

Aan de gemeenteraden van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen en de Provinciale Staten van Overijssel

(in afschrift aan: colleges van geadresseerde gemeenten, Dagelijks Bestuur en directie Omgevingsdienst Twente en Gedeputeerde Staten van Overijssel)

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: **(0546) 54 11 11**
e-mail: **rekenkamer@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		UIT - 111663	10 oktober 2023
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	Zaaknummer
1	06-16821312	J G M Heuvel	2281525

Onderwerp

Aanbiedingsbrief (oplegger) bij Nota van Bevindingen / rapport gezamenlijk rekenkameronderzoek k 'toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving door Omgevingsdienst Twente'

Geachte leden van de Gemeenteraad en Provinciale Staten,

De rekenkamer(commis)sie(s) van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen én de provinciale Rekenkamer Oost-Nederland (hierna: de samenwerkende rekenkamers) zijn eind februari 2023 gestart met een gezamenlijk onderzoek naar de 'toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving door de Omgevingsdienst Twente' (ODT). U bent hierover in februari geïnformeerd en heeft daarbij kennis kunnen nemen van de onderzoeksvragen en opzet. Er is begonnen met een verkennend Deel I' van het onderzoek (zie verderop onder 'onderzoeksvraag en opzet'). Het geheel is voorbereid en begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende rekenkamers. Het onderzoek zelf is uitgevoerd door onderzoeksbureau TwynstraGudde. De rapportage in de vorm van een Rapport van Bevindingen is inmiddels gereed en wordt hierbij aan alle betrokkenen aangeboden en op de websites van de samenwerkende rekenkamers gepubliceerd.

Vervolg

De uitkomsten van het geheel (waarover hierna meer) maken dat de samenwerkende rekenkamers hebben besloten om in gezamenlijkheid géén tweede deel van het onderzoek (dat zich vooral zou richten op de kwalitatieve aspecten) te gaan uitvoeren. Naar ons oordeel dient de ODT eerst met een duidelijke tijdlijn in kaart te brengen wanneer en hoe de organisatorische problemen zullen worden opgelost. Wij adviseren de gemeenteraden daarop aan te dringen.

Achtergrond onderzoek

De omgevingsdienst is een relatief jonge vorm van samenwerking en uitbesteding van taken die onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincie vallen. Inmiddels wordt landelijk geconstateerd, na bijna 10 jaar omgevingsdiensten, dat de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering nog te wensen over laat. Zowel de Algemene Rekenkamer (['Handhaven in het duister', juni 2021](#)) als de adviescommissie Van Aartsen over de versterking van het VTH (['Om de leefomgeving – Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', 2021](#)) brachten kritische rapporten uit, die beide zijn aangeboden aan de Tweede Kamer.

De (landelijke) vraagtekens en het belang van horizontaal toezicht waren voor de samenwerkende Twentse rekenkamers en de rekenkamer van de provincie Overijssel (Rekenkamer Oost-Nederland) aanleiding om voor het thema effectiviteit van Toezicht en Handhaving, de huidige werking van de ODT, de samenwerking met andere handhavende instanties en de besluitvorming over handhaving bij het bevoegd gezag te onderzoeken. Bij

Toezicht gaat het om toezicht dat gekoppeld is aan handhaving en niet aan toezicht dat voorafgaat aan vergunningverlening.

Onderzoeksvragen en opzet

De hoofdvraag voor het onderzoek van de samenwerkende rekenkamers luidde als volgt: *'In welke mate draagt het toezicht en de handhaving door de ODT, in samenwerking met de bevoegde gezagen, bij aan het naleven van wet- en regelgeving bij activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving?'*

Het onderzoek betreft dus vooral de effectiviteit van toezicht en handhaving. Dit kan echter moeilijk los worden gezien van bestuurlijke afspraken en opdrachten, de efficiëntie en de daadwerkelijke uitvoering. Het was daarom nodig een goed eerste inzicht te krijgen in de werkwijze van de ODT, de bestuurlijke afspraken en de landelijke normen, alvorens meer diepgaand onderzoek kan worden uitgevoerd naar mogelijke ineffectiviteit en de oorzaken daarvoor. Om die reden hebben de samenwerkende rekenkamers besloten het onderzoek op te splitsen in twee delen, namelijk:

- Eerst een verkennende fase, bedoeld om meer zicht te krijgen op de organisatie: bestuurlijke afspraken, opdrachtverstrekking en kerngegevens.
- Daarna eventueel een tweede fase, waarin vragen aan de orde zouden kunnen komen als: 'worden de taken op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier uitgevoerd, hoe is de informatievoorziening richting raden en staten geregeld, en hoe is de afstemming tussen ODT het bevoegd gezag?'

Waardevolle constatering

De eerste verkenning is inmiddels afgerond. U treft het rapport van bevindingen van TwynstraGudde hierbij aan. Omdat er bewust is gekozen voor een eerste, verkennende fase en daarna (eventueel) een vervolg onderzoek, is het rapport zoals deze nu voorligt, niet op de gebruikelijke wijze voorzien van conclusies en aanbevelingen en daarmee geen onderzoeksrapport in de klassieke zin. Desalniettemin zijn er wel constatering gedaan die waardevol zijn:

- Het rapport geeft duidelijk inzicht in de werkwijze van het ODT en het 'verkeer' tussen de organisatie en de overheden voor wie taken worden uitgevoerd.
- Het rapport maakt ook duidelijk dat de ODT nog sterk in ontwikkeling is. Er zijn organisatorische zaken die de aandacht vragen. De beschikbare capaciteit (menskracht) speelt een belangrijke rol. Kwantitatief is een aantal zaken goed in beeld maar kwalitatief kan een aantal vragen op dit moment niet afdoende worden beantwoord (doelmatigheid versus doeltreffendheid, output versus outcome).

Een uitwerking van deze constatering vindt u onder 'conclusies'.

Conclusies

De samenwerkende rekenkamers concluderen op basis van het door TwynstraGudde uitgevoerde onderzoek (op hoofdlijnen) als volgt:

1. In 2022 is er een VTH-beleidsplan vastgesteld door de ODT, de provincie Overijssel en de 14 Twentse gemeenten. Hierin zijn doelstellingen geformuleerd. Die hebben nog geen plek gekregen in de uitvoeringsprogramma's van de ODT (hoe gaan we het doen?). Maar deze uitvoeringsprogramma's zijn vooral gericht op hoeveelheid ingezette middelen (output: geld en menskracht) in plaats van op de gewenste kwaliteit (outcome).
2. Naast het zogenaamde Standaardpakket kunnen deelnemers ook andere (Plus) taken bij ODT beleggen. Daarvan wordt slechts beperkt gebruik gemaakt. Dit kan te maken hebben met plaatselijke (lokale) organisatorische en/of financiële aspecten en/of bestuurlijke voorkeur
3. De ODT als organisatie op zich werkt, rekening houdend met de beperking van de opmerkingen hierboven over de organisatieontwikkeling, naar tevredenheid. Bij deze conclusie hoort de kanttekening (zie ook bij punt 1) dat de inzet vooral gericht is op de inzet van de middelen (output), waardoor vragen over de geleverde kwaliteit (outcome) en effecten onvoldoende kunnen worden beantwoord.
4. In aanvulling op punt 3 moet worden opgemerkt dat de ODT in 2019 nog in de opstartfase verkeerde zodat de beperkte capaciteit geprioriteerd moest worden ingezet. Ook daarna, als gevolg van de Covid-uitbraak en de nasleep daarvan, bleef de capaciteit onvoldoende.

De beschikbare capaciteit werd op basis van de meergenoemde risicoanalyse (zie hierna) ingezet. Daardoor kunnen vragen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid niet afdoende worden beantwoord.

5. De risicoanalyse die nu door de ODT wordt gebruikt om te bepalen waar en hoeveel middelen worden ingezet, wordt verder geïmplementeerd in de werkprocessen van de ODT. Dat kan, naar het oordeel van de samenwerkende rekenkamers, bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit (meer toewerken naar outcome).
6. De geleverde kerngegevens bieden naar het oordeel van de samenwerkende rekenkamers voldoende zicht op de uitvoering van de gemaakte afspraken (output), maar zijn niet geschikt om vragen over de outcome te beantwoorden. Ze geven namelijk geen antwoord op vragen als: 'wat zegt het in 2022 aantal uitgevoerde periodieke controles over de kwalitatieve bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving?'

In de bijlage vindt u een samenvatting van het rapport van bevindingen. Het complete rapport wordt u tegelijkertijd met deze aanbiedingsbrief aangeboden.

Contact

Nadere informatie over het onderzoek kunt u verkrijgen bij Jeroen Heuvel, secretaris begeleidingscommissie, telefoonnummer 06-16821312 of e-mail j.heuvel@almelo.nl of uw eigen rekenkamer(commissie).

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen en de Rekenkamer Oost-Nederland,



dhr. J.J. Mastwijk
voorzitter begeleidingscommissie



dhr. J.G.M. Heuvel
secretaris begeleidingscommissie

Bijlage: samenvatting Rapport van Bevindingen

BIJLAGE

Deze bijlage bevat een samenvatting van de Rapport van Bevindingen.

1. De opdracht van de bevoegde gezagen aan de ODT

Tot en met 2018 werkten de Twentse gemeenten en de provincie Overijssel samen op het gebied van milieu- en vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken (VTH-taken) via een netwerksamenwerking. Deze netwerk- samenwerking is na een landelijke Wetswijziging geformaliseerd tot de Omgevingsdienst Twente (ODT). De ODT is in januari 2019 operationeel van start gegaan. De gemeenten en de provincie zijn zowel opdrachtgever als eigenaar van de ODT. In het voorjaar van 2023 zijn er 119 mensen werkzaam bij de ODT.

Vanuit hun opdrachtgeversrol maken de bevoegde gezagen jaarlijks afspraken over een uit te voeren takenpakket. De gemeenten en de provincie hebben daartoe bij de start in 2019 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) getekend. De DVO's vormen weer de basis voor een jaarlijks Uitvoeringsprogramma (UVP). In het UVP leggen de bevoegde gezagen en de ODT concreet vast welke producten t.a.v. toezicht en handhaving worden afgenomen in een jaar. Voordat de ODT in 2019 operationeel werd is er Twente-breed besloten om een zo uniform mogelijk Standaardtakenpakket bij de ODT te beleggen. Dit Standaardtakenpakket bestaat uit het landelijk wettelijk verplichte Basistakenpakket (BTP), aangevuld met de milieuadvisering. De producten en diensten die bij dit Standaardtakenpakket horen – zoals milieucontroles en milieuadvisering – worden op productniveau uitgewerkt in het jaarlijkse UVP.

De deelnemers hebben daarnaast ook de mogelijkheid om Plustaken bij de ODT te beleggen. Dit zijn adviestaken die de ODT namens de bevoegde gezagen uit kan voeren. Hier wordt echter nog maar beperkt uniform gebruik van gemaakt. In de UVP's worden tenslotte ook concrete afspraken gemaakt over uit te voeren lokale projecten. Een gemeente kan bijvoorbeeld op projectbasis (extra) energiecontroles bij bedrijven laten uitvoeren door de ODT.

In 2022 is er een VTH-beleidsplan vastgesteld door de ODT, de provincie Overijssel en de 14 Twentse gemeenten. **In dit beleidsplan zijn verschillende doelstellingen geformuleerd (zie bijlage 2 van het rapport). Met name de meer milieu-inhoudelijke beleidsdoelen zijn hierin interessant.** Dit gaat om de bijdrage van de ODT op onderwerpen als externe veiligheid (ondermijning) een gezonde fysieke leefomgeving (asbest, luchtkwaliteit en geur, geluid, natuur) en duurzaamheid.

Over deze doelstellingen komt echter naar voren dat deze nog niet zijn uitgewerkt in de UVP's. De opdrachten in de UVP's zijn nu nog sterk *output* gericht: er wordt een overeenkomst gesloten over het aantal uur dat voor een bepaalde controle staat. In de UVP's wordt daarmee niet inzichtelijk gemaakt wat de bijdrage van de ODT aan de doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving is. De opdracht is daarmee op dit moment niet *outcome* gericht. Er wordt in de opdracht geen link gelegd tussen de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten door de ODT en de impact hiervan op de fysieke leefomgeving in Twente.

2. De organisatie en de uitvoering

Er is een governance structuur vastgesteld in Twente voor de sturing op de opdracht. Op bestuurlijk niveau hebben het Algemeen Bestuur (AB) en het Dagelijks Bestuur (DB) een centrale rol in de besturing. Op ambtelijk niveau voeren accounthouders via een-op-een accountgesprekken de voortgang van de individuele opdrachten waarbij aandacht is voor de individuele casuïstiek ofwel de *couleur locale* van de opdracht. De ambtelijke accounthouders voeren ook periodiek een centraal accounthoudersoverleg waarin onderwerpen besproken worden die voor alle bevoegde gezagen relevant zijn. **Deze governance structuur verloopt naar tevredenheid van de bevoegde gezagen en de ODT. Het stelt de deelnemers in staat om te sturen op de opdracht. Er is inzicht in de voortgang van deze opdracht en de *output* die geleverd wordt. Echter, een echt grondige periodieke evaluatie van de doeltreffendheid van de opdracht**

lijkt niet systematisch plaats te vinden. Daarmee vindt ook nog beperkt het gesprek plaats over de *outcome* van de toezicht- en handhavingsactiviteiten.

Voor de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten hebben de ODT, de 14 gemeenten en de provincie Overijssel in het VTH-beleid uit 2022 strategieën opgesteld. Hierbij is vastgesteld welke verschillende vormen van toezicht er plaatsvinden. De verschillende toezichtsvormen zijn uitgewerkt in producten met kentallen en uren die in de jaarlijkse UVP's worden overeengekomen tussen de bevoegde gezagen en de ODT. **Op basis van een risicoanalyse wordt gekeken welke vorm van toezicht wordt ingezet per bevoegd gezag. Belangrijk hierbij zijn bijvoorbeeld risico's voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid.** De risicoanalyse is gebaseerd op het inrichtingenbestand van de deelnemers. In 2022 is de risicoanalyse verder doorontwikkeld waarbij aandacht is voor de volgende beoordelingsaspecten: veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving, duurzaamheid, economische en bestuurlijke impact, ondermijning, attitude, ervaringscijfers en naleving. **Deze risicoanalyse wordt nu verder geïmplementeerd in de werkprocessen van de ODT.**

Specifiek voor de handhavingsactiviteiten is in het VTH-beleid 2022 vastgelegd dat de ODT aansluit bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Door de LHSO te volgen wordt beoogd dat handhavende instanties zoals de ODT landelijk op eenzelfde manier optreden bij overtredingen.

Als we kijken naar de uitvoeringspraktijk zien we dat het de ODT in de afgelopen jaren maar ten dele is gelukt om de toezicht- en handhavingsactiviteiten uit te voeren zoals beoogd werd. De ODT zat in 2019 echt nog in een opstartfase en er was sprake van beperkte capaciteit. Hierdoor is de ODT niet aan alle toezichttaken toegekomen en is capaciteit geprioriteerd ingezet. Ook door de gevolgen van corona (2020-2021) heeft er prioritering plaatsgevonden in de uitvoering van het toezicht omdat de ODT vanwege coronamaatregelen beperkt fysieke controles kon uitvoeren. In 2022 en 2023 blijkt capaciteit vervolgens nog steeds een issue. Zo lopen de bevoegde gezagen ertegenaan dat juridische capaciteit en de capaciteit voor toezicht bij agrariërs beperkt is bij de ODT. In deze jaren zijn out-of the box (OOTB)-maatregelen vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de ODT. Dit waren tijdelijke beheersmaatregelen die nodig waren om de werkvoorraad te kunnen beheersen. Er is daarbij op onderdelen van het VTH-beleid afgeweken en de inzet van de capaciteit voor toezicht en handhaving is geprioriteerd op basis van een risicoafweging.

3. Kerngegevens over toezicht en handhaving

Via de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) hebben de gemeenten, provincie en ODT duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over de uitvoering. Er zijn in de basis een viertal gestandaardiseerde rapportagemomenten: maatregel

- het Uitvoeringsprogramma (UVP) per bevoegd gezag;
- de voorjaarsrapportage (over de uitvoering van januari tot en met april);
- de najaarsrapportage (over de uitvoering van januari tot en met augustus); en - een jaarverslag.

Via deze vaste rapportagemomenten brengt de ODT kerngegevens over toezicht en handhaving in beeld. De afspraken in het UVP zijn leidend voor de verantwoording. Er wordt in de praktijk verantwoord over het aantal uitgevoerde controles en het aantal uitgevoerde handhavingszaken, inclusief urenverantwoording. En dit wordt gerelateerd aan hetgeen is afgesproken in het UVP. Maandelijks worden deze kerngegevens ook besproken in de accountgesprekken tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Inmiddels zijn deze kerngegevens *real time* inzichtelijk voor de bevoegde gezagen via 'Power BI', een online tool waar de bevoegde gezagen toegang tot hebben.

De kerngegevens die de bevoegde gezagen op dit moment ontvangen bieden volgens de gemeenten en provincie voldoende zicht op de uitvoering van het UVP. De ontwikkeling op het vlak van Power BI wordt gewaardeerd. Echter, we stellen ook vast dat er in de huidige

verantwoording door de ODT nog maar beperkt een koppeling gemaakt wordt tussen de geleverde producten (output) en de bijdrage hiervan aan de fysieke leefomgeving (outcome). Wat zegt het in 2022 aantal uitgevoerde periodieke controles voor deelnemer A over de bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving? Hiervoor is nog geen aandacht in de verantwoording en de gegevens die de ODT verstrekt.

Ook blijkt de Power BI tool op dit moment nog geen volledig inzicht te bieden in de naleving van toezicht en handhaving. Er zijn veel gegevens beschikbaar, maar omdat gegevens over naleefgedrag nog niet allemaal gekoppeld zijn aan de zaaksystemen is het totaaloverzicht beperkt. De datakwaliteit is daarom een belangrijk aandachtspunt voor de verdere versterking van de uitvoering de komende tijd.



RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Verkenning 'toezicht en handhaving door de Omgevingsdienst Twente'

In opdracht van de gezamenlijke Twentse Rekenkamercommissies van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen en de rekenkamer van de provincie Overijssel

6 oktober 2023 / DCS81525 / INT89175



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Belangrijkste bevindingen	4
Inleiding	4
Belangrijkste bevindingen	5
Nota van bevindingen	8
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.2. Onderzoeksvragen	9
1.3. Aanpak	10
1.4. Leeswijzer	11
2. De opdracht van de besturen aan de ODT	12
2.1. De ODT – een beknopte beschrijving.	12
2.1.1. Van een 'netwerk-RUD' naar de ODT	12
2.1.2. De ODT – organisatie en taken	13
2.2. De totstandkoming en afweging van de opdracht	14
2.2.1. De structuur van de opdrachtverstrekking	14
2.2.2. De totstandkoming van de opdracht: 'variant 4' bij de start van de ODT	15
2.2.3. Facultatieve taken	15
2.2.4. De opbouw van de opdracht	17
2.2.5. Toets op de norm	19
2.3. De doelstellingen in de opdracht	19
2.3.1. Doelstellingen in het regionale VTH-beleid	19
2.3.2. Doelstellingen in de UVP's	20
2.3.3. Toets op de norm	21
2.4. Evaluatie van de opdracht	21
2.4.1. Planning & Control-cyclus van de ODT	21
2.4.2. Maandelijks accountgesprekken: evaluatie van het UVP	22
2.4.3. Toets op de norm	23
3. Organisatie	23
3.1. De governance beschreven	23
3.1.1. De Twentse governance structuur (Wabo-breed)	23



3.1.2. Het 'besturingsmodel' van de ODT	25
3.1.3. Toets op de norm	26
3.2. De governance in de praktijk	26
3.2.1. Doorontwikkeling van Twentse governance structuur (Wabo-breed)	26
3.2.2. Waardering voor het besturingsmodel van de ODT	26
3.2.3. Toets op de norm	27
3.3. Uitvoering toezicht en handhaving op papier	27
3.3.1. De toezichtstrategie	27
3.3.2. De verschillende vormen van toezicht	28
3.3.3. Risicogericht toezicht	29
3.3.4. De sanctiestrategie: van toezicht naar handhaving	30
3.3.5. Werkinstructies op papier	31
3.3.6. Toets op de norm	31
3.4. Uitvoering toezicht en handhaving: de praktijk	32
3.4.1. Programma's toezicht en handhaving (UVP's)	32
3.4.2. De uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten	33
3.4.3. Mandaatbesluiten bij handhavingsactiviteiten	35
3.4.4. Toets op de norm	36
4. Kerngegevens	37
4.1. Afspraken over het rapporteren van kerngegevens	37
4.1.1. De gemaakte afspraken	37
4.1.2. Toets op de norm	38
4.2. Het rapporteren van kerngegevens in de praktijk	38
4.2.1. De rapportage in de praktijk	38
4.2.2. Toets op de norm	39
4.3. Kerngegevens	40
4.3.1. Inrichtingenbestand	40
4.3.2. Kerngegevens over toezicht en handhaving	40
4.3.3. Toets op de norm	42
4.4. Van kerngegevens naar zicht op naleving	42
4.4.1. Power BI: in ontwikkeling	42
4.4.2. Koppeling kerngegevens en milieudoelen is beperkt	42
4.4.3. Toets op de norm	43
Bijlagen	44
Bijlage 1. Lijst met afkortingen	44
Bijlage 2. Overzicht doelstellingen VTH-beleid 2022	45
Bijlage 3: Lokale projecten bevoegde gezagen	49
Bijlage 4. Factsheets per bevoegd gezag	52



Belangrijkste bevindingen

Inleiding

In Nederland houden 29 omgevingsdiensten toezicht op de activiteiten van in totaal bijna 350.000 bedrijven. Deze omgevingsdiensten voeren in opdracht van gemeenten en provincies taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In 2021 zijn er echter kritische noten gekraakt over het stelsel van omgevingsdiensten. De Commissie van Aartsen constateerde dat de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taken ten onrechte ondergeschikt gemaakt wordt aan nabijheid bij het bevoegd gezag. Daarnaast zijn de omgevingsdiensten 'onvoldoende robuust' om hun toezichtsrol goed op te pakken en kampen ze met een te divers takenpakket.¹ In navolging hiervan constateerde ook de Algemene Rekenkamer in 2021 dat de kwaliteit en de effectiviteit van het milieutoezicht te wensen over laat.²

De zorgen die landelijk geschetst zijn vormen voor de samenwerkende Twentse rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen en de rekenkamer van de provincie Overijssel aanleiding om onderzoek te doen naar de Omgevingsdienst Twente (ODT). De ODT voert namens de 14 Twentse gemeenten en de provincie Overijssel taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van toezicht en handhaving, de huidige werking van de ODT, de samenwerking met andere handhavende instanties en de besluitvorming over handhaving bij het bevoegd gezag. De Rekenkamer(commissie)s pakken dit onderzoek gefaseerd aan en zijn nu gestart met een verkenningsfase. Met de verkenning is beoogd een versterkt beeld te krijgen in het samenspel tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Deze verkenning moet daarmee leiden tot een beter overzicht van de bestuurlijke afspraken en de werkwijze van de ODT.

In deze verkenning staat de volgende hoofdvraag centraal:

Wat is het 'bestuurlijk arrangement' voor het toezicht en de handhaving door de ODT?

Voor het 'bestuurlijk arrangement' wordt in dit verkennende onderzoek gekeken naar:

1. de **opdracht** van de bevoegde gezagen aan de ODT;
2. de **organisatie** die voor deze opdracht tot stand is gebracht; en
3. de **kerngegevens** over de uitvoering.

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

² Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>



Belangrijkste bevindingen

Hieronder wordt beknopt ingegaan op de belangrijkste bevindingen over deze drie aspecten.

1. De opdracht van de bevoegde gezagen aan de ODT³

Tot en met 2018 werkten de Twentse gemeenten en de provincie Overijssel samen op het gebied van milieu- en vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken (VTH-taken) via een netwerksamenwerking. Deze netwerksamenwerking is na een landelijke Wetswijziging geformaliseerd tot de Omgevingsdienst Twente (ODT). De ODT is in januari 2019 operationeel van start gegaan. De gemeenten en de provincie zijn zowel opdrachtgever als eigenaar van de ODT. In het voorjaar van 2023 zijn er 119 mensen werkzaam bij de ODT.

Vanuit hun opdrachtgeversrol maken de bevoegde gezagen jaarlijks afspraken over een uit te voeren takenpakket. De gemeenten en de provincie hebben daartoe bij de start in 2019 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) getekend. De DVO's vormen weer de basis voor een jaarlijks Uitvoeringsprogramma (UVP). In het UVP leggen de bevoegde gezagen en de ODT concreet vast welke producten t.a.v. toezicht en handhaving worden afgenomen in een jaar. Voordat de ODT in 2019 operationeel werd is er Twente-breed besloten om een zo uniform mogelijk Standaardtakenpakket bij de ODT te beleggen. Dit Standaardtakenpakket bestaat uit het landelijk wettelijk verplichte Basistakenpakket (BTP), aangevuld met de milieuadvisering. De producten en diensten die bij dit Standaardtakenpakket horen – zoals milieucontroles en milieuadvisering – worden op productniveau uitgewerkt in het jaarlijkse UVP.

De deelnemers hebben daarnaast ook de mogelijkheid om facultatieve taken bij de ODT te beleggen. Dit zijn adviestaken die de ODT namens de bevoegde gezagen uit kan voeren. Hier wordt echter nog maar beperkt uniform gebruik van gemaakt. In de UVP's worden tenslotte ook concrete afspraken gemaakt over uit te voeren lokale projecten. Een gemeente kan bijvoorbeeld op projectbasis (extra) energiecontroles bij bedrijven laten uitvoeren door de ODT.

In 2022 is er een VTH-beleidsplan vrijgegeven door het Portefeuillehoudersoverleg (PHO). In februari 2023 is dit VTH-beleidsplan officieel aangeboden ter vaststelling. Op moment van schrijven moet het VTH-beleidsplan nog worden vastgesteld door een deel van de individuele Twentse colleges. In dit beleidsplan zijn verschillende doelstellingen geformuleerd (zie bijlage 2). Met name de meer milieuhoudelijke beleidsdoelen zijn hierin interessant. Dit gaat om de bijdrage van de ODT op onderwerpen als veiligheid, een gezonde fysieke leefomgeving (asbest, luchtkwaliteit en geur, geluid, natuur) en duurzaamheid.

Over deze doelstellingen komt echter naar voren dat deze nog niet concreet zijn uitgewerkt in de UVP's. De opdrachten in de UVP's zijn nu nog sterk *output gericht*: er wordt een overeenkomst gesloten over het aantal uur dat voor een bepaalde controle staat. In de UVP's wordt daarmee niet inzichtelijk gemaakt wat de bijdrage van de ODT aan de doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving is. De opdracht is daarmee op dit moment niet *outcome gericht*. Er wordt in de opdracht geen link gelegd tussen de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten door de ODT en de impact hiervan op de fysieke leefomgeving in Twente.

³ Op 'de opdracht van de bevoegde gezagen aan de ODT' wordt in hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen nader ingegaan.



De organisatie en de uitvoering⁴

Er is een governance structuur vastgesteld in Twente voor de sturing op de opdracht. Op bestuurlijk niveau hebben het Algemeen Bestuur (AB) en het Dagelijks Bestuur (DB) een centrale rol in de besturing. Op ambtelijk niveau voeren accounthouders via een-op-een accountgesprekken de voortgang van de individuele opdrachten waarbij aandacht is voor de individuele casuïstiek ofwel de *couleur locale* van de opdracht. De ambtelijke accounthouders voeren ook periodiek een centraal accounthoudersoverleg waarin onderwerpen besproken worden die voor alle bevoegde gezagen relevant zijn. Deze governance structuur verloopt naar tevredenheid van de bevoegde gezagen en de ODT. Het stelt de deelnemers in staat om te sturen op de opdracht. Er is inzicht in de voortgang van deze opdracht en de *output* die geleverd wordt. Echter, een echt grondige periodieke evaluatie van de doeltreffendheid van de opdracht lijkt niet systematisch plaats te vinden. Daarmee vindt ook nog beperkt het gesprek plaats over de *outcome* van de toezicht- en handhavingsactiviteiten.

Voor de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten hebben de ODT, de 14 gemeenten en de provincie Overijssel in het VTH-beleid uit 2022 strategieën opgesteld. Hierbij is vastgesteld welke verschillende vormen van toezicht er plaatsvinden. De verschillende toezichtsvormen zijn uitgewerkt in producten met kentallen en uren die in de jaarlijkse UVP's worden overeengekomen tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Op basis van een risicoanalyse wordt gekeken welke vorm van toezicht wordt ingezet per bevoegd gezag. Belangrijk hierbij zijn bijvoorbeeld risico's voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid. De risicoanalyse is toegepast op het inrichtingenbestand. In 2022 is de risicoanalyse verder doorontwikkeld waarbij aandacht is voor de volgende beoordelingsaspecten: veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving, duurzaamheid, economische en bestuurlijke impact, ondermijning, attitude, ervaringscijfers en naleving. Deze risicoanalyse wordt nu verder geïmplementeerd in de werkprocessen van de ODT.

Specifiek voor de handhavingsactiviteiten is in het VTH-beleid 2022 vastgelegd dat de ODT aansluit bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Door de LHSO te volgen wordt beoogd dat handhavende instanties zoals de ODT landelijk op eenzelfde manier optreden bij overtredingen.

Als we kijken naar de uitvoeringspraktijk zien we dat het de ODT in de afgelopen jaren maar ten dele is gelukt om de toezicht- en handhavingsactiviteiten uit te voeren zoals beoogd werd. De ODT zat in 2019 echt nog in een opstartfase en er was sprake van beperkte capaciteit. Hierdoor is de ODT niet aan alle toezichttaken en is capaciteit geprioriteerd ingezet. Ook door de gevolgen van corona (2020-2021) heeft er prioritering plaatsgevonden in de uitvoering van het toezicht omdat de ODT vanwege coronamaatregelen beperkt fysieke controles kon uitvoeren. In 2022 en 2023 blijkt capaciteit vervolgens nog steeds een issue. Zo lopen de bevoegde gezagen ertegenaan dat juridische capaciteit en de capaciteit voor toezicht bij agrariërs beperkt is bij de ODT. In deze jaren zijn out-of the box (OOTB)-maatregelen vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de ODT. Dit waren tijdelijke beheersmaatregelen die nodig waren om de werkvoorraad te kunnen beheersen. Er is daarbij op onderdelen van het VTH-beleid afgeweken en de inzet van de capaciteit voor toezicht en handhaving is geprioriteerd op basis van een risicoafweging.

⁴ Op 'de organisatie en de uitvoering' wordt in hoofdstuk 3 van de nota van bevindingen nader ingegaan.



3. Kerngegevens over toezicht en handhaving⁵

Via de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) hebben de gemeenten, provincie en ODT duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over de uitvoering. Er zijn in de basis een viertal gestandaardiseerde rapportagemomenten:

- het Uitvoeringsprogramma (UVP) per bevoegd gezag;
- de voorjaarsrapportage (over de uitvoering van januari tot en met april);
- de najaarsrapportage (over de uitvoering van januari tot en met augustus); en
- een jaarverslag.

Via deze vaste rapportagemomenten brengt de ODT kerngegevens over toezicht en handhaving in beeld. De afspraken in het UVP zijn leidend voor de verantwoording. Er wordt in de praktijk verantwoord over het aantal uitgevoerde controles en het aantal uitgevoerde handhavingszaken, inclusief urenverantwoording. En dit wordt gerelateerd aan hetgeen is afgesproken in het UVP. Maandelijks worden deze kerngegevens ook besproken in de accountgesprekken tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Inmiddels zijn deze kerngegevens *real time* inzichtelijk voor de bevoegde gezagen via 'Power BI', een online tool waar de bevoegde gezagen toegang tot hebben.

De kerngegevens die de bevoegde gezagen op dit moment ontvangen bieden volgens de gemeenten en provincie voldoende zicht op de uitvoering van het UVP. De ontwikkeling op het vlak van Power BI wordt gewaardeerd. Echter, we stellen ook vast dat er in de huidige verantwoording door de ODT nog maar beperkt een koppeling gemaakt wordt tussen de geleverde producten (output) en de bijdrage hiervan aan de fysieke leefomgeving (outcome). Wat zegt bijvoorbeeld het in 2022 aantal uitgevoerde periodieke controles voor de gemeente Haaksbergen over de bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving? Hiervoor is nog geen aandacht in de verantwoording en de gegevens die de ODT verstrekt.

Ook blijkt de Power BI tool op dit moment nog geen volledig inzicht te bieden in de naleving van toezicht en handhaving. Er zijn veel gegevens beschikbaar, maar omdat gegevens over naleefgedrag nog niet allemaal gekoppeld zijn aan de zaaksystemen is het totaaloverzicht beperkt. De datakwaliteit is daarom een belangrijk aandachtspunt voor de verdere versterking van de uitvoering de komende tijd.

⁵ Op 'de kerngegevens over toezicht en handhaving' wordt in hoofdstuk 4 van de nota van bevindingen nader ingegaan.



Nota van bevindingen



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 8 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH), de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), onverkort aangenomen. Met deze wet is de wettelijke basis gelegd van het stelsel zoals we dat anno 2023 kennen. In dit stelsel zijn 29 Omgevingsdiensten actief die namens provincies en gemeenten taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) uitvoeren.

De afgelopen tijd zijn er verschillende kritische rapporten verschenen over het stelsel van omgevingsdiensten. Een belangrijk rapport in deze is *'Om de leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur'* van de Commissie van Aartsen (2021). De Commissie Van Aartsen heeft het VTH-stelsel onder de loep genomen en concludeert dat het stelsel niet goed functioneert. Na een periode van bijna een decennium waarin er omgevingsdiensten zijn in Nederland wordt er beperkt voldaan aan de oorspronkelijke bedoeling van het stelsel. De onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak wordt ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag. Daarnaast zijn de omgevingsdiensten 'onvoldoende robuust' om hun toezichtsrol goed op te pakken en kampen ze met een te divers takenpakket.⁶ In navolging hiervan constateerde ook de Algemene Rekenkamer dat de kwaliteit en de effectiviteit van het milieutoezicht te wensen over laat.⁷

De zorgen die landelijk geschetst zijn vormen voor de samenwerkende Twentse rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen en de rekenkamer van de provincie Overijssel aanleiding om onderzoek te doen naar de Omgevingsdienst Twente (ODT). Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van toezicht en handhaving, de huidige werking van de ODT, de samenwerking met andere handhavende instanties en de besluitvorming over handhaving bij het bevoegd gezag. De samenwerkende Rekenkamer(commissie)s pakken dit onderzoek gefaseerd aan en beginnen nu met een eerste verkenning. Hiermee wordt beoogd een versterkt beeld te krijgen in het samenspel tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Deze verkenning moet daarmee leiden tot een beter overzicht van de bestuurlijke afspraken en de werkwijze van de ODT.

1.2. Onderzoeksvragen

Voor deze verkenningsfase hebben de Twentse Rekenkamer(commissie)s de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is het bestuurlijk arrangement voor het toezicht en de handhaving door de ODT?

Daaraan gekoppeld zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke opdracht heeft de ODT van de verantwoordelijke besturen gekregen voor toezicht en handhaving?
2. Welke organisatie is voor de uitvoering van toezicht en handhaving tot stand gebracht?
3. Wat zijn de kerngegevens over de uitvoering van toezicht en handhaving?

⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

⁷ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>



- a) In welke mate is er zicht op de naleving van toezicht en handhaving?
- b) Hoe en aan wie wordt hierover gerapporteerd?

Voor de beantwoording van deze vragen is een normenkader ontwikkeld dat, naar aanleiding van de subvragen, drie verschillende aspecten belicht. Er wordt gekeken naar de opdracht van de besturen, de uitvoering die daarvoor tot stand wordt gebracht en de kerngegevens. Een analyse op deze facetten kan als basis dienen voor eventueel vervolgonderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van toezicht en handhaving door de ODT.

Aspect	Normen
Opdracht	<ul style="list-style-type: none">- De deelnemers hebben een concrete opdracht gegeven aan de ODT.- In de opdracht zijn concrete doelen geformuleerd die de ODT moet realiseren.- De opdracht en de resultaten daarvan worden periodiek geëvalueerd waarna bespreking van de evaluatie plaatsvindt.
Organisatie	<ul style="list-style-type: none">- Voor wat betreft de opdracht is duidelijk vastgelegd hoe de sturing, de beheersing, de verantwoording en het toezicht ten aanzien van opdracht wordt geborgd.- Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd.- De ODT heeft op papier een werkwijze vastgesteld voor de uitvoering van de toezichts- en handhavingsactiviteiten. Daarbij is gedefinieerd wat onder risicogericht toezicht wordt verstaan en is uitgewerkt hoe dat toezicht plaats moet vinden.- Deze werkwijze wordt in de praktijk nageleefd.
Kerngegevens en rapportage	<ul style="list-style-type: none">- De ODT is in staat om kerngegevens voor de uitvoering van toezicht en handhaving voor de deelnemers inzichtelijk te maken.- De ODT en de deelnemers hebben hiermee zicht op de naleving van toezicht en handhaving.- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over de kerngegevens aan de deelnemers.- Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd.

Figuur 1: Normenkader

1.3. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een startgesprek met de begeleidingscommissie die namens de Twentse Rekenkamer(commissie)s het onderzoek begeleiden en het onderzoeksbureau. Vervolgens heeft er een startgesprek plaatsgevonden met de (ambtelijke) betrokkenen van de aan dit onderzoek deelnemende organisaties. Vervolgens is een documentanalyse uitgevoerd en een informatie-uitvraag gedaan aan de ODT. In het documentenonderzoek is gekeken naar de opdrachten, de informatie over de uitvoering hiervan en zijn kerngegevens verzameld. De informatie-uitvraag aan de ODT richtte zich ook op het inzichtelijk maken van kerngegevens.

De bevindingen uit de documentenanalyse en de informatie-uitvraag hebben een eerste feitenbeeld opgeleverd. Dit feitenbeeld hebben we tijdens interviews en groepsgesprekken geverifieerd en aangevuld. De onderzoeksvragen en het normenkader vormden de structuur voor de interviews. Er is gesproken met een ambtelijke vertegenwoordiging van de deelnemende gemeenten en de provincie en met diverse medewerkers van de ODT. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt; deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Daarna zijn de verslagen vastgesteld. Het geverifieerde en aangevulde feitenbeeld is verwerkt in een conceptrapportage die voor ambtelijk wederhoor aan de organisaties is voorgelegd. Het ambtelijk wederhoor is verwerkt in voorliggend definitieve rapport.



1.4. Leeswijzer

Deze concept nota van bevindingen als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 vormt de inleiding van dit rapport. Na hoofdstuk 1 is een samenvatting van de bevindingen opgenomen.
- In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de opdracht die de bevoegde gezagen geven aan de ODT.
- In hoofdstuk 3 staat de organisatie van en de uitvoering door de ODT centraal.
- In hoofdstuk 4 staan we stil bij de kerngegevens over toezicht en handhaving en de rapportage hierover door de ODT.

We behandelen de normen uit het normenkader (figuur 1) in aparte paragrafen. Elke paragraaf eindigen we met een toets op de norm. Deze toetsing volgt uit de beschrijving en de analyse in de betreffende paragraaf. We hanteren een stoplichtenmodel dat aangeeft:

Groen: aan de vastgestelde norm wordt geheel of grotendeels voldaan

Oranje: aan de vastgestelde norm wordt gedeeltelijk voldaan

Rood: aan de vastgestelde norm wordt niet of nauwelijks voldaan

Er zijn verschillende bijlagen toegevoegd aan deze nota van bevindingen:

- In Bijlage 1 is een lijst met afkortingen opgenomen die gebruikt worden in de rapportage.
- In Bijlage 2 zijn de doelen uit het VTH-beleid (2022) integraal opgenomen.
- In Bijlage 3 is een overzicht gegeven van de lokale projecten die de bevoegde gezagen en de ODT in de afgelopen jaren in de Uitvoeringsprogramma's (UVP's) overeen zijn gekomen. In dit overzicht zijn alleen de lokale projecten opgenomen die betrekking hebben op toezicht en handhaving.
- In Bijlage 4 is een factsheet met kerngegevens over toezicht en handhaving per bevoegd gezag opgenomen.



2. De opdracht van de besturen aan de ODT

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

Welke opdracht heeft de ODT van de verantwoordelijke besturen gekregen voor toezicht en handhaving?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt in dit hoofdstuk aan de volgende normen getoetst:

Aspect	Normen
Opdracht	<ul style="list-style-type: none">- De deelnemers hebben een concrete opdracht gegeven aan de ODT (paragraaf 2.2)- In de opdracht zijn concrete doelen geformuleerd die de ODT moet realiseren (paragraaf 2.3)- De opdracht en de resultaten daarvan worden periodiek geëvalueerd waarna bespreking van de evaluatie plaatsvindt (paragraaf 2.4)

In paragraaf 2.1 geven we een korte beschrijving van de organisatie ODT. Vervolgens zoomen we in paragraaf 2.2 in op de totstandkoming en afweging van de opdracht die de verantwoordelijke besturen aan de ODT hebben gegeven voor toezicht en handhavingstaken. In paragraaf 2.3 kijken we naar de doelen die aan de opdracht(en) zijn gekoppeld en in paragraaf 2.4 gaan we in op de wijze waarop evaluatie van de opdracht plaatsvindt. We eindigen elke paragraaf met een korte paragraaf waarin we de normen die in dit hoofdstuk centraal staan toetsen. Het totaal aan toetsen op de normen vormt het antwoord op de deelvraag.

2.1. De ODT – een beknopte beschrijving.

2.1.1. Van een 'netwerk-RUD' naar de ODT



Op 8 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH), de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), onverkort aangenomen. Met deze wet is de wettelijke basis van het VTH-stelsel zoals we dat anno 2023 kennen verankerd. Het aannemen van de wet had ook de consequentie dat de zogenaamde 'netwerk-Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's)' zich per 1 januari 2018 moesten gaan omvormen tot een Gemeenschappelijke Regeling (GR).⁸

Ten tijde van het aannemen van voornoemde wetswijziging was er in de regio Twente een Netwerk-RUD waarin de 14 Twentse gemeenten⁹ en de provincie Overijssel op basis van een bestuursovereenkomst samenwerkten op het gebied

⁸ Netwerk RUD Twente (6 februari 2017). *Bedrijfsplan Omgevingsdienst Twente: van een netwerkorganisatie naar een GR Omgevingsdienst Twente*.

⁹ Het betreft de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden



van vergunningverlening, toezicht en handhaving.¹⁰ Tijdens de bestuursvergadering d.d. 2 oktober 2015 is door het toenmalige bestuur van de netwerk-RUD Twente de opdracht verleend tot het uitwerken van een bedrijfsplan en een GR, op basis waarvan een besluit kon worden genomen over de richting/doorontwikkeling van de RUD Twente. Tijdens de vergadering van 15 december 2017 heeft het Algemeen Bestuur (AB) van de toenmalige netwerk-RUD ingestemd met de GR.

Het bedrijfsplan van december 2017 is als uitgangspunt genomen voor de eerste programmabegroting 2019 van de nieuwe ODT.¹¹ De ODT is sinds 1 januari 2019 operationeel van start gegaan. De 14 Twentse gemeenten en de provincie Overijssel zijn zowel *opdrachtgever* aan de ODT als *eigenaar* van de ODT.¹² Dit vergt afstemming op diverse vlakken. Binnen de ODT zijn de directeur en zijn managers verantwoordelijk voor de inhoudelijke gang van zaken. Er is een Algemeen Bestuur (AB) en een uit hun midden gekozen Dagelijks Bestuur (DB). In het AB en DB zitten zowel wethouders als burgemeesters van de verschillende Twentse gemeenten als een gedeputeerde vanuit de provincie Overijssel.

Het AB zal voornamelijk, maar zeker niet uitsluitend, vanuit het eigenaarschap handelen en wordt ambtelijk ondersteund door accounthouders. Ook is er een portefeuillehouder overleg (PHO) VTH vanuit de opdrachtgeversrol die wordt ondersteund door beleidsadviseurs (kerngroep VTH). Deze structuur wordt in hoofdstuk 3 verder toegelicht.

2.1.2. De ODT – organisatie en taken

Bij de organisatie werken in april 2023 119 personen die samen goed zijn voor 110,9 fte. De ODT heeft in het kader van het primaire proces onder andere milieuadviseurs (bijv. t.a.v. bodem, geluid, geur en externe veiligheid), juristen en vergunningverleners in dienst.

In april 2023 zijn er 34 toezichthouders in dienst bij de ODT (samen goed voor 32,24 fte)¹³. Dit zijn medewerkers die toezicht- en handhavingsactiviteiten uitvoeren voor de 14 gemeenten en de provincie. De kern van het werk van de toezichthouders bestaat uit het uitvoeren van controles bij inrichtingen (bedrijven) die de ODT van de opdrachtgevers in beheer heeft. Onder toezicht wordt door de ODT verstaan het 'controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd'.¹⁴ Toezichthouders inspecteren bedrijven en bekijken of ze voldoen aan de actuele wet- en regelgeving ten aanzien van milieu. Maar ook bij klachten of meldingen van overlast komen toezichthouders in actie. De toezichthouders houden toezicht bij 15.124 inrichtingen in de regio Twente (zie figuur 2).

¹⁰ De Netwerk-RUD Twente is in 2015 onderwerp van onderzoek geweest in een onderzoek door de Rekenkamer Oost naar het opdrachtgeverschap van de provincie Overijssel t.a.v. majeure risicobedrijven ofwel Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) bedrijven.

¹¹ Omgevingsdienst Twente (18 mei 2018). *Programmabegroting 2019 Omgevingsdienst Twente*.

¹² Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Twente (via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR603181/1>).

¹³ ODT – fte in clusters; aangeleverd i.h.k.v. het Rekenkameronderzoek d.d. 16 mei 2023.

¹⁴ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *VTH beleid Twente – van de 14 gemeenten & provincie voor de Omgevingsdienst Twente*.



Bevoegd gezag	Type B (+ OBM) ¹⁵	Type C (geen IPPC + OBM) ¹⁶	Type C (IPPC) ¹⁷	Eindtotaal
Almelo	1.601	43	4	1.648
Borne	265	27		292
Dinkelland	1.159	26	11	1.196
Enschede	2.341	67	11	2.419
Haaksbergen	915	31	12	958
Hellendoorn	913	47	18	978
Hengelo	1.245	32	4	1.281
Hof van Twente	1.204	42	42	1.288
Losser	608	8	1	617
Oldenzaal	546	10		556
Rijssen-Holten	1.048	43	4	1.095
Tubbergen	1.226	25	20	1.271
Twenterand	702	45	9	756
Wierden	703	17	18	738
Overijssel	2	3	26	31
Eindtotaal	14.478	466	180	15.124

Figuur 2. Inrichtingenbestand ODT naar type bedrijf.

Een deel van de taken die de ODT uitvoert bij de Twentse bevoegde gezagen is vastgelegd in het zogenoemde basistakenpakket (BTP).¹⁸ Dit BTP bestaat uit taken die gemeenten en provincies verplicht moesten onderbrengen bij een omgevingsdienst na de eerder genoemde wetswijziging uit 2015. Het betreft taken die gemeenten en provincies voorheen veelal in eigen beheer uitvoerden maar nu verplicht bij een Omgevingsdienst moesten onderbrengen. Naast het BTP zijn de Twentse gemeenten en de provincie ook vrij om de opdracht te geven het volledige milieudeel van VTH-taken gerelateerd aan de Wabo bij de ODT in te brengen. Dit zijn de zogenoemde 'facultatieve taken'. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de opdracht die de verantwoordelijke besturen aan de ODT geven.

2.2. De totstandkoming en afweging van de opdracht

2.2.1. De structuur van de opdrachtverstrekking

De bevoegde gezagen (gemeenten en provincie) stellen jaarlijks een individueel uitvoeringsprogramma (UVP) vast samen met de ODT. De ODT geeft hierover aan dat de UVP's worden gebaseerd op:

- het regionaal vastgestelde en uniforme VTH-beleid Twente (het eerste regionale VTH-beleid is in juli 2018 opgesteld en in september 2022 is een herijking vrijgegeven door het PHO);
- een risicoanalyse voor de regio Twente (hierover meer in hoofdstuk 3);

¹⁵ Type B inrichtingen zijn inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging een melding moeten doen aan het bevoegd gezag. Ze hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig. Soms hebben ze een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig. Voorbeelden van type B inrichtingen zijn garagebedrijven, metaal bewerkende bedrijven en jachthavens.

¹⁶ Type C inrichtingen zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Soms hebben inrichtingen type C ook een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig. Voorbeelden van Type C-inrichtingen zijn rioolwaterzuiveringsinstallaties met slibvergistingsinstallatie en een autodemontagebedrijf dat ook vrachtwagens demonteert

¹⁷ Type C – IPPC inrichtingen zijn inrichtingen waartoe een Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) behoort. Voorbeelden hiervan zijn afvalverbrandingsinstallaties met een capaciteit van meer dan 3 ton per uur en intensieve pluimveehouderijen met meer dan 40.000 plaatsen voor pluimvee.

¹⁸ In het Omgevingsbesluit (artikel 13.12) zijn de werkzaamheden opgenomen die onder het basistakenpakket vallen. Deze staan in bijlage VI van het Omgevingsbesluit benoemd.



- het mandaatbesluit (waarin is vastgelegd welke bevoegdheden de ODT heeft voor het uitvoeren van activiteiten namens het bevoegd gezag);
- een productindeling op basis van een Producten en Diensten Catalogus ofwel PDC (Met de komst van de Omgevingswet is de PDC in 2022 aangepast. Hierbij is nieuwe terminologie gebruikt. Het begrip 'inrichting' is losgelaten en er wordt uitgegaan van 'milieubelastende activiteiten'. Dit leidde tot het verdwijnen van enkele producten en de komst van nieuwe producten); en
- de periodieke rapportages ter monitoring van de uitvoering van het UVP het jaar ervoor.

2.2.2. De totstandkoming van de opdracht: 'variant 4' bij de start van de ODT

Uit de documenten en gesprekken komt naar voren dat alle bevoegde gezagen, met uitzondering van de gemeente Enschede, bij de start in 2019 het wettelijk verplichte Basistakenpakket (BTP) aangevuld met de Wabo-gerelateerde milieuadvisering hebben ingebracht. Deze opdracht staat tussen de gemeenten, provincie en ODT bekend als variant 4. Uit de gesprekken blijkt dat er een gezamenlijke afweging van de gemeenten en de provincie aan de variant 4 ten grondslag lag. Omdat de gemeenten vanuit een verschillende startpositie kwamen (de ene gemeente had meer specialisten in dienst dan de andere gemeente) was de consensus dat het handig zou zijn om een zo uniform mogelijke uitvoering op een centrale plek (de ODT) te beleggen van waaruit een uniform takenpakket wordt uitgevoerd.

De gemeente Enschede heeft zich aanvankelijk beperkt tot de inbreng van het BTP omdat de gemeente zich niet kon vinden in de verdeelsleutel voor de indirecte kosten en de omvang van het in te brengen takenpakket. De gemeente Enschede en de ODT hadden eerder daarom ook geen DVO gesloten. Na een geschil en mediaton traject besloot gemeente Enschede met ingang van 1 januari 2022 alsnog haar nog niet ingebrachte milieutaken conform variant 4 bij de ODT onder te brengen. De gemeente Enschede maakte deze keuze omdat de oorspronkelijke bezwaren door een veranderende financieringssystematiek (financiering op basis van output in plaats van input) verdwenen.¹⁹ In onderstaand kader wordt deze verandering toegelicht.

De overgang van input- naar outputfinanciering

In het Bedrijfsplan van de ODT is aangegeven dat de ODT zou starten op basis van *inputfinanciering*. Dat wil zeggen dat de bevoegde gezagen hun toenmalige budget voor het primaire proces inbrachten, gekoppeld aan de ingebrachte taken en fte. Dit budget werd vermeerderd met een opslag voor de personele en formatieve overhead van de ODT. Na de start zou er stapsgewijs drie jaar na de start (dus ingaande vanaf het vierde jaar worden toegewerkt naar *outputfinanciering*).²⁰ Afgesproken is dat outputfinanciering wordt vormgegeven middels afrekening op basis van werkelijk gerealiseerde uren in plaats van 'product x kengetal'.

Doordat de gemeente Enschede nu ook alle taken conform *variant 4* heeft ingebracht voert de ODT nu voor alle bevoegde gezagen in de basis een generiek Standaardpakket aan taken uit.

2.2.3. Facultatieve taken

Buiten het *variant 4* pakket (vanaf 2022 het 'standaardpakket' genoemd) is in de GR de oprichting van de ODT ook de mogelijkheid opgenomen om een *facultatief takenpakket* in te brengen. Dit facultatieve takenpakket bestaat uit adviestaken op de thema's geluid, lucht/geur, bodem, sloop/asbest, externe veiligheid, flora en fauna en omgevingsbeleid die niet tot het wettelijk verplichte BTP behoren. Deze taken zijn grotendeels beschreven in de PDC

¹⁹ Gemeente Enschede (22 september 2021). *Vaststellingsovereenkomst variant 4-taken ODT*.

²⁰ Netwerk RUD Twente (6 februari 2017). *Bedrijfsplan Omgevingsdienst Twente: van een netwerkorganisatie naar een GR Omgevingsdienst Twente*, p.



en per deelnemer contractueel vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO). De gemeenten en provincie zijn bevoegd gezag over deze taken en kunnen ervoor kiezen deze taken in eigen beheer uit te voeren of deze aan de ODT te mandateren. Uit de programmabegroting 2023 van de ODT²¹ komt naar voren dat alleen de gemeenten Almelo en Hof van Twente en de provincie Overijssel in het lopende uitvoeringsjaar facultatieve taken hebben ondergebracht bij de ODT (figuur 3 – benoemd als 'pluspakket').

Deelnemer	Standaardpakket	Pluspakket	MEVO	Totaal
Almelo	1.493.358	578.237	17.692	2.089.287
Borne	478.386	-	4.163	482.548
Enschede	1.554.398	-	29.140	1.583.538
Haaksbergen	511.035	-	4.163	515.198
Hellendoorn	678.541	-	6.244	684.785
Hengelo	793.524	-	19.773	813.297
Hof van Twente	935.478	208.761	7.285	1.151.524
Losser	532.328	-	3.122	535.450
Noaberkracht	1.214.351	-	8.326	1.222.676
Oldenzaal	495.420	-	5.204	500.624
Provincie Overijssel	1.213.708	193.882	-	1.407.591
Rijssen-Holten	623.179	-	9.366	632.545
Twenterand	633.116	-	6.244	639.360
Werden	501.098	-	5.204	506.302
Derden (PBAS)	-	134.899	-	134.899
Totaal	11.657.920	1.115.779	125.925	12.899.624

Figuur 3. Opbouw begroting ODT 2023

Uit de documenten en gesprekken blijkt echter dat het onderscheid tussen het standaardpakket en de facultatieve taken niet zo eenduidig is als figuur 3 doet vermoeden. In het uitvoeringsprogramma (UVP) 2023 van de gemeente Oldenzaal staat bijvoorbeeld: 'De gemeente Oldenzaal heeft naast het zogenaamde BTP ook facultatieve taken ingebracht. Het merendeel van deze facultatieve taken wordt weggeschreven binnen bestaande producten.'²² En ook uit de gesprekken is het beeld ontstaan dat er door gemeenten wel degelijk facultatieve taken belegd worden belegd bij de ODT. In de interviews zijn bijvoorbeeld extra BOA-taken domein 2, sloop asbest taken en bodembeleidstaken als facultatieve taken benoemd die de ODT uitvoert voor verschillende gemeenten. Hoewel deze taken niet expliciet duidelijk worden vanuit de programmabegroting 2023 (figuur 1) komt uit de gesprekken naar voren dat alle bevoegde gezagen wel voldoende duidelijk hebben welke taken ze wel of niet uit laten voeren door de ODT. De UVP's die jaarlijks worden afgesloten bieden voldoende inzicht voor de gemeenten en de provincie.

Qua omvang heeft, getuige ook figuur 3, de gemeente Almelo op dit moment de meeste facultatieve taken belegd bij de ODT. Vanuit de gemeente is in de interviews toegelicht dat deze afweging gemaakt is bij de start van de ODT om schaalvoordelen te behalen voor de uitvoering van de taken. De verwachting hierbij was dat andere gemeenten snel zouden volgen en ook meer facultatieve taken bij de ODT zouden inbrengen. Zoals figuur 3 laat zien is deze inbreng dit jaar (begrotingsjaar 2023) echter beperkt geweest.²³ Het beleggen van de facultatieve taken levert volgens de gemeente nog niet de beoogde schaalvoordelen op. Uit de interviews komt naar voren dat de ingebrachte facultatieve taken in de afgelopen jaren niet altijd zijn uitgevoerd en dat de gemeente Almelo daarom geld heeft teruggekregen.

²¹ Omgevingsdienst Twente (18 mei 2022). *Programmabegroting 2023*.

²² Gemeente Oldenzaal (17 november 2022). *Uitvoeringsprogramma VTH Twente 2023*, p. 4.

²³ De andere begrotingsjaren laten een vergelijkbaar beeld zien.



De uitvoering waar wel op wordt gerekend door Almelo voor de facultatieve taken wordt dus nog niet benut. Uit de gesprekken en een onderzoek²⁴ dat gemeente Almelo in 2022 heeft uit laten voeren naar de facultatieve taken komt wel naar voren dat zowel de gemeente als de ODT de ambitie hebben dat meer bevoegde gezagen facultatieve taken inbrengen. Dit zou dan moeten zorgen voor meer uniformiteit en de beoogde schaalvoordelen. In het voornoemde onderzoek en de ambtelijke reactie van de gemeente Almelo is tenslotte opgemerkt dat de PDC nog niet alle facultatieve taken dekt. Welke taken dit zijn is in het onderzoek in beeld gebracht. De PDC moet hier nog op worden aangescherpt.

Dat niet alle bevoegde gezagen actief facultatieve taken bij de ODT beleggen kent verschillende overwegingen. De belangrijkste motivatie hiervoor is dat de organisaties zelf specialisten of medewerkers in dienst hebben om de taken uit te kunnen voeren. Dit betreft formatie die niet is meegegaan richting de ODT bij de start in 2019. Daarnaast wordt ook het argument aangevoerd dat bestuurders het als prettig ervaren dat taken die in eigen beheer gedaan kunnen worden ook zo veel mogelijk lokaal worden uitgevoerd. Hoewel de bevoegde gezagen over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met de ODT wordt er bestuurlijk waarde gehecht aan een lokale uitvoering indien dit mogelijk is. Tenslotte is een gemeente niet 'verplicht' om bepaalde taken bij de ODT te beleggen. Vanuit de gemeente Haaksbergen wordt bijvoorbeeld aangegeven dat zij bepaalde taken²⁵ liever door een particulier adviesbureau laten uitvoeren omdat zij al geruime tijd goede ervaring hebben met deze partij.

Uit de gesprekken komt echter ook naar voren dat gemeenten niet star vasthouden aan het in eigen beheer uitvoeren van facultatieve taken. Als capaciteit binnen de gemeente minder wordt, bijvoorbeeld door verloop of door medewerkers die met pensioen gaan, wordt wel meer overwogen of deze taken niet voortaan door de ODT uitgevoerd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn het beleggen van bepaalde BOA-taken door de gemeenten Enschede en Losser bij de ODT.

Voor de ODT geldt dat zij in dezelfde vijver van medewerkers moeten vissen als gemeenten. In de interviews is door de ODT benoemd dat daarom ook pro-actief vanuit de ODT het gesprek wordt aangegaan over het invullen van vacatures zodat taken centraal belegd worden. Dit voorkomt, zo wordt aangegeven, dat gemeenten en ODT concurreren voor het uitvoeren van een zelfde taak. De bevoegde gezagen en de ODT zien tenslotte schaalvoordelen voor het beleggen van de milieuarchivering bij de ODT. De ODT is met verschillende gemeenten in gesprek om deze taken over te nemen zodat er geen verschillen zitten in archiveringsystemen en dossiers up-to-date zijn. Als dat het geval is, zo wordt aangegeven, vergemakkelijkt dit de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken door de ODT.

2.2.4. De opbouw van de opdracht

Zoals eerder beschreven komen de bevoegde gezagen en de ODT jaarlijks een Uitvoeringsprogramma ofwel UVP overeen. Het UVP kent een standaard format dat voor alle bevoegde gezagen gelijk is en is anno 2023 opgebouwd uit:

- A. een programma vergunningen;
- B. een programma Toezicht en Handhaving;
- C. en een programma Advies.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om regionale en lokale projecten uit te laten voeren door de ODT. Dit onderzoek focust zich op de toezicht en handavingsactiviteiten. In deze paragraaf gaan we daarom vooral in op programma B

²⁴ Gemeente Almelo (5 juli 2022). *Rapportage 'Borging Almelse plustaken'*.

²⁵ Het betreft de taken omtrent 'zonebewaking bij een gezoneerd industrieterrein', zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/regelgeving/activiteitenbesluit/gezoneerd/>



(Toezicht en Handhaving). Ook staan we kort stil bij de lokale projecten omdat er soms lokale projecten zijn opgenomen die zich specifiek richten op toezicht en handhaving.

B. Het programma Toezicht en Handhaving

In programma Toezicht en Handhaving wordt per bevoegd gezag aangegeven welke inzet gepleegd gaat worden in de vorm van uit te voeren activiteiten (dit zijn producten uit de PDC) en welke kentallen (de beoogde ureninzet per product) hiervoor geraamd zijn. De ODT gebruikt in de UVP's een standaard format dat voor alle bevoegde gezagen hetzelfde is. Ter illustratie is in figuur 4 het Programma Toezicht en Handhaving van de gemeente Losser (UVP 2023) opgenomen.

Code	Product	Aantal	Kental (uren)	Totaal (uren)
A2.01.00	Opleveringscontrole klasse I & II	0	15	0
A2.01.01	Opleveringscontrole klasse III	0	45	0
A2.02.00	Periodieke controle klasse I & II	148	11	1.628
A2.02.01	Periodieke controle klasse III	1	22	22
A2.03.00	Hercontrole klasse I & II	59	6	354
A2.03.04	Handhavingscontrole	21	10	210
A2.04.00	Aspectencontrole	11	8	88
A2.05.00	Administratieve controle	1	2	2
A2.07.00	Vrije veld toezicht	3	6	18
A2.08.00	Klacht / Melding	62	4	248
A2.08.01	Ongewoon voorval	6	6	36
A2.09.00	Bodem toezicht	2	5	10
A2.09.02	Toezicht BUS-saneringen	2	7	14
A2.09.05	Toezicht melding BBK	50	5	250
A2.09.06	Toezicht melding / vergunning AMvB bodemenergie	9	5	45
A2.10.01	Toezicht asbest verwijderen	29	5	145
A2.10.03	Toezicht mobiel breken bouw- en sloopafval	2	5	10
A3.01.00	Handhavingsverzoek	3	12	36
A3.02.00	Handhavingsbesluit	20	10	200
A3.02.01	Last onder dwangsom	9	8	72
A3.03.00	(BOA) Strafrechtelijk onderzoek	28	6	168
A3.03.01	(BOA) Strafrechtelijke handhaving - bsbm	12	9	108
A3.03.02	(BOA) Strafrechtelijke handhaving - proces verbaal	16	26	416
	Totaal benodigde capaciteit			4080

Figuur 4. Programma Toezicht en Handhaving gemeente Losser – UVP 2023

Zoals figuur 4 laat zien worden er op productniveau jaarlijks afspraken gemaakt tussen het bevoegd gezag en de ODT over de uit te voeren activiteiten en de uren die daarvoor staan. Er wordt in die zin gecontracteerd op concrete output. Het is op deze manier, zo blijkt uit de gesprekken, voor de gemeenten en de provincie ook duidelijk wat zij voor een jaar kunnen verwachten aan toezicht- en handhavingsactiviteiten voor de specifieke overheid.

Lokale projecten

Zoals beschreven bestaat er ook de mogelijkheid voor gemeenten en de provincie om lokale projecten overeen te komen met de ODT. Ook deze lokale projecten worden vastgelegd in het jaarlijkse UVP. De lokale projecten kunnen variëren van extra inzet op energiecontroles (bijvoorbeeld gemeenten Enschede en Losser), het uitvoeren van extra gevelcontroles (bijvoorbeeld gemeenten Hof van Twente en Hengelo) of toezicht in het buitengebied (bijvoorbeeld gemeente Almelo). Een overzicht van de lokale projecten met betrekking tot toezicht en handhaving is opgenomen in bijlage 3.

Een analyse van de lokale projecten in de periode 2019-2023 laat zien dat er verschillen bestaan in de mate waarin bevoegde gezagen lokale projecten beleggen bij de ODT. De gemeente Oldenzaal heeft bijvoorbeeld pas in 2022 voor het eerst een project rondom duurzaamheid (energiecontroles) bij de ODT belegd terwijl de gemeente Almelo in alle jaren (2019-2023) lokale projecten met de ODT is overeengekomen.



In de gesprekken met betrokken ambtenaren van de deelnemers is toegelicht dat het aangaan van lokale projecten veelal gebaseerd is op lokale (bestuurlijke) speerpunten. Dit speelt bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid en het uit laten voeren van energiecontroles door de ODT in het kader van de Energiebesparingsplicht.²⁶ De motivatie om geen of minder lokale projecten aan te gaan is daarentegen ingegeven door de (bestuurlijke) wens om vooral prioriteit te geven aan het reguliere werk dat de ODT uitvoert voor een bevoegd gezag, zo blijkt uit de documenten²⁷ en gesprekken.

2.2.5. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'De deelnemers hebben een concrete opdracht gegeven aan de ODT'*.

We constateren dat er sprake is geweest van een Twente-brede gezamenlijke overweging om een zo uniform mogelijk Standaardtakenpakket (bestaande uit het BTP en de milieuadviesing) bij de ODT te beleggen. De opdrachten van de deelnemers aan de ODT worden jaarlijks vastgelegd in een UVP dat concreet vastlegt welke producten t.a.v. toezicht en handhaving inclusief kentallen en uren worden afgenomen. In de UVP's worden ook concrete afspraken gemaakt over uit te voeren lokale projecten, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitvoeren van energiecontroles. De deelnemers hebben tenslotte ook de mogelijkheid om facultatieve taken (dit zijn met name adviestaken) bij de ODT te beleggen maar hier wordt nog maar beperkt uniform gebruik van gemaakt. Dit neemt niet weg dat we het Standaardtakenpakket als concrete opdracht beschouwen. **Daarmee wordt er voldaan aan de vastgestelde norm.**

2.3. De doelstellingen in de opdracht

2.3.1. Doelstellingen in het regionale VTH-beleid

Zoals eerder is aangegeven is het regionale VTH-beleid een belangrijk kader voor de UVP's die jaarlijks worden overeengekomen. De 14 gemeenten, de provincie en de ODT zijn in 2019 gestart met een regionaal VTH-beleidskader waarna deze in september 2022 is herijkt.²⁸

In het VTH-beleidskader 2022 heeft de ODT verwoord dat het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels bij moet dragen aan een 'hoger doel'. Dit algemene doel luidt: *"Wij werken aan optimale bescherming en duurzame benutting van de gezonde fysieke leefomgeving; veilig wonen, werken en leven"*.

In de nadere uitwerking²⁹ van het VTH-beleid is het hoofddoel vertaald in een aantal beleidsdoelen die de bevoegde gezagen en de ODT samen nastreven. Deze doelstellingen zijn zowel organisatorisch als milieuhoudelijk van aard. Voor de organisatorische doelen gaat het om doelen ten aanzien van financiën, de uitvoeringskwaliteit en dienstverlening. De meer milieuhoudelijke beleidsdoelen gaan over het reguliere werk, veiligheid, een gezonde fysieke leefomgeving (asbest, luchtkwaliteit en geur, geluid, natuur) en duurzaamheid. We hebben in Bijlage 2 alle doelstellingen uit het VTH-beleid 2022 in één tabel opgenomen. In figuur 5 hebben we ter illustratie de beleidsdoelen

²⁶ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/energiebesparing/vragen-antwoorden/activiteitenbesluit-plicht-energieverduurzaming/> voor meer achtergrond bij de Energiebesparingsplicht.

²⁷ Bijvoorbeeld: Gemeente Oldenzaal (6 november 2019). *Uitvoeringsprogramma VTH Twente jaar 2020*.

²⁸ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *VTH beleid Twente – van de 14 gemeenten & provincie voor de Omgevingsdienst Twente*.

²⁹ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *Nadere uitwerking VTH beleid Twente*.



ten aanzien van luchtkwaliteit en geur opgenomen.

Hoofddoel	Beleidsdoelen	Indicatoren (voor het verkrijgen van inzicht)
Luchtkwaliteit en geur: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.		
	OD Twente is <i>inhoudelijk deskundig</i> op het gebied van geur en luchtkwaliteit en treed op als <i>kennispunt</i> .	Op peil brengen en/of houden van <i>kennis</i> .
	Er wordt actief <i>kennis gedeeld</i> met kennispartners.	<i>Informatiedeling</i> is voldoende ingericht en werkend.

Figuur 5. Beleidsdoelen 'luchtkwaliteit en geur' uit VTH-beleid 2022: nadere uitwerking.

In het VTH-beleidskader 2022 is aangegeven dat de beleidsdoelen verder uitgewerkt gaan worden middels indicatoren. Hierbij is het van belang om juiste data te koppelen aan de desbetreffende beleidsdoelen. Dit is, zo staat opgenomen, wel een proces waar de komende jaren voor uit wordt getrokken.³⁰

Vanuit de gesprekken komt naar voren dat de bevoegde gezagen draagvlak voelen voor de doelstellingen die in het VTH-beleid zijn opgenomen. Met andere woorden, er is tevredenheid over de gekozen doelstellingen en de doelstellingen geven richting. Tegelijkertijd geven de deelnemers en de ODT hierover ook aan dat de huidige formulering op een hoog abstractieniveau is. Zoals in het VTH-beleid 2022 ook al is aangegeven benadrukken de bevoegde gezagen in de interviews dat een nadere uitwerking en vertaling hiervan in de individuele opdrachten (UVP's) wenselijk is.

2.3.2. Doelstellingen in de UVP's

Als het gaat om doelstellingen in de individuele opdrachten zien we dat in de UVP's in de periode 2019-2022) niet over milieuhoudelijke doelen gesproken. In de UVP's van 2023 wordt voor de eerste keer een aantal doelen vanuit het VTH-beleid (2022) uitgewerkt. Het gaat in 2023 om de volgende doelen die voor alle bevoegde gezagen gelden:

- De ODT heeft gebiedskennis in huis en heeft grip op activiteiten;
- De begroting is gebaseerd op waarheidsgetrouw en gedragen kentallen;
- Er is draagvlak voor de benodigde middelen;
- Het algehele naleefgedrag voor de taken die de ODT uitvoert is hoog;
- De ODT heeft grip op klachten; en
- Verbetering van gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatiegestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.

De ODT geeft hierover in de UVP's over 2023 aan dat het van belang om de juiste data te koppelen aan de desbetreffende doelen. Omdat deze indicatoren nog nader moeten worden vormgegeven zijn hiervoor, zo wordt aangegeven, nog geen streefwaarden bekend.

³⁰ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *VTH beleid Twente – van de 14 gemeenten & provincie voor de Omgevingsdienst Twente*.



Wij constateren, in lijn met de deelnemers en de ODT, dat op dit moment een echt concrete uitwerking van doelstellingen die bereikt moet worden met toezicht- en handhavingsactiviteiten ontbreekt. De belangrijkste doelstellingen in de huidige opdrachten zijn nu nog sterk aantal- ofwel outputgericht. Er zijn dus wel duidelijk afspraken gemaakt over het aantal te realiseren producten (via kentallen) en inzet van uren maar er wordt nog geen koppeling gemaakt met de bijdrage van deze activiteiten aan milieudoelstellingen.

Het maken van deze omslag betekent iets voor zowel de kant van de ODT als die van de bevoegde gezagen. De begrotingssystematiek is er namelijk sterk op gericht dat de deelnemers meer 'boekhoudkundig' naar de ODT kijken. De bevoegde gezagen focussen, zo wordt aangegeven, vooral op het aantal controles dat in een jaar wordt uitgevoerd. De vraag of daarmee ook de beoogde bijdrage wordt geleverd wordt nog beperkt gesteld. De ODT geeft hierover aan dat zij meer naar een situatie toe zou willen resultaatafspraken gemaakt worden in plaats van afspraken over aantallen. Als er een goede analyse van de milieuproblemen in een gebied is kan bepaald worden welke VTH-instrumenten eraan bijdragen om dat te verminderen. Dit betekent echter wel dat de ODT ook zelf in staat zijn om via de goede datakoppelingen de bijdrage van de toezicht- en handhavingsactiviteiten aan de milieudoelstellingen inzichtelijk te maken. Dit is, zoals eerder aangegeven, een proces van de lange adem.³¹

2.3.3. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'In de opdracht zijn concrete doelen geformuleerd die de ODT moet realiseren'*

We constateren dat er recent vanuit het VTH-beleidsplan 2022 doelstellingen zijn geformuleerd. Voor deze doelen geldt echter dat een concrete uitwerking naar indicatoren en streefwaarden en een koppeling van de doelstellingen aan de individuele opdrachten nog ontbreekt. De doelen in het UVP zijn daarmee vooral outputgericht (er staat een aantal uur voor een bepaald aantal controles) en nog niet outcomegericht (de bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen is beperkt). Daarmee wordt er **gedeeltelijk voldaan aan de vastgestelde norm**.

2.4. Evaluatie van de opdracht

2.4.1. Planning & Control-cyclus van de ODT

In deze paragraaf lichten we op hoofdlijnen de Planning & Control (P&C) cyclus van de ODT toe in relatie tot de evaluatie van de opdracht. De algemene uitgangspunten van de P&C-cyclus zijn beschreven in de GR³² en ook uitgewerkt in de individuele Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) die de bevoegde gezagen en de ODT zijn overeengekomen.³³ De P&C-cyclus bestaat in de basis uit een viertal gestandaardiseerde rapportagemomenten:

1. De Programmabegroting van de ODT uitgewerkt naar een Uitvoeringsprogramma per bevoegd gezag;
2. De voorjaarsrapportage ODT (januari – april) uitgewerkt naar een voorjaarsrapportage per bevoegd gezag;
3. De najaarsrapportage ODT (januari – augustus) uitgewerkt naar een najaarsrapportage per bevoegd gezag;
en
4. De jaarstukken over de Programmabegroting (januari – december) uitgewerkt naar een jaarverslag per bevoegd gezag.

³¹ Ibid.

³² Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Twente (via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR603181/1>).

³³ Ter illustratie: Gemeente Almelo en ODT (14 november 2019). Dienstverleningsovereenkomst 2019 – 2022.



De VTH-werkzaamheden die ten behoeve van het UVP per bevoegd gezag worden uitgevoerd worden dus middels voor- en najaarsrapportages gedurende het jaar gemonitord. In deze tussenrapportages wordt verantwoording afgelegd over onder meer de geleverde prestaties, de kosten per product en de bestede uren. In de najaarsrapportage wordt tevens een eindejaarsprognose opgenomen. Na afloop van het jaar wordt middels het jaarverslag VTH verantwoord of de geplande werkzaamheden uit het UVP zijn behaald.

De gemeenteraden van de Twentse gemeenten en Provinciale Staten van provincie Overijssel worden in staat gesteld een zienswijze te geven op de (ontwerp) Programmabegroting.

2.4.2. Maandelijks accountgesprekken: evaluatie van het UVP

Bovenop de standaard P&C-documenten is er in Twente een werkwijze opgezet waarin lopende het jaar maandelijks accountgesprekken plaatsvinden tussen het bevoegd gezag en de ODT. Ook dit is vastgelegd in de DVO's, namelijk: *'Ten minste tweemaandelijks vindt er overleg plaats tussen de accounthouder van de opdrachtgever en de accountmanager van ODT over de praktische uitvoering van de DVO.'*³⁴

Tijdens deze gesprekken wordt de lopende uitvoering van het UVP besproken, wordt gekeken wat goed gaat en waar aandachtspunten voor de uitvoering liggen en worden afspraken gemaakt voor de opdracht het jaar erna. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit een agenda van een maandelijks voortgangsoverleg uit november 2022 van de gemeente Borne dat we hebben ingezien. Hierin stond op de agenda het volgende: *'Borne overweegt Boa domein 2 taken (o.a.. illegale kap en afval verbranding) onder te brengen bij de ODT middels het UP2023. Nadere afstemming zal hierover plaatsvinden.'*³⁵

Wie er vanuit de bevoegde gezagen deelnemen aan de maandelijks accountgesprekken wisselt per deelnemer. Vaak hebben de gemeenten een accounthouder die verantwoordelijk is voor deze gesprekken maar het kan ook zijn dat er een teamleider, een hoofd vergunningen of een VTH-adviseur bodem verantwoordelijk is voor deze gesprekken. De gemeente Almelo kent de unieke situatie waarin onderscheid wordt gemaakt tussen een opdrachtgever voor het Standaardpakket en een opdrachtgever voor de facultatieve taken. De motivatie hiervoor is dat de facultatieve taken individueler van aard zijn (Almelo-specifiek) terwijl het opdrachtgeverschap voor de Standaardpakket een meer regionale benadering kent. Uit de interviews blijkt tenslotte ook dat het voor kan komen dat andere specialisten vanuit de organisaties deelnemen als onderwerpen op de agenda daar om vragen. Bijvoorbeeld als er iets speelt rondom energiecontroles waarbij ook betrokkenheid vanuit duurzaamheid aan tafel gewenst is.

Tijdens de accountgesprekken liggen de meest recente (real time) cijfers over de uitvoering van het UVP op tafel. De ODT monitort deze informatie recentelijk via Power BI, een managementinformatietool waar de bevoegde gezagen ook toegang toe hebben (hier gaan we in hoofdstuk 4 verder op in). Uit de interviewronde blijkt dat de bevoegde gezagen over het algemeen deze systematiek waarderen en dat tijdens de accountgesprekken de goede gesprekken worden gevoerd over de uitvoering van de opdracht, de aandachtspunten en de kansen/wensen voor het jaar erna. De ODT wordt als transparant beschouwd, mede ook door de slag die gemaakt is naar real time informatie. Tegelijkertijd blijkt uit de documenten en stukken niet dat er expliciet periodiek een evaluatie van de effectiviteit van de uitvoering plaatsvindt. Hoewel het gesprek gestructureerd plaatsvindt zijn er geen signalen dat er op het niveau van de doeltreffendheid of effectiviteit van de opdracht periodiek wordt geëvalueerd.

³⁴ Ibid.

³⁵ Gemeente Borne (24 november 2022). *Accountoverleg Borne – ODT*.



2.4.3. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'De opdracht en de resultaten daarvan worden periodiek geëvalueerd waarna bespreking van de evaluatie plaatsvindt.'*

We constateren dat er via de DVO's een systematiek in Twente is opgezet waarbinnen de opdracht en de resultaten periodiek besproken worden door de bevoegde gezagen en de ODT. Dit gesprek gaat over de voortgang van de opdracht, resultaten en afwijkingen. Waar mogelijk wordt ook een doorkijk gemaakt naar de opdracht in het UVP het jaar erna. Tegelijkertijd stellen we ook vast dat een echt grondige periodieke evaluatie (bijvoorbeeld eens in de zoveel jaar) van de opdracht en de uitvoering daarvan (op niveau van effectiviteit) niet expliciet plaatsvindt. **Daarmee wordt er gedeeltelijk gedaan aan deze norm.**

3. Organisatie

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

'Welke organisatie is voor de uitvoering van toezicht en handhaving tot stand gebracht?'

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt in dit hoofdstuk aan de volgende normen getoetst:

Aspect	Normen
Organisatie	<ul style="list-style-type: none">- Voor wat betreft de opdracht is duidelijk vastgelegd hoe de sturing, de beheersing, de verantwoordelijkheid en het toezicht ten aanzien van de opdracht wordt geborgd (paragraaf 3.1)- Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd (paragraaf 3.2)- De ODT heeft op papier een werkwijze vastgesteld voor de uitvoering van de toezichts- en handhavingsactiviteiten. Daarbij is gedefinieerd wat onder risicogericht toezicht wordt verstaan en is uitgewerkt hoe dat toezicht plaats moet vinden (paragraaf 3.3)- De werkwijze wordt in de praktijk nageleefd (paragraaf 3.4)

In paragraaf 3.1 kijken we naar de wijze waarop de sturing, beheersing, verantwoordelijkheid en toezicht ten aanzien van de opdracht op papier is vormgegeven. We spreken in dit kader ook wel over de *governance*. In paragraaf 3.2 kijken we vervolgens naar de *governance* in de praktijk. De werkwijze op papier voor de uitvoering van toezichts- en handhavingsactiviteiten en specifiek risicogericht toezicht staan centraal in paragraaf 3.3. De werkwijze in de praktijk en aandachtspunten voor de uitvoering worden in paragraaf 3.4 toegelicht. We eindigen elke paragraaf met een toets op de normen. Het totaal aan toetsen op de normen vormt het antwoord op de deelvraag.

3.1. De governance beschreven

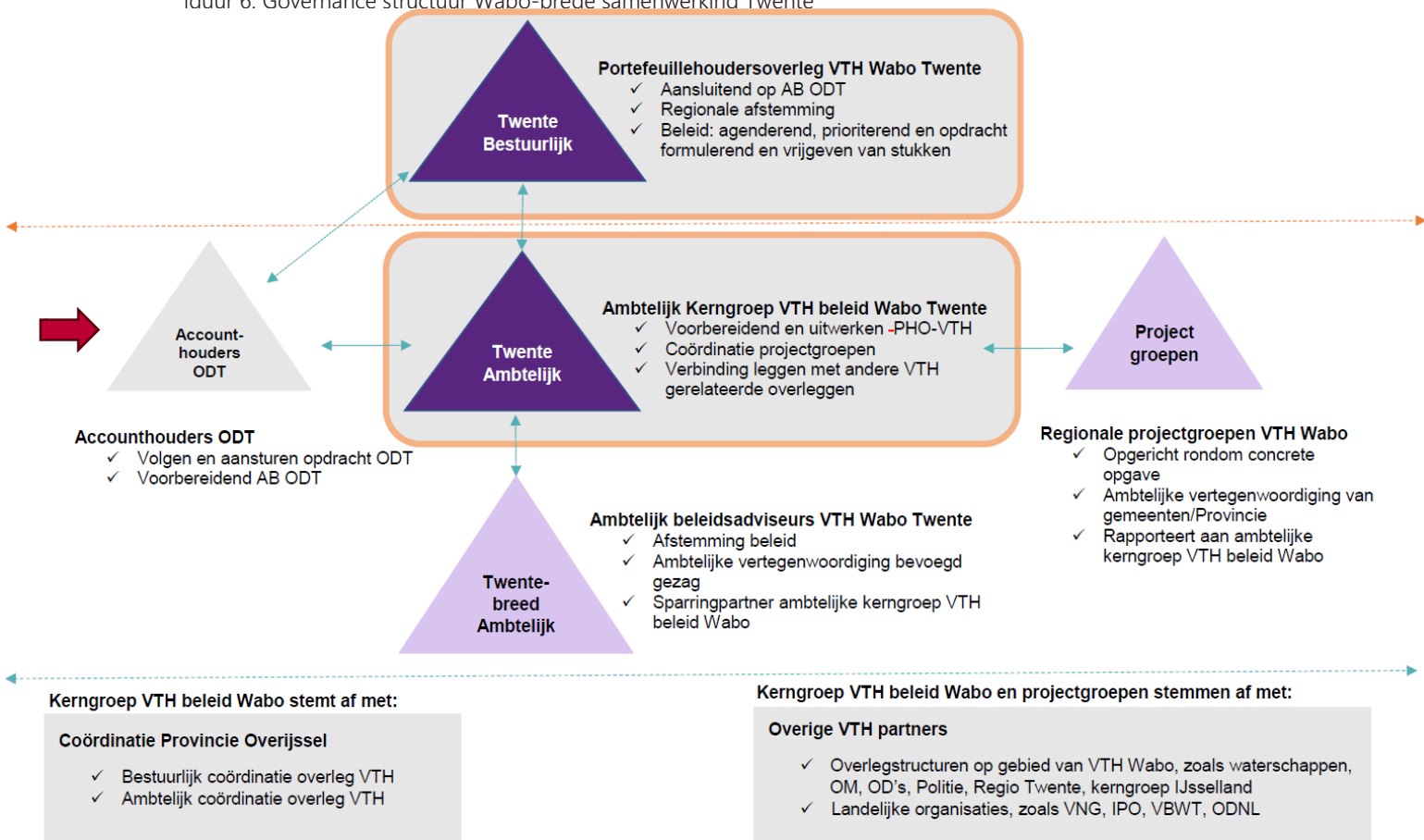
3.1.1. De Twentse governance structuur (Wabo-breed)

In deze paragraaf staan de sturing, beheersing, verantwoordelijkheid en het toezicht ten aanzien van de opdracht centraal. Deze aspecten samen noemen we ook wel de *governance*. De 14 gemeenten, de provincie en de ODT hebben in 2019 een *governance* structuur opgesteld voor de brede samenwerking op het gebied van de Wet algemene bepalingen



omgevingsrecht (Wabo) en de VTH-activiteiten die in dat kader worden uitgevoerd. De gekozen structuur beoogt dat zowel ambtelijke als bestuurlijke betrokkenheid in Twente is geborgd. In figuur 6 is deze structuur door de ODT als volgt gevisualiseerd.³⁶

figuur 6. Governance structuur Wabo-brede samenwerking Twente



Belangrijk om over deze governance structuur uit 2019 te vermelden is dat deze structuur zich richt op de samenwerking op VTH-gebied binnen Twente in de breedste zin van het woord van de Wabo. Daarbinnen zijn naast de 14 gemeenten, de provincie en de ODT nog andere partijen betrokken die ieder hun eigen rollen en taken hebben voor het uitvoeren van de wetgeving. Daarom gaat het model niet alleen in op de individuele arrangementen die bevoegde gezagen bij de ODT neerleggen maar is er ook aandacht voor VTH-beleidsontwikkeling (via de ambtelijke Kerngroep VTH Wabo) en samenwerking met ketenpartners, zoals het Openbaar Ministerie (OM) of waterschappen. In de governance structuur is dus aandacht voor zowel de beleidstaak die de bevoegde gezagen hebben als de uitvoering ervan die (onder andere) bij de ODT ligt.

³⁶ Omgevingsdienst Twente – Kerngroep VTH (5 april 2019). *Governance VTH Wabo Twente*.



3.1.2. Het 'besturingsmodel' van de ODT

In dit onderzoek focussen we ons meer op de individuele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Daarvoor is er een beperkter 'besturingsmodel' opgezet dan de Wabo-brede VTH-structuur. In het 'besturingsmodel' van de ODT onderscheiden we op bestuurlijk niveau de volgende rollen en gremia:

- De rol van eigenaar berust bij de het college van Gedeputeerde Staten (GS - provincie) en de colleges van Burgemeester & Wethouders (B&W - gemeenten). De portefeuillehouder vertegenwoordigt het college in het Algemeen Bestuur ODT (AB ODT). Het AB ODT:
 - stelt de financiële stukken (begroting en jaarverslag) vast
 - heeft controlerende bevoegdheden t.o.v. het bestuur (bijv. ontslagrecht)
 - ziet toe op goede 'financiële governance' (solvabiliteit, liquiditeit)
 - en legt verantwoording af aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.
- De rol van opdrachtnemer berust bij het dagelijks bestuur van de verbonden partij. Een aantal leden van het AB ODT vormt het Dagelijks Bestuur ODT (DB ODT).³⁷ Het DB ODT bewaakt de belangen van de ODT en voert het beleid uit.

Op ambtelijk niveau is er daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de accounthouders vanuit de bevoegde gezagen en de ODT (zie rode pijl links midden in figuur 6). De accounthouders vanuit de bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk zijn voor het individueel volgen en aansturen van de opdracht aan de ODT. Deze werkwijze met maandelijkse accountgesprekken is eerder in paragraaf 2.4 toegelicht en zien we ook terug in de DVO's die de bevoegde gezagen en de ODT hebben afgesloten.

Naast de individuele accountgesprekken vindt er zes- tot achtwekelijks een centraal accounthoudersoverleg plaats. De afspraken over het accounthoudersoverleg zijn in een notitie Samenwerkingsafspraken (2019) vastgelegd. Aan het accounthoudersoverleg nemen in deel A van het overleg alle accounthouders van de bevoegde gezagen deel zonder de ODT. In deel B van het overleg sluiten de teammanagers van de ODT, de accountmanager van de ODT en de directiesecretaris van de ODT aan bij de accounthouders van de bevoegde gezagen. De centrale accounthouder-overleggen worden gebruikt om onderwerpen te behandelen die voor alle deelnemers van belang kunnen zijn.³⁸ Het accounthoudersoverleg is met name bedoeld voor:

- de afstemming rondom de sturing (DVO's, mandaten etc.);
- de voorbereiding van bestuurlijke stukken;
- het werken aan de onderlinge relatie en verhoudingen;
- het voorkomen en oplossen van operationele problemen;
- de uitwisseling van overstijgende thema's die voor alle partners van belang zijn.

In de samenwerkingsafspraken staat expliciet beschreven dat in het centrale accounthoudersoverleg niet wordt ingegaan op lokale casuïstiek, omdat deze behandeld wordt in de individuele accountgesprekken.³⁹

³⁷ Ibid.

³⁸ Omgevingsdienst Twente (18 mei april 2022). *Programmabegroting Omgevingsdienst Twente 2023*.

³⁹ Omgevingsdienst Twente (6 februari 2019). *Samenwerkingsafspraken accounthoudersoverleg*.



3.1.3. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'Voor wat betreft de opdracht is duidelijk vastgelegd hoe de sturing, de beheersing, de verantwoording en het toezicht ten aanzien van de opdracht wordt geborgd.*

We constateren dat op papier een governance structuur is vastgesteld voor de Wabo-brede samenwerking in Twente. Deze structuur kent een bredere scope dan sec de relatie tussen opdrachtgever (bevoegd gezag) en opdrachtnemer (ODT). Specifiek voor voornoemde relatie is er een eenvoudiger besturingsmodel waarin op bestuurlijk niveau het AB en DB en op ambtelijk niveau de accounthouders een centrale rol hebben. De accounthouders volgen via een-op-een accountgesprekken de voortgang van de individuele opdrachten waarbij aandacht is voor de individuele casuïstiek ofwel de *couleur locale* van de opdracht. Via de centrale accounthoudersoverleggen worden onderwerpen besproken die voor alle bevoegde gezagen relevant zijn. **Op basis hiervan constateren we dat er wordt voldaan aan de norm.**

3.2. De governance in de praktijk

3.2.1. Doorontwikkeling van Twentse governance structuur (Wabo-breed)

In de programmabegroting 2023 gaat de ODT in op de governance structuur uit figuur 6 en geeft de ODT aan dat deze wordt geëvalueerd. De ODT stelt dat bevoegde gezagen en ketenpartners steeds meer van elkaar afhankelijk zijn en dat samenwerking van alsmaar groter belang wordt. Vanuit deze gedachte is daarom in 2019 begonnen met de structuur (figuur 6). Alhoewel dit model op een aantal onderdelen goed werkte, ontstond, zo wordt aangegeven, de behoefte aan verdere doorontwikkeling. Half 2022 is besloten dat hierin ondersteuning wordt geboden vanuit een externe partij (Arena Consulting). Het eindresultaat moet middels praktische verbetervoorstellen bijdragen aan betere samenwerking binnen het VTH-werkveld en een betere afstemming tussen beleid en uitvoering, ook in het kader van de Omgevingswet.⁴⁰

We zullen niet te diep ingaan op de analyse van de governance structuur. Er is immers een extern bureau dat al een (concept) rapport met analyse en denkrichtingen heeft opgeleverd.⁴¹ Deze analyse richt zich op de meer Wabo-brede samenwerking terwijl wij meer op de besturing van de ODT en de individuele opdrachten focussen. We gaan hieronder wel kort in op een aantal punten uit de analyse die de scope van dit onderzoek raken.

3.2.2. Waardering voor het besturingsmodel van de ODT

Arena Consulting constateert dat *'het besturingsmodel van de ODT staat en naar tevredenheid functioneert'*. Dit geldt ook specifiek voor het (centrale) accounthoudersoverleg. Er zijn over de doelen, de taken en het functioneren hiervan weinig verschillen van inzicht. De notitie uit 2019 waarin het doel, de opzet en werkwijze van het overleg is beschreven – zie paragraaf 2.3 – blijkt in de praktijk niet bekend. Dit leidt echter niet tot problemen in de samenwerking. Arena Consulting constateert ook dat er verschillen zijn tussen de accounthouders in niveau, beschikbare tijd e.d. maar dit wordt niet als belemmerend ervaren. Naar de toekomst toe is er behoefte aan meer verbinding met kerngroep VTH (zie figuur 6) en een gesprek over ontwikkelingsperspectief van accounthoudersoverleg. Uit de interviewronde halen wij vergelijkbare beelden op als Arena Consulting. De accounthouders spreken waardering uit over de wijze waarop

⁴⁰ Omgevingsdienst Twente (18 mei 2018). *Programmabegroting 2019 Omgevingsdienst Twente*.

⁴¹ Wij hebben een conceptrapport met analyse en advies ontvangen, te weten: Arena Consulting (26 maart 2023). *Doorontwikkeling VTHsamenwerking Twente - Analyse & Denkrichtingen toekomst*.



afstemming met de ODT plaatsvindt via het gekozen besturingsmodel (zie eerder ook paragraaf 2.4). De lijnen zijn kort en het goede gesprek over de opdracht vindt plaats binnen de governance.

Waar Arena Consulting wel aandacht voor vraagt is de verhouding tussen het accounthoudersoverleg en de kerngroep VTH-Wabo. De samenwerking tussen beide gremia ontbreekt formeel en komt in de praktijk alleen voor doordat betrokkenen vanuit de bevoegde gezagen in beide gremia actief zijn. Arena Consulting stelt dat de Kerngroep VTH-wabo over het brede VTH-beleid gaat en de accounthouders gaan over uitvoering hiervan door de ODT. Deze scheiding is in praktijk niet zo strikt. Beleid en uitvoering interfereren en er zijn verschillende interpretaties mogelijk in wat beleid en uitvoering is.⁴² Een vergelijkbaar beeld hebben wij ook opgehaald uit de gesprekken. Daar waar het functioneren van de accountgesprekken en het centrale accounthoudersoverleg niet buiten kijf staan wordt in de interviews aandacht gevraagd voor de verhouding tussen uitvoering en beleidsontwikkeling. Het is niet altijd duidelijk wie waar over gaat en hoe de beleidstaak van de bevoegde gezagen zich verhoudt tot de ODT die opdrachtgestuurd werkt. Er is wel vertrouwen bij de deelnemers dat het traject van doorontwikkeling dat nu loopt gaat leiden tot meer rolduidelijkheid. Daarbij is het belangrijk dat er niet getornd wordt aan de individuele relatie tussen de bevoegde gezagen en de ODT en het centrale accounthoudersoverleg.

3.2.3. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd'*.

We stellen vast dat het op papier vastgestelde besturingsmodel via accountgesprekken en centrale accounthoudersoverleggen wordt nageleefd en naar tevredenheid functioneert. De accounthouders volgen de voortgang van de individuele opdrachten via accountgesprekken. Via de centrale accounthouders-overleggen worden conform is afgesproken onderwerpen besproken die voor alle bevoegde gezagen relevant zijn. **Daarmee wordt er aan deze norm voldaan.** Door de ODT en de bevoegde gezagen is wel erkend dat de governance structuur voor de Wabo-brede samenwerking uit 2019 aan doorontwikkeling toe was. Voor de doorontwikkeling van de governance is het belangrijk dat de verhouding tussen beleid en uitvoering en de verhouding tussen de accounthouders en de VTH-beleidsgroep verder wordt uitgekristalliseerd. Dit staat echter los van de individuele sturingsrelatie tussen de bevoegde gezagen en de ODT.

3.3. Uitvoering toezicht en handhaving op papier

In deze paragraaf kijken we naar de werkwijzen die de ODT beschreven heeft voor de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten. We focussen hierbij specifiek op de wijze waarop er aandacht is voor risicogericht toezicht.

3.3.1. De toezichtstrategie

Zoals eerder beschreven is er in 2018 een regionaal VTH-beleidsplan opgesteld welke in 2022 is herijkt. In zowel de versies uit 2018 en 2022 is een visie geschetst voor de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten. Dit is vastgelegd in een zogeheten 'toezichtstrategie'. In onderstaand kader is de meest recente toezichtstrategie beschreven.

⁴² Ibid.



Toezichtstrategie – VTH beleidsplan 2022⁴³

'Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de medewerkers die de controle uitvoeren, maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden). Het komende jaar werkt de ODT aan de doorontwikkeling van branchegericht toezichthouden. Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of sprake is van overtredingen en waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel onze toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen. Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de nalevingsstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.'

3.3.2. De verschillende vormen van toezicht

De toezichtstrategie is in de Nadere Uitwerking van het VTH-beleid 2022⁴⁴ verder geconcretiseerd. Hierin wordt aangegeven dat het toezicht plaatsvindt basis van vooraf gemaakte keuzes (ofwel een risicoanalyse). De ODT onderkent zeven verschillende vormen van toezicht die worden ingezet, namelijk:

1. Toezicht voor of bij oplevering. Deze vorm van toezicht is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning, ontheffing of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan.
2. Periodiek toezicht. Reeds bestaande inrichtingen worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid. Een toezichtsplan voor bepaalde branches/activiteiten is een goed hulpmiddel om de meest relevante aspecten te controleren.
3. Thematisch toezicht. Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema.
4. Gebiedsgericht toezicht. In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied om bijvoorbeeld zicht te krijgen op illegale activiteiten die zich daar af kunnen spelen.
5. Administratief toezicht. Deze vorm wordt ook wel de controle 'van achter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Dus bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan.
6. Toezicht naar aanleiding van klachten en ongewone voorvallen. Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie. Dit toezicht is moeilijk vooraf planbaar.
7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures. Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen.

⁴³ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *VTH beleid Twente – van de 14 gemeenten & provincie voor de Omgevingsdienst Twente*,

⁴⁴ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *Nadere uitwerking VTH beleid Twente*.



Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn.⁴⁵

Zoals de toezichtstrategie al beschrijft zijn de verschillende soorten controles uitgewerkt in producten die in de UVP's worden overeengekomen. We hebben ter illustratie in figuur 7 het programma Toezicht en Handhaving uit het UVP tussen gemeente Hof van Twente en de ODT uit 2022 opgenomen.

Code	Product	Aantal	Kental (uren)	Totaal (uren)
A2.01	Opleveringscontrole			
A2.01.00	Opleveringscontrole klasse I & II	5	18	90
A2.01.01	Opleveringscontrole klasse III	4	26	104
A2.02	Periodieke controle			
A2.02.00	Periodieke controle klasse I & II	254	12	3.048
A2.02.01	Periodieke controle klasse III	15	21	315
A2.03	Hercontrole			
A2.03.00	Hercontrole klasse I & II	160	6	960
A2.03.01	Hercontrole klasse III	10	10	100
A2.04	Aspectcontrole	25	10	250
A2.05	Administratieve controle	25	4	100
A2.06	Administratieve audit		14	
A2.07	Vrije veld toezicht / Gevelcontrole		pm	
A2.08	Klacht / melding	75	9	675
→ A2.08	Ongewoon voorval	10	5	50
A2.09	Bodem toezicht	136	5	680
A2.10	Toezicht sloop / asbest	160	5	800
	Subtotaal	879		7.172

Figuur 7. Programma Toezicht en Handhaving UVP Hof van Twente 2022

De planning van het toezicht wordt dus jaarlijks overeengekomen in een UVP. Veruit het grootste gedeelte van het werk bestaat uit periodieke controles bij inrichtingen. Zoals figuur 7 laat zien is 42,5% (3.048 van de in totaal 7.172) van het UVP Hof van Twente gericht op periodieke controles. Deze periodieke controles vinden plaats op basis van een risicoanalyse waarmee de bedrijven in een gemeente volgens een bepaalde frequentie bezocht.

Het is echter niet mogelijk om alles vooraf in te plannen. Er kunnen zich ongewone voorvallen of klachten voordoen die toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen moeilijk voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In de UVP's worden daarom op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht (zie de rode pijl bij figuur 7 de productcodes A2.08 uit de PDC).

3.3.3. Risicogericht toezicht

In de vorige paragraaf zijn de termen risicogericht toezicht en risicoanalyse al eerder voorbij gekomen. In het VTH-beleidsplan 2022 en de Nadere Uitwerking is aangegeven dat de basis van alles wat de ODT doet zo veel mogelijk risicogestuurd gebeurt. De wetgeving schrijft namelijk voor dat een risicoanalyse ten grondslag moet liggen aan het VTH-beleid, om zo VTH-capaciteit geprioriteerd en risicogericht in te zetten, onder andere via periodiek toezicht (zie eerder paragraaf 3.3.2).

⁴⁵ Ibid.



Over de risicoanalyse die eerder gebruikt werd halen we uit de documenten en gesprekken op dat deze verouderd was en dat er is gewerkt aan een actualisatie van de systematiek. In 2022 is de risicoanalyse VTH Overijsselbreed geactualiseerd en Omgevingswetproof gemaakt. De risicoafweging heeft plaatsgevonden op de volgende beoordelingsaspecten:

- veiligheid;
- gezonde fysieke leefomgeving;
- duurzaamheid;
- economische en bestuurlijke impact;
- ondermijning;
- attitude;
- ervaringscijfers; en
- naleving.

Hoewel de tool voldoet aan de vooraf gestelde eisen, is verdere doorontwikkeling noodzakelijk voor verdere implementatie.⁴⁶

In de gesprekken met de ODT is toegelicht dat deze implementatie zich met name richt op de vertaling van een tool naar de uitvoering. Momenteel wordt de ICT-tool gevuld met data. Hierdoor moet het zicht ontstaan welke milieuactiviteiten bij bedrijven plaatsvinden zodat er risicoprofielen aan gekoppeld kunnen worden. Dit wordt aangevuld met de andere kenmerken zoals hierboven zijn beschreven. Dat moet resulteren in een lijst van bedrijven in een volgorde van belangrijkheid. Op deze manier kunnen in een UVP een bepaald aantal controles worden uitgevoerd en beter worden gecategoriseerd naar risicoprofiel. De toezichthouders kunnen dan bovenaan de lijst van 'belangrijkheid' beginnen. Vanuit de ODT is aangegeven dat een eerste versie in juli klaar zal moeten zijn. Benadrukt wordt dat het een 'groeimodel' betreft. Het gaat om een tool die zich verder moet ontwikkelen de komende tijd.

3.3.4. De sanctiestrategie: van toezicht naar handhaving

Er kan zich een situatie voordoen waarbij de ODT na het uitvoeren toezicht moet overgaan naar handhaving. In het VTH-beleidsplan 2022 is daarom ook een 'sanctiestrategie' opgesteld. In onderstaand kader de sanctiestrategie uit 2022 beschreven.

Sanctiestrategie – VTH beleidsplan 2022⁴⁷

'Om goed te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vormgeven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt.

⁴⁶ Omgevingsdienst Twente

⁴⁷ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *VTH beleid Twente – van de 14 gemeenten & provincie voor de Omgevingsdienst Twente*,



In de Nadere Uitwerking van het VTH-beleid 2022⁴⁸ is de LHSO verder toegelicht. De toepassing van de LHSO bestaat in de basis uit vijf stappen:

- **Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- **Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestrafing.
- **Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- **Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
- **Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

3.3.5. Werkinstructies op papier

Over zowel de toezicht- als handhavingsactiviteiten komt uit de gesprekken met de ODT naar voren dat er werkinstructies zijn opgesteld voor de uitvoering. Deze werkprocessen zijn gebaseerd op de PDC 2022 waarin de producten en diensten staan die de ODT levert aan de bevoegde gezagen. De werkinstructies zijn opgenomen in een 'Wiki omgeving'⁴⁹, welke deels openbaar is voor wat betreft de producten en diensten. De daaronder gelegen informatie met werkinstructies is alleen in te zien via een inlog waar 34 toezichthouders die in dienst zijn bij de ODT inzicht in hebben.

Ondanks dat de bevoegde gezagen geen zicht hebben op de werkinstructies hebben zij, blijkens de interviews, voldoende beeld bij de wijze waarop de ODT haar toezicht- en handhavingsactiviteiten uitvoert. Dit komt ook omdat de processen zijn uitgewerkt in producten die zijn overeengekomen in de UVP's. De meeste deelnemers voelen ook niet de behoefte om op het niveau van werkinstructies inzicht te hebben in de werkwijze van de ODT. Ook voor de ODT zou dit niet wenselijk zijn. Er is in die zin een duidelijke opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie waarbinnen op basis van vertrouwen het werk wordt uitgevoerd door de ODT. Mochten er zich afwijkingen voordoen ten aanzien van de uitvoering van het UVP weten de accounthouders dat dit geagendeerd wordt in de accountgesprekken.

3.3.6. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'De ODT heeft op papier een werkwijze vastgesteld voor de uitvoering van de toezichts- en handhavingsactiviteiten. Daarbij is gedefinieerd wat onder risicogericht toezicht wordt verstaan en is uitgewerkt hoe dat toezicht plaats moet vinden.'*

In het VTH-beleid 2022 en de Nadere Uitwerking hiervan zijn een toezicht- en sanctiestrategie opgesteld en verder uitgewerkt. Hierbij is aangegeven dat de basis van alles wat de ODT doet zo veel mogelijk risicogestuurd gebeurt. Er is vastgesteld welke vormen van toezicht er plaatsvinden. De verschillende toezichtsvormen zijn uitgewerkt in producten met kentallen en uren die in de jaarlijkse UVP's worden overeengekomen tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Op basis van een risicoanalyse wordt gekeken welke vorm van toezicht wordt ingezet per bevoegd gezag. Belangrijk hierbij zijn bijvoorbeeld risico's voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid.

De risicoanalyse is toegepast op het inrichtingenbestand. In 2022 is de risicoanalyse verder doorontwikkeld waarbij aandacht is voor de volgende beoordelingsaspecten: veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving, duurzaamheid, economische en bestuurlijke impact, ondermijning, attitude, ervaringscijfers en naleving. Deze risicoanalyse wordt nu

⁴⁸ Omgevingsdienst Twente (September 2022). *Nadere uitwerking VTH beleid Twente*.

⁴⁹ <https://twente.omgevingsdienst.wiki/bin/view/360/>



verder geïmplementeerd in de werkprocessen.

Aan de producten liggen verschillende werkinstructies ten grondslag die online gedocumenteerd zijn in een Wiki-omgeving die de toezichthouders kunnen raadplegen. Specifiek voor handhavingsactiviteiten sluit de ODT aan op de LHSO waarmee wordt beoogd dat handhavende instanties zoals de ODT landelijk op eenzelfde manier optreden bij overtredingen. **We constateren hiermee dat er aan de norm wordt voldaan.**

3.4. Uitvoering toezicht en handhaving: de praktijk

3.4.1. Programma's toezicht en handhaving (UVP's)

Voor de daadwerkelijke uitvoeringspraktijk van de toezicht- en handhavingsactiviteiten beroepen we ons als eerste op de verantwoording die de ODT hierover aflegt via de reguliere P&C-documenten. In de jaarstukken (ODT-breed) en jaarverslagen (over de individuele UVP's) vindt verantwoording plaats over de uitgevoerde controles/inspecties en handhavingszaken. Dit gebeurt, conform afgesproken, op het niveau van de producten die in het programma toezicht en handhaving overeen zijn gekomen. Zie ter illustratie figuur 8.

UITVOERINGSPROGRAMMA GEMEENTE HENGLO 2021 OP BASIS VAN PDC			Totaal 2021		
PDC	OMSCHRIJVING	UP 2021	REA	REA %	Werk- voorraad
A2.01	Opleveringscontrole	0	0	-	1
A2.02	Periodieke controle	347	276	80%	n.v.t.
A2.03	Hercontrole	83	116	140%	118
A2.04	Aspectcontrole	20	39	195%	n.v.t.
A2.05	Administratieve controle	30	97	323%	n.v.t.
A2.06	Administratieve audit	0	1	-	1
A2.07	Vrije Veld Toezicht / Gevelcontrole	0	0	-	0
A2.08	Klacht / melding	135	164	121%	6
A2.09	Bodem toezicht	97	68	70%	23
A2.10	Toezicht sloop / asbest	40	40	100%	0
	Tussentelling	752	801	107%	149
A3.01	Handhavingsverzoek	3	0	0%	1
A3.02	Handhavingstraject	21	31	148%	32
A3.03	(BOA) Strafrechtelijk onderzoek	6	13	217%	1
	Tussentelling	30	44	147%	34

Figuur 8. Verantwoording programma toezicht en handhaving UVP 2021 gemeente Hengelo

Zoals figuur 8 laat zien verantwoordt de ODT per bevoegd gezag over de toezicht- en handhavingsactiviteiten. Dit gebeurt op productniveau. Hierbij wordt ook inzichtelijk gemaakt wat beoogd was (UP 2021) en is gerealiseerd (REA). Indien er grote afwijkingen zijn tussen begroting en realisatie vindt hierover verantwoording plaats. Bijvoorbeeld over figuur 8: *'Er zijn minder periodieke controles uitgevoerd voor de gemeente Hengelo dan vooraf geprognosticeerd (80%). Dit wordt veroorzaakt door problemen rondom het digitaliseren en verwerken van dossiers binnen de ODT. Er zijn binnen het programma wel andere typen controles uitgevoerd waardoor er over het hele programma wel voldoende controlemomenten zijn geweest. De risico's die kunnen ontstaan als gevolg van minder uitgevoerde periodieke controles wordt hierdoor beperkt.'*



3.4.2. De uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten

Op basis van de verantwoording over de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn ons een aantal zaken opgevallen. We onderscheiden hieronder chronologisch een aantal fasen voor de uitvoering van toezicht en handhavingstaken.

Opstartfase (2019)

Uit de jaarverslagen over de UVP's 2019 die de ODT verstrekt aan de bevoegde gezagen wordt vaak benoemd dat 2019 met recht als een opstartjaar kan worden beschouwd. Bij veel gemeenten werd er een achterstand opgelopen in de realisatie van de periodieke controles die waren afgesproken. In het jaarverslag 2019 van de gemeente Almelo is bijvoorbeeld aangegeven dat van de 435 geplande controles er 283 uitgevoerd, wat neerkwam op een uitvoeringspercentage van ongeveer 65%. Deze achterstand verklaarde de ODT deels door een beperkt beschikbare toezichtcapaciteit en informatievoorziening die te wensen overliet vanwege de opstartfase waarin de dienst zich bevond.⁵⁰ In de jaarstukken van de ODT wordt vervolgens aangegeven dat daarom in 2019 over het algemeen prioriteit is gegeven aan controles van bedrijven uit de zwaardere categorieën. Op deze manier werden de grootste risico's op het gebied van fysieke veiligheid, omgevingskwaliteit en gezondheid zo goed mogelijk afgedekt.⁵¹

Toezicht in tijden van corona (2020-2021)

In 2020 en 2021 werd Nederland, net als andere delen van de wereld, getroffen door het coronavirus. De ODT verantwoordt hierover dat corona veel invloed gehad op de werkzaamheden van de ODT, voornamelijk binnen de programma's toezicht en handhaving uit de UVP's. In de maanden maart tot en met juni 2020 hebben toezichthouders vrijwel geen fysieke bedrijfscontroles kunnen uitvoeren. Als gevolg van de verminderde inzet voor bedrijfsgericht milieutoezicht, zijn de geplande aantallen controles uit UVP's niet volledig gerealiseerd. Dit heeft tevens ook geleid tot bijgestelde opdrachten tussen bevoegde gezagen en de ODT. Om eventuele risico's die voortvloeiden uit verminderde inzet beperkt te houden, is tijdens de herstart van fysieke controles in juli 2020 extra nadruk gelegd op risicogestuurd toezicht op basis van een risicoanalyse (zie hoofdstuk 3.3.3.).

De ODT heeft geprobeerd om flexibel om te gaan met de coronasituatie. Capaciteit die niet kon worden ingezet op het uitvoeren van fysieke bedrijfscontroles is zoveel mogelijk ingezet op alternatieve werkzaamheden om risico's verder te beperken. Zo heeft het vaststellen van een werkwijze 'milieucontroles op veilige afstand' bij verschillende bevoegde gezagen geleid tot een hoger aantal uitgevoerde administratieve controles en aspectcontroles dan vooraf verwacht.⁵²

Wat opvalt is dat de coronasituatie ook een impuls heeft gegeven aan het gedigitaliseerd uitvoeren van toezicht. Voor de werkzaamheden van de programma's Toezicht & Handhaving geldt dat in 2020 en 2021 stappen zijn gezet voor uitbreiding van onze digitale mogelijkheden voor het houden van toezicht waardoor een deel van de toezicht werkzaamheden nu administratief voorbereid en behandeld kunnen worden.⁵³

Wat uit de verantwoording over de inzet van handhavingsactiviteiten in 2020 en 2021 tenslotte opvalt is dat, ondanks corona, de LHSO wel consequent kon worden toegepast. Dit leidde in deze jaren voor verschillende bevoegde gezagen tot een hogere hoeveelheid handhavingstrajecten en strafrechtelijke onderzoeken dan bij het vaststellen van het UVP

⁵⁰ Omgevingsdienst Twente (20 maart 2020). *Jaarverslag Uitvoeringsprogramma gemeente Almelo 2019*.

⁵¹ Omgevingsdienst Twente (3 juli 2020). *Jaarstukken Omgevingsdienst Twente 2019*.

⁵² Omgevingsdienst Twente (19 maart 2021). *Jaarverslag Uitvoeringsprogramma gemeente Hof van Twente 2020*.

⁵³ Omgevingsdienst Twente (18 mei 2022). *Programmabegroting 2023*.



was beoogd. Dit komt expliciet naar voren in de jaarverslagen van onder andere de gemeente Hof van Twente en Losser.

Capaciteit onder druk (2022-2023)

Uit de verantwoording over 2022 en 2023 blijkt dat de capaciteit bij de ODT onder druk staat. In 2022 heeft de ODT zogenaamde Out-of the box (OOTB)-maatregelen laten vaststellen door het AB. Dit waren tijdelijke beheersmaatregelen die nodig waren om de werkvoorraad te kunnen beheersen. De doorlooptijd voor een aantal opdrachten bleek namelijk te lang en er was sprake van een zodanige werkdruk dat uitval van personeel dreigde. Hierover is, zo wordt aangegeven, een transparant gesprek gevoerd met accounthouders en bestuurders waarna draagvlak is ontstaan om op onderdelen van het VTH-beleid af te wijken.⁵⁴ De belangrijkste maatregelen waren het verlagen van toetsniveaus bij vergunningen en meldingen, afwijken van de LHSO en het niet uitvoeren van enkele regionale projecten. Aan de genomen maatregelen is te zien dat er is geprioriteerd is op basis van risico's. In maart 2023 zijn de OOTB-maatregelen verlengd en zijn er tien maatregelen overeengekomen.:

1. Instemmen met het afwijken van de wettelijke termijnen ten aanzien van procedures die door de stikstofproblematiek geraakt zijn.
2. Een uitraag doen naar alle gewenste geluidmetingen bij evenementen in de regio Twente. Vervolgens een keuze maken waarbij klachten uit het verleden en bestuurlijke gevoeligheid de belangrijkste factoren zijn.
3. Prioriteiten stellen ten aanzien van de geluidadviezen en accepteren dat bij adviezen waarbij weinig risico op geluidhinder optreedt later of niet worden uitgevoerd.
4. Werken met maatgevende referentiesituaties bij de beoordeling van stikstofberekeningen.
5. Stikstofberekeningen met weinig impact in de aanlegfase op hoofdlijn toetsen.
6. Instemmen met het afwijken van de termijnen uit de DVO ten aanzien van lucht en geur.
7. Instemmen met het afwijken van de LHSO voor overtredingen met weinig milieu impact.
8. Pilot starten met de inzet van een meldingscoach.
9. Onderzoek naar specialistisch milieu capaciteit in de regio Twente en hoe deze beschikbaar gesteld kan worden voor de ODT.
10. Prioriteit geven aan basistaken bij de adviezen geluid/geur/lucht.⁵⁵

Uit de interviews komt naar voren dat er vanuit de deelnemers tevredenheid bestaat over de wijze waarop de ODT gehandeld heeft met de OOTB-maatregelen en over het proces van de totstandkoming van deze maatregelen. Dat de ODT hier transparant in heeft gehandeld wordt bevestigd. Tegelijkertijd worden er zowel vanuit de accounthouders als de ODT zorgen geuit over de capaciteit in relatie taakuitvoering. Zo lopen de bevoegde gezagen ertegenaan dat juridische capaciteit en de capaciteit voor toezicht bij agrariërs beperkt is. In 2022 zijn er daarom veel handavingszaken ten aanzien van luchtwassers⁵⁶ te lang blijven liggen waardoor juridische stappen niet meer mogelijk waren. Deze zaken zijn geseponneerd en handhaving van deze zaken is stopgezet omdat er onderbezetting was van agrarische toezichthouders. Ten aanzien van de luchtwassers komt wel naar voren dat urgente zaken op basis van de zwaarte van de overtredingen zijn opgepakt.⁵⁷ Er zit dus een zekere risicoafweging in de keuze om zaken wel of niet op te pakken.

⁵⁴ Omgevingsdienst Twente (6 april 2023). *Jaarstukken Omgevingsdienst Twente 2022*.

⁵⁵ Omgevingsdienst Twente (maart 2023). *Memo out of the box – 2023*.

⁵⁶ Luchtwassers worden bij veehouderijen gebruikt om de uitstoot van ammoniak, geur en fijnstof te beperken (zie: <https://iplo.nl/praktijksituaties/veehouderijen/stalsystemen-aanvullende-technieken/luchtwassers/>)

⁵⁷ Omgevingsdienst Twente (6 april 2023). *Jaarstukken Omgevingsdienst Twente 2022*.



Ook enkele andere OOTB-maatregelen laten in onze ogen zien dat er geprobeerd wordt risicogericht te handelen binnen beperkte mogelijkheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het oppakken van geluidmetingen met bestuurlijke gevoeligheid (maatregel 2), het niet of later uitvoeren van geluidsadviezen waarbij weinig risico op geluidhinder optreedt (maatregel 3) en het afwijken van de LHSO voor overtredingen met weinig milieu impact (maatregel 7). Ook spreekt uit maatregel 10 duidelijk de prioritering voor de basistaken (uit het Standaardpakket) ten opzichte van de facultatieve taken bij de adviezen geluid/geur/lucht. Deze prioritering is enerzijds logisch omdat de omvang van de facultatieve taken aanzienlijk kleiner is dan de basistaken die alle bevoegde gezagen verplicht afnemen. Tegelijkertijd komt uit de gesprekken naar voren dat de robuustheid van de taakuitvoering van de facultatieve taken ook onder druk staat. Dit wordt door de gemeente Almelo verklaard door de beperkt uniforme inbreng van deze taken bij de ODT.

Tenslotte komt naar voren dat er niet alleen aan de kant van de ODT aandachtspunten zijn ten aanzien van capaciteit voor de uitvoering van toezicht en handhaving. De ODT geeft al jaren op rij in de jaarverslagen aan dat er bij sommige bevoegde gezagen problemen zijn bij het aanleveren en aanmaken van dossiers, welke beschikbaar moeten zijn voordat controles kunnen worden ingepland. Er is een groot verschil tussen het tempo en de omvang waarmee bevoegde gezagen dossiers aanleveren.⁵⁸ In de interviews geven de gezagen zelf ook dat zij voordelen zien in het centraler beleggen van de milieuarhivering bij de ODT. Een aantal deelnemers heeft inmiddels aangegeven deze taak (archiefbeheer) aan de ODT willen mandateren omdat de huidige werkwijze niet volledig rechtmatig blijkt en er zowel aan de zijde van ODT besparingen mogelijk zijn. Ook moet dit dus zorgen voor een completer beeld voor de uitvoering van de controles.

3.4.3. Mandaatbesluiten bij handhavingsactiviteiten

Zoals in paragraaf 2.2.1 is aangegeven vormen de mandaatbesluiten een van de pijlers op basis waarvan de UVP's worden gebaseerd. In de mandaatbesluiten is vastgelegd welke bevoegdheden de ODT voor het uitvoeren van activiteiten namens het bevoegd gezag. Deze mandaatbesluiten zijn in 2019 ondertekend bij de start van de ODT.

Uit de gesprekken met de ODT komt naar voren dat de huidige mandaatbesluiten tussen de deelnemers niet uniform zijn. Er zitten momenteel verschillen in de bevoegdheden die de OT heeft om in naam van de bevoegde bestuursorgaan besluiten te nemen. Waar de ODT met name tegenaan loopt is dat gemeenten in sommige gevallen verantwoordelijk zijn voor de keuze om handhaving in te zetten na toezicht dat door de ODT is uitgevoerd. In de praktijk komt nu soms voor dat de ODT na geconstateerde overtredingen tijdens inspecties gemeenten adviseert om op handhaving over te gaan. Dit gebeurt echter niet altijd, tot frustratie van de ODT. Er is dan immers juridische capaciteit ingezet door de ODT ingezet en er wordt 'onvoldoende doorgepakkt'. Deze capaciteit had ook elders ingezet kunnen worden. De ODT geeft hierover aan dat het een politiek besluit is om over te gaan tot handhaving, waar belangen achter zitten. Zo zijn er wethouders die zelf eerst in gesprek willen gaan met een inrichting alvorens ze een handhavingsbesluit willen nemen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er op dit moment wordt gewerkt aan de uniformering van het mandaatbesluit. Hiervoor is een sjabloon in concept ontwikkeld dat later dit jaar voor besluitvorming aan de bevoegde gezagen zal worden aangeboden.⁵⁹

⁵⁸ Bijvoorbeeld uit: Omgevingsdienst Twente (november 2022). *Uitvoeringsprogramma Hof van Twente 2023*.

⁵⁹ Omgevingsdienst Twente (2023). *Sjabloon mandaatbesluit ODT – 2023*.



3.4.4. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'Deze werkwijze wordt in de praktijk nageleefd.'*

Zoals we eerder constateerden zijn de verschillende toezichtsvormen en handhavingsactiviteiten uitgewerkt in producten met kentallen en uren die in de jaarlijkse UVP's worden overeengekomen tussen de bevoegde gezagen en de ODT. In de jaarverslagen over de UVP's verantwoordt de ODT over de inzet van deze activiteiten en eventuele afwijkingen. Daaruit blijkt dat wat is afgesproken in de UVP's in de afgelopen jaren maar ten dele is uitgevoerd, vanwege verschillende redenen. We constateren dat de ODT in 2019 echt nog in een opstartfase zit. Er is sprake van beperkte capaciteit waardoor niet aan alle toezichttaken is toegekomen en er geprioriteerd is met inzet. Ook door de gevolgen van corona (2020-2021) heeft er prioritering plaatsgevonden in de uitvoering van het toezicht. Capaciteit blijkt ook later een issue waarop geacteerd wordt via de OOTB-maatregelen (2022-2023). Met deze maatregelen wordt het toezicht verder geprioriteerd. Dit heeft op korte termijn geleid tot een duidelijke afweging in de toezichtsactiviteiten waarbij ook bewust is afgeweken van de LHSO. Op dit moment speelt ook de discussie over de actualisatie van de mandaatbesluiten. Een actualisatie moet leiden tot een meer uniforme mandatering aan de ODT en verbeterde afspraken over de verhouding bevoegd gezag – ODT in relatie tot handhavingsactiviteiten.

Op basis van het voorgaande constateren we dat er gedeeltelijk wordt voldaan aan de norm.



4. Kernegegevens

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

‘Wat zijn de kernegegevens over de uitvoering van toezicht en handhaving?’

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt in dit hoofdstuk aan de volgende normen getoetst:

Aspect	Normen
Opdracht	<ul style="list-style-type: none">- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over de kernegegevens aan de deelnemers. (paragraaf 4.1)- Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd. (paragraaf 4.2)- De ODT is in staat om kernegegevens voor de uitvoering van toezicht en handhaving voor de deelnemers inzichtelijk te maken (paragraaf 4.3)- De ODT en de deelnemers hebben hiermee zicht op de naleving van toezicht en handhaving. (paragraaf 4.4)

In paragraaf 4.1 kijken we naar de afspraken die zijn gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over kernegegevens aan de deelnemers. Vervolgens kijken we in paragraaf 4.2 of deze afspraken in de praktijk worden nageleefd. In paragraaf 4.3 wordt ingezoomd op de vraag of de ODT in staat is om de kernegegevens voor de uitvoering van toezicht en handhaving op een inzichtelijke manier aan de deelnemers te rapporteren. Tot slot kijken we in paragraaf 4.4 of deze kernegegevens er vervolgens toe leiden dat de deelnemers zicht hebben op de naleving van toezicht en handhaving. We eindigen elke paragraaf met een toets op de norm. Het totaal aan toetsen op de normen vormt het antwoord op de deelvraag.

4.1. Afspraken over het rapporteren van kernegegevens

4.1.1. De gemaakte afspraken

Om de normen in de eerdere hoofdstukken te kunnen beantwoorden zijn al eerder beschrijvingen en analyses uitgevoerd over de wijze waarop de ODT kernegegevens rapporteert. We zullen deze voor de volledigheid in dit hoofdstuk kort herhalen en voor de volledigheid verwijzen naar de bewuste paragrafen.

In paragraaf 2.4.1 hebben we de P&C-cyclus op hoofdlijnen toegelicht. De algemene uitgangspunten van de P&C-cyclus zijn beschreven in de GR⁶⁰ en ook uitgewerkt in de individuele DVO's die de bevoegde gezagen en de ODT zijn overeengekomen.⁶¹ De P&C-cyclus bestaat in de basis uit een viertal gestandaardiseerde rapportagemomenten:

1. De Programmabegroting van de ODT uitgewerkt naar een Uitvoeringsprogramma per bevoegd gezag;
 2. De voorjaarsrapportage ODT (januari – april) uitgewerkt naar een voorjaarsrapportage per bevoegd gezag;
 3. De najaarsrapportage ODT (januari – augustus) uitgewerkt naar een najaarsrapportage per bevoegd gezag;
- en

⁶⁰ Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Twente (via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR603181/1>).

⁶¹ Ter illustratie: Gemeente Almelo en ODT (14 november 2019). Dienstverleningsovereenkomst 2019 – 2022.



4. De jaarstukken over de Programmabegroting (januari – december) uitgewerkt naar een jaarverslag per bevoegd gezag.

In deze tussenrapportages wordt verantwoording afgelegd over onder meer de geleverde prestaties, de kosten per product en de bestede uren. In de najaarsrapportage wordt tevens een eindejaarsprognose opgenomen. Na afloop van het jaar wordt middels het jaarverslag VTH verantwoord of de geplande werkzaamheden uit het UVP zijn behaald. Bovenop de standaard P&C-documenten is er in Twente een werkwijze opgezet waarin lopende het jaar maandelijks accountgesprekken plaatsvinden tussen het bevoegd gezag en de ODT. Ook dit is vastgelegd in de DVO's.

4.1.2. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over de kerngegevens aan de deelnemers.'*

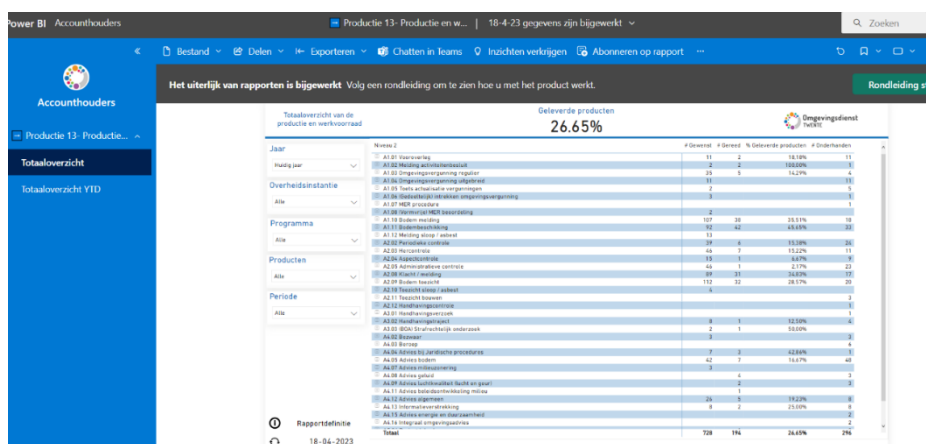
We constateren dat er in de GR en DVO duidelijke afspraken staan over de wijze van rapportage. In de DVO's is ook een heldere overlegstructuur opgesteld waarbij tussentijds de kerngegevens worden besproken tussen de ODT en de bevoegde gezagen. **Daarmee wordt er op dit moment voldaan aan deze norm.**

4.2. Het rapporteren van kerngegevens in de praktijk

4.2.1. De rapportage in de praktijk

Uit de gesprekken blijkt dat, conform opzet, tijdens de maandelijks accountgesprekken de voortgang van het UVP wordt besproken. Ook worden de voor- en najaarsrapportage fysiek besproken.

Tijdens de accountgesprekken liggen sinds kort ook de meest recente (real time) cijfers over de uitvoering van het UVP op tafel. De ODT monitort deze informatie via Power BI, een managementinformatietool waar de bevoegde gezagen ook toegang toe hebben. De bevoegde gezagen waarderen deze ontwikkeling. Het zorgt voor de goede gesprekken over de uitvoering van de opdracht en maakt eventuele aandachtspunten snel inzichtelijk. Ook maakt het de bevoegde gezagen niet afhankelijk van de accountgesprekken omdat zij er in principe altijd zelf bij kunnen. Het merendeel van de accounthouders heeft echter niet de insteek om de gegevens in Power BI constant te controleren. Er is in die zin sprake dat de ODT ook tijdig aandachtspunten signaleert. In de praktijk worden de cijfers uit Power BI door de accounthouders alleen geraadpleegd ter voorbereiding op een accountgesprek. In figuur 9 is ter illustratie een voorbeeld gegeven van de Power BI tool voor de provincie Overijssel.



Figuur 9. Screenshot Power BI provincie Overijssel (18 april 2023).

Hoewel de ontwikkeling naar Power BI een goede ontwikkeling is wordt nog wel aandacht gevraagd voor de datakwaliteit om de tool te kunnen vullen. Uit een recente interne audit die de ODT heeft uitgevoerd⁶² blijken er nog wel aandachtspunten te zijn in de datakwaliteit. Er wordt nog niet voldaan aan de criteria voor toepassing en monitoring uit de LHSO. Ook worden niet alle procedurestappen in het zaakstelsel consequent gebruikt. Daarnaast gaven toezichthouders dat dossiers vanuit bevoegde gezagen vaak ontbreken of onvolledig zijn, en dat het niet altijd lukt om spoedvragen aan luchtspecialisten en externe veiligheid tijdig op te pakken. Het was ten tijde van het schrijven van het conceptrapport nog niet bekend hoe de ODT deze aandachtspunten concreet aanpakt. Vanuit het ambtelijk wederhoor komt naar voren dat de ODT hier inmiddels een aanpak op heeft geformuleerd. Vanaf 1 oktober wordt de LHSO-beoordeling geïntroduceerd. Van een controle wordt de overtreding met de hoogste score geregistreerd in het zaakstelsel, zodat daar analyses over naleefgedrag op losgelaten kunnen worden.

De ODT gaat wel voor een aantal gemeente de archiveringstaak uitvoeren en in de programmabegroting 2023 is aangegeven dat de ODT werkt aan het verder verhogen van de datakwaliteit.⁶³ In paragraaf 4.4.1 gaan we hier nog wat nader op in.

4.2.2. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'Deze afspraken worden in de praktijk nageleefd.'*

De afspraken uit de GR en de DVO over rapportage worden nageleefd. Ook de overlegstructuur zoals deze in de DVO's is uitgewerkt vindt in de praktijk plaats. De overleggen worden tegenwoordig gelardeerd met real time informatie vanuit Power BI. Deze tool stelt de accounthouders in staat om de uitvoering te kunnen volgen. **Daarmee wordt er voldaan aan deze norm.** Tegelijkertijd blijkt een continue verbetering van de datakwaliteit nodig en een aandachtspunt voor de verdere ontwikkeling van de rapportagesystematiek.

⁶² Omgevingsdienst Twente (11 november 2022). *Rapportage interne audit Team Toezicht en Handhaving.*

⁶³ Omgevingsdienst Twente (18 mei 2018). *Programmabegroting 2019 Omgevingsdienst Twente.*



4.3. Kerngegevens

Op basis van de UVP's en de jaarverslagen zijn veel verschillende kerngegevens over de uitvoering van toezicht en handhaving beschikbaar. Veel van deze kerngegevens zijn in eerdere hoofdstukken al langsgelopen. Hieronder lichten we er een aantal toe en/of verwijzen we naar eerdere figuren. In het **Bijlagerapport** is een factsheet met kerngegevens per bevoegd gezag opgenomen.

4.3.1. Inrichtingenbestand

Van alle deelnemers van de ODT hebben we in figuur 2 (zie paragraaf 2.1.2.) een overzicht gegeven van het inrichtingenbestand.

Een analyse van de documenten laat in het UVP jaarlijks het inrichtingenbestand per deelnemer wordt opgenomen. De bevoegde gezagen zijn op de hoogte gesteld van het inrichtingenbestand en de onderverdeling naar type categorieën. Het is goed dat dit wordt gedaan omdat het programma Toezicht en Handhaving in een UVP grotendeels gebaseerd wordt op het inrichtingenbestand van een betreffende deelnemer. De complexiteit van het inrichtingenbestand bepaalt daarmee de uit te voeren toezichtsactiviteiten.

4.3.2. Kerngegevens over toezicht en handhaving

Programma Toezicht en Handhaving (UVP's)

In de jaarverslagen wordt over het programma Toezicht en Handhaving verantwoord over de inzet van toezicht- en handhavingsactiviteiten. De bevoegde gezagen krijgen via een vast sjabloon informatie over de uitvoering van het UVP via de voorjaarsrapportage, de najaarsrapportage en het jaarverslag. De ODT verantwoordt ten aanzien van toezicht en handhaving over de uitvoering van het programma en doet ook een klachtenanalyse. De ODT laat per bevoegd gezag per jaar zien hoeveel klachten er waren en op welke milieuaspecten (bijvoorbeeld geur of geluid) deze klachten betrekking hebben.

In het jaarverslag wordt ook inzichtelijk gemaakt hoe het uitgevoerde programma toezicht en handhaving verschilt van hetgeen beoogd was. We hebben dit eerder voor de gemeente Hengelo (2021) laten zien in figuur 8. Ter illustratie laten we dit ook zien voor Noaberkracht (gemeenten Dinkelland en Tubbergen, 2022 – figuur 10).



Noaberkracht 2022					
PDC	OMSCHRIJVING	UP 2022	REA	REA%	WV
A2.01	Opleveringscontrole	2	3	150%	4
A2.02	Periodieke controle	287	237	83%	n.v.t.
A2.03	Hercontrole	153	87	57%	66
A2.04	Aspectcontrole	25	54	216%	n.v.t.
A2.05	Administratieve controle	25	18	72%	n.v.t.
A2.06	Administratieve audit	0	1	-	1
A2.07	Vrije Veld Toezicht / Gevelcontrole	0	5	-	4
A2.08	Klacht / melding	55	74	135%	7
A2.09	Bodem toezicht	115	183	159%	19
A2.10	Toezicht sloop / asbest	50	52	104%	0
A2.11	Toezicht bouwen	0	0	-	0
A2.12	Handhavingscontrole	0	54	-	14
	Totaal	712	768	108%	115
A3.01	Handhavingsverzoek	8	4	50%	8
A3.02	Handhavingstraject	52	48	92%	46
A3.03	(BOA) Strafrechtelijk onderzoek	25	35	140%	5
	Totaal	85	87	104%	59

Figuur 10. Verantwoording programma toezicht en handhaving UVP 2021 Noaberkracht (gemeenten Dinkelland en Tubbergen)

Er wordt ook onderbouwd waarom er afwijkingen zijn. Voor Noaberkracht geldt bijvoorbeeld in 2022 dat:

- Er meer aspectcontroles en bodemtoezicht zijn uitgevoerd en tevens meer klachten zijn afgehandeld dan vooraf verwacht. Het overgrote deel van de klachten binnen Noaberkracht hadden afgelopen jaar betrekking op lucht (47%). Er is tevens een aanzienlijke hoeveelheid klachten binnengekomen gerelateerd aan geluid (36%).
- De raming uit het UVP 2022 voor handhaving komt goed overeen met de realisatie, zo wordt aangegeven. Er zijn wel wat meer strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd dan vooraf geraamd. Aangegeven is dat het cluster BOA vanaf 2022 volledig op sterkte is, waardoor in heel Twente meer capaciteit beschikbaar was voor het inhalen van de werkvoorraad op dit producttype. In het ambtelijk wederhoor is door de ODT overigens aangegeven dat dit iets genuanceerder ligt en dat de ODT redelijk op sterkte ligt voor strafrechtelijke handhaving. De ODT heeft vanaf 1 oktober 2023 4 BOA's in dienst. Een aantal gemeenten hebben ook extra taken ingebracht. Deze taken hebben betrekking op toezicht in het buitengebied: illegale kap, afvalverbranding, afvaldump, strijd met bestemmingsplan, etc. Het gaat om de gemeenten Losser, Borne en Enschede. Wanneer deze taken ook worden meegerekend is de ODT nog niet helemaal op sterkte.

Het valt ons op dat de verantwoording over kerngegevens sterk *jaar-specifiek* is. Afwijkingen worden duidelijk onderbouwd maar er wordt geen inzicht geboden in trends. Hoe verhoudt de uitvoering van het programma toezicht en handhaving in 2022 van de gemeente Losser zich bijvoorbeeld tot de uitvoering van het jaar ervoor? De vaste rapportages maken dit beeld niet inzichtelijk. In Bijlage 4 hebben we deze informatie wel voor de periode 2019-2023 inzichtelijk gemaakt.



Periodieke rapportages en Power BI

Doordat de accounthouders de voortgang nu zelf real time kunnen bijhouden worden de periodieke rapportages (voor- en najaarsrapportages) nu getypeerd als 'kort maar krachtig.' De rapportages fungeren nu meer als een soort tussenstand. Ook zorgt Power BI ervoor dat bijvoorbeeld overschrijdingen eerder kunnen worden opgemerkt en dat daar eerder over geïnformeerd kan worden aan het bestuur. Dit real time inzicht in data moet leiden tot meer voorspelbaarheid en tijdige bijsturing.

4.3.3. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'De ODT is in staat om kerngegevens voor de uitvoering van toezicht en handhaving voor de deelnemers inzichtelijk te maken'*.

We constateren dat de ODT in staat is om kerngegevens te verstrekken over de uitvoering van de programma's toezicht en handhaving via de reguliere rapportages en de accountgesprekken. Inmiddels zijn deze kerngegevens real time inzichtelijk voor de opdrachtgevers in Power BI hoewel we hier eerder over constateerden dat de datakwaliteit een punt van aandacht is. Ook wordt nog beperkt inzicht geboden in de koppeling tussen gegevens over toezicht en handhaving en de daadwerkelijk gerealiseerde milieueffecten. **Daarmee wordt er op dit moment gedeeltelijk voldaan aan deze norm.**

4.4. Van kerngegevens naar zicht op naleving

4.4.1. Power BI: in ontwikkeling

Zoals beschreven in de vorige paragraaf maakt de ODT kerngegevens over de uitvoering van toezicht en handhaving inzichtelijk voor de deelnemers. Deze kerngegevens worden weergegeven in de jaarverslagen (en ook in de voorjaars- en najaarsrapportages wordt hierover verantwoord). Daarnaast is er informatie beschikbaar via Power BI. De deelnemers en de ODT geven aan dat toegang tot Power BI zorgt voor efficiëntere overleggen. De deelnemers zijn in de basis tevreden met de huidige informatievoorziening en toezicht op kerngegevens. Deze biedt voldoende inzicht om te kunnen sturen op de producten en aantallen.

Tegelijkertijd geeft de ODT hierover wel aan dat de Power BI tool op dit moment nog maar beperkt inzicht biedt in de naleving van toezicht en handhaving. Gegevens over naleefgedrag zitten veelal nog in losse controleformulieren maar nog niet in de zaaksystemen. Dat zal eerst moeten gebeuren alvorens deze slag gemaakt kan worden. Verder ontbreekt in de tool een toelichting op afwijkingen nog grotendeels. Informatie over bedrijven is nog niet altijd inzichtelijk. Ook worden klachten nog niet teruggekoppeld in het systeem, waardoor er voor de deelnemers niet altijd een volledig beeld is van een locatie. Veel informatie staat dus nog in losse word-documenten, waardoor niet alle data gekoppeld is in de tool. Om een diepere analyse op inrichtingsniveau te kunnen doen moeten nog stappen worden gezet, zo wordt aangegeven.

4.4.2. Koppeling kerngegevens en milieudoelen is beperkt

Zoals we eerder constateerden zijn de huidige UVP's sterk outputgericht en is er een beperkte koppeling tussen de opdracht en de maatschappelijke impact die hiermee wordt gerealiseerd. Er wordt dus wel verantwoord over het aantal periodieke controles bijvoorbeeld maar er nog geen inzicht in de bijdrage aan milieuproblemen die dit oplevert. Wat zegt bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde periodieke controles voor de gemeente Tubbergen in 2022 over de bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving?



Zowel aan de kant van de ODT als de kant van de deelnemers is dit als aandachtspunt benoemd en als ontwikkelpunt voor de komende jaren. Er is echter nog geen planning opgesteld voor het versterken van de koppeling tussen output en outcome.

4.4.3. Toets op de norm

In deze paragraaf staat de volgende norm centraal: *'De ODT en de deelnemers hebben hiermee zicht op de naleving van toezicht en handhaving.'*

We constateren dat de kerngegevens voldoende zicht bieden in de uitvoering van het UVP. Echter, er wordt nog maar beperkt een koppeling gemaakt tussen producten (output) en maatschappelijke bijdrage (outcome). Ook blijkt de Power BI tool op dit moment nog geen volledig inzicht te bieden in de naleving van toezicht en handhaving. Er zijn veel gegevens beschikbaar, maar omdat gegevens over naleefgedrag nog niet allemaal gekoppeld zijn aan de zaaksystemen is het totaaloverzicht beperkt. De datakwaliteit is een belangrijk aandachtspunt voor de verdere versterking van de uitvoering de komende tijd. **Daarmee wordt er op dit moment *nog niet voldaan aan deze norm.***



Bijlagen

Bijlage 1. Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
B&W	(college van) Burgemeester & Wethouders
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BTP	Basistakenpakket
DB	Dagelijks Bestuur
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
Fte	Fulltime-equivalent
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GS	Gedeputeerde Staten
IBT	Interbestuurlijk Toezicht
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)
LHSO	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet
ODT	Omgevingsdienst Twente
OM	Openbaar Ministerie
OOTB	Out-of-the-box (maatregelen)
P&C	Planning & Control
PDC	Producten en Diensten Catalogus
PHO	Portefeuillehoudersoverleg
REA	Realisatie
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
UVP	Uitvoeringsprogramma
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht



Bijlage 2. Overzicht doelstellingen VTH-beleid 2022

Hoofddoel	Beleidsdoelen	Indicatoren (voor het verkrijgen van inzicht)
Financiën		
De inzet van middelen is in balans met de kwantiteit en kwaliteit van de te leveren diensten en producten.		
	De <u>begroting</u> is gebaseerd op waarheidsgetrouwe en gedragen <u>kentallen</u> .	<u>Kentallen</u> voor financiële middelen per product zijn vastgesteld.
	Er is <u>draaivlak</u> voor de benodigde middelen.	<u>Kwaliteit</u> per product is vastgesteld. <u>Kwantiteit</u> per product is vastgesteld.
Inhoudelijke doelen: Regulier werk		
Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare risico's.		
	Het <u>aantal incidenten</u> per jaar is minimaal.	<u>Aantal, aard, effect</u> en locatie van incidenten (ongevallen, bijna ongevallen ed.) per jaar.
	Het <u>risico</u> van de <u>aard</u> en het <u>effect</u> van <u>incidenten</u> is minimaal.	<u>Tijd tussen incident en/of overtreding en optreden</u> gemeente en einde overtreding.
	OD Twente heeft <u>gebiedskennis</u> in huis en heeft grip op activiteiten.	<u>Aantal, aard en locatie van klachten</u> . <u>Aantal, aard en type meldingen en vergunningen en uitkomst</u> . <u>Aantal, aard en type uitgevoerde controles en uitkomst</u> .
	Het algehele <u>naleefgedrag</u> (voor de taken die ODT uitvoert) is hoog.	<u>Naleefgedrag</u> . <u>Type overtreder</u> (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). <u>Aantal handhavingprocedures en uitkomst</u> (aard en ernst).
	<u>Kwaliteit van VTH-taken</u> is op het vastgestelde niveau.	<u>Kwaliteit</u> per product is vastgesteld.
Inhoudelijke doelen: Veiligheid		
Er is een basisbeschermingsniveau voor veiligheid. Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare milieurisico's en ondermijnende activiteiten.		
Externe veiligheid: Inwoners zijn beschermd tegen externe veiligheidsrisico's die ontstaan bij het opslaan, bewerken en transporteren van gevaarlijke stoffen door activiteiten.		



	<i>Risico's</i> omtrent externe veiligheid worden zoveel mogelijk beperkt.	<i>Aantal incidenten en ongevallen</i> op gebied van externe veiligheid. <i>Naleefgedrag</i> .
	Er wordt voortdurend geanticipeerd op <i>nieuwe ontwikkelingen</i> waardoor deze geen (verhoogd) risico veroorzaken.	<i>Kennisniveau</i> nieuwe ontwikkelingen_ <i>Nieuwe ontwikkelingen</i> zitten in VTH-proces.
	Er wordt actief <i>informatie gedeeld</i> met ketenpartners.	<i>Kennisniveau</i> nieuwe ontwikkelingen_ <i>Informatiedeling</i> is voldoende ingericht en werkend.
Ondermijning: Bonafide partijen zijn preventief beschermd tegen malafide partijen. We voorkomen een waterbedeffect.		
	OD Twente <i>signaleert</i> actief ondermijnende activiteiten.	<i>Aantal</i> geregistreerde verdachte situaties. <i>Informatiedeling</i> is voldoende ingericht en werkend.
	Er wordt <i>regionaal en eenduidig</i> ingezet op de aanpak van ondermijning (Bibob, integrale acties en handhaving).	
Inhoudelijke doelen: Gezonde fysieke leefomgeving		
Er is een basisniveau voor een gezonde en prettige leefomgeving.		
Asbest: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsschade door asbest.		
	Het <i>aantal gebouwen met asbest</i> vermindert.	Asbest is <i>geïntegreerd in VTH-proces</i> . <i>Aantal</i> en <i>type sloopmeldingen</i> verwijderen asbest en <i>uitkomst</i> daarvan.
	Het <i>verwijderen van asbest</i> wordt gestimuleerd.	<i>Aantal asbestverdachte locaties</i> in Twente.
	Asbest wordt <i>veilig gesaneerd conform wet- en regelgeving</i> .	Asbest is <i>geïntegreerd in VTH-proces</i> . <i>Aantal</i> en <i>type</i> uitgevoerde <i>asbestcontroles</i> en <i>uitkomst</i> . <i>Naleefgedrag</i> . <i>Type overtreder</i> (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). <i>Aantal handhavingprocedures</i> en <i>uitkomst</i> (aard en ernst).
	Er is <i>gelijke behandeling</i> in Twente.	Asbest is <i>geïntegreerd in VTH-proces</i> .
	Er wordt actief <i>informatie gedeeld</i> met ketenpartners.	<i>Informatiedeling</i> is voldoende ingericht en werkend.



Luchtkwaliteit en geur: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.		
	OD Twente is <i>inhoudelijk deskundig</i> op het gebied van geur en luchtkwaliteit en treed op als <i>kennispunt</i> .	Op peil brengen en/of houden van <i>kennis</i> .
	Er wordt actief <i>kennis gedeeld</i> met kennispartners.	<i>Informatiedeling</i> is voldoende ingericht en werkend.
Geluid: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door geluid.		
	<i>Geluidshinder</i> wordt actief tegengegaan.	<i>Klachten</i> . <i>Aantal</i> en <i>type</i> uitgevoerde <i>controles</i> en <i>uitkomst</i> . <i>Naleefgedrag</i> . <i>Type overtreder</i> (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). <i>Aantal handhavingprocedures</i> en <i>uitkomst</i> (aard en ernst). <i>Aantal adviezen</i> ten opzichte van geluid (opgevolgd tegenover afgeweken).
	<i>Uniformiteit</i> wordt nagestreefd.	<i>Regionale afstemming</i> op systematiek van <i>geluidsnormering</i> . <i>Kennis en ontwikkeling</i> bijhouden op geluidsbeperkende maatregelen.
Natuur: Beschermen van de biodiversiteit.		
	<i>Signaalfunctie</i> toezichhouders voor groene VTH-taken is versterkt.	<i>Aantal</i> geregistreerde <i>verdachte situaties</i> .
	Er is <i>bewustwording</i> bij initiatiefnemers.	<i>Opleiden</i> medewerkers.
	Er wordt actief <i>kennis gedeeld</i> met ketenpartners.	Op pijl brengen en/of houden van <i>kennis</i> . <i>Informatiedeling</i> is voldoende ingericht en werkend.
Inhoudelijke doelen: Duurzaamheid		
Twente is energie-neutraal en afvalstromen zijn duurzaam.		
	Activiteiten verbruiken <i>minder energie</i> .	Aantal <i>verauningen met voorschriften</i> per activiteit.
	Activiteiten stoten <i>minder CO²</i> uit.	Aantal ingediende <i>informatieplicht</i> . <i>Energieverbruik/besparing</i> per activiteit.



		<p>Aantal activiteiten met een <u>verbruik vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas</u>.</p> <p>Aantal activiteiten met een <u>verbruik tot 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas</u>.</p> <p><u>Aantal</u> en <u>type controles</u> die (<u>on</u>)voldoende energiebesparende maatregelen hebben getroffen.</p> <p><u>Type overtreder</u> (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel).</p> <p><u>Aantal handhavingprocedures</u> en <u>uitkomst</u> (aard en ernst).</p>
	OD Twente ondersteunt de overgang naar een <u>circulaire economie</u> .	Aantal <u>geactualiseerde vergunningen</u> in het kader van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3).
Uitvoeringskwaliteit		
De ODT is een professionele uitvoeringsorganisatie met een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.		
Uitvoeringskwaliteit: Proces		
De beleids- en uitvoeringscyclus is gesloten.		
	De <u>beleidsuitvoeringscyclus</u> is beter <u>verbonden</u> met de <u>planning- en controlcyclus</u> (P&C) en worden als sturingsinstrument ingezet.	Knelpunten zijn inzichtelijk vanuit de <u>beleidsuitvoeringscyclus</u> en zijn meegenomen in <u>P&C-cyclus</u> .
	<u>Doelen</u> worden actief <u>gemonitord</u> en waar nodig <u>bijgestuurd</u> .	Opleveren <u>monitoringsrapportage</u> . Actieve <u>bijsluiting</u> op de <u>doelen</u> .
	OD Twente registreert actief <u>kwalitatieve en actuele informatie</u> en deelt dit waar nodig met <u>ketenpartners</u> .	Systemen zijn voldoende ingericht om <u>kwalitatieve en actuele data</u> te onttrekken. <u>Informatiedeling</u> is voldoende ingericht en werkend. <u>Landelijke registers</u> zijn gevuld.
	ODT heeft grip op <u>klachten</u> .	<u>Klachtenanalyse</u> . Aantal <u>verbetervoorstellen</u> .
	Verbetering van <u>gegevenskwaliteit</u> van de voornaamste risicovariabelen, zodat het <u>informatie gestuurd risicomodel</u> voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.	Systemen zijn gevuld met <u>actuele en kwalitatieve gegevens</u> .



Uitvoeringskwaliteit: Vakbekwaamheid		
De OD Twente is een professionele uitvoeringsorganisatie.		
	Medewerkers voldoen aan de <u>vigerende kwaliteitscriteria</u> .	<u>Inzetbaarheidsmonitor</u> .
Dienstverlening		
De uitvoeringsorganisatie past de dienstverleningsprincipes uit de Omgevingswet toe en investeert in cultuuromslag.		
	De <u>dienstverleningsprincipes</u> zijn doorgevoerd in de organisatie. De <u>organisatiecultuur</u> complimenteert aan de omgevingswet.	<u>Klanttevredenheid</u> wordt periodiek gemeten middels klanttevredenheidsonderzoeken.

Bijlage 3: Lokale projecten bevoegde gezagen

In onderstaand overzicht zijn alleen lokale projecten opgenomen die betrekking hebben op toezicht en handhaving.

Gemeente	Jaar	Naam project	Rol ODT	Toelichting
Almelo	2019	Inventarisatie natte Koeltorens	ODT voert projectleiding en levert capaciteit voor de uitvoering (n.t.b. o.b.v. projectplan). De ODT is tevens aanspreekpunt voor de RIVM en GGD.	Omdat het risico bestaat dat niet alle inrichtingen (zorginstellingen, scholen, woon- en kantoorgebouwen) hun koeltoren hebben gemeld, worden locaties gecontroleerd op de mogelijke aanwezigheid van een natte koeltoren.
Hof van Twente	2019	Stalexplisie Markelo	De ODT verzorgde de projectleiding en de uitvoering van het project. Er zijn 22 aspectcontroles uitgevoerd die niet zijn verwerkt in de bestaande werkvoorraad.	Er zijn 22 aspectcontroles uitgevoerd ten behoeve van het lokale project 'Stalexplisie Markelo', die de ODT heeft uitgevoerd in opdracht van de gemeente Hof van Twente.
Almelo, Hengelo, Hof van Twente	2020	Gevelcontroles	Levering capaciteit voor uitvoering	Een deel van de capaciteit die is vrijgekomen door het (gedeeltelijk) vervallen van fysieke bedrijfscontroles, is door enkele Twentse gemeenten in 2020 ingezet voor het uitvoeren van gevelcontroles(gebiedsgericht toezicht). Deze controles zijn uitgevoerd ten behoeve van het actualiseren van het inrichtingenbestand.
Almelo	2020	Toezicht buitengebied	Levering capaciteit voor uitvoering	Almelo wil een beter beeld krijgen van (bedrijfs-)activiteiten in het buitengebied. Door onaangekondigd toezicht wordt een beeld verkregen van het gebruik van (bedrijfs-)gebouwen in het buitengebied.
Almelo	2020	Verbeteren informatievoorziening	Levering capaciteit voor uitvoering	Om de efficiency te verhogen, is in 2020 gezamenlijk gewerkt aan verbeteringen in de informatievoorziening. Verbeteringen in de kwaliteit van het inrichtingenbestand maken hier onderdeel van uit.
Borne, Haaksbergen	2020	BOA Covid-19 toezicht	Levering capaciteit voor uitvoering	Capaciteit die binnen de OD Twente is vrijgekomen als gevolg van het opschorten van fysieke bedrijfsbezoeken, is onder meer ingezet op ondersteuning bij het houden van toezicht op de noodverordening Corona.
Haaksbergen	2020	Verbetertraject VTH Haaksbergen	Levering capaciteit voor beleidsondersteuning	In het kader van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT), is de score van de gemeente Haaksbergen op het onderdeel Wabo in 2020 verschoven van oranje naar rood. De OD Twente heeft de gemeente Haaksbergen ondersteund bij het opstellen en uitvoeren van een verbetertraject om toe te werken naar een oranje score (en op termijn de groene score).
Borne	2021	Ondersteuning VTH taken	Projectleiding en levering capaciteit	De OD Twente heeft de gemeente Borne ondersteund bij het opstellen van het algehele VTH-programma. Verder is ondersteuning geleverd bij gebiedsgerichte aanpak van stikstof.
Noaberkracht (Gemeente Dinkelland en Gemeente Tubbergen)	2022	Top X bedrijven	Projectleiding en levering capaciteit	Een omvangrijk dossier binnen de gemeente Tubbergen zorgt voor een complexe situatie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit dossier zorgt voor veel extra werk, welke in 2022 projectmatig is opgepakt. Hieronder valt ook afstemming en samenloop met andere toezichthoudende instanties.



Borne, Enschede, 2022
Haaksbergen,
Hengelo,
Hof van Twente,
Lossen en
Oldenzaal

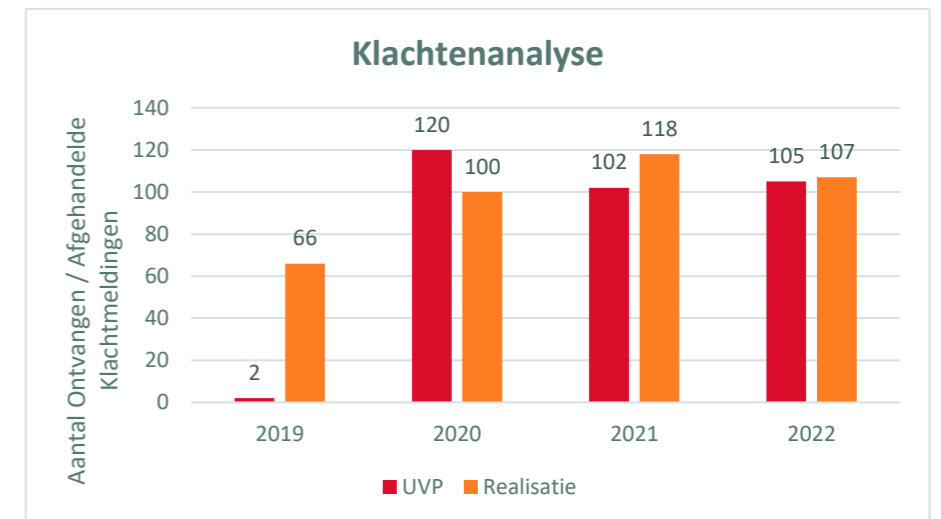
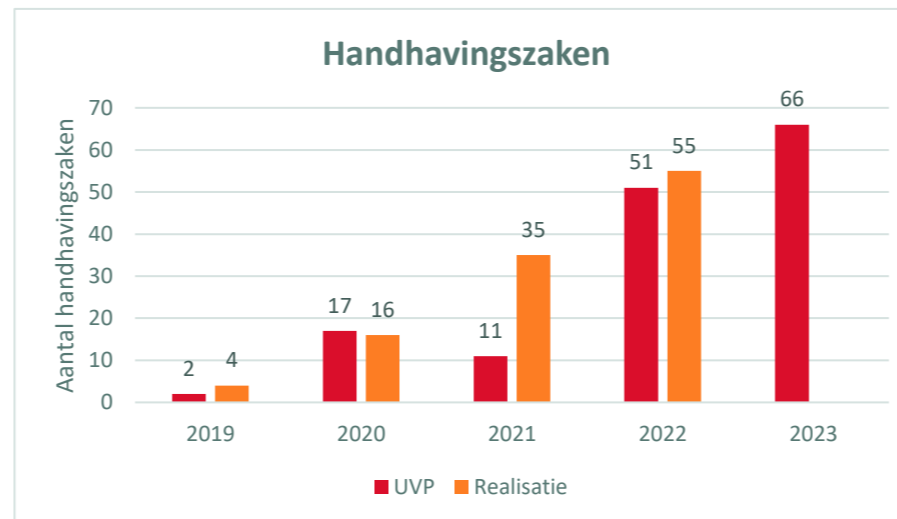
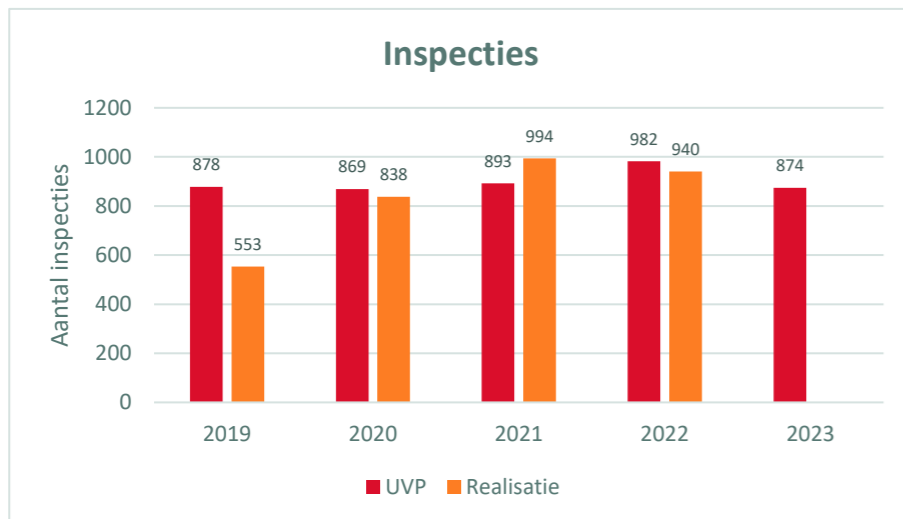
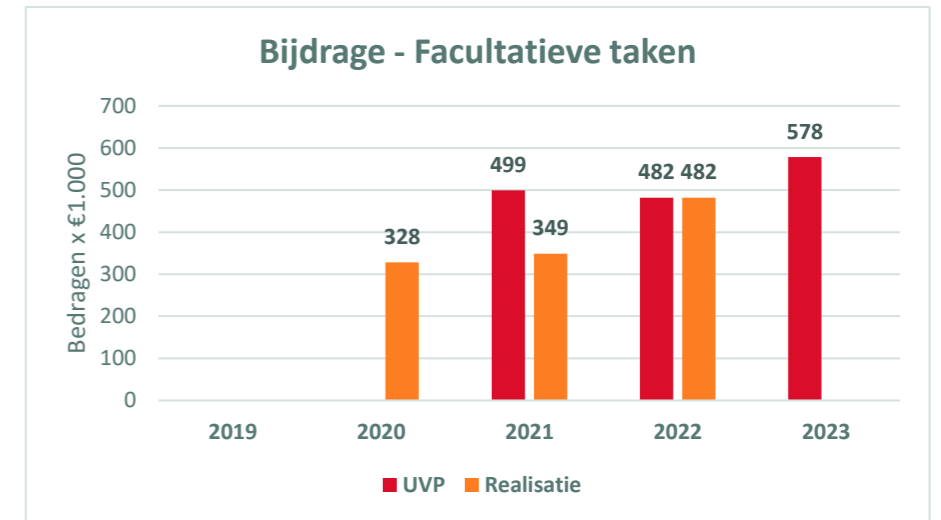
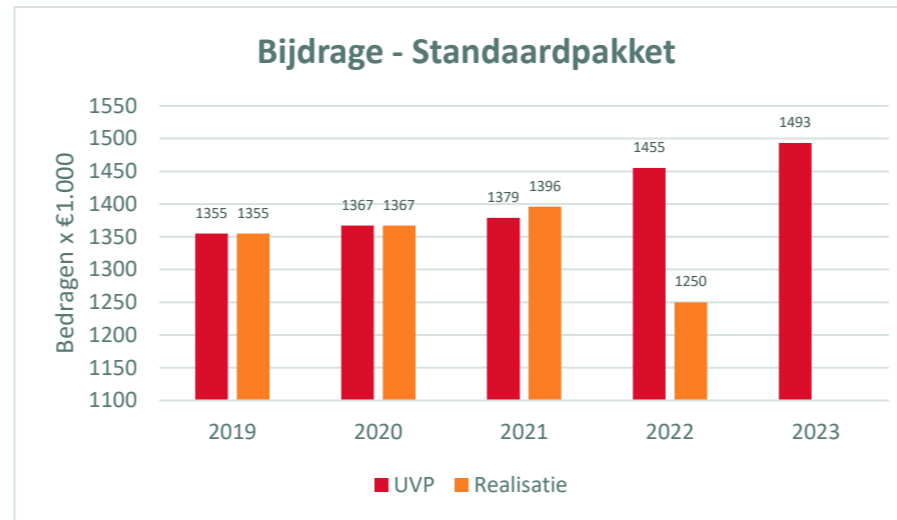
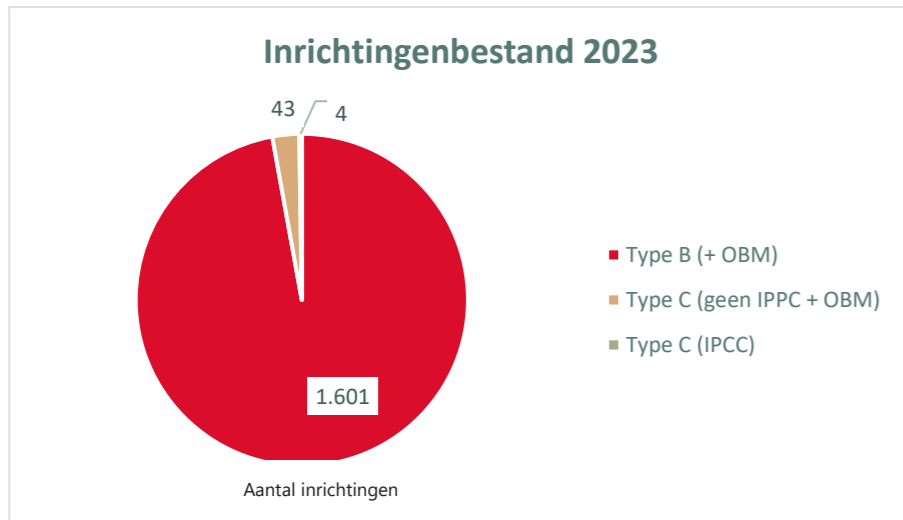
Lokale inzet energie en
duurzaamheid (optioneel)

Rol ODT is niet toegelicht in de jaarverslagen

Toelichting over de uitvoering ontbreekt in de jaarverslagen

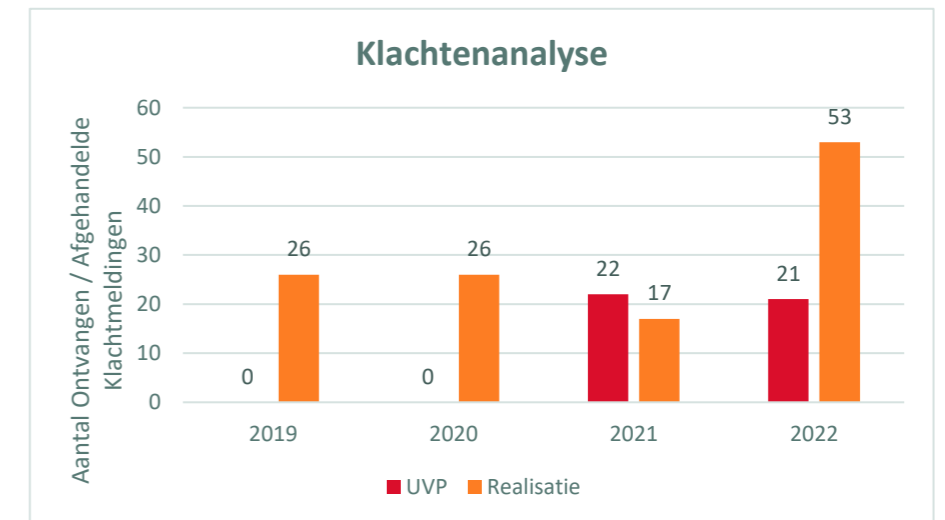
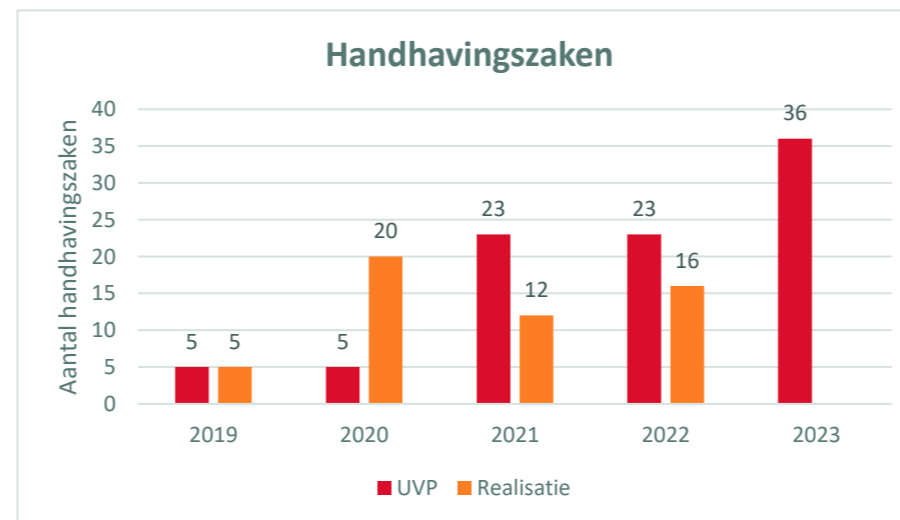
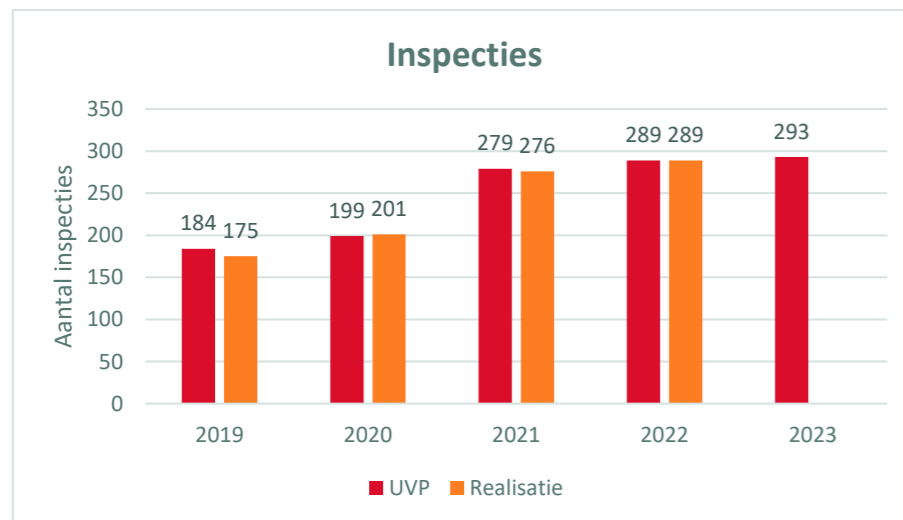
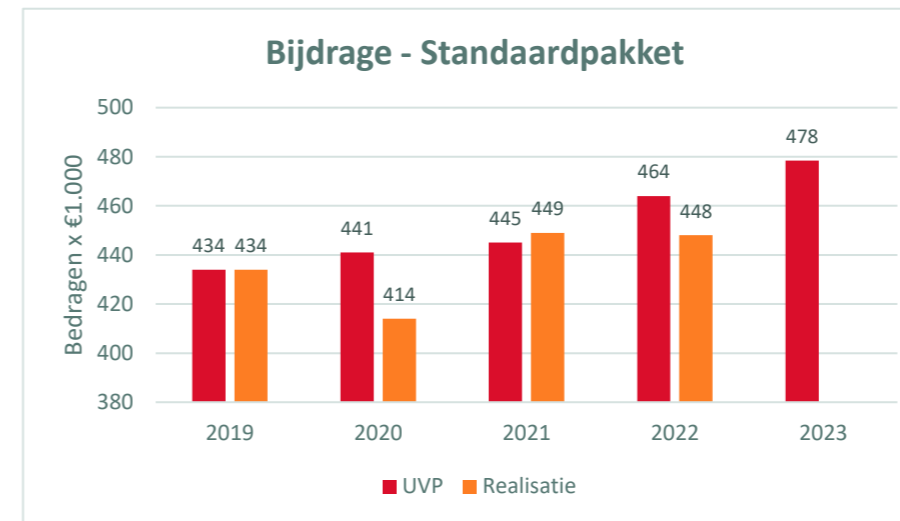
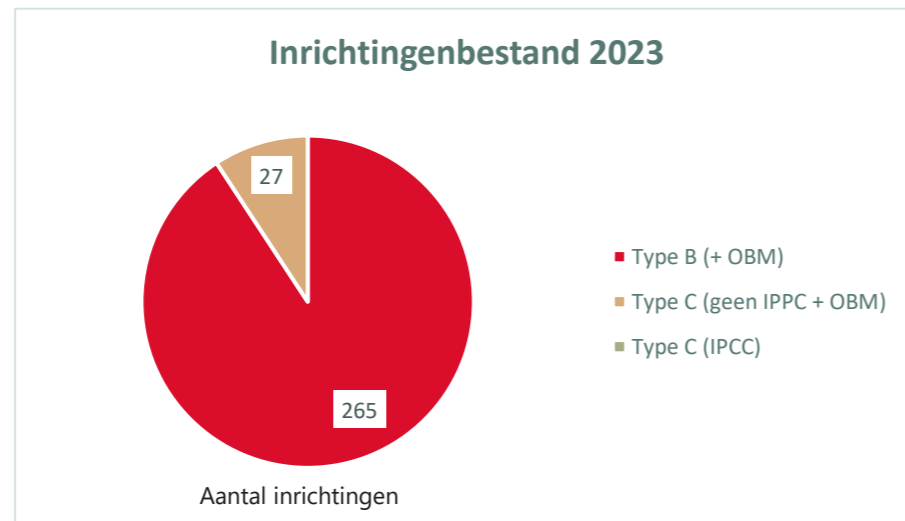
Bijlage 4. Factsheets per bevoegd gezag

Factsheet Gemeente Almelo – Toezicht & Handhaving ODT



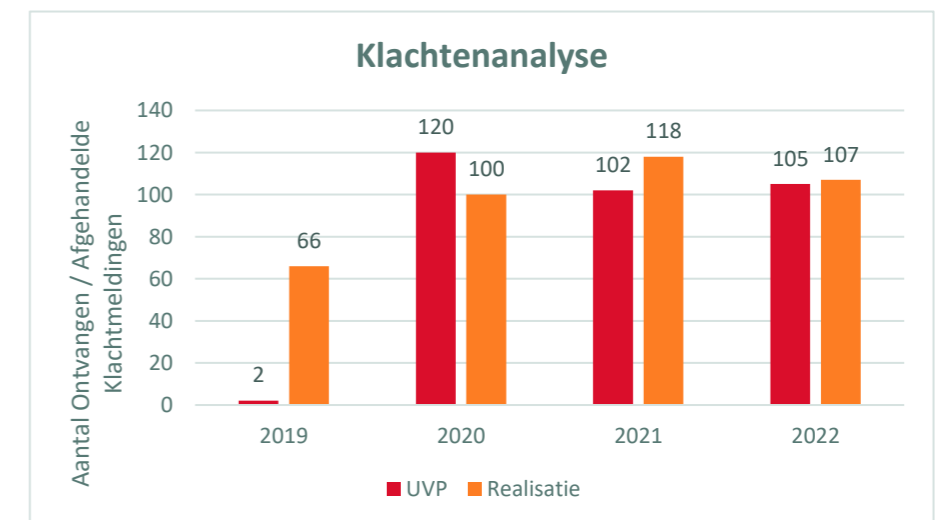
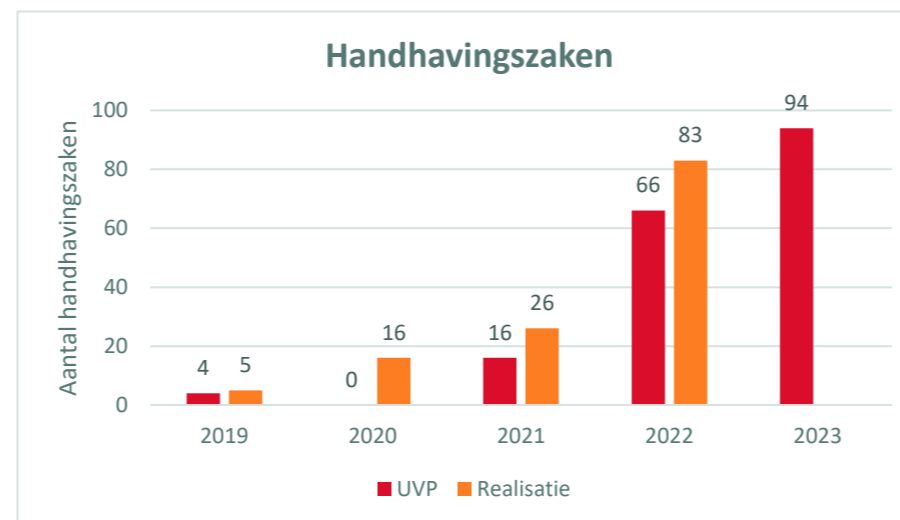
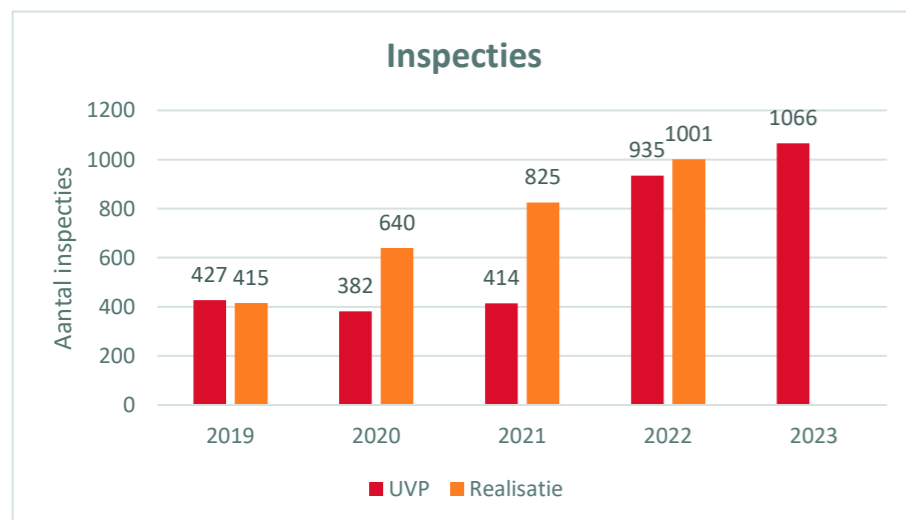
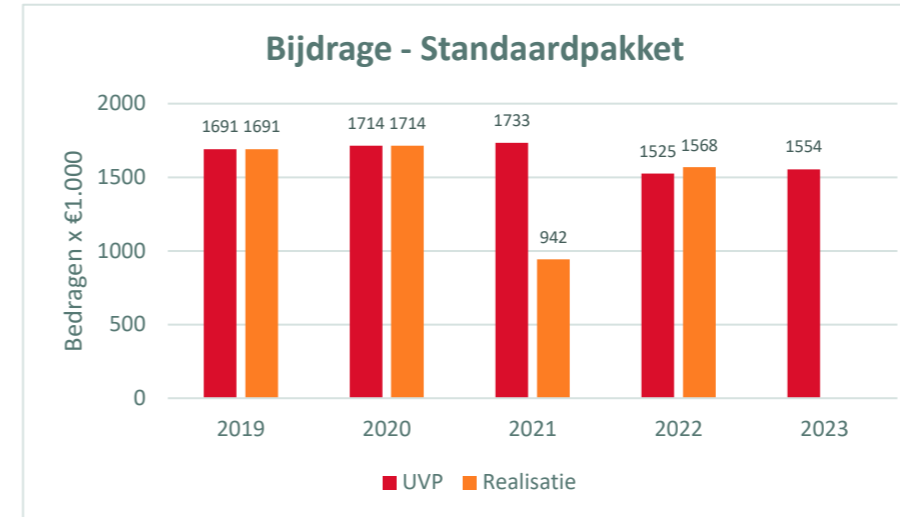
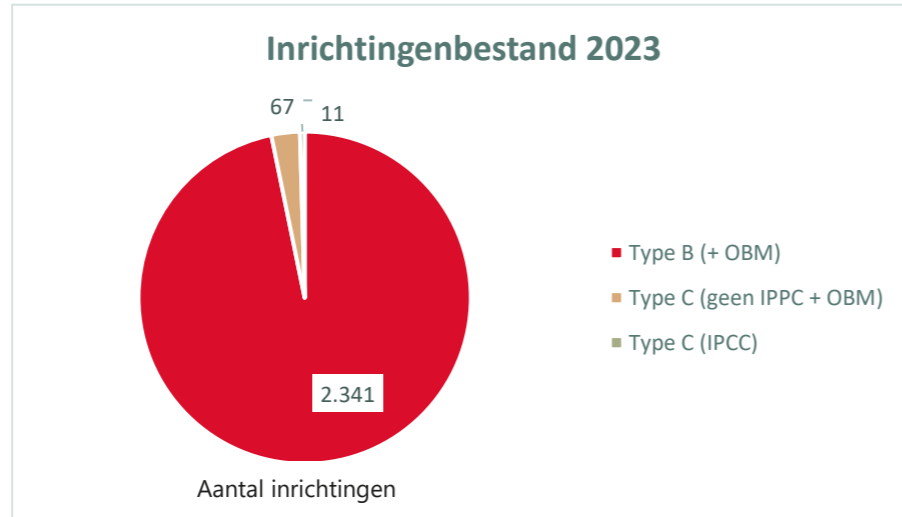


Factsheet Gemeente Borne – Toezicht & Handhaving ODT



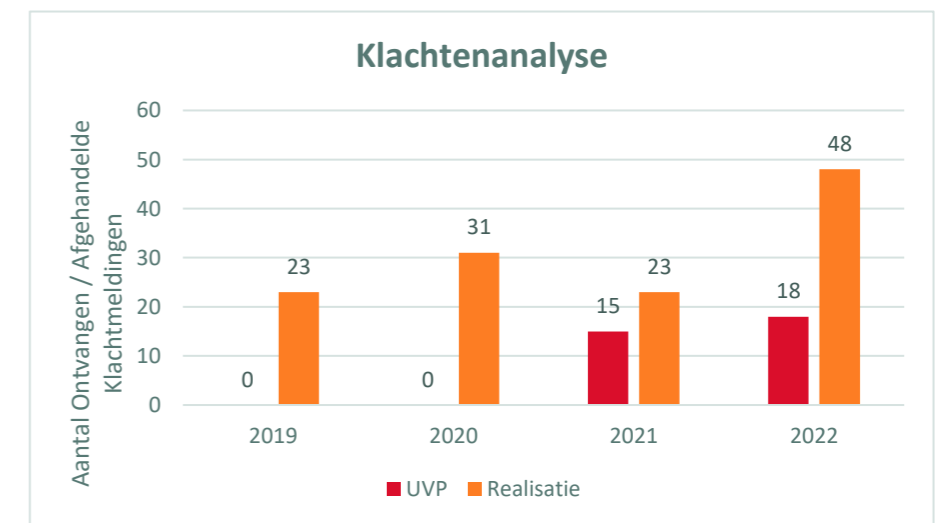
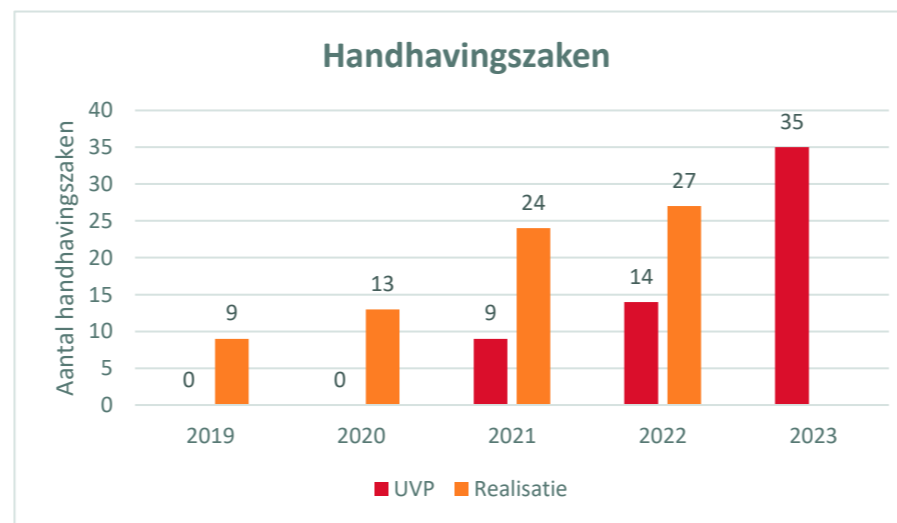
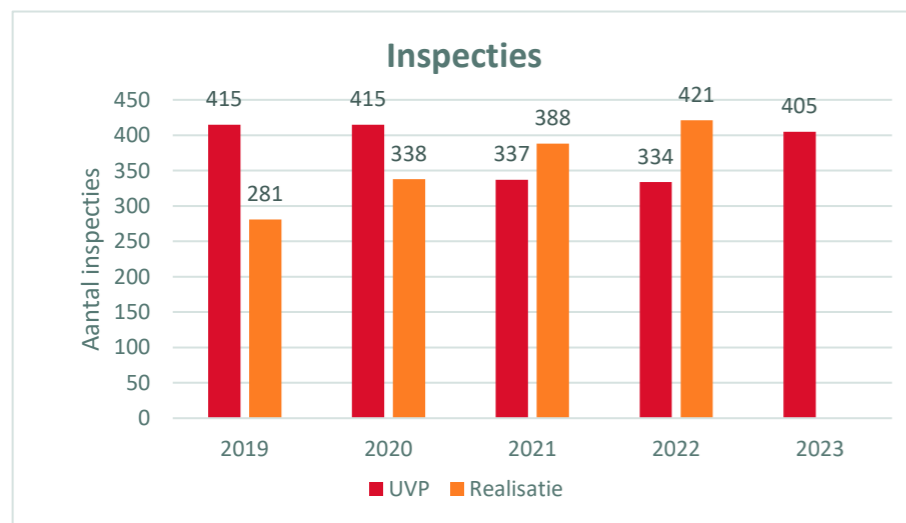
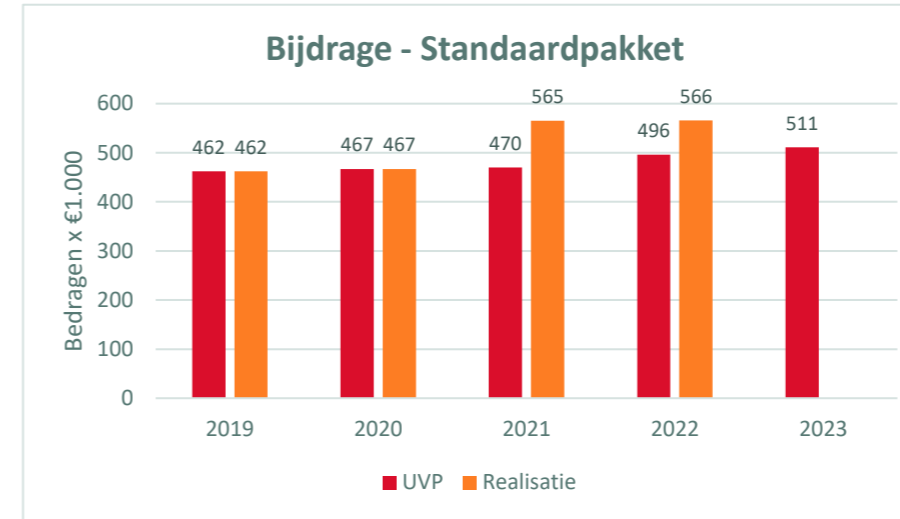
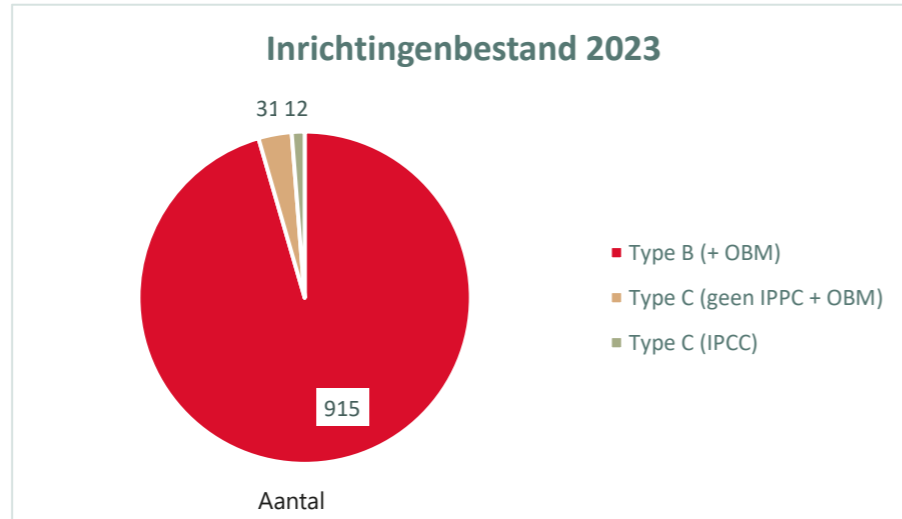


Factsheet Gemeente Enschede – Toezicht & Handhaving ODT



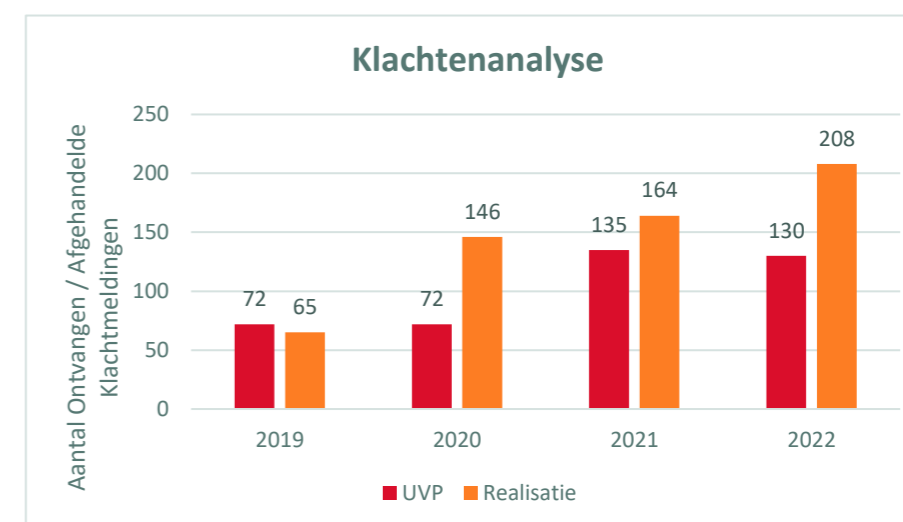
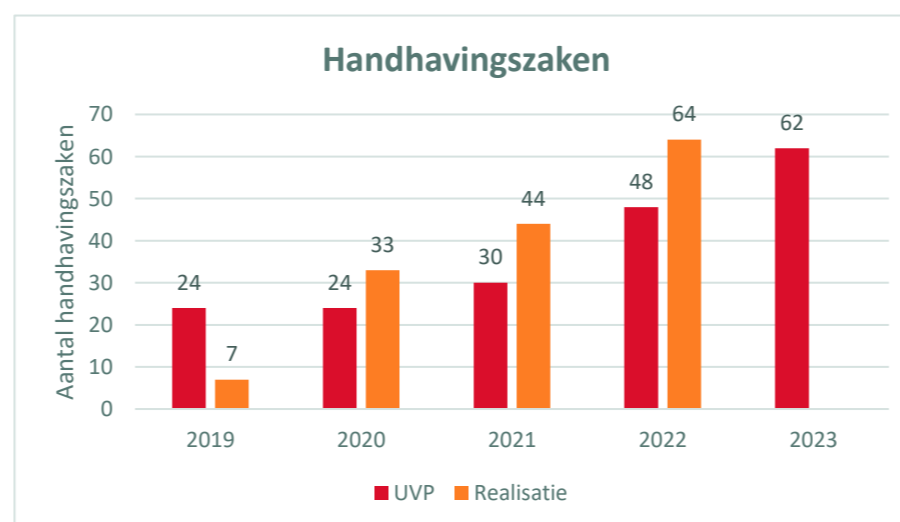
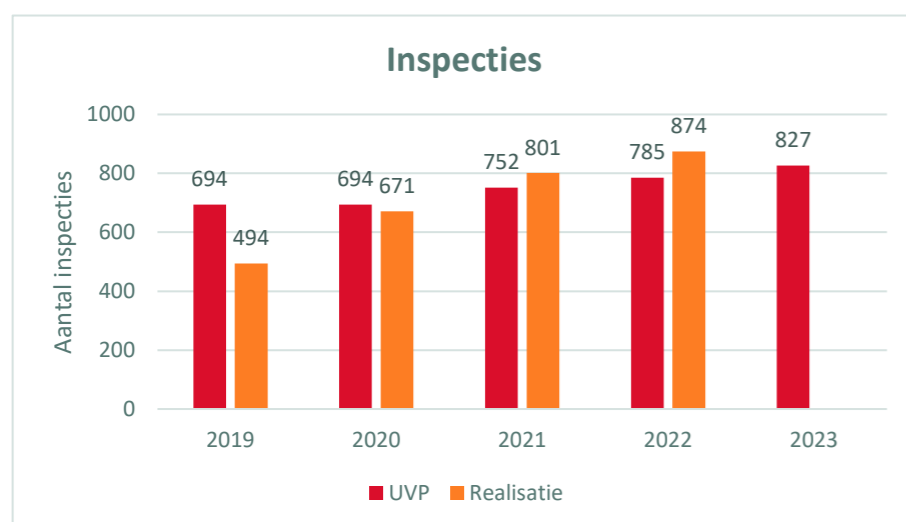
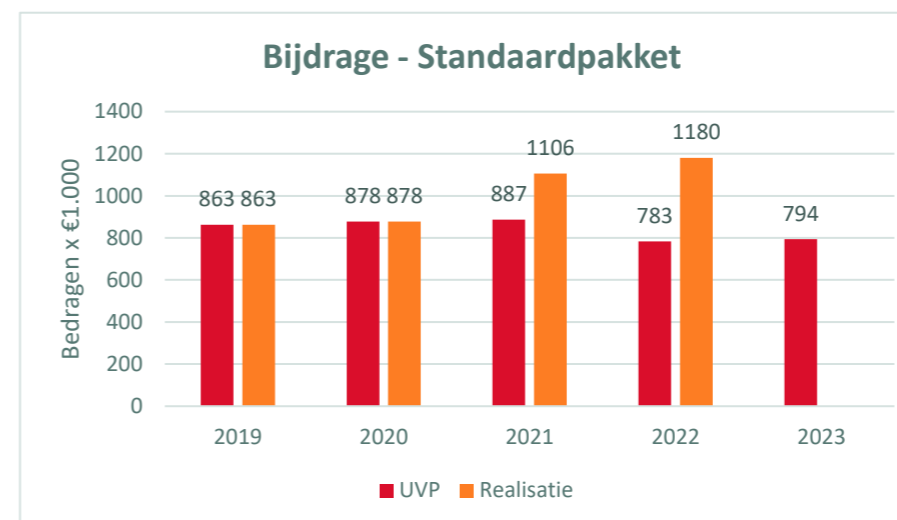
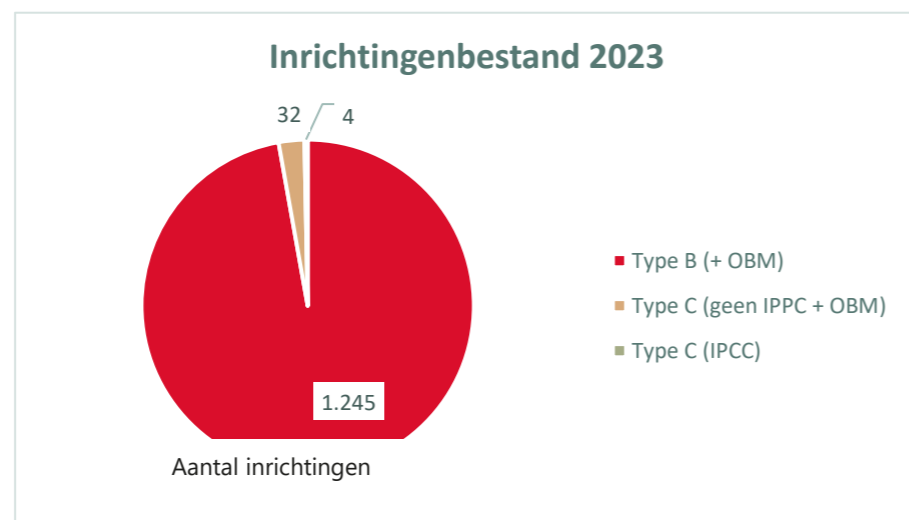


Factsheet Gemeente Haaksbergen – Toezicht & Handhaving ODT



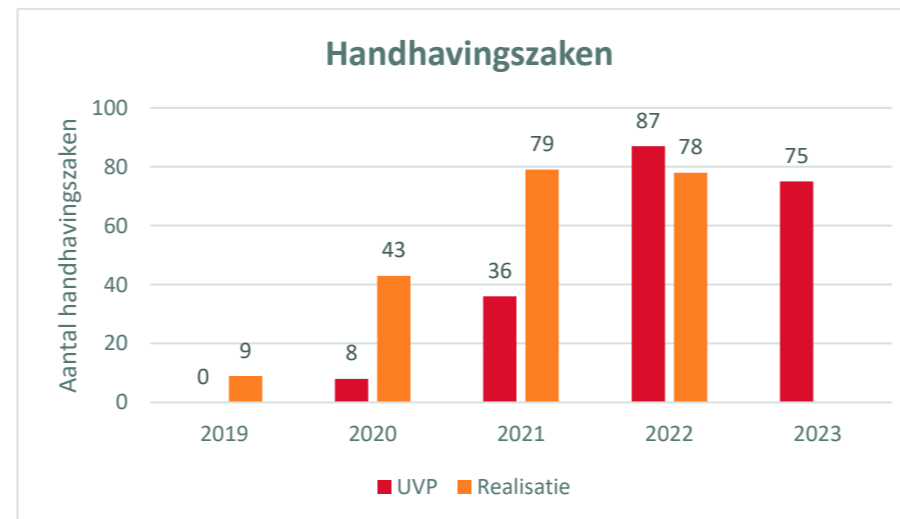
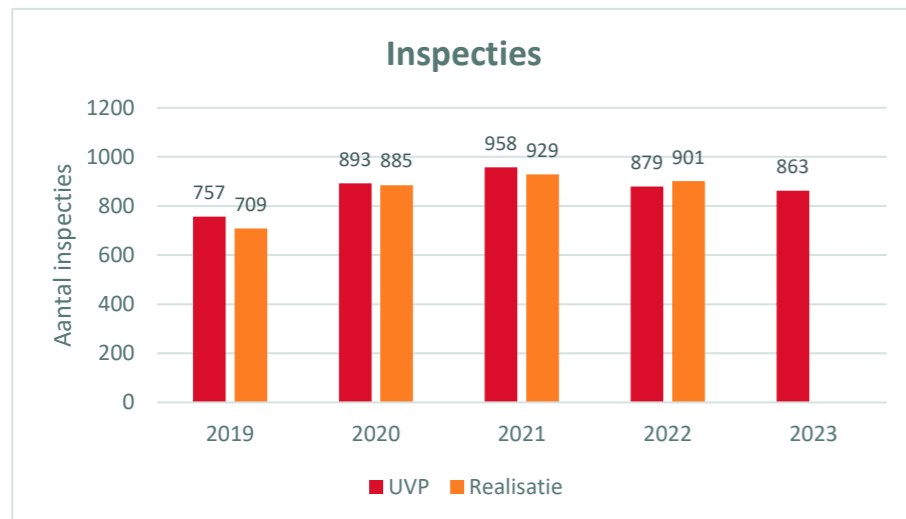
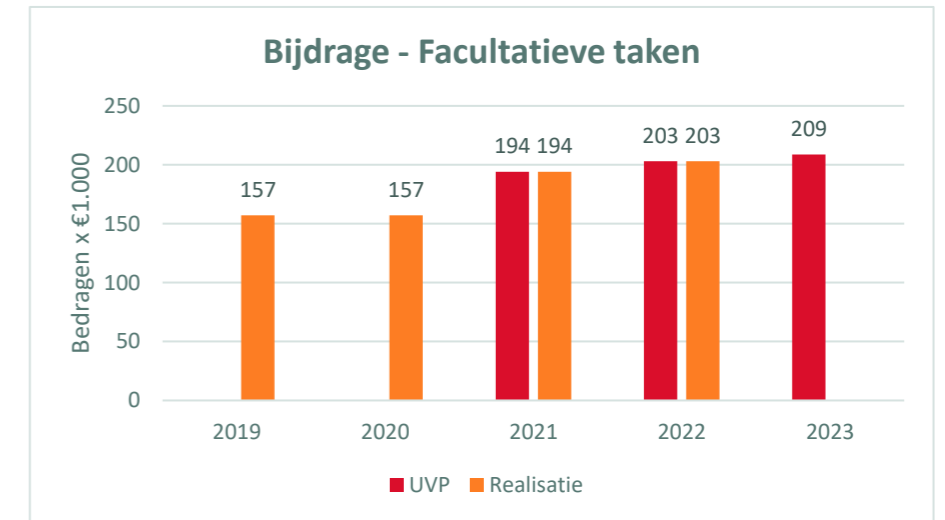
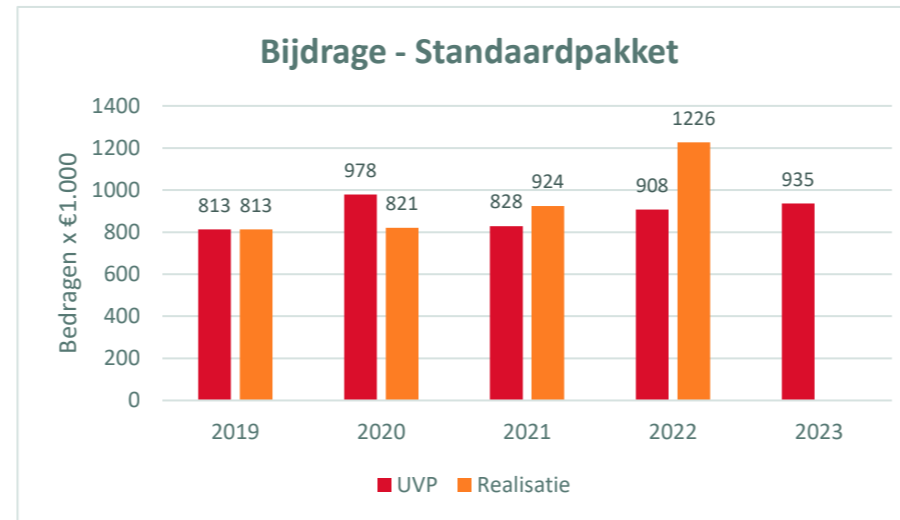
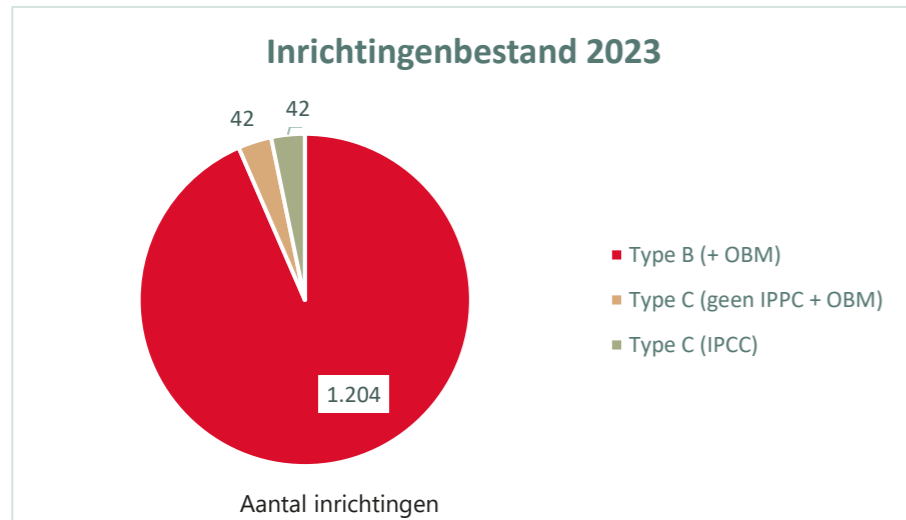


Factsheet Gemeente Hengelo – Toezicht & Handhaving ODT



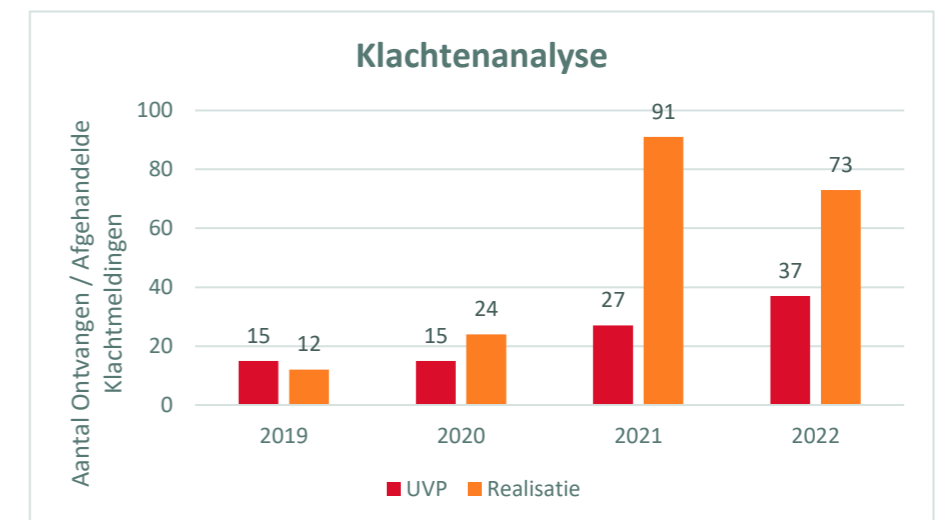
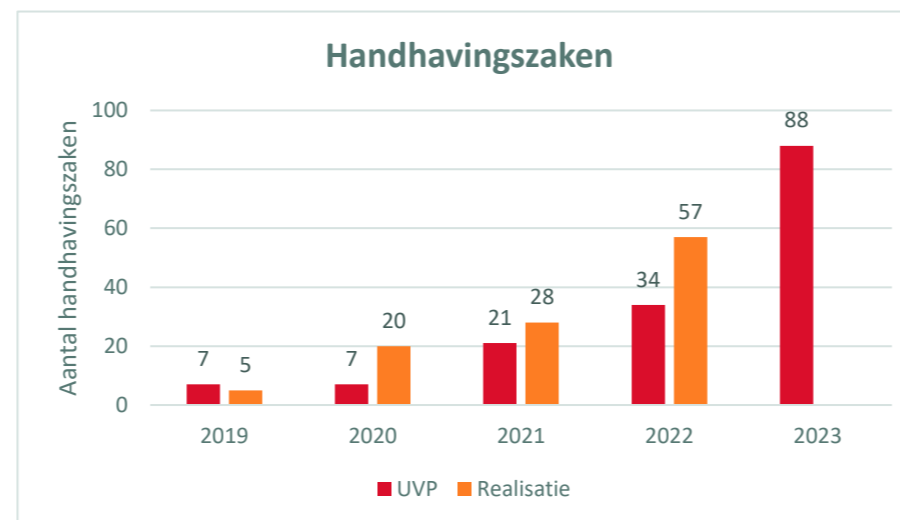
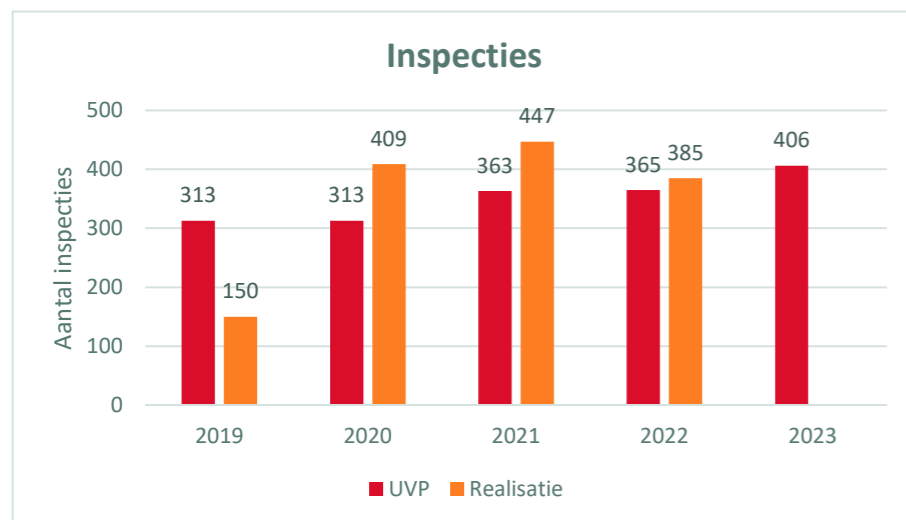
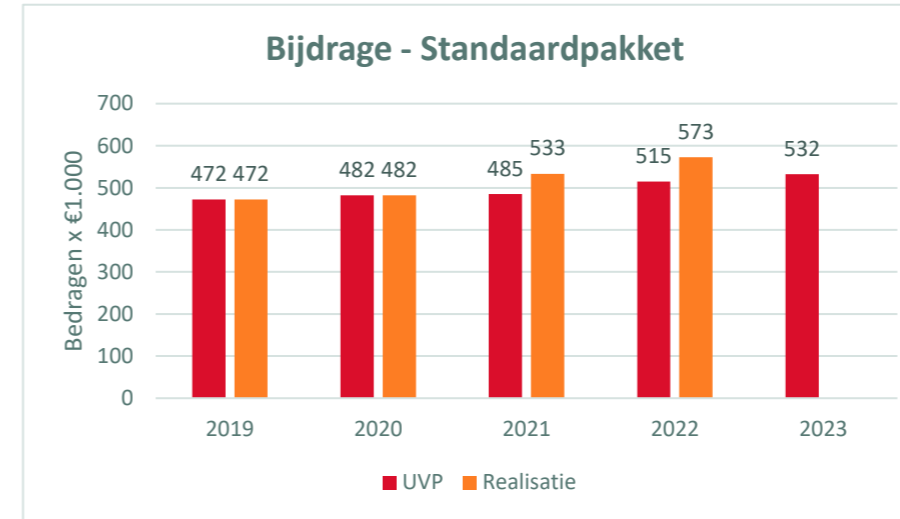
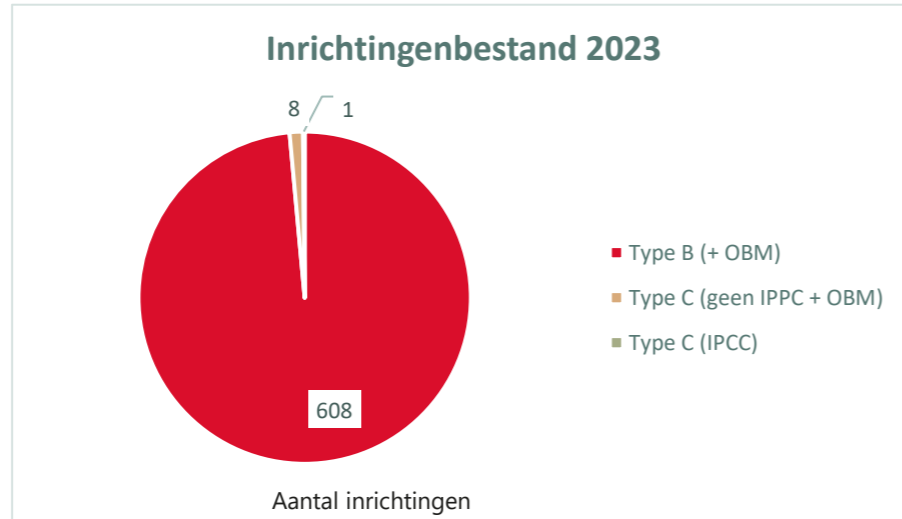


Factsheet Gemeente Hof van Twente – Toezicht & Handhaving ODT



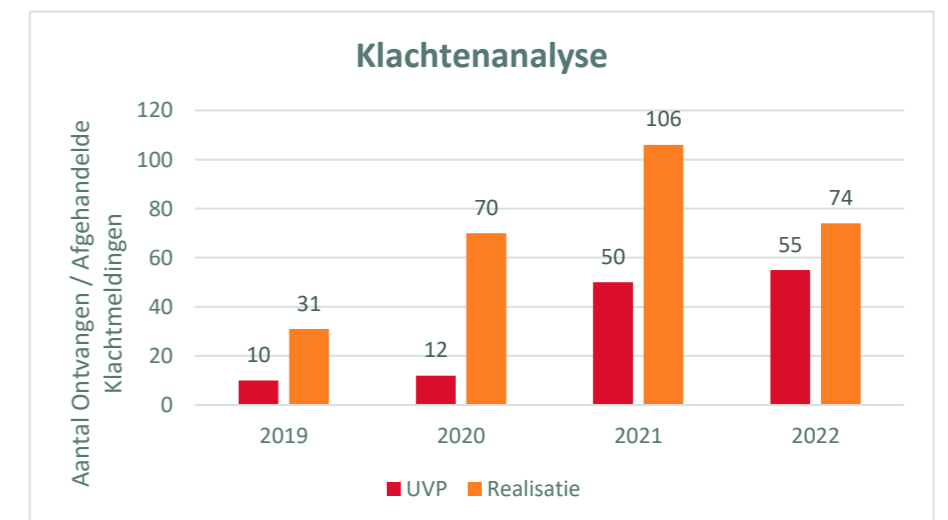
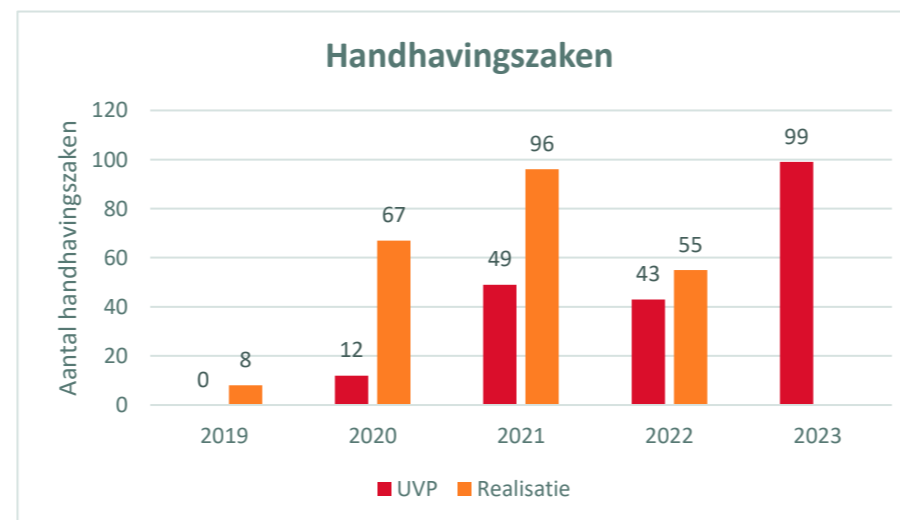
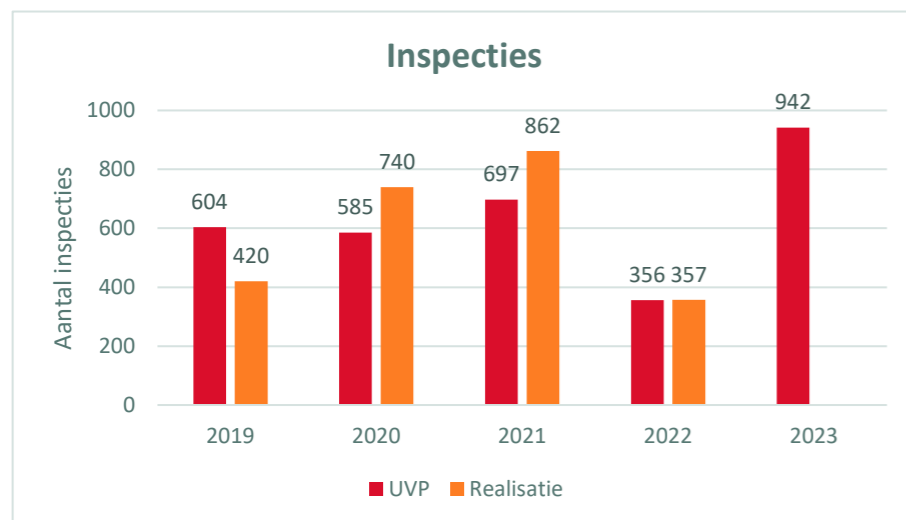
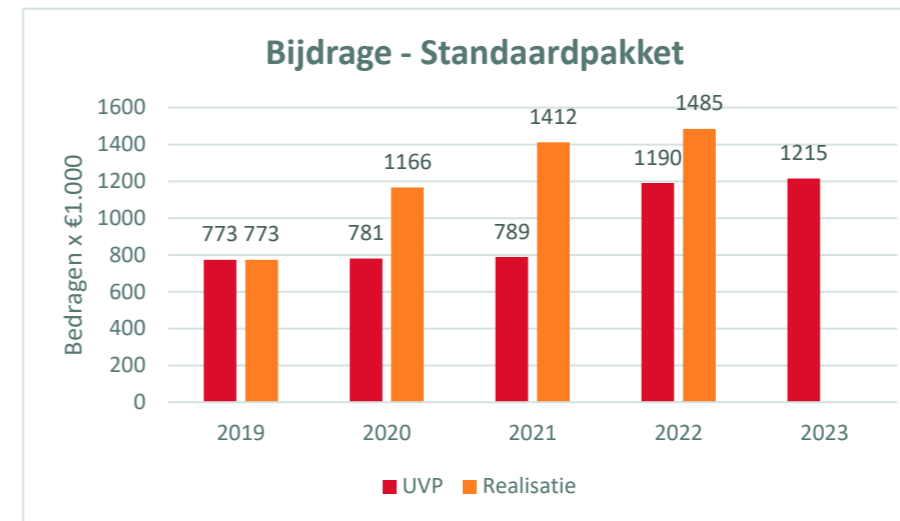
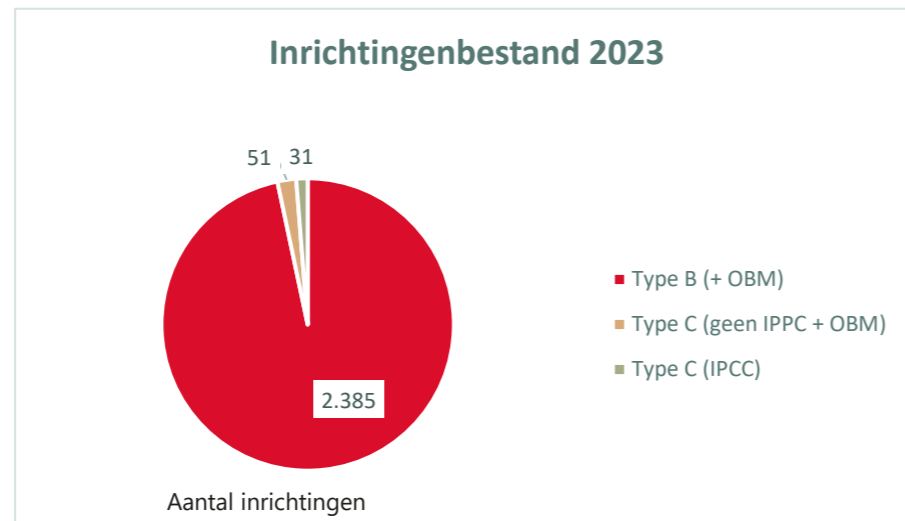


Factsheet Gemeente Losser – Toezicht & Handhaving ODT



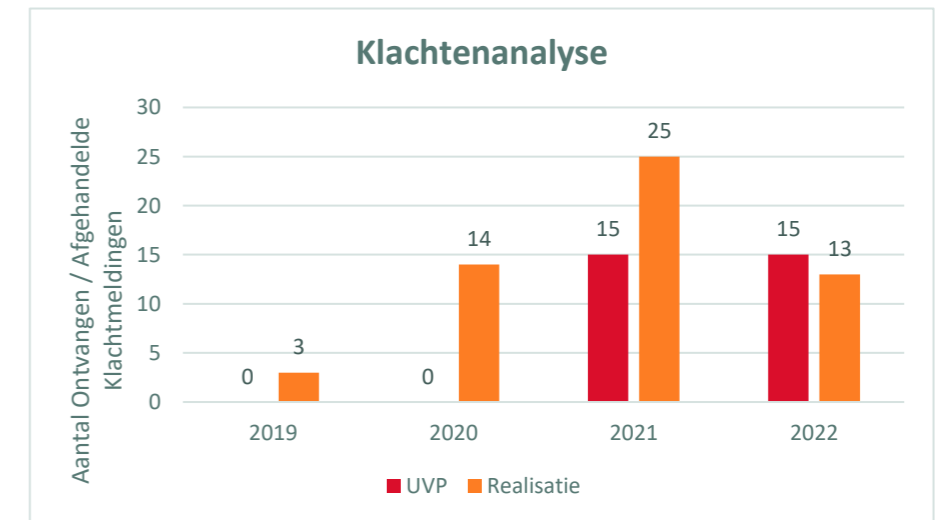
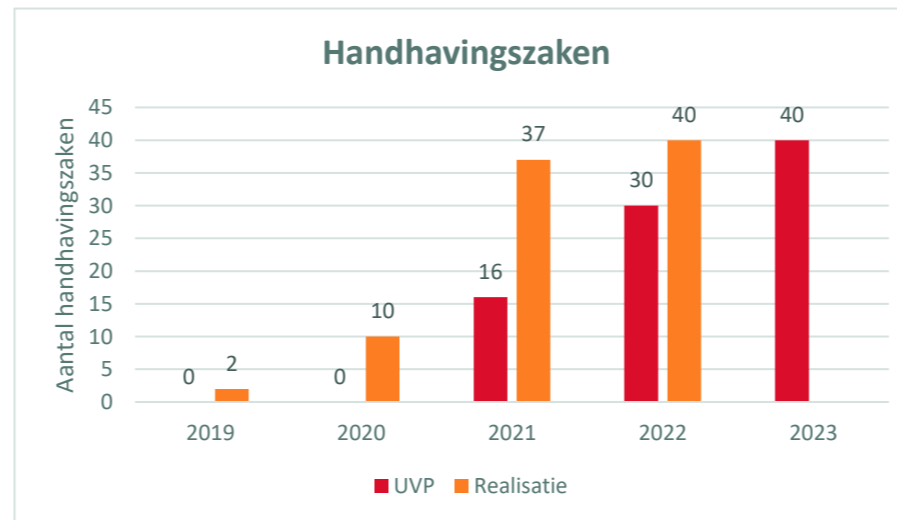
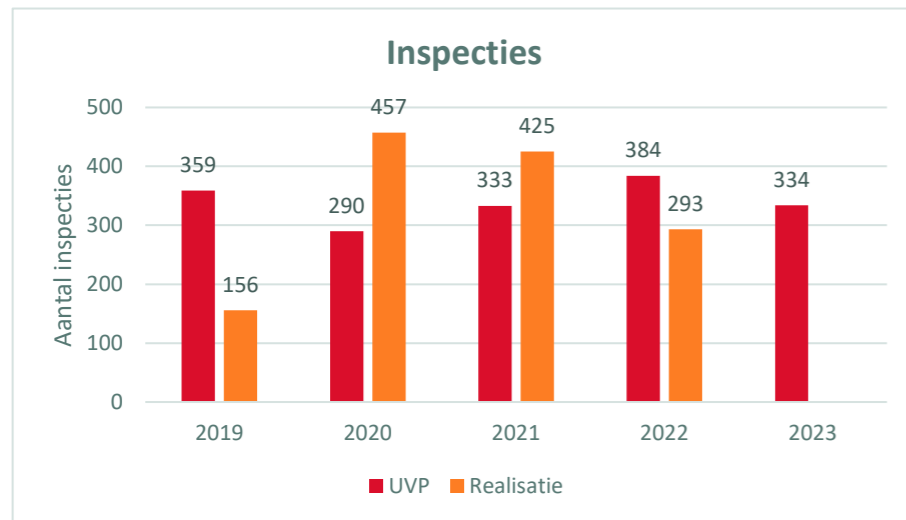
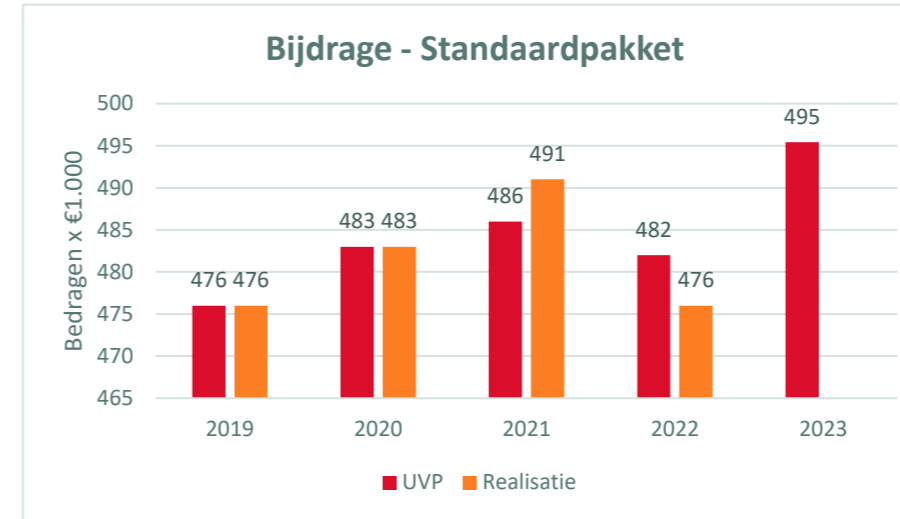
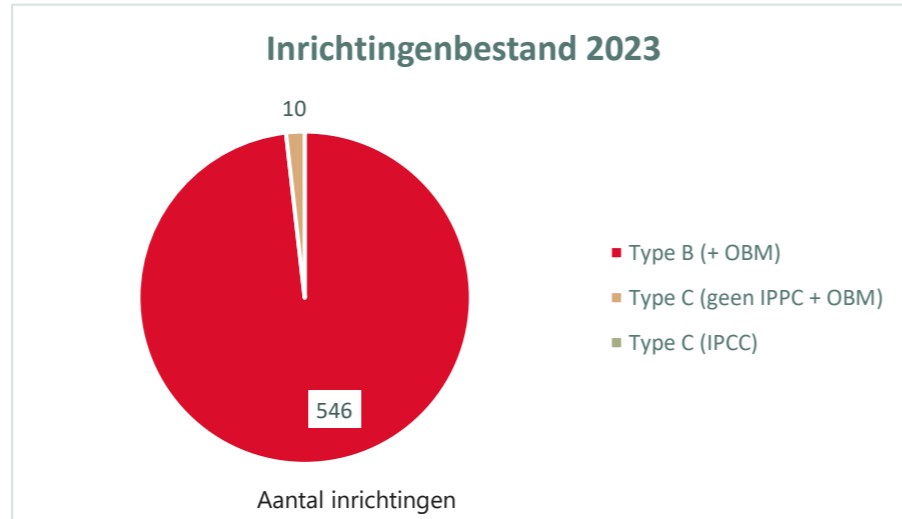


Factsheet Noaberkracht – Toezicht & Handhaving ODT



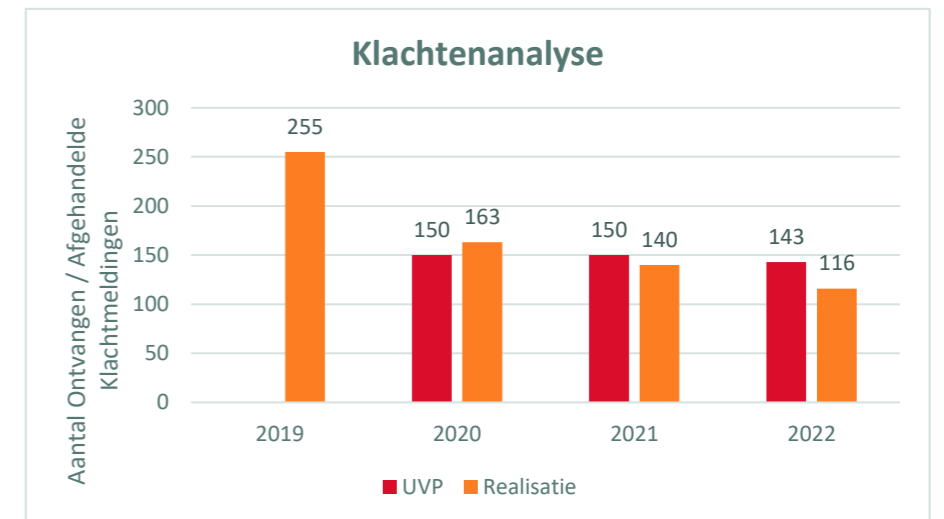
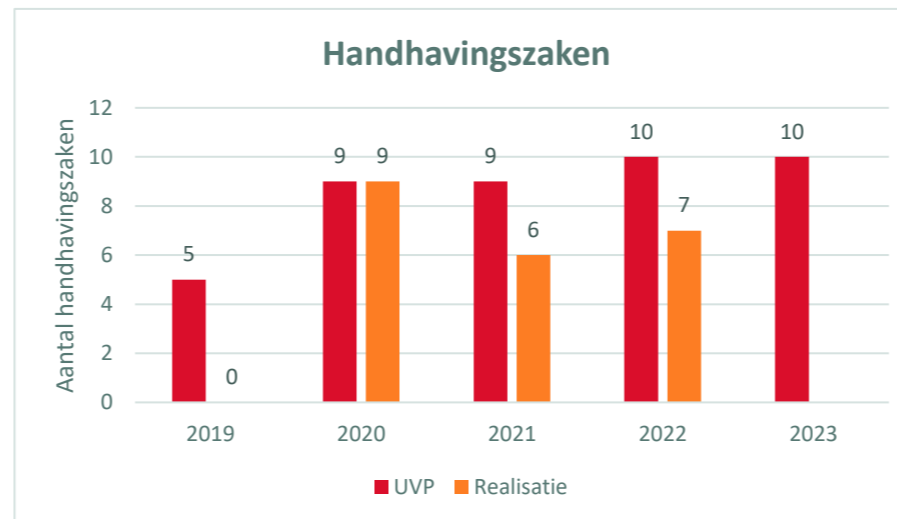
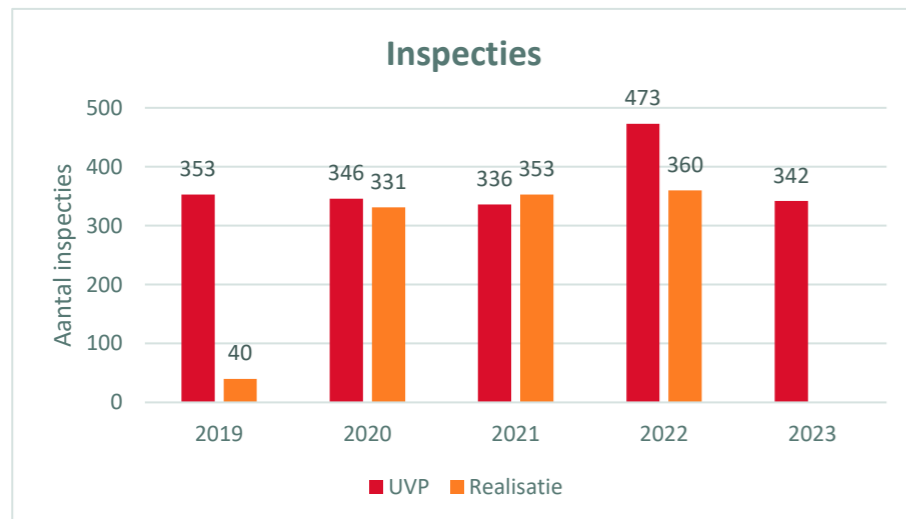
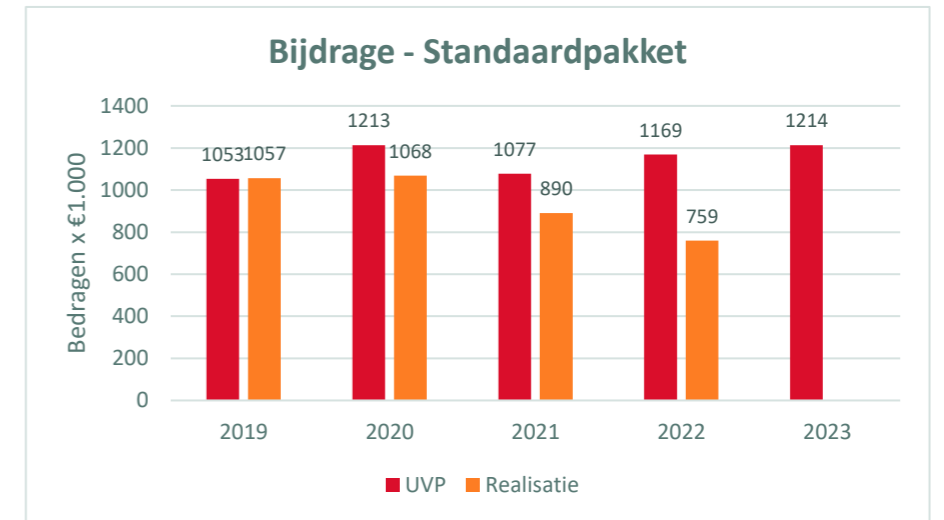
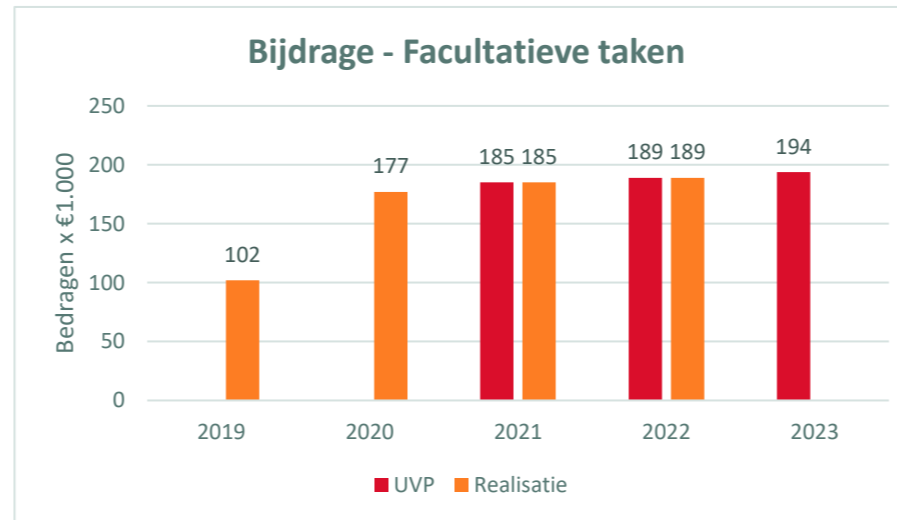
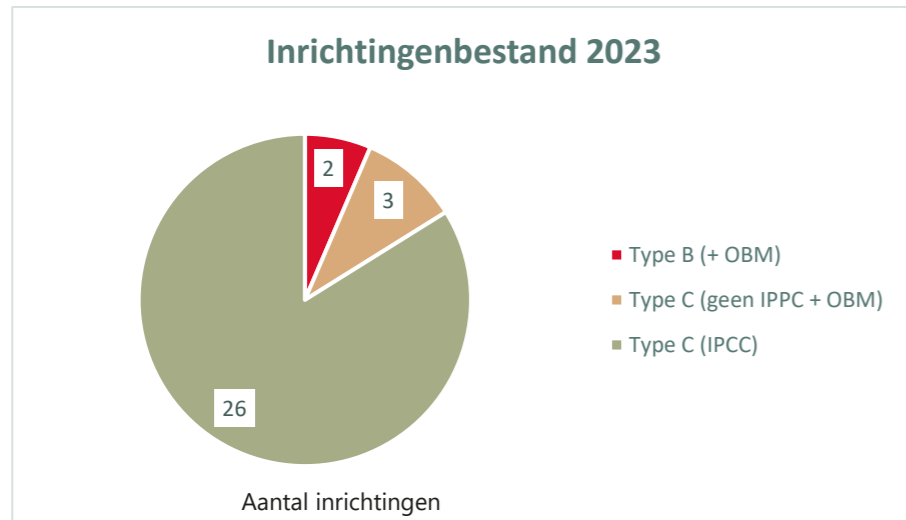


Factsheet Gemeente Oldenzaal – Toezicht & Handhaving ODT





Factsheet Provincie Overijssel – Toezicht & Handhaving ODT



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.