



RAPPORT

# Rapport robuuste milieutaken Zeeland

In opdracht van de provincie Zeeland



In de provincie Zeeland is, evenals in andere delen van Nederland, een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen gaande die min of meer rechtstreeks van invloed zijn op het beleid voor en de uitvoering van milieutaken, waaronder Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Veel ontwikkelingen zijn in meer of mindere mate van invloed op het milieubeleid en de uitvoering van taken die zijn belegd bij omgevingsdiensten. Voorbeelden zijn de energietransitie, het realiseren van duurzaamheidsambities of de invloed van de verspreiding van chemische stoffen op de volksgezondheid (zeer zorgwekkende stoffen, ZZS). Daarnaast zijn er veel negatieve gevolgen van milieucriminaliteit.

De milieuproblemen laten zich niet afbakenen tot grenzen zoals deze bestuurlijk zijn georganiseerd. Zo hebben de stikstofemissies, de uitstoot van ZZS - waaronder PFAS - naar lucht en water gevolgen voor de gehele provincie en daarbuiten. Ook Zeeland kende in de afgelopen jaren een aantal voorbeelden van (lokale) milieurisico's met regionale effecten, bijvoorbeeld de problematiek van (drugs)afvaldumping, de toepassing en de opslag van thermisch gereinigde grond, de milieuproblematiek op het terrein van de voormalige fosforfabriek Thermphos en vanzelfsprekend de PFAS-problematiek.

Ook als het gaat om de energietransitie lijkt Zeeland een belangrijke rol te gaan vervullen: een tweede kerncentrale, een LNG-terminal, ammoniakopslag en -transport en grootschalige wind-op-zeeprojecten. We spreken hier al snel over miljardeninvesteringen. Tegelijkertijd zal ook de transitie naar een groene chemie Zeeland niet onberoerd laten. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de aanpak van deze problemen liggen ook niet bij één bestuursorgaan, hetgeen noodzaakt tot afstemming en samenwerking. Dit is des te belangrijker omdat de urgentie van een probleem- en prioriteitstelling in de uitvoering verschillend kan worden beoordeeld.

Daar komt bij dat de provincie Zeeland, na het havengebied Rotterdam, het tweede grote industriële cluster is met het bijbehorende risicoprofiel door de aanwezigheid van relatief veel hoog risico-inrichtingen. De uitvoering van deze taken is belegd bij de DCMR Milieudienst Rijnmond; voor het beleid voor deze inrichtingen is het bevoegd gezag, in dit geval de provincie Zeeland, verantwoordelijk.

Samenwerken tussen partijen is essentieel om milieudoelen te bereiken. De overheden in Zeeland hebben uitgesproken grote waarde te hechten aan een schone, gezonde en veilige leefomgeving voor hun inwoners en ondernemers.<sup>1</sup> Daarvoor is een kwalitatief hoog niveau van uitvoering van de milieutaken nodig. Vanuit die gedachte geeft de provincie in 2021 TwynstraGudde opdracht voor een toekomstverkenning naar de (doorontwikkeling van de) samenwerking op het gebied van de milieutaken in Zeeland.

Op 22 juni 2021 besluiten Gedeputeerde staten (GS) om het advies van TwynstraGudde (voorkeursscenario 2 verder uitwerken) over te nemen. In het Bestuurlijk Overleg Omgevingsrecht (BOOR) van 8 juli 2021 is afgesproken om het vervolg van het proces in te zetten en ook te onderzoeken hoe de gemeenten op gelijke 'vlieghoogte' kunnen worden gebracht op basis van drie thema's:

1. Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en het op basis hiervan op te stellen meerjarenprogramma (verder: MJP).
2. Samenwerking op het gebied van bodemtaken.
3. Ketentoezicht.

In navolging hiervan legt de provincie Zeeland de procesbegeleiding van de uitwerking in handen van TwynstraGudde, in samenwerking met SPPS Consultants (verder: TG/SPPS). De thema's 1 en 3 zijn in dit rapport gecombineerd binnen het thema MJP. Thema 2 is in een separaat rapport uitgewerkt.

Het MJP kent de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden.

<sup>1</sup> VTH-Beleid Zeeland (2021).

## 1. Regionaal beleid direct vertaald in regionale uitvoering via 'Big-8'

Het Besluit Omgevingsrecht (Bor) verplicht tot onder andere het formuleren van regionaal beleid, een regionale probleem- en risicoanalyse en een regionaal uitvoeringsprogramma op de schaal van de omgevingsdienst, in dit geval de schaal van de provincie Zeeland. Kortom, de wetgever hecht veel belang aan een regionale aanpak om de eenvoudige reden dat veel milieuproblemen niet stoppen bij de gemeentegrens. Dit is uitgewerkt in het zogenoemde Big-8-model. Big-8 brengt de cyclus om tot beleidskeuzes te komen (bovenste cirkel) in direct contact met de uitvoeringscyclus (onderste cirkel). Binnen Zeeland heeft het BOOR daarin een beleidssturende rol en het Algemeen Bestuur (AB) van de RUD Zeeland heeft de rol om te zorgen voor een adequate uitvoering.



Door met de bovenstaande beleidscyclus actief en in de praktijk aan de slag te gaan, voldoet Zeeland aan de eerdergenoemde wettelijke eisen met betrekking tot *regionale* planvorming die in het Bor zijn vastgelegd.

## 2. Intensievere samenwerking tussen partijen

In dit onderzoek zijn, in overleg met alle partijen, op basis van een probleem- en risicoanalyse vijf milieunderwerpen gekozen die zijn vertaald in het MJP. De uitvoering van dit MJP vraagt van de diverse overheden om intensieve samenwerking om gezamenlijk tot meetbare resultaten te komen. Het betreft de volgende vijf onderwerpen.

<b>MJP</b>	<b>Energiebesparing</b>
	<b>Circulaire economie</b>
	<b>Indirecte lozingen</b>
	<b>Plastic Korrels</b>
	<b>Ketentoezicht</b>

De bij het BOOR betrokken partijen hebben zich in grote lijnen gecommitteerd aan een gezamenlijke aanpak van het MJP voor de periode 2024-2027. De inhoud van het MJP kan in de komende jaren veranderen doordat een milieuprobleem is opgelost of doordat uit een nieuwe probleem- en risicoanalyse blijkt dat andere of nieuwe onderwerpen prioriteit moeten krijgen. In het MJP zijn de benodigde inzet en werkzaamheden van de partijen in grote lijnen uitgewerkt.



### 3. Andere financieringssystematiek

Een adequate financiering van de RUD Zeeland is een taak van de deelnemers van de RUD. Het is voor zowel het bestuur van de RUD Zeeland als het BOOR belangrijk dat de RUD Zeeland robuust is. Landelijk wordt momenteel gewerkt aan het definiëren van het begrip 'robuustheid' van omgevingsdiensten. Dat zal ook verplichtingen met zich mee gaan brengen (Interbestuurlijke Programma-VTH, punt 4). Een van de uitgangspunten zal zijn dat er voldoende middelen beschikbaar moeten worden gesteld om een adequate uitvoering van de beleidsdoelen te realiseren.

We stellen voor om voor de uitvoering van het MJP niet meer per uitgevoerde VTH-taak af te rekenen maar meer te kijken naar de gezamenlijk bereikte resultaten voor een beter milieu. Het voorstel is derhalve om de nacalculatie per deelnemer voor het MJP-gedeelte af te schaffen. De resultaten zijn immers voor alle deelnemers collectief van belang en er wordt meer gedaan dan alleen het verlenen van vergunningen en het uitvoeren van inspecties. Tevens stellen we voor om een bepaald gezamenlijk budget voor "aandacht dossiers" te maken omdat elke deelnemer daar op onverwachte momenten mee te maken kan krijgen. Zo kan de RUD Zeeland zich structureel en dus robuust inrichten voor deze dossiers.

### 4. Voldoen aan wettelijke eisen, basistaken wettelijke taken

De activiteiten van het MJP zijn gericht op het behalen van een zo groot mogelijk milieueffect en kunnen breder zijn dan alleen de "klassieke VTH-taken", zoals vergunningen en toezicht. Voor een goede en slimme uitvoering van het MJP kunnen andere instrumenten veel effectiever zijn, zoals communicatie en het maken van afspraken met een bepaalde branche. Het uitgangspunt om met een regionaal MJP te werken sluit aan bij de wettelijke eisen, zoals vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële Regeling Omgevingsrecht (Mor).

Parallel aan de totstandkoming van dit rapport speelt landelijk het vervolg op het rapport van de Adviescommissie VTH<sup>2</sup>. De Adviescommissie heeft het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) geanalyseerd en concludeert dat het VTH-stelsel niet goed genoeg functioneert. De Adviescommissie VTH adviseert om binnen de fundamentele van het bestaande stelsel tot essentiële verbeteringen te komen en geeft daarvoor tien aanbevelingen. Dat heeft geleid tot de start van het Interbestuurlijk Programma VTH (IPB-VTH). Wij hebben de hier voorgestelde werkwijze kortgesloten met het programmabureau van het IPB-VTH. Voor zover nu is te overzien, past de hier geschetste aanpak van het MJP voor de RUD Zeeland binnen het IPB-VTH.

## Conclusies

1. Met de geschetste aanpak geven de partijen binnen de provincie Zeeland invulling aan het eerdere, door het BOOR bekrachtigde rapport *Doorontwikkeling milieutaken*.
2. Het voorgestelde MJP is het Zeeuwse antwoord op de Adviescommissie VTH en het daarop ingestelde IPB-VTH.
3. Met de voorgestelde aanpak wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen die zijn vastgelegd in het Bor/Mor.
4. In de uitvoering van het MJP staat het bereiken van een maximaal milieu-effect centraal. Dit kan mede door de inzet van andere instrumenten dan vergunningen, toezicht en handhaving worden bereikt.
5. Er zijn investeringen nodig om te voldoen aan de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH; dit heeft betrekking op zowel de samenwerking tussen partijen als de robuustheid van de RUD Zeeland.

<sup>2</sup> Om de Leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Ministerie Infrastructuur en Waterstaat, Lysias Advies, Van Aartsen, 4 maart 2021.



## Aanbevelingen

1. Investeer zowel in de ontwikkelkracht van de RUD Zeeland (bijvoorbeeld voor data-analyse, projectleiders en opleiding) als in de component 'managerial' (bijvoorbeeld voldoende ruimte om nieuwe medewerkers in te werken) om een impuls te geven aan de robuustheid van de RUD.
2. Start met de uitvoering van het MJP en evalueer deze jaarlijks. Stel waar nodig bij en vervang periodiek. Zo staan de milieu-inhoudelijke risico's en thema's centraler in de uitvoering.
3. Behoud PxQ als verdeelsleutel voor de individuele werkprogramma's maar pas voor het MJP de nieuw voorgestelde financieringssystematiek toe. Op deze manier vervalt de jaarlijkse nacalculatie op basis van werkelijk bestede uren gedeeltelijk.
4. Het is aan te bevelen een vooraf vastgesteld budget op te nemen voor de zogenaamde 'aandachtsdossiers'.
5. Analyseer eens per vier jaar op basis van realisatiegegevens de bijdrage per deelnemer en stel waar nodig naar boven of beneden bij. Zo wordt voorkomen dat deelnemers niet 'voor elkaar' of te veel gaan betalen.
6. Draag als RUD-deelnemers alle taken rondom bedrijven met milieubelastende activiteiten over aan de RUD. Dat zorgt voor transparantie bij zowel bedrijven als burgers en verstevigt de robuustheid van de RUD.
7. Blijf het instrument probleem- en risicoanalyse gebruiken met een meer gestructureerde aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van ervaringen, branches/milieubelastende activiteiten, data en kennis uit de uitvoering (bijvoorbeeld branchespecifiek naleefgedrag). Het IBP-VTH komt op relatief korte termijn met een model dat kan worden gebruikt door de omgevingsdiensten.

Al met al leidt het opvolgen van de aanbevelingen tot een meer flexibele uitvoering van milieutaken op basis van het juridisch noodzakelijke en het maatschappelijk wenselijke; voor dit laatste is het bestuurlijke handelingsperspectief maatgevend. Daardoor kan een zichtbare, en meetbare, bijdrage worden geleverd aan een duurzame toekomst, met specifieke focus op de regionale problematiek en het bereiken van de Zeeuwse doelstellingen voor het verduurzamen van de provincie.

Het eindrapport is op 5 januari 2023 aan de opdrachtgever aangeboden.



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1. Achtergrond	8
1.2. Doelstelling voorliggend onderzoek	10
1.3. Adviescommissie VTH en IBP-VTH	12
1.4. Andere relevante studies/onderzoeken	12
<b>2. Werkwijze</b>	<b>14</b>
2.1. Werkwijze op hoofdlijnen	14
2.1.1. Drie producten	14
2.1.2. Stappen in dit onderzoek	14
2.2. Scope van dit onderzoek	15
2.2.1. Scope: Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en het MJP	15
2.2.2. Ketentoezicht	16
2.3. Samenwerking stakeholders	16
<b>3. Wettelijke voorwaarden en landelijke ontwikkelingen</b>	<b>18</b>
3.1. Wettelijke eisen	18
3.2. Analyse wettelijke eisen	18
3.3. Overige eisen	19
3.4. Landelijke ontwikkelingen	20
<b>4. Resultaten rondje langs de velden</b>	<b>25</b>
<b>5. Risicoanalyse en probleemanalyse</b>	<b>27</b>
5.1. Waar hebben we het over?	27
5.2. De Zeeuwse situatie	29
<b>6. Budgetteren en programmeren</b>	<b>32</b>
6.1. Huidige wijze van budgetteren en programmeren	32
6.2. Het (gedeeltelijk) ontkoppelen van budgetteren en programmeren	33
6.3. Financieringssysteem meerjarig regionaal programmeren in Zeeland	35
6.4. Keuze voor MJP	36
6.5. Uitwerking onderdelen meerjarenprogramma Zeeland	37



## 7. Beschouwing, conclusies en aanbevelingen 39

<b>7.1. Beschouwing</b>	<b>39</b>
7.1.1. Regionaal beleid direct vertaald in regionale uitvoering via Big-8	39
7.1.2. Intensievere samenwerking tussen partijen	40
7.1.3. Andere financieringsystematiek voor RUD: eerste stap naar robuuste RUD	40
7.1.4. Voldoen aan wettelijke eisen, basistaken wettelijke taken	41
<b>7.2. Conclusies</b>	<b>41</b>
<b>7.3. Aanbevelingen</b>	<b>42</b>

## Bijlagen

Bijlage 1. Besluit Omgevingsrecht art. 7.2 t/m art. 7.7	43
Bijlage 2. Uitgebreidere weergave rondje langs de velden	46
Bijlage 3. Deelprogramma's uitgewerkt	48
Bijlage 4. Lijst met afkortingen	63

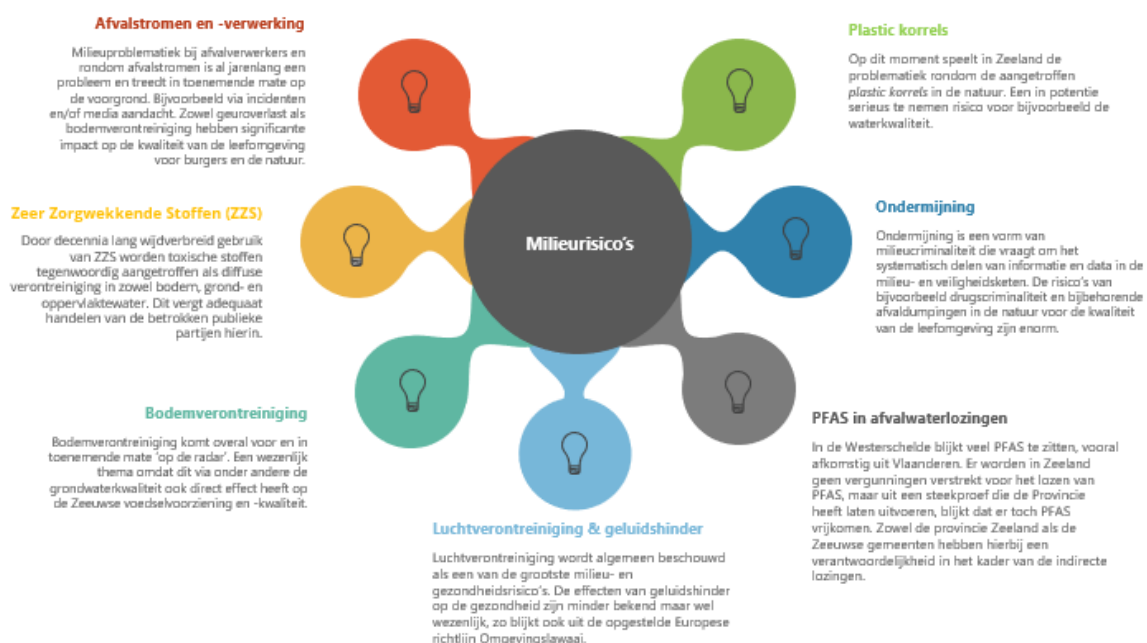
# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond

Nederland, en zeker de provincie Zeeland, kent een groot aantal maatschappelijke en milieu-inhoudelijke ontwikkelingen met impact op de uitvoering van milieutaken en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Of het nu gaat om de behoefte aan versnelling van de woningbouw, het behoud en de ontwikkeling van natuur, het vormgeven van de energietransitie, het realiseren van duurzaamheidsambities of om thematische vraagstukken als ondermijning, Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS): elke ontwikkeling heeft in meer of mindere mate invloed op de taakuitvoering van milieu en VTH.

De milieupgaven laten zich dan ook niet afbakenen door grenzen, zoals deze bestuurlijk zijn georganiseerd. Stikstofemissies hebben effect tot op tientallen kilometers afstand van de bron, de uitstoot van ZZS - waaronder PFAS - naar lucht en water heeft gevolgen voor de gehele provincie en daarbuiten. Ook Zeeland kende in de afgelopen jaren een aantal voorbeelden van (lokale) milieurisico's met regionale effecten. Denk aan de problematiek rondom (drugs)afvaldumpingen, de aanwezigheid van plastic korrels in het oppervlaktewater en de natuur, het aantreffen van legionella in waterzuiveringsinstallaties, de toepassing en de opslag van thermisch gereinigde grond, de milieuproblematiek rondom bodemverontreiniging op het terrein van de voormalige fosforfabriek Thermphos en vanzelfsprekend de PFAS-problematiek.

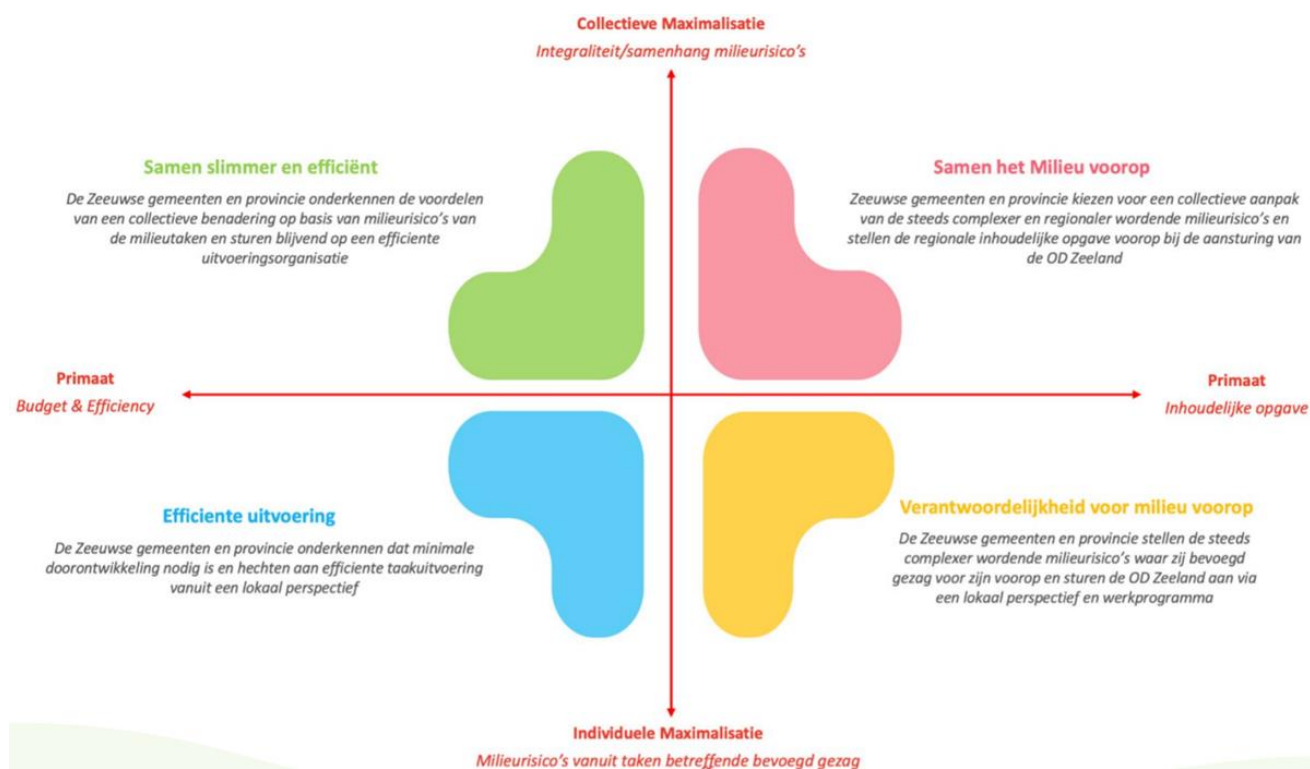
Daar komt bij dat de provincie Zeeland, na het havengebied Rotterdam, het tweede risicogebied van Nederland is waar het gaat om milieu. Dit komt door bijvoorbeeld de aanwezigheid van relatief veel hoog risico-inrichtingen. In figuur 1 is een aantal voorbeelden opgenomen van milieurisico's die Zeeland kent.



Figuur 1. Voorbeelden van milieurisico's in Zeeland (naar TwynstraGudde, 2021)



De overheden in Zeeland hebben uitgesproken grote waarde te hechten aan een schone, gezonde en veilige leef-omgeving voor haar inwoners.<sup>3</sup> Daarvoor is een adequate uitvoering van de milieutaken nodig. Vanuit die gedachte heeft TwynstraGudde in 2021 een toekomstverkenning uitgevoerd naar de (doorontwikkeling van de) samenwerking op het gebied van de milieutaken in Zeeland. Dit heeft geresulteerd in vier scenario's langs de lijnen van 1) individuele of collectieve maximalisatie en 2) de inhoud of het budget voorop.



Figuur 2. Scenario's rapport TwynstraGudde doorontwikkeling samenwerking milieutaken (2021)

Aanbevolen is om te kiezen voor *scenario 2, Samen het Milieu voorop* met de volgende argumentatie:

- Een schoon, gezond en veilig Zeeland is een collectieve bestuurlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Door de geografische ligging en de verbondenheid van Zeeland kunnen milieurisico's al snel regionale impact hebben en is gezamenlijke prioritering zeer belangrijk; dit wordt onderkend en is zeer aan te bevelen.
- De komst van de Omgevingswet betekent meer integrale toetsing op doelen als gezondheid en veiligheid. Deze toetsing is gecompliceerder om uit te voeren als taken verspreid zijn georganiseerd.
- Het realiseren van een robuuste, brede omgevingsdienst waarin de milieutaken zijn samengebracht, draagt bij aan het acteren als één overheid richting de samenleving op het gebied van milieu en de breedte van het repertoire van de omgevingsdienst kan optimaal ingezet worden.
- Gezamenlijk investeren in een samenwerkings- en uitvoeringsorganisatie, de RUD Zeeland, en taken hierin bundelen, draagt bij aan robuustheid, stabiliteit en nabijheid, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Daarvan profiteert de totale taakuitvoering van milieu en dus gezondheid en veiligheid van de samenleving in de provincie Zeeland. Een keuze voor deze strategie betekent een afhankelijkheid van andere bevoegde gezagen. Het is immers een keuze voor een gezamenlijk spoor. Het is de uitdaging om andere bevoegde gezagen mee te nemen in deze visie/ambitie op basis van de bovengenoemde argumenten en dit concreet vorm te geven. De provincie kan hierin een voortrekkersrol vervullen. Het voorkeursscenario is een ambitie.

<sup>3</sup> VTH-Beleid Zeeland (2021)



- De verwachting was (en is) dat scenario 2 niet met een *big bang* is te realiseren. Er is daarom geadviseerd om het realiseren van deze stip op de horizon stapsgewijs vorm te geven en de concrete implicaties van de stip op de horizon uit te werken. Dit kan door een aantal inhoudelijke thema's gezamenlijke prioriteit te geven.

## 1.2. Doelstelling voorliggend onderzoek

Op 22 juni 2021 besluiten Gedeputeerde staten (GS) om het advies van TwynstraGudde - 'voorkeursscenario 2 verder uitwerken' - over te nemen. GS lichten Provinciale Staten (PS) op 22 juni in over dit besluit en de commissie Ruimte bespreekt dit op 2 juli 2021. In het Bestuurlijk Overleg Omgevingsrecht (BOOR) van 8 juli 2021 is afgesproken om het vervolg van het proces in te zetten en ook te onderzoeken hoe de gemeenteraden op dezelfde 'vlieghoogte' kunnen worden gebracht.

Na 8 juli 2021 zijn op verschillende overlegtafels thema's besproken die in het vervolg van de verkenning uitgewerkt kunnen worden. Dit heeft geresulteerd in de volgende shortlist die ter voorbereiding op het BOOR van 2 december 2021 aan de bestuurders is voorgelegd<sup>4</sup>:

- Zeeuwse probleem- en risicoanalyse (dit is de basis van het VTH-beleid en een op te stellen meerjarenprogramma). Hierin geven de partners aan welke milieuthema's zij belangrijk en urgent vinden.
- Samenwerking op bodemtaken. Met de Omgevingswet verandert er veel op deze taak en moeten de partijen veel gaan samenwerken. Het Zeeuws Platform Bodembeheer weet dit maar vraagt hulp bij het vormgeven van de nieuwe samenwerking tussen gemeenten, RUD en provincie.
- Ketensamenwerking (algemeen proces).
- Ondernijning (drugsafval, gezamenlijk Bibob-beleid).
- Ketentoezicht. Dit is een basistaak die nog niet is vormgegeven.

Op basis van de shortlist heeft het BOOR op 2 december 2021 uiteindelijk de volgende drie thema's gekozen:

1. Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en het op basis hiervan op te stellen meerjarenprogramma (verder: MJP).
2. Samenwerking op het gebied van bodemtaken.
3. Ketentoezicht.

In navolging hiervan heeft de provincie Zeeland de procesbegeleiding van de uitwerking in handen gelegd van TwynstraGudde in samenwerking met SPPS Consultants (verder: TG/SPPS).

Hierna volgt een beknopte beschrijving van de drie thema's.

### 1. Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en MJP

Het BOOR vraagt het Regieteam VTH Zeeland een Zeeuwse probleem- en risico-inventarisatie uit te werken. Een werkgroep vanuit het Regieteam levert in het voorjaar van 2022 een herijkte probleemanalyse en een integrale risicoanalyse (met wegingsfactoren) op die getoetst zijn door alle bevoegde gezagen in Zeeland op het totale VTH gebied. Dit resulteert in een top 5 van onderwerpen waarop in het bijzonder ingezet wordt op een goede samenwerking op de thema's leefbaarheid, groen, bouwen, water en milieu.

Voor dit onderzoek is het resultaat van de werkgroep als basis gebruikt voor een nadere uitwerking en onderbouwing voor het thema milieu, met een focus op de basistaken en de plustaken van provincie en gemeenten op dit gebied.

<sup>4</sup> De bestuurders die zitting hebben in het BOOR zijn ter voorbereiding op het BOOR van 2 december 2021 zelf ook uitgedaagd om eventueel andere thema's aan te dragen om hiermee de shortlist aan te vullen.



Vanuit de werkgroep en het Regieteam is de behoefte uitgesproken om ook een check te doen op de reeds uitgevoerde probleem- en risicoanalyse. Zijn hierin de meest pregnante risico's en samenwerkingsthema's voor de komende jaren opgenomen? Hoe worden risico's tegen elkaar afgewogen? En hoe leidt dit vervolgens tot een MJP dat duidelijkheid geeft voor de Zeeuwse bevoegde gezagen en de RUD Zeeland? Hier wordt in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 verder bij stil gestaan.

## 2. Samenwerking op het gebied van bodemtaken

Onder de Omgevingswet verandert er veel op het gebied van bodem. Zo verschuiven de taken op het gebied van saneringen van de provincie naar de gemeenten maar blijft de provincie verantwoordelijk voor de kwaliteit van het grondwater. De betrokken partijen in Zeeland zijn vertegenwoordigd in het Zeeuws Platform Bodembeheer en zoeken naar een manier om goed samen te werken.

Onder regie van het Zeeuws Platform Bodembeheer zijn eerder de wijzigingen geïnventariseerd die de Omgevingswet met zich meebrengt. Dit heeft geresulteerd in de handreiking *Bodem in de Omgevingswet* (juli 2021). In navolging hiervan is, parallel aan de start van dit traject, de werkgroep Niet-Basistaken opgericht. Deze werkgroep inventariseert de niet-basistaken op bodemgebied en komt met een advies voor het beleggen van de uitvoering hiervan, inclusief de bijbehorende consequenties voor capaciteit (mensen en middelen) bij de provincie, gemeenten en de RUD. In overleg met de opdrachtgever is besloten dat de werkgroep de regie houdt op dit advies en dat dit onderwerp niet in de verkenning wordt meegenomen.

De twee onderwerpen waar dit onderzoek zich wél op richt zijn:

- (Samenwerking op het gebied van) duurzaam bodembeheer.
- (Samenwerking op het gebied van) grondwater.

Dit rapport focust zich uitsluitend op de thema's 1 en 3. Thema 2 (de samenwerking op bodem)

## 3. Ketentoezicht

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een Basistakenpakket (BTP) met VTH-activiteiten samengesteld dat de omgevingsdiensten moeten uitvoeren. Hiervoor zijn elf categorieën VTH-activiteiten geformuleerd. Tot categorie 11 van het BTP behoort het ketengerichte milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot:

- Gevaarlijke afvalstoffen.
- Bedrijfsafvalstoffen.
- Ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen.
- Asbest.
- Vuurwerk.
- Bouwstoffen.
- Grond.
- Baggerspecie.
- Meststoffen.
- Dierlijke vetten.
- Radioactief schroot.
- Deconstructiemateriaal.
- Explosieven voor civiel gebruik.
- Andere gevaarlijke stoffen.



Geconstateerd is dat de RUD en de bevoegde gezagen in Zeeland tot op heden beperkt tot geen uitvoering hebben gegeven aan deze basistaak. Het ketentoezicht in Zeeland staat nog in de kinderschoenen; wel is er groot draagvlak om aan het onderwerp verdere invulling te geven. Doel van thema 3 is om de samenwerking op een aantal ketentoezichtonderwerpen te verstevigen door een programmatische aanpak die gericht is op intensieve samenwerking tussen de betrokken partijen.

Thema 3 is in dit rapport verder opgenomen als een van de programma's die deel uitmaakt van het MJP (thema 1).

### 1.3. Adviescommissie VTH en IBP-VTH

Op 4 maart 2021 presenteert de commissie Van Aartsen haar rapport *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*<sup>5</sup>. De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. De commissie concludeert dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. Hierbij signaleert zij dat het VTH-stelsel niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans uit 2008. De commissie Van Aartsen is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare schade. Zij adviseert om binnen de fundamenteën van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Hiervoor geeft de commissie Van Aartsen tien aanbevelingen. Dat heeft geleid tot de start van het Interbestuurlijk Programma VTH (IPB-VTH).

### 1.4. Andere relevante studies/onderzoeken

Naast de eerdergenoemde toekomstverkenning van TwynstraGudde (1.1) en het rapport *Om de Leefomgeving* van de Adviescommissie VTH (1.3) zijn er meer documenten en/of onderzoeken verschenen die van belang zijn voor dit onderzoek. Deze documenten en/of onderzoeken worden hierna beknopt op hoofdlijnen beschreven en toegelicht. Waar relevant, wordt naar deze documenten verwezen in voorliggende rapportage.

#### *Evaluatierapport PxQ (2019)*<sup>6</sup>

Het AB van de RUD Zeeland besluit in maart 2017 een vorm van PxQ-bekostiging te hanteren. PxQ staat in de meest basale vorm voor bekostiging op basis van prijs maal hoeveelheid, afgeleid van de Engelse termen (P)rice en (Q)uantity. In november 2019 levert adviesbureau Berenschot een rapport op waarin de PxQ-systematiek is geëvalueerd. Berenschot constateert dat de systematiek heeft bijgedragen aan een meer transparante en zakelijke RUD en ook een duidelijke bodem heeft gelegd onder de Zeeuwse kwaliteit. Berenschot doet daarbij wel 26 aanbevelingen om de systematiek door te ontwikkelen. Het betreft o.a. adviezen over de kentallen, frequenties en directe en indirecte uren.

#### *Omgevingsdiensten in Beeld (2021)*<sup>7</sup>

In het kader van de tweejaarlijkse evaluatie van de wet VTH is, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, een kwantitatief onderzoek uitgevoerd bij de negenentwintig Nederlandse Omgevingsdiensten (OD's). Dit onderzoek is uitgevoerd in navolging van het advies van de commissie Van Aartsen om dergelijke data te verzamelen. Voor het eerst zijn nu op landelijk niveau en per omgevingsdienst gegevens beschikbaar over aantallen bedrijven, aantallen medewerkers, aantallen uitgevoerde inspecties, de jaarlijkse budgetten etc. Waar relevant, worden cijfers uit dit onderzoek benut om de RUD Zeeland in landelijk perspectief te plaatsen.

<sup>5</sup> *Om de Leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, ministerie Infrastructuur en Waterstaat, Lysias Advies, 4 maart 2021.

<sup>6</sup> *Evaluatie PxQ-systematiek, Bevindingen, conclusies en advies*, Berenschot, 6 november 2019.

<sup>7</sup> *Omgevingsdiensten in Beeld*, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, TwynstraGudde/SPPS, 1 september 2021.



*Toekomstvisie OD Zeeland 2023-2027 (begin 2023)<sup>8</sup>*

Op voorspraak van het DB van de RUD Zeeland komt de directie van de RUD Zeeland met een concept Toekomstvisie 2021-2024 dat een integraal beeld voor de toekomst schetst en de volgende vraag beantwoordt: hoe kunnen we als toekomstbestendige omgevingsdienst, samen met onze bestuurlijke partners, de opgave voor een schoon en veilig Zeeland aanpakken? Punten die aan bod komen in dit concept zijn het uitwerken van nieuwe activiteiten (zoals ondermijning en rampenbestrijding), de uitwerking van de aanpassing van PxQ (naar aanleiding van het Evaluatierapport PxQ), strategische personeelsplanning, ontwikkeling en projecten, aanpassen van de urennorm en de doorontwikkeling van de organisatie (met o.a. aandacht voor communicatie en data-archivering).

Op dit moment werkt de RUD Zeeland aan de Toekomstvisie OD Zeeland 2023-2027. Naar verwachting verschijnen de resultaten van dit traject binnenkort (begin 2023).

<sup>8</sup> De Toekomstvisie 2023-2027 van de RUD Zeeland is op het moment van schrijven nog in ontwikkeling.

## 2. Werkwijze

### 2.1. Werkwijze op hoofdlijnen

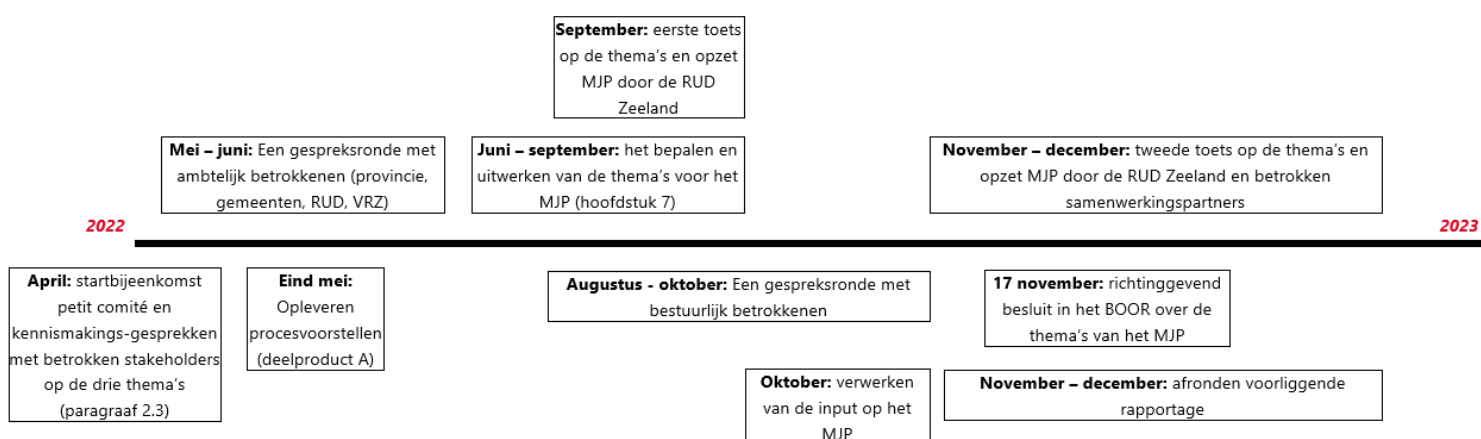
#### 2.1.1. Drie producten

In de periode april tot en met december 2022 hebben we gewerkt aan het opleveren van drie (tussen)producten die in voorliggend rapport zijn gebundeld.

- A. *Procesvoorstellen*: er zijn procesvoorstellen ontwikkeld die de aanpak beschrijven om te komen tot de uitwerking van de drie door het BOOR gekozen thema's. Deze procesvoorstellen zijn eind mei opgeleverd en goedgekeurd door de opdrachtgever. In paragraaf 2.2 lichten we de hoofdpunten uit de procesvoorstellen toe en geven we aan hoe deze zijn terug te zien in voorliggend rapport.
- B. *Advies en implementatieplan*: voor het MJP is een opzet voor een advies- en implementatieplan ontwikkeld met aandacht voor de financiële en organisatorische gevolgen. Deze opzet is uitgewerkt in bijlage 3 bij dit rapport en vormt de basis voor verdere uitwerking door de RUD Zeeland.
- C. *Eindrapport*: in een (beknopt) eindrapport worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op inhoud en proces samengevat. Dit is terug te lezen in hoofdstuk 7 van dit rapport.

#### 2.1.2. Stappen in dit onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd via een interactief proces dat op hoofdlijnen bestaat uit onderstaande stappen (figuur 3). We zien dit als een proces waarin we afwisselend divergeren en convergeren. Met divergeren bedoelen we: stappen waarmee we zoveel mogelijk oplossingen en ideeën ophalen voor een vraagstuk. In de stappen waarin we convergeren maken we keuzes die vervolgens worden getoetst en voorgelegd. Dit proces is hierna gevisualiseerd.



Figuur 3. Proces op hoofdlijnen

Deze stappen staan nog los van de vele afstemmingsmomenten die hebben plaatsgevonden met verschillende gremia, lopende de uitvoering van dit onderzoek. Deze gremia lichten we in paragraaf 2.3 toe.



## 2.2. Scope van dit onderzoek

In deze paragraaf wordt de scope van dit onderzoek toegelicht. Als basis hiervoor gebruiken we hetgeen in de procesvoorstellen is opgenomen over de uitwerking van de thema's. In de tabellen hierna staat op welke wijze de uitgangspunten uit de procesvoorstellen voor de scope zijn opgenomen in dit rapport (voor respectievelijk de Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en het MJP in paragraaf 2.2.1 en voor ketentoezicht in paragraaf 2.2.2). De procesvoorstellen zijn afgestemd met de kerngroep van deze opdracht (paragraaf 2.3).

### 2.2.1. Scope: Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en het MJP

Uitgangspunten scope vanuit het procesvoorstel	Hoe terug te zien in deze rapportage?
We brengen de wettelijke eisen ten aanzien van de probleem- en risicoanalyse in kaart voor zover deze uitgewerkt zijn.	De wettelijke eisen staan in hoofdstuk 3 en in bijlage 1.
Daarin betrekken we tevens enkele goede voorbeelden uit andere landsdelen en zoeken we ook aansluiting bij het landelijk geïnitieerde IBP en de ontwikkelingen die daarin zullen gaan plaatsvinden.	Voorbeelden uit andere landsdelen: zie hoofdstuk 5. Aansluiting met het IBP: zie paragraaf 3.4.
De werkgroep Probleem- en Risicoanalyse heeft in het voorjaar van 2022 een conceptanalyse opgeleverd. Met dit onderzoek vullen we deze aan met inzichten en ervaringen zodat ook het proces om te komen tot een goede analyse inzichtelijker wordt.	De conceptanalyse en hoe hiermee om te gaan: zie hoofdstuk 5.
Er bestaan grote verschillen binnen de provincie Zeeland omtrent de aard van de bedrijvigheid, variërend van industrieel tot landelijk, met toerisme als kernactiviteit. Deze verschillen zullen in de risicoanalyse tot uitdrukking komen en aansluiten bij de behoefte van elke deelnemer. Het doel is dat elke deelnemer zich herkent in de analyse die immers de basis vormt van het op te stellen MJP.	Opzet MJP en de thema's: zie hoofdstuk 6 en bijlage 3.
Het MJP gaat uit van twee belangrijke uitgangspunten: meer sturen op maatschappelijk effect ( <i>outcome</i> ) en het meer <i>gezamenlijk</i> aanpakken van de milieuproblematiek. In dit kader licht het in de lijn der verwachting dat de huidige sturing van de werkzaamheden van de RUD, voornamelijk gebaseerd op aantal producten en uren per product, deels aangepast wordt. We dragen daarvoor concrete scenario's aan en vertalen deze in de gevolgen voor onder andere het aantal benodigde fte's, andere kosten, governance en databeheer.	Voor deze uitgangspunten is aandacht in het MJP: zie hoofdstuk 6 (hoofddijnen) en bijlage 3 (detailuitwerking).  In hoofdstuk 6 gaan we ook in op de voor het MJP voorgestelde financieringssystematiek.
De nadruk zal liggen op de aanpak en de uitvoering van de milieutaken, waarbij het voldoen aan de wettelijke eisen aan de overdracht van de Basistakenpakket-taken (BTP-taken) als uitgangspunt wordt genomen.	Aandacht voor de uitvoering van de milieutaken: zie MJP (hoofdstuk 6 en bijlage 3).
Uit de gesprekken blijkt dat er meer aandacht moet uitgaan naar het gezamenlijk verzamelen en delen van kennis. Het ontwikkelen van deze "oog- en oor"-functie kan veel maatschappelijke winst opleveren. Door betere data-analyses kunnen bepaalde problemen of gebieden efficiënter en effectiever aangepakt worden.	Aandacht voor kennisdeling en versterkte samenwerking: zie MJP (hoofdstuk 6 en bijlage 3).
De uitwerking vindt plaats in nauwe afstemming met het Regieteam dat opdracht heeft gegeven aan de werkgroep Probleem- en Risicoanalyse.	Samenwerking met stakeholders: zie paragraaf 2.3.

Figuur 4. Scope Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en het MJP

## 2.2.2. Ketentoezicht

Procesvoorstel	Hoe terug te zien in deze rapportage?
<p>Uit de gesprekken blijkt dat ketentoezicht nog in de kinderschoenen staat, maar dat er groot draagvlak is om dit onderwerp op te pakken. Het is bovendien een wettelijke (basis)taak waar invulling aan moet worden gegeven.</p> <p>Voor ketentoezicht zal aansluiting worden gevonden bij de landelijke aanpak onder leiding van het IPO. Wij zijn inmiddels aangehaakt op IPO-niveau en hebben afgesproken om in het vervolg van deze uitwerking samen op te trekken.</p>	<p>Ketentoezicht maakt deel uit van het MJP; zie hoofdstuk 6 (en bijlage 3). Naast een gesprek met een vertegenwoordiging van het IPO hebben we een gesprek gevoerd met de OD IJmond omdat deze veel ervaring heeft met ketentoezicht. De resultaten hiervan zijn verwerkt in het MJP (zie bijlage 3).</p>
<p>Er is intussen door ons een werkgroep Ketentoezicht in het leven geroepen met ambtelijke vertegenwoordigers vanuit de verschillende Zeeuwse regio's. We betrekken deze groep bij de uitwerking.</p>	<p>In paragraaf 2.3 is beschreven hoe de samenwerking met de belangrijkste stakeholders is vormgegeven.</p>
<p>We stellen een longlist op met mogelijke onderwerpen die voor ketentoezicht in aanmerking komen. Op basis van deze longlist maakt de werkgroep een keuze voor de uitwerking van twee of drie onderwerpen. Deze werken we volgens een bepaald format in detail uit in termen van betrokken partijen, planning, kosten, fte's, governance en databeheer.</p>	<p>De longlist met onderwerpen is voorgelegd aan en besproken met de werkgroep Ketentoezicht. Hieruit zijn twee onderwerpen voortgekomen: grondstromen en asbest. Deze resultaten zijn opgenomen in het MJP (zie bijlage 3).</p>
<p>Na besluitvorming volgen er gesprekken met de andere partijen die betrokken zullen gaan worden.</p>	<p>Over de opzet van een programma ketentoezicht (uitgewerkt in bijlage 3) zijn al tijdens dit onderzoek gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politie.</li> <li>- OM.</li> <li>- Waterschap Scheldestromen.</li> <li>- De Nederlandse Arbeidsinspectie.</li> <li>- Rijkswaterstaat.</li> <li>- DCMR.</li> </ul>

Figuur 5. Scope ketentoezicht

## 2.3. Samenwerking stakeholders

Om ideeën op te halen zijn er gedurende het onderzoek veel bijeenkomsten georganiseerd op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De bijeenkomsten hebben gezorgd voor een bredere bekendheid met het MJP zodat er breed draagvlak voor de implementatie van de resultaten zou kunnen ontstaan. Onderdeel van de aanpak is een "rondje langs de velden" op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau bij alle betrokken partijen.

In figuur 6 worden de betrokkenen kort beschreven en wordt aangegeven hoe en waarom zij zijn betrokken





Wie?	Waarom?	Hoe?
Kerngroep opdracht	Voortgang op proces en inhoud.	Wekelijks overleg met de provincie; waar mogelijk sluit de directeur van de RUD (tweewekelijks) aan.
Regieteam	Sparring partner en voortgang op thema 1.	In vier bijeenkomsten waarbij is aangesloten op de reguliere vergaderingen.
Kerngroep Ketentoezicht	Sparring partner en voortgang op thema 3 <sup>9</sup> .	In drie (digitale) bijeenkomsten, gedurende het onderzoek.
RUD Zeeland (MT en medewerkers)	Voortgang op proces en sparring partner op inhoud.	In overleggen, op meerdere momenten.
AOOR	Voortgang op proces/inhoud en voorbereiding bestuurlijke besluitvorming.	In periodieke overleggen, op gezette tijden (24 mei 2022 en 1 november 2022).
BOOR	Voortgang op proces/inhoud en definitieve besluitvorming.	In periodieke overleggen, op gezette tijden (20 juni 2022 en 17 november 2022).
Klankbordgroep burgemeesters	Voortgang op proces/inhoud en bestuurlijk peilen van de thema's.	In drie bijeenkomsten.
Andere partijen, zoals Openbaar Ministerie, politie, waterschap en de veiligheidsregio	Betrekken van deze partijen als uitvoeringspartner van het MJP.	Individuele gesprekken.
Conferentie(s) Staten/Raden	Voortgang op proces/inhoud en bestuurlijk peilen van de thema's.	Eén gezamenlijke bijeenkomst; er staan nog drie informatiesessies gepland, begin 2023.

Figuur 6. Betrokken stakeholders

<sup>9</sup> Uiteindelijk ondergebracht onder thema 1.



## 3. Wettelijke voorwaarden en landelijke ontwikkelingen

### 3.1. Wettelijke eisen

In artikel 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht staan de voorwaarden beschreven waaraan de omgevingsdiensten moeten voldoen (voor het gemak is artikel 7.2 Bor integraal opgenomen in bijlage 1). Onder andere de volgende documenten moeten opgeleverd worden als onderdeel van de beleidscyclus:

- Regionaal uitvoeringsbeleid.
- Regionaal handhavingsbeleid.
- Regionaal uitvoeringsprogramma.
- Regionaal handhavingsprogramma.

### 3.2. Analyse wettelijke eisen

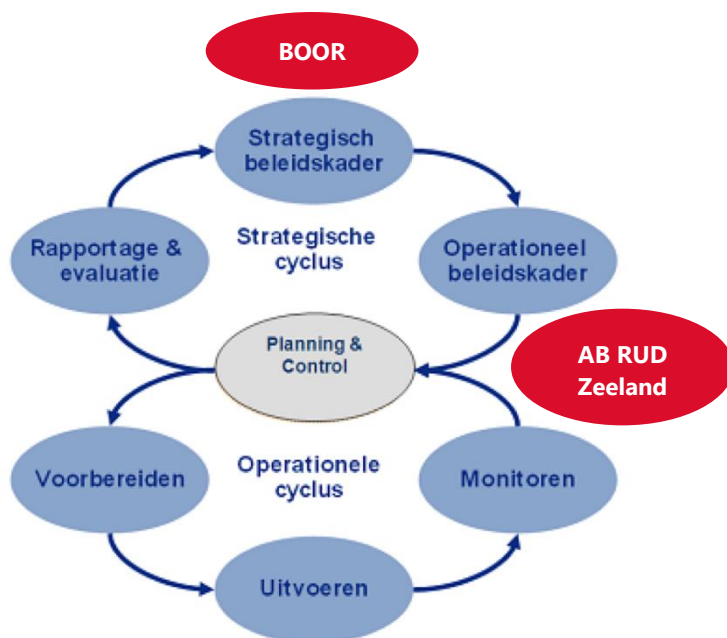
In de wet is geregeld dat er voor het Basistakenpakket (BTP) sprake moet zijn van één uniform regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid, dat wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst.

Het idee van de wetgever is dat gemeenten en provincies die deelnemen in een omgevingsdienst, gezamenlijk een uniform beleid met elkaar afspreken voor de uitvoering en handhaving van het BTP. Indien er bestuurlijke behoefte aan is, kan er worden uitgebreid naar andere taken. Dit impliceert dat er een regionale risicoanalyse wordt gemaakt. Hetzelfde geldt voor de regionale prioriteiten voor de uitvoering (zoals het actualiseren van bepaalde regels of vergunningvoorschriften) en voor toezicht en handhaving.

Binnen de provincie Zeeland is een regionaal VTH-beleid door alle partijen vastgesteld.<sup>10</sup> Dit beleid werkt door in de uitvoeringscyclus, als onderdeel van de zogenaamde Big-8 dat landelijk als sturingsmodel wordt gebruikt (zie figuur 7). Dit model gaat uit van het aansluiten van de strategische cyclus op de operationele cyclus. In de strategische cyclus worden op basis van een risicoanalyse prioriteiten gesteld en doelstellingen vastgelegd die men wil behalen ten aanzien van deze prioriteiten (Bor. Art. 7.2). Daarnaast moet het beleid worden afgestemd met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de (strafrechtelijke) handhaving zoals de provincie, de gemeenten en de politie. In Zeeland is de verantwoordelijkheid voor de sturing op de strategische cyclus van de Big-8 belegd bij het BOOR.

De strategische doelstellingen moeten vervolgens worden vertaald in een operationele cyclus met aandacht voor 'Programma en de organisatie' (ook wel planning- en controlfase genoemd). Hierin staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken (Bor. Art. 7.5). Dit wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma (Bor. Art. 7.3). Een uitvoeringsprogramma omvat tenminste 1) een duidelijke verbinding met de gestelde prioriteiten en doelstellingen, 2) een weergave van de concrete activiteiten voor vergunningverlening en toezicht & handhaving, inclusief bijbehorende capaciteit en middelen. In Zeeland is het AB van de RUD Zeeland verantwoordelijk voor de sturing op de operationele cyclus van de Big-8.

<sup>10</sup> VTH Beleid Zeeland (2021).



Figuur 7. Big-8-cyclus

Onder het Regieteam VTH is in 2022 gewerkt aan een probleem- en risicoanalyse. We hebben deze risicoanalyse als basis gebruikt en aangevuld met een aantal landelijke opgaven. Binnen het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH) wordt thans gewerkt aan een landelijk format, als basis voor alle probleem- en risicoanalyses binnen het VTH-domein milieu/leefomgeving. In het vervolg kan daar gebruik van worden gemaakt.

*Kortom ...*

- Binnen de Provincie Zeeland is het VTH-beleid (2021) door alle partijen vastgesteld.
- We gebruiken nu de probleem- en risicoanalyse die door de werkgroep is opgeleverd.
- We vullen deze aan met een aantal inhoudelijke aspecten die we in het rondje langs de velden hebben opgehaald en zorgen er tevens voor dat het beleid voldoet aan de wettelijke eisen uit artikel 7.2 Bor.

### 3.3. Overige eisen

Organisaties die belast zijn met de uitvoering van VTH-taken moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria zoals vastgesteld door het IPO en de VNG (Kwaliteitscriteria 2.2), versie 1 juli 2019). Elk bevoegd gezag moet deze eisen in een eigen verordening opnemen.

*Analyse*

- De omgevingsdienst voldoet aan de kwaliteitseisen, zo blijkt uit de regelmatige ISO-onderzoeken die de RUD Zeeland laat uitvoeren.
- Het valt ons op dat vier gemeenten niet alle milieutaken hebben overgedragen. Deze taken zijn weliswaar niet verplicht volgens het BTP, maar de houdende organisaties moeten wel heel veel kunst- en vliegwerk uitvoeren om aan de kwaliteitseisen te voldoen.
- Voorstel is derhalve dat alle bedrijven waar MBA's worden uitgevoerd, overgedragen worden naar de RUD-Zeeland. Dat maakt de RUD robuuster.



### 3.4. Landelijke ontwikkelingen

In deze paragraaf zijn de landelijke ontwikkelingen in kaart gebracht en in welke mate deze van invloed zijn op de beleidsvorming en de gevolgen voor de RUD Zeeland.

In het landelijke Coalitieakkoord is de volgende opdracht opgenomen. *“We zorgen voor een schone en gezonde leef-omgeving door het steviger aanpakken van milieucriminaliteit en milieurisico’s. Het rapport van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie Van Aartsen) wordt hierbij betrokken.”* De afgelopen jaren zijn er al stappen gezet om het VTH-stelsel te verbeteren maar de commissie Van Aartsen concludeert dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn. De partijen die aan het IBP-VTH deelnemen voelen - gelet op de conclusies van de commissie Van Aartsen - de verantwoordelijkheid om substantiële stappen te zetten in deze verdere verbetering van het VTH-stelsel.

Het programma kent zes pijlers:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering.
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging.
3. Informatievoorziening VTH.
4. Kennisinstructuur en arbeidsmarkt.
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving.
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht.

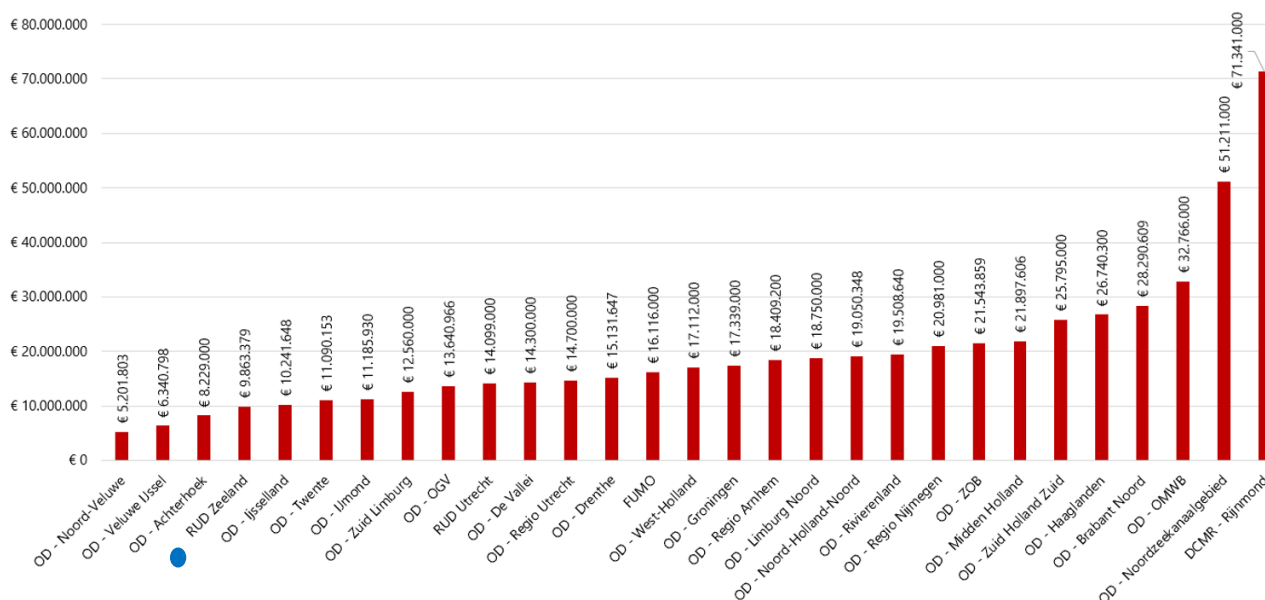
De resultaten van het IBP zijn logischerwijs nog niet bekend. In dit onderzoek anticiperen we op de te verwachten resultaten van het IBP-VTH, aangezien de contouren van het eindbeeld voor een aantal pijlers wel helder zijn.

Pijler 1 heeft betrekking op het zorgdragen voor een adequate financiering, zoals ook beschreven in artikel 7.2 van het Bor. Er moet volgens dit artikel voldoende capaciteit zijn voor de uitvoering van de opgedragen taken en ondersteunende activiteiten zoals data-analyse, opleiding, monitoring en rapportage. De omgevingsdienst moet voldoende robuust zijn uitgerust voor de opgave die geldt binnen het werkgebied van de betreffende omgevingsdienst.

We gebruiken de gegevens uit *Omgevingsdiensten in Beeld* als analyse van de huidige situatie in Zeeland (bron: *Omgevingsdiensten in Beeld*, september 2021; peiljaar begroting 2020).

Dat leidt tot de volgende observaties.

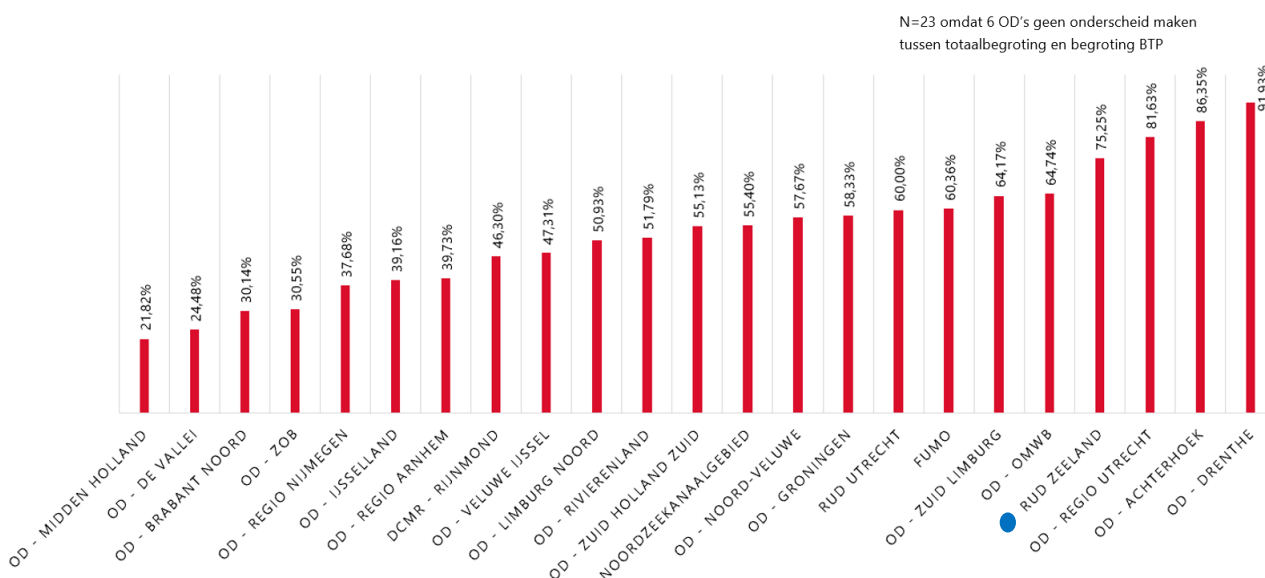
## Begroting



Figuur 8. Totaalbegroting Omgevingsdiensten (2020)

De RUD Zeeland behoort voor wat betreft de totale begroting tot de kleinere omgevingsdiensten binnen Nederland.

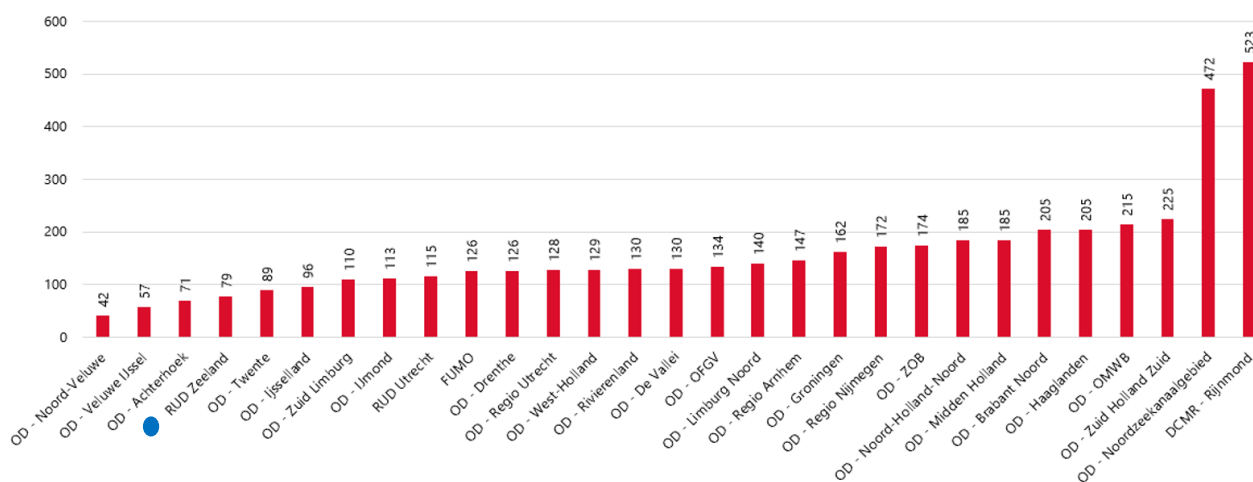
## Percentage Basistakenpakket (BTP) ten opzichte van totale begroting



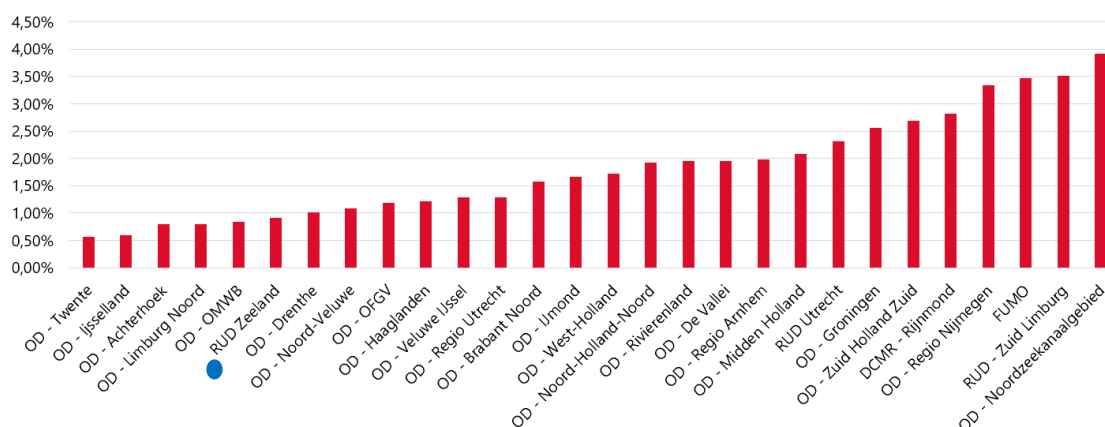
Figuur 9. Basistakenpakket ten opzichte van totale begroting (peiljaar: 2020)

Het percentage taken, behorend tot het - wettelijk verplichte - Basistakenpakket is hoog in vergelijking met andere omgevingsdiensten in Nederland. Dat betekent dat veel andere omgevingsdiensten meer aanvullende taken voor de opdrachtgevers uitvoeren naast de verplichte basistaken. Dat betreft onder andere bouwtaken, adviestaken voor ruimtelijke ontwikkeling, de uitvoering van de Natuurbeschermingswet en aanvullende taken in meer recente beleidsvelden, zoals circulaire economie en energieadvies.

### Absoluut en relatief aantal FTE



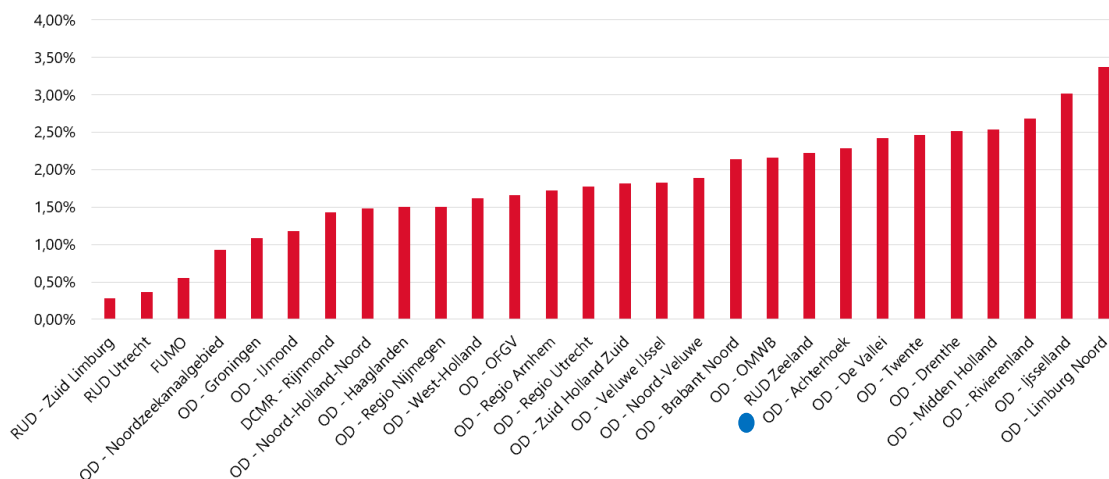
Figuur 10. Totaal aantal fte's omgevingsdiensten (peiljaar: 2020)



Figuur 11. Percentage fte's t.o.v. het aantal inrichtingen (peiljaar: 2020)

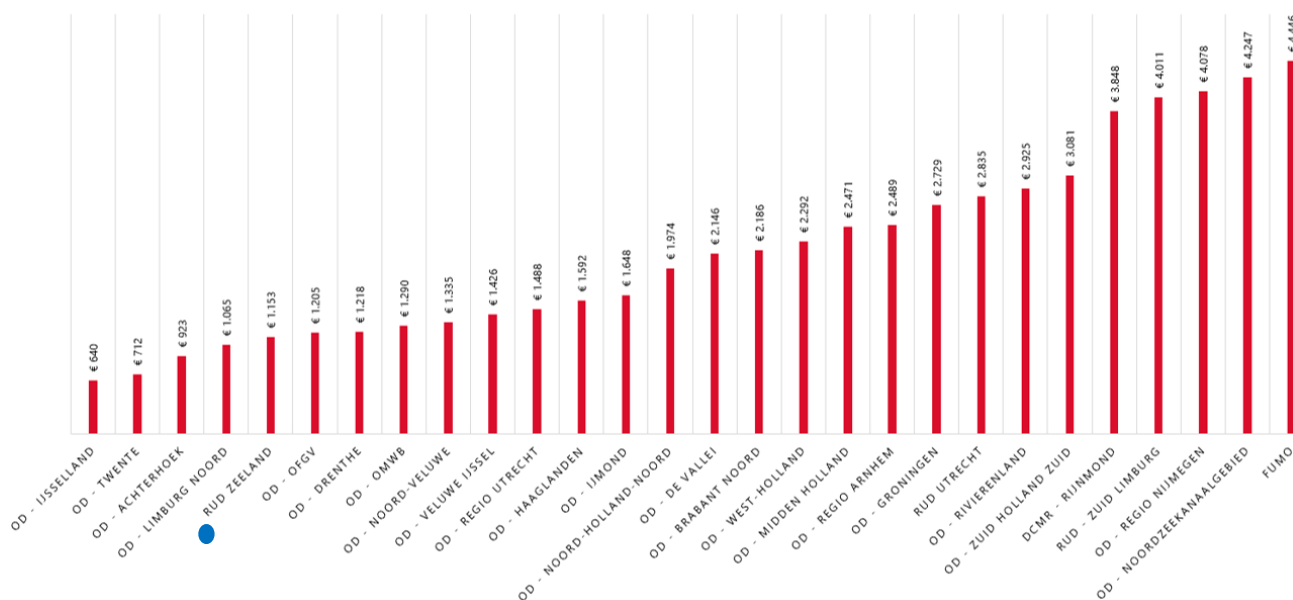
De RUD Zeeland behoort met 79 fte's in 2020 voor wat betreft het aantal fte's, tot de kleinere omgevingsdiensten. Tevens blijkt dat er relatief weinig fte's beschikbaar zijn ten opzichte van het totaal aantal inrichtingen.

### Begroting ten opzichte van het aantal inwoners en het aantal bedrijven



Figuur 12. Totaalbegroting 2020 t.o.v. het aantal inwoners in dekingsgebied OD (peiljaar 2020)

Uit deze figuur blijkt dat de provincie Zeeland veel bedrijven heeft in vergelijking met het aantal inwoners. Zeeland is ten opzichte van het aantal inwoners overduidelijk een bedrijvige provincie!



Figuur 13. Begroting OD's in 2020 t.o.v. het aantal inrichtingen in werkgebied (exclusief type A-inrichtingen)

Uit deze landelijke vergelijking blijkt dat het beschikbare budget per inrichting voor de RUD Zeeland behoort tot de laagste bijdragen.



*Bevindingen ten aanzien van de provincie Zeeland en de RUD Zeeland voor wat betreft robuuste uitvoering van de VTH-taken en adequate financiering*

- Gezien het aantal bedrijven beschikt de RUD Zeeland over relatief weinig personeel voor het uitvoeren van de VTH-taken.
- De huidige begroting voor de uitvoering van de VTH-taken is ruim lager dan het landelijke gemiddelde.
- Onze analyse is dat het huidige beschikbare budget van de RUD Zeeland waarschijnlijk ontoereikend is om te voldoen aan de voorwaarden van financiële robuustheid die thans landelijk in ontwikkeling is.
- Het percentage BTP van de totale begroting is relatief hoog. Voor een robuuste uitvoering helpt het om meer taken aan de RUD Zeeland over te dragen, te starten met de niet-verplicht overgedragen bedrijven.



## 4. Resultaten rondje langs de velden

In de periode eind april tot en met medio juni zijn er open gesprekken gevoerd op ambtelijk niveau met een vertegenwoordiging van de dertien Zeeuwse gemeenten, de provincie Zeeland, de Veiligheidsregio Zeeland en de RUD Zeeland. Tijdens dit rondje langs de velden is stilgestaan bij de huidige situatie en de wensen en kansen ten aanzien van de probleem- en risicoanalyse, het MJP en het ketentoezicht. Onderstaande 'rode draden' zijn getrokken op basis van de gesprekken. Deze rode draden zijn gebruikt om de opzet van het MJP verder vorm te geven (zie hoofdstuk 7). Een meer uitgebreide versie van uitspraken die zijn gedaan tijdens het rondje langs de velden, leest u in bijlage 2.

### Algemeen: project

- Er is steun voor het doel van het project en de gekozen aanpak. Breed erkend wordt dat het zorgen voor een gezond en veilig Zeeland een collectieve maatschappelijke verantwoordelijkheid is. Hierbij hoort gezamenlijkheid in de uitvoering van de milieutaken voorop te staan. Een doorontwikkeling, vanuit inhoudelijke thema's benaderd, wordt daarom gewaardeerd. Daarbij moet gezegd worden dat niet voor iedereen duidelijk is hoe de keuze voor deze drie thema's tot stand is gekomen.<sup>11</sup>
- Veel gemeenten benadrukken dat er, ongeacht de wijze waarop wordt doorontwikkeld, een efficiënte inzet van de RUD randvoorwaardelijk is.

### Zeeuwse probleem- en risicoanalyse en MJP

- Er is ambtelijke steun voor het (deels) afstappen van PxQ met 100% individuele werkplannen, naar een situatie waarbij onderscheid gaat worden gemaakt tussen budgetteren (vastgelegd in de jaarlijkse begroting) en programmeren (welke activiteiten worden door de RUD uitgevoerd).<sup>12</sup>
- Tijdens de gesprekken zijn verschillende varianten voor het onderscheid tussen budgetteren en programmeren verkend. Door de bank genomen wordt een situatie waarin 40% regionaal geprogrammeerd gaat worden en 60% via PxQ op basis van individuele programma's als wenselijk beschouwd voor de komende jaren.
- Voor het MJP-gedeelte volgt geen nacalculatie meer op de uitgevoerde werkzaamheden per gemeente.
- Ambtelijk is in verschillende gesprekken aangegeven dat het onderscheid tussen budgetteren en programmeren bestuurlijk nog weleens 'een uitdaging zou kunnen zijn'. Echter, het valt op dat tijdens gesprekken met het BOOR op 20 juni en met een vertegenwoordiging van Zeeuwse raads- en Statenleden op 29 juni steun is uitgesproken voor het deels afstand nemen van de PxQ-systematiek. Ook tijdens het bestuurlijke rondje langs de velden (figuur 3: proces op hoofdlijnen) is breder steun uitgesproken voor de doorontwikkeling die in dit rapport wordt beschreven. Ten slotte is het BOOR op 17 november 2022 er ook mee akkoord gegaan om het bestuur van de RUD te verzoeken zorg te dragen voor een financieringssysteem die past bij de opgave in dit MJP. Dit betekent de nodige flexibiliteit en robuustheid in de financiën zodat de uitvoering van het MJP soepel kan verlopen en de RUD voorzien is van adequate en stabiele financiering. Dit werken we verder uit in hoofdstuk 6.

### Ketentoezicht

- Er is brede steun voor het versterken van het ketentoezicht: men realiseert zich dat deze basistaak ingevuld moet gaan worden. Volgens betrokkenen zijn het opzetten van de juiste governance, de rolinvulling van de ketenpartners en het kiezen van de meest geschikte thema's de grootste uitdagingen.
- Er bestaan al wel voorbeelden van gebieds- en themagerichte aanpakken in de keten, bijvoorbeeld als het gaat om een bedrijventerreinaanpak. Dit zijn echter vaak ad-hoctrajecten die niet vanuit een programmatische of gestructureerde opzet worden geïnitieerd. Geadviseerd wordt om in elk geval het thema 'asbest' verder uit te werken.

<sup>11</sup> In paragraaf 1.2 (Doelstelling voorliggend onderzoek) is dit uitgebreid beschreven.

<sup>12</sup> In hoofdstuk 6 is dit verder uitgewerkt.



Hierop heeft de RUD Zeeland eerder al initiatieven ontplooid en ook maakt de RUD Zeeland deel uit van het Zuidelijk Ketencasusoverleg dat vier keer per jaar plaatsvindt. Omdat hier al een basis ligt, ook qua samenwerking tussen partijen, zou dit verder kunnen worden ontwikkeld.<sup>13</sup>

#### **Algemeen 'robuustheid' milieutaken**

- Op dit moment zijn er nog vier gemeenten die de niet-BTP bedrijfsgerichte taken in eigen uitvoering hebben. In het kader van het 'robuster maken' van de taakuitvoering is het een optie dat alle gemeenten deze taken bij de RUD beleggen. Het draagvlak hiervoor is wisselend.
- Gemeenten willen een uitbreiding van het takenpakket, bijvoorbeeld als het gaat om BRIKS-taken, overwegen op het moment dat de basismilieutaken 'op orde' zijn. Beperkt duidelijk is wat precies verstaan wordt onder 'op orde' zijn.
- Het werken met satellieten is in verschillende gesprekken geopperd als goed idee. Satellieten zijn experts, in dienst van de RUD, die lokaal bij gemeenten werkzaam zijn om zo lokale kennis en binding met Ruimtelijke Ontwikkeling/Bouw te behouden.
- Er is nog winst te behalen in praktische zaken zoals (telefonische) communicatie en responstijd van de RUD.

Gedeelde en onderliggende conclusie: de RUD moet blijven en doorgroeien van een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) naar een "echte" Omgevingsdienst (OD)!

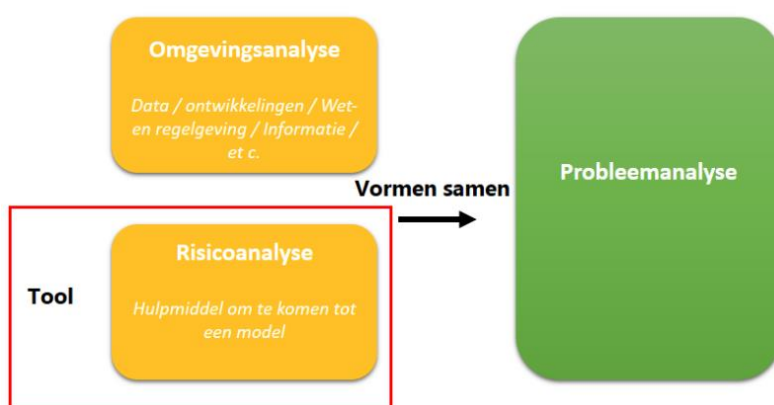
<sup>13</sup> Asbest als onderdeel van het MJP is uitgewerkt in paragraaf 7.6.

## 5. Risicoanalyse en probleemanalyse

De Gemeenschappelijke Regeling (GR) RUD Zeeland heeft de wettelijke plicht om een gezamenlijke probleemanalyse op te stellen. Aan deze is wettelijke eis is reeds in 2015 voldaan met het opstellen van de probleem- en risicoanalyse en het meerjarenprogramma. Dat heeft destijds geresulteerd in een opzet en werkwijze op basis van de eerdergenoemde PxQ-systematiek. Het eerdere onderzoek van TwynstraGudde toont aan dat er behoefte is aan een werkwijze waarin de milieudoelen centraal staan en er meer wordt samengewerkt. Voor dit onderzoek hebben we daarom de huidige probleem- en risicoanalyse geanalyseerd en een advies gegeven om te komen tot een andere aansturing waarbij PxQ deels wordt losgelaten.

### 5.1. Waar hebben we het over?

Naar onze ervaring bestaat er vaak verwarring over de begrippen omgevingsanalyse, risicoanalyse en probleemanalyse en de manier waarop deze zich tot elkaar verhouden. We hebben dat daarom figuur 14 weergegeven.



Figuur 14. Risicoanalyse en omgevingsanalyse vormen samen een probleemanalyse

Het doorontwikkelen van de probleemanalyse is in onze ogen een logische vervolgstap nadat deelnemers de wettelijke plicht om te komen tot een uniform regionaal VTH-beleidskader, hebben vervuld. De probleemanalyse vormt daarmee dus een belangrijk fundament voor het prioriteren in de programmering. Kortom: een vitaal onderdeel in de Big-8-cyclus.

De omgevingsanalyse is hoofdzakelijk een kwalitatieve beschrijving van relevante internationale, nationale, regionale en lokale ontwikkelingen en hun invloed op het VTH-werkterrein. Hieruit vloeit een eerste prioritering voort. De risicoanalyse is een instrument dat dieper en gedetailleerder inzoomt op milieurisico's en (vaak) via een kwantitatieve score komt tot een prioritering. Een risicoanalyse geeft dus een overzicht van bekende of potentiële risico's die een effect kunnen hebben op de kwaliteit van de leefomgeving.

Technisch geformuleerd is een risicoanalyse vaak een uitkomst van de kans op een dreiging maal het effect op de leefomgeving. Een dergelijke risicoanalyse kan zowel kwalitatief als kwantitatief worden opgesteld. Bij de kwalitatieve methode worden doorgaans op basis van ervaringen van medewerkers en andere bronnen de risico's geïdentificeerd, gewogen en beoordeeld. Echter, de gangbare methode in 'omgevingsdienstenland' is de kwantitatieve methode.

Deze heeft geleid tot 'Excel-modellen' en/of softwaretoepassingen (bijvoorbeeld DBC) die landelijk veel gebruikt worden en die met name op basis van branches de milieurisico's ramen. Hierna vindt u hiervan twee voorbeelden.

	Score	Risico	Afval	Afvalwater	Bodem	Energie	(Externe)veiligheid	Geluid	Geur	Licht	Lucht
Industrie; Afval(water)beheer	5,5	Hoog risico	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Chemische industrie; grootschalige opslag gevaarlijke stoffen, Bevi, Brzo	4,9	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Agrarisch sector; Veehouderij (IPPC)	4,7	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Chemische industrie; kleinschalige opslag gevaarlijke stoffen	4,2	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Agrarisch sector; Veehouderij (niet IPPC)	3,9	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Transport en distributiebedrijven	3,9	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Mengvoederindustrie	3,5	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Bijeenkomstfunctie; Horeca - cafés en discotheken (hard)	3,5	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Voedingsmiddelenindustrie	3,5	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Energie en waterbedrijven	3,5	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Rubber- en kunststofbedrijven	3,5	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Autodemontagebedrijven	3,4	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Natte en chemische wasserijen	3,2	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Winkelfunctie; Benzinstation met LPG	3,1	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico
Industrie; Bouwmateriaalproducenten	2,9	Hoog risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico	Gemiddeld risico

Figuur 15. Voorbeeld risicoanalyse gemeente Meierijstad

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
MILIEU008	GS Procesindustrie > Chemische industrie	6,6	5,6	36,8	I	19
MILIEU043	GS Voeding > Slachterijen	6,1	5,6	33,8	I	12
MILIEU031	GS Afvalbranche > Inzamelaar/gemeentewerf/opslag etc.	4,7	6,7	31,2	I	35
MILIEU032	GS Afvalbranche > Autodemontage	4,5	6,2	28,0	II	9
MILIEU005	GS Automotive > Tankstations	6,3	4,4	28,0	II	81
MILIEU004	GS Automotive > Herstellenrichtingen	4,5	6,2	27,7	II	570
MILIEU030	GS Afvalbranche > Metaalrecycling	4,2	6,7	27,7	II	10
MILIEU001	GS Akkerbouw > Glastuinbouw (vanaf 2500 m2)	4,8	5,8	27,6	II	135
MILIEU041	GS Dierhouderij > Intensief	3,9	7,1	27,4	II	95
MILIEU009	GS Procesindustrie > Kunststofindustrie	4,8	5,6	26,4	II	16
MILIEU048	GS Woon- en verblijfsgebouwen > Ziekenhuizen	5,6	4,7	25,9	II	5
MILIEU051	GS Procesindustrie > Grof keramisch (steenfabriek, betonfabriek, asfaltcentrale, etc.)	4,8	5,1	24,7	III	17
MILIEU013	GS Energiesector > Energieproductiebedrijven (biomassa, windmolens, wkk, etc.)	3,9	6,0	23,4	III	15
MILIEU010	GS Procesindustrie > Chemische wasserijen	4,5	5,1	23,0	III	15
MILIEU040	GS Scheepswerven > Reparatiewerven	4,7	4,9	22,7	III	15
MILIEU002	GS Akkerbouw > Bedekte teelt	4,2	5,3	22,1	III	40
MILIEU029	GS Horeca/sport/recreatie > Zwembaden	4,3	5,1	22,0	III	30
MILIEU045	GS Voeding > Vervaardigen voedingsmiddelen	4,6	4,7	21,4	III	47
MILIEU037	GS Op- en overslag > Distributiecentra	4,1	5,1	20,8	III	424
MILIEU042	GS Dierhouderij > Extensief	3,6	5,8	20,8	III	406
MILIEU017	GS Grafische activiteiten > Papier/karton industrie	4,2	4,9	20,5	III	5
MILIEU033	GS Metalektro > Metaalbewerking	3,9	5,1	20,1	III	94
MILIEU003	GS Akkerbouw > Tuinbouw/akkerbouw/fruitteelt/bomenteelt	4,0	4,7	18,7	IV	164
MILIEU028	GS Horeca/sport/recreatie > Sportaccommodaties (incl. kantines)	3,1	5,8	17,9	IV	316
MILIEU039	GS Scheepswerven > Jachthavens	3,5	5,1	17,8	IV	10
MILIEU024	GS Horeca/sport/recreatie > Cafés/disco's	2,1	7,8	16,1	IV	212
MILIEU021	GS Groothandel en detailhandel > Bouwmarkten	3,4	4,7	15,9	IV	58
MILIEU026	GS Horeca/sport/recreatie > Hotels	3,1	5,1	15,8	IV	47
MILIEU015	GS Grafische activiteiten > Drukkerijen	3,6	4,4	15,8	IV	21

Figuur 16. Voorbeeld risicoanalyse gezamenlijke deelnemers Omgevingsdienst Regio Arnhem

Inmiddels zien we een nieuwe generatie risicoanalyses ontstaan. Deze ontwikkeling wordt mede aangejaagd door de komst van de Omgevingswet. Moderne risicoanalyses dienen dan ook gestoeld te zijn op het gedachtegoed en de leidende principes van deze wet. Hiermee bedoelen wij bijvoorbeeld het principe dat prioritering niet primair gebaseerd moet zijn op (het voorkomen van) wetsovertredingen, maar op (het voorkomen van) ongewenste gedragingen die leiden tot negatieve effecten voor de maatschappij. Een ander, concreter voorbeeld is het gegeven dat risicoanalyses steeds meer toegroeien naar een integrale risicoafweging. Dus niet langer alleen 'scoren' op milieuroisico's/-effecten maar ook op thema's als (volks)gezondheid, veiligheid leefbaarheid en duurzaamheid. Onderstaand vindt u een voorbeeld waaruit blijkt dat de integraliteit van de risicobeoordeling toeneemt. Dit betekent dus dat de totstandkoming van de risicoscore een resultante is van een beoordeling op meerdere (integrale) thema's.

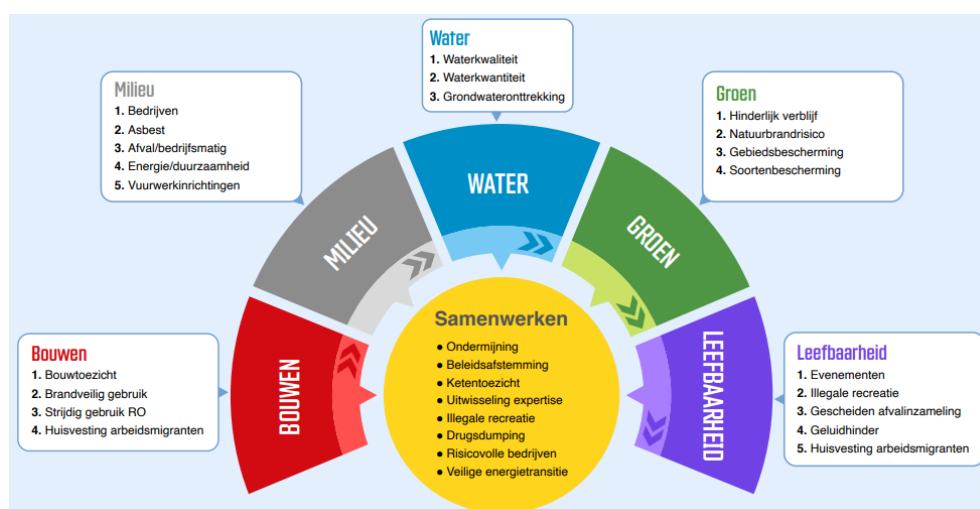
	<i>De mate waarin:</i>
fysieke veiligheid	<i>mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed.</i>
volksgezondheid	<i>mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen ziekten en/of dood.</i>
leefomgeving	<i>mensen hinder zouden kunnen ondervinden.</i>
natuur	<i>het milieu verontreinigd wordt.</i>
financiële gevolgen	<i>er sprake van financiële schade kan zijn.</i>
politieke gevoeligheid / imago	<i>er sprake van politiek-bestuurlijke afbreuk en/of publieke onrust kan zijn.</i>

Figuur 17. VTH-strategie 2023-2023 Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

Verder is hierbij uiteraard de verschuiving van inrichtingen naar *milieubelastende activiteiten (MBA's)* een relevante ontwikkeling.

## 5.2. De Zeeuwse situatie

Kijkend naar de in Zeeland hiervoor in het leven geroepen werkgroep Probleem- en Risicoanalyse, geldt dat dit een kwalitatief opgestelde analyse is waarin een *top 5* van risico's is opgenomen per taakveld, waarvan het taakveld *milieu* er uiteraard een van is.



Figuur 18. Probleem- en risicoanalyse werkgroep Zeeland



Ergo: de scope van de risicoanalyse is in deze dus breder dan sec de taken die gemandateerd zijn aan de RUD Zeeland. Dit maakt echter voor de ontwikkeling zoals beschreven in het begin van dit hoofdstuk, niets uit. Zo zijn er meerdere voorbeelden beschikbaar van risicoanalyses die eenzelfde soort scope qua takenpakket hanteren en dus inmiddels ook de risico's scoren op een breed palet aan indicatoren. Zie hierna een uitsnede uit de risicoanalyse als voorbeeld vanuit de gemeente Rheden.

### Risicoanalyse

#### Publiek Domein/Veiligheid

#### Prioriteitsopbouw

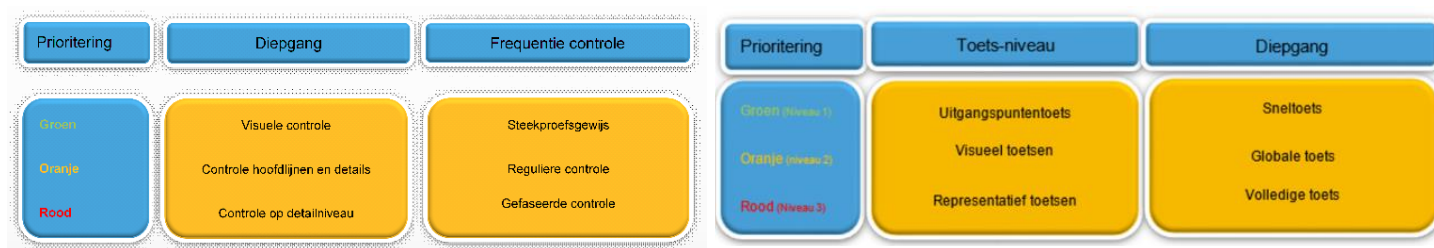
Punten	Opmaak	Effecten totaal	Naleving	Puntentotaal
5	ZEER GROOT RISICO	5		
4	GROOT RISICO	4		
3	BEPERKT RISICO	3		
2	KLEIN RISICO	2		
1	ZEER KLEIN RISICO	1		

#### Activiteit

Code	Beschrijving	Veiligheid	Duurzaamheid	Ruimtelijke kwaliteit/ Erfgoed	Natuur/ Bio diversiteit	Gezondheid
PDV1	Handelsreclame beschermd stad- of dorpsgezicht					
PDV2	Illegaal storten afval					
PDV3	Ill. Stort drugsafval					
PDV4	Aanbieden afval containers					
PDV5	Verwijderen fietsen					
PDV6	Parkeere excessen, defecte voertuigen, caravans					
PDV7	Overlast houtrook					
PDV8	Standplaatsen					
PDV9	Fout parkeren					
PDV10	Betaald parkeren					
PDV11	Objectvergunningen					
PDV12	Voorwerpen op, aan boven de weg					
PDV13	Evenement A					
PDV14	Evenement B					
PDV15	Evenement C					
PDV16	Aanlijnen honden/ Opruimen hondenpoep					
PDV17	Exploitatievergunning					
PDV18	Schenken alcohol < 18 jr					
PDV19	Speelautomaten WodK					
PDV20	DHW/ Stuitingstijden					
PDV21	DHW/Alcoholwet bedrijfswisselingen					
PDV22	DHW aanwezigheid bedrijfsleider					

Figuur 19. Risicoanalyse gemeente Rheden

Terug naar de Zeeuwse werkelijkheid. De regionale prioritering wordt direct vertaald in de individuele jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Dit heeft echter het nadeel dat er weinig ruimte is om programmatisch vanuit een concreet milieuprobleem integraal te werken. Alle activiteiten worden immers vertaald naar aantallen controles, vergunningen, etc. Dat beperkt de mogelijkheden van de RUD Zeeland om efficiënt en effectief te werken vanuit de regionale opgaven.



Figuur 20. Aansluiting risicoanalyse op uitvoeringsprogramma

Zoals eerder geformuleerd, biedt de analyse van de werkgroep voldoende aanknopingspunten om te experimenteren met gedeeltelijk meerjarig programmeren. Het is echter aan te bevelen om in de toekomst het instrument risicoanalyse door te ontwikkelen, bijvoorbeeld door een (kwantitatiever en) meer gestructureerde aanpak waarbij, nadrukkelijker dan nu het geval is, gebruik wordt gemaakt van ervaringen, branche-/milieubelastende activiteiten, (data) en kennis uit de uitvoering (bijvoorbeeld branchespecifiek naleefgedrag). Overigens geldt dat hier voldoende *goede voorbeelden* voor beschikbaar zijn binnen het stelsel van omgevingsdiensten. Zo zou contact gezocht kunnen worden met de OD IJmond en/of de OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). Daarnaast geldt dat in pijler 5 van het IBP ook gewerkt wordt aan het uitwerken van een uniforme risicoanalyse. Dit format krijgt naar verwachting een verplichtend karakter.

Een nadere uiteenzetting hierover, inclusief een beschrijving van de huidige Zeeuwse situatie, vindt u in hoofdstuk 6, Budgetteren en programmeren.



## 6. Budgetteren en programmeren

Zoals beschreven in hoofdstuk 5, heeft Zeeland de ambitie om de regionale risicoanalyse een centralere rol te geven in de programmering en aansturing van de RUD Zeeland. Veel verschillende omgevingsdiensten zetten hier op dit moment stappen in. Het is een ambitie die, indien gerealiseerd, van grote betekenis is in het zogenaamd 'sluiten' van de Big-8-cyclus. Alvorens uiteen te zetten hoe we deze ambitie vorm en inhoud willen geven (paragraaf 6.2), beschrijven we de huidige wijze van budgetteren en programmeren (paragraaf 6.1).

### 6.1. Huidige wijze van budgetteren en programmeren

Op dit moment zijn budgettering en programmering een op een aan elkaar gekoppeld. Dat betekent dat elke individuele deelnemer in samenspraak met de RUD tot een werkplan komt voor het jaar erna op basis van de PxQ-systematiek. Afrekening vindt vervolgens plaats op basis van werkelijk bestede uren/geleverde aantallen producten. Er vindt in die zin op jaarlijkse basis nacalculatie plaats per individuele deelnemer.

De RUD stuurt hiermee dus logischerwijs dominant op het behalen van de prestatieafspraken, in termen van aantallen producten en productieve uren, zoals vastgelegd in het werkplan met de individuele deelnemer. Het behalen van de beloofde aantallen producten (zoals administratieve controles) per deelnemer vormen veeleer het 'hogere' doel waarop wordt gestuurd. De huidige PxQ-aansturing biedt weinig ruimte voor "tegenvallers" zoals complexe handhavingzaken of de aanpak van calamiteiten. Voor elk geval moet de RUD Zeeland een apart voorstel aan de betreffende deelnemer sturen om een bepaalde complexe zaak aan te pakken. Er is geen budget beschikbaar voor deze zaken. Het probleem is echter dat deze "aandachtsdossiers" moeilijk zijn te voorspellen en in beginsel bij elke deelnemer kunnen gebeuren.

Deze werkwijze is daarnaast sterk inrichtingen-gedreven. Immers, bij het opstellen van het werkplan wordt nagenoeg het volledig beschikbare budget gealloceerd aan PDC-producten. Echt meerjarig branchegericht toezicht en regionale meerjarige projecten om bijvoorbeeld in te zetten op thema's als energiebesparing en circulaire economie, komen hierdoor niet van de grond. Dit constateerde eerder ook de commissie Van Aartsen.

Bovenstaande werkwijze is een aantal jaren geleden bij een groot deel van de Nederlandse omgevingsdiensten geïmplementeerd en heeft ook zijn waarde bewezen. Omgevingsdiensten gingen hiermee van lumpsum financiering op basis van fte's (inclusief veel kruisfinanciering) naar een meer oorzakelijke manier van financieren die ook een level playing field creëert. Echter, veel omgevingsdiensten stappen hier nu van af omdat deze systematiek te dominant stuurt op aantallen, uren en het behalen van individuele werkplannen. Deze omgevingsdiensten willen naar een vorm toe waarin het aanpakken van milieurisico's weer het 'hoogste doel' wordt in plaats van het exact waarmaken van alle individuele werkplannen. Ook landelijk staat deze ontwikkeling binnen het IBP hoog op de agenda (pijler 1, robuuste financiering). Dit sluit tevens aan bij de gedachte om meer te gaan sturen op outcome oftewel het beoogde maatschappelijke effect. In opdracht van het IPO is in 2022 een verkennend onderzoek uitgevoerd met als doel meer outcomegericht te gaan sturen en te rapporteren op de provinciale taken. Dit rapport wordt binnen het IBP geïmplementeerd binnen pijler 5; deze benadering wordt tevens met de VNG afgestemd.

In figuur 21 is deze huidige wijze van budgetteren en programmeren gevisualiseerd.



## Assortiment



Producten- en dienstencatalogus (PDC) RUD Zeeland

## Programmering



**Primaat v.d. programmering Milieu:**

→ Jaarlijks individueel werkplan (WP) per deelnemer

## Financiering



**Budgetteren en programmeren volledig gekoppeld:**

- Gedetailleerd, oorzakelijk en sterke focus op uren en #
- Uurtje-factuurkje, hoge registratie- en rapportagedruk
- Jaarlijkse nacalculatie o.b.v. werkelijk bestede uren

Figuur 21. Huidige wijze van budgetteren en programmeren in Zeeland

## 6.2. Het (gedeeltelijk) ontkoppelen van budgetteren en programmeren

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4, hebben we in Zeeland steun gevonden om van de huidige werkwijze de stap te zetten naar gedeeltelijk regionaal en meerjarig programmeren. Tevens wordt dan de budgettering aangepast door deze (gedeeltelijk) te ontkoppelen van het programmeren en de productie. Een stap die, zoals gezegd in paragraaf 6.1, door vele omgevingsdiensten op dit moment wordt verkend en die in lijn is met de trends en ontwikkelingen binnen het IBP. Deze nieuwe werkwijze kent de volgende karakteristieken:

1. Het basisidee is het in toenemende mate loskoppelen van budgetteren en programmeren.
2. Werk toe naar een (gedeeltelijke) financiering van de omgevingsdienst op basis van een eerlijke verdeelsleutel (bijvoorbeeld inrichtingenbestand/MBA-bestand) zonder nacalculatie, op jaarlijkse basis en geënt op werkelijk geleverde productie.
3. Dit geeft ruimte in de uitvoering om werkelijk te gaan sturen op het behalen van een maximaal milieueffect, bijvoorbeeld door (gedeeltelijke) regionaal meerjarig te gaan programmeren op basis van de belangrijkste inrichtingengebonden en niet-inrichtingengebonden milieurisico's.
4. Het accent in de aansturing van de omgevingsdienst door een deelnemer verschuift dan ook van productiebeloften uit het individuele werkprogramma in termen van aantallen en uren naar (regionale) beleidsmatige doelen en milieurisico's.
5. Dit betekent ook dat de regionale probleemanalyse, bestaande uit een omgevings- en risicoanalyse, aan betekenis wint en een belangrijk fundament vormt voor de programmering.
6. De bestuurders kunnen gaan sturen op beoogde maatschappelijke effecten voor een beter leefmilieu.

Visueel gezien ziet deze werkwijze er als volgt uit.



### Assortiment



Producten- en dienstencatalogus (PDC) RUD Zeeland

### Programmering

Meerjarig regionaal  
WP o.b.v.  
milieurisico's



Primaat v.d. programmering Milieu:

→ Meerjarig regionaal werkplan o.b.v. milieurisico's

### Financiering



**Budgetteren en programmeren deels ontkoppeld:**

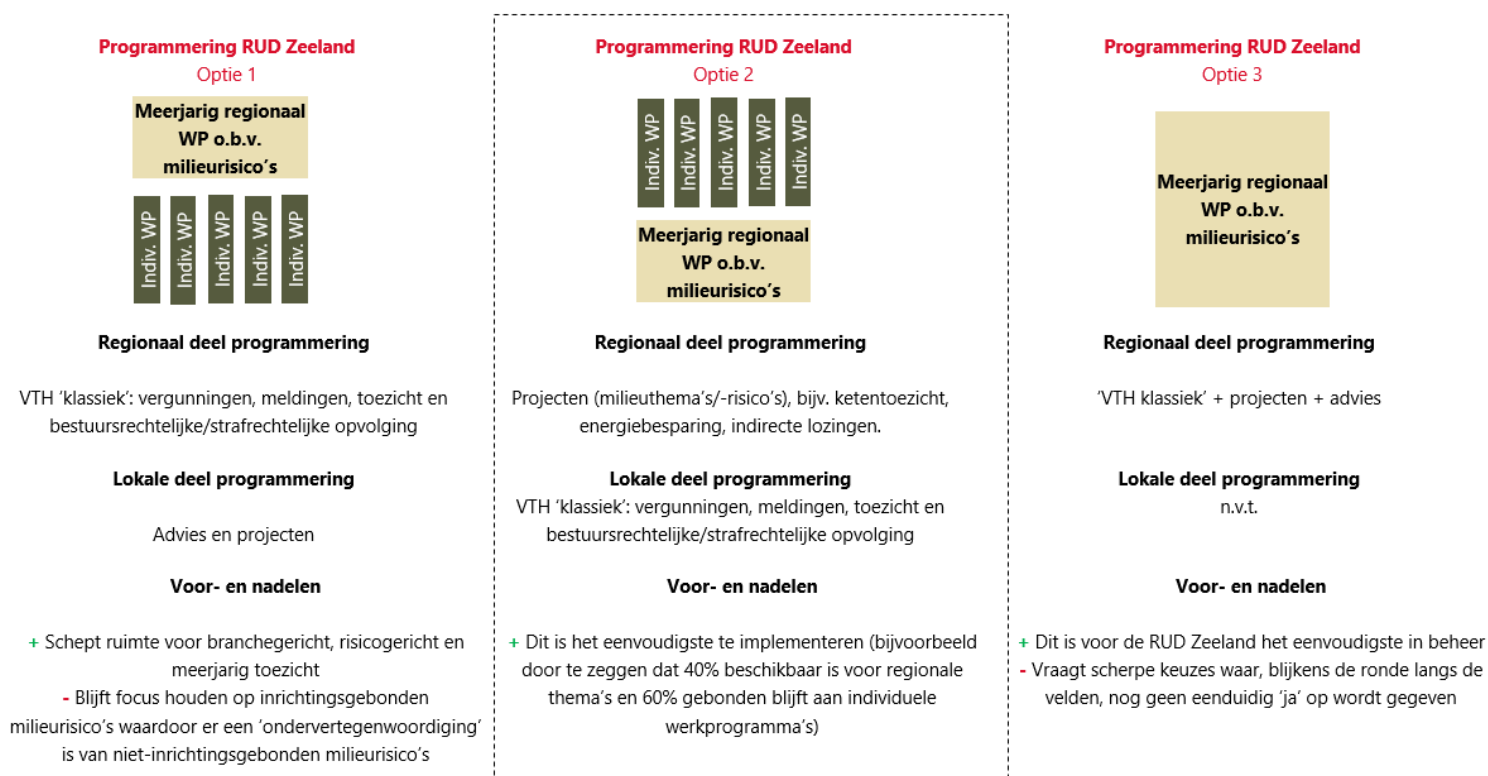
- Objectieve verdeelsleutel (bijv. inrichting-/ MBA-bestand definieert jaarlijkse bijdrage deelnemer)
- Geen nacalculatie meerjarig deel o.b.v. geleverde productie
- Periodieke (bijv. 3-jaarlijks) herijking van de vaste bijdrage

Figuur 22. Voorgestelde werkwijze met deels ontkoppelen budgetteren en programmeren

## 6.3. Financieringssysteem meerjarig regionaal programmeren in Zeeland

In deze paragraaf maken we de voorgestelde nieuwe werkwijze, zoals beschreven in paragraaf 6.2, concreet voor Zeeland. Daarbij komt de vraag aan de orde welke werkzaamheden meerjaarlijks geprogrammeerd gaan worden en wat deel uitmaakt van individuele werkprogramma's. Op hoofdlijnen doen zich binnen het stelsel van omgevingsdiensten drie "smaken" voor (zie figuur 23):

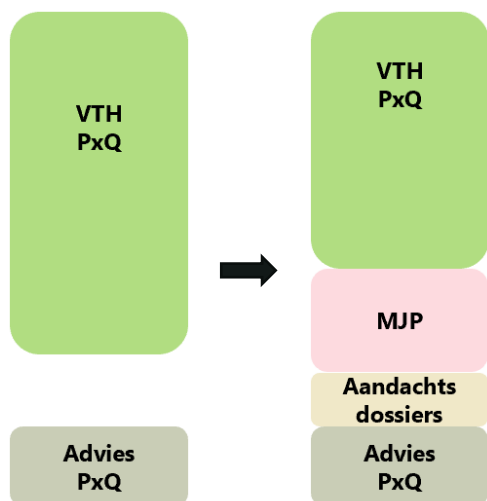
- *Optie 1:* de klassieke (wettelijke) VTH-(basis)taken maken deel uit van het onderdeel meerjarig programmeren. Dit betekent dat er een jaarlijkse 'inrichtingsprijs'<sup>14</sup> bestaat voor een type inrichting (bijvoorbeeld een type B of type C-inrichting). Deelnemers betalen een bepaald bedrag voor een type inrichting en krijgen daar alle producten voor, ongeacht de werkelijke inzet in dat jaar. Het inrichtingenbestand van de deelnemer bepaalt dan de totale jaarlijkse bijdrage per deelnemer. Vervolgens vormen de bijdragen van alle deelnemers samen het budget voor VTH-taken voor de RUD.
- *Optie 2:* het 'klassieke' VTH-deel maakt, in tegenstelling tot optie 1, deel uit van de individuele jaarlijkse werkprogramma's per deelnemer. De milieuthema's die uit de risicoanalyse naar voren komen maken deel uit van het meerjarige regionale deel in de vorm van een meer projectmatige of programmatische aanpak. De probleem- en risicoanalyse wordt dus vertaald naar een totale opgave voor de omgevingsdienst; de overige VTH-taken zijn vertaald in de "traditionele" werkplannen per deelnemer.
- *Optie 3:* het meest vergaande model waarin alle taken op basis van een probleem- en risicoanalyse zijn vertaald naar de omgevingsdienst. Er bestaan geen (of zeer beperkt) individuele werkplannen per deelnemer meer.



Figuur 23. Opties programmering RUD Zeeland

<sup>14</sup> De RUD Zuid-Limburg werkt bijvoorbeeld op deze manier.

Kijkend naar de Zeeuwse situatie en de samenwerking tussen de RUD en haar deelnemers, lijkt *optie 2* het meest voor de hand te liggen. Hiervoor is, zoals eerder aangegeven, ook steun uitgesproken in het rondje langs de velden. Dit betekent dat je in het regionale MJP (zonder nacalculatie) uitvoering geeft aan een aantal meerjarige thema's die voortkomen uit de regionale probleem- en risicoanalyse. Dit betekent ook dat de huidige PxQ-systematiek voor dat gedeelte wordt vervangen door een financiering van de programma's. Schematisch is dat weergegeven in figuur 24.



Figuur 24. Voorgestelde aanpassing financieringssysteem

Figuur 24 gaat uit van de volgende uitgangspunten:

- Een deel van de PxQ-methodiek wordt vervangen door een programma (MJP). Het aandeel PxQ wordt daarmee lager.
- Er is een post opgenomen voor de zogenoemde aandachtsdossiers omdat die op dit moment niet bestaat en wel nodig is voor het effectief en robuust kunnen opereren van de RUD.
- Het deel vergunningen blijft afhankelijk van de vraag. Dat betekent dat, als 'meer aandacht voor de programmatische aanpak' het uitgangspunt is, er voornamelijk budgettaire ruimte gevonden kan worden in de controle-frequentie.
- Het aandeel advies blijft afhankelijk van de vraag van de deelnemer aan de RUD en blijft hetzelfde.

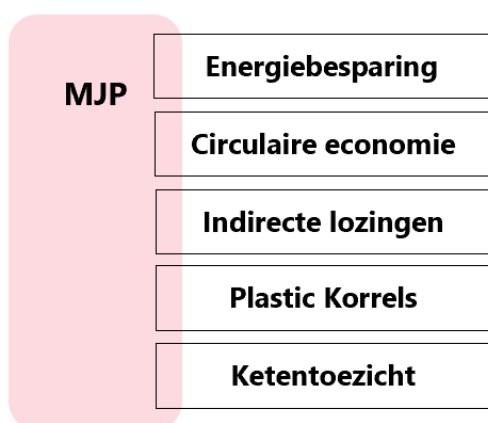
## 6.4. Keuze voor MJP

Om te komen tot een uitvoeringsprogramma zijn de volgende stappen doorlopen:

- Als basis is de probleem- en risicoanalyse gebruikt vanuit de werkgroep Probleem- en Risicoanalyse van het Regieteam.
- Die analyse is aangevuld met enkele landelijke opgaven, zoals circulaire economie. Daarbij is ook gekeken naar de kansen voor samenwerking tussen de diverse instanties.
- Het voorstel voor de deelprogramma's is vervolgens in ambtelijke en bestuurlijke overleggen voorgelegd. Men is in grote lijnen akkoord gegaan met de keuze, bevestigd in het BOOR.

Het is van belang te vermelden dat de keuze voor het huidige programma niet eeuwig geldt. Op basis van de resultaten kunnen de programma's ten einde komen, bij voorkeur als een concreet vraagstuk is opgelost. Dan kunnen er opnieuw nieuwe keuzes worden gemaakt. Ook het gekozen aantal deelprogramma's kan vanzelfsprekend meer of minder worden, al naar gelang de bestuurlijke behoefte om bepaalde problemen aan te pakken. Kortom, de inhoud van het programma's is een dynamisch geheel en zorgt ervoor dat de Big-8-cyclus daadwerkelijk gaat functioneren.

Concreet stellen we voor de volgende milieuthema's in het Zeeuwse regionale en meerjarige deel van het uitvoeringsprogramma (per 2024) op te nemen.



Figuur 25. Milieuthema's MJP

Logischerwijs betekent dit dat de jaarlijks benodigde middelen (in termen van productieve uren/budget) inzichtelijk gemaakt moeten worden om het regionale deel van het uitvoeringsprogramma te realiseren. Hierbij wordt meegenomen dat bijvoorbeeld een meerjarig project rondom energiebesparing zich bij uitstek leent om hier de SPUK-gelden aan toe te kennen. Dit betekent tegelijkertijd dat inzichtelijk wordt in hoeverre het totale budget/formatie van de RUD Zeeland zou moeten uitbreiden en/of bepaalde taken niet langer worden uitgevoerd.

## 6.5. Uitwerking onderdelen meerjarenprogramma Zeeland

Het meerjarenprogramma bestaat in grote lijnen uit de volgende onderdelen:

- A. Uitwerken programmaonderdelen.
- B. Consequenties voor governance van de RUD Zeeland.

### A. *Uitwerking programma onderdelen*

De bovenstaande aanpak heeft geresulteerd in een nadere uitwerking van het programma en de vijf programmaonderdelen op basis van een vast format, bestaande uit de volgende onderdelen:

1. Beschrijven nulsituatie: wat is er aan de hand?
2. Doelstellingen: welk resultaat wordt beoogd? Zo concreet mogelijk beschrijven in termen van emissies, bespaarde energie, waterkwaliteit etc.
3. Samenwerkingspartners: welke andere partijen zijn nodig om het deelprogramma uit voeren en zijn deze ook betrokken?
4. Bedrijven/doelgroep: voor welke branches heeft het deelprogramma direct of indirect gevolgen?
5. Burgers: op welke wijze zijn burgers bij het programma betrokken?



6. Bepalen instrumentarium: welk instrumentarium wordt ingezet voor het bereiken van de doelen? Daarbij wordt nadrukkelijk gebruikgemaakt van de "outcome" strategie domeinen 2<sup>15</sup> en 3<sup>16</sup>.
7. Meten en monitoren: op welke wijze gaat gemeten worden of de resultaten worden geboekt?
8. Rapportage: hoe ziet de rapportage eruit en aan wie wordt gerapporteerd?
9. Eventuele extra opleiding: welke extra opleidingen zijn er eventueel nodig voor de uitvoering van het deelprogramma ter borging van de kwaliteit?
10. Duur programma: inschatting van de duur van het deelprogramma en wanneer de eerste resultaten zichtbaar zijn.
11. Risico's/afhankelijkheden: paragraaf met inschatting van de risico's en afhankelijkheden.
12. Kosten uitvoeren programma: inschatting van de kosten voor de uitvoering van het programma per deelnemer in fte's en eventuele materiële kosten voor bijvoorbeeld monsternamen of communicatie.

De deelprogramma's zijn indicatief uitgewerkt (zie bijlage 3) en worden door het AB van de RUD nader uitgewerkt in het vervolg.

#### *B. Consequenties voor governance van de RUD Zeeland*

De uitvoering van de punten uit dit onderzoek om te komen tot een robuuste omgevingsdienst, heeft (financiële) gevolgen voor de governance van de RUD Zeeland op de volgende onderdelen:

1. De uitvoering van de deelprogramma's, waarvoor een indicatieve opzet is opgenomen in bijlage 3.
2. Aandachtsdossiers (zie figuur 24): de bijdrage van de afzonderlijke deelnemers wordt vierjaarlijks herberekend;
3. Het "meegroeien" van het management met de organisatie.
4. Het opnemen van budget voor het trainen en opleiden van nieuwe medewerkers, innovatie en databeheer.

Het deels loslaten van de PxQ-methodiek kan naar onze inschatting een budgetvoordeel opleveren op basis van de volgende keuzes of combinatie:

- Aanpassen inspectiefrequentie voor de B-categoriebedrijven van eenmaal per vijf jaar naar eenmaal per tien jaar of hoger.
- Aanpassen categorie C van eenmaal per jaar naar eenmaal per twee jaar.
- "Belonen goed gedrag" door bedrijven die over het algemeen goed presteren, minder vaak te inspecteren.<sup>17</sup>

Daarbij is de robuustheid van de RUD Zeeland, uiteraard na implementatie, een feit en kan er verder programmatisch gewerkt worden richting een schone en veilige leefomgeving.

<sup>15</sup> De domein 2-benadering betekent 'het benutten van de reikwijdte van de wetgeving met als doel een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.' Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld de omgevingsdienst opdragen 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.

<sup>16</sup> De domein 3-benadering betekent 'de inzet van expertise voor bovenwettelijke taken met als doel een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.' In dit domein past bijvoorbeeld communicatie met bedrijven, branches en bewoners over hinder en incidenten of advisering om over te stappen op andere energiebronnen. Omgevingsdiensten kan bijvoorbeeld worden gevraagd een subsidieregeling uit te voeren of te adviseren over ruimtelijke plannen.

<sup>17</sup> Belangrijk te vermelden is dat ook in de programma's bedrijven worden bezocht. De wetgever schrijft geen minimum aantal inspecties voor; wel wordt het bevoegd gezag geacht toezicht te houden en daarvoor beleid op te stellen.

## 7. Beschouwing, conclusies en aanbevelingen

### 7.1. Beschouwing

In het rapport *Doorontwikkeling milieutaakveld* van TwynstraGudde (2021) staat de volgende conclusie.

*“De ontwikkeling van de omgevingsdiensten vraagt om meer gezamenlijkheid, meer robuustheid, kwaliteitsverbetering en het werkelijk realiseren van een level playing field. Ook doorontwikkeling van het handavingsprofiel, en specifiek de strafrechtspoot, verbetering van kennisuitwisseling en versterking van de onafhankelijkheid van de diensten zijn van belang.”*

Deze conclusie heeft een vervolg gekregen in dit onderzoek, waarin tevens de adviezen van de commissie Van Aartsen (zoals weergegeven in het IBP-VTH) zijn meegenomen. Kern van het advies is een opzet voor een MJP dat door de RUD Zeeland verder wordt uitgewerkt.

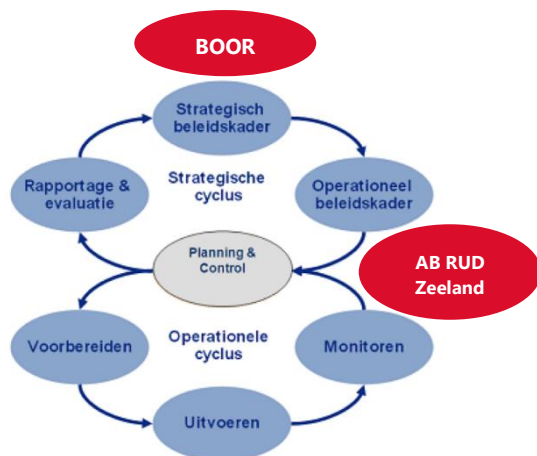
Het MJP dat hiervoor beschreven is, kent de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden:

1. Regionaal beleid direct vertaald in regionale uitvoering via Big-8.
2. Effect voor een beter milieu staat centraal.
3. Intensievere samenwerking tussen partijen.
4. Andere financieringssysteem voor de RUD: eerste stap naar een robuuste RUD.
5. Voldoen aan wettelijke eisen, basistaken wettelijke taken.

#### 7.1.1. Regionaal beleid direct vertaald in regionale uitvoering via Big-8

Het Besluit Omgevingsrecht verplicht tot onder andere het formuleren van regionaal beleid, een regionale probleem- en risicoanalyse en een regionaal uitvoeringsprogramma. Kortom, de wetgever hecht veel belang aan een regionale aanpak om de eenvoudige reden dat veel milieuproblemen niet stoppen bij de gemeentegrens. Door een regionale aanpak kan meer worden bereikt en kan beter worden samengewerkt met andere instanties om milieuproblemen en milieucriminaliteit effectiever en sneller aan te pakken.

Voor het bepalen van een goede regionale aanpak is, zoals toegelicht in paragraaf 3.2, de Big-8-cyclus gebruikt.



Figuur 26. Big-8-cyclus



Big-8 brengt de cyclus om tot beleidskeuzes te komen (bovenste cirkel) in direct contact met de uitvoeringscyclus (onderste cirkel). Door het organiseren van de samenhang tussen beleid en uitvoering kan veel beter gestuurd worden op de échte milieuproblemen of urgente maatschappelijke vraagstukken.

In de Zeeuwse situatie heeft het BOOR een centrale rol in de bovenste cirkel (gezamenlijk bepalen van beleid en prioriteiten), waarbij het bestuur van de RUD een centrale rol heeft in de onderste cirkel (hoe kunnen we de beleidskeuzes het beste uitvoeren). Dat betekent dat deelnemers van de RUD direct invloed hebben op zowel beleidsmatige keuzes (via BOOR) als de uitvoering via het AB/DB. De RUD moet de ruimte te krijgen om zelf aan te geven wat de beste aanpak is om de beleidsdoelen te bereiken, vanzelfsprekend in goede samenspraak met het bestuur.

Hiermee voldoet Zeeland aan de eerdergenoemde wettelijke eisen met betrekking tot *regionale* planvorming die in het Bor zijn vastgelegd.

Het BOOR heeft op 17 november besloten het bestuur van de RUD Zeeland te verzoeken de beleidskeuzes en prioriteiten die in het MJP zijn opgenomen, nader uit te werken en tot uitvoering te brengen.

### 7.1.2. Intensievere samenwerking tussen partijen

De uitvoering van de gekozen prioriteiten die zijn vertaald in het vast te stellen MJP vragen om samenwerking door de diverse instanties. Dat klinkt logisch maar dat komt in de praktijk niet zo makkelijk tot stand omdat elke instantie eigen prioriteiten heeft. Dit staat onder andere een effectieve aanpak van milieucriminaliteit, en de daarmee veelal samenhangende ondermijning, in de weg. Dit MJP beoogt dat partijen zich committeren aan een gezamenlijke aanpak, het delen van kennis, data en samen aan het werk. In de uitwerking van de programmaonderdelen wordt de gevraagde inzet van partijen die niet deelnemen aan de RUD heel concreet uitgewerkt.

De aanwezige bestuurlijke vertegenwoordigers in het BOOR op 17 november 2022 die geen eigenaar zijn van de RUD Zeeland (zoals OM, ILT, p, RWS en waterschap<sup>18</sup>), hebben hun commitment uitgesproken om deze beleidskeuzes te vertalen in de eigen organisaties, zodat een gezamenlijke uitvoering effectief geborgd kan worden.

### 7.1.3. Andere financieringssystematiek voor RUD: eerste stap naar robuuste RUD

Een adequate financiering van de RUD is een taak van de deelnemers van de RUD.<sup>19</sup> Het is zowel voor het bestuur van de RUD als voor het BOOR belangrijk dat de RUD robuust is (en derhalve voldoet aan de landelijke voorwaarden van het IBP-VTH). Hierbij wordt een financieringssystematiek toegepast waarin de beleidsdoelen zijn voorzien van voldoende middelen om een adequate uitvoering te realiseren.

Dit betekent dat er niet meer per uitgevoerde taak wordt afgerekend, maar dat er meer gekeken wordt naar het bereikte milieueffect. De RUD zet ook meer middelen in voor het doelbereik dan uitsluitend VTH. Ergo: het voorstel is om de nacalculatie voor de geleverde VTH-producten binnen het MJP af te schaffen; het kost veel administratieve tijd en leidt tot grote financiële onzekerheid bij zowel de RUD-deelnemers als de RUD zelf. Tevens wordt voorgesteld een bepaald budget voor "aandachtsdossiers" te maken; elke deelnemer kan daar onverwacht mee te maken krijgen. Dat budget is van toepassing op alle VTH-taken van de deelnemers aan de RUD. De RUD kan dat aandachtsdossier direct oppakken zonder dat er financiële toestemming van de betreffende deelnemers nodig is.

<sup>18</sup> Waterschap Scheldestromen heeft aangekondigd haar deelname aan de RUD Zeeland te beëindigen, maar blijft uiteraard partner in zowel de samenwerking als de uitvoering.

<sup>19</sup> Uiteraard ligt er ook een belangrijke taak in de financiering voor de stelselverantwoordelijke. Hier wordt aan gewerkt binnen het IBP-VTH, pijler 1 (paragraaf 3.2).





De RUD kan hiermee zelf meer afwegingen maken in het kader van doelrealisatie. Bovendien is de RUD zo verzekerd van structureel budget hiervoor en kan ze daarvoor de structureel benodigde capaciteit aannemen. De bijdrage per deelnemer kan vierjaarlijks worden bijgesteld op basis van het gemiddelde “gebruik” van het budget voor aandachtsdossiers.

Het totale bedrijvenpakket kan worden gebruikt om de bijdrage van de afzonderlijke deelnemers te bepalen. Voor sommige branches zal de controlefrequentie (eenmaal per jaar etc.) worden losgelaten. Er zijn immers branches waarvoor de milieurisico's klein zijn.

Deze ‘nieuwe financieringssysteem’ is eerder gevisualiseerd in figuur 24.

Het BOOR is op 17 november 2022 akkoord gegaan om het bestuur van de RUD te verzoeken een voorstel te maken voor een financieringssysteem die past bij de opgave in dit MJP. Dit zorgt voor de nodige flexibiliteit en robuustheid in de financiën zodat de uitvoering van het MJP soepel kan verlopen en de RUD voorzien is van adequate en stabiele financiering.

#### **7.1.4. Voldoen aan wettelijke eisen, basistaken wettelijke taken**

Het uitgangspunt om meer programmatisch te werken sluit aan bij de wettelijke eisen van regionale programmering. De activiteiten binnen de programma's kunnen breder zijn dan alleen de “klassieke VTH-taken” en dat is juist de bedoeling. Het gaat immers om het milieueffect. Daarmee blijven de deelnemers van de RUD voldoen aan de uitvoering van de wettelijke basistaken.

Voor wat betreft het landelijke Interbestuurlijke Programma voor verbetering van het VTH-stelsel (IBP-VTH): de resultaten van het IBP zijn nog niet bekend maar de grove contouren zijn helder. Het is belangrijk dat de precieze invulling van het MJP, en de rol van de RUD daarin, afgestemd blijft met de ontwikkelingen binnen het IBP. Voor zover nu is te overzien, past de hier geschetste aanpak voor de RUD binnen het IBP-VTH.

## **7.2. Conclusies**

1. Met de geschetste aanpak geven de partijen binnen de provincie Zeeland invulling aan het eerdere, door het BOOR bekrachtigde rapport *Doorontwikkeling milieutaken*.
2. Het voorgestelde MJP is het Zeeuwse antwoord op de Adviescommissie VTH en het daarop ingestelde IBP-VTH.
3. Met de voorgestelde aanpak wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen die zijn vastgelegd in het Bor/Mor.
4. In de uitvoering van het MJP staat het bereiken van een maximaal milieu-effect centraal. Dit kan mede door de inzet van andere instrumenten dan vergunningen, toezicht en handhaving worden bereikt.
5. Er zijn investeringen nodig om te voldoen aan de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH; dit heeft betrekking op zowel de samenwerking tussen partijen als de robuustheid van de RUD Zeeland.



### 7.3. Aanbevelingen

1. Investeer zowel in de ontwikkelkracht van de RUD Zeeland (bijvoorbeeld voor data-analyse, projectleiders en opleiding) als in de component 'managerial' (bijvoorbeeld voldoende ruimte om nieuwe medewerkers in te werken) om een impuls te geven aan de robuustheid van de RUD.
2. Start met de uitvoering van het MJP en evalueer deze jaarlijks. Stel waar nodig bij en vervang periodiek. Zo staan de milieu-inhoudelijke risico's en thema's centraler in de uitvoering.
3. Behoud PxQ als verdeelsleutel voor de individuele werkprogramma's maar pas voor het MJP de nieuw voorgestelde financieringssystematiek toe. Op deze manier vervalt de jaarlijkse nacalculatie op basis van werkelijk bestede uren gedeeltelijk.
4. Het is aan te bevelen een vooraf vastgesteld budget op te nemen voor de zogenaamde 'aandachtsdossiers'.
5. Analyseer eens per vier jaar op basis van realisatiegegevens de bijdrage per deelnemer en stel waar nodig naar boven of beneden bij. Zo wordt voorkomen dat deelnemers niet 'voor elkaar' of te veel gaan betalen.
6. Draag als RUD-deelnemers alle taken rondom bedrijven met milieubelastende activiteiten over aan de RUD. Dat zorgt voor transparantie bij zowel bedrijven als burgers en verstevigt de robuustheid van de RUD.
7. Blijf het instrument probleem- en risicoanalyse gebruiken met een meer gestructureerde aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van ervaringen, branches/milieubelastende activiteiten, data en kennis uit de uitvoering (bijvoorbeeld branchespecifiek naleefgedrag). Het IBP-VTH komt op relatief korte termijn met een model dat kan worden gebruikt door de omgevingsdiensten.



## Bijlage 1. Besluit Omgevingsrecht art. 7.2 t/m art. 7.7

### *Artikel 7.2 Handhavingsbeleid*

1. De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn en belast zijn met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van het bepaalde bij de wet en bij of krachtens de betrokken wetten en met het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders, stellen ieder voor zich voor de taken, niet zijnde de taken, bedoeld in het tweede lid, het uitvoerings- en handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Voordat een document wordt vastgesteld wordt, indien nodig, onderling afgestemd. Het handhavingsbeleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
2. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid, die deelnemen in een omgevingsdienst dragen er gezamenlijk zorg voor dat een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taken, bedoeld in [artikel 7.1, eerste lid](#), wordt vastgesteld in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en stemmen dit, indien nodig, gezamenlijk af met andere bestuursorganen en met de organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Het handhavingsbeleid wordt vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie.
3. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in het eerste en tweede lid, dient mede ter uitvoering van het bovenregionale handhavingsbeleid.
4. Het uitvoeringsbeleid is gebaseerd op toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering.
5. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.
6. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:
  - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten;
  - b. de methodiek die de bestuursorganen gebruiken om te bepalen of de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen worden bereikt;
  - c. de daarin opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, en
  - d. de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.
7. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in:
  - a. de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden;
  - b. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen te bereiken;
  - c. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
  - d. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
  - e. de wijze waarop de bestuursorganen handelen na overtredingen die zijn begaan door of in naam van die bestuursorganen of van andere organen behorende tot de overheid.



8. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste en tweede lid, bezien regelmatig maar in ieder geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in [artikel 7.7, tweede lid](#), het op grond van het eerste en tweede lid vastgestelde beleid en passen dit in ieder geval bij gebleken noodzaak zo spoedig mogelijk aan.
9. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap geven kennis van het uitvoerings- en handhavingsbeleid aan de gemeenteraad en provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

### **Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma**

1. De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), werken jaarlijks het uitvoerings- en handhavingsbeleid uit in een uitvoeringsprogramma voor de desbetreffende rechtspersoon waarin wordt aangegeven welke van de vastgestelde activiteiten zij het komende jaar zullen uitvoeren. Daarbij houden ze rekening met de krachtens die leden gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, zesde lid, onder a, gestelde prioriteiten.
2. De bestuursorganen stemmen het uitvoeringsprogramma af met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
3. De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, tweede lid](#), dragen zorg voor een uniform uitvoeringsprogramma voor de taken, bedoeld in [artikel 7.1, eerste lid](#), op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst.
4. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad, provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

### **Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie**

1. De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), richten hun organisaties zodanig in dat een goede uitvoering van het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in [artikel 7.3](#), gewaarborgd is.
2. De bestuursorganen dragen er in ieder geval zorg voor dat:
  - a. de personeelsformatie ten behoeve van de uitvoering en de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
  - b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in [artikel 2.1, eerste lid, onder e](#), en categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.2a, van de wet of met de voorbereiding van beschikkingen als bedoeld in [artikel 8.40a, eerste lid, van de Wet milieubeheer](#) of het stellen van voorschriften als bedoeld in [artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer](#) niet worden belast met:
    1. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en
    2. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;
  - c. een krachtens de [artikelen 5.10 of 5.11 van de wet](#) aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
  - d. de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.
3. De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), dragen er tevens zorg voor dat:
  - a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake de uitvoerings- en handhavingstaken van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
  - b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.



### 7.5 Borging van middelen

De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), dragen er zorg voor dat:

- a. de voor het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de daarin bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting van de desbetreffende rechtspersonen en van de omgevingsdienst worden gewaarborgd;
- b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen, bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;
- c. voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in [artikel 7.3, eerste en derde lid](#), voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.

### 7.6 Monitoring

1. De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), bewaken de resultaten en de voortgang van:
  - a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
  - b. de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in [artikel 7.3, eerste en derde lid](#).
2. De bestuursorganen dragen zorg voor de registratie van gegevens die zijn verkregen in het kader van de uitvoering en handhaving.

### 7.7 Rapportage

1. De bestuursorganen, bedoeld in [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), rapporteren periodiek over:
  - a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
  - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in die leden, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in [artikel 7.2, zesde lid, onder a](#);
  - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in [artikel 7.2, zevende lid, onder a](#).
2. De bestuursorganen evalueren jaarlijks of de activiteiten die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in [artikel 7.3, eerste en derde lid](#), zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens [artikel 7.2, eerste en tweede lid](#), gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap delen de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, mee aan de gemeenteraad, provinciale staten, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.



## Bijlage 2. Uitgebreidere weergave rondje langs de velden

### ONDERWERP

Hoofdlijnen/rode draden gesprekken deelnemers RUD Zeeland

---

### Belang: basis op orde/'couleur locale'

- Onze collega's waren voor de overgang naar de RUD de oren en ogen voor het lokale milieutoezicht. Bouwtoezichthouders bij bouwplaatsen leerden van elkaar en keken breder naar wat er speelt. We hebben nu soms het idee dat de RUD niet altijd weet wat er bij ons in de gemeente echt speelt.
- Je moet niet alle milieutaken weghalen bij de gemeente. Een garagebedrijf of boerenbedrijf; waarom zou je dat bij een organisatie op afstand neerzetten?'
- De Zeeuwse inwoners moeten weten welke partij verantwoordelijk is voor welk toezicht en niet van het kastje naar de muur worden gestuurd.
- Wij willen dat de milieutaken conform afspraak worden uitgevoerd door de RUD voordat we nieuwe taken willen inbrengen.
- Wij hebben alleen de basistaken gemandateerd aan de RUD. Niet basistaken voeren we zelf uit omdat de RUD een beperktere *lokale feeling* heeft met deze inrichtingen.
- De RUD moet voldoende gevoel hebben bij onze lokale context. Dat betekent ook iets voor de versterking van houding en gedrag aan de kant van de RUD. We geven de voorkeur aan het behoud van de uitvoering van niet-basistaken in eigen beheer.

### Eigen rol deelnemers in 'robuust maken' RUD

- De RUD moet alle taken uit kunnen voeren die de deelnemers toebedelen, en daar voldoende capaciteit voor hebben. Randvoorwaarde daarvoor is dat gemeenten ook alle taken die de RUD uit kan voeren overhevelt aan de RUD. Alleen zo brengen we de RUD Zeeland samen in positie.
- Er zijn vier gemeentes die niet alle niet-basistaken willen overdragen aan de RUD. Dat maakt het komen tot robuustheid ook lastig.
- Wij zijn voorstander dat alle gemeenten hun niet-basismilieutaken naar de RUD overbrengen. Tegelijkertijd moet de RUD de basis goed op orde hebben voor we niet-milieutaken over willen brengen aan de RUD.
- We kunnen in Zeeland misschien gaan werken met satellietmedewerkers. Die blijven dan wel werken bij de organisatie waar ze nu zitten, maar vallen onder het programma en de werkwijze van de RUD. Dan heb je de uitvoering dichtbij terwijl de RUD ook meer zekerheid heeft qua capaciteit.

### Thema's voor MJP

- Behoud aandacht voor de verschillen tussen gemeenten. In Zeeland kennen we grote verschillen tussen de gemeenten met veel agrariërs en veel zwaardere industrie. Dit moet zich ook vertalen in de onderwerpen die je kiest voor het meerjarig programmeren.
- In onze gemeente is weinig diepgravende milieuproblematiek. We hebben alleen wat rondom recreatie, landbouw en tuinbouw. Dat is wat anders dan gemeenten met grote havens en zware industrie. Kies daarom ook voor ontwikkelingen/thema's die op ons afkomen die ons allemaal aan gaan.
- Voor ons zijn ZZS en plastic korrels belangrijke thema's
- PFAS speelt Zeeland-breed; hier is ook een coördinator voor aangesteld. Wij maken ons daar voor onze gemeente grote zorgen over.



## Randvoorwaarden voor MJP

- Ook als je meer programmatisch wilt gaan werken moet de verantwoording voor wat de RUD met de ingezette middelen gaat doen duidelijk blijven. Zorg voor een goede monitoring van de programma's.
- Het zou mooi zijn als we de RUD kunnen budgetteren via een systematiek à la het Gemeentefonds. Dat we met z'n allen een Y-bedrag inleggen met z'n allen, gebaseerd op een X-aantal parameters.
- Als je meerjarig wilt samenwerken, moet de bekostiging van de uitvoering hiervan over de jaren heen over deelnemers heen uitbalanceren.
- Wij worden wel enthousiast van het idee om meer van regel gericht naar risico gericht toezicht te gaan, zoals de brandweer) dat ook doet. Voorwaarde is wel dat we voor de wettelijke taken voldoende budget hebben voor de RUD. Ook moet er genoeg aandacht zijn voor de vraag: hoe verrekenen we dat? Wij willen niet voor andere partijen betalen als het ons zelf niets oplevert. In die zin zijn we ook tevreden met de afrekening via PxQ.

## Ketentoezicht

### *Onderwerpen*

- Asbest, dumpingen chemicaliën en illegale lozingen; daar zijn bij ons verschillende incidenten op geweest.
- Het is ook goed om te kijken: wat gebeurt er met oude metalen?
- Asbest is een belangrijk onderwerp en afval in z'n algemeen.
- Gebruik van secundaire grondstoffen: Daar kan de RUD een centrale rol in pakken, ook in de vorm van signalering. Waar blijven bepaalde stromen, wat gebeurt daarmee? Daar wordt veel mee gesjouwd binnen onze regio.
- Afvalstromen van asbestsaneringen, dat moeten we beter in beeld brengen. Dan kun je ook jaarlijks prioriteiten gaan aanbrengeen.
- Bodem is belangrijk: de meeste illegale vrachten vinden plaats in het weekend.

### *Randvoorwaarden*

- Je moet voor ketentoezicht de taken van het bevoegd gezag scherp houden. Afhankelijk van de casus moet je kunnen kijken wie je nodig hebt. Daar is de oog- en oor-functie belangrijk in.
- Naar de toekomst kijkend is dit iets waar je tijd voor moet inruimen. Dit moet onderdeel worden van het werk, niet uurtje-factuurtje. Dan moet je ook marges in gaan bouwen.
- Het belangrijkste is dat het goed belegd wordt. Wie initieert het? Wie beheert het? Het is beschreven als basistaak en de RUD moet daar iets mee. Maar wie is waarvan?
- De RUD is hier te weinig proactief in geweest, hoewel het wel een basistaak is. Dat is niet oké, ze moeten er wel wat mee gaan doen.



## Bijlage 3. Deelprogramma's uitgewerkt

De vijf thema's van het MJP zijn in Bijlage 3 in opzet indicatief uitgewerkt. Hierover heeft afstemming met betrokkenen binnen de RUD Zeeland plaatsgevonden. Het BOOR heeft deze uitwerking verzocht op 17 november 2022. Over deze uitwerking is geen besluit van het BOOR genomen. De opzet in Bijlage 3 kan het AB van de RUD Zeeland verder gebruiken om het MJP nader uit te werken en tot uitvoering te brengen.

### Thema 1. Plastic korrels

#### 1. Beschrijven nulsituatie: wat is er aan de hand?

- Binnen het stroomgebied van Nederland jaarlijks naar schatting 17.000 ton aan plastic korrels geloosd. Dat is afkomstig uit lekverliezen van de keten van plastic korrels: producerende bedrijven, transport van de korrels, bedrijven die de korrels gebruiken in een extruder, opnieuw transport en zwerfafval van burgers en bedrijven.
- Binnen de EU gaat het om circa 170.000 ton jaarlijks voor alle stroomgebieden.
- Deze korrels vervuilen het milieu, breken zeer langzaam af en komen in diverse vissen, schaaldieren voor. Uiteindelijk vervallen de korrels in micro-plastics.
- De focus ligt op preventieve maatregelen als kern van de oplossing. Opruimen is op dit moment lastig, hoewel hier landelijk gezien wel initiatieven voor zijn genomen en er mogelijkheden liggen tot meer opruimen bij de bedrijven zelf.
- Internationale samenwerking is nodig.
- Twee rapporten: van RWS en DCMR (2020), beschrijven de situatie in het algemeen (RWS) en een begin met programmatische aanpak binnen Rijnmond. Zeeland is nog niet goed in kaart gebracht.

#### 2. Doelstellingen

- Completeren beeld van productie, transport, verwerkers en bedrijven die producten toepassen: start voorbereiding in 2023, gereed in 2025.
- Strategie bepalen op basis van outcome domeinen 2 en 3: gereed 2024.
- Vergunningen aanscherpen: start in 2024.
- Toezicht intensiveren voor RUD-en DCMR bedrijven: start in 2024.
- Doelstelling 2028: lozing plastic korrels in water/milieu is 99% gereduceerd ten opzichte van 2021.

#### 3. Samenwerkingspartners:

- DCMR (voor drie BRZO bedrijven).
- RWS (monitoring).
- Gemeenten.
- Provincie, Waterschap Scheldestromen.
- Brancheorganisaties Chemie.
- Vlaamse Milieumaatschappij (samenwerking opzetten).

#### 4. Productielocaties

- In totaal 3 "DCMR"-bedrijven:
  - o DOW Benelux, Trinseo (valt onder vergunning DOW), Eastman Chemical Middelburg BV.

#### 5. Verwerkers

- De Rijke (Sas van Gent). Deze lijst is verre van compleet en moet worden aangevuld door de RUD Zeeland. De RUD kan een selectie maken voor relevante branches. Dit zal deel uit gaan maken van de voorbereidingsfase binnen dit MJP.
- Aaname: vijftien bedrijven.





## 6. Gebruikers

- Brancheorganisatie(s) binnen Zeeland (betrekken).
- Aannee: vijfhonderd bedrijven.

## 7. Burgers

- Algemene campagne (voorlichtingsactiviteiten).

## 8. Bepalen instrumentarium

- Inventarisatie van DCMR compleet maken voor wat betreft transporteurs, verwerkers, toepassingen in de bouw en verliezen bij burgers.
- Uit DCMR-onderzoek blijkt dat 50% van de bedrijven voldoet aan de vergunning, maar die vergunningen kunnen beter, dus vergunningen aanpassen.
- Toepassen "outcome" strategie domein 220 en 321.
- Vaststellen door BOOR en opnemen in Provinciale Omgevingsverordening.
- Gezamenlijk toezicht organiseren. Voorlichting is onderdeel van de inspectie (compliance assistance).
- Indien nodig: verzoek doen tot aanpassen wetgeving.
- Voorlichtingscampagnes voor bewoners en bedrijven.
- Toepassen LHSO in voorkomende gevallen.
- Gebruik Inspectieview als gezamenlijke database.

## 9. Meten en monitoren

- Op basis van analyses data verzamelen door RWS, Waterschap en data uit vergunningen/toezicht, delen met partners.
- Betrekken Vlaamse Milieumaatschappij.

## 10. Rapportage

- Aan diverse besturen jaarlijks.
- Publicatie in PZC en lokale (social) media.

## 11. Eventuele extra opleiding

- RUD: algemene training over typen plastic korrels en productieprocessen, waar komen de korrels vrij? Basis bestaande rapporten.
- Outcome-training: denken in de drie domeinen en toepassen voor dit programma.

## 12. Duur programma

- Start in 2024; afronding in 2027.
- Daarna blijven monitoren.

## 13. Risico's/afhankelijkheden

- Gebrek aan gegevens over bronnen.
- Kennis van bedrijfsprocessen is nodig om potentiële morsingen van korrels te identificeren.
- Bepalen van de juiste monitoring parameters? Hoe en wat meten?
- Scopebepaling; uitgaan van 80-20 regel, dus grootste morsers eerst.
- Veel is geregeld in het BAL, voorschrijven van aanvullende maatregelen uitzoeken en vereist inzet RUD.
- Tussentijdse evaluaties inbouwen; op basis van evaluaties mogelijk scope of aanpak wijzigen.
- Samenwerking tussen partijen noodzakelijk; deelname van alle partijen is vereist.

<sup>20</sup> De domein 2-benadering betekent 'het benutten van de reikwijdte van de wetgeving met als doel een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.' Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld de omgevingsdienst opdragen 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.

<sup>21</sup> De domein 3-benadering betekent 'de inzet van expertise voor bovenwettelijke taken met als doel een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.' In dit domein past bijvoorbeeld communicatie met bedrijven, branches en bewoners over hinder en incidenten of advisering om over te stappen op andere energiebronnen. Omgevingsdiensten kunnen ook bijvoorbeeld worden gevraagd een subsidieregeling uit te voeren of te adviseren over ruimtelijke plannen.



## 14. Kosten uitvoeren programma

Actor	Activiteit	Kosten/fte
<b>RUD</b>	<b>Vorbereiding</b> Analyse en inventarisatie. Vaststellen outcome. Communicatiemiddelen start.	<b>Vorbereiding</b> Enmalig 0,5 fte voor jaar 1 (2024). 0,1 fte voor jaar 1 (2024). € 25.000
	<b>Uitvoering</b> Bedrijfsbezoeken. Projectleiding RUD. Communicatie inzet. Communicatiemiddelen uitvoering.	<b>Uitvoering</b> Ca. 2 fte's (extra) gedurende 4 jaar (2024-2027). <sup>(*)</sup> 0,2 fte's gedurende 4 jaar (2024-2027). 0,2 fte's gedurende 4 jaar (2024-2027). € 25.000 voor jaar 1 uitvoering (2024).
<b>Totaal RUD</b>	Vorbereiding. Uitvoering programma.	2024: 0,6 fte's/€ 25.000 communicatiemiddelen. 2024-2028: 2,4 fte's (projectleiding, bedrijfsbezoeken, communicatie) + € 25.000 communicatiemiddelen.
<b>Overige partijen</b>		
<b>DCMR</b>	Prioriteit binnen huidig toezichtsprogramma.	Geen extra inzet nodig.
<b>Waterschap</b>	Inventariseren mogelijke bronnen.	Deelname vereist bescheiden extra inzet van 0,1 fte.
<b>Scheldestromen</b>	Beschikbaarheid gegevens over aanwezigheid korrels in RWZI.	

<sup>(\*)</sup> Aannames:

- Van de achttien bedrijven die korrels maken en "extruderen" (vervormen van materiaal):
  - o Negen aanpassen vergunning
  - o Achttien intensieve controles met focus op korrels (deels onderdeel van reguliere inspectie). Binnen één jaar uitvoeren, daarna 50% hercontrole (negen inspecties), waarvan drie bedrijven starten handhavingstraject.
- Van de vijfhonderd bedrijven die korrels en producten toepassen:
  - o Voornamelijk AIB-bedrijven
  - o Vijfhonderd inspecties met focus op korrels, combineren met andere thema's zoals indirecte lozingen indien mogelijk. Binnen twee jaar alle bedrijven bezocht (vijfhonderd inspecties), bij 30% hercontrole nodig (ca. honderdvijftig inspecties), 30% daarvan sancties toepassen (ca. vijfenveertig handhavingstrajecten).

## Thema 2. Energiebesparing

### 1. Beschrijven nulsituatie: wat is er aan de hand?

- Wettelijke taken op het gebied van energiebesparing zijn niet nieuw maar maken vanaf de start van RUD Zeeland (2014) geen onderdeel uit van de deelnemersovereenkomsten. De RUD Zeeland is één van de weinige omgevingsdiensten waar energie niet is meegenomen in het takenpakket.
- In de afgelopen jaren heeft de Rijksoverheid het aantal wettelijke energietaken uitgebreid en zet zij in op intensivering van de uitvoering van de bestaande taken door de Omgevingsdiensten (bijvoorbeeld VUE/Label C/CO<sub>2</sub>-reductie persoonsgebonden mobiliteit).
- Omdat daardoor duurzaamheidsbeleid (energiebesparing maakt hier onderdeel van uit) steeds prominenter op de politieke agenda kwam te staan, hebben de laatste jaren een aantal gemeenten, de provincie en het Rijk extra (incidentele) middelen hiervoor beschikbaar gesteld.
- In de periode 2022 tot en met 2026 stelt het Rijk opnieuw een omvangrijk bedrag beschikbaar voor energie-(besparing), via een SPUK-regeling. Een voorwaarde om voor dat geld in aanmerking te komen is dat het gaat om aanvullende middelen. Het mag dus niet ten laste gaan van bestaande taken/activiteiten, ingebracht door deelnemers.



- De RUD Zeeland wil de wettelijke energiewerkzaamheden op structurele wijze invullen. Recentelijk is aan het DB het voorstel Energiewerkzaamheden in het takenpakket aangeboden. Hierin is, per deelnemer, aangegeven wat 'structurele uitvoering' inhoudt voor het takenpakket en de daarvoor benodigde financiële middelen.
- Logischerwijs sluiten wij met betrekking tot het onderwerp energiebesparing in het MJP aan bij dit voorstel.

N.B. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden alle energiewerkzaamheden basistaken. Middelburg, Tholen, Veere en Vlissingen zullen deze taken dus moeten inbrengen.

## 2. Doelstellingen

- Door het programma te realiseren wordt, afhankelijk van het te kiezen scenario, jaarlijks bij 10-20% van de energierelevante bedrijven een energiecontrole uitgevoerd en naleving van vigerende wet- en regelgeving afgedwongen.
- VTH-gerelateerde energiewerkzaamheden worden op een structurele manier ingebed in het takenpakket van RUD Zeeland. Daardoor wordt het mogelijk bedrijven en instellingen ertoe te bewegen te voldoen aan wet- en regelgeving. Het effect daarvan is dat energie wordt bespaard en de uitstoot van CO<sub>2</sub> afneemt en daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de klimaatdoelstellingen in Zeeland. Voor bedrijven en instellingen levert energiebesparing uiteindelijk een kostenvoordeel op.
- Inherent aan de SPUK regeling THE is dat de RUD op deze wijze eigen kennis en capaciteit opbouwt op dit onderwerp en daarmee in de toekomst in staat is om eventuele behoeften van deelnemers te ondervangen. Een robuuste dienst.

## 3. Samenwerkingspartners

Partner	Rol
RVO/(Rijk)	Subsidieverstrekker; verantwoording conform eisen.
Gemeenten/provincie	Stakeholder; dienstverlening vindt plaats in hun verzorgingsgebied. Tevens dragen de inspanningen bij aan bijvoorbeeld RES-doelstellingen.
DCMR	Participant in uitvoering (bijvoorbeeld op het gebied van ETS-EU-bedrijven).
Zeelandse Ondernemersvereniging (ZOV)	Stakeholder; betrekken in communicatie en aanjagen bewustzijn en concrete tips/adviezen.
VNO-NCW Zuidwest	

## 4. Doelgroep

- Bedrijven (MBA's) die voldoen aan de energiebesparings- en informatieplicht (Bal, hoofdstuk 3, paragraaf 5.4.1, artikel 5.15).
- In de subsidieregeling wordt met betrekking tot de doelgroep onderscheid gemaakt in 1) ETS-bedrijven, 2) onderzoeksplichtige bedrijven en 3) informatieplichtige bedrijven.

## 5. Bepalen instrumentarium

- De SPUK-regeling THE bevat een uiteenzetting van het in te zetten instrumentarium. In de uitvoering geldt dit derhalve ook als belangrijk handvat.
- Inrichtingen bezoeken waarop energietoezicht dient te worden gehouden inclusief eventuele noodzakelijke handhavingsacties, onderverdeeld naar branche met erkende maatregellijst, Controles, hercontroles, LOD's.
- Stimulerend toezicht. Bedrijven adviseren in de energiebesparende maatregelen die nog getroffen kunnen worden.
- Vergunningverlening met beoordeling op energie.
- Toepassen LHSO in voorkomende gevallen.
- Informatievoorziening, voorlichting etc.



## 6. Meten en monitoren

Rapporteren over:

- De SPUK-regeling THE kent een hele set met eisen met betrekking tot monitoren en verantwoorden. Dit vormt de kern van de verantwoording. Denk aan aantal controles per type, aantal en type overtredingen etc.
- Daarnaast verkennen in welke mate er ook outcomegerelateerd gerapporteerd kan worden waarbij aansluiting gezocht kan worden met ambities/doelen vanuit bijvoorbeeld de RES.
- Het aantal bezochte inrichtingen waar energietoezicht is gehouden, onderverdeeld naar branche met erkende maatregellijst.
- Het jaarlijkse energiegebruik (elektriciteit, aardgas en/of warmte) per onder a genoemde inrichting.
- Het aantal inrichtingen genoemd onder a waar is geconstateerd dat artikel 2.15 lid 1 en/of lid 2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt overtreden, inclusief een duiding van aard van overtreding conform SPUK-voorwaarden.
- Beschrijving van de meest voorkomende energiebesparende maatregelen die nog getroffen kunnen worden.
- Het aantal inrichtingen genoemd onder a waarbij een hercontrole is uitgevoerd of waar een (vooraankondiging) last onder dwangsom is opgelegd.
- Een schatting van het besparingspotentieel per inrichting dat volgt uit het uitgevoerde energietoezicht (uitgedrukt in kWh elektriciteit en m<sup>3</sup> gas).
- Een schatting van het totale besparingspotentieel van de onder a genoemde inrichtingen in ton vermeden CO<sub>2</sub>-emissie.
- De voortgang van de informatieplicht energiebesparing.
- De voortgang ten opzichte van de jaarplanning.
- Het aantal beoordeelde energiebesparingsonderzoeken voortkomend uit de vergunning of het Activiteitenbesluit artikel 2.15.
- Het aantal verleende omgevingsvergunningen milieu waarbij de aanvraag door een specialist van de RUD Zeeland is beoordeeld op energie.
- De totale kosten van het project, per product per kwartaal en ten opzichte van de kosten van de jaarplanning.

## 7. Rapportage

- Tweemaal per jaar rapporteren SPUK voortgang.
- Tweemaal per jaar aan de deelnemers rapporteren over de voortgang van de energiewerkzaamheden (zie hoofdstuk 6.)
- Publicatie in PZC en lokale (social) media.

## 8. Extra opleiding en governance

- Uitwerken governance voor het programma, inclusief training, opleiding, benodigde fte's, kennisontwikkeling, samenwerking, verantwoording richting besturen, management (programmamanager) en monitoring.
- Benodigde kennis zoals vastgelegd in o.a. kwaliteitscriteria aspect 27:
  - o Erkende maatregelen/FEM Keurmerken/ESCO's/ISO 14051/ISO 50001.
  - o MJA3.
  - o EED.
- EBPD
  - o Berekening terugverdientijden.
  - o Energie bij bouwen.
  - o Bodemenergie.
  - o Installatietechniek & binnenklimaat.
  - o Klimaatakkoord.

## 9. Duur programma

- Start in 2023, afronding in 2027.
- Daarna blijven monitoren of er zaken niet goed gaan.



## 10. Kosten uitvoeren programma

Het eerder gememoreerde voorstel bevat tevens een raming van de benodigde formatie en kosten voor het gekozen scenario (resp. 10% freq.) op de verschillende producten/diensten. Onderstaande tabel geeft hiervan de weergave. Hieruit blijkt dat de benodigde formatie ~ 4 fte's per jaar bedraagt en de jaarlijkse kosten € 542.226. Zoals aangegeven wordt een aanzienlijk deel hiervan, te weten € 222.057, gefinancierd uit de SPUK THE-gelden. Het resterende bedrag wordt gefinancierd vanuit de deelnemers.

Product	Code	Uren per stuk	Aantal	Uren	Kosten
Energie extra meenemen in periodieke controle	E1	4	85	340	€ 33.402
Energiecontrole complexe bedrijven	E2	12	57	684	€ 67.196
Energiecontrole provinciale bedrijven	E2-2	14	4	56	€ 5.501
Energiecontrole eenvoudige bedrijven	E3	7	200	1.400	€ 137.536
Hercontroles	E4	4	172	688	€ 67.589
Informatieplicht energiebesparing (in uren)	E5	n.v.t.	n.v.t.	218	€ 21.456
Beoordeling energieonderzoeken	E6	8	39	312	€ 30.651
Energieadvies vergunningen	E7	6	51	307	€ 30.120
Advies overige	E8	n.v.t.	n.v.t.	328	€ 32.183
Projectadministratie (in uren)	O1	n.v.t.	n.v.t.	359	€ 35.278
Juridische ondersteuning (in uren)	O2	n.v.t.	n.v.t.	137	€ 28.222
Opleiding medewerkers	O3	n.v.t.	n.v.t.	167	€ 15.750
Projectmanagement (in uren)	O4	n.v.t.	n.v.t.	328	€ 32.183
Landelijke en regionale netwerken	O5	n.v.t.	n.v.t.	53	€ 5.158
<b>Totaal</b>				<b>5.376</b>	<b>€ 542.226</b>

Gemeente	Uitvoeringslasten per jaar (10%)	SPUK bijdrage	Netto investering (10%)
Borsele	€ 32.182	€ -12.768	€ 19.414
Goes	€ 53.188	€ -22.543	€ 30.645
Hulst	€ 30.959	€ -12.843	€ 18.116
Kapelle	€ 15.345	€ -6.374	€ 8.972
Middelburg	€ 48.412	€ -20.705	€ 27.707
Noord-Beveland	€ 12.769	€ -4.982	€ 7.787
Reimerswaal	€ 36.700	€ -15.183	€ 21.517
Schouwen-Duiveland	€ 58.359	€ -24.392	€ 33.967
Sluis	€ 54.068	€ -22.449	€ 31.619
Terneuzen	€ 70.083	€ -28.213	€ 41.871
Tholen	€ 30.750	€ -12.976	€ 17.774
Veere	€ 33.894	€ -14.343	€ 19.551
Vlissingen	€ 44.245	€ -17.979	€ 26.266
Provincie Zeeland	€ 21.270	€ -6.308	€ 14.963
<b>Totaal</b>	<b>€ 542.226</b>	<b>€ -222.057</b>	<b>€ 320.169</b>

## 11. Risico's en afhankelijkheden

- Voor de uitvoering van deze taken dient aanvullende formatie te worden geworven. Het risico bestaat in deze krappe arbeidsmarkt dat de werving meer voeten in aarde heeft dan voorzien.
- Het betreft in de basis tijdelijke financiering waar het gaat om de SPUK-gelden. Ook al loopt deze tot en met 2026. De duurzame inzetbaarheid van de hieraan gekoppelde medewerkers blijft dus een aandachtspunt.

## Thema 3. Circulaire economie

### 1. Beschrijven nulsituatie: wat is er aan de hand?

- Nederlandse provincies (en gemeenten) zetten vol in op het thema CE. In IPO verband komt men tot een gezamenlijke aanpak via de deelprogrammaliijnen Circulaire Economie en Afval als onderdeel van een bredere bestuurlijke agenda milieu, toezicht en handhaving (MTH). Dit betekent dat er in de bovenkant van de Big-8 al veel wordt nagedacht en ontwikkeld op dit thema. In de uitvoering van dit programma is het daarom aan te bevelen om daarbij aan te sluiten. De link met VTH en uitvoering blijkt ook sterk uit de doelstelling.

*"De doelstelling van deze deelprogrammaliijn is het stimuleren van de ontwikkeling van eenduidig VTH-beleid vanuit de provinciale rol voor de bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie in 2021. Hierbij wordt verbinding gelegd met de aanpak ZZS, het afvalbeleid en het omgevingsbeleid. De bijdragen aan de doelstellingen van de transities naar een circulaire economie is dat mogelijkheden en oplossingen voor knelpunten in beleid en uitvoering snel zichtbaar worden en bespreekbaar worden gemaakt. Van belang is dat belemmeringen in relatie tot de VTH-taakuitvoering worden opgelost. Dit is een van de randvoorwaarden voor de transitie. Deelresultaat 3 zal in ieder geval inhouden; in 2021 een visiedocument over een ketengerichte VTH-aanpak op weg naar een circulaire economie dat in samenspraak met de stakeholders is ontwikkeld. Stakeholders zijn omgevingsdiensten, gemeenten (VNG), waterschappen (UVW), ministerie van I&W, de afvalbranche en werkgeversverenigingen (VNO-NCW)."*

- Het rapport *IPO Bouwstenenvisie CE en VTH* (mei 2022) geldt als een belangrijk vertrekpunt voor dit programma. Hierin wordt de verbinding gemaakt vanuit het milieuthema met de verschillende onderdelen in de Big-8-cyclus en daarmee met de potentie van taakuitvoering op het vlak van VTH door omgevingsdiensten.



- Er zijn vergevorderde plannen om te komen tot een landelijk kennisgremium afval of grondstof. Een kennisgremium dat op het thema CE een belangrijke rol kan gaan spelen (ook in de uitvoering).
- Veelal type B-bedrijven, AIB geeft geen mogelijkheid tot sturing op gebied van CE.
- Ook Ow geeft geen extra instrumenten.
- Circulaire economie staat daarentegen wel centraal in divers overheidsbeleid.
- Er zijn in meer of mindere mate 'harde' wettelijke kaders met betrekking tot CE, bijvoorbeeld Circulair Materialenplan als opvolger van LAP3. Maar ook accenten binnen de Wet milieubeheer, Afvalstoffenwetgeving en de Leidraad Afval of Grondstof/Product. Daarnaast kennen we het Grondstoffenakkoord dat belangrijke handvatten biedt.
- In het kader van bovenstaande is het van belang dat het CMP een steviger juridische basis krijgen, zonder flexibiliteit te verliezen, zodat het vaker direct juridisch bindend is. Het CMP heeft als doel innovatie voor een circulaire economie te stimuleren door ambitieuze normen vast te leggen, maar bedrijven ook uit te dagen of te belonen om beter te presteren dan deze minimumstandaarden voor verwerking van afval. Aldus de NRD van de MER die in voorbereiding is.
- Staat expliciet genoemd in het IBP: hoe kunnen OD's deze taken oppakken?
- Onderzoek ODNL 2021 is uitgevoerd in opdracht van IPO werkgroep CEA.
- Juridische mogelijkheden VTH - ook in het kader van de Omgevingswet - zijn zeer beperkt dus andere aanpak nodig. Want wie gaat het anders stimuleren?
- Wel green deals, proeftuinen etc. Branchegerichte aanpak ook mogelijk.

## 2. Doelstellingen

- Primaire doelstelling luidt om *het gebruik van primaire en eindige grondstoffen verminderen alsmede het verminderen van milieuvuiling door niet herbruikbare en/of afbreekbare/cumulerende reststromen.*
- Aansluiten bij landelijke doelstelling van 100% hergebruik van producten of grondstoffen in 2050 (en 50% in 2030) en/of hernieuwbare grondstoffen. De doelstelling moet dus zijn 100% circulair.
- Economie en CE-innovatie kunnen elkaar versterken in nieuwe duurzame businessmodellen.
- Provinciale Omgevingsverordening actualiseren.
- Stimuleren landelijke normen voor secundaire grondstoffen (in CMP?).
- Toestaan nieuwe verwerkingstechnieken in LAP/CMP.
- Intensiveer samenwerking (in beleid EN uitvoering) met economische afdelingen.

## 3. Samenwerkingspartners

Partner	Rol
LMA	Kennispartner; aanleveren data (en meedenken).
Bedrijfsleven	Stakeholder; betrekken in communicatie.
Provincie	Participant; draait mee in programma (bijvoorbeeld via klankbordgroep).
Gemeenten	Participant; draait mee in programma (bijvoorbeeld via klankbordgroep).
Ondernemersvereniging Zeeland	Stakeholder; meedenken en betrekken in communicatie.
Impuls Zeeland	Stakeholder; betrekken in communicatie.
Waterschappen	Kennispartner; delen ervaringen op het gebied van terugwinning.
Kennisgremium afval of grondstof	Kennispartner; aanleveren kennis en handvatten/landelijke normen en inzichten.

## 4. Doelgroep CE

- Bedrijven waar veel afvalstoffen vrijkomen/die kritische grondstoffen gebruiken of niet afbreekbare producten maken c.q. reststromen hebben.
- Bedrijven en start-ups die vernieuwende technieken ontwikkelen en toepassen. Vooral met betrekking tot het productieproces waarin terugneembaarheid en reparatiebaarheid van belang zijn.



## 5. Bepalen instrumentarium

- VTH beleid van provincie en gemeenten onderkent belang van CE.
- Zie ook aanzetten hierover in *IPO Bouwstenenvisie CE en VTH* (mei 2022).
- Provincie legt, indien mogelijk, CE-beleid vast in verordening (domein 3 Outcome<sup>22</sup>).
- Overheid als opdrachtgever en motor voor CE bij aanbestedingen.
- Tegengaan “weglekken” CE stromen naar buitenland (België).
- Rechtsoordelen vanuit RUD namens bevoegd gezag.
- Experimenteeruimte vergroten, green-deals, nagaan of de RUD een actieve rol kan spelen in herdefiniëring van definities afval. Nagaan of een “versnellingshuis” (Rotterdam) of “Groene Brein” tot de mogelijkheden behoort. ([www.circulaw.nl](http://www.circulaw.nl))
- Afdelingen Economie hebben goed toegang tot subsidieregelingen en fiscale voordelen.
- Toestaan nieuwe verwerkingstechnieken, met expliciete aandacht voor milieu-impact.
- Voor V-plichtige bedrijven: afvalpreventieplan en grondstoffenplan verplicht stellen?
- RUD adviseert bedrijven over technische en fiscale opties, denk aan gebruik secundaire grondstof in plaats van virgin-grondstof. Wel met bestuurlijke dekking of heldere taakverdeling.
- Bonafide bedrijven vooraf toetsen, zodat Bibop- en Evoa-toetsen tot een minimum zijn beperkt. Deze toetsen kosten veel tijd en maken financiering complex in verband met vermeende malafide handelingen.
- RUD begeleidt startende bedrijven met V-proces, contacten, toegang tot kennis.
- Toepassen beperkt ketentoezicht voor compost en Bokashi.
- Ketentoezichtprojecten in den brede.
- Mandateren stortontheffingen naar RUD (10.63 Wm); meer en beter zicht op CE-stromen.
- Communicatie/kennis: IPO heeft ODNL opdracht gegeven voor het op laten stellen van flyers met how to/ doelvoorschriften, support flyer (voorbeelden) en voorstel voor ambassadeurs. Ook wordt in IPO-verband gewerkt aan een format voor een uniforme opdrachtverstrekking. Tot slot wordt er een opleidingsvoorstel gemaakt.
- Gebruik Inspectieview als gezamenlijke database.

## 6. Meten en monitoren

- Op basis van analyses data verzamelen en delen met partners.
- Leren van goede voorbeelden; zie bijvoorbeeld monitoring provincie met betrekking tot CE in het kader van het programma Regionale Economie waarin goederenstromen van de vijftientig belangrijkste goederen in beeld wordt gebracht.
- Cijfers over hergebruik (bouw)afvalstoffen; stimuleren circulaire economie.
- Benoemen kansen voor CE voor ondernemers.

## 7. Rapportage

- Aan diverse besturen jaarlijks.
- Publicatie in PZC en lokale (social) media.

## 8. Extra opleiding

- Bundeling van kennis op landelijk niveau en door samenwerking met ILT etc. (zie kennisgremium).
- Stimuleren landelijk loket CE.
- Tools ontwikkelen (en kopiëren) voor medewerkers.
- Driedaagse cursus is door ODNL georganiseerd (pilot op 7 november 2022). Wordt zeker herhaald.

<sup>22</sup> De domein 3-benadering betekent ‘de inzet van expertise voor bovenwettelijke taken met als doel een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken.’ In dit domein past bijvoorbeeld communicatie met bedrijven, branches en bewoners over hinder en incidenten of advisering om over te stappen op andere energiebronnen. Omgevingsdiensten kan bijvoorbeeld worden gevraagd een subsidieregeling uit te voeren of te adviseren over ruimtelijke plannen.



## 9. Duur programma

- Start in 2023, afronding in 2028.
- Daarna blijven monitoren of er zaken niet goed gaan.

## 10. Kosten uitvoeren programma

Actor	Activiteit	Kosten/fte's
<b>RUD</b>	<b>Capaciteit uitvoering</b>	
	CE-specialist (aanstellen en uitvoering).	Ca. 0,75 fte (2024-2028).
	Projectleiding RUD.	Ca. 0,5 fte (2024-2028).
	Aanpassen vergunningen indien van toepassing: aanneme tien bedrijven.	<i>In regulier werk.</i>
	Aandacht voor CE en voorlichting bij reguliere inspecties. <sup>(*)</sup>	Ca. 0,75 fte (2024-2028).
	<b>Communicatie</b>	<b>Communicatie</b>
	Communicatie RUD.	0,25 fte per jaar.
	Communicatiemiddelen.	€ 25.000 per jaar.
<b>Totaal RUD</b>	<b>Capaciteit uitvoering</b>	2024-2028: 2,5 fte's (uitvoering + communicatie) + € 25.000 per jaar communicatiemiddelen.

<sup>(\*)</sup> Aannames: vijfhonderd bedrijven, 25% per jaar, extra tijd acht uur per bezoek = 1.000 uur per jaar.

### OPTIES voor (aanvullende) dekking middelen

- Nog niet bekend.

## 11. Risico's en Afhankelijkheden

- 'Robuuste' landelijke/regionale handvatten (in juridische en/of beleidsmatige termen) zijn randvoorwaardelijk om krachtige 'uitvoering' van de taken te borgen. De besproken ontwikkelingen lijken hieraan invulling te gaan geven.

## Thema 4. Indirecte lozingen

### 1. Beschrijven nulsituatie: wat is er aan de hand?

- De taken voor Indirecte Lozingen zijn destijds (Wabo/Waterwet, 2010) overgedragen naar de gemeenten en in de "grote pot" van VTH opgenomen.
- Er is thans beperkt zicht op de indirecte lozingen. Er is maatschappelijk behoefte aan meer zicht op deze lozingen, met name metalen en ZZS, mede omdat Nederland moet voldoen aan de aangepaste eisen die door de EU binnenkort van kracht worden.
- Dit onderwerp kenmerkt zich door grote bestuurlijke risico's als er iets fout gaat met potentieel grote milieu-effecten en aandacht van media.
- De potentiële gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater kunnen groot zijn, maar doordat er onvoldoende zicht is op deze lozingen, en er beperkt systematische monitoring plaatsvindt<sup>23</sup>, is het zeer waarschijnlijk dat deze stoffen ongezien in het milieu terechtkomen.
- De focus ligt vooral op industriële activiteiten, niet zozeer op bijvoorbeeld de vetputten bij restaurants. Deze lozingen hebben ook invloed op de kwaliteit van de riolering, maar de RWZI's kunnen dat goed behandelen.

<sup>23</sup> Er worden bij een aantal bedrijven systematisch controlemetingen uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag door de omgevingsdiensten.





- De "onzichtbare" lozingen van bedrijven hebben invloed op de kwaliteit van de riolering en de werking van de RWZI zelf. Daardoor is mogelijk versneld onderhoud nodig en dat leidt weer tot kostenverhogingen. Het door de RWZI geloosde effluent kan potentieel, vanwege de reeds genoemde stringenter regelgeving, mogelijk in de nabije toekomst niet meer aan de eisen voldoen.
- De urgentie voor dit probleem bij de omgevingsdiensten is laag, ook bij de RUD Zeeland, waardoor de kennisinfrastructuur ontbreekt en er is weinig sprake van samenwerking tussen de omgevingsdiensten, gemeenten en Waterschap.

## 2. Doelstellingen

- Beter zicht krijgen op de indirecte lozingen, gereed in 2024. Vanuit een risicogerichte benadering met ZZS als belangrijk speerpunt (waaronder de reeds vastgestelde PFAS-en, RIVM actualiseert met enige regelmaat).
- Komen tot een data- en risicogestuurd programma onder leiding van projectgroep:
  - o Breng de relevante bedrijven in kaart op basis van vooraf opgestelde criteria; basis kan RUD Zeeland aanleveren, aanvullen en corrigeren. Tevens "DCMR bedrijven" opnemen als indirecte lozingen plaatsvinden.
  - o Analyse van deze lijst op basis van beschikbare data en *expert judgement* (aard bedrijvigheid, locatie, potentiële geloosde stoffen).
  - o Opstellen van gezamenlijk beleid Waterschap Scheldestromen, gemeenten en provincie Zeeland, juridisch borgen in de provinciale omgevingsverordening. Toepassen voorzorgprincipe: alle PFAS'en zijn in beginsel ZZS, tenzij het tegendeel is bewezen.
  - o Procedure ontwikkelen voor onderzoek relatie storings RWZI (of onverwacht hoge waarden) en mogelijke incidenten bij indirecte lozers. Onderdeel daarvan is quick scan-lijst "wie kan verantwoordelijk zijn voor wat". Ook onderzoeken hoe vergunningen (en algemene regels) in elkaar zitten qua meldingen van ongewone voorvallen/incidenten.
  - o Bepalen financiële consequenties voor diverse partijen.
  - o Afspraken maken over werkwijze nieuwe bedrijfsvestigingen.

## 3. Samenwerkingspartners

Waterschap Scheldestromen, gemeenten, provincie, RUD Zeeland, Rijkswaterstaat en DCMR. Gebruik Inspectieview als gezamenlijke database.

## 4. Doelgroep

Bepaalde categorie bedrijven die bepaalde stoffen indirect lozen op gemeentelijk riool. Denk aan galvano, ziekenhuizen, tandartsen, verhandel, drukkerijen etc. (zie bijlage 1 voor een selectie van bedrijven/inrichtingen/MBA's). Ook bedrijven die vanuit Sloegebied lozen op de particuliere zuivering van Evides.

- Schatting indirecte lozingen bij "DCMR-bedrijven": circa vijftien relevant. 100% V-plichtig.
- Schatting "RUD-bedrijven": tweehonderd relevante indirecte lozers (op basis van ervaringen elders). 20% V-plichtig.

Deze aantallen zijn gebruikt voor de inschatting van de benodigde capaciteit.

## 5. Bepalen instrumentarium

- Analyseren huidige situatie en bepalen belangrijkste risico bedrijven.
- Op basis van analyses de te benaderen bedrijven bepalen.
- Voorlichtingscampagnes voor betreffende bedrijven.
- Uniforme normstelling per type bedrijf vaststellen (zie ook BAL).
- Afspraken over actualiseren van vergunningen en gezamenlijke prioritering daarin.
- Gezamenlijke aanpak toezicht, waaronder het nemen van monsters, en analyse per type bedrijf. Monsternamen en parameters ook gezamenlijk bepalen.
- Toepassen LHSO in voorkomende gevallen.



## 6. Meten en monitoren

- Op basis van analyses data verzamelen en delen met partners.
- Trendanalyse: opstellen monitoringsprogramma bij de influenten en effluenten van de RWZI's. Belangrijk voor bepalen outcome programmaresultaten.

## 7. Rapportage

- Aan diverse besturen jaarlijks.
- Publicatie in PZC en lokale (social) media.

## 8. Extra opleiding en governance

- Uitwerken governance voor het programma, inclusief training, opleiding, benodigde fte's, kennisontwikkeling, samenwerking, verantwoording richting besturen, management (programmamanager) en monitoring.

## 9. Duur programma

- Voorbereiding in 2023, start uitvoering in 2024, afronding in 2026.
- Daarna blijven monitoren of er zaken niet goed gaan.

## 10. Risico's/afhankelijkheden

- Gebrek aan gegevens over de indirecte lozingen.
- Kennis van bedrijfsprocessen is nodig om potentiële lozingen te identificeren.
- Bepalen van de juiste monster-parameters.
- Scopebepaling; meenemen van verzorgingstehuizen, ziekenhuizen etc. Scope kan te breed worden en daarmee onuitvoerbaar.
- Veel is geregeld in het Bal, voorschrijven van aanvullende maatregelen vereist inzet RUD.
- Tussentijdse evaluaties inbouwen; op basis van evaluaties mogelijk scope of aanpak wijzigen.
- Samenwerking tussen partijen noodzakelijk; deelname van alle partijen is vereist.
- Sluit aan bij programma van Hollands Noorderkwartier voor delen kennis en ervaring (financiering deels uit IBP gelden in het kader van tryouts).

## 11. Kosten uitvoeren programma

Actor	Activiteit	Kosten/fte
<b>RUD</b>	<b>Vorbereiding</b>	<b>Vorbereiding</b>
	Data-analyses.	0,2 fte.
	Bepalen normstelling.	0,2 fte.
	Training/opleiding.	Eenmalig € 50.000 (voornamelijk uren).
	<b>Uitvoeren programma</b>	Ca. 3 fte's gedurende vier jaar.
	Projectleiding RUD.	0,2 fte.
	Communicatie RUD.	0,2 fte 2023 en 2024, daarna 0,1 fte/jaar. € 15.000 per jaar.
<b>Totaal RUD</b>	Vorbereiding en uitvoering.	4 fte's tot 2026. <sup>(*)</sup> Communicatiemiddelen: € 60.000 voor vier jaar.
<b>Overige partijen</b>		
<b>DCMR</b>	Vanuit bestaande DVO.	Geen extra inzet nodig.
<b>Waterschap Scheldestromen</b>	Deelname in projectgroep.	0,2 fte.

Samenwerken met andere initiatieven in het land (voorbeeld HHNK in Noord-Holland).



(\*) Aannames: vijftig aanpassingen Vergunningen, vierhonderddertig inspecties, drieënveertig intensieve begeleiding/handhaving. Als de gegevens van bedrijven bekend zijn, kan het TG/SPPS-rekenmodel toegepast worden voor exacte bepaling benodigde capaciteit.

#### *OPTIES voor dekking middelen*

Aansluiten bij IBP-programma tryout Indirecte Lozingen geeft wellicht mogelijkheden.

### **12. OPTIE voor alternatieve aanpak ZZS**

- Focus niet te veel op indirecte lozingen, maar ga uit van bronbenadering (waar komen de stoffen vrij, SPIN/RIVM), in welke producten worden ze verwerkt (ISA database) en waar gaan de reststoffen naar toe (water, bodem, lucht). Soort 80-20 aanpak.

## Thema 5. Ketentoezicht

### **1. Beschrijven nulsituatie: wat is er aan de hand?**

- Stromen zijn nu niet in beeld van asbest, bouwafval en grond.
- Weinig stimulans voor hergebruik stoffen in het kader van de circulaire economie.
- Nog veel asbest in de industrie.
- Pakkans is klein; momenteel geen systematisch toezicht, alleen "piepsysteem".

### **2. Doelstellingen**

- Zicht op de stromen krijgen, gereed in 2024.
- Zicht op aanwezigheid asbest in industrie: gereed in 2024.
- 100% correcte meldingen in 2025.
- Asbestverwerking is gesloten kring in 2025.
- Pakkans vergroten, bestuurs- en strafrechtsancties toepassen, intensievere samenwerking.

### **3. Samenwerkingspartners**

- Gemeenten.
- Provincie.
- DCMR.
- ILT.
- Politie.
- OM.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).
- Diverse brancheverenigingen.

### **4. Doelgroep verwijdering**

- Bouwbedrijven.
- Grondverzet.
- Bewoners.

### **5. Doelgroep verwerkers**

- Asbestverwerkers/ontvangers.
- Bouw- en sloopbedrijven.
- Milieudepots gemeenten.

### **6. Doelgroep "oudere" industrie**

- Bedrijven waar asbest nog steeds in de installaties aanwezig is (is niet verboden), maar wel zicht op krijgen en aansluiten bij onderhoudsmomenten.



## 7. Bepalen instrumentarium

- Analyseren meldingen Wbb (transport grondstromen).
- Analyseren meldingen LAVS (asbest)verwijdering naar verwerker/ontvanger.
- Analyseren LMA-data.
- Op basis van analyses de te benaderen bedrijven bepalen.
- Voorlichting branches inzamelaars, verwerkers en transporteurs.
- Voor doelgroep "oudere" industrie: DCMR- en RUD-bedrijven asbest inventariseren bij regulier inspecties  
→ mogelijk safety deal starten (RVO).
- Uitvoeren onaangekondigde gezamenlijke inspecties voor transporten met ILT en politie (ook in het weekend en na 17.00 uur).
- Voorlichtingscampagnes voor bewoners en bedrijven voor asbest en grondstromen.
- Toepassen LHSO in voorkomende gevallen.
- Gebruik Inspectieview als gezamenlijke database.

## 8. Meten en monitoren

- Op basis van analyses data verzamelen en delen met partners.
- Cijfers over hergebruik bouwafvalstoffen; stimuleren circulaire economie.
- Benoemen kansen voor CE voor ondernemers. (als we dit meenemen).

## 9. Rapportage

- Aan diverse besturen jaarlijks.
- Cijfers over asbest en grondstromen publiceren, inzet toezicht bekend maken (pakkans helder maken), wat gaat goed/wat kan beter.
- Publicatie in PZC en lokale (social) media.
- Rapportage aan ODNL als voorbeeld voor landelijke aanpak.

## 10. Eventuele extra opleiding

- RUD/politie/OM/NLA/ILT: algemene training over ketentoezicht.
- RUD/politie: herkennen asbest.
- RUD/ILT: data-analyses.
- RUD: financiële expertise ("follow the money").

## 11. Duur programma

- Voorbereiding in 2023 (wellicht met IBP SPUK-gelden?)
- Start in 2024, afronding in 2027.
- Korte evaluaties plannen in 2025 en 2027 en rapporteren aan bestuur.
- Daarna blijven monitoren of er zaken zijn die niet goed gaan.

## 12. Risico's/afhankelijkheden

- Scopebepaling; kan snel te breed worden.
- Tussentijdse evaluaties inbouwen; op basis van evaluaties mogelijk scope of aanpak wijzigen.
- Samenwerking tussen partijen noodzakelijk; deelname van alle partijen is vereist.
- Er moet ruimte zijn voor praktische aanpak ("rondrijden" langs bouwprojecten).



### 13. Kosten uitvoeren programma

Actor	Activiteit	Kosten/fte
<b>RUD</b>	<b>Vorbereiding programma</b> Inspectieview actief inzetten. <sup>(*)</sup>	<b>Vorbereiding programma</b> Eenmalig 0,5 fte voor jaar 1 (2024).
	<b>Uitvoering programma<sup>(**)</sup></b> Data-analist (aanstellen in 2023). Uitvoering bedrijfsbezoeken. Projectleiding/ketenmanager asbest en grondstromen. Communicatie Communicatiemiddelen.	<b>Uitvoering programma</b> Ca. 1 fte gedurende vier jaar (2024-2027). Ca. 3 fte's gedurende vier jaar (2024-2027). Ca. 0,5-1,0 fte gedurende vier jaar (2024-2027).  Ca. 0,25 fte gedurende vijf jaar (2023-2027). Ca. 0,25 fte gedurende vijf jaar (2023-2027).
<b>Totaal RUD</b>	Vorbereiding. Uitvoering programma.	2024: eenmalig 0,5 fte voor jaar 1 (2024). 2024-2028: 5 fte's (projectleiding, bedrijfsbezoeken, communicatie) + € 25.000 communicatiemiddelen per jaar.
<b>Overige partijen</b>		
<b>DCMR</b>	"Oudere" industrie, aanname tien DCMR-bedrijven.	Vanuit bestaande DVO.
<b>Politie</b>	Inspectieview actief inzetten. <sup>(*)</sup> Uitvoeren steekproeven transporten. <sup>(**)</sup>	Eenmalig 0,5 fte voor jaar 1 (2024). 2024-2028: ca. 2 fte's per jaar.
<b>ILT</b>	Inspectieview actief inzetten. <sup>(*)</sup> Gezamenlijke analyses. <sup>(**)</sup> Gezamenlijk toezicht. <sup>(**)</sup>	Eenmalig 0,5 fte voor jaar 1 (2024). 2024-2028: ca. 0,25 fte per jaar. 2024-2028: ca. 2 fte's per jaar.
<b>NLA</b>	Inspectieview actief inzetten. <sup>(*)</sup> Gezamenlijk analyse. Deelname steekproef.	Eenmalig: 0,1 fte voor fine tuning. Eenmalig: 0,1 fte voor analyse. 2024-2028: 0,2 fte deelname programma.

<sup>(\*)</sup> Dit geldt voor alle deelnemers (ook overige partijen).

<sup>(\*\*)</sup> Aannames

- Doelgroep verwijdering asbest: vijftig bedrijven:
  - o Integrale inspectie met gegevens LMA/LAVS.
  - o Tweejaarlijkse inspectie voor twee jaar, daarna frequentie bepalen op gedrag/risico. Honderd inspecties.
- Doelgroep verwerkers/depots asbest: dertig bedrijven/depots:
  - o Integrale inspectie met gegevens LMA/LAVS.
  - o Tweejaarlijkse inspectie voor twee jaar, daarna frequentie bepalen op gedrag/risico. Zestig inspecties.
- Doelgroep "oudere" industrie asbest: vijftig bedrijven (tien DCMR/veertig RUD):
  - o In samenwerking met branches bepalen waar risico's liggen.
  - o Bepalen te benaderen doelgroep.
  - o Mogelijkheid safety deal onderzoeken en eventueel aanvragen en uitvoeren.
  - o Uitvoeren bezoeken: vijftig inventariserende inspecties. Op basis van resultaten afspraken maken per bedrijf over (toekomstige) verwijdering van asbest.
  - o Coördinatie bij RUD.
  - o Bijdrage DCMR vanuit bestaande DVO.



- Onaangekondigde inspecties transporten:
  - o 4 x per jaar, gedurende vier jaar. 16 x 10 mensdagen = 160 dagen.
  - o Voorbereiding/coördinatie/rapportages: dertig dagen.



## Bijlage 4. Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
BOOR	Bestuurlijk Overleg Omgevingsrecht
Bor	Besluit Omgevingsrecht
BRIKS-taken	Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen-taken
BTP	Basistakenpakket
DB	Dagelijks Bestuur
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
Fte	Fulltime equivalent
GS	Gedeputeerde Staten
IBP-VTH	Interbestuurlijk programma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
ISO	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
OD	Omgevingsdienst
OFGV	Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
OM	Openbaar Ministerie
MBA	Milieubelastende activiteit
MJP	Meerjarenprogramma
Mor	Regeling omgevingsrecht
PFAS	Per- en polyfluoralkylstoffen
PxQ	PricexQuantity
PS	Provinciale Staten
RUD Zeeland	Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WBU	Werkelijk bestede uren
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

