

## RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2021-095

Aan de leden van de gemeenteraad

**Datum** 30 november 2021  
**Zaaknummer** Z/21/405455 /ADV/21/1063413  
**Onderwerp** Berichtgevingen over Omgevingsdiensten naar aanleiding van onderzoek Investico  
**Portefeuillehouder** C. Koers-de Graaf

**Contactpersoon** Oscar Peters  
**E-mail** O.Peters@zevenaar.nl  
**Telefoon** 0316-595240

Geachte leden van de gemeenteraad,

### Inleiding

Op 17 november 2021 zijn er onder andere in De Gelderlander en dagblad Trouw verschillende artikelen verschenen over het werk van de Omgevingsdiensten. De berichtgevingen zijn gebaseerd op een onderzoek van het van journalistieke platform Investico.

### Kernboodschap

Als reactie op de berichtgeving in de media hebben de Gelderse Omgevingsdiensten een gezamenlijke reactie opgesteld. Ook de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) heeft gereageerd op de berichtgeving.

### Context

X Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem

### Inhoudelijke boodschap

In de gepubliceerde berichtgevingen wordt het functioneren van de Omgevingsdiensten nader belicht. Bedrijven zouden nauwelijks gecontroleerd worden en overtredingen slechts weinig worden beboet. Daarnaast zouden de regionale verschillen groot zijn als het gaat om toezicht en handhaving en zouden de Omgevingsdiensten hun cijfers niet op orde hebben.

De Gelderse Omgevingsdiensten hebben naar aanleiding van de eenzijdige berichtgeving een gezamenlijke reactie opgesteld. Ook de ODRA heeft een document met vragen en antwoorden, naar aanleiding van de publicaties, opgesteld.

Deze reacties zijn als bijlage aan deze raadsinformatiebrieven toegevoegd.

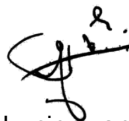
De gemeente Zevenaar herkent zich niet in de kritiek uit de verschillende artikelen en is over het algemeen tevreden over de dienstverlening van haar Omgevingsdienst. De slagkracht van de Omgevingsdiensten kan zeker nog verbeteren, maar de ODRA heeft de laatste jaren juist verbeterlagen gemaakt op het gebied van outputfinanciering en partnerrapportages met kritieke prestatie indicatoren. Daarnaast heeft de ODRA een actueel risicobeleid vastgesteld op het gebied van toezicht en handhaving milieu.

Al met al zorgt de Omgevingsdienst voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving wat veel meer omvat dan alleen het uitdelen van boetes.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Zevenaar,



Danielle Jansen  
Secretaris



Lucien van Riswijk  
Burgemeester

## Bijlagen

1. INK/21/1063476 Reactie Gelderse Omgevingsdiensten op artikel Investico
2. INK/21/1063475 Reactie ODRA: vragen en antwoorden n.a.v. publicaties

Reactie op artikel Investico / De Gelderlander

Gelderse Omgevingsdiensten onderschrijven constatering dat meer inzet op strafrecht nodig is

Vandaag verschenen in De Gelderlander, Trouw en online media verschillende artikelen over het werk van omgevingsdiensten, gemaakt door journalisten van onderzoeksplatform Investico. De aandacht voor ons werk – elke dag in het hart van de samenleving – groeit. Dat waarderen we.

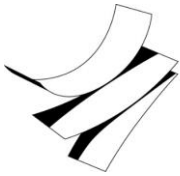
Het werk van omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zorgen voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Dát is onze 'core business'. Het primaire belang ligt bij het voorkomen en oplossen van activiteiten van bedrijven die de gezondheid van mens, natuur en milieu bedreigen. Ook adviseren we bedrijven over duurzame ontwikkelingen. Dagelijks werken in Gelderland ruim 700 medewerkers die vergunningen verlenen en toezien op naleving van regels. Zij voorkomen daarmee dat bedrijven het milieu vervuilen of geur- en geluidsoverlast veroorzaken en daarmee de gezondheid van mensen in gevaar brengen. Met de groeiende aandacht voor klimaat, milieu en leefomgeving ontwikkelen de omgevingsdiensten zich verder door. Zo focussen we ons op dit moment op grotere onafhankelijkheid van onze opdrachtgevers, meer samenwerking met het Openbaar Ministerie en robuustheid van onze organisatie.

Strafrecht versus Bestuursrecht

De focus in de artikelen ligt alleen op de uitvoering van milieucontroles en boetes. Het werk van omgevingsdiensten laat zich echter niet altijd in cijfers vangen. Het strafrecht – het opleggen van boetes – is de laatste en zwaarste inzet bij milieuovertredingen. De zaak wordt daarmee overgedragen aan het Openbaar Ministerie, een van onze samenwerkingspartners. In verreweg de meeste gevallen zijn omgevingsdiensten in staat om op basis van advies, vergunningverlening, toezicht en handhaving bedrijven volgens de wet- en regelgeving te laten functioneren.

Omgevingsdiensten werken met andere woorden veel vaker op basis van bestuursrecht (voorkomen) dan op basis van strafrecht (beboeten). Voor de langere termijn is dat ook de meest constructieve aanpak. Met het beboeten van bedrijven is de overtreding immers niet zomaar opgelost. Het doel van het bestuursrecht is het oplossen van de overtreding door het bedrijf zelf. In het bestuursrecht is stilleggen van een bedrijf (bestuursdwang) de zwaarste bestuurlijke interventie. Constateren toezichthouders, handhavers en BOA's overtredingen die niet via het bestuursrecht zijn op te lossen, dan wordt een zaak voorgelegd aan het Openbaar ministerie en gaat het over in strafrecht. We constateren daarbij wel dat inzet van strafrecht vaker nodig is en werken om die reden ook steeds intensiever samen met het Openbaar Ministerie.



## Vraag en antwoord publicaties omgevingsdiensten

### **Inleiding**

In week 46 zijn in de regionale kranten De Gelderlander en Tubantia, dagblad Trouw, tv-programma EenVandaag en weekblad De Groene Amsterdammer artikelen en items gepubliceerd over toezicht en handhaving in het milieudomein. In de berichten kwam ook het functioneren van de omgevingsdiensten aan de orde.

“Bedrijven worden weinig tot niet gecontroleerd, overtredingen worden nauwelijks beboet, de verschillen tussen regio’s als het gaat om toezicht en handhaving zijn groot en de omgevingsdiensten hebben hun cijfers niet op orde. Al met al een beeld dat niet onverdeeld positief en niet erg gunstig is voor bestuurders van gemeenten en provincies en de medewerkers van de 29 omgevingsdiensten.

De artikelen zijn gebaseerd op onderzoek van het onafhankelijke journalistieke platform Investico. Investico schreef het basisverhaal, de redacties van de andere nieuwsmedia hebben dit aangevuld met een eigen regionale/landelijke insteek. De Gelderlander heeft een verzoek in gediend voor een vervolg.

### **1. Is door ODRA meegewerkt aan het onderzoek van Investico en De Gelderlander?**

Ja. Afgelopen zomer heeft Investico ODRA benaderd met een hele serie vragen. Over aantal milieucontroles, handavingsverzoeken, aantal en hoogte van boetes, lasten onder dwang(som/bestuursdwang), aantal BOA’s en aantal klachten en de afhandeling van klachten. De Gelderlander heeft later dit najaar vergelijkbare vragen gesteld. Voor beide redacties geldt dat de belangrijkste cijfers van de gevraagde informatie zijn geleverd. De conclusie die De Gelderlander trok dat ODRA geen cijfers heeft geleverd is feitelijk onjuist.

Ook hebben we de journalisten verwezen naar onze jaarverslagen. We hebben enkele verkeerde conclusies nog kunnen tackelen, maar de publicaties zelf hebben we niet vooraf kunnen controleren op feitelijke onjuistheden.

### **2. Is er ook gesproken met de journalisten?**

Ja, zeker. Naast leveren van cijfers is uitgebreid gesproken met de journalisten en toelichting gegeven bij de cijfers. Met name over hoe ODRA werkt en wat het verschil is tussen bestuursrecht en strafrecht. We hebben met De Gelderlander in de werkplaats van cluster Meten & Advies gesproken, om door onze eigen mensen te kunnen vertellen over meten en de normstelling inzake PAK (*Polycyclische aromatische koolwaterstoffen of polycyclische aromaten*) en giftige stoffen (Zeer zorgwekkende stoffen, ZZS), waar met name in Nijmegen publiciteit over is geweest. Tot dusver heeft de redactie niets gedaan met deze informatie.

### **3. Meetdienst**

De provincies Gelderland en Noord-Brabant hebben als enige van de twaalf provincies een eigen geaccrediteerde meetdienst. De meetdienst van ODRA bijvoorbeeld is de enige (publieke)

meetdienst in Nederland die geaccrediteerd PAK mag meten bijvoorbeeld in de schoorsteen van asfaltcentrales of ijzergieterijen. Bij ODRA is veel kennis en ervaring op dit terrein.

#### **4. Meten en weten**

Er is een relatie tussen meten en weten en publiciteit. Het is niet verwonderlijk dat over ijzergieterij en de asfaltproductie in Gelderland veel bekend is over de emissies. Daar wordt in opdracht van de provincie actief gemeten. Met deze informatie is door De Gelderlander niets gedaan.

#### **5. Wat is het verschil tussen bestuursrecht en strafrecht?**

We constateerden in de vraagstelling dat bij de journalisten het verschil tussen bestuursrecht en strafrecht niet duidelijk is. Dat loopt ook in de artikelen door elkaar. In het bestuursrecht is preventief toezicht gericht op voorkomen en herstellen van overtredingen. Strafrecht is punitief, dus sanctionerende handhaving. De teneur van de artikelen was erg sterk op 'law and order' gericht, op bestraffen en boeten. Dat is in de praktijk van omgevingsdiensten minder aan de orde.

We sturen in het bestuursrecht op de volgende wijze:

1. Voorkomen (= goede vergunningen en advies);
2. Toezicht (= controleren op naleven);
3. Als laatste op handhaven (= herstellen van de overtreding).

#### **6. Zijn er dan geen instrumenten om bedrijven (en ook instellingen en burgers) te bestraffen?**

Wel degelijk heeft ODRA instrumenten om bedrijven, instellingen en burgers een 'tik op de vingers' te geven als de voorschriften in vergunningen of de normen uit wet- en regelgeving worden overschreden.

Dat gaat in stappen maar is altijd afhankelijk van de impact van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Grosso modo worden deze stappen gevolgd bij overtredingen:

- Waarschuwing door een toezichthouder (die wordt vastgelegd in een aanschrijving/brief);
- Vervolgcontrole met per brief een voornemen tot handhaving (als..., dan...);
- Last onder dwangsom (overtreding moet binnen gestelde termijn opgelost zijn, anders volgt een dwangsom), verbeuring en invordering;
- Last onder bestuursdwang (als binnen termijn overtreding niet is opgelost, dan sluiten we het bedrijf, trekken we vergunning in).

Strafrecht kan op ieder moment van overtreden parallel ingezet worden, dit is afhankelijk van de aard en omvang van de overtreding en al dan niet calculerend gedrag van de overtreder. ODRA heeft hiervoor twee BOA's voor het omgevingsdomein in dienst, zij schakelen dan rechtstreeks met het Openbaar Ministerie. Onze acties toetsen we altijd aan de landelijke handhavingsstrategie (LHS).

#### **7. Hoeveel handhavingsverzoeken, boetes en processen verbaal heeft ODRA opgemaakt?**

In strafrecht kennen we twee soorten van inzet. De Bsbm, die wordt veelal voor 'kleine overtredingen' gegeven. Denk aan vuilniszak in de berm, vuil verbanden in eigen tuin en stropen. Door ODRA zijn afgelopen twee jaar (2019 en 2020) nog geen tien boetes uitgedeeld.

Dat heeft twee redenen: een pragmatische reden (bezwaar maken tegen een Bsbm betekent dat een alsnog een PV opgemaakt moet worden, dat is 50-100 uur werk/PV voor een BOA), in het ODRA-werkgebied ligt het accent op grotere bedrijven. De inzet van Bsbm is geen passende maatregel grote overtredingen, daar wordt een proces-verbaal voor opgemaakt. Een Bsbm boete wordt tevens vaak aangevochten en daarna geseponneerd & of verlaagd.

Handhavingsverzoeken zijn 317 ('19) en 281 ('20) uitgevoerd. Het totaal aan milieucontroles is 2.385 ('19) en 2.748 ('20). Het totaal aantal vervolgccontroles is 579 ('19) en 948 ('20) en de jaren '19 en '20 zijn in totaal 182 lasten onder dwangsom uitgeschreven.

#### **8. Is deze kritiek terecht?**

De insteek van de verhalen had ook anders kunnen zijn (zie ook opinie van Tijs van Bree in Trouw). De meeste bedrijven voldoen aan de wet- en regelgeving en de voorschriften in de vergunning (soms is sprake van kleine overtredingen). In de berichtgeving is gekozen voor een andere insteek, die negatiever uitpakt voor de omgevingsdiensten.

We moeten tot onze spijt constateren dat onze input zeer selectief is verwerkt. Dat is voor de beeldvorming niet goed. De media bewijzen niet alleen ons een slechte dienst, maar blijven vooral in gebreke om lezers en samenleving eerlijk en onderbouwd te informeren over ons werk.

Omgevingsdiensten kunnen zeker nog winst boeken in slagkracht als zij uniform mandaat hebben van hun opdrachtgevers. De kritische beschouwing in de artikelen is daarmee ook een aansporing. In het Algemeen Bestuur van ODRA is het nieuwe risicobeleid vastgesteld, waarin explicieter wordt welke keuzes we maken in toezicht.

#### **9. En zijn milieu en volksgezondheid in gevaar?**

Nee. Als zou blijken dat, bijvoorbeeld na klachten van omwonenden, bedrijven overlast veroorzaken, dan wordt de klacht altijd geïnfereerd. Mochten dan vermoedens zijn dat emissies risico's voor de volksgezondheid hebben, dan wordt direct opgetreden. Onze meetdienst heeft daarin een belangrijke rol.

- Zie ook statement ODRA [feitelijk statement op onze internetsite](#)
- [Milieu-boetes uitdelen is maar het halve werk | Trouw](#)