

A photograph of a park in Brno, Czech Republic, during the tulip festival. The foreground is filled with a dense field of purple and white tulips. In the background, there are many tall, bare trees and a large white building with a dome.

Onderzoek naar provinciaal
opdrachtgeverschap van Brno-
omgevingsdiensten
– een verkenning –

g



inhoud



samenvatting



bestuurlijke
reactie onderzoek



opdracht



resultaten



conclusie

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1. Managementsamenvatting	3
2. Bestuurlijke reactie op onderzoek	6
3. Opdrachtbeschrijving	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Doelstelling van onderzoek	9
3.3 Onderzoeksvragen	9
3.4 Object en scope van onderzoek.....	9
3.5 Vergelijkingskader en werkwijze.....	9
4. Onderzoeksresultaten	12
4.1 Het aspect van het Opdrachtgeverschap	12
4.2 Het aspect van de beleidskaders.....	12
4.3 Het aspect van de beleidsacht	13
4.4 Het aspect van financiering	14
4.5 Het aspect van informatievoorziening.....	14
4.6 Ervaringen provincies met samenwerking omgevingsdiensten	15
4.7 Goed opdrachtgeverschap Noord-Holland	15
5. Conclusie	17
Bijlagen	18



1. Managementsamenvatting

Achtergrond

De Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) verplicht provincies en gemeenten een groot deel van hun taken op dit gebied te laten uitvoeren door omgevingsdiensten. De provincies zijn, als bevoegd gezag, eindverantwoordelijk voor de gemandateerde taken. Het is daarom van belang dat de relatie met de omgevingsdiensten zodanig vormgeven dient te zijn zodat de provincie de eindverantwoordelijkheid kan blijven dragen.

Het college van Gedeputeerde Staten (GS) heeft Interne Audit van de provincie Noord-Holland opdracht gegeven een audit uit te voeren naar de wijze waarop de provincies, waarbinnen Brzo-inrichtingen¹ zijn gehuisvest, de relatie met de omgevingsdiensten hebben vormgegeven.

Het doel en de centrale vraag van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de manier waarop andere provincies hun relatie met Brzo-omgevingsdiensten hebben ingericht. Deze inventarisatie dient voor de provincie Noord-Holland best practices en/of leerpunten op te leveren.

De centrale vraag luidt:

Hoe hebben de provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten georganiseerd, gericht op de uitvoering van de VTH-taken? Welke best-practices en/of leerpunten levert dit op voor de inrichting van de relatie met de omgevingsdiensten voor de provincie Noord-Holland?

¹ Brzo staat voor Besluit risico's zware ongevallen uit 2015 en heeft betrekking op inrichtingen die werken met veel gevaarlijke stoffen.

Het onderzoek heeft een inventariserend karakter, waarin de relatie tussen de provincies en de Brzo-omgevingsdiensten centraal staat. Deze audit bevat dan ook geen normen waartegen de relatie wordt afgezet. Om deze reden wordt geen oordeel geveld over de wijze van de inrichting van de relatie tussen de provincies en de omgevingsdiensten. Voor de inventarisatie is er een vergelijkingskader gehanteerd dat ingaat op de volgende aspecten: beleidskaders, opdrachtgeverschap, financiering en de informatievoorziening.

Resultaten van het onderzoek

De inventarisatie laten zien dat provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten op een vergelijkbare wijze hebben georganiseerd.

Opdrachtgeverschap

Op de eerste plaats zijn er overeenkomsten in de manier waarop de provincies het opdrachtgeverschap hebben vormgegeven. Bij dit aspect is er sprake van enkele nuanceverschillen. De drie noordelijke provincies kennen bijvoorbeeld een gezamenlijk opdrachtgeverschap (de zogenoemde Noordelijke Maat). Deze wijze van opdrachtverlening komt niet voor bij andere provincies. De invulling van de Noordelijke Maat verschilt echter niet veel van de manier waarop andere provincies opdracht geven aan de omgevingsdiensten: een afsprakenkader (of een variant daarop) ligt aan de basis van het opdrachtgeverschap.

Beleidskaders

Op de tweede plaats zijn er veel overeenkomsten in de manier waarop de provincies het opdrachtgeverschap beleidsmatig hebben ingevuld. De reden hiervan is dat provincies gebonden zijn aan interprovinciale, landelijke en Europese wet- en regelgeving bij de invulling van



provinciaal beleid waarvan een groot deel van de uitvoering bij de omgevingsdiensten ligt, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Boven op de wettelijke normen hanteren enkele provincies, waaronder Noord-Holland, een “plus” met aanvullende, provinciale richtlijnen zoals het verbeteren van de luchtkwaliteit en het verminderen van geuroverlast. Voor het nemen van dergelijke maatregelen stelt de provincie Noord-Holland een subsidie ter beschikking.

Beleidsacht

Het merendeel van de provincies, waaronder Noord-Holland, werkt conform de beleidsacht² (Big-8) in de relatie met Brzo-omgevingsdiensten. Vanwege het geringe aantal Brzo-inrichtingen dat voor het verlenen van de omgevingsvergunning onder het provinciaal, bevoegd gezag valt, passen sommige provincies de beleidsacht niet toe in deze relatie. Op basis van de beleidsacht kunnen provincies desgewenst gedurende een jaar bijsturen in de uitvoering door de omgevingsdiensten.

Financiering

De manier waarop provincies Brzo-omgevingsdiensten financieren, komt ook grotendeels overeen. Het merendeel van de provincies past in de relatie met de van Brzo-omgevingsdiensten een vorm van outputfinanciering toe, of streeft naar deze financieringsvorm. De provincie Noord-Holland wordt met het Prestatiegericht Financieren (PGF), als variant van outputfinanciering, gezien als een van de voorlopers. Voor de provincies die streven naar outputfinanciering kan de provincie Noord-Holland met PGF als voorbeeld dienen.

² Zie bijlage III

Informatievoorziening

Op hoofdlijnen komt de bestuurlijke informatievoorziening aan PS over de uitvoering van de VTH-werkzaamheden bij de provincies overeen.

Jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten, en documenten over de voortgang van de uitvoering van deze werkzaamheden (monitorrapportages en jaarverslagen) maken deel uit van de P&C-cyclus. Dergelijke documenten bieden provincies ter kennisname aan PS aan.

Voor de manier waarop PS worden geïnformeerd geldt dat het merendeel van de provincies het Brzo-jaarverslag van de betreffende omgevingsdienst afzonderlijk stuurt aan de PS. Enkele provincies, met name Gelderland, hebben voor GS en PS een digitale monitor ontwikkeld waarop de voortgang van de uitvoering van de VTH-werkzaamheden is weergegeven.

De Beleidsnota Uitvoering & Toezicht van de provincie Noord-Holland bevat een paragraaf over "monitoren, rapporteren, evalueren en verantwoorden". In deze paragraaf staat dat de omgevingsdiensten jaarlijks aan de provincie Noord-Holland rapporteren over de uitgevoerde werkzaamheden. De provincie Noord-Holland verwerkt vervolgens deze rapportages in diens jaarverslag dat aan PS wordt gestuurd.

Verder verzorgt het Opdrachtgeversaccount van de provincie Noord-Holland technische briefings voor de Statencommissie over een bepaald onderwerp, en werkbezoeken voor GS- en/of Statenleden bij “provinciale inrichtingen”, zoals Tata Steel.



Ervaringen provincies met de samenwerking

De provincies zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met de omgevingsdiensten. De communicatie tussen beide organisaties wordt voornamelijk als positief ervaren. Provincies en de omgevingsdiensten weten elkaar zowel ambtelijk als bestuurlijk goed te vinden. Het perspectief van de omgevingsdiensten maakt overigens geen deel uit van dit onderzoek.

Provincie Drenthe geeft aan dat de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Drenthe “zoekende” is naar de posities van de betrokken bevoegde gezagen (provincie en gemeenten in Drenthe). Deze hebben de uitvoering van (een deel van) hun VTH-taken ondergebracht bij de RUD Drenthe. De zoektocht naar deze posities is voornamelijk ontstaan door kritiek op de geleverde producten en kosten van de RUD Drenthe (overigens geen Brzo-omgevingsdienst).

Een deel van de provincies (m.n. Friesland en Zeeland) maakt zich zorgen over de hoge werkdruk bij de omgevingsdiensten en het feit dat het voor omgevingsdiensten lastig is om geschikt personeel te vinden. Deze aspecten hebben ook tot gevolg dat taken die voortkomen uit relatief nieuwe ontwikkelingen/dossiers (zoals circulaire economie en klimaatadaptatie) nauwelijks kunnen worden opgepakt.



Goed opdrachtgeverschap provincie Noord-Holland

Er zijn aspecten genoemd in de gesprekken met het Opdrachtgeversaccount voor de omgevingsdiensten van de provincie Noord-Holland voor goed opdrachtgeverschap:

- Kennis;
- Meer “speelruimte” en scenario denken in opdrachtgeverschap;
- Maatwerk en integraliteit bij beleidsontwikkeling.

Deze aspecten zijn in het rapport toegelicht maar niet nader onderzocht daar deze buiten de scope van dit onderzoek vallen.

Afronding van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om leerpunten aan te reiken aan de provincie Noord-Holland. De resultaten van de inventarisatie laten echter zien dat er veel overeenkomsten zijn in de manier waarop de provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten hebben georganiseerd. Daarom verwachten wij niet dat het vervolgen van dit onderzoek (bijvoorbeeld door afname van diepte-interviews met andere provincies) zal resulteren tot nieuwe inzichten voor de provincie Noord-Holland. Bovendien is het concreet benoemen van best practices en/of leerpunten op basis van dit onderzoek een lastige opgave. De nuanceverschillen die er tussen provincies zijn in de organisatie van de relatie met de Brzo-omgevingsdiensten, staan namelijk in verhouding met de problematiek die elke provincie afzonderlijk ervaart binnen de eigen regionale context. Om deze reden is er besloten om het onderzoek naar de manier waarop provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten hebben georganiseerd, met voorliggend auditrapport af te ronden.



2. Bestuurlijke reactie op onderzoek

Een succesvolle aanpak van de grote maatschappelijke opgaven van dit moment die de kerntaken van de provincie raken, is in grote mate afhankelijk van de uitvoering van vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken (VTH). Of het nu gaat om het realiseren van een gezonde leefomgeving, de energietransitie, een circulaire economie of het aanpakken van de stikstofcrisis, de kennis en kunde die bij de omgevingsdiensten aanwezig is en de taken die zij voor ons uitvoeren zijn in grote mate bepalend voor het succes hiervan.

Met het oprichten van de omgevingsdiensten zijn we, naast eigenaar, ook opdrachtgever geworden. In onze rol als opdrachtgever sturen we de omgevingsdiensten beleidsmatig aan. De provincie geeft op basis van het vastgelegde beleid opdracht aan de omgevingsdienst, zorgt voor het proces van financiering hiervan en monitort de levering van de producten en diensten door de omgevingsdiensten. Zo is het in 2014 ook ingericht bij de provincie Noord-Holland.

Sindsdien hebben we het opdrachtgeverschap verder geprofessionaliseerd. We hebben de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer verder ontwikkeld naar een relatie tussen gelijkwaardige partners met ieder hun eigen rol en deskundigheid. Onder begeleiding van de provincie wordt de onderlinge samenwerking tussen de omgevingsdiensten versterkt. En in onze opdrachtgeverschap

ligt de focus op integrale sturing op hoofdlijnen en bestuurlijke sensitiviteit bij de omgevingsdiensten.

Om bij te dragen aan het realiseren van de grote maatschappelijke opgaven hebben we het opdrachtgeverschap nog verder geprofessionaliseerd. Zo werken we samen met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten aan het interbestuurlijk (rijks)programma versterking VTH-stelsel, nemen we deel aan de bestuurlijke kopgroep aanpak milieucriminaliteit, zorgen we voor intensieve uitwisseling van kennis en ervaring tussen uitvoering en beleid en hebben we samen met VNG/IPO een landelijk programma opgezet voor uitwisseling van ervaringen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

We constateren dat de samenhang tussen grote maatschappelijke opgaven toeneemt, waardoor het werk van de omgevingsdiensten niet alleen in omvang meer wordt, maar door de complexiteit ook andere competenties en kwaliteiten vraagt. Daarbij hoort ook de samenhang tussen de omgevingsdiensten in Noord-Holland, wat om een stevige samenwerking vraagt. Als opdrachtgevers dragen we bij aan een uniforme (en daardoor efficiënte) uitvoering door de omgevingsdiensten met voldoende bestuurlijke afwegingsruimte waar noodzakelijk. Ook hebben we door zorgvuldige mandatering de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten geborgd bij de uitvoering van toezicht en handhaving waarbij tegelijkertijd voldoende bestuurlijke betrokkenheid is.

Voor de specialistische functies is het voor de omgevingsdiensten zeer lastig om gekwalificeerd personeel te werven. Er is veel behoefte aan en concurrentie om geschikte arbeidskrachten. Ook het behoud van huidige personeel vraagt met de krapte op de huidige arbeidsmarkt om meer



aandacht en inzet dan voorheen. Gezien het aantal grote opgaves, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, het stikstof dossier, de integrale gebiedsontwikkeling en het verder reduceren van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), kan dit leiden tot knelpunten in de uitvoering en zal het in de uitvoering een uitdaging worden om alle ambities van deze maatschappelijke opgaven waar te maken. Onderwerpen waar we als opdrachtgever nog verder op doorontwikkelen zijn sturen en monitoren op basis van *outcome* in plaats van *output* en het verbeteren van het hele proces van vergunningverlening door aan te sluiten bij het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) van Zuid-Holland.

Ten slotte nog een paar kleinere opmerkingen op het rapport. In het rapport wordt geschreven dat de financieringsystematiek PGF bij de OD NZKG (een vorm van outputfinanciering) als voorbeeld dient voor andere provincies en omgevingsdiensten. Dit klopt. Tegelijkertijd wijst de commissie Van Aartsen in zijn rapport op de negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering en pleit daarom voor een landelijke normfinanciering. Met PGF zijn deze negatieve effecten veel minder of zelfs niet aanwezig, omdat uren voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering in de kengetallen zijn opgenomen van PGF.

In het rapport staat dat ons college eindverantwoordelijk is voor de besluiten die door de OD NZKG in mandaat zijn genomen. Omdat er sprake is van mandaat hebben we de bevoegdheden niet overgedragen aan de OD NZKG, als college zijn we daarom voor elke stap van het proces verantwoordelijk. Daarom is het van belang dat we blijven investeren in wederzijds vertrouwen, bestuurlijke sensitiviteit en goed overleg.

In paragraaf 4.7 *Goed opdrachtgeverschap* wordt geschreven over de wens om het aanbod/de producten van de Brzo-omgevingsdienst te vergelijken met andere, soortgelijke aanbieders en de verplichte afname van diensten door de provincie bij de omgevingsdiensten. Dit in relatie tot het ontbreken van vakinhoudelijke kennis bij de provincie over de uitvoering. Deze opmerking is vanuit het opdrachtgeverschap gemaakt in de context dat in een goede werkende private markt doorgaans de aanbieders overblijven die een goede prijs/kwaliteitsverhouding aanbieden. En daarnaast zijn er meerdere aanbieders, waardoor er keuze is voor verschillende werkwijzen. Omdat deze marktwerking er niet is bij de verplichte afname van diensten/producten bij één omgevingsdienst, wordt de vakinhoudelijke kennis om het aanbod van een omgevingsdienst op waarde te kunnen beoordelen in sommige gevallen gemist. Voor een goede besteding van publieke middelen is dit wel nodig.

In het rapport staat dat de Statencommissie voor iedere vergadering wordt geïnformeerd met een brief over actuele zaken rondom VTH. Deze frequentie is inmiddels, in overleg met de commissie, afgeschaald naar tweemaandelijks.

Het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

Haarlem, mei 2022



3. Opdrachtbeschrijving

3.1 Inleiding

De Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) verplicht provincies en gemeenten een groot deel van hun taken op dit gebied te laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Dit zijn de zogenoemde, gemandateerde taken. Dat betekent dat provincies en gemeenten als bevoegd gezag de eindverantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering van deze taken en dat de omgevingsdiensten de bevoegdheid hebben om in naam van het college van Gedeputeerde Staten (GS) en het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) besluiten te nemen³. Het gaat daarbij om de taken uit het basistakenpakket zoals genoemd in de Packagedeal⁴ en het Besluit omgevingsrecht verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de provinciale inrichtingen gelegen binnen het grondgebied van de provincie Noord-Holland (bron: Besluit mandaat en machtiging Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2020 van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland).

In gesprekken met gedeputeerden over auditonderwerpen voor de komende periode is regelmatig de vragen aan de orde gekomen of en

³ Verschil tussen mandaat en machtiging: bij machtiging gaat het om de bevoegdheid om handelingen te verrichten die noch een besluit noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn (zie Besluit van de GS omtrent mandaat en machtiging, verseon nr: 1515514/1515526)

⁴ Deze deal uit 2009 heeft betrekking op de afspraken die het (toenmalige) ministerie van VROM, het IPO en VNG hebben gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de VROM-taken. De kwaliteitsverbetering vindt plaats door het formuleren van kwaliteitscriteria en de oprichting van de omgevingsdiensten (destijds Regionale Uitvoeringsdiensten genoemd).

zo ja hoe de provincie Noord-Holland ervoor heeft gezorgd dat de gemandateerde taken goed worden uitgevoerd, en of de provincie de relatie met de omgevingsdiensten zodanig heeft vormgegeven dat zij die eindverantwoordelijkheid kan blijven dragen. Deze vragen richten zich voornamelijk gericht op de vergunningverlening, handhaving en toezicht ten aanzien van Brzo⁵-inrichtingen. Het [besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht](#) stelt in Artikel 1A dat “Gedeputeerde Staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd zijn om te beslissen op elke aanvraag die betrekking heeft op activiteiten die vallen onder het [Besluit risico's zware ongevallen \(Brzo\) 2015](#)”. Dat betekent dat GS het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van vergunningen aan Brzo-inrichtingen en hierop toezicht te houden. Het doel van het Brzo 2015 is “het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn”. Inrichtingen die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen boven een bepaalde drempelwaarde vallen onder het Brzo 2015⁶, en daarmee onder het bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten.

In het Auditjaarplan 2020–2021⁷ dat op 10 maart 2020 door het college van GS is vastgesteld is een onderzoek naar de omgevingsdiensten (omgevingsdiensten) opgenomen. Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de provincies, waarbinnen Brzo-inrichtingen zijn gehuisvest, de relatie met de omgevingsdiensten

⁵ Brzo staat voor Besluit risico's zware ongevallen uit 2015 en heeft betrekking op inrichtingen die werken met veel gevaarlijke stoffen. Voor het afgeven van vergunningen aan Brzo-inrichtingen in Noord-Holland is de provincie het bevoegd gezag.

⁶ Ontleend aan de website www.brzo.nu, 2021

⁷ Verseon nr 1356111/1356140



hebben vormgegeven. Het gaat hierbij onder meer om het opzetten van het opdrachtgeverschap van de Brzo-omgevingsdiensten, en om de afspraken die de provincies met deze omgevingsdiensten hebben gemaakt voor het uitvoeren van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.



3.2 Doelstelling van onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de manier waarop andere provincies hun relatie hebben ingericht met Brzo-omgevingsdiensten. Dit inzicht kan voor de provincie Noord-Holland inspiratie vormen om het opdrachtgeverschap en de relatie met de omgevingsdiensten, en dan specifiek met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied als Brzo-omgevingsdienst, verder te verbeteren. Het onderzoek dient dan ook te resulteren in best practices en/of concrete leerpunten voor de provincie.

De verwachting is namelijk dat de andere provincies zich ook oriënteren op het verbeteren van het opdrachtgeverschap van en de relatie met de Brzo-omgevingsdiensten.

3.3 Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

Hoe hebben de provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten georganiseerd, gericht op de uitvoering van de VTH-taken? Welke best-practices en/of leerpunten levert dit op voor de inrichting van de relatie met de omgevingsdiensten voor de provincie Noord-Holland?

Deelvragen

De centrale vraag wordt vertaald in de volgende deelvragen:

- 1) Welke provinciale kaders voor de VTH-taken worden er gesteld en wat is de filosofie daarachter?
- 2) Hoe is de opdrachtgeverschap met de Brzo-omgevingsdiensten vormgegeven bij de verschillende provincies in relatie tot de uitvoering van de VTH-taken?

- 3) Wat zijn de financiële afspraken in relatie tot de uitvoering van de VTH-taken? Wat zijn de ervaringen daarmee?
- 4) Hoe is de informatievoorziening aan GS en PS georganiseerd bij deze provincies? Wat zijn de ervaringen daarmee?

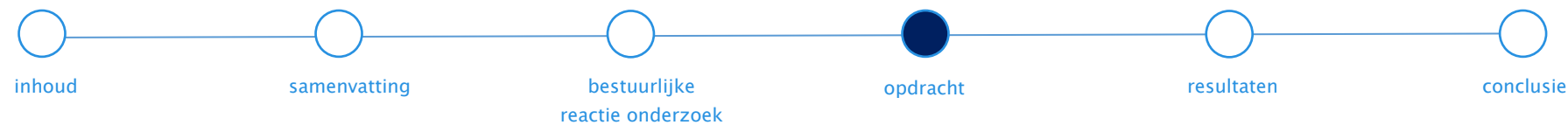
3.4 Object en scope van onderzoek

Object

Het object van onderzoek is de wijze waarop andere provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten georganiseerd, gericht op de uitvoering van de VTH-taken. Op basis van de analyse van de relatie inventariseren wij best-practices en/of leerpunten voor de inrichting van de relatie met de omgevingsdiensten voor de provincie Noord-Holland.

Scope

Het onderzoek richt zich op de relatie van de provincies met de Brzo-omgevingsdiensten die VTH-taken uitvoeren bij Brzo-inrichtingen en niet-Brzo-inrichtingen waarvan de provincie het bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Bij aanvang van het onderzoek heeft er een nadere selectie plaatsgevonden van de niet-Brzo-inrichtingen die tot de scope behoren van dit onderzoek. De relatie tussen de provincie en de Brzo-omgevingsdiensten gaat in op



de aspecten met betrekking tot de VTH-taken, opdrachtgeverschap, financiële afspraken en de informatievoorziening richting de provincie. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2021 – december 2021.

3.5 Vergelijkingskader en werkwijze

Vergelijkingskader

Het onderzoek heeft een verkennend karakter, waarin de relatie tussen de provincie en de omgevingsdiensten centraal staat. Van een referentiekader in de zin van normen- en of toetsingskader is in dit onderzoek dan ook geen sprake. Wel hebben wij een vergelijkingskader gehanteerd dat ingaat op de aspecten van de VTH-taken, opdrachtgeverschap, financiering en de informatievoorziening.

Het vergelijkingskader voor dit onderzoek ziet er als volgt uit:

			Andere provincies (verschillen en/of overeenkomsten)
Kaders vergunningverlening (GS/PS niveau)	Zijn er extra provinciale eisen t.a.v. vergunningverlening aan Brzo-inrichtingen bovenop de landelijke? (verbinding tussen VTH en provinciale ambities)	Hoe wordt de afweging (bestuurlijk, beleidsmatig) gemaakt bij het opstellen van de extra eisen (indien van toepassing)?	Wat zijn de ervaringen daarmee?
Vergunningverlening (GS/ambtelijk)	Hoe is de provincie betrokken bij de vergunningverlening, als bevoegd gezag?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
Vergunningverlening (GS/ambtelijk)	Wat zijn de provinciale voorschriften voor de actualiteit en de Best Beschikbare Technieken (boven op de landelijke regelgeving)?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
Kaders voor Toezicht (GS/PS niveau)	Welke provinciale kaders zijn er voor de toezichtstaken van de omgevingsdiensten op de Brzo-inrichtingen?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
Toezicht (GS/ambtelijk)	Hoe is de provincie betrokken als bevoegd gezag?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
Kaders voor Handhaving (GS/PS)	Welke provinciale kaders zijn er voor de handhavingstaken van de omgevingsdiensten?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
Handhaving (GS/ambtelijk)	Hoe is de provincie betrokken als bevoegd gezag?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
Opdrachtgeverschap in relatie tot de VTH-taken	Welke afspraken met de Brzo-omgevingsdiensten zijn gemaakt in relatie tot de VTH-taken?	Zijn er incidenten geweest die hebben geleid tot wijziging in de opdrachtgeverschap?	Wat zijn de ervaringen daarmee?
Financiering	Welke financiële afspraken zijn gemaakt in relatie tot de VTH-taken? Specificeer voor Brzo en niet-Brzo inrichtingen		Wat zijn de ervaringen daarmee?



Informatievoorziening (GS/ambtelijk)	Welke kaders en/of afspraken zijn er over informatievoorziening aan GS en PS, regulier en op incidenten gericht? Specificeer voor Brzo en niet-Brzo inrichtingen Welke overlegstructuren bestaan er (bestuurlijk en ambtelijk)?		Wat zijn de ervaringen daarmee?
--------------------------------------	--	--	---------------------------------



Werkwijze

Van alle provincies hebben wij beleidsdocumenten verzameld die relevant (kunnen) zijn voor het beantwoorden van onze onderzoeksvraag. Enerzijds hebben provincies deze beleidsdocumenten op aanvraag verstrekt; anderzijds hebben wij de beleidsdocumenten (bestuursinformatie) verkregen via de website van de betreffende provincies. Deze documenten hebben wij bestudeerd vanuit de invalshoek van de onderzoeksvraag van de verkenning.

Vervolgens hebben wij een vragenlijst gestuurd naar het team Omgevingsdiensten van elke provincie met het verzoek deze in te vullen en te retourneren. Met uitzondering van de provincie Limburg hebben alle provincies de vragenlijst ingevuld (met Flevoland en Noord-Holland hebben wij de vragenlijst mondeling doorgenomen).

Het analyseren van de documenten en van de antwoorden op onze vragenlijst vormen samen de eerste stap (ook omschreven als een inventarisatie) van ons onderzoek. Op basis van de uitkomsten van deze analyse hebben wij in overleg met de gedelegeerd opdrachtgever van dit onderzoek, de directeur Beleid een voorstel gedaan voor het vervolg van dit onderzoek. Voor een onderbouwing van dit voorstel verwijzen wij naar hoofdstuk 5 van dit rapport.



4. Onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van onze inventarisatie naar de wijze waarop provincies de relatie met de Brzo-omgevingsdiensten hebben ingericht. De relatie zijn onderzocht aan de hand van thema's (hieronder aspecten genoemd) die terugkomen in het vergelijkingskader (zie paragraaf 3.5). Bij het merendeel van de uitwerking van deze aspecten geven wij aan hoe het Opdrachtgeversaccount voor de omgevingsdiensten van de provincie Noord-Holland dit heeft ingevuld.

Wij sluiten het hoofdstuk af met een beschouwing van de behoeften die er vanuit het Opdrachtgeversaccount zijn voor het verbeteren van de invulling van het opdrachtgeverschap van de Brzo-omgevingsdienst.

4.1 Het aspect van het Opdrachtgeverschap

Alle provincies hebben het opdrachtgeverschap van de omgevingsdiensten vastgelegd in documenten. Voorbeelden hiervan zijn Dienstverleningsovereenkomsten (DVO) tussen de provincie en de omgevingsdienst en het werkplan van de OD. Het kernpakket Brzo bestaat voornamelijk uit de uitvoering van VTH-werkzaamheden bij de Brzo-inrichtingen. In dit kernpakket zitten de bedrijven (inrichtingen) die een risicovol, dan wel complex milieuprofiel hebben door het van toepassing zijn van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015). Dit takenpakket is van toepassing op alle Brzo-omgevingsdiensten.

De 3wijze waarop het opdrachtgeverschap is vormgegeven laat enige variatie zien tussen de provincies. De onderlinge verschillen zijn echter klein. Zo zijn de noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) gezamenlijk opdrachtgever voor de omgevingsdienst (de

zogenoemde Noordelijke Maat). Dat hebben deze provincies zo geregeld om ervoor te zorgen dat de VTH-taken binnen de provincies op dezelfde, uniforme wijze worden uitgevoerd (level playing field). De Noordelijke Maat vormt voor de drie noordelijke provincies ook de basis voor contractvorming en financiering van de Brzo-omgevingsdienst (omgevingsdienst Groningen).

Voor de ontwikkeling van de Noordelijke Maat hebben drie gedeputeerden van de betrokken provincies (gezamenlijk) opdracht gegeven. De Noordelijke Maat wordt in 2022 geëvalueerd. Op basis van de antwoorden op onze vragenlijst concluderen wij dat de drie provincies overwegend tevreden zijn met de Noordelijke Maat als kader voor het Opdrachtgeverschap.

De provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied hebben in het Afsprakenkader 2020 vastgelegd hoe zij met elkaar (willen) samenwerken op een aantal thema's. Het Afsprakenkader 2020 beschrijft o.m. de taken waarover periodiek overleg plaatsvindt tussen de omgevingsdienst en de provinciale beleidsafdelingen. Brzo is een van deze thema's die aan bod komen in de overleggen. De provincie Noord-Holland en de omgevingsdiensten, waaronder de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, werken daarnaast met een DVO. De DVO bevat onder meer de financiële en juridische kaders op basis waarvan de uitvoering van de VTH-taken plaatsvindt.

Een belangrijk aspect in de relatie tussen de provincie Noord-Holland en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied zijn de (bestuurlijke) overleggen. Deze overleggen staan vooral in het teken van de voortgang van de uitvoering van de VTH-taken. Samen met



(voortgangs)rapporten kunnen deze gesprekken resulteren in wijzigingen in opdrachten.

4.2 Het aspect van de beleidskaders

Op basis van de documentanalyse en de antwoorden van de provincies op onze vragenlijst stellen wij dat er geen wezenlijke verschillen zijn te constateren in de wijze waarop de provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten hebben georganiseerd.

De beleidskaders waaraan de provincies zich dienen te houden zijn op Europees, landelijk en interprovinciaal niveau vastgelegd. Op het niveau van de provincies is er sprake van o.a. provinciale beleidsdocumenten die ingaan op en/of een relatie hebben met de VTH-taken (zoals het milieuplan, het VTH-beleidsplan en het VTH-uitvoeringsprogramma). In deze documenten leggen alle provincies, dus ook de provincie Noord-Holland, de relatie met de hogere beleidsdocumenten, wetgeving en Europese richtlijnen (o.a. de Wabo en de Landelijke Handhavingsstrategie).

Momenteel wordt de nota VTH herzien binnen de provincie Noord-Holland. Te zijner tijd gaat een deel van de nota VTH over naar de nieuwe, provinciale Omgevingsvisie-/plan/-verordening. Voor een aantal punten blijft de nota VTH van kracht.

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geeft in de Uitvoeringsovereenkomst (UVO) 2020 die met de provincie Noord-Holland is afgesloten, aan dat er binnen de uitvoering van de reguliere Brzo-taken ook aandacht wordt besteed aan andere taken. Voorbeelden hiervan zijn de risicokaart, de geluidbelasting van industrieterreinen en aardkundige monumenten. Deze aandacht dient

bij te dragen aan een gezonde leefomgeving. Hiermee geeft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied aan hoe haar diensten/werkzaamheden bijdragen aan een van de provinciale doelstellingen.

In het Uitvoeringsprogramma (UVP) 2020 van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied is aangegeven dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied inzake de BBT⁸ werkt op basis van de EU-normen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de wettelijke richtlijnen worden gehanteerd en er geen (extra) provinciale voorschriften worden gehanteerd.

Anderzijds stimuleert de provincie Noord-Holland "complexe bedrijven" die voor wat betreft het verlenen van de omgevingsvergunning onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Het stimuleren heeft betrekking op het vrijwillig maatregelen nemen die bijdragen aan een gezonde fysieke leefomgeving in Noord-Holland, zoals het verbeteren van de luchtkwaliteit en het verminderen van geuroverlast. Het gaat hierbij om maatregelen die niet via BBT kunnen worden voorgeschreven, maar wel een emissiereductie opleveren (het zijn dus bovenwettelijke maatregelen). Voor het nemen van dergelijke maatregelen stelt de provincie Noord-Holland een subsidie ter beschikking. Hieruit blijkt dat de provincie Noord-Holland beleidsmatig een "plus" hanteert boven op de wettelijke richtlijnen.

⁸ BBT staat voor Best Beschikbare Technieken en heeft betrekking op de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een inrichting te voorkomen. BBT kan in Rijksregels staan, en dient o.m. te worden opgenomen in omgevingsvergunningen milieu.



4.3 Het aspect van de beleidsacht

In de relatie met de omgevingsdiensten blijken de provincies in meer of mindere mate conform de beleidsacht⁹ (Big-8) te werken. In de jaarlijks te maken afspraken tussen de provincies en de omgevingsdiensten zijn de provinciale (beleids)kaders leidend. Het werkplan van de omgevingsdienst dient ook te voldoen aan de provinciale beleidskaders. Tijdens een uitvoeringsjaar kan de provincie – indien nodig/gewenst – bijsturen in de uitvoering door de OD. Er zijn provincies die de relatie met de omgevingsdienst strakker willen organiseren conform Big-8 (bijv. provincie Gelderland). Er zijn ook provincies die Big-8 niet hanteren in de relatie met de Brzo-omgevingsdienst, omdat deze provincies (zoals provincie Flevoland) van slechts een gering aantal Brzo-inrichtingen het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De aansturing van de omgevingsdienst verloopt in dat geval op regiebasis (vooral op financieel vlak, gemaakte uren worden gefactureerd)) en is incidenteel van aard.

De provincie Noord-Holland werkt conform het Besluit omgevingsrecht en de kwaliteitscriteria 2.2 met de beleidsacht, waarbij GS het (strategisch) beleid opstellen en de omgevingsdienst verantwoordelijk is voor het operationeel kader.

⁹ Zie bijlage III



4.4 Het aspect van financiering

Het algemene beeld over de financiering door provincies van Brzo-omgevingsdiensten is dat er overwegend sprake is van Prestatiegericht Financieren (PGF), of van andere varianten van outputfinanciering. Provincie Noord-Holland is een van de voorlopers van PGF.

PGF houdt in dat wordt bepaald welke producten en diensten tegen welke prijs en kwaliteit door de omgevingsdienst worden geleverd voor de opdrachtgever. Vervolgens worden per bestuursorgaan (als opdrachtgever) de operationele werkzaamheden gepland: dat gebeurt op basis van het uniform uitvoeringsniveau (UUN) en PGF. Zo ontstaat er een combinatie van de regionale probleem- en risicoanalyse uit het UUN en PGF, in relatie tot (eventuele) lokale bestuurlijke prioriteiten. De PGF-systematiek geeft o.m. inzicht in de kwaliteit van de werkzaamheden, urenbesteding en kengetallen.

Het uitvoeringsprogramma bevat de totale jaarbijdrage van de provincie Noord-Holland aan de OD. Financiering van de werkzaamheden van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied vindt plaats op basis van PGF.

De tendens uit de antwoorden op onze vragenlijst is dat de provincies die nog geen outputfinanciering hanteren ten opzichte van de Brzo-omgevingsdienst dat wel willen invoeren, zoals de provincie Noord-Brabant. Een enkele provincie zoals Zeeland voert momenteel de discussie over het invoeren van een afreksystematiek op basis van producten; ingeval van provincie Zeeland heeft deze discussie betrekking op de RUD Zeeland (geen Brzo-omgevingsdienst). Provincie Zeeland hanteert vooralsnog een systematiek van inputfinanciering. Dat betekent dat de uit te voeren VTH-werkzaamheden worden geraamd op

aantallen met het gemiddelde uurtarief. Vervolgens resulteert dit in een opdrachtwaarde. Na bespreking van de jaarrapportage wordt afgerekend op gedeclareerde uren.

Op basis van bovenstaande stellen wij vast dat provincie Noord-Holland een financieringsystematiek toepast die ook bij andere provincies wordt gehanteerd en waarnaar een groot deel van de provincies die dit (nog) niet hanteren streeft. In dat opzicht kan Noord-Holland voor andere provincies als voorbeeld dienen.

4.5 Het aspect van informatievoorziening

Op hoofdlijnen komt de bestuurlijke informatievoorziening aan PS over de uitvoering van de VTH-werkzaamheden overeen bij provincies. Provincies handelen conform de actieve en passieve informatieplicht. Het leidende principe in de informatieplicht is voor de meeste provincies de reguliere P&C-cyclus. Jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten, en documenten over de voortgang van de uitvoering van deze werkzaamheden (monitorrapportages en jaarverslagen) maken deel uit van de P&C-cyclus. Dergelijke documenten bieden provincies ter kennisname aan PS aan.

Voor wat betreft het informeren over de uitgevoerde werkzaamheden door de omgevingsdiensten informeren provincies PS minstens één keer per jaar. In de wijze waarop en in de frequentie waarin provincies PS informeren inzake het VTH- en OD-dossier, hebben wij enkele verschillen waargenomen tussen de provincies.

Voor de manier waarop PS worden geïnformeerd geldt dat het merendeel van de provincies het Brzo-jaarverslag van de betreffende omgevingsdienst afzonderlijk stuurt aan de Staten. Een enkele provincie neemt de informatie over de uitgevoerde werkzaamheden bij



Brzo-inrichtingen op in een algemeen, integraal jaarverslag over alle VTH-werkzaamheden waarvoor provincies het bevoegd gezag zijn. Enkele provincies, met name Gelderland, heeft voor GS en PS een digitale monitor ontwikkeld waarop de voortgang van de uitvoering van de VTH-werkzaamheden is weergegeven.

De Beleidsnota Uitvoering & Toezicht van de provincie Noord-Holland bevat een paragraaf over "monitoren, rapporteren, evalueren en verantwoorden". In deze paragraaf staat dat de omgevingsdiensten jaarlijks aan de provincie Noord-Holland rapporteren over de uitgevoerde werkzaamheden. Deze rapportages verwerkt de provincie Noord-Holland vervolgens in diens jaarverslag dat aan PS wordt gestuurd.

Naast het voldoen aan de wettelijke criteria voor verslaglegging bekijkt de provincie Noord-Holland met de omgevingsdiensten hoe de uitgevoerde werkzaamheden bijdragen aan de realisatie van de beleidsdoelen. Conform de beleidsacht kan de informatie uit de monitor/het jaarverslag leiden tot aanpassing van de provinciale beleidsdoelen.

Verder verzorgt het Opdrachtgeversaccount van de provincie Noord-Holland technische briefings voor de Statencommissie over een bepaald onderwerp, en werkbezoeken voor GS- en/of Statenleden bij "provinciale inrichtingen", zoals Tata Steel.

Het Opdrachtgeversaccount verzorgt ook een VTH-brief voor elke vergadering van de Statencie. Hierin is er ook aandacht voor een aantal R&A-dossiers over Brzo- en RIE4-inrichtingen, m.n. Tata.

Naast de overeenkomsten tussen provincies in de wijze waarop de informatievoorziening aan GS en PS plaatsvindt, zijn er ook enkele verschillen te duiden.

Ten aanzien van de frequentie waarop PS worden geïnformeerd, zien wij enkele verschillen tussen de provincies. Alle provincies informeren hun Staten in ieder geval één keer per jaar met een VTH- (en/of een Brzo-) jaarverslag. Aanvullend hierop informeren de meeste provincies gedurende het kalenderjaar PS op meerdere momenten. Provincie Overijssel geeft PS bijvoorbeeld twee keer per jaar inzicht in de stand van zaken van het jaarprogramma. Provincie Zuid-Holland geeft daarentegen aan dat PS "regelmatig" geïnformeerd worden over bepaalde casussen. Tot slot informeert provincie Drenthe PS bij "afwijkingen".

De provincies Groningen en Noord-Brabant voorzien hun Staten ook van informatie tijdens bijeenkomsten. De Staten in Noord-Brabant hebben daarbij eveneens de mogelijkheid om hun ideeën en wensen kenbaar te maken voor wat betreft de uitvoering van de VTH-taken in het eerstvolgende kalenderjaar.

Tot slot vindt er op het niveau van portefeuillehouders periodiek overleg plaats met de directeurs van de omgevingsdiensten. Dergelijke overleggen zijn meestal regulier van aard om met name de voortgang en de resultaten van de uitvoering van de VTH-werkzaamheden te bespreken. De provincie Zeeland voert de periodieke bespreking bijvoorbeeld aan de hand van een trimesterrapportage die vervolgens voor het college wordt geagendeerd. Ook kan casuïstiek centraal staan in deze overleggen tussen de portefeuillehouders en de directeurs, zoals bepaalde



provinciale inrichtingen¹⁰.

De provincie Noord-Brabant geeft met betrekking tot bestuurlijke informatievoorziening ook aan dat in geval van incidenten bij de zogenaamde provinciale inrichtingen opschaling kan plaatsvinden naar het niveau van GS en PS.

4.6 Ervaringen provincies met samenwerking omgevingsdiensten

Op basis van de antwoorden van de andere provincies op onze vragenlijst stellen wij vast dat provincies over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met de omgevingsdiensten. De communicatie tussen beide organisaties wordt voornamelijk als positief ervaren. Provincies en de omgevingsdiensten weten elkaar zowel ambtelijk als bestuurlijk goed te vinden. Hierbij geven wij aan dat dit beeld over de samenwerking niet vanuit de omgevingsdiensten is onderzocht.

Provincie Drenthe geeft aan dat de RUD Drenthe “zoekende” is naar de posities van de betrokken bevoegde gezagen (provincie en gemeenten in Drenthe) die de uitvoering van (een deel van) hun vth-taken hebben ondergebracht bij de RUD Drenthe. De zoektocht naar deze posities is voornamelijk ontstaan door kritiek op de geleverde producten en kosten van de RUD Drenthe (overigens geen Brzo-omgevingsdienst).

Met betrekking tot de samenwerking met de omgevingsdiensten maakt een deel van de provincies (m.n. Friesland en Zeeland) zich zorgen over de hoge werkdruk bij de omgevingsdiensten en het feit dat het voor omgevingsdiensten lastig is om geschikt personeel te vinden. Deze aspecten hebben ook tot gevolg dat taken die voortkomen uit relatief

nieuwe ontwikkelingen/dossiers (zoals circulaire economie en klimaatadaptatie) nauwelijks kunnen worden opgepakt.

4.7 Goed opdrachtgeverschap Noord-Holland

Deze slotparagraaf bevat een aantal aspecten dat samenhangt met het goed opdrachtgeverschap van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) als Brzo-omgevingsdienst. Deze aspecten zijn genoemd in de gesprekken die wij hebben gevoerd met medewerkers van het Opdrachtgeversaccount voor de omgevingsdiensten van de provincie Noord-Holland over de huidige invulling van het opdrachtgeverschap. Deze hebben dus betrekking heeft op het – ambtelijke – uitvoeringsniveau en maken geen deel uit van het vergelijkingskader van dit onderzoek.

a) Kennis

Vanuit het Opdrachtgeversaccount is het de wens om de voorstellen vanuit de OD NZKG beter te kunnen beoordelen zonder zelf vakinhoudelijke kennis in huis te halen. Aan deze wens liggen twee factoren ten grondslag:

- De provincie beschikt niet over de vakinhoudelijke expertise om na te gaan of de vanuit de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied voorgestelde route daadwerkelijk leidt tot de beste oplossing voor de provincie. Het gevolg hiervan is dat de provincie Noord-Holland het betreffende voorstel niet nader kan analyseren. Een voorbeeld van een dergelijke casus is het dossier rondom de grondwaterbeschermingsgebieden. De OD NZKG voert in deze gebieden de VTH-taken uit in opdracht van de provincie. Doordat zij van mening is dat er veel risico's zijn bij de grondwaterbeschermingsgebieden, vindt de omgevingsdienst dat het aantal fte uitgebreid dient te worden. De provincie ziet echter niet dat er sprake is van meer ontheffingsverzoeken of handhavingsacties zijn. Gesprekken tussen de provincie en de omgevingsdienst over het aantal fte vinden al enige tijd plaats;
- De provincie is door wetgeving en contractuele afspraken “gebonden” aan afname van producten en diensten bij de betreffende omgevingsdiensten. Er wordt een gedwongen winkelnering ervaren bij de huidige vorm van het opdrachtgeverschap. Dat betekent dat de provincie het aanbod/de

¹⁰ Provincies hebben het in dit verband ook over “aandachtbedrijven”.



producten van de Brzo-omgevingsdienst niet kan vergelijken met andere, soortgelijke aanbieders.

Het opdrachtgeversaccount constateert een informatie-asymmetrie tussen de provincie en de OD NZKG. De omgevingsdiensten hebben meer kennis dan de provincie op het uitvoeringsniveau van de taken, terwijl bij de provincie meer kennis aanwezig is over strategische landelijke ontwikkelingen en beleidsaangelegenheden. De provincie zet in op goede beleidskaders, duidelijke opdrachten en onderling vertrouwen om de risico's die daarmee samenhangen te beheersen.

b) Meer "speelruimte" en scenario denken in opdrachtgeverschap

Het Opdrachtgeversaccount heeft de wens om binnen het opdrachtgeverschap enerzijds de speelruimte te vergroten bij het maken van afspraken met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, en anderzijds het opdrachtgeverschap uit te breiden met het zogenoemde scenario denken.

Voor wat betreft de speelruimte wordt er bij de huidige invulling van het opdrachtgeverschap een "spanning" ervaren tussen de meerjarige programmering en externe ontwikkelingen die invloed hebben op de uitvoering van de VTH-taken. De (extra) speelruimte kan de provincie meer mogelijkheden geven om vanuit het opdrachtgeverschap adequaat te reageren op ad-hoc of nieuwe ontwikkelingen, zoals de stikstofcrisis en Pfas. Zodoende kan er periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) nieuwe afspraken worden gemaakt met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, en mogelijk steeds nieuwe accenten worden gelegd in de opdrachtverlening.

Ten aanzien van het scenario denken is het wenselijk dat er binnen het opdrachtgeverschap op het niveau van de omgevingsdiensten (meer) aandacht komt voor de uitwerking van scenario's. Het scenario denken betekent dat de provincie de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied verzoekt om voor vraagstukken meerdere opties (scenario's) uit te werken, en wat per optie de gevolgen ervan zijn. Aan de hand van deze opties kan de ambtelijke organisatie van de provincie een portefeuillehouder en/of het college van GS adviseren over het betreffende vraagstuk.

c) Maatwerk en integraliteit bij beleidsontwikkeling

Vanuit het Opdrachtgeversaccount is er de wens om meer maatwerk en integraliteit te hanteren bij beleidsontwikkeling door de provincie, waarbij er

(ook) gekeken wordt naar individuele bedrijven en naar de (directe) leefomgeving van de betreffende inrichting. De huidige werkwijze ten aanzien van het ontwikkelen van beleid wordt ervaren als sectoraal. Dat betekent dat het beleid wordt benaderd vanuit een bepaald thema, zoals geur en luchtkwaliteit.



5. Conclusie

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de manier waarop andere provincies hun relatie hebben ingericht met Brzo-omgevingsdiensten. Aan de hand van dit inzicht kan de provincie Noord-Holland het opdrachtgeverschap en de relatie met de omgevingsdiensten, en dan specifiek met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied verder verbeteren.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe hebben de provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten georganiseerd, gericht op de uitvoering van de VTH-taken? Welke best-practices en/of leerpunten levert dit op voor de inrichting van de relatie met de omgevingsdiensten voor de provincie Noord-Holland?

Beantwoording onderzoeksvraag

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag hebben wij als eerste stap van dit onderzoek een inventarisatie uitgevoerd. De uitkomsten van deze inventarisatie laten zien dat provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten op een vergelijkbare wijze hebben georganiseerd.

Op de eerste plaats zijn er veel overeenkomsten in de manier waarop de provincies het opdrachtgeverschap beleidsmatig hebben ingevuld. De reden hiervan is dat provincies gebonden zijn aan interprovinciale, landelijke en Europese wet- en regelgeving bij de invulling van provinciaal beleid waarvan een groot deel van de uitvoering bij de omgevingsdiensten ligt, zoals de Wabo. Boven op de wettelijke normen hanteren enkele provincies, waaronder Noord-Holland, een “plus” met aanvullende, provinciale richtlijnen.

Op de tweede plaats zijn er overeenkomsten in de manier waarop de provincies het opdrachtgeverschap hebben vormgegeven. Bij dit aspect is er sprake van enkele nuanceverschillen. De drie noordelijke provincies kennen bijvoorbeeld een gezamenlijk opdrachtgeverschap (de zogenoemde Noordelijke Maat). Deze wijze van opdrachtverlening komt niet voor bij andere provincies. De invulling van de Noordelijke Maat verschilt echter niet veel van de manier waarop andere provincies opdracht aan de omgevingsdiensten: een afsprakenkader (of een variant daarop) ligt aan de basis van het opdrachtgeverschap.

Op de derde plaats komt de manier waarop provincies Brzo-omgevingsdiensten financieren grotendeels overeen. Ten aanzien hiervan past het merendeel van de provincies in de relatie met de van Brzo-omgevingsdiensten een vorm van outputfinanciering, of streeft naar deze financieringsvorm. De provincie Noord-Holland wordt met het Prestatiegericht Financieren (PGF), als variant van outputfinanciering, gezien als een van de voorlopers. Voor de provincies die streven naar outputfinanciering kan de provincie Noord-Holland met PGF als voorbeeld dienen.

Ten slotte komt de bestuurlijke informatievoorziening aan PS over de uitvoering van de VTH-werkzaamheden overeen bij provincies. Provincies handelen conform de actieve en passieve informatieplicht. Het leidende principe in de informatieplicht is voor de meeste provincies de reguliere P&C-cyclus.

Afronding van het onderzoek

Een van de doelen van dit onderzoek is om best practices en/of leerpunten aan te reiken aan de provincie Noord-Holland ten behoeve



van de inrichting van de relatie met de omgevingsdiensten. Omdat de inventarisatie – als eerste stap – van het onderzoek laat zien dat er veel overeenkomsten zijn in de manier waarop de provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten hebben georganiseerd, verwachten wij niet dat het vervolgen van dit onderzoek (bijvoorbeeld door afname van diepte-interviews met andere provincies) zal resulteren tot nieuwe inzichten voor de provincie Noord-Holland. Bovendien is het concreet benoemen van best practices op basis van dit onderzoek een lastige opgave. De nuanceverschillen die er tussen provincies zijn in de organisatie van de relatie met de Brzo-omgevingsdiensten, staan namelijk in verhouding met de problematiek die elke provincie afzonderlijk ervaart binnen de eigen lokale/regionale context.

Om bovenstaande reden stellen wij voor om het onderzoek naar de manier waarop provincies hun relatie met de Brzo-omgevingsdiensten hebben georganiseerd, met voorliggend auditrapport af te ronden.



Bijlagen

Bijlage I Geraadpleegde documenten

Provincie	Documenten
Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeringskader VTH 2018 * Uitvoeringsprogramma Team VTH 2021 * brzo Noord, Jaarrapportage 2020
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> * Handhavingsbeleid Brzo 2020
Fryslân	<ul style="list-style-type: none"> * brzo Noord, Werkprogramma 2021 * VTH-beleid 2019-2023
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> * Beleidsplan VTH 2019 * Jaarverslag VTH 2020 * Uitvoeringsprogramma VTH 2021
Groningen	<ul style="list-style-type: none"> * Milieuplan 2017-2020
Limburg	<ul style="list-style-type: none"> * VTH-beleidsplan 2017-2020
Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> * Jaarprogramma Brzo 2020 OMWB * Opdrachtbrief aan omgevingsdiensten voor uitvoering vth-taken in 2021 * Brief omgevingsdiensten Noord-Brabant met reactie op het rapport van cie. Van Aartsen uit 2021
Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> * VTH Nota 2020
Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> * Jaarprogramma VTH 2021 * Notitie over duiding van rapport van cie. Van Aartsen uit 2021
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> * Uitvoeringsprogramma VTH 2021
Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> * Brief aan PS van Zeeland met reactie op het rapport van cie. Van Aartsen uit 2021 * Notitie over informatiestromen van de omgevingsdiensten naar het college van GS



Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> * Reactie van GS (per brief) op rapport van cie. Van Aartsen uit 2021 * Rapport van Twynstra Gudde uit 2021 over toekomstbestendige taakuitvoering VTH
--------------	---

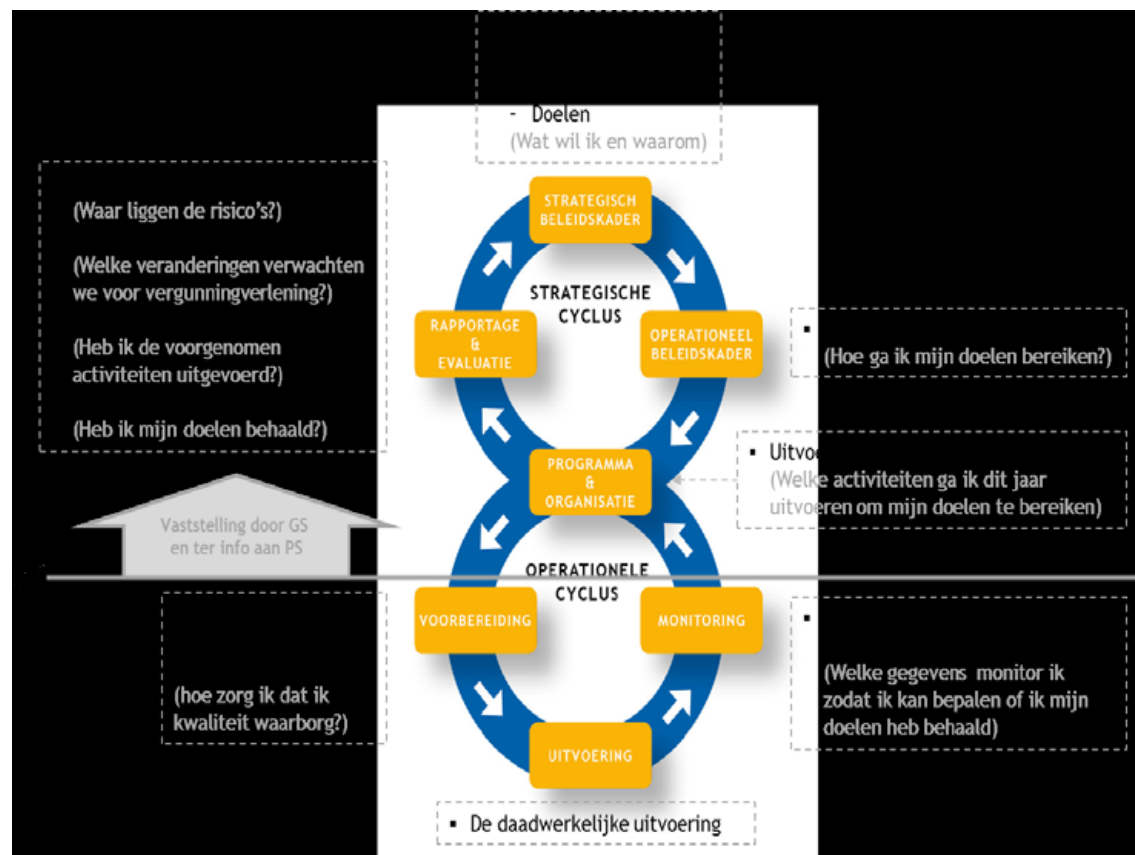
Bijlage II Geïnterviewde personen

Provincie	Naam respondent (functie)
Drenthe	De heer J. de Vos (Beleidsadviseur Wabo/Milieu)
Flevoland	De heer J. Horst (Senior beleidsadviseur VTH)
Fryslân	Mevrouw S. Tjepkema (Medewerker Milieu Brzo)
Gelderland	Mevrouw C. Akkerman (Accountmanager Brzo-omgevingsdienst)
Groningen	De heer M. Deenik (Programmamanager)
Noord-Brabant	De heer L. de Gier (Accounthouder omgevingsdiensten/Opdrachtgever VTH)
Noord-Holland	De heer R. Reijners (Opdrachtgever Brzo-omgevingsdienst) De heer K. Vervaart (Coördinator Opdrachtgeversaccount)
Overijssel	De heer T. Kaat (Beleidsontwikkelaar VTH/Interbestuurlijk toezichthouder Wabo)
Utrecht	De heer M. Schouten (Beleidsmedewerker Leefomgeving)



Zeeland	De heer G. Gabriëlse <i>(Senior beleidsadviseur Milieu)</i>
Zuid-Holland	De heer Y. Hamstra <i>(Hoofd Milieu)</i>
Limburg	Niet deelgenomen aan onderzoek

Bijlage III: de Beleidsacht



Opdrachtgever:
Gedeputeerde Staten

Opdrachtnemer:
Concerncontrol

Onderzoekers:
Restlan Aykaç
Erwin Engelman

Datum:
28 juni 2022

Status:
Definitief