

Aan: AB voorzitters Gelders stelsel
Van: Directeuren Gelderse omgevingsdiensten
Datum: 3 mei 2021
Onderwerp: Het Gelders stelsel nader beschouwd vanuit Commissie Van Aartsen

Korte beschouwing over het rapport

De Gelderse Omgevingsdiensten hebben kennisgenomen van het rapport van de Commissie Van Aartsen 'Om de leefomgeving – omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur'. Zij concluderen dat het goed is om te zien dat er meer aandacht komt voor de (fysieke) leefomgeving, specifiek voor milieu. De diensten kiezen voor een integrale benadering van deze fysieke leefomgeving, die past bij de bedoeling van de Omgevingswet. Het rapport biedt kansen voor ontwikkeling.

De algemene bevinding is dat het Gelders stelsel de potentie heeft en in zijn samenwerkingsvorm een hedendaags antwoord biedt op de inhoudelijke aanbevelingen. De weg die door de gezamenlijke omgevingsdiensten sinds de start van het Gelders stelsel is ontwikkeld, is de juiste geweest. Leidend principe van het Gelders stelsel is dat de omgevingsdiensten lokaal in de regio de werkzaamheden uitvoeren en waar dat mogelijk is elkaar aanvullen en versterken waar een grotere scope noodzakelijk is.

Dit principe waarborgt dat alle basistaken milieu altijd robuust worden uitgevoerd. De kwaliteitscriteria (KC2.2) zijn de norm, een norm waar de Gelderse omgevingsdiensten elkaar op aan durven te spreken. De ingrediënten zijn er; er kan verder gebouwd worden op de structuur die in het verleden is opgezet.

Het is uiteraard belangrijk om kritisch te blijven en door te ontwikkelen zodat de omgevingsdiensten een optimale bijdrage kunnen (blijven) leveren aan de maatschappelijke opgaven van de partners. Hiervoor moeten duidelijke afspraken en verwachtingen (opnieuw) uitgesproken worden en verdere concrete stappen worden gezet. Het Gelders stelsel staat als geheel voor robuustheid. De kracht van het Gelders stelsel zit in de mogelijkheid om de schaal te kiezen bij de uitdaging die voor ons ligt, soms lokaal, soms provinciaal en/of landelijk.

Beknopte samenvatting van het rapport

De Commissie is van oordeel dat het VTH-stelsel niet functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans 'De tijd is rijp'¹. Daarbij richt ze zich op de omgevingsdiensten. Volgens de Commissie moeten "Omgevingsdiensten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarnaast is robuustheid van omgevingsdiensten van belang. Iedere Omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang met bijbehorende financiering zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste kennisniveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Daaraan ontbreekt het bij veel omgevingsdiensten."

¹ De tijd is rijp, advies van de commissie Mans.

“Er is meer nodig dan doorontwikkelen. Het fundament van het VTH-stelsel staat, maar ingrijpende maatregelen zijn nodig”, stelt voorzitter Van Aartsen van de adviescommissie. De adviescommissie doet tien aanbevelingen om te komen tot een toekomstvast, effectief, slagvaardig en toekomstgericht VTH-stelsel.

Tien aanbevelingen commissie Van Aartsen

- a) De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen.
- b) Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen.
- c) Meer capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging.
- d) Hetzelfde basistakenpakket voor elke Omgevingsdienst.
- e) Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering.
- f) Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling.
- g) Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio.
- h) Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure.
- i) Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten.
- j) Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

Reactie op de aanbevelingen

Samen in het Gelders stelsel een stap voorwaarts

Om de kwaliteit van de leefomgeving in Gelderland nog beter te borgen, zijn de Gelderse omgevingsdiensten gezamenlijk van mening dat er een stap voorwaarts gemaakt moet worden. Inzet is, de beste dienstverlening en extra impact in de toekomst. Hiervoor zijn de onderstaande ambities uitgesproken:

- Regionale uitvoering in verbinding met de Omgevingswet.
- Waar een grotere scope noodzakelijk is, vullen de Gelderse Omgevingsdiensten elkaar aan ter versterking van de integraliteit, leefbaarheid en kwaliteit.
- Een centrale Gelderse programmering (bijvoorbeeld toezicht complexe bedrijven) om uitvoering te geven aan level playing field gericht op uniformering, toezicht en de uitrol van LHS.
- Een gezamenlijke systematiek implementeren en naleven (LHS en sanctiestrategie).
- Extra investeren op (gezamenlijke) kennisontwikkeling afgestemd op het vereiste kwaliteitsniveau (afgeleid van -de complexiteit van- het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet) en de toekomstige maatschappelijke opgaven (energie, duurzaamheid, klimaat etc.).
- Periodieke audits uitvoeren met bestuurlijke verantwoording op de gemeenschappelijke taken, waaronder de stelseltaken, die gemeenschappelijke doelen dienen in Gelderland.

De volgende stap is om deze onderdelen vorm te geven in het Gelders Stelsel.

De aanbevelingen nader beschouwd

a. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen

Het is logisch dat er een ondergrens is voor de omvang, deze ondergrens is alleen niet gedefinieerd en verschilt per OD. In Gelderland is het benaderd vanuit een ander perspectief, gezamenlijk in het Gelders stelsel wordt een zekere mate van stabiliteit en capaciteit gewaarborgd waardoor de individuele OD's (indirect) een gegarandeerde robuuste taakuitvoering kan leveren aan zijn

eigenaren. Naast de werkzaamheden die elke omgevingsdienst uitvoert in zijn eigen regio, is ook een aantal stelselafspraken gemaakt. Elke Gelderse omgevingsdienst voert een specifieke taak uit voor de andere zes omgevingsdiensten. Op deze wijze is het mogelijk om, in de nabijheid van het directe bestuur, te voldoen aan alle taken die een omgevingsdienst moet uitvoeren. Door hierbij in de toekomst nog meer de samenwerking, wellicht ook landelijk, op te zoeken kan de discussie zich richten op de inhoud en de kwaliteit van de taken en niet op een puur cijfermatig gestelde ondergrens.

b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

De Gelderse Omgevingsdiensten onderschrijven de aanbeveling dat het vereiste kwaliteitsniveau afgeleid dient te worden van -de complexiteit van- het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet. Er wordt actief samengewerkt om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Toch is een extra investering nodig op (gezamenlijke) kennisontwikkeling. Enerzijds afgestemd op het vereiste kwaliteitsniveau dat afgeleid is van het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet en anderzijds op de toekomstige maatschappelijke opgaven (energie, duurzaamheid, klimaat etc.).

c. Meer capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

De Gelderse Omgevingsdiensten herkennen het beeld zoals dit door de commissie wordt geschetst en onderschrijven de aanbeveling om de capaciteit te vergroten voor opsporing, vervolging en berechting, zowel kwalitatief als kwantitatief. Ook de noodzakelijke verbetering om milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken wordt onderschreven. Opsporing en vervolging is immers een kerntaak van de rechtsstaat. Er vindt al structureel overleg tussen OM, Politie en OD's op operationeel en tactisch niveau plaats. Voldoende BOA's die ook voldoen aan het vereiste kwaliteitsniveau is een aandachtspunt dat ook binnen het Gelders stelsel opgepakt wordt.

Door het in 2020 gestarte project 'basis op orde' werken de omgevingsdiensten eraan om het strafrecht binnen de omgevingsdiensten te borgen. Dit betreft zowel de capaciteit om deze taken robuust te kunnen uitvoeren als ook de systematische toepassing van de LHS in de werkprocessen. Wij onderschrijven de aanbeveling van de Commissie om voldoende BOA's op niveau hiervoor op te leiden en in te zetten.

d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke Omgevingsdienst

Het is wettelijk verplicht gesteld om het basistakenpakket te beleggen bij een OD. Ook hebben gemeenten en provincie nu al de keus om ook andere taken bij een omgevingsdienst onder te brengen. Diverse nieuwe wetten zoals de Omgevingswet brengen nieuwe taken met zich mee.

In Gelderland hebben nagenoeg alle gemeenten het basistakenpakket ingebracht. Het uitgangspunt nabijheid van het Gelders stelsel heeft er voor gezorgd dat veel gemeenten ook plus- en bouwtaken hebben ingebracht. Hiermee is in hoge mate sprake van integrale taakuitvoering in het omgevingsdomein. Voor die gemeenten waar nog discussie is over de LHS, wordt dit jaar extra bestuurlijke aandacht gevraagd.

e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

Wij zien de financiële druk waar gemeenten onder staan en dit heeft ook invloed op de VTH-uitvoering. Volgens de Commissie wordt door de wijze van financiering de omgevingsdienst een krap gefinancierde "uitvoeringsmachine", waar weinig ruimte is voor ontwikkeling en innovatie. Dit wordt ook herkend door de directeuren. Landelijke normfinanciering is een van de opties, maar het is vooral belangrijk dat de middelen in verhouding staan met de verwachtingen.

Door de toegenomen taken, waarvan de gemeenten bevoegd gezag zijn en door de Omgevingsdienst adequaat uitgevoerd moet worden, zal vanuit het rijk ook een financiële impuls gegeven moeten worden om het gewenste kwaliteitsniveau blijvend te ontwikkelen.

f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

Omgevingsdiensten voeren VTH-taken uit in een regio. Van essentieel belang voor goede VTH-uitvoering is het op de hoogte zijn van VTH-activiteiten in dezelfde regio. Omgevingsdiensten hebben dus belang bij informatie-uitwisseling met o.a. waterschappen, politie, OM, ILT, maar ook NVWA en ISZW. Inspectieview Milieu is hiervoor de juiste voorziening. Alle omgevingsdiensten in Gelderland zijn vanaf 2015 aangesloten op Inspectieview Milieu.

Anders dan bij sommige andere Omgevingsdiensten het geval is, is de informatie die via Inspectieview Milieu kan worden opgehaald, bij de Gelderse Omgevingsdiensten door een wasstraat geweest en bevat dus slechts een minimum aan vervuiling.

Mans (De tijd is rijp, 2008) benadrukt het belang van een ketenaanpak (reeksen economische handelingen met producten of afvalstoffen), goede registratie, uitwisseling en analyse van informatie. In 2013 is in Gelderland gekozen voor een provincie brede aanpak die zich richt op ketentoezicht en op eenduidige gestructureerde wijze samenbrengen en analyseren van gegevens van inrichtingen gericht op de kwaliteitsverbetering van informatie (I-GO).

We definiëren een programma om op provinciale schaal risicoanalyses uit te voeren op basis van data om betere prioriteiten te stellen in de VTH-uitvoering. Hierdoor zijn we in staat om vooral die bedrijven te controleren waar echt iets aan de hand is en kunnen wij als Omgevingsdiensten efficiënter toezicht houden en zo nodig handhaven.

Onze reflectie op de aanbevelingen rondom het investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling is meegenomen in de reactie bij aanbeveling b. Een voorbeeld: dit najaar gaan we starten met een twee jaar durend collectief opleidings- en ontwikkelingstraject, gericht op het herkennen van kansen in de lokale praktijk voor circulaire economie.

g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio

Op het gebied van uitvoering- en handhavingsbeleid zit verbeterpotentieel in het Gelders stelsel. Voor een gezamenlijke stap vooruit is het van belang deze verbeteringen stapsgewijs te integreren op volgorde van prioriteit. Het Gelders stelsel werkt al met een regionale risicoanalyse. Een verdergaande uniformiteit op het gebied van toezicht en handhaving zal de uitvoering op positieve wijze bevorderen. De eerste focus ligt op implementatie en naleving van gezamenlijke systematiek (LHS en sanctiestrategie).

Een eerste stap is reeds gezet om voor de 200 complexe bedrijven in Gelderland onder provinciaal bevoegd gezag een level playing field te creëren door een programmatische aanpak. Een voorstel is nagenoeg gereed om voor de 200 complexe bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag ook een programmatische aanpak te kiezen die wat betreft de kwaliteit van de taakuitvoering, kennisdeling etc. aansluit bij de aanpak van de bedrijven provinciaal bevoegd gezag. Inzet is om de besluitvorming in 2021 positief af te ronden.

h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure

Alle gemeenten hebben een mandaat gegeven waardoor directeuren binnen het Gelders stelsel eigenstandig kunnen handelen. Het bestuur is prima in staat om een directeur aan te stellen en aansturing te geven gericht op onafhankelijkheid en integriteit. Wij staan open voor een externe periodieke audit op de onafhankelijkheid en integriteit van de directeur.

i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.2. Vanaf 2013 is een gezamenlijk functie georganiseerd die het inrichten van de VTH-uitvoering conform de kwaliteitscriteria bevordert en ook worden er jaarlijks audits uitgevoerd waarover in de jaarverslagen verantwoording wordt afgelegd naar de opdrachtgevers. Vanuit het stelsel hechten wij waarde aan een onafhankelijke vorm van toezicht dat op een eigentijdse en daadkrachtige wijze is vormgegeven.

j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

De Gelderse omgevingsdiensten hebben een adviseringsrol bij het opstellen van de omgevingsplannen door bevoegde gezagen. Advisering op het gebied van o.a. de volgende onderwerpen: externe veiligheid, bodem, geluid etc.. Dit wordt in de praktijk al gedaan en kan nog worden versterkt. Beleid en uitvoering moeten goed op elkaar aansluiten. Advisering over de milieuaspecten in omgevingsplannen draagt bij aan het voorkomen van strijdigheden bij de uitvoering van het omgevingsplan.

Vervolg

Deze reactie wordt besproken in de besturen van de verschillende omgevingsdiensten en moet leiden tot een gedragen reactie op het rapport van Aartsen. Het is de bedoeling dat eind juni de voorzitters tijdens het voorzittersoverleg de reacties vanuit de verschillende diensten delen met elkaar en de lijn onderschrijven. We willen de uitvoering binnen het Gelders stelsel verder bekrachtigen in lijn met de aanbevelingen van Van Aartsen. Het vertrouwen in de gezamenlijke doelen en vraagstukken en een stabiele, wederkerige vorm van samenwerken wordt hiermee verder opgebouwd.

Het voorstel is om na goedkeuring van het bestuur de aanbevelingen verder uit te werken tot een programma waarmee we de uitvoering de komende jaren verder gaan ontwikkelen.