



R A P P O R T

Bijlagerapport 1

1. Visitatie als instrument voor continue verbetering omgevingsdiensten (p.2)
2. Ideeënbus Adviescommissie VTH (p.18)
3. Verkenning financieringsmodellen omgevingsdiensten (p.39)
4. Vergelijking VTH onderzoeken 2017/2019/2021 (p.54)

1. Visitatie als instrument voor continue verbetering omgevingsdiensten

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 3 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 2. Visitatie en ervaringen | 6 |
| 3. Analyse vormen van kwaliteitstoetsen | 13 |
| 4. Resultaten proefvisitatie | 14 |
| 5. Advies visitatie voor od's | 16 |

Samenvatting

Het eindrapport van de adviescommissie VTH (maart 2021) doet de algemene aanbeveling om de uitvoering van de VTH-taken beter te borgen. De commissie spreekt de voorkeur uit voor de introductie van een “stresstest” voor omgevingsdiensten die onder regie van de ILT uitgevoerd zou moeten gaan worden. Als onderdeel van de informatie ten behoeve van de stresstest is voorgesteld onderlinge visitatie in te voeren, zodat omgevingsdiensten van elkaar kunnen leren. In de VTH-evaluaties van 2017 en 2019 is dit ook als aanbeveling opgenomen.

In het licht van deze aanbevelingen zijn de omgevingsdiensten in 2017 gestart met het uitvoeren van collegiale toetsen. Deze zijn in 2018 en 2019 uitgevoerd bij het merendeel van de omgevingsdiensten. Ook voor de periode 2020-2021 loopt er een collegiale toets. De rapportages van de individuele omgevingsdiensten zijn vertrouwelijk. Jaarlijks stelt Omgevingsdienst NL (ODNL), de overkoepelende vereniging van de 29 omgevingsdiensten, een samenvattend rapport op. De collegiale toets is een veel toegepaste methode om kwaliteitsverbetering binnen organisaties te bevorderen.

SPPS heeft van het ministerie van IenW de opdracht gekregen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om het huidige systeem van collegiale toetsen binnen de omgevingsdiensten aan te passen door een visitatie methodiek te introduceren die meer aansluit bij de aanbeveling van de adviescommissie VTH. Daartoe is door SPPS een analyse uitgevoerd bij twee vergelijkbare organisaties die ervaring hebben met visitatie.

Uit deze analyse is gebleken dat er naast heel veel overeenkomsten ook enkele verschillen tussen de gehanteerde visitatiemethodieken zijn, met name met betrekking tot de mate van diepgang, openbaarheid, verantwoording en wettelijke verankering van de visitaties. Belangrijk overeenkomstig kenmerk is dat de visitaties bij deze organisaties zijn gericht op het verbeteren van de organisatie door middel van reflectie op het functioneren volgens een vooraf vastgestelde (en veelal bestuurlijk geaccordeerde) aanpak. Alle betrokkenen zijn zonder uitzondering positief over visitatie als onderdeel van een continue verbetercyclus.

SPPS adviseert een visitatiemethodiek te introduceren, gericht op continue verbetering, met duidelijke vastgelegde afspraken over frequentie, diepgang, openbaarheid en verantwoording. Dit betekent concreet dat de huidige aanpak van de collegiale toets een goede basis heeft, maar beter verankerd en transparanter zou moeten worden richting het bestuur van de omgevingsdiensten, de overkoepelende bestuurlijke partners binnen het VTH-stelsel en het ministerie van IenW.

Voor een succesvolle implementatie van het visitatiemodel voor omgevingsdiensten gelden naar de mening van de onderzoekers onder andere de volgende voorwaarden:

- a. Organiseer structurele ondersteuning bij Omgevingsdienst NL voor ontwikkeling van de visitatie-aanpak zelf, het voorbereiden van de visitaties (onder andere vragenlijsten en standaardformulieren), planning, verzamelen van een “kaartenbak” voor deelnemers aan de visitatiecommissies en het landelijk rapporteren over de voortgang. Een alternatief zou kunnen zijn deze taken te beleggen bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), omdat het IFV deze taken al uitvoert voor de veiligheidsregio's. Voor een inschatting van de kosten is IFV een goed voorbeeld: naar schatting € 250.000 per jaar. Structurele financiering voor deze werkzaamheden door het Rijk ligt voor de hand als onderdeel van de stelselverantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel. De uitvoeringskosten zijn voor de betreffende diensten en zijn zichtbaar in de begrotingen van de omgevingsdiensten.
- b. Betrek de besturen van de omgevingsdiensten actief bij de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de visitaties. Het is essentieel om de visitatie-aanpak en de verantwoordelijkheid over de resultaten bestuurlijk te borgen. Overwogen zou kunnen worden een bestuurlijk beraad omgevingsdiensten (vergelijkbaar met het Veiligheidsberaad) in te stellen. Dit zou het juiste platform zijn voor bestuurlijke borging.
- c. Neem de resultaten van de visitaties in de vorm van rode draden op in een jaarlijkse “Staat van de omgevingsdiensten” die tevens aan de Tweede Kamer aangeboden zal worden.

d. De onderzoekers bevelen tevens aan om op termijn te overwegen een visitatie-verplichting in de kwaliteitscriteria zoals vastgelegd in het Bor op te nemen. Indien het geheel operationeel is, kan ook het interbestuurlijk toezicht daar gebruik van maken en meer terughoudend worden ingevuld zoals ook bedoeld was met de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt, 2012).

Tot slot constateren de onderzoekers dat ook andere kwaliteitsborgingsinstrumenten bij de omgevingsdiensten kunnen worden geïntroduceerd, zodat er een combinatie ontstaat van collegiale kwaliteitstoetsen op bijvoorbeeld inhoudelijke thema's, werkplannen voor opdrachtgevers, management en bedrijfsvoering. Daarin kan de bestaande collegiale toets opnieuw een rol spelen en beurtelings met de visitatie worden gepland (eerst eigen organisatie tegen het licht houden, daarna visitatie, en dat in een continue tweejaarlijkse cyclus).

1. Inleiding

Achtergrond

De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen, heeft haar eindrapport "Om de leefomgeving" 4 maart 2021 aangeboden aan staatssecretaris van Velthoven. De commissie komt op basis van haar analyse met tien aanbevelingen ("maatregelen") die in de ogen van de commissie noodzakelijk zijn om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstbestendig stelsel.

De commissie ziet een systeem van wederzijdse visitatie als één van de mogelijke instrumenten om het kwaliteitsniveau van omgevingsdiensten te verhogen.

"De commissie adviseert om het toezicht van de ILT op de omgevingsdiensten gelaagd uit te oefenen, zowel systematisch als incidenteel. Wat het systematische deel betreft: artikel 5.6 van de Wabo verplicht de minister om elke twee jaar onderzoek te doen uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH. Daarbij aansluitend meent de commissie dat dit onderzoek de vorm dient te krijgen van een tweejaarlijkse stresstest van de omgevingsdiensten, uit te voeren door ILT. De centrale vraag van de stresstest dient te zijn: is de omgevingsdienst in staat opgedragen taken naar behoren uit te voeren, gelet op de kwaliteit van de bemensing, de werkwijzen, het feitelijk optreden en de uitkomsten daarvan. Daarnaast zal de ILT patronen signaleren uit incidenten en van de uitvoering die niet naar behoren is. De tweejaarlijkse analyse moet óók een kwantitatieve analyse omvatten. Deze stresstest zou tevens aangevuld kunnen worden met een systeem van visitatie, waarbij de omgevingsdiensten elkaar kritisch bevragen op hun functioneren."

Bron: *Om de leefomgeving, evaluatiecommissie VTH, maart 2021.*

Ook in eerdere VTH evaluaties van 2017 en 2019 is de aanbeveling gedaan om met een collegiale toets te gaan werken (Berenschot 2017: aanbeveling 3, pagina 12. Berenschot 2019: onder andere conclusie 6, pagina 52). Voor de Veiligheidsregio's (VR's) is visitatie wettelijk verankerd en is er al enkele jaren ervaring met deze aanpak.

Het ministerie van IenW bereidt thans de kabinetsreactie op het rapport van de adviescommissie VTH voor. In dat kader heeft het ministerie van IenW/directie O&M SPPS

Consultants opdracht gegeven een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om een systeem van visitatie voor omgevingsdiensten te ontwikkelen.

Doel van de opdracht

Onderzoek in grote lijnen de verschillende vormen en modellen van visitatiesystemen binnen de overheid. Maak op basis van deze ervaringen met deze modellen een voorstel voor een passend visitatiemodel voor de omgevingsdiensten.

Het model gaat over zowel proces als over inhoud:

- werkwijze;
- wie voert het uit;
- gewenste frequentie;
- eindgesprek en rapportagevorm;
- transparantie;
- de te onderzoeken thema's/onderwerpen.

Werkwijze

1. Inventarisatie- en inspiratiefase

- resultaten van de onderlinge visitaties en benchmarks van omgevingsdiensten die tot nu toe zijn uitgevoerd;
- onderzoeken of het systeem van visitatie voor de Veiligheidsregio's een basis kan zijn voor het te ontwikkelen systeem voor de omgevingsdiensten;
- verzamelen van bestaande aanpakken zoals die voor het aspect bodem en ondergrond reeds bestaan (Platform Overheid en Kwaliteit Bodembeheer, POKB).

Het bovenstaande is beschreven in Hoofdstuk 2.

2. Bouwfase

- Op basis van de informatie uit stap 1 is een analyse uitgevoerd op de overeenkomsten verschillen tussen de diverse visitatie-aanpakken. Deze analyse is vastgelegd in hoofdstuk 3.

3. Testfase

Om ervaring op te doen met het model is het proces van een visitatie nagebootst bij de OD Zuid-Holland Zuid (OZHZH). Dit heeft geleid tot:

- het doorlopen van het proces van een visitatie;
- beknopt evaluatieverslag;
- verbeteringen aanbrengen in het model.

4. Rapportagefase

De resultaten van de verkenning zijn in deze notitie vastgelegd. De aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

2. Visitatie en ervaringen

Dit hoofdstuk beschrijft de diverse vormen van kwaliteitstoetsen en welke vergelijkbare instanties ervaring hebben met deze vorm van reflectie op het functioneren van de eigen organisatie.

2.1 Vormen van kwaliteitstoetsen

De letterlijke vertaling van visitatie is “bezoeken” om te komen tot reflectie over het eigen functioneren. Er bestaan verschillende vormen met een oplopend karakter:

- interview;
- collegiale toets;
- visitatie;
- audit;
- inspectie.

In de organisatie-wetenschappen worden (onder andere) de volgende omschrijvingen voor deze begrippen gebruikt.

Intervisie

Intervisie is een georganiseerd gesprek tussen 6-8 vakgenoten of professionals. Onderwerp van gesprek is een door een van hen ingebrachte casus over het werk vergezeld door een interviewvraag. Het is een korte beschrijving van een situatie waarin de casusinbrenger zelf een actieve rol heeft en die hij ervaart als een puzzel. Met de interviewvraag wordt bepaald wat hij wil onderzoeken. Het doel van de bijeenkomst is om (in-)zicht te krijgen hoe in deze casus te handelen. Het belangrijkste kenmerk van interview is dat er geen oplossingen of adviezen worden gegeven, maar dat de deelnemers vragen stellen die helpen bij het onderzoeken van de casus.

Collegiale toets

Bij de collegiale toets wordt verwezen naar het Engelse begrip “Peer review” dat afkomstig is uit de academische wereld.

Het is een methode om de kwaliteit van (geschreven) werk te verbeteren, verifiëren of controleren door het werk te onderwerpen aan de kritische blik van een aantal gelijken (Engels: peers), meestal vakgenoten of collega’s.

Visitatie (commissie)

Een visitatiecommissie is een tijdelijke commissie van experts die in het kader van de kwaliteitsbewaking visitaties uitvoeren van een deel van bijvoorbeeld een organisatie van bijvoorbeeld een universiteit of een ziekenhuis om de kwaliteit van opleidingen en onderzoeksgroepen te beoordelen. Visitatiecommissies bestaan idealiter uit onafhankelijke externe experts die deskundig zijn op het terrein waarop de te beoordelen organisaties actief zijn, en een onafhankelijk oordeel kunnen vellen.

Auditing

Auditing is het controleren van een organisatie. Dit omvat het uitvoeren van een onderzoek naar een proces/organisatie en/of een accountantscontrole van een verantwoordingsstuk, zoals een jaarrekening, subsidieaanvraag of interne (management)rapportage. Het doel is het verschaffen van (additionele) zekerheid aan de opdrachtgever (auditée) of derden (maatschappelijk verkeer). Een procesaudit richt zich op het onderzoek naar de opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen. Een financiële audit richt zich op de betrouwbaarheid van de verslaglegging. De uitvoerenden (auditors) zijn gespecialiseerde controleurs zoals accountants, kwaliteitsauditors of controleafdelingen binnen een bedrijf(stak).

Inspectie

Een inspectie wordt uitgevoerd door a) een overheidsdienst die controleert of de wetgeving wordt nageleefd, of dat de door de overheid gestelde normen worden gehaald of b) een geaccrediteerde inspectie-instelling die controleert of een tussen marktpartijen vastgestelde norm wordt nageleefd.

Voor deze verkenning naar de beste visitatie-aanpak voor de omgevingsdiensten gaan we uit van de volgende kenmerken per visitatiemethode.

| Vorm | Doel | Uitvoering | Kenmerken | Uitkomsten | Voorbeeld |
|-------------------------|---|---|---|--|--|
| Intervisie | Vakgenoten / professionals bespreken een casus en leren daarvan | Besloten Vakgenoten of professionals met gespreksleider | Leren van elkaar volgens gekozen intervisiemethode | Inzicht (niet openbaar) | Elk professioneel bedrijf of instelling |
| Collegiale toets | Vakgenoten wisselen kennis en ervaring uit, met als doel kwaliteitsverbetering organisatie en processen | Besloten Vakgenoten (van collega organisaties) | Leren van elkaar volgens vastgestelde methode Toetsen aan procescriteria van kwaliteitssysteem | Proces verbeteringen in organisatie, best practices | Omgevings diensten POKB |
| Visitatie | Integrale kwaliteitsverbetering organisatie | Open Collega organisaties | Bestuurlijke betrokkenheid, Externe stakeholders betrokken, volgens vaste methode | Verbeterplan organisatie, terugkoppeling naar beleid | Visitatie VR's Ziekenhuizen |
| Audit | Vaststellen of vastgestelde basisnormen worden nageleefd | Open Gespecialiseerde auditoren | Doorlichting organisatie door externen/internen volgens vaste methode | Overzicht van afwijkingen van vooraf bekende normen | Accountants controle Kwaliteitssysteem (INK/ISO) |
| Inspectie | Vaststellen overtredingen wet- en regelgeving | Open Inspectie door bevoegde instantie | Focus op overtredingen | Bij overtreding wordt sanctie opgelegd | Arbo controle |

De beschreven methoden zijn verschillend volgens de volgende lijnen:

- **Individueel – organisatie:**
intervisie is individueel, de andere methoden gericht op organisatie;
- **Besloten – openbaar:**
intervisie en collegiale toets besloten, visitatie, audit en inspectie zijn openbaar;
- **Standaard protocol – open agenda:**
audit en inspectie hebben een vast toetsprotocol, intervisie en de collegiale toets en visitatie hebben een open agenda;
- **Gebruik van auditvaardigheden – of niet:**
Bij intervisie en de collegiale toets is het toepassen van auditvaardigheden, waarvoor een training gevolgd moet worden, niet verplicht. Vanaf visitatie is het beschikken over auditvaardigheden verplicht.

- **Continue verbetering – controleren of aan eisen is voldaan:**
de audit en de inspectie controleren of aan bepaalde eisen is voldaan. Dat leidt eventueel tot non-compliances die opgelost moeten worden. Bij deze aanpak streeft de te auditen/inspecteren organisatie naar zo min mogelijk “fouten”. De andere methoden streven meer naar het proces van continue verbetering, waarbij het doel juist is om zoveel mogelijk potentiële verbeteringen boven water te krijgen.

De ene methode is niet “beter” dan de andere, elke methode dient een bepaald doel en heeft daardoor een bepaalde meerwaarde. De uitdaging is om alle methoden in samenhang met elkaar toe te passen, dan heeft de visitatie-aanpak maximaal effect.

2.2. Ervaringen omgevingsdiensten met vorm van visitatie

De omgevingsdiensten zijn, na het pilotjaar 2016, in 2018 begonnen met het uitvoeren van collegiale toetsen. Daarbij is de volgende definitie gebruikt:

“De collegiale toets is een instrument waarbij collega’s elkaar toetsen, kennis uitwisselen en leren van elkaar. Het is geen bezoek van een inspectie of een certificerende instelling. Het gaat erom op een positieve en stimulerende wijze de kwaliteit van de uitvoering van de organisaties een impuls te geven. De toets kan een aanvulling zijn op het interne kwaliteitssysteem”.

Het doel van de CT is om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren zonder dat er aanvullende regels van het rijk worden gesteld en van elkaar leren hoe andere omgevingsdiensten omgaan met vooraf vastgestelde onderwerpen. Daarnaast is er ook ruimte om zelf een onderwerp voor te leggen aan de collega omgevingsdiensten en/of mooie voorbeelden te delen.

Bij de collegiale toets bezoeken twee omgevingsdiensten een collega omgevingsdienst. In negen poules van drie omgevingsdiensten zijn in totaal 27 toetsen uitgevoerd volgens een bepaald stramien, waarbij een aantal vaste thema’s is aangegeven (eisen zoals vastgelegd in het Bor en Mor met betrekking tot kwaliteitseisen vergunningverlening, toezicht en handhaving en de monitoring van beide taakvelden) en een aantal bijzondere thema’s (in 2018 waren dit “probleemanalyse” en “nabijheid opdrachtgever”). De stuurgroep (afvaardiging van directeuren van de omgevingsdiensten) bepaalt het onderwerp en werkt een werkgroep (managers/beleidsmedewerkers) de vragenlijst uit. Twee omgevingsdiensten waren vanwege capaciteitstekorten niet in staat om deel te nemen. Daarnaast zijn best practices uitgewisseld. Het toetsproces bestaat uit een aantal vaste onderdelen: beantwoorden van de vragenlijst en aanleveren van de onderliggende documenten en het met elkaar bespreken van de antwoorden. In de middag is ruimte om een eigen aanpak te presenteren of een uitvoeringsprobleem aan de twee andere omgevingsdiensten voor te leggen. Aan het eind van de toets worden de belangrijkste conclusies en verbeterpunten doorgegeven en wordt daarover gerapporteerd.

De collegiale toets zelf wordt in principe binnen één dag uitgevoerd. Per toets is een rapport opgesteld en aan de dienst toegestuurd. De rapporten per OD zijn vertrouwelijk en zijn niet gepubliceerd (conform afspraken die gemaakt zijn binnen de stuurgroep). De algemene resultaten zijn gebundeld in één eindrapport “Collegiale toets omgevingsdiensten 2018” (ODNL, 16 november 2018).

In 2019 zijn 24 collegiale toetsen uitgevoerd met als thema “Meetbare doelen en monitoring”, waarbij een relatie is gelegd met de beleidscyclus “Big-8”. In het eindrapport is onder andere een overzicht van “goede voorbeelden” opgenomen, waarin omgevingsdiensten inspiratie kunnen vinden voor een meer kwalitatieve dialoog, op basis van outcome, met de opdrachtgevers. Tevens is in een terugblik voorzien op de verbeterpunten van de vorige toets. Vanaf 2020 is een tweejaarlijkse cyclus geïntroduceerd. Het instrument van de collegiale toets is nog in ontwikkeling, onder andere voor wat betreft de wijze van bespreken van de resultaten met directie en het bestuur. Ook is er volgens direct betrokkenen sprake van een groeiend onderling vertrouwen. In Europees verband (IMPEL) is een samenwerking tussen landen ontstaan met de opstelling van een handleiding “National Peer Review Initiative (NPRI) Methodology and Guidance”. Omgevingsdienst NL faciliteert het proces (planning, stukken (onder andere vragenlijst, agenda, rapportage) en ondersteunt ook de toetsen zoveel mogelijk. Dit om ervoor te zorgen dat de verschillen tussen toetsen zo klein mogelijk blijven.

2.3 Welke vergelijkbare instanties hebben ervaring met visitatie?

Visitatieaanpak VR’s

In 2013 heeft Brandweer Nederland in samenwerking met haar multidisciplinaire partners uitvoering gegeven aan het project CICERO: de opdracht om een visitatiemethode voor de veiligheidsregio te ontwikkelen. Met het project Cicero is het initiatief genomen om te komen tot een eenduidige en door alle regio’s te hanteren systematiek waarin de kwaliteit van de brandweer op alle niveaus beter meetbaar, toetsbaar en vergelijkbaar is.

De visitatie voor de VR's is wettelijk verankerd in de Wet veiligheidsregio's (Wvr):

In artikel 56 staat:

- lid 1b. Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat eenmaal in de vijf jaar een visitatie door een visitatiecommissie wordt verricht;
- lid 3. Het bestuur van de veiligheidsregio zendt aan Onze Minister het rapport van de visitatiecommissie, samen met het standpunt van het bestuur van de veiligheidsregio daarover. Het bestuur van de veiligheidsregio maakt het rapport en zijn standpunt openbaar;
- lid 4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid van de evaluaties en visitaties van de verschillende veiligheidsregio's.

Het is duidelijk dat de visitatie een stuk verder gaat dan de collegiale toets, met name op het gebied van openbaarheid en verantwoording richting het ministerie. Het doel van de visitatie is in essentie niet anders dan de collegiale toets, ook daar is sprake van een "kritische vriend":

Visitatie heeft als doel om de veiligheidsregio organisatie verder te ontwikkelen en om van en met elkaar te leren. De visitatiecommissie gaat met de veiligheidsregio en haar partners in gesprek over een aantal thema's die alle veiligheidsregio's raken. De visitatiecommissie is samengesteld uit collega's van andere regio's aangevuld met een of meerdere externe partners, die de gevisiteerde regio vanuit een waardierend en ontwikkelgericht perspectief bevragen. De veiligheidsregio krijgt als het ware een 'kritische vriend' op bezoek.

Bron: Visitatie in de veiligheidsregio's, stuurgroep "visitatie", oktober 2015

Aangezien 'leren' en 'toetsen' op gespannen voet met elkaar kunnen staan is een heldere keuze tussen een interne visitatie (peer-assessment) of externe visitatie (accreditatie) noodzakelijk.

In het ontwikkeltraject is door de veiligheidsregio's in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie 'leren en ontwikkelen' als leidend principe voor deze visitatiemethode gehanteerd. Het 'toetsen' van een veiligheidsregio (externe beoordeling) is primair een taak van de inspectie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit duidelijke onderscheid in "visitatie" en "toetsen" is een belangrijk verschil met de collegiale toets zoals deze door de omgevingsdiensten is ingericht.

Bij visitatie wordt gekeken naar de volgende thema's:

1. Maatschappelijke opdracht van de veiligheidsregio of specifiek te onderzoeken delen daarvan. Het doel is om zicht te krijgen op de **legitimiteit** van de organisatie en sluit de organisatie aan bij de maatschappelijk opgave.
2. Leiderschap en verandervermogen in de veiligheidsregio of specifiek te onderzoeken delen daarvan. Het doel van dit thema is om te beoordelen of de organisatie voldoende **bestuurs- en managementkracht** in huis heeft.
3. Organisatie in samenwerking. Hier is het doel om te bekijken in welke mate de organisatie in staat is met andere partijen **samen te werken**, waarvoor ook voldoende intern **organiserend vermogen** aanwezig moet zijn.

Aanpak

De aanpak is schematisch als volgt weergegeven:



Bron: "Visitatie in de veiligheidsregio", Kwaliteitsbureau Brandweer Nederland, Oktober 2015.

De visitaties worden landelijk ondersteund door visitatie-experts die werkzaam zijn bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV, landelijke organisatie ter ondersteuning en ontwikkeling van de veiligheidsregio's, omvang circa 350 medewerkers). Bij het IFV zijn circa 2 fte fulltime belast met de coördinatie en uitvoering van de visitaties. Ter vergelijking, voor de collegiale toetsen van de omgevingsdiensten is ongeveer 0,25 fte (niet structureel) beschikbaar. Bij POKB is circa 0,7 fte beschikbaar (volgens de -niet actuele- POKB website).

De aanpak gaat volgens een vast stramien, zoals beschreven in het schema. De visitatiecommissie bestaat uit zes personen, waarvan twee extern. Het IFV-bureau doet een voorstel voor de keuze van de leden en legt deze ter goedkeuring voor aan de VR. Vervolgens wordt een programma opgesteld. De visitatie zelf wordt binnen enkele dagen uitgevoerd, waardoor er een "gezonde druk" ontstaat om tot heldere conclusies en aanbevelingen te komen. Ook het bestuur van de VR is bij de visitatie betrokken. Daarbij ligt de nadruk op het benoemen van de verbeterpunten; hoe die verbeterpunten opgepakt worden is vervolgens aan de VR zelf.

De bundeling en duiding van de resultaten van alle visitaties gaat in de vorm van een "rode draden rapportage" die het IFV jaarlijks naar de minister stuurt. Daarin is het

nadrukkelijk niet de bedoeling dat de VR's onderling met elkaar vergeleken worden in termen van "goed en slecht". De kern van de aanpak is omschreven als "waarderend onderzoeken". De minister kan deze rapportage vervolgens voor de beleidsontwikkeling gebruiken.

Los van de FTE's die werkzaam zijn bij het IFV gaat de visitatie volgens het principe van gesloten beurzen. Het is evenwel mogelijk dat in sommige gevallen een externe de rol van secretaris op zich neemt als de VR niet beschikt over voldoende capaciteit. De kosten zijn in dat geval voor de betreffende VR.

Visitatieaanpak POKB

Het uitvoeren van visitaties is één van de activiteiten van het Platform Overheid en Kwaliteit Bodembeheer (POKB). POKB wordt gefaciliteerd door de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) en Rijkswaterstaat Bodem+. De uitvoering van bodembeheer is een decentrale waarvan de uitvoering integreert met de fysieke omgeving. De kaders voor het decentraal bodembeheer zijn in 2009 overgenomen in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties ("het Bodemconvenant"). Onderdeel van het convenant bestond uit het vastleggen van normen, onder andere voor kwaliteitsmanagement bij de aan het convenant

deelnemende partijen. De kwaliteitseisen zijn vastgelegd in het normblad 8001/8002 (SIKB, 2012). Het POKB richt zich op de implementatie van het normblad bij haar 42 deelnemers. In 2013 is een nieuwe versie van het Normblad vastgesteld onder het motto: de bodemsector verandert en de bodemoverheid verandert mee'. Het vernieuwde Normblad 8001/8002 'Bodem en ondergrond' sluit aan op de inhoudelijke verbreding en de integratie van taken die in deze periode wordt doorgevoerd. Aanleiding zijn diverse inhoudelijke en organisatorische ontwikkelingen. De nieuwe versie helpt bij het gestructureerd doorvoeren van de veranderingen in beleid, werkwijze en organisatie. Met de wijzigingen is het Normblad explicieter geschikt voor taken die de gemeenten en provincies zelf uitvoeren, maar ook voor de taken die op verzoek van de 'moederorganisatie' door een omgevingsdienst worden uitgevoerd. T

De deelnemers zijn provincies, gemeenten en omgevingsdiensten die de taken uitvoeren zoals omschreven in SIKB Normblad 8001/8002. Omgevingsdiensten nemen deel wanneer zij bevoegd gezag taken Wet bodembescherming (Wbb) in opdracht uitvoeren. Dit betreft 21 van de 29 omgevingsdiensten. De deelnemende organisaties werken samen aan kwaliteitsborging en implementatie van beleidsvernieuwingen in het uitvoeren van bodem- en grondwatertaken. Door deze samenwerking bundelen ze hun kennis en besparen tijd en geld. POKB bestaat sinds 2003 en is uitgegroeid tot hét platform voor kennisuitwisseling tussen overheden op het gebied van een goede uitvoering van bodem- en grondwatertaken.

De onderlinge visitaties hebben een dubbel doel:

1. Waarborgen dat implementatie van kwaliteitsmanagement op basis van het normblad 8001/8002 daadwerkelijk plaatsvindt, dat de ontwikkeling van kwaliteitsmanagement bij de deelnemers continueert en dat een hoger prestatieniveau wordt bereikt;
2. Faciliteren van kennisuitwisseling tussen de deelnemers: wat gebeurt er bij andere, vergelijkbare organisaties, hoe doe ik ervaring op met kwaliteitsmanagement en het continu verbeteren van de uitvoering, hoe ga ik om met actuele zaken, bijvoorbeeld aan de hand van een thema.

De POKB-deelnemers leggen zich toe op het verbeteren van hun kwaliteitsmanagement. Zij zorgen voor de opzet van een kwaliteitssysteem voor bodem- en ondergrondtaken en voor de implementatie van het normblad. Door middel van

onderlinge visitaties beoordelen zij het kwaliteitssysteem en de implementatie daarvan bij de deelnemende organisaties. Daarnaast wisselen ze kennis uit over vooraf benoemde actuele onderwerpen: thema's genoemd.

Bij een onderlinge visitatie bezoeken twee deelnemers (visitors) een collega organisatie (visitee). De visitors hebben verplicht een training auditvaardigheden gevolgd. De visitatie zelf wordt binnen een dag uitgevoerd. Een visitatie is een bezoek van 2 POKB-deelnemers aan een andere POKB-deelnemer. Doel van de visitaties is de deelnemers aan POKB te stimuleren hun aanpak verder te verbeteren en te professionaliseren. Daarmee sluiten de visitaties aan bij de fase van ontwikkeling van de kwaliteitssystemen van de deelnemers. Een visitatie is aanvullend op interne audits. Het is geen bezoek van een certificerende instelling of een inspectie. Het gaat er om op een positieve en stimulerende wijze de prestaties van de betrokken organisatie te verbeteren. Iedere participerende organisatie wordt één keer per vijf kwartalen bezocht door twee tot drie personen, namelijk twee medewerkers van andere participerende organisaties en soms ook een auditor van SIKB of Bodem+. Jaarlijks is er één vast thema dat bij iedere visitatie aan de orde komt. Daarnaast een onderwerp ter keuze van de bezoekers en een onderwerp ter keuze van de ontvangende organisatie. Voor het voorbereiden en het uitvoeren van de visitaties zijn diverse hulpmiddelen opgesteld. Ten behoeve van de feedack worden van de visitatie-gesprekken verslagen opgesteld. De bezochte organisatie krijgt die samen met een concluderende brief door SIKB toegezonden. De resultaten zijn mede basis voor de visitatie in het volgende jaar.

Het visitatieteam beoordeelt het kwaliteitssysteem aan de hand van een beoordelingsschema en geeft daarnaast een indicatief oordeel over de thema-onderwerpen. Vanaf 2008 is de leiding van een visitatieteam zo veel mogelijk door voldoende ervaren deelnemers uitgevoerd, met enkel begeleiding op afstand van SIKB of Bodem+.

Een visitatie bevat elementen van een audit en is niet vrijblijvend. De inhoud en reikwijdte van de visitatie is breder dan de gebruikelijke audit in het kader van ISO. Vanaf 2010-2011 vormt POKB, na de gezamenlijke evaluatie in POKB, een werkgroep die de aanpak en methode van visiteren beoordeelt en zo nodig aanscherpt. De werkgroep bereidt ook de nieuwe visitatieronde qua inhoud en aanpak voor. Vanaf 2011 geven de deelnemers aan dat er behoefte is aan dynamisch onderhoud van het systeem met leren en verbeteren aan de hand van actuele thema's. De werkgroep

uit POKB vult deze behoefte in door accenten aan te brengen in de manier van visiteren en de vraagstelling voor de geselecteerde thema's gedegen voor te bereiden.

POKB hanteert sinds 2012 een tweejarige cyclus van visitatierondes. De feitelijke uitvoering van de visitatieronde neemt een periode van zeven maanden in beslag. Deelnemers hebben door deze tweejarige cyclus ook voldoende tijd om verbeteringen te implementeren. De aanbevelingen van de vorige visitatie komen immers in de vorm van een follow-up als eerste onderwerp in iedere visitatie aan de orde. Jaarlijks worden er 20-25 visitatierondes uitgevoerd.

Het onderwerp 'kwaliteitssysteem' is in alle visitaties meegenomen als 'vast' onderwerp. Daarbij wordt getoetst hoever de visitee is met het opzetten en implementeren van het kwaliteitssysteem en voor welke systematiek is gekozen. Hiervoor is ook een methodiek van zelfevaluatie ontwikkeld, die voorafgaand aan het bezoek plaatsvindt en aan voorafgaand aan de visitatie aan de visitoren wordt toegezonden. Tijdens de visitatie komende de bijzonderheden aan de orde en met name de follow-up van voorgaande evaluaties.

In 2018-2019 zijn als thema's de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet en de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit (gemeenten) of Potentie ondergrond in relatie tot energietransitie (provincies) gevisiteerd. Daardoor bleef er in het algemeen ruimte over om een keuzeonderwerp per visitatie toe te voegen. Dit onderwerp stellen visitor en visitee in overleg vast.

Van iedere visitatie zijn per onderwerp verslagen gemaakt en is een afsluitende brief opgesteld. De rapporten zijn openbaar en de deelnemende organisaties krijgen een score voor de kwaliteit van de uitvoering.

Visitatieaanpak Ziekenhuizen

Het IPO heeft aanvullend voorgesteld om visitatie in te richten zoals deze ook bij ziekenhuizen plaatsvindt. Dat houdt in dat ziekenhuizen elkaar visiteren op een aantal criteria. De visitatie is een vast onderdeel van het kwaliteitsbeleid van medisch specialisten. Dat houdt in dat ziekenhuizen elkaar visiteren op een aantal criteria. De visitatiecommissie bestaat doorgaans uit beroepsgenoten van andere ziekenhuizen. Specialist in het ziekenhuis krijgen eens in de zoveel tijd de visitatiecommissie van de beroepsgroep op bezoek. De visitatie is een vast onderdeel van het kwaliteitsbeleid van medisch specialisten. Het door de commissie opgestelde visitatierapport bevat onder andere verbeterpunten. IPO ziet een situatie voor zich dat de omgevingsdiensten elkaar visiteren en daarover transparant rapporteren (zoals gebeurt bij universiteiten, bij ziekenhuizen is het niet openbaar). Dat zou in het geval van de omgevingsdiensten betekenen dat de resultaten van de visitatie openbaar worden gemaakt richting de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden, zoals ook bij de Staat van de Veiligheid gebeurt.

Deze visitatie-aanpak is in de analyse niet meegenomen, aangezien deze branche niet behoort tot het domein van de overheid. Uit alle vormen van visitatie vallen lessen te trekken, vandaar dat het voorbeeld van de visitatie-aanpak van ziekenhuizen ter informatie in deze notitie is opgenomen.

3. Analyse vormen van kwaliteitstoetsen

In dit hoofdstuk vergelijken we de drie visitatievormen van de VTH omgevingsdiensten, VR's en Bodemtaken POKB.

Uit deze vergelijking vallen de volgende zaken op:

Algemeen

- Er zijn veel overeenkomsten tussen de aanpak van visitaties en collegiale toetsen bij de onderzochte instanties.
- Zowel de VR als de POKB-aanpak bestaan al jaren en er is derhalve meer ervaring met visitatie en visitatiemethoden opgedaan.

Doelen

- De drie onderzochte visitatievormen hebben als doel de kwaliteit van de uitvoering in de vorm van een continue cyclus te verbeteren.
- Centraal in de doelstellingen staat het leren van elkaar door de uitvoering tegen het licht te houden.
- Er is geen sprake van een toets in de vorm van een examen (ook al valt de term "toets" regelmatig).
- Het is geen wedstrijd "wie is de beste" (ook al zijn organisaties wel trots als men goed scoort).

Wettelijke verplichting/normstelling/Vastgesteld beleid

- In de Wet veiligheidsregio's is de verplichting tot visitatie expliciet opgenomen.
- Voor de bodem- en ondergrondtaken is er sprake van een eenduidige normstelling in de vorm van normbladen voor de uitvoering van de bodem- en ondergrondtaken.
- De omgevingsdiensten hebben met elkaar afgesproken om collegiale toetsing op te pakken en hierbij de kwaliteitscriteria (zoals opgenomen in Bor en de modelverordening VTH) als referentiekader te gebruiken. Dit is nog niet verankerd in vastgesteld beleid of wetgeving.

Werkwijze

- Bij de VR-visitatie speelt het bestuur een centrale rol in de voorbereiding (zelfreflectie is een vast onderdeel) en afronding. De bestuurlijke betrokkenheid is bij de POKB-visitatie en OD-collegiale toets minder dan bij de VR-aanpak.
- De werkwijzen zijn min of meer gelijk; er is een vast onderdeel, gebaseerd op een wettelijk verankerde taak, en een flexibel deel waarin bepaalde thema's aan de orde kunnen komen.

- De VR's beslissen uiteindelijk, op voordracht van de voorbereidende organisatie en IFV, over de samenstelling van de begeleidingscommissie.
- De frequentie van visitaties is wisselend. De VR's beogen een visitatie elke vijf jaar, POKB en -sinds kort- ook de omgevingsdiensten elke 2 jaar.

Openbaarheid rapporten

- De omgevingsdiensten rapporteren wel in algemene conclusies en aanbevelingen. De onderliggende rapporten zijn niet openbaar maar worden soms wel gedeeld met de deelnemers in de Gemeenschappelijke Regeling.
- De VR rapporteert in alle openheid over de bevindingen, zowel aan het eigen bestuur als aan de minister.
- De individuele POKB-rapportages zijn niet openbaar. Het overkoepelende rapport is dat wel en geeft zelfs een rangschikking van best presterende organisaties. Er zijn organisaties die dit vervolgens met enige trots op hun website plaatsen.

Ervaring

- POKB en VR hebben langer ervaring met visitaties er hoe ermee om te gaan. Dat verklaart wellicht het verschil met de omgevingsdiensten die slechts enkele jaren ervaring hebben met visitatie.
- Er is door beide organisaties tijd en geld gestoken in het opbouwen van een netwerk van personen die ervaring hebben met visitaties.
- De omgevingsdiensten werken in EU verband samen met andere Environmental Authorities, onder andere door het gezamenlijk opstellen van een handleiding.

Ondersteuning/Financiering

- Zowel de VR als de POKB visitaties zijn professioneel ondersteund door IFV, respectievelijk SIKB/Bodem+. De omvang van de ondersteuning vanuit IFV bedraagt 2 FTE.
- De omgevingsdiensten visitaties worden niet structureel ondersteund vanuit omgevingsdienst NL. Jaarlijks geeft lenW opnieuw een opdracht aan omgevingsdienst NL, maar dat maakt de doorontwikkeling als gevolg van het ontbreken van een meerjarenaanpak soms lastig. De organisatie bestaat voornamelijk uit een enthousiaste groep van vertegenwoordigers van diverse omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL en RWS.

4. Resultaten proefvisitatie

Als onderdeel van de verkenning is op 30 juli 2021 een korte proef-visitatie uitgevoerd bij de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ). De directeur van de dienst is door SPPS stap-voor- stap bevestigd omtrent het voorgestelde visitatiemodel, wat goed zou werken en juist niet, hoe de organisatie en het bestuur zouden reageren etc. Dat heeft op een aantal aspecten geleid tot een aanpassing van ons advies.

De besproken aspecten van de voorgestelde visitatie-aanpak zijn als volgt samen te vatten:

Algemeen

- Centraal in de aanpak van visitatie is te komen tot een proces van voortdurende verbetering.
- Alle omschreven vormen van kwaliteitstoetsen hebben een potentiële meerwaarde en zouden dus allen, of een selectie daarvan, gebruikt kunnen worden. In die zin wordt het in deze verkenning gebruikte overzicht gewaardeerd en helpt om de verschillende methodes helder te definiëren. Er is duidelijk geen sprake van een zekere hiërarchie tussen de verschillende methodes.
- Het is echter goed om de kwaliteitstoets “visitatie” te verankeren richting het bestuur, de bestuurlijke platformen van de betrokkenen in het VTH stelsel en het ministerie van IenW/ILT. Ook de aanpak en werkwijze definiëren, waarbij ook andere partijen zoals ILT en OM een inbreng kunnen krijgen in de te onderzoeken visitatie-thema's.
- Goed idee om visitatie in de wet op te nemen, waarom niet? Het bespaart veel discussie als helder is dat deze kwaliteitstoets nodig is voor de borging van het stelsel.

Inhoud visitatie

- In de visitatie-aanpak staan in de kern drie vragen centraal:
 - Mate van voldoen aan de basiskwaliteitscriteria zoals beschreven in het Bor.
 - Wordt voldaan aan de regionale opgave?
 - Is er sprake van een proces van continue verbetering?

Organisatie visitaties

- Organisatie en ondersteuning organiseren bij Omgevingsdienst NL, wellicht in de eerste jaren daarbij ondersteund door IFV of zelfs uitgevoerd door IFV met een geleidelijke overdracht aan Omgevingsdienst NL. IFV heeft ervaring met visitaties en andere vormen. Een andere mogelijkheid is de organisatie van één visitatieorganisatie voor zowel de omgevingsdiensten als de VR's.

- Poules van drie omgevingsdiensten zijn niet altijd nodig, één-op-één kan ook en maakt tweejaarlijkse roulatie flexibeler als er behoefte is om bepaalde thema's te onderzoeken. Dit is juist interessant voor thematische onderwerpen zoals bouwtaken, groentaken, Brzo, intensieve veehouderij, etc. Ook is het mogelijk om een recent opgerichte OD te koppelen aan een OD die al jaren bestaat. Beide omgevingsdiensten kunnen hier waarschijnlijk veel van leren. Met deze nieuwe opzet wordt nu reeds ervaring opgedaan.
- Visitatiecommissie kan ook bestaan uit deskundigen van een bepaald vakgebied, anders kan het teveel gaan lijken op de ISO audits die alleen naar processen kijken.

Resultaten

- Gebruik geen ranking van de best presterende omgevingsdiensten, maar wel een kwalitatieve beoordeling (wellicht met stoplichten-model). Dat houdt iedereen scherp is van belang voor de communicatie en transparantie.
- De resultaten van de visitatie worden gedeeld met ILT. Hiermee krijgt ILT informatie over de omgevingsdiensten en inzicht in de vraag of de kwaliteitscriteria uit het Bor worden nageleefd.

Financiering

- Terecht als het Rijk dit mede-financiert als onderdeel van kwaliteitsmanagement van het hele stelsel van omgevingsdiensten.

Meerwaarde methodes

- Intervisie: wordt nu veel te weinig toegepast en heeft potentieel zeer grote meerwaarde, zowel inhoudelijk als voor de onderlinge contacten. Organisatie kan op vele onderdelen plaatsvinden, dus ook op het gebied van vergunningverlening, toezicht, communicatie, etc. Intervisie moet professioneel worden ondersteund en georganiseerd door bijvoorbeeld ODNL.
- Collegiale toets: deze methode zou het beste werken als bij elke OD één keer per vier jaar een collegiale toets plaatsvindt. De collegiale toets heeft een besloten karakter, waardoor in alle openheid tussen de betrokken omgevingsdiensten gewerkt kan worden aan continue verbetering. Het doel is niet om zo min mogelijk non-compliances te bespeuren, maar er moet juist zoveel mogelijk naar boven komen. Bij de toets is in beginsel de hele organisatie betrokken, van uitvoerders tot directie. De

collegiale toets richt zich bij voorkeur op een inhoudelijk thema, zoals lucht bodem, vergunningverlening of toezicht. Vooraf zijn de thema's tussen de omgevingsdiensten vastgesteld op zowel landelijk niveau, en ook afgestemd met het beleidsministerie, ILT, Openbaar Ministerie, IPO en VNG, bijvoorbeeld afgestemd in het Bestuurlijk omgevingsberaad. De uiteindelijke toets gebeurt in één of twee dagen, maar de voorbereidingen beginnen ruim van tevoren met onder andere het toesturen van de te toetsen onderdelen. De resultaten zijn vastgelegd in een niet-openbaar verslag. Omgevingsdienst NL zorgt voor een overkoepelende analyse van de resultaten die mogelijk van belang zijn voor andere partijen.

- Visitatie: analoog aan de collegiale toets organiseren van een visitatie bij elke OD één keer per vier jaar. Bij voorkeur spelen de collegiale toets en de visitatie "haasje over", zodat elke twee jaar een kwaliteitstoets toegepast wordt. De visitatie is minder vrijblijvend, de resultaten zijn openbaar en wordt uitgevoerd door een visitatiecommissie. De visitatie is organisatiebreed en wordt in het bestuur van de OD besproken. De verzamelde resultaten worden aan het ministerie van IenW/ILT, IPO en VNG ter informatie toegestuurd, met tussenkomst van Omgevingsdienst NL die de resultaten analyseert en duidt. Deze gegevens dragen bij aan een overzicht van de "Staat van de omgevingsdiensten" dat aan de Kamer wordt aangeboden als onderdeel van de tweejaarlijkse VTH-evaluatie.
- De audit van het ISO-kwaliteitssysteem staat nu los van de bovenstaande vragen, dus hebben andere kwaliteitstoetsen zeker een meerwaarde.

5. Advies visitatie voor od's

Op basis van deze verkenning is SPSS van mening dat de omgevingsdiensten gebaat zijn bij de introductie van visitatie, gemodelleerd naar met name de visitatie-aanpak van de veiligheidsregio's. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Introduceer visitatie als instrument voor continue verbetering

SPSS adviseert een visitatiemethodiek te introduceren, gericht op continue verbetering, met duidelijke vastgelegde afspraken over frequentie, diepgang, openbaarheid en verantwoording. Dit betekent concreet dat de huidige aanpak van de collegiale toets een goede basis heeft, maar beter verankerd en transparanter zou moeten worden richting het bestuur van de OD, de overkoepelende bestuurlijke partners binnen het VTH-stelsel en het ministerie van IenW. Omgevingsdienst NL heeft daarin een coördinerende rol voor onder andere de planning, opleiding, samenstelling van de visitaties en rapportage aan het ministerie van IenW. Een alternatief zou kunnen zijn dit, eventueel voor een bepaalde periode, te beleggen bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

Daarnaast kunnen andere, in deze notitie genoemde, kwaliteitsborgingsinstrumenten bij de omgevingsdiensten worden geïntroduceerd, zodat er een combinatie ontstaat van collegiale kwaliteitstoetsen op bijvoorbeeld inhoudelijke thema's, werkplannen voor opdrachtgevers, management en bedrijfsvoering. Daarin kan de bestaande collegiale toets opnieuw een rol spelen en beurtelings met de visitatie worden gepland (eerst eigen organisatie tegen het licht houden, daarna visitatie, en dat in een continue tweejaarlijkse cyclus).

Voor een succesvolle implementatie van het visitatiemodel voor omgevingsdiensten gelden onder andere de volgende voorwaarden:

1. Maak de rapporten van de visitatie openbaar en communiceer actief naar het bestuur van de betreffende OD en stuur het rapport op naar het ministerie IenW/ILT en Openbaar Ministerie (OM).
2. Organiseer structurele ondersteuning bij omgevingsdienst NL voor ontwikkeling van de visitatie-aanpak zelf, het voorbereiden van de visitaties (onder andere vragenlijsten en standaardformulieren), de planning, het verzamelen van een "kaartenbak" voor deelnemers aan

de visitatiecommissies en het landelijk rapporteren over de voortgang. Voor een inschatting van de kosten is IFV een goed voorbeeld: naar schatting € 250.000 per jaar voor 2 FTE en andere kosten. Structurele financiering voor deze werkzaamheden door het Rijk ligt voor de hand als onderdeel van de kwaliteitsbewaking van het VTH-stelsel. De uitvoeringskosten zijn voor de betreffende diensten en zijn zichtbaar in de begrotingen van de omgevingsdiensten. IenW betaalt in ieder geval de eerste cyclus van vier jaar om de visitaties op te starten.

3. Organiseer de visitatie voor elke OD één keer per vier jaar.
4. Op de korte termijn kan samengewerkt worden met IFV, of is het zelfs mogelijk IFV te verzoeken deze taak voor een bepaalde periode uit te voeren zodat de ervaring maximaal benut wordt. Tevens is het de moeite waard de optie voor structurele samenwerking tussen omgevingsdienst NL en IFV te onderzoeken.
5. Betrek de besturen van omgevingsdiensten actief bij de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de visitaties. Het is essentieel om de visitatie-aanpak en de verantwoordelijkheid over de resultaten bestuurlijk te borgen. Overweeg hiervoor de instelling van een bestuurlijk beraad omgevingsdiensten (op dit punt vergelijkbaar met het Veiligheidsberaad) voor de aansturing hiervan. Het bbo wordt gevormd door de voorzitters van de omgevingsdiensten. Dit bbo geeft opdracht aan omgevingsdienst NL voor het programma, stelt de thema's vast en bespreekt de uitkomsten voordat deze aan de minister worden gerapporteerd.
6. Neem de resultaten van de visitaties in de vorm van rode draden op in een jaarlijkse "Staat van de omgevingsdiensten" die tevens aan de Tweede Kamer aangeboden zal worden. Daarnaast is het nastrevenswaardig dat de visitatie, door de relatie met de tweejaarlijkse VTH-evaluatie en de sowieso gewenste transparantie, een zekere gelijkwaardigheid krijgt met de door de adviescommissie VTH aanbevolen stresstest.
7. Organiseer trainingen voor audit-vaardigheden en onderlinge stages voor visitatie-experts.
8. Op termijn kan een visitatie-verplichting in de kwaliteitscriteria zoals vastgelegd in het Bor opgenomen worden.

Aanbeveling 2: Ontwikkel ook andere kwaliteitstoetsen

SPPS doet tevens de aanbeveling om alle beschouwde vormen van kwaliteitstoetsen toe te passen en verder te ontwikkelen. Andere kwaliteitstoetsen die een rol kunnen spelen zijn:

- intervisie;
- collegiale toets;
- visitatie;
- audit/inspectie.

Daardoor ontstaat een opbouw van diverse kwaliteitstoetsen volgens de volgende lijnen:

- Individueel – organisatie: intervisie is individueel, de andere methoden gericht op organisatie;
- Besloten – openbaar: intervisie en collegiale toets besloten, visitatie, audit en inspectie zijn openbaar;
- Standaard protocol – open agenda: audit en inspectie hebben een vast toetsprotocol, intervisie en de collegiale toets hebben een open agenda, visitatie is een combinatie van standaard protocol en de open agenda.
- Continue verbetering – controleren of aan eisen is voldaan: de audit en de inspectie controleren of aan bepaalde eisen is voldaan. Dat leidt eventueel tot non-compliances die opgelost moeten worden. De andere vormen streven naar het proces van continue verbetering.

De ene methode is niet “beter” dan de andere, elke methode dient een bepaald doel en heeft daardoor een bepaalde meerwaarde.

2. Ideeënbus Adviescommissie VTH

Een breed pakket van (alternatieve) ideeën voor verbetering van het VTH-systeem

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 19 |
| 1. Inleiding | 20 |
| 1.1 Doel van de opdracht | 20 |
| 1.2 Reikwijdte en werkwijze | 20 |
| 2. Opgehaalde ideeën: Ideeënbus en brainstorm | 21 |
| 3. Denkrichtingen en observaties | 24 |
| 3.1 Beschouwing over de toekomst van de omgevingsdiensten | 24 |
| 3.2 Beschouwing over het stelsel: zijn de grenzen bereikt? | 25 |
| 3.3 Beschouwing over andere mechanismen en maatregelen | 25 |
| 3.4 Beschouwing over deskundigheid | 26 |
| 4. Selectie aanvullende ideeën | 27 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 32 |
| Bijlage 1 | 33 |

Samenvatting

Dit rapport is tot stand gekomen op verzoek van het ministerie van IenW om aanvullende ideeën op te halen bij allerlei verschillende betrokkenen bij de uitvoering van het VTH-stelsel, van vergunningverleners en toezichthouders tot (ex)directeuren van omgevingsdiensten. Inbreng is geleverd op persoonlijke titel. Doel van deze verkenning is om in het overleg met stakeholders bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Adviescommissie VTH een breed pakket van (alternatieve) ideeën beschikbaar te hebben die bijdragen aan verbetering van het VTH-stelsel. In de ideeënbus zijn door het netwerk 44 ideeën ingebracht. Deze zijn door SPPS beoordeeld en vervolgens teruggebracht tot 14 aanvullende ideeën die zijn besproken in een workshop. Het rapport geeft een selectie van aanvullende ideeën die tot een efficiënte verbetering van het VTH-stelsel kunnen leiden.

Het gaat om de volgende alternatieve ideeën:

- Werk ook met een risicoanalyse op landelijk niveau en een programmatische verbeter aanpak van ketens/sectoren;
- Versterk de rol van ODNL als aanspreekpunt voor het Rijk en als faciliterend bureau voor omgevingsdiensten;
- Organiseer ketentoezicht op bijvoorbeeld afval, bouwafval en grond door projectmatige samenwerking tussen ILT en omgevingsdiensten;
- Complexiteit in regelgeving veroorzaakt soms slechte naleving: aandacht hiervoor bij de wetgever;
- Zet instrumenten in om het toezichthoudersdilemma te verkleinen;
- Breng alle VTH-taken voor vergunningplichtige Wabo-inrichtingen naar provinciaal bevoegd gezag;
- Breng onderwerp energiebesparing (inclusief Regionale Energiestrategie) onder bij de omgevingsdiensten;
- Zorg voor transparantie in de besluitvorming over de gehele breedte van het VTH-proces;
- Maak vergunningplichtig/niet vergunningplichtig een belangrijke knip voor integrale uitvoering, bijvoorbeeld een integrale aanpak door één dienst van de Omgevingswet en Natuurbeschermingswet;

- Als er gekozen wordt voor een ander en meer uniform financieringsmodel, zorg dan ook dat er daadwerkelijk anders geprogrammeerd gaat worden op basis van een risicogerichte prioritering;
 - Werk aan een ruim en meer uniform mandaat voor bestuurlijke handhaving aan directeuren van OD's;
 - Werk naar analogie van de landelijke handhavingstrategie ook met één uniforme interventiestrategie, één uniforme gedoogstrategie en een landelijk actualisatiekader voor vergunningen;
 - Maak een apart "loket"/organisatieonderdeel bij de omgevingsdiensten voor adviestaken aan deelnemers.
- Deze aanvullende ideeën zijn in het rapport verder uitgewerkt.

De onderzoekers bevelen aan om in het overleg met de stakeholders zo dicht mogelijk bij het huidige VTH-stelsel te blijven, waarbij de volgende drie uitgangspunten gelden:

- Het basistakenpakket moet adequaat worden uitgevoerd door de omgevingsdiensten;
- Beschouw de toekomst van de omgevingsdiensten in het licht van de Omgevingswet.
- Organiseer meer Rijkssturing, bijvoorbeeld door middel van programmering/financiering, op EU-verplichtingen en onderwerpen van nationaal belang.

Daarnaast bevat het rapport denkrichtingen en observaties onder andere over de grenzen van het stelsel, over een meer activistisch opererende overheid om de doelen te bereiken, over het zelfreinigend effect van transparantie op bestuurders van bedrijven en overheden en over deskundigheid in de huidige maatschappelijke realiteit. Onderzoekers bevelen aan deze denkrichtingen en observaties mee te laten wegen bij de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt.

1. Inleiding

Staatssecretaris Van Veldhoven heeft begin maart 2021 het rapport van de adviescommissie VTH onder leiding van de heer Van Aartsen over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het rapport van de commissie Van Aartsen adviseert tien maatregelen te nemen om de kwaliteit van de VTH-uitvoering steviger te borgen.

De tien maatregelen zijn concreet geformuleerd en praktisch uitvoerbaar. Het is echter te verwachten dat niet voor alle maatregelen evenveel draagvlak bestaat bij opdrachtgevers en omgevingsdiensten. De commissie heeft benadrukt dat de aanbevolen maatregelen een samenhangend pakket vormen dat integraal moet worden doorgevoerd om de beoogde kwaliteitsverbetering te bereiken.

SPPS Consultants heeft het ministerie van IenW aangeboden om eens na te denken of er mogelijk “andere wegen zijn die naar Rome leiden”. Met andere woorden: “laat ons samen met ons netwerk nadenken over aanvullende ideeën”. IenW heeft hier positief op gereageerd en SPPS Consultants gevraagd dergelijke aanvullende ideeën te verzamelen en deze vast te leggen in een rapport.

1.1 Doel van de opdracht

Een beleidsnotitie die het ministerie van IenW naar eigen inzicht kan gebruiken bij de stakeholderanalyse en verdere uitwerking van het toekomstige kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Van Aartsen (gepland najaar 2021). De beleidsnotitie geeft inzicht in de mogelijkheden van aanvullende en alternatieve maatregelen en op kwalitatief niveau de consequenties ervan.

1.2 Reikwijdte en werkwijze

Reikwijdte

De reikwijdte van deze verkenning is bepaald door het rapport van de commissie Van Aartsen. Focus ligt dus vooral op de vraag welke mogelijkheden er zijn om het stelsel en vooral de omgevingsdiensten robuuster te maken. Primair kijken we naar de mogelijke verbeterpunten op gebied van onafhankelijkheid, efficiency, transparantie, kritische massa (kennis én autoriteit), digitalisering en informatievoorziening.

Werkwijze

SPPS heeft eerst het net in eigen kring opgehaald met behulp van:

- Een SPPS interne brainstorm;
- Een laagdrempelige enquête in het eigen netwerk onder de titel “ideeënbus commissie Van Aartsen”, deze is toegestuurd aan circa 40 personen.

De enquête en de brainstorm heeft 44 aanvullende ideeën opgeleverd. Deze ideeën zijn vervolgens kwalitatief beoordeeld op basis van een aantal criteria en zijn al dan niet meegenomen, of gecombineerd, in een nadere selectie van 14 ideeën.

De geselecteerde aanvullende ideeën zijn gepresenteerd in een workshop en bij de workshopdeelnemers getoetst aan de criteria effectiviteit en bestuurlijke complexiteit. Alle resultaten zijn vastgelegd in dit eindrapport.

Denkrichtingen en observaties

Tijdens de SPPS interne brainstorm zijn, naast het formuleren van aanvullende ideeën, tevens denkrichtingen geformuleerd en observaties in een bredere context geplaatst. Deze denkrichtingen en observaties zijn in hoofdstuk 3 opgenomen. Elementen uit dit hoofdstuk komen terug in de geselecteerde aanvullende ideeën (hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2. Opgehaalde ideeën: ideeënbus en brainstorm

De deskundigen uit ons netwerk zijn op persoonlijke titel gevraagd inbreng te leveren aan onze ideeënbus. Daarbij is vermeld dat de bijdrage geanonimiseerd wordt weergegeven in ons rapport en dat het er nadrukkelijk niet om gaat kritiek te leveren op het rapport van de adviescommissie VTH. In totaal zijn circa 40 personen benaderd, van 17 is een reactie ontvangen. Ook heeft een SPSS interne brainstorm plaatsgevonden. In bijlage 1 zijn alle opgehaalde ideeën (zowel ideeënbus als brainstorm) weergegeven. In dit hoofdstuk zijn de ideeën gerubriceerd en is per idee aangegeven of het idee al dan

niet levensvatbaar is. Elk idee is kwalitatief en zeer indicatief getoetst aan de volgende criteria die van belang zijn voor beoordeling:

- Effectiviteit van de maatregel;
- Haalbaarheid: draagvlak/juridisch/etc;
- Mate waarin een stelselwijziging nodig is;
- Mate waarin partijen erbij betrokken zijn;
- Kosten effecten;
- Robuustheid van de maatregel;
- Laaghangend fruit maatregelen?
- Sluit aan bij Omgevingswet of niet?

Bij de beoordeling is aangegeven of het idee al dan niet is opgenomen en zo ja, onder welk overkoepelend idee dit is meegenomen in hoofdstuk 4 (AI # = Aanvullend idee #).

A. Inbreng taken in OD's

| Idee | Beoordeling |
|--|--|
| 1. Alle VTH taken van ILT (ook afval) en RWS (Waterwet, directe lozingen) onderbrengen bij de OD's, met sterke IBT rol voor ILT op OD's. | Ondergebracht onder AI 3 dat ingaat op samenwerking; dit idee betreft echter mandatering van taken. |
| 2. Alle vergunningen naar de provincie als bevoegd gezag en onderbrengen bij de zes BRZO-OD's. | Opgenomen onder AI 6. |
| 3. Maak één OD voor alle EU-gerelateerde vergunningen | Niet meegenomen, deze categorie is moeilijk te definiëren |
| 4. Uitvoeren audits in het kader van de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED) , in opdracht van EZK. | Opgenomen onder verbreden takenpakket OD's AI 7. |
| 5. Warenwetbesluit drukapparatuur en ATEX (explosieveiligheid) voor bepaalde MBA (propaantanks) bij OD's onderbrengen (SZW/ISZW). | Niet meegenomen, maar zou in breder verband opgenomen kunnen worden als onderdeel van inbreng Rijkstaken bij OD's. |
| 6. Vanuit gemeenten: BRIKS, festivals. | Niet meegenomen, maar zou in breder verband opgenomen kunnen worden, nu teveel detail. |
| 7. Vanuit waterschappen: lozingsvergunningen. | Opgenomen onder AI 9. |
| 8. Vanuit IenW: defensievergunningen, BES-vergunningen, Waterwetvergunningen (RWS). | Opgenomen onder AI 6. |

B. Meer eenduidigheid bevoegd gezag

| Idee | Beoordeling |
|---|---|
| 1. Kwaliteitsborging voor alle OD's (ISO of INK). | Zou onderdeel kunnen uitmaken van AI 11. |
| 2. Werken in landelijk opererende teams waar het complexe bedrijven/ketens betreft. | Opgenomen onder AI 1 en AI 3 |
| 3. Kwaliteitscontrole in ziekenhuizen als voorbeeld i.p.v. de collegiale toets en IBT (horizontaal toezicht). | Goed idee, niet expliciet meegenomen. |
| 4. Geef ODNL een belangrijke rol in het bevorderen en borgen van de kwaliteit. | Opgenomen onder AI 8. |
| 5. Altijd actuele digitale vergunning is kwaliteit bevorderend en kostenverlagend. | Goed idee, maar reeds opgenomen in Notitie Beter Ontsluiten Milieuvergunningen. |

| | |
|---|--|
| 6. Ketentoezicht voor afval, bouwafval en grond beter organiseren door samenwerking ILT en OD's, in combinatie met extra waarborgen in de productketen. | Opgenomen onder AI 3. |
| 7. Bestuurlijke borging van beleidsprocessen | Opgenomen onder AI 8 en AI 11. |
| 8. Specialisaties van de OD's op basis van typologie van de omgeving, bijvoorbeeld bundeling van kennis over intensieve veehouderij leggen bij één OD. | Goed idee, in later stadium uitwerken tussen OD's, "de 6" BRZO-OD's en ODNL. |
| 9. Financiering vanuit rijksmiddelen en neem afscheid van de leges systematiek. | Niet meegenomen, zie separate notitie Financieringsmodellen nav adviescommissie VTH |
| 10. Bevoegdheden opnieuw tegen het licht houden | Maakt onderdeel uit van AI 6 |
| 11. Bestuurlijke legitimatie versterken | Te algemeen geformuleerd; wel aansluiting bij AI 8 en AI 11 |
| 12. De grootste verbetering op het gebied van handhaving heeft plaatsgevonden bij de BRZO controles, met ook als resultaat betere naleving. Neem dit als voorbeeld voor overige de VTH verbeteringen. | Goed advies, opgenomen onder AI 1. |
| 13. Geen terughoudend mandaat meer voor bestuurlijke handhaving aan directeurs van OD's. | Opgenomen onder AI 11. |
| 14. Als het gaat om één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de gehele regio: doe dit vooral branchegericht en meer ketenbenadering. | Opgenomen onder AI 1 en AI 3. |
| 15. Algemene interventiestrategieën/gedoogstrategieën zouden landelijk gelijklopend moeten zijn. | Opgenomen onder AI 12. |
| 16. Meer 'onafhankelijkheid' van de omgevingsdienst door het beleggen van de procesvertegenwoordiging/procesvoering bij de juristen van de omgevingsdienst te beleggen. | Mandaat van de directeurs zit in AI 11, rol van de juristen lijkt niet de kern van het probleem. |
| 17. Maak een "Wet op de omgevingsdiensten", zoals de Wet op de veiligheidsregio's. | Goed idee, maar vanwege complexiteit nu niet meegenomen |
| 18. Zet grootschalig in op digitalisering werkprocessen en informatiehuishouding. | Goed idee, maakt onderdeel uit van Beter Ontsluiten van Milieuvergunningen. |

C. Nieuwe taken

| Idee | Beoordeling |
|--|---|
| 1. Meer nadruk op adviestaken, mede in het licht van de komst van de Omgevingswet. | Opgenomen onder AI 13. |
| 2. Toezichthouders moeten risicogericht kunnen denken en handelen. | Opgenomen onder AI 1, AI 5, AI 11 en AI 12. |
| 3. Waak voor te veel wijzigingen in structuren want de Omgevingswet brengt meer veranderingen met zich mee dan de vergunningverleners en handhavers de komende jaren kunnen verwerken. | Deze waarschuwing is genoteerd. |
| 4. Gelet op Omgevingswet/energietransitie (RES)/circulaire economie meer aandacht voor scheiding 'zuivere' VTH-taken en meer beleidsmatige rol. | Opgenomen onder AI 13. |
| 5. Sterke rol van OD's bij opstellen van omgevingsplannen en omgevingsvisie. | Opgenomen onder AI 13. |
| 6. Burgerparticipatie, citizen science. | Opgenomen onder AI 13. |
| 7. Adviesfunctie voor bedrijven (praten met omgeving). | Opgenomen onder AI 13. |

D. Overig

| Idee | Beoordeling |
|--|--|
| 1. Minder juridisch keurslijf (het vergunningverleningsproces moet minder gedictieerd worden door de mogelijke juridische risico's. Niet bang zijn voor een beroepsprocedure). | Opgenomen in AI 4, AI 8 en AI 9. |
| 2. Disbalans in kwaliteit tussen medewerker OD en counterpart bedrijfsleven opheffen, door onder andere een planmatige opleiding van experts, meester-gazel aanpak, intervisie tussen de experts, landelijke uniforme afstemming, stages bij bedrijven en inhoudelijke en periodieke technische training. | Goed idee, opgenomen onder AI 2 en AI 10, zie ook notitie financieringsmodellen nav adviescommissie VTH. |
| 3. Verklein het toezichthoudersdilemma bij handhaving van het omgevingsrecht door meer gebruik te maken van de aanvullende verhaalsinstrumenten en het oprichten van een schadefonds voor onverhaalbaar gebleken bestuursdwangkosten. | Opgenomen onder AI 5. |
| 4. Niet blind blijven staren naar de OD als club voor de uitvoering van de Omgevingswet (niet zozeer de letter, maar de geest: cyclisch werken van doelen naar uitvoering naar monitoring naar bijstellen) geeft heel veel mogelijkheden en kan zorgen voor een broodnodige herijking van de inrichting van de uitvoering. | Goed idee, komt als rode draad terug in diverse AI'n. |
| 5. Het woord "onafhankelijkheid" is een breed te interpreteren woord. Een analyse van de verschillende vormen van (gebrek aan) onafhankelijkheid op taakniveau kan veel inzicht geven. Objectiviteit is beter begrip. | Goed idee, opgenomen onder AI 8 en AI 11. |
| 6. Aandacht voor de beleidscycli op de drie niveaus: Rijk, provincie en gemeente. Deze moeten met elkaar in verband staan. | Goed idee, komt als rode draad terug in diverse AI'n. |
| 7. Meer aandacht vanuit de OD's voor de (HBO-) opleidingen om zo de toestroom van goede medewerkers veilig te stellen, samen met de adviesbureaus. Een traineeship of een post-HBO opleiding zou ook een mogelijkheid zijn. | Goed idee, opgenomen onder AI 2 en AI 10, zie ook notitie financieringsmodellen nav adviescommissie VTH |

E. Niet doen

| Idee | Beoordeling |
|--|---------------------------------|
| 1. Niet samenwerken om het samenwerken. | Deze waarschuwing is genoteerd. |
| 2. Niet digitaliseren zonder doel/context. | Deze waarschuwing is genoteerd. |
| 3. Directeur onafhankelijke positie geven, persoonlijke invloed van een directeur moet juist zo klein mogelijk worden. Er bestaat een risico op politieke invloed en lastige ontslagprocedures. | Deze waarschuwing is genoteerd. |
| 4. Als je taken van ILT overbrengt naar de OD's, bijvoorbeeld defensievergunningen of vergunningen BES, doe dat dan bij één OD. Verdelen over meerdere OD's leidt tot een te grote versnippering waardoor kwaliteit niet geborgd kan worden. | Opgenomen onder AI 11. |

3. Denkrichtingen en observaties

3.1 Beschouwing over de toekomst van de omgevingsdiensten

Weinig organisaties zijn gewend om mee te bewegen op de golven van de tijd. Ook omgevingsdiensten niet, terwijl de omgeving van deze diensten sneller dan ooit verandert. De adviescommissie VTH besteedt beperkt aandacht aan deze veranderende omgeving, omdat men binnen de opdracht van de staatssecretaris heeft gewerkt. Wij hebben onze opdracht om aanvullende ideeën te verzamelen ook gericht op de aanbevolen maatregelen die de commissie heeft aanbevolen.

Toch willen we in deze korte beschouwing wel aandacht besteden aan deze veranderende omgeving. Niet met de bedoeling om dit als scenario voor grote omwentelingen te kiezen, maar om de complexiteit te schetsen en als mogelijke basis om fundamenteel anders te denken over de toekomst van de omgevingsdiensten.

Enkele voorbeelden van deze complexiteit en de daarmee samenhangende uitdagingen voor de omgevingsdiensten:

- De samenleving vraagt om strikte naleving van regels. De wethouder die niet handhaaft of de gedeputeerde die gedooft kan op weinig sympathie rekenen. Omgevingsdiensten bewegen mee en voor het begrip "handhaving" wordt steevast het woord "strikt" geplakt. Hierin past geen bestuurlijke afweging, want regels gelden voor iedereen en de context van de overtreding is niet relevant. Bestuursrecht, gericht op het ongedaan maken van de overtreding, schuift meer en meer in de richting van het strafrecht waarin bestraffing van de overtreder voorop staat. Aan de andere kant wil een bestuurder niet een te strikte uitvoeringsdienst die alleen naar de regels kijkt en geen oog heeft voor de context (en het bestuurlijke krachtenveld).
- Tegelijkertijd worden omgevingsdiensten gevraagd om mee te denken over omgevingsplannen die met participatie van burgers tot een consensus aanpak zou moeten leiden.
- In de grote uitdagingen van de energietransitie staan de omgevingsdiensten aan de zijlijn. De OD's zijn nauwelijks betrokken bij het opstellen van regionale energiestrategieën, minimale budgetten voor het toezicht op energiebesparing, een marginale rol in de waterstofeconomie, elektrificatie en CCS. De rechter verplicht Shell CO₂ te reduceren, de vergunningverlener kan bij Shell geen energiebesparing afdwingen.

- Veelal gestart als regionale milieudiensten van gemeenten zijn zij overgegaan naar omgevingsdiensten, waar de provincies complexe taken inmiddels hun taken hebben ondergebracht. De provincies hebben substantieel bijgedragen aan de financiering van de omgevingsdiensten, maar dat heeft niet het probleem van mogelijke onderfinanciering van OD's opgelost. Inmiddels klopt het Rijk ook op de deur voor taken die niet of onvoldoende goed zijn uitgevoerd.
- Digitalisering is nog niet verder gekomen dan het verzamelen en doorsturen van pdf's, waar elektronische dienstverlening in andere overheidssectoren al ver is doorgevoerd.

Vanuit deze veranderende omgeving en de daarmee gepaard gaande uitdagingen kan men op verschillende manieren naar de rol en positie van omgevingsdiensten kijken.

- a. De Omgevingswet is integraal, de uitvoering van de Omgevingswet is niet integraal. Zoveel mogelijk taken onderbrengen bij omgevingsdiensten. Samenleving is gebaat bij integrale uitvoering.
- b. De Omgevingswet is sterk gericht op decentralisatie richting gemeenten. Breng zoveel mogelijk de lokale taken terug bij de gemeenten. En verplicht alleen EU-gerelateerde taken/nationaal relevante taken onder te brengen bij omgevingsdiensten. Hierdoor ontstaan gespecialiseerde omgevingsdiensten met een sterke focus op complexe omgevingssituaties.
- c. Vanuit gemeentelijk perspectief zijn er binnen het domein van de leefomgeving drie verplichte gemeenschappelijke regelingen (GR's): de VR, de GGD en de OD. Breng deze organisaties onder één noemer: veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (inclusief CE, milieu).
- d. De omgevingsdienst als regionale motor voor energietransitie, duurzaamheid (CE) en veiligheid. Een dergelijke rol geeft de omgevingsdienst een maximaal maatschappelijk resultaat.

Advies

Voor elk van deze vier totaal verschillende "toekomstbeelden" is wellicht wat te zeggen. Het geeft in ieder geval aan dat door de veranderende omgeving er een behoefte aan nieuwe vormen gaat ontstaan. Het minste wat een bewindspersoon kan doen is open staan voor nieuwe behoeften en nieuwe vormen. Randvoorwaarde daarbij is naar onze mening dat de ontwikkelingen moeten aansluiten bij de Omgevingswet en hetgeen daarmee is beoogd.

3.2 Beschouwing over het stelsel: zijn de grenzen bereikt?

Erken dat we op een bepaald moment tegen grenzen van het stelsel aanlopen. Een goed voorbeeld is het Brzo. Binnen de huidige juridische omgeving is zo ongeveer het maximale bereikt. De drie toezichthouders (ISZW, de Brzo-OD's, de VR's) zien met circa 200 fte toe op circa 400 bedrijven. Daarnaast zijn nog vele (geen schattingen bekend) vergunningverleners en deskundigen op het gebied van geluid, lucht-, water- en bodemkwaliteit en omgevingsveiligheid permanent actief voor deze bedrijven de vergunningen maken. Er is uniformiteit in inspectiemethodiek (NIM), in handhavingsstrategie (LHS), in monitoring (GIR, de monitor), in opleidingseisen en in samenwerking (BRZO+). Het gaat hier ook om de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Maar beter gaat het niet worden. Misschien kan het efficiënter en meer risico gericht. Dat is aan de betrokken samenwerkende partijen.

Voor veel andere VTH-onderwerpen zijn nog wel verbeteringen te realiseren. De verbeteringen die binnen het Brzo-werkterrein zijn gerealiseerd, en de programmatische wijze waarop, kan ook binnen andere VTH-terreinen (bijvoorbeeld afval, mest, grondstromen, ZZS) nagestreefd worden: andere financiering, uniformering, meer samenwerking etc. Ook het kennis- en deskundigheidsvraagstuk kan naar tevredenheid aangepakt door hoge opleidingseisen, betere beloning, interne opleidingen en specifieke wervingscampagnes. Maar ook daar zullen de grenzen worden bereikt gaan worden.

Meer geld lijkt een gezonde gedachte maar leidt niet per se tot betere uitvoering. Er gaat nu zó'n 1 miljard (conservatieve schatting) overheidsgeld naar de 29 OD's voor de uitvoering van VTH-taken.

Advies

Verbeter waar mogelijk met de Brzo-werkwijze als voorbeeld, maar erken dat er grenzen zijn aan hetgeen te bereiken valt.

3.3 Beschouwing over andere mechanismen en maatregelen

In de hele aanpak bij de verbeteringen van het VTH-stelsel wordt weinig naar andere mechanismen en maatregelen gekeken. Zo wil de overheid graag de samenleving betrekken. Een speerpunt van de overheid, maar tegelijkertijd een grote worsteling. Enkele voorbeelden

hoe de overheid dit t.a.v. de omgevingsdiensten vorm zou kunnen geven.

a. Een meer "activistische" overheid.

We spreken over betere aansluiting bestuursrecht en strafrecht. Een aanbeveling van de commissie Van Aartsen. Het strafrecht heeft in de volle breedte al lang geleden haar grenzen bereikt. Hoewel er maar weinig bedrijven en directeuren worden veroordeeld vanwege milieucriminaliteit is het wellicht een illusie dat er meer aandacht vanuit het strafrecht naar grijze milieucriminaliteit zal gaan (het actieplan aanpak milieucriminaliteit heeft overigens wel het doel om meer aandacht aan deze vorm van criminaliteit te geven, zowel voor bestuur-als strafrecht). Daarom: een meer activistische overheid. Als een bedrijf bewust niet naleeft (omdat dat goedkoper is dan investeren in naleving), herhaaldelijk dezelfde overtredingen begaat, beschouwt de overheid dit nu als milieucrimineel gedrag. Toch wordt dat bedrijf niet een milieucrimineel genoemd. Indien in de communicatie naar het bedrijf en door het openbaar maken van de handhavingsbrieven het woord milieucrimineel wordt genoemd, is het te verwachten dat zowel consumenten, omgeving, klanten én aandeelhouders daar achting van nemen. Dit zal het zelfreinigend vermogen van de onderneming zeer wel aanspreken en tot een beter naleefgedrag leiden. Noem in de kamerbrief het stelselmatig overtreden/niet naleven crimineel gedrag. Zeg dat daar een communicatiecampagne voor wordt opgestart. En bedrijven bij naam noemen, dat is laaghangend fruit.

b. Hogere bestuurlijke boetes.

Alternatief voor een activistische overheid is meer handhaving met bestuurlijke boetes van meer dan 1 miljoen, hogere dwangsommen, eerder stilleggen etc. Vraag is wel of dit daadwerkelijk tot minder risico en milieudruk zal leiden.

c. Transparantie in plaats van geformaliseerd IBT.

Transparantie als middel om helder te zijn over het afwijken van de adviezen van de directeur van de OD. Enkele mogelijkheden:

- Informeer maandelijks de afwijkingen van de bestuurder aan de gemeenteraad of aan de provinciale staten.
- De directeur van de OD brengt periodiek een verslag van afgeweken adviezen uit aan het AB/DB van de omgevingsdienst. (stukken AB zijn openbaar, DB is

besloten maar valt wel onder Wob).

- Neem een overzicht op in de jaarlijkse staat van de omgevingsdiensten.
- Maak elke stap in het VTH-proces per procedure openbaar voor alle stakeholders, inclusief afwijkingen, overschrijdingen, bezwaar, beroep etc.

Wederom een voorbeeld om het zelfreinigend vermogen van organisaties/bestuurders aan te spreken.

d. Het Rijk analyseert, benoemt problemen en stuurt.

Het ministerie van IenW is voorzichtig met het benoemen van problemen, tekorten. Vaak worden die op stelselniveau benoemt (zie rapport van Aartsen). De Staat van de Veiligheid wordt bijna ter kennisname aangenomen. Een voorbeeld van een meer sturende en activistische overheid:

- Onderzoek waar de grote nalevingstekorten zijn. Waarschijnlijk staat alles met afval op nummer 1.
- Wat zijn de oorzaken (ook de hand in eigen boezem: complexiteit in wetgeving!). Publiceer a la Staat van de Veiligheid de nalevingsresultaten van de bedrijven.
- Ontwikkel een programma, gericht op VTH-ketenbenadering. Stuur waar het resultaten het meest effectief zijn.

Advies

Door als Rijk meer te sturen op de nationale/EU kwesties en als overheid meer activistisch en transparant te opereren worden de doelen ook op andere wijze dan via VTH (mede) bereikt.

3.4 Beschouwing over deskundigheid

“De deskundigheid bij de omgevingsdiensten moet worden vergroot”, een veel gehoorde wens en ook een maatregel die door de commissie is genoemd. De werkelijkheid is:

- Er is een grote krapte op de arbeidsmarkt (hoog opgeleid technisch/juridisch/bestuurkundig).
- Die krapte wordt niet alleen bij de overheid ervaren maar ook bij het bedrijfsleven.
- De goed opgeleide jongeren kiezen ofwel voor een baan met een (door hen zo ervaren) grotere maatschappelijke relevantie (energietransitie, CE etc) of voor veel hogere salarissen.
- Veel omgevingsdiensten draaien nu al met een flexibele schil van 20 – 40 % in het primaire VTH-proces.
- Er is een trend om door kwaliteitsborging en toenemende complexiteit steeds hogere opleidingseisen te stellen.

Zowat bij elk te bedenken programma om deskundigheid te vergroten/mensen op te leiden, mogen we blij zijn als we de komende jaren het niveau van anno 2021 kunnen behouden. Dat is niet uniek voor de omgevingsdiensten maar dat geldt voor de gehele samenleving.

Advies

Collectiviteit, het met elkaar delen van de schaarse deskundigheid, is hetgeen waar naar onze mening door de omgevingsdiensten maximaal op moet worden ingezet. Dit zit niet in de aard van deze organisaties dus zal gestimuleerd moeten worden. Daarnaast moet in het financieringsmodel van de OD's voldoende ruimte zijn voor meester/leerling-inzet in complexe dossiers.

4. Selectie aanvullende ideeën

In dit hoofdstuk is onze selectie voor de meest geschikte aanvullende ideeën weergegeven. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van expert opinion. In een SPPS interne brainstorm zijn alle ingebrachte ideeën behandeld en getoetst op de criteria met als doel om tot een selectie te komen van tien van de meest geschikte ideeën. Uiteindelijk zijn dit er 14 geworden.

Deze 14 ideeën voldoen in grote lijnen aan de hiervoor in hoofdstuk 3 genoemde criteria. Per onderdeel worden de relevante criteria kort benoemd.

De in dit hoofdstuk geselecteerde ideeën zijn in een workshop met in totaal zeven deelnemers behandeld. De deelnemers participeerden op persoonlijke titel en zijn geselecteerd op deskundigheid en kennis van het bestuurlijke krachtenveld.

In de workshop stonden twee vragen centraal:

- Is het een goed idee?
- Wat is de inschatting van de bestuurlijke complexiteit?

De vragen zijn met het interactieve platform Wooclap door de deelnemers beantwoord.

Op basis van de uitkomsten van de workshop zijn de geselecteerde ideeën in drie categorieën gegroepeerd:

- A. Goed idee, bestuurlijk niet moeilijk te realiseren
- B. Goed idee, bestuurlijk moeilijk te realiseren
- C. Geen goed idee

Per geselecteerde idee zijn de meningen van de verschillende deelnemers in de vorm van korte reacties over al dan niet bestuurlijke complexiteit geïnventariseerd.

A. Goede ideeën, bestuurlijk niet moeilijk te realiseren

1. Risicoanalyse op landelijk niveau en programmatische verbeter aanpak van ketens/sectoren ("Speerpunten").

Een dergelijke benadering op landelijk niveau is niet bedoeld om de regionale risicoanalyses te vervangen. Maar een meer sturende landelijke aanpak zou ook op dit punt zichtbaarder mogen zijn. De landelijke aanpak zou bij voorkeur een co-productie moeten zijn van een vertegenwoordiging van de bevoegde gezagen en stelselverantwoordelijke.

Vandaar de term speerpunten naar analogie met de regeling Safety Deals. Bij het maken van de regionale risicoanalyses moeten speerpunten aandacht krijgen, maar niet per se het uitgangspunt zijn. Neem het BRZO-verbeterprogramma als voorbeeld. Met andere woorden, als bijvoorbeeld de afvalsector veel milieuproblemen veroorzaakt, pak de

afvalsector dan ook aan. En leg niet de lat voor heel VTH voor alle sectoren even hoog. Het is logisch dat de regionale risicoanalyses hier voor deze ketens/sectoren op aansluiten.

Criteria: het gaat hier voornamelijk om bestuurlijke wil: hoe vul je de stelselverantwoordelijkheid in en wat heb je daarvoor over? Lange adem is nodig: resultaten worden niet meteen zichtbaar. De daadkracht die hiervoor nodig is wordt wel zichtbaar. Draagvlakdiscussie zal voornamelijk om de rol gaan (je mag wel geld geven maar niet meebepalen).

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, met een stevige spreiding over complexiteit (van eenvoudig tot zeer complex).

Inhoudelijk

De vraag is of het Rijk dit moet oppakken of een bestuurlijke afstemming van bv IPO, VNG, ODNL en het Rijk. Let op dat het Rijk niet op de stoel van het bevoegd gezag gaat zitten. Als het Rijk de uitvoering financiert zal een dergelijk programma meer kans van slagen hebben. Een geschikte route zou via ODNL kunnen zijn.

2. Versterk rol ODNL: aanspreekpunt voor Rijk en faciliterend bureau voor OD's.

Maak van ODNL een organisatie waar het Rijk vragen kan stellen (data), wensen ten aanzien van programmatische verbeteraanpak kan neerleggen en periodieke monitoring kan verlangen. En die de OD's faciliteert bij taken rondom verbetering en borging VTH-uitvoering en gestalte geeft aan collectiviteit.

Taken zouden kunnen zijn:

- jaarlijkse staat van de omgevingsdiensten;
- coördinatie en organisatie visitaties;
- bevordering collectieve deskundigheid, makelaar tussen OD's;
- coördinatie aanpak voor verbetering ketens/sectoren;
- beheer schadefonds voor onverhaalbaar gebleken bestuursdwangkosten.

ODNL zou gefinancierd kunnen worden door bijdrage vanuit OD's (bv 0,1 % jaarlijks budget) én gelijksoortige bijdrage vanuit het Rijk. Totaal budget circa 2 miljoen.

Criteria: ODNL is een vereniging van omgevingsdiensten met een bestuur van OD-directeuren. VNG en IPO zijn van mening dat het Rijk niet met OD's / de uitvoering moet praten maar met de koepels. Dus ODNL als scharnierpunt tussen Rijk en OD's is niet vanzelfsprekend. Een grotere rol voor ODNL past wel in de visie van veel stakeholders.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, bestuurlijk eenvoudig te realiseren.

Inhoudelijk

Door financiering met prestatieafspraken kan het Rijk een rol krijgen. Punt blijft wel dat VNG en IPO geen formele betrokkenheid hebben. Idee: kijk naar Veiligheidsberaad. Voorzitters van VR's zijn bestuurders. Dus voorzitters DB/AB van de OD's vormen samen het bestuur van ODNL. Combinatie met bijvoorbeeld BRZO+ ligt moeilijk vanwege andere partijen binnen BRZO+. Het is zeker interessant om te inventariseren of combinatie met andere platforms mogelijk is (samenwerking 6 BRZO-OD's, Relevant etc). Het zou een groeimodel kunnen zijn (zwaan kleef aan). Ook ODNL als Kenniscentrum is genoemd. Maar ook de waarschuwing een zekere focus te houden op versterken samenwerking, ontsluiten data, programmering en rapportages.

3. Organiseer ketentoezicht op bijvoorbeeld afval, bouwafval en grond door projectmatige samenwerking tussen ILT en OD's. Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken. Het goed vormgeven van het ketentoezicht op de activiteiten met een productkarakter (afval, bouwafval en grond). Dit onderwerp heeft een 'grensoverschrijdende dimensie' (grenzen van de gebieden waarvoor de OD's werkzaam zijn). Projectmatige samenwerking tussen ILT en de OD's is hiertoe logisch/noodzakelijk. Ook verdient het aanbeveling om extra waarborgen in de productketen te ontwikkelen (productpaspoort, productverantwoordelijke).

Criteria: zeer effectief omdat grote focus op volledige ketens komt te liggen waar de grote VTH-problemen liggen en waar grijze milieucriminaliteit zich (voornamelijk) manifesteert. In principe kostenneutraal, robuust en sluit aan bij Omgevingswet. Partijen moeten het wel willen (draagvlak). Voor waarborgen in de productketen zal nog een effectiviteitstoets nodig zijn.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, bestuurlijk complex.

Inhoudelijk

Maakt formeel onderdeel uit van het basistakenpakket (Cat 11 Bor en cat 7 Ob). Het komt echter slechts incidenteel van de grond. Probleem is dat het onvoldoende stevig is, er is

niet één opdrachtgever. Gedachte die geopperd wordt voor afval: inrichtingen én stromen bundelen in één bevoegd gezag. Er zijn veel voorstanders van gestructureerd/geregisseerd ketentoezicht.

Naast ketentoezicht is het te overwegen enkele VTH-taken die zijn ondergebracht bij de ILT en RWS (Waterwet, directe lozingen) bij de omgevingsdiensten onder te brengen. Dit idee is niet verder uitgewerkt.

4. Complexiteit in regelgeving veroorzaakt soms slechte naleving.

Maak een loket met bijbehorende projectstructuur waar complexiteiten in wetgeving worden onderzocht, kunnen worden aangemeld. Het gaat om de complexiteit die zodanig is dat naleving niet (realistisch) mogelijk is. Betrek de deskundigen van de OD's. Revitaliseer de HUF toets (handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig) maar ook als periodiek monitoringsinstrument of voor langdurig slechte naleving op thema's / sectoren.

Criteria: Dit is onderdeel van stelselverantwoordelijkheid, maar wordt zeer beperkt ingevuld. Bij periodieke evaluaties van wetgeving en beleid is weinig oog voor dit soort details. Het is ook een belangrijk "hand in eigen boezem" gebaar.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed idee, bestuurlijke complexiteit lijkt hier niet aan de orde te zijn.

Inhoudelijk

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen in de uitvoering veel knelpunten en problemen zichtbaar worden. Uitvoerders moeten kunnen melden dat deze knelpunten en problemen bestaan. De wetgever moet zichtbaar maken dat er ook wat gebeurt met de meldingen.

Tegelijkertijd is het zo dat er in het verleden al veel van dit soort meldpunten zijn geweest (meldpunt tegenstrijdige regelgeving), gericht op het bedrijfsleven maar daar kwam altijd vrij weinig uit.

Toch wordt hier ook een ander aspect bedoeld: soms is de regelgeving zo complex dat naleving ook zeer complex is. En soms is milieucriminaliteit te relateren aan de complexiteit van de regelgeving (mest, afval, grond). Daar zou de HUF-toets in een soort periodiek terugkerende vorm van nut kunnen zijn.

5. Verklein het toezichthoudersdilemma.

Door handhavend optreden kan een bevoegd gezag juist bereiken dat een overtreder failliet gaat, waardoor onaanvaardbare milieurisico's ontstaan en het bevoegd gezag – vaak tegen hoge kosten – bestuursdwang moet toepassen. Vaak zonder dat de kosten succesvol verhaald kunnen worden. Dit toezichthoudersdilemma kan leiden tot 'pappen en nathouden' na de constatering van overtredingen of tot een terughoudend mandaat voor bestuurlijke handhaving aan directeuren van omgevingsdiensten. Verklein het toezichthoudersdilemma bij handhaving van het omgevingsrecht door meer gebruik te maken van de aanvullende verhaalsinstrumenten en het oprichten van een schadefonds voor onverhaalbaar gebleken bestuursdwangkosten.

Criteria: effectief, bijna laaghangend fruit. Schadefonds is een lastige, maar hoeft niet zo omvangrijk te zijn als bijvoorbeeld bij de discussies rondom financiële zekerheidsstelling. Gesprek met verzekeraars hierover starten.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, verdeeldheid over bestuurlijke complexiteit.

Inhoudelijk

Dit voorstel moet verder verkend worden. Saillant detail: het bevoegd gezag moet eerst toestemming vragen aan de verzekeringsmaatschappij voordat bestuursdwang wordt ingezet.

B. Goed idee, bestuurlijk moeilijk te realiseren

6. VTH voor vergunningplichtige Wabo-inrichtingen naar provinciaal bevoegd gezag.

In het overleg met de stakeholders kunnen op hoofdlijnen de volgende opties besproken worden:

- laat het aan stakeholders over hoe dit bij de OD's onder te brengen;
- stuur aan op onderbrengen van deze taken bij de zes BRZO-OD's;
- stuur aan op gezamenlijke aansturing door de provincies;
- verdeling van taken op basis van MBA's en thema's.

Deze verschuiving in bevoegdheden heeft op diverse onderwerpen stevige impact, onder meer:

- eenduidige aansturing OD's vanuit de provincies;
- IBT rol ILT op provincies heeft met rechtstreekse invloed op OD's;

- data uitwisseling is eenvoudiger te organiseren (de altijd digitale vergunning wordt bij de momenteel door de provincies uitgerold);
- kennis en kwaliteitsborging aangestuurd vanuit provincies;
- meer uniforme aanpak grijze milieucriminaliteit.

Criteria: effectief, beperkt juridische wijziging nodig. Geen directe impact op OD's omdat taken daar al ondergebracht zijn. Kostenneutraal. Robuust en geen belemmeringen in Ow. Draagvlak is de grote uitdaging. Maar de tijd is rijp.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Unaniem een goed idee, bijna unaniem als complex ingeschat.

Inhoudelijk

Complex omdat gemeenten het niet willen, het maar zeer de vraag is of provincies dit willen. Het is complex vanwege het competentievraagstuk maar anderzijds, de taken blijven bij de OD's (tenzij je gaat concentreren). De reden dat gemeenten het niet zouden willen, is juist de reden om het wel te doen. Belangrijk om bij dit onderwerp heldere focus aan te brengen: om welke categorieën bedrijven gaat het (600/1.400/7.000).

Daarnaast kan worden overwogen bepaalde Rijkstaken aan de omgevingsdiensten te mandateren, zoals de BES-activiteiten, ILT toezicht op afvalstromen, Waterwetvergunningen, etc.

7. Breng onderwerp energiebesparing (inclusief Regionale Energiestrategie) onder bij OD's.

Een RES is het document van een regio waarin de afspraken over duurzame energie staan. Dit gebeurt in 30 energieregio's, ieder met een eigen Regionale Energiestrategie (RES). De OD's zouden een belangrijke rol kunnen hebben in het objectiveren van de gevolgen van de maatregelen die nu in de RES-sen staan. En dan met focus op geluid, trillingen, slaghinder en veiligheid.

Criteria: toekomstgericht, integrale afweging, de kennis en organisatie is er. Geeft OD's een positie in energietransitie. Er zijn geluiden dat EZK oren heeft naar een dergelijke rol. Verkenning starten.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee maar ook enkele lagere scores.

Inhoudelijk

Het hele onderwerp RES is eigenlijk verkeerd gestart. Maar dat is niet de discussie die hier gevoerd moet worden. Na enige beschouwingen komt de groep tot de conclusie dat het hele onderwerp energiebesparing bij de OD's zou moeten worden ondergebracht. Zowel wettelijke taken als adviesrol. En opererend vanuit landelijke strategie.

8. Transparantie in besluitvorming over de gehele breedte van het VTH-proces.

Met transparantie wordt direct zichtbaar gemaakt waar afwijkingen van interventie- en gedoog strategieën plaatsvinden. Het maakt duidelijk welke bedrijven welke boetes krijgen en als milieucrimineel moeten worden beschouwd. Verwachting is dat hierdoor een sterke gedragsverandering zal ontstaan bij alle bestuurders (overheid en bedrijfsleven). Transparantie over de gehele breedte betekent ook het proces van aanvraag tot vergunning, inclusief termijnen, het publiceren van alle toezichtsinterventies en handhavingsbeschikkingen.

Criteria: dit zal effectief zijn. Er zullen juridische belemmeringen worden opgeworpen, die moeten onderzocht worden. Een stelselwijziging is niet nodig. Veel stakeholders zullen in eerste instantie niet bereid zijn tot deze transparantie over te gaan. Maar eenmaal geïntroduceerd zal het vanzelfsprekend zijn.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een nagenoeg unaniem uitstekend idee, bestuurlijke complexiteit variërend van eenvoudig tot complex.

Inhoudelijk

Er is politieke steun om tot deze stap te komen. Een belangrijke is natuurlijk het zichtbaar maken van de gevallen waar de bestuurder afwijkt van het advies van de directeur van de OD (stond ooit in het conceptwetsvoorstel VTH). Maar ook het publiceren van handhavingsbeschikkingen ligt al moeilijk.

9. Maak vergunningplichtig/niet vergunningplichtig een belangrijke knip voor integrale uitvoering.

Bijvoorbeeld "verplichte" inbreng Natuurbeschermingswet voor vergunningplichtige bedrijven van provincie naar OD. Hetzelfde zou kunnen gelden voor de Waterwet. Een uitgebreide inventarisatie is hiervoor nodig.

Criteria: dit kan een stevige impact hebben op organisaties, zowel aan de kant van provincies als aan de kant de OD's. In principe kostenneutraal. Nader onderzoeken.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, meeste deelnemers schatten dit als bestuurlijk complex in.

Inhoudelijk

De Omgevingswet repareert dit verschijnsel op niveau van bevoegd gezag. Maar dat betekent niet per se dat de uitvoering bij de OD terecht komt.

Verder onderzoeken, verder inventariseren.

Overigens wordt hier opgemerkt dat de Natuurbeschermingswet een hele complexe discipline is.

10. Anders financieringsmodel: en dan ook werken op basis van risicogerichte prioritering

Een ander financieringsmodel (meer outcome gericht) is een belangrijke aanbeveling. Nog belangrijker is dat de uitvoering van VTH-taken anders wordt: doelbepaling en prioritering (risicogericht) op van basis van een beleidsmatige afweging en niet op basis risicomijdende regelinfilling en vermeende voorraad van inrichtingen. Belangrijk vraagstuk hoe dit verder te stimuleren. De investering in kennis moet onderdeel uitmaken van de financieringsmodellen.

Criteria: meer waarschuwend bedoeld: als je outcome financiering organiseert, betekent dit nog niet automatisch dat er in organisaties (cultuur!) ook zo gewerkt gaat worden.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een aardig tot goed idee, bestuurlijk complex.

Inhoudelijk

Er is een ontwikkeling gaande bij de OD's steeds meer richting risicoanalyse, en op basis daarvan programmeren. Ook het Bor zegt het nodige hierover. Hele duidelijke stelling van een deelnemer: als dit niet verandert, is het de dood in de pot. Veel meer aandacht voor de zorgplicht. Dan vergt durf.

Verdere aandacht hiervoor bij uitwerking van de financiële modellen.

11. Een ruim mandaat voor bestuurlijke handhaving aan directeuren van OD's.

Het mandaat van de deelnemers aan de directeur van de OD moet onvoorwaardelijk zijn, om de schijn van bestuurlijke inmenging te voorkomen. Dat daarnaast procesafspraken gemaakt worden over het informeren van voornemens tot handhaving is logisch. Eigenlijk is dit een pleidooi voor een uniform mandaat voor alle OD's. Nu is het zelfs denkbaar dat binnen een OD er verschillende mandaatsvormen zijn met verschillende deelnemers.

Criteria: heel belangrijk voor het beeld van onafhankelijkheid/objectiviteit. Draagvlak zal lastig zijn. Bestuurders mogen onder strikte voorwaarden afwijken van het besluit van de OD. Dit moet gemotiveerd worden en gemeld aan de Gemeenteraad of aan Provinciale Staten. Wellicht een soort model vaststellen in de regelgeving (Alternatief is transparantie over afwijkingen van bestuurder van het advies van de directeur van de OD en informatieplicht hierover aan de Raad en Provincie/ILT).

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, bestuurlijk redelijk complex.

Inhoudelijk

Het is van belang te spreken over een ruim mandaat, niet over het afschaffen van een terughoudend mandaat.

Het idee voor een kwaliteitssysteem voor alle OD's kan bij dit onderwerp ondergebracht worden aangezien een kwaliteitssysteem ondersteunend werkt.

12. Eén uniforme interventiestrategie, één uniforme gedoogstrategie.

Er is een uniforme handhavingsstrategie (LHS), dat is geen interventiestrategie. Er is geen uniforme gedoogstrategie.

Criteria: logisch, waarom is dat er niet? Je mag toch gemotiveerd afwijken. Wellicht een soort model vaststellen in de regelgeving. Overigens moet dit gewoon op basis van de kwaliteitscriteria 2.1.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed tot uitstekend idee, bestuurlijk complex.

Inhoudelijk

Er is wat discussie of dit nu wel of niet verplicht is. Er is een bandbreedte, wordt die wel of niet gebruikt. Misschien een onderwerp voor data 2022.

13. Apart "loket"/organisatieonderdeel bij de OD's voor adviestaken aan deelnemers.

Maak een apart "loket"/organisatieonderdeel bij de OD's voor adviestaken buiten het VTH-proces (maar waar wel de VTH-kennis beschikbaar en inzetbaar voor is).

Gebruik als "financiële" basis een landelijk (bijvoorbeeld naar analogie van EZK energie) en regionaal wensenpakket. Strakke lijn wordt bepaald door Wet markt en overheid (overheid als marktpartij). De strakke organisatorische lijn is juist nodig omdat het over kennis gaat van mensen die actief zijn in het primaire VTH-proces.

Criteria: past in Ow. Voorziet in behoefte. Draagt bij aan kennisontwikkeling. Toekomstgericht. Een soort landelijke gedragscode zou voorzien in wegnemen van twijfels en principiële discussies.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Een goed idee, bestuurlijk complex.

Inhoudelijk

Het gaat hier om adviestaken aan deelnemers. Deze ontwikkeling is echt van belang in relatie tot de Omgevingswet. Enkele randvoorwaarden: OD's moeten dan wel een stevige kritische massa hebben. En qua competenties is bestuurlijke sensitiviteit van belang.

C. Achteraf geen goed idee

14. Financiering van BOA-taken rechtstreeks vanuit OM.

De BOA-taken binnen de OD worden aangestuurd door het OM. Financier de BOA's / de uitvoering van de BOA-taken binnen de OD dan ook vanuit het Rijk.

Criteria: moeilijk in te schatten. Het kan een mogelijkheid zijn om meer doorzettingsmacht in de strafrechtkolom te realiseren. Meer een ballon, verder onderzoeken.

Reactie workshop deelnemers:

Score

Matig tot slecht idee, bestuurlijk zeer complex te realiseren.

Inhoudelijk

Dit moet je gewoon niet doen, hierdoor komen de kolommen (bestuursrecht, strafrecht) helemaal los van elkaar te staan. Bovendien gaat het om heel veel meer BOA taken binnen gemeentelijk en provinciaal takenpakket.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat in de VTH-uitvoering veel verschillende mogelijkheden bestaan om het VTH-stelsel te verbeteren.

Het gaat om de volgende ideeën:

- Werk ook met een risicoanalyse op landelijk niveau en een programmatische verbeter aanpak van ketens/sectoren;
- Versterk de rol van ODNL als aanspreekpunt voor het Rijk en als faciliterend bureau voor omgevingsdiensten;
- Organiseer ketentoezicht op bijvoorbeeld afval, bouwafval en grond door projectmatige samenwerking tussen ILT en omgevingsdiensten;
- Complexiteit in regelgeving veroorzaakt soms slechte naleving: aandacht hiervoor bij de wetgever;
- Zet instrumenten in om het toezichthoudersdilemma te verkleinen;
- Breng alle VTH-taken voor vergunningplichtige Wabo-inrichtingen naar provinciaal bevoegd gezag;
- Breng onderwerp energiebesparing (inclusief Regionale Energiestrategie) onder bij de omgevingsdiensten;
- Zorg voor transparantie in de besluitvorming over de gehele breedte van het VTH-proces;
- Maak vergunningplichtig/niet vergunningplichtig een belangrijke knip voor integrale uitvoering;
- Als er gekozen wordt voor een ander en meer uniform financieringsmodel, zorg dan ook dat er daadwerkelijk anders geprogrammeerd gaat worden op basis van een risicogerichte prioritering;
- Werk aan een ruim en meer uniform mandaat voor bestuurlijke handhaving aan directeurs van OD's;
- Werk naar analogie van de landelijke handhavingstrategie ook met één uniforme interventiestrategie, één uniforme gedoogstrategie en een landelijk actualisatiekader voor vergunningen;
- Maak een apart "loket"/organisatieonderdeel bij de omgevingsdiensten voor adviestaken aan deelnemers.

We bevelen aan deze ideeën te gebruiken in het overleg met de stakeholders bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over het rapport van de adviescommissie VTH.

Tevens bevelen we aan om in het overleg met de stakeholders zo dicht mogelijk bij het huidige VTH-stelsel te blijven. Naar onze mening gelden daarbij de volgende drie uitgangspunten:

- Het basistakenpakket moet adequaat worden uitgevoerd bij de omgevingsdiensten;
- Beschouw de toekomst van de omgevingsdiensten in het licht van de Omgevingswet;
- Organiseer meer Rijkssturing, bijvoorbeeld door middel van programmering/financiering, op EU-verplichtingen en onderwerpen van nationaal belang.

De in het rapport opgenomen overige denkrichtingen en observaties bevatten mogelijk elementen die ondersteunend kunnen zijn in het overleg met de stakeholders en ten behoeve van het kabinetsstandpunt. Deze denkrichtingen en observaties gaan onder andere over de grenzen van het stelsel, over een meer activistisch opererende overheid om de doelen te bereiken, over het zelfreinigend effect van transparantie op bestuurders van bedrijven en overheden en over deskundigheid in de huidige maatschappelijke realiteit. We bevelen aan deze denkrichtingen en observaties mee te laten wegen bij de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt.

Bijlage 1

Resultaten email enquête

Vergunningverleners

1. Wat je zeker niet moet doen en waarom. (wat mij betreft h: de persoonlijke invloed van een directeur moet juist zo klein mogelijk worden. Er bestaat een risico op politieke invloed en lastige ontslagprocedures).
2. Alle overheidstaken mbt VTH van ILT (afval) en RWS (Waterwet) onderbrengen in omgevingsdienst: het Rijk moet ook de VTH-uitvoering inbrengen en verantwoordelijk maken voor het functioneren van de uitvoering. ILT kan dan haar toezichtstaak waarmaken.
3. Iso certificering (of soortgelijks bijvoorbeeld INK) van de uitvoeringsdiensten van de VTH werkprocessen: onafhankelijk toezicht op het functioneren door een onafhankelijke derde partij. Kennisuitwisseling door omgevingsdienst kan dan daarin worden gebracht evenals landelijke afstemming: kortom alles wat je maar wilt op managementniveau....
4. Meer werken teams waar het grote bedrijven betreft. VTH meer als een project zien.
5. Minder juridisch keurslijf. Juristen bepalen veel in het VTH proces en niet altijd is voor een jurist duidelijk waar technische knelpunten zitten. Juristen zouden zich meer moeten opstellen ondersteuners en niet als bepalers.
6. Aan de ene kant willen we als OD's meer kunnen adviseren maar aan de andere kant wordt advisering platgeslagen door regelgevingskaders.
7. Er is soms terecht soms onterecht een wantrouwen t.o.v. bedrijven. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie komt adviesrol ten goede.
8. De uitbundige interne felicitaties wanneer een uitspraak in een procedure in het voordeel van de OD uitvalt doet mij altijd afvragen wat de geachte collega's vinden wanneer een uitspraak in het nadeel van de OD is. Het punt is dat polarisatie (zij tegen ons) niet bevorderlijk werkt voor een 'gezonde' verhouding.
9. Er is een project gaande met online vergunningverlening. Heel goed en vooral dingen die vanzelf kunnen, ook vanzelf laten gaan.

Provincies

10. (Verwijzing naar brief PZH). Verder ben ikzelf wel gecharmeerd van de kwaliteitscontrole zoals dit in het ziekenhuiswezen is georganiseerd ipv de collegiale toets en toezicht van ILT op OD's. Tbv kwaliteitsverbetering

vind ik sterke betrokkenheid van de organisaties een belangrijk ingrediënt voor succes. De collegiale toets is een ander instrument waarbij organisaties niet zenuwachtig genoeg worden voor echte verbeterstappen.

11. Het traject dat wij hebben ingezet voor een altijd actuele digitale vergunning is ook een aspect wat een kwaliteitsslag kan opleveren.

Ex directeuren

12. Mijn waarneming is dat er soms sprake is van kennis disbalans in de kwaliteit van de OD medewerker vs hun counterparts bij het grotere bedrijfsleven. Dat levert bij samenleving wantrouwen op richting overheid.
13. De Commissie van Aartsen verwijst in onderdeel 2.3 Problemen in de uitvoering naar de analyse van Mans waarin als een van de probleemvelden "mobiele milieubelasting voortvloeiend uit activiteiten als de handel in afval, bouwafval en grond" wordt genoemd. Met als toevoeging: "Regulering van deze, niet aan een inrichting verbonden milieubelasting vergt toezicht op een keten van handelingen van verschillende bedrijven ("ketentoezicht"). Het huidige stelsel bevat daarvoor nog steeds geen voorzieningen. Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken".

Ik herken uit eigen ervaring dat het voor 'producten' noodzakelijke ketentoezicht complexer is dan het toezicht op 'lokatiegebonden activiteiten' en in de praktijk minder ontwikkeld is in de Omgevingsdiensten. Ik constateer ook dat de Commissie van Aartsen hierbij niet verder gaat dan deze constatering over het nog niet in het stelsel ingebakken zijn van ketentoezicht. En dat de commissie geen specifieke aanbeveling doet voor juist het goed vormgeven van het ketentoezicht op de activiteiten met een dergelijk 'productkarakter, hetgeen dit onderwerp met zijn 'grensoverschrijdende dimensie' (grenzen van de gebieden waarvoor de OD's werkzaam zijn) wel zou hebben verdient.

Als idee twee denklijnen:

Samenwerking ILT en OD's.

Juist de 'grensoverschrijdende dimensie' vraagt specifieke informatie-uitwisseling en samenwerking. Ik zou daarbij denken aan samenwerking tussen ILT en OD's. Beide hebben bv bij grondstromen eigen informatiestromen, en eigen taken en verantwoordelijkheden. Juist bij keten-onderwerpen moet je informatie uitwisseling en vooral ook

informatieanalyse gezamenlijk uitvoeren, om op basis daarvan ook tot een gezamenlijke aanpak van ondernemingen die bij die analyse boven komen drijven te kunnen uitvoeren. Dit zal naar mijn smaak vaak projectmatig moeten plaatsvinden, waartoe ruimte in werkplannen gereserveerd moet zijn en vaste modellen moeten worden ontwikkeld voor prioritering en organisatie van de samenwerking.

Extra waarborgen in de productketen.

Individueel en ketentoezicht van OD's en ILT bij deze producten en deze handelsstromen wordt effectiever als je daarnaast in staat zou zijn om extra waarborgen in de productketen te beleggen. Denk aan:

- 'productpaspoort': een instrument dat waarborgt dat voor ieder partij van een product in de handelsketen en voor toezichthouders alle gegevens over het product, in de zin van bewerkingen, samenstelling, toepassingsvoorwaarden en actueel en voor iedere schakel in de keten beschikbaar zijn. Elders ook wel aangeduid als 'grondstromenpaspoort' of 'materialenpaspoort' voor bv bepaalde typen bouwstoffen. Mogelijk is er een parallel te trekken met de kwaliteitsdossiers zoals deze in het kader van het private bouwtoezicht voorzien zijn.
- 'productverantwoordelijke'. Een stap verder is om bij een productketen een partij vast te leggen die verantwoordelijk is voor de kwaliteit en de toepassing van het product, en die ook kan worden aangesproken op het verwijderen indien een onverantwoorde toepassing heeft plaatsgevonden. Het moet dan gaan om de producent (bv voor thermisch gereinigde grond de reiniger, voor staalslakken degene die het als afval- of bijproduct op de markt brengt). Op die manier kunnen fouten bij toepassing worden voorkomen of beperkt. En kan geen sprake van 'wegkijken' als er fouten gemaakt zijn en een terreineigenaar of de overheid opgescheept wordt met de lasten.

Oud afdelingshoofden

14. Kritisch kijken naar eigen functioneren OD (o.a met visitatie als hulpmiddel)
15. Alle vergunningen naar provincie
16. "opbossen" specialisaties obv "typologie" van de omgeving (mate van ontwikkeling (groeigebied/ conservatief natuurgebied/etc), mate van (bestuurlijke) complexiteit (Veluwe vs Chemelot)
17. Bestuurlijke borging van beleidsprocessen
18. Effecten van ow op organisatie en werkwijze

Consultants

19. De vuurwerkramp in Enschede (TH schoot tekort)
nog vers in mijn geheugen moet ik terugdenken aan de ontstaan geschiedenis van de toenmalige RUD's / Omgevingsdiensten.
Dit mocht nooit meer voorkomen. De toenmalige minister startte top down met de nodige weerstand. En via een poldermodel zijn wij vanuit onderen in het midden uitgekomen. Oftewel een minimaal takenpakket (basistaken / milieu) met de mogelijkheid om door te groeien naar een breder takenpakket van bouwen en zelfs APV. Er ontstonden netwerkorganisaties (medewerkers in dienst van de gemeenten/provincie), formele organisaties vanuit een WGR (taken, mens en middelen) zijn overgeheveld en hybride vormen tussen deze 2. Bevoegdheden bleven bij de betreffende overheidsorganisatie en het mandaat ging gewogen naar de RUD/OD. Inmiddels hebben de OD een professionaliseringsslag doorgemaakt in alle onderdelen van INK (kwaliteitsmodel). Een vaak onderbelichte taak is de advisering van OD over beleidsinitiatieven. Hiervoor is vaak geen geld beschikbaar. En de paradox is ook dat de kennis bij die organisaties die afscheid hebben genomen van hun VTH-collega's en specialisten het lastig cq erg moeilijk wordt om nieuw beleid op te stellen. Ook de diversiteit aan beleid helpt de RUD/OD niet om efficiënt te werken. Vanuit het perspectief van de gemeenten spelen verschillende overwegingen mee. Naast de beoogd kwaliteitsimpuls op kennis en robuustheid speelt vanuit de gemeenten ook de dienstverlening en klantbenadering een belangrijke rol in de keuze van het takenpakket en positionering van de medewerkers met bijbehorende middelen. Dit is voor vele gemeenten de reden geweest om alleen te kiezen voor het wettelijk verplichte basistaken pakket. Want was is nu makkelijker dat je als wethouder gebeld wordt over een bepaalde situatie je even naar de betreffende / medewerker loopt om het antwoord op te halen. Om naar de volgende fase van professionalisering te komen, is mijn inziens het volgende nodig:
 - a. Zorg dat er eenduidigheid komt in VTH-beleid en bijbehorende taken;
 - b. VTH beleid risicovolle en grote bedrijven landelijk bepalen en controle door de inspectie op de uitvoering van de OD. (Dus bevoegdheid van provincie naar Rijk)
 - c. Financiering vanuit rijksmiddelen en neem afscheid van de leges systematiek

- d. Bevoegdheden opnieuw tegen het licht houden
- e. Bestuurlijke legitimatie versterken

20. Algemene notie die ik nog wel kan meegeven is dat het verstandig is om niet blind te blijven staren naar de OD als club voor de uitvoering. De Omgevingswet (niet zozeer de letter, maar de geest: cyclisch werken van doelen naar uitvoering naar monitoring naar bijstellen) geeft hiervoor heel veel mogelijkheden en kan zorgen voor een broodnodige herijking van de inrichting van de uitvoering. Dat kan betekenen ophouden met samenwerken om het samenwerken. Ophouden met gegevens verzamelen om die in een onbeheersbare digitale database te stoppen, zonder dat je weet wie en wanneer je die info nodig hebt. Hier verdampt heel veel uitvoeringsgeld zonder aantoonbaar resultaat. Nee, goede uitvoering van taken kan alleen maar door doelbepaling en prioritering op basis van een beleidsmatige afweging. Belangen komen dan in beeld en ook de rol van de verschillende bevoegdheden. De Omgevingswet kan een rol spelen om het gat tussen (lokaal) beleid voor een kwalitatief goede leefomgeving en professionele uitvoering dichterbij elkaar te brengen. Dat ondersteunt meteen de bestaande (maar helaas niet snel voortplantende) initiatieven / ideeën bij professionele OD's om risicogericht en op basis van outcome uitvoering in te richten en niet op basis van risicomijdende regelinfilling en vermeende voorraad van inrichtingen. Misschien dat een OD dan wel in gesprek durft te gaan met een bevoegd gezag om een lokale vervuilende staalfabriek anders aan te pakken dan Bakkerij 't Stoepje.

Detacheerders

21. Een van de grootste bedreigingen die ik zie, is het tekort aan kundige mensen. Dat tekort is momenteel al enorm en ik verwacht dat dit de komende jaren nog behoorlijk zal toenemen. Er is een forse uitstroom en met de komst van de Omgevingsdiensten zijn er andere competenties nodig. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het probleem enkel groter worden. Daarom zou het volgens mij goed zijn als er meer aandacht is voor de (HBO-)opleidingen om zo de toestroom van goede medewerkers veilig te stellen. Volgens mij moet dit samen met de adviesbureaus. Er wordt immers in dezelfde vijver gevist. Een traineeship of een post-HBO opleiding zou ook een mogelijkheid zijn.
22. Ander punt is dat OD's met veel verschillende databases werken. Eigenlijk had dit met de start van de OD's beter

direct kunnen worden opgepakt. Digitalisering is nog steeds een struikelblok voor OD's.

De buitenwereld: bedrijfsleven/VR's/burger/politiek

23. Ik merk inderdaad regelmatig onbegrip bij bedrijven over het kennisniveau en ervaring van inspecteurs op het gebied van veiligheid en net als bij de AI vroeger is ook de ILT nu bezig met het creëren van generalisten i.p.v. specialisten op het gebied van de diverse modaliteiten (weg, spoor, binnenwater). Bij ILT is het qua vervoer van gevaarlijke stoffen nu dat mensen die nog nooit een spoorketelwagen heeft gezien moeten gaan inspecteren op het spoor en dat zorgt voor veel irritatie.
24. Wat ik allerbelangrijkste vind is de kwaliteit van de toezichthouder. Hij moet voldoende kennis bezitten en risicogericht kunnen denken (dit is geïllustreerd met enkele anekdotes die hier achterwege zijn gelaten). Verbeter de kennis en stem deze af op de aard van de inrichtingen (activiteiten).
25. In het rapport wordt weinig aandacht besteed aan BRZO bedrijven en mijn ervaring is dat de grootste verbetering op het gebied van handhaving heeft plaatsgevonden door en bij BRZO controles. Neem dit als voorbeeld voor overige de VTH verbeteringen.
26. Waak voor te veel wijzigingen in structuren want de nieuwe Omgevingswet brengt meer veranderingen met zich mee dan de vergunningverleners en handhavers de komende jaren kunnen verwerken.

Juristen

27. Bijgaand een eerste hersenspinsel, ingegeven door de veronderstelling dat bevoegde gezagen nogal eens niet tot handhaving overgaan omdat ze hoge bestuursdwangrekeningen vrezen, samengevat: Verklein het toezichthoudersdilemma bij handhaving van het omgevingsrecht.
- Door handhavend optreden kan een bevoegd gezag juist bereiken dat een overtreder failliet, waardoor onaanvaardbare milieurisico's ontstaan en het bevoegd gezag – vaak tegen hoge kosten – bestuursdwang moet toepassen. Vaak zonder dat de kosten succesvol verhaald kunnen worden. Dit toezichthoudersdilemma kan leiden tot 'pappen en nathouden' na de constatering van overtredingen of tot een terughoudend mandaat voor bestuurlijke handhaving aan directeurs van omgevingsdiensten.

Het eerste gevolg – ‘pappen en nathouden’ – hoeft weliswaar niet in alle gevallen in juridische zin onrechtmatig te zijn, maar draagt niet bij aan een verantwoorde beheersing van risico’s, kan calculerend gedrag van overtreders in de hand werken en wordt door vrijwel alle betrokken als onbevredigend ervaren. Het tweede gevolg – een terughoudend mandaat voor bestuurlijke handhaving aan directeurs van de omgevingsdiensten – staat op gespannen voet met aanbeveling h uit het advies van de Commissie Van Aartsen. Daarnaast kan zo’n terughoudend mandaat bijdragen aan een gebrek van uniformiteit in de taken die één omgevingsdienst voor meerdere opdrachtgevende bevoegde gezagen uitvoert. Het toezichthoudersdilemma kan weggenomen – of tenminste: verkleind – worden door bijvoorbeeld de volgende maatregelen:

- Bevoegd gezagen moeten meer gebruik maken van de aanvullende verhaalsinstrumenten die er al zijn, zoals het kadastraal inschrijven van lasten onder bestuursdwang en lasten onder dwangsom, zie artikel 5.18 van de Wabo, en privaatrechtelijk verhaal van kosten van “beheer van afvalstoffen”, zie artikel 5.26 van de Wabo.¹ Beide verhaalsinstrumenten kunnen eraan bijdragen dat bevoegde gezagen die (vaak: veel) bestuursdwangkosten hebben gemaakt, juist ook in geval van een faillissement van de overtreder tegenover curatoren en grondeigenaren niet met lege handen staan.
- Op zijn beurt moet de wetgever ervoor zorgen dat deze verhaalsmogelijkheden meeverhuizen naar de Omgevingswet. Dit gaat voor de regeling van artikel 5.18 van de Wabo inderdaad gebeuren, maar de opvolger van de regeling van 5.26 van de Wabo ontbeert de mogelijkheid om de kosten van ‘beheer van afvalstoffen’ langs privaatrechtelijke weg te verhalen.² Juridisch verhaal door het bevoegd gezag gemaakte kosten van afvoer en verwerking van afvalstoffen wordt dus aanzienlijk lastiger.
- Overheden en branche-organisaties kunnen onderzoeken of een schadefonds opgericht kan worden. Het schadefonds vergoedt onverhaalbaar gebleken bestuursdwangkosten aan het bevoegd gezag maar heeft het bevoegd gezag bij het

kostenverhaal steken laten vallen, dan keert het fonds niet uit. Enerzijds wordt zo neemt zo het toezichthoudersdilemma af, maar anderzijds worden er wel kwalitatieve eisen gesteld aan de verhaalsacties van het bevoegd gezag. Het schadefonds kan gevuld worden met een bijvoorbeeld een door overheden in te leggen startbedrag, aangevuld met een bijdrage van bedrijven ter hoogte van een vast tarief per vergunde ton opslagcapaciteit. Afhankelijk van de uitwerking kan het schadefonds een financiële zekerheid als bedoeld in artikel 13.5 van de Omgevingswet zijn.

28. Paar dingen:

- Wat ook zou kunnen bijdragen aan meer ‘onafhankelijkheid’ van de omgevingsdienst is het beleggen van de procesvertegenwoordiging bij de juristen van de omgevingsdienst. Dit bevordert rechtmatige toepassing van de regels, een meer objectieve blik, uniformiteit, juiste belangenafweging, motivering etc.. Zorg dan tegelijkertijd voor voldoende kritische juridische massa binnen omgevingsdiensten/specialisatie in bezwaar en beroep ontwikkelen.
(Ik zie nu bijv. in bezwarencommissies waarin ik zit, dat de jurist van de gemeente het besluit van het college verdedigt, terwijl de deskundigheid bij de omgevingsdienst ligt).
- Mbt één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de gehele regio: branchegericht!
Algemene interventiestrategieën/gedooogstrategieën zouden landelijk toch gelijklopend moeten zijn.
- Gelet op Omgevingswet/energietransitie/circulaire meer aandacht voor scheiding ‘zuivere’ VTH-taken en meer beleidsmatige rol. Hoe je dat zou kunnen regelen heb ik ook niet meteen een antwoord op.

Resultaten SPSS brainstorm

Aanvullend op de beoordeling van de aanvullende ideeën zoals beschreven in hoofdstuk 4 zijn de volgende aanvullende observaties in de brainstorm naar voren gekomen. Deze kunnen van belang zijn bij de verdere uitwerking van de aanvullende ideeën en de gesprekken met de andere stakeholders.

¹ Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder ‘beheer van afvalstoffen’ verstaan: inzameling, vervoer, nuttige toepassing, met inbegrip van sortering, en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars

² Artikel 5.18 van de Wabo is bijna letterlijk terug te vinden in artikel 18.4a van de Omgevingswet. Maar de opvolger van artikel 5.26 van de Wabo, artikel 13.3a van de Omgevingswet, ziet voornamelijk alleen op kosten die gemaakt worden in verband met “verontreiniging of aantasting van de bodem” en “de verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam”, zie artikel 8.1 van het Omgevingsbesluit.

Inbreng taken in OD's

Vanuit het Rijk

Het Rijk voert een grote diversiteit van VTH-gerelateerde taken uit. Voor ons springen er een aantal uit die aansluiten bij het takenpakket van de OD's.

- Defensievergunningverlening ILT.
- Vergunningverlening BES-eilanden ILT.
- Watervergunningen vanuit RWS.
- Warenwetbesluit drukapparatuur (WBDA) ISZW.
- ATEX ISZW.

Hierbij ook de variatie van vergunningen bij OD, toezicht bij Rijk.

Inbreng taken in OD's vanuit provincies

- Natuurbeschermingswet.

Voorbeeld: NB wet (LNV). Schoorsteen shell, Wabo bij OD en N emissie op natuur bij provincie.

Inbreng vanuit waterschappen

- Lozingsvergunningen

Inbreng vanuit gemeenten

- Briks
- Ontheffingen voor festivals.

Mee-programmeren vanuit het Rijk

- EZK: energie besparing audits
- SZW: WBDA propaantanks, LPG-tanks
- lenW: keten afval
- LNV/lenW/JenV: keten mest

We willen in Nederland steeds meer duurzame energie opwekken. Dit doen we vooral op zee, maar dat is niet genoeg. We moeten dus ook op land duurzame energie gaan opwekken. De plaatsing van windmolens en zonnepanelen verandert ons landschap en de omgeving waarin we wonen. Daarom kijken we samen naar de beste mogelijkheden. Dit gebeurt in 30 energieregio's, ieder met een eigen Regionale Energiestrategie (RES). Een RES is het document van een regio waarin de afspraken over duurzame energie staan.

Naar goed gebruik in NL sluiten de RES-regio's niet aan bij andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals VR's en OD-regio's. Maar de OD's (en VR's) zouden een belangrijke rol kunnen hebben in het objectiveren van de gevolgen van de maatregelen die nu in de RES-sen staan. En dan natuurlijk met focus op geluid, trillingen, slaghinder en veiligheid. Anders gaan we nog boeiende tijden tegemoet om de 35 TJ gerealiseerd te krijgen, want dit is NIMBY to the MAX!

Mee programmeren is meefinancieren.

Integraal, een loket, body, financiering en programmering koppelen.

One stop shop.

Onderscheid in EU/landelijke voor taken OD's

Meer eenduidigheid bevoegd gezag

- Breng alle vergunningen onder bij de 6 BRZO-OD's
- Maak de provincies bevoegd gezag voor alle vergunningen (alleen EU of alles?) In dat verband moet lenW nog eens goed onderzoeken of alle gevallen van "vergunningplicht" in de Wabo/Ow ook echt zo bedoeld zijn. M.a.w. is er een vergunningplicht ontstaat ten gevolge van een systeemkeuze die eigenlijk inhoudelijk niet verdedigd kan worden.
- Maak één OD voor alle vergunningen. Dit komt wel heel dicht bij een Rijksdienst.
- Als de provincies bevoegd gezag zijn voor alle vergunningplichtige bedrijven, laat aan de provincies over hoe ze dit gaan organiseren.

Effectiviteit: Risicogestuurd, informatie gebaseerd. ILT model.

Spagaat: Meedenken met gemeente, of strikt onafhankelijk. Sodem is goed voorbeeld van onafhankelijk. Daarom ook veel in mandaat van ISZW. Zelfs vastgelegd in de wet. Personeel krijgt ook opleidingen in dat kader.

Verdeling Rijk, provincie en gemeente vergunningplicht, Bodemtaken inrichtingen en keten? Van provincie naar gemeenten. Toezicht gaat op stromen.

Gezamenlijkheid stimuleren:

- Rijk programmeert mee, financiert voor programmering, verwacht gezamenlijkheid, dit bij ODNL onderbrengen.
- Voor stromen is het Rijk het bevoegd gezag. Voor activiteit en inrichting bij OD's. Dit komt niet bij elkaar.
- Mobiele bronnen/stationaire bronnen.

Nieuwe taken

- Rol OD's bij omgevingsplannen en omgevingsvisie
- Energietransitie (RES!) en circulaire economie
- Burgerparticipatie, citizen science
- Adviesfunctie voor bedrijven (praten met omgeving)

Onafhankelijkheid

"Onafhankelijk" ander woord. Er bestaan veel beelden bij dit

woord. Onafhankelijkheid heeft binnen een OD verschillende betekenissen. Analyseer waar het goed is en waar het beter zou kunnen. TH weinig afweging. Transparant.

Bestuurlijk gevoelig is apart benoemd in mandateringsbesluit.

Begrip verschillende maten van onafhankelijkheid. Nog goed te kijken naar mandatering.

Afwijkingen melden aan gemeenteraad / provinciale staten.

Aanvullend idee: betere mandatering/ transparantie/ duidelijkheid over begrip onafhankelijkheid.

Complexiteit in regelgeving

Complexiteit in regelgeving veroorzaakt soms slechte naleving. Maak een loket met bijbehorende projectstructuur waar complexiteiten in wetgeving worden onderzocht, kunnen worden aangemeld. Betrek de deskundigen van de OD's. Revitaliseer de HUF toets maar ook als periodiek monitoringsinstrument of voor langdurig slechte naleving op thema's / sectoren.

Voorbeeld: langdurige slechte naleving bij PGS

15-bedrijven, met name op het gebied van certificatie van brandbeveiligingsinstallaties, zoals geconstateerd in meerdere ILT rapporten, resulteerde in een onderzoek naar de oorzaak van de slechte naleving. Complexiteit zat diep verscholen in doorverwijzingen naar onderliggende private kwaliteitsregelingen.

Wet op de omgevingsdiensten

Maak een Wet op de omgevingsdiensten a la Wet op de veiligheidsregio's om alle kwaliteitspunten te borgen, zoals positie directeur, visitatie, minimum eisen financiering, centrale programmering en ondersteuning.

Digitalisering en informatiehuishouding

Grootschalig inzetten op digitalisering werkprocessen en informatiehuishouding.

3. Verkenning financieringsmodellen omgevingsdiensten

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 40 |
| 1. Inleiding | 42 |
| 2. Analyse geselecteerde financieringsmodellen OD's (basismodellen) | 44 |
| 3. Evaluatie | 47 |
| 4. De weg naar andere systematiek | 48 |
| 5. Advies financieringssysteem | 51 |

Samenvatting

Op 4 maart jl. verscheen het rapport van de adviescommissie VTH onder leiding van de heer Van Aartsen "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker van het bestuur". Dit rapport is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden.

Eén van de aanbevelingen van de commissie heeft betrekking op de financiering van omgevingsdiensten (OD's). Het ministerie heeft SPPS Consultants verzocht een voorbereidende verkenning uit te voeren naar de bestaande vormen van financiering en de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een normfinanciering voor OD's zoals aanbevolen door de adviescommissie VTH.

SPPS heeft bij het uitvoeren van deze verkenning een onderscheid gemaakt tussen budgetteren (de inkomstenkant), programmeren (wat gebeurt er met dat geld) en afrekenen.

In dit rapport wordt het begrip financieringssysteem gebruikt in plaats van normfinanciering, omdat er niet sprake van is van een harde en eenduidige norm, maar meer van een eenduidige systematiek om tot een robuuste financiering van OD's te komen.

Uit de verkenning is gebleken dat de financiering van OD's een ontwikkeling doormaakt die in de onderstaande tabel is samengevat. Conclusie is dat de wijze van financiering van de OD's langzaam maar zeker beweegt van fase 1 naar fase 4.

| | Fase 1 Start OD | Fase 2 Professionalisering | Fase 3 Risicogericht | Fase 4 Opgave gericht |
|----------------------|--|--|--|--|
| Budget | Input op basis van historie deelnemers | Regionale kengetallen | Regionale kengetallen | Regionale kengetallen en programma's |
| Programmering | Vraaggestuurd | Inzet gericht op realisatie kengetallen per deelnemer, focus op wettelijke taken | Naast uitvoering wettelijke taken, risicogericht programma, differentiatie inzet per branche/bedrijf | Naast uitvoering wettelijke taken, tevens inzet gericht op maatschappelijke doelen |
| Afrekenen | Kosten | Uren/producten per deelnemer | Uren per deelnemer | Uren voor de regio als geheel |

SPPS concludeert dat bovenstaande ontwikkeling om een andere financieringssysteem vraagt die bestaat uit drie onderdelen:

- de financiering van de OD's opbouwen volgens een vast, landelijk uniform en herleidbaar stamien;
- vaststellen van een landelijke minimumnorm als minimale borging voor financiering van de OD's;
- Rijksbijdrage voor het uitvoeren van overkoepelende taken die van belang zijn voor het stelsel.

A. Financiering OD

SPPS heeft in deze verkenning voor het bepalen van een budget voor een omgevingsdienst een landelijk uniforme systematiek uitgewerkt. Deze systematiek ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

| Type product | Budgettering | Programmering |
|-----------------------------|--|---|
| I. Vraaggestuurde producten | Planning in uren en producten | afdoen aanvragen/meldingen en actualisatieprogramma vergunningen, adviesproducten vooraf programmeren |
| II. Toezicht en handhaving | Kengetallen en landelijke minimumstandaard | Regionaal toezicht programma op basis van risicoanalyse |
| III. Programma en advies | Landelijke prioriteiten en regionale risicoanalyse | Programma op basis van maatschappelijke opgaven |
| IV. Kennis en ontwikkeling | Via inwonerbijdrage of naar rato bijdrage deelnemers | Regionaal programma, bij voorkeur landelijk afgestemd |
| V. Bedrijfsvoering | Basis financiering en/of opslag tarief naar rato bijdrage deelnemers | Dienstverlening |

De bovenstaande opbouw bestaat uit een combinatie van uren en producten, kengetallen en een bijdrage op basis van inwoneraantal. De kern van deze systematiek is dat er een scherp onderscheid, en derhalve veel minder afhankelijkheid, ontstaat tussen:

- budgetteren en programmeren;
- “uitvoering van de taken”;
- bedrijfsvoering (inclusief kennisopbouw).

De bovenstaande opbouw van de financiering betekent overigens niet dat in iedere regio dezelfde bedragen per bedrijf of inwoner worden gehanteerd. SPPS beveelt aan deze systematiek als objectief en herleidbaar uitgangspunt te kiezen voor het overleg met de stakeholders.

SPPS constateert tevens dat er voor de financiering van de OD's veelal gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde Product- en Dienstencatalogus (PDC). Deze PDC's zijn in elke OD zelfstandig ontwikkeld hetgeen in onze ogen efficiënter kan, bijvoorbeeld met één PDC-format.

B. Landelijke minimumnorm als minimale borging voor financiering van de OD's

Om een minimaal uitvoeringsniveau te “borgen” zorgt een landelijke minimumnorm ervoor dat OD's niet meer te maken kunnen krijgen met structurele onderfinanciering.

C. Rijksbijdrage

Een bijdrage van het Rijk voor de meer overkoepelende taken en voor de uitvoering van landelijke programma's ligt volgens SPPS voor de hand, zonder daarbij in te grijpen in de diverse verantwoordelijkheden binnen het stelsel. Het is te overwegen om ODNL voor een gedeelte direct te financieren.

Op deze wijze ontstaat naar onze mening een robuust en inzichtelijk financieringssysteem dat in overleg met de partners binnen het VTH stelsel uitgewerkt en geïmplementeerd kan worden.

1. Inleiding

Op 4 maart 2021 verscheen het rapport van de adviescommissie VTH onder leiding van de heer Van Aartsen "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker van het bestuur". Dit rapport is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden.

De adviescommissie VTH is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid waardoor vermijdbare milieuschade ontstaat. De adviescommissie VTH adviseert om binnen de fundamenteën van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Hiervoor doet zij tien aanbevelingen.

Het nieuwe kabinet staat aan de lat voor de kabinetsreactie op het rapport.

Eén van de aanbevelingen van de commissie heeft betrekking op het uitvoeren van een onderzoek of de financiering van omgevingsdiensten (OD's) kan worden gewijzigd naar een meer landelijke normfinanciering. Het ministerie heeft SPPS Consultants verzocht een voorbereidende verkenning uit te voeren naar de bestaande vormen van financiering en de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een normfinanciering voor OD's zoals aanbevolen door de adviescommissie VTH.

De resultaten van deze verkenning zijn gekoppeld aan de door SPPS/TG uitgevoerde kwantitatieve inventarisatie van de gegevens over de OD's, de zogenaamde "foto" van de OD's die deels parallel in uitvoering is in het kader van de tweejaarlijkse evaluatie Wet VTH ("tweejaarlijks onderzoek kwaliteit uitvoering VTH-taken 2021").

In dit rapport wordt het begrip financieringssysteem gebruikt in plaats van normfinanciering, omdat er niet sprake van is van een harde en eenduidige norm, maar meer van een eenduidige systematiek om tot een robuuste financiering van OD's te komen.

Uitgangspunten verkenning

OD's zijn juridisch beschouwd Gemeenschappelijke Regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Gemeenschappelijke Regelingen van gemeenten en provincies moeten als verbonden partijen voldoen aan het Besluit begroting en verantwoording

provincies en gemeenten (BBV). Het BBV stelt onder andere eisen aan begroting en jaarrekening van OD's maar stelt geen eisen aan het budget en (inhoudelijke) programma van de omgevingsdienst.

Bij de financiering van OD's onderscheiden we de volgende onderdelen:

1. Budget

Bepalen van de jaarlijkse bijdrage van de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling. Dit is een formele bevoegdheid van de gemeenteraad en provinciale staten, omdat het budgetrecht berust bij de Raad en de Staten. De Raad en Staten besluiten over de bijdrage van de desbetreffende gemeente of provincie aan de Gemeenschappelijke Regeling. Het Algemeen Bestuur stelt de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling vast.

2. Programmering

Programmering van de activiteiten van de OD. Op grond van artikel 7.2 het Bor stellen de bestuursorganen die deelnemen in de Gemeenschappelijk Regeling een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid vast waarbij onder andere inzicht moet worden gegeven in de doelen die de OD zou moeten behalen. Dit beleid wordt uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Voor de deelnemers kan er vervolgens een specifiek programma/werkplan worden opgesteld waarin de activiteiten, die worden uitgevoerd voor de betreffende deelnemer, worden beschreven.

3. Monitoring

Per deelnemer en voor de OD als geheel over de uitvoering en besteding van de budgetten. Monitoring is belangrijk om het programma eventueel bij te kunnen sturen of de budgetten aan te passen.

4. Afrekening en verantwoording

Aan het eind van het jaar wordt er een rapportage opgesteld over de inzet/prestaties van de betreffende OD.

- De wijze waarop met de deelnemers wordt afgerekend (per uur, product, anders).
- De wijze waarop de OD's/de deelnemers omgaan met overschotten/tekorten op werkplannen.

Deze verkenning richt zich op de onderdelen 1, 2 en 4: budgettering, programmering en afrekening. Monitoring is vanzelfsprekend belangrijk, maar vooral als onderdeel van

de beleidscyclus. Het geeft opdrachtgevers de mogelijkheid om bij te sturen en de beleidsdoelen te verwezenlijken. Voor de basisgedachten achter financiering van de OD's is monitoring minder van belang.

Keuze basismodellen van omgevingsdiensten

Om te komen tot een aantal basismodellen is in overleg met de opdrachtgever een selectie gemaakt uit OD's die nader zijn onderzocht. Deze selectie is voor het doel van deze verkenning voldoende representatief om een goed beeld te krijgen van de meest voorkomende financieringsvarianten.

De selectie dekt grote en kleinere OD's, met een meer landelijk of industrieel karakter, OD's waar alleen de milieutaken zijn ondergebracht of ook BRIKS taken. Alle geselecteerde OD's hebben verschillende vormen van financiering.

De geselecteerde OD's zijn:

1. Omgevingsdienst IJsselland. Recent opgerichte omgevingsdienst met budgettering op basis van voortzetting van gemeentelijke en provinciale budgetten (inputfinanciering).
2. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). Genoemd in het rapport van de adviescommissie VTH. Combinatie van (herijkte) kengetallen en uren voor plustaken.
3. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNKZG). Combinatie van kengetallen en regie afspraken. Streeft naar "Prestatie Gericht Financieren". Voor sommige deelnemers ook BRIKS taken.
4. DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR). Via Uitvoeringsprogramma (UP) en bedrijfs-kengetallen systematiek. Alleen milieutaken.
5. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ). Voor sommige deelnemers ook BRIKS taken. Budgettering op basis van mix van kengetallen per inrichting en bijdrage per inwoner.
6. RUD Zeeland. Werkt via de zogenaamde PxQ aanpak. Afrekening op basis van geleverde producten en prijs per product.

De bij deze zes OD's toegepaste financieringsvormen zijn als basismodellen voor dit onderzoek geselecteerd. De basismodellen zijn geanalyseerd en nader uitgewerkt in hoofdstuk 2. Bij deze analyse is nadrukkelijk het onderscheid gemaakt tussen budgetteren en programmeren.

Financieringsmodellen van vergelijkbare organisaties

In deze verkenning is ook onderzocht hoe de financieringsmodellen van vergelijkbare organisaties zoals de veiligheidsregio (VR) en de GGD zijn opgebouwd.

2. Analyse geselecteerde financieringsmodellen OD's (basismodellen)

2.1 Beschrijving basismodellen

Algemeen beeld

Bij de meeste OD's wordt een financieringssysteem toegepast waarbij het aantal en zwaarte van de inrichtingen/MBA een belangrijke factor is. Budgettering voor basistaken vindt veelal plaats op basis van kengetallen en voor plustaken op basis van werkelijk bestede uren. Sommige OD's hanteren een vaste prijs per product. Ook zijn er OD's met inwonersafhankelijke bijdragen.

Voor het programmeren is een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid vereist op grond van het Bor artikel 7.1, maar veel OD's hebben dit nog niet volledig geïmplementeerd. Uit de recente "foto" van de OD's blijkt onder andere dat de Landelijke Handhavingsstrategie bij 95% van OD's toegepast wordt. Tevens blijkt dat ongeveer 30% van de OD's het handhavingsbeleid op basis van een risicoanalyse heeft geformuleerd. Circa 75% van de OD's beschikt over een vastgestelde procedure voor de actualiteitstoets vergunningen.

Het afrekenen vindt plaats door de gemaakte uren per deelnemer in rekening te brengen dan wel een vooraf afgesproken prijs per product in rekening te brengen. Gezamenlijke taken (zoals bijvoorbeeld meldkamer) zijn veelal naar rato van de bijdrage in rekening gebracht of via een inwonersafhankelijke bijdrage.

Basismodel A (omgevingsdienst IJsselland)

Budget: circa € 10 miljoen (exclusief bouwtaken)

Bij de omgevingsdienst IJsselland zijn alle basistaken en uitvoerende milieutaken ondergebracht, inclusief de adviestaken. Daarnaast voert de omgevingsdienst extra werkzaamheden uit zoals energiecontroles en voor enkele deelnemers de bouwtaken.

De OD IJsselland is redelijk recent opgericht met een opzet waarbij de begroting was gebaseerd op de taakuitvoering van gemeenten en provincie voordat de omgevingsdienst was opgericht. Inmiddels heeft het bestuur besloten een werkwijze te gaan hanteren die is gebaseerd op:

- kengetallen voor inrichtingen/MBA;
- de maatschappelijke opgaven waarvoor de regio staat gesteld;
- een ontwikkelbudget.

Voor de kengetallen is het aantal en zwaarte van de inrichtingen/MBA de basis. De maatschappelijke opgaven worden in het bestuur vastgesteld op basis van voorstellen van de deelnemers. Deze vormen samen het 'hybride model' waarin deels wordt gewerkt met outputfinanciering (op basis van een risicoanalyse en kengetallen) en deels met outcome-sturing (inzet van capaciteit op landelijke, regionale en lokale prioriteiten).

Het ontwikkelbudget is voornamelijk bedoeld voor regionale ontwikkeling en wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Het budget geldt zowel voor de organisatie als voor ICT. Er wordt onderling niet afgerekend binnen de bandbreedte van 95 en 105%.

Basismodel B (FUMO)

Budget: circa € 16 miljoen.

De FUMO hanteert een model waarin de bijdrage van de deelnemers is gebaseerd op het aantal inrichtingen/MBA en de zwaarte. In het verleden is de Fryske norm vastgesteld waarin is vastgelegd wat de inspectiefrequenties en inspectieomvang zijn. Inmiddels is gebleken dat deze werkwijze geen goed beeld geeft van noodzakelijke inspanning per gemeente. In de ene gemeente moeten meer uren worden gemaakt dan in de andere. Deze uren worden niet tussen de gemeenten verrekend. Het bestuur heeft daarom besloten om de kengetallen te herijken, zodat inbreng en besteding van middelen per deelnemer meer met elkaar in balans zijn. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningverlening en toezicht. De uren voor vergunningverlening komen in de nieuwe systematiek tot stand door een inschatting te maken van het aantal te leveren producten. Dit aantal vermenigvuldigd met het kengetal leidt tot het begrote aantal uren. Voor toezicht basistaken hanteren we een kengetal, een inspectiefrequentie en het aantal inrichtingen als grondslag voor het berekenen van de begrote uren. De kengetallen zijn tot stand gekomen door een benchmark uit te voeren met andere omgevingsdiensten.

Naast de kengetalbenadering is er voor specifieke taken een maatwerk benadering per deelnemer mogelijk.

Basismodel C (ODNZKG)

Budget: circa € 56 miljoen.

ODNZKG werkt deels met een kengetalbenadering voor de begroting en deels met regie afspraken. De financiering op regiebasis maakt het mogelijk om meer te sturen op

de risico's in het werkgebied van de ODNZKG. Een aanpak voor bijvoorbeeld ondermijning is moeilijk in kengetallen te vatten. De ODNZKG streeft naar een financiering die prestatiegericht is en gaat uit van een meerjarenbenadering voor wat de opdrachtgevers bij een specifiek bedrijf of branche willen bereiken. Hiervoor worden meer en meer afspraken over budget en programma per deelnemer gemaakt.

Basismodel D (DCMR)

Budget: circa € 69 miljoen.

De Provincie Zuid-Holland heeft samen met de DCMR en de andere vier OD's in Zuid-Holland een zeer uitgebreide kengetalbenadering ontwikkeld voor provinciale bedrijven. Deze benadering is gebaseerd op het uitvoeren van adequaat toezicht en een actueel vergunningenbestand. Adequaat toezicht en actueel vergunningenbestand zijn gedefinieerd in de Nota VTH van de provincie Zuid-Holland die bestuurlijk is vastgesteld. Dit model is de grondslag voor financiering van de provinciale taken. Voor de gemeentelijke taken is een eenvoudiger model ontwikkeld dat voor alle gemeenten wordt gehanteerd.

Voor de programmering is er een meerjarenplan dat voor de regio als geheel prioriteiten stelt. In werkplannen met de deelnemer wordt dit in jaarprogramma's uitgewerkt. Voor specifieke programma's zoals de aanpak van ZZS zijn aanvullende financiële middelen beschikbaar. In het geval van de aanpak van ZZS worden deze aanvullende middelen door de provincie Zuid-Holland verstrekt voor de aanpak bij de provinciale inrichtingen/MBA. Met gemeenten worden aanvullende afspraken gemaakt over de gemeentelijke inrichtingen/MBA.

Basismodel E (OZHZ)

Budget: circa € 25 miljoen.

OZHZ stelt in het Algemeen Bestuur het regionale uitvoeringsniveau voor de gemeenten meerjarig vast.

Dit is gebaseerd op kengetallen per inrichting, waarbij de frequentie van de controles gebaseerd is op een regionale risicoanalyse. Voor de provinciale taakuitvoering wordt de PZH/DCMR aanpak gebruikt. Daarnaast is er bij OZHZ een bijdrage per inwoner voor de uitvoering van de gezamenlijke taken, met name de instandhouding van de Gemeenschappelijk Regeling (GR, kwaliteitszorg, relatiemanagement, etc). OZHZ beschikt daarnaast over een separaat ontwikkelbudget.

De programmering van de uitvoering is vastgelegd in een individueel jaarprogramma per gemeente/provincie. De afrekening vindt per deelnemer plaats. Daarnaast is er een regionaal programma voor de midden-categorie van 'gemeentelijke' inrichtingen/MBA. Afrekening vindt plaats op basis van een regionale (gemeenten) verdeelsleutel. Dit betekent dat de inzet per gemeente niet overeen hoeft te komen met de begrote inzet. Voor het ontwikkelbudget wordt gewerkt met een meerjarenprogramma, waarvan de jaarlijkse invulling door het AB wordt vastgesteld. Ook hiervan vindt de afrekening plaats op basis van een verdeelsleutel voor de gemeenten en provincie.

Basismodel F (RUD Zeeland)

Budget: circa € 9 miljoen.

De RUD Zeeland is een omgevingsdienst die gedetailleerde afspraken heeft gemaakt over de prijs per product. De begroting is gebaseerd op een planning van het aantal producten per deelnemer. Hiervoor is een Zeeuwse norm vastgesteld voor bijvoorbeeld het aantal inspecties in een specifieke branche. Voor vergunningen zijn ook afspraken gemaakt op basis van een standaard inzet per vergunning. Voor taken die in een incidenteel geval (ver) buiten de afgesproken prijs vallen worden er aanvullende afspraken gemaakt. Dit systeem functioneert sinds 2016.

2.2 Ontwikkeling financiering

Wij hebben de ontwikkeling van de financiering van OD's in de volgende tabel schematisch als volgt weergegeven.

| | Fase 1 Start OD | Fase 2 Professionalisering | Fase 3 Risicogericht | Fase 4 Opgave gericht |
|----------------------|--|--|--|--|
| Budget | Input op basis van historie deelnemers | Regionale kengetallen | Regionale kengetallen | Regionale kengetallen en programma's |
| Programmering | Vraaggestuurd | Inzet gericht op realisatie kengetallen per deelnemer, focus op wettelijke taken | Naast uitvoering wettelijke taken, risicogericht programma, differentiatie inzet per branche/bedrijf | Naast uitvoering wettelijke taken, tevens inzet gericht op maatschappelijke doelen |
| Afrekenen | Kosten | Uren/producten per deelnemer | Uren per deelnemer | Uren voor de regio als geheel |

Recent opgerichte OD's bevinden zich nu grosso modo in fase 2. Ongeveer 30% van de OD's werkt inmiddels met een risicogerichte aanpak, maar in combinatie met een specifiek werkplan per deelnemer. Een aantal OD's is inmiddels gestart met opgabegericht werken. Het afrekenen voor de regio als geheel en niet per deelnemer vindt incidenteel plaats.

De ontwikkeling van fase 1 naar fase 4 is een organisch proces en sterk afhankelijk van de samenwerkingshistorie. Wel is fase 4 in onze ogen een stap op weg naar de landelijke financieringssystematiek zoals de Adviescommissie VTH aanbeveelt. Fase 4 zou dan aangevuld moeten worden met landelijke minimum standaarden voor kengetallen en procescriteria voor het opstellen van maatschappelijke doelen.

Uit de analyse van de huidige praktijk op basis van de interviews, jaarverslagen en begrotingen komt het volgende beeld van de huidige praktijk naar voren.

Het budget van OD's heeft zich ontwikkeld van een bijdrage op basis van inputfinanciering naar een outputfinanciering. De jaarlijkse bijdrage van de deelnemers wordt begroot op basis van het aantal inrichtingen/MBA, de zwaarte van de inrichtingen/MBA en een regionale norm voor toezicht. De outputfinanciering is van toepassing op het vaststellen van het budget per deelnemer. Bij grote voorvallen of onvoorziene activiteiten maken deelnemers en OD veelal aanvullende afspraken die een eenmalig karakter hebben.

Programmering van taken vindt meer en meer plaats op basis van een risicoanalyse waarbij voor bedrijven of branches met grotere risico's er meer uren kunnen worden besteed dan het kengetal en branches/bedrijven met kleine risico's minder uren krijgen toebedeeld. De outputfinanciering is meestal niet van toepassing op de afrekening tussen dienst en deelnemers. De meeste diensten werken met het "comply or explain" uitgangspunt. Dat wil zeggen dat afwijkingen van het werkplan alleen worden geaccepteerd als daar goede verklaringen voor zijn. Als dat het geval is worden bestede uren vergoed door de deelnemer.

Gemeenten sturen doorgaans op een werkplan per gemeente en de uitvoering daarvan in de eigen gemeente. Datzelfde geldt voor de provincies.

Een aantal OD's en deelnemers werkt met een deels opgabegericht programma. Dat kunnen meerjarenafspraken zijn over de te bereiken doelen per branche of bedrijf of thematisch zoals het terugdringen van emissies van ZZS. Sturing op basis van een regionaal programma, waarin de bijdrage aan de OD's de besteding van middelen in de eigen gemeente niet gelijk oplopen, is een uitzondering. Daartegenover staat dat als middelen in een jaar niet volledig worden benut weinig OD's daadwerkelijk overgaan op het terugstorten van het positieve saldo. De middelen blijven op de rekening van de OD voor tijden waarin extra middelen voor de betreffende gemeente of provincie nodig zijn. Dit staat los van een eventueel positief resultaat van de OD. Een positief saldo kan ontstaan door een efficiëntere bedrijfsvoering dan begroot, extra taken die lopende het jaar zijn uitgevoerd of een conservatieve inschatting van de kosten die de OD moet maken. Het bestuur besluit over de besteding van deze middelen. Daarvoor zijn verschillende opties, zoals toevoeging aan de reserves, uitkering aan de deelnemers of besteden aan ontwikkeling van de dienst.

3. Evaluatie

Op basis van de analyse van de huidige financieringsmodellen zien we de volgende ontwikkelingen die relevant zijn voor een robuuste financiering die tegemoetkomt aan de aanbeveling van de adviescommissie VTH:

1. Inputfinanciering van OD's is een model dat in de beginfase werd gebruikt, maar duidelijk op zijn retour is. Deze ontwikkeling past bij de ontwikkeling van de overgang van provinciale en gemeentelijke diensten naar zelfstandige organisaties.
2. Budgettering op basis van kengetallen is het meest gebruikte model. Kengetallen zijn regionaal vastgesteld, er is weinig landelijke afstemming. Dit past bij de regionale aanpak van de omgevingsdiensten. Zoals ook door de adviescommissie VTH is geconstateerd kan teveel spreiding tussen de regio's leiden tot een ongelijk speelveld voor bedrijven en burgers.
3. De meeste OD's maken gebruik van een eigen Product- en Diensten Catalogus (PDC).
4. Programmering vindt veelal nog plaats via realisatie van de afgesproken kengetallen per inrichting. Bij meerdere diensten ontstaat ruimte voor sturing op basis van een risicoanalyse en regionale prioriteiten.
5. Vergunningverlening is voornamelijk vraaggestuurd. Het periodiek beoordelen van de actualiteit van de vergunningen en vervolgens actualiseren van vergunningen zonder aanvraag is een aanpak die ruim 75% van de OD's hebben opgepakt.
6. Complexe VTH-dossiers hebben een steeds grotere impact op financiën en organisatie.
7. Het aantal en omvang van de adviestaken groeit en worden via offertes en afrekening gefinancierd.
8. Gemeenten hechten veelal aan een sluitend werkplan waarin de ingebrachte middelen ook worden besteed in de eigen gemeente. Programmering op regionaal niveau vindt weinig plaats.
9. Het niet realiseren van werkplannen, onder- en overschrijding van begrotingen worden in goed overleg tussen de omgevingsdienst en opdrachtgevers opgelost.
10. Begroting en programmering op "outcome" is een wens van OD's en opdrachtgevers. Een methodiek hiervoor is nog niet verder dan incidentele afspraken over maatwerk en/of regie.
11. Financiering van gezamenlijke taken vindt grotendeels plaats via een opslagpercentage. Eén van de onderzochte OD's werkt met een vaste inwonerbijdrage.
12. Een aantal OD's heeft een (bescheiden) budget voor ontwikkeling.
13. Bezuinigingen bij met name gemeenten op andere terreinen (bijvoorbeeld het sociale domein) worden soms afgewenteld op het fysieke domein (kortingen op het budget van de OD).

Onze conclusie is dat de financiering van OD's in ontwikkeling is en een aantal vaste elementen kent. Het opvolgen van de aanbeveling van de adviescommissie VTH betekent dat de organische ontwikkeling die diensten op dit terrein doormaken mogelijk wordt versneld.

4. De weg naar andere systematiek

4.1 Naar een financieringssysteem van OD's

Omgevingsdiensten verrichten verschillende taken waar ook verschillende vormen van financiering bij passen. Om tot een robuuste financiering van OD's te komen is een opbouw van de financieringssysteem in de volgende onderdelen een effectieve benadering.

1. Vraaggestuurde producten, zoals het afdoen van vergunningaanvragen en meldingen, bedrijfsmeldingen, klachten van bewoners en adviezen aan opdrachtgevers;
2. Programmeerbare producten, zoals toezicht en handhaving en het behandelen van actualisaties van vergunningen;
3. Programma's, zoals bijvoorbeeld de aanpak van milieucriminaliteit, terugdringen van emissies van ZZS en stimuleren van de circulaire economie;

4. Kennis en ontwikkeling. Omgevingsdiensten zijn kennisintensieve organisaties en zijn gebaat bij voldoende ruimte voor opleiding en ontwikkeling van medewerkers, onderzoeken en implementeren van best practises, toepassing van nieuwe technologie en innovatieve werkwijzen;
5. Bedrijfsvoering. Het betreft onder andere de kosten voor huisvesting, management, datamanagement, communicatie ICT en algemene bedrijfsvoering.

In zowel de budgettering als de programmering zouden deze verschillende typen producten herkenbaar moeten zijn door een financieringsmodel te hanteren dat uitgaat van de volgende onderdelen die gezamenlijk de begroting vormen en sturing geven aan de programmering:

| Type product | Budgettering | Programmering |
|-----------------------------|--|---|
| I. Vraaggestuurde producten | Planning in uren en producten | afdoen aanvragen/meldingen en actualisatieprogramma vergunningen, adviesproducten vooraf programmeren |
| II. Toezicht en handhaving | Kengetallen en landelijke minimumstandaard | Regionaal toezicht programma op basis van risicoanalyse |
| III. Programma en advies | Landelijke prioriteiten en regionale risicoanalyse | Programma op basis van maatschappelijke opgaven |
| IV. Kennis en ontwikkeling | Via inwonerbijdrage of naar rato bijdrage deelnemers | Regionaal programma, bij voorkeur landelijk afgestemd |
| V. Bedrijfsvoering | Basis financiering en/of opslag tarief naar rato bijdrage deelnemers | Dienstverlening |

Toelichting bij tabel

- A. Voor het vaststellen van de bijdrage per deelnemer is het aantal inrichtingen/MBA en de zwaarte daarvan een goed vertrekpunt. Voor vergunningverlening is uiteraard het uitgangspunt dat aanvragen tijdig worden afgehandeld. Het aantal aanvragen is niet altijd te voorspellen en de benodigde capaciteit kan per deelnemer sterk variëren. Dat betekent niet dat de capaciteit bij de omgevingsdienst als geheel sterk varieert. Naarmate de omgevingsdienst groter is zullen schommelingen in de vraag beter uitmiddelen. Mogelijk kan de capaciteit voor vergunningen structureel worden verhoogd met een benodigde capaciteit voor "onderhoud", zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen gebruikelijk is.
- B. Het aantal inrichtingen/MBA en de zwaarte ervan geeft OD's tevens een solide basis voor de berekening van de benodigde budgettering van de toezichttaken. Als hier toezichtfrequentie en intensiteit aan gekoppeld worden kan hieruit een financiële bijdrage per deelnemer worden afgeleid. De programmering van toezicht moet niet rigide gekoppeld worden aan deze kengetallen. Dat doet geen recht aan de risico's en de boogde outcome. Bij een programmatische (keten)aanpak kunnen immers andere instrumenten, zoals communicatie, effectiever zijn dan alleen het uitvoeren van inspecties. Voor programmering van het toezicht is het wenselijk te werken met een regiobrede risicoanalyse die onderdeel is van het al voorgeschreven uitvoerings- en handhavingsbeleid (Bor art. 7.2 en Omgevingsbesluit art.

13.5). De programmering van toezicht moet voldoende ruimte en flexibiliteit bieden voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Het halen van het afgesproken aantal inspecties mag niet ten koste gaan van sanctiëring van geconstateerde overtredingen.

Landelijke afstemming van deze aanpak tussen omgevingsdiensten, opdrachtgevers en het Rijk is gewenst om tot een meer uniforme aanpak te komen. Gemeenten zouden minder strikt om kunnen gaan met het uitgangspunt dat de bijdrage ook in zijn geheel in de eigen gemeente moet worden besteed. Dit vereist wel een grote regionale solidariteit, maar kan ook kostenbesparend werken met een hoger milieurendement.

- C. De onder A en B beschreven bedrijfsgerichte aanpak is geschikt voor het bepalen van een basisniveau van uitvoering. Een aantal taken van OD's vereist echter een andere aanpak. De aanpak van milieucriminaliteit, het sturen op maatschappelijke opgaven zoals minder uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen en het bevorderen van een circulaire economie kunnen alleen programmatisch worden opgepakt. Besturen van OD's kunnen op basis van een regionale risicoanalyse en het formuleren van regionale doelen hier een programma voor ontwikkelen. Een dergelijk programma kan deels verplicht zijn voor de deelnemers, deels facultatief. Het Rijk kan participeren in dergelijke programma's als er bijvoorbeeld een duidelijk belang van het Rijk is.

Omgevingsdiensten zien het aantal opdrachten voor adviezen aan provincies en gemeenten toenemen. Deze opdrachten worden gefinancierd op basis van een offerte. De ervaring is dat het aantal opdrachten en daarmee de capaciteit bij OD's veelal te krap wordt gepland. Dat betekent dat er veel moet worden ingehuurd waarbij, bij een meer realistische benadering, eigen personeel kan worden geworven waarmee kosten worden bespaard en kennis behouden. Omgevingsdiensten kunnen ook gezamenlijk pools van specialisten en adviseurs inrichten die de risico's beperken voor het geval in een regio de vraag naar adviesopdrachten terugloopt.

- D. Het vierde onderdeel van de financiering zijn de kosten voor kennis en ontwikkeling. Denk daarbij aan ontwikkeling van nieuwe methoden waarvoor

een zekere experimenteerruimte nodig is zoals innovatieve inspectietechnieken (o.a. drones), datalabs, gedragspsychologie en digitalisering. Hier hoort ook de opleiding en ontwikkeling van medewerkers bij. Omgevingsdiensten zijn kennisintensieve organisaties waar professionals voldoende ruimte voor ontwikkeling moeten krijgen om hun taken goed uit te kunnen voeren. De krappe arbeidsmarkt maakt het ook noodzakelijk dat regionaal en of landelijk medewerkers worden geworven en opgeleid. Trainee programma's en meester-gezel constructies zijn de komende jaren noodzakelijk om OD's goed te kunnen laten functioneren. Landelijk kan hier een opzet voor worden ontwikkeld. De financiering van deze taken kan bijvoorbeeld via een opslag op het uurtarief voor het primaire proces of een inwonerbijdrage.

- E. Tot slot zijn er natuurlijk kosten voor de bedrijfsvoering en instandhouding. Deze kunnen het beste apart begroot worden, als de urenvraag en het aantal medewerkers per jaar niet teveel fluctueert. Sommige kosten zijn namelijk gebonden aan het aantal medewerkers en uren en andere kosten niet geheel of slechts ten dele. Financiering van deze kosten kan tussen deelnemers naar rato van de bijdrage worden verdeeld of bijvoorbeeld via een inwonerbijdrage. Deze kosten verdelen als opslag in het tarief is minder gewenst omdat dit voor deelnemers en de omgevingsdienst verkeerde incentives kan geven.

Grote incidenten en complexe nalevingsdossiers (Chemie-Pack, Odfjell, Chemours, Tata) veroorzaken een zware financiële last voor een OD. Ook grote incidenten, langdurig slechte naleving en langdurige procedures bij vergunningverlening zijn in potentie een zware last voor een individuele OD. Terughoudendheid om stevig door te pakken kan te maken hebben met grote risico's voor bijvoorbeeld hoge kosten voor de deelnemers. Een fonds of een landelijk bijstandsteam dat beschikbaar is voor alle OD's zou soelaas kunnen bieden. Een jaarlijkse bijdrage van bijvoorbeeld 0,1 % (van het totale budget) per omgevingsdienst levert al gauw circa € 1 miljoen op, waarmee een "bijstandsteam" gefinancierd kan worden onder coördinatie van ODNL.

4.2 Financiering van landelijke coördinatie

Naast de financiering van elke individuele omgevingsdienst zijn er coördinatie- en ontwikkeltaken die voor het goed functioneren van het stelsel op landelijk niveau van belang zijn.

Deze taken betreffen onder andere:

- Landelijke afstemming tussen OD's;
- Verbeteren informatiehuishouding en digitalisering;
- Aansturen landelijke programma's;
- Programmeren en monitoren van internationale afspraken;
- Organiseren van nieuwe beleidsthema's zoals circulaire economie en energiebesparing;
- Faciliteren in de financieringssysteematiek;
- Kwaliteitsborging;
- Kennisontwikkeling op landelijk niveau;
- Toepassen van het landelijke strategisch beleidskader door organisatie van de inbreng van omgevingsdienstspecialisten via ODNL (als onderdeel van het big 8 model). Dit betreft beleidsafstemming ten behoeve van onder andere de EU en landelijk beleid en wetgeving.

Veel van deze taken kunnen in beginsel worden gefinancierd door de OD's gezamenlijk, maar ook het Rijk heeft een rol en een belang bij het functioneren van een robuust stelsel. Het Rijk heeft onder andere behoefte aan een goede informatiehuishouding om goed beleid te kunnen maken en de Kamer juist en tijdig te informeren. Ook het effectief invoeren van nieuw beleid is in het Rijksbelang, zeker als bij de OD's beschikbare kennis en gegevens als input worden gebruikt. Dat zorgt voor betere en effectievere wetgeving. Op deze wijze sluit de beleidscyclus niet alleen op regionaal niveau, maar is er ook een koppeling tussen de beleidscycli van gemeenten, provincies en Rijk.

Een aanvullende bijdrage van het Rijk voor de meer overkoepelende taken ligt in onze ogen voor de hand, zonder daarbij in te grijpen in de verantwoordelijkheden van het stelsel. Het Rijk zou kunnen overwegen een aantal taken te mandateren aan de OD's, zoals vergunningverlening en het toezicht op defensie-inrichtingen. Deze bijdrage kan in de vorm van een directe financiering van het overkoepelende orgaan van de samenwerkende directeuren van de OD's: ODNL. Dit zorgt voor een meer stabiele financiering van de OD's. Ook de Veiligheidsregio's worden voor een deel gefinancierd door het Rijk, terwijl deze taken in beginsel bij de gemeenten zijn belegd.

Programma's

Daarnaast kan het Rijk direct bijdragen voor de implementatie van programma's. Een voorbeeld van een landelijk programma is de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord. Rijk, gemeenten en provincies hebben afgesproken om in vergunningverlening voor de industrie binnen de bandbreedte van BBT de scherpst mogelijke vergunning-eisen op te nemen in nieuwe en geactualiseerde vergunningen. Dit vereist landelijke regie en extra inspanningen om vergunningen te actualiseren.

5. Dvies financieringssysteematiek

Op basis van de uitgevoerde analyse en beschouwing komen wij tot het volgende samenvattend advies:

Uitvoering van VTH-taken is een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Deze bestuursorganen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken. In het Bor hoofdstuk 7 is bepaald dat deze taken voor een groot deel verplicht uitgevoerd moeten worden door omgevingsdiensten. In de kwaliteitscriteria zijn minimum standaarden vastgelegd voor organisaties en medewerkers die deze taken uitvoeren. Voorts geeft het Bor procescriteria hoe de werkwijzen van bevoegd gezag en omgevingsdienst op regioniveau moet worden vormgegeven.

Het Bor geeft kwalitatief aan dat de bestuursorganen zorg moeten dragen voor voldoende financiering, maar geeft geen maatlat voor een passende financiering. Dat kan ook niet omdat er weinig tot geen landelijke normen zijn voor bijvoorbeeld inspectiefrequentie en -intensiteit bij bedrijven of de actualiteit van vergunningen. Het stelsel van OD's is voor het bepalen van de budgetten (dus niet voor de programmering, dat is de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen) gebaat bij minimumstandaarden die landelijk worden gehanteerd. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de adviescommissie VTH. Dat komt het level playing field voor bedrijven, bescherming van de burger en het milieu en de rechtsstaat ten goede. Minimum standaarden moeten de ruimte en de plicht bieden om regionaal inspanningen te doen om de ambities en doelen van regio's waar te kunnen maken. Dat geldt zowel voor de inspanningen die nodig zijn om ontwikkelingen mogelijk te maken, zoals de circulaire economie en energietransitie, als voor inspanningen om milieuschade en wetsovertreding tegen te gaan.

5.1 Advies voor financieringssysteematiek van OD's

Het advies richt zich op alle partners binnen het VTH stelsel. Uitvoering van dit advies betekent dat elke partner, binnen de eigen verantwoordelijkheid, bepaalde activiteiten zal moeten oppakken om de aanpassingen te implementeren.

A. Budgettering

De budgettering is opgebouwd volgens de volgende landelijk toe te passen systeematiek:

- Aantal inrichtingen/MBA/MBA per zwaartecategorie is een goede basis;
- Gebruik landelijke minimum kengetallen voor budgettering van het toezicht en actualiseren van vergunningen;
- Gebruik een ruime en flexibele opslag voor repressief toezicht, juridische beleidsondersteuning, klachtenafhandeling, voorvalonderzoeken en handhaving;
- Betrek het karakter van de betreffende regio; er bestaan grote verschillen in regio's naar aard (bijvoorbeeld industrieel vs natuur) en intensiteit (bijvoorbeeld grote bouwopgave vs conserverende gebieden);
- Stel een meerjarenbudget op, bijvoorbeeld gelijk aan de collegeperiode bij provincies en gemeenten;
- Hanteer kengetallen voor taken vergunningverlening, opgehoogd met een vast percentage voor actualisatie. Gebruik landelijke normen als borging van de ondergrens;
- Stel een maximum vast voor flexibele inhuur;
- Bijdrage per deelnemer voor algemene thema's zoals energieaanpak, circulaire economie en innovatie. Dit kan in de vorm van een bedrag per inwoner of naar rato bijdrage per deelnemer OD, aangezien deze taken veelal gemeentegrensoverschrijdend zijn. Alternatief: facultatieve deelname voor bepaalde thema's (voorbeeld: circulaire economie) en deels verplichten (voorbeeld: aanpak milieucriminaliteit). Ook het Rijk kan hierin een rol spelen voor de implementatie van beleid;
- Ga voor het uitvoeren van aanvullende opdrachten voor adviezen vanuit provincies en gemeenten uit van het zoveel mogelijk vooraf inplannen van de adviesbehoefte van de OD's, zodat zij daar in de personele planning rekening mee kunnen houden;
- Stel een bepaalde norm vast voor overhead (bedrijfsvoering, huisvesting en ontwikkeling) en koppel dit niet aan de programmering. Als het aantal vergunningaanvragen daalt kan de overhead niet "meedalen". Om tot een goede normstelling te komen kan het gemiddelde worden genomen van de cijfers die in de evaluatie VTH naar boven zullen komen. Het gebruik van een bijdrage /inwoner zorgt voor een eerlijke verdeling.

B. Programmering

Voor programmering gelden de volgende uitgangspunten:

- Uitvoering geven aan de wettelijke taak voor het opstellen van een meerjarenprogramma (conform Bor art. 7.2);
- Vergunningen programmeren vanuit de vraag en noodzaak tot actualisatie, kan jaarlijks per deelnemer verschillen, maar gemiddeld over een periode van 5 tot 10 jaar zal het gelijk zijn verdeeld over de deelnemers;
- (Ruimtelijke) adviezen aan deelnemers zoveel mogelijk vooraf programmeren;
- Organiseer toezicht vanuit regionale risicoanalyse;
- Koppel kennisontwikkeling los van het programma. Een vast bedrag per medewerker geeft mogelijkheid tot meerjarenprogrammering voor bestaande en (intern) op te leiden van nieuwe medewerkers;
- Programmeer maatschappelijke opgaven zoals aanpak van milieucriminaliteit, ZZS, circulaire economie en energiebesparing in de vorm van een meerjarenplan waarin het bestuur de inhoudelijke prioriteiten bepaalt. Rijk IPO, VNG en ODNL kunnen gezamenlijk landelijke prioriteiten benoemen waar OD's rekening mee moeten houden;
- Geef aan op welke onderdelen de innovaties worden opgepakt.

C. Afrekenen

- Reken jaarlijks af op regio niveau en niet per deelnemer. Monitor de ingebrachte en bestede middelen per deelnemer en herijk de inbreng/besteding aan de hand van een meerjarig uitvoeringsprogramma;
- Reken af op werkelijk gemaakte kosten op regio niveau en niet op basis van uren of producten. Werk hierbij volgens het comply or explain principe.

D. Medefinanciering Rijk

- Uitvoering VTH taken is decentraal belegd bij provincies en gemeenten. Financiering gebeurt momenteel volledig via het gemeente- en provinciefonds. Het is mogelijk om via een Specifieke Uitkering (SU) een bepaalde taak via het gemeentefonds te financieren. Daarnaast bestaat de optie om te komen tot een Brede Doeluitkering naar analogie van de Brede Doeluitkering Rampen en Crisisbeheersing zoals deze voor de veiligheidsregio's geldt (besluit BDUR), voorzien van een prestatieverplichting voor het adequaat uitvoeren van bepaalde taken. Financiering kan aan de orde zijn als er een duidelijk Rijksbelang is. Dit is in onze ogen het geval voor de volgende onderdelen:

- Landelijke coördinatie zoals ODNL, "de 6"- BRZO's en BRZO+;
- Uitvoering nieuw beleid zolang dit nog niet in gemeente en provinciefonds is verdisconteerd;
- Stimuleren van maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld energiebesparing, Circulaire economie) en innovaties;
- Informatievoorziening voor het Rijk;
- Eenmalige kwaliteitsimpuls voor verbetering informatiehuishouding en digitalisering;
- Het Rijk kan bijdragen door bepaalde Rijkstaken in te brengen, zoals overigens oorspronkelijk het voornemen was;
- Inbreng van ODNL in landelijke wetgevings- en beleidstrajecten en input in EU-wetgeving;
- De oprichting van een fonds of een landelijk bijstandsteam dat beschikbaar is voor alle OD's. Een jaarlijkse bijdrage van 0,1 % (van het totale budget) per omgevingsdienst levert circa € 1 miljoen op, waarmee het bijstandsteam gefinancierd kan worden onder coördinatie van ODNL.
- Daarnaast kan gedacht worden aan een Rijksbijdrage voor de uitvoering van programma's, zoals de implementatie van het Schone Lucht Akkoord (SLA).

5.2 Vergelijking andere uitvoeringsorganisaties

De vraag hoe uitvoeringsorganisaties gefinancierd worden is niet uniek voor omgevingsdiensten. Ook bij de veiligheidsregio's, GGD's en Rijksinspecties speelt dit vraagstuk.

Veiligheidsregio

Veiligheidsregio's zijn net als OD's Gemeenschappelijke Regelingen. In tegenstelling tot OD's worden de VR's gedeeltelijk rechtstreeks gefinancierd door het Rijk via de reeds genoemde Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). De bijdrage via de BDUR is circa 15% van de totale kosten en wordt direct overgemaakt naar de betreffende VR. De bijdrage van gemeenten verschilt per VR en kent een bandbreedte van ca € 45-80 per inwoner. In het Cebeon rapport "Gemeentelijke bijdragen veiligheidsregio's 2017" uit 2018 worden de volgende verklaringen gegeven voor deze verschillen:

- het risicoprofiel per regio. Elementen die het risicoprofiel van een regio mede bepalen zijn bijvoorbeeld risicovolle bedrijvigheid, stedelijkheid als verzamelplaats van voorzieningen waar het risico op brandonveilige situaties groter is en de aanwezigheid van groot water;

- het voorzieningenniveau. Per regio worden verschillende keuzes gemaakt in het voorzieningenniveau. Denk aan de inzet van beroepsbrandweerbezetting of vrijwilligers;
- taken die gemeenten zelf uitvoeren. Elke regio maakt haar eigen afweging in de mate waarin bepaalde voorzieningen zelf in stand worden gehouden. Dit speelt bijvoorbeeld met betrekking tot de lasten voor huisvesting, inzet in de sfeer van risicobeheersing en bepaald specialistisch materieel. Ook worden binnen een regio tussen gemeenten onderling soms afwijkende keuzes gemaakt.

Deze verklaringen zijn deels herkenbaar voor de problematiek waar OD's mee te maken hebben.

De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (december 2020) heeft de aanbeveling gedaan om de hybride financiering door rijk en gemeente in stand te houden en doet geen aanbevelingen om veiligheidsregio's meer uniform te financieren.

GGD

Ook GGD's zijn uitvoeringsorganisaties van gemeentelijke taken. De organisatievorm is in tegenstelling tot OD's en veiligheidsregio geen verplichte deelname aan een Gemeenschappelijke Regeling. In het rapport "De GGD in Beeld" van Andersson Elffers Felix uit 2017 is onderzocht hoe de financiering van GGD's is geregeld en komt tot de volgende conclusie:

"Het onderzoek brengt ook duidelijk de regionale verschillen in beeld. Tussen GGD'en zijn er verschillen in formatie en budget, die afwijken van het landelijk beeld. Factoren die hierop van invloed zijn, zijn onder andere:

- lokale (gemeentelijke) beleidskeuzes;
- verschillen in taakinfilling tussen GGD's;
- organisatievorm (losstaand, samenwerkingsverband, onderdeel van centrumgemeente);
- regiokenmerken en –omvang (# inwoners/gemeenten, demografie, type problematiek).

Deze factoren zijn bepalend voor de omvang van de organisatie en de verdeling van formatie en budget over taken, maar hebben ook hun uitwerking op de taakinfilling, de organisatieopzet en de financieringswijze van de GGD."

Ook deze factoren zijn deels herkenbaar voor omgevingsdiensten.

Rijksinspecties

De budgetten van Rijksinspecties zijn in de begrotingen van de verschillende ministeries vastgesteld en kunnen jaarlijks variëren. In deze quick scan is niet onderzocht of en hoe Rijksinspecties op basis van een uniforme financieringssysteem worden gefinancierd. Als we echter de ILT bekijken, die in hetzelfde domein opereert als de omgevingsdiensten, heeft deze instantie wel een goed onderbouwde risicoanalyse voor programmering, maar ontbreekt een vergelijkbare systematiek voor het vaststellen van het (jaarlijkse) budget.

Conclusies vergelijking andere uitvoeringsdiensten

1. Andere uitvoeringsdiensten hebben ook te maken met de uitdaging om een relatie te leggen tussen budgetteren en programmeren;
2. Stabiliteit van financiering is belangrijk; een deelfinanciering van het Rijk kan helpen tot een zekere stabiliteit te komen;
3. De verantwoordelijkheden van de genoemde taken zijn belegd bij gemeenten. Dat er vervolgens verschillen in financiering ontstaan is onvermijdelijk en hoeft ook niet tot problemen te leiden. Een zeker bandbreedte/ ondergrens helpt om te grote verschillen te voorkomen.

4. Vergelijking VTH onderzoeken 2017/2019/2021

| Evaluatie | Doel, vraag, scope en afbakening |
|-----------------------|--|
| Berenschot 2017 | <p>Doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en effecten van de wet VTH (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving) in de praktijk. Dit inzicht dient vervolgens te worden vertaald in een advies over hoe de doeltreffendheid van de wet VTH in de praktijk kan worden vergroot. De hieruit voortvloeiende onderzoeksvraag luidt als volgt:</p> <p>Wat zijn de effecten van de wet VTH in de praktijk en zijn deze in lijn met de doelen zoals geformuleerd door de wetgever?</p> |
| Berenschot 2019 | <p>Doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en handhaving van de basistaken en de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van plus-, basis- en achterblijvende taken. Met andere woorden, de scope van het onderzoek betreft de wettelijke instrumenten voor kwaliteitsborging:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsregels voor de (milieu)taken uit het basistakenpakket die in gemeentelijke en provinciale verordeningen worden vastgesteld (artikel 5.4) en de zorgplicht voor de goede kwaliteit van uitvoering en handhaving van de overige Wabo-taken (artikel 5.5). • Procescriteria voor het doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus. • Borging door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. <p>Centrale vraag:</p> <p>Is de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van VTH, waarvoor provincies en gemeenten het bevoegd gezag zijn en de uitvoering deels bij een omgevingsdienst is belegd, van een dusdanige kwaliteit dat een veilige en gezonde leefomgeving in voldoende mate gewaarborgd is, zowel vanuit de wettelijke eisen als vanuit de opgaven waarvoor de uitvoering van VTH-taken de komende jaren zal worden gesteld en wat is nodig om de kwaliteit nog beter te borgen?</p> |
| Com. van Aartsen 2021 | <p>Opdracht staatssecretaris IenW aan van Aartsen:</p> <p>“welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de OD's – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”</p> |
| SPPS-TG 2021 | <p>Het onderzoek moet inzicht geven in de globale stand van zaken m.b.t. de uitvoering van de VTH-taken, een zogenaamde quick scan stand van zaken 2021 met een korte terugblik op de eerdere rapporten (Berenschot 2019). De nadruk ligt op het kwantitatieve onderzoek. Dit onderzoek moet kwantitatief in ieder geval inzicht geven in de omvang en kwaliteit van het personeelsbestand van OD's, in de aantallen en categorieën bedrijven per omgevingsdienst, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de nu feitelijk geleverde inspanning.</p> |

Vergelijking conclusies eerdere VTH onderzoeken is verwerkt in onderstaande tabel op basis van wetsartikelen.

Disclaimer: SPPS/TG hebben de splitsing tussen de onderwerpen zo zorgvuldig mogelijk gemaakt op basis van de teksten uit de drie rapporten. Aangezien de drie

rapporten een verschillende opbouw en deels een andere scope hebben, kan het voorkomen dat niet alle nuances en toelichtingen zijn overgenomen. Ook zijn de teksten ingekort om de leesbaarheid te vergroten. Voor de volledige teksten wordt verwezen naar de rapporten zelf.

| Wet VTH | Evaluatie Berenschot 2017 | Evaluatie Berenschot 2019 | Adviescommissie VTH 2021 |
|--|---|--|---|
| <p>De uitwerking van het huidige VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en is in 2017 verder uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).</p> <p>Als fundament onder dit stelsel zijn OD's ingesteld, met vier centrale kenmerken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. verlengd lokaal bestuur als staatsrechtelijke basisvorm, 2. uitvoering van VTH op afstand van het politiek-bestuurlijk gezag, 3. kwalitatief en kwantitatief robuuste inrichting, 4. eenheid van uitvoeringsbeleid op regionaal niveau. <p>Op grond van artikel 5.3 Wabo zijn provincies en gemeenten verplicht OD's in te stellen die worden belast met de uitvoering van in elk geval een deel van de VTH-taken van provincie en gemeenten</p> <p>Wabo artikel 5.3</p> <p>Een OD is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, en juncto artikel 74, eerste lid, van die wet, indien waterschappen mede een omgevingsdienst instellen.</p> | <p>De wet VTH heeft in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.</p> <p>De wet VTH heeft geleid tot een landsdekkend en robuust stelsel van OD's. Op onderdelen is er discussie over de interpretatie van de wettelijke vereisten, maar dat neemt niet weg dat het stelsel als zodanig 'staat' en niet meer fundamenteel ter discussie wordt gesteld.</p> | <p>Het stelsel staat en heeft zich in de afgelopen jaren in een rustig tempo verder doorontwikkeld. De kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken heeft daarmee verder aan kracht gewonnen. Dat is met nadruk een gemiddeld beeld. Er zijn nog steeds regio's waar de samenwerking en daarmee de kwaliteit van de uitvoering aan kracht kan winnen. In andere regio's is de samenwerking gemeengoed geworden.</p> <p>Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat het stelsel niet aan alle verwachtingen kan voldoen. Er blijven weliswaar mogelijkheden voor optimalisatie maar in het stelsel is een aantal dilemma's ingebakken. De keuzes die daarin gemaakt worden, worden door betrokkenen vanuit het eigen perspectief beoordeeld.</p> <p>De kwaliteits- en procescriteria hebben een belangrijke rol gespeeld in de inrichting van het landsdekkend stelsel van 29 OD's, ingericht conform de kwaliteitscriteria en werkend langs de procescriteria. Daarmee is er zeker sprake van een harmonisatie in de uitvoering en een belangrijke kwaliteitsimpuls. Tegelijkertijd gaan achter de OD's honderden opdrachtgevers schuil. Landelijk opererende diensten ervaren daarmee nog steeds een grote mate van fragmentatie. Ook in een aantal van de onderzochte cases komt dat sterk terug.</p> | <p>Duidelijk is dat niet alle OD's 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.</p> <p>Op basis van de bestaande rapporten en beschikbare informatie is duidelijk dat er meer OD's 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.</p> <p>Verdiepend onderzoek moet worden gedaan op welke aspecten OD's versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn. Een snelle en serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen is een eerste vereiste.</p> <p>De huidige governance op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een lastige vorm. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst en de sturing op kwaliteit en professionaliteit zijn gediend met een bestuur dat niet ook als opdrachtgever een ander belang heeft. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermengingen door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden.</p> <p>De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor worden beperkt. De commissie constateert dat de benodigde professionele distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken wordt belemmerd. De commissie heeft in haar analyse van de governance gekeken naar alternatieven. Daarbij kwamen verschillende mogelijke organisatievormen op, zoals het</p> |

| Wet VTH | Evaluatie Berenschot 2017 | Evaluatie Berenschot 2019 | Adviescommissie VTH 2021 |
|---------|---------------------------|---------------------------|---|
| | | | <p>zelfstandig bestuursorgaan en de Rijksdienst. Deze boden echter geen significante voordelen ten opzichte van de huidige vorm. Wel vindt de commissie het nodig om tekortkomingen in de governance op te heffen door veranderingen in het stelsel door te voeren.</p> <p>Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie de gedachtegang van de Raad van State in deze ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Er is in de vraagstelling die aan de commissie is voorgelegd, niet gerept van "beïnvloedingsmogelijkheden" van de bewindspersoon maar van een "regierol" van het Rijk. Ook daarvoor geldt dat zonder duidelijke bevoegdheden een regierol van een bewindspersoon weinig meer inhoudt dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.</p> |

| Wet VTH | Evaluatie Berenschot 2017 | Evaluatie Berenschot 2019 | Adviescommissie VTH 2021 |
|---|---|---|--|
| <p>AMvB VTH art. 7.2: Uitvoerings- en handhavingsbeleid</p> <p>De AMvB VTH (§7.2) schrijft voor dat de beleids en uitvoeringscyclus gevolgd moet worden en stelt inhoudelijke eisen aan de diverse schakels ervan.</p> <p>Het vereist verschillende stukken van de bevoegde gezagen: VTH-beleid, uitvoeringsprogramma's en periodieke rapportages. Voor inwerkingtreding van de wet VTH golden al proces-criteria voor het handhavingsbeleid op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Waar voorheen kon worden volstaan met een handhavingskader en handhavings-strategie, vereist de wet nu Wabo-breed uitvoeringsbeleid, oftewel VTHbeleid, dat regionaal afgestemd moet zijn op schaal van de OD</p> | <p>De OD's hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandvermogen. Dat laatste is een bewuste keuze van gemeenten en provincies. De omslag van input-naar outputfinanciering is in volle gang, hetgeen de transparantie van het stelsel verder zal vergroten, mits dit zorgvuldig wordt ingevoerd. Wij kwalificeren de OD's dan ook als voldoende financieel gezond.</p> <p>Collectieve aansturing op standaardisatie vanuit de opdrachtgevers ontbreekt vaak. OD's komen daardoor in een spagaat terecht komt tussen een budget dat uitgaat van operational excellence en een opdrachtgever die vraagt om maatwerk.</p> | <p>Voor de beleids- en uitvoeringscyclus geldt dat deze is ingericht op decentraal niveau. Echter ook landelijk is sprake van een beleids- en uitvoeringscyclus, namelijk die van wet- en regelgeving – waarmee rijksbeleid wordt ingevuld- en decentrale uitvoering. Deze cyclus is niet stelselmatig belegd. Zo blijkt het inbrengen van nieuwe taken in het stelsel zeer lastig en is het niet vanzelfsprekend dat ervaringen uit de uitvoering worden teruggeleid naar wet- en regelgeving door een gebrek aan lerend vermogen in het stelsel.</p> <p>Met het VTH-stelsel komen de beleids- en uitvoeringscyclus voor een deel bij verschillende organisaties te liggen. Voor de kwaliteit van uitvoering is het van belang dat deze cycli goed op elkaar ingrijpen. Dit wordt bemoeilijkt door een grote focus op efficiency in relatie tot kostenbesparing bij OD's en door gebrek aan sturing op collectief opdracht-geverschap. Daar is ruimte voor optimalisatie.</p> <p>Wij zien een spanning tussen de collectieve uitvoering van VTH-taken versus de regelmatig individuele invulling van het opdrachtgever- en eigenaarschap van de OD's. Dit leidt in wisselende mate tot gefragmenteerde opdrachten aan de OD's en afwijkende verwachtingen van de dienstverlening van de diensten, benodigde budgetten etc. In de ene regio treedt dit fenomeen meer op dan in de andere, maar alle OD's hebben hiermee te maken.</p> <p>OD's en de deelnemers in de GR ervaren een spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid. Wij zien die spanning niet. Het gaat er juist om de balans tussen deze twee principes te bewaren. De kern ligt in het optimaliseren van de aansluiting tussen de beleids- en uitvoeringscyclus.</p> | <p>De commissie concludeert dat het basistakenpakket zoals opgenomen onder Omgevingswet niet wezenlijk afwijkt van het op dit moment geldende basistakenpakket. Wel is een gevolg voor het werk van OD's te verwachten: de uit te voeren taken worden complexer en omdat meer activiteiten met algemene regels worden gereguleerd zullen minder vergunningen worden afgegeven. De beoordeling van meldingen en toezicht en handhaving van algemene regels zullen daarentegen toenemen. De positie van de omgevingsdienst in termen van het basistakenpakket verandert hiermee niet, het werk wel.</p> <p>De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering is een belangrijke stap in het opstellen van omgevingsplannen. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Het gaat hierbij om de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten regionaal worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.</p> <p>De rationele taakuitvoering (onafhankelijkheid) prevaleert boven nabijheid tot het bevoegd gezag. Nabijheid is wel van belang voor het goed kennen van de bedrijven, maar moet niet worden gekoppeld aan medeverantwoordelijkheid van de omgevingsdienst voor integrale bestuurlijke afwegingen.</p> |

| Wet VTH | Evaluatie Berenschot 2017 | Evaluatie Berenschot 2019 | Adviescommissie VTH 2021 |
|---|--|---|---|
| <p>AMvB VTH (art. 7.2, 7.3 en 7.7)</p> <p>Volgens de wet VTH stellen gemeenteraden en provinciale staten regels aan kwaliteit met een verordening. Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7).</p> | <p>De kwaliteit van het stelsel dient op het niveau van gemeenten en provincies geborgd te worden door de reguliere horizontale verantwoording. Het VTH-beleid heeft echter in de regel een lage prioriteit bij gemeenteraden en provinciale staten. Het interbestuurlijke toezicht staat op afstand en vult het hiaat niet. Beide vormen van toezicht spelen daarmee geen wezenlijke rol in de kwaliteitsborging.</p> <p>Meerdere gemeenten omschrijven het interbestuurlijk toezicht als procedureel en afstandelijk: de vereiste documenten worden afgevinkt. De provincie kan toezien op het voldoen aan de wet, maar verder niet.</p> <p>Het interbestuurlijke toezicht staat op afstand en vult het hiaat niet</p> | <p>Borging door horizontale verantwoording is weliswaar een gegeven maar blijft een zwakke plek in het stelsel. In geval van incidenten krijgt de uitvoering van de VTH-taken veel aandacht, maar structureel heeft dit dossier weinig prioriteit. Hoewel er diverse initiatieven zijn die hier verandering in moeten brengen, zal de horizontale verantwoording – zo is onze verwachting – een relatief zwak instrument blijven. Naast versteviging van horizontale verantwoording is er ruimte voor optimalisatie door alternatieve instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, zoals de recent geïntroduceerde collegiale toets.</p> <p>Borging door interbestuurlijk toezicht is in ontwikkeling maar heeft de afgelopen twee jaar zeker aan kracht gewonnen. De opzet die een aantal provincies heeft gekozen, kan wellicht breed worden toegepast. Ook de verbinding die gelegd wordt met de coördinatierol (het bredere leren) zien wij als een positieve ontwikkeling. Datzelfde geldt voor de door de ILT gekozen lijn. Een zwak punt daarentegen is de aandacht voor de regionale samenwerking in de omgevings-dienst. Die komt niet aan de orde.</p> | <p>Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de OD's: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.</p> |

| Wet VTH | Evaluatie Berenschot 2017 | Evaluatie Berenschot 2019 | Adviescommissie VTH 2021 |
|--|--|--|--|
| <p>Wabo: artikel 5.5</p> <p>De betrokken bestuursorganen dragen zorg voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor andere taken dan de taken, aangewezen bij of krachtens artikel 5.3, vierde lid (=taken aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd)</p> | <p>Provincies dragen zorg voor een goede kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken, door ook voor deze taken in een verordening regels aan de kwaliteit te stellen. Daarmee geven zij invulling aan de zogenaamde zorgplicht (artikel 5.5 van de wet VTH). De wijze waarop gemeenten invulling geven aan de zorgplicht is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Wel stellen we vast dat gemeenten bewust met kwaliteit bezig zijn; ze geven aan binnen afzienbare tijd de zorgplicht nader te concretiseren.</p> <p>Kortom: kwaliteit wordt ook voor de taken die provincies en gemeenten zelf uitvoeren steeds verder geoperationaliseerd. Of de zorgplicht daarmee de kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken voldoende borgt, is op dit moment nog niet vast te stellen. Na een jaar of twee dient dit opnieuw onderzocht te worden.</p> | <p>De kwaliteitscriteria hebben bijgedragen aan een robuust stelsel waarbinnen een minimumniveau voor deskundigheidsgebieden geborgd is, in ieder geval voor de taken die OD's uitvoeren. Ook provincies voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de taken die zij zelf uitvoeren. Voor gemeenten geldt dat zij de zorgplicht verder geoperationaliseerd hebben.</p> <p>Er wordt echter ook geconstateerd dat bij medewerkers van OD's competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven ondervertegenwoordigd zijn. Deze competenties zijn ook gezien vanuit de complexe situaties en trends- en ontwikkelingen van essentieel belang voor kwaliteit van uitvoering. Optimalisatie van de kwaliteitscriteria is mogelijk door naast deskundigheidsgebieden competenties te introduceren. OD's willen/kunnen hiervoor niet altijd budget ter beschikking stellen. In aanvulling hierop constateren wij dat er geen mechanisme is ontwikkeld voor het systematisch leren van incidenten en het accommoderen van nieuwe ontwikkelingen. Uitzonderingen daargelaten hebben omgevingsdiensten hiervoor onvoldoende tijd en/of budget.</p> | <p>Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria zijn hier onvoldoende op toegesneden.</p> |

| Wet VTH | Evaluatie Berenschot 2017 | Evaluatie Berenschot 2019 | Adviescommissie VTH 2021 |
|--|--|---------------------------|--|
| <p>Wabo art. 5.3: Bij algemene maatregel van bestuur worden taken aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd.</p> <p>Taken met betrekking tot categorieën inrichtingen:</p> <p>a. waarvoor ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld in verband met de beheersing van gevaaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.</p> <p>AMvB VTH (art. 7.1) Op basis van artikel 7.1, derde lid, is in bijlage V een zestal OD's aangewezen die de basistaken zoals opgenomen in bijlage IV zullen uitoefenen ten aanzien van Brzo-inrichtingen en inrichtingen waarin zich een RIE 4-installatie bevindt.</p> | <p>De discussie over de doormandatering van de Brzo-taken is illustratief voor de doorontwikkeling van het stelsel. De huidige situatie is vanuit het bottom-up proces ontstaan, maar is volgens het ministerie niet wenselijk en na inwerkingtreding van de AMvB VTH in strijd met de wet. Dit is exemplarisch voor de dynamiek die zich op onderdelen van het stelsel nog voordoet. Provincies en Rijk zoeken naar een werkbare oplossing rondom de doormandatering van Brzo-taken. Daarmee verwachten wij dat op dit onderwerp, en op andere onderdelen van het stelsel waarover nog discussie bestaat, een balans zal worden gevonden.</p> | | <p>Voor bedrijven die onder de Brzo-OD's vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.</p> |
| <p>Bor artikel 7.5: voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.</p> | <p>De OD's hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandvermogen. Dat laatste is een bewuste keuze van gemeenten en provincies. De omslag van input-naar outputfinanciering is in volle gang, hetgeen de transparantie van het stelsel verder zal vergroten, mits dit zorgvuldig wordt ingevoerd. Wij kwalificeren de OD's dan ook als voldoende financieel gezond.</p> | | <p>Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige wijze van financieren van de OD's is hier onvoldoende op toegesneden.</p> |
| <p>Informatie-uitwisseling</p> <p>Bor 7.8: Verplichte informatieuitwisseling</p> <p>De verplichting tot het delen van informatie is in de wet verankerd (Wabo, artikel 5:8). Er is op landelijk niveau niet voorgeschreven hoe aan deze verplichting voldaan moet worden.</p> <p>Het permanent delen van toezichts-informatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen.</p> | | | <p>De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van VTH. 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 OD's cruciaal. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds OD's 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 OD's en voor aansluiting tussen de bestuurs- en strafrechtketen.</p> |

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.