

III

Notitie Scenario's VTH-uitvoering

Versterking VTH in Gelderland

18-6-2024

Notitie Scenario's VTH-uitvoering

Inhoudsopgave

1	Context.....	2
1.1	Vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht	2
2	Onderzoeken en trajecten versterking VTH.....	3
2.1	Landelijk.....	3
2.2	Gelderland	3
2.2.1	Rollen provincie Gelderland	3
2.2.2	VTH-stelsel in Gelderland	4
2.3	Versterking VTH stelsel in Gelderland	4
2.3.1	Omgevingsdiensten in Gelderland	4
2.3.2	Plannen van aanpak omgevingsdiensten	6
2.3.3	Regierol provincie	6
3	Scenario's organisatorisch landschap VTH-uitvoering	7
3.1	Raamwerk voor het toetsen van een scenario	7
3.1.1	Criteria.....	7
3.1.2	Taken omgevingsdiensten.....	8
3.1.3	Omgevingsvisie van de provincie Gelderland	10
3.1.4	Water en bodem sturend (WBS)	12
3.1.5	Regio's en opgaven	12
3.2	Scenario's.....	17
3.3	Scenario 0	17
3.3.1	SWOT analyse.....	18
3.4	Scenario A	18
3.4.1	SWOT analyse.....	19
3.4.2	Randvoorwaarden.....	20
3.5	Scenario B	21
3.5.1	SWOT analyse.....	21
3.5.2	Randvoorwaarden.....	22
3.6	Scenario C	22
3.6.1	SWOT analyse.....	22
3.6.2	Randvoorwaarden.....	22
3.7	Vergelijking van de scenario's.....	23
4	Bronnenlijst.....	25

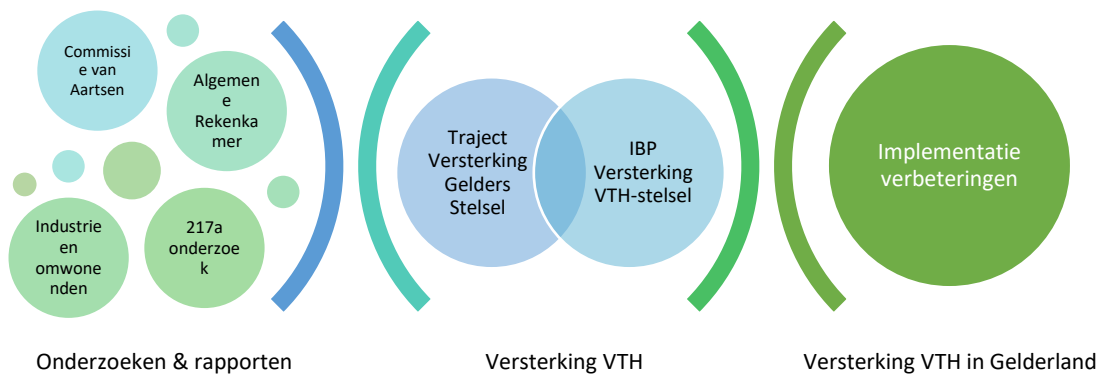
1 Context

1.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht

De afgelopen jaren zijn er in Nederland verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van de VTH-uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving).¹ Bovendien zijn er in Gelderland onderzoeken uitgevoerd naar de VTH-uitvoering en het VTH-stelsel in Gelderland.² Het rapport van de commissie van Aartsen ('Om de leefomgeving') is aanleiding geweest voor het opzetten van het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel waarin in 6 pijlers opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de commissie. In Gelderland is in 2022 het traject Versterking Gelders Stelsel van start gegaan. In het onderzoeksrapport van Lysias,³ in opdracht van de provincie Gelderland, Gelderse gemeenten en omgevingsdiensten, is geconstateerd dat er nu en naar de toekomst aandachtspunten zijn.

Onderzoeken en rapporten hebben aanleiding gegeven voor versterking van het VTH-stelsel, zowel op landelijk als regionaal niveau. Op dit moment zitten we in de overgangsfase naar de implementatie van producten en afspraken die moeten leiden tot de versterking van VTH in Gelderland, waarbij de bevoegd gezagen op provinciaal en lokaal niveau een sleutelrol spelen. Zie figuur 1 'Proces versterking VTH'. De provincie heeft het proces van versterking VTH ingestoken vanuit de inhoud en nu is het tijd om richting te geven in de organisatorische vorm van de VTH-uitvoering in Gelderland.

1 PROCES VERSTERKING VTH



¹ Bijvoorbeeld het rapport van de commissie van Aartsen ('Om de leefomgeving', 2021), onderzoeken van de Algemene Rekenkamer ('Een onzichtbaar probleem' en 'Handhaven in het duister', 2021) en het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid ('Industrie en omwonenden', 2023).

² Bijvoorbeeld het onderzoek van MMG Advies ('Doorontwikkeling VTH-coördinatietaak provincie Gelderland', 2020) en het 217a-onderzoek van de provincie Gelderland ('onderzoek omgevingsdiensten en Gelders Stelsel', 2022).

³ Lysias advies, 'Klaar voor de toekomst? Reflectie op de robuustheid van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten', 6 februari 2023.

2 Onderzoeken en trajecten versterking VTH

2.1 Landelijk

De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie van Aartsen) heeft in 2021 het rapport 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' gepubliceerd. De commissie stelt dat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) niet goed functioneert. De commissie doet een tiental adviezen om het functioneren van het stelsel te verbeteren met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. Het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel is op 1 juli 2022 van start gegaan om opvolging te geven aan de voorgestelde maatregelen. De 63 doelen die uitgewerkt worden houden verband met elkaar en versterken elkaar. Aan het eind van 2023 is er voortgang in alle 6 de pijlers en is een groot deel van deze doelen gerealiseerd. Het programma loopt af in september 2024.

Pijlers IBP Versterking VTH

- Robuuste omgevingsdiensten en financiering
- Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging
- Informatievoorziening VTH
- Kennisinfrastructuur
- Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
- Monitoring kwaliteit milieutoezicht

In de review van 25 maart 2024 stellen de commissieleden mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen dat het stelsel nog niet voldoende doorontwikkeld is om milieuschade als gevolg van overtreding van regels te verminderen: 'Schade aan de leefomgeving, aan de gezondheid van mens en dier' is 'enorm'.⁴ Gezien de institutionele belemmeringen, de geringe verbetering van de uitvoering en de fragmentatie en vrijblijvendheid die in het stelsel 'ingebakken' zijn, stellen de schrijvers voor dat het tijd is voor een stelsel discussie.⁵ Zij roepen op om het aantal omgevingsdiensten te verkleinen.

2.2 Gelderland

2.2.1 Rollen provincie Gelderland

De provincie Gelderland heeft binnen het VTH-stelsel in Gelderland verschillende rollen. Deze houden ieder op hun eigen manier verband met de versterking van het stelsel.

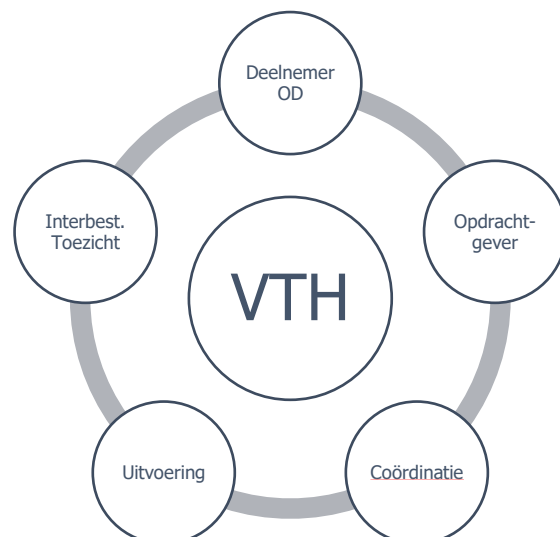
Deelnemersrol: De (mede-)deelnemer of eigenaar van een omgevingsdienst heeft er belang bij dat de kwaliteit van de dienstverlening goed geborgd is in een stabiele organisatie; een organisatie die robuust genoeg is om, wanneer nodig, om te kunnen gaan met de veranderende eisen die aan de organisatie worden gesteld.

Opdrachtgeversrol: De opdrachtgever van VTH-uitvoering wil vanuit de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag 'waar voor haar geld', maatwerk en kwaliteit.⁶

Coördinatierol: In deze rol is het zaak om toe te zien op de belangen van het stelsel *als geheel* en de kwaliteit van het bestuur én de uitvoering van VTH.

Uitvoering VTH-taken: uitvoering 'thuis-taken' door de afdeling VTH.

Interbestuurlijk toezichthouder: IBT ziet erop toe dat gemeenten 'in control' zijn van de beleids- en uitvoeringscyclus van hun medebewindstaken op het gebied van het omgevingsrecht.



⁴ W. Sorgdrager en J. van Aartsen, 'Review IBP VTH. Tijd om door te pakken', 15 maart 2024, p. 3.

⁵ Ibidem, p. 9.

⁶ Berenschot, 'Evaluatie wet VTH', 2017.

2.2.2 VTH-stelsel in Gelderland

Samen met de Gelderse gemeenten en omgevingsdiensten heeft de provincie opdracht gegeven voor een onderzoek naar de versterking van het VTH-stelsel in Gelderland. Uit dit onderzoek (februari 2023) volgden twee conclusies: 1. het Gelders stelsel van omgevingsdiensten heeft de afgelopen jaren zijn succes bewezen. Er is een gestructureerd samenspel van de omgevingsdiensten die afzonderlijk en in samenhang werken aan een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van VTH-taken. Kortom, een basis om op voort te bouwen. 2. De robuustheid van het stelsel schiet echter op een aantal punten tekort:

- × De robuustheid van de omgevingsdiensten loopt uiteen: sommige omgevingsdiensten hebben een smal takenpakket en weinig ruimte om te investeren in opleiding en ontwikkeling van medewerkers.
- × Omgevingsdiensten staan de komende jaren voor grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en de arbeidsmarktproblematiek.
- × Opdrachtgever- en opdrachtnemerschap wordt niet goed ingevuld.
- × De verbinding tussen beleid en uitvoering (BIG-8) is onvoldoende.

2.3 Versterking VTH stelsel in Gelderland

2.3.1 Omgevingsdiensten in Gelderland

In de zomer van 2023 heeft het IBP-VTH de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten vastgesteld. Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (de staatssecretaris) omgevingsdiensten gevraagd om zichzelf voor 1 oktober 2023 aan deze criteria te toetsen en, indien zij niet volledig robuust blijken, voor 1 april 2024 een plan van aanpak te ontwikkelen. Zie hieronder een overzicht van de randvoorwaarden voor robuuste omgevingsdiensten en de set van 6 genormeerde kritieke prestatie indicatoren (KPI's).

Na ontvangst van de zelftoetsen van de omgevingsdiensten heeft de staatssecretaris de omgevingsdiensten geïnformeerd dat 'het voldoen aan de randvoorwaarden en kpi's [...] niet het einddoel' is. 'Marginaal robuuste omgevingsdiensten' zijn 'onwenselijk gezien de verwachte toenemende complexiteit van [het] belangrijke werk [van omgevingsdiensten] in het VTH-stelsel.'⁷ Zij heeft ook herhaaldelijk aangegeven dat voor de robuustheid van omgevingsdiensten de maatschappelijke opgaven meer centraal moeten komen te staan.

2 RANDVOORWAARDEN ROBUUSTE OMGEVINGSDIENSTEN

- a. Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen
- b. De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, onafhankelijkheid en gezag het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat (als aan 1 van deze onderdelen niet wordt voldaan dan nee invullen) (heeft samenhang met pijler 5)
- c. Voor de minimale omvang telt uitsluitend de omzet van de basis- en milieu gerelateerde taken. Er is een duidelijk onderscheid tussen deze taken en de niet milieugerelateerde plustaken
- d. Er wordt zelfstandig voldaan aan de minimale normen voor robuustheid
- e. Zijn er specifieke kennisgebieden of taken die door een andere dienst worden uitgevoerd? Zo ja, specificatie in Plan van Aanpak met daarbij de gemaakte afspraken over o.a. verantwoording.
- f. Bij de toetsing wordt rekening gehouden met de robuustheid in de toekomst (meerjarig perspectief, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele middelen)

⁷ Staatssecretaris van I&W, Brief betreffende 'Beoordeling zelftoets robuuste omgevingsdienst', 2023

3 ROBUUSTHEIDSCRITERIA OMGEVINGSDIENSTEN

KPI Toetsingscriterium

1	<u>Omvang:</u> De omvang van het regionaal werkprogramma gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.
2	<u>Kwaliteitscriteria</u> De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.
3	<u>Innovatie</u> De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie van minimaal 1% van de begroting.
4	<u>Continuïteit:</u> De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit een afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname met een weerstandsratio van minimaal 0,8%.
5	<u>Sturing:</u> De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie gestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.
6	<u>Congruentie en samenhang werkgebied</u> De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Uit de robuustheidstoetsen die de omgevingsdiensten zelf uitgevoerd hebben blijkt dat niet één van de omgevingsdiensten in Gelderland volledig voldoet aan de robuustheidscriteria.

Samenvattend kan per robuustheidscriterium het volgende worden geconstateerd:

1. De lastenbegroting (omvang) voor milieubasis- en milieuplustaken bedragen per omgevingsdienst tussen de €10,46 milj. en €16,6 milj en ligt daarmee bij de meeste omgevingsdiensten onder de norm van €16,5 miljoen. Alleen de ODRA voldoet aan het omvangscriterium. Alle omgevingsdiensten samen hebben een lastenbegroting van ongeveer €85,36 milj. voor milieubasis- en milieuplustaken.
2. De omgevingsdiensten hebben 70% tot 90% van personeel voor milieutaken in vaste dienst (KPI: Omvang)
3. Geen van de omgevingsdiensten voldoet als *zelfstandige* organisatie volledig aan de kwaliteitscriteria. Daar waar men zelf niet voldoet aan de kwaliteitscriteria voor een bepaalde taak, wordt dit opgevangen met samenwerkingsafspraken om deze toch uit te kunnen voeren. De omgevingsdiensten voldoen dus niet volledig aan een of meer van de 2 elementen van de kwaliteitscriteria:
 - a. Eisen aan medewerkers voor: opleiding, werkervaring en frequentie van activiteiten.
 - b. Eisen aan de organisatie: minimaal aantal medewerkers dat voldoet aan de bovengenoemde criteria.
4. Er is ruimte om de afspraken over het uitnemen van taken door deelnemers (gemeenten, provincie) te verbeteren.
5. Alle omgevingsdiensten zetten nu nog te weinig in op informatiegestuurd werken (sturing).
6. Alle omgevingsdiensten hebben congruente en samenhangende werkgebieden (deze zijn relatief klein).

2.3.2 Plannen van aanpak omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten hebben elk een plan van aanpak robuustheid ingediend bij de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Zij zal vóór de zomer terugkoppelen wat ze hiervan vindt.

Gezien de nadruk die de staatssecretaris van I&W legt op het centraal stellen van de maatschappelijke opgaven en het over de grenzen van omgevingsdiensten heen kijken, kan verwacht worden dat de plannen van aanpak, zoals deze rond 1 april 2024 vastgesteld zijn, als onvoldoende beschouwd zullen worden. In de plannen van aanpak is echter ook opgenomen dat er een verkenning van verdere samenwerking moet plaatsvinden. De inzet op deze verkenning de komende maanden is van groot belang, maar het moet niet bij een verkenning blijven. De verkenning is belangrijk om de inefficiëntie en vrijblijvendheid weg te nemen⁸.

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de aankondiging van het Rijk dat er een wetswijziging wordt voorbereid waarmee de stelselverantwoordelijkheid concreet geïnstrumenteerd wordt. Hiermee zal het Rijk effectiever kunnen sturen op de kwaliteit van de uitvoering door de omgevingsdiensten.⁹ Mocht de robuustheid van omgevingsdiensten onvoldoende van de grond komen, dan kan dit een stok achter de deur zijn. De provincie heeft een belangrijke rol in het proces van verkenning voor verdere samenwerking of fusie van omgevingsdiensten. Een eerste vraag die in dit proces naar voren komt is: kunnen de deelnemers, dat wil zeggen gemeenten en provincie, het met elkaar eens worden over de noodzaak voor opschaling van de omgevingsdienstregio's?

2.3.3 Regierol provincie

Gedeputeerde Staten hebben op 5 december 2023 besloten dat ze de regierol op het proces van de versterking van het VTH-stelsel in Gelderland willen nemen. Vanuit haar VTH-coördinatierol is het voor de provincie belangrijk dat de kwaliteit van de VTH-uitvoering in heel Gelderland versterkt wordt, dat wil zeggen van alle VTH-taken, onder zowel provinciaal als gemeentelijk bevoegd gezag. In de pijler 'Robuuste omgevingsdiensten en financiering' van het IBP-VTH ligt de nadruk slechts op de omgevingsdiensten. De provincie bekijkt dit proces breder en zet de regierol in op versterking van het hele stelsel, waarvan de omgevingsdiensten een onderdeel zijn. Ook de thuishaken die de afdeling VTH van de provincie uitvoert worden hierin meegenomen. Voor gesprek met de partners in het stelsel zijn hierbij de volgende uitgangspunten leidend: nabijheid, kwaliteit en efficiency.¹⁰ Robuustheid van omgevingsdiensten is voor de provincie een voorwaarde voor een toekomstbestendig Gelders stelsel.

Vanuit de regierol is de provincie met een selectie van gemeenten uit elke omgevingsdienstregio in gesprek gegaan om te verkennen wat voor de gemeenten (bevoegd gezag), zowel vanuit de opdrachtgeversrol als de deelnemersrol, belangrijk is in de ontwikkeling naar robuuste omgevingsdiensten. Zoals hierboven genoemd vormden robuustheid, nabijheid, kwaliteit en efficiency belangrijke uitgangspunten voor de provincie in deze gesprekken. Uit de gesprekken is geen eenduidig beeld gekomen. Er valt wel op te maken uit de gesprekken dat veel gemeenten inzien dat voor de borging van de kwaliteit van de VTH-uitvoering een opschaling van de omgevingsdienstregio nodig is. Vooral voor de milieutaken ziet men deze noodzaak. Tevredenheid van gemeenten met de omgevingsdienst is afhankelijk van de kwaliteit van het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap en de communicatie tussen deze partijen. Gemeenten zijn duidelijk dat ze niet iets opgelegd willen krijgen in het VTH-stelsel, maar vinden ook dat niets doen geen optie is. Ze vragen duidelijkheid van de provincie over haar visie op de toekomst van het stelsel. Zie verder het verslag '*Rode draden* uit de gesprekken met gemeenten'.

⁸ Uit het Lysias rapport blijkt dat de samenwerking in praktijk niet altijd efficiënt is en bovendien te vrijblijvend georganiseerd is in het stelsel van Gelderse omgevingsdiensten.

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Kamerbrief tussenstand versterking VTH-stelsel maart 2024', 19 maart 2024.

¹⁰ GS-brief 'Traject Versterking Gelders stelsel: Uitgangspunten notitie', 5 december 2023.

Vervolgens is de verantwoordelijk gedeputeerde de dialoog gestart met de voorzitters van de algemene besturen en de directeurs van de omgevingsdiensten over het toekomstige landschap van omgevingsdiensten. Dit wordt in de komende maanden voortgezet. Een voorwaarde voor deze dialoog is dat de provincie zich uitspreekt over het toekomstige landschap van omgevingsdiensten en VTH-uitvoering in brede zin. Omgevingsdiensten zijn naar aanleiding van de robuustheidscriteria al aan het onderzoeken hoe ze hun robuustheid kunnen vergroten, eventueel met een fusie met een andere dienst.

De provincie heeft het proces van versterking VTH ingestoken vanuit de inhoud en nu is het tijd om richting te geven in de organisatorische vorm van de VTH-uitvoering in Gelderland. De scenario's voor dit organisatorische landschap worden hieronder toegelicht.

3 Scenario's organisatorisch landschap VTH-uitvoering

De provincie heeft geconstateerd dat er voor de versterking van het VTH-stelsel een aantal uitgangspunten centraal moeten staan. Daarnaast is er met het proces van robuustheid van omgevingsdiensten vanuit het IBP-VTH ingezet op een opschaling van de omgevingsdiensten. Tot vorig jaar is de beweging hierop gekomen vanuit de omgevingsdiensten en haar deelnemers, waarbij het belang voor een kwalitatief sterk, 'robuust', VTH-stelsel in Gelderland niet altijd meegenomen werd. Dit overkoepelende belang weegt de provincie zwaar mee in haar afweging van mogelijke organisatorische scenario's voor omgevingsdiensten. De elementen die verder meegewogen worden in de afweging van scenario's staan hieronder beschreven.

3.1 Raamwerk voor het toetsen van een scenario

Vanuit de coördinerende rol van de provincie zijn een aantal scenario's afgewogen. Vanzelfsprekend spelen de belangen van de provincie als opdrachtgever hierbij ook een rol. Voor het wegen van de scenario's is een set criteria uitgewerkt. Het type activiteiten en opgaven in een regio bepaalt welke kennis en expertise een uitvoeringsdienst moet inzetten voor haar VTH-taken. Hiervoor is gekeken naar het type en aantal bedrijven in Gelderland. Daarnaast bepalen de (transitie-) opgaven waarop VTH nu en in de toekomst ingezet moet worden. De ambities en doelen uit de Gelderse omgevingsvisie, de regio-arrangementen en andere strategieën zijn daarom meegenomen in de afweging. Hieronder volgt een beschrijving van de elementen die een rol spelen bij de afweging van de scenario's.

3.1.1 Criteria

Het voldoen aan de robuustheidscriteria van het IBP-VTH is een voorwaarde voor een toekomstbestendig VTH-stelsel in Gelderland. Voor het afwegen van verschillende scenario's voor het landschap van de VTH-uitvoering zijn onderstaande criteria uitgewerkt. De set criteria komt voort uit wat er vanuit het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel en het Lysias rapport als essentieel voor een goede VTH-uitvoering beschouwd wordt. De criteria staan hieronder beschreven.

criterium	Dit betekent
Congruentie	Samenhang in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied betekent: gelijksoortige (maatschappelijke) opgaven, eigenschappen van het gebied (water & bodem) karakter van het gebied (platteland, landelijk, stedelijk, industrieel), type bedrijvigheid (agrarisch, industrieel, complex, niet-complex). De congruentie kan op zeer klein tot zeer groot schaalniveau bekeken worden. Voor de VTH-uitvoering is de verhouding tussen de congruentie en de maatschappelijke opgaven, kwaliteit en nabijheid vooral belangrijk.
Maatschappelijke opgaven	We hebben te maken met grote maatschappelijke opgaven. Bij dit criterium wordt gekeken hoe de VTH-uitvoering in elk scenario deze opgaven het hoofd kan bieden. <ul style="list-style-type: none"> • Transitieopgaven: klimaatakkoord, circulaire economie, ZZS en PFAS, stikstof

criterium	Dit betekent
	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke ontwikkelingen: leefomgeving versus economisch belang, criminaliteit en ondermijning, effecten op gezondheid • Opgaven voor wonen, werken, energie, landbouw, natuur en klimaat
Bestuurlijke wil	<p>Is er voldoende bestuurlijke wil om dit scenario te ondersteunen? Bestuurders vragen over het algemeen naar kwalitatief goede dienstverlening tegen een redelijke prijs en een balans tussen nabijheid en professionele 'distantie' of objectiviteit. Hierbij spelen elementen als: wil tot opschalen groter voor milieu, bedrijfsvoering, personeel; wil tot opschalen is kleiner voor BRIKS-taken.</p> <p>Hoe meer betrokken bestuurders, hoe ingewikkelder het proces van onderlinge afstemming zal zijn.</p>
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitscriteria (kritische massa): juiste kennis en ervaring voor takenpakket, waarmee de kwetsbaarheid beperkt is: hoe meer taken gemeenten en provincie inbrengen bij hun OD's, hoe steviger de bezetting en de aanwezige deskundigheid. • Informatiehuishouding op orde • Innovatie • Capaciteit voor nieuwe thema's. <p>Mogelijke maatregelen waaraan gedacht kan worden: Stelseltaken centraal beleggen; Specialistische kennis en kunde bundelen</p>
Kwetsbaarheid	<p>Er zijn hierbij twee elementen van belang: omvang en weerstandsvermogen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omvang verwijst naar de omvang van het takenpakket en daarmee ook de omvang van het personeel waarmee de uitvoering geborgd is – zowel wat betreft de taken die uitgevoerd moeten worden als de benodigde kennis en kunde. Een organisatie waar bepaalde kennis en kunde niet beperkt is tot één of enkele medewerkers kan veranderingen opvangen. • Met voldoende weerstandsvermogen wordt geborgd dat risico's worden afgedekt.
Nabijheid	<ul style="list-style-type: none"> • Ken de omgeving en ken de lokale context: kennis van het gebied & politieke sensitiviteit • Heldere aanspreekpunten: zichtbaarheid, toegankelijkheid en laagdrempeligheid voor bewoners en bedrijven

3.1.2 Taken omgevingsdiensten

De huidige omgevingsdienstregio's hebben volgens hun primaire begrotingen 2024 (zie hieronder de tabel) gezamenlijk een lastenbegroting van ongeveer € 119 miljoen. De begroting wordt ingezet voor de planning en uitvoering van taken op het gebied van milieu, bouw en ruimtelijke ordening. Voor de basistaken is het bevoegd gezag verplicht om deze bij een omgevingsdienst onder te brengen, voor de overige taken (plus- en adviestaken) kan het bevoegd gezag bepalen waar ze deze wil beleggen.

1 LASTENBEGROTINGEN 2024 GELDERSE OMGEVINGSDIENSTEN

Omgevingsdienst	Primaire begroting 2024 (bedrag x €1000)
ODA	10.544
ODDV	17.314
ODRA	24.083
ODR	23.080
ODRN	28.097
ODV	16.242
Totaal	119.361

3.1.2.1 Milieutaken

Omgevingsdiensten voeren VTH-taken uit voor, op volgorde van zware naar zwaardere inrichtingen, 41.016 type B inrichtingen (bedrijven), 2.458 type C inrichtingen, 822 IPPC inrichtingen en daarnaast

64 Seveso-inrichtingen.¹¹ Type A bedrijven voeren minder milieubelastende activiteiten uit en hoeven geen melding te doen of vergunning aan te vragen, bijvoorbeeld kantoor- en schoolgebouwen. Zij dienen zich wel te houden aan de geldende milieuregels en kunnen hierop gecontroleerd worden. Type B bedrijven moeten een melding doen aan het bevoegd gezag bij de oprichting of een wijziging (met of zonder beperkte milieutoets). Dit zijn bijvoorbeeld garagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en jachthavens. Type C bedrijven hebben een omgevingsvergunning milieu nodig voor hun activiteiten, dit zijn bijvoorbeeld een rioolwaterzuiveringsinstallatie met slibvergistingsinstallatie of een autodemontagebedrijf dat ook vrachtwagens demonteert. IPPC installaties zijn grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU). Dit zijn bijvoorbeeld afvalverwerkingsbedrijven en grote varkens- en pluimveebedrijven. Vanaf 1 januari 2024 wordt in de Omgevingswet niet meer gesproken over 'inrichtingen', maar over milieu belastende activiteiten (MBA's). Op dit moment is hierover echter nog geen actuele informatie beschikbaar.

OD	TYPE B	TYPE C	IPPC	OMGEVING
ODV	7787	350	92	Natura 2000, agrarisch, minder complex
ODDV	5937	360	148	Natura 2000, agrarisch, minder complex
ODRA	7469	489	179	Verstedelijkt en landelijk gebied, Industrie
ODRN	4357	420	108 + Seveso 64	Verstedelijkt en landelijk gebied, Industrie Seveso Gelderland en Overijssel
ODA	9029	539	210	Landelijk/buitengebied en verstedelijkt gebied Agrarisch, (industrie), Natura 2000
ODR	6437	300	85	Landelijk/buitengebied en verstedelijkt gebied Agrarisch, logistiek
Totaal	41.016	2.458	822 + Seveso 64	

Complexe bedrijven kunnen door aard en omvang grote gevolgen hebben voor de leefomgeving (4.2 of hoger en/of IPPC bedrijven). Een deel van deze bedrijven valt onder provinciaal gezag (± 218) en 187 bedrijven vallen onder gemeentelijk gezag. Bedrijven onder gemeentelijk gezag opereren in de branches afval (28), metaal (15), scheepswerven (13), keramische industrie (23), voeding (17), asfaltcentrales (3), diervoeders (21) en overig (67). Voor elke branche is specifieke kennis benodigd. De zes omgevingsdiensten werken samen in het programma gemeentelijk complex en werken daarin aan verschillende kwaliteitsaspecten van het toezicht op deze bedrijven. Voor provinciale bedrijven wordt vergunningverlening uitgevoerd door de ODRN, toezicht en handhaving door de ODRA.

3.1.2.2 BRIKS taken

De provincie is wettelijk verplicht om haar BRIKS-taken (Bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen) bij een omgevingsdienst te beleggen. Gemeenten kunnen kiezen of ze deze taken bij een omgevingsdienst beleggen of zelf uitvoeren. In Gelderland zijn er grote verschillen in de mate waarin gemeenten hun BRIKS-taken bij een omgevingsdienst belegd hebben. De grootte van de gemeenten (in aantal inwoners, oppervlakte of budget) lijkt hier geen doorslaggevende rol te spelen. Waar gemeenten zowel BRIKS als milieutaken ondergebracht hebben bij een omgevingsdienst zien zowel gemeenten als uitvoeringsdiensten meerwaarde in de integrale benadering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.

¹¹ Twynstra en Gudde, 'Omgevingsdiensten in beeld 2023', september 2023, p. 36.

3.1.2.3 Adviestaken

Omgevingsdiensten voeren daarnaast adviestaken uit voor provincie en gemeenten op het gebied van milieu onderwerpen en maatschappelijke opgaven. De expertise en ervaring die de uitvoeringsdienst heeft opgebouwd kan bijdragen aan de vorming van het beleid van het bevoegd gezag. De mate waarin hierop ingezet wordt is afhankelijk van de keuzes die de opdrachtgevers hierop maken.

3.1.2.4 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (OW) in werking getreden. Deze wet brengt diverse wetten (milieu, natuur, water, ruimte) samen tot één wet. Het doel van de Omgevingswet is een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. De belangrijkste veranderingen door de wet zijn integraliteit, vereenvoudiging, meer beleidsvrijheid, snellere procedures, meedenken in het mogelijk maken van initiatieven en een betere betrokkenheid van partijen (participatie).

Ook kent de afweging meer flexibiliteit. Onder de Omgevingswet is er sprake van milieubelastende activiteiten. Het begrip 'inrichting' kennen we niet meer. Binnen een bedrijf kan er nu dan ook sprake zijn van meerdere milieubelastende activiteiten. Steeds vaker geldt voor deze activiteiten een meldingsplicht in plaats van de verplichting om een vergunning aan te vragen. Ook is er meer beleidsvrijheid op basis van lokale omstandigheden (gebiedsgerichte benadering) en diversiteit in (lokale) omgevingsplannen en -visies. Dit vraagt van de VTH-uitvoering een andere inzet. Er moet naar meerdere aspecten worden gekeken om een goede, brede en volledige afweging te kunnen maken. Er moet worden (mee)gedacht in mogelijkheden, afwegingen worden steeds minder zwart/wit en er moet (nog) meer dan voorheen rekening worden gehouden met een brede afstemming tussen betrokken partijen. Dit vraagt dan ook (nog) bredere kennis en expertise en andere competenties van de VTH-uitvoering.

3.1.2.5 Wet Kwaliteitsborging

Op 1 januari 2024 is de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) in werking getreden. Het doel van deze wet is dat bouwbedrijven de kwaliteit van hun werk beter controleren wat leidt tot minder bouwfouten en gebreken. De inwerkingtreding gebeurt stapsgewijs. De verwachting is dat de Wkb tot en met 2028 alleen geldt voor nieuwbouw van eenvoudige bouwwerken (bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden). Daarna volgen de overige bedrijfspanden. Door deze wet moeten de bouwbedrijven zelf aantonen dat ze voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. De bouwende partij is aansprakelijk voor fouten in plaats van (meer) de gemeente of provincie. Hiervoor moeten ze een kwaliteitsborgingsstelsel implementeren.

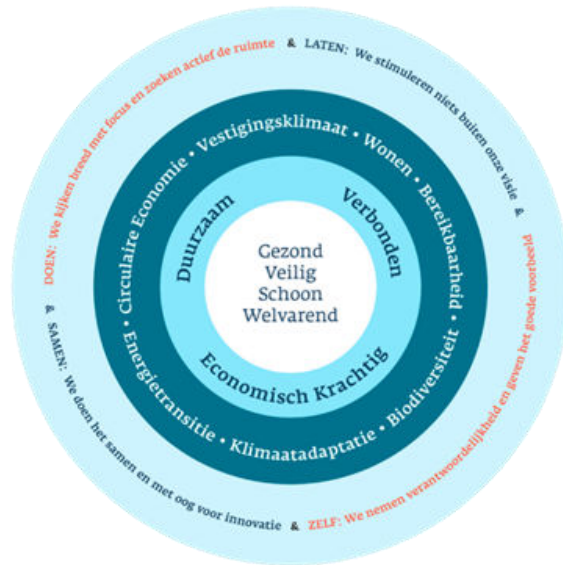
Het is dan ook niet meer de gemeentelijk of provinciale toezichthouder Bouwen die het bouwproces controleert, maar een private kwaliteitsborger. Dit vraagt van de gemeentelijk/provinciale VTH-uitvoering een andere inzet en afstemming. In plaats van feitelijk te controleren of wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften, houden ze onder de Wkb toezicht op de borging van de kwaliteit van het bouwproces. De werkzaamheden van de aannemers/private kwaliteitsborgers zullen zich niet beperken tot slechts één gemeente en/of regio.

3.1.3 Omgevingsvisie van de provincie Gelderland

De omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' uit 2018 wordt herzien omdat de huidige visie te weinig sturend en niet meer actueel is. Voor het doel van deze notitie wordt nog uitgegaan van de huidige omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland'.

In de Gelderse Omgevingsvisie (2018) beschrijft de provincie haar visie voor Gelderland: een gezond, veilig, schoon en welvend Gelderland. Dit wordt bereikt door te focussen op duurzaamheid, verbondenheid en krachtige economie. Duurzaam betekent 'groen doen' op het gebied van water, natuur, landbouw, wonen, werken en verplaatsen.

Aan deze visie zijn 7 ambities verbonden: energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie biodiversiteit, vestigingsklimaat, wonen en bereikbaarheid. Voor het doel van deze notitie wordt gekeken naar de eerste 4 van deze ambities.



Energietransitie

Voor de energietransitie zijn forse ingrepen in de gebouwde omgeving nodig om de overstap naar alternatieve, duurzame energiebronnen voor elkaar te krijgen. Hiervoor is een combinatie nodig van energiebesparing + duurzame opwekking: wind & zon (binnen bestaande afspraken), biomassa, waterstof, geo- en aquathermie en waterkracht. Voor het opwekken, opslaan en transporteren van duurzame energie is veel ruimte nodig. Dit vraagstuk wordt aangepakt met het afstemmen van regionale energiestrategieën en door de verbinding met andere vraagstukken.

Klimaatadaptatie

Klimaatadaptatie raakt aan alle facetten van onze omgeving: de natuur met een rijkdom aan dier- en plantsoorten en ook de gezondheid en veiligheid van onze inwoners. De provincie zet ten eerste in op het tegengaan van de risico's en gevaren van klimaatverandering, zodat de provincie in 2050 optimaal beschermd is en kan meebewegen met het veranderende klimaat. Voor het opstellen van klimaatstrategieën zijn de fysieke landschappen en bodemsituaties van een gebied van groot belang. Hieronder een overzicht.

Circulaire economie

Gelderland wil het gebruik van primaire grondstoffen terugbrengen en heeft daarvoor doelen voor 2030 en 2050 gesteld. De transitie naar minder afval en meer kringloop, recycling en hergebruik vraagt om een andere manier van werken, waaraan ook risico's verbonden zijn als dit niet goed gebeurt. Er is ook ruimte nodig waar dit kan plaatsvinden.

Biodiversiteit

Met het groot Gelders Natuurnetwerk zijn verbindingzones ontwikkeld die voor de biodiversiteit belangrijke gebieden met elkaar verbindt. Dit wil de provincie beschermen en versterken. Hierbij wordt rekening gehouden met de gevolgen van het veranderende klimaat voor de natuur. Om de daling in de variatie in plant- en diersoorten tegen te gaan zijn er kansen door verbinding met de veehouderij en land- en tuinbouw. In samenwerking met betrokken partijen wordt gewerkt aan een betere balans tussen de intensieve veehouderij, natuurwaarden, de waterkwaliteit en de lucht- en bodemkwaliteit. Bovendien wordt ook buiten natuurgebieden de biodiversiteit versterkt en ingepast (bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving).

In de Achterhoek, de Veluwe en Noord-West Rivierenland zijn er mogelijkheden voor natuur-inclusieve landbouw. In de Foodvalley ligt de aandacht vooral op het verbeteren van de balans tussen veehouderij en natuur.

3.1.4 Water en bodem sturend (WBS)

Water en bodem zijn 'de basis van ons bestaan'.¹² We gebruiken water voor economische activiteiten en als drinkwater. We bouwen wegen en huizen waarbij de bodem als ondergrond dient. We verbouwen voedsel op land en leggen buizen, pijpen en kabels aan onder de grond.

Bodem gaat over het bodemtype, maar ook over hoe het landschap gevormd is, de bodemkwaliteit en bodemvruchtbaarheid. Water gaat over het oppervlaktewatersysteem, het grondwatersysteem, de waterzekerheid en waterveiligheid. Deze bodem- en watersystemen en de manier waarop wij deze gebruiken zijn met elkaar verbonden. Veranderingen in één deelsysteem hebben invloed op andere systemen en daarmee hoe wij deze kunnen gebruiken en wat dit gebruik ons oplevert. Als de bodem te nat of te droog is, resulteert dat in lagere opbrengsten in de landbouw, schade aan de natuur of hogere prijzen in de supermarkt.¹³ Door water- en bodemsystemen een sturende rol te geven bij ruimtelijke ordening en gerelateerde processen zijn we beter in staat om een gebied klimaatbestendig te maken. Dit is een sturend kader voor onder andere het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland.

Water en bodem sturend (WBS) betekent dus dat water en bodem sturend zijn bij beslissingen over de inrichting van onze provincie, als basis voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit is een omslag in denken en handelen en draagt bij aan goed onderbouwde en toekomstbestendige keuzes in het ruimtelijk domein.

De richtlijnen van het Rijk voor water en bodem sturend zijn voor Gelderland omgezet in *gidsprincipes*.

Deze zijn van betekenis voor het land- en watergebruik voor wonen, werken, recreëren, landbouw, natuur, energie, mobiliteit, nutsvoorzieningen en delfstoffenwinning. In VTH-processen krijgen deze praktische invulling.

Gidsprincipes
<ul style="list-style-type: none">•Zorg voor ruimte en water•Zorg voor voldoende water•Zorg voor schoon water en schone bodem•Zorg voor een vitale en efficiënt geordende bodem•Zorg voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving

3.1.5 Regio's en opgaven

Bij de ontwikkeling van scenario's zijn de doelen, ambities en strategieën van verschillende programma's overwogen, zoals de Regioarrangementen, Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG), de Gelderse werkregio's klimaat en de RES-regio's (Regionale energiestrategie regio's). Bovendien is gekeken of deze regio's als richtsnoer kunnen dienen voor het vormgeven van de omgevingsdienst regio's. Het ruimtegebruik in Gelderland is in kaart gebracht. Op de kaart valt te zien dat de ruimte in Gelderland voor het grootste deel gebruikt wordt voor landbouw en natuur. Daarnaast zijn de locaties van Natura 2000-gebieden, luchtvervuiling, en grondwaterbeschermings- en drinkwaterreserveringsgebieden in oenschouw genomen.

Er is een grote opgave voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. In Gelderland ligt het grootste Natura 2000-gebied van Nederland, de Veluwe. Daarnaast zijn er de Rijntakken en gebieden in de Achterhoek en bij de randmeren.

Luchtverontreiniging heeft impact op de gezondheid van de inwoners van Gelderland.

Luchtverontreiniging heeft verschillende oorzaken. De bronnen van stikstofdioxide zijn verkeer en landbouw. Fijnstof wordt veroorzaakt door verbrandingsprocessen, veeteelt, landbouw en verkeer.¹⁴

¹² [Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 'Brief Water en bodem sturend', 25 november 2022, p.1.](#)

¹³ Ibidem

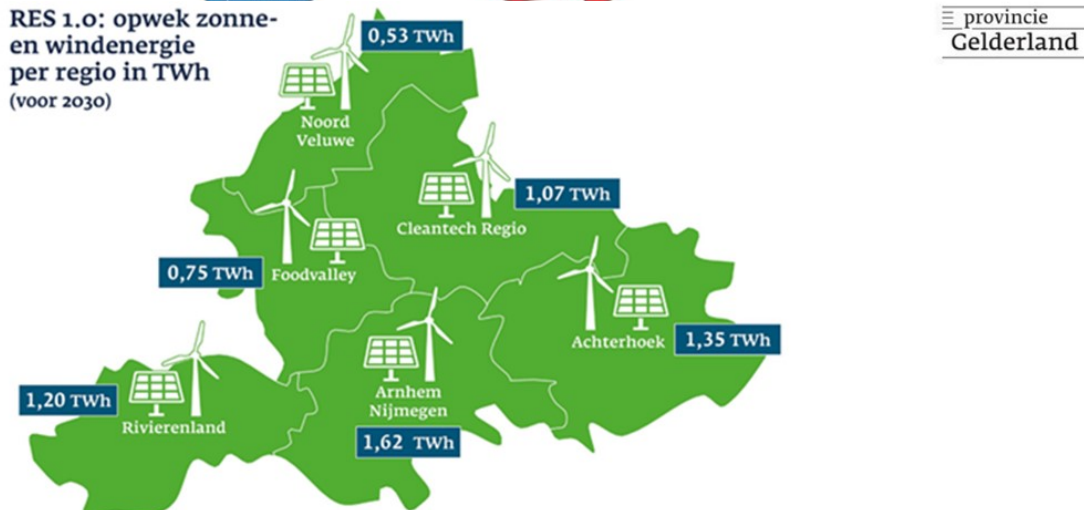
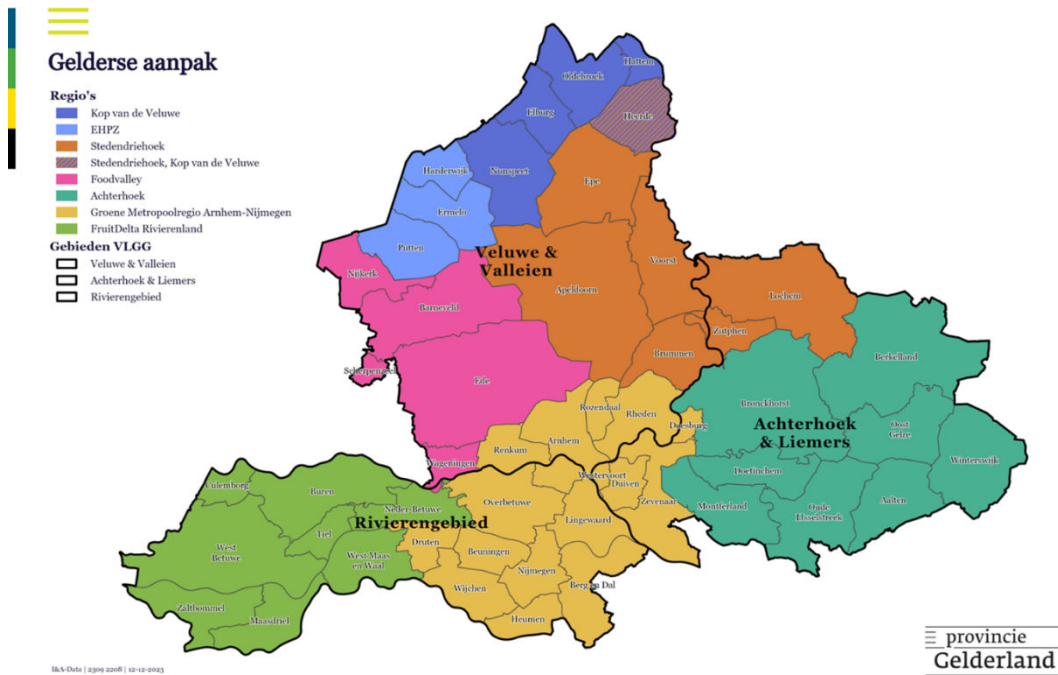
¹⁴ GGD Gelderland-Midden, GGD Noord- en Oost-Gelderland, GGD Gelderland-Zuid, Luchtkwaliteit en gezondheid in Gelderland, Rapportage februari 2022 over de luchtkwaliteit in 2019, feb. 2022, p. 8-12.

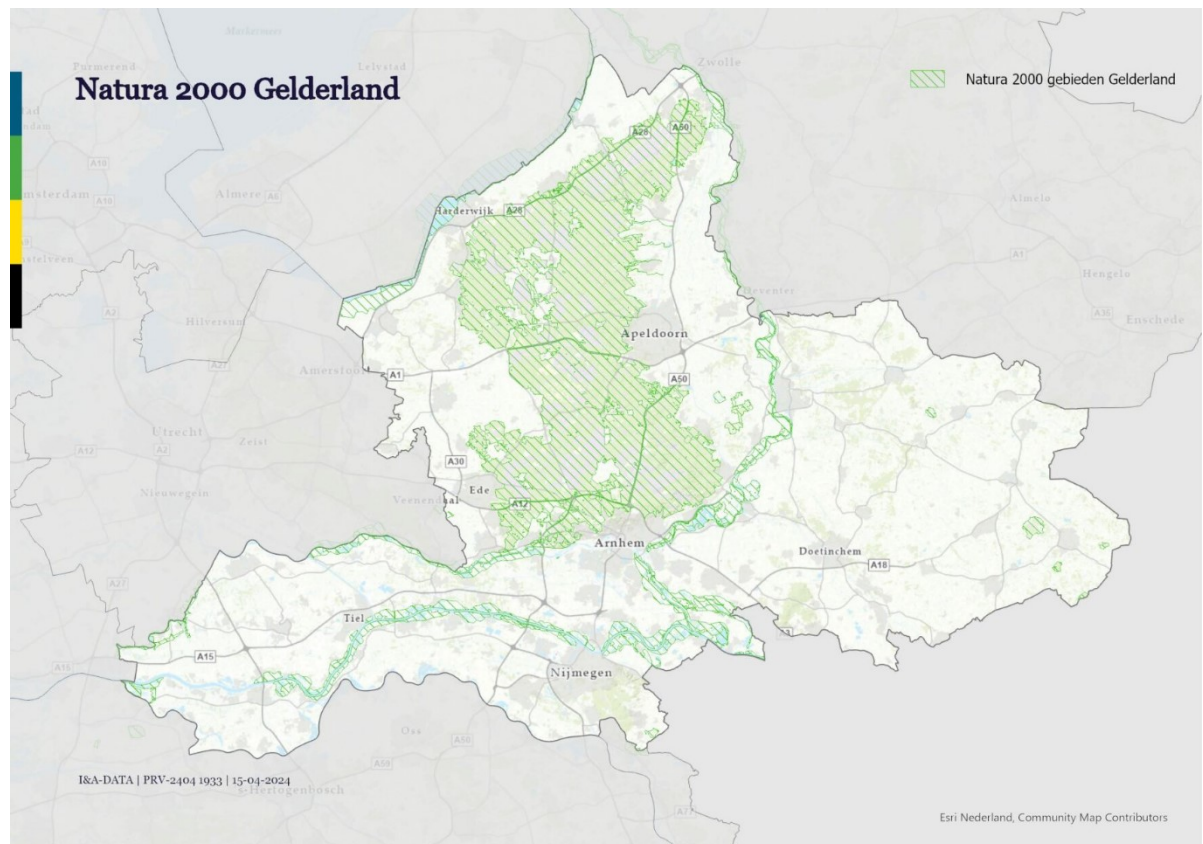
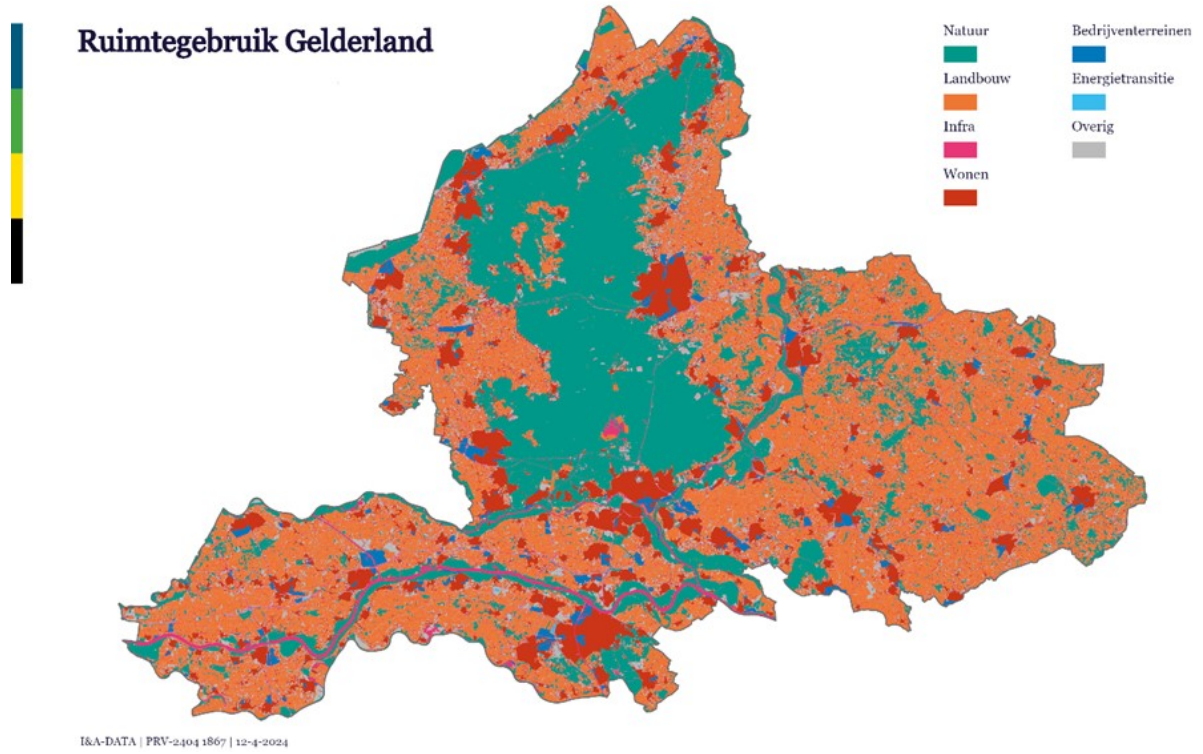
Op pagina 17 twee kaarten om de blootstelling van inwoners aan stikstofdioxide en fijnstof te illustreren.

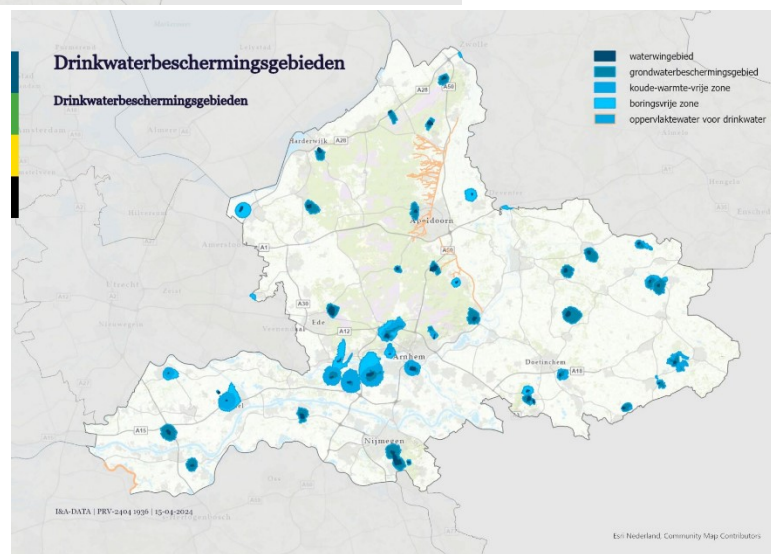
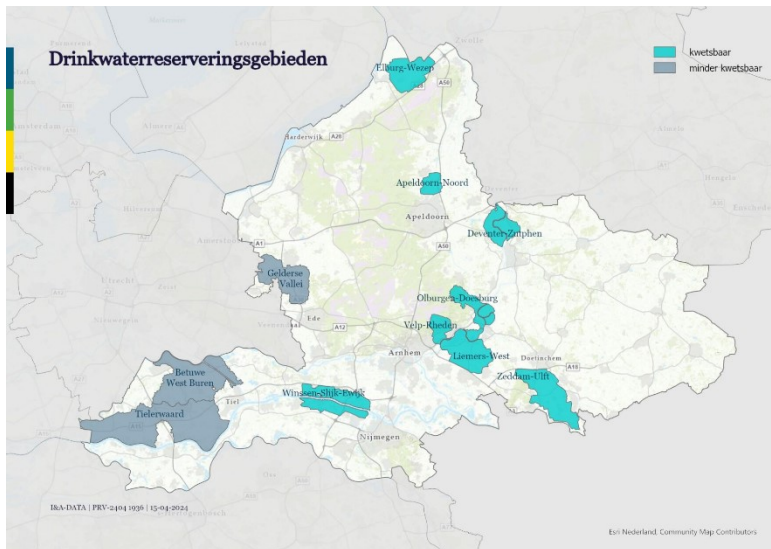
REGIO-ARRANGEMENTEN: FYSIEKE LANDSCHAPPEN EN BODEMSITUATIES DIE VAN BELANG ZIJN BIJ HET OPSTELLEN VAN KLIMAATSTRATEGIEËN

Achterhoek	Foodvalley, EHZ en Putten, Kop van de Veluwe en de Stedendriehoek	Fruit-delta/rivierenland en de groene metropoolregio
<ul style="list-style-type: none">• <i>Dekzandvlakte</i>: waterberging in bodem en oppervlaktewater• kleinere gebieden met <i>dekzandglooiing/ rivierduin</i>: infiltreren van hemelwater in de bodem en bovenlokale berging	<ul style="list-style-type: none">• <i>Dekzandvlakte</i> waterberging in bodem en oppervlaktewater• <i>Stuwwallandschap</i> infiltreren van hemelwater in de bodem en loofbos in plaats van naaldbos tegen natuurbrandrisico's	<ul style="list-style-type: none">• <i>Rivierlandschap</i>: waterberging in oppervlaktewater en meerlaags veiligheid tegen overstromingsrisico's

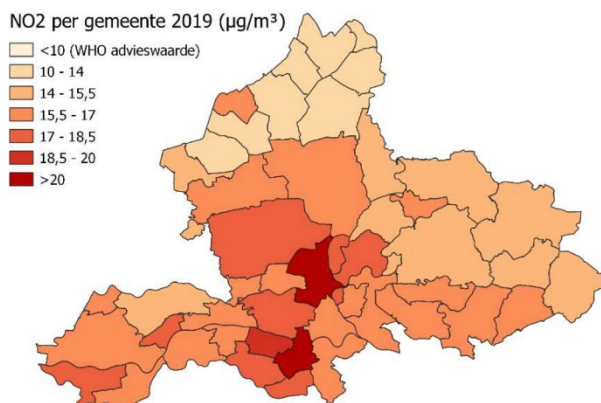
3.1.6 Gelderland in kaart







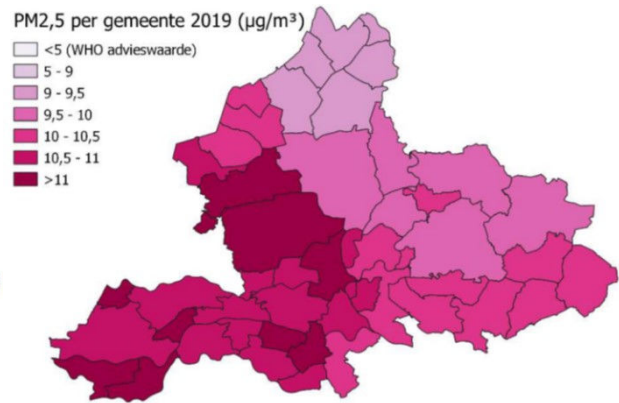
5 GEMIDDELDE BLOOTSTELLING AAN STIKSTOFDIOXIDE PER GEMEENTE IN 2019



Kaart 1. Jaargemiddelde blootstelling aan stikstofdioxide (NO₂) per Gelderse gemeente in 2019

Bron: GGD¹⁵

5 GEMIDDELDE BLOOTSTELLING AAN FIJNSTOF (PM2.5) PER GEMEENTE IN 2019



Kaart 3. Jaargemiddelde blootstelling aan fijn stof (PM2,5) per Gelderse gemeente in 2019

¹⁵ GGD Gelderland-Midden, GGD Noord- en Oost-Gelderland, GGD Gelderland-Zuid, Luchtqualiteit en gezondheid in Gelderland, Rapportage februari 2022 over de luchtkwaliteit in 2019, feb. 2022, p. 14-15.

3.2 Scenario's

De volgende 4 scenario's (met variaties) zijn ontwikkeld op basis van wat er gezien de gebiedskenmerken, maatschappelijke opgaven, de Gelderse Omgevingsvisie, het uitgangspunt van water en bodem sturend en de uitgangspunten van kwaliteit, efficiency en nabijheid mogelijk en wenselijk zou zijn. Voor Scenario B is uitgegaan van het idee om aan te sluiten op de bestaande veiligheidsregio's. Bij de variaties voor scenario A is er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een situatie waarbij de provincie de taken die niet bij een omgevingsdienst belegd hoeven te worden, zelf uitvoert, anderzijds wordt in variatie A2 uitgegaan van een situatie waar bij ook deze provinciale taken bij een omgevingsdienst ondergebracht worden.

Scenario	Omschrijving	
0	Bestaande situatie met 6 omgevingsdienstregio's	
A	A1 3 OD-regio's Mét Uitvoeringsafdeling provincie 1. Uitvoering thuishaken: provincie	A2 3 OD-regio's
B	Volgens grenzen van de veiligheidsregio's 1. Noord- en Oost-Gelderland 2. Gelderland-Midden 3. Gelderland-Zuid	
C	1 OD regio Gelderland	

3.3 Scenario 0

De huidige indeling van omgevingsdienstregio's ziet er als volgt uit:



3.3.1 SWOT analyse

In onderstaande SWOT-analyse (sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen) staat een overzicht van de voor- en nadelen van dit scenario.

Scenario 0: Bestaande situatie met 6 omgevingsdiensten.

	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
<i>Interne factoren</i>	Sterkte	Zwakte
	<ul style="list-style-type: none"> a. Kosten relatief goed beheersbaar b. Kleine gebieden: overzichtelijk c. Nabijheid sterk: politieke sensitiviteit, kennis van het gebied, zichtbaar voor burgers en bedrijven. d. Hoeveelheid bestuurlijke partners klein, waardoor makkelijk bestuurlijke afstemming te realiseren en politieke sensitiviteit te ontwikkelen. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Sterk afhankelijk van lokale besturen voor grote opgaven. b. Onvoldoende in staat in €, kennis en kunde om maatschappelijke opgave aan te kunnen. Onvoldoende vermogen in OD's én in het stelsel (want verdeeld en versnipperd) om maatschappelijke opgaven aan te kunnen . c. Kwetsbaarheid wat betreft omvang en weerstandsvermogen is groot. d. OD's zijn onvoldoende in staat zijn om volledig aan de kwaliteitscriteria te voldoen. e. Versnippering van VTH-taken (6 OD's, gemeenten én provincie voeren nu VTH-taken uit.
<i>Externe factoren</i>	Kansen	Bedreigingen
	<ul style="list-style-type: none"> a. Bestuurlijke wil aanwezig door nabijheid – voor partners lokaal is dit positief. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Grote opgaven waarvoor onvoldoende kennis en kunde beschikbaar is. b. Maatschappelijke opgaven versnipperd belegd. c. Krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de omgevingsdiensten elkaar beconcurreren op de jacht naar personeel.

De zelftoetsen die de omgevingsdiensten uitgevoerd hebben laten zien dat geen van de omgevingsdiensten robuust is volgens de IBP-criteria. In hun plan van aanpak robuustheid geven zij ieder wel aan deze robuustheid te kunnen versterken. Zij zetten veel in op samenwerking en vergroting van het takenpakket. Het is de vraag of de samenwerking werkelijk minder vrijblijvend georganiseerd kan worden, zodat de kwetsbaarheid van de individuele omgevingsdiensten kan worden verminderd en de kwaliteit kan worden verbeterd. Met het onderbrengen van alle BRIKS-en milieutaken kunnen de 6 omgevingsdiensten versterkt worden. Dit maakt ook een integrale aanpak mogelijk.

In een scenario waarbij de huidige 6 omgevingsdienstregio's worden behouden is er sprake van grote versnippering van VTH-taken bij 6 omgevingsdiensten, gemeenten én provincie. Dit heeft een negatieve impact op de kwaliteit van de uitvoering en de mate waarin de uitvoeringsorganisaties de maatschappelijke opgaven aan kunnen. De omgevingsdiensten beslaan een klein gebied, waardoor de nabijheid sterk is. De mate waarin specifieke gebiedskennis kan worden opgebouwd kan echter benadeeld worden door de relatief kleine omvang van de organisatie.

3.4 Scenario A

Om de grenzen van drie omgevingsdiensten te bepalen spelen inhoudelijke zaken (zoals opgaven, kenmerken van het gebied) en bestuurlijke zaken (waar ligt de bestuurlijke ruimte) een rol. De exacte grenzen van een omgevingsdienstregio zullen daarom samen met de betrokken gemeenten bepaald moeten worden.

Om een beeld te krijgen van mogelijkheden van een indeling in drie regio's is er wel gekeken naar hoe deze indeling eruit kán zien. Dit geldt als een aanzet voor het denken hierover. Scenario A-1 ziet er dan als volgt uit: regio 1 Veluwe samen met de Vallei; regio 2 Rivierenland, regio Nijmegen, en

ongeveer 2/3 van de regio Arnhem; en in regio 3 1/3 van de regio Arnhem samen met de Achterhoek. In scenario A-2 wordt gekeken naar 3 regio's die ongeveer de regio's van de waterschappen volgen: 1. Achterhoek, 2. Veluwe en 3. Rivierengebied. Dit zijn slechts voorbeelden van een indeling in drie regio's. Bij de keuze voor drie regio's dient overeengekomen te worden op basis waarvan de regio's ingedeeld worden en moeten de exacte grenzen van elke regio zorgvuldig in overleg met alle betrokkenen bepaald worden.

TABEL 2 OMGEVINGSDIENSTEN SCENARIO A-1 EN A-2 OPPERVLAKTE IN KM² EN AANTAL GEMEENTEN IN GEBIED

OD/Scenario	A-1: km ²	A-1: Aantal gemeenten	A-2: km ²	A-2: Aantal gemeenten
OD Oost	1638	14	1750	16
OD West	1553	20	1393	18
OD Noord	1945	17	1993	18

3.4.1 SWOT analyse

In onderstaande SWOT-analyse (sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen) staat een overzicht van de voor- en nadelen van dit scenario.

Scenario A: 3 omgevingsdiensten

	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
<i>Interne factoren</i>	Sterktes	Zwaktes
	<ul style="list-style-type: none"> a. Vergelijkbare (maatschappelijke) opgaven b. Overeenkomst in het karakter van het gebied c. Gelijksortige type bedrijvigheid d. Overeenkomsten in opgaven voor wonen, werken, energie, landbouw, natuur en klimaat. e. Taakverdeling in brede zin f. Enigszins in staat in €, kennis, kunde om maatschappelijke opgave aan te kunnen. g. Hoeveelheid bestuurlijke partners groter, maar werkbaar. h. Stelseltaakverdeling 	<ul style="list-style-type: none"> a. Niet volledig in staat in €, kennis, kunde om maatschappelijke opgave aan te kunnen. b. Enigszins kwetsbaar wat betreft omvang en weerstandsvermogen c. Friciekosten d. Indirecte kosten
<i>Externe factoren</i>	Kansen	Bedreigingen
	<ul style="list-style-type: none"> a. Beleggen van provinciale taken bij een OD per taak (niet versnipperen) b. Water & bodem sturend: koppeling met waterschappen c. In samenwerking maatschappelijke opgaven oppakken. Per gebied maatschappelijk opgave (provincie breed) d. Geen scheiding VV & T&H Provinciale taken e. Nabijheid: herkenning in het gebied organiseren f. Clusteren BRIKS taken bij uitvoeringsdienst 	<ul style="list-style-type: none"> a. Bestuurlijke wil: hierop investeren. b. Provinciale thuishaken buiten de deur: kostenontwikkeling? c. Scheiding VV & T&H Provinciale taken onvoldoende georganiseerd. d. Terugtrekken BRIKS taken

In scenario A1 worden een aantal bestaande omgevingsdienstregio's samengevoegd en de regio Achterhoek uitgebreid met de Liemers. Bovendien behoudt de provincie een eigen VTH-afdeling. In scenario A2 zijn water en bodem sturend en komen de grenzen bijna overeen met die van de waterschappen. Beredeneerd vanuit water en bodem sturend, hebben deze gebieden sterk inhoudelijke congruentie. Bovendien komen de fysieke landschappen en bodemsituaties die van belang zijn bij het opstellen van klimaatstrategieën in elk van deze gebieden overeen. De gebieden hebben elk gelijksoortige kenmerken. In deze tweede variant (A2) worden de provinciale taken ook bij de omgevingsdiensten ondergebracht. Dit versterkt de kwaliteit van de omgevingsdiensten, door bijvoorbeeld de toename in hoeveelheid werk (massa) en de mogelijkheid om zaken integraal aan te pakken.

Bij een verdeling van de provincie in 3 gebieden moet rekening gehouden worden met:

1. De samenhang in de gebieden die nu onder de regio OD Veluwe en OD de Vallei vallen wordt aangepakt onder één OD-regio.
2. De regio oost heeft het minst aantal gemeente, maar is in oppervlakte de middelste regio.
3. De getoonde kaartbeelden van drie regio's zijn slechts voorbeelden en de exacte grenzen van elke regio zullen zorgvuldig in overleg met alle betrokkenen bepaald worden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met congruentie, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke wil. Het wel of niet beleggen van provinciale taken dient hierbij ook in overweging meegenomen te worden.
4. Voor de meeste gemeenten is 'nabijheid' bij de uitvoering van de BRIKS taken belangrijk. Bij een opschaling van de omgevingsdienstregio's moet er rekening mee gehouden worden dat (meer) gemeenten zullen overwegen om hun BRIKS-taken terug te halen. Hoewel er ook gemeenten zijn die zelf aangeven dat dit niet mogelijk zal zijn. Voor hen is het organiseren van nabijheid binnen een OD-regio erg belangrijk.
5. Voor een opdrachtgever betekent 'nabijheid' ook continuïteit, dat wil zeggen niet teveel wisselingen van personeel. In een grotere omgevingsdienstregio is dit beter te organiseren en borgen.
6. De provincie moet besluiten of ze haar taken nog langer 'thuis' wil beleggen of dat er taken zijn die ze bij een OD wil beleggen.

3.4.2 Randvoorwaarden

Voor het succes van scenario A zal er voldaan moeten worden aan de volgende randvoorwaarden:

- a. Nabijheid voor milieu en BRIKS-taken organiseren, bijvoorbeeld door het opzetten van regio-loketten, heldere aanspreekpunten en/of loketten bij gemeenten.
- b. Provinciale taken of een deel hiervan beleggen bij 3 omgevingsdiensten; niet knippen, maar verdelen. Bijvoorbeeld complexe bedrijven, natuur en water ieder bij één specifieke omgevingsdienst. We willen versnippering tegengaan. Door het bundelen van krachten versterken we samen het stelsel en wordt de integraliteit versterkt.
- c. De regio Oost zal ook met de uitbreiding van 10 naar 14 of 16 gemeenten mogelijk de kpi 'omzet' van de robuustheidscriteria niet halen. Daarom is bij een keuze van drie omgevingsdiensten het beleggen van provinciale taken in deze regio belangrijk. Het onderbrengen van water en bodem taken is passend met de vraagstukken die spelen in dit gebied.
- d. Stelseltaken: De verdeling van stelseltaken opnieuw bezien en baseren op een logische clustering van stelseltaken per OD-regio. Bovendien dient de doorzettingsmacht van een omgevingsdienst op stelseltaken beter georganiseerd te worden (bijv. ketentoezicht, strafrechtbeschikkingen, P&O).
- e. Afspraken over wat provinciebreed afgesproken kan en/of moet worden, bijvoorbeeld faciliteren van kennisnetwerken, ketentoezicht, grote maatschappelijke opgaven (energie, circulaire economie, geluid en lucht).
- f. Onder de Omgevingswet vermindert het aantal activiteiten waarvoor een vergunningsplicht geldt, deze zijn veelal vervangen door een meldingsplicht. Daarom kan, gezien de omvang van het takenpakket, overwogen worden om de vergunningverlening voor alle vergunningplichtige bedrijven (onder de Omgevingswet) zowel onder provinciaal als gemeentelijk bevoegd gezag te beleggen bij één OD. Hiermee wordt de kwaliteit van de vergunningverlening geborgd.
- g. Met een opschaling van de OD-regio's is het waarschijnlijk dat sommige gemeenten besluiten om hun BRIKS taken terug te trekken. Dit brengt een risico met zich mee voor de kwaliteit van de uitvoering op de achtergebleven BRIKS taken. Omdat de massa van het geheel kleiner raakt, wordt de kwaliteit van de OD op dit punt kwetsbaarder. Er zal

gezocht moeten worden naar een manier om de uitvoering van deze taken in heel Gelderland kwalitatief goed te borgen.

3.5 Scenario B

In Scenario B zijn de grenzen van de huidige veiligheidsregio's aangehouden. Bij de oprichting van de omgevingsdiensten zijn deze grenzen ook al eens in overweging genomen en destijds niet geschikt bevonden. Echter, er zijn nog steeds bestuurlijke signalen dat dit mogelijk een goede indeling voor omgevingsdienstregio's zou zijn.

TABEL 3 OMGEVINGSDIENSTEN SCENARIO B OPPERVLAKTE IN KM² EN AANTAL GEMEENTEN IN GEBIED

OD/Scenario	B: km ²	B: Aantal gemeenten
OD 1 Gelderland Noord	2808	22
OD 2 Gelderland Midden	1221	14
OD 3 Gelderland Zuid	1107	14

3.5.1 SWOT analyse

In onderstaande SWOT-analyse (sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen) staat een overzicht van de voor- en nadelen van dit scenario.

Scenario B: 3 omgevingsdiensten volgens grenzen van veiligheidsregio's

	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
<i>Interne factoren</i>	Sterktes	Zwaktes
	a. Hoeveelheid bestuurlijke partners groter, maar werkbaar. b. Stelseltaakverdeling c. Taakverdeling in brede zin. d. Verbonden met opgaven veiligheidsregio's	a. Door incongruentie onvoldoende in staat om maatschappelijke opgaven aan te pakken. b. Minder congruente gebieden: karakter en opgaven per gebied komen niet overeen (splitsing Veluwe en splitsing industriële gebieden) c. Enigszins kwetsbaar wat betreft omvang en weerstandsvermogen d. Friciekosten e. Indirecte kosten
<i>Externe factoren</i>	Kansen	Bedreigingen
	a. Voortbouwen op bestaande samenwerkingen met GGD's en OD's b. Minder 'bestuurlijke drukte' door aansluiting bij veiligheidsregio's c. Beleggen van provinciale taken bij een OD naar taak d. In samenwerking maatschappelijke opgaven oppakken. Per gebied maatschappelijk opgave (provincie breed)	a. Bestuurlijke verdeeldheid. b. Provinciale thuishaken buiten de deur: kostenontwikkeling? c. Verschillend karakter huidige taken veiligheidsdiensten en VTH – minder bestuurlijke aandacht voor VHT. d. Incongruentie heeft negatieve impact op nabijheid.

Omdat in dit scenario er ook sprake is van een opschaling gelden hier gedeeltelijk dezelfde zaken als voor scenario A. Er zijn echter een paar belangrijke verschillen:

- In scenario B ontstaat er een mate van onevenwichtigheid tussen de omgevingsdiensten wat betreft oppervlakte van de regio. Bovendien worden regio's met gelijkvormige opgaven, zoals rond de Veluwe, opgesplitst.
- Er zou mogelijk enige verlichting van bestuurlijke drukte kunnen ontstaan door aan te sluiten bij de veiligheidsregio's. Anderzijds zou door de verbinding met de veiligheidsregio de aandacht voor de kwaliteit van de VTH-uitvoering naar de achtergrond kunnen verschuiven.

3.5.2 Randvoorwaarden

Zie onder Scenario A.

3.6 Scenario C

Wanneer met de huidige omgevingsdienstregio's geen rekening wordt gehouden, zou één omgevingsdienst voor heel Gelderland uitkomst bieden voor de aanpak van complexiteit van de VTH-taak, de maatschappelijke opgaven en de realiteit van de krapte op de arbeidsmarkt.

3.6.1 SWOT analyse

In onderstaande SWOT-analyse (sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen) staat een overzicht van de voor- en nadelen van dit scenario.

Scenario C: 1 omgevingsdienst

	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
<i>Interne factoren</i>	Sterktes	Zwaktes
	a. Kwetsbaarheid tot minimum beperkt b. In staat in €, kennis, kunde om maatschappelijke opgave aan te kunnen. Meest bestendig om grote opgaven aan te kunnen c. Minder concurrentie op de arbeidsmarkt d. Stevige organisatie voor kennisontwikkeling e. Indirecte kosten nemen af	a. Bestuurbaarheid prov.+ 51 gemeenten b. Nabijheid niet vanzelfsprekend
<i>Externe factoren</i>	Kansen	Bedreigingen
	a. Grote maatschappelijke opgaven kunnen in samenhang opgepakt worden b. Eén partner voor provincie	a. Bestuurlijke wil laag. Deelnemers kunnen zich 'ongezien' en 'ongehoord' voelen. b. Ontbreken van gevoel van nabijheid door bestuurders, inwoners en bedrijven ('onze OD')

3.6.2 Randvoorwaarden

Voor de vorming van één omgevingsdienst regio voor heel Gelderland gelden deze randvoorwaarden:

- Door een combinatie van scenario C met regiokantoren voor de uitvoering van de meer eenvoudige VTH-taken kan een deel van de zwaktes en bedreigingen van scenario C ondervangen worden.
- Door het gedeeltelijk of geheel onderbrengen van provinciale taken bij één omgevingsdienst kan de meest efficiënte vorm voor de uitvoering van deze taken gevonden worden.
- Het grote aantal opdrachtgevers van 51 gemeenten en de provincie vraagt om een andere manier van organiseren van governance van de omgevingsdienst zodat het algemeen en het dagelijks bestuur van de dienst functioneel is.
- Nabijheid voor burgers en bedrijven zal georganiseerd moeten worden.
- Nabijheid voor opdrachtgevers en bestuurders vraagt om duidelijke aanspreekpunten en investering in communicatie. Voor een opdrachtgever betekent 'nabijheid' ook continuïteit, dat wil zeggen niet teveel wisselingen van personeel.
- Wanneer gekozen wordt voor een combinatie met 3 regio's zal zorgvuldig gekeken moeten worden hoe taken verdeeld worden om de kwetsbaarheid wat betreft omvang en kwaliteit zo veel mogelijk te beperken.
- Met een opschaling van de OD-regio's is het waarschijnlijk dat sommige gemeenten besluiten om hun BRIKS taken terug te trekken. Dit brengt een risico met zich mee voor de

kwaliteit van de uitvoering op de achtergebleven BRIKS taken. Omdat de massa van het geheel kleiner raakt, wordt de kwaliteit van de OD op dit punt kwetsbaarder. Bovendien is het niet gezegd dat alle gemeenten die kiezen om deze taak zelf uit te voeren dit kwalitatief goed te kunnen doen. Er zal gezocht moeten worden naar een manier om de uitvoering van deze taken in heel Gelderland kwalitatief goed te borgen.

3.7 Vergelijking van de scenario's

In de SWOT-analyses hiervoor zijn de criteria voor het toetsen van de scenario's gebruikt om de zwakke en sterke punten en de kansen en bedreigingen van ieder scenario te analyseren.

In de vergelijking van de scenario's hieronder zijn de scenario's op elk criterium gescoord. Scenario A (drie omgevingsdiensten) en scenario C (één omgevingsdienst) scoren het beste in deze vergelijking.

++ = heel goed, += goed, 0 = neutraal, - = minder goed, -- = slecht

Scenario/Criterium	O huidig	A-1 3 OD's	A-2 ¹ 3 OD's	B Veiligheids- regio's	C 1 OD
Congruentie	+	+	+	-	+
Maatschappelijke opgaven	-	+	+	-	+
Bestuurlijke wil (specifiek: Hoeveelheid bestuurlijke partners)	+	0	0	0	-
Kwaliteit	-	0/+	+	0	+
Kwetsbaarheid	-	0/+	+	0	+
Nabijheid	+	0	0	0	- ²
Totaal	0	+	++	-	++

1. In scenario A-1 zijn de provinciale taken bij de provincie zelf ondergebracht. In scenario A-2 worden deze bij een (of meerdere) omgevingsdienst(-en) ondergebracht.

2. Met regio kantoren of satelietkantoren kan de nabijheid georganiseerd worden.

3.7.1 Congruentie

In de huidige situatie (scenario 0) is de congruentie juist door de beperkte omvang van elke regio goed. Dit blijkt ook uit de zelfanalyses robuustheid die de omgevingsdiensten hebben uitgevoerd. Voor scenario A zal de congruentie ook goed zijn en zelfs kunnen verbeteren omdat dit in de afweging van het bepalen van de grenzen van de regio's uitdrukkelijk meegenomen kan worden. Door de elementen die in paragraaf 3.1 besproken zijn hierin mee te nemen, kan de integrale benadering van verschillende VTH-taken zelfs vergroot worden. In scenario B, waar de grenzen van de veiligheidsregio's gevolgd worden, vermindert de congruentie omdat belangrijke gebieden zoals de Veluwe en de industriële activiteiten in de regio's Nijmegen en Arnhem gescheiden worden. Bovendien worden hier geen andere belangrijke elementen die congruentie zouden kunnen vergroten meegenomen in het bepalen van de regiogrenzen. In scenario C is er sprake van een behoorlijke schaalvergroting en komen ook congruente gebieden die in scenario A in verschillende regio's liggen bij elkaar. Er is geen 'knip' meer en daarmee geen fragmentatie in congruente gebieden. Bovendien kan met deze organisatievorm de complexiteit van het VTH-veld goed opgepakt worden.

3.7.2 Maatschappelijke opgaven

Met de vorming van grotere regio's is de verwachting dat er beter ingespeeld kan worden op de maatschappelijke opgaven, omdat deze complex zijn, invloed hebben op elkaar, een andere manier van werken vragen en zich niet beperken tot de grenzen van een 'kleine' OD-regio. In scenario B, waar de grenzen van de veiligheidsregio's gevolgd worden, is er een minder goede aansluiting op de maatschappelijke opgaven.

3.7.3 Bestuurlijke wil

De bevoegd gezagen lijken over het algemeen tevreden met de huidige regeling van 6 omgevingsdienstregio's in Gelderland. Een opschaling wordt vanuit het Rijk gevraagd en ook de algemene besturen van de omgevingsdiensten hebben de directeuren gevraagd om samen te kijken naar verdere samenwerking en mogelijk fusie. Dus is bij elkaar genomen de bestuurlijke wil voor een opschaling zoals in scenario A en B 'neutraal' (0). Voor een verdere opschaling naar één dienst in de provincie is de verwachting dat de bestuurlijke wil bij de partners binnen de provincie lager is.

3.7.4 Kwaliteit

De elementen die een rol spelen in het criterium 'kwaliteit' verbeteren in een situatie van opschaling. Door de bundeling van kennis en expertise kan de complexiteit van het VTH-veld goed opgepakt worden. Omdat dit element ook verband houdt met congruentie en maatschappelijke opgaven is de verwachting dat dit minder het geval is in scenario B.

3.7.5 Kwetsbaarheid

In een grotere regio met meer deelnemers en meer taken neemt de kwetsbaarheid af: de omvang neemt toe en ook financiële risico's zijn beter afgedekt.

3.7.6 Nabijheid

Het gevoel van nabijheid bij bestuurders en bewoners lijkt groter in een kleinere OD-regio, hoewel dit nu ook niet altijd ervaren wordt: politieke sensitiviteit en kennis van het gebied is niet overal goed geborgd. Een professionaliseringslag kan hieraan bijdragen. In een scenario van opschaling naar drie OD-regio's blijft het element van nabijheid nagenoeg gelijk, omdat de kennis van het gebied en politieke sensitiviteit goed geborgd kunnen worden. Bovendien kunnen in dit scenario heldere aanspreekpunten georganiseerd worden. In het scenario met één OD-regio vraagt het organiseren van deze nabijheid actie. Door het opzetten van regiokantoren of regio loketten wordt dit vormgegeven: generiek waar het kan en regionaal waar het moet.

4 Bronnenlijst

De onderstreepte documenten zijn via een link beschikbaar.

1. Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland, 'Traject versterking Gelders stelsel: Uitgangspunten notitie', 5 december 2023.
2. VNG en IPO, [Kwaliteitscriteria 2.3 \(2022\) Deel B - vergunningverlening, toezicht en handhaving](#)
3. Twynstra en Gudde, '[Omgevingsdiensten in beeld 2023](#)', september 2023.
4. Sorgdrager en van Aartsen, '[Review IBP VTH. Tijd om door te pakken.](#)', 15 maart 2024.
5. Lysias advies in opdracht van Gelderse provincie, gemeenten en omgevingsdiensten, 'Klaar voor de toekomst? Reflectie op de robuustheid van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten', 6 februari 2023.
6. Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.](#)', 4 maart 2021.