



Aan: Colleges van Burgemeester en Wethouders van Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen

CC: Directeuren omgevingsdiensten in Gelderland

Van: Henk-Jan Baakman

Opinie bestuur OddV over rapport commissie Van Aartsen

Geachte college leden,

Recent is het rapport *Om de leefomgeving - Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* van de commissie Van Aartsen verschenen. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de commissie in juli 2020 de opdracht gegeven om de effectiviteit van het VTH-stelsel te onderzoeken.

Op 7 april 2021 heeft het bestuur van OddV het gesprek gevoerd en een opinie geformuleerd over het rapport van de commissie Van Aartsen. U kunt deze opinie gebruiken voor communicatie met de gemeenteraden.

Samenvattend is de opinie van het bestuur van OddV als volgt:

Het bestuur kiest voor een integrale benadering die past bij de bedoeling van de omgevingswet. De adviezen van de commissie zijn een sectorale benadering van milieu en worden niet als oplossing gezien van het geschetste probleem. Het bestuur neemt expliciet afstand van het advies van de commissie voor een organisatiewijziging. Dus niet opschalen, maar voldoende geld en mensen om de taak adequaat te kunnen uitvoeren. In plaats van centraliseren zou het wenselijk zijn als het Rijk de decentrale VTH-uitvoering actiever ondersteunt.

Het bestuur zet in op nabijheid, onafhankelijkheid en robuuste taakuitvoering. De OddV is in hoge mate in staat om de basistaken robuust uit te voeren. Het Gelders Stelsel wordt hierin als middel gezien om taken robuust uit te voeren die beter op een provinciale schaal kunnen worden uitgevoerd. Het wordt als een gemis ervaren dat de commissie de werking van het Gelders Stelsel niet heeft onderzocht.

Rapport commissie Van Aartsen

De commissie is van oordeel dat het stelsel niet functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans. Daarbij richt ze zich op de omgevingsdiensten.

"Omgevingsdiensten moeten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarnaast is robuustheid van omgevingsdiensten van belang. Iedere omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van

Memo

Datum
08-04-2021

Pagina
1 van 7

Afschrift aan:

Bijlage:

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.”

Datum
08-04-2021

Pagina
2 van 7

De conclusies zijn vrij stevig op sommige onderdelen en er kan nogal wat afgedongen worden op het rapport en onderzoek zelf. Om het probleem te duiden benoemt de commissie voorbeelden zoals Tata Steel en de granuliet storting in Gelderland, die niet te relateren zijn aan de werking van een omgevingsdienst. Ook is het rapport op onderdelen niet verder onderbouwd en baseert de commissie zich op beelden uit andere onderzoeken.

Toch staan er aanbevelingen in het rapport die zeker de moeite waard zijn om te omarmen. Daarnaast is het relevant om een beeld op te bouwen welke deel van de conclusies en aanbevelingen voor de OddV relevant zijn.

Analyse:

Het VTH-stelsel is in de eerste plaats bedoeld om de toepassing en handhaving van het omgevingsrecht te professionaliseren en een level playing field te creëren voor heel Nederland. Het fundament onder dit stelsel zijn de omgevingsdiensten. De problemen die zich voordoen in het stelsel, komen tot uitdrukking in vier innerlijke tegenstellingen die het stelsel kenmerken. Die contradicties zijn:

1. Nabijheid vs. onafhankelijkheid: welke ruimte krijgt de directeur van de omgevingsdienst van het bevoegd gezag om zelfstandig VTH-beschikkingen af te geven?
2. Kleinschaligheid vs. robuustheid: zijn de omgevingsdiensten kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst voor een kwalitatief hoogwaardige taakuitvoering?
3. Interbestuurlijk toezicht horizontaal vs. aangrijpingspunten voor verticaal toezicht: bevat het stelsel toereikende checks & balances?
4. Eigenbelang vs. collectief belang bij het delen van informatie en kennis: wat komt er terecht van het gebruiken van gemeenschappelijke informatiesystemen?

Nabijheid vs. onafhankelijkheid

Conclusie van de commissie:

Vanuit het oogpunt van professionele distantie in de uitvoering van taken, ziet de commissie een spanning tussen 'rationele taakuitoefening' (onafhankelijkheid) en 'integraal bestuur' (betrokkenheid door nabijheid). Fragmentatie van uitvoering van VTH-taken wordt veroorzaakt door de behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid: veel gemeentebesturen willen de ambtelijke uitvoeringsorganisatie dichtbij houden. Naar het oordeel van de commissie dient, gezien de ervaringen die hebben geleid tot het advies van de commissie-Mans en de ervaringen in het huidige stelsel, het principe van onafhankelijkheid voorop te staan. Het principe van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen dient voorrang te krijgen. De rationele taakuitvoering (onafhankelijkheid) prevaleert boven nabijheid tot het bevoegd gezag.

Opinie bestuur OddV:

Naar onze mening zijn nabijheid en onafhankelijkheid geen tegenstelling. OddV heeft een ruim mandaat en voert Wabo-breed taken uit (bouw en milieu). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een grote verscheidenheid aan bedrijven. Bij kleinere bedrijven is gesprek van de toezichthouder met de ondernemer van essentieel belang om te horen wat er achter de overtreding schuil gaat of om de ondernemer te motiveren om bijvoorbeeld energiemaatregelen te nemen ('de wortel'). Hierbij is nabijheid belangrijk, omdat zo een integrale manier (bouw en milieu) van werken kan worden bereikt. Bij grotere complexe bedrijven is een meer sectorale benadering (alleen vanuit milieu) soms effectiever. Hierbij is bovenregionale provinciebrede aanpak effectiever (Programma Complexe Handhaving Gelderland).

In de governance zijn gemeenten (B&W) en provincie (GS) het bevoegd gezag. Hiervan uitgaande adviseert de omgevingsdienst en beslist het college. Het bestuur van de OddV heeft in haar eerste bijeenkomst al uitgesproken dat deze scheiding van rollen bewaakt moet worden. Toezichthouders en juristen bespreken inhoudelijke casussen met de portefeuillehouder. Hier vindt uiteraard een belangenafweging plaats. Indien nodig wordt een vakmatig advies van de OddV ter besluitvorming voorgelegd aan het college. De portefeuillehouder mengt zich niet in de inhoudelijke adviezen van OddV. Daarmee is zorg voor onafhankelijkheid in het geval van OddV niet gegrond. Kortom nabijheid en onafhankelijkheid gaan hand in hand.

Kleinschaligheid vs. robuustheid

Conclusie van de commissie:

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren. Op basis van de bestaande rapporten en beschikbare informatie is duidelijk dat er meer omgevingsdiensten zijn dan op basis van inhoudelijke criteria nodig zou zijn. De vraag of het budget of het aantal mensen dat een dienst heeft op dit moment in verhouding staat tot de opgave van de dienst, is echter niet te beantwoorden met de nu beschikbare gegevens. Verdiepend onderzoek moet worden gedaan op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn.

Opinie bestuur OddV:

VTH-taken moeten robuust uitgevoerd worden. De kwaliteitscriteria (KC 2.2) zijn de norm. Het is een utopie om te veronderstellen dat een omgevingsdienst alle denkbare VTH-taken robuust kan uitvoeren. Er zijn altijd (weliswaar een klein aantal) VTH-taken die alleen op een provinciale- of landsdeel schaal robuust kunnen worden uitgevoerd. Denk hierbij aan complexe VV, ketentoezicht of data-analyse. In Gelderland zijn, door middel van stelselafspraken, alle VTH-taken robuust georganiseerd.

De commissie ziet dat toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidt tot keuzes in de af te nemen VTH-dienstverlening. Binnen de regio van de OddV hebben we geconstateerd dat de wetgever het kwaliteitsniveau waarop VTH-taken moeten worden uitgevoerd, niet heeft gedefinieerd. Daarom heeft het bestuur van de OddV de directeur gevraagd om een adequaat uitvoeringsniveau te definiëren als onderdeel van het programma Risicogericht programmeren.

In de Vallei hebben gemeenten naast de wettelijke basistaken milieu ook taken met betrekking tot milieu advies, VTH-bouwen en RO-toezicht en handhaving over gedragen naar de OddV. Hiermee worden alle VTH-taken in het leefomgevingsdomein door één organisatie op een eenduidige wijze en in nabijheid uitgevoerd. Het gevaar van opschaling is dat gemeenten besluiten om alleen de basistaken milieu in te brengen in de nieuwe omgevingsdienst op veiligheidsregio niveau. Dat betekent een vermindering van de integraliteit van VTH en is een beweging die tegengesteld is aan de gewenste integraliteit van de Omgevingswet.

Interbestuurlijk toezicht

Conclusie van de commissie:

De conclusie is dat de besturen van provincies en gemeenten de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances. In de praktijk hoeven B&W en GS nauwelijks verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij deze medebewindstaak uitvoeren.

Opinie bestuur OddV:

Het is van belang om te voldoen aan vakmatige normen en bestuurlijke afspraken. De OddV neemt hierin initiatieven. Zo is in onze regio de Landelijke Handavings Strategie geaccordeerd en wordt deze toegepast, is er uniform VTH-beleid vastgesteld, voldoet de taakuitvoering van de OddV aan de kwaliteitscriteria etc.

Delen van Kennis en Informatie

Conclusie van de commissie:

De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. De commissie onderschrijft de constatering en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor het effectief uitoefenen van toezicht is het delen van correcte informatie door de omgevingsdiensten cruciaal. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds omgevingsdiensten zijn die niet kunnen aantonen hoe zij daaraan gevolg geven, is niet acceptabel. Daarbij is het opbouwen van correcte informatie cruciaal voor de professionaliteit van en kennisdeling tussen omgevingsdiensten en voor aansluiting tussen de bestuurs- en strafrechtketen.

Opinie bestuur OddV:

Omgevingsdiensten voeren VTH-taken uit in een regio. Van essentieel belang voor goede VTH-uitvoering is het op de hoogte zijn van VTH-activiteiten van andere toezichthouders in dezelfde regio. OD's hebben dus belang bij informatie-uitwisseling met waterschappen, politie, OM, ILT, maar ook NVWA en ISZW. Inspectieview Milieu is hiervoor het juiste voorziening. De AVG-wetgeving is nogal eens een belemmering om als organisaties elkaar de gewenste gegevens te verstrekken. Alle OD's in Gelderland zijn vanaf 2015 aangesloten op Inspectieview Milieu.

Overzicht van de feitelijke situatie van de OddV i.r.t. de tien adviezen van de commissie Van Aartsen.

Datum
08-04-2021

Pagina
5 van 7

1. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen

De commissie is van mening dat elke OD de basistaken milieu zelfstandig, robuust, moet kunnen uitvoeren. In Gelderland is gekozen voor de Gelderse Maat (bestuurlijk akkoord 2009). Leidend principe is: lokaal in de regio wat kan en op provinciaal niveau wat moet.

Dit principe waarborgt dat alle basistaken milieu altijd robuust worden uitgevoerd. De kwaliteitscriteria (KC2.2) zijn de norm. Het is een utopie om te veronderstellen dat een OD alle denkbare VTH-taken robuust kan uitvoeren. Er zijn altijd VTH-taken die alleen op een provinciale- of landsdeel schaal robuust kunnen worden uitgevoerd. Denk hierbij aan complexe VV, Ketentoezicht of data-analyse.

Voor het Toezicht en de Handhaving van de 400 complexe bedrijven in Gelderland is gekozen voor een bovenregionaal, provincie breed beleid en aanpak (programma Complexe HH Gelderland).

Kortom de OddV heeft de uitvoering van alle basistaken milieu, robuust, georganiseerd.

Als we, los van de afspraken in het Gelders Stelsel, naar het advies van de commissie kijken kan de OddV alle basistaken milieu zelfstandig, robuust, uitvoeren m.u.v. complexe VV.

2. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

Wij onderstrepen het belang van het kwaliteitsniveau van de VTH-uitvoering i.r.t. het landschap van inrichtingen. In de regio van de OddV is vanaf de start ingezet op uniform VTH beleid voor alle gemeenten. Dit beleid is vastgesteld door de colleges van B&W.

Voor BRZO en provinciaal complexe bedrijven is provinciaal beleid vastgesteld. Voor alle complexe bedrijven onder gemeentelijk bevoegd gezag wordt gewerkt aan een integraal provinciaal programma op basis van eenduidig kwalitatief beleid voor bevoegde gezagen. Hiermee wordt een forse kwaliteitsimpuls gegeven en substantiële versterking van het level playingfield.

3. Meer capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

Vanuit het belang van strafrechtelijke HH hebben alle gemeenten de landelijke handhavingsstrategie vastgesteld en is structureel overleg tussen OM, Politie en OD's op operationeel en tactisch niveau georganiseerd (op het niveau van landsdeel Oost).

4. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

Alle gemeenten hebben het basistakenpakket milieu ingebracht bij de OddV. Hiernaast hebben alle gemeenten collectief, vanuit de gedachte van de integrale benadering de leefomgeving, in hoge mate plustaken ingebracht, met name op het gebied van milieu advisering, bouw en RO-toezicht.

5. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

De commissie ziet dat toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidt tot keuzes in de af te nemen VTH dienstverlening. Binnen de regio van de OddV hebben we geconstateerd dat de wetgever het kwaliteitsniveau waarop VTH-taken moeten worden uitgevoerd, niet heeft gedefinieerd. Daarom heeft

het bestuur van de OddV de directeur gevraagd om een adequaat uitvoeringsniveau te definiëren als onderdeel van het programma Risicogericht programmeren. Hiermee wordt de financiële ondergrens bepaald waarop nog sprake is van adequate uitvoering van VTH-taken. De afgelopen jaren zijn de taken steeds verder uitgebreid en complexer geworden, maar de budgetten zijn niet toereikend. Het rijk heeft daarin een stelselverantwoordelijke een rol.

Datum
08-04-2021

Pagina
6 van 7

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

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

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 hebben wij gekozen voor een provincie brede aanpak en organisatie van deze functies in een organisatie die zich richt op ketentoezicht en op eenduidige gestructureerde wijze samenbrengen en analyseren van gegevens van inrichtingen gericht op de kwaliteitsverbetering van informatie (IGO). Na gerichte pilots op het gebied van data-analyse is recent een programma vastgesteld om op provinciale schaal op data gedreven risicoanalyses uit te voeren die de basis vormen voor de prioriteitstelling van de VTH-uitvoering.

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

Binnen de regio voldoen we hier aan. Voor de 400 complexe bedrijven in Gelderland is sprake van een level playingfield op provinciale schaal.

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

Alle gemeenten hebben hetzelfde mandaat gegeven aan de OddV. Het bestuur is prima in staat om een directeur aan te stellen en aansturing te geven gericht op onafhankelijkheid en integriteit. Dit is sterk vergelijkbaar met de positie en benoeming van een gemeentesecretaris.

9. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

OD's 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.

Verder zijn er voldoende checks en balances in de verantwoordingsrelatie tussen B&W en de raad.

10. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

De OD's werken met de gemeenten samen voor de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen. De OddV wordt

betrokken bij de uitvoeringstoets in omgevingsplannen en zijn veelal in de lead m.b.t. de implementatie van de VTH aspecten (regionale VTH-agenda's).

Datum
08-04-2021

Pagina
7 van 7