

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

K. Vervaart
BEL/OMB

Telefoonnummer +31235143731
vervaartk@noord-holland.nl

1 | 9

Betreft: Duiding maatregelen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Geachte leden,

Het fundament van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) in Noord-Holland is in orde. De omgevingsdiensten zijn robuust, met voldoende kennis, een volledig takenpakket met bijbehorend mandaat. Om het stelsel voor de toekomst verder goed te kunnen opbouwen, is een aantal stevige verbeteringen nodig. Daar heeft de provincie het afgelopen jaar al aan gewerkt en daar blijven wij aan werken. Bij deze verbeteringen hoort voldoende geld om de taken goed uit te kunnen voeren. En *commitment* van het Rijk op deze onderdelen. Dit is onze reactie na het lezen van het adviesrapport van de commissie Van Aartsen.

In deze brief leest u eerst de aanleiding en de context. Vervolgens gaan wij verder in op het oordeel en advies van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen (hierna: commissie Van Aartsen) vanuit het perspectief van de provincie Noord-Holland.

Context VTH-stelsel

Het huidige VTH-stelsel is ontstaan uit een *packagedeal* tussen het Rijk, het IPO en de VNG om de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken te verbeteren. Daarvoor zouden deze taken worden gebundeld in omgevingsdiensten. Sinds 2014 is er sprake van een landsdekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten, waarvan er 4 werkzaam zijn in Noord-Holland. 6 van de 29 omgevingsdiensten worden aangewezen als gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. In 2016 is de uitvoering van VTH-taken geborgd via de Wet VTH.

Deze wet schrijft voor dat er tweejaarlijks een onderzoek wordt uitgevoerd naar de borging van de kwaliteit van uitvoering van de VTH-

Verzenddatum

17 JUNI 2021

Kenmerk

1651396/1651402

Uw kenmerk

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

taken. Deze onafhankelijke onderzoeken hebben enkele punten in het VTH-stelsel aan het licht gebracht die moeten worden verbeterd, maar de hoofdconclusies van de onderzoeken waren:

- 2015 (Lysias): Het VTH-stelsel heeft zich aantoonbaar positief ontwikkeld, in een relatief korte tijd.
- 2017 (Berenschot): Het stelsel staat er, is niet meer weg te denken en ontwikkelt zich gestaag door. Er resteert nog nauwelijks twijfel over de door de omgevingsdiensten geleverde kwaliteit.
- 2019 (Berenschot): Het stelsel staat en heeft zich de afgelopen jaren verder doorontwikkeld, met mogelijkheden voor verdere ontwikkeling.

Ook in 2019 verschijnen er rapporten over milieucriminaliteit van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid ('De markt de baas') en over afval en de transitie naar efficiënt gebruik van grondstoffen van de commissie Sorgdrager ('Grondstof of Afval'). De aanbevelingen van de drie rapporten uit 2019 zijn voor de staatssecretaris aanleiding om een uitvoeringsagenda VTH op te stellen en een Adviescommissie VTH in te stellen. Daarbij gaat het de staatssecretaris niet alleen om verbeteringen aan het huidige stelsel, maar ook om het voorbereiden van het VTH-stelsel op de nieuwe maatschappelijke opgaven voor de komende decennia en de Omgevingswet.

In het korte bestaan van het huidige VTH-stelsel en de omgevingsdiensten (2014 - 2021) zijn er dus veel landelijke onderzoeken uitgevoerd naar de taakuitvoering. Daarnaast zijn ook veel regionale onderzoeken uitgevoerd. De uitkomsten van deze onderzoeken moeten in samenhang worden gezien.

Aanleiding commissie Van Aarsen

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat erkent dat er de afgelopen jaren veel is gedaan om bodemverontreiniging of de uitstoot van gevaarlijke stoffen te voorkomen. Om ernstige incidenten met milieuverontreiniging te voorkomen, is de staatssecretaris van mening dat het systeem van handhaving en toezicht dient te worden verbeterd. Daarom heeft de staatssecretaris vorig jaar een adviescommissie ingesteld. Deze commissie kreeg de opdracht om te adviseren over het versterken van de VTH-taken in Nederland, over de benodigdheden om die versterking te realiseren en over de verdeling van de rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel.

Rapport Van Aartsen

Op 4 maart 2021 publiceerde de commissie Van Aartsen zijn adviesrapport. De commissie is van oordeel dat de omgevingsdiensten hun werk niet goed genoeg kunnen doen. Dat leidt tot gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade. De commissie Van Aartsen adviseert tien maatregelen om te komen tot een

effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel. En roept de staatssecretaris – na de kabinetsvorming – op snel besluiten te nemen over de voorgestelde verbeteringen Verderop in deze brief reageren we op deze tien punten.

Om tot zijn oordeel te komen heeft de commissie teruggегреpen op het rapport van de commissie Mans uit 2008. Van Aartsen heeft geen (aanvullend) onderzoek over het VTH-stelsel verricht. In plaats daarvan heeft de commissie beschikbare rapporten en adviezen geordend en gewogen. Dit beeld is aangevuld met gesprekken met deskundigen en signalen (mondeling en schriftelijk) in (opinie)artikelen. Er is tijdens het onderzoek door de commissie Van Aartsen niet gesproken met bestuurders of ambtenaren van omgevingsdiensten, gemeenten of provincies.

Oordeel Van Aartsen en onze duiding

Het huidige VTH-stelsel schiet volgens de commissie Van Aartsen op de volgende punten tekort:

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is – ten onrechte – ondergeschikt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.
- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen.
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat.
- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld.
- Regie door het Rijk ontbreekt.

De commissie Van Aartsen adviseert tien maatregelen om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel. Met de commissie zijn wij van mening dat de grote opgaven in de fysieke leefomgeving vragen om daadkrachtige uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Uit het rapport blijkt dat in de gevallen dat de omgevingsdiensten hun werk niet goed kunnen doen, de te kleine schaal van omgevingsdiensten of opdrachtgevers hiervoor vaak bepalend is. Zowel de provincie als onze omgevingsdiensten hebben voldoende kritische massa om hun rol goed in te vullen. Het oordeel en de maatregelen uit het rapport zijn op een aantal punten (mede) gebaseerd op de casus Tata Steel en zijn zeer verwant met de verbetermaatregelen die de provincie Noord-Holland het afgelopen jaar heeft ingezet.

Deze maatregelen staan in het Programma Tata Steel 2020-2050 dat we in nauwe samenwerking met de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) en de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben ingezet. De verbetermaatregelen in dit

programma zijn ook breder toepasbaar dan alleen bij Tata Steel en Harsco Metals. Dus voor alle Noord-Hollandse VTH-taken. Onze aanpak staat voor meer en intensiever toezicht, aangescherpte vergunningen, continu onderzoek naar de gezondheid en de leefomgeving, betere communicatie met de omwonenden en samenwerking tussen de verschillende overheden.

In het verlengde hiervan ligt het Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020 – 2022, van de OD NZKG. Maar voorgaande verbetermaatregelen worden ook meegenomen in de reguliere, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van alle vier de Noord-Hollandse omgevingsdiensten.

Hierna geven wij onze reactie op de tien adviezen van Van Aartsen en de te treffen maatregelen vanuit het perspectief van Noord-Holland.

- 1) Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen
Niet alle omgevingsdiensten hebben voldoende kritische massa of robuustheid.

Reactie: Dit is in Noord-Holland niet van toepassing. Van Aartsen noemt een ondergrens van minimaal 100 fte. Alle Noord-Hollandse omgevingsdiensten voldoen aan deze eis. Harde criteria voor de omvang van omgevingsdiensten (>100 fte of minimaal x-aantal inrichtingen) zijn echter lastig te formuleren voor heel Nederland. De regio's zijn hiervoor te verschillend. De schaal en de territoriale logica (onder meer congruentie met veiligheidsregio's) spelen hierbij ook een rol. De kritische massa en robuustheid moet ook worden gezien in het licht van regio-overstijgende problematiek (zoals in de IJmond). Vrijblijvendheid voor de omvang van omgevingsdiensten moet in ieder geval wel worden voorkomen.

- 2) Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
Het kwaliteitsniveau van de bemensing van de Omgevingsdiensten ligt te laag en is te variabel.

Reactie: In bijna geen enkel werkgebied is zo gedetailleerd vastgelegd welke kwalificaties, competenties, studies en ervaring een medewerker moet hebben als in het VTH-stelsel ('kwaliteitscriteria 2.2'). Het beeld dat het kwaliteitsniveau van de bemensing te laag is, herkennen we dan ook niet in Noord-Holland. Om uniformiteit te garanderen kunnen de kwaliteitscriteria wettelijk worden verplicht.

- 3) Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

Milieucriminaliteit staat bij het Openbaar Ministerie, politie en de besturen van gemeenten en provincies niet hoog op de prioriteitenlijst.

Reactie: het beeld dat milieucriminaliteit in de strafrechtelijke kolom niet hoog op de agenda staat, herkennen we. We onderschrijven het voorstel om de hele keten van strafrechtelijke handhaving en vervolging te versterken. Daarbij is de eerste stap dat de eerder toegezegde Rijksbijdrage voor 400 fte aan milieupolitie moet worden besteed aan milieupolitie, -rechercheurs en -officieren van justitie en niet aan andere prioriteiten. Pas daarna kan worden gekeken naar het versterken van de aanpak van milieucriminaliteit door de omgevingsdiensten (buitengewone opsporingsambtenaren).

- 4) Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst
Hoewel wettelijk verplicht hanteren niet alle gemeenten hetzelfde basistakenpakket.

Reactie: De provincie Noord-Holland heeft haar volledige basistakenpakket ingebracht. Dit geldt ook voor de Noord-Hollandse gemeenten. Onze waarneming is dat het probleem minder bij de basistaken, maar juist bij de plustaken uitgevoerd door gemeenten zit. In het uitvoeringsniveau hiervan zitten grote verschillen, onder meer door een gebrek aan financiële middelen en capaciteit. Het Rijk kan dit verbeteren door het basistakenpakket te verbreden en passende geoormerkte financiële middelen beschikbaar te stellen.

- 5) Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
De wijze van financieren van de omgevingsdiensten belemmert de effectiviteit van toezicht en handhaving.

Reactie: We constateren dat een groot deel van de bestuurlijke discussies gaat over de financiën en niet over de kwaliteit van de uitvoering. Landelijke normfinanciering is echter niet de oplossing, dit zou te ingewikkeld worden. Zo laat de inzet van de omgevingsdiensten bij complexe bedrijven zich slecht uitmiddelen, de *overheadkosten* zijn niet overal gelijk (bijvoorbeeld hogere huurprijzen in de Randstad) en de administratieve verantwoording zou erg ingewikkeld worden.

Het Rijk zou bovendien niet direct financieel bij moeten dragen aan de omgevingsdiensten. Zolang de gemeente en provincie bestuurlijk verantwoordelijk zijn zou de Rijksbijdrage moeten lopen via het gemeente- en provinciefonds.

De OD NZKG wordt gefinancierd via het 'prestatiegericht financieren', waarbij iedere deelnemer voor zijn eigen producten

betaalt op basis van een samengesteld kengetal (wat controleer je, hoe vaak en met welke intensiteit). Bij de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) wordt in de begroting uitgegaan van de historische inzet met daarbovenop een indexatie. De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) en de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) hanteren een kostenverdeelstelsel, waardoor niet alleen naar aantallen wordt gekeken. De kosten worden hierbij gemiddeld over meerdere jaren op basis van het aantal uitgevoerde werkzaamheden.

Onze wens is om deze financieringssystematieken door te ontwikkelen tot een systematiek op basis van *outcome*. Waarin meetbare doelen de basis vormen voor financiering.

- 6) Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
*Kennis wordt onvoldoende ontwikkeld door de omgevingsdiensten.
En informatie wordt onvoldoende gedeeld binnen het stelsel.*

Reactie: Drie van de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten zijn aangesloten op Inspectieview Milieu, de vierde omgevingsdienst wil zich in 2021 aansluiten. Kennisontwikkeling en -deling zou bij voorkeur centraler moeten gebeuren. Iedere omgevingsdienst heeft op dit moment haar eigen innovatieprogramma. Dit is inefficiënt. Het zou daarom goed zijn om Omgevingsdienst NL en het Bureau BRZO+ meer centraal kennis te laten ontwikkelen.

- 7) Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio
Het uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdiensten is niet uniform.

Reactie: De Noord-Hollandse omgevingsdiensten werken met regionale VTH-strategieën voor de basistaken. Daarin is voor de hele regio een risicoanalyse uitgevoerd. De uitvoeringsprogramma's zijn hierop gebaseerd. Ook hier zitten de grote verschillen weer in de plustaken. Dit wordt niet opgelost met deze maatregel. Het voorstel dat de directeur van de omgevingsdienst de VTH-strategieën en de uitvoeringscyclus trekt, gaat een stap verder dan de huidige systematiek. Op dit moment is dat een samenwerking van de bevoegde gezagen. In Noord-Holland werkt dit naar tevredenheid. Als het algemeen bestuur – zoals voorgesteld – het uitvoeringsprogramma vaststelt, dan stellen ze daarmee ook indirect de financiële bijdrage van elke deelnemer vast. Daarmee ontnemen ze Provinciale Staten het budgetrecht.

- 8) Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure

De directeurs van de Omgevingsdiensten hebben een te zwakke positie om op afstand en onafhankelijk toezicht en handhaving uit te voeren.

Reactie: Wij onderschrijven het belang van een omgevingsdienst met voldoende mandaat om ook echt door te kunnen pakken. In Noord-Holland hebben alle OD-directeuren ook een volledig mandaat van de provincie voor al hun taken. Het figuur 'verplicht mandaat' bestaat niet. Bij mandaat blijft de mandaatgever verantwoordelijk. Dit is anders bij delegatie of attributie. Het voorstel van Van Aartsen is om het Openbaar Ministerie en het Rijk een rol te geven in een verzwaarde benoemingsprocedure van de directeurs van de omgevingsdiensten. Wij zien geen meerwaarde van dit voorstel. De benoeming van de directeur is een aangelegenheid van de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling.

- 9) Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

Er is onvoldoende toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten.

Reactie: Verticaal toezicht door het provinciaal IBT wordt uitgevoerd volgens de regels uit de Wet revitalisering generiek toezicht. Dit is sober en op afstand. De verwachting van Van Aartsen van de rol van interbestuurlijk toezicht is een andere dan de wet voorschrijft. Als er een andere invulling van verticaal toezicht is gewenst, dan moet wet- en regelgeving worden aangepast.

Volgens ons zou extern toezicht op de omgevingsdiensten door een onafhankelijk bestuursorgaan, bijvoorbeeld door visitatie, voor verbetering kunnen zorgen. Ook hiervoor moet de wet- en regelgeving van het VTH-stelsel worden aangepast.

- 10) Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om milieunormen lokaal in te vullen. Dit kan leiden tot een ongelijk speelveld. De omgevingsdiensten zouden in het basistakenpakket een toetsende en/of adviserende rol moeten krijgen bij de opstelling van omgevingsplannen.

Reactie: Op dit moment worden de omgevingsdiensten al betrokken bij het opstellen van bestemmingsplannen. Het verschilt echter per gemeente hoe groot de rol van de omgevingsdienst is. Omgevingsdiensten zouden kunnen adviseren over milieunormen in omgevingsplannen zolang het helder is dat de omgevingsdiensten

alleen adviseren en geen beleidsmakers zijn. Het past bij een open overheid om deze adviezen openbaar te maken.

Het is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen om milieunormen regio-overschrijdend op te stellen. Bij alles wat decentraal belegd wordt, bestaat het risico dat het speelveld niet gelijk wordt ongeacht de rol van de omgevingsdiensten. Dit is een beleidskeuze van het Rijk.

Onze duiding van de Noord-Hollandse situatie

In Noord-Holland zijn vier functionerende omgevingsdiensten actief. Een uniforme uitvoering en het creëren van een gelijk speelveld vraagt hierdoor veel afstemming. Het Noordzeekanaalgebied kent veel concurrerende belangen (wonen, werken, industrie, recreëren). Hier ligt ook de regio IJmond met het zwaartepunt van Brzo- en andere activiteiten met grote nadelige milieugevolgen in Noord-Holland. Deze regio heeft zijn eigen omgevingsdienst. De Brzo-taken worden echter door een andere dienst, de Brzo-omgevingsdienst uitgevoerd. Dit is in Nederland een unieke situatie en vraagt veel afstemming.

Wat hebben we nodig voor het Noord-Hollandse VTH-stelsel?

In Noord-Holland hebben we slagvaardige, hoogwaardige, grote omgevingsdiensten nodig, waarin kennis is gebundeld en wordt uitgewisseld. We willen een VTH-stelsel dat antwoord geeft op veranderde maatschappelijke opgaven, waarin de gezonde leefomgeving centraal staat. De omgevingsdiensten voeren alle VTH-taken van de provincie in mandaat uit. Als gemeenten meer *plustaken* laten uitvoeren door omgevingsdiensten, zorgt dit voor een robuustere uitvoering van deze taken en robuustere omgevingsdiensten. Voldoende robuustheid en ruimte is nodig om bij de omgevingsdiensten kennis op te kunnen bouwen en te kunnen delen. Als dat er is dan kunnen we kennisknooppunten in relatie tot de uitvoering bij omgevingsdiensten (energietransitie, circulaire economie, gezonde leefomgeving) bevorderen. Waarbij we ook het Rijk aanspreken voor financiering. We willen meer regie vanuit de provincie om grote maatschappelijke opgaven regionaal aan elkaar te verbinden. Hierin is een gezamenlijke aanpak nodig van de provincie, de gemeenten en de omgevingsdiensten. Maar vooral ook van het Openbaar Ministerie.

Wat hebben we nodig van het Rijk

Vanuit het Rijk verwachten we een duidelijke visie op het VTH-stelsel. En vervolgens regie op het realiseren van deze visie. Het Rijk dient decentrale overheden proactief te steunen bij het uitvoeren van hun bevoegdheden. We zoeken een sterke gezamenlijke lobby naar Europa voor bescherming van onze fysieke en gezonde leefomgeving. Om hun systeemverantwoordelijkheid en regierol waar te maken, zijn voldoende capaciteit, kwaliteit en middelen noodzakelijk bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Interbestuurlijk toezicht is

niet het geschikte instrument om de taakuitvoering te verbeteren. Interbestuurlijk toezicht borgt een minimumniveau. Het laten uitvoeren van het verticale toezicht op de omgevingsdiensten dient transparant en openbaar te zijn en niet vrijblijvend. We verwachten van het Rijk een sterke(re) inzet van instrumenten om de visie te realiseren (zoals de grenzen van de omgevingsdiensten congruent aan veiligheidsregio's en wettelijke verplichte kwaliteitscriteria).

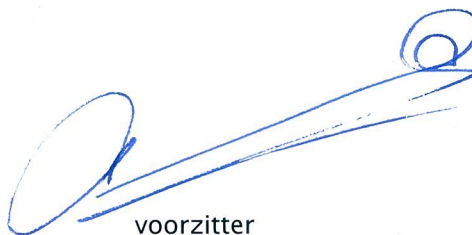
Als IPO hebben de provincies gezamenlijk ook een standpunt bepaald over het rapport van de commissie Van Aartsen. Wij hebben dit standpunt als bijlage toegevoegd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris

R.M. Bergkamp



voorzitter

A.Th.H. van Dijk

1 bijlage:

- Rapport "Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur"