bepaald bedrijf. En als er iets speelt, dan willen bestuurders volgens de opdrachtgevers dat er door degene die het uitvoert duidelijk over gecommuniceerd wordt. Over het algemeen zijn de opdrachtgevers over de communicatie tevreden.

Omgevingsdiensten moeten verder volgens de opdrachtgevers deskundige mensen hebben die professioneel, zelfstandig en voldoende sensitief zijn in de uitvoering. De meeste opdrachtgevers staan daarom over het algemeen niet te trappelen om mensen fysiek uit de diensten te halen. Dat zou volgens deze opdrachtgevers tot een uitholling van de diensten kunnen leiden. Juist de medewerkers van de omgevingsdiensten met de meeste senioren ervaring gaan dan mogelijk weg naar een andere omgevingsdienst waardoor ook de interne ontwikkeling van andere medewerkers onder druk kan komen te staan.

3.2.4 Provincie

De provincie heeft een beperkte betrokkenheid bij vijf van de zeven omgevingsdiensten. Ze neemt actief deel bij twee omgevingsdiensten: ODRN en ODRA. Bij de overige omgevingsdiensten is de provincie agendalid in het AB.

Het zou volgens de provincie niet uit mogen maken wie bevoegd gezag is of wie er opdrachtgever is van een Omgevingsdienst. Desondanks ziet de provincie dat er verschillen zijn tussen omgevingsdiensten en binnen omgevingsdiensten. De provincie ziet bijvoorbeeld dat het toezichts- en handhavingbeleid tussen omgevingsdiensten verschilt, en dat er ook binnen enkele omgevingsdiensten geen uniform toezichts- en handhavingbeleid is. Dat zorgt ervoor dat er geen level-playing-field is binnen deze omgevingsdiensten en ook niet binnen de provincie als geheel.

Voor de provincie werkt een programmatische aanpak, en men is tevreden over de eerste resultaten. De werkwijze levert een verbetering van de kwaliteit van toezicht en handhaving op waardoor er uiteindelijk efficiënter door de omgevingsdienst gewerkt kan worden.

3.3 Relatie met het rapport van de commissie Van Aartsen

Alhoewel Van Aartsen het gehele stelsel onderzocht heeft, en niet specifiek gekeken heeft naar het Gelderse Stelsel dan wel individuele omgevingsdiensten, zijn de belangrijkste conclusies van de commissie hieronder op een rij gezet.

De commissie Van Aartsen³ is kritisch op de omgevingsdiensten, de toezichthouders van de omgevingsdiensten en de werking van het gehele stelsel. De commissie is van oordeel dat het stelsel van omgevingsdiensten in Nederland niet voldoet aan de bedoelingen van de commissie Mans. *'De verbeteringen en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt – nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is'.*

De volgende conclusies trekt de commissie van Aartsen:

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag. Dat heeft consequenties voor de kwaliteit van de uitvoering en voor het level-playing-field.
- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van een te kleine schaal van een aantal diensten, negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering en te grote diversiteit in het takenpakket waardoor regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie.
- Interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springend is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke 'checks and balances' te garanderen.
- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door bewindspersonen is in de huidige vorm een fictie.

Alhoewel over de conclusies van de commissie Van Aartsen nog veel te zeggen is, de bestuurlijke consultatie is namelijk bij het schrijven van deze eindrapportage nog niet afgerond, is het een belangrijk moment om problemen en/ of knelpunten bespreekbaar te maken, aan te pakken en te verbeteren. Het Gelders Stelsel is georganiseerd op het niveau van de lokale Omgevingsdiensten of op het niveau van heel

³ Om de leefomgeving – omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, commissie van Aartsen, 4 maart 2021

Gelderland en dat bestrijkt de schaal van drie veiligheidsregio's. De programmering van de complexe bedrijven in Gelderland is daarin een stap voorwaarts.

3.4 Rode lijnen

Als belangrijke rode lijn stellen wij vast dat de verantwoordelijken en stakeholders van de Gelders Omgevingsdiensten positief zijn over de huidige organisatie en gang van zaken van toezicht en handhaving op complexe gemeentelijke bedrijven, of deze nu bij de eigen dienst zijn ondergebracht of bij de ODRA.

Tegelijk zijn er kansen voor de toepassing van een betere synchronisatie en eenduidige toepassing van het normenkader voor deze activiteit, zonder de afzonderlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van omgevingsdiensten aan te passen. Ook de resultaten van de commissie van Aartsen leveren hiervoor kansrijke aanknopingspunten op, die juist de werking en professionele ontwikkeling van het Gelders Stelsel versterken. De kansen en aandachtspunten die meegegeven zijn, betreffen:

- Uniformering toezichts- en handhavingsbeleid, uniforme programmering en kennisontwikkeling daartoe
- Ontwikkeling van eigen personeel
- Zorgvuldigheid bij wisseling van bevoegd gezag
- Brede kennis van dossiers en lokale omgeving

3.5 Beoogde doelstellingen

Bovenal is het programmatische werken bedoeld om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Op basis van het bovenstaande zien wij voor het programmatische werken voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven de volgende doelstellingen:

- Zorg voor het vergroten van het level-playing-field voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen het Gelderse Stelsel, ongeacht welk orgaan bevoegd gezag is en ongeacht wie opdrachtgever is.
- Zorg voor minder fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de betreffende taken, en versterking van de positie van de individuele diensten.
- Zorg voor een robuuste uitvoering voor toezicht en handhaving op de complexe bedrijven binnen de huidige afspraken van het Gelderse Stelsel. Houd daarbij oog voor de balans binnen het Gelderse Stelsel.

4. Programmatisch werken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

Wat is ervoor nodig om een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven te realiseren?

Hieronder worden op de bovenstaande vraag ingegaan.

4.2 Algemeen – wat is programmatisch werken

Programmamanagement is een brede aanpak voor complexe strategische doelen en maatschappelijke vraagstukken. Het wordt ingezet als bestaande organisatiestructuren voor de betreffende vraagstukken niet optimaal of belemmerend werken. Het is daarbij wel essentieel dat het maatschappelijk vraagstuk op zijn minst wel samen wordt (her)erkent. De vaststelling van een programma voor en door meerdere stakeholders, in dit geval de verbonden partijen in het Gelders Stelsel, vraagt meer en andere inspanningen, keuzes en wellicht offers dan de vaststelling van een programma binnen één organisatie. In een andere context kunnen de bestaande structuren op afstand worden gezet en kan een nieuwe samenwerking ontstaan.

Het programma is daarbij een specifieke vorm van organiseren met een bepaalde (besluitvorming)structuur. Hierin ligt ook een belangrijk onderscheid met een project en proces. Een programma is geen project, want daarbij is het resultaat vooraf specifiek duidelijk, dat binnen een bepaalde tijd moet worden gerealiseerd. Het is ook geen proces, want daarbij staan haalbaarheid en de opbouw van draagvlak centraal en is het uiteindelijk doel het realiseren van efficiënte stappen. Het programma bevat wel proceselementen: sturen in een netwerk van actoren met verschillende belangen die voor de realisatie van hun eigen doelen van elkaar afhankelijk zijn. Tegelijkertijd is het programma ook: een gezamenlijke ambitie en is verandergericht: meer nalevingsgericht, eenduidiger, efficiënter, gezonder, veiliger, schoner enzovoort. Het gaat om het programmeren en sturen van beweging, met daarbinnen diverse werkstructuren.

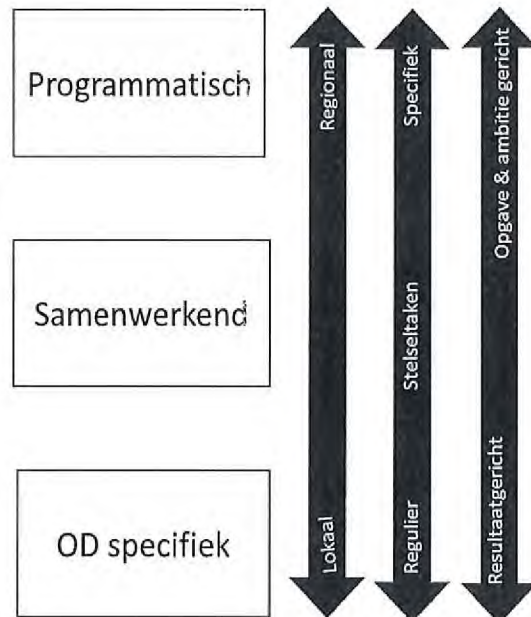
Een programma brengt ordening, samenhang en focus in het behalen van gewenste doelen. Het gaat vaak om complexe strategische doelen dan wel maatschappelijke opgaven, om (nalevingsgericht) tot een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland te komen, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van kennis, middelen en invloed van meerdere onafhankelijke omgevingsdiensten in het Stelsel van Omgevingsdiensten in Gelderland.

4.3 Criteria voor succesvol programmeren

De omgevingsdiensten zijn allemaal onafhankelijke entiteiten. Deze maken eigen keuzes voor de uitvoering van de taken als het gaat om uit te voeren taken (naast het basistakenpakket), wijze van uitvoering van producten en diensten, inrichting van werkprocessen en gebruik van ICT-systemen.

Het Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten brengt de mogelijkheid om daar waar het lokaal niet kan toch te komen tot uitvoering. Het is als het ware een vangnet of paraplu. Het is nu de vraag of door middel van een programma datgene gedaan kan worden, wat niet in de samenwerking onderling tot stand komt. Programmatisch werken is dan vooral interessant:

- Als samenwerking in het Gelderse Stelsel versterkt, versterkt ook de kwaliteit van de uitvoering van een programma.
- Als maatschappelijke opgave niet zelfstandig te realiseren zijn, kan dat mogelijk wel als het samen met andere actoren wordt opgepakt.
- Als eigen belangen gediend, uitgelijnd en onderling versterkt worden is het programma effectief.
- Als expertises van de werkvloer bijeenkomen en verantwoordelijkheid krijgen stijgt de kwaliteit van output.
- Als offers gelijkelijk verdeeld worden ten behoeve van het doel is het commitment hoger.
- Als een programma niet te groot wordt, anders is het van niemand.
- Als aanspreekbaarheid stijgt, daalt onbehagen
- Logisch en uitlegbaar verband tussen opdracht-activiteiten-doel-ambitie.



5. Praktische uitwerking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe ziet een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven eruit? Wat betekent dat voor de werkprocessen?*
2. *Hoe past de aanpak binnen het Gelderse Stelsel? Hoe kan de nabijheid voor de bevoegde gezagen worden behouden dan wel versterkt? En op welke wijze wordt efficiency binnen het Gelderse Stelsel geborgd?*
3. *Op welke wijze wordt omgegaan met toekomstige ontwikkelingen? Hoe wordt omgegaan met veranderingen in het bedrijvenbestand zoals bijvoorbeeld de overgang van bedrijven van het bevoegd gezag van gemeente naar provincie en vice versa?*
4. *Op welke wijze kunnen OD's zich over deze complexe gemeentelijke bedrijven naar bevoegde gezagen verantwoorden?*

Hieronder staat de variant van centraal programmeren en decentrale uitvoering uitgewerkt.

5.2 Op hoofdlijnen

Gezocht is naar een mogelijkheid om te komen tot een programmatische aanpak voor toezicht en handhaving op de complexe gemeentelijke bedrijven, met een nauwe afstemming op het programma voor de provinciale complexe bedrijven. De leidende principes van nabijheid, kwaliteit en efficiency staan daarbij centraal alsmede de breed gedeelde ambitie om te komen tot een verdere verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Op hoofdlijnen ziet een dergelijke programmering voor deze taak er als volgt uit.

Er komt één centrale programmering voor alle toezicht en handhavingstaken voor alle gemeentelijke complexe bedrijven in Gelderland. Deze programmering voor de gemeentelijke bedrijven wordt afgestemd op de programmering van de provinciale bedrijven. Dit betreft o.a. afstemming op:

- Risicoanalyse en prioritering
- Handhavings- en sanctiestrategie (LHS)
- Werkprocessen en kentallen
- Kennisontwikkeling
- Rapportage

Verder betekent dit dat het beleidskader voor de programmering van toezicht en handhaving op de complexe bedrijven op voor heel Gelderland wordt geüniformeerd. De coördinerende taken (programmamanagement) voor de beide programma's komen – conform de afspraken over de uitvoering van de stelseltaak toezicht en handhaving complexe bedrijven - bij de ODRA te liggen.

Dit is voor het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken belangrijk voor het realiseren van een level-playing-field over de gehele provincie Gelderland. Dit vergroot naar verwachting de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij de uitvoering van hun taak ten opzichte van het bevoegd gezag.

De uitvoering van het programma vindt voor de gemeentelijke bedrijven decentraal bij de betreffende omgevingsdiensten plaats. Er komt in het programma veel aandacht voor kennisontwikkeling. Hiervoor is het nodig dat daarvoor gewerkt wordt aan kennisdeling tussen de diensten. Dat betreft wederom kennis over de gemeentelijke en de provinciale bedrijven. Eén jaar na invoering vindt er een audit over het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gelderse Bedrijven' plaats. Daarna vinden er periodiek audits plaats die worden ondergebracht in een nog op te stellen Gelders auditprogramma.

De hoofdlijnen van deze variant worden hieronder nader uitgewerkt.

5.3 Nadere uitwerking

5.3.1 Uniformiteit in Gelderland

Beleidsmatige aspecten voor de complexe gemeentelijke bedrijven worden op het niveau van Gelderland afgestemd. Dat geldt zeker voor toepassing van de landelijke handhavingsstrategie en de sanctie strategie voor de complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven. Dit zorgt voor een verder gaande harmonisatie van beleid en daarmee tot een level-playing-field over de gehele provincie Gelderland. Dit gaat verder dan de conclusies van de commissie Van Aartsen.

5.3.2 Centrale programmering met decentrale uitvoering.

De uitvoering van het programma voor de gemeentelijke complexe bedrijven vindt decentraal plaats. De omgevingsdiensten die voor de taken van toezicht en handhaving van complexe gemeentelijke bedrijven robuust zijn voeren dit zelfstandig uit. Degene die dat niet robuust kunnen, laten de betreffende taken door de ODRA uitvoeren.

Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering decentraal blijft en niet zoals bij de complexe provinciale bedrijven komt te liggen bij de ODRA. Elke dienst is zelf gemandateerd en verantwoordelijk voor de uitvoering en de resultaten van het programma. Dat betekent ook dat de primaire verantwoording blijft zoals deze nu ook is.

5.3.3 Kentallen voor de uitvoering

De zeven omgevingsdiensten gebruiken nu niet dezelfde kentallen voor de uitvoering van toezicht en handhaving voor de complexe bedrijven. Voor de uitvoering van het programma worden voor het programma eenduidige kentallen opgesteld. Uitgangspunt is dat kentallen worden gemaakt voor de reguliere bedrijfsvoering.

Als de nieuwe kentallen voor toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke en provinciale bedrijven significant naar boven of naar beneden afwijken, dan wordt dit inzichtelijk gemaakt bij het opstellen van de eerste jaarschijf van het programma.

5.3.4 Kennisdeling en kennisopbouw

Binnen het programma komt de nadruk te liggen op kennisopbouw van de medewerkers. Hiervoor is het nodig dat omgevingsdiensten en medewerkers eerst zorgen voor een goede kennisdeling met elkaar. Dat betreft wederom kennis over de gemeentelijke en de provinciale bedrijven.

De kennisdeling is nodig op de inhoudelijke kennis van toezicht en handhaving van complexe bedrijven. De grote diversiteit van bedrijven en branches maakt dat kennis nu over verschillende diensten versnipperd is. Van belang is dat de huidige kennishouders van de gemeentelijke bedrijven en de provinciale bedrijven veel meer van deze inhoudelijke kennis met elkaar gaan delen, elkaar gemakkelijker gaan opzoeken en hun werkzaamheden afstemmen.

Uiteindelijk is het de ambitie om de verschillende kennishouders van de verschillende omgevingsdiensten op een gelijk kennisniveau te krijgen, zodat ze ook inhoudelijke kennis kunnen gaan opbouwen en kunnen gaan verdiepen met elkaar. Daarmee wordt elke Omgevingsdienst beter in de kwaliteit van de uitvoering van de taken, en daarmee wordt ook de kwaliteit van het gehele Gelderse Stelsel verbeterd. Bij de verdeling van de bedrijven over de toezichthouders wordt geborgd dat de medewerkers blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Rondom de complexe bedrijven zorgt dit voor kennisontwikkeling, opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie borging. Daarmee wordt ingespeeld op de conclusies en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

5.3.5 Registratie en rapportage

Registratie vindt decentraal plaats. De uitvoering van het programma wordt door de omgevingsdiensten geregistreerd in de eigen reguliere registratiesystemen. Vanuit deze systemen worden, conform de eigen afspraken van de betreffende dienst, de integrale rapportage aan de gemeentelijke opdrachtgevers, het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van de betreffende Omgevingsdienst verzorgd.

Naast de decentrale rapportage vindt ook centrale rapportage plaats. Voor de verantwoording van het programma worden op hoofdlijnen zowel over de voortgang als over resultaten van de uitvoering van het programma centraal – en op een eenduidige en vergelijkbare wijze - gerapporteerd. Elke Omgevingsdienst is zelf verantwoordelijk voor de tijdige, volledige en correcte aanlevering van gegevens voor de centrale rapportage. Deze rapportages worden opgenomen in de jaarverslagen van de omgevingsdiensten..

Rondom de complexe bedrijven zorgt dit voor borging van de informatie-uitwisseling. Daarmee wordt invulling gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

5.3.6 Verantwoording

De verantwoording over de uitvoering en resultaten van het programma vindt plaats langs drie lijnen:

- het bevoegd gezag van de betreffende complexe gemeentelijke bedrijven,
- het Algemeen Bestuur van de betreffende Omgevingsdienst/Bestuurlijke opdrachtgevers, en
- aan de AB voorzitters van het Gelders Stelsel vanuit een monitorrol.

Hieronder staat een korte toelichting.

De eerste lijn is de verantwoording die regulier naar de opdrachtgever toe van het bevoegde gezag van de betreffende complexe gemeentelijke bedrijven plaatsvindt. Periodiek wordt daarmee door de directeur verantwoording afgelegd over alle werkzaamheden die voor de betreffende opdrachtgever worden gedaan. Toezicht en handhaving van de complexe gemeentelijke bedrijven maakt daar ook onderdeel van uit.

De tweede lijn is de verantwoording van de werkzaamheden van de betreffende dienst langs de planning en control cyclus. Over de uitvoering en de resultaten van de werkzaamheden wordt periodiek door het Dagelijks Bestuur verantwoording afgelegd aan het Algemeen Bestuur van de betreffende dienst. Onderdeel van deze verantwoording zal de specifieke verantwoording zijn van de eigen gemeentelijke complexe bedrijven. Tevens zal op hoofdlijnen ook inzicht in de uitvoering en resultaten van het gehele programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gelderse Bedrijven' worden gegeven. Ter voorbereiding van de verantwoording naar Algemeen Bestuur wordt het opdrachtgeversoverleg betrokken.

De derde lijn is de verantwoording, c.q. monitoring over de uitvoering en de resultaten over het gehele programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gelderse Bedrijven'. Het betreft een verantwoording op hoofdlijnen van het programma van zowel de gemeentelijke bedrijven als de provinciale bedrijven. Het betreft in essentie een verantwoording van de zeven Algemeen Besturen over de uitvoering van het gehele programma.

5.3.7 Audit

Een jaar na de start vindt een audit over het programma plaats. Hiervoor wordt door het AB-voorzittersoverleg, op voordracht van het directeurenoverleg, een specifieke uitvoeringsopdracht opgesteld.

Het betreft een audit op de uitvoering en de resultaten van het gemeentelijke programma. Daarna worden periodieke audits uitgevoerd die ingebed worden in een nieuw in te richten auditprogramma voor de Gelderse Omgevingsdiensten.

5.3.8 Structureel financieel effect

Voor de structurele uitvoering van het programma is een raming gemaakt van het benodigde budget voor de complexe gemeentelijke bedrijven. De raming van het budget staat hieronder opgenomen.

Omschrijving	Structureel
Programmamanager (0,2 fte)	€ 25.000
Centraal rapportage	€ 10.000
Kennisdeling en kennisontwikkeling	€ pm
Consequenties eenduidige kentallen	€ pm
Audit	€ 15.000
TOTAAL	€ 50.000

6. Implementatie voorstel

6.1 Opstellen en vaststelling

Het programma wordt integraal opgesteld door de Gelderse Omgevingsdiensten en aangeboden aan de besturen. De directeurs van de omgevingsdiensten geven daarvoor één programmamanager opdracht om te komen tot het integrale programma. De ODRA voert de coördinatie van het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gemeentelijke Bedrijven'. Gestreefd wordt om in 2022 met de programmatische aanpak te starten

Gezien de veelheid van het werk kan bij de start van het programma gekozen worden voor een afzonderlijke programmamanager die samen met de programmamanager voor de provinciale complexe bedrijven komt tot het opstellen van het programma voor de gemeentelijke complexe bedrijven.

6.2 Uitvoering

Er wordt voor het opstellen van het programma, ter ondersteuning van de programmamanager, een ambtelijke werkgroep ingericht met daarin vertegenwoordigers van de gemeentelijke opdrachtgevers, managers T&H en directeurs van de omgevingsdiensten. De ambtelijke werkgroep rapporteert aan het AB voorzittersoverleg.

6.3 Vaststelling

Het uiteindelijke programma dient te worden vastgesteld door elk van de afzonderlijke bevoegde gezagen. Dat betekent dat het programma ook een uitwerking dient te krijgen naar de verantwoordelijk bevoegde gezagen.

6.4 Incidenteel financieel effect / eenmalig budget

Voor de eenmalige kosten van het programma 'Toezicht en Handhaving Complexe Gemeentelijke Bedrijven' is een raming gemaakt van het benodigde budget. De kosten gaan voor de baat, een betere kwaliteit van de leefomgeving, uit. Dit is hieronder geraamd en als budget voor 2021 en 2022 bedoelt.

Voor kennisopbouw en kennisontwikkeling zal bij de implementatie een apart traject worden ontwikkeld. Het is van groot belang voor het laten slagen van dit traject dat dit op een professionele wijze wordt ingericht.

Omschrijving	Eenmalig
Programmamanager (0,4 fte)	€ 50.000
Kennisopbouw en kennisontwikkeling	€ 50.000
TOTAAL	€ 100.000

Bijlage 1: Bron documenten

1. **Eindrapport scenario's complexe handhaving Gelderse Omgevingsdiensten**, 30 januari 2019, KokxDeVoogd
2. **Brief AB voorzitters – Complexe handhaving in het Gelderse Stelsel**, 24 januari 2019
3. **Rapport om de leefomgeving – omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur**, Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 4 maart 2021

Bijlage 2: Geïnterviewde functionarissen

Voorzitters Algemeen Besturen

De heer van Oostrum	– Omgevingsdienst Achterhoek
Mevrouw Sneevliet	- Omgevingsdienst Noord-Veluwe
De heer Maouche	- Omgevingsdienst Regio Arnhem
De heer Verhulst	- Omgevingsdienst De Vallei
De heer Vergunst (plv.)	- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De heer Zondag	- Omgevingsdienst Rivierenland
De heer Scholten	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel

Voorzitters Opdrachtgeversoverleg

De heer Lubbers	- Omgevingsdienst Achterhoek / gemeente Doetinchem
Mevrouw Bijker	- Omgevingsdienst Noord Veluwe / gemeente Harderwijk
Mevrouw Veenstra	- Omgevingsdienst Regio Arnhem / gemeente Rheden
De heer van Zanten	- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De heer Hoekstra	- Omgevingsdienst De Vallei / gemeente Barneveld
Mevrouw van Ginneken	- Omgevingsdienst Rivierenland / gemeente buren
De heer Buitenhuis	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel / gemeente Apeldoorn

Directeuren omgevingsdiensten

Mevrouw van Oosterbosch	- Omgevingsdienst Achterhoek
De heer Verhoeven	- Omgevingsdienst Noord-Veluwe
De heer Vlaander	- Omgevingsdienst Regio Arnhem
De heer Baakman	- Omgevingsdienst De Vallei
Mevrouw Prins	- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
De heer Schipper -	- Omgevingsdienst Rivierenland
De heer van Dam	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel

Ambtelijke begeleidingsgroep

Mevrouw Oosterbosch	- Omgevingsdienst Achterhoek
De heer Schipper	- Omgevingsdienst Rivierenland
De heer Vermeij	- Omgevingsdienst Veluwe IJssel / gemeente Apeldoorn
De heer Vlaander	- Omgevingsdienst Regio Arnhem
Mevrouw van Ginneken	- Omgevingsdienst Rivierenland / gemeente Buren

Overige

Mevrouw Toonders	- Programmamanager provinciale complexe bedrijven
De heer Steenmeijer	- Provinciaal opdrachtgever

