RAPPORT

Omgevingsdiensten in beeld

TwynstraGudde:
Jaco Blokland
Thijs Boertien
Sophie de Jong
Matthijs Koop
Jelle Voets

SPPS:
Maarten de Hoog
Roel van de Loo
Piet Pasveer

Eindrapport, 1 september

TwynstraGudde

SPPS CONSULTANTS

Samenvatting

Aanleiding

Sinds 2013 worden in opdracht van gemeenten en provincies de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) voor bedrijven landsdekkend door 29 regionaal werkende omgevingsdiensten uitgevoerd.
Het ministerie van IenW voert vanaf 2015 bij deze omgevingsdiensten tweejaarlijks een onderzoek uit naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken waarmee inzicht in de ontwikkeling van het VTH-stelsel wordt verkregen.
Tot 2021 waren deze onderzoeken vooral gebaseerd op gesprekken met betrokkenen en grotendeels kwalitatief van aard. Het algemene beeld was dat omgevingsdiensten goed op weg waren met uitvoering van de opgedragen taken.
De Adviescommissie VTH[1] constateert in maart 2021 dat de positie van omgevingsdiensten niet stevig genoeg is om de rol te spelen die hen was toebedacht. De Adviescommissie stelt een aantal maatregelen voor om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren en te borgen. De Adviescommissie VTH constateert ook dat er op landelijk niveau nauwelijks data voorhanden zijn om de prestaties van omgevingsdiensten te kunnen meten en vergelijken.
Het ministerie van IenW heeft SPPS/TwynstraGudde (SPPS/TG) de opdracht gegeven om, als onderdeel van het wettelijk verplichte onderzoek naar de uitvoering van de VTH-taken, relevante data van alle omgevingsdiensten te verzamelen en te analyseren. Dit onderzoek is in de zomer van 2021 uitgevoerd en op 1 september 2021 is daarover gerapporteerd in dit rapport, Omgevingsdiensten in beeld.

Voor het eerst data over VTH op landelijk niveau

Voor het eerst zijn nu op landelijk niveau én per omgevingsdienst gegevens beschikbaar over aantallen bedrijven, aantallen medewerkers, aantallen uitgevoerde inspecties, de jaarlijkse budgetten etc.
Het landelijk beeld laat onder meer zien dat er jaarlijks circa € 570 miljoen beschikbaar is voor onder meer het toezicht op meer dan 350.000 bedrijven en vergunningverlening aan circa 15.000 bedrijven. Dat werk wordt door 4.600 mensen uitgevoerd.

Algemeen beeld en mogelijke tekorten

De verzamelde data maken onder meer zichtbaar dat er een grote spreiding is in de wijze waarop omgevingsdiensten hun taken uitvoeren en hoe zij worden gefinancierd. Bijvoorbeeld de inspectiefrequentie, de actualiteit van vergunningen, de inzet van bestuurs- en strafrecht en het melden van ongewone voorvallen, verschillen sterk per regio. Er is een grote variatie in omvang en taken.
Dit onderzoek bevestigt bovendien dat nog steeds niet alle gemeenten het basistakenpakket aan de omgevingsdienst hebben overgedragen.
Omvang en taken hebben te maken met het karakter van de regio en zijn ook historisch gegroeid. Een aantal omgevingsdiensten heeft een dusdanig klein takenpakket dat zij op basis van de aangeleverde data niet voldoen aan de landelijk geldende en wettelijk vastgelegde kwaliteitscriteria.

Omgevingsdiensten en maatschappelijke opgaven

Een klein takenpakket wil niet zeggen dat de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling van mening zijn dat de betreffende omgevingsdienst de huidige taken in de regio niet naar behoren kan uitvoeren. Echter, als het gaat om grote maatschappelijke opgaven rondom klimaat, energietransitie, zeer zorgwekkende stoffen en het bestrijden van regio-overstijgende milieucriminaliteit, is een zeker minimum uitvoeringsniveau gewenst.
Het rapport Omgevingsdiensten in beeld laat de betekenis van de omgevingsdiensten voor de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland zien. Met de juiste landelijke aanpak kunnen de omgevingsdiensten meer ingezet worden om een bijdrage te leveren aan het realiseren van (inter) nationale milieudoelen.

[1] Eindrapport 'Om de leefomgeving' d.d. 4 maart 2021 van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen.

Meer landelijke coördinatie en samenwerking

Ook in verband hiermee wordt in dit rapport op meerdere terreinen gepleit voor meer landelijke coördinatie en een eenduidig aanspreekpunt voor het Rijk. Dit kan door Omgevingsdienst NL, de vereniging van directeuren van omgevingsdiensten in Nederland, een grotere coördinerende rol te laten spelen en daarmee de collectiviteit van omgevingsdiensten vorm te geven. Daarvoor komen onder andere de volgende taken in aanmerking: kennis en deskundigheid ontsluiten en delen, kwaliteitsverbetering door onderlinge visitatie, transparantie en meer landelijke uniformiteit realiseren, digitalisering, ketenbenadering in het toezicht en bestrijding van regio-overschrijdende milieucriminaliteit. Met collectiviteit wordt efficiency bereikt en meer (geborgde) kwaliteit. Bovendien kan door meer samen te werken en door meer risico- en informatiegerichte sturing, meer worden bereikt met dezelfde middelen.

In het rapport wordt voor het realiseren van meer coördinatie door Omgevingsdienst NL, een actieve en ondersteunende rol van het stelselverantwoordelijke departement bepleit, ten minste voor de periode tot 2030. Belangrijk is dat Rijk, IPO en VNG alle voornemens rondom verbetering en borging van VTH-taken en de transitie naar een betekenisvolle rol in de grote maatschappelijke thema's in een werkprogramma vastleggen.

Aanbevelingen

1. Een regionale risicoanalyse met ruimte voor landelijke prioriteiten

Omgevingsdiensten zijn met een gezamenlijk budget van circa € 570 miljoen en 4.600 medewerkers een factor van belang in Nederland. De omgevingsdiensten werken vooral aan de uitvoering van wettelijke taken. Deze uitvoering zou meer gericht kunnen zijn op het versterken van een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving in de regio en in Nederland als geheel.

SPPS/TG adviseert:

- IPO, VNG en het ministerie van IenW om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen waarin de programmering van werkzaamheden van de omgevingsdiensten wordt gebaseerd op een gezamenlijke risicoanalyse op regionaal niveau, waarin ruimte is voor het aanpakken van landelijke prioriteiten.

2. Omvang en taken omgevingsdiensten

De omvang van omgevingsdiensten in aantallen inrichtingen en medewerkers loopt sterk uiteen. Een aantal gemeenten heeft het verplichte basistakenpakket nog niet overgedragen aan omgevingsdiensten.

SPPS/TG adviseert:

- dat gemeenten onverwijld, voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, het basistakenpakket conform de wet overdragen aan omgevingsdiensten
- provincies en gemeenten per omgevingsdienst een toets uit te laten voeren op het voldoen aan de kwaliteitscriteria en, indien de diensten niet voldoen, te streven naar samenvoeging van diensten op ten minste de schaal van een veiligheidsregio, tenzij er bestuurlijk geborgde afspraken kunnen worden gemaakt over een wijze van samenwerken of specialisatie waarmee wel aan de kwaliteitseisen kan worden voldaan
- VNG en IPO te bevorderen dat de 'zelfevaluatie', waarmee getoetst wordt aan de kwaliteitscriteria, bij alle omgevingsdiensten periodiek wordt uitgevoerd.

3. Meer uniform werken

De verzamelde data laten een grote spreiding zien in de uitvoering van taken door omgevingsdiensten. Dit is een risico voor het level playing field voor bedrijven, bescherming van burgers en de leefomgeving en de aanpak van regio-overstijgende problemen, zoals de energietransitie, de aanpak van milieucriminaliteit en het terugdringen van de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).

SSPS/TG adviseert:

- het Rijk, IPO en VNG om in een gezamenlijk programma een meer uniforme aanpak vast te leggen die moet leiden tot een kleinere spreiding in de uitvoering. Dit geldt voor in ieder geval de volgende onderwerpen:
  - inzet bestuurs- en strafrecht
  - risicogericht toezicht
  - melden van ongewone voorvallen
  - actualiteit van vergunningen
  - informatie-uitwisseling en digitalisering van werkprocessen
  - ruimte voor kennisontwikkeling

4. Landelijke normfinanciering

De bestaande financiering van omgevingsdiensten is divers en bestaat veelal uit financiering op basis van regionale kengetallen per inrichting. De Adviescommissie VTH beveelt aan om een landelijke normfinanciering te ontwikkelen.

SPPS/TG adviseert:

- provincies en gemeenten om de financiering van de omgevingsdiensten op te bouwen volgens een vast, landelijk uniform en herleidbaar stramien en hierbij een duidelijk onderscheid te maken tussen budgetteren en programmeren
- het ministerie van IenW, IPO en VNG om een minimumnorm vast te stellen voor de uitvoering van het basistakenpakket die vervolgens de grondslag dient te vormen voor adequate financiering van de omgevingsdiensten.

5. Visitatie

Het eindrapport van de Adviescommissie VTH doet de algemene aanbeveling om de uitvoering van 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 worden. In de VTH-onderzoeken van 2017 en 2019 is als aanbeveling opgenomen om onderlinge visitatie uit te voeren, zodat omgevingsdiensten ook van elkaar kunnen leren. Combinatie van stresstest en onderlinge visitatie ligt voor de hand.

SPPS/TG adviseert:

- IPO en VNG een visitatiemethodiek te introduceren, gericht op continue verbetering, met duidelijke vastgelegde afspraken over frequentie, diepgang, openbaarheid en verantwoording. Het uitvoeren van een stresstest kan gecombineerd worden met de visitatie.

6. Tweejaarlijkse 'staat van de omgevingsdiensten'

SPPS/TG adviseert:

- de overkoepelende bestuurlijke partners binnen het VTH-stelsel en het ministerie van IenW om tweejaarlijks een 'staat van de omgevingsdiensten' uit te brengen waarin gerapporteerd wordt over de prestaties en de verbeteracties van de omgevingsdiensten op individueel en op landelijk niveau. Ook de resultaten van de visitaties en van de zelfevaluaties kunnen hierin een plek krijgen;
- het ministerie van IenW op termijn te beoordelen of dit een rol kan gaan spelen in het IBT.

7. Bestuurlijk versterken van collectiviteit, landelijke coördinatie en harmonisatie

SPPS/TG adviseert:

- IPO en VNG te overwegen om een 'bestuurlijk beraad omgevingsdiensten' (naar voorbeeld van het Veiligheidsberaad) te starten waarin bestuursleden van de omgevingsdiensten zijn vertegenwoordigd. Doel van een dergelijk 'beraad' is de afstemming tussen omgevingsdiensten te bevorderen en als aanspreekpunt voor het Rijk te fungeren;
- VNG en IPO een uitvoerende rol aan Omgevingsdienst NL te geven met het oog op het bevorderen van onderwerpen als collectiviteit, landelijke coördinatie en uniformiteit onder regie van genoemd bestuurlijk beraad;
- het ministerie van IenW een actieve en ondersteunende rol te laten vervullen bij het realiseren van deze nieuwe rol van Omgevingsdienst NL, ten minste voor de periode tot 2030.

8. Registreren en verzamelen data

De verzamelde data in dit onderzoek moeten met de nodige voorzichtigheid beoordeeld worden; het blijkt dat een aantal vragen niet voldoende eenduidig is beantwoord. In een aantal gevallen ligt de oorzaak daarvan in een onvoldoende heldere vraagstelling. Dit is een belangrijke les voor het VTH-onderzoek over 2022 dat in 2023 zal worden uitgevoerd.

SPPS/TG adviseert:

- het ministerie van IenW om in het onderzoek over 2022 uit te gaan van de nu gehanteerde vragenlijst, maar de vragen wel specifieker te maken;
- Omgevingsdienst NL om met de omgevingsdiensten afspraken te maken over een uniforme registratie van gegevens.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 10

2. Leeswijzer 11

Deel A. Omgevingsdiensten in beeld: 29 foto's van omgevingsdiensten 12

3. Inleiding 13

4. Onderzoeksmethodiek 13

5. Kwaliteit van de data en analyse van de data 14

6. De betekenis van omgevingsdiensten in Nederland, weergegeven in kerndata 15

6.1 Gegevens over financiën 17
6.2 Gegevens over organisatie en personeel 20
6.3 Gegevens over inrichtingenbestand 26
6.4 Gegevens over uitvoering V, T en H 29

7. Enkele analyses en observaties over de 'foto's' 34

Deel B. Onderzoek VTH 2021 35

8. Inleiding onderzoek VTH 2021 36

9. Onderzoeksaanpak 36

10. Resultaten VTH-onderzoek 2021 in vergelijking met eerdere onderzoeken 37

10.1 Stelsel 37
10.2 VTH uitvoeringsbeleid 38
10.3 Verordening kwaliteit en informeren gemeenteraden en Provinciale Staten 39
10.4 Basistakenpakket en BRZO 40
10.5 Voldoende financiële middelen voor uitvoering en kennisontwikkeling 41
10.6 Informatie uitwisseling 43
10.7 Uniform uitvoerings-en handhavingsbeleid/toepassen Landelijke Handhavingsstrategie 44
10.8 Beleids- en uitvoeringscyclus 44
10.9 Interbestuurlijk toezicht (IBT) 45
10.10 Strafrechtelijke handhaving 45
10.11 Andere rollen voor verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden 46

11. Analyse onderscheid inrichtingen/ MBA 47

12. Benodigde data 2022 47

Deel C. Voorbereidende onderzoeken 48

13. Advies over normfinanciering 49
13.1 Inleiding 49
13.2 Advies 49

14. Advies over ondergrens 51
14.1 Inleiding 51
14.2 Omvang en taken van een omgevingsdienst 51
14.3 Kwaliteitscriteria 52
14.4 Voldoende budget voor uitvoering van taken (het werkprogramma) 52
14.5 Omgevingsdiensten en de regio 52
14.6 Advies 53

15. Verkenning visitatiemodel 54
15.1 Inleiding 54
15.2 Resultaat analyse andere visitatiesystemen en advies 54

16. Aanvullende ideeën 56
16.1 Inleiding 56
16.2 Selectie aanvullende ideeën 56
16.3 Aanbevelingen, denkrichtingen en observaties 56

17. Samenvattende aanbevelingen 57

Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen

AADVA: Altijd Actuele Digitale Vergunning. Door Provincie Zuid-Holland geïnitieerd project met als doel om vergunningen digitaal te ontsluiten.
Actualiteitstoets: verplichting vastgelegd in het Bor om vergunningen regelmatig te actualiseren op nieuwe normstelling.
Adviescommissie VTH: de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen (de commissie die het rapport 'Om de leefomgeving' d.d. 4 maart 2021 heeft geschreven).
Amvb: Algemene maatregel van bestuur
ANVS: Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

BTP: basistakenpakket, taken die door provincies en gemeenten bij een omgevingsdienst moeten zijn belegd, vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Bor, Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).
BTP-percentage: het deel van de begroting van een omgevingsdienst dat voor de uitvoering van de BTP is bedoeld.
Bor: Besluit omgevingsrecht
Bedrijf: Uitvoeren van bedrijfsmatige activiteiten met (potentiele) impact op het milieu. Deze term heeft geen juridische betekenis, maar is in dit rapport wel gebruikt om praktische redenen.
BRZO: Besluit Risico Zware Ongevallen (2015). Dit besluit bevat onder andere de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III richtlijn.
BRIKS: Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. Het begrip omvat echter alle activiteiten, genoemd in artikel 2.1 en artikel 2.2 van de Wabo, uitgezonderd milieuactiviteiten. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een afwijking van het bestemmingsplan, een aanlegvergunning of een monumentenvergunning. Daarnaast vallen ook sloop- en gebruiksmeldingen op grond van het Bouwbesluit onder BRIKS-activiteiten.
BOA: Buitengewoon opsporingsambtenaar
BSB: Bestuurlijke Strafbeschikking zoals vastgelegd in het Wetboek van Strafverordening.
BRZO-omgevingsdienst: Omgevingsdienst belast met vergunningverlening en toezicht voor Brzo-inrichtingen en RIE-4 bedrijven.

Controlefrequentie: gemiddeld aantal keer per jaar dat een inrichting/MBA wordt geïnspecteerd, varieert per type inrichting.

EZK/SODM: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Staatstoezicht op de Mijnen.

Fte: Full time equivalent, rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt.

GR: Gemeenschappelijke Regeling volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr)

IPO: Interprovinciaal Overleg
ILT: Inspectie Leefomgeving en transport
IBT: Interbestuurlijk toezicht
IPPC: Integrated Prevention Pollution and Control (EU regeling 1996/61/EC), definieert bepaalde categorieën inrichtingen waarvoor directe Europese regels van toepassing zijn.

Inrichting: vastgelegd in de Wet milieubeheer (Wm), zal met de komst van de Omgevingswet grotendeels worden vervangen door het begrip Milieu Belastende Activiteit (MBA).

IPO-/VNG-kwaliteitscriteria 2.2: Invulling van Modelverordening kwaliteit van gemeenten en provincies voor beschrijving kwaliteitscriteria (2.2 verwijst naar versie 2019)
IFV: Instituut Fysieke Veiligheid

Klimaatrapport: rapport van UN/IPCC Klimaatverandering 2021: de fysieke wetenschappelijke basis, 7 augustus 2021.

LOD: Last onder Dwangsom
LHS: Landelijke Handhavingsstrategie. Onderdeel van landelijke afspraken uniforme toepassing interventiematrix.

Ministerie van IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mor: Ministeriële regeling omgevingsrecht
MBA: Milieu Belastende Activiteit, begrip onder Omgevingswet
Meldingen art 8.40: Wet Milieubeheer, meldingsplicht voor bedrijven waarvoor algemene regels gelden conform het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Nbw: Natuurbeschermingswet

Omgevingsdienst NL: vereniging van directeuren van omgevingsdiensten in Nederland
OD: Omgevingsdienst, in sommige gevallen Regionale Uitvoeringsdienst genoemd.
Ongewoon voorval: Bedrijven moeten een ongewoon voorval (incident of afwijking van de reguliere bedrijfsvoering) melden aan het Wabo - bevoegd gezag.

Plustaken: overige taken die omgevingsdiensten uitvoeren die niet behoren tot het BTP.
PV: Proces Verbaal
PDC: product- en dienstencatalogus. Overzicht van producten en diensten die omgevingsdiensten aanbieden aan de opdrachtgevers, in casu gemeenten en provincies.
POKB: Platform Overheid en Kwaliteit Bodembeheer

Risicogericht: gerichtheid op de risico's die ertoe doen en deze risico's op adequate wijze beinvloeden, veelal op basis van een (regionale) risicoanalyse.
RUD: Regionale Uitvoeringsdienst, andere benaming voor omgevingsdienst.

RIE-4: Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4.
Het zijn complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen. RIE-4 bedrijven kunnen tegelijkertijd vallen onder het Brzo, maar zijn in dit onderzoek cijfermatig apart genoemd.

Taskforce Bodem: ingesteld naar aanleiding van verbeteringen tbv Bodembesluit.
type A-bedrijven: zijn inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen. Ze hoeven bij de oprichting of een wijziging geen melding te doen aan het bevoegd gezag.
type B-bedrijven: zijn inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging een melding moeten doen aan het bevoegd gezag. Ze hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig. Soms hebben ze een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig.
type C-bedrijven: zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben.

Uitvoeringsagenda VTH: door de staatssecretaris ingesteld programma ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van VTH taken. In combinatie met aanpak Milieucriminaliteit, samengevat in document 'Liever een goede buur' (december 2020).

VTH-taken: taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving
VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Verordening kwaliteit: vastgelegd in Wabo voor provincies en gemeenten om kwaliteitsnormen in een verordening vast te stellen.
VR: Veiligheidsregio

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgr: Wet gemeenschappelijke regelingen
Wrgt: Wet revitalisering generiek toezicht

ZZS: Zeer Zorgwekkende Stoffen

1. Inleiding

In juni van dit jaar heeft het ministerie van IenW naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie VTH[2] een opdracht aan de combinatie SPPS/TwynstraGudde (SPPS/TG) verstrekt tot het uitvoeren van een kwantitatief onderzoek bij omgevingsdiensten, zoals aanbevolen door deze commissie. Onderdeel van de opdracht is het interpreteren van en adviseren over de in het onderzoek verzamelde gegevens.
Tevens is SPPS/TG gevraagd in het kader van deze opdracht een aantal onderzoeksvragen te beantwoorden.
Daarnaast heeft het ministerie een aantal deelonderzoeken door SPPS laten uitvoeren die deel uitmaken van deze rapportage. De resultaten van deze deelonderzoeken zijn opgenomen in het Bijlagenrapport 1.

In dit rapport komen de volgende deelopdrachten aan de orde:
- maak een 'Foto' per omgevingsdienst, samengevat in een totaaloverzicht
- voer een quick scan uit naar de stand van zaken 2021 over de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten op basis van de verzamelde data. Om praktische redenen is in overleg met de omgevingsdiensten gekozen voor een representatief jaar (2019 of 2020);
- geef een advies over de data die partijen in het VTH-stelsel vanaf 2022 moeten gaan verzamelen ten behoeve van de kwantitatieve beschouwing;
- geef adviezen over ondergrens, visitatie en normfinanciering;
- maak een overzicht van mogelijk 'aanvullende ideeën op de adviezen van de Adviescommissie VTH' die binnen het werkveld leven.

Deze analyse dient te leiden tot een inhoudelijk en organisatorisch advies aan Rijk, IPO en VNG over uitvoering van de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH.

Twee onderzoeksvragen waarvoor opdracht is gegeven als onderdeel van de 'foto', zijn niet in dit rapport opgenomen, te weten:
- de onderzoeksvragen uit de uitvoeringsagenda VTH (waaronder 3.4.2 en 3.8.10);
- de onderzoeksvragen van de taskforce Bodem

Over deze gegevens zal SPPS/TG met instemming van de opdrachtgever in een later stadium rapporteren. Reden is dat de hiervoor benodigde informatie niet tijdig geleverd kon worden door de omgevingsdiensten.

Vooraf:
- de focus ligt in dit onderzoek op de omgevingsdiensten. VTH-taken die door de opdrachtgevers (gemeenten, provincies) zelf worden uitgevoerd, zijn niet opgenomen;
- in zijn algemeenheid geldt dat de kwaliteit van de aangeleverde gegevens goed is. Echter, doordat niet alle vragen eenduidig zijn geïnterpreteerd en ook niet door alle omgevingsdiensten volledig zijn beantwoord, moeten de verzamelde data met de nodige voorzichtigheid worden beoordeeld;
- rijkstaken zijn niet meegenomen.

Het rapport is in korte tijd tot stand gekomen. Dit was niet mogelijk geweest zonder de grote inzet van alle omgevingsdiensten en de coördinerende rol die Omgevingsdienst NL hierin heeft gespeeld. SPPS/TG bedankt alle omgevingsdiensten voor het tijdig aanleveren van de gegevens. Zonder de aandacht en prioriteit die aan onze vraag is gegeven, was dit rapport niet tot stand gekomen.

Het project is ondersteund door een door het ministerie ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Omgevingsdienst NL (ODNL) en de Inspectie Leefomgeving en transport (ILT), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), geleid door een onafhankelijk voorzitter. Ondanks de vakantieperiode is het gelukt om drie keer bij elkaar te komen. De reacties van de begeleidingscommissie zijn, voor zover mogelijk, in het rapport verwerkt.

[2] Eindrapport 'Om de leefomgeving' d.d. 4 maart 2021 van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen.

2. Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit drie delen en voorzien van twee Bijlagenrapporten:

- deel A gaat in op de resultaten van de 'foto' van de omgevingsdiensten met als titel Omgevingsdiensten in beeld (hoofdstukken 3 t/m 7);
- deel B heeft betrekking op de uitgevoerde quick scan naar de stand van zaken 2019/2020 over de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten op basis van de verzamelde data. Er wordt ingegaan op de wettelijke eisen, zoals opgelegd in het Wabo/Bor/Mor. In dit deel is een vergelijking gemaakt tussen eerdere onderzoeken (2017 en 2019), het rapport van de Adviescommissie VTH en de verzamelde gegevens uit deel A (hoofdstukken 8 t/m 12);
- deel C bevat de resultaten van een aantal onderzoeken dat de afgelopen maanden is uitgevoerd, mede ter voorbereiding op het onderhavige onderzoek (hoofdstukken 13 t/m 16). Dit deel bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitgangspunten voor de minimale omvang van omgevingsdiensten, een financieringssystematiek (normfinanciering) en uitgangspunten voor het uitvoeren van visitaties. Daarnaast zijn de resultaten van de 'ideeënbus' opgenomen en is een overzicht gemaakt van de gegevens die in de komende jaren nodig zijn;
- in hoofdstuk 17 zijn de samenvattende aanbevelingen uit de delen A, B en C opgenomen;
- de onderliggende documenten en gegevens zijn opgenomen in twee Bijlagenrapporten:
  - Bijlagenrapport 1 waarin de rapporten integraal zijn opgenomen;
  - Bijlagenrapport 2 waarin de vragenlijst die aan de omgevingsdiensten is gestuurd is opgenomen, alsmede een weergave van de kerngegevens per omgevingsdienst.

Noot
Dit rapport gebruikt afwisselend de begrippen 'bedrijven' en 'inrichtingen'.
Het begrip 'Milieubelastende Activiteit' (MBA) uit de Omgevingswet is niet gebruikt.

Deel A. Omgevingsdiensten in beeld: 29 foto's van omgevingsdiensten

Voor het in beeld brengen van de omgevingsdiensten is het begrip 'foto' gebruikt. Deze analogie geeft aan dat de details kunnen wisselen, sommige onderdelen vaag in beeld zullen komen en andere onderdelen juist helder. Maar het belangrijkste is dat een 'foto' een momentopname laat zien en geen dynamisch beeld van de ontwikkelingen die bij een omgevingsdienst plaatsvinden. Sommige omgevingsdiensten zijn van recente datum, andere omgevingsdiensten bestaan al meer dan 40 jaar. Op basis van de eerdere onderzoeken zijn met name kwalitatieve beelden opgehaald met een beperkte scope op het verzamelen van gegevens. Zowel het ministerie van IenW als de Adviescommissie VTH heeft aangegeven dat er, aanvullend op de meer kwalitatieve onderzoeken, behoefte is aan meer gegevens over de omgevingsdiensten omdat een totaalbeeld van begrotingen, personeel, geleverde producten etc. ontbreekt. Voor het eerst in de geschiedenis van de milieuwetgeving is dit soort cijfers samengebracht en in samenhang geïnterpreteerd in één rapport; als totaal maar ook per omgevingsdienst. Dit onderzoek vormt de basis voor meer kwantitatief onderzoek in de komende jaren. Met deze gegevens is het nu mogelijk om andere onderzoeksvragen te stellen, benchmarks te doen en te onderzoeken waar de spreiding in data en eventuele verschillen door veroorzaakt wordt. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om een oordeel te vellen over de individuele omgevingsdiensten.

3. Inleiding

In Nederland houden 29 omgevingsdiensten toezicht op de activiteiten van in totaal bijna 350.000 bedrijven. Dit betreft alle bedrijven die vallen onder de typen A t/m C, IPPC-bedrijven en BRZO/RIE4. Uitgezonderd zijn de bedrijven waarvoor het Rijk bevoegd is, zoals mijnbouwinstallaties (EZK/SODM), defensie-inrichtingen (IenW/ILT) en nucleaire installaties (ANVS). Circa 95% van deze bedrijven valt onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit waarvoor geen vergunning is vereist. Omgevingsdiensten verlenen omgevingsvergunningen aan ruim 15.000 bedrijven. Op alle bedrijven houden de omgevingsdiensten toezicht op de naleving van de algemene regels van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning. Hierbij geldt een onderscheid in typen die variëren van type A (geringe milieu-impact) tot BRZO/RIE4 (zeer grote milieu- en veiligheidsimpact). De omgevingsdiensten voeren deze taken in mandaat uit voor alle gemeenten en provincies. Het jaarlijkse totale budget bedraagt circa € 570 miljoen, waarvan circa de helft bestemd is voor het uitvoeren van het Basistakenpakket[3]. De directeuren van omgevingsdiensten hebben een vereniging opgericht, Omgevingsdienst NL, die zich inzet voor het versterken en verbinden van de gezamenlijke kennis en expertise.

4. Onderzoeksmethodiek

Het doel van dit onderzoek is het zo goed mogelijk verzamelen en in kaart brengen van kwantitatieve gegevens over de 29 omgevingsdiensten. Om inzicht in deze gegevens te krijgen heeft SPPS/TG een conceptvragenlijst met gewenste gegevens opgesteld, die vervolgens door het ministerie en de begeleidingscommissie is vastgesteld. In deze vragenlijst zijn de gewenste gegevens opgenomen van onder andere de samenstelling van de organisatie, financiën, het aantal inrichtingen in verschillende typen en het aantal geproduceerde producten (vergunningen, inspecties etc.). De lijst van gevraagde gegevens is in Bijlagenrapport 2 opgenomen.

Op 5 juli 2021 is per e-mail aan de directeur van elke omgevingsdienst verzocht de gegevens te verzamelen en binnen twee weken terug te sturen. Daarbij is ondersteuning vanuit het onderzoeksteam van SPPS/TG aangeboden. Alle omgevingsdiensten hebben aan dit verzoek voldaan. Dat is gezien de korte termijn én de vakantieperiode in onze ogen een zeer goed resultaat en een compliment waard aan zowel de omgevingsdiensten als Omgevingsdienst NL.
De gegevens zijn vervolgens verzameld in één databestand. Het onderzoeksteam heeft de gegevens handmatig gecontroleerd op opvallende afwijkingen, deze gemarkeerd en naar de omgevingsdiensten teruggestuurd met het verzoek de gemarkeerde gegevens te controleren. Dat verificatieproces is gestart op 12 augustus 2021, met opnieuw het verzoek aan de omgevingsdienst om de verificatie zo snel mogelijk af te ronden.

Met de aangeleverde gegevens zijn analyses uitgevoerd over onderwerpen als begroting, inbreng en omvang van het Basistakenpakket (BTP), personeel, aantal geproduceerde producten etc. Naar aanleiding van een vraag van één omgevingsdienst is aangegeven dat voor het aantal geleverde producten het jaar 2019 waarschijnlijk representatiever is dan het jaar 2020 vanwege COVID-19. Dat geldt zeker voor het aantal uitgevoerde inspecties. Daarnaast is een aantal dwarsberekeningen uitgevoerd die inzicht geven in de verhouding en de spreiding tussen omgevingsdiensten. Als referentiejaar is in beginsel 2020 gehanteerd, tenzij naar inzicht van de omgevingsdienst het jaar 2019 een representatiever beeld geeft. In de aangeleverde gegevens staat dit apart vermeld.

Dit rapport streeft ernaar de gegevens zo feitelijk mogelijk te presenteren en er is alleen nadere duiding gegeven op die onderwerpen waarover, op basis van de data, heldere conclusies getrokken konden worden. Een aantal algemene observaties van SPPS/TG op basis van de verzamelde data is in het rapport opgenomen in hoofdstuk 7.

In een separaat Bijlagenrapport (Bijlagenrapport 2) zijn alle verzamelde gegevens per omgevingsdienst vastgelegd.

[3] Het basistakenpakket (BTP) betreft taken die door provincies en gemeenten bij een omgevingsdienst moeten zijn belegd, vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Bor, Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).

5. Kwaliteit van de data en analyse van de data

De kwaliteit van de aangeleverde data is over het algemeen redelijk tot goed. De gegevens in dit rapport zijn op dit moment de best mogelijke verzameling. Wel moeten de volgende aandachtspunten in acht genomen worden bij de beoordeling en het gebruik van de data:

- ondanks de verificatie door de omgevingsdiensten, constateert SPPS/TG dat er data zijn aangeleverd die niet (kunnen) kloppen (bijvoorbeeld de opgave dat alle medewerkers een juridische opleiding hebben gevolgd). Bij de analyses is in dergelijke gevallen een correctie toegepast indien de niet kloppende data tot een vertekend beeld leiden;
- de data moeten met enige voorzichtigheid beoordeeld worden. Het blijkt dat een aantal vragen niet voldoende eenduidig is beantwoord. In een aantal gevallen ligt de oorzaak in een onvoldoende heldere vraagstelling. Dit is een belangrijke les voor de uit te vragen data 2022 (zie hoofdstuk 12);
- de aangeleverde gegevens geven een goed totaalbeeld van de omgevingsdiensten in Nederland, maar zijn in de huidige vorm onvoldoende geschikt voor benchmarking;
- bij de gepresenteerde gegevens is per onderwerp aangegeven hoeveel omgevingsdiensten informatie hebben aangeleverd (met het cijfer N). Dit aantal kan wisselen omdat is gebleken dat niet alle omgevingsdiensten gegevens over een bepaald onderwerp hebben aangeleverd of dat de gegevens onvoldoende zijn uitgesplitst.

Bij nagenoeg alle analyses is in essentie gebruikgemaakt van de volgende vier parameters:

1. **begrotingsomvang (BTP of hele begroting);**
2. **aantal fte;**
3. **inrichtingenbestand;**
4. **geleverde VTH-producten;**

Toelichting per parameter:

1. **BTP:** elke omgevingsdienst heeft met een percentage aangegeven welk deel van de totale begroting besteed wordt aan het BTP. Dat BTP-percentage is vervolgens gebruikt om de overige analyses uit te voeren, maar geeft geen inzicht in de exacte besteding van de VTH-taken onderling. SPPS/TG adviseert om dit in de data-uitvraag over 2022 specifiek per basistaak te vragen zodat een betere analyse van de data mogelijk is;

2. **fte:** de omgevingsdiensten is verzocht aan te geven hoeveel fte bij de omgevingsdienst in dienst zijn en hoeveel uitbesteed is aan externen. Uit de antwoorden blijkt echter dat onder 'externen' soms ook de 'interne' adviseurs (bijvoorbeeld medewerkers met een specialisatie geluid, luchtkwaliteit of externe veiligheid) zijn opgenomen. Ook hier wordt geadviseerd om dit in de data over 2022 aan te passen door een eenduidige definitie van de begrippen te geven;

3. **Inrichtingenbestand:** type A-bedrijven vallen weliswaar onder de milieuwetgeving, maar hebben veelal weinig impact op het te programmeren werk van een omgevingsdienst, uitgezonderd bepaalde gevallen als gevolg van meldingen van burgers of anderszins, bijvoorbeeld in het geval van geluidshinder of geurhinder van een type A-bedrijf. Daarom is besloten om type A-inrichtingen (ongeveer 80.000) niet mee te nemen in de berekeningen, aangezien dit een onevenredige invloed zou hebben op de analyses. Het merendeel van de bedrijven valt onder type B (circa 250.000). Het totaal aantal bedrijven met een (zeer) grote impact op de omgeving bedraagt circa 12.000 (type C, IPPC en Brzo/RIE4). Bij het uitvoeren van analyses moet daarom goed worden opgelet op welke type inrichtingen de analyses zijn uitgevoerd;

4. **VTH-producten:** de focus van het onderzoek ligt op de VTH-taken binnen het basistakenpakket. De overige taken die omgevingsdiensten uitvoeren (de zogenaamde plustaken) zijn wel verzameld, maar niet nader geanalyseerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bouwtaken en advieswerkzaamheden die door omgevingsdiensten in opdracht van provincies en gemeenten worden uitgevoerd. Er is geconstateerd dat sommige omgevingsdiensten ook gegevens hebben meegeteld over bijvoorbeeld de bouwvergunningen. Het is dus mogelijk dat er bij een volgend onderzoek enigszins andere getallen boven water komen. Ook kan de omvang van de door de omgevingsdiensten uitgevoerde plustaken in de toekomst wijzigen.

6. De betekenis van omgevingsdiensten in Nederland, weergegeven in kerndata

Met de beschikbaar gestelde gegevens is het mogelijk om, naast een 'foto' per omgevingsdienst, een 'foto' van Nederland te maken door de 29 'foto's' bij elkaar op te tellen en met elkaar te vergelijken. In de volgende tabel zijn de kerndata samengevat. Met deze getallen wordt naar de mening van SPPS/TG de betrokkenheid van de omgevingsdiensten op de leefomgeving in Nederland zichtbaar.

Aspect	Aantal	N omgevingsdiensten
Totaalbegroting 2020	€573.435.886	29
Totaalbegroting OD's die BTP kunnen uitsplitsen	€474.616.189	23
Totaalbegroting voor BTP 2020 (1)	€241.905.471	23
Bijdrage provincies aan totaalbegroting 2020 (2)	€166.659.621	29
Bijdrage gemeenten aan totaalbegroting 2020 (2)	€371.895.538	29
Externe inhuur diensten in 2020	€87.555.031	29
Totaal aantal FTE diensten	4.684 FTE	29
Aantal FTE voor vergunningen in 2020	1.461 FTE	29
Aantal FTE voor Toezicht en Handhaving in 2020	1.600 FTE	29
Aantal FTE voor BOA's in 2020 (3)	98,41 FTE	28
Aantal FTE voor juristen in het primair proces 2020	298 FTE	29

Tabel 1 Kerndata omgevingsdiensten Nederland

Toelichting op tabel 1

(1) N = 23: zes omgevingsdiensten maken geen uitsplitsing naar BTP in de begroting

(2) Bijdrage provincies en gemeenten in 2020 is niet gelijk aan de totaalbegroting 2020. Dit heeft twee redenen: a) Het ontbreken van de gegevens van één OD; en b) De begroting van één omgevingsdienst kent ook bijdragen van derden / projecten, etc.

(3) Voor één omgevingsdienst geldt dat er medewerkers zijn die naast hun bestuursrechttaken ook strafrechtelijk kunnen optreden op grond van BOA-aanstelling, domein 2. Dit is niet in fte's terug te rekenen.

Aspect	Aantal	N omgevingsdiensten
Totaal aantal Type A-inrichtingen (1)	85.768 inrichtingen	24
Totaal aantal Type B-inrichtingen (2)	267.316 inrichtingen	28
Totaal aantal Type C-inrichtingen (Geen IPPC/BRZO) (2)	10.412 inrichtingen	28
Totaal aantal Type IPPC-inrichtingen (3)	4.622 inrichtingen	26
Totaal aantal BRZO-/RIE4-inrichtingen (4)	530 inrichtingen	6
Totaal aantal meldingen art 8.40 p/j (2019 of 2020)	15.537 meldingen	29
Totaal aantal vergunningen p/j (2019 of 2020)	15.379 vergunningen	29
Totaal aantal maatwerkbesluiten p/j (2019 of 2020)	1.396 Mbs	29
Totaal aantal inspecties p/j (2019 of 2020) (5)	74.381 inspecties	25
Totaal aantal Last onder Dwangsom p/j (2019 of 2020) (5)	1.986 LoD	25
Totaal aantal Bestuursdwang p/j (2019 of 2020) (6)	118 Bestuursdwang	24
Totaal aantal bestuurlijke strafbeschikking p/j (2019 of 2020) (5)	278 BsB	25
Totaal aantal proces verbalen p/j (2019 of 2020) (7)	969 PV	27

Tabel 2 Kerndata omgevingsdiensten Nederland

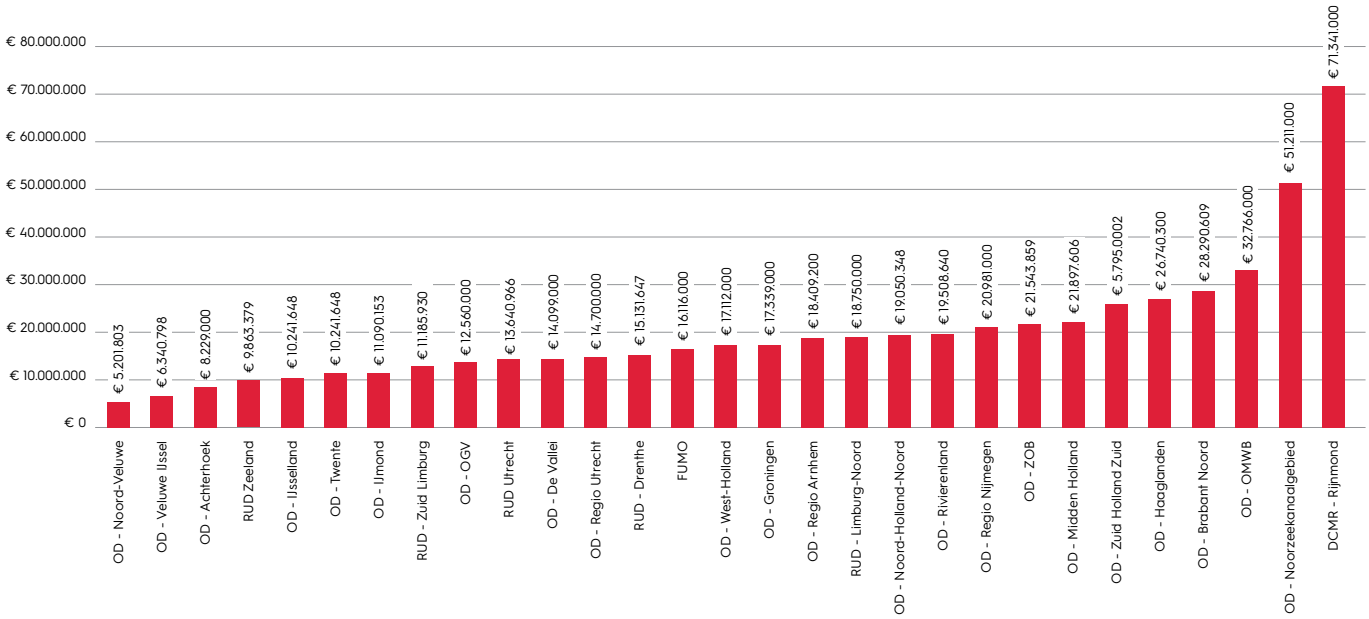
Toelichting op tabel 2

(1) N = 24 – van vijf omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar
(2) N = 28 – voor één omgevingsdienst geldt dat er geen data beschikbaar zijn over het aantal inrichtingen
(3) N = 26 – voor één omgevingsdienst geldt dat er geen data beschikbaar zijn over het aantal inrichtingen en door twee omgevingsdiensten is aangegeven dat IPPC-inrichtingen niet van toepassing zijn op de betreffende omgevingsdienst.
(4) N = 6: Er zijn zes BRZO-omgevingsdiensten in Nederland
(5) N = 26: van drie omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar
(6) N = 25: van vier omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar
(7) N = 27: van twee omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar

Deze cijfers geven aan dat de omgevingsdiensten een gezamenlijke begroting hebben van circa € 570 miljoen voor het uitvoeren van alle taken met betrekking tot ruim 350.000 bedrijven en het geven van adviezen aan opdrachtgevers. Daarbij zijn circa 4.600 fte betrokken.
Bij het totaal aantal afgegeven vergunningen heeft een aantal omgevingsdiensten waarschijnlijk ook de afgegeven bouwvergunningen meegenomen. Dat maakt het getal van ruim 15.000 afgegeven vergunningen voor Wabo-taken niet waarschijnlijk. Jaarlijks worden er circa 75.000 inspecties uitgevoerd.

6.1 Gegevens over financiën

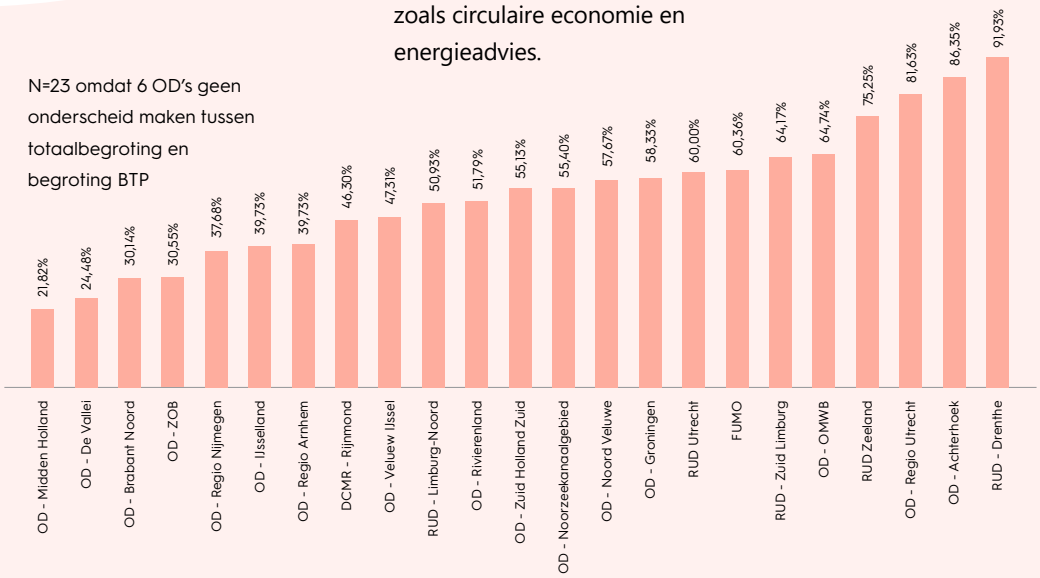
Totaal: €573.435.886 (N=29)



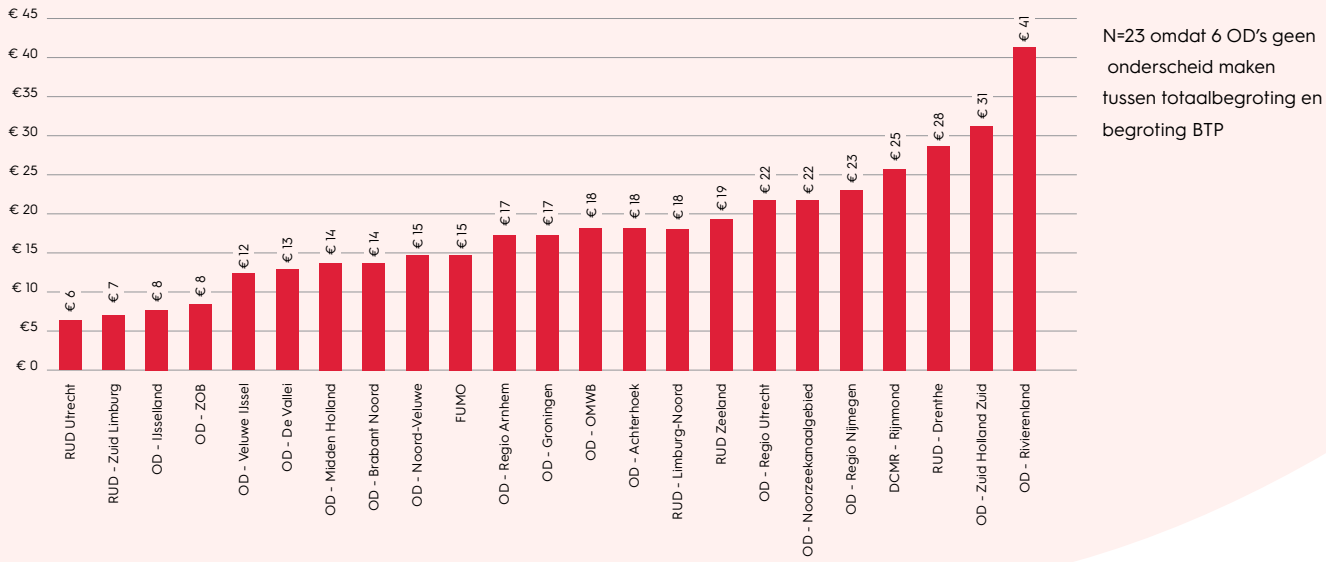
Figuur 1. Totaalbegroting omgevingsdiensten 2020 (N = 29)

De in figuur 1 getoonde bedragen betreffen de hele begroting, dus inclusief overige adviestaken en alle overhead. De begrotingen variëren van circa € 5 miljoen (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot ruim € 70 miljoen (DCMR Milieudienst Rijnmond). De meeste omgevingsdiensten hebben een begroting van € 13 tot € 20 miljoen.

Omdat zes omgevingsdiensten geen onderscheid maken tussen de totaalbegroting en de begroting BTP, is de N in dit figuur 23. Het percentage van de uitvoering van het BTP varieert per omgevingsdienst van 20% (omgevingsdienst Midden-Holland) tot 90% (RUD Drenthe), met een gemiddelde van iets meer dan 50%. Dat betekent dat het BTP gemiddeld genomen een belangrijk onderdeel van de begroting is, maar dat de meeste omgevingsdiensten aanvullende taken voor de opdrachtgevers uitvoeren. Dat betreft onder andere bouwtaken, adviestaken voor ruimtelijke ontwikkeling, de uitvoering van de Natuurbeschermingswet en aanvullende taken in meer recente beleidsvelden zoals circulaire economie en energieadvies.



Figuur 2. Percentage BTP op begroting 2020 (N = 23)

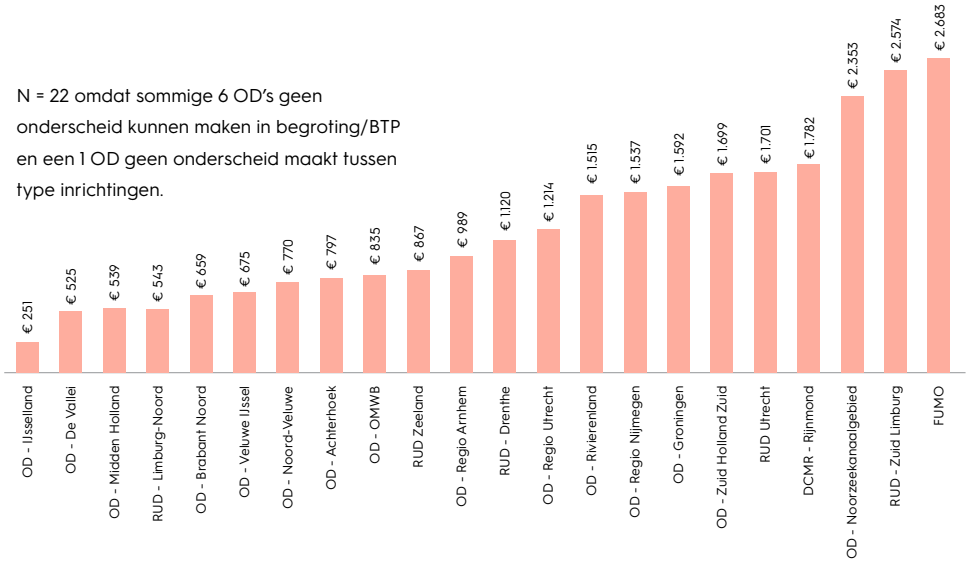


Figuur 3. Budget BTP 2020 per inwoner (N = 23)

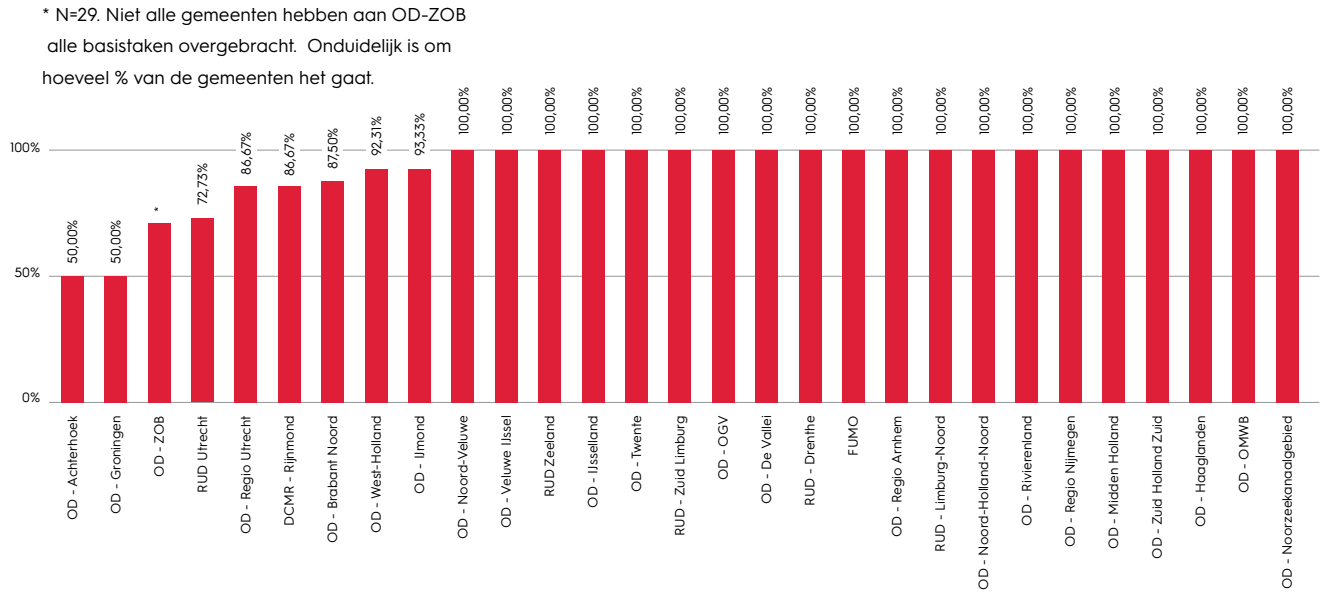
Omdat zes omgevingsdiensten geen onderscheid maken tussen de totaalbegroting en de begroting BTP, is de N in dit figuur 23.
Als de begroting van het BTP afgezet wordt tegen het aantal inwoners, blijkt dat deze varieert van € 6 tot € 41 per inwoner. Een verklaring zou kunnen zijn dat er in bepaalde gebieden relatief veel bedrijvigheid is ten opzichte van het aantal inwoners. Maar zonder een diepgaande analyse heeft een vergelijking op deze wijze weinig meerwaarde. Op termijn kan deze parameter, gecombineerd met andere data, wellicht relevant worden om inzicht te krijgen in de maatschappelijk kosten van de uitvoering van deze taken.

Omdat zes omgevingsdiensten geen onderscheid kunnen maken in de begroting in relatie tot het BTP en één omgevingsdienst geen onderscheid maakt tussen het type inrichtingen, zijn 22 omgevingsdiensten in dit figuur opgenomen.

Uit de figuur blijkt dat de begroting per inrichting varieert van € 251 (Omgevingsdienst IJsselland) tot ruim € 2.683 (FUMO). Gemiddeld is het beschikbare budget ongeveer € 1.500 per inrichting per jaar. Daarbij moet aangetekend worden dat dit een gemiddeld bedrag is over zowel type B-bedrijven als IPPC-bedrijven (en voor de zes BRZO-omgevingsdiensten inclusief de BRZO/RIE4-inrichtingen). Het verschil in tijdsbesteding binnen deze categorieën is vanzelfsprekend groot.



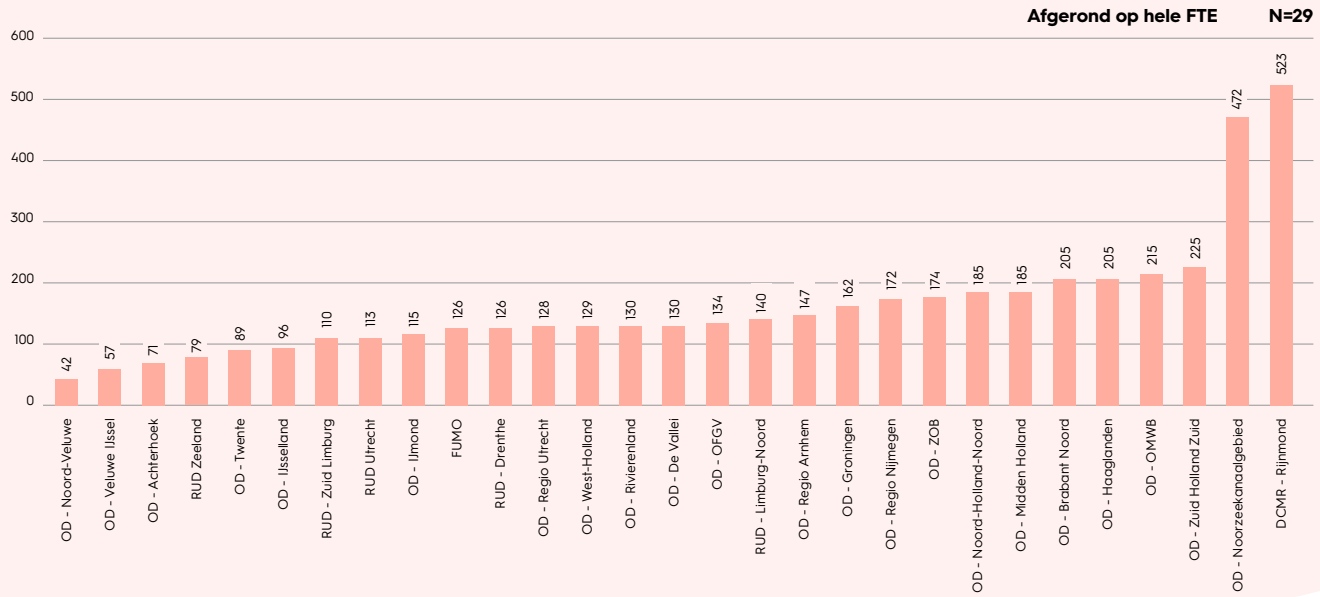
Figuur 4. Begroting BTP 2020 per inrichting (exclusief type A, N = 22)



Figuur 5. Percentage gemeenten dat alle basistaken heeft overgedragen (N = 29)

Figuur 5 toont aan dat bij circa 70% van de omgevingsdiensten de gemeenten de taken uit het BTP voor uitvoering heeft overgedragen aan de omgevingsdiensten. Bij zeven omgevingsdiensten is dit niet het geval omdat bijvoorbeeld bepaalde administratieve taken bij (een deel van) de gemeenten is achtergebleven of dat de taken omtrent asbest niet zijn overgedragen. Uit de beantwoording van de vragen is hiervan geen eenduidig beeld ontstaan. Bij de Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant is het percentage van gemeenten die het BTP niet hebben overgedragen, onbekend.

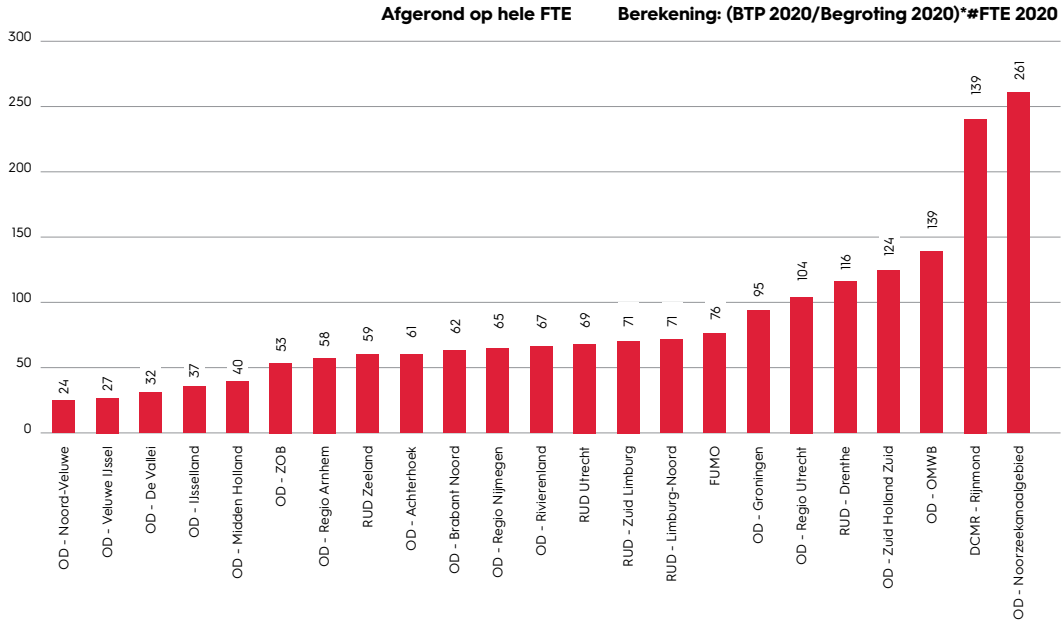
6.2 Gegevens over organisatie en personeel



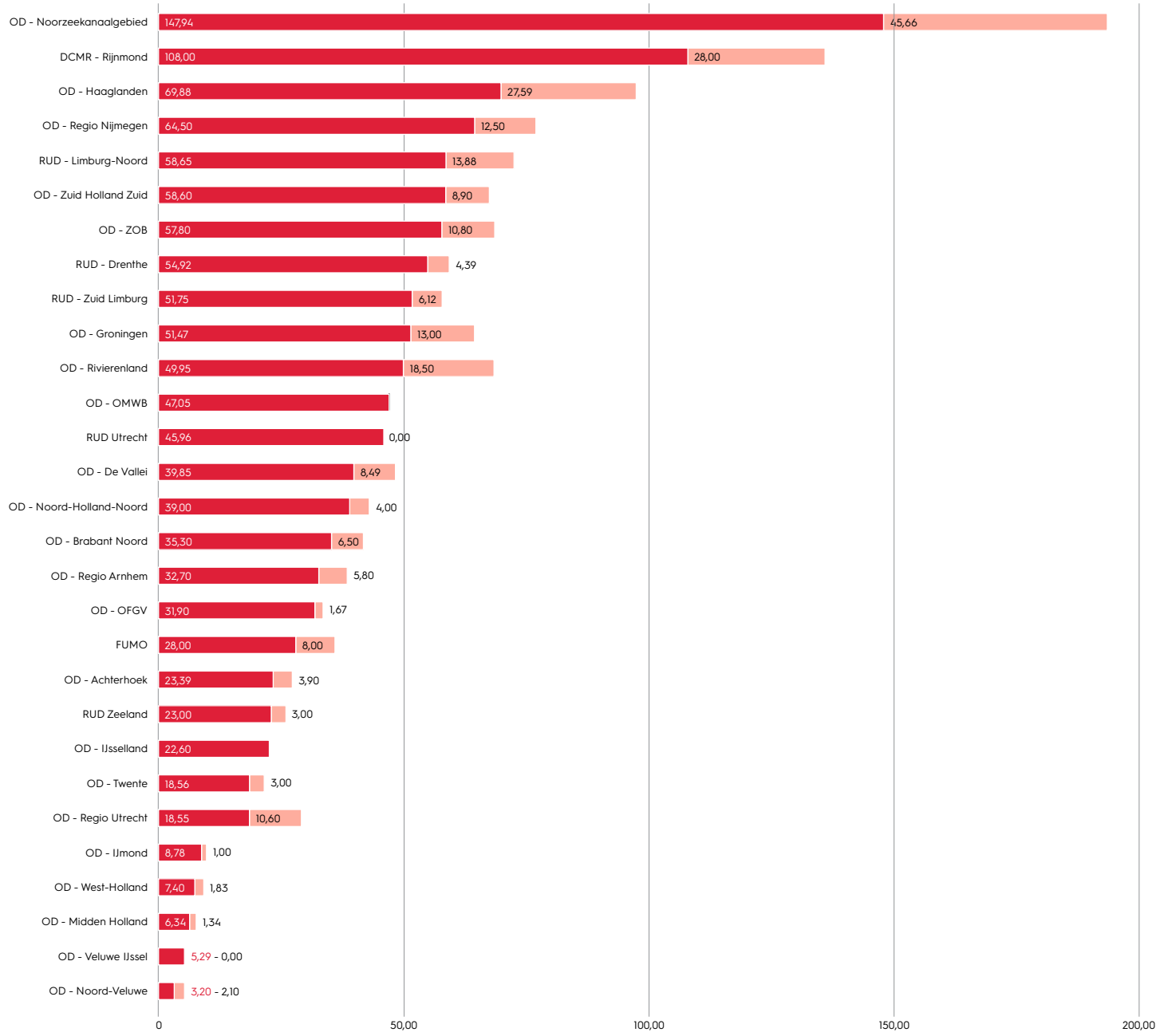
Figuur 6. Totaal aantal fte 2020 (N = 29)

Het totaal aantal fte varieert per omgevingsdienst van 47 (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 575 (DCMR Milieudienst Rijnmond), met een gemiddelde van circa 150 fte. Bij één omgevingsdienst (RUD Limburg Noord) zijn de genoemde fte grotendeels werkzaam bij de aangesloten gemeenten en niet direct in dienst van de omgevingsdienst (de aangeleverde cijfers zijn in dit overzicht gebruikt). De vraag of deze omgevingsdienst voldoet aan de door de wet gestelde voorwaarden, is niet in dit onderzoek behandeld.

Omdat zes omgevingsdiensten geen onderscheid kunnen maken in de begroting in relatie tot het BTP, zijn 23 omgevingsdiensten in dit figuur opgenomen.
Dit figuur toont aan dat bij toepassing van het BTP-percentage het aantal fte voor de uitvoering van het BTP varieert van 24 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 261 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). Het gemiddelde aantal fte voor de uitvoering van de BTP-taken is ongeveer 80.

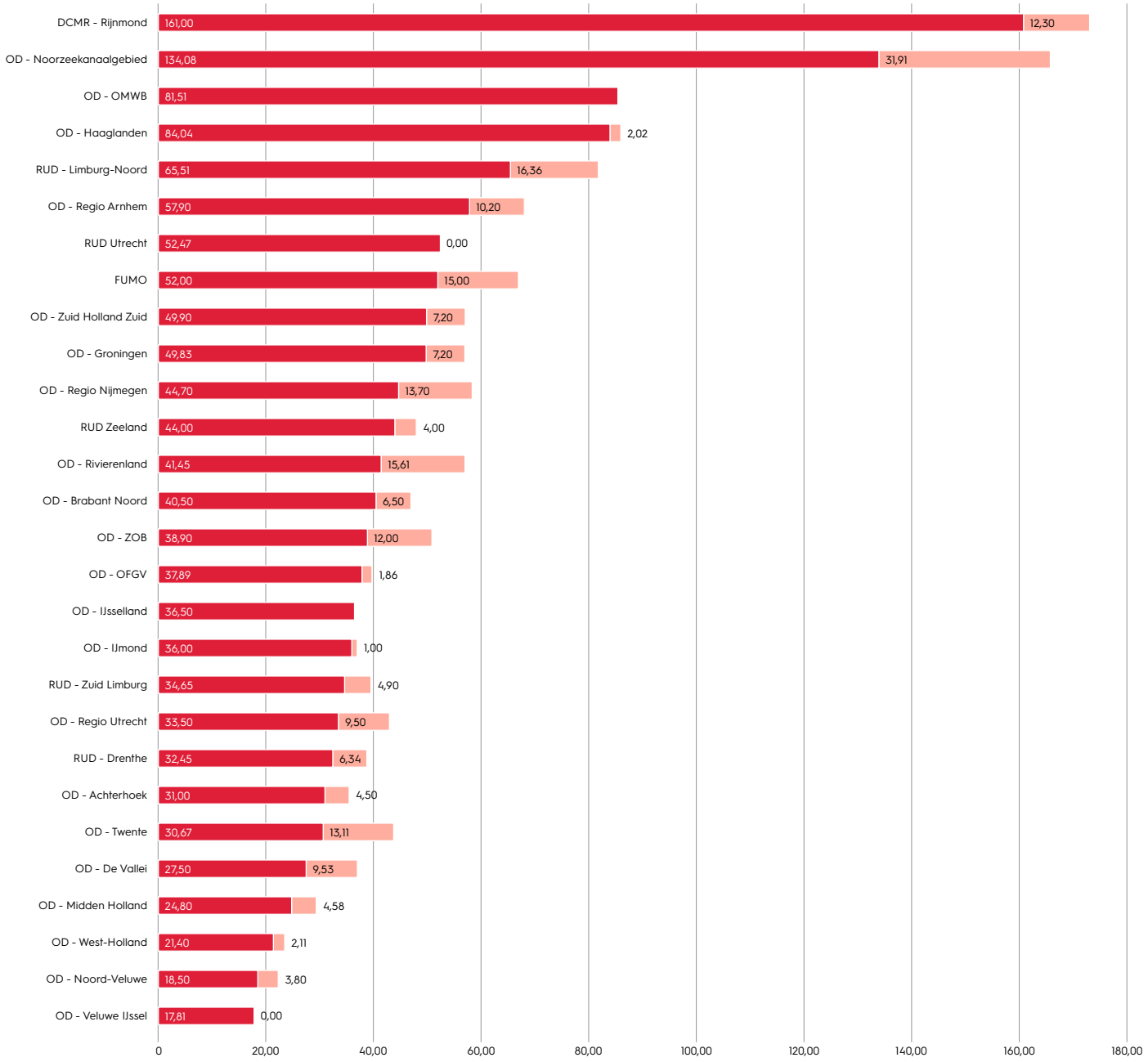


Figuur 7. BTP-fte: Aantal fte voor uitvoering Basistakenpakket (N = 23)



Figuur 8. Fte voor vergunningen (in dienst + inhuur, N = 29))

In deze figuur is het aantal fte opgenomen van vaste medewerkers (rood) en externe inhuur (roze) voor de taak vergunningverlening. Het aantal varieert van circa 5 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot ongeveer 190 fte (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), waarbij de externe inhuur is vertaald in aantal fte. De gemiddelde externe inhuur voor vergunningverlening voor alle omgevingsdiensten bedraagt 17%. Hierbij dient aangetekend te worden dat de definitie van intern/extern door de vraagstelling voor meerderlei uitleg vatbaar was.

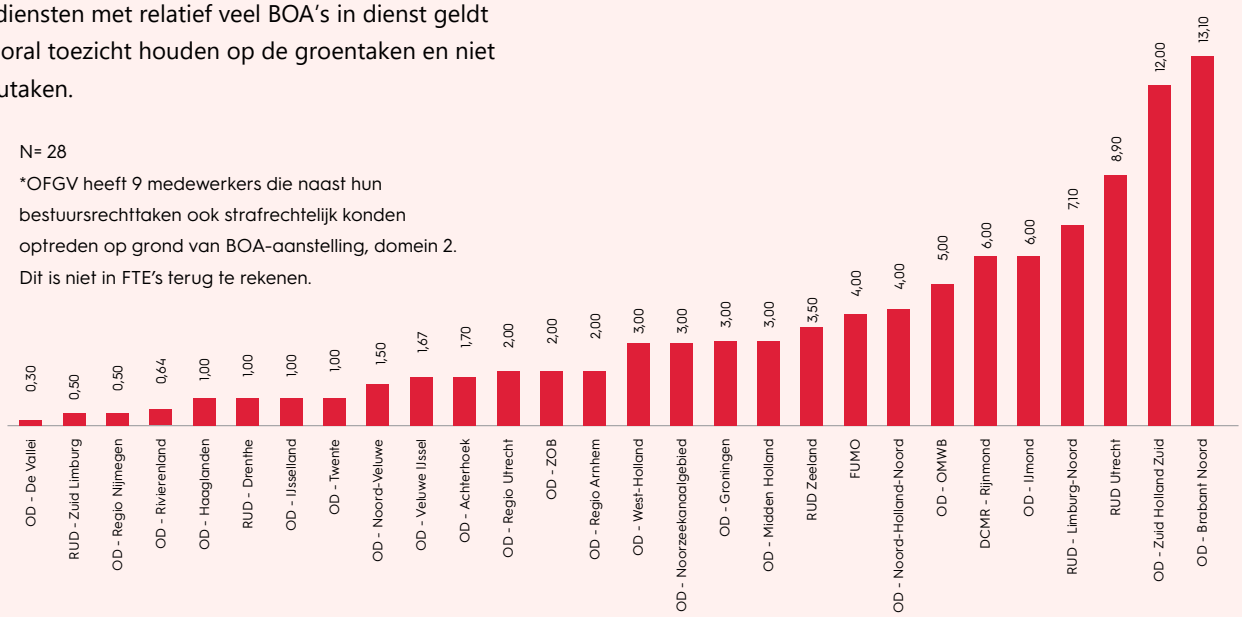


Figuur 9. fte voor Toezicht en handhaving (in dienst + inhuur, N =29)

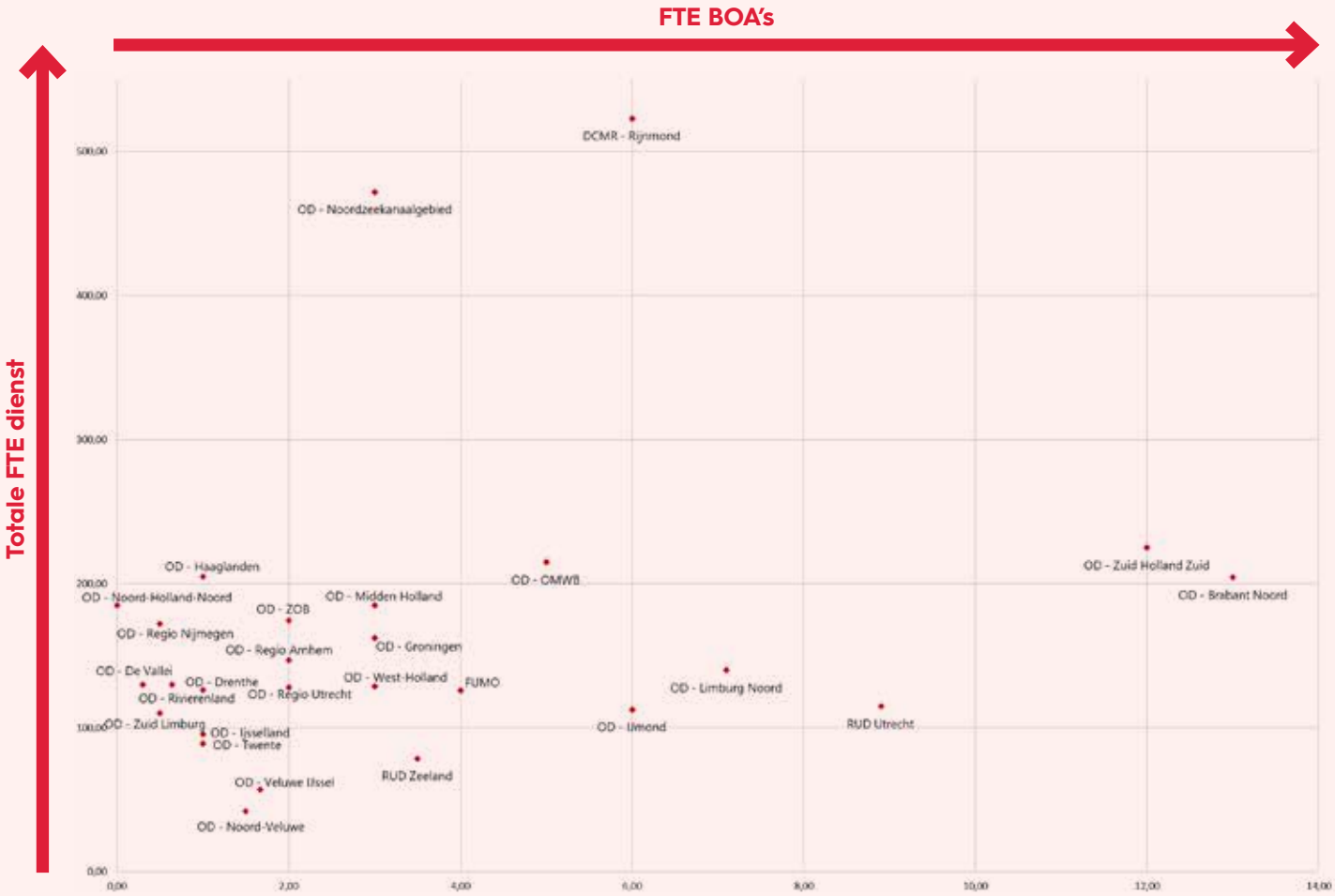
In deze figuur is het aantal fte opgenomen van vaste medewerkers (rood) en externe inhuur (roze) voor de toezicht- en handhavingstaken. Het aantal varieert van circa 18 fte (Omgevingsdienst Veluwe IJssel) tot ongeveer 180 fte (DCMR Milieudienst Rijnmond), waarbij opnieuw de externe inhuur is vertaald in fte. De gemiddelde externe inhuur voor toezicht voor alle omgevingsdiensten bedraagt 13%.

Omgevingsdienst Gooi en Vechtstreek heeft negen medewerkers die, naast hun bestuursrechttaken, ook strafrechtelijk konden optreden op grond van een BOA-aanstelling, domein 2. Dit is niet in fte terug te rekenen.

In deze figuur is het aantal fte opgenomen voor BOA-taken. Het aantal varieert van circa 0,3 fte (Omgevingsdienst De Vallei) tot 13 fte (Omgevingsdienst Brabant Noord). Voor omgevingsdiensten met relatief veel BOA's in dienst geldt dat deze vooral toezicht houden op de groentaken en niet op de milieutaken.



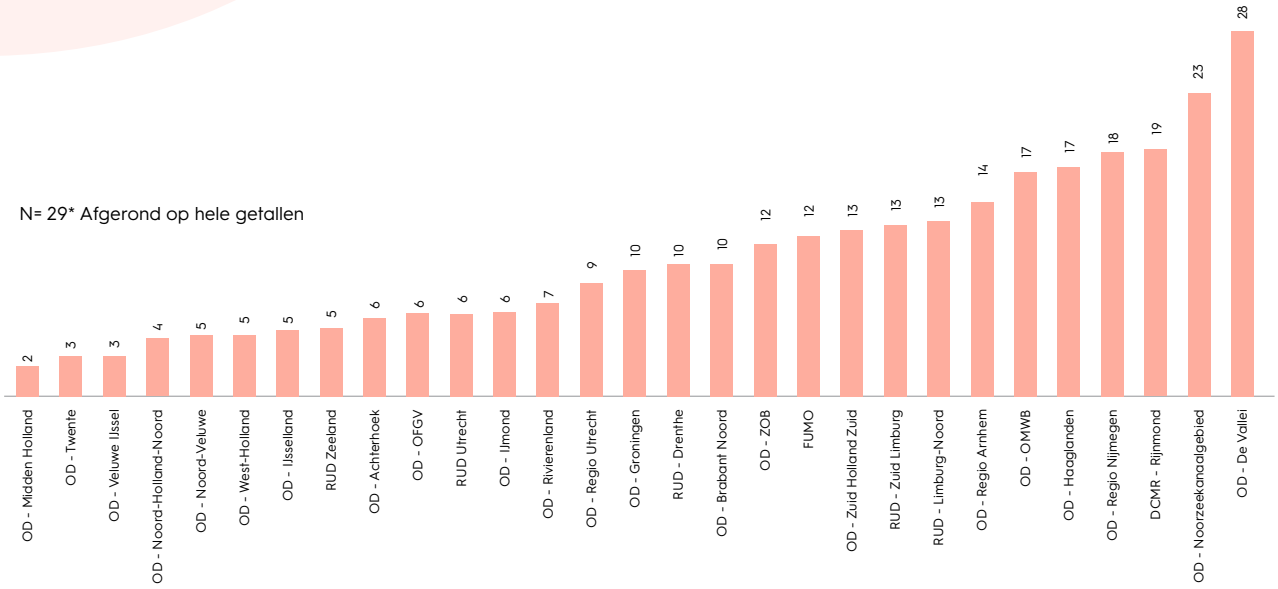
Figuur 10. Fte BOA's (2020, N = 28)



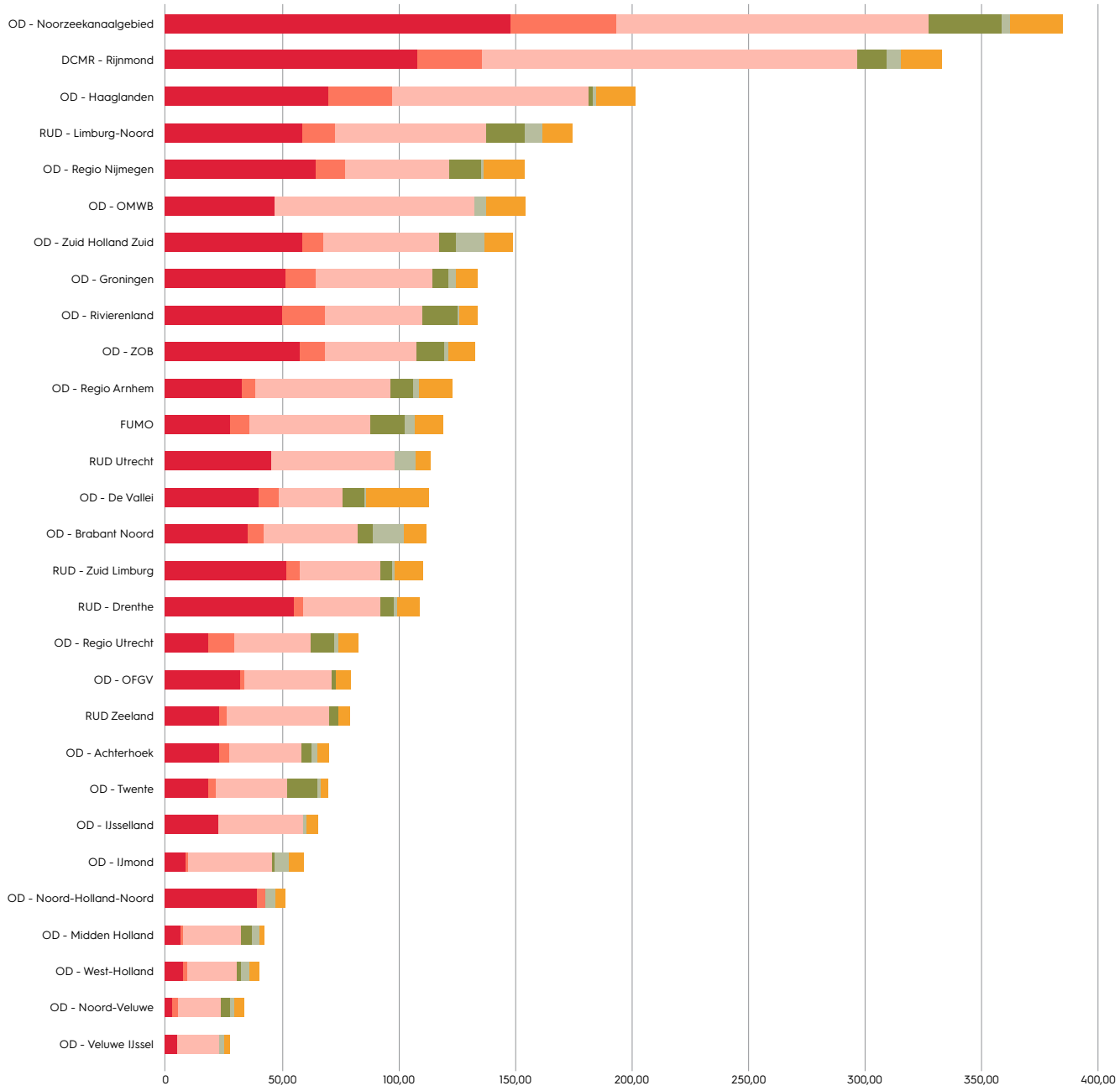
Figuur 11. Fte BOA's, afgezet tegen totaal aantal fte per dienst

In deze figuur is het aantal BOA's (X-as) afgezet tegen het totaal aantal fte per omgevingsdienst. Uit deze figuur blijkt een grote spreiding in het aantal BOA's per omgevingsdienst met een concentratie van weinig BOA-capaciteit rondom de kleinere omgevingsdiensten.

Het aantal juristen voor het primaire proces varieert van 2 (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot 27 (Omgevingsdienst De Vallei), met een gemiddelde van circa 10 fte. Deze cijfers moeten nader onderzocht worden, aangezien de variatie erg groot is en moeilijk te duiden.



Figuur 12. Fte juristen primair proces (2020, N = 29)

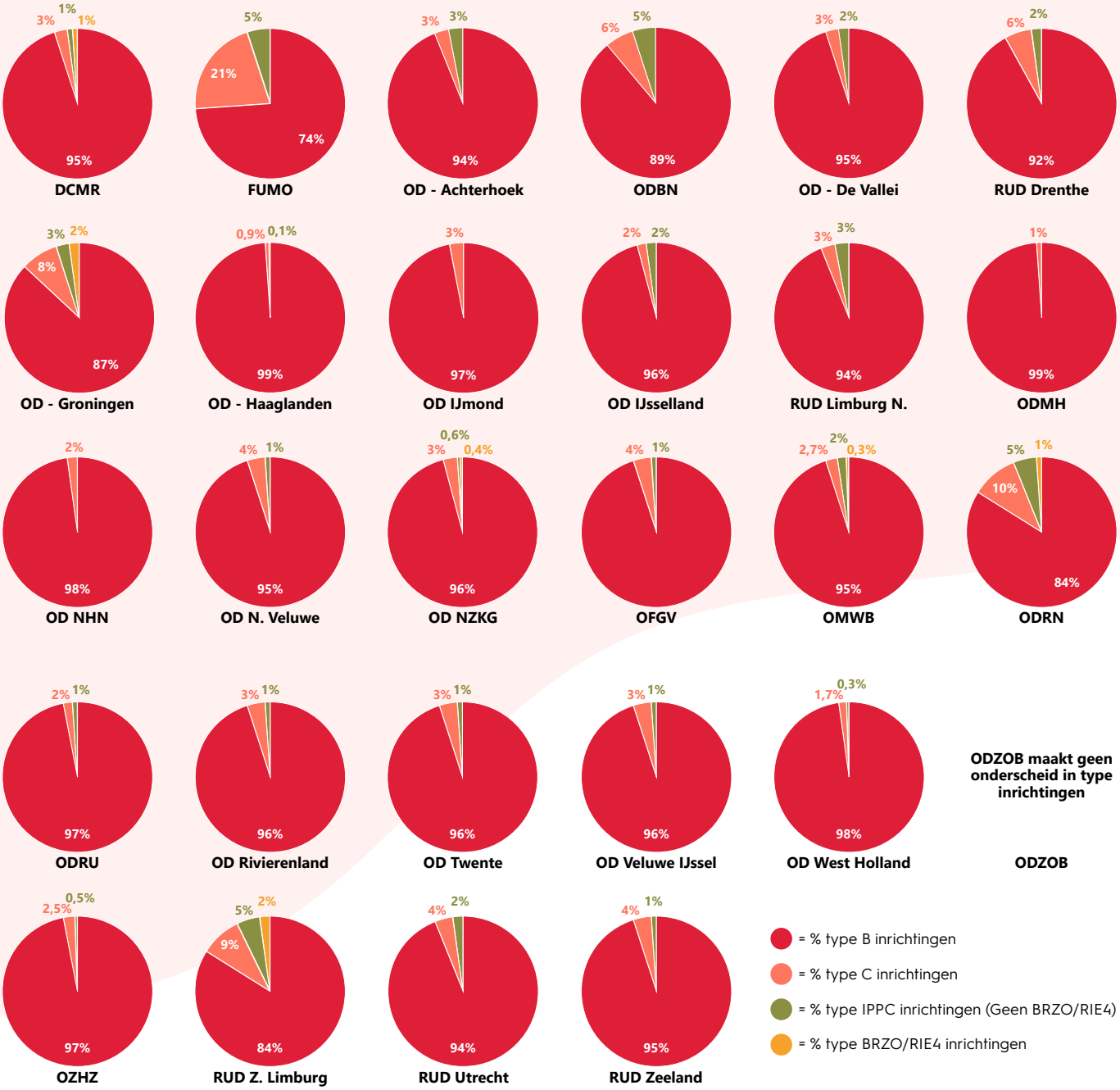


Figuur 13. Fte-verdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, BOA's en juristen primair proces (totaal N = 29)

Als de figuren 8, 9, 10 en 12 bij elkaar worden opgeteld, ontstaat het complete beeld voor het aantal fte dat belast is met de uitvoering van het BTP. De fte bestaan uit (interne en externe) vergunningverleners, toezichthouders, BOA's en juristen. De Omgevingsdienst Veluwe IJssel voert deze taken uit met ongeveer 25 fte en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied met ongeveer 380 fte. Het gemiddelde ligt rond de 120 fte.

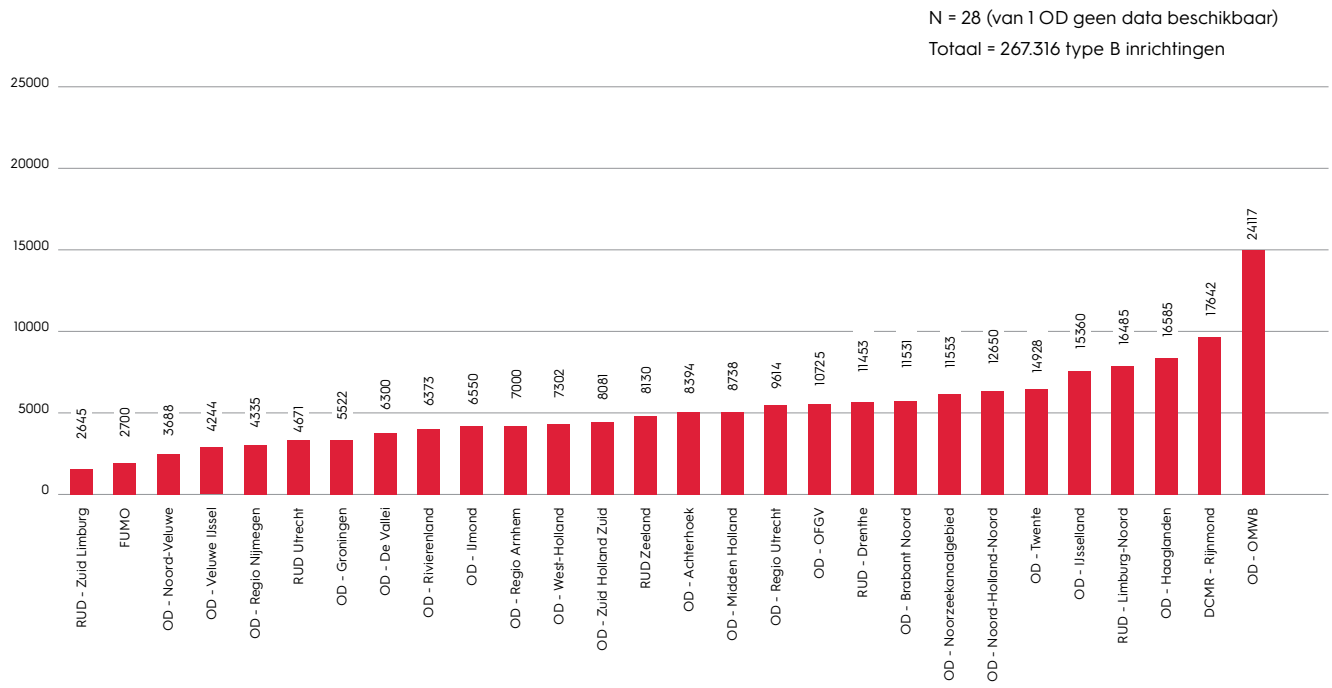
- FTE vergunningverleners (intern)
- FTE vergunningverleners (extern)
- FTE T en H (intern)
- FTE T en H (extern)
- FTE BOA's
- FTE juristen primair proces

6.3 Gegevens over inrichtingenbestand



Figuur 14. Complexiteit inrichtingenbestand per omgevingsdienst (ex type A, N = 28)

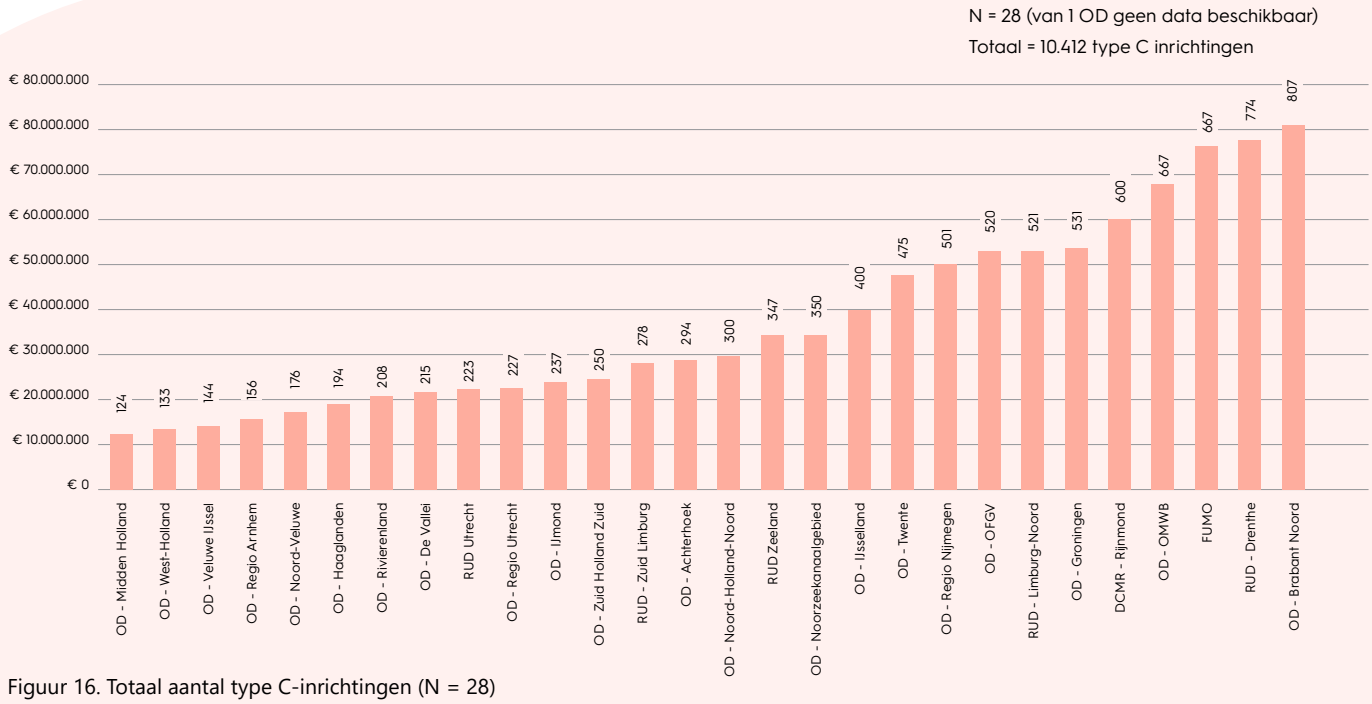
Dit figuur geeft inzicht in de verhouding tussen de aantallen type B-bedrijven (oranje) en de overige typen C, IPPC en BRZO (de overige kleuren). Enkele omgevingsdiensten hebben relatief veel zwaardere typen in het pakket, maar geen enkele omgevingsdienst heeft meer dan 30% zwaardere inrichtingen. Ook bij de grootste omgevingsdiensten (DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) is het aantal type B-bedrijven het merendeel van het inrichtingenbestand. De typologie van het werkgebied van de betreffende omgevingsdienst, agrarisch, industrieel, landelijk/stedelijk, heeft logischerwijs veel invloed op het aantal en het type bedrijven. Dit zegt vanzelfsprekend weinig over de tijdsbesteding aan de verschillende typen.
De Omgevingsdienst Twente heeft geen data over het inrichtingenbestand aangeleverd.



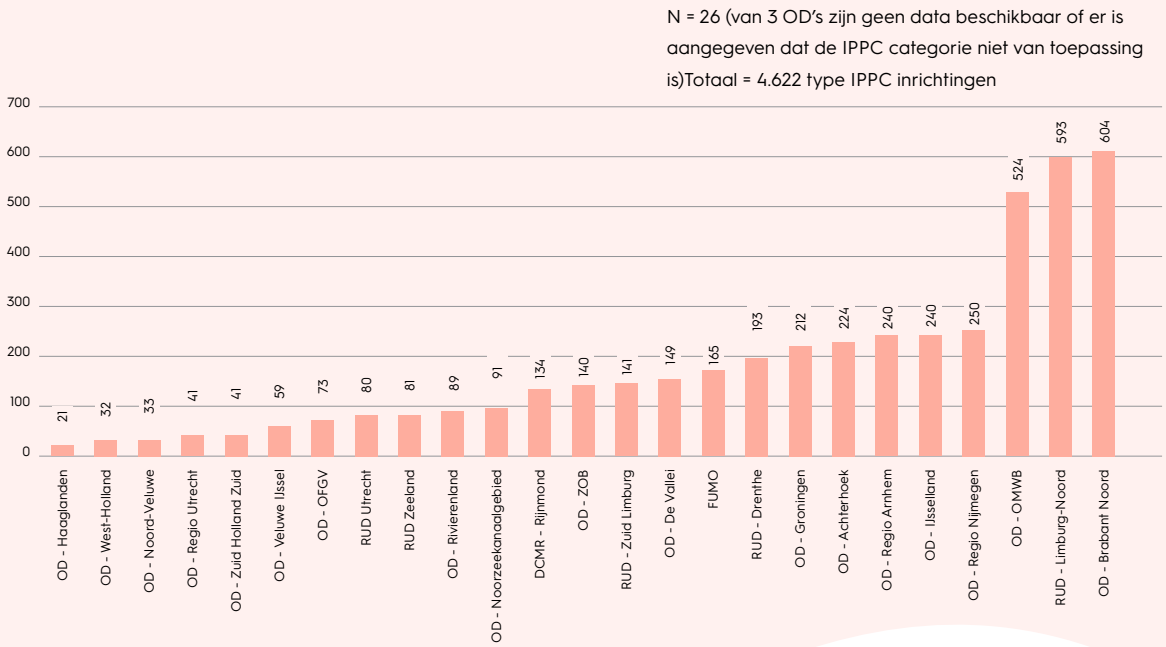
Figuur 15. Totaal aantal type B-inrichtingen (N = 28)

Het totaal aantal type B-inrichtingen bedraagt 252.388 en varieert van 2.645 (RUD Zuid-Limburg) tot 24.117 (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant).

Het totaal aantal type C-inrichtingen bedraagt 9.937 en varieert van 124 (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot 807 (Omgevingsdienst Brabant Noord). Één omgevingsdienst heef geen gegevens aangeleverd.



Figuur 16. Totaal aantal type C-inrichtingen (N = 28)

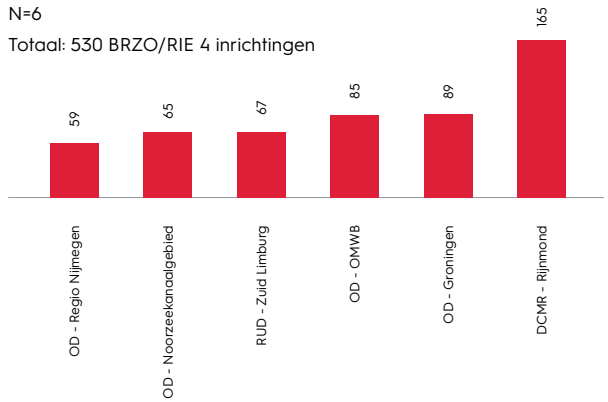


Figuur 17. Totaal aantal IPPC-inrichtingen (exclusief BRZO/RIE4, N = 25)

Van vier omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar of er is aangegeven dat de IPPC-categorie niet van toepassing is.

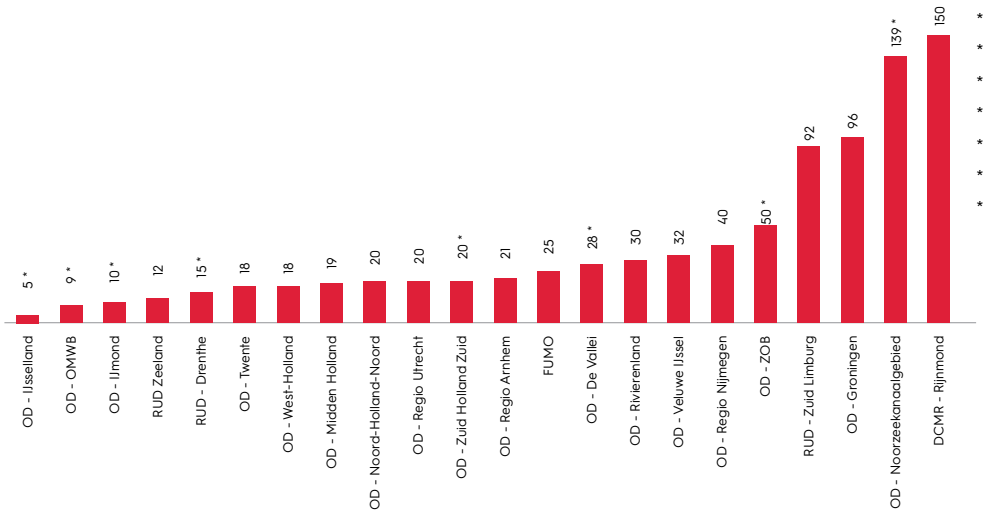
Het totaal aantal IPPC-inrichtingen bedraagt 4.450 en varieert van 21 (Omgevingsdienst Haaglanden) tot 604 (Omgevingsdienst Brabant Noord). De aanwezigheid van relatief grote agrarische bedrijven is een belangrijke verklaring voor de aantallen in de provincies Limburg, Brabant, Overijssel en Gelderland.

Het totaal aantal BRZO-/RIE4-inrichtingen is 530 en ongeveer gelijk verdeeld over de zes 'BRZO-omgevingsdiensten', met een uitschieter van 165 inrichtingen in het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond.



Figuur 18. Totaal aantal BRZO-inrichtingen (inclusief RIE 4, N = 6)

6.4 Gegevens over uitvoering V, T en H



N= 22 – van 7 diensten zijn geen data bekend
* OD IJsselland maximaal 5 p.j.
* OMWB varieert jaarlijks tussen 8 en 10
* OD IJmond circa 10 p.j.
* RUD Drenthe tussen de 10 en 20 p.j.
* OD ZHZ tussen de 10 en 30 p.j.
* OD De Vallei tussen de 25 en 30 p.j.
* OD-ZOB minder dan 50 p.j.
* OD-NZKG: Cijfer berekend o.b.v. gehanteerde formule: (10% x inrichtingenbestand type C+IPPC) + (20% x inrichtingenbestand BRZO+RIE4)

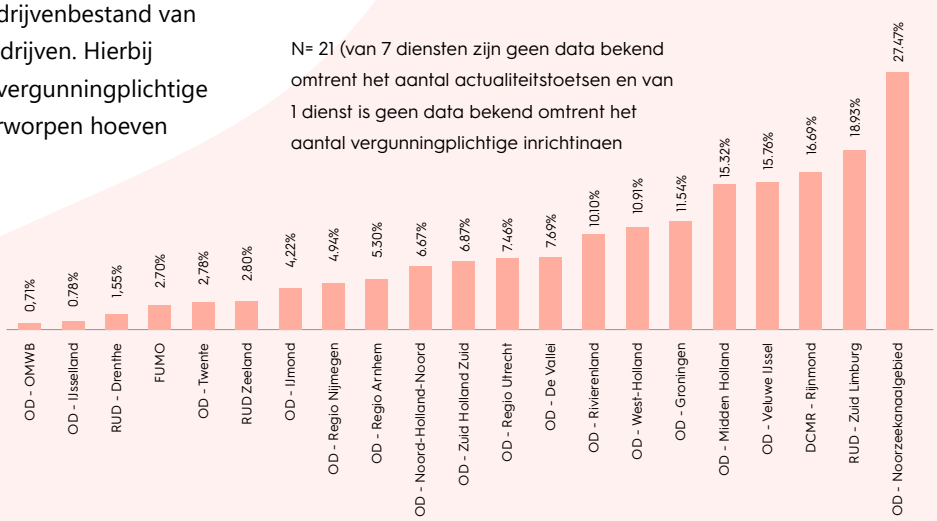
Figuur 19. Aantal actualiteitstoetsen per jaar (N = 22)

Van zeven diensten zijn geen data bekend. Het aantal actualiteitstoetsen is per omgevingsdienst bepaald aan de hand van een vastgesteld aantal (variërend van 5 tot 150 per jaar) of met gebruik van een formule, zoals bijvoorbeeld toegepast door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (10% x inrichtingenbestand type C+IPPC) + (20% x inrichtingenbestand BRZO+RIE4).

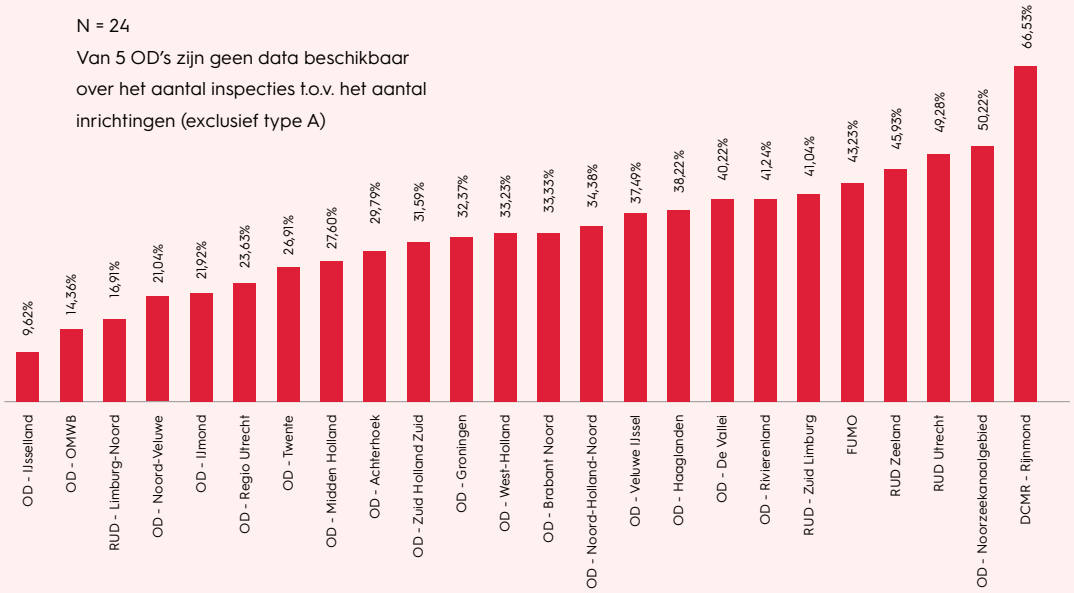
Het aantal uitgevoerde actualiteitstoetsen varieert van circa 5 (Omgevingsdienst IJsselland) tot ongeveer 150 (DCMR Milieudienst Rijnmond), met een gemiddelde van circa 25 per jaar. In totaal worden er in Nederland 635 actualiteitstoetsen uitgevoerd op het bedrijvenbestand van ongeveer 12.000 vergunningplichtige bedrijven. Hierbij moet aangetekend worden dat niet alle vergunningplichtige bedrijven aan een actualiteitstoets onderworpen hoeven te worden.

Van zeven diensten zijn geen data bekend omtrent het aantal actualiteitstoetsen en van een dienst is geen data bekend omtrent het aantal vergunningplichtige inrichtingen.

Het percentage actualisatietoetsen ten opzichte van het aantal vergunningplichtige inrichtingen type C, IPPC en BZRO/RIE4 varieert van 0,7% (OMWB) tot 27% (OD NZKG). Het gemiddelde is ongeveer 10% van het inrichtingenbestand per omgevingsdienst van type C, IPPC en BRZO/RIE4.



Figuur 20. Percentage actualisatietoetsen per jaar ten opzichte van vergunningplichtige inrichtingen (C +IPPC+BRZO, N = 21)

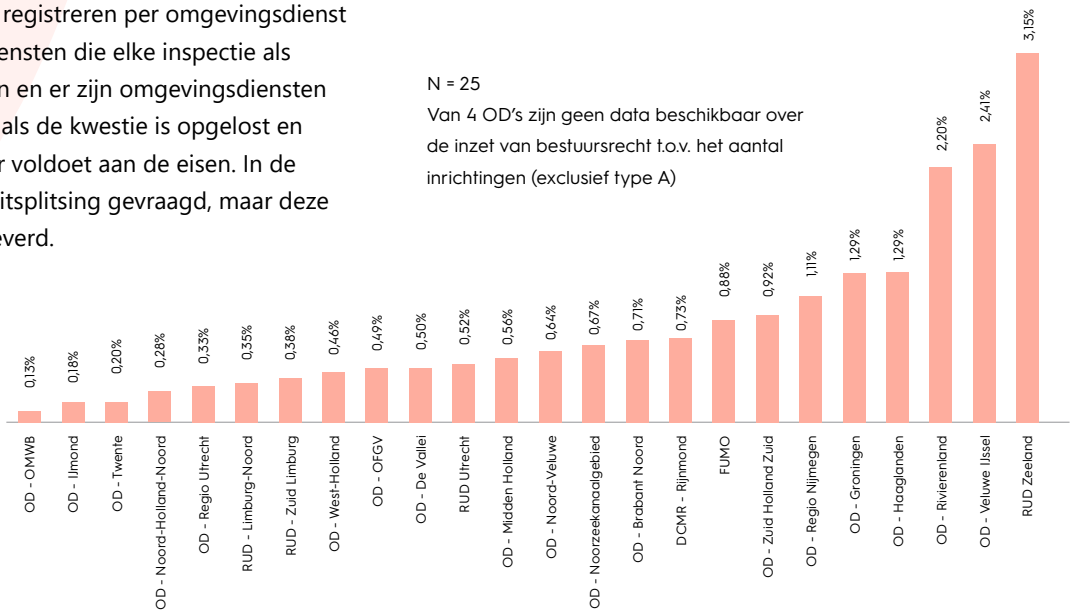


Figuur 21. Percentage inspecties per jaar ten opzichte van aantal inrichtingen (exclusief type A, N = 24).

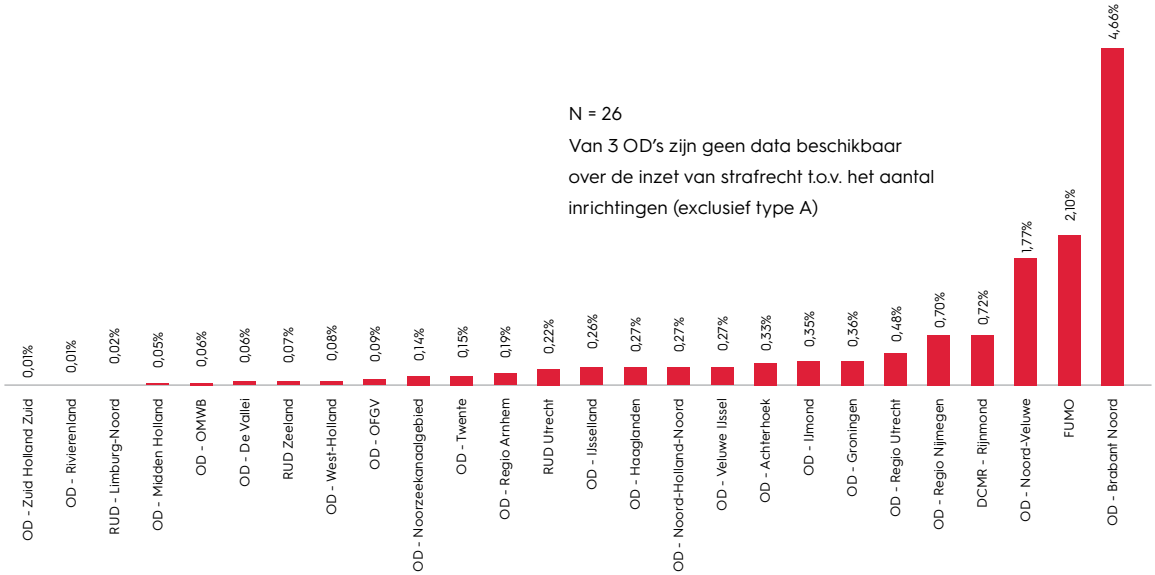
Van vijf omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar over het aantal inspecties ten opzichte van het aantal inrichtingen (exclusief type A).

Het percentage inspecties ten opzichte van het totaal aantal bedrijven, de inspectiefrequentie, varieert van ongeveer 10% (Omgevingsdienst IJsselland) tot 67% (DCMR Milieudienst Rijnmond), met een gemiddelde van circa 30%. Hierbij dient aangetekend te worden dat hier het totaal aantal uitgevoerd inspecties is gebruikt. Voor met name IPPC- en BRZO-bedrijven zullen jaarlijks meerdere inspecties per bedrijf worden uitgevoerd. Het aantal inspecties varieert mede doordat de wijze van registreren per omgevingsdienst wisselt. Er zijn omgevingsdiensten die elke inspectie als separate inspectie meetellen en er zijn omgevingsdiensten die één inspectie pas tellen als de kwestie is opgelost en het betreffende bedrijf weer voldoet aan de eisen. In de vragenlijst is wel om deze uitsplitsing gevraagd, maar deze is meestal niet in detail geleverd.

Van vier omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar over de inzet van bestuursrecht ten opzichte van het aantal inrichtingen (exclusief type A).
Het aantal bestuursrechtelijke maatregelen/acties (bestuursrechtelijke boete, Last onder Dwangsom, sluiting etc.) varieert van 0,1 % (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant) van het totaal aantal inrichtingen tot 3,1% (RUD Zeeland) per jaar.



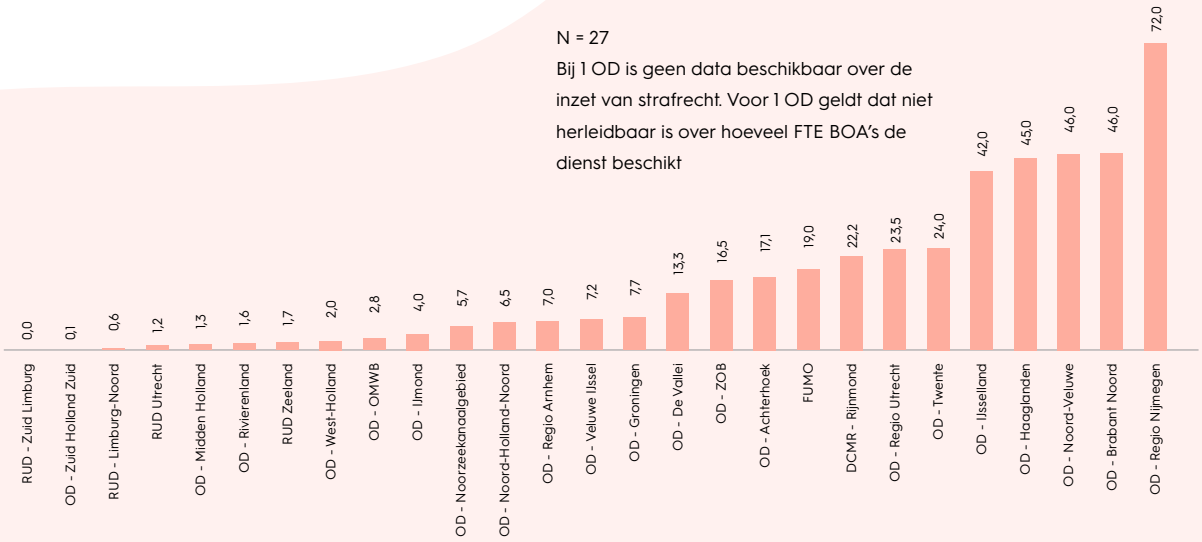
Figuur 22. Percentage inzet bestuursrecht per jaar ten opzichte van aantal inrichtingen (exclusief type A, N = 25)



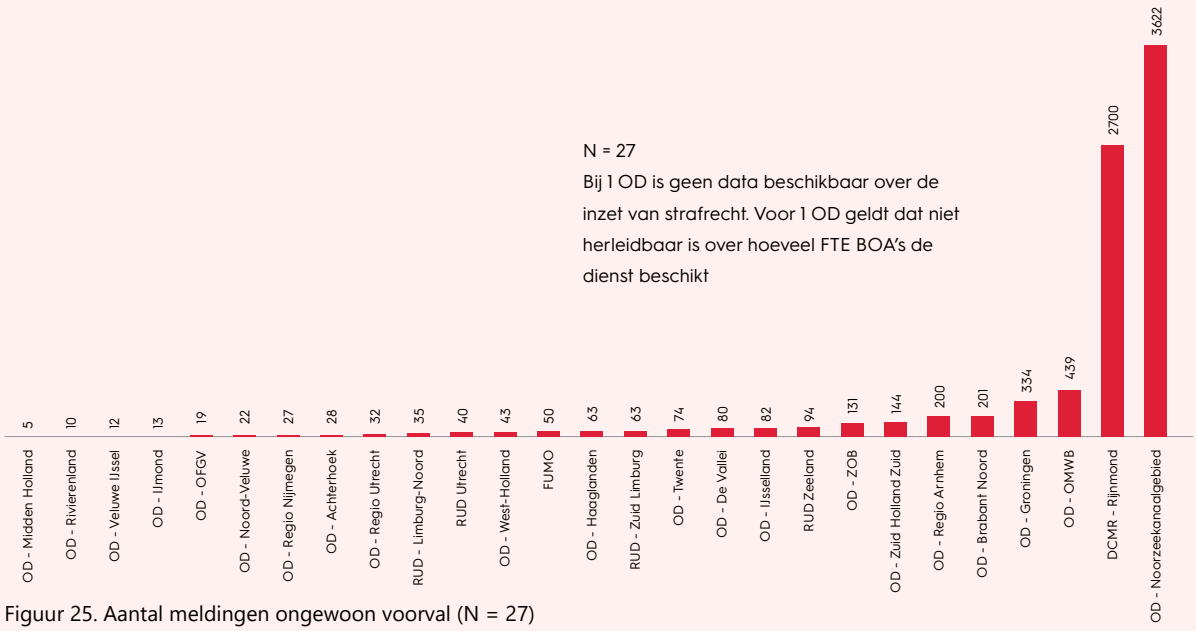
Figuur 23. Percentage inzet strafrecht per jaar ten opzichte van aantal inrichtingen (exclusief type A, N = 26)

Van drie omgevingsdiensten zijn geen data beschikbaar over de inzet van bestuursrecht ten opzichte van het aantal inrichtingen (exclusief type A).
Het aantal strafrechtelijke maatregelen/acties (opmaken proces verbaal en andere strafrechtelijke sancties) is bij nagenoeg alle omgevingsdiensten minder dan 1% van het aantal inrichtingen, met twee uitzonderingen van 2,1 % (FUMO) en 4,7% (Omgevingsdienst Brabant Noord) per jaar.

Bij één omgevingsdienst zijn geen data beschikbaar over de inzet van strafrecht. Voor één omgevingsdienst geldt dat niet herleidbaar is over hoeveel fte BOA's de dienst beschikt. Het aantal keer dat een strafrechtelijke maatregel/actie is ondernomen verschilt van 0% (RUD Zuid-Limburg) tot 72% per fte (Omgevingsdienst Regio Nijmegen).



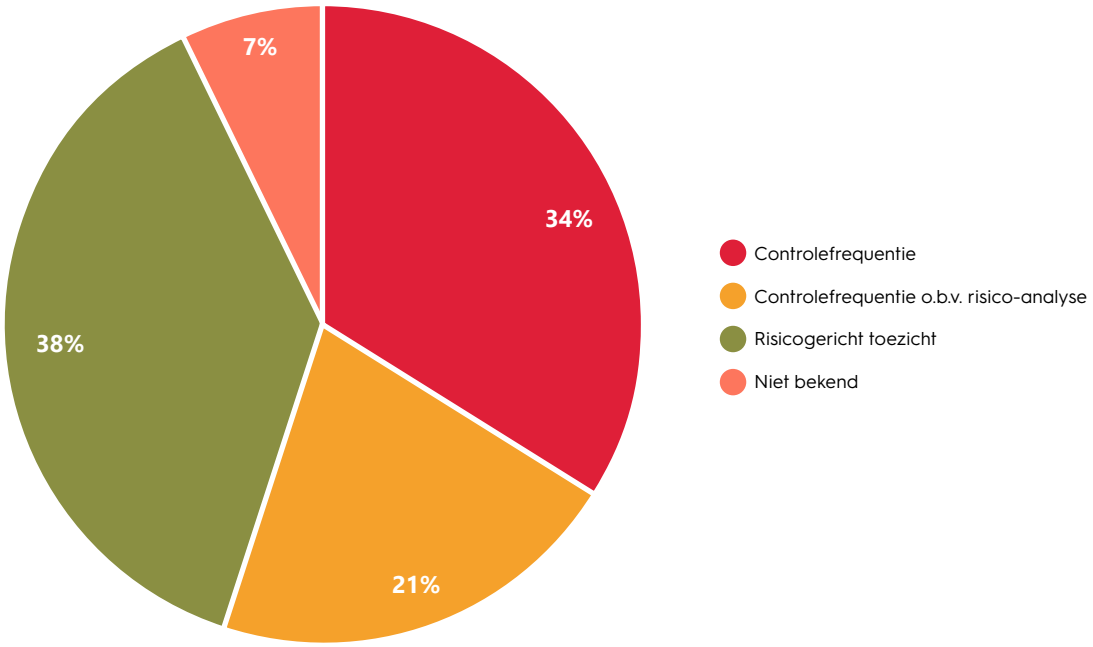
Figuur 24. Aantal keer inzet strafrecht per BOA-fte (N = 27).



Figuur 25. Aantal meldingen ongewoon voorval (N = 27)

Van twee omgevingsdiensten zijn geen data bekend over het aantal meldingen 'ongewoon voorval'.

Het absolute aantal meldingen 'ongewoon voorval' varieert van 5 meldingen (ODMH) tot meer dan 3.600 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). Het merendeel van de omgevingsdiensten vermeldt minder dan 100 ongewone voorvallen per jaar. Een verklaring voor dit grote verschil in aantallen is op dit moment niet te achterhalen, maar mogelijk heeft dit te maken met de wijze en/of zorgvuldigheid van registratie en/of meldingsbereidheid van bedrijven. De ILT doet periodiek onderzoek naar het melden van ongewone voorvallen. In de toekomst kunnen de verschillende onderzoeksresultaten met elkaar worden vergeleken en verbetermogelijkheden in de meldingssystematiek voor ongewone voorvallen worden verkend.



Figuur 26. Verhouding tussen planning op basis van controlefrequenties of risicogericht (N =29)

De planning van de inspecties gebeurt voor 34% op basis van de controlefrequentie, 38% op basis van risicogericht toezicht, 21% op basis van een combinatie van controlefrequentie en risico-analyse en bij 7% is het niet bekend. Regionale risicoanalyses worden vaak uitgevoerd, maar dat dat leidt nog niet altijd tot een risicogerichte programmering.

7. Enkele analyses en observaties over de 'foto's'

Deze paragraaf bevat een aantal observaties van SPPS/TG over de uitgevoerde analyses.

Algemene observaties
De opgeleverde data en de daarop uitgevoerde analyses laten zien dat er grote verschillen bestaan tussen de omgevingsdiensten. Het budget per inwoner en per inrichting laat een grote spreiding zien, maar ook het aantal inspecties per inrichting en de opgelegde sancties op grond van bestuurs- en strafrecht verschilt.
Naar ons idee zijn de verschillen tussen omgevingsdiensten te verklaren door de volgende factoren:

- de regio waarin een omgevingsdienst opereert bepaalt deels de opgave waarvoor de omgevingsdienst gesteld staat. Een industriële regio stelt andere eisen aan de uitvoering dan een agrarische of een grootstedelijke regio. Dit verklaart ten dele de verschillen in kosten per inrichting en kosten per inwoner, het voldoen aan hogere kwaliteitscriteria door hoger (en duurder) opgeleid personeel en/of door meer prioriteit te geven aan maatschappelijke opgaven;
- het overall takenpakket per omgevingsdienst verschilt. Er zijn omgevingsdiensten die vrijwel alleen het BTP uitvoeren en omgevingsdiensten die tot bijna 80% aanvullende taken, zoals BRIKS[4]-taken, voor gemeenten, adviestaken en taken op grond van de Natuurbeschermingswet uitvoeren. Dit verklaart deels de verschillen in budget en het budget per inwoner;
- het aantal inrichtingen en de complexiteit hiervan verschillen sterk per omgevingsdienst. De zes BRZO-omgevingsdiensten hebben een ander takenpakket dan de overige omgevingsdiensten. Dat verklaart deels de verschillen in kosten per inrichting, maar ook het aantal uitgevoerde inspecties. Zo wordt een BRZO-bedrijf ten minste éénmaal per jaar geïnspecteerd waarbij een inspectie meerdere dagen in beslag neemt; een categorie B-bedrijf wordt éénmaal in de vijf of tien jaar geïnspecteerd;
- dit onderzoek richt zich op de taken die omgevingsdiensten uitvoeren. Per dienst en per deelnemer verschilt het deel van de totale VTH-taken die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en wat is 'achtergebleven' bij gemeenten en provincies. Gemeentelijke BRIKS-taken zijn soms wel en soms niet bij omgevingsdiensten ondergebracht. Hetzelfde geldt voor vergunningverlening en toezicht en handhaving van de Natuurbeschermingswet door provincies
- het aantal beoordelingen van de actualiteit van een vergunning varieert per omgevingsdienst;
- de historische ontwikkeling van de omgevingsdiensten en regionale keuzes;
- ten slotte zijn er verschillen in het beleid van de deelnemers. De inspectiefrequenties, het gebruik van bestuursrechtelijke sancties en de inzet van strafrecht variëren sterk per omgevingsdienst. Het in kaart brengen van dergelijke verschillen in beleid was geen onderdeel van dit onderzoek.

In de periode dat dit onderzoek werd uitgevoerd, kwam ook het klimaatrapport van UN/IPCC[5] uit. Op allerlei onderwerpen dragen de omgevingsdiensten bij de uitvoering van hun VTH-taken bij aan het realiseren van klimaatdoelstellingen. SPPS/TG is ervan overtuigd dat met de grote invloed die de omgevingsdiensten bij hun taakuitvoering kunnen hebben op de prestaties van bedrijven, er meer haalbaar is binnen de vigerende wetgeving. Hiervoor is wel een verschuiving in accenten in de uitvoering van de VTH-taken nodig op basis van een landelijk uniforme aanpak.

Gemeenten en provincies zijn verplicht het BTP volledig over te dragen aan de omgevingsdiensten. Bij 7 van de 29 omgevingsdiensten hebben deelnemers het BTP nog niet volledig overgedragen. Het betreft in alle gevallen gemeenten.

Een groot deel van de inzet lijkt nu gebruikt te worden voor de type B-bedrijven. Er ontstaat wellicht ruimte in de capaciteit door een andere prioritering centraal te stellen op basis van een meer risicogerichte programmering.

[4] BRIKS-taken zijn Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. Het begrip omvat echter alle activiteiten, genoemd in artikel 2.1 en artikel 2.2 van de Wabo, uitgezonderd milieuactiviteiten. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een afwijking van het bestemmingsplan, een aanlegvergunning of een monumentenvergunning. Daarnaast vallen ook sloop- en gebruiksmeldingen op grond van het Bouwbesluit onder BRIKS-activiteiten.

[5] Klimaatverandering 2021: de fysieke wetenschappelijke basis, 7 augustus 2021.

Deel B. Onderzoek VTH 2021

8. Inleiding onderzoek VTH 2021

Artikel 5.6 van de Wabo verplicht het stelselverantwoordelijk departement tot een tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (in 2017 en 2019), zowel voor de basistaken als voor de plus- en achterblijvende milieutaken. Het laatste onderzoek vond plaats in 2019 en daarom is in 2021 een nieuw onderzoek uitgevoerd.
Het ministerie van IenW heeft SPPS/TG opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren, door informatie uit verschillende rapportages te combineren en gebruik te maken van de data die in dit onderzoek zijn verzameld.
Dit hoofdstuk bevat de analyse die is uitgevoerd op basis van de aanbevelingen die in eerdere onderzoeken naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (in 2017 en 2019 door Berenschot) en door de Adviescommissie VTH zijn gedaan, waarin een relatie is gelegd met de wettelijke verplichtingen.

9. Onderzoeksaanpak

SPPS/TG heeft het onderzoek uitgevoerd op basis van de aanbevelingen die in eerdere VTH-onderzoeken en door Adviescommissie VTH zijn gedaan, waarin een relatie is gelegd met de wettelijke verplichtingen. De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de drie rapporten zijn - gegroepeerd naar de wettelijke basis - door SPPS/TG geïnterpreteerd en geduid (zie Bijlagenrapport 1, bijlage 2). Daarbij is zoveel mogelijk een relatie gelegd tussen de aanbevelingen in genoemde rapporten en de in deel A verzamelde data. Voor de leesbaarheid van dit rapport zijn de aanbevelingen kernachtig weergegeven. Indien over het onderwerp geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, is dat wel vermeld maar is daar verder geen duiding gegeven.

De volgende onderwerpen komen naar voren, zoals opgenomen in het Bor, AmvB en ministeriële regeling, met betrekking tot:
- het VTH-stelsel;
- VTH-uitvoeringsbeleid (eenheid regionale uitvoering);
- verordening kwaliteit;
- goede kwaliteit uitvoering;
- basistakenpakket en BRZO;
- voldoende financiële middelen voor uitvoering
- informatie-uitwisseling.

Daarnaast is een aantal thema's in de rapporten genoemd:
- horizontale borging;
- geharmoniseerd uitvoerings- en handhavingsbeleid;
- beleids- en uitvoeringscyclus;
- Interbestuurlijk Toezicht (IBT);
- capaciteit strafrecht;
- andere rollen voor verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden.

10. Resultaten VTH-onderzoek 2021 in vergelijking met eerdere onderzoeken

10.1 Stelsel

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). De meeste artikelen zijn opnieuw opgenomen in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de ministeriële regeling.
De Wabo artikel 5.3 regelt dat een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) 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.

Onderzoek Berenschot 2017

De wettelijke verankering in de Wabo/Bor heeft in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.
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.

Onderzoek Berenschot 2019

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. Er zijn nog steeds regio's waar de samenwerking, en daarmee de kwaliteit van de uitvoering, aan kracht kan winnen.

Tegelijkertijd wordt duidelijker dat het stelsel niet aan alle verwachtingen kan voldoen.

De kwaliteits- en procescriteria hebben een belangrijke rol gespeeld in de inrichting van het landsdekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten, ingericht conform de kwaliteitscriteria en werkend langs de procescriteria.

Adviescommissie VTH 2021

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren.

SPPS/TG onderzoek 2021

De bovenstaande vergelijking van de conclusies uit de drie onderzoeken illustreert de noodzaak tot het verzamelen van data over de omgevingsdiensten. Deze conclusies uit de eerdere onderzoeken zijn veelal kwalitatief van aard, waardoor een goede onderbouwing en verificatie van de conclusies niet mogelijk zijn. Bovendien is het opvallend dat, na twee redelijk positieve beoordelingen, de Adviescommissie VTH afwijkt van de beelden uit 2017 en 2019. Wellicht dat er naar mening van de Adviescommissie te weinig voortgang is geboekt of is er een groot verschil in verwachtingen tussen de bereikte resultaten van de omgevingsdiensten en de beoordeling van deze resultaten door de Adviescommissie VTH.

De data die zijn verzameld laten een grote spreiding zien tussen omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten verschillen in omvang doordat het aantal en de complexiteit van de inrichtingen variëren, maar ook door de controlefrequenties, de inzet van sancties op grond van bestuurs- en strafrecht en de inspanningen om vergunningen te actualiseren. De grote spreiding in de werkwijze van omgevingsdiensten is mogelijk van invloed op het level playing field voor bedrijven en verschilt mogelijkerwijs in de bescherming van de burger en de leefomgeving.

10.2 VTH uitvoeringsbeleid

De Amvb VTH (§ 7.2. Procescriteria) schrijft voor dat de beleids- en uitvoeringscyclus opgesteld moet worden en stelt inhoudelijke eisen aan de diverse schakels ervan. Het vereist verschillende beleidstukken van de bevoegde gezagen: VTH-beleid, uitvoeringsprogramma's en periodieke rapportages. Voor de inwerkingtreding van de Wabo/Bor golden er al procescriteria 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 handhavingsstrategie, vereist de wet nu Wabo-breed uitvoeringsbeleid, oftewel VTH-beleid, dat regionaal afgestemd moet zijn op schaal van de omgevingsdienst.

Onderzoek Berenschot 2017

De omgevingsdiensten hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandsvermogen. 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 omgevingsdiensten dan ook als voldoende financieel gezond.

Onderzoek Berenschot 2019

Voor de beleids- en uitvoeringscyclus geldt dat deze is ingericht op decentraal niveau. Echter, ook landelijk is er sprake van een beleids- en uitvoeringscyclus, namelijk die van wet- en regel-geving - 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.

Met het VTH-stelsel komt de beleids- en uitvoeringscyclus voor een deel bij verschillende organisaties te liggen. Voor de kwaliteit van de 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 omgevingsdiensten en door gebrek aan sturing op collectief opdracht-geverschap. Daar is ruimte voor optimalisatie.
Wij zien spanning tussen de collectieve uitvoering van VTH-taken versus de regelmatig individuele invulling van het opdrachtgever- en eigenaarschap van de omgevingsdiensten. Dit leidt in wisselende mate tot gefragmenteerde opdrachten aan de omgevingsdiensten en afwijkende verwachtingen van de dienstverlening van de diensten, benodigde budgetten etc.

Omgevingsdiensten en 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.

Adviescommissie VTH 2021

De commissie concludeert dat het BTP, zoals opgenomen onder Omgevingswet, niet wezenlijk afwijkt van het op dit moment geldende BTP. Wel is een gevolg voor het werk van omgevingsdiensten 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 BTP verandert hiermee niet, het werk wel.

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.

SPPS/TG-onderzoek 2021

De werking van de beleidscyclus van omgevingsdiensten en opdrachtgevers was geen onderdeel van het kwantitatief onderzoek (deel A).

10.3 Verordening kwaliteit en informeren gemeenteraden en Provinciale Staten

Volgens de Wabo/het Bor moeten gemeenteraden en Provinciale Staten regels stellen aan de kwaliteit van een omgevingsdienst en moet dit worden vastgelegd in een verordening. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7). Overigens moeten gemeenten en provincies ook voldoen aan de kwaliteitseisen voor het uitvoeren van de zogenaamde achtergebleven taken.

Onderzoek Berenschot 2017

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.

Onderzoek Berenschot 2019

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 recentelijk geïntroduceerde collegiale toets.

Adviescommissie VTH 2021

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 omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.

SPPS/TG-onderzoek 2021

Uit de eerdere onderzoeken blijkt dat de informatieplicht richting Provinciale Staten en gemeenteraden niet tot de gewenste borging leidt. Het in dit rapport voorgestelde instrument van wederzijdse visitatie, als doorontwikkeling op de collegiale toets, is in de ogen van SPPS/TG een goede methode om kwaliteit te borgen en continue kwaliteitsverbetering te stimuleren (zie hoofdstuk 15). Dit werkt twee kanten op: zowel richting de staten en de gemeenteraden als richting de stelselverantwoordelijk bewindspersoon.
Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat bij 3 van de 29 omgevingsdiensten niet alle deelnemers de verordening hebben vastgesteld. 7 omgevingsdiensten hebben de kwaliteitscriteria 2.1 laten vaststellen en 17 omgevingsdiensten hebben de kwaliteitscriteria 2.2 laten vaststellen. Van de resterende 5 omgevingsdiensten is deze informatie niet bekend.

10.4 Basistakenpakket en BRZO

Artikel 5.3 van de Wabo stelt dat bij algemene maatregel van bestuur taken aangewezen worden die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Taken met betrekking tot categorieën inrichtingen:

a. Waarvoor ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld in verband met de beheersing van gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken
b. Op basis van artikel 7.1 Wabo, derde lid, zijn in bijlage V zes omgevingsdiensten 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.

Onderzoek Berenschot 2017

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.

Onderzoek Berenschot 2019

Adviescommissie VTH 2021

Voor bedrijven die onder de BRZO-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat er, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten

SPPS/TG-onderzoek 2021

Uit de cijfers blijkt dat, met uitzondering van zeven omgevingsdiensten, alle deelnemers het BTP aan de omgevingsdiensten hebben overgedragen. De BRZO-taken zijn in alle gevallen overgedragen aan de zes BRZO-omgevingsdiensten.
Gemiddeld bestaat de begroting van de omgevingsdiensten voor iets meer dan 50% uit de uitvoering van het BTP. De spreiding is echter groot en varieert van circa 20% tot meer dan 90%. Dit kan ten dele worden verklaard uit de ontstaansgeschiedenis van de betreffende omgevingsdienst, maar ook uit het bestuurlijk vertrouwen dat in de omgevingsdienst bij de oprichting is gesteld en de mate waarin gemeenten uit eigen wil voor de omgevingsdienstconstructie hebben kunnen kiezen.

10.5 Voldoende financiële middelen voor uitvoering en kennisontwikkeling

In het Bor artikel 7.5 staat dat voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's voldoende financiële en personele middelen beschikbaar moeten zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.

Artikel 7.5. Borging van middelen
De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, dragen er zorg voor dat:

a. de voor het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de daarin bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting van de desbetreffende rechtspersonen en van de omgevingsdienst worden gewaarborgd;

b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen, bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;

c. voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.

Onderzoek Berenschot 2017
De omgevingsdiensten hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandsvermogen. Dat laatste is een bewuste keuze van gemeenten en provincies. De omslag van input- naar outputfinanciering is in volle gang. Wij kwalificeren de omgevingsdiensten dan ook als voldoende financieel gezond.

Onderzoek Berenschot 2019
Er wordt echter ook geconstateerd dat bij medewerkers van omgevingsdiensten competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven, ondervertegenwoordigd zijn.
Omgevingsdiensten willen/kunnen hiervoor niet altijd budget ter beschikking stellen. In aanvulling hierop constateren wij dat er geen mechanisme is voor het accommoderen van nieuwe ontwikkelingen.

Adviescommissie VTH 2021
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 omgevingsdiensten is hier onvoldoende op toegesneden.

Voor het vergroten van de robuustheid van de omgevingsdiensten vindt de commissie dat de bewindspersoon een landelijke norm voor de financiering moet ontwikkelen, op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient.

Er moet een ondergrens worden vastgesteld voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie). Om deze norm te kunnen vaststellen is een kort aanvullend onderzoek nodig.

SPPS/TG-onderzoek 2021
De financiering per omgevingsdienst verschilt sterk. De bijdrage per inwoner varieert van € 6 tot € 41 en per inrichting van € 261 tot € 2.683. Uiteraard verschilt het werkpakket per regio, maar verschillen ontstaan ook door verschillen in inspectiefrequentie (10-67% inspecties ten opzichte van het aantal inrichtingen) en actualisatie van vergunningen.
SPPS heeft vooronderzoek gedaan naar een mogelijke nieuwe financieringssystematiek die aansluit bij de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH. Een voorstel voor een landelijk uniformere financieringssystematiek is uitgewerkt in hoofdstuk 13.
Daarnaast is in hoofdstuk 14 van dit rapport een voorstel opgenomen voor de definitie van een bepaalde 'ondergrens' voor de omvang van een omgevingsdienst.

Uit de aangeleverde data blijkt, voor wat betreft de investeringen in kennis en ontwikkeling, het volgende.

Aantal omgevingsdiensten	% loonsom	Vast bedrag per medewerker	Vast budget	Geen budget/onduidelijk
A. kennisontwikkeling	9 OD's, circa 2%	7 OD's, varieert van € 1.000 tot € 2.700	10 OD's, varieert van € 49.000 en € 407.000, gemiddeld € 212.000 per OD	1 OD geen en 2 onduidelijk
Totaal kennisontwikkeling	€ 3,8 miljoen, variërend van € 0 tot € 407.000 totaal per omgevingsdienst			
Per medewerker gemiddeld	€ 850			

Aantal omgevingsdiensten	Structureel budget	Incidenteel budget	Geen budget	Onduidelijk
B. Innovatie en ontwikkeling	10 OD's, varieert van € 103.000 tot € 825.000	3 OD's, varieert van € 400.000 tot € 2,5 miljoen	13 OD's	3 OD's

Een conclusie die op basis van deze cijfers getrokken kan worden is dat er een groot verschil is tussen de beschikbare budgetten voor kennis en ontwikkeling. Ook hier geldt dat dit met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moet worden. Zo is het denkbaar dat een omgevingsdienst een intern opleidingsprogramma heeft vanuit het principe 'meester-gezel' of dat er bijvoorbeeld veel ruimte is voor zelfstudie. Voorgesteld wordt de achtergrond van deze verschillen nader te onderzoeken.

10.6 Informatie uitwisseling

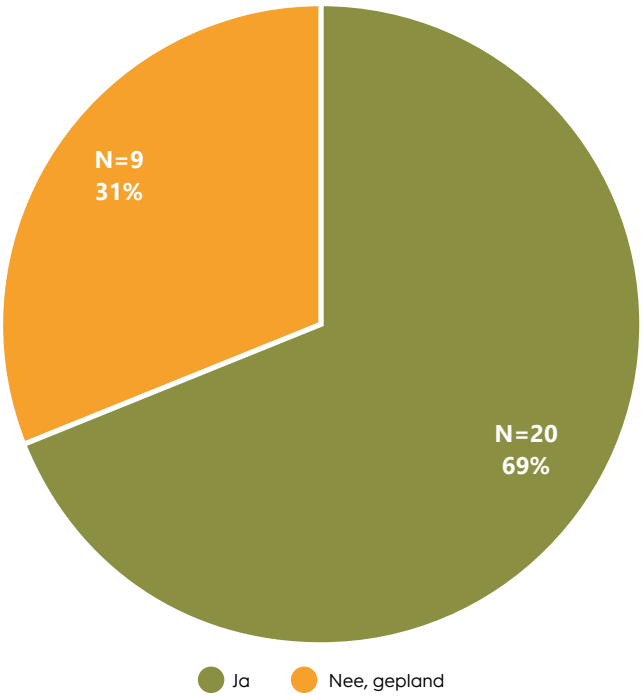
De verplichting tot het delen van informatie is in de wet verankerd (Wabo, artikel 5:8, Bor artikel 7.8). Er is op landelijk niveau niet voorgeschreven hóe aan deze verplichting voldaan moet worden. In het Bestuurlijk omgevingsberaad is echter de afspraak gemaakt dat alle omgevingsdiensten aangesloten moet zijn bij Inspectieview.
Het permanent delen van toezichtsinformatie 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.

Onderzoek Berenschot 2017
Het permanent delen van toezichtsinformatie 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.
Het heeft de aandacht van de OD's; slechts 2 OD's zijn er niet actief mee bezig.

Onderzoek Berenschot 2019

Adviescommissie VTH 2021
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. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds omgevingsdiensten zijn die niet kunnen aantonen hoe zij daaraan gevolg geven, is niet acceptabel.

Alle omgevingsdiensten, maar ook de waterschappen, politie en de ILT, dienen aangesloten te zijn op Inspectieview Milieu.



Figuur 27. Aantal en percentage bij Inspectieview aangesloten omgevingsdiensten

SPPS/TG-onderzoek 2021
Van alle omgevingsdiensten is 69% aangesloten bij Inspectieview (zie figuur 28). 31% van de diensten (negen omgevingsdiensten) is nog niet aangesloten op Inspectieview, maar heeft dit wel gepland. Het delen van inspectieresultaten is een onderdeel van het uitwisselen van informatie. Maar er is meer nodig, hetgeen de komende jaren meer aandacht zal moeten krijgen. Een datastrategie met het oog op informatie-uitwisseling zou daarbij kunnen helpen. Een voorbeeld is het eenduidig definiëren van data en het digitaal ontsluiten daarvan. Er zijn door verschillende stakeholders diverse initiatieven gestart op dit vlak (IPO-project Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV), IenW-project Beter Ontsluiten van Milieuvergunningen).

10.7 Uniform uitvoerings-en handhavingsbeleid/ toepassen Landelijke Handhavingsstrategie

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten conform artikel 7.2 van het Bor 'zorgdragen' voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. Een omgevingsdienst dient, zeker waar het toezicht en handhaving betreft, te functioneren in relatieve onafhankelijkheid, op afstand van de uiteindelijk bevoegde bestuursorganen.

Onderzoek Berenschot 2017

Onderzoek Berenschot 2019
Omgevingsdiensten 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.

Adviescommissie VTH 2021
Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio.

De directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De directeur maakt tot slot jaarlijks een onderzoek van de uitvoering, als input voor het nieuwe jaarprogramma.

Op die manier wordt de cyclus van uitvoering en onderzoek (§ 7.2 van het Bor), op regionaal niveau doorlopen.

SPPS/TG-onderzoek 2021
De mate waarin er sprake is van één uitvoerings-en handhavingsbeleid per regio is niet uit de aangeleverde cijfers te herleiden en kan in het onderzoek 2023 mogelijk aan de orde komen. Uit de cijfers blijkt wel dat voor wat betreft handhaving, de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) op één omgevingsdienst na, wordt gevolgd (één andere omgevingsdienst is niet duidelijk). Bijna alle omgevingsdiensten beschikken over een regionale risicoanalyse (26 van de 29), maar die wordt niet bij alle omgevingsdiensten in de uitvoering toegepast.

10.8 Beleids- en uitvoeringscyclus

Onderzoek Berenschot 2017
Verbind de beleids- en de uitvoeringcycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van het beleid etc.

Onderzoek Berenschot 2019
Op basis van hun ervaringen geven we provincies, gemeenten en omgevingsdiensten in overweging:

- Samen het optimum te zoeken tussen verbinding en onafhankelijkheid
- Gezamenlijk afspraken maken over de wijze waarop de beleids- en uitvoerings-cyclus worden verbonden, met daarbij aandacht voor de informatiepositie van het Rijk

Adviescommissie VTH 2021
De 'uitvoering' moet 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.

SPPS/TG-onderzoek 2021
Over dit onderwerp zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Dit kan in de data-uitvraag van 2022 aan de orde komen.

10.9 Interbestuurlijk toezicht (IBT)

Onderzoek Berenschot 2017
Het interbestuurlijk toezicht wordt conform de wettelijke kaders op dit gebied terughoudend ingevuld en is sterk administratief van karakter.

Onderzoek Berenschot 2019
- Breng de wijze waarop IBT gestalte krijgt in de provincies in kaart, analyseer het en trek daaruit lessen voor andere provincies
- Ondersteun gemeenten via de coördinatierol bij het uitvoeren van de VTH-taken
- eem bij de uitvoering van IBT ook de gevolgen mee voor de GR (bijvoorbeeld t.a.v. het inbrengen van taken)

Adviescommissie VTH 2021
Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten. De commissie vindt het wenselijk dat dit gedaan wordt door de ILT. Als het IBT zo is ingericht, heeft de bewindspersoon meer mogelijkheden om binnen het stelsel bij te sturen als lokaal en regionaal bestuur zijn wettelijke taak veronachtzaamd.

SPPS/TG-onderzoek 2021
Over dit onderwerp zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Het vraagstuk van IBT kan in het onderzoek van 2023 (over 2022) aan de orde komen.

10.10 Strafrechtelijke handhaving

De afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden, zijn vastgelegd in het Bor, artikel 7.2, lid 7a.

Onderzoek Berenschot 2017

Onderzoek Berenschot 2019

Adviescommissie VTH 2021
De commissie vindt het wenselijk de capaciteit te vergroten voor opsporing, vervolging en berechting, zowel kwalitatief als kwantitatief.
Zorgdragen voor BOA's bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA's van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit.

SPPS/TG-onderzoek 2021
Het aantal BOA's per omgevingsdienst verschilt sterk, zowel in absolute zin en als in percentage van de formatie. Omgevingsdiensten met minder dan drie BOA's voldoen mogelijk niet aan de kwaliteitscriteria.

10.11 Andere rollen voor verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

Onderzoek Berenschot 2017

Onderzoek Berenschot 2019
Naast versteviging van horizontale verantwoording is er ruimte voor optimalisatie door alternatieve instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, zoals de recent geïntroduceerde collegiale toets.

Adviescommissie VTH 2021
Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten. De commissie stelt voor het Rijkstoezicht uit te breiden tot de omgevingsdiensten. Dit staat weliswaar haaks op een van de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht: het nabijheidsprincipe, maar op dit principe zijn al andere Uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de woningcorporaties.

V.w.b. het wettelijke tweejaarlijkse onderzoek adviseert de commissie dat dit onderzoek de vorm dient te krijgen van een tweejaarlijkse stresstest van de omgevingsdiensten, uit te voeren door de 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?

Ook wordt geadviseerd het instrument van visitatie in te zetten.

Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.
De commissie is van oordeel dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zou moeten uitvoeren.

SPPS/TG-onderzoek 2021
De door de Adviescommissie VTH voorgestelde stresstest is opgenomen hoofdstuk 15 dat een voorstel bevat omtrent visitatie.
Voor wat betreft de rol van omgevingsdiensten voor het uitvoeren van de uitvoeringstoets omgevingsplannen blijkt dat slechts vijf omgevingsdiensten voor meer dan 60% alleen het BTP uitvoeren. De resterende 24 omgevingsdiensten voeren al voor een aanzienlijk deel andere activiteiten uit dan uit het BTP. Dit geeft een goede basis voor de door de Adviescommissie gewenste betrokkenheid van de omgevingsdiensten bij onder andere de totstandkoming van omgevingsplannen.

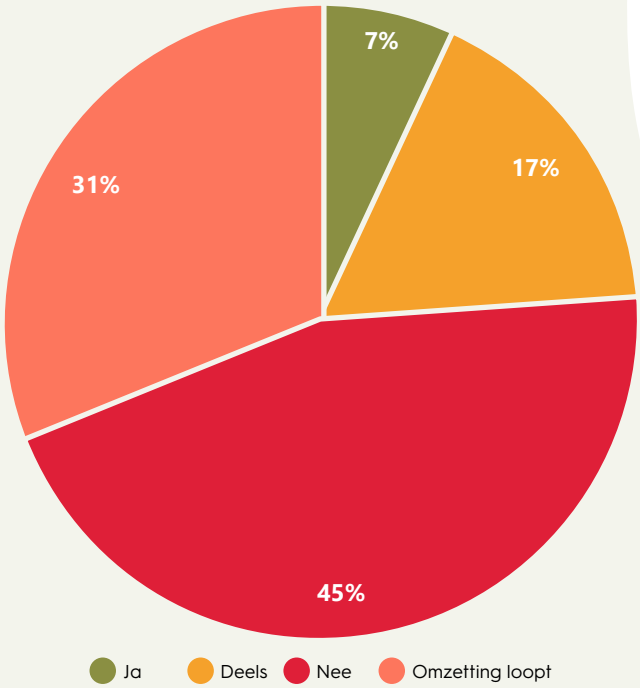
11. Analyse onderscheid inrichtingen/ MBA

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het begrip 'inrichting' vervangen door het begrip 'milieubelastende activiteiten' (MBA).

In de vragenlijst die bij de omgevingsdiensten is uitgezet, zijn hiertoe twee vragen opgenomen:

- Zijn de inrichtingen in uw omgevingsdienst al vertaald naar MBA uit de Omgevingswet?
- Zo ja, hoeveel MBA zijn in uw werkgebied geïdentificeerd?

In figuur 28 zijn de resultaten samengevat.



Figuur 28. Verdeling over de omgevingsdiensten die Inrichtingen hebben vertaald naar MBA (N = 29)

Het blijkt dat 45% van de omgevingsdiensten nog geen start heeft gemaakt met het in kaart brengen van het aantal MBA dan wel het omzetten van inrichtingen naar MBA. Bijna 40% van de omgevingsdiensten heeft het wel gedaan of is ermee bezig. Dat zegt nog niet dat de omgevingsdiensten onvoldoende zijn voorbereid op de overgang naar het werken met de Omgevingswet. De omzetting van 'inrichting' naar 'milieubelastende activiteiten' kan ook ingebouwd worden in het reguliere werk – het verlenen en ambtshalve aanpassen van vergunningen, maatwerkvoorschriften en uitvoeren van toezicht. De vraag of de voorbereiding loopt (en bijvoorbeeld een dergelijke werkwijze wordt gevolgd) is niet gesteld in het onderzoek.

12. Benodigde data 2022

De verzameling van data over de omgevingsdiensten laat zien dat er behoefte is aan meer uniformiteit in de registratie van data. Wij stellen voor dat het ministerie van IenW het initiatief neemt om met Omgevingsdienst NL, IPO en VNG tot eensluidende definities te komen, zodat gegevens vergeleken en opgeteld kunnen worden. Om een consistent beeld te krijgen, stellen wij voor om de vragenlijst die voor dit onderzoek is gebruikt de komende jaren, in aangepaste vorm, te herhalen. De verzamelde date zijn van de omgevingsdiensten zelf en kunnen door de Omgevingsdienst NL worden beheerd, zodat ook andere analyses kunnen worden uitgevoerd. Een en ander is uitgewerkt in een voorstel voor de gegevenslijst (zie Bijlagenrapport 2, bijlage 1).

Deel C. Voorbereidende onderzoeken

13. Advies over normfinanciering

13.1 Inleiding

Eén van de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH heeft betrekking op het uitvoeren van een onderzoek of de financiering van omgevingsdiensten kan worden gewijzigd naar een meer landelijke normfinanciering. Dit hoofdstuk bevat het door het ministerie van IenW aan SPPS/TG gevraagde advies over landelijke normfinanciering van omgevingsdiensten.
Om tot dit advies te komen is een voorbereidende verkenning uitgevoerd naar de bestaande vormen van financiering en de mogelijkheden om te komen tot een normfinanciering voor omgevingsdiensten, zoals aanbevolen door de Adviescommissie VTH. Deze voorbereidende verkenning is integraal opgenomen Bijlagenrapport 1 (bijlage X).

13.2 Advies

SPPS/TG heeft bij de uitgevoerde verkenning een onderscheid gemaakt tussen budgetteren (de inkomstenkant), programmeren (wat gebeurt er met dat geld) en afrekenen. Uit de verkenning is gebleken dat de financiering van omgevingsdiensten een ontwikkeling doormaakt die in de onderstaande tabel is samengevat. Conclusie is dat de wijze van financiering van de omgevingsdiensten 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, historie	Inzet gericht op realisatie kengetallen per deelnemer, focus op wettelijke taken	Risicogericht programma, differentiatie inzet per branche/bedrijf	Inzet gericht op maatschappelijke doelen
Afrekenen	Kosten	Uren/producten per deelnemer	Uren per deelnemer	Uren voor de regio als geheel

SPPS/TG concludeert dat bovenstaande ontwikkeling om een andere financieringsaanpak vraagt die bestaat uit drie onderdelen:

A. De financiering van de omgevingsdienst in onderdelen opbouwen volgens een vast, landelijk uniform en herleidbaar stramien
B. Vaststellen van een landelijke minimumnorm als minimale borging voor financiering van de omgevingsdiensten
C. Een Rijksbijdrage voor het uitvoeren van overkoepelende taken die van belang zijn voor het stelsel

A. Financiering OD

SPPS/TG 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
A. Vraaggestuurde producten	Planning in uren en producten	Afdoen aanvragen en actualisatieprogramma vergunningen en advies vooraf programmeren
B. Toezicht en handhaving	Kengetallen en landelijke minimum standaard	Regionaal toezicht programma op basis van risicoanalyse
C. Programma	Landelijke prioriteiten en regionale risicoanalyse	Programma op basis van maatschappelijke opgaven
D. Kennis en ontwikkeling	Via inwonerbijdrage of naar rato bijdrage deelnemers	Regionaal programma
E. Bedrijfsvoering	Basisfinanciering 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' en bedrijfsvoering (inclusief kennisopbouw)

De bovenstaande opbouw van de financiering betekent overigens niet dat elke regio dezelfde bedragen per bedrijf of inwoner hanteert, maar dat harmonisatie van de financieringssystematiek nodig is. SPPS/TG beveelt aan deze systematiek als uitgangspunt te kiezen voor het overleg met de stakeholders over het onderwerp normfinanciering. SPPS/TG constateert tevens dat er voor de financiering van de omgevingsdiensten veelal gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde product- en dienstencatalogus (PDC). Deze PDC's zijn in elke omgevingsdienst zelfstandig ontwikkeld, hetgeen in onze ogen efficiënter kan, bijvoorbeeld met één PDC-format.

B. Landelijke minimumnorm als minimale borging voor financiering van de omgevingsdiensten

Om een minimaal uitvoeringsniveau te 'borgen' zorgt een landelijke minimumnorm ervoor dat omgevingsdiensten niet meer te maken kunnen krijgen met structurele onderfinanciering. Dat geldt met name voor toezicht en handhaving waarvoor een landelijke minimumnorm zou moeten gelden voor het bepalen van de budgetten. De basis is een regionaal toezichtsprogramma dat is opgesteld op basis van een regionale risicoanalyse. Het is tevens essentieel dat de kennisontwikkeling en innovatie voldoende zijn geborgd.

C. Rijksbijdrage

Een bijdrage van het Rijk voor meer overkoepelende en nieuwe taken ligt volgens SPPS/TG voor de hand, zonder daarbij in te grijpen in de diverse verantwoordelijkheden binnen het stelsel. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de begrotingen met een Rijksbijdrage sluitend worden gemaakt, dat is immers een verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Het is te overwegen om de Omgevingsdienst NL voor een gedeelte direct te financieren.

Op deze wijze ontstaat naar onze mening een robuust en inzichtelijk financieringssysteem. Met de resultaten van het VTH-onderzoek 2021 komen meer gegevens beschikbaar om deze systematiek verder te toetsen en nader uit te werken.

14. Advies over ondergrens

14.1 Inleiding

Een van de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH heeft betrekking op het vaststellen van een ondergrens voor de omvang van een omgevingsdienst. Deze aanbeveling is als volgt geformuleerd.

Een 'kritische massa' is vereist voor omgevingsdiensten: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de Omgevingswet. Er zijn nu omgevingsdiensten die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst basistaken voor hen uitvoert of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dat vindt de commissie ongewenst. De basis moet zijn dat elke omgevingsdienst het basistakenpakket nu en in de toekomst zelf kan uitvoeren en alleen in uitzonderlijke gevallen kennis elders haalt. Bovendien moet de omgevingsdienst voldoende robuust zijn om gebiedsgericht specialistische kennis te kunnen opbouwen.
De commissie adviseert daarom een ondergrens vast te stellen voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie). Om deze norm te kunnen vaststellen, is een kort aanvullend onderzoek nodig. Dit moet onverwijld worden uitgevoerd. Een analyse op dit niveau vergt inzicht per dienst in de aantallen en categorieën bedrijven, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de nu feitelijk geleverde inspanning.

De commissie is van mening dat onverwijld een kort onderzoek moet worden uitgevoerd om een norm op basis van het aantal inrichtingen (per categorie) te kunnen vaststellen. Hoofdstuk 14 bevat het door het ministerie van IenW aan SPPS/TG gevraagde advies over deze ondergrens. Onderstaand wordt in de paragrafen een aantal uitgangspunten behandeld die de basis zouden kunnen vormen voor een mogelijke ondergrens.

14.2 Omvang en taken van een omgevingsdienst

De vraag wat de ondergrens voor een omgevingsdienst zou moeten zijn is vaker gesteld, maar deze is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. SPPS/TG heeft op mede op basis van de verzamelde data van de omgevingsdiensten (Zie deel A, hoofdstuk 6 en verder) verschillende analyses gedaan. Bijvoorbeeld op basis van het aantal en de zwaarte van inrichtingen in combinatie met aantallen fte en kengetallen voor inrichtingen. Het valt op dat de spreiding tussen de omgevingsdiensten groot is. Uit de analyse van SPPS/TG blijkt dat er geen simpele formule is om een maat voor de ondergrens van omgevingsdiensten op te stellen. De vraag is niet zozeer of er een absolute ondergrens in aantallen inrichtingen of fte moet zijn, maar of de omgevingsdiensten voldoende gekwalificeerd zijn om deze taken op het vereiste inhoudelijke niveau uit te kunnen voeren.
Dit onderzoek is gericht op het verzamelen en analyseren van feitelijke informatie en niet op het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoering. De omvang en de aanwezigheid van voldoende inhoudelijke kennis zijn uiteraard belangrijke voorwaarden om inhoudelijke kwaliteit te kunnen leveren.
In de oorspronkelijke opzet voor omgevingsdiensten was het voornemen om het werkgebied van een omgevingsdienst te laten samenvallen met het werkgebied van een of meerdere veiligheidsregio's. De bestaande praktijk kent verschillende varianten van afwijkende situaties, die tijdelijk zijn geformaliseerd op het niveau van de Ministeriële regeling omgevingsrecht. In de Memorie van Toelichting staat het volgende daarover vermeld: 'Congruentie van schaal en werkgebied komt de afstemming tussen de VTH-taken van de omgevingsdiensten de taken van de veiligheidsregio ten goede.' Dit is ook zo verwoord in de Wabo (art. 5.3). In een aantal regio's is gekozen voor de vorming van meer omgevingsdiensten binnen het werkgebied van één veiligheidsregio. Uit de verzamelde data blijkt deze omgevingsdiensten relatief klein zijn en/of een klein deel van het budget besteden aan het basistakenpakket.

14.3 Kwaliteitscriteria

Naast het oorspronkelijke uitgangspunt van de wetgever voor congruentie met de veiligheidsregio's, moeten omgevingsdiensten voldoen aan de kwaliteitscriteria van het Bor die zijn uitgewerkt in de IPO-/VNG-kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019. Deze criteria geven minimum eisen voor opleiding en ervaring van medewerkers en een minimumniveau van het aantal gekwalificeerde medewerkers per taak. Afhankelijk van de taken die een omgevingsdienst uitvoert, moet er een aantal gekwalificeerde medewerkers in dienst zijn. Dit aspect wordt thans nader uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma VTH. De vraag of deze medewerkers ook ingehuurd kunnen zijn of formeel werkzaam kunnen zijn bij een andere overheidsorganisatie, laten wij hier buiten beschouwing. Dit is echter wel relevant voor de vraag of er sprake kan zijn van een robuuste taakuitvoering.
Uit een analyse van de data blijkt dat alle omgevingsdiensten een behoorlijk aantal toezichthouders in dienst heeft en het is aannemelijk dat voor deze taak de diensten kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria.
Een aantal diensten heeft een inrichtingenbestand met een beperkt aantal vergunningplichtige inrichtingen. De diensten zullen daarom voor vergunningverlening moeite hebben om aan de kritische omvang van de kwaliteitscriteria te voldoen. Dit kan ook aan de orde zijn bij relatief grotere diensten die bijvoorbeeld veel plustaken en voor een gering deel het basistakenpakket uitvoeren.
Ook voor juristen in het primaire proces zijn er diensten die niet aan de kwaliteitscriteria voldoen. In dit onderzoek hebben we niet kunnen nagaan of er voor de verschillende inhoudelijke disciplines, zoals lucht, geluid en externe veiligheid, kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.
Toetsing aan de kwaliteitscriteria is een vereiste, maar leidt niet direct tot een getalsmatige omvang voor een omgevingsdienst. Dit hangt af van de taken die een omgevingsdienst uitvoert en zal per taak moeten worden getoetst. Voor een goede uitvoering van deze taak is samenvoeging van omgevingsdiensten, verregaande samenwerking of het beleggen van deze taak bij een aantal gespecialiseerde diensten, een overweging.

14.4 Voldoende budget voor uitvoering van taken (het werkprogramma)

Als een omgevingsdienst voldoet aan de kwaliteitscriteria is de volgende stap de vraag of een dienst voldoende gefinancierd wordt voor uitvoering van de basis- en de plustaken die de deelnemers hebben belegd bij de dienst. Ons advies over financiering van de omgevingsdiensten met minimumnormen voor de kengetallen, geeft inzicht in de vraag of een omgevingsdienst robuust gefinancierd wordt. De spreiding in financiering van het basistakenpakket per inrichting is groot. Het vaststellen van een minimumnorm voor de uitvoering op bijvoorbeeld het gemiddelde niveau, zal bij een aantal diensten leiden tot een groei van budget en dus omvang van het aantal fte.
Waar de basistaken nog niet zijn overgedragen, zal overdracht van deze taken leiden tot groei van de diensten en deze meer robuust maken. Dat geldt ook voor de inbreng en de financiering van plustaken, zoals de uitvoering van gemeentelijke BRIKS-taken en provinciale taken op het gebied van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet.

14.5 Omgevingsdiensten en de regio

De omgevingsdienst behartigt het belang van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en moet deze rol met gezag kunnen waarmaken bij bedrijven en opdrachtgevers.
Een omgevingsdienst moet passen bij de bestuurlijke verhoudingen en de dynamiek van economische en planologische ontwikkelingen in een regio en met autoriteit op kunnen komen voor de belangen van een schone, gezonde en veilige leefomgeving. In een omgeving waar deze kwaliteit onder druk staat, verdient de omgevingsdienst een stevigere positie dan in regio's waar de belangen meer in balans zijn. Een omgevingsdienst die uitsluitend is toegerust op de uitvoering van het basistakenpakket, kan niet automatisch ook een rol spelen in alle maatschappelijke (milieu-)opgaven in de regio.
Een aantal voorbeelden van dergelijke regionale kenmerken:

- De aanwezigheid van chemische clusters
- De aanwezigheid van mainports, zoals nationale luchthaven (Schiphol) en haven (Rotterdam)
- Een grote dichtheid intensieve veehouderij
- Een matige luchtkwaliteit
- Een grote ruimtelijke dynamiek
- Grote natuurgebieden

14.6 Advies

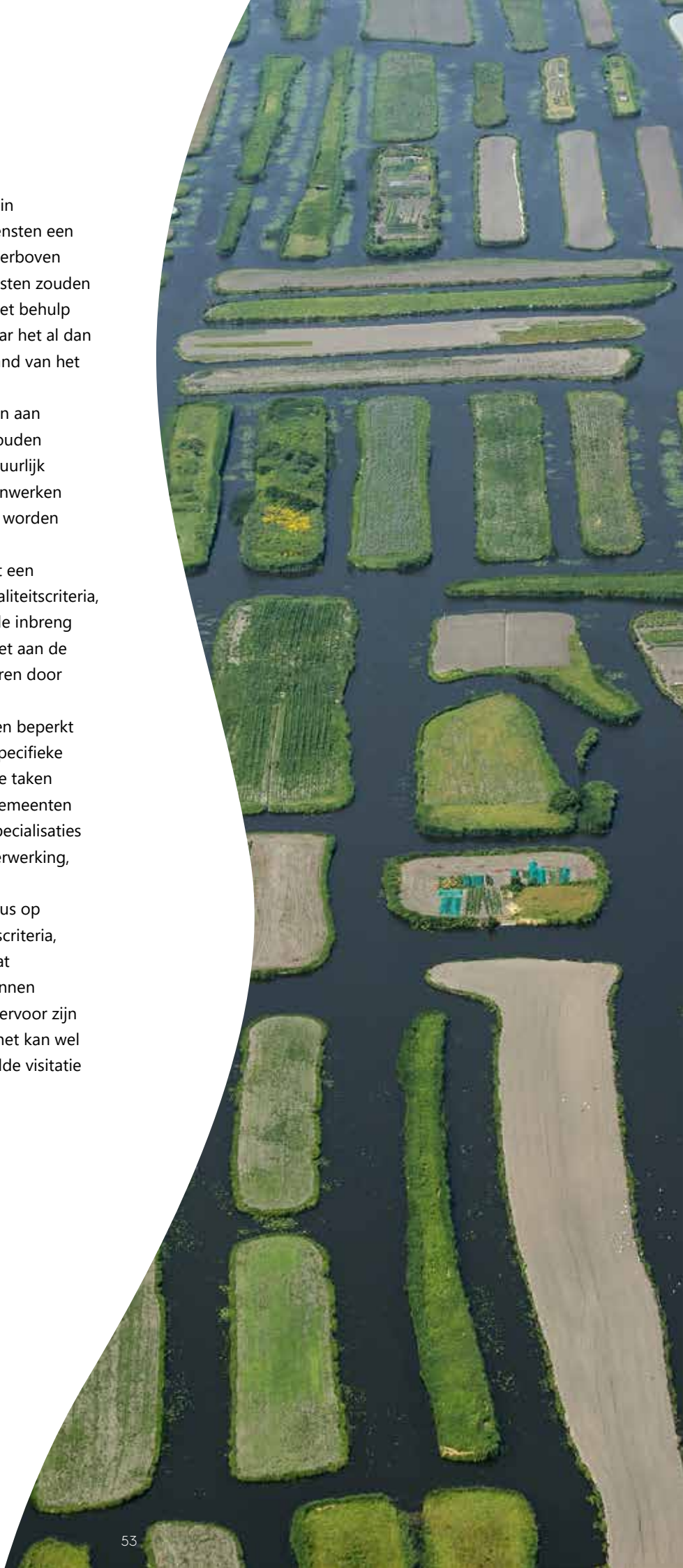
SPPS/TG adviseert het ministerie van IenW om in samenspraak met eigenaren van omgevingsdiensten een nadere analyse uit te voeren op basis van de hierboven behandelde uitganspunten. De omgevingsdiensten zouden per provincie een zelfevaluatie (bijvoorbeeld met behulp van de zelfevaluatie tool), kunnen uitvoeren naar het al dan niet voldoen aan de kwaliteitscriteria aan de hand van het uitvoeringsprogramma.

Diensten die niet voldoen en niet congruent zijn aan de gebiedsindeling van een veiligheidsregio, zouden bij voorkeur samen moeten gaan, dan wel bestuurlijk geborgde afspraken moeten maken over samenwerken of specialisaties waarmee wel aan de eisen kan worden voldaan.

Omgevingsdiensten die wel congruent zijn met een veiligheidsregio en die niet voldoen aan de kwaliteitscriteria, zouden zich verder kunnen ontwikkelen door de inbreng van meer plustaken of door taken, waarvoor niet aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, te laten uitvoeren door diensten die wel voldoen.

De uitkomst van deze aanpak kan zijn dat er een beperkt aantal gespecialiseerde diensten ontstaat die specifieke taken uitvoeren en diensten die meer algemene taken uitvoeren, maar deze wel in de nabijheid van gemeenten uitoefenen. Daarbij kan gedacht worden aan specialisaties op het gebied van agrarische bedrijven, afvalverwerking, havens etc.

Een kanttekening hierbij is dat een te grote focus op een rekenkundige benadering van de kwaliteitscriteria, voorbijgaat aan de achterliggende gedachte dat omgevingsdiensten gezaghebbend moeten kunnen optreden naar bedrijven en opdrachtgevers. Hiervoor zijn geen specifieke indicatoren beschikbaar maar het kan wel onderdeel zijn van de door SPPS/TG voorgestelde visitatie voor omgevingsdiensten.



15. Verkenning visitatiemodel

15.1 Inleiding

Het eindrapport van de Adviescommissie VTH 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 om onderlinge visitatie in te voeren zodat omgevingsdiensten van elkaar kunnen leren. In het VTH-onderzoek 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. De rapportages van de individuele omgevingsdiensten zijn vertrouwelijk. Jaarlijks stelt Omgevingsdienst NL een samenvattend rapport op. De collegiale toets is een veel toegepaste methode om kwaliteitsverbetering binnen organisaties te bevorderen.

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden behandeld om het huidige systeem van collegiale toetsen binnen de omgevingsdiensten aan te passen en een visitatiemethodiek te introduceren die meer aansluit bij de aanbeveling van de Adviescommissie VTH. Daartoe heeft SPPS een analyse uitgevoerd bij twee vergelijkbare organisaties die ervaring hebben met visitatie.
Het onderzoek om tot dit advies te komen is integraal opgenomen in bijlage 1 van Bijlagenrapport 1.
Het IPO heeft aanvullend voorgesteld om bij deze analyse ook de visitatiemethodiek te betrekken zoals die bij ziekenhuizen plaatsvindt. Deze visitatiemethodiek 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 visitatieaanpak van ziekenhuizen ter informatie is meegenomen.

15.2 Resultaat analyse andere visitatiesystemen en advies

Uit deze analyse is gebleken dat er, naast veel overeenkomsten, enkele verschillen tussen de gehanteerde visitatiemethodieken bestaan, met name met betrekking tot de mate van diepgang, openbaarheid, verantwoording en wettelijke verankering van de visitaties.
Een 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 bestuurlijk geaccordeerde aanpak. Alle betrokkenen zijn zonder uitzondering positief over visitatie als onderdeel van een continue verbetercyclus.

SPPS adviseert om 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 omgevingsdienst, 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 SPPS onder andere de volgende voorwaarden:

a. Organiseer structurele ondersteuning bij Omgevingsdienst NL voor ontwikkeling van de visitatieaanpak 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. 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 het 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, de uitvoering en de verantwoording van de visitaties. Het is essentieel om de visitatieaanpak en de verantwoordelijkheid over de resultaten bestuurlijk te borgen. Overwogen kan worden om 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. De resultaten kunnen tevens een rol spelen in de door de Adviescommissie VTH voorgestelde 'stresstest' van omgevingsdiensten.
d. Ook beveelt SPPS aan om op termijn te overwegen een visitatieverplichting in de kwaliteitscriteria op te nemen, zoals vastgelegd in het Bor.
   Indien het geheel operationeel is, kan ook het interbestuurlijk toezicht daar gebruik van maken en meer terughoudend worden ingevuld, zoals ook bedoeld met de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt, 2012).

Tot slot constateert SPPS 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.

16. Aanvullende ideeën

16.1 Inleiding

Het ministerie van IenW heeft SPPS opdracht gegeven 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. Deze inbreng is geleverd op persoonlijke titel. Doel 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.
Het rapport waarin alle opgehaalde ideeën zijn verzameld, is integraal opgenomen in bijlage 5.

16.2 Selectie aanvullende ideeën

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 Omgevingsdienst NL als aanspreekpunt voor het Rijk en als faciliterend bureau voor omgevingsdiensten
- Organiseer ketentoezicht op bijvoorbeeld afval, bouwafval en grond door projectmatige samenwerking tussen de 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 het 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 er dan ook voor 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 omgevingsdiensten
- Werk naar analogie van de landelijke handhavingsstrategie 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.

16.3 Aanbevelingen, denkrichtingen en observaties

SPPS beveelt 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.

17. Samenvattende aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn alle aanbevelingen uit deel A, B en C verzameld en ten dele gecombineerd.

1. Een regionale risicoanalyse met ruimte voor landelijke prioriteiten
Omgevingsdiensten zijn met een gezamenlijk budget van circa € 570 miljoen en 4.600 medewerkers een factor van belang in Nederland. De omgevingsdiensten werken vooral aan de uitvoering van wettelijke taken. Deze uitvoering zou meer gericht kunnen zijn op het versterken van een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving in de regio en Nederland als geheel.

SPPS/TG adviseert:
- IPO, VNG en het ministerie van IenW om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen waarin de programmering van werkzaamheden van de omgevingsdiensten wordt gebaseerd op een gezamenlijke risicoanalyse op regionaal niveau, waarin ruimte is voor het aanpakken van landelijke prioriteiten.

2. Omvang en taken omgevingsdiensten
De omvang van omgevingsdiensten in aantallen inrichtingen en medewerkers lopen sterk uiteen. Een aantal gemeenten heeft het verplichte basistakenpakket nog niet overgedragen aan omgevingsdiensten.

SPPS/TG adviseert:
- dat gemeenten onverwijld, voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, het basistakenpakket conform de wet over te dragen aan omgevingsdiensten;
- provincies en gemeenten per omgevingsdienst een toets uit te laten voeren op het voldoen aan de kwaliteitscriteria en, indien de diensten niet voldoen, te streven naar samenvoeging van diensten op ten minste de schaal van een Veiligheidsregio, tenzij bestuurlijk geborgde afspraken kunnen worden gemaakt over een wijze van samenwerken of specialisatie waarmee wel aan de kwaliteitseisen kan worden voldaan;
- VNG en IPO te bevorderen dat de 'zelfevaluatie', waarmee getoetst wordt aan de kwaliteitscriteria, bij alle omgevingsdiensten periodiek wordt uitgevoerd.

3. Meer uniform werken
De verzamelde data laten een grote spreiding zien in uitvoering van taken door omgevingsdiensten. Dit is een risico voor het level playing field voor bedrijven, bescherming van burgers en de leefomgeving en de aanpak van regio-overstijgende problemen, zoals de energietransitie, de aanpak van milieucriminaliteit en het terugdringen van de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).

SSPS/TG adviseert:
- het Rijk, IPO en VNG om in een gezamenlijk programma een meer uniforme aanpak vast te leggen die moet leiden tot een kleinere spreiding in de uitvoering. Dit geldt voor in ieder geval de volgende onderwerpen:
  - inzet bestuurs- en strafrecht;
  - risicogericht toezicht;
  - melden van ongewone voorvallen;
  - actualiteit van vergunningen;
  - informatie-uitwisseling en digitalisering van werkprocessen; en
  - ruimte voor kennisontwikkeling.

4. Landelijke normfinanciering
De bestaande financiering van omgevingsdiensten is divers en bestaat veelal uit financiering op basis van regionale kengetallen per inrichting. De Adviescommissie VTH beveelt aan om een landelijke normfinanciering te ontwikkelen.

SPPS/TG adviseert:
- provincies en gemeenten om de financiering van de omgevingsdiensten op te bouwen volgens een vast, landelijk uniform en herleidbaar stramien en hierbij een duidelijk onderscheid te maken tussen budgetteren en programmeren;
- het ministerie van IenW, IPO en VNG om een minimum norm vast te stellen voor de uitvoering van het basistakenpakket die vervolgens de grondslag dient te vormen voor adequate financiering van de omgevingsdiensten.

5. Visitatie

Het eindrapport van de Adviescommissie VTH 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. In de VTH-onderzoeken van 2017 en 2019 is als aanbeveling opgenomen om onderlinge visitatie uit te voeren, zodat omgevingsdiensten ook van elkaar kunnen leren. Combinatie van stresstest en onderlinge visitatie ligt voor de hand.

SPPS/TG adviseert:

- IPO en VNG een visitatiemethodiek te introduceren, gericht op continue verbetering, met duidelijke vastgelegde afspraken over frequentie, diepgang, openbaarheid en verantwoording. Het uitvoeren van een stresstest kan gecombineerd worden met de visitatie.

6. Tweejaarlijkse 'staat van de omgevingsdiensten'

SPPS/TG adviseert:

- de overkoepelende bestuurlijke partners binnen het VTH-stelsel en het ministerie van IenW tweejaarlijks een 'staat van de omgevingsdiensten' uit te brengen waarin gerapporteerd wordt over de prestaties en verbeteracties van de omgevingsdiensten op individueel en landelijk niveau; De resultaten van de visitaties en zelfevaluaties kunnen hierin eveneens een plek krijgen;
- het ministerie van IenW op termijn te beoordelen of dit een rol kan gaan spelen in het IBT;

7. Bestuurlijk versterken van collectiviteit, landelijke coördinatie en harmonisatie

SPPS/TG adviseert:

- IPO en VNG te overwegen om een 'Bestuurlijk beraad omgevingsdiensten' (naar voorbeeld van het Veiligheidsberaad) te starten waarin bestuursleden van de omgevingsdiensten zijn vertegenwoordigd. Doel: de afstemming tussen omgevingsdiensten bevorderen en als aanspreekpunt voor het Rijk fungeren;
- VNG en IPO een uitvoerende rol aan de Omgevingsdienst NL te geven met het oog op het bevorderen van onderwerpen als collectiviteit, landelijke coördinatie en uniformiteit onder regie van genoemd bestuurlijk beraad;
- het ministerie van IenW een actieve en ondersteunende rol te laten vervullen bij het realiseren van deze nieuwe rol van de Omgevingsdienst NL, ten minste voor de periode tot 2030.

8. Registreren en verzamelen data

De verzamelde data in dit onderzoek moeten met de nodige voorzichtigheid beoordeeld worden. Het blijkt dat een aantal vragen niet voldoende eenduidig is beantwoord. In een aantal gevallen ligt de oorzaak in onvoldoende heldere vraagstelling. Dit is een belangrijke les voor het VTH-onderzoek over 2022 dat in 2023 zal worden uitgevoerd.

SPPS/TG adviseert:

- het ministerie van IenW om in het onderzoek over 2022 uit te gaan van de nu gehanteerde vragenlijst maar de vragen wel specifieker te maken;
- Omgevingsdienst NL om met de omgevingsdiensten afspraken te maken over uniforme registratie van gegevens.

Bijlagenrapport I

1. Notitie visitatiemodel (SPPS)
2. Notitie Ideeënbus Adviescommissie VTH (SPPS)
3. Notitie financieringsmodellen (SPPS)
4. Vergelijking VTH onderzoeken 2017/2019/2021

Bijlagenrapport II

1. Vragenlijst omgevingsdiensten zoals gebruikt voor onderzoek
2. Rapport met gegevens per omgevingsdienst

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.

TwynstraGudde

Impact op morgen.