



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Analyse jaarverslagen omgevingsdiensten 2023



Analyse jaarverslagen omgevingsdiensten

Datum 11 november 2024

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres	Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
Telefoon	088 489 00 00
Website	www.ilent.nl
Twitter/Instagram	@inspectieLenT

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding	4
1. Algemeen	4
2. Vergunningverlening en meldingen	6
3. Toezicht	8
4. Handhaving	10
5. Weging	11
Bijlage	12

Inleiding

Het jaar 2023 stond bij de omgevingsdiensten vooral in het teken van de voorbereidingen op de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouw. De meeste omgevingsdiensten (OD's) kregen vooruitlopend daarop aan het eind van 2023 een grote piek in het aantal vergunningaanvragen te verwerken. Steeds meer omgevingsdiensten zijn risicogericht en informatiegestuurd gaan werken. Daarnaast vroeg een aantal bestuurlijke trajecten om aandacht, zoals de visitaties en de robuustheidsbeoordeling in kader van het Interbestuurlijk Programma VHT (IBP/VTH). Binnen de bedrijfsvoering waren de meest genoemde thema's de spanning tussen de opgaven en de financiële middelen, de krapte op de arbeidsmarkt en de effecten daarvan op de productie en het financieel resultaat.

1. Algemeen

Onbalans tussen taak en financiën

Een groot aantal omgevingsdiensten worstelt met de onbalans tussen de opdrachten vanuit de bevoegd gezagen en de toegekende financiële middelen¹. Eén omgevingsdienst meldt expliciet dat hierdoor risico's ontstaan. Het kan schade geven aan het milieu en de leefomgeving die voorkomen had kunnen worden door tijdige uitvoering van toezicht. Enkele omgevingsdiensten hebben de ingrijpende voorbereiding op de Omgevingswet binnen hun eigen begroting moeten opvangen. Hierdoor hebben deze omgevingsdiensten harde keuzes moeten maken. Dit heeft gevolgen gehad voor de leefomgeving.

Verdringing

De krappe financiering en het capaciteitsgebrek zorgen voor verdringing binnen de taken. In de jaarverslagen over 2022 zag de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat het vraaggestuurde werk, zoals vergunningen en adviezen, ten koste ging van het geprogrammeerde werk, zoals reguliere controles en actualisatie van vergunningen. Uit de jaarverslagen over 2023 blijkt dat niet alleen het geprogrammeerde werk, maar ook het vraaggestuurde werk onder druk komt te staan door capaciteitsgebrek². Het aantal tijdig verleende vergunningen neemt af, met name bij de complexe vergunningen. Gevolgen zijn meer vergunningen van rechtswege. Ook wordt minder aandacht gegeven aan meldingen.

In het toezicht speelt dat incidentcontroles en controles op verzoek van het bevoegd gezag de reguliere geprogrammeerde controles verdringen en ook de onaangekondigde en vrijeveldcontroles. De omgevingsdiensten signaleren een stijging van het aantal hercontroles. Of dit het gevolg is van het risicogericht toezicht, dan wel van minder toezicht, is niet te achterhalen. De aangetroffen overtredingen blijken zwaarder zijn dan voorheen, wat extra druk legt op de veelal beperkte handhavingcapaciteit.

De druk op de uitvoering heeft mede tot gevolg dat het bijhouden van registers, bijvoorbeeld bedrijvenbestanden of omzetting van inrichtingen naar milieubelastend activiteiten in de knel komt. Dit holt de informatiepositie van zowel de omgevingsdienst als het bevoegd gezag uit³.

¹ RUD Zeeland, pagina 9. OD Groningen, pagina 3. RUD Zuid-Limburg, pagina 4. OD IJmond, pagina 18. OD Noord-Holland Noord, pagina 9. OD Zuid-Holland Zuid pagina 20. RUD Limburg Noord, pagina 13. OD Flevoland en anderen pagina 27.

² FUMO, pagina 18. OD Achterhoek, pagina 6. OD Zuid-Holland Zuid, pagina 17. DCMR, pagina 19. ODNZGK, pagina 15. OD Regio Nijmegen, pagina 12.

³ OD Noord-Veluwe, pagina 13. OD IJsselland, pagina 8. OD Achterhoek, pagina 12.

Financiën

De meeste omgevingsdiensten hebben het jaar 2023 met een (beperkt) batig saldo afgesloten. Dit komt niet door de winstgevendheid, maar is het gevolg van de onderuitputting als gevolg van de personele tekorten en de ontvangen SPUK-gelden voor IBP/VTH en THE (energiebesparingstoezicht). Bij enkele omgevingsdiensten is het weerstandsvermogen niet op peil. Zij stellen voor om het surplus aan te wenden voor het op peil brengen van de algemene reserve, in plaats van het uit te keren aan de bevoegd gezagen, zodat de omgevingsdiensten kunnen voldoen aan het robuustheids criterium.

Ook blijkt uit de jaarverslagen dat een deel van omgevingsdiensten met veel kunst- en vliegwerk de kosten voor de voorbereidingen op de Omgevingswet, de kosten van de CAO en de implementatie van nieuwe zaaksystemen, zonder aanvullend budget binnen de eigen begroting heeft moeten opvangen. Dit heeft echter wel gevolgen gehad voor de taakuitvoering door de omgevingsdiensten. In 2024 kan zich een financieel knelpunt voordoen omdat er niet bij iedere omgevingsdienst budget is om de hausse aan vergunningaanvragen die eind 2023, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn ingediend weg te werken.

IBP/VTH

Bijna alle omgevingsdiensten doen verslag van hun activiteiten voor het IBP/VTH. De meesten besteden aandacht aan de visitatie en aan de robuustheidstoets. Ze melden dat ze in 2023 begonnen zijn met een plan van aanpak om aan de robuustheids criteria te voldoen.

4 omgevingsdiensten hebben een fusie aangekondigd. OD Noord Veluwe en OD Veluwe IJssel gaan per 2024 samen en de OD Regio Utrecht en RUD Utrecht per 2026. De omgevingsdienst Regio Utrecht meldt dat nog niet alle gemeenten hun basistaken hebben overgedragen. Per 2024 zal dit zijn geregeld.

De robuustheids criteria lijken in elk geval een stimulerend effect te hebben op de versterking van de onderlinge samenwerking tussen omgevingsdiensten. Als aan een criterium niet wordt voldoen, wordt daar via onderlinge samenwerking invulling aan gegeven.

Eén omgevingsdienst meldt dat het risicogericht werken afwijkingen kan geven in de realisatie van de jaaropdrachten van de deelnemende bevoegd gezagen en vraagt om ruimte.

Personeel

Alle omgevingsdiensten hebben last van de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Er zijn veel vacatures, soms tot 25% op de gehele formatie. Met arbeidsmarktcampagnes lukt het wel steeds beter om nieuwe medewerkers aan te trekken, maar een deel ervan is ondergekwalificeerd en moet eerst worden opgeleid.

De inhuurpercentages zijn navenant hoog. Soms is de inhuur een bewuste keuze, omdat er onvoldoende zekerheid is over langjarige opdrachten, maar sommige omgevingsdiensten merken op dat de opdrachtgevers geen structurele financiering in de begroting opnemen voor nieuwe en structurele taken, zoals het energietoezicht of toezicht op ondermijning⁴. Hierdoor wordt structureel werk uitgevoerd met incidenteel personeel. Dit komt de kennisopbouw en de continuïteit niet ten goede. Soms zit ook de regelgeving in de weg. Zo heeft de SPUK-THE subsidie voor energiecontroles de voorwaarde dat deze wordt uitgevoerd door eigen personeel. Dit blijkt te worden opgelost door vast personeel tijdelijk van taak te laten wisselen. Voor de vaste taak wordt dan tijdelijk inhuur geregeld.

⁴ OD Noord-Holland Noord, pagina 9. OD De Vallei, pagina 42. OD IJmond, pagina 18. OD Zuid-Holland Zuid, pagina 9.

2. Vergunningverlening en meldingen

Vergunningaanvragen

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouw hebben de omgevingsdiensten op het eind van 2023 nog een hausse aan vergunningaanvragen ontvangen. Veel aanvragers wilden hun vergunning nog onder het oude regime laten vallen. De werkvoorraad, die al hoog was vanwege capaciteitsgebrek, loopt hierdoor verder op. Daarnaast blijkt dat veel van deze last minute aanvragen kwalitatief onder de maat en onvolledig zijn. Dit kost de omgevingsdiensten veel extra inspanningen. Een aantal kondigt maatregelen af om onvolledige aanvragen sneller buiten behandeling te kunnen stellen.

Het capaciteitsgebrek heeft vooral gevolgen voor de afwikkeling van complexe aanvragen en voor de voortgang in de actualisatie van vergunningen. Een aantal omgevingsdiensten heeft flinke achterstanden. Ook blijkt subsidieverlening soms tot knelpunten te leiden. De termijnen om te voldoen aan de subsidievoorwaarden blijken te krap en er is druk om snel te vergunnen. Dit komt de zorgvuldigheid niet ten goede.

Enkele omgevingsdiensten geven aan de politiek-maatschappelijk druk te voelen om maximaal te vergunnen⁵. Dit is een juridische uitdaging, omdat deze voornemens blijken te sneuvelen in de rechtbank. De oproep aan de politiek is om de toepassing van het voorzorgprincipe te verruimen, zodat de leefomgeving beter beschermd wordt tegen stoffen of activiteiten waarvan de risico's en de bijwerkingen nog niet duidelijk zijn.

Stikstof

De effecten van het moratorium op de natuurvergunningverlening wordt met name door de omgevingsdiensten met een groot agrarisch werkdomein duidelijk gevoeld⁶. Vergunningaanvragen blijven noodgedwongen op de plank liggen. Eén omgevingsdienst hekelt het huidige beleid, dat meer gestuurd wordt door jurisprudentie dan door een integrale en samenhangende nationale aanpak.

Diverse omgevingsdiensten laten weten dat luchtwassers en emissiearme stalsystemen in de praktijk minder rendement opleveren dan verwacht⁷. Eén omgevingsdienst stelt zelfs dat emissiearme technieken in het geheel niet leiden tot wetenschappelijk bewezen reductie.

Energietransitie

De omgevingsdiensten signaleren een toename in het aantal vergunningaanvragen in het kader van de energietransitie⁸. Tegelijk constateren ze wel dat het beleid nog niet toereikend is. Zo is er op dit moment wel regelgeving voor waterstoftanks, de PGS 35, maar niet voor fabrieken. Dit vereist dus nog het nodige pionierswerk. Dit geldt ook voor de stikstoffabrieken. Een van de problemen is hoe om te gaan met het lozen van te schoon afvalwater en ingedikt water. Ook is de ruimtelijke inpassing van nieuwe bedrijven een lastige puzzel. Bestaande bestemmingsplannen voorzien er niet in en er zijn veel tegengestelde belangen. De veiligheidsrisico's moeten nog uitdrukkelijker in beeld worden gebracht. Ook blijkt dat de energietransitie niet altijd gunstig is voor de luchtkwaliteit en de stikstofdepositie, in het begin vergroot het de problematiek. Daarnaast blijkt dat de vergunningaanvragen vaak worden gewijzigd

⁵ DCMR, pagina 5 en 14. OD Noordzeekanaalgebied, pagina 7 en 22. OD Achterhoek, pagina 4.

⁶ OD Brabant Noord, pagina 2 en 29. RUD Drenthe, pagina 13. OD Noord-Holland Noord, pagina 27. OD Veluwe IJssel, pagina 25. OD Twente, pagina 6. OD West-Holland, pagina 13. OD Midden en West Brabant, pagina 5.

⁷ OD Zuidoost-Brabant, pagina 7. RUD Drenthe, pagina 13 en 16. OD Groningen, pagina 11.

⁸ OD Regio Nijmegen, pagina 30. OD Noordzeekanaalgebied, pagina 13. DCMR pagina 6 en 14. OD Flevoland en anderen, pagina 9.

en dat de aanlevering van gegevens vaak lang duurt, wat veel tijd en flexibiliteit vergt van de betreffende omgevingsdiensten.

Ruimtelijke ordening

Een aantal omgevingsdiensten meldt dat de vraagstukken rond woningbouw en ruimtelijke ordening complexer worden⁹. De ruimte voor woningbouw is schaars en gemeenten kiezen dan ook vaker voor milieubelastende locaties als zoeklocaties voor nieuwe woningen. Of kiezen soms voor dezonerings- en afschaling. Op een toenemend aantal plaatsen staat de leefomgeving onder druk als gevolg van historisch gegroeide situaties. Woningbouwlocaties op milieubelastende locaties veroorzaken echter meer klachten vanuit de nieuwe omwonenden. De omgevingsdiensten vinden dat gezondheid moet worden meegenomen in de afwegingen. Bestemmingsplannen maken voor bedrijven meestal veel activiteiten mogelijk, het beperken van de overlast bij het toevoegen van woonfuncties is dan een aandachtspunt. Het wringt met name bij de huisvesting van asielzoekers. Deze zitten vaak op ongunstige locaties.

De omgevingsdiensten benadrukken het belang om tijdig betrokken te worden bij de advisering rondom omgevingsvisies en -plannen¹⁰. Dit helpt om goede afwegingen te maken tussen het leefklimaat en de ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven, om toekomstige problemen voor te zijn.

Bodemenergiesystemen

Het aantal meldingen van open of gesloten bodemenergiesystemen blijft toenemen¹¹. Enkele omgevingsdiensten merken op dat er steeds complexere bodemenergiesystemen worden aangelegd die een teleurstellende opbrengst blijken te hebben. Eén omgevingsdienst adviseert aan bevoegd gezagen om een minimale opbrengst van bodemenergiesystemen vast te leggen. Dit geeft de omgevingsdienst de mogelijkheden om aanvragen af te wijzen waarbij de ondergrond niet doelmatig wordt ingezet.

Co- en monovergisters

Enkele omgevingsdiensten hebben een aanzienlijke toename geconstateerd van het aantal co- en mono-vergisters¹². Hier blijkt echter wel het nodige te verbeteren. Zo blijkt de informatie over de na-vergisting niet altijd compleet of niet duidelijk. Bij gericht onderzoek door één omgevingsdienst wordt bij een groot deel van de vergisters amfetaminen en zware metalen aangetroffen en een groot aantal lekkages. Er is daarbij discussie ontstaan over de vraag of de aangetroffen amfetamines afvalstof waren of meststof. Op grond van juridisch advies is het aangemerkt als meststof.

⁹ OD IJmond, pagina 61 en 62. OD Zuidoost-Brabant, pagina 7. OD Noord-Holland Noord, pagina 19. OD Noord-Veluwe, pagina 31. DCMR, pagina 12. OD Regio Nijmegen, pagina 26. DCMR, pagina 12.

¹⁰ DCMR, pagina 12. OD IJmond, pagina 18. OD Noord-Holland Noord, pagina 18.

¹¹ OD West-Holland, pagina 6. OD Flevoland en anderen, pagina 9. OD Noord-Holland Noord, pagina 16. OD IJsselland, pagina 5. OD Limburg-Noord, pagina 18.

¹² FUMO, pagina 14, 18 en 22. RUD Drenthe, pagina 9 en 16. OD Twente, pagina 9 en 13.

3. Toezicht

Naleving

Een behoorlijk aantal omgevingsdiensten meldt achterstanden in het aantal regulier geplande controles¹³. Dit is niet alleen het gevolg van de capaciteitstekorten en de verdringing door het vraaggestuurd werk, maar het wordt ook veroorzaakt door de effecten van de instroom van nieuw onervaren personeel en de introductie van nieuwe zaaksystemen. Het opleiden en inwerken van nieuw personeel telt namelijk niet mee in de productie. De omgevingsdiensten signaleren dat het aantal hercontroles toeneemt en ook het aantal complexe overtredingen, waardoor de doorlooptijden oplopen. Door het capaciteitsgebrek worden soms controleniveaus of het toezichtspercentage verlaagd. Of er wordt gekozen voor administratieve afhandeling in plaats van een hercontrole of om geen hercontroles bij kleine overtredingen meer uit te voeren. Door de druk op vraaggestuurd werk en het capaciteitsgebrek blijft er niet alleen minder tijd over voor het geplande toezicht, maar ook voor onaangekondigde controles en vrijeveldcontroles. Terwijl deze controles doorgaans een belangrijke bron zijn voor het opsporen van overtredingen. Het aantal ongewone voorvallen stijgt.

Omgevingsdiensten signaleren steeds meer problemen met het onderhouden van installaties door bedrijven¹⁴, met name bij stookinstallaties. Keuringen worden niet of niet tijdig uitgevoerd, en er zijn lekkages van tanks, opslag en de bedrijfsriolering. Enkele omgevingsdiensten hebben de meetsystemen en emissies van bedrijven gecheckt. Dit leverde veel afwijkingen op. De bijwoning van de meetmomenten door een luchtspecialist blijkt noodzakelijk omdat hierdoor veel overtredingen kunnen worden opgespoord of voorkomen.

Enkele omgevingsdiensten signaleren een terughoudendheid bij bedrijven om overtredingen ongedaan te maken. Er moet meer druk worden gezet en het zorgt voor een grotere inzet van handhaving. Ook wordt er door bedrijven meer geprocedeerd, dit geldt overigens ook ten aanzien van vergunningverlening.

Seveso

Het toezicht op de Seveso-inrichting vraagt meer inspanningen van betreffende omgevingsdiensten. Het aantal inrichtingen neemt toe en ook de complexiteit¹⁵. Het spontane naleefpercentage blijkt soms bijzonder laag, namelijk 25%. Tegelijk is de capaciteit van de omgevingsdiensten beperkt en soms sterk afhankelijk van externe inhuur.

Het blijkt dat sommige bedrijven worden gestart als gemeentelijke inrichting en daarna feitelijk in gebruik zijn als Seveso-inrichting. Dit levert knelpunten op in de ruimtelijke ordening en de (brand)veiligheid.

Zeer Zorgwekkende Stoffen

Uit de jaarverslagen blijkt bij de beoordeling van de Vermijdings- en Reductieplannen (VRP) voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) dat bedrijven het lastig vinden om deze op te stellen. De respons blijkt dikwijls matig. Ook moet de toetsing zich nog ontwikkelen, omdat de toetsingskaders ontbreken¹⁶. De toetsing kost daardoor veel tijd. Diverse omgevingsdiensten zoeken hiervoor de

¹³ RUD Zeeland, pagina 8. OD Achterhoek, pagina 9. OD Veluwe IJssel, pagina 30. OD Twente, pagina 11. OD Noordzeekanaalgebied, pagina 11. OD Regio Nijmegen, pagina 4. OD Haaglanden, pagina 10. OD Groningen, pagina 9. FUMO, pagina 18 en 20.

¹⁴ OD Midden en West-Brabant, pagina 26. OD Flevoland en anderen, pagina 13. OD Achterhoek, pagina 10. OD Noordzeekanaalgebied, pagina 22. OD Regio Nijmegen, pagina 28. OD Zuid-Holland Zuid, pagina 20.

¹⁵ OD Groningen, pagina 9. OD Regio Nijmegen pagina 29 tot 31. RUD Zuid-Limburg pagina 24.

¹⁶ DCMR, pagina 13. OD Zuid-Holland Zuid, pagina 14. OD Noordzeekanaalgebied, pagina 16. RUD Drenthe, pagina 13.

onderlinge samenwerking, bijvoorbeeld door ontwikkelen van een werkwijze voor meten en berekenen en een uniform VRP. Wat niet helpt is dat de omgevingsdiensten voor de capaciteit op dit onderwerp behoorlijk afhankelijk zijn van externe inhuur. De vraag wordt gesteld of dit onderwerp niet op hoger provinciaal of landelijk niveau moet worden belegd vanwege de specialistische kennis.

Van de ZZS'en blijkt PFAS veel aandacht te vragen¹⁷. Omgevingsdiensten zijn bezig met inventarisaties en vergunningen worden aangescherpt, niet alleen bij industriële bedrijven, maar ook bij rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Klachten, handhavingsverzoeken en openbaarmakingsverzoeken

De meeste omgevingsdiensten zien een daling van het aantal klachten naar het niveau van voor corona. Een groot deel van de klachten wordt veroorzaakt door een beperkt aantal bedrijven. Een deel van de omgevingsdiensten ziet het aantal handhavingsverzoeken toenemen, evenals het bezwaar en beroep. Burgers zijn mondiger en komen eerder in beweging. Bij enkele omgevingsdiensten baart de toename van het aantal en de omvang van de openbaarmakingsverzoeken (Woo-verzoeken) zorgen¹⁸. Eén omgevingsdienst meldt in het afgelopen jaar ruim 1 miljoen A4'tjes te hebben gecontroleerd en geanonimiseerd.

Geluid

Geluidsoverlast scoort doorgaans het hoogst in de klachten, zo ook in 2023¹⁹. Vaak gaat het om overlast van airco's, warmtepompen en padelbanen. Maar ook horeca en evenementen blijken belangrijke veroorzakers van overlast. Nieuwkomers dit jaar zijn de klachten over laag frequent geluid. Hiervoor ontbreekt echter regelgeving om adequaat te kunnen optreden. Ook de toename van evenementen op complexe locaties bezorgen de omgevingsdiensten veel werk en hoofdbrekens. Dit geldt ook voor het inpasbaar maken van padelbanen. Ten aanzien van de problematiek van airco's en warmtepompen blijkt dat de nieuwe regelgeving die per 2021 in werking is getreden nog niet zorgt voor goede regulering.

Sommige omgevingsdiensten worstelen met de aanpak van geluidhinder. Op basis van risicoanalyses scoort het risico van geluid doorgaans niet hoog, maar het is wel een belangrijk veroorzaker van klachten. Ook blijkt in een toenemend aantal situaties waar het geluid binnen de gestelde normen blijft, maar toch overlast wordt ervaren. Als een van de oorzaken wordt genoemd de ruime bestemmingsplannen voor bedrijven en ook de toenemende transformatie van bedrijventerreinen naar wonen.

Geur

Ook geur is een belangrijke oorzaak van klachten. Het betreft niet alleen geur vanuit industrie, en dan met name de afvalbranche, maar ook horeca, koffiebranders en bakkerijen in binnensteden²⁰. Daarbij komt dat geuroverlast in stedelijk gebied lastig is te meten, omdat het model niet geschikt is voor toepassing in dichtbebouwd gebied. Ook blijkt dat in gebieden met een afwisseling tussen hoog- en laagbouw, zoals gestapelde woningbouw op of in de nabijheid van bedrijventerreinen, schoorstenen dikwijls te laag zijn en dus geuroverlast veroorzaken.

¹⁷ RUD Zeeland, pagina 10-12. OD West-Holland, pagina 7. DCMR pagina 5 en 13. OD Midden en West-Brabant, pagina 5. OD Rivierenland, pagina 37. OD Noorzeekanaalgebied, pagina 21. OD Regio Nijmegen, pagina 28.

¹⁸ DCMR, pagina 8. OD Noorzeekanaalgebied, pagina 27. OD Brabant-Noord, pagina 25/

¹⁹ RUD Drenthe, pagina 12. RUD Zeeland pagina 4. DCMR, pagina 12 en 14. OD Midden en West-Brabant, pagina 22. OD Achterhoek pagina 13. OD Noord-Veluwe, pagina 31.

²⁰ OD West-Holland, pagina 5. OD Flevoland en anderen, pagina 14. RUD Drenthe, pagina 14. DCMR, pagina 12. OD Midden en West-Brabant, pagina 26.

Ketentoezicht en circulariteit

Toezicht op afval, bodem, asbest en vuurwerk blijft aandacht vragen van de omgevingsdiensten²¹. Het aantal overtredingen is en blijft aanzienlijk en het blijkt noodzakelijk om de toezichtsdruk hoog te houden. Het naleefpercentage komt geregeld niet verder dan 40%. Met name in de afvalbranche zijn bedrijven niet actief bezig met naleving. Bij asbest doen gecertificeerde bedrijven het doorgaans iets beter dan de particulier, maar ook hier blijven bedrijven bij herhaling de randen van de wetgeving opzoeken. Dit vraagt veel inzet van de omgevingsdiensten.

Veel omgevingsdiensten zetten zich in voor de circulaire economie. Genoemde voorbeelden zijn gebruik van de vezels van de Japanse Duizendknoop als bouw materiaal of bermmaaisel als grondverbeteraar. Sommige omgevingsdiensten hebben zorgen over de nieuwe producten en technieken die al dan niet in het kader van de circulaire economie in de markt worden gezet²². Er blijken soms bijwerkingen aan te zitten die pas na verloop van tijd aan het licht komen. Ook kan het gepaard gaan met criminaliteit. Zolang de afval-vraag niet helder is en er niet goed wordt gecontroleerd kunnen bedrijven sjoemelen met bijvoorbeeld bijmenging.

4. Handhaving

Ondermijning

Een aantal omgevingsdiensten meldt een toename in de activiteiten om ondermijning tegen te gaan. Nieuwe en zorgwekkende ontwikkeling is dat ondermijnende criminaliteit zich verplaatst naar reguliere bedrijven²³. Deze worden als dekmantel gebruikt voor witwassen, productie van drug of opslag en distributie van illegale goederen. Signalen komen vaak uit de horeca, detailhandel, garagebedrijven en opslaglocaties. Dit geeft de omgevingsdiensten reden tot zorg. De ketens afval, bodem en asbest zijn en blijven gevoelig voor fraude. De noordelijke omgevingsdiensten constateren dat soms drugsafval wordt vermengd met mest dat over het land wordt uitgereden. Dit geeft risico's voor de voedselveiligheid. Ook blijkt circulariteit gepaard te gaan met criminaliteit. Enkele omgevingsdiensten hebben zorgen of de bevoegde gezagen voldoende informatiepositie hebben over de bedrijven²⁴. Daarnaast maken enkele omgevingsdiensten melding van ernstige bedreigingen richting de medewerkers²⁵.

Strafrecht

Het merendeel van de omgevingsdiensten signaleert een toename in het aantal strafrechtzaken. Capaciteitsgebrek bij de omgevingsdiensten maakt echter dat er zaken blijven liggen of via aangepaste procedures, niet conform LHS, worden opgelost²⁶. Voorlopige lasten onder dwangsom (vLOD) worden dan bijvoorbeeld niet opgelegd, maar vervangen door hercontroles. Daar waar het strafrecht wel wordt ingezet, blijkt het bestuurlijk spoor vooral effectief. Een vLOD blijkt een probaat middel om naleving af te dwingen. Het aantal zaken dat tot vervolging leidt blijft echter mager. Het capaciteitsgebrek bij de politie en het OM blijkt ook een ontmoedigende factor. Zaken draaien daardoor nogal eens uit op een schikking. Eén omgevingsdienst meldt dat een dwangsom alleen wordt opgelegd na overleg met de gemeente en dat zoveel mogelijk geprobeerd wordt om

²¹ OD Midden en West-Brabant, pagina 15. RUD Zeeland, pagina 6. RUD Drenthe, pagina 13. OD Flevoland en anderen, pagina 5.

²² OD Achterhoek, pagina 4. DCMR, pagina 18.

²³ OD Zuid-Holland Zuid, pagina 11. OD IJmond, pagina 40. OD Noord-Holland Noord, pagina 23. DCMR, pagina 11 en 18. ODNZKG, pagina 20.

²⁴ OD Noord-Veluwe, pagina 13. FUMO, pagina 23. OD IJmond, pagina 40.

²⁵ OD Regio Nijmegen, pagina 19. OD Rivierenland, pagina 12. OD Regio Utrecht, pagina 18. DCMR, pagina 8.

²⁶ OD Achterhoek, pagina 14. OD Noord-Holland Noord, pagina 23 en 24. RUD Limburg-Noord, pagina 20.

de kwestie op minnelijke wijze op te lossen om langlopende juridische procedures te voorkomen. Er zijn echter wel uitzonderingen, want soms is strafrechtelijk optreden wel wenselijk.

5. Weging

De ILT is bezorgd over de oplopende druk bij de omgevingsdiensten. Over de vorige jaren constateerde de ILT verdringing van het geprogrammeerde werk door het vraaggestuurde werk. Dit jaar blijkt ook het vraaggestuurde werk in de knel te komen. In de vergunningverlening komen de actualisaties van vergunningen en het actueel houden van bedrijfs- en gegevensbestanden in het gedrang. Dit heeft behalve effecten op de leefomgeving ook effecten op de informatiepositie van de omgevingsdienst. Dalende toezichtsniveaus en -frequenties hebben meer en zwaardere overtredingen tot gevolg die vervolgens meer inzet vragen van de omgevingsdiensten. Die er niet is, waardoor ook de strafrechtelijke handhaving in de knel komt. De ILT ziet een vicieuze cirkel ontstaan die moet worden gekeerd. De sleutel ligt in het herstel van de balans tussen taak en capaciteit.

Uit de jaarverslagen blijkt dat een deel van het niet voldoen aan de robuustheidscriteria via onderlinge samenwerking wordt opgelost. De ILT is van mening dat dit geen structurele oplossing biedt, iedere omgevingsdienst moet zelfstandig aan de criteria voldoen.

Inhoudelijk maakt de ILT zich zorgen over de bevindingen van de omgevingsdiensten ten aanzien van het onderhoud van installaties en de prestaties van emissiebeperkende voorzieningen, met name bij de Seveso-inrichtingen en in de landbouw.

De omgevingsdiensten geven waardevolle signalen af over de knelpunten die kunnen ontstaan bij het zoeken naar nieuwe woningbouwlocaties. Gezondheid en veiligheid dienen een prominentere rol in de afwegingen te krijgen, ook om toekomstige problemen voor te zijn. De opmerking dat scherper vergunnen dikwijls geen stand houdt bij de rechter is een terecht punt van zorg, omdat dit een hindernis opwerpt voor de maatschappelijk opgave om de gezondheid en veiligheid van omwonenden te verhogen door de overlast van en de vervuiling door bedrijven in te perken. Het signaal van omgevingsdiensten dat in toenemende mate reguliere bedrijven als dekmantel worden gebruikt voor ondermijning is ernstig, evenals de toename van de bedreigingen in de richting van de medewerkers van omgevingsdiensten.

Het pleidooi van een aantal omgevingsdiensten voor een betere toepassing van het voorzorgprincipe wordt door de ILT onderschreven. Sommige effecten van nieuwe vormen van circulariteit of stoffen doen zich pas na enige tijd voor en dan moet er handelingsperspectief zijn om zaken waarvan de langetermijneffecten nog niet duidelijk zijn in elk geval tijdelijk te kunnen weren of om ontstane problemen adequaat te kunnen aanpakken.

Bijlage

Lijst geraadpleegde jaarverslagen omgevingsdiensten 2023

1. OD Regio Utrecht

[Jaarstukken-2023-ODRU-met-was-getekende-controleverklaring.pdf \(jaarverslag.org\)](#)
[Jaarverslag 2023: We nodigen je uit om meer over ons werk in 2023 te ontdekken - Omgevingsdienst regio Utrecht \(odru.nl\) \(publieksversie\)](#)

2. OD Regio Arnhem

<https://www.odregioarnhem.nl/wp-content/uploads/sites/5/2024/06/Jaarverslag-ODRA-2023.pdf>

3. RUD Zeeland (concept)

https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/IB24_704f0295.pdf

4. OD West-Holland (concept)

<https://www.odwh.nl/wp-content/uploads/AB-20240708-4a-Jaarverslag-2023.pdf>

5. RUD Zuid-Limburg (concept)

<https://www.rudzuidlimburg.nl/organisatie/algemeen+en+dagelijks+bestuur/algemeen+bestuur/default.aspx#folder=2757208>

6. FUMO

https://www.fumo.nl/fileadmin/user_upload/12_agendapunt_07_Jaarstukken_2023_FUMO.pdf

7. OD Midden en West-Brabant (concept)

<https://raad.goirle.nl/Vergaderingen/Commissie-Fysiek/2024/14-mei/19:30/Raadsvoorstel-Tweede-begrotingswijziging-2024-en-Ontwerpbegroting-2025-incl-meerjarenplanning-2026-2028-van-de-OMWB-en-voorlopige-jaarstukken-2023/10-Bijlage-4-Voorlopige-jaarstukken-2023.pdf>

8. OD IJmond (concept)

https://www.odijmond.nl/publish/pages/147/agendabundel_ab_19_juni_2024_1.pdf

9. OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek (concept)

https://www.ofqv.nl/publish/pages/178/agenda_ab_28_juni_2024.pdf

10. OD Rivierenland (concept)

<https://gelderland.stateninformatie.nl/document/14268671/1/Jaarstukken+2023+ODR>

11. OD Achterhoek (concept)

<https://www.odachterhoek.nl/wp-content/uploads/sites/3/2024/07/Agenda-Algemeen-Bestuur-d.d.-4-juli-2024.pdf>

12. OD De Vallei (concept)

<https://gelderland.stateninformatie.nl/document/14268674/1/Jaarstukken+2023+ODDV+-+ongetekende+versie>

13. OD Zuidoost-Brabant (concept)

file:///H:/Downloads/Vergaderbundel%20AB%20ODZOB%203%20juli%202024_0.pdf
<https://odzob.nl/ab-vergadering-20>

14. OD Noord-Holland Noord (concept)

<https://noordholland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/32b16455-0d1f-46cc-b6c0-dad1940e2783?documentId=1b26b56b-acb3-4de2-8641-d4d315e9f307&agendaItemId=7ca2c049-dfa2-44ef-be4d-83fb4ce21706>

15. OD Zuid-Holland Zuid (concept/def)

https://www.ozhz.nl/wp-content/uploads/Agendabundel-AB-110724.pdf?_gl=1*1ei63df*_up*MQ..*_ga*MjA0Nzg0MjUyLjE3MzE1ODA5NjU.*_ga_6Q9E2YT1S1*MTczMTU4MDk2My4xLjEuMTczMTU4MDk2Ni4wLjAuMA..

16. OD Noord-Veluwe

<https://www.odveluwe.nl/wp-content/uploads/sites/10/2024/07/ODNV-Jaarverslag-2023.pdf>

17. OD Veluwe IJssel

<https://www.odveluwe.nl/wp-content/uploads/sites/10/2024/07/Jaarstukken-2023-Omgevingsdienst-Veluwe-IJssel-ongetekend.pdf>

18. DCMR

<https://www.dcmr.nl/sites/default/files/2024-07/Jaarverslag%20en%20jaarrekening%20DCMR%202023.pdf>

19. OD Twente

[Vastgestelde stukken | Omgevingsdienst Twente \(odtwente.nl\)](https://www.odtwente.nl/vastgestelde-stukken)

20. OD IJsselland (concept)

<https://secure-dalflen.gemeenteoplossingen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2024/10-juni/21:00/Zienswijze-begrotingswijziging-2024-en-ontwerpbegroting-2025-Omgevingsdienst-1/11-1-Zienswijze-begrotingswijziging-2024-en-ontwerpbegroting-2025-Omgevingsdienst-IJsselland-Voorlopige-jaarrekening-2023.pdf>

21. OD Noordzeekanaalgebied (concept)

https://openresearch.amsterdam/image/2024/6/11/jaarstukken_omgevingsdienst_nzkg_2023.pdf

22. OD Regio Nijmegen (concept)

<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/dd9d361e-eb08-4884-b89c-73d4d6b6aa93?documentId=4803effc-b315-490b-8664-794a0983c6b6&agendaItemId=09d671e7-49f0-4cbb-80b9-440f6aa70bd8>

23. OD Brabant Noord

<https://odbn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/0fdb6829-be52-4a96-832e-77b2c25d4d0f?documentId=d7b17abc-51d7-4b09-b201-25706d8a2622&agendaItemId=e23c3853-bf21-4646-928a-8c9ad37dacf3>

24. RUD Utrecht

<https://www.rudutrecht.nl/vergaderingen-algemeen-bestuur-2024>

25. OD Midden-Holland

https://www.odmh.nl/publish/pages/1570/5b_jaarstukken_odmh_2023.pdf

26. RUD Drenthe

<https://www.ruddrenthe.nl/wp-content/uploads/2024/04/RUD-Drenthe-Jaarverslag-en-Jaarrekening-2023-WEB.pdf>

27. OD Haaglanden

<https://omgevingsdiensthaaglanden.nl/wp-content/uploads/Conceptstukken-AB-4-juli-2024-1.pdf>

28. OD Groningen

<https://www.od-groningen.nl/over-ons/ons-bestuur/vergaderstukken/vergaderstukken-algemeen-bestuur>

29. RUD Limburg-Noord

<https://www.rudlimburgnoord.nl/over+ons/vergaderstukken/stukken+algemeen+bestuur+gr+rud+ln/default.aspx#folder=2763919>

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00

Website : www.ilent.nl

Twitter/Instagram : @inspectieLenT