

ADVIESNOTA voor burgemeester en wethouders

Openbare besluitenlijst

Zaaknummer: 42846-2024

Medewerker	:	Sjaak Legebeke
Team	:	DOWR-I Mag in alle groepen
Datum	:	9 december 2024
Portefeuillehouder	:	burgemeester Sietske Poepjes

BIJLAGEN: ☒ Adviesnota AB Ontwikkelroute naar Robuuste OD IJsselland zaaknr 42851-2024 ☒ Advies Ontwikkelroute naar robuuste OD IJsselland zaaknr. 42851-2024 ☒ Samenwerkingsafspraken VTH VNG-IPO-UvW-Rijk zaaknr 42851-2024 ☒ Annotatie agenda AB OD IJsselland 19 december 2024 zaaknr 42851-2024 ☒ Vergaderbundel AB OD 19 december 2024 zaaknr. 42851-2024
AFSTEMMING MET ☒ Openbaar ☐ Vertrouwelijk
ONDERWERP Voortgang IBP-VTH en voorbereiding bespreking in AB vergadering OD

BESLUIT burgemeester en wethouders

- 1 Niet in te stemmen met scenario 3 waarin met ingang van 2026 een investering wordt gevraagd waarmee de OD IJsselland op 1 april 2026 in staat moet zijn te voldoen aan een wettelijk uitvoeringsminimum voor de aan haar opgedragen taken.
- 2 Niet in te stemmen met het afgesproken groeipad om voor de jaren 2027 tot en met 2029 de uitvoering uiterlijk in 2029 te brengen op het landelijk robuustheidsniveau inclusief de daarbij behorende extra investeringen/ bijdragen aan de OD-begroting.
- 3 Kennis te nemen van de annotatie van de agenda van de vergadering van het AB van de OD IJsselland van 19 december 2024.
- 4 De burgemeester te mandateren om in de vergadering van het algemeen bestuur het collegestandpunt in te brengen dat gestreefd wordt naar scenario 4 mits er financiën beschikbaar zijn.

SAMENVATTING

Door het Rijk is, in samenwerking met VNG, IPO, OD-NL en op advies van de commissie van Aartsen een programma gestart dat moet leiden tot omgevingsdiensten die beter zijn toegerust op hun taak. Op dit moment voldoet geen van de 28 omgevingsdiensten in Nederland aan hiervoor gestelde landelijke pijlers/eisen. Dit geldt ook voor de OD IJsselland waarin Olst-Wijhe participeert.

Op 21 maart 2024 is door het algemeen bestuur van OD IJsselland een plan van aanpak vastgesteld naar voldoende robuustheid per 1 april 2026. In de uitwerking hiervan zijn 3 scenario's geschetst. De regio IJsselland kiest hierin echter een eigen koers en tempo. De financiële ontwikkelingen die de komende jaren op de gemeenten afkomen spelen daarbij ook een belangrijke rol. Het college van burgemeester en wethouders van Olst-Wijhe kiest vooralsnog voor een vierde scenario, waarbij nadrukkelijk gekeken wordt naar beschikbare mensen en financiële middelen.

AANLEIDING

Door het ministerie van I&W is, in samenwerking met VNG, IPO, OD-NL en de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op advies van de commissie van Aartsen een programma gestart dat moet leiden tot Omgevingsdiensten die meer dan nu het geval is zijn toegerust op

hun taak. De versterking van het VTH-stelsel met betrekking tot de positie van de omgevingsdiensten krijgt uitvoering in zes pijlers:

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

Op dit moment voldoet geen van de 28 omgevingsdiensten in Nederland aan de landelijke pijlers/eisen. Zo ook de OD IJsselland waarin Olst-Wijhe participeert.

Omgevingsdiensten moesten uiterlijk 1 april 2024 een bestuurlijk vastgesteld plan van aanpak indienen bij de Staatssecretaris van I&W, waaruit blijkt welke stappen worden gezet om uiterlijk op 1 april 2026 robuust te zijn. Dit Plan van Aanpak (PvA) is in het Algemeen Bestuur van de OD IJsselland op 21 maart 2024 vastgesteld en toegezonden aan de minister van I&W.

Bij brief van oktober 2024 aan de Tweede kamer heeft de Staatssecretaris als reactie op het ingediende Plan van Aanpak aangegeven er vooralsnog van uit te gaan dat (onder andere) de OD IJsselland niet in staat zal zijn om op 1 april 2026 voldoende robuust te zijn.

In het PvA zijn drie achtereenvolgende scenario's geschetst die eind 2024 in samenwerking met de regionale partners moeten zijn uitgewerkt en die nu op 19 december 2024 ter besluitvorming voor liggen in het A.B.

- Scenario 1: inventarisatie mogelijke inbreng meer milieutaken inclusief een QuickScan van de IJssellandse norm voor VTH-taken (regionale uitvoeringsambitie VTH);
- Scenario 2: verkennende gesprekken met omliggende OD's over samenwerking/ samengaan;
- Scenario 3: uitwerken gefaseerd ingroeitraject naar robuustheid

Behalve de noodzaak om robuuster te worden zal de OD ook moeten versterken op het gebied van:

- Strategische personeelsplanning;
- Kwaliteitscriteria ten aanzien van processen, kritieke massa en competenties van medewerkers.
- Versterking en professionalisering van de innovatiekracht;
- Business Intelligence, waaronder het versterken van data gestuurd werken
- Opleidingsmogelijkheden voor medewerkers
- Adequate bepaling van het weerstandsvermogen

De gekozen insteek vanuit de regio is om actief te werken aan de realisatie van een voor zijn taak toegeruste OD. Daarbij kiest de regio IJsselland echter een eigen koers en tempo op basis van gezamenlijk bepaalde inhoud en kwaliteit van die taak. De financiële ontwikkelingen die de komende jaren op de gemeenten afkomen spelen daarbij ook een belangrijke rol.

Actualisatie van vergunningen

Belangrijk aandeel in de extra kosten is gelegen in de wettelijk voorgeschreven actualisatie van milieuvergunningen. Al onder de Wet milieubeheer bestond de verplichting voor gemeenten om periodiek te onderzoeken of milieuvergunningen nog voldoen aan de stand der techniek (best Beschikbare Techniek: BBT). In het Besluit kwaliteit Leefomgeving is onder artikel 8:98 het volgende opgenomen:

Het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuivering-technisch werk beziet binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie of de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften voldoen aan die nieuwe BBT-conclusies, aan overige BBT-conclusies en aan informatiedocumenten als bedoeld in [bijlage XVIII](#), onder A, die sinds de verlening van de omgevingsvergunning of de laatste toetsing zijn vastgesteld of herzien.

Met andere woorden, het bevoegd gezag is (al een aantal jaren) gehouden iedere vier jaar te constateren of IPPC-bedrijven en andere inrichtingen met een milieuvergunning nog functioneren op basis van de actuele Best Beschikbare technieken. Is dat niet het geval dan dient de vergunning te worden geactualiseerd.

Dat weten we dus al jaren maar tot dusver is hier regio-breed niets tot weinig mee gedaan. Dit niet uitvoeren van een wettelijke plicht is niet zonder risico. Bij calamiteiten bij de betreffende inrichtingen kan hierdoor ook het bevoegd gezag worden aangesproken op nalatigheid. Het aantal vergunningplichtige bedrijven varieert per gemeenten. Voor gemeenten met veel IPPC-bedrijven (Olst-Wijhe heeft er 11) kan dit wat zwaarder uitvallen dan voor grotere gemeenten met minder van dit soort omvangrijke inrichtingen.

BEOOGD RESULTAAT

Bepalen van de bestuurlijke koers van de gemeente Olst-Wijhe in de besluitvorming in het Algemeen Bestuur van de OD over de route naar een Robuuste OD in de periode 2026 - 2029

KADER

Het kader waarbinnen de besluitvorming over deze voorstellen moet plaatsvinden wordt gevormd door de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, de afspraken in de GR OD IJsselland, de door het rijk op dit punt verwoorde uitgangspunten en de landelijke samenwerkingsafspraken VTH

ARGUMENTEN

Beslispunt 1 en 2 Route naar robuustheid OD IJsselland

De versterking van het VTH-stelsel met betrekking tot de positie van de omgevingsdiensten krijgt uitvoering in zes pijlers:

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

Op dit moment voldoet geen van de 28 omgevingsdiensten in Nederland aan de landelijke pijlers/eisen. Zo ook de OD IJsselland waarin Olst-Wijhe participeert.

Omgevingsdiensten moesten uiterlijk 1 april 2024 een bestuurlijk vastgesteld plan van aanpak indienen bij de Staatssecretaris van I&W, waaruit blijkt welke stappen worden gezet om uiterlijk op 1 april 2026 robuust te zijn. Dit gaat dan in eerste aanleg vooral over Pijler 1. Dit Plan van Aanpak (PvA) is in het Algemeen Bestuur van de OD IJsselland op 21 maart 2024 vastgesteld en toegezonden aan de minister van I&W. Bij brief van oktober 2024 aan de Tweede kamer heeft de Staatssecretaris als reactie op het ingediende Plan van Aanpak aangegeven er vooralsnog van uit te gaan dat (onder andere) de OD IJsselland niet in staat zal zijn om op 1 april 2026 voldoende robuust te zijn. De overige 5 pijlers worden langs andere routes gerealiseerd.

In het PvA zijn drie achtereenvolgende scenario's geschetst die eind 2024 in samenwerking met de regionale partners moeten zijn uitgewerkt en die nu op 19 december 2024 ter besluitvorming voor liggen in het A.B.

- Scenario 1: inventarisatie mogelijke inbreng meer milieutaken inclusief een QuickScan van de IJssellandse norm voor VTH-taken (regionale uitvoeringsambitie VTH);
- Scenario 2: verkennende gesprekken met omliggende OD's over samenwerking/ samengaan;
- Scenario 3: uitwerken gefaseerd ingroeitraject naar robuustheid

Daarnaast is aanvullend gevraagd om ook te schetsen wat de 0-optie (niets doen) betekend. Deze 0-optie is in het advies van het DB aan het AB (bijgevoegd) kort aangestipt maar als niet reëel aangemerkt en daarom niet nader uitgewerkt. Scenario 4, per 1-4-2026 volledig naar volledige robuustheid, is eveneens door het AB niet nader uitgewerkt aangezien dit scenario als onhaalbaar is aangemerkt. Dit valt ook te lezen uit de onderbouwing van scenario 3.

Behalve de noodzaak om robuuster te worden zal de OD ook moeten versterken op het gebied van:

- Strategische personeelsplanning;
- Kwaliteitscriteria ten aanzien van processen, kritieke massa en competenties van medewerkers.

- Versterking en professionalisering van de innovatiekracht;
- Business Intelligence, waaronder het versterken van data gestuurd werken
- Opleidingsmogelijkheden voor medewerkers
- Adequate bepaling van het weerstandsvermogen

De gekozen insteek vanuit de regio is om actief te werken aan de realisatie van een voor zijn taak toegeruste OD. Daarbij kiest de regio IJsselland echter een eigen koers en tempo op basis van gezamenlijk bepaalde inhoud en kwaliteit van die taak. De financiële ontwikkelingen die de komende jaren op de gemeenten afkomen spelen daarbij ook een belangrijke rol.

Actualisatie van vergunningen

Belangrijk aandeel in de extra kosten is gelegen in de wettelijk voorgeschreven actualisatie van milieuvergunningen. Al onder de Wet milieubeheer bestond de verplichting voor gemeenten om periodiek te onderzoeken of milieuvergunningen nog voldoen aan de stand der techniek (best Beschikbare Techniek: BBT). In het Besluit kwaliteit Leefomgeving is onder artikel 8:98 het volgende opgenomen:

Het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuivering-technisch werk beziet binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie of de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften voldoen aan die nieuwe BBT-conclusies, aan overige BBT-conclusies en aan informatiedocumenten als bedoeld in bijlage XVIII, onder A, die sinds de verlening van de omgevingsvergunning of de laatste toetsing zijn vastgesteld of herzien.

Met andere woorden, het bevoegd gezag is (al een aantal jaren) gehouden iedere vier jaar te constateren of IPPC-bedrijven en andere inrichtingen met een milieuvergunning nog functioneren op basis van de actuele Best Beschikbare technieken. Is dat niet het geval dan dient de vergunning te worden geactualiseerd.

Dat weten we dus al jaren maar tot dusver is hier regio-breed niets tot weinig mee gedaan. Dit niet uitvoeren van een wettelijke plicht is niet zonder risico. Bij calamiteiten bij de betreffende inrichtingen kan hierdoor ook het bevoegd gezag worden aangesproken op nalatigheid.

Het aantal vergunningplichtige bedrijven varieert per gemeenten. Voor gemeenten met veel IPPC-bedrijven (Olst-Wijhe heeft er 11) kan dit wat zwaarder uitvallen dan voor grotere gemeenten met minder van dit soort omvangrijke inrichtingen.

Samenwerkingsafspraken:

In het kader van de uitvoering van het IBP-VTH heeft de VNG zich namens de gezamenlijke gemeenten geconformeerd aan een set van samenwerkingsafspraken met onder ander het ministerie van I&W, IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. De VNG is voornemens deze afspraken met een positief advies aan de leden voorleggen.

De set van afspraken is achter dit memo gevoegd. Deze afspraken zijn op punten niet in lijn met de gefaseerde groei naar robuustheid zoals die in de regio IJsselland wordt voorgestaan. Zie onder ander artikel 2 lid 5. Daarnaast zijn veel van de afspraken in set van samenwerkingsafspraken niet uitgewerkt en om die reden vaag.

Het verdient aanbeveling om vanuit de regio met een reactie te komen richting de VNG op deze samenwerkingsafspraken.

Uit het onderschrift blijkt dat men op 18 december tot ondertekening wil overgaan.

Beslispunt 3 Annotatie agenda vergadering AB OD IJsselland van 19 december 2024

Bijgevoegd is de annotatie van de agenda voor de vergadering van het AB van de OD IJsselland op 19 december. De "route naar robuustheid is agendapunt 5 van deze vergadering. In de annotatie wordt verwezen naar het voorliggende collegevoorstel. Voor de overige agendapunten van het AB wordt korthedshalve verwezen naar de annotatie.

RISICO'S

Bestuurlijke risico's per scenario:

- 0 0-optie (niets doen). In deze optie wordt er aan de OD geen ruimte gegeven om meer te doen dan ze nu doen. Dan is er geen ruimte om te investeren in de OD, vindt er geen ontwikkeling plaats naar

innovatie en worden ook de huidige vergunningen niet geactualiseerd. In dat geval voert de OD de taken niet uit op een wettelijk minimaal niveau en kunnen gemeenten aansprakelijk worden gesteld voor hieruit voortvloeiende ongevallen en tekortkomingen. Feitelijk is dit geen begaanbare route. Mocht uw college toch kiezen voor deze optie dan bestaat de mogelijkheid dat alleen Olst-Wijhe hiervoor kiest. In de GR is het zo geregeld dat, indien 75% van de stemmen voor het voorstel stemmen, het besluit toch is aangenomen en voor alle partijen geldt. Ook voor hen die hier niet voor hebben gestemd. In dat geval wordt de verhoogde bijdrage dan een verplichte betaling.

1. Inventarisatie van mogelijke inbreng van meer milieutaken inclusief een QuickScan van de IJssellandse norm voor VTH-taken (regionale uitvoeringsambitie VTH. Deze inventarisatie heeft tot op heden geen tastbaar resultaat opgeleverd. In ieder geval is uit een rondgang bij alle partners niet een zodanig beeld naar voren gekomen dat een uitbreiding van de taken een wezenlijke bijdrage zou kunnen leveren aan de gewenste robuustheid.
2. Verkennende gesprekken met omliggende OD's over samenwerking/ samengaan hebben meerdere vormen van samenwerking opgeleverd. Geen van de omliggende OD heeft interesse in een fusie met de OD IJsselland. Verwachting is voorts dat een fusietraject op de korte en middellange termijn ook nadelig zal zijn voor het uitvoeringsniveau van de milieutaken. Daarnaast leveren twee OD's die samen niet voldoen aan de minimale eisen in combinatie niet automatisch een adequaat functionerende OD op. Ook dan zijn aanvullende middelen onafwendbaar.
3. Ontwikkeling naar een wettelijk minimumniveau in 2026 waarbij invulling wordt gegeven aan de actualisatie van de vergunningen en het milieutoezicht wordt verhoogd naar een niveau waarbij ook formatief ruimte is voor de uitvoering van hercontroles. In dit scenario is nog geen ruimte om te voldoen aan het landelijk minimumniveau Strafrechtelijke handhaving/ BOA en Bodemtoezicht, is er geen innovatiebudget beschikbaar (1% van de begroting) en is er geen opleidingsbudget (3% van de loonsom). Alhoewel de OD hiermee niet op het landelijke robuustheidsniveau zit wordt dit binnen de regio tijdelijk en in het licht van een groei naar die robuustheid als acceptabel aangemerkt.
4. Het scenario waarbij wordt voldaan aan de landelijke robuustheidseisen is waar het Dagelijks Bestuur feitelijk voor wil gaan maar is ook voor het DB vooralsnog niet realistisch is. Dit primair vanwege de moeilijke arbeidsmarkt. Ook al zouden we de middelen beschikbaar stellen dan nog zijn de mensen niet beschikbaar, zeker niet nu ook (bijna) alle andere OD's voor dezelfde ontwikkeluitdaging staan. Vandaar dat het DB in overleg met de leden van het AB, accounthouders en managers opteert voor een groeipad naar robuustheid in de periode 2026 – 2029. Een dergelijk groeipad zal nog steeds aanzienlijke financiële inspanningen vragen van de deelnemers.

FINANCIËN

Aan het Algemeen Bestuur van de OD IJsselland zal op 19 december 2024 een voorstel ter vaststelling worden voorgelegd om via een minimum variant in 2026 te groeien naar een variant waarbij pas in een later stadium voldaan wordt aan het landelijke robuustheidsniveau. De inschatting is dat dat de minimum variant een extra structurele bijdrage vraagt van 2,3 miljoen met ingang van de begroting 2026. Om te voldoen aan de landelijke robuustheid eis zal de regionale bijdrage aan de OD omhoog moeten naar 3,3 miljoen. Voor Olst-Wijhe betekent dit (indicatief) een stijging van de bijdrage aan de OD-begroting met ingang van 2026 van € 120.678 via € 117.010 in 2027 oplopend naar € 136.273 in 2028 en naar € 138.975 in 2029 en verder.

Deze stapsgewijze stijging is het gevolg van het groeipad dat het DB van de OD voorstelt als uitwerking van het eerder opgestelde en vastgestelde Plan van Aanpak.

Het uitgangspunt voor de bovengenoemde indicatieve stijging is onduidelijk, hierdoor ontstaat het risico dat eventuele begrotingswijzigingen uit 2024 wel of niet zijn meegenomen waardoor de totale bijdrage van Olst-Wijhe nog kan afwijken. Tevens is de indicatieve bijdrage berekend op het prijspeil 2025. Wanneer de bijdrage zich voordoet in 2026 kan dit prijspeil gewijzigd zijn.

Overigens vraagt het DB aan AB in te stemmen met een structureel budget van 3,3 miljoen en dit te verwerken in de kaderbrief voor 2026. De gedachte daar achter is dat daarmee een principebeslissing wordt genomen waaruit moet blijken dat alle partners er mee in stemmen om uiteindelijk in 2028 de gezamenlijk de noodzakelijke extra bijdrage van 3.3 miljoen op tafel te leggen. In de jaren 2026 en 2027 gaan we daar stapsgewijs naar toe groeien met de stappen zoals hierboven en in de nota aangegeven. Over deze methodiek zijn in de heisessie met het AB op 7 november 2024 bestuurlijke afspraken gemaakt.

Vanuit financieel oogpunt is een verhoging van de bijdrage onwenselijk zonder dat dit in een breder perspectief wordt geplaatst. Om die reden wordt vanuit financieel oogpunt geadviseerd voor scenario 0.

DUURZAAMHEID

Niet van toepassing

PARTICIPATIE

Niet van toepassing

COMMUNICATIE

Het voorstel is openbaar echter zonder actieve communicatie. Het verdient aanbeveling de gemeenteraad actief te informeren over deze ontwikkelingen.

PLANNING EN UITVOERING

Indien het AB op 19 december instemt met het door de OD opgestelde voorstel over de uitwerkingsrichtingen van het Plan van Aanpak dan is de volgende stap dat de financiële gevolgen daarvan via de kaderbrief van de OD ten behoeve van de begroting 2026 aan de raden en staten zal worden voorgelegd. Deze kaderbrief is eind februari te verwachten. De raad kan hierover zienswijzen inbrengen bij het dagelijks bestuur van de OD IJsselland. Daarna zal in april 2025 de ontwerpbegroting 2026 van de OD aan de raden en staten worden voorgelegd waar ook weer zienswijzen op mogelijk zijn. De vaststelling van de OD-begroting 2026 volgt dan in juli 2025. Hierover zal het Algemeen Bestuur van de OD een besluit nemen.