

3 maart 2026

Rens de Man en Harm Borgers | KokxDeVoogd

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Onderzoek in opdracht van het IPO

Definitieve versie



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	5
1.1 De financiële zekerheidstelling	5
1.1.1 Aanloop	5
1.1.2 Wettelijk kader en kernbepalingen	6
1.1.3 Vormgeving via vergunningvoorschrift	6
1.2 De pilot	7
1.2.1 De aanloop naar de pilot	7
1.2.2 Doelen van de pilot	8
1.2.3 Organisatie van de pilot en samen leren	9
1.2.4 Budget en financiering	9
1.2.5 Tijdspad van de pilot en evaluaties	10
2. Onderzoeksopzet en bronnen	12
2.1 Context en vraagstelling van de eindevaluatie	12
2.2 Methoden voor dataverzameling en analyse	13
2.3 Afbakening en beperkingen	15
3. Status van de financiële zekerheidstellingen in Nederland	16
3.1 Specificatie van de status voor majeure risicobedrijven	16
3.2 Specificatie van de status voor afvalbedrijven	17
3.3 Oorzaken vertraging doelstelling	19
4. Bevindingen D1: Vormgeving instrument in Omgevingswet en -besluit (T1)	20
4.1 Respondenten over de juridisch vormgeving van het instrument	20
4.2 Specifieke knelpunten in het juridische instrumentarium	22
4.2.1 De keuze voor maatwerk per bedrijf	22
4.2.2 Bepaling van het grootste insluitsysteem	22
4.2.3 Proportionaliteit van financiële zekerheidstellingen	22
4.2.4 Marktconforme tarieven	23
4.2.5 De leidende principes en uitgangspunten	23
4.2.6 Grondslag voor de opvraag van (financiële) bedrijfsgegevens	24
4.2.7 Verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewater	24
4.2.8 Huidige versus toekomstige milieuschade	24
4.2.9 Ontbreken van jurisprudentie	25
5. Bevindingen D2: Handreiking, beleidsregels en vormen (T5)	26
5.1 Duidelijkheid en toepasbaarheid van de handreiking	26
5.2 Beleidsregels	27
5.3 Vormen van financiële zekerheidstelling	28
5.3.1 Status van vorm-toepassing	28
5.3.2 Praktische toepassing en proportionaliteit	28
5.3.3 Verzekeringen en fondsen	29

6.	Bevindingen D4: Werking, effectiviteit en doelmatigheid	31
6.1	Benodigde capaciteit en kosten in de huidige praktijk (T2)	31
6.1.1	Personele inzet en doorlooptijd	31
6.1.2	Capaciteit en financiering	33
6.1.3	Regionale verschillen	33
6.1.4	Doorlooptijd en selectie van bedrijven voor de pilot	34
6.2	Effectiviteit en doelmatigheid (T6)	34
6.2.1	Effectiviteit	34
6.2.2	Doelmatigheid	35
7.	Bevindingen D3 en D5: Opzet van de pilot, samenwerking en kennis(T3)	37
7.1	Opzet van de pilot en interne samenwerking	37
7.1.1	Projectaansturing	37
7.1.2	Onderling samenwerking	38
7.1.3	Samenwerking met het ministerie van IenW	38
7.2	Kennis en externe expertise	38
8.	Bevindingen: Gewenste situatie volgens respondenten	40
8.1.1	Mogelijkheden voor het verhogen van de efficiëntie en doelmatigheid	40
8.1.2	Gewenste landelijke coördinatie en structurele ondersteuning	40
8.1.3	Branchebenadering en branchecommunicatie (T4)	42
8.1.4	Betrekken niet-Seveso-omgevingsdiensten (T7)	42
8.1.5	Betrekken gemeenten en VNG (T8)	42
8.1.6	Overdracht naar ODNL na afloop pilot (T9)	43
8.1.7	Een rol voor IPO na afloop van de pilot	43
9.	Conclusies	45
10.	Aanbevelingen: Advies structurele inbedding en vervolgaanpak (D6/ T10)	49
	Bijlage 1: Onderzoeksmatrix	53

KokxDeVoogd is het adviesbureau voor een sterke overheid. Onze ambitie is om publieke organisaties beter te laten functioneren en hun volle kracht te ontketenen in deze tijd van grote en complexe opgaven. Vaak vereist dat samenwerkingskracht, versterking van de uitvoering en heroriëntatie van beleid. Wij helpen om dit tot stand te brengen. Dat doen wij transparant, betrokken en verbindend.

Onze dienstverlening richt zich op organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering, beleidsonderzoek en advies, juridische doorbraken in complexe vastgelopen dossiers, interim-management, procesregie bij samenwerkingsvraagstukken en trainingen voor bestuurders, managers en strategisch medewerkers. Wij werken integraal en combineren alle cruciale inzichten uit de wereld van de procesregie, mens & organisatie, management accounting, recht, bestuurskunde en informatiemanagement.

Managementsamenvatting

Deze eindevaluatie beoordeelt de pilot Financiële Zekerheidsstelling (FiZe) onder de Omgevingswet (2024-2025) bij majeure risico- en afvalbedrijven. De evaluatie is gebaseerd op een documentstudie en de praktijkervaringen van omgevingsdiensten, provincies en branchepartijen (op basis van enquêtes en interviews). Omdat het aantal afgeronde dossiers nog beperkt is, is de effectiviteit en doelmatigheid van FiZe nog niet empirisch geëvalueerd.

De kernbevinding is dat het principe van “de vervuiler betaalt” breed wordt onderschreven, maar dat de huidige juridische uitwerking van FiZe als complex, weinig uniform en lastig uitvoerbaar wordt ervaren. De toepassing van FiZe leidt tot uiteenlopende interpretaties, hoge administratieve lasten en discussies over proportionaliteit en regionale verschillen. Er is wel een handreiking en er zijn beleidsregels maar ook die worden als te juridisch complex ervaren. De beschikbare vormen van zekerheidsstelling sluiten niet goed aan op de financieringspraktijk en hebben een grote financiële impact op de bedrijfsvoering.

In de uitvoering zijn de kosten en doorlooptijden hoog, de inhuur van externe expertise door omgevingsdiensten is structureel nodig en de interne (vergunning)capaciteit voor FiZe-dossiers is schaars. De pilot laat wel een eerste leer- en bewustwordingseffect zien (op vergunningverlening) en de samenwerking tussen Seveso-omgevingsdiensten wordt positief beoordeeld, maar projectsturing, monitoring en kennisborging zijn onvoldoende geborgd. Daarmee is de effectiviteit van het instrument in zijn huidige vorm onzeker en het risico op juridische kwetsbaarheid en uitvoeringsvertraging reëel.

Het is cruciaal dat rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, proportionaliteit, regeldruk en een gelijk speelveld zichtbaar verbeteren. De evaluatie leidt tot een scherpe bestuurlijke hoofdvraag: doorgaan vraagt een fundamentele herziening van het instrument FiZe, met duidelijke landelijke keuzes. Zolang die herziening niet is afgerond, is er noodzaak van tijdelijke optimalisaties van het huidige instrumentarium en is behoefte aan een heldere route naar betere wetgeving.

Aanbevelingen:

- Onze aanbeveling is een fundamentele herziening van het instrument in wet- en regelgeving, die uitgaat van duidelijke landelijke standaardisering van FiZe met ruimte voor gemotiveerd maatwerk in individuele gevallen.
- Verbeter op korte termijn de handreiking en de beleidsregels.
- Start een landelijke verkenning met bedrijfsleven en financiers naar een collectieve voorziening (fonds/verzekering), inclusief governance, verplichte deelname, free-rider mitigatie en mededingings- en staatssteunkaders.
- Richt een landelijke coördinatiefunctie en expertisecentrum in, door of namens Seveso Omgevingsdiensten (in nauwe afstemming met ODNL), met een (gefaseerde) betrokkenheid van IPO/ provincies en VNG/ gemeenten voor kennisborging, training, kwaliteitscontrole en monitoring.
- Leg mandaat, financiering en verantwoording bestuurlijk vast.
- Rapporteer jaarlijks publiek, zodat effectiviteit en doelmatigheid toetsbaar worden.
- Faseer uitbreiding naar niet-Seveso-omgevingsdiensten en gemeenten pas na oplossing van de huidige uitvoeringsknelpunten, om nieuwe achterstanden en ongelijk speelveld te voorkomen.

1. Inleiding

1.1 De financiële zekerheidstelling

1.1.1 Aanloop

In de periode tussen 2003 tot en met 9 november 2009 was het *Besluit Financiële Zekerheid Milieubeheer* van kracht. Met dit besluit konden bevoegd gezagen – in bepaalde gevallen – aan de houder van een milieuvergunning de verplichting opleggen om financiële zekerheid te stellen voor ‘de nakoming van vergunningverplichtingen’, ‘de aansprakelijkheid voor schade aan de bodem’ of ‘het beheer van afvalstoffen na beëindiging van de activiteiten in die inrichting’. Feitelijk ging het om inrichtingen die onder provinciaal bevoegd gezag stonden. Hiermee had de provincie de discretionaire bevoegdheid om financiële zekerheid te eisen, via een vergunningvoorschrift.

In 2009 werd echter een Kamermotie aangenomen waarmee een einde kwam aan deze mogelijkheid. Er werd sterk getwijfeld over het nut van het Besluit omdat *“in de 6 jaar tijd dat het besluit in werking was, hebben zich – voor zover bekend – geen milieuschadegevallen voorgedaan, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit financiële zekerheid in de Wm-vergunning was opgelegd.”*¹

Niet lang na de afschaffing veranderde de opinie daarover, als gevolg van de maatschappelijke kosten die voortkwamen uit de afwikkeling van de opruimkosten van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011 en het saneren van het bedrijfsterrein van het failliete Thermphos in Vlissingen in 2012. Die kosten werden aanleiding voor publieke verontwaardiging en politiek debat en in dat debat werd de regering gevraagd een voorstel te doen om de financiële aansprakelijkheid van de overheid in vergelijkbare gevallen zoveel mogelijk te beperken. In 2014 concludeerde de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur dat het mogelijk zou zijn om majeure risicobedrijven (MR-bedrijven)² te verplichten om financiële zekerheid te stellen voor aansprakelijkheid bij milieuschade die ontstaat of aan het licht komt bij de beëindiging van het betreffende bedrijf.

Eind 2016 werd het rapport *Financiële zekerheidstelling voor milieuschade bij majeure risicobedrijven* gepubliceerd³. In het rapport werd door adviesbureau Berenschot een model uitgewerkt voor het categoriseren van majeure risicobedrijven, gekoppeld aan een bedrag voor het afdekken van niet-verhaalbare milieukosten. Er werd bewust niet geredeneerd vanuit risico's op milieuschade, maar vanuit de

¹ Nota van Toelichting van het intrekkingsbesluit

² Onder majeure risicobedrijven (MRB) vallen RIE-4-bedrijven en Seveso-bedrijven. RIE-4 bedrijven zijn complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen. Daarom vallen zij onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies. RIE-4-bedrijven kunnen tegelijkertijd ook vallen onder de Seveso-regelgeving. De Europese Seveso-richtlijn (2012/18/EU) heeft als doelstelling de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan op de menselijke gezondheid en het milieu, teneinde op coherente en doeltreffende wijze een hoog niveau van bescherming binnen de gehele Europese Unie te waarborgen. Seveso- en RIE-4-bedrijven worden samen ook wel majeure risicobedrijven genoemd. Nederland telt ongeveer 450 majeure risicobedrijven.

³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-2a36d4ed-3370-4442-88ff-7525faa83cdf/pdf>

situatie waarin een bedrijf beëindigd wordt als gevolg van een incident. Dit model vormt momenteel de basis voor de verdere ontwikkeling van het instrument zoals het nu is opgenomen in de Omgevingswet.

In 2018 werd in de Tweede Kamer opgeroepen om financiële zekerheid opnieuw te onderzoeken voor niet-BZRO-bedrijven⁴, naast de (her-)introdactie van de provinciale bevoegdheid die al in gang waren gezet voor de toepassing op BZRO-bedrijven. In dat verband liet IPO namens de provincies een quickscan uitvoeren⁵. Hieruit kwam naar voren dat bevoegde gezagen van 2015 tot en met najaar 2018 tenminste €24 miljoen aan kosten hadden gemaakt om schade aan de leefomgeving ten gevolge van afvalverwerkingsactiviteiten weg te nemen.

Het instrument Financiële Zekerheidstelling (FiZe)⁶ is in de periode daarna ontwikkeld als onderdeel van de Omgevingswet. Met het in werking treden van die wet per 1 januari 2024 is opnieuw de bevoegdheid gecreëerd om financiële zekerheidstelling te vragen van majeure risico bedrijven. Het instrument heeft als doel om te voorkomen dat het bevoegd gezag kosten moet maken bij de beëindiging van een bedrijf (bijv. bij faillissement) vanwege achterblijvende milieuverontreiniging. Om die kosten op voorhand verhaalbaar te maken, moet/ kan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning een financiële zekerheid eisen van het bedrijf.

1.1.2 Wettelijk kader en kernbepalingen

In het Omgevingsbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen twee situaties. Het gaat enerzijds om situaties waarin het bevoegd gezag een vergunningvoorschrift *kan* verbinden met de verplichting dat financiële zekerheid wordt gesteld (artikel 8.5). Anderzijds betreft het gevallen waarin dat voorschrift *moet* worden verbonden (artikel 8.6). In dezelfde afdeling zijn bepalingen opgenomen over de vorm (artikel 8.9) en de hoogte (artikel 8.10) van de zekerheidsstelling, inclusief het meewegen van de voorkeur van de activiteitsverrichter en de begrenzing van het bedrag tot kosten die noodzakelijk zijn voor naleving en/of dekking van schade aan de fysieke leefomgeving.

1.1.3 Vormgeving via vergunningvoorschrift

In opdracht van IPO is een handreiking opgesteld voor de omgevingsdiensten met een toepassingsgerichte 'vertaling' van de financiële zekerheidstelling. De handreiking⁷ specificeert dat het bevoegd gezag in het vergunningvoorschrift in ieder geval de vorm, het bedrag, de duur en de termijn voor bewijs van zekerheidsstelling vastlegt (verwijzing naar artikelen 8.9 t/m 8.12 Omgevingsbesluit). Daarnaast wordt aanbevolen om in het voorschrift aandacht te geven aan overdracht van vergunning, vervanging/oversluiten van de zekerheid en maatwerk bij de formulering van voorschriften.

⁴ BZRO: Besluit Risico's Zware Ongevallen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) is de wet- en regelgeving ten aanzien van de Seveso-inrichtingen beleidsarm veranderd. Het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo2015) en de Regeling risico's zware ongevallen (Rrzo) komen te vervallen. De regels uit het Brzo2015 en het Rrzo zijn grotendeels opgenomen in met name het Omgevingsbesluit (Ob) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De termen Brzo en Brzo-inrichting vervallen hiermee en worden vervangen door Seveso en Seveso-inrichtingen. De VTH-taken voor deze bedrijven blijven grotendeels gelijk. Bron: <https://www.omwb.nl/wp-content/uploads/2024/03/Seveso-jaarprogramma-2024.pdf>

⁵

<https://archieff28.sitearchief.nl/archives/sitearchief/20190321041110/https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/documenten/kamerstukken/2019/01/18/quickscan-ipo>

⁶ Omgevingsbesluit Afdeling 8.3 Financiële zekerheid : https://wetten.overheid.nl/BWBR0041278/2025-08-29/0#Hoofdstuk8_Afdeling8.3

⁷ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/vergunningvoorschriften-financiele-zekerheid/>

De handreiking plaatst de zekerheidsstelling in de context van Europese regels, die zijn gesteld in Richtlijn 2006/21/EG en in de Commissie-beschikking 2009/335/EG. De essentie van die regels is dat daarin is vastgelegd welke informatie en rekenmethodiek moet⁸ worden gebruikt bij het bepalen van de financiële zekerheid (o.a. effecten op milieu en gezondheid, definitie rehabilitatie, normen en doelen, benodigde maatregelen, sanering, monitoring en kostenraming). De handreiking merkt expliciet op dat deze Europese regels geen verdere beschrijving bevatten van de wijze waarop de hoogte van de zekerheid bepaald moet worden op basis van de aangereikte criteria. Ook wordt de eerdere verplichting uit de Regeling Omgevingsrecht (Wabo-context) geciteerd, waarin het aantonen van financiële zekerheid en de berekening overeenkomstig de Commissie-beschikking is opgenomen.

1.2 De pilot

1.2.1 De aanloop naar de pilot

De aanloop naar de huidige financiële zekerheidsstelling is een langdurig proces geweest. Hierbij hebben op verschillende momenten zowel de provincies als ook de afvalbedrijven en de MR-bedrijven input geleverd aan de wetgever. In opdracht van IPO zijn in 2020-2021 ook botsproeven uitgevoerd.

Naar aanleiding hiervan werden door de omgevingsdiensten, provincies en branchevertegenwoordigers kanttekeningen geplaatst bij de uitvoerbaarheid van de regeling. De omgevingsdiensten wezen daarbij onder meer op de ervaren complexiteit en de benodigde financiële en civielrechtelijke expertise, de juridische verankering en de kosteneffectiviteit. De branchevertegenwoordigers geven aan dat er een ATR (Adviescollege toetsing regeldruk) toetsing⁹ heeft plaatsgevonden in 2020, de uitkomst hiervan raakte echter niet breed bekend. Er heeft geen proportionaliteitstoets of evenredigheidstoets plaatsgevonden. Ook de uitvoerbaarheid is niet getoetst. Door het IPO zijn per brief aandachtspunten doorgegeven aan de staatssecretaris van IenW, mede omdat de uitvoering inzet en commitment van het Rijk vroeg bij de invoering van de financiële zekerheidsstelling:

- de juridische basis van de regeling;
- de bestuurlijke en administratieve lasten die het maatwerk/ ontbreken van een rechtstreekse werking met zich meebrengen, en;
- de op basis van uitgevoerde botsproeven onuitvoerbaarheid van een actualisatie bij de BRZO/RIE4 bedrijven binnen twee jaar.

Met het oog op zorgvuldigheid en om de uitvoering te ondersteunen werd in september 2023¹⁰ binnen IPO bestuurlijk¹¹ besloten tot de inzet van het instrument per 1 januari 2024 als pilot voor in beginsel twee jaar, met een evaluatiemoment na een jaar (De pilotperiode is daarmee gekoppeld aan de wettelijke actualisatietermijn). Daarnaast werd besloten de volgende ondersteuning te ontwikkelen:

⁸ Dit volgt uit artikel 1 van Beschikking nr. 2009/335/EG en is ook zodanig verwoord in de handreiking.

⁹ <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2021/01/07/wijziging-omgevingsbesluit-i.v.m.-het-stellen-van-financiele-zekerheid>

¹⁰ Daarmee vlak voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en ook de regeling van de financiële zekerheid.

¹¹ in de Bestuurlijke Advies Commissie Ruimte en Leefomgeving, afgekort BAC RenL

- Een handreiking met praktische handvatten voor omgevingsdiensten bij het stellen van financiële zekerheid
- Conceptbeleidsregels die op basis van de in de handreiking uitgewerkte uitgangspunten richting geven aan de uitvoering. Afgesproken werd dat provincies deze conceptbeleidsregels waar nodig nader konden invullen en laten vaststellen door Gedeputeerde Staten.

1.2.2 Doelen van de pilot

De BAC RenL heeft het IPO opgedragen om de pilot te coördineren, met de DCMR Milieudienst Rijnmond (afgekort DCMR) als kwartiermaker namens de zes Seveso-omgevingsdiensten¹². De DCMR is daarmee verantwoordelijk voor de praktische inrichting, monitoring en uitvoering van de pilot. De (organisatorische) doelen worden als volgt nader omschreven in een intern IPO-document:

- Coördinatie van de volgende werkzaamheden, waarbij DCMR in afstemming met de 6 Brzo-omgevingsdiensten uitvoering geeft aan de nadere invulling en uitwerking daarvan:
- Opstellen en uitvoeren van een geconcretiseerd voorstel voor de inrichting van de organisatie en de uitvoering van het pilotjaar 2024.
- Voorzien in projectleiding van de uitvoering.
- Opstellen van een plan van aanpak voor monitoring van de uitvoering van het pilotjaar 2024 (gericht op: hanteren handreiking, wettelijk kader, organisatie en kosten, mogelijke dilemma's t.a.v. verduurzaming).
- Vanaf 1 januari 2024 monitoren van de uitvoering en het inrichten van een bijstandsteam voor het faciliteren van de uitvoering.
- Voorzien in opleiding van medewerkers van omgevingsdiensten voor de uitvoering van de regeling.
- Uitvoeren van een evaluatie eind 2024 met conclusies voor het vervolg van de pilot in 2025, met voorstellen voor eventuele bijstelling van de uitvoering.
- Uitvoeren van eindevaluatie eind 2025. Resultaten van de eindevaluatie agenderen voor de BAC RenL voor besluitvorming over de uitvoering van de regeling in de periode na 2025.

De pilotperiode is bedoeld om in gezamenlijkheid inzicht te krijgen in de werking van het instrument; de praktijk moet uitwijzen hoe de inzet uitpakt (o.a. proces met bedrijven en toepassing van de handreiking). De (inhoudelijke) vragen waar de pilot een antwoord op moet geven zijn samengevat als volgt:

- Is de juridische basis voldoende om het instrument effectief te kunnen inzetten?
- Wordt het doel van het instrument hiermee behaald?
- Is er voldoende balans houden tussen het stellen van zekerheid en verduurzaming?
- Wat zijn inzet en kosten om tot actualisering te komen en wat betekent dat voor het totaal aan bedrijven waar provincies bevoegd zijn?
- Staan de bestuurlijke en administratieve lasten in verhouding tot het doel dat moet worden bereikt?
- Wat is de betekenis voor de programmering van een meer systematische actualisering, in termen van een passend organisatiemodel en de benodigde specialistische expertise?

¹² Seveso-omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Seveso-bedrijven en RIE4 bedrijven

De opzet voorziet in een beperkte set vergunningactualisaties, in beginsel bij bedrijven die zelf een vergunningaanvraag doen; omgevingsdiensten werken de exacte invulling van de pilot uit. In de opzet is tevens opgenomen om enkele ambtshalve actualisaties mee te nemen vanwege onduidelijkheid over de juridische basis en de mogelijkheid dat hierover een rechterlijke uitspraak nodig is.

1.2.3 Organisatie van de pilot en samen leren

Deze doelen werden vertaald in het projectplan, welk zich richt op het opdoen van ervaring met de inzet van het instrument en het gezamenlijk inzichtelijk maken van de werking.

Elke Seveso-omgevingsdienst¹³ actualiseert volgens het projectplan de vergunning van één tot vijf bedrijven per pilotjaar. Er zijn projectleiders bij de omgevingsdiensten die met vergunningverleners en juristen werken aan de actualisatie en periodiek kennis en ervaring uitwisselen. Een IPO-klankbordgroep volgt de voortgang van de pilot, onderhoudt contact met het ministerie van IenW en coördineert de evaluatie.

Het organisatievoorstel voor de pilotperiode omvat opleiding van medewerkers van de omgevingsdiensten. Medewerkers hebben vooraf een basisopleiding gehad. Sinds 2025 loopt dit via de ODNL Academie. Daarnaast is er een bijstandsteam en spreekuur voor vragen en dilemma's. Externe deskundigen kunnen worden betrokken, en het projectleidersoverleg wordt gebruikt om kennis te delen. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat de kennisondersteuning nuttig en leerzaam is. Voor 2025 is voorzien in ondersteuning via een maandelijks overleg van ervaringsdeskundigen, alsmede spreekuren en een FAQ om de uitvoering te faciliteren.

De interviews laten zien dat de provincies als opdrachtgever in de praktijk vaak actief betrokken zijn bij de pilot en via reguliere overleggen of werkgroepen op de hoogte worden gehouden. Provincies worden meestal inhoudelijk betrokken bij de voorbereiding van besluiten over financiële zekerheidsstelling. Ongeveer de helft betreft financiële zekerheid bij het bredere risicobeleid. In de geraadpleegde stukken is geen expliciet mandaatdocument of uitgewerkt communicatieprotocol tussen IPO, provincies, omgevingsdiensten en IenW aangetroffen.

1.2.4 Budget en financiering

2023

In de globale financiële onderbouwing van juni 2023 worden de kosten voor de pilot als volgt onderverdeeld:

- Kosten voor vergunningactualisaties: Uitgaande van gemiddeld circa 150 uur per geactualiseerde vergunning komt men op gemiddeld €17.000 per vergunning, inclusief specialistische ondersteuning. Bij ongeveer 400 Seveso-bedrijven en 900 afvalbedrijven, waarbij voor de helft

¹³ In Nederland zijn zes omgevingsdiensten die namens de provincies zorgdragen voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de meest risicovolle bedrijven (MR-bedrijven). De bestuurlijke legitimatie voor deze samenwerking komt van het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB). Aan het BOB nemen bestuurlijke vertegenwoordigers deel vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het beraad wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Bron:: <https://seveso-plus.nl>

financiële zekerheidstelling wordt gevraagd, bedraagt de benodigde inzet circa 120.000 uur (80 fte) en circa €8 mE, exclusief specialistische ondersteuning.

- Voor de pilotperiode wordt uitgegaan van een beperkt aantal actualiseringen: ongeveer 5 per Seveso-omgevingsdienst en 2 per niet-Seveso-omgevingsdienst, samen maximaal circa 100 actualiseringen in 2024. Dit betekent een basisinzet van circa 10 fte en kosten van ongeveer €1 mln, plus circa €300.000 specialistisch advies en circa €200.000 voor het bijstandsteam.
- Daarnaast worden opleidingskosten geraamd op circa €50.000 voor een basiscursus van 2 dagdelen voor alle omgevingsdiensten (totaal circa 500 uur). Daarmee komen de totale opleidingsgerelateerde kosten voor het pilotjaar indicatief uit op ruim €1,5 mln, afhankelijk van het aantal procedures per provincie/omgevingsdienst.
- Bij vraaggestuurde actualisering hoopt de BAC MTH¹⁴ leges te heffen onder de Omgevingswet voor dekking van de kosten voor basisinzet en ingehuurde civielrechtelijke en financiële expertise. In de pilotfase is er geen vraaggestuurde actualisering en ook nog geen legesdekking.
- Voor opleiding en bijstandsteam is een landelijke voorziening nodig met nog af te spreken verdeelsleutel en financieringsvorm.

2024

Voor de uitvoering van het projectplan wordt voor 2024 een begroting van € 208.327 opgesteld; voor 2025 is eenzelfde bedrag begroot. Het merendeel van deze kosten wordt betaald vanuit het MVO-programma (belegd bij ODNL), en verder draagt IPO financieel bij.

2025

In de begroting van het MVO-programma is voor 2025 €160.000 opgenomen voor de pilot, waaruit ook externe specialistische ondersteuning wordt betaald. Voor 2025 is sprake van overvraagd budget; het gevraagde FiZe-budget van €186.000 kon niet volledig worden toegekend, er vond prioritering plaats en een factuur voor specialistische inhuur over 2024 is om financieel-technische redenen verrekend met 2025.

2026

In mei 2025 hebben de provincies een houtskoolschets opgesteld met de verwachte doorlooptijd en kosten voor 2026 en verder. Hierin vallen een aantal zaken op: de verwachte lange doorlooptijd (tenminste 5 jaar), de hoge tijdsinvestering en kosten per procedure (waarbij waarschijnlijk wordt uitgegaan van de eerder geraamde 150 uur en een tarief van 142 euro/ uur), en het ontbreken van een prioritering en aanpak. Uit de interviews blijkt dat vanwege de hoge bedragen men terughoudend is met uitspraken over de nodige investeringen. Deze investeringen moeten in de provinciale perspectiefnota's goed onderbouwd worden, waarmee wordt gewacht tot de publicatie van deze evaluatie.

1.2.5 Tijdspad van de pilot en evaluaties

Voor de pilot is twee jaar uitgetrokken, met een eerste evaluatiemoment na een jaar. Een meer systematische en programmatische actualisering wordt in de stukken pas per 2026 voorzien, met een doorlooptijd van 2 à 3 jaar; mede daarom wordt gewacht met additionele besluiten tot het gereedkomen

¹⁴ Provinciale Bestuurlijk Advies Commissie Milieu, Toezicht, handhaving, vanaf september 2023 opgegaan in BAC RenL.

van de eindevaluatie. In de pilot zijn twee evaluatiemomenten ingepland: een tussenevaluatie over 2024 en een eindevaluatie over de gehele pilotperiode. Uit de tussenevaluatie over 2024 blijkt dat inmiddels waardevolle ervaringen zijn opgedaan bij het actualiseren van vergunningen en het toepassen van FiZe in de praktijk. Tegelijkertijd is duidelijk dat er nog vragen leven over onder andere de proportionaliteit, juridische inpasbaarheid, uitvoerbaarheid en benodigde capaciteit.

2. Onderzoekopzet en bronnen

2.1 Context en vraagstelling van de eindevaluatie

KokxDeVoogd is gevraagd de eindevaluatie van de pilot Financiële Zekerheidstelling uit te voeren, de vraagstelling bouwt voort op de doelen van de pilot maar kent ook een aantal aanscherpingen in de vorm van de thema's die moeten worden belicht. De eindevaluatie is, bij wijze van overkoepelend doel, gericht op:

1. Het verfijnen van de handreiking en de beleidsregels, de organisatie en het uitvoeringsproces
2. Beantwoording van de vraag of het instrument, zoals dat nu is vastgelegd in de wet, voldoende effectief en doelmatig is.

Meer in het bijzonder is de evaluatie gericht op het beantwoorden van de volgende doelen, conform het projectkader:

- D1 Beoordeling te geven van de vormgeving van het instrument in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit;
- D2 Ondersteunende instrumenten als de handreiking en beleidsregels te beoordelen;
- D3 Lessen te trekken uit praktijkervaringen van omgevingsdiensten en provincies;
- D4 Inzicht te geven in de werking, effectiviteit en doelmatigheid van FiZe;
- D5 Benodigde kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving;
- D6 Een gedragen advies op te stellen voor de structurele inbedding van FiZe, inclusief een voorstel voor een vervolgaanpak.

Daarnaast moeten in de eindevaluatie de volgende thema's aan bod komen:

- T1 Wettelijk kader en juridische uitvoerbaarheid
- T2 Benodigde capaciteit en kosten
- T3 Kennisontwikkeling en ondersteuning
- T4 Branchebenadering en branchecommunicatie
- T5 Gebruik handreiking en beleidsregels
- T6 Effectiviteit en doelmatigheid van het instrument
- T7 Betrekken niet-Seveso-omgevingsdiensten
- T8 Betrekken gemeenten / VNG als bevoegd gezag voor afvalbedrijven
- T9 Overdracht naar ODNL na afloop pilot
- T10 Advies over een vervolgaanpak

Tot slot worden er nog aantal onderwerpen onderscheiden die nadrukkelijk moeten worden geadresseerd in de evaluatie en het eindadvies:

1. Vergroten van kennis en ervaring met het instrument financiële zekerheid, op basis van: leermomenten vergunningactualisaties bij bedrijven.
2. Continuering kennisondersteuningsstructuur.
3. Doorontwikkeling van de handreiking, op basis van de ervaringen met het ontwikkelen van:
 - a. een methode voor bepaling van de hoogte van het bedrag voor afvalbedrijven;

- b. verdieping op onderwerpen zoals: vormen van financiële zekerheid; matiging voor MR-bedrijven; afwegingscriteria voor prioritering van afvalbedrijven en de rol van oppervlaktewater.

2.2 Methodes voor dataverzameling en analyse

Documentenverzameling en analyse

Op verzoek van de onderzoekers zijn er vanuit de opdrachtgever een groot aantal bestanden (secondaire data zoals documenten en e-mails) met de onderzoekers gedeeld. Ook hebben de onderzoekers zelf gegevens verzameld (primaire data in de vorm van interviews en enquêtes, zie bijlage 1) en hebben zij direct informatie ontvangen van andere betrokken partijen (standpuntenoverzichten). Deze zijn genummerd en geordend naar thema of issue. De bestanden zijn verzameld in een vectordatabase waarmee de teksten goed doorzoekbaar zijn gemaakt. Hierbij gaat het om:

- Publieke documenten:
 - Omgevingsbesluit;
 - IPO-handreiking;
 - Provinciale beleidsregels.
- Documenten gedeeld tussen IPO en de provincies/ omgevingsdiensten omtrent de financiële zekerheidstelling:
 - De tussentijdse evaluatie van de pilot;
 - Notulen van AAC en BAC, inclusief bijlagen en juridische adviezen;
 - Actielijsten van de klankbordgroep;
 - Documenten van het 'spreekuur';
 - Inventarisatie door IPO van de ervaringen van de provincies wat betreft de beleidsregels.
- Documenten welke zijn opgesteld door de evaluatoren gedurende de eindevaluatie:
 - De vragenlijsten voor de enquête en de enquêteresultaten;
 - Vertrouwelijke beknopte interviewverslagen.
- Additionele documenten gedeeld met de evaluatoren gedurende de evaluatie:
 - Standpuntenoverzicht van VOTOB, VNCI en Deltalinqs (position paper december 2025);
 - Standpuntenoverzicht van BRBS Recycling en Vereniging Afvalbedrijven (notitie april 2024);
 - Standpuntenoverzicht van VNO-NCW en VNCI (mail 23 december).

Interviews

De interviewmethode die voor deze evaluatie wordt gebruikt, is die van het semigestructureerde interview.¹⁵ De interviews zijn gebaseerd op een gespreksleidraad met te onderzoeken thema's, welk voortkomen uit de onderzoeksopdracht, gesprekken met de opdrachtgever en verder aangevuld met inzichten uit de bureaustudie. Er zijn in totaal tien online (groeps)interviews gehouden met vertegenwoordigers vanuit de:

- Twaalf provincies;
- Zes Seveso-omgevingsdiensten;
- Afvalbedrijven (Renewi, BRBS en de Vereniging Afvalbedrijven);
- MR-bedrijven (VOTOB, VHCP en VNCI);
- Financiële en juridische ondersteuning van de pilot (UNO, PlasBossinade, Van 't Hof Advies).
- Het ministerie van IenW is daarnaast benaderd voor een interview. Dit heeft echter niet binnen de evaluatieperiode kunnen plaatsvinden.

De interviews zijn gehouden op basis van vertrouwelijkheid: dit betekent dat uitkomsten niet gedeeld kunnen worden en er zo veel als mogelijk getracht is herleidbaarheid te voorkomen. Een beknopte samenvatting van het gesprek is na afloop gedeeld met de geïnterviewden voor controle op feitelijke onjuistheden. De geaccordeerde interviewverslagen zijn geanalyseerd met kwalitatieve coderingssoftware op de inhoudelijke thema's die aansluiten bij de onderzoeksvragen.

Enquêtes

Op verzoek van IPO is er voortgebouwd op de vragenlijsten van de tussentijdse evaluatie van 2024 en aangevuld met vragen passende bij de onderzoeksdoelen van deze eindevaluatie. Er zijn aparte vragenlijsten opgesteld en eind oktober 2025 gedeeld via het online programma SurveyMonkey voor de zes Seveso-omgevingsdiensten enerzijds en de provincies anderzijds. De provincies zijn uitgenodigd om de enquête in te vullen. Daarvan hebben de volgende provincies de enquête daadwerkelijk ingevuld: Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Utrecht en Zuid-Holland. Daarnaast hebben de Seveso-omgevingsdiensten de enquête ingevuld voor de volgende provincies:

¹⁵ Dit is een onderzoeksmethode die het meest wordt gebruikt in de sociale wetenschappen. Waar een gestructureerd interview een reeks vaststaande vragen bevat, is een semigestructureerd interview open, waardoor er tijdens het interview nieuwe ideeën naar voren kunnen komen als resultaat van wat de geïnterviewde zegt.

Seveso-omgevingsdienst	Ingevuld voor de provincie
Milieudienst Rijnmond (DCMR)	Zeeland
Milieudienst Rijnmond (DCMR)	Zuid-Holland
Noordzeekanaalgebied (NZKG)	Flevoland
Noordzeekanaalgebied (NZKG)	Noord-Holland
Noordzeekanaalgebied (NZKG)	Utrecht
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	Gelderland
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	Overijssel
Omgevingsdienst Groningen (ODG)	Drenthe
Omgevingsdienst Groningen (ODG)	Friesland
Omgevingsdienst Groningen (ODG)	Groningen
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)	Noord-Brabant
Zuid-Limburg	Limburg

Tabel: Relatie Seveso-omgevingsdiensten en betrokken provincies

2.3 Afbakening en beperkingen

De pilot, en daarmee de evaluatie, richt zich op de bedrijven die onder provinciaal gezag vallen. Voor kleinere afvalbedrijven bijvoorbeeld, zijn de gemeenten bevoegd gezag, maar deze afvalbedrijven maken geen deel van de pilot. De periode die in ogenschouw wordt genomen start bij het besluit tot het inrichten van een pilot en loopt door tot december 2025. Vanwege de beperkte doorlooptijd waarin het onderzoek moest plaatsvinden (de periode van september tot en met december 2025) en het gegeven budget is er voor gekozen om zoveel als mogelijk gebruik te maken van digitale bijeenkomsten en van groepsinterviews. De resultaten van de enquête laten, doordat er nog relatief weinig ervaring is opgebouwd, beperkte concrete duiding toe van de inzet van tijd en middelen. Ook is er nog geen ervaring opgedaan met toezicht en handhaving op de financiële zekerheidstelling. Daar gaat deze evaluatie dus ook niet op in.

3. Status van de financiële zekerheidstellingen in Nederland

Volgend vanuit de doelstelling van de pilot (actualisering van de vergunning van vijf bedrijven per pilotjaar per Seveso-omgevingsdienst) is een beperkt aantal bedrijven benaderd om deel te nemen aan de pilot. Zowel de tussenevaluatie als de deze eindevaluatie laten een wisselend beeld zien van de voortgang. In onderstaande paragrafen wordt beknopt de status van de voortgang beschreven voor de majeure risicobedrijven ('MR-bedrijven' / 'moet-bedrijven') en de afvalbedrijven ('kan-bedrijven').

3.1 Specificatie van de status voor majeure risicobedrijven

Momenteel zijn er ruim 400 MR-bedrijven in Nederland¹⁶. Zes Seveso-omgevingsdiensten dragen zorg voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van deze meest risicovolle bedrijven in Nederland. Hiermee hebben ze groter werkgebied (dan een reguliere omgevingsdienst) dat meerdere provincies kan omvatten. De respondenten van de omgevingsdiensten geven in de enquêteresultaten de volgende stand van zaken mee (tot eind november 2025), waar het gaat om de MR-bedrijven. Dit totaalbeeld wordt met name beïnvloed door de resultaten van omgevingsdienst L. Bij deze omgevingsdienst loopt een procedure voor zes bedrijven en heeft men 26 financiële zekerheidstellingen opgelegd.

Omgevingsdienst (geanonimiseerd)	Aangeschreven	Vooroverleg	In procedure	Afgerond
A	1	1		
B	4	4	1	
C	1	1		
D		3		
E		1	1	
F			2	
G			3	
H				
I		1		
J	1	1	1	
K	3	4		
L	36	4	6	26
Totalen	46	20	14	26

Tabel: Stand van zaken voor het stellen van financiële zekerheid bij MR-bedrijven

De onderstaande tabel geeft meer context aan de stand van zaken, al wordt in de toelichting bij de antwoorden door het merendeel van de respondenten aangegeven dat de procedures nog lopen en dat daarmee niet op alle vragen antwoord kon worden gegeven. Desondanks valt op dat slechts eenmaal wordt afgeweken van de handreiking en een beperkt aantal bedrijven in aanmerking kwamen voor matiging.

¹⁶ <https://seveso-plus.nl/inspectieresultaten/seveso-inrichtingenlijst/>

Omgevingsdienst (geanonimiseerd)	... is er sprake van een bedrijfsspecifieke (van de handreiking afwijkende) financiële zekerheidstelling?	Hoeveel bedrijven kwamen, conform de handreiking, voor matiging van het financiële zekerheidstelling- bedrag in aanmerking?	... zijn alle drie de kostencomponenten relevant bij het bepalen van het financiële zekerheidstelling- bedrag?	... is het bepaalde financiële zekerheidstelling- bedrag lager dan het op basis van de handreiking bepaalde bedrag?	... is voor een andere financiële zekerheidstelling- vorm gekozen dan bepaald o.b.v. de handreiking?
A			1		
B			4		
C					
D	1				
E					
F			2		
G					
H		1			
I		1			
J					
K					
L		2			1
Totalen	1	4	7	0	1

Tabel: Detaillering van de financiële zekerheidstellingen bij MR-bedrijven

3.2 Specificatie van de status voor afvalbedrijven

In Nederland zijn er een groot aantal afvalverwerkende bedrijven actief in de inzameling, verwerking, recycling en stort van afval. Afhankelijk van het verwerkingsvolume en het soort afval zijn gemeenten (kleinere afvalbedrijven) of de provincies (grotere bedrijven) bevoegd gezag. In de pilotperiode worden alleen provinciale afvalbedrijven benaderd. Er zijn tot op heden een zeer beperkt aantal vergunningprocedures gestart bij de afvalbedrijven, om via een voorschrift financiële zekerheid te stellen. Het gaat hierbij om één bedrijf waar een voorstel is gedaan voor een financiële zekerheidstelling in de vergunning. Bij andere bedrijven lopen gesprekken over de mogelijke uitwerking van de financiële zekerheidstelling. Er is nog geen traject afgerond bij een afvalverwerkend bedrijf.

Omgevingsdienst (geanonimiseerd)	Aangeschreven	Vooroverleg	In procedure	Afgerond
A				
B	4	4	0	0
C				
D	1			
E	1			
F			1	
G				
H				
I				
J				
K	1	1		
L				
Totalen	7	5	1	0

Tabel: Stand van zaken voor het stellen van financiële zekerheid bij afvalbedrijven

De onderstaande tabel geeft meer context aan de stand van zaken. Ook hier wordt in de toelichting bij de antwoorden door de respondenten aangegeven dat de procedures nog lopen en dat daarmee niet op alle vragen antwoord kon worden gegeven. Door het lage aantal kan hier geen echte duiding plaatsvinden van de toepassing van de financiële zekerheidstelling bij afvalbedrijven.

Omgevingsdienst (geanonimiseerd)	Bij hoeveel afvalbedrijven is onderzocht of een FiZe zou kunnen of moeten worden opgelegd?	... is er sprake van een bedrijfsspecifieke (van de handreiking afwijkende) FiZe?	... is vanwege de 100k-toets (paragraaf 2.2 handreiking) geen FiZe plicht opgelegd?	... zijn alle drie de kostencomponenten relevant bij het bepalen van het FiZe-bedrag?	Hoeveel bedrijven kwamen, conform de handreiking, voor matiging van het FiZe-bedrag in aanmerking?	... is het bepaalde FiZe-bedrag lager dan het op basis van de handreiking bepaalde bedrag?	... is voor een andere FiZe-vorm gekozen dan bepaald o.b.v. de handreiking?
A	1			1			
B	2	1					
C							
D	1						
E							
F	1	1					
G							
H							
I							
J	3				1		
K	1						
L							
Totalen	9	2	0	1	1	0	0

Tabel: Detaillering van de financiële zekerheidstellingen bij de benaderde afvalbedrijven

3.3 Oorzaken vertraging doelstelling

Het totaal aantal afgeronde financiële zekerheidstellingen blijft achter bij de doelstelling die de IPO en de provincies zich aan de start van de pilot in 2024 hadden voorgenomen. In de interviews en de enquête benoemen de provincies en omgevingsdiensten zelf ook de trage voortgang en de beperkte afronding van de dossiers. Aan deze verschillen in doelstelling en resultaten liggen, volgens de toelichtingen in de enquête, verschillende oorzaken ten grondslag:

- De omgevingsdiensten geven bij financiële zekerheid in het algemeen **voorrang aan de toepassing op de MR-bedrijven**, omdat hiervoor een verplichting geldt. Daarmee geeft men minder prioriteit aan de afvalbedrijven.
- De **doorlooptijd is lang voor het verkrijgen van informatie** van de bedrijven voor de bepaling van de hoogte en vorm van de financiële zekerheid.
- De vergunningverleners worstelen met de **financieel-juridische complexiteit** van het instrument en het ontbreken van eenduidige formats. Dit hangt mede samen met een tekort aan beschikbaarheid van **financiële en juridische kennis en capaciteit** binnen de omgevingsdiensten én de **matige medewerking** vanuit de bedrijven.

Tegen de oplegging van de financiële zekerheidstelling zijn nog geen rechtsmiddelen ingesteld.

4. Bevindingen D1: Vormgeving instrument in Omgevingswet en -besluit (T1)

Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksdoel D1: *Beoordeling te geven van de vormgeving van het instrument in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.*

4.1 Respondenten over de juridisch vormgeving van het instrument

Alhoewel de provincies en omgevingsdiensten het eens zijn over de **principes** en de **noodzaak** van de wetgeving over financiële zekerheid, is het overgrote deel van de respondenten en geïnterviewden **niet content over de wijze waarop** deze vorm hebben gekregen in de concrete regels. In interviews met omgevingsdiensten en provincies wordt de wettelijke vormgeving als **juridisch complex en moeilijk uitvoerbaar** ervaren; men spreekt over een “meest complexe variant”, benoemt zorgen over **juridische houdbaarheid** en ziet **vooral bij de kan-bepaling uitvoeringsrisico's**. Alle geïnterviewden hopen dan ook dat de huidige uitwerking van de financiële zekerheidstelling **zo spoedig mogelijk wordt gewijzigd**.

Vanuit de interviews en enquêtegegevens ontstaat het breed gedeelde beeld dat het juridische kader op hoofdlijnen wel te volgen is, maar dat de uitwerking in de praktijk tot veel **interpretatievragen** leidt. Dit leidt ook tot uiteenlopende opvattingen over de **uitvoerbaarheid**. Sommige gesprekspartners noemen het instrument in deze vorm “niet uitvoerbaar”, terwijl anderen aangeven dat toepassing bij voldoende inzet wel mogelijk is (met name bij de moet-bepaling). Gevraagd naar in hoeverre de wettelijke bepalingen over de financiële zekerheidstelling duidelijk toepasbaar zijn, zijn de antwoorden als volgt:

	Seveso-omgevingsdiensten (n=6)	Provincies (n=7)
Goed toepasbaar	0%	15%
Beperkt toepasbaar	70%	70%
Slecht toepasbaar	30%	15%

Tabel: Enquêtevraag - In hoeverre de wettelijke bepalingen over de financiële zekerheidstelling duidelijk toepasbaar?

De specifieke knelpunten worden in de hierna volgende paragrafen verder toegelicht.

Een inkijk in de juridische uitvoeringsproblematiek

De juridische uitvoerbaarheid hangt sterk samen met wat in de praktijk wordt ervaren als complex. Via het 'spreekuur' voor Seveso-omgevingsdiensten kunnen vragen worden gesteld aan de juridische specialisten. Hier geven we een samenvatting van de veel gestelde vragen omdat ze een inkijk geven in de **problemen waar men in de uitvoering** van de financiële zekerheidstelling mee worstelt. Deze wijzen op frictie tussen juridische begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid in de praktijk.

Scenariokeuze: Hoe om te gaan met herstel van ecologische waarden bij het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheidstelling? Moet het maatgevende scenario vanuit rampenbestrijding worden gebruikt i.p.v. het Berenschot-scenario?; Zijn afwijkingen op de beleidsregels mogelijk?; Hoe moet worden om gegaan met bluswater?; Kunnen saneringskosten van het oppervlaktewater worden verhaald?

Uitvoeren van berekeningen: Hoe bepaal je het oppervlak van een eventuele bodemsanering?; Hoe verhoudt zich de toets op het minimum van 100ke aan afvoerkosten tot het minimum van 50ke aan financiële zekerheidstelling? Kan gemotiveerd worden afgeweken van normbedragen voor verwerking?; Hoe gaan we verzoeken tot matiging bij een bedrijf met een historie van overtredingen?; Kan een stijging in de grondprijs worden meegenomen in de bepaling van de financiële zekerheidstelling?

Procedures vergunningvoorschriften: Welke gegevens moet een bedrijf zelf aanleveren bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning?; Hoe om te gaan met het grootste vergunde insluitsysteem in een Seveso-inrichting met niet gevaarlijke stoffen?; Bedrijven willen dat de onderbouwing van de hoogte van een financiële zekerheidstelling geheim blijft, hoe ga je hiermee om?; Wanneer moet een vergunning worden geactualiseerd voor een financiële zekerheidstelling?; Wat doe je als een bedrijf geen informatie aanlevert over bijvoorbeeld hun financiële draagkracht?

Handhaving van de financiële zekerheidstelling: Hoe pas je de financiële zekerheidstelling aan, aan wijzigingen in de bedrijfsvoering?; Hoe kan worden gehandhaafd als niet wordt voldaan aan wat het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid voorschrijft?

Vorm van en eisen aan de zekerheidstelling: Biedt een 403-verklaring het bevoegd gezag 'voldoende zekerheid' als bedoeld in 8.9 lid 2 onder a Omgevingsbesluit?; Is een verzekeringscertificaat met de provincie als begunstigde voldoende?; Kun je in een vergunningvoorschrift ook een keuzemogelijkheid voor de juridische vorm van de zekerheidstelling opnemen?

Insluitsysteem: Hoe bepaal je het grootste insluitsysteem?; Kan een compartiment in een hal, loods of bunker aangemerkt worden als 'grootste insluitsysteem'?; Kan een IBC, opslagvat, flessen e.d. aangemerkt worden als 'het grootste insluitsysteem'? Wat is het grootste insluitsysteem bij opslag in de buitenlucht?

Overige veelvoorkomende vragen: Kan financiële zekerheid ook gesteld worden voor historische verontreinigingen die het gevolg van de huidige activiteiten?; Hoe om te gaan met hoge bedragen bij afvalverwerkers? Hoe ga je om met bedrijfsoverdracht?; Hoe verhoudt zich de richtlijn Milieuaansprakelijkheid tot de financiële zekerheidstelling-regeling?

4.2 Specifieke knelpunten in het juridische instrumentarium

Een aantal knelpunten keren telkens terug in de interviews en in de enquêteresultaten. Men geeft hierbij het volgende aan.

4.2.1 De keuze voor maatwerk per bedrijf

De keuze¹⁷ voor een maatwerk aanpak per bedrijf raakt aan de kern van de uitvoeringsproblematiek en resulteert in **grotere administratieve lasten** en de vraag naar **specialistische kennis** voor het onderzoeken en toepassen van financiële zekerheid. Aan de andere kant resulteert deze aanpak ook voor bedrijven in meer administratieve lasten en onzekerheid. Zorgen die naar voren komen in de interviews met de brancheorganisaties gaan over de **interpretatieverschillen** in de **uitgangspunten** (omvang van de schade versus risico), **kernbegrippen** (zoals het insluitsysteem), over de **scope** (o.a. valt oppervlaktewater binnen de scope of niet) en passende **vormen** van financiële zekerheidstelling. Zij signaleren **uiteenlopende benaderingen** tussen omgevingsdiensten en vragen om consistentere juridische duiding.

4.2.2 Bepaling van het grootste insluitsysteem

Het vaakst genoemde probleem betreft de bepaling van het **grootste insluitsysteem**. Dit probleem wordt in alle interviews en de enquêtes met de provincies en omgevingsdiensten gesignaleerd. De bepaling van het grootste insluitsysteem komt voort uit de Berenschot-methodiek, welke in eerste instantie was gericht op de risico's rondom het gebruik en de toepassing van chemische stoffen in tanks. Bij een **afvalverwerker** is het insluitsysteem echter lastiger te bepalen, omdat het afval wordt opgeslagen in hallen of de openlucht. De gevolgen voor de toepassing van de Berenschot-methodiek op afvalbedrijven zijn groot, zie de volgende paragraaf. Daarnaast is het voor bedrijven vaak onduidelijk (of moeilijk uitlegbaar) in hoeverre **brandcompartimenten** in een hal mede het 'grootste insluitsysteem' bepalen of hiervan zijn uitgesloten.

De complexiteit van het grootste insluitsysteem doet zich ook voor bij PGS15¹⁸-bedrijven, die werken met **verpakte chemische (tussen)producten** in IBC-containers en andere verpakkingen die worden opgeslagen en verhandeld. De onzekerheid over de wijze waarop het grootste insluitsysteem moet worden bepaald, lijkt ertoe te resulteren dat de aanpak verschilt per omgevingsdienst, aldus branchevertegenwoordigers.

4.2.3 Proportionaliteit van financiële zekerheidstellingen

Provincies en omgevingsdiensten signaleren allen dat de Berenschot-methodiek resulteert in **niet-proportionele bedragen** die niet passen bij de financiële draagkracht van met name afvalbedrijven. Hoewel nog maar beperkt ervaring is opgedaan met afvalbedrijven, is het centrale probleem de bovengenoemde toepassing van de maatstaf van **'het grootste insluitsysteem'**. De grootte van het insluitsysteem is gebaseerd op de maximum aanwezige stoffen overeenkomstig de vergunning. De resulterende hoge uitkomsten worden als **dilemma** expliciet benoemd, mede omdat ze wel passen bij de maximale kosten die

¹⁷ Dit ten opzichte van een landelijke aanpak via bijvoorbeeld direct werkende algemene regels die financiële zekerheid stellen en daarmee een meer algemene aanpak per sector.

¹⁸ Publicatiereeks gevaarlijke stoffen 15 (PGS15). De PGS 15 is een richtlijn voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen en/of CMR-stoffen (carcinogene (kankerverwekkende), mutagene en reprotoxische stoffen). Doelstelling van de PGS 15:2021 is het stellen van regels voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen en CMR-stoffen. Hiermee wordt een aanvaardbaar veiligheidsniveau voor mens en milieu gerealiseerd.

het bevoegd moet maken voor het opruimen van de milieuschade en voor de bestuurskosten, maar niet bij de realistische draagkracht van veel afvalbedrijven.

4.2.4 Marktconforme tarieven

In het Omgevingsbesluit (artikel 8.10 Ob) zijn **vaste richtbedragen** opgenomen. In de gesprekken tussen de bedrijven en de omgevingsdiensten worden de tarieven van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (Ima.nl) gebruikt, die zijn gebaseerd op de verwerkingskosten van een afvalstroom. Vanuit de bevoegde gezagen leidt dit tot kritiek omdat deze tarieven niet meebewegen met de markttarieven voor dekking van de schade aan de fysieke leefomgeving. De branchevertegenwoordiging voor afvalbedrijven hebben kritiek op de tarieven omdat deze gebaseerd zijn op verwerking als laatste stap.

4.2.5 De leidende principes en uitgangspunten

Zowel bedrijven en bevoegde gezagen onderstrepen het belang van het **'de vervuiler betaalt'**-principe,¹⁹ dat ten grondslag ligt aan de financiële zekerheidstelling. Dit principe beschrijft dat, in beginsel, degene die milieuvervuiling veroorzaakt, verantwoordelijk is voor de kosten van het voorkomen, beperken en/of saneren van die vervuiling. Zorgen van de branchevertegenwoordigers hebben betrekking op de **proportionaliteit** van dit principe in samenhang met de financiële draagkracht van een bedrijf en de mogelijkheden om dit praktisch te financieren.

Een ander principe heeft betrekking op de wijze van **omgang met risico's**, dus het proces van het identificeren, beoordelen, beheersen en monitoren van risico's om negatieve effecten op mens en milieu zoveel mogelijk te beperken. In de handreiking worden mogelijkheden aangereikt om **matiging** toe te passen op de hoogte van de financiële zekerheidstelling op basis van een inschatting van de risico's, zoals kan blijken uit het goed op orde van veiligheidsmaatregelen. Verschillende branchevertegenwoordigers hebben echter bezwaren tegen de impliciete focus in de handreiking (in de opzet van de financiële zekerheidstelling) op de **omvang van de schade** bij een worst case scenario, dit in tegenstelling tot de **reële risico's**. In deze context wordt ook verwezen naar artikel 8.8 Omgevingsbesluit Zij pleiten daarom voor een realistische risicogestuurde aanpak en betwijfelen of de huidige systematiek de werkelijke risico's weerspiegelt. Dit hangt samen met een bezwaar, geuit door omgevingsdiensten, dat de huidige aanpak uitgaat van een absolute berekening van de omvang van de schade en niet van het daadwerkelijke risico op schade. In navolging van een risico-benadering zou, zo geven de branchevertegenwoordigers aan, ook gekeken moeten worden naar de preventieve, mitigerende en repressieve maatregelen die bedrijven reeds hebben getroffen, zeker sinds 2021 het toezicht op de MR-bedrijven is verbeterd.

Daarnaast wordt aangegeven door provincies, omgevingsdiensten en Seveso-branchevertegenwoordiging dat **bij afvalbedrijven het risico op incidenten en mogelijke faillissementen groter** is dan bij MR-bedrijven en dat daar geen rekening mee is gehouden in de regelgeving. Vertegenwoordigers van de afvalbranche daarentegen stellen dat de risico's groter zijn bij bedrijven die niet zijn aangesloten bij een

¹⁹ Principes zijn fundamentele uitgangspunten of leidende normen die richting geven aan het handelen van overheden en andere publieke organisaties. Ze dienen als kompas voor besluitvorming, beleidsontwikkeling en uitvoering. Principes zijn geen harde regels, maar eerder normatieve kaders die bepalen hoe bestuur en beleid vorm moeten krijgen. Ze helpen bij het afwegen van belangen, het maken van keuzes en het verantwoorden daarvan.

branchevertegenwoordiger (“de cowboys”). Enkele geïnterviewde provincies geven aan jaarlijks kosten te moeten maken vanwege faillissementen van afvalbedrijven. In deze evaluatie kon niet worden onderzocht of dit niet-aangesloten bedrijven betreft.

4.2.6 Grondslag voor de opvraag van (financiële) bedrijfsgegevens

Bij aanvraag van een vergunning kan de omgevingsdienst informatie opvragen, maar indien dit niet wordt aangeleverd wordt ervan uitgegaan dat het bedrijf in kwestie voldoende middelen heeft. Echter, in de huidige situatie, bij de ambtshalve wijziging van de vergunning van bestaande bedrijven ten behoeve van de financiële zekerheidsstelling is het aan de omgevingsdienst om de juiste informatie op te vragen. Voor het **opvragen van gegevens is echter geen duidelijke grondslag** (Awb) in de beleving van omgevingsdiensten. Het kost de omgevingsdiensten daardoor veel tijd om bij MR-bedrijven alle benodigde gegevens op te vragen.

Dit hangt samen met het ontbreken van financieel-juridische kennis bij de omgevingsdiensten. Het opvragen van informatie wordt daardoor “als een zoektocht ervaren”. Als gevolg hiervan werken omgevingsdiensten soms met inschattingen. Het is onduidelijk hoe vaak dit voorkomt; dit kon niet worden vastgesteld in deze evaluatie. Daarnaast krijgen omgevingsdiensten bij afvalbedrijven te maken met onwil vanwege de ervaren willekeur (“waarom zijn wij geselecteerd?”). Al geven de provinciale beleidsregels in principe nadere duiding wanneer provinciale afvalbedrijven wel of niet worden geselecteerd voor de financiële zekerheidsstelling.

4.2.7 Verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewater

Tevens is de **rolverdeling rond oppervlaktewater** een knelpunt: omgevingsdiensten zijn geen bevoegd gezag voor lozingen op het oppervlaktewater die afkomstig zijn van Seveso-inrichtingen of afvalbedrijven, terwijl de methodiek wel kosten voor water meeneemt in de berekening van de financiële zekerheidsstelling. Maar omgevingsdiensten kunnen geen zekerheid stellen voor een andere activiteit dan een ‘milieubelastende activiteit’ als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarom zijn zij van mening dat hier sprake is van een fout in de wet- en regelgeving. De waterbeheerders (waterschappen en RWS) zijn -uit eigen beweging- niet meer betrokken bij de financiële zekerheidsstelling, terwijl zij wel het bevoegd gezag zijn voor een lozingsactiviteit. Dit roept een juridische en institutionele spanning op tussen wat in de zekerheidsstelling wordt berekend en wie daarvoor bevoegd is. Over dit knelpunt merken de omgevingsdiensten op dat de uitleg bij de regelgeving niet duidelijk is en mogelijk niet klopt. In de lijst met veel gestelde vragen, die tot stand is gekomen vanuit het spreekuur/ bijstandsteam, wordt namelijk gesteld dat het verhaal van saneringskosten voor oppervlaktewater mogelijk is op grond van artikel 13.5 lid 1 onder b Omgevingswet, maar dat een andere interpretatie van artikel 13.5 lid 4 ertoe kan leiden dat alleen het bevoegd gezag dat het voorschrift heeft opgelegd (en niet het waterschap of Rijkswaterstaat) de kosten kan verhalen. Als gezegd, wijzen de omgevingsdiensten erop dat de bevoegdheid voor lozingsactiviteiten elders is belegd.

4.2.8 Huidige versus toekomstige milieuschade

Ook wordt aangegeven dat het juridische kader vooral focust op toekomstige schade en dat de mogelijkheden voor zekerheidsstelling voor het verwijderen van **bestaande (bodem)verontreiniging** onvoldoende zijn uitgewerkt in geval van een bedrijfsbeëindiging. Dit raakt de juridische consistentie van het instrument, omdat de uitgangspunten niet aansluiten bij de praktijk.

4.2.9 Ontbreken van jurisprudentie

Interviews wijzen op het **ontbreken van actuele jurisprudentie** en op onvoldoende onderbouwde landelijke criteria voor prioritering en toepassing van de kan-bepaling voor afvalbedrijven, waardoor toetsbaarheid en juridische voorspelbaarheid beperkt blijven. Verschillende provincies zijn daardoor huiverig om de kan-bepaling toe te passen. "Het is nu wel de vraag of de zekerheidsstellingen standhouden wanneer je uitleg moet geven over de handreiking en de beleidsregels voor het gerecht." In een interview wordt echter gewaarschuwd dat snelle tussentijdse wijzigingen van de handreiking tot juridische kwetsbaarheid in lopende vergunningprocedures kunnen leiden. Dit onderstreept het effect van de onzekerheid over de juridische houdbaarheid bij de uitvoering van de huidige regelgeving. Ook worden zorgen geuit dat bij het ontbreken van een goede onderbouwing het instrument niet stand houdt en dan in de uitvoeringspraktijk verdwijnt.

5. Bevindingen D2: Handreiking, beleidsregels en vormen (T5)

Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksdoel D2: *Ondersteunende instrumenten als de handreiking en beleidsregels te beoordelen.*

5.1 Duidelijkheid en toepasbaarheid van de handreiking

De handreiking bevat onderdelen over randvoorwaarden voor financiële zekerheid, aandachtspunten bij voorgestelde zekerheden, het vergunningvoorschrift, en toezicht en handhaving. Daarnaast bevat zij bijlagen met een interventiematrix, concept-beleidsregels, adviezen voor de vorm van de zekerheidstelling en een stappenplan voor verhaal.

De omgevingsdiensten geven aan dat de interpretatie en toepassing van de handreiking in casussen “best lastig” kan zijn, door de gedetailleerdheid en de juridische taal en begrippen. Daarbij moet benadrukt worden dat dit een nieuw vakgebied is voor de omgevingsdiensten en het hen ontbreekt aan specialistische juridisch-financiële kennis.

Een aantal onderwerpen worden in de enquête frequent genoemd:

- De handreiking wordt op onderdelen als complex of onvoldoende toepasbaar ervaren bij grote en **complexe bedrijven**.
- Omgevingsdiensten worstelen men het van bepalen van de **omvang van de verontreiniging** in met name kostencomponent 3 (de kosten van zuiveren en saneren van verontreinigd oppervlaktewater).
- De respondenten geven aan dat het onduidelijk is hoe moet worden omgegaan met **bestaande (bodem)verontreiniging** (zie 4.2.8 *Huidige versus toekomstige milieuschade*) Daarnaast vinden bedrijven de eenheidsbedragen voor bodemsanering (onrealistisch) laag (zie 4.2.4 *Marktconforme*)
- Specifiek voor afvalbedrijven wordt aanvullend een methodiek gevraagd. Enerzijds voor de **selectie van de kan-bedrijven** (zie 6.1.4 *Doorlooptijd en selectie van bedrijven voor de pilot*). Anderzijds omdat de huidige aanpak met het **grootste insluitsysteem** en uniforme begrippen voor Seveso- en afvalbedrijven niet passend is. (zie 4.2.2 *Bepaling van het grootste insluitsysteem*).
- Er wordt behoefte geuit aan nadere uitwerking van de **acceptabele vormen** van financiële zekerheid die aansluiten bij de handreiking en aan **modelovereenkomsten** om de uitvoerbaarheid te vergroten (zie 5.3 *Vormen van financiële zekerheidstelling*). Hierbij wordt ook opgeroepen om Engelstalige versie te maken die aansluit bij de voorwaarden die nu alleen binnen de EU gelden. Dit om het voor garantstellers buiten de EU duidelijker te maken.

Tegelijkertijd is er ook waardering voor de handreiking als **noodzakelijk hulpmiddel en startpunt**. In de interviews wordt herhaald dat het instrument van de financiële zekerheidsstelling nieuw is en dat de handreiking helpt om interpretatiekaders te bieden. Vanuit een deel van de omgevingsdiensten wordt aangegeven dat de methode in de handreiking een nuttige basis biedt om **inzicht te krijgen** in mogelijke

milieukosten bij incidenten, ook al worden de bedragen bij afvalbedrijven vaak als niet realistisch beschouwd. De handreiking helpt, samen met de wettelijke verplichting, ook om een bedrijf te overtuigen van de noodzaak.

Een knelpunt dat expliciet terugkomt is de **relatie tussen handreiking en beleidsregels**. In een gespreksnotitie wordt de verhouding tussen beiden als volgt omschreven: de beleidsregels van de provincies gaan kort samengevat over het wel of niet toepassen van de financiële zekerheidstelling in bepaalde situaties. De IPO-handreiking beschrijft hoe de financiële zekerheidstelling moet worden toegepast.

5.2 Beleidsregels

IPO heeft in het najaar van 2025 zelf een eigen inventarisatie uitgevoerd van de toepassing van en ervaringen met de beleidsregels, die (in eerste instantie) zijn opgesteld voor de pilotperiode. De inventarisatie laat zien dat beleidsregels in de pilotperiode niet overal zijn vastgesteld of actief zijn gebruikt. Ongeveer de helft van de provincies heeft de concept-IPO-beleidsregels (nagenoeg) overgenomen, terwijl andere provincies aanvullingen hebben gedaan of nog geen beleidsregels hebben vastgesteld. Dit leidt tot variatie in uitvoering en interpretatie. Er zijn uiteenlopende opvattingen: waar sommige partijen vooral behoefte hebben aan gedetailleerde instructies in de handreiking, vragen anderen juist om eenvoudiger en uniformer beleid met minder interpretatieruimte. Tegelijk is er een sterke behoefte aan uniformiteit.

Enkele provincies geven aan geen beleidsregels te hebben vastgesteld (o.a. Provincie Utrecht). Provincie Limburg en Gelderland willen bijvoorbeeld pas beleidsregels opstellen voor de 'kan-bedrijven' na deze evaluatie. Andere provincies geven aan de beleidsregels te hebben aangepast om beter aan te sluiten bij de eigen problematiek. De provincies Flevoland, Zuid-Holland en Zeeland hebben gezamenlijk dezelfde beleidsregels vastgesteld. Provincie Noord-Holland heeft de beleidsregels gewijzigd²⁰ omdat de Berenschot-methodiek geen bestaande milieuschade adresseert. De beleidsregel die de provincies Groningen, Friesland en Drenthe hebben vastgesteld met betrekking tot artikel 8 (criteria prioritering) wijkt van de beleidsregel die een aantal andere provincies hebben vastgesteld. In de door IPO opgestelde concept beleidsregels voor de provincies is de invulling van artikel 8 financieel van aard. Dit heeft geleid tot zorgen over de toepasbaarheid, bijvoorbeeld over de verplichting van bedrijven om financiële informatie (ter bepaling van de hoogte en de vorm van de financiële zekerheidstelling) aan te leveren aan het bevoegd gezag. Met de alternatieve formulering hebben de provincies Groningen, Friesland en Drenthe een praktische invulling gegeven aan de selectiecriteria van bedrijven.

In de reacties op de pilot georiënteerde beleidsregels worden o.a. knelpunten genoemd rond **prioritering** met name bij kan-bedrijven (*zie 6.1.4 Doorlooptijd en selectie van bedrijven voor de pilot*) de reikwijdte van de beleidsregels bij aanvragen waar ook problemen spelen met **bestaande bodemverontreiniging**, en de toepasbaarheid van de Berenschot-methodiek voor **afvalbedrijven**. Ook wordt gewezen op kritiek van

²⁰ <http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR713245>

bedrijven op het **vastzetten van middelen** en op de behoefte aan landelijke uniformiteit of alternatieve **zekerheidsvormen** (zoals een fonds of verzekering).

Kortom, de handreiking en de concept-IPO-beleidsregels worden nadrukkelijk als essentiële hulpmiddelen genoemd, maar de toepassing blijkt in de praktijk lastig en niet uniform.

5.3 Vormen van financiële zekerheidstelling

5.3.1 Status van vorm-toepassing

Uit onze inventarisatie blijkt dat de volgende vormen van financiële zekerheidstelling zijn toegepast:

Omgevingsdienst (geanonimiseerd)	Contractuele concern garantie	Hypotheek recht	Pandrecht	Borg/ surety	Bankgarantie	Waarborg- fonds	Verzekering	Overige vormen
A					2	1		
B								
C								
D								
E								
F								
G								
H								
I	1							
J								
K	2				1			
L	8 waarbij het gaat om bedragen vanaf een half miljoen of hoger	0 reden onbekend, maar kan al verpand zijn			12 vanwege eenvoud	0 bestaat (nog) niet	0 bestaat niet, maar wordt aan gewerkt m.b.v. AON	1: cash storting omdat bankgarantie te duur + huisbank niet binnen EU
Totalen	11	0			15	1	0	1

Tabel: Toegepaste vormen van financiële zekerheidstelling

5.3.2 Praktische toepassing en proportionaliteit

In de enquêteresultaten wordt aangegeven dat de **keuzevrijheid** van bedrijven voor een specifieke vorm van zekerheidstelling lastig wordt bevonden. Enerzijds komt dit voort uit het gegeven dat deze vormen ook de **benodigde kennis** vragen van de omgevingsdiensten. Anderzijds zijn de vormen die nu in de handreiking worden genoemd **onvoldoende praktisch uitgewerkt**. Dit zorgt voor vragen en onduidelijkheid tussen het bedrijf en de omgevingsdienst. Men geeft aan behoefte te hebben aan een overzicht welke vormen van financiële zekerheidstelling praktisch toepasbaar zijn en geaccepteerd worden.

Om te voorkomen dat het opvragen van de benodigde financiële informatie voor de onderbouwing voor een specifieke vorm te lang duurt kiezen sommige omgevingsdiensten er voor om een **bankgarantie** of een gelijkwaardig product in de conceptvergunning op te nemen. Daarmee wordt de onderbouwing voor een

alternatief bij het bedrijf gelegd. Dit wordt volgens één van de geïnterviewden meestal geaccepteerd, alleen voor kleinere bedrijven is deze vorm niet realistisch.

Verskillende betrokkenen geven echter aan dat een bankgarantie, in combinatie met de hoogte van de financiële zekerheidsstelling, kan leiden tot **faillissement**. Zelfs als dit niet het geval is heeft het stellen van financiële zekerheid directe consequenties voor de beschikbaarheid van middelen voor o.a. milieuverbeteringen van het bedrijf. Geïnterviewde financiële deskundigen geven aan dat het noodzakelijk is om te blijven onderhandelen zodat er een passender product ontstaat. Het maken van een inschatting en het gesprek over de juiste vorm vraagt echter tijd en kennis. In de pilotperiode kunnen de omgevingsdiensten gebruik maken van de kennis en expertise die centraal wordt ingehuurd bij partijen waarmee voor dit doel raamcontracten zijn afgesloten, namelijk bij PlasBossinade en UNO. Ook wordt aangedragen dat een vergunning eigenlijk als bezit op de balans van een bedrijf moet staan omdat de **vergunning waarde vertegenwoordigd**.

Het aangaan van een financiële zekerheidsverplichting heeft **consequenties voor een bedrijf** en haar financierende banken. Door zekerheidsstellingen die niet passen bij de financiële draagkracht, kunnen bedrijven failliet gaan, of in de illegaliteit verzanden. In dat laatste geval werkt het systeem dan averechts. Banken moeten toestemming geven voor een kredietovereenkomst. In de tussenevaluatie geeft een betrokkene aan dat banken expertise en ervaring missen. "Banken zijn niet bekend met financiële zekerheid. Het zelfde geldt voor accountants (financiële zekerheidsstelling moet in de jaarrekening genoemd worden), curatoren (faillissement) en notarissen." Ook vragen bedrijven een vorm die de bedrijfsvoering én de investeringscapaciteit zo min mogelijk raakt en **aansluit bij bestaande (verplichte) verzekeringen**, zoals de milieuaansprakelijkheidsverzekering.

5.3.3 Verzekeringen en fondsen

In alle gesprekken en de enquêteresultaten wordt gerefereerd aan de meerwaarde van collectieve voorzieningen zoals **fondsen en verzekeringen**. Door het gebruik van een collectieve voorziening wordt veel tijd en geld bespaard, zowel bij de bedrijven als de omgevingsdiensten. Beide vormen van financiële zekerheidsstelling passen bij een risicobenadering. Door een fonds is het totaal aan kosten voor de bedrijven vele malen lager dan welke andere vorm van financiële zekerheidsstelling. Een verzekering is een commercieel product wat kan worden ontwikkeld voor een bedrijfstak. Bij beiden zijn modaliteiten denkbaar waardoor het een aantrekkelijk product kan zijn voor verschillende typen bedrijven en verschillende groottes.

Het IPO heeft bij ministerie aangedrongen op een landelijke voorziening zoals een waarborgfonds. Het rijk heeft aangegeven niet daar zelf in te voorzien, maar dat aan de bedrijven of branches zelf over te laten. De mogelijkheid van een fonds is eerder tegengehouden door de MR-bedrijven. De branchevertegenwoordigers benoemen een aantal problemen, afhankelijk van de specifieke branche en grootte van het bedrijf:

- Het **free rider-probleem**: zonder verplichte deelname kunnen bedrijven die niet deelnemen aan een collectieve voorziening wel voor milieuschade zorgen, terwijl andere bedrijven wel hebben bijgedragen aan de voorziening.
- Ook wordt benoemd dat men bang is dat een grote hoeveelheid geld vaststaat en **niet geïnvesteerd** kan worden. Al zal bij een fonds veel minder geld vaststaan dan wanneer het moet worden gereserveerd door een individueel bedrijf.

- Daarnaast kunnen **grote bedrijven** eventuele schade direct zelf bekostigen, terwijl **kleinere (MKB) bedrijven** het fonds moeten vullen, afhankelijk van de wijze waarop een dergelijk fonds wordt ingericht.
- Een ander aandachtspunt is dat een fonds om een eigenaar vraagt die het fonds opzet en beheert.

Gedurende de evaluatie werd duidelijk dat gesprekken gaande zijn binnen de provincies en tussen brancheorganisaties en bedrijven over de mogelijkheden voor een collectieve voorziening.

6. Bevindingen D4: Werking, effectiviteit en doelmatigheid

Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksdoel D4: *Inzicht te geven in de werking, effectiviteit en doelmatigheid van de financiële zekerheidstelling.*

6.1 Benodigde capaciteit en kosten in de huidige praktijk (T2)

6.1.1 Personele inzet en doorlooptijd

De proceslast voor de vergunningverlening wordt in vrijwel alle bronnen als groot ervaren. In de tussenevaluatie wordt een basisinzet van circa 150 uur per vergunningactualisatie genoemd, exclusief juridische procedures. In de enquête zijn de kwantitatieve surveyvelden over doorlooptijden en uren wisselend ingevuld, met als achterliggende reden, zo geven enkele omgevingsdiensten aan, dat er in deze fase nog geen goed overzicht is van de inzet. Hierdoor kan echter geen exact beeld worden geschetst met de verdeling van inzet, capaciteit en kosten per omgevingsdienst. In de enquêteresultaten wordt door de omgevingsdiensten een aantal maal een **gemiddelde inzet van 200 uur** genoemd (voor zowel MR- als afvalbedrijven), **exclusief externe juridische capaciteit, en tevens nog zonder de inzet van toezicht en handhaving**. De tijdsbesteding per procesonderdeel (zie onderstaande tabel) is ongeveer vergelijkbaar, terwijl het aanpassen van de vergunning het meest tijdsintensief is. Uit de toelichting blijkt dat men de informatievergaring en de interpretatie van de financieel-juridische gegevens met name als knelpunt ervaart:

- Omgevingsdiensten geven aan dat zij de **benodigde financiële informatie** van bedrijven niet altijd kunnen verkrijgen en verlenen bedrijven soms uitstel.
- Daarnaast wordt geconstateerd dat **kennisverschillen** tussen omgevingsdiensten de snelheid van het proces beïnvloeden. In bijna alle omgevingsdiensten ontbreekt de vereiste financiële-juridische kennis om deze informatie goed te beoordelen.
- Specifiek vindt men de **bepaling van het grootste insluitsysteem en de tarieven** bijzonder arbeidsintensief mede omdat deze onderwerpen tot veel discussie leiden.
- In de interviews wordt benoemd dat vervolgens de **keuze voor een financiële vorm** voor de zekerheidsstelling tijdrovend is, omdat producten nog niet goed aansluiten op het instrument.

Dit vertraagt het proces en kan er toe leiden dat moet worden gewerkt met onvolledige data of inschattingen. Enkele geïnterviewden zijn van mening dat wanneer omgevingsdiensten de noodzaak beter uitleggen aan de bedrijven, het informatievergaringsproces efficiënter verloopt. Voor een beperkt aantal bedrijven is daadwerkelijk financiële zekerheid opgelegd; voor de meeste bedrijven loopt het proces nog, waardoor betrouwbare doorlooptijdindicaties ontbreken

Een enkele provincie heeft reeds ervaring met het stellen van financiële zekerheid voor het instrument in 2024 werd ingesteld. Vanuit deze ervaring wordt benadrukt dat het een bekend knelpunt is hoeveel tijd gaat zitten in de overleggen: "Het heeft 3 jaar gekost voordat de financiële zekerheidsstelling in deze casus er doorheen was. Ik weet uit ervaring dat er meer uren nodig zijn om dit te borgen. De tijd gaat zitten in de discussie en de overleggen over de vorm van Fize. Ik verwacht niet dat het sneller gaat met dit instrument."

De doorlooptijd (in weken vanaf de start van de voorbereiding tot en met de vaststelling van het vergunningvoorschrift) wordt door één omgevingsdienst geschat op 26 weken. Een andere geeft aan al 1,5 jaar bezig te zijn en nog steeds geen vergunning te hebben kunnen verlenen. Dit lijkt **samen te hangen met de complexiteit van de bedrijven**. Een omgevingsdienst geeft aan dat: "de eenvoudige gevallen worden 2 maanden afgerond. Voor de complexere bedrijven ligt de bandbreedte tussen 2 en 24 maanden. Dit is afhankelijk van discussie over de hoogte van de zekerheid of omdat diverse vormen van zekerheid ter beoordeling aan ons worden voorgelegd."

Omgevingsdienst (geanonimiseerd)	Hoeveel uur is de Omgevingsdienst gemiddeld kwijt ... ?			Wat is de gemiddelde tijdsbesteding in uren per dossier voor: ... ?					
	per dossier aan de voorbereiding van een FiZe	voor een afvalbedrijf	voor een majeur risico bedrijf	Aanschrijven	Informatie opvragen	Interne afstemming	Afstemming met het bedrijf	Bepalen van Berenschot-methode	Aanpassen van de vergunning
A	200	200	200	10	20	50	20	50	50
B	200	200	200	10	20	50	20	50	50
C									
D									
E									
F	200								
G	200								
H									
I									
J									
K	15	15	15	2	8	8	16	8	0
L	12	0	60	2	4	6	24	4	20

Tabel: Tijdsbesteding per dossier

6.1.2 Capaciteit en financiering

Concrete cijfers uit interviews illustreren de uitvoeringslast: zo worden in één regio kosten genoemd van circa € 6 miljoen eenmalig en € 1–1,2 miljoen per jaar voor bedrijven. Een omgevingsdienst berekent in de enquête dat dit voor heel Nederland grofweg resulteert in een kostenpost van ruim 11 miljoen euro²¹, exclusief externe financiële expertise en kosten voor bezwaar/ beroep. Meerdere malen wordt door de omgevingsdiensten en provincies aangegeven dat dit bedrag ook effectiever ingezet zou kunnen worden. Bovendien legt het een gigantisch beslag op de capaciteit van de omgevingsdiensten, terwijl het reguliere werk van het behandelen van vergunningaanvragen ook doorgaat. Tegelijk moet rekening worden gehouden dat bij wijzigingen van in de bedrijfsvoering, zeker bij afvalbedrijven, de financiële zekerheidstelling opnieuw moet worden beoordeeld en vastgesteld.

De omgevingsdiensten geven aan dat de hoge kosten voor het organiseren van de financiële zekerheidstelling en de inhuur van externe expertise niet verhaalbaar zijn. Ook zijn kosten voor beroepsprocedures, toezicht en handhaving en onderhoudskosten niet meegenomen in de ramingen. Er zijn echter nog te weinig afgeronde casussen en onvoldoende structurele gegevens over werkelijke bedragen, doorlooptijden en opbrengsten om effectiviteit en doelmatigheid empirisch te toetsen.

De omgevingsdiensten benadrukken allen dat de uitvoering van de financiële zekerheidstelling veel tijd en interne capaciteit vraagt, die vaak niet beschikbaar is, onder andere vanwege de specifieke kennis maar ook vanwege de beperkte uitvoeringscapaciteit bij de omgevingsdiensten voor VTH-taken. Deze capaciteitsvraag komt bovenop de bestaande taken, welke vaak al worden aangevuld of uitgebreid met nieuwe onderwerpen (denk aan VTH-taken rondom stikstof of circulaire economie of ZZS). Enkele provincies geven aan voor 2026 geen budget te hebben voor deze opgave: “We gaan niet miljoenen vrijmaken of delen vrijmaken, omdat we nog niet weten hoe. Zelfs als je een grote pot met geld hebt, dan kan je de mensen niet zomaar vinden om het werk te gaan doen. Ook niet in de uitbesteding.”

De externe financieel- en juridische adviseurs maken de inschatting dat met de oprichting en opleiding van een klein gespecialiseerd team van omgevingsdienstmedewerkers, dat landelijk inzetbaar is, de kosten een fractie zullen zijn van wat nu door de provincies wordt geraamd.

6.1.3 Regionale verschillen

Ondanks dat het merendeel van de geïnterviewde omgevingsdiensten en provincies aangeeft een sterke behoefte te hebben aan een **uniforme aanpak** van de uitvoering, verschilt de wijze waarop de financiële zekerheidstelling wordt onderzocht en wordt opgelegd per provincie en omgevingsdienst. Dit lijkt deels voort te komen uit de **specifieke problemen** in de betreffende provincie en deels uit de gemaakte **bestuurlijke keuzes**: In interviews wordt aangegeven dat provincies verschillend omgaan met inzet, uren en bevoegdheden voor omgevingsdiensten, wat leidt tot uiteenlopende werkwijzen en onzekerheid. Sommige provincies zijn “blij” met het instrument, andere schrikken van de hoge bedragen. Dit beïnvloedt direct de uitvoeringspraktijk in de desbetreffende provincie. De regionale variatie en de verschillen in scope komen

²¹ Daarbij uitgaande van 450 Seveso/ RIE4-bedrijven, 150 uur per dossier en een arbeidsloon van 140 euro.

mede voort uit het aantal Seveso- en afvalbedrijven per regio, en de complexiteit van deze bedrijven. Zo zijn de noordelijke provincies minder bezig met sommige onderwerpen die voor de DCMR in het Rijnmondgebied juist wel van belang zijn. Hierdoor worden andere keuzes gemaakt in de formulering van beleidsregels en de opdracht/ financiële prioriteiten van de provincies richting de omgevingsdiensten. Tegelijk is men zich bewust van de mogelijke risico's die ontstaan door de verschillen in aanpak, zoals concurrentievervalsing door verschillende regels en tarieven. In deze context wordt gesproken van "te veel beleidsruimte".

6.1.4 Doorlooptijd en selectie van bedrijven voor de pilot

Een terugkerend dilemma is de wijze waarop de **selectie van zowel MR- als afvalbedrijven-bedrijven** voor de pilot tot stand komt. Dit dilemma wordt expliciet benoemd door zowel de omgevingsbedrijven, de provincies als de bedrijven. Het dilemma komt voort uit:

- Het **ontbreken van een specifieke (juridische) grondslag** voor het vaststellen van een financiële zekerheidstelling.
- **Regionale verschillen** in de aanpak door omgevingsdiensten en provincies (beleidsregels).
- De **lange doorlooptijd** voor de bepaling van een financiële zekerheidstelling voor een bedrijf. Verschillende bronnen binnen de omgevingsdiensten en provincies schatten in dat voor het doorwerken van het totale bestand aan bedrijven nog 4 tot 8 jaar nodig is. Dezelfde bronnen onderstrepen meteen ook de onwenselijkheid hiervan.

Verschillende gevolgen worden specifiek genoemd door zowel de branchevertegenwoordigers als de bevoegde gezagen:

- Zo kan de lange doorlooptijd tot **concurrentievervalsing** leiden omdat bedrijven eerder kosten moeten maken dan bedrijven die pas jaren later aan bod komen.
- Door de branchevertegenwoordigers wordt de werkwijze nu ervaren als willekeur. Het gevolg is dat omgevingsdiensten hun besluiten (voor de kan-bedrijven) zeer zorgvuldig moeten onderbouwen om juist deze **schijn van willekeur** weg te nemen.
- Door de regionale verschillen in aanpak ontstaat het risico dat **bedrijven zich hervestigen** binnen Nederland, maar ook over de grens/ elders in Europa waar andere regels van toepassing zijn. In deze context wordt daarom gewezen op de noodzaak van een gelijk speelveld in Europa.

Tot slot wijzen omgevingsdiensten en provincies er op dat de afvalbedrijven die vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag nu nog niet benaderd zijn voor de financiële zekerheidstelling. Als dit wel van start gaat, ontstaat een soortgelijk risico waarin één gemeente wel een zekerheid vraagt van een afvalbedrijf en een andere gemeente. Dit kan tot gevolg hebben dat bedrijven zich in andere gemeentes willen vestigen.

6.2 Effectiviteit en doelmatigheid (T6)

6.2.1 Effectiviteit

De huidige feiten geven nog geen concreet inzicht in de mate waarin het instrument de financiële risico's van het bevoegd gezag daadwerkelijk lager of beheersbaarder maakt. Want het instrument maakt zijn relevantie waar, op het moment dat een bedrijf niet aan zijn verplichtingen kan doen en **toezicht en handhaving** nodig is. Het is de omgevingsdiensten echter **onduidelijk wat voor deskundigheid en middelen** op zo'n moment nodig zijn. Een enkele omgevingsdienst geeft aan dat de complexiteit van toezicht en handhaving sterk afhankelijk is van de vorm van financiële zekerheid die gekozen wordt. Ook wordt het

belang van toezicht onderstreept omdat ieder jaar gecontroleerd moet worden of een bedrijf ook de afspraken nakomt.

Wel leveren de pilotervaringen een eerste indruk van mogelijke milieukosten bij faillissement of calamiteiten, omdat de methodiek zulke kosten in beeld brengt. Dit wijst op een potentieel leer- en bewustwordingseffect, maar nog niet op **aantoonbare effectiviteit**.²²

In interviews komt naar voren dat men niet weet hoe het instrument **juridisch stand zal houden** bij de rechter. Dit schept onzekerheid over de effectiviteit. Sommigen geven aan dat het instrument nog niet is “getest in de rechtbank”, waardoor onduidelijk is of het daadwerkelijk juridisch standhoudt. Dit raakt de effectiviteit, omdat een instrument dat niet juridisch robuust is uiteindelijk moeilijk te handhaven zal zijn en niet gebruikt zal worden in de praktijk. Ook zijn er zorgen dat door de lange doorlooptijd en de mogelijke juridische procedures, het bevoegd gezag uiteindelijk verantwoordelijk is bij een calamiteit als er niets geregeld is.

Tegelijkertijd zijn er ook signalen dat het instrument als “**stok achter de deur**” kan bijdragen aan beter risicobewustzijn en naleving. Bij verschillende omgevingsdiensten is deze stok het opnemen van een bankgarantie in de conceptvergunning. In de tussenevaluatie wordt gesuggereerd dat de verplichting tot financiële zekerheid mogelijk positieve effecten heeft op externe veiligheid en dat bedrijven het beginsel onderschrijven, ook al zijn ze kritisch op de uitwerking. Daarentegen wijzen bedrijven en brancheorganisaties op investeringsremming, **concurrentienadeel** en het risico dat bedrijven activiteiten verplaatsen.

6.2.2 Doelmatigheid

In de enquêteresultaten wordt opgemerkt dat doordat het gekozen instrument relatief complex is, en daarmee arbeidsintensief, deze vraagt om de inzet van specialistische expertise die extern ingehuurd moet worden, waardoor de inzet van het instrument kostbaar wordt voor de provincies. De maatwerkbenadering vraagt veel afstemming en is daarmee relatief kostbaar voor bedrijven.

Daarnaast wordt in de enquêteresultaten gesteld dat **doelmatigheid**²³ nog niet kan worden beoordeeld, omdat inzicht ontbreekt in de omvang van de bedragen die daadwerkelijk als zekerheid worden gesteld en in de tijdsbesteding per geactualiseerde vergunning in verhouding tot risico's. Er is meer data nodig om kosten en baten tegen elkaar af te zetten. De resultaten van de enquête bieden, doordat er nog weinig ervaring is opgebouwd, nog weinig concrete aanknopingspunten.

Verder worden zorgen geuit over de verhouding tussen **de inspanning en de maatschappelijke opbrengst**. In provinciale interviews wordt genoemd dat de inzet (tijd, capaciteit, middelen) niet efficiënt lijkt, en dat het geld wellicht beter besteed zou kunnen worden aan directe milieumaatregelen. Dit is een expliciete

²² Effectiviteit (doeltreffendheid): Bij effectiviteit gaat het om de vraag of de beoogde doelen daadwerkelijk worden gehaald. Bij effectiviteit gaat het dus om de vraag of je de goede activiteiten uitvoert om de doelstellingen te realiseren.

²³ Doelmatigheid (efficiency): Kunnen activiteiten met een lagere inspanning (inzet van middelen) uitgevoerd worden. Of kunnen met bestaande inspanningen meer of betere prestaties gerealiseerd worden. Bij doelmatigheid is de centrale vraag: Doen we de dingen goed? Bron: <https://www.house-of-control.nl/wat-is-doelmatigheid-effectiviteit-efficiency>

doelmatigheidsvraag vanuit het perspectief van uitvoering en maatschappelijke kosten. In interviews wordt de proportionaliteit van kosten en uitvoeringslasten nadrukkelijk ter discussie gesteld; bedrijven en omgevingsdiensten noemen het instrument **kostbaar en tijdsintensief** en betwijfelen of de **maatschappelijke baten opwegen tegen de lasten** zeker gegeven de benodigde inzet en externe expertise.

7. Bevindingen D3 en D5: Opzet van de pilot, samenwerking en kennis(T3)

In dit hoofdstuk wordt het volgende onderzoeksdoel beantwoord: *D3 Lessen te trekken uit praktijkervaringen van omgevingsdiensten en provincies*. Gelet op de ervaringen die al zijn beschreven in de andere hoofdstukken wordt hier ingegaan op de ervaringen tussen de deelnemers aan de pilot en de organisatie van de pilot an sich. Hierdoor sluit dit onderzoeksdoel aan op de onderzoeksdoel D5: *Benodigde kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving*.

7.1 Opzet van de pilot en interne samenwerking

7.1.1 Projectaansturing

Uit enkele interviews komt naar voren dat gedegen **projectmatige aansturing ontbreekt** in de pilot. De opleiding en training heeft te beperkte aandacht gekregen in de voorbereiding van de pilot en er worden geen monitoringsgegevens verzameld of gedeeld, bijvoorbeeld in de vorm van overzichten van de pilotbedrijven.

Dit beeld wordt bevestigd in andere interviews, als men wijst op het ontbreken van een gestructureerde vastlegging en deling van kennis en ervaring en het telkens opnieuw voeren van dezelfde discussies. Bijvoorbeeld als men aanloopt tegen vraagstukken die al tijdens de botsproeven zijn gesignaleerd, of als suggesties voor verbetering worden aangedragen maar onduidelijk blijft wat daar mee gebeurt. **De uitwisseling, opbouw en borging van kennis blijft daardoor beperkt**. Een voorbeeld wat wordt gegeven wijst er op dat omgevingsdiensten hun vragen konden voorleggen aan de extern ingehuurde juridische en financiële expertise. Pas toen het budget voor deze hulp was uitgeput, bleek dat andere omgevingsdiensten hier ook gebruik van hadden willen maken.

De wijze waarop het project werd aangepakt, heeft gevolgen gehad bij de benadering van de bedrijven. Inhoudelijke deskundigen merkten dat de omgevingsdiensten **zonder strategische voorbereiding en inhoudelijke kennis** op pad gingen waardoor de boodschap niet overtuigend gebracht werd. Hierdoor vermindert de legitimiteit van het instrument. Tevens wordt benadrukt dat door het ontbreken van gezamenlijk leren de kenniskloof groter wordt met de "niet Seveso- omgevingsdiensten", provincies zonder Seveso-OD's en de gemeenten.

Tegelijk wordt door de deelnemers aan het onderzoek de **verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid** van het instrument, direct of indirect, bij het **ministerie van IenW** gelegd, als men wijst op de weeffout gerelateerd aan de expertise die nodig is voor de financiële zekerheidstelling en de financiering die hiervoor nodig is: "20 jaar geleden hadden we het Besluit stortplaatsen. Toen heeft men al ervaren dat het stellen van financiële zekerheid een vak apart is."

7.1.2 Onderling samenwerking

Gevraagd naar wat er goed gaat, wordt uniform de **samenwerking** tussen de Seveso-omgevingsdiensten als positief ervaren. De overleggen tussen dezen diensten bieden betrokkenen de mogelijkheid om kennis en ervaringen te delen, zoals: door casuïstiek uit te wisselen/ vraagstukken gezamenlijk te bespreken; nieuwe vormen van financiële zekerheidstellingen (zoals verzekeringen) te verkennen; en te overleggen over gezamenlijke bedrijven (bedrijven met meerdere vestigingen). Ook de voorbereiding van de pilot wordt gewaardeerd, in de zin dat er een handreiking was, een training en concept beleidsregels. Enkele personen geven aan dat door de overleggen er meer vertrouwen in de implementatie ontstaat. Ook de samenwerking binnen de omgevingsdiensten verloopt volgens de respondenten goed, al wisselt het hoeveel collega's worden betrokken. Dit lijkt samen te hangen met de mate waarin men actief bezig is met de financiële zekerheidstelling.

Over de samenwerking met de provincies geven de omgevingsdiensten aan dat de afstemming doorgaans periodiek plaatsvindt in het kader van opdrachtgeversoverleggen, accountgesprekken en projectleidersoverleggen. Bij deze overleggen wordt de provincie geïnformeerd over de voortgang en vindt er extra overleg plaats op het moment dat er bijzonderheden zijn. Daarmee wisselt de manier waarop het contact met de omgevingsdiensten over dit onderwerp is ingericht vanuit de provincies. Sommige provincies stoppen juist veel energie in het tot stand brengen van de schakelfunctie tussen beleid en uitvoering en hebben coördinerende teams samengesteld met accountmanagers, beleidsmedewerkers, VTH-coördinatoren en juridische specialisten.

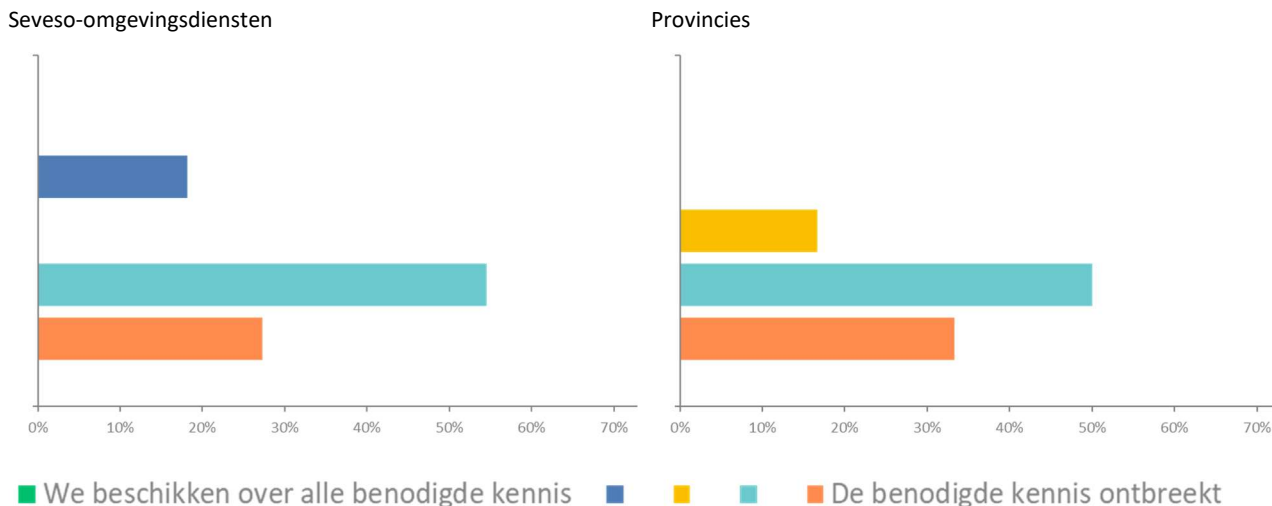
7.1.3 Samenwerking met het ministerie van IenW

Zowel in de gesprekken met de provincies als met de branchevertegenwoordigers komt naar voren dat men merkt dat het **ministerie onvoldoende aandacht** heeft voor de uitvoeringsproblematiek. Men ervaart dat het lastig is om rechtstreeks **contact** te krijgen met het ministerie met antwoord op gestelde vragen en dat **weinig steun** wordt ervaren (voor bijvoorbeeld hulp bij fondsvorming). Er wordt opgemerkt dat het ministerie niet open lijkt te staan voor **alternatieve benaderingen**. Zo wordt door de afvalbranchevertegenwoordigers benoemd dat het contact met IenW moeizaam verliep en dat men zich tussen ministerie en uitvoerders heen en weer gestuurd voelt. Dit schaadt het vertrouwen in het proces en versterkt het gevoel dat bezwaren niet serieus worden genomen. In interviews met de omgevingsdiensten wordt gesteld dat het traject onvoldoende gezamenlijk met IPO, IenW en bedrijfsleven is ingericht, terwijl juist die driehoek nodig is om uitvoeringsvragen te beantwoorden.

7.2 Kennis en externe expertise

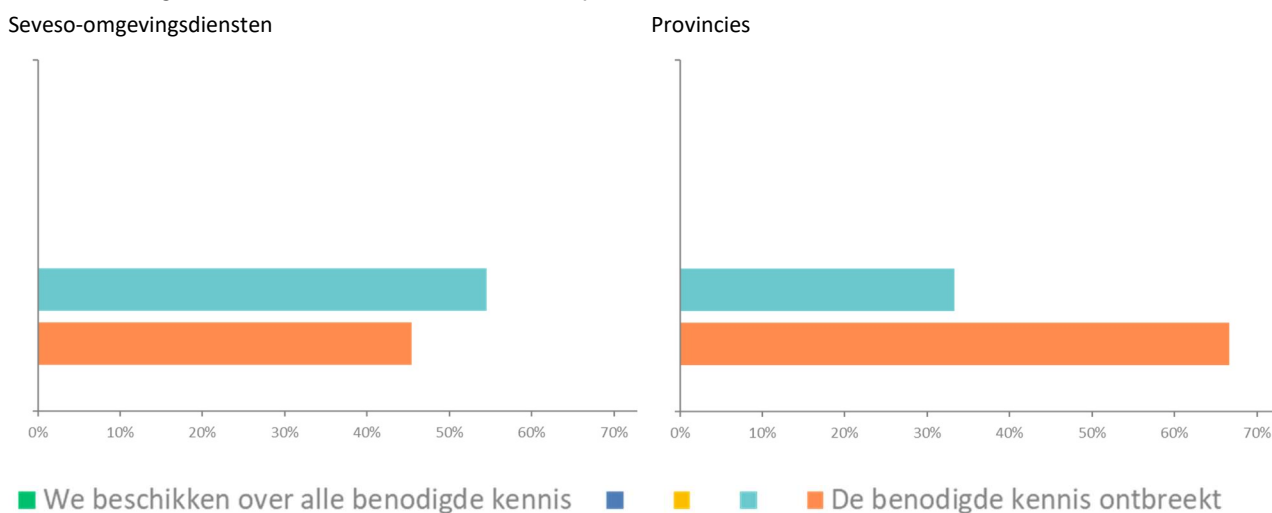
In meerdere interviews en schriftelijke bronnen wordt benadrukt dat financiële zekerheidstelling veel specialistische financiële en juridische kennis vereist voor onder meer het beoordelen van de financiële situatie van bedrijven en het juridisch borgen van afspraken in vergunningen. In interviews en enquêtes wordt consequent gewezen op een tekort aan deze expertise bij omgevingsdiensten; vergunningverleners beschikken niet over de benodigde financiële kennis en externe inhuur blijkt vaak noodzakelijk. Dit blijkt ook uit de volgende quote: "De vergunningverlener gelooft alles wat het bedrijf zegt, want hij heeft er zelf geen verstand van. De kennis die nodig is heeft niks met milieu te maken waar de vergunningverlener goed in is." Ook wordt genoemd dat vergunningverleners soms moeten vertrouwen op informatie van bedrijven, omdat

de kennis intern bij de overheid ontbreekt. In beginsel zijn voor deze kennisleemtes in de pilot de trainingen opgezet, alsmede de extern beschikbare expertise en het spreekuur. Gevraagd naar in hoeverre een omgevingsdienst of provincie of bedrijf over voldoende kennis beschikt met betrekking tot financiële zekerheidsstelling, komt vanuit de enquête het volgende beeld naar voren:



Figuur. Beschikbaarheid van juridische kennis voor het stellen van financiële zekerheid

Dezelfde vraag voor de beschikbare financiële expertise:



Figuur. Beschikbaarheid van juridische kennis voor het stellen van financiële zekerheid

In de toelichtingen wordt benadrukt dat om het instrument te kunnen uitvoeren, men in alle gevallen aanvullend financieel of juridisch advies nodig had. Alhoewel deze expertise in de pilot centraal wordt ingekocht, ziet men zich richting de toekomst genoodzaakt tot het vrijwel altijd extern inhuren van expertise. Dit omdat deze expertise niet beschikbaar is in de arbeidsmarkt voor het tarief wat de omgevingsdiensten kunnen bieden. Een enkele omgevingsdienst kan gebruikmaken van juridische kennis die binnen een provincie wordt opgebouwd, al ontbreekt dan wel de financiële kennis.

8. Bevindingen: Gewenste situatie volgens respondenten

8.1.1 Mogelijkheden voor het verhogen van de efficiëntie en doelmatigheid

De respondenten geven aan dat er een aantal mogelijkheden zijn om de doelmatigheid van het instrument te verhogen. Dit heeft dan betrekking op de volgende verbeteringen:

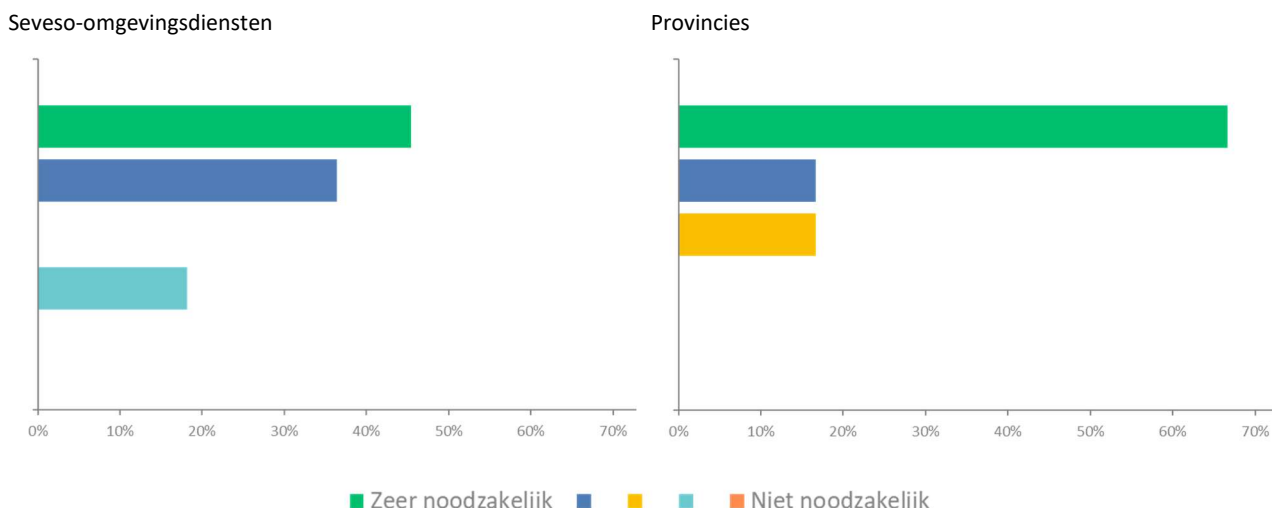
- de inrichting van een fonds;
- een aanbod van een verzekeringsproduct in de markt;
- de vereenvoudiging van het instrument door bijvoorbeeld rechtstreeks werkende (algemene) regels.

Ook valt er tijd te winnen als de hoogte van de zekerheidstelling en de vorm ervan worden voorgeschreven in de wet (algemene regel), met een mogelijkheid om gemotiveerd te kunnen afwijken (maatwerk). Dit is een omkering van het huidige systeem, waarin maatwerk de hoofdregel is. Door de omkering kan het vergunningenproces zich richten op de afwijkende dossiers, in gevallen waarin dat nodig blijkt te zijn.

Waar het gaat om toepassing van verdere standaardisatie en digitalisering worden in de pilot reeds gezamenlijke werkwijzen ontwikkeld, maar duidelijke (praktisch toepasbare) sjablonen en toelichtingen blijven nodig om bijvoorbeeld snel tot een vorm te kunnen komen. Ook moet worden gewerkt aan de toepassing van vaste tarieven, met name voor kostencomponent 1 (de kosten van afvoer en verwerking van afvalstoffen).

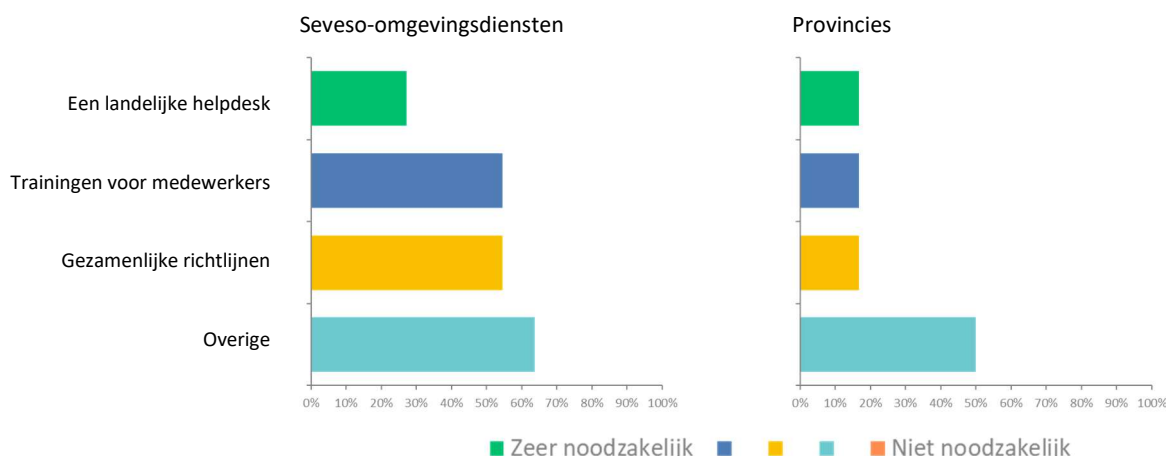
8.1.2 Gewenste landelijke coördinatie en structurele ondersteuning

De geïnterviewden en respondenten geven aan dat zij het over het algemeen zeer noodzakelijk vinden dat er landelijke coördinatie is om verschillen tussen regio's te voorkomen. De coördinatie is wat hen betreft nodig op het vlak van **kennisborging, kennisontwikkeling, opleiding en inhuur van externe expertise**. Er is een verschil van inzicht of de landelijke coördinatie ook betrekking mag hebben op de **programmering** tussen provincies of omgevingsdiensten onderling of tussen beiden. Verschillende provincies geven aan dat landelijke ondersteuning en coördinatie nodig zijn om interpretatieverschillen te voorkomen en er een **uniforme toepassing** ontstaat van het instrument. Ook wordt gewezen op het feit dat vestigingen vaak over meerdere provincies verspreid zijn, waardoor afstemming noodzakelijk blijft. Er wordt een nuance toegevoegd als het gaat om de programmering van nationale "kan-bedrijven". Dit om ongewenste afvalsturing te voorkomen en om een gelijk speelveld op nationaal niveau te bereiken.



Figuur: Noodzakelijkheid van landelijke coördinatie om verschillen tussen regio's te voorkomen

In de interviews met omgevingsdiensten en provincies komt naar voren dat er behoefte is aan structurele kennisopbouw in eigen huis en aan uniforme ondersteuning. Als gevraagd wordt naar de gewenste ondersteuning ontstaat het volgende beeld:



Figuur: Gewenste ondersteuningsvorm

In de toelichting op deze antwoorden wordt het belang van alle opties genoemd evenals de gezamenlijke inhuur van externe expertise en de kennisuitwisseling die gericht is op het ontwikkelen van een gezamenlijke werkwijze, opleiding en dergelijke.

De meest genoemde gewenste ondersteuningsvorm betreft een **landelijk kennisplatform, helpdesk of bureau met een klein specialistisch team** gericht op de financiële zekerheidstelling, mits deze ondersteuning goed (bestuurlijk, financieel en organisatorisch) geborgd wordt. Wat betreft de opzet van zo'n bureau met specialistisch team wordt de vergelijking getrokken met Bibob en BIJ12. Op dit moment moet elke provincie of omgevingsdienst afzonderlijk mensen inhuren vanwege de financiële zekerheidsstelling. Een bureau kan volgens de geïnterviewden de gehele uitvoering van de financiële zekerheidsstellingstaak overnemen of de omgevingsdiensten ondersteunen door het aanleveren van specifieke informatie ten

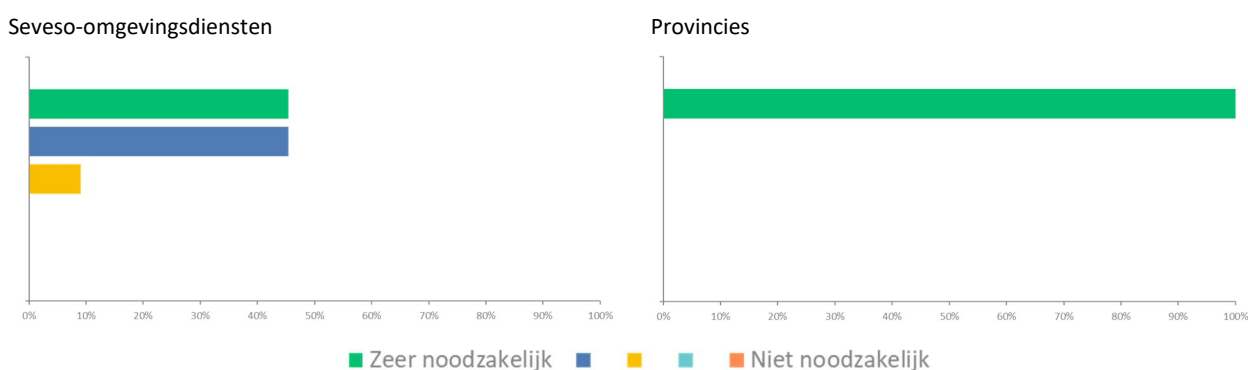
behoefte van de vergunningsaanvraag. Een enkele respondent vraagt zich kritisch af hoeveel efficiënter het is als je de personen niet meer in huis hebt maar moet afstemmen met een centraal team. Hierbij moet worden opgemerkt dat alle betrokkenen moeite hebben om nu aan de benodigde kennis te komen en in de nabije toekomst de gemeenten ook specialistische ondersteuning nodig hebben.

8.1.3 Branchebenadering en branchecommunicatie (T4)

De brancheorganisaties vragen expliciet om betrokken te worden door de bevoegde gezagen, zodat zij de ervaringen van hun achterban kunnen toelichten en er hierin de uitvoeringspraktijk rekening mee gehouden kan worden. Ook bieden zij aan om mee te denken over mogelijkheden waardoor de invoering van financiële zekerheidstellingen voor alle betrokkenen efficiënter verloopt, zoals het opzetten van een monitoringsysteem met de waarde, omzet en schuldenlast van bedrijven, waardoor de kans op faillissement reëel kan worden ingeschat.

8.1.4 Betrekken niet-Seveso-omgevingsdiensten (T7)

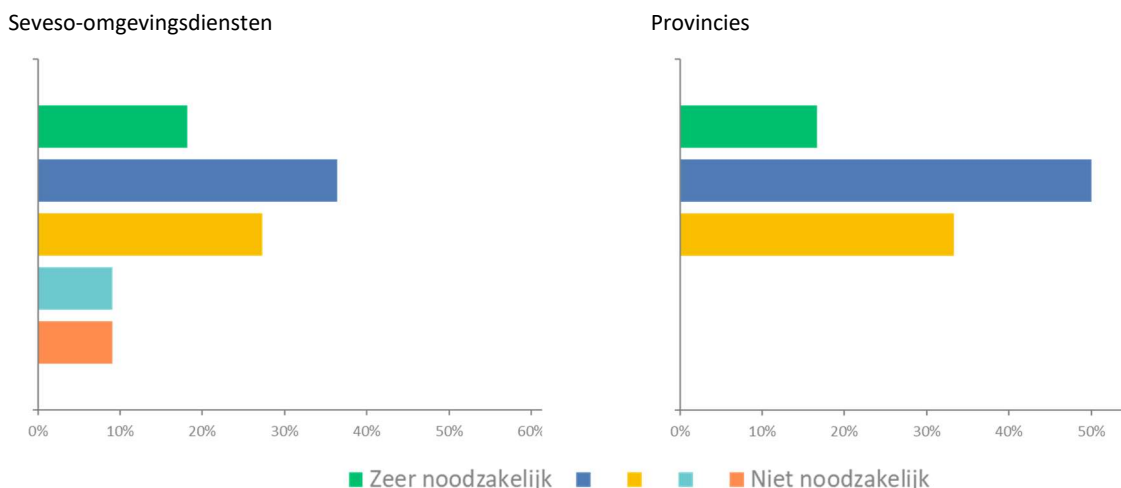
De geïnterviewde omgevingsdiensten en provincies benadrukken de noodzakelijkheid van het betrekken van de niet-Seveso-omgevingsdiensten bij de kennisdeling. Dit wordt gevoed vanuit het besef dat het onderwerp dusdanig "complex is dat de 6 Seveso-OD's er jaren mee bezig zijn en de kennis is er nog steeds niet is". Vanuit het overkoepelende doel van de financiële zekerheidstelling is het van groot belang dat de niet-Seveso-omgevingsdiensten geen achterstand oplopen en zij "het wiel niet opnieuw moeten uitvinden" op het moment dat zij werk maken van de zekerheidsstelling.



Figuur: Wenselijkheid betrekken niet-Seveso omgevingsdiensten

8.1.5 Betrekken gemeenten en VNG (T8)

De geïnterviewde omgevingsdiensten en provincies zien voor de VNG een rol weggelegd in het ondersteunen van de gemeenten bij het maken van de afweging of zij met financiële zekerheid bij afvalbedrijven aan de slag willen gaan. Impliciet geeft men aan dat eerst de huidige implementatieproblemen moeten worden opgelost, voordat het instrument verder uitgerold kan worden. Dit is zichtbaar in de distributie van de antwoorden op de vraag 'In welke mate is samenwerking en kennisdeling met de VNG noodzakelijk?'



Figuur: Gewenste mate van samenwerking met de VNG

Tegelijk geeft men aan dat het onderwerp nog niet de interesse van de VNG heeft en dat de ervaringen en ontwikkelingen nog niet met de gemeenten zijn gedeeld. Wel is het onderwerp financiële zekerheid en ook de tussenevaluatie geagendeerd geweest in het Bestuurlijk Omgevingsberaad, VNG is deelnemer aan dit overleg.

8.1.6 Overdracht naar ODNL na afloop pilot (T9)

De respondenten suggereren dat na afloop van de pilot de branchevereniging **Omgevingsdiensten NL (ODNL)** via ODNL Academie **een essentiële rol kan spelen** in het organiseren van de kennisinfrastructuur, dus het verzamelen van kennis, de kennisborging en kennisdeling van de huidige opgedane kennis en ervaring. Naast de huidige betrokkenen zijn de kennisafnemers in dat geval de niet-Seveso-omgevingsdiensten die met het instrument aan de slag moeten (voor de gemeentelijke afvalbedrijven) in opdracht van de gemeenten. De kennisoverdracht kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van algemene en verdiepende **opleidingen** en trainingen. Maar ook middels het genoemde gezamenlijk bureau met specialistisch team, of via een helpdesk. Als tegengeluid wordt aangegeven dat ODNL wellicht de taak wil oppakken maar zelf afhankelijk zijn van subsidies. De zes Seveso-omgevingsdiensten hebben gedurende de pilot ervaren dat hiervoor (vooralsnog) geen interesse is.

8.1.7 Een rol voor IPO na afloop van de pilot

Op basis van de verzamelde gegevens wordt een onderscheid gemaakt tussen de huidige situatie en een gewenste situatie:

In de huidige situatie vindt het merendeel van de betrokkenen vanuit de omgevingsdiensten en de provincies dat er een **belangrijke rol voor IPO** ligt. Zeker, volgens een deel van de geïnterviewden, omdat de pilot qua oorspronkelijke doelstellingen nog niet afgerond is. In deze rol moet IPO zich volgens betrokkenen:

- Op rijksniveau toeleggen op het aandacht te blijven vragen voor de **problemen in de uitvoering**, de **benodigde middelen** en toepasbaarheid van wet- en regelgeving, en de lobby voor **aanpassing van het instrument**.
- Op provinciaal niveau kan het IPO de coördinatie voeren voor het **afstemmen van provinciaal beleid** in relatie tot benodigde wijzigingen (door bijvoorbeeld jurisprudentie) en de **kennisuitwisseling** tussen omgevingsdiensten en provincies.

In een gewenste situatie, zodra financiële zekerheidstelling onderdeel is geworden van de reguliere werkzaamheden, dan vervalt de rol van IPO.

Los van waar verantwoordelijkheid wordt neergelegd wordt de **noodzaak van centrale regie** benadrukt. De rol hiervan is nu niet in de systematiek vastgelegd. Er wordt gepleit voor **één landelijke projectleider** die integrale sturing geeft en het "heen-en-weer pingpongen" van verantwoordelijkheden voorkomt. Dit beeld sluit aan bij zorgen in andere interviews over gebrek aan duidelijkheid in verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministerie, IPO en omgevingsdiensten.

9. Conclusies

Overkoepelende conclusie

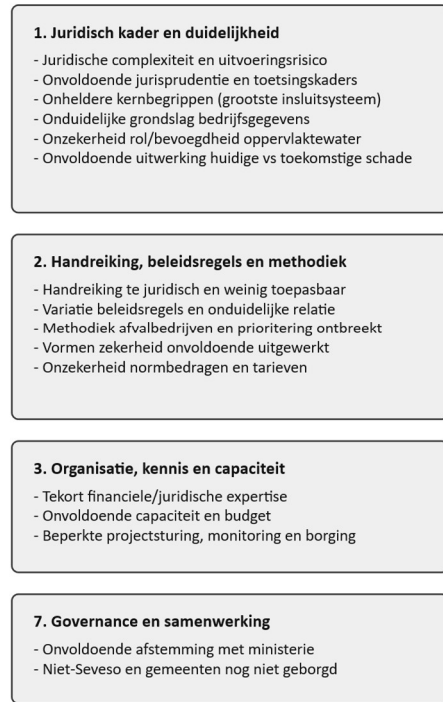
De financiële zekerheidstelling kent een breed bestuurlijk draagvlak, maar de huidige opzet is juridisch te complex, lastig uitvoerbaar, onvoldoende uniform en te weinig gedragen als gevolg van het ontbreken van voldoende beschikbare expertise en data. Zolang grondslagen, proportionaliteit, rolverdeling en praktische uitvoerbaarheid niet worden versterkt, blijft de effectiviteit onzeker en neemt het risico toe op juridische kwetsbaarheid, uitvoeringsvertraging en ongewenste economische neveneffecten. Een duurzaam vervolg vraagt daarom om:

- een eenvoudiger kader op basis van duidelijke algemene regels met een mogelijkheid van maatwerk,*
- een landelijke voorziening voor een billijke vorm van financiële zekerheidstelling (fonds of verzekering)*
- structurele landelijke ondersteuning van de omgevingsdiensten en provincies*
- en een aanpak die de uitvoeringspraktijk en het bedrijfsleven duidelijker houvast biedt.*

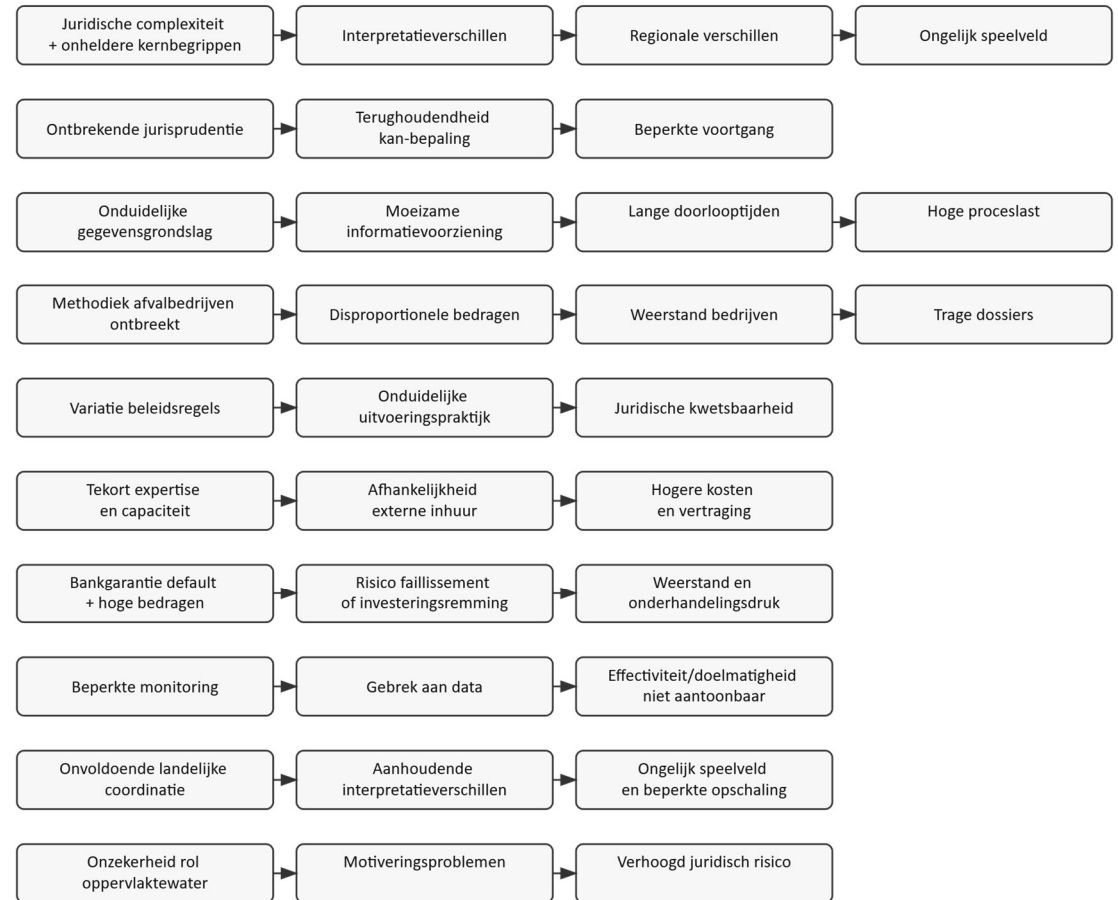
Visuele samenvatting

In de onderstaande figuren worden beknopt de knelpunten samengevat en de causale ketens tussen de knelpunten en de gevolgen hiervan.

Knelpunten (geclusterd)



Verbanden (causale ketens)



Figuur. Overzicht van de beschreven knelpunten en de causale verbanden

Conclusies bij hoofdstuk 4: Bevindingen D1: Vormgeving instrument in Omgevingswet en -besluit (T1)

De noodzaak van financiële zekerheidstelling wordt breed onderschreven, maar de juridische uitwerking wordt in de praktijk als te complex en onvoldoende eenduidig ervaren door onder andere de keuze voor een maatwerk aanpak in vergunningen. Omgevingsdiensten en provincies signaleren uitvoeringsrisico's en twijfelen over de juridische houdbaarheid, terwijl bedrijven disproportionele lasten ervaren door onduidelijke uitgangspunten (maximale schade versus reële risico's) en het ontstaan van een ongelijk speelveld. Dit maakt de toepassing van de financiële zekerheidstelling in zijn huidige vorm kwetsbaar en onvoorspelbaar. Zonder heldere landelijke criteria en een beter geborgde proportionaliteit blijft het instrument juridisch en in de uitvoering fragiel.

Conclusies bij hoofdstuk 5: Bevindingen D2: Handreiking, beleidsregels en vormen (T5)

De handreiking en de beleidsregels vormen een noodzakelijk startpunt, maar zijn in de praktijk te juridisch, te gedetailleerd dan wel te complex voor een uniforme toepassing door de omgevingsdiensten, zeker bij grote en complexe bedrijven en bij afvalbedrijven. Provinciale beleidsregels lopen uiteen, wat de beoogde uniformiteit ondermijnt; tegelijk vragen partijen zowel om meer praktische uitwerking als om eenvoudiger, eenduidig beleid. In de vormgeving van zekerheidstellingen is het instrument nog onvoldoende aangesloten op de reële financiële mogelijkheden en beperkingen van de bancaire en verzekeringsmarkt en brengen reële faillissementsrisico's mee. Collectieve oplossingen (fonds/verzekering) worden in de interviews benoemd als kansrijk, maar vragen landelijke regie en heldere afspraken om free rider effecten en kapitaalblokkades te voorkomen.

Conclusies bij hoofdstuk 6: Bevindingen D4: Werking, effectiviteit en doelmatigheid

De uitvoering van de financiële zekerheidstelling in de pilotperiode wordt gekenmerkt door hoge kosten voor de personele inzet, een sterke afhankelijkheid van externe expertise (met ook kosten) en lange doorlooptijden. Regionale verschillen en uiteenlopende provinciale keuzes leiden tot een wisselende uitvoeringspraktijk, met risico op willekeur, concurrentievervalsing en een ongelijk speelveld. De effectiviteit van het instrument is nog niet aantoonbaar door gebrek aan jurisprudentie en praktijkdata. Het instrument heeft potentieel een prikkelend effect, maar roept ook zorgen op over investeringsremming en verplaatsing van activiteiten om de nadelen van de financiële zekerheidsstelling te ontlopen. De doelmatigheid van het instrument is daardoor onzeker en wordt door veel betrokkenen in twijfel getrokken, mede door hoge kosten en beperkte zichtbaarheid van maatschappelijke baten.

Conclusies bij hoofdstuk 7: Bevindingen D3 en D5: Opzet van de pilot, samenwerking en kennis(T3)

De pilot laat zien dat de projectsturing slechts beperkt is geborgd in heldere governance afspraken. Een structurele monitoring (van vastgestelde indicatoren) t.b.v. tussentijdse bijsturing is beperkt georganiseerd. De kennisverzameling en kennisdeling is onvoldoende gestructureerd met gevolgen voor de wijze waarop bedrijven worden benaderd. De samenwerking tussen Seveso-omgevingsdiensten wordt positief beoordeeld, maar de betrokkenheid van het ministerie van IenW en het gezamenlijke lerend vermogen

worden als zwak ervaren. Dit schaadt het vertrouwen in de onderlinge samenwerking. Het structurele tekort aan financiële en juridische expertise blijft een kernprobleem; interne capaciteit en budgetten bij de omgevingsdiensten zijn onvoldoende geborgd, terwijl externe inhuur duur en schaars is. Zonder structurele ondersteuning en duidelijke rolverdeling is opschaling naar niet-Seveso-omgevingsdiensten en gemeenten niet realistisch. (voor de “kan-bedrijven”)

Conclusies bij hoofdstuk 8: Bevindingen: Gewenste situatie

De gewenste situatie is opvallend consistent. Omgevingsdiensten en provincies vragen om meer standaardisatie, grotere eenvoud en meer voorspelbaarheid (bijvoorbeeld via vaste marktconforme bedragen of vaste vormen met gemotiveerde afwijking), ondersteund door praktische sjablonen en duidelijke tarieven. Er is breed draagvlak voor landelijke coördinatie, een centraal kennisplatform en gezamenlijke inhuur om interpretatieverschillen en capaciteitsproblemen te beperken. Brancheorganisaties willen actiever betrokken worden en zien kansen in betere informatievoorziening over de financiële gezondheid van bedrijven en financiële zekerheidstelling op basis van proportionaliteit en financieel realistische vormen van zekerheidstellingen. De betrokkenheid van niet-Seveso omgevingsdiensten en gemeenten/VNG is noodzakelijk, maar pas zinvol nadat de huidige uitvoeringsknelpunten zijn opgelost. ODNL en IPO kunnen een rol spelen in kennisborging en regie, mits de financiering en verantwoordelijkheidsverdeling helder worden vastgelegd.

10. Aanbevelingen: Advies structurele inbedding en vervolgaanpak (D6/ T10)

Dit hoofdstuk geeft antwoord op het onderzoeksdoel D6: *Een gedragen advies op te stellen voor de structurele inbedding van FiZe, inclusief een voorstel voor een vervolgaanpak.*

In het kort

Ons advies is een fundamentele herziening met wettelijke aanpassingen van de financiële zekerheidstelling, met ondersteunende activiteiten voor de kortere termijn.

Dit advies wordt ingegeven door de ervaringen van de huidige betrokken partijen en houdt rekening met het voornemen om de financiële zekerheidstelling van toepassing te maken op meer typen bedrijvigheid, waardoor ook gemeenten en niet-Sevoso-omgevingsdiensten betrokken zullen gaan worden bij het stellen van financiële zekerheid.

Bestuurlijke keuze

Wij adviseren een fundamentele herziening van het instrument FiZe in de wet- en regelgeving, om de uitvoeringslasten structureel te verlagen en de rechtszekerheid en rechtvaardigheid te vergroten. Kern van ons advies is om de huidige casusgerichte maatwerkprocedure te vervangen door landelijke of sectorale standaardisering, bijvoorbeeld via direct werkende algemene rijksregels, in combinatie met een landelijk fonds/verzekering met verplichte deelname voor de aangewezen sectoren.

Dit advies vraagt een stevige keuze van de wetgever, maar biedt de grootste kans op een daadwerkelijke, tijdige en effectieve uitvoering van de zekerheidsstelling. Het verbetert de voorspelbaarheid voor de praktijk, zorgt voor lagere proceslasten en creëert een gelijk speelveld voor de bedrijven.

Na het principiële besluit tot herziening van FiZe moet het proces worden ingericht om de wetswijziging te realiseren. Deze wetswijziging moet in ieder geval:

- de bevoegdheden, gegevensplichten, rolverdeling en verhaalsmogelijkheden expliciet vastleggen;
- de verhouding tussen schadebenadering en risicobenadering helder maken;
- een uitwerking geven van de collectieve voorziening;
- voorzien in een overgangsregime voor bestaande vergunningen en lopende vergunningprocedures.

Om de uitvoerbaarheid van FiZe te versterken, bevelen wij aan dat sprake is van een landelijke uniforme uitwerking van de informatieverplichtingen van de bedrijven, zodat omgevingsdiensten beter in staat zijn om bedrijven te bevragen over FiZe zonder lokale ad-hoc procedures.

Ondersteunende instrumenten

In de tussenliggende periode totdat de fundamentele herziening kracht van wet heeft gekregen, bevelen wij aan om de huidige handreiking en beleidsregels te optimaliseren.

De handreiking kan op korte termijn worden geactualiseerd en versterkt met:

- normbedragen die worden gebaseerd op de daadwerkelijke markttarieven;
- standaardvormen van zekerheid voor het gros van de bedrijven, met ruimte voor gemotiveerd maatwerk in gevallen waar dat noodzakelijk is;
- praktische formats, zoals model-vergunningvoorschriften voor verschillende type bedrijven, een beslisboom voor de vormkeuze van de zekerheidsstelling, rekenbladen en vaste toelichtingen;
- een expliciete en evenredige methode voor FiZe door afvalbedrijven;
- eenduidige instructies voor bijvoorbeeld de omgang met oppervlaktewater en bestaande verontreinigingen.

De provinciale beleidsregels kunnen worden geoptimaliseerd door:

- Het ontwikkelen van een uniforme selectie- en motiveringslijn voor het wel of niet toepassen van FiZe op de kan-bedrijven, op basis van praktische beleidsregels.
- Het op landelijk niveau harmoniseren van de beleidsregels, met bindende criteria voor prioritering, proportionaliteit en risicoweging, inclusief een expliciete grondslag voor het opvragen van bedrijfsgegevens en een duidelijker rolverdeling rond FiZe vanwege oppervlaktewater.
- Voor toezicht en handhaving van de financiële zekerheidsstelling is nog geen ondersteunend instrumentarium ontwikkeld. Dit vraagt ook nog om aandacht.

Vorm van de financiële zekerheidsstelling

Wij bevelen op basis van de evaluatie aan dat rijk en provincies (IPO) op korte termijn en vooruitlopend op een wetswijziging in overleg treden met bedrijfsleven en financiers over de mogelijkheden van collectieve voorzieningen (fonds of verzekeringsproduct) gefaciliteerd met duidelijke randvoorwaarden. De ontwikkeling van die voorzieningen vereist een verkenning en een pilot voor de inzet van een fonds of verzekering gebaseerd op duidelijke uitvoeringsafspraken.

Landelijke coördinatie

Voor de bestuurlijke inbedding van alle verbeteringen naar aanleiding van deze evaluatie bevelen wij aan om door of namens de Seveso-omgevingsdiensten (in nauwe afstemming met ODNL) een landelijke coördinatiefunctie in te stellen, die programmering, monitoring, dataverzameling, kennisontwikkeling en capaciteit structureel organiseert, met een gefaseerde betrokkenheid van IPO/ provincies, niet-Seveso omgevingsdiensten en VNG/ gemeenten. Hiermee ontstaat een realistische basis om effectiviteit en doelmatigheid te bevorderen en verschillen tussen regio's te voorkomen.

Daarbij bevelen wij vanuit praktisch oogpunt het volgende aan:

- Organiseer met de betrokken overheidspartijen de invulling en duurzame financiering van de landelijke coördinatiefunctie. Dit moet gelijk opgaan met het uitwerken van duidelijke afspraken over taken, verantwoordelijkheden en mandaten en transparante rapportage.

- Zorg voor een publieksvriendelijke versie van de jaarlijkse rapportage (op basis van een transparante uniforme aanpak en monitoring, zie onder) zodat die rapportage bijdraagt aan publiek begrip van de effectiviteit- en doelmatigheid van de financiële zekerheid.

Structurele ondersteuning

Parallel aan de organisatie van een landelijke coördinatiefunctie is het opzetten door of namens de Seveso-omgevingsdiensten (in nauwe afstemming met ODNL) van een landelijk uitvoerings- en expertisecentrum noodzakelijk, ook met een geherstructureerd opzet van de financiële zekerheidstelling. Dit expertisecentrum ondersteunt de omgevingsdiensten ten aanzien van het voorbereiden van de financiële zekerheidstellingen. Ook draagt het expertisecentrum zorg voor een transparante monitoring van de voortgang en consistentie van de afspraken (t.a.v. bijvoorbeeld doorlooptijd, opgelegde bedragen, vormen en bezwaarprocedures) en signaleert zij wanneer wijzigingen in de bedrijfsvoering aanleiding geven tot het wijzigen van de financiële zekerheidstellingen. De uitvoering kan daarbij (deels) centraal worden belegd bij een landelijk team van getrainde medewerkers van omgevingsdiensten. Waar nodig wordt aanvullende externe expertise ingehuurd.

Leren en kennisborging

Draag aan bovengenoemde landelijke coördinator tevens de taak op dat deze zorgt voor een actieve kennisborging, kennisontwikkeling en opleiding van betrokken provinciale, gemeentelijke en VTH-medewerkers op basis van de benodigde conceptuele kennis en de praktijkervaringen. Dit mede op basis van de ervaringen van het expertisecentrum.

Aansluitend daarop bevelen wij aan dat de branchevertegenwoordigers worden uitgenodigd voor een permanente klankbordgroep, waaraan ook de landelijke coördinator deelneemt. Zodoende kunnen signalen uit de praktijk van de omgevingsdiensten en bedrijfsleven snel worden geadresseerd. Deze klankbordgroep is essentieel voor herstel van vertrouwen en verbetert de kennisuitwisseling.

Wij wijzen erop dat onze aanbevelingen over de landelijke coördinatie, de ondersteuning, de kennisborging en de externe samenwerking niet facultatief zijn, maar randvoorwaardelijk voor een geloofwaardige vervolgaanpak.

Outcome en impact van deze aanbeveling

Door de ontwikkeling en structurering van:

- een aangepast wettelijk kader met expliciete bevoegdheden en gegevensplichten;
- een landelijke standaard voor zekerheidstelling of verplichte collectieve voorziening; en
- een landelijke coördinatiefunctie, expertisecentrum, kennisinfrastructuur en samenwerking;

zullen uitvoeringslasten structureel dalen, zal de rechtszekerheid toenemen (door uniforme uitvoering en minder interpretatieverschillen) en het stelsel robuuster en beter uitlegbaar worden. De keerzijde is dat de beleids- en wetgevingstrajecten langdurig en politiek gevoelig zijn, met risico op vertraging en onzekerheid in de overgangperiode, en dat een centrale inrichting kan worden gezien als verlies van regionale beleidsruimte.

7. Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksmatrix

Enquête en interviewvragen²⁴ a.d.h.v. door de opdrachtgever gegeven Thema's (T) en Onderzoekdoelen (D):

Thema	Onderzoekdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
T1_Wettelijk kader en juridische uitvoerbaarheid					
Kader	D1_Beoordeling te geven van de vormgeving van het instrument in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.				
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Duidelijkheid van wettelijke bepalingen 	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre zijn de wettelijke bepalingen over financiële zekerheidstelling duidelijk toepasbaar? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe beoordeelt u de wettelijke basis van FiZe binnen de Omgevingswet?
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van juridische onduidelijkheden gemeld door respondenten 	<ul style="list-style-type: none"> Welke onderdelen van de wet/het Omgevingsbesluit vindt u onvoldoende houvast bieden? 	<ul style="list-style-type: none"> Zijn er juridische onduidelijkheden die toepassing belemmeren?
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Mate van consistentie tussen wet en uitvoeringspraktijk 	<ul style="list-style-type: none"> (zie onderdeel D3) 	<ul style="list-style-type: none">
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Aantal gevallen waarin juridische belemmeringen de toepassing vertraagden of verhinderden 	<ul style="list-style-type: none"> (zie onderdeel D3) 	<ul style="list-style-type: none">
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Ervaren handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> (zie onderdeel D3) 	<ul style="list-style-type: none">
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Ervaren regeldruk (tijdsbesteding, ervaren administratieve lasten) 	<ul style="list-style-type: none"> (zie onderdeel Capaciteit) 	<ul style="list-style-type: none">
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Aantal signalen over onduidelijke bevoegdheidsverdeling (OD, provincie, lenW, IPO) 	<ul style="list-style-type: none"> (zie onderdeel Samenwerking) 	<ul style="list-style-type: none"> Welke rol ziet u voor lenW of IPO in verduidelijking of aanvulling van het kader?
Kader			<ul style="list-style-type: none"> Frequentie van casussen waarin aanvullend juridisch advies nodig was 	<ul style="list-style-type: none"> (zie onderdeel Kennis) 	<ul style="list-style-type: none">

²⁴ De uiteindelijk gestelde interviewvragen zijn afhankelijk geweest van de loop van het gesprek. De enquêtevragen voor de omgevingsdiensten en provincies zijn na een testronde soms enigszins aangepast waardoor enkele vragen zijn toegevoegd, verwijderd of gewijzigd in formulering.

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
T5_Gebruik handreiking en beleidsregels					
Handreiking	D2_Ondersteunende instrumenten als de handreiking en beleidsregels te beoordelen				
Handreiking			<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik van de handreiking in FiZe-dossiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe duidelijk en werkbaar vindt u de IPO-handreiking? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe toepasbaar vindt u de IPO-handreiking in de praktijk (bij Seveso- en afvalbedrijven)?
Handreiking			<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin rekenmethodiek overeenkomt met praktijk 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Waar sluit de rekenmethodiek wel of niet aan op de praktijk?
Handreiking	2024	BG en OD	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal vragen over toepassing of interpretatie van de handreiking 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke onderdelen van de handreiking roepen vragen op of zijn moeilijk toepasbaar? • Wat zijn tips voor verbetering van de IPO-handreiking? 	<ul style="list-style-type: none"> •
Handreiking	2024	OD	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal provincies met afwijkend beleid van IPO-handreiking 	Afwijking van de handreiking: <ul style="list-style-type: none"> • Als het gaat over afvalbedrijven. In hoeveel procent van de gevallen is sprake van een bedrijfsspecifieke (van de handreiking afwijkende) financiële zekerheidsstelling? • Als het gaat over majeure risicobedrijven. In hoeveel procent van de gevallen is sprake van een bedrijfsspecifieke (van de handreiking afwijkende) financiële zekerheidsstelling? 	<ul style="list-style-type: none"> •
Beleidsregels	D2_Ondersteunende instrumenten als de handreiking en beleidsregels te beoordelen				
Beleidsregels			<ul style="list-style-type: none"> • Ervaren juridische houdbaarheid van beleidsregels • 	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de beleidsregels van uw provincie conform de IPO-handreiking vastgesteld? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ervaart u de beleidsregels als juridische onderbouwing? • Welke verbeteringen zou u noodzakelijk achten voor een volgende versie?
Beleidsregels	2024	BG		<ul style="list-style-type: none"> • 	Beleidsregels IPO voor BG: <ul style="list-style-type: none"> • Als je ervoor hebt gekozen om de IPO-beleidsregels niet vast te stellen, kun je aangeven om welke redenen, en wat er eventueel is vastgesteld? • Wat is jullie ervaring met de IPO-beleidsregels? • Wat zijn tips voor verbetering van de IPO-beleidsregels?

Evaluatie van de financiële zekerheidsstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
Beleidsregels	2024	OD		•	Beleidsregels IPO voor BG: <ul style="list-style-type: none"> • Heeft het bevoegd gezag beleidsregels over het instrument financiële zekerheidsstelling vastgesteld? Zo ja, zijn deze conform de IPO-conceptbeleidsregels en de handreiking? Zo niet, wil je toelichten waar het bevoegd gezag voor heeft gekozen en waarom? • Wat zijn je ervaringen met de beleidsregels conform de IPO-conceptbeleidsregels?
Beleidsregels	2024	OD	•	•	• Betreft het bevoegd gezag het instrument financiële zekerheidsstelling bij het bredere risicobeleid?
T6 Effectiviteit en doelmatigheid van het instrument					
Ervaringen	D3_Lessen te trekken uit praktijkervaringen van omgevingsdiensten en provincies				
Ervaringen			<ul style="list-style-type: none"> • Ervaren uitvoerbaarheid van FiZe in de praktijk • Aantal voorbeelden van afwijkingen van de standaard werkwijze 	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre vindt u FiZe praktisch uitvoerbaar in de huidige praktijk? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is jullie ervaring met de financiële zekerheidsstelling tot dusver? Wat gaat er goed? Wat gaat er niet goed? • Beschrijf een concreet voorbeeld waar FiZe goed werkte, en een voorbeeld waar dit niet het geval was.
Ervaringen			<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatieve beschrijving van succesfactoren en belemmeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke knelpunten ervaart u bij toepassing van FiZe in de praktijk? Denk ook aan juridische knelpunten of onduidelijkheden over bevoegheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren en belemmeringen?
Ervaringen			<ul style="list-style-type: none"> • Mate van transparantie in selectie van bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> • Acht u de selectie van bedrijven voor FiZe eerlijk en transparant? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe kijkt u aan tegen de eerlijkheid van selectie en toepassing (gelijk speelveld binnen NL en t.o.v. buitenland)?
Werking	D4_Inzicht te geven in de werking, effectiviteit en doelmatigheid van FiZe				
Werking			<ul style="list-style-type: none"> • Aantal opgelegde financiële zekerheidsstellingen per type bedrijf • Percentage onderzochte vs. daadwerkelijk opgelegde FiZe's 	<ul style="list-style-type: none"> • Voor hoeveel gevallen wordt onderzocht of de financiële zekerheidsstelling kan worden opgelegd? • In hoeveel gevallen wordt de financiële zekerheidsstelling daadwerkelijk opgelegd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Is het instrument in juridische zin goed uitvoerbaar? • In hoeverre draagt FiZe bij aan het beperken van financiële risico's voor de overheid?
Werking			<ul style="list-style-type: none"> • Gemiddelde hoogte van opgelegde bedragen (en variatie) 	<ul style="list-style-type: none"> • Komen de berekende bedragen overeen met de feitelijke draagkracht van bedrijven? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe ervaart u de proportionaliteit van opgelegde bedragen?

Evaluatie van de financiële zekerheidsstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
			<ul style="list-style-type: none"> Ervaren proportionaliteit van opgelegde bedragen Mate waarin bedragen overeenkomen met draagkracht bedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe beoordeelt u de balans tussen kosten en baten van FiZe? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe gaat u om met situaties waar de draagkracht van bedrijven onvoldoende is?
Werking			<ul style="list-style-type: none"> Aantal toegepaste vormen van zekerheid (bankgarantie, verzekering, fonds) Mate waarin gekozen vorm als werkbaar wordt beoordeeld 	<ul style="list-style-type: none"> Welke vormen van financiële zekerheid zijn toegepast? Hoe werkbaar zijn deze vormen in de praktijk? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe passend zijn de gekozen vormen van zekerheid (bankgarantie, verzekering, fonds, etc.)?
Werking	2024	OD		<p>Bij hoeveel afvalbedrijven: (open)</p> <ul style="list-style-type: none"> is onderzocht of een financiële zekerheidsstelling zou kunnen of moeten worden opgelegd? is een financiële zekerheidsstelling opgelegd? is vanwege de 100k-toets (paragraaf 2.2 handreiking) geen financiële zekerheidsstelling plicht opgelegd? zijn alle drie de kostencomponenten relevant bij het bepalen van het financiële zekerheidsstelling-bedrag? kwamen, conform de handreiking, voor matiging van het financiële zekerheidsstelling-bedrag in aanmerking? is het bepaalde financiële zekerheidsstelling-bedrag lager dan het o.b.v. de handreiking bepaalde bedrag? is voor een andere financiële zekerheidsstelling-vorm gekozen dan voorgesteld door het bedrijf? 	<ul style="list-style-type: none">
Werking	2024	OD		<p>Bij hoeveel majeure risicobedrijven: (open)</p> <ul style="list-style-type: none"> is onderzocht of er een financiële zekerheidsstelling zou moeten worden opgelegd? is er, tot dusver, een financiële zekerheidsstelling plicht opgelegd? (Als hierboven 'Bij geen enkel majeur risicobedrijf' is ingevuld. Waarom is de 	<ul style="list-style-type: none">

Evaluatie van de financiële zekerheidsstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
				financiële zekerheidsstelling niet opgelegd?) <ul style="list-style-type: none"> kwamen, conform de handreiking, voor matiging van het financiële zekerheidsstelling-bedrag in aanmerking? is het financiële zekerheidsstelling-bedrag lager dan het o.b.v. de handreiking bepaalde bedrag? zijn alle drie de kostencomponenten relevant bij het bepalen van het financiële zekerheidsstelling-bedrag? is voor een andere financiële zekerheidsstelling gekozen dan voorgesteld door het bedrijf? 	
Werking		OD	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van neveneffecten (bijv. bezwaarprocedures, bedrijfscontinuïteit) Aantal bezwaar- of beroepsprocedures (per jaar) 	<ul style="list-style-type: none"> Welke (neven)effecten zie je? Tegen welke vraagstukken loop je aan? In hoeveel proces van de gevallen wordt een rechtsmiddel (bezwaar/beroep/hoger beroep voorlopige voorziening) ingesteld tegen het opleggen van een Financiële zekerheidsstelling? Aantal jurisprudentiegevallen waarbij handreiking is betrokken 	<ul style="list-style-type: none"> Welke neveneffecten ziet u (bijvoorbeeld bezwaarprocedures, bedrijfscontinuïteit)?
Werking	2024	UNO	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Bij hoeveel bedrijven ben je tot nu toe betrokken geweest/ heb je over geadviseerd? Kun je het proces toelichten waar jullie bij betrokken zijn? Kun je per stap aangeven: Wat gaat goed? Wat zou beter kunnen? (Bij MR-bedrijven en afvalbedrijven)
Werking		UNO	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe kan het FiZe instrument worden verbeterd? Wat is nodig voor een structurele inbedding?

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
Benodigde capaciteit in de huidige situatie (T2_Benodigde capaciteit en kosten)					
Capaciteit (huidig)	Wat is het tijdsbeslag van FiZe in de huidige situatie? (D5_Kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving)				
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Gemiddelde tijdsbesteding per FiZe-dossier (in uren) 	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveel uur kost de voorbereiding van een FiZe-dossier gemiddeld? 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveel uur is de Omgevingsdienst gemiddeld kwijt per dossier aan de voorbereiding van een financiële zekerheidstelling? (Inclusief de dossiers waarbij uiteindelijk geen FiZe wordt opgelegd.) 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveel uur is de Omgevingsdienst gemiddeld kwijt voor een afvalbedrijf? 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveel uur is de Omgevingsdienst gemiddeld kwijt voor een majeur risicobedrijf? 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Verdeling van tijd over processtappen (aanschrijven, overleg, vaststelling) 	<p>Wat is de gemiddelde tijdsbesteding in uren per dossier voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aanschrijven Informatie opvragen Besprekingen Bepalen van Berenschot Aanpassen van de vergunning 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Doorlooptijd per dossier 	<p>Doorlooptijd:</p> <ul style="list-style-type: none"> In de gevallen waar een financiële zekerheidsstelling is opgelegd, wat is de doorlooptijd in weken vanaf de start van de voorbereiding tot en met de vaststelling van het vergunningvoorschrift? 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Percentage dossiers waarin vooroverleg met bedrijven plaatsvindt 	<p>Afstemming met bedrijf:</p> <ul style="list-style-type: none"> In hoeveel procent van de gevallen vindt vooroverleg tussen de Omgevingsdienst en bedrijf plaats over de eventueel op te leggen financiële zekerheidsstelling? 	<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Aantal betrokken FTE's per fase (voorbereiding, beoordeling, besluitvorming) 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none">

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
Capaciteit (huidig)		OD	<ul style="list-style-type: none"> Mate van ervaren capaciteitstekort 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Wat zijn volgens u de grootste knelpunten in capaciteit en middelen?
Capaciteit (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Aantal casussen waarin FiZe niet kon worden opgelegd wegens capaciteitstekort 		<ul style="list-style-type: none">
Capaciteit in de gewenste situatie (T2_Benodigde capaciteit en kosten)					
Capaciteit (later)	Wat is het tijdsbeslag van FiZe in de gewenste situatie? (D5_Kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving)				
Capaciteit (later)		BG en OD	<ul style="list-style-type: none"> Gewenste tijdsbesparing per activiteit Gewenste doorlooptijd per dossier Gewenst aantal FTE's per 10 dossiers Mate waarin standaardisatie en digitalisering worden gewenst Mate waarin huidige werkwijze als efficiënt wordt beoordeeld 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Waar is tijd te winnen (zowel in besteedde tijd per activiteit als in doorlooptijd)?
Kennis in de huidige situatie (T3_Samenwerking, kennisontwikkeling en ondersteuning)					
Kennis (huidig)	Wat is de kennisbehoefte in de huidige situatie? (D5_Kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving)				
Kennis (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Mate van kennisdeling tussen OD's, provincies en lenW (frequentie van overleg, deelname aan kennissessies) 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none">
Kennis (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin kennis over FiZe aanwezig is binnen de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none">
Kennis (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin financiële en juridische expertise beschikbaar is 	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre beschikt uw organisatie over voldoende juridische kennis m.b.t. FiZe? In hoeverre beschikt uw organisatie over voldoende financiële expertise m.b.t. FiZe? In hoeveel casussen was aanvullend financieel of juridisch advies nodig? 	<ul style="list-style-type: none"> Over welke expertise (juridisch, financieel, technisch) beschikt uw organisatie, en wat ontbreekt nog?
Kennis (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Ervaren effectiviteit van ondersteuningsvormen (UNO, PlasBossinade, spreekuren) 	<ul style="list-style-type: none"> Overige databronnen: Spreekur-documenten 	<ul style="list-style-type: none"> Welke ondersteuning (bijv. UNO, PlasBossinade, spreekuren) ervaart u als waardevol, en wat zou beter kunnen?
Kennis (huidig)			<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin beschikbare ondersteuningsmaterialen worden gebruikt (handreiking, beleidsregels, spreekuren) 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none">

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
Kennis in de gewenste situatie (T3_Samenwerking, kennisontwikkeling en ondersteuning)					
Kennis (later)	In welke kennis moet worden geïnvesteerd richting de gewenste situatie? (D5_Kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving)				
Kennis (later)			<ul style="list-style-type: none"> Gewenste kennisproducten (handleidingen, formats, voorbeelden) Mate van bereidheid tot gezamenlijke leertrajecten (OD's, provincies, bedrijven) Behoeftte aan aanvullende expertise (juridisch, financieel, technisch) Gewenst kennisniveau over juridische en financiële aspecten 	•	•
Samenwerking in de huidige situatie (T3_Samenwerking, kennisontwikkeling en ondersteuning)					
Samenwerking (huidig)	Wat is de samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in de huidige situatie? (D5_Kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving)				
Samenwerking (huidig)	2024	BG	<ul style="list-style-type: none"> Beoordeling van effectiviteit samenwerking Aantal gezamenlijke casusoverleggen per jaar Ervaren duidelijkheid over rolverdeling (OD–provincie–IPO) 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe effectief verloopt de samenwerking met andere bestuurslagen (provincie, OD, ministerie)? Hoe duidelijk is de rolverdeling tussen OD-Provincie-IPO onderling en het rijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe verloopt de samenwerking tussen OD's, provincies en andere partners? Op welke wijze wordt het bevoegd gezag betrokken bij de inzet en de uitvoering van het instrument Financiële Zekerheidsstelling?
Samenwerking (huidig)	2024	OD	•	•	<ul style="list-style-type: none"> Bij hoeveel gevallen is het bevoegd gezag inhoudelijk betrokken geweest bij de (voorbereiding over) de besluitvorming over de financiële zekerheidsstelling?
Samenwerking (bedrijven)	Branchebenadering en branchecommunicatie (T4)				
Samenwerking (bedrijven)	2024	Bedrijf	<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin bedrijven de handreiking kennen Mate waarin handreiking als duidelijk en werkbaar wordt ervaren Mate waarin beleidsregels aansluiten bij praktijk Consistentie tussen beleidsregels en handreiking 	•	<p>Handreiking:</p> <ul style="list-style-type: none"> Is uw bedrijf bekend met de handreiking Financiële Zekerheidsstelling? In hoeverre is de handreiking duidelijk en werkbaar voor uw bedrijf?

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
Samenwerking (bedrijven)	2024	Bedrijf	•	•	<ul style="list-style-type: none"> Welke stappen heeft uw bedrijf al gezet naar het stellen van een financiële zekerheid? In hoeverre heeft uw bedrijf al een bedrag voorgesteld en een vorm met betrekking tot financiële zekerheid? Hoe is uw bedrijf hier op uit gekomen?
Samenwerking (bedrijven)	2024	Bedrijf	<ul style="list-style-type: none"> Aantal suggesties voor verbetering van handreiking/beleidsregels 	•	<ul style="list-style-type: none"> Terugkijkend op het proces tot nu toe, waar bent u tevreden over? Welke verbeteringsuggesties wilt u meegeven?
Samenwerking (bedrijven)	2024	Bedrijf	•	•	<ul style="list-style-type: none"> Welke adviezen heeft uw bedrijf voor andere bedrijven als het gaat over de voorbereiding op de invoering van deze nieuwe verplichting?
Samenwerking (bedrijven)			•	•	<ul style="list-style-type: none"> Heeft uw bedrijf nog onderwerpen gemist in dit interview en wat wil uw bedrijf daarover meegeven?
Samenwerking (bedrijven)			<ul style="list-style-type: none"> Ervaren wenselijkheid van collectieve voorzieningen (fonds, verzekering) 	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre zou een collectieve voorziening (bijv. waarborgfonds of verzekeringsproduct) bijdragen aan de uitvoerbaarheid? 	<ul style="list-style-type: none"> Welke mogelijkheden ziet u voor een collectieve voorziening (fonds, verzekeringsproduct) om kosten voor bedrijven te verlagen?
Samenwerking in de gewenste situatie (T3_Samenwerking, kennisontwikkeling en ondersteuning)					
Samenwerking (gewenst)	Hoe zou de samenwerking binnen en tussen bestuurslagen er uit zien in de gewenste situatie? (D5_Kennis, capaciteit en samenwerking binnen en tussen bestuurslagen in kaart te brengen, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving)				
Samenwerking (gewenst)			<ul style="list-style-type: none"> Gewenste frequentie van overlegmomenten Mate waarin behoefte is aan landelijke coördinatie 	•	•
ODNL	Overdracht naar ODNL na afloop pilot (T9)				
ODNL			<ul style="list-style-type: none"> Mate van gereedheid overdracht Aantal opgeleverde kennisproducten (handleidingen, formats) Mate waarin verantwoordelijkheden na overdracht duidelijk zijn 	•	•

Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025)

Thema	Onderzoeksdoelen	Doelgroep	Indicatoren	Databron: Enquête	Databron: Interviews
			<ul style="list-style-type: none"> Aantal nog lopende vragen of onduidelijkheden over overdracht 		
Niet-Seveso	Betrekken niet-Seveso -omgevingsdiensten (T7)				
Niet-Seveso			<ul style="list-style-type: none"> Aantal niet-Seveso-OD's dat FiZe toepast of voorbereidt Mate waarin kennisdeling met deze OD's plaatsvindt (frequentie overleg) Ervaren geschiktheid van FiZe voor niet-Seveso-context Aantal casussen buiten Seveso waarin FiZe is beproefd 	•	•
Gemeenten	Betrekken gemeenten / VNG als bevoegd gezag voor afvalbedrijven (T8)				
Gemeenten			<ul style="list-style-type: none"> Aantal gemeenten dat FiZe toepast of onderzoekt Mate waarin VNG betrokken is bij afstemming Mate waarin gemeenten beleidsregels hebben vastgesteld Ervaren werkbaarheid van FiZe in gemeentelijke context 	•	•
Adviezen voor vervolg (T10_Advies over een vervolgaanpak en structurele inbedding)					
Advies	D6_Een gedragen advies op te stellen voor de structurele inbedding van FiZe, inclusief een voorstel voor een vervolgaanpak.				
Advies			<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin landelijke afstemming noodzakelijk wordt geacht Duidelijkheid over rolverdeling ODNL-IPO-provincies-VNG 	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre acht u landelijke afstemming noodzakelijk om verschillen tussen regio's te voorkomen? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe zou de rolverdeling tussen ODNL, IPO, provincies en VNG eruit moeten zien?
Advies			<ul style="list-style-type: none"> Aantal voorgestelde structurele ondersteuningsvormen (helpdesk, kennisteam etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Welke structurele ondersteuningsvorm acht u het meest wenselijk? 	<ul style="list-style-type: none"> Welke structurele voorzieningen zijn volgens u noodzakelijk voor een duurzame inbedding van FiZe?
Advies		BG	<ul style="list-style-type: none"> Aantal voorstellen voor verbetering van uitvoerbaarheid op nationaal niveau Aantal respondenten dat structurele inbedding als haalbaar beoordeelt 	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre is FiZe nu structureel ingebed? 	<ul style="list-style-type: none"> Hoe ziet u de toekomst van FiZe na de pilotperiode? Wat zijn jullie verwachtingen ten aanzien van een structurele inbedding van de financiële zekerheidsstelling?



KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

Bezoekersadres

CIC Rotterdam, GHG

Stationsplein 45, A4.004

3013 AK Rotterdam

www.kokxdevoogd.nl

De staat van morgen. Start vandaag.