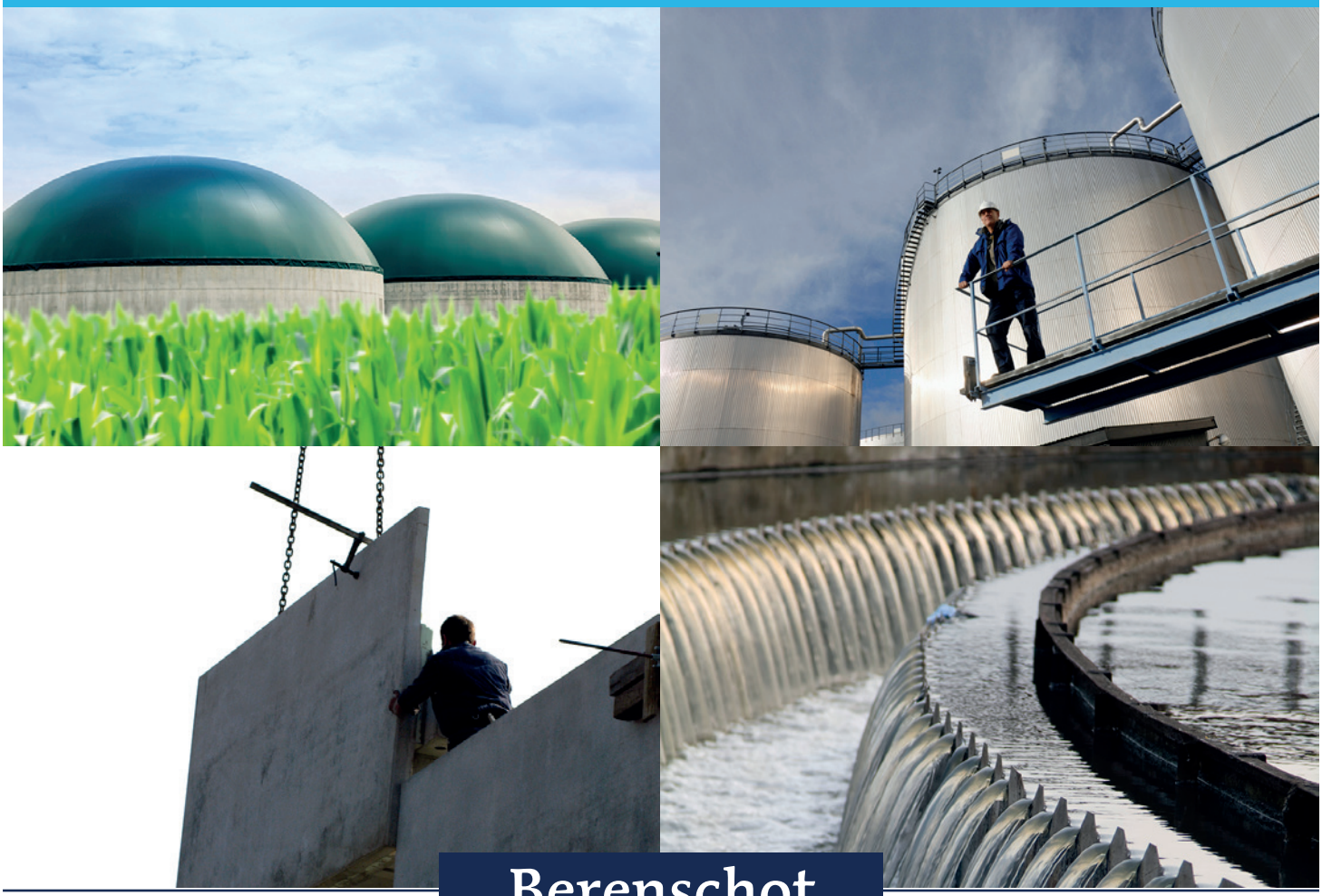


Berenschot

Evaluatie wet VTH

Op weg naar een volwassen stelsel

6 juni 2017

Colofon

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van IenM uitgevoerd door Berenschot.

Onderzoeksteam:
André Oostdijk (projectleider) • Daniël Huisman • Maarten van Noort • Martine Tragter • Daniëlle Wuite

Aan de begeleidingsgroep van het onderzoek namen deel:

Aris Blok (voorzitter)	*Ministerie van IenM*
Hugo van de Baan	*IPO*
Evelien den Boer	*Ministerie van BZK*
Rob van Gerwen	*VNG*
	Ministerie van IenM
Wendela Neeft	*Ministerie van VenJ*
	Ministerie van IenM
	Ministerie van IenM
	Ministerie van IenM

Inhoud

1. Conclusies en aanbevelingen ... 4

1.1 Conclusies ... 5
1.3 Aanbevelingen ... 11

2. Doel- en vraagstelling ... 14

2.1 Inleiding ... 15
2.2 Vraagstelling ... 16
2.3 Opzet en toegepaste onderzoeksmethoden ... 16
2.4 Leeswijzer ... 17

DEEL A: HET STELSEL 19

3. Landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten ... 20

3.1 Totstandkoming landsdekkend netwerk omgevingsdiensten ... 21
3.2 Congruentie met veiligheidsregio ... 23
3.3 Transitie naar gemeenschappelijke regeling ... 23
3.4 Takenpakket omgevingsdiensten ... 24
3.5 Mandaat omgevingsdiensten ... 25
3.6 Inspectieview milieu ... 26
3.7 Wijze van bekostiging omgevingsdiensten ... 26

4. Borging en coördinatie ... 28

4.1 Borging door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht ... 29
4.2 Coördinatie provincies ... 30

DEEL B: ONDERDELEN VAN HET STELSEL UITGELICHT 33

5. Kwaliteit ... 34

5.1 Criteria voor kwaliteit in de wet VTH ... 35
5.2 Criteria voor kritieke massa: verordening ... 37
5.3 Criteria voor kritieke massa: zorgplicht ... 38
5.4 Procescriteria ... 39

6. Samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers ... 44

6.1 Factoren die van invloed zijn op goede samenwerking ... 45
6.3 Samenwerkingsscan ... 45
6.3 De opstartfase van jonge omgevingsdiensten ... 47

7. Financiële robuustheid omgevingsdiensten ... 52

7.1 Financiële ratio's ... 53
7.2 Uitdagingen opstartfase met financiële gevolgen ... 54

8. Brzo-omgevingsdiensten ... 58

8.1 Inleiding ... 59
8.2 Brzo-stelsel ... 60
8.3 Deelname provincies aan gemeenschappelijke regeling Brzo-omgevingsdiensten ... 62

Bijlagen

1 Evaluatieprotocol
2 Factsheets omgevingsdiensten
3 Analyse financiële ratio's omgevingsdiensten
4 Normenkader uitvoering Brzo-taken
5 Vragenlijst enquête samenwerkingsscan

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 1

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de onderzoeksvragen. We trekken conclusies over de effectiviteit van de wet VTH, de factoren die daarop van invloed zijn en formuleren een aantal aanbevelingen om de effectiviteit te optimaliseren. We baseren ons daarbij op de uitkomsten van de evaluatie zoals die in de delen A en B van dit rapport zijn beschreven.

We starten met een aantal conclusies die betrekking hebben op diverse onderdelen van de wet VTH en sluiten af met een overkoepelende conclusie over de werking van de wet.

1.1 Conclusies

Een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten is een feit

De wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) is een wijzigingswet van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De wet VTH is – inclusief het complex aan regelgeving – het sluitstuk van een lang proces van professionalisering en regionalisering van de uitvoering van de milieuregelgeving, dat met horten en stoten al decennialang gaande is. Eén van de meest in het oog springende elementen uit het VTH-stelsel, dat met de wet VTH wordt geborgd, is het stelsel van omgevingsdiensten. Er is in de afgelopen jaren een landsdekkend, pluriform stelsel van omgevingsdiensten opgezet dat belast is met de uitvoering van minimaal het basistakenpakket.

Aan de vorming van omgevingsdiensten ligt een set van richtinggevende kaders ten grondslag die zijn vastgelegd in bestuurlijke afspraken tussen het Rijk, het IPO en de VNG. De omgevingsdiensten zouden congruent moeten zijn met de Veiligheidsregio's, moesten robuust zijn (organisatie en de werkprocessen) en zouden (bij voorkeur) een gemeenschappelijke regeling moeten hebben als organisatievorm[1)].

Provincies en gemeenten hebben binnen die kaders de vrijheid gehad om de samenwerking langs eigen lijnen vorm te geven: het zogenoemde *bottom up* proces. Dit heeft geleid tot een mozaïek aan samenwerkingsvormen. Behalve de vorming van 'reguliere' omgevingsdiensten waarin provincies en gemeenten samenwerken, zijn er unieke samenwerkingsverbanden gevormd, zoals het zogenoemde 'Gelders stelsel' (samenwerking tussen gespecialiseerde Gelderse omgevingsdiensten) en de samenwerking tussen omgevingsdiensten in Noord-Nederland, Zuid-Holland en Zeeland op het gebied van majeure risicobedrijven. Ook de takenpakketten en mandaten die omgevingsdiensten hebben meegekregen van de deelnemers zijn zeer uiteenlopend.

Tegelijkertijd is er een duidelijke gemene deler te onderscheiden. Zo werken alle omgevingsdiensten aan de hand van uniforme kwaliteitsregels die door de deelnemers zijn vastgelegd in verordeningen die afgeleid zijn van de modelverordening die IPO en VNG

1) Checklist RUD-vorming (2011)

hebben ontwikkeld. De provincies hebben hun coördinatietaak bij de implementatie van kwaliteitsregels actief ingevuld. Verder wordt de Landelijke Handhavingsstrategie in de regel gevolgd.

Binnen het stelsel van omgevingsdiensten zijn zes zogenoemde Brzo-omgevingsdiensten ingericht die zijn belast met de uitvoering van de VTH-taken rond majeure risicobedrijven (bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en/of deze in opslag hebben). Brzo-omgevingsdiensten werken in opdracht van provincies, die voor deze bedrijven het bevoegd gezag zijn. De Brzo-omgevingsdiensten opereren allen langs dezelfde lijnen en binnenkort met dezelfde opdracht, die provincies op dit moment in gezamenlijkheid opstellen.

Kortom, de vorming van de omgevingsdiensten is te kenmerken als een *bottom up* proces met een aantal landelijke spelregels dat heeft geleid tot een divers landschap aan omgevingsdiensten. De wetgever heeft met de wet VTH randvoorwaarden voor omgevingsdiensten vastgelegd die in het verlengde liggen van de kaders die met bestuurlijke afspraken tot stand kwamen. Het huidige stelsel voldoet (nog) niet op alle punten aan die randvoorwaarden. Zo zijn niet alle omgevingsdiensten congruent met de Veiligheidsregio's. Dit is niet conform de wet VTH, maar is door een bepaling in het Mor (tijdelijk) toegestaan. Ook zijn er nog drie zogenaamde 'netwerkomgevingsdiensten' die ten tijde van de evaluatie bezig zijn met de omvorming tot openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling.

Ook zijn er op onderdelen nog verschillen van inzicht. Zo verschillen sommige gemeenten met de omgevingsdienst van mening over de exacte afbakening van het basistakenpakket. Afhankelijk van het perspectief zijn dan alle basistaken wel/niet overgedragen. De verwachting / hoop is dat de AMvB VTH[2)] deze discussies zal beslechten. Als het gaat om de Brzo-omgevingsdiensten was er sprake van een verschil van inzicht tussen het ministerie van IenM en de Brzo-omgevingsdiensten enerzijds en de betrokken provincies en de omgevingsdiensten in ondermandaat anderzijds over ondermandatering naar 'gewone' omgevingsdiensten. Recente afspraken van mei 2017 tussen IPO en het Rijk zullen naar verwachting leiden tot een werkwijze die voor alle partijen acceptabel is.

Verder zijn niet alle omgevingsdiensten qua omvang 'robuust' en wordt daarmee strikt genomen niet voldaan aan de bestuurlijk als uitgangspunt vastgestelde 'kwaliteitscriteria 2.1': waarin criteria voor kritieke massa zijn opgenomen. Door diverse vormen van samenwerking vangen deze omgevingsdiensten dat op. De criteria voor kritieke massa zijn niet één op één in de wet opgenomen en er is dus geen strijdigheid met de wet, hetgeen niet wegneemt dat periodiek de discussie over al dan niet fuseren de kop zal opsteken.

In onze optiek doen deze discussies – zonder de relevantie ervan te willen betwisten – niets af aan het feit dat er in een beperkt aantal jaren een robuust stelsel van omgevingsdiensten is gevormd dat – zo stellen ook veruit de meeste gesprekspartners – een gegeven is en niet meer is weg te denken.

CONCLUSIE 1

De wet VTH heeft geleid tot een landsdekkend en robuust stelsel van omgevingsdiensten. 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.

De beleids- en uitvoeringscyclus draait

Uiteraard regelt de wet VTH meer dan alleen het stelsel van omgevingsdiensten. In het verlengde van de wet introduceert de AMvB VTH een aantal procescriteria die tezamen de beleidscyclus volgen. Twee cycli kunnen daarbij worden onderscheiden: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie worden deze ook wel de 'Big-8' genoemd.

In de praktijk zien we dat veelal sprake is van één beleidsvormende cyclus die betrekking heeft op het Wabo-brede VTH-takenpakket. Verder zijn er voor gemeenten en provincies veelal twee uitvoerende cycli te onderscheiden, één voor het takenpakket dat is overgedragen aan de omgevingsdienst en één voor de taken die gemeenten en provincies in eigen beheer uitvoeren. Aan de niet-basistaken hoeven geen kwaliteitseisen te worden vastgelegd in een verordening, maar is wel de 'zorgplicht' van toepassing. Om het overzicht verder te compliceren: voor zeven van de 12 provincies geldt dat zij (bijna) alle VTH-taken vanuit de Wabo en de betrokken wetten bij de omgevingsdiensten hebben belegd.

Beleidscyclus en de omgevingsdienst

Voor wat betreft de taken die aan de omgevingsdienst zijn overgedragen, geldt idealiter dat de deelnemers via een proces van visievorming, risicoanalyse en prioriteitstelling taken opdragen aan de omgevingsdienst. Deze verwerkt de taken in het werkprogramma, voert ze uit en rapporteert de uitkomsten aan de deelnemers die hiermee hun voordeel doen bij de visievorming, enzovoorts.

2) De AMvB VTH treedt per 1 juli 2017 in werking en is gepubliceerd in het Staatsblad 2017-193.

Uit de evaluatie komt naar voren dat zowel de beleids- als de uitvoeringscyclus wordt doorlopen. De diverse deelproducten zijn aanwezig – of er wordt aan gewerkt – en daarmee zijn of worden de procescriteria geïmplementeerd. Daarbij tekenen we aan dat daarmee niet per definitie sprake is van twee soepel in elkaar grijpende en harmonieus draaien cycli. In de praktijk is de verbinding tussen de beleids- en de uitvoeringscyclus als 'losjes' te kenmerken. Veel omgevingsdiensten worden niet of nauwelijks betrokken bij de visie- en beleidsvorming (ook niet vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en de deelnemers laten zich weinig gelegen liggen aan de monitoring- en verantwoordingsrapportages van de omgevingsdiensten. Deze worden weliswaar trouw opgesteld en gedeeld, maar vervolgens 'administratief' geanalyseerd en beoordeeld.

Aan de andere kant dienen gemeenten en provincies door omgevingsdiensten gekend te worden bij de uitvoering van het beleid. Zij blijven als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de VTH-taken en de bestuurlijke afweging van maatschappelijke belangen, niet alleen bij beleidsvorming, maar ook in uitvoering. Provincies en gemeenten ervaren nogal eens dat omgevingsdiensten te weinig oog hebben voor de bestuurlijke belangenafweging en te veel leunen op uitvoeringsprotocollen.

Kortom: het op zichzelf heldere analytisch model van de 'Big 8' wordt vaak strak gevolgd. Er is daarmee een harde scheiding tussen beleid en uitvoering. Het bestuur ontwikkelt beleid, de uitvoeringsorganisatie voert uit. Een 'mechanisch principe'. Hoewel dat op het eerste gezicht een heldere rol- en taakverdeling lijkt, is de praktijk juist gebaat bij een wat diffusere invulling van de beleidscyclus. Omgevingsdiensten zouden in onze optiek betrokken moeten worden bij de visie- en beleidsvorming (minimaal om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te toetsen). Anderzijds moeten gemeenten en provincies in onze optiek betrokken zijn bij de uitvoering.

Met een te strikte scheiding komen beide 'verbonden werelden' niet bij elkaar. Dat terwijl er wat ons betreft juist sprake zou moeten zijn van een professionele en constructieve 'spanning' tussen eigenaar/opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie. Dat komt het geheel ten goede en draagt er toe bij dat de Big-8 een levende cyclus blijft die periodiek bewust doorlopen wordt.

Wij hebben gesignaleerd dat over het algemeen de beleids- en uitvoeringscycli sterker in elkaar grijpen bij omgevingsdiensten die al langer bestaan. Wanneer de omgevingsdienst zich nog in de opstartfase bevindt, is de samenwerkingsrelatie vaak nog niet uitgekristalliseerd en is betrokkenheid bij 'elkaars' domein (uitvoering c.q. beleid) niet vanzelfsprekend.

CONCLUSIE 2

De beleidscyclus van de deelnemers en de uitvoeringscyclus van omgevingsdiensten grijpen losjes in elkaar. Die verbinding moet echter stevig worden gelegd zodat ze optimaal in elkaar grijpen en elkaar versterken. Dat gaat veel verder dan een puur administratieve verbinding. Bij omgevingsdiensten die al langer bestaan wordt deze verbinding in de regel steviger gelegd.

Kwaliteit van uitvoering niet-basistaken

Voor wat betreft de niet-basistaken, die gemeenten en provincies in eigen beheer kunnen uitvoeren, geldt de zorgplicht. Die houdt in dat gemeenten en provincies zorg moeten dragen voor een goede kwaliteit van uitvoering (artikel 5.5 uit de wet VTH). Zij kunnen hiertoe kwaliteitsregels stellen, maar dit is niet verplicht. Provincies hebben voor alle VTH-taken vanuit de Wabo en de betrokken wetten de kwaliteitscriteria 2.1 in een verordening van toepassing verklaard op de uitvoering van hun VTH-taken. Het is daarmee helder hoe zij invulling geven aan de zorgplicht. Dit is anders voor gemeenten. In veel gemeenten is de zorgplicht (nog) niet geoperationaliseerd. Veel gemeenten bezinnen zich nog op de invulling van de zorgplicht en de impact die dat op de organisatie heeft. De verwachting is dat daarover in de loop van dit jaar meer duidelijkheid ontstaat.

Het grootste deel van de gemeenten heeft inmiddels een verordening vastgesteld waarin kwaliteitseisen aan de VTH-taken worden gesteld. Sommige gemeenten hebben in die verordening kwaliteitscriteria vastgelegd voor alle Wabo VTH-taken, andere gemeenten hebben dit alleen gedaan voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Ook in dit laatste geval nemen gemeenten in de regel wel de kwaliteitscriteria 2.1 als uitgangspunt voor de taken die zij zelf uitvoeren. Zij gaan na in hoeverre zij aan de kwaliteitscriteria 2.1 kunnen en willen voldoen. Regelmatig kiezen gemeenten ervoor om samen te werken of trekken zij nieuwe medewerkers aan. Ook komt het voor dat gemeenten besluiten om op onderdelen af te wijken van de kwaliteitscriteria 2.1 omdat deze als te zwaar ervaren worden. Daarmee stellen we vast dat de kwaliteitscriteria bij de uitwerking van de zorgplicht minimaal als referentiekader worden gehanteerd – zij het vaak niet vastgelegd in een verordening voor de taken die gemeenten zelf uitvoeren. Dit is in de geest van het 'comply or explain' principe.

Een kanttekening die door omgevingsdiensten wordt geplaatst, is dat met name voor de kleine gemeenten de kwaliteit soms niet optimaal is. Het gaat dan vooral om de kwaliteit die vakspecialisten bij de omgevingsdienst ervaren, bijvoorbeeld

van deeladviezen die zij inwinnen bij gemeenten. Ook gespreks-partners vanuit gemeenten en provincies herkennen dat de kwaliteit bij kleine gemeenten soms persoonsafhankelijk is. De meningen zijn erover verdeeld in hoeverre dit problematisch is.

CONCLUSIE 3

Provincies dragen zorg voor een goede kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken, door ook voor deze taken in een verordening regels aan de kwaliteit te stellen. Daarmee geven zij invulling aan de zogenaamde zorgplicht (artikel 5.5 van de wet VTH). De wijze waarop gemeenten invulling geven aan de zorgplicht is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Wel stellen we vast dat gemeenten bewust met kwaliteit bezig zijn; ze geven aan binnen afzienbare tijd de zorgplicht nader te concretiseren. Kortom: kwaliteit wordt ook voor de taken die provincies en gemeenten zelf uitvoeren steeds verder geoperationaliseerd. Of de zorgplicht daarmee de kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken voldoende borgt, is op dit moment nog niet vast te stellen. Na een jaar of twee dient dit opnieuw onderzocht te worden.

De rol van horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht

Hoewel het stelsel op zichzelf de randvoorwaarden schept voor een goede uitvoeringskwaliteit, is het uiteindelijk aan gemeenten en provincies om deze te realiseren. Een belangrijke borgende rol is daarbij weggelegd voor respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraden. Zij stellen idealiter de kaders vast waaraan de provinciale en gemeentelijke organisaties dienen te voldoen en controleren of de uitvoering langs die lijnen gestalte krijgt.

Kwaliteitsborging door horizontale verantwooding wordt met de wet VTH en de AMvB VTH verder verankerd. Volgens de wet VTH stellen gemeenteraden en provinciale staten regels aan kwaliteit met een verordening. Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoerings-programma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7).

In de praktijk zien we dat het VTH-*beleid* – voor *incidenten en casussen* geldt dat overigens nadrukkelijk niet – in de regel weinig politiek-bestuurlijke aandacht krijgt. 2017 wordt het eerste jaar waarover wordt gerapporteerd aan de hand van kwaliteitscriteria. De verordeningen zijn meestal al wel door gemeenteraden en provinciale staten vastgesteld. Deze golden in de meeste provincies en gemeenten als hamerstukken. Ook de VTH-beleidsstukken, uitvoeringsplannen en verantwoordings-rapportages (van de organisatie zelf en van de omgevingsdien-sten) krijgen tot nu toe weinig tot geen aandacht.

De beperkte aandacht komt enerzijds doordat de verslaglegging onvoldoende is toegesneden op politieke gremia. De rapportages zijn vaak te gedetailleerd en te specialistisch om de kaderstel-lende en controlerende taak goed waar te kunnen maken. Zowel het bestuur als de volksvertegenwoordiging zelf hebben een taak om daar verbetering in aan te brengen.

Van structurele en adequate horizontale verantwoording lijkt dan ook geen sprake te zijn. Daarbij werpen wij de meer principiële vraag op of raden / provinciale staten dit op langere termijn ook waar kunnen maken. Dat het stelsel zo zou moeten werken is wat ons betreft een onvoldoende argument daarvoor. Wellicht moet de borging anders georganiseerd worden. In de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

Het interbestuurlijk toezicht wordt conform de wettelijke kaders op dit gebied terughoudend ingevuld en is sterk administratief van karakter. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid voerde recent een onderzoek uit naar de leereffecten van de casus rondom Odfjell Terminals Rotterdam, waarbij een langdurig onbeheerste situatie met veiligheidsrisico's was ontstaan. Een van de conclusies was dat het interbestuurlijk toezicht vanuit het ILT op provincies afstandelijk is en geen rol van betekenis vervult om bij eventuele problemen te corrigeren of in te grijpen. In het verlengde daarvan constateren wij dat het interbestuurlijk toezicht vanwege het afstandelijke karakter geen grote rol speelt in het stelsel. Hiermee willen we overigens niets afdoen van de rol van de provincies. Integendeel, het interbe-stuurlijk toezicht krijgt vorm langs de lijnen die de wetgever heeft beoogd.

CONCLUSIE 4

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 gemeen-teraden en provinciale staten en.Het interbestuurlijke toezicht staat op afstand en vult het hiaat niet. Beide vormen van toezicht spelen daarmee geen wezenlijke rol in de kwaliteitsborging.

De verhoudingen zijn aan het normaliseren

Zoals we hierboven constateren, heeft de implementatie van de wet VTH in korte tijd geleid tot de inrichting van een stelsel van omgevingsdiensten waar provincies en gemeenten een deel van hun apparaat in hebben ondergebracht. Enkele gespreks-partners refereren hieraan als de grootste reorganisatie die zij

zich kunnen heugen en die geheel achter de schermen heeft plaatsgevonden.

Dat betekent niet dat dit implementatieproces zonder 'horten of stoten' is verlopen. Integendeel, in sommige regio's en/of bij individuele deelnemers is de vorming van de omgevingsdiensten op veel weerstand gestuit. Omgevingsdiensten werden – wat gechargeerd – een verminderde uitvoeringskwaliteit, te hoge uitvoeringskosten en een gebrekkige bestuurlijke sensitiviteit verweten. Aan de andere kant werd een aantal deelnemers – opnieuw scherp gesteld – een te rooskleurig beeld van het verleden, het stellen van onhaalbare (financiële) kaders en een gebrek aan vertrouwen verweten. Bij diverse omgevingsdiensten heeft dit geleid tot een moeizame start en gespannen bestuurlijke verhoudingen. Dat de 'gemiddelde' omgevingsdirecteur een zittingsduur had van circa twee jaar is hier een uitvloeisel van. Natuurlijk zijn deze ongezonde spanningen in meer of mindere mate nog steeds aanwezig en heeft dat zijn weerslag op de samenwerking. Aan de andere kant is een 'gezonde spanning' wenselijk (als het bijvoorbeeld gaat om financiën of kwaliteit van de uitvoering) om elkaar 'scherp te houden'. Voorwaarde is wel dat de interactie tussen omgevingsdiensten en opdrachtgevers op een constructieve basis plaats vindt.

Wij zien diverse oorzaken die de samenwerking beïnvloeden, die los van elkaar staan maar uiteraard ook in samenhang op kunnen treden. In de eerste plaats gaat het om de (regionale) bestuurscultuur. In gebieden waar regionale samenwerking 'gewoon' is geworden, is de vorming van de omgevingsdiensten doorgaans soepeler verlopen dan in regio's waar dat niet het geval is. Dat los van het gegeven dat er natuurlijk altijd individuele organisaties voor of tegen kunnen zijn. Een tweede oorzaak – die samenhangt met de eerste – ligt in de schaal van de samenwerking. Een aantal omgevingsdiensten is op een natuurlijke of historische schaal georganiseerd, hetgeen het implementatieproces ten goede kwam. Een derde factor betreft de 'opgave'. Des te diverser de opgave, des te lastiger de vorming van de uitvoeringsorganisaties in de regel bleek. En tenslotte de vierde – maar zeker niet de onbelangrijkste – ligt in de factor 'tijd'. Veelal zijn de omgevingsdiensten met 'wisselend enthousiasme' tot stand gekomen. Na een fase van hoge verwachtingen en teleurstelling die in sommige gevallen uitmondde in een crisis, lijken de deelnemers zich neergelegd te hebben bij het onvermijdelijke en normaliseren de verhoudingen. Daarmee willen we zeker niet beweren dat alle kou uit de lucht is en er geen botsingen meer zullen zijn. Het bestaansrecht van de omgevingsdiensten als zodanig staat niet meer fundamenteel ter discussie. De factor tijd heeft daar in belangrijke mate aan bijgedragen.

CONCLUSIE 5

De samenwerking tussen de deelnemers onderling en tussen de deelnemers en de omgevingsdiensten wint aan kracht. Bij omgevingsdiensten die al langer bestaan, is de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers doorgaans goed. Een deel van de jonge omgevingsdiensten kende gespannen (bestuurlijke) verhoudingen bij de start. Daarin zien wij een kentering. De verhoudingen normaliseren, hetgeen botsingen of verschillen van inzicht uiteraard niet uitsluit. Omdat het onderling vertrouwen groeit, biedt dit wellicht ook kansen om de omgevingsdiensten bij de implementatie van de Omgevingswet te betrekken.

Het is geen vetpot, maar de financiën zijn op orde

Ook in financiële zin concluderen we dat de omgevingsdiensten 'staan', al hoewel dat veel voeten in aarde heeft gehad. Een aantal omgevingsdiensten heeft te kampen gehad met forse financiële problemen die deels te verklaren zijn door aanloopproblemen die iedere nieuwe organisatie kent. Maar doordat het draagvlak voor de nieuwe diensten in sommige gevallen te wensen overliet, kregen ze weinig opbouwtijd gegund en niet-realistische normen en/of targets mee waardoor planningen niet gerealiseerd werden en er met enige regelmaat om aanvullende financiering moest worden gevraagd.

Met name veel gemeentelijke deelnemers hadden/hebben het beeld dat de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de VTH-taken zijn gestegen sinds ze bij de omgevingsdiensten zijn belegd. Wij sluiten niet uit dat dit in absolute zin ook het geval is. Bovendien is de doelmatigheid van organisaties die in opbouw zijn sowieso niet optimaal.

Niet vergeten moet echter worden dat de kwaliteit van de uitvoering een stijgende lijn kent en achterstanden van deelnemers zijn of worden weggewerkt. Per saldo krijgen de deelnemers daardoor vaak meer waar voor hun geld dan in de oude situatie. Door de omslag van input – naar outputfinanciering – wat wij zien als een teken van volwassenheid – kunnen omgevingsdiensten dat ook transparant maken, mits dit niet geforceerd wordt ingevoerd. Van belang is dat de zogenaamde collectieve opdrachtgeversrol goed wordt ingericht; vanuit deze rol vindt een collectieve aansturing plaats op standaardisatie van de wijze van werken van de omgevingsdienst.

Wij plaatsen twee kanttekeningen bij de financiële situatie. In de eerste plaats is het financiële weerstandsvermogen van de omgevingsdiensten laag. Er is weinig ruimte om bijvoorbeeld tegenvallers op te vangen of aanvullende diensten te

leveren. Daarvoor moet de omgevingsdienst dan weer 'met de pet rond'. Dat is in onze visie op zichzelf geen probleem, maar het kan wel voor gespannen verhoudingen zorgen. Het alternatief – opbouw van eigen vermogen – wordt door de meeste deelnemers verworpen. Gemeenten stellen dat ze in tientallen samenwerkingsverbanden zitting hebben. Wanneer alle daarmee samenhangende uitvoeringsorganisaties eigen weerstandsvermogen opbouwen, komt de gemeentelijke begroting onder druk te staan. Een begrijpelijk argument in onze optiek. Aangezien de deelnemers financieel garant staan voor de omgevingsdienst is er immers geen sprake van financiële risico's door een beperkt eigen vermogen.

In de tweede plaats stellen we vast dat de meeste omgevingsdiensten (zeer) sterk financieel gestuurd worden. In het Algemeen Bestuur ligt de focus primair op de kosten van de omgevingsdienst. In feite wordt – als gevolg van deze focus – gevraagd om standaardisatie, oftewel 'operational excellence'. De sturing op de kwaliteit van het werk ligt doorgaans bij de deelnemers afzonderlijk. Vanuit die rol wordt gevraagd om maatwerk, oftewel 'customer intimacy'. Collectieve aansturing op standaardisatie ontbreekt echter veelal bij de deelnemers, waardoor een omgevingsdienst in een spagaat terecht komt tussen een budget dat uitgaat van operational excellence en een opdrachtgever die vraagt om maatwerk.

Op de vraag of het stelsel als geheel de beoogde efficiencywinst 'waarmaakt' kunnen wij op basis van deze evaluatie geen sluitend antwoord geven. Wel zien wij dat vooral omgevingsdiensten die al langer bestaan efficiencywinst hebben kunnen realiseren. Wij verwachten dat dit ook voor jonge omgevingsdiensten mogelijk wordt, zodra zij de opstartfase voorbij zijn. Daarbij constateren wij dat deelnemers per saldo vaak meer waar voor hun geld krijgen dan in de oude situatie, omdat de kwaliteit van uitvoering verbeterd is.

CONCLUSIE 6

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. Een kanttekening daarbij is dat collectieve aansturing op standaardisatie vanuit de opdrachtgevers vaak ontbreekt. Omgevingsdiensten komen daardoor in een spagaat terecht komt tussen een budget dat uitgaat van operational excellence en een opdrachtgever die vraagt om maatwerk.

De doormandatering van de Brzo-taken

De Brzo-taken zijn exclusief belegd bij zes aangewezen omgevingsdiensten. Twee daarvan hebben hun bevoegdheden in ondermandaat gegeven aan andere omgevingsdiensten zodat er in de praktijk tien Brzo-omgevingsdiensten functioneren. Met deze constructie wordt in hun optiek recht gedaan aan de historisch gegroeide uitvoeringspraktijk.

Over deze ondermandatering is discussie ontstaan tussen het ministerie van IenM en de Brzo-omgevingsdiensten enerzijds en de opdrachtgevende provincies met de omgevingsdiensten in ondermandaat anderzijds.

De opdrachtgevers hechten aan nabijheid en wensen niet toe treden tot een andere gemeenschappelijke regeling. De omgevingsdiensten die ook Brzo -taken uitvoeren, stellen dat dit randvoorwaardelijk is om aan de robuustheidseisen te kunnen voldoen en dat dit de kwaliteit van de gehele dienst ten goede komt. Ook de groep 'complexe bedrijven' kan zo goed worden bediend.

De Brzo-omgevingsdiensten ervaren een gebrek aan sturing op de uitvoeringspraktijk en kunnen in hun optiek hun verantwoordelijkheid niet optimaal waarmaken. Het ministerie stelt dat er in strijd met de wet wordt gehandeld en maakt zich zorgen over de robuustheid en de kwaliteit van de uitvoering. Directe aanwijzingen voor dat laatste zijn er overigens niet. Bovendien voldoet de situatie volgens het ministerie simpelweg niet aan de wet. Wanneer de AMvB VTH per 1 juli 2017 in werking treedt worden de zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen. Vanaf dat moment zijn besluiten die door andere omgevingsdiensten worden genomen over Brzo-bedrijven ongemachtigd.

In mei 2017 is in IPO-verband afgesproken dat de betreffende provincies bereid zijn om onder voorwaarden het onder mandaat aan te passen en om te zetten naar rechtstreekse mandatering aan de Brzo-directeuren. In overleg met het ministerie IenM zal gezocht worden naar mogelijkheden van het op locatie beschikbaar blijven van de specialistische kennis van de Brzo-specialisten.

Dit dossier is exemplarisch voor de dynamiek die zich op onderdelen van het stelsel nog voordoet. De betrokken partijen – in dit geval het IPO en het Rijk – zoeken daarbij naar een werkwijze om de schijnbare impasse te doorbreken.

CONCLUSIE 7

De discussie over de doormandatering van de Brzo–taken is illustratief voor de doorontwikkeling van het stelsel. De huidige situatie is vanuit het bottom-up proces ontstaan, maar is volgens het ministerie niet wenselijk en na inwerkingtreding van de AMvB VTH in strijd met de wet. Dit is exemplarisch voor de dynamiek die zich op onderdelen van het stelsel nog voordoet. Provincies en Rijk zoeken naar een werkbare oplossing rondom de doormandatering van Brzo-taken. Daarmee verwachten wij dat op dit onderwerp, en op andere onderdelen van het stelsel waarover nog discussie bestaat, een balans zal worden gevonden.

De lijnen samenpakkend: Het stelsel staat, de kunst is het levend te houden!

Alles overziende constateren wij dat het 'fenomeen' omgevingsdienst niet meer ter discussie staat. De diensten zijn een onlosmakelijk onderdeel van de uitvoeringspraktijk geworden. Hun meerwaarde wordt in de regel (h)erkend en gewaardeerd.

Daarmee zijn niet alle omgevingsdiensten 'in rustig vaarwater' gekomen, zeker niet. Een aantal organisaties dient hun meerwaarde – in de ogen van deelnemers – nog steeds te bewijzen. Anders dan de afgelopen jaren kijken de deelnemers echter ook meer-en-meer naar hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Ook voor deze diensten is de weg omhoog daarmee ingezet.

Zoals eerder opgemerkt, concluderen wij dat de situatie zich aan het normaliseren is. Een gezond stelsel kenmerkt zich door een natuurlijke spanning tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Periodieke discussie en reflectie over uitvoeringskwaliteit en doelmatigheid zijn noodzakelijk maar dienen gevoerd te worden in een constructieve context. Bij het merendeel van de omgevingsdiensten is dit steeds vaker het geval. Maar – net als bij andere gemeenschappelijke regelingen – zullen de verhoudingen bij individuele diensten af en toe op scherp gezet worden. Daaraan kan een breed scala aan redenen ten grondslag liggen, die niet zijn toe te schrijven aan het stelsel maar bijvoorbeeld hun oorzaak vinden in de bestuurscultuur.

Verder stellen we vast dat de wet VTH geleid heeft tot een brede reflectie op de kwaliteit van de uitvoering. De kwaliteitscriteria 2.1. zijn leidend voor omgevingsdiensten en hebben geleid tot de vorming van robuuste organisaties die voldoen aan de criteria voor kritieke massa. Ook de beleidscyclus die geborgd is in de procescriteria geeft een kwaliteitsimpuls. Alhoewel de procescriteria en het opstellen van de vereiste documenten niet automatisch de kwaliteit van de uitvoering verbetert, durven wij de stelling aan dat dit wel degelijk het geval is, doordat gemeenten en provincies bewuster met de beleids- en uitvoeringscyclus bezig zijn. We hebben dit niet aan kwaliteitsmetingen kunnen toetsen, maar de meeste gesprekspartners onderschrijven deze redenering.

Dat het stelsel langzamerhand de volwassenheid nadert, wordt verder geïllustreerd door de omslag van input- naar outputfinanciering. Dat is een lastige beweging die pas te maken is wanneer de organisatie op orde is en de deelnemers het eens zijn geworden over een producten- en dienstencatalogus met genormeerde kengetallen. Een belangrijke mijlpaal.

Ook de wettelijke plicht om zorg te dragen voor een goede kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken (artikel 5.5 van de wet VTH) zorgt voor veel beweging. Hoewel de exacte invulling van deze zogenaamde zorgplicht nog niet door alle gemeenten is bepaald, is de gedachtenvorming in volle gang. Gemeenten reflecteren op hun takenpakket, de kwaliteitsstandaard die ze nastreven en de wijze waarop dat het beste kan worden georganiseerd. Ook dit geeft in onze optiek een impuls aan de kwaliteit van het stelsel.

Kortom, er is veel gerealiseerd in de afgelopen jaren. Uiteraard is er op onderdelen – en afhankelijk van het perspectief – nog optimalisatie mogelijk. Tegelijkertijd is het stelsel nu gebaat bij rust. Laat het zich de komende jaren rustig verder ontwikkelen.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is al een opgave op zichzelf. De Omgevingswet vraagt om een integrale afweging en ruimte voor maatwerk. Op het gebied van handhaving is een beweging nodig van controleur van regeltjes, naar specialist naleving. In dit licht is de implementatie van de Omgevingswet een opgave voor zowel provincies en gemeenten als omgevingsdiensten – waarbij zij elkaar als partner hard nodig hebben.

CONCLUSIE 8

De wet VTH heeft in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.

1.3 Aanbevelingen

Zoals hierboven opgemerkt, zijn ingrijpende wijzigingen van het stelsel wat ons betreft niet aan de orde. De aanloopproblemen zijn grotendeels achter de rug en het stelsel staat. Dat neemt niet weg dat er, afhankelijk van het gekozen perspectief, op onderdelen nog winst te boeken is. Aan de andere kant stellen we vast

dat het stelsel de komende jaren gebaat is bij rust. Forse ingrepen zijn wat ons betreft dan ook niet aan de orde en ook niet nodig.

Ministerie van IenM

Aanbeveling 1

De wet VTH stelt de randvoorwaarden en eisen waaraan provincies, gemeenten en de omgevingsdiensten dienen te voldoen. Voorbeelden zijn het basistakenpakket en het stellen van kwaliteitseisen in een verordening. Belangrijk bij het formuleren van de randvoorwaarden is dat het ministerie zo duidelijk mogelijk is en zo min mogelijk interpretatieruimte laat in de uitvoeringspraktijk (bijvoorbeeld rond de invulling van het basistakenpakket). Voor het basistakenpakket zal naar verwachting de AMvB VTH voldoende helderheid geven.

- Formuleer heldere randvoorwaarden en eisen die één-op-één in de uitvoeringspraktijk kunnen worden gevolgd. Waak ervoor dat daar geen discussies over de interpretatie en/of de opstelling van het ministerie kunnen ontstaan.

Aanbeveling 2

Rond de ondermandatering van de Brzo-taken is discussie ontstaan tussen het ministerie van IenM en de opdrachtgevende provincies. Het ministerie ziet de ondermandatering als ongewenst en na vaststelling van de AMvB VTH strijdig met de wet, maar de provincies hechten aan het behoud van expertise bij de niet-Brzo omgevingsdiensten.

In mei 2017 is in IPO-verband afgesproken dat de betreffende provincies bereid zijn om onder voorwaarden ondermandatering aan te passen en om te zetten naar rechtstreekse mandatering aan de Brzo-directeuren. In overleg met het ministerie IenM zal gezocht worden naar mogelijkheden van het op locatie beschikbaar blijven van de specialistische kennis van de Brzo-specialisten. Een gedragen oplossing komt daarmee dichterbij.

- Zoek gezamenlijk naar een pragmatische oplossing die de 'eenheid van aansturing' herstelt zonder de robuustheid van de gemandateerde diensten in gevaar te brengen. Beëindig de ondermandatering en detacheer bijvoorbeeld de betrokken Brzo-medewerkers bij de niet-Brzo-omgevingsdienst. Laat ze hun werkzaamheden op locatie uitvoeren zodat de omgevingsdienst van hun expertise kan profiteren. De huidige situatie blijft dan praktisch gezien hetzelfde, terwijl er een directe lijn van aansturing wordt gerealiseerd. Ga pragmatisch om met de toetreding van de betreffende provincies tot het bestuur van de Brzo-omgevingsdiensten.

Aanbeveling 3

Uit de evaluatie komt naar voren dat kwaliteitsborging door horizontale verantwoording een relatief zwak onderdeel van het stelsel is. Uiteraard moet worden gezocht naar manieren om de kracht van deze instrumenten te versterken. Grote slagen zijn daarin – binnen de huidige wettelijke kaders – in onze optiek niet te maken.

- Faciliteer provincies en gemeenten bij het ontwikkelen van alternatieve vormen voor kwaliteitsborging. Zoek dat niet direct in een verdere aanscherping van de kwaliteitscriteria maar overweeg bijvoorbeeld de instelling van een commissie van experts die toeziet op de kwaliteit. Een andere manier om kwaliteitsborging te versterken is een collegiale toets, waarbij provincies en gemeenten van elkaar kunnen leren. Waak wel voor het optuigen van een te 'zwaar' stelsel van borging.

Provincies en gemeenten

Aanbeveling 4

Provincies en gemeenten zorgen voor een goede kwaliteit van uitvoering van de VTH taken. Zoals eerder geconstateerd, zijn omgevingsdiensten een onlosmakelijk onderdeel van de uitvoeringspraktijk geworden, in ieder geval als het gaat om de basistaken. Zowel provincies als gemeenten zijn daarom gebaat bij robuuste en professionele uitvoeringsorganisaties. De 'gezonde spanning' die dat af en toe oplevert, hoort er in onze beleving bij.

- Investeer goede kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken. Daarvoor is onder meer een robuuste omgevingsdienst nodig. Opschaling is een manier om voor robuustheid te zorgen, maar er zijn alternatieven (zoals het Gelders Stelsel bewijst). Zoek de balans tussen standaardisatie (operational excellence) enerzijds en maatwerk (customer intimacy) anderzijds. Bewaak dat er niet alleen een collectieve sturing op de financiën plaats vindt, maar werk als deelnemers ook samen als collectieve opdrachtgever; met name bij het maken van afspraken over standaardisatie. Door de inrichting van een collectief opdrachtgeverschap hoeft de directie van het samenwerkingsverband niet zelf de onderhandeling te voeren met de verschillende deelnemers om standaarden geaccepteerd te krijgen.

Aanbeveling 5

Zoals eerder opgemerkt, komt het horizontale verantwoording onvoldoende uit de verf. Versterking hiervan is in onze optiek wenselijk. Daarvoor staan zowel de raden/staten zelf, de colleges en de omgevingsdiensten aan de lat.

- Ga na op welke wijze raden/staten geïnformeerd willen worden over de uitvoering van het VTH-beleid. Pas de monitoringrapportages/jaarverslagen daarop aan en stuur aan op inhoudelijke debatten over doelen, handhavingsstrategie enzovoorts. Zorg voor voeling van politici bij het 'vak' van vergunningverlening, toezicht en handhaving, door casussen en/of bedrijfsbezoeken. Zowel de ambtelijke organisatie als bestuurders en politici zelf hebben hierin een verantwoordelijkheid en dienen hierbij in onze optiek een actieve rol te spelen.

Aanbeveling 6

De knip tussen beleid en uitvoering is veelal scherp. Beide beleidscycli raken elkaar weliswaar maar zijn niet verbonden. Daarmee verliest het beleid op langere termijn aan kracht. Ook de Omgevingswet is in dit verband van belang. Een optimale verbinding tussen beide cycli is noodzakelijk om het implementatieproces en de uitvoering van de wet goed te laten verlopen. Bij een deel van de omgevingsdiensten is deze samenhang al wel goed geborgd, bij een ander deel van de diensten nog niet.

- Verbind de beleids- en de uitvoeringcycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van het beleid enzovoorts. Analyseer ook de rapportages van de omgevingsdiensten en neem de uitkomsten mee in de visie- en beleidsvorming. Betrek omgevingsdiensten bij de implementatie van de Omgevingswet en het opstellen van de omgevingsvisie. Omgevingsdiensten kunnen kennis en expertise inbrengen en de uitvoerbaarheid borgen.

Omgevingsdiensten

De hierboven beschreven aanbevelingen gelden, voor zover zij betrekking hebben op de samenwerking en de borging van het stelsel, uiteraard ook voor omgevingsdiensten. Ook zij moeten de aansluiting zoeken met de beleidscyclus van hun deelnemers en de raden/staten in staat stellen hun kaderstellende- en controlerende taak uit te voeren. Zo zouden omgevingsdiensten in onze beleving niet alleen met enige regelmaat hun opwachting moeten maken in de colleges van B&W en GS maar ook de raden/staten moeten bezoeken.

Aanbeveling 7

Hoewel het stelsel van omgevingsdiensten staat, laat dat onverlet dat op sommige plaatsen nog wel steeds een negatieve grondhouding heerst ten opzichte van de diensten. Daarvoor dient niet alleen met de vinger naar de deelnemers gewezen te worden, ook de omgevingsdienst zelf kan daar debet aan zijn.

- Wees transparant over kosten en laat de toegevoegde waarde van de dienst zien. Heb begrip voor deelnemers die behoefte hebben aan maatwerk en kom daar zoveel mogelijk aan tegemoet. Een te grote focus op 'operational excellence' heeft zijn keerzijde.

Aanbeveling 8

Ook omgevingsdiensten hebben een rol in het beter bij elkaar brengen van de beleids- en uitvoeringscycli, onder meer in het kader van de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft een grote impact op provincies en gemeenten. Wat daarbij vaak onderschat zijn de gevolgen voor de omgevingsdiensten. Zij worden vol geraakt door de nieuwe wet en moeten – evenals hun deelnemers – ook in 2019 de wet geïmplementeerd hebben. Samen optrekken met hun eigenaren en opdrachtgevers is in onze beleving dan ook cruciaal voor een succesvolle implementatie. Dat gaat echter niet vanzelf.

- Omgevingsdiensten moeten een rol pakken in beleidsvorming, om de uitvoerbaarheid te borgen en kennis en expertise in te brengen. In het verlengde daarvan zouden omgevingsdiensten een actieve houding ten opzichte van de implementatie van de Omgevingswet moeten innemen. Het is zaak dat zij hun deelnemers overtuigen van de meerwaarde die zij in dit traject hebben, hun onmisbaarheid in de beleidsontwikkeling en hun cruciale rol in de uitvoering.

Doel- en vraagstelling

Hoofdstuk 2

2.1 Inleiding

De wet VTH

De wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden. De wet vormt de wettelijke grondslag voor de borging van de afspraken die het IPO, de VNG en het Rijk hebben gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren.[3)] Deze afspraken betreffen:

- de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten
- het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht.

De wetgever heeft deze afspraken rechtstreeks opgenomen als doelstellingen voor de wet VTH als geheel. Behalve de inhoudelijke doelstellingen noemt de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel nog een aantal redenen waarom de wetgever destijds heeft gekozen voor een wet (in plaats van een andere vorm van regelgeving of kader)[4)]. Deze redenen zouden beschouwd kunnen worden als meer 'procesmatige' doelen. Genoemd wordt dat wettelijke borging meer dan de alternatieven een 'consequente uitvoering van de afspraken' zou afdwingen en daarmee uniformiteit in organisatie en aanpak (bijvoorbeeld ten aanzien van het minimale takenpakket van de omgevingsdiensten of ten aanzien van kwaliteit). Verder zou wettelijke borging als stok achter de deur kunnen gelden als het gaat om standaardisatie en uniformering, intern (bijvoorbeeld

3) Aanleiding voor deze afspraken vormde het in 2009 verschenen rapport 'De tijd is rijp' van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving ('Commissie-Mans')

4) Tweede Kamer, 2013–2014, 33 872, nr. 3. Memorie van Toelichting

ten aanzien van de informatiehuishouding) maar ook extern. Dit laatste zou transparantie, duidelijkheid en een *level playing field* voor bedrijven opleveren.

De wet VTH is een wijzigingswet van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die met name heeft geleid tot wijzigingen in hoofdstuk 5 van de Wabo. Dit hoofdstuk stelt eisen aan de uitvoering en handhaving van de Wabo zelf en van andere wetten die zijn genoemd in artikel 5.1 van de Wabo (de betrokken wetten). Dit zijn onder meer de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet en de Wet ruimtelijke ordening.

Onder de Wabo vallen twee uitvoeringsbesluiten, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) . In het verlengde van de wet VTH heeft de wetgever een AMvB VTH opgesteld, waarmee wijzigingen worden doorgevoerd in het Bor. De AMvB VTH zal per 1 juli 2017 in werking treden en is gepubliceerd in het Staatsblad 2017-193. Daarmee wordt onder meer het basistakenpakket vastgelegd, dat de taken omvat die gemeenten en provincies door omgevingsdiensten moeten laten uitvoeren.

Aanleiding en context evaluatie

De aanleiding voor deze evaluatie ligt in de wet zelf. De wet VTH schrijft voor dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie moet plaatsvinden van de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. De reden om de evaluatie vrijwel direct na inwerkingtreding van de wet uit te voeren, is dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de wet VTH heeft gevraagd vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet over de evaluatie te rapporteren.

Tegelijkertijd heeft de Tweede Kamer gevraagd vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet te rapporteren over een onderzoek naar de doeltreffendheid van de regels zoals bedoeld in artikel 5.4 (kwaliteit van de VTH taken) en artikel 5.5 (zorgplicht) van de wet VTH. De aanleiding voor dit onderzoek ligt net als bij de evaluatie in de wet zelf: volgens artikel 5.6 van de wet moet elke twee jaar een onderzoek worden uitgevoerd naar de artikelen 5.4 en 5.5.

Wij hebben het onderzoek en de evaluatie in opdracht van het ministerie van I&M in onderlinge samenhang uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek geven extra diepgang aan dit onderdeel van de evaluatie en zijn integraal in deze rapportage verwerkt. Daarnaast kent het onderzoek een aparte rapportage[5)].

2.2 Vraagstelling

Doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en effecten van de wet VTH (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving) in de praktijk. Dit inzicht dient vervolgens te worden vertaald in een advies over hoe de doeltreffendheid van de wet VTH in de praktijk kan worden vergroot. De hieruit voortvloeiende onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn de effecten van de wet VTH in de praktijk en zijn deze in lijn met de doelen zoals geformuleerd door de wetgever?

Deze vraagstelling is verder uitgewerkt in het evaluatieprotocol dat als bijlage aan dit rapport is toegevoegd.

2.3 Opzet en toegepaste onderzoeksmethoden

De evaluatie kende een inventarisatiefase en een verdiepingsfase. In de inventarisatiefase hebben we de feitelijke situatie in kaart gebracht: we maakten een ‘foto’. In de verdiepingsfase hebben we gezocht naar de verdere inkleuring en ‘het verhaal achter’ de feitelijke situatie.

Inventarisatie

Voor de eerste fase van de evaluatie hebben wij onderzocht of, en op welke wijze de regels met betrekking tot de kwaliteitsverbetering en –borging zijn geïmplementeerd (voor zowel de basis- als de niet-basistaken). We hebben in dit verband gesproken met vertegenwoordigers van alle provincies en de omgevingsdiensten.

Voor het perspectief vanuit gemeenten hebben wij in deze fase gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek dat Pro Facto in opdracht van het ministerie van BZK heeft uitgevoerd naar toezicht en handhaving door gemeenten[6)]. Dit onderzoek richtte zich op de beantwoording van de vraag of gemeenten voldoende toegerust zijn om regelgeving naar behoren te kunnen handhaven. Voor dit onderzoek is een enquête uitgezet onder alle gemeenten, zijn casestudies gedaan onder 15 gemeenten en is een expertmeeting gehouden. Er is onderscheid gemaakt tussen drie domeinen: fysieke leefomgeving, sociaal domein en veiligheid en openbare orde. Waar het onderzoek van Pro Facto ontoereikend was (bijv. rondom vergunningverlening) hebben wij provincies en omgevingsdiensten gevraagd naar hun beeld over de situatie bij gemeenten.

5) Berenschot (2017) Bewust van kwaliteit – Onderzoek naar de invulling van de artikelen 5.4 en 5.5 uit de wet VTH

6) Pro Facto (2016) Toezicht en handhaving door gemeenten

Verdieping

In de verdiepingsfase hebben wij de bevindingen aangevuld en verder uitgewerkt. Het doel van deze fase was nog beter inzicht te krijgen in het functioneren van de wet. Daarbij ging het niet alleen om het benoemen van sterke en zwakke punten in de implementatie en de uitvoering maar vooral om het verkrijgen van inzicht in het 'hoe en waarom'. Deze fase van het onderzoek hebben we opgezet rondom een vijftal thema's: beleids- en uitvoeringscyclus, zorgplicht, samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers, financiële robuustheid omgevingsdiensten en de Brzo-omgevingsdiensten.

De aanpak was verschillend per thema, maar behelsde voor ieder thema het voeren van verdiepende gesprekken. In de verdiepingsfase hebben wij gesprekken gevoerd met 14 gemeenten, acht provincies,11 omgevingsdiensten en vertegenwoordigers vanuit het ministerie van IenM, het OM en werkgeversorganisaties[7)].

De gesprekken met gemeenten en provincies waren veelal met de wethouder of gedeputeerde samen met een medewerker, soms alleen met medewerkers. Vanuit de omgevingsdiensten hebben wij gesproken met directeuren samen met een of enkele medewerkers.

De gesprekken richtten zich telkens op één 'hoofdthema', maar ook de andere thema's hebben wij aan bod laten komen zodat wij de thema's vanuit meer organisaties konden belichten.

In deel B van de rapportage zijn de resultaten per thema weergegeven. Daarbij gaan wij dieper in op de toegepaste onderzoeksaanpak voor het betreffende thema.

2.4 Leeswijzer

In deel A van de rapportage beschrijven we de huidige stand van zaken rondom het stelsel. We gaan in op de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten (hoofdstuk 3) en op de borging via horizontale verantwoording, interbestuurlijk toezicht en de coördinerende rol van provincies (hoofdstuk 4).

In deel B van de rapportage lichten we een aantal thema's verder uit. Dit zijn de thema's uit de verdiepingsfase van het onderzoek. De thema's beleids- en uitvoeringscyclus en zorgplicht zijn daarbij gebundeld in één hoofdstuk over kwaliteit. De overige thema's zijn elk in een apart hoofdstuk opgenomen.

Elk thema kende een op het thema toegespitste onderzoeksaanpak, en daardoor ook een ander type resultaat.

We gaan in deel B achtereenvolgens in op de wijze waarop criteria voor kwaliteit worden toegepast bij de uitvoering van de VTH-taken (hoofdstuk 5); de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers (hoofdstuk 6); de financiële robuustheid van omgevingsdiensten (hoofdstuk 7) en de Brzo-omgevingsdiensten (hoofdstuk 8).

Wij beschrijven in beide delen (A en B) eerst de eisen vanuit de wet VTH en we gaan vervolgens in op de wijze waarop het stelsel in de praktijk is ingericht en de overwegingen daarbij.

7) VNO-NCW, BZW (Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging) en de VNCI (De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie).

DEEL A
Het stelsel

Landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk beschrijven wij een belangrijk onderdeel van het nieuwe VTH-stelsel, namelijk het stelsel van omgevingsdiensten. Wij beschrijven daarbij hoe het landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten eruit ziet. Wij gaan in op verschillende aspecten van het stelsel van omgevingsdiensten waar de wet VTH randvoorwaarden aan stelt. Dit zijn: i) de congruentie met de veiligheidsregio; ii) de vorm van een gemeenschappelijke regeling en iii) het takenpakket van omgevingsdiensten. Daarna gaan wij in op een aantal aspecten die verder van belang zijn voor het functioneren van het stelsel van omgevingsdiensten (het mandaat van omgevingsdiensten, Inspectieview milieu en de wijze van bekostiging van omgevingsdiensten).

3.1 Totstandkoming landsdekkend netwerk omgevingsdiensten

Een belangrijk element uit het nieuwe VTH-stelsel is de rol van de omgevingsdiensten. Binnen het stelsel blijven gemeenten en provincies verantwoordelijk voor de taken waar zij het bevoegd gezag voor zijn. Zij moeten echter een deel van de taken laten uitvoeren door een omgevingsdienst: de zogenaamde basistaken. De omgevingsdienst bereidt de besluitvorming voor en voert taken uit voor zover deze door gemeenten en provincies aan hen gemandateerd zijn. Naast de basistaken staat het gemeenten en provincies vrij om ook andere taken door een omgevingsdienst te laten uitvoeren.

De afspraken tussen het IPO, de VNG en het Rijk hebben geleid tot de vorming van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten. Er zijn negenentwintig omgevingsdiensten, waarvan zes zogenaamde Brzo-omgevingsdiensten. Deze gespecialiseerde omgevingsdiensten zijn belast met de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor majeure risicobedrijven: bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en/of deze in opslag hebben. In de praktijk zijn er ook niet-Brzo omgevingsdiensten die vergunningen verlenen en toezicht houden voor deze groep bedrijven.

Figuur 1 Indeling landsdekkend stelsel omgevingsdiensten

De piek qua oprichtingen lag in 2013. In dit jaar zijn zeventien omgevingsdiensten operationeel geworden (figuur 2). Het startpunt van de omgevingsdiensten was verschillend. In sommige gevallen ging het om een doorontwikkeling van bestaande milieudiensten, die soms al langer dan tien jaar bestonden. In andere regio's werden nieuwe omgevingsdiensten opgericht. Van de bestaande milieudiensten waren er sommige die zich zelfstandig tot een omgevingsdienst ontwikkelden en waren er anderen die met een andere milieudienst fuseerden.

Figuur 2 Jaar dat de omgevingsdiensten operationeel werden

3.2 Congruentie met veiligheidsregio

De wet VTH stelt eisen aan de regionale samenwerking in omgevingsdiensten (artikel 5.8). Eén van de vereisten is dat omgevingsdiensten congruent moeten zijn met één of meerdere Veiligheidsregio's. De huidige uitzonderingen op deze regel zijn geformaliseerd in de ministeriële regeling. De wetgever ziet dit als een tijdelijke situatie waarbij het einddoel blijft dat de werkgebieden van omgevingsdiensten congruent zijn met de veiligheidsregio's[8)].

Van de negenentwintig omgevingsdiensten zijn er vijftien congruent met de veiligheidsregio. Dit betekent dat de grenzen van de omgevingsdienst samenvallen met één of meerdere veiligheidsregio's. Er zijn veertien omgevingsdiensten niet congruent met de veiligheidsregio[9)], waaronder de zeven omgevingsdiensten die onderdeel uitmaken van het Gelders stelsel. Voor elf van de veertien omgevingsdiensten die niet congruent zijn met de Veiligheidsregio, geldt dat de werkgebieden van twee of meer omgevingsdiensten gezamenlijk wél samenvallen met die van de veiligheidsregio. Het werkgebied van de overige drie valt onder meerdere veiligheidsregio's. Het gaat om de omgevingsdienst Midden- en West Brabant (één gemeente valt buiten de Veiligheidsregio) en de omgevingsdiensten IJmond en Noorzeekanaalgebied.

3.3 Transitie naar gemeenschappelijke regeling

Een vereiste aan de regionale samenwerking in omgevingsdiensten is dat deze de vorm heeft van een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In een openbaar lichaam zijn provincies en gemeenten – en in twee gevallen ook het waterschap - gezamenlijk eigenaar van de omgevingsdienst. Een Algemeen Bestuur (AB) met afgevaardigden van eigenaren stuurt de dienst aan. Het AB wijst een Dagelijks Bestuur (DB) aan. De rol van eigenaar vervullen gemeenten en provincies naast hun rol als opdrachtgever.

Er zijn nog drie netwerkomgevingsdiensten: RUD Limburg-Noord, RUD Twente en RUD IJsselland. Alle drie de netwerkomgevingsdiensten geven aan dat zij erop koersen om per 1 januari 2018 te functioneren op basis van een gemeenschappelijke regeling als omgevingsdienst. Zij zijn volop bezig met de voorbereidingen hiertoe (peildatum mei 2017). De omgevingsdienst Limburg-Noord heeft een concept gemeenschappelijke regeling en een inrichtingsplan opgesteld. Het besluitvormingstraject zal de komende periode doorlopen worden. Voor de omgevingsdienst Twente geldt hetzelfde. Er is een akkoord over de gemeenschappelijke regeling, maar deze moet nog formeel worden vastgesteld. Dat staat gepland op 31 juni 2017. Er is een kwartiermaker, maar nog geen beoogd directeur. Voor de omgevingsdienst IJsselland is een gemeenschappelijke regeling vastgesteld, zijn reeds het AB en DB benoemd en is een kwartiermaker/beoogd directeur benoemd.

Uit het onderzoek blijkt dat enkele omgevingsdiensten te maken hebben met contractgemeenten.

Op dit moment zijn er – naast de netwerkomgevingsdiensten – twee omgevingsdiensten waarvan niet alle gemeenten deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling: zogenaamde 'contractgemeenten' die diensten afnemen op basis van een dienstverleningsovereenkomst. Dit is het geval bij de omgevingsdienst IJmond (tien gemeenten) en de omgevingsdienst West-Holland (gemeente Noordwijkerhout).

De omgevingsdienst IJmond geeft aan dat per 1 mei 2017 alle contractgemeenten zijn toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling, m.u.v. de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Deze gemeente fuseert per 1 januari 2018 met de gemeente Haarlemmermeer. De nieuwe gemeente zal deelnemen aan de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

De omgevingsdienst West-Holland is met de gemeente Noordwijkerhout in gesprek over toetreding. Het college van Noordwijkerhout heeft een bestuursopdracht gegeven om de VTH-taken toekomstbestendig te organiseren en daar de mogelijkheden voor te onderzoeken. De besluitvorming hierover is gepland na de zomer. Tevens wordt begin juli een besluit genomen over een fusie met gemeente Noordwijk, die wel deelneemt aan de gemeenschappelijke regeling van de omgevingsdienst West-Holland.

8) Tweede Kamer, 2013–2014, 33 872, nr. 3. Memorie van Toelichting
9) De veertien omgevingsdiensten die niet congruent zijn met een veiligheidsregio zijn genoemd in Artikel 10.7 van de regeling Omgevingsrecht.

Naast de werkzaamheden voor 'contractgemeenten' voeren enkele omgevingsdiensten voor gemeenten uit een andere gemeenschappelijke regeling (al dan niet incidenteel) specialistische taken uit, onder meer op het gebied van externe veiligheid en geluid. Dit doen zij, omdat de omgevingsdienst waar de gemeente deelnemer van is deze expertise niet in huis heeft.

3.4 Takenpakket omgevingsdiensten

Provincies en gemeenten moeten een deel van de VTH-taken laten uitvoeren door een omgevingsdienst: de zogenaamde basistaken. De basistaken zijn meer complexe taken die specifieke deskundigheid of specifieke toezicht-expertise vergen en taken die zich richten op activiteiten met een bovenlokale dimensie of onderdeel vormen van een keten. Deze taken worden met de AMvB VTH wettelijk verankerd in het Besluit omgevingsrecht. De kwaliteitseisen die de bevoegde gezagen stellen aan de basistaken moeten uniform zijn op het niveau van de omgevingsdienst.

Het komt in de praktijk (peildatum oktober-november 2016) nog regelmatig voor dat niet alle basistaken bij de omgevingsdienst zijn belegd. Daarbij speelt mee dat er toen nog discussie was over welke taken precies tot het basistakenpakket behoren. De AMvB VTH, waarmee de basistaken in het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden vastgelegd, geeft daar inmiddels duidelijkheid over.

Provincies hadden eind 2016 alle basistaken bij omgevingsdiensten belegd, maar een deel van de gemeenten had dat toen nog niet. Een deel van de gemeenten had volgens de omgevingsdiensten nog niet alle basistaken overgedragen, omdat de AMvB nog niet definitief was en er nog discussie gaande was over welke taken precies tot het basistakenpakket zouden behoren. Zo is asbesttoezicht een taak die regelmatig nog door een gemeente zelf wordt (of werd) uitgevoerd. Er was lange tijd discussie over de vraag of asbesttoezicht een basistaak is. Asbesttoezicht op bedrijfsmatig saneren is inmiddels in de AMvB VTH opgenomen als basistaak[10]. Er waren ook omgevingsdiensten die te maken hadden met gemeenten die taken in eigen huis hielden die al expliciet als basistaak waren aangewezen. Het behoud van expertise binnen de eigen organisatie is een belangrijke reden voor gemeenten om taken niet bij de omgevingsdienst te beleggen. In het geval van asbesttoezicht is deze expertise ook relevant voor BRIKS-taken, die niet bij het basistakenpakket horen en die veel gemeenten zelf uitvoeren.

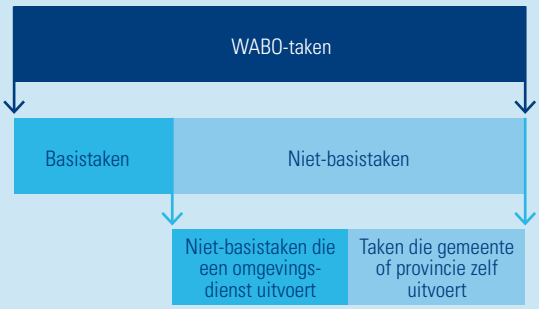
De takenpakketten wisselen sterk per omgevingsdienst. Sommige omgevingsdiensten hebben van hun deelnemers veel taken gekregen bovenop het basistakenpakket; andere omgevingsdiensten hebben nauwelijks of geen extra taken gekregen. Overall lijkt het erop dat omgevingsdiensten die een verleden hebben als milieudienst in de regel een uitgebreider

Gehanteerde definities voor taken in het kader van de wet VTH

Uit de gesprekken die we gevoerd hebben, blijkt dat de partijen in het stelsel verschillende taakdefinities hanteren. Gehanteerde definities zijn onder meer: basistaken, milieutakenpakket, Wabo-taken, thuistaken en plustaken. Met name de begrippen thuistaken en plustaken worden verschillend gebruikt. De term plustaken wordt bijvoorbeeld gebruikt voor niet-Wabo-taken die een omgevingsdienst uitvoert, maar wordt ook gebruikt voor alle taken die een omgevingsdienst uitvoert naast de basistaken.

Wij hanteren de volgende definities:

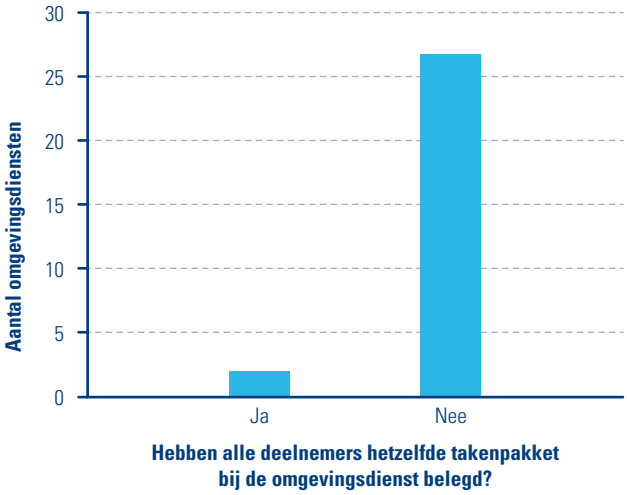
- Wabo-taken: taken met betrekking tot de omgevingsvergunning in de Wabo en in de betrokken andere wetten die zijn opgenomen in hoofdstuk 5, artikel 5.1 van de Wabo
  - Basistaken: de taken die met de AMvB VTH in het Besluit omgevingsrecht worden opgenomen als basistaken. De taken die zijn opgenomen in het basistakenpakket zijn verschillend voor gemeenten en provincies.
  - Niet-basistaken: Wabo-taken die geen basistaken zijn
    - Niet-basistaken die een omgevingsdienst uitvoert
    - taken die een gemeenten of een provincies zelf uitvoert



10) Bedrijfsmatig saneren is een basistaak, ook wanneer een particulier bedrijf de saneringsopdracht geeft. Het is geen basistaak wanneer de sanering door een particulier zelf plaatsvindt.

takenpakket hebben dan net opgerichte omgevingsdiensten. De nieuwe omgevingsdiensten zijn alle gestart met een smaller takenpakket.

Er zijn geen omgevingsdiensten die voor het eigen werkgebied een uniform takenpakket hebben gekregen, met uitzondering van twee netwerkomgevingsdiensten (figuur 3). Over het algemeen wisselt het (sterk) per deelnemer welke niet-basistaken bij de omgevingsdienst zijn belegd. Sommige omgevingsdiensten hebben de deelnemers opties voor 'pakketten' geboden, om meer uniformiteit te krijgen.



Figuur 3 Uniformiteit takenpakket

Provincies hebben conform de wet VTH alle basistaken bij omgevingsdiensten belegd. Daarnaast laten provincies ook andere taken door omgevingsdiensten uitvoeren. Welke taken dat zijn verschilt per provincie. Zeven provincies laten een deel van de VTH-taken vanuit de Wabo en betrokken wetten door omgevingsdiensten uitvoeren. Voor drie van deze zeven provincies zijn dit alle taken behalve vergunningverlening natuur. Vier provincies laten alle VTH-taken vanuit de Wabo en de betrokken wetten door de omgevingsdiensten uitvoeren. Tot slot geldt voor de provincie Overijssel dat de twee netwerkomgevingsdiensten met ingang van 2018 als openbaar lichaam gaan functioneren. De provincie Overijssel brengt vooralsnog alleen de basistaken naar de omgevingsdiensten over.

Enkele gemeenten hebben nog niet alle basistaken bij omgevingsdiensten belegd. De meeste gemeenten hebben dit wel. Een deel van hen laat alleen de basistaken door de omgevingsdienst uitvoeren, andere gemeenten laten omgevingsdienst daarnaast niet-basistaken uitvoeren. De niet-basistaken die omgevingsdiensten zoal voor gemeenten uitvoeren zijn:

- Wabo-taken op het gebied van milieu (buiten de basistaken)
- Wabo-taken op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, inritvergunningen, kappen en slopen (BRIKS-taken)
- taken op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), waar bepalingen in worden opgenomen voor o.a. routes voor gevaarlijke stoffen, gevelschoonmaak, incidentele festiviteiten en geluidsnormeringen
- specialistisch advies op het gebied van bodem, lucht, geluid, duurzaamheid of externe veiligheid
- in enkele gevallen: drank- en horecatoezicht.

Het behoud van expertise binnen de eigen organisatie is een belangrijke reden voor gemeenten om taken niet bij de omgevingsdienst te beleggen. Daarnaast hechten gemeenten aan 'couleur locale' bij de uitvoering: oftewel goede voeling met de lokale situatie. Het gaat daarbij om afstemming binnen de gemeentelijke organisatie, o.a. over communicatie naar buiten toe. Ook willen bestuurders aangehaakt blijven bij de uitvoering van taken die direct raken aan de bestuurlijke agenda, zoals bouwprojecten. In de optiek van veel van de gemeenten die we hebben gesproken komt deze couleur locale beter uit de verf wanneer de gemeentelijke organisatie de taken uitvoert, dan wanneer de omgevingsdienst dat doet.

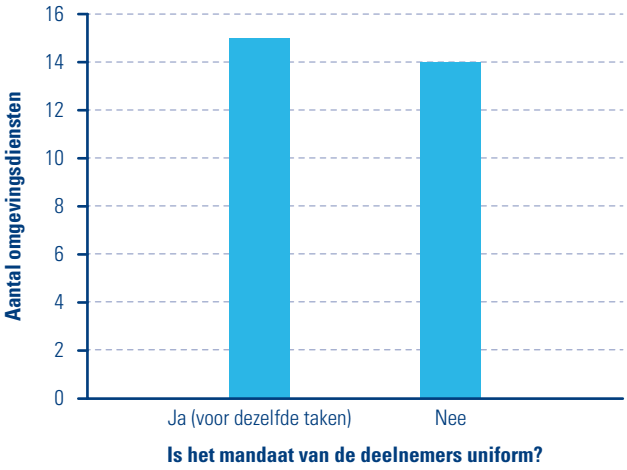
3.5 Mandaat omgevingsdiensten

Provincies en gemeenten blijven verantwoordelijk voor de taken die omgevingsdiensten voor hen uitvoeren. De wetgever gaat daarbij uit van een mandatering tot het nemen van besluiten van provincies en gemeenten aan de directeur van de omgevingsdienst[11]. Mandatering kan niet wettelijk worden voorgeschreven, dit gebeurt op vrijwillige basis.

Bij iets meer dan de helft van de omgevingsdiensten is het mandaat uniform, voor zover dat dezelfde taken betreft (figuur 4). Bij de overige omgevingsdiensten is sprake van verschillende mandaten. Soms gaat het om een enkele deelnemer, maar soms zijn er ook veel deelnemers die afwijken. In dat laatste geval moeten medewerkers van omgevingsdiensten per geval nagaan in hoeverre zij zelf een dossier kunnen afhandelen. Dat is vanuit de omgevingsdiensten gezien onwenselijk. Overigens geven de omgevingsdiensten ook aan dat het mandaat in de praktijk niet allesbepalend is als het gaat om de mate van professionele ruimte van de omgevingsdienst. In de praktijk kan

11) Tweede Kamer, 2013–2014, 33 872, nr. 3. Memorie van Toelichting

de omgevingsdienst voldoende afwegingsruimte krijgen van het bevoegd gezag, ook al zijn de mandaten strak. Ook het omgekeerde komt voor: een omgevingsdienst die weliswaar een ruim mandaat heeft, maar desondanks in de praktijk voor afwegingen met een beperkte bestuurlijke impact, alsnog wordt geacht deze met het bevoegd gezag af te stemmen.

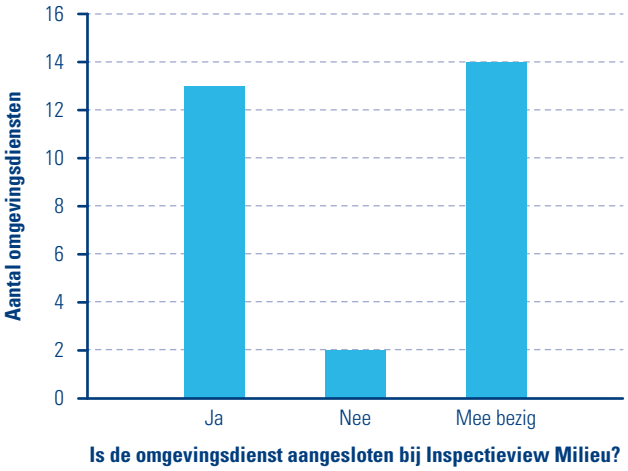


Figuur 4 Mandaat

3.6 Inspectieview milieu

Om de informatie uitwisseling tussen toezichthouders te verbeteren is een landelijk systeem voor uitwisseling van informatie ontwikkeld: Inspectieview Milieu. Inspectieview Milieu is een beveiligde website die toezichthouders in staat stelt informatie over (toezicht)objecten te raadplegen die afkomstig is van de database van andere inspectie- en omgevingsdiensten. In de AMvB VTH is de bepaling opgenomen dat door aan te sluiten bij Inspectieview Milieu in ieder geval wordt voldaan aan de verplichting tot het uitwisselen van gegevens voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in relatie tot de basistaken[12)].

Bijna alle omgevingsdiensten zijn aangesloten op Inspectieview Milieu of treffen daartoe voorbereidingen (peildatum oktober-november 2016, figuur 5). Voor aansluiting op Inspectieview Milieu is een complete en gestandaardiseerde gegevensset nodig. Nog niet alle omgevingsdiensten hebben die. De omgevingsdiensten die nog niet bezig waren zich voor te bereiden op aansluiting op Inspectieview Milieu noemden als reden dat zij op dat moment andere prioriteiten hadden.



Figuur 5 Inspectieview Milieu

Gemeenten en provincies hebben veelal het beheer van de dossiers over de inrichtingen waar zij bevoegd gezag voor zijn, overgedragen aan omgevingsdiensten. In sommige gevallen beheren deelnemers zelf nog informatie. De informatie die is overgedragen aan omgevingsdiensten, is divers van aard. De gegevenssets zijn niet uniform. Vaak was de basisinformatie over bedrijven wel compleet, maar zat deze deels nog in fysieke dossiers. Op casusniveau is de informatie daarmee beschikbaar, maar aggregaties of analyses zijn vaak nog niet mogelijk.

Op dit moment werken veel omgevingsdiensten aan de implementatie van nieuwe informatiesystemen. Een voorbeeld is het Gelders systeem: IGO. Dit systeem wordt door alle omgevingsdiensten in Gelderland toegepast en is gekoppeld aan Inspectieview Milieu.

3.7 Wijze van bekostiging omgevingsdiensten

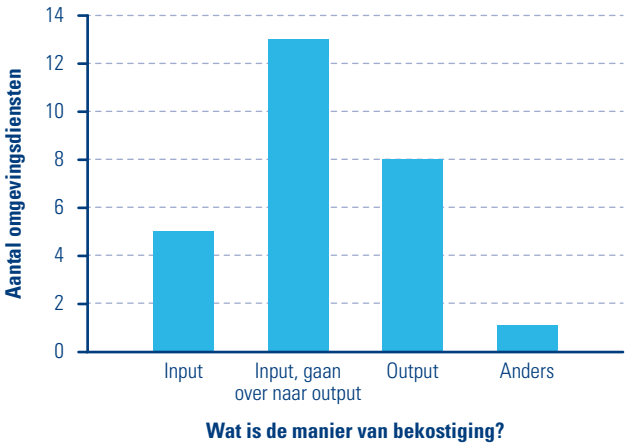
Met betrekking tot de bekostiging blijkt uit het onderzoek dat achttien omgevingsdiensten *inputfinanciering* hebben. Bij inputfinanciering wordt vooraf bepaald welk budget wordt verstrekt voor bepaalde werkzaamheden. Er wordt niet afgerekend op resultaat. Wel kan eventuele onderuitputting van budget weer worden verrekend met de opdrachtgevers.

Van de genoemde achttien omgevingsdiensten zijn er dertien voornemens om over te gaan op *outputfinanciering*. Outputfinanciering houdt in dat bij de financiering een relatie kan worden gelegd tussen de omvang van het budget en de omvang en kwaliteit van de verrichte werkzaamheden. Er wordt gefinancierd op de geleverde prestaties, oftewel op resultaat. Om de prestaties in omvang (aantal en tijdsbesteding) en kwaliteit te kunnen meten worden kengetallen gebruikt. Er is

12) Staatsblad-2017-193 (2017) *Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)*

bij veel van de omgevingsdiensten nu een traject gaande om een producten- en dienstencatalogus (PDC) op te stellen en kengetallen te bepalen om eventueel over te kunnen stappen op outputfinanciering. Zij geven aan dat dit eerst goed moet staan en dat het bestuurlijke traject moet zijn afgerond voor dit mogelijk is.

Acht omgevingsdiensten zijn reeds overgestapt op outputfinanciering. De drie omgevingsdiensten die een netwerkorganisatie vormen, hebben een andere manier van financiering: de budgetten voor de werkzaamheden staan bij hen nog bij de provincie en gemeenten zelf op de begroting. Zij worden alle gefinancierd middels een verdeelsleutel (gebaseerd op het aantal inwoners) voor hun personeel en materieel.



Figuur 6 Bekostiging van omgevingsdiensten

Verder zien wij over de brede linie dat er bij omgevingsdiensten sprake is van een andere vorm van bekostiging in aanvulling op de input- of outputfinanciering. In veelvoorkomende gevallen wordt het standaard takenpakket gefinancierd door input- of outputbekostiging en worden hier per jaar projecten aan toegevoegd door opdrachtgevers. Deze projecten worden vaak op basis van een offerte gefinancierd.

De bekostiging hangt samen met de gehanteerde planning & control cyclus. Omgevingsdiensten geven aan dat de begroting moet anticiperen op mogelijke wijzigingen in de omvang van het takenpakket en verschuivingen binnen het takenpakket gedurende het jaar. Uit de jaarrekeningen blijkt dat veel omgevingsdiensten daarom (zeer) voorzichtig begroten: bij een ruime meerderheid van de omgevingsdiensten is het gerealiseerde resultaat (saldo baten en lasten) significant hoger dan vooraf was begroot.

Borging en coördinatie

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk gaan wij in op de borging en coördinatie van het VTH-stelsel. Daarbij beschrijven wij eerst hoe door horizontale verantwoording in de praktijk functioneert als borging van de goede uitvoering van de VTH-taken. Vervolgens gaan wij in op interbestuurlijk toezicht en de invulling van de taken op het gebied van coördinatie die door de wetgever bij provincies zijn belegd.

4.1 Borging door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht

De wetgever gaat uit van horizontale borging van de goede kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken[13]. De jaarlijkse verantwoording aan raden en provinciale staten – een van de procescriteria die in de AMvB VTH is opgenomen – moet hieraan bijdragen. In het verlengde van horizontaal toezicht is er sprake van interbestuurlijk toezicht. Provincies zien toe op een adequate uitvoering van de VTH-taken door gemeenten, het Rijk ziet daarop toe bij provincies. Het interbestuurlijk toezicht is versoberd met de Wet revitalisering generiek toezicht die in 2012 in werking is getreden[14].

Horizontale verantwoording

Colleges van B&W en GS rapporteren jaarlijks aan raden en provinciale staten over de VTH-taken. Conform de wet VTH gaan gemeenten en provincies over het jaar 2017 rapporteren aan de hand van de kwaliteitscriteria. Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7). Uit gesprekken met gemeenten en provincies maken wij op dat de wijze van rapporteren in ontwikkeling is naar aanleiding van deze (deels) nieuwe vereisten. In hoofdstuk 5 (paragraaf 5.5 'procescriteria') gaan wij hier verder op in.

Uit de gesprekken maken wij op dat beleid en kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken op dit moment nog weinig leeft bij gemeenteraden en provinciale staten. De verordening voor kwaliteitseisen is in de regel als hamerstuk afgedaan. Ook op basis van jaarrapportages van omgevingsdiensten vindt weinig debat plaats. Gesprekspartners vanuit gemeenten en provincies wijten dit aan een gebrekkige informatiehuishouding bij omgevingsdiensten en het ontbreken van gegevens die voor beleid relevant zijn zoals naleefgedrag. Daarnaast ligt de betrokkenheid van politici veelal bij casuïstiek of politieke thema's zoals natuur (provincies) en bouw (gemeenten). De financiële bijdrage van de gemeente of provincie aan de omgevingsdienst is wel onderwerp van debat. Dit onderwerp komt aan bod bij de bespreking van de jaarstukken.

13) Tweede Kamer, 2013–2014, 33 872, nr. 3. Memorie van Toelichting
14) De Wet revitalisering generiek toezicht wordt op dit moment door het ministerie van BZK geëvalueerd.

Interbestuurlijk toezicht

In het verlengde van de Wet revitalisering generiek toezicht is het interbestuurlijk toezicht terughoudend. Alleen wanneer blijkt dat horizontale verantwoording niet leidt tot adequate uitvoering van de taken, wordt ingegrepen. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument. De instrumenten om in te grijpen in het kader van het interbestuurlijk toezicht zijn schorsen en vernietigen (bij een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang) en indeplaatstreding bij taakverwaarlozing.

Provincies voeren toezicht op basis van de vereisten uit de wet en stellen daarvoor een kader vast. Voor de Wabo VTH-taken baseren provincies het toezicht op de documenten die wettelijk vereist zijn, waaronder uitvoeringskaders, jaarprogramma's en jaarverslagen. Daarbij wordt gekeken of de stukken aan de eisen voldoen die de wet eraan stelt.

Meerdere gemeenten omschrijven het interbestuurlijk toezicht als procedureel en afstandelijk: de vereiste documenten worden afgevinkt. De provincie kan toezien op het voldoen aan de wet, maar verder niet. Enkele gesprekspartners vonden dat provincies het interbestuurlijk toezicht invult op een manier die volgens hen niet de bedoeling kan zijn. Bijvoorbeeld een provincie die cijfers over ziekteverzuim bij de omgevingsdienst opvraagt onder de noemer van interbestuurlijk toezicht.

Tegelijkertijd hebben we ook een gemeente gesproken die juist door de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht een impuls heeft gegeven aan de implementatie van de beleids- en uitvoeringscyclus. Het toepassen van juridische instrumenten (schorsing en vernietiging en indeplaatstreding) wordt als zwaar ervaren en zal daardoor niet snel worden toegepast. Echter sommige provincies zetten het interbestuurlijk toezicht – voor het tot ingrijpen komt - op andere manieren kracht bij, door bijvoorbeeld bestuurlijke gesprekken te voeren met gemeenten.

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid doet in het recente rapport over de lessen na Odfjell[15] uitspraken over het interbestuurlijk toezicht van het Rijk op provincies. Het Rijkstoezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De Onderzoeksraad constateert ook dat indeplaatstreding een zwaar instrument is, dat niet snel zal worden ingezet.

Daarnaast beargumenteert de Onderzoeksraad dat de ILT de middelen en bevoegdheden ontbeert om een goede informatiepositie te verschaffen op grond waarvan het een gedegen afweging kan maken of het moet ingrijpen. Daarmee heeft het interbestuurlijk toezicht door de ILT volgens de Onderzoeksraad weinig toegevoegde waarde t.o.v. het primair toezicht op bedrijven als het gaat om het voorkomen van gevallen waarin sprake is van ernstig of langdurig nalevingstekort zoals in de Odfjell-casus.

4.2 Coördinatie provincies

Provincies hebben binnen de Wabo een coördinatieplicht. Volgens de wet hebben provincies de taak om een of meerdere overlegorganen in te stellen voor afstemming op het gebied van *kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering van de VTH-taken* enerzijds en *strafrechtelijke handhaving* anderzijds[16]. M.b.t. strafrechtelijke handhaving gaat de wetgever uit van samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de andere relevante handhavingspartners zoals het OM en de politie op de schaal van de omgevingsdienst.

Coördinatie kwaliteit

Nadat in 2012 de kwaliteitscriteria 2.1 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk zijn vastgesteld, is een landelijke projectstructuur in het leven geroepen om de implementatie van de kwaliteitscriteria te faciliteren (tot 1 januari 2015). Provincies hadden hierin een coördinerende rol.

De verwachting was dat de kwaliteitscriteria opgenomen zouden worden in de wet VTH. Toen in plaats daarvan gekozen is voor kwaliteitsregels via verordeningen, hebben veel provincies daarin wederom een coördinerende rol gespeeld. Zo is in vijf provincies de aanpassing van de modelverordening onder provinciale regie door de provincie, gemeenten en omgevingsdienst(en) gezamenlijk ter hand genomen.

Coördinatie afstemming strafrecht

De afstemming op het gebied van strafrechtelijke handhaving is veelal georganiseerd op provinciaal niveau en in Noord-Nederland voor de drie provincies samen. Er is minimaal sprake van afstemming op casusniveau tussen omgevingsdiensten en de strafrechtpartners: het OM en de politie. Dit heeft verschillende vormen. Daarbij gaven meerdere gesprekspartners aan dat de rol van de politie onduidelijk is. Zo weet men niet of 'milieu' onderdeel is van de basispolitietaak, hoeveel formatie er binnen de politie eigenlijk beschikbaar is en wie men waarvoor aan kan spreken.

15) Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2017) *Veiligheid van Brzo-bedrijven – lessen na Odfjell*

16) Artikel 5.9 wet VTH

Strategisch overleg op bestuurlijk niveau is er nog niet altijd. Wanneer dit er wel is, gaat het vaak om een al langer bestaande overlegstructuur. In zes provincies is er sprake van strategisch overleg met handhavingspartners op bestuurlijk niveau, in zes provincies is dit er niet. Daarvan zeggen drie provincies een dergelijk overleg op te zetten in het kader van de coördinatieplicht.

DEEL B

Onderdelen van het stelsel uitgelicht

Kwaliteit

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk gaan wij in op de kwaliteitscriteria uit het VTH-stelsel en de manier waarop deze in de praktijk worden toegepast. Het gaat om twee soorten criteria: criteria voor kritieke massa en procescriteria. Eerst beschrijven wij de wettelijke eisen rondom kwaliteitscriteria. Vervolgens gaan wij in op de toepassing van kwaliteitscriteria in de praktijk. Voor criteria voor kritieke massa gaan wij in op de wijze waarop deze in verordeningen zijn vastgelegd (artikel 5.4 van de wet VTH) en hoe invulling wordt gegeven aan de zorgplicht (artikel 5.5. uit de wet VTH). Vervolgens gaan wij in op de toepassing van de procescriteria die worden vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht met de AMvB VTH.

5.1 Criteria voor kwaliteit in de wet VTH

Het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken is een van hoofddoelen van de wet VTH. Aan dit doel is onder andere invulling gegeven door kwaliteitseisen. Hierbij wordt gewerkt met twee soorten criteria:

- **Criteria voor kritieke massa** borgen vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan.

- **Procescriteria** stellen eisen aan de kwaliteit van de beleids- en uitvoeringscyclus.

In de wet VTH zijn hierover de volgende regels vastgelegd (zie figuur 7):

- Artikel 5.4 van de wet VTH bepaalt dat gemeenteraden respectievelijk provinciale staten bij verordening regels moeten stellen over de uitvoering en handhaving van de basistaken[17]. De colleges van GS en B&W dragen zorg voor de uniformiteit van de regels binnen het verzorgingsgebied van een omgevingsdienst.

- Artikel 5.5 van de wet VTH regelt dat betrokken bestuursorganen zorg dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering van de niet-basistaken.

- De AMvB VTH (§7.2) schrijft voor dat de beleids- en uitvoeringscyclus gevolgd moet worden en stelt inhoudelijke eisen aan de diverse schakels ervan.

Uit artikel 5.4 volgt de verplichting voor gemeenten en provincies om een verordening vast te stellen. Om hen hierbij te ondersteunen hebben het IPO en de VNG een modelverordening opgesteld. Die neemt als uitgangspunt de kwaliteitscriteria 2.1 die in 2012 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk zijn vastgesteld[18]. Hierin zijn zowel criteria voor

17) De basistaken zijn taken die het bevoegd gezag door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren, vanwege de complexiteit, specifieke deskundigheid of bovenlokale dimensie.
18) *Kwaliteitscriteria 2.1 - Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo (2012)*

kritieke massa als procescriteria opgenomen. Het volgen van de modelverordening is niet verplicht. Wel noemt de *Nota van Toelichting* bij de wet VTH de verordening nadrukkelijk als instrument om de kwaliteit van de VTH-taken te borgen, naast de procescriteria die in de AMvB VTH zijn opgenomen. De wet VTH voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan de uitvoering van de VTH-taken, bijvoorbeeld om de criteria voor kritieke massa alsnog in de wet op te nemen.

Figuur 7 Regels uit wet VTH m.b.t. kwaliteitscriteria

Overigens is het stellen van kwaliteitseisen niet nieuw in het VTH-stelsel. Voor inwerkingtreding van de wet VTH golden al procescriteria voor het handhavingsbeleid, op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor)[19], beide uitvoeringsbesluiten onder de Wabo. Nieuwe elementen zijn de eisen m.b.t. deskundigheid en beschikbaarheid ('criteria voor kritieke massa' uit de kwaliteitscriteria 2.1) en de verplichting om het proces voor de basistaken op niveau van de omgevingsdienst te uniformeren (zie figuur 7). Deze gelden zowel voor vergunningverlening als toezicht en handhaving.

Nadat in 2012 de kwaliteitscriteria 2.1 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk zijn vastgesteld, is een landelijke projectstructuur in het leven geroepen om de implementatie van de kwaliteitscriteria te faciliteren (tot 1 januari 2015). De verwachting was dat de kwaliteitscriteria opgenomen zouden zijn in de wet VTH die dan in werking zou treden. Uit de afsluitende rapportage van dit project bleek dat begin 2015 het proces om

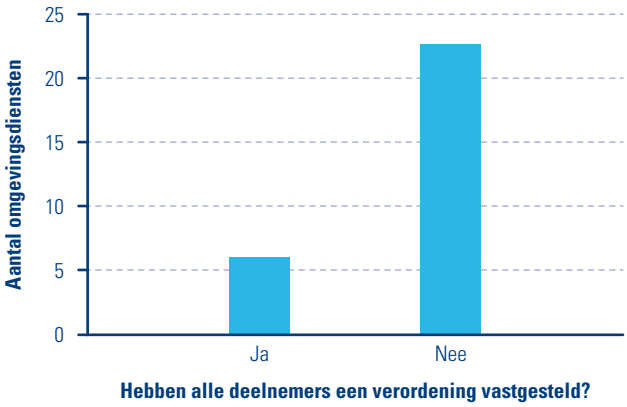
19) Tweede Kamer, 2013–2014, 33 872, nr. 3. Memorie van Toelichting

de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken beter te borgen breed op gang was gekomen.[20)]

5.2 Criteria voor kritieke massa: verordening

Uit het onderzoek van Pro Facto blijkt dat begin 2016 18% van de gemeenten een verordening had vastgesteld waarin de VTH-kwaliteitscriteria zijn vastgelegd[21)]. Twee derde van de gemeenten was met de voorbereidingen voor het vaststellen van een verordening begonnen. 10% van de gemeenten was weliswaar bekend met het vereiste maar nog niet begonnen. Tot slot was 5% van de gemeenten nog niet bekend met de vereisten.

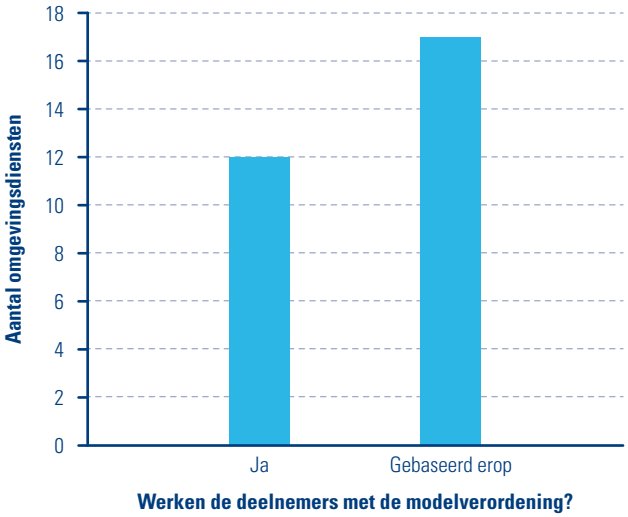
In de inventarisatiefase van de evaluatie (peildatum oktober-november 2016) bleek dat er voortgang was geboekt. Zes omgevingsdiensten gaven aan dat alle deelnemers een verordening hadden vastgesteld. Volgens de overige omgevingsdiensten (23) gold dit voor een deel van hun deelnemers (zie figuur 8). Bij het ministerie van I&M is bekend dat inmiddels alle provincies een verordening hebben vastgesteld (peildatum mei 2017).



Figuur 8 Verordening kwaliteitscriteria

Gebruik van de modelverordening

Twaalf omgevingsdiensten hebben te maken met verordeningen die één-op-één vergelijkbaar zijn met de IPO/VNG modelverordening. Bij de andere zeventien omgevingsdiensten zijn de verordeningen van hun deelnemers daarop gebaseerd (figuur 9).



Figuur 9 IPO/VNG modelverordening

Een veelvoorkomende aanpassing is dat de dynamische verwijzing naar de kwaliteitscriteria is aangepast. De modelverordening bevat een verwijzing naar een dynamisch document: de kwaliteitscriteria 2.1. Wanneer centraal wordt overeengekomen deze aan te passen, wordt de nieuwe versie automatisch leidend. Veel gemeenten en provincies willen dit niet. Zij kiezen ervoor om een eventuele aanpassing pas door te voeren op basis van een collegebesluit daarover. Een andere veelvoorkomende aanpassing is dat de verordening alleen is of wordt vastgesteld voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert (soms zijn dat alleen de basistaken, soms breder).

Vijf provincies hebben samen met gemeenten een provinciale variant op de modelverordening opgesteld. In drie provincies wordt gewerkt met 'explain modules' als bijlage bij de verordening, die opties beschrijven waarmee gemeenten die voor de taken die zij zelf uitvoeren niet aan de kwaliteitscriteria 2.1 kunnen voldoen, alsnog (bijv. via samenwerking) in lijn met de kwaliteitscriteria werken. In een andere provincie is een verordening opgesteld, waarin is bepaald dat het college van B&W voor de taken die zij zelf uitvoeren kwaliteitsregels zal stellen. Dit geeft gemeenten tijd en ruimte om deze op een eigen manier uit te werken.

Uniformiteit op het niveau van de omgevingsdienst

In de verordeningen die tot nu toe zijn vastgesteld, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 leidend voor *minimaal* de taken die de omgevingsdienst voor de deelnemers uitvoert. Daarmee hebben de omgevingsdiensten op dat punt een uniform kader meegekregen. Dit is conform artikel 5.4 van de wet VTH.

20) Arena Consulting (2015) *Kwaliteit op koers? Afsluitende rapportage project 'implementatie kwaliteitscriteria 2.1'*
21) Pro Facto (2016) *Toezicht en handhaving door gemeenten* p.29

Voor de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren gelden de kwaliteitscriteria 2.1. Omgevingsdiensten verwachten aan de kwaliteitscriteria te gaan voldoen. Op dit moment is dat volgens omgevingsdiensten nog niet altijd het geval, omdat bijv. opleidingen moeten worden afgerond of taken te weinig voorkomen. In dat laatste geval kunnen omgevingsdiensten samenwerken. Waar sprake is van meer omgevingsdiensten per provincies zijn de provinciale taken in de regel verdeeld over de omgevingsdiensten om door clustering robuustheid te organiseren.

Provincies beoordelen de robuustheid van de omgevingsdiensten in termen van capaciteit, deskundigheid en werkprocessen in de meeste gevallen positief. Acht provincies vinden de omgevingsdiensten voldoende robuust, tegenover respectievelijk drie provincies die hierover twijfelen of dit niet vinden. De provincie Overijssel kon hier, gezien de netwerkomgevingsdiensten, geen uitspraak over doen.

Alle provincies hebben in een verordening de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing verklaard voor de VTH-taken waar de provincie bevoegd gezag voor is vanuit de Wabo en de betrokken wetten. Daarmee stellen provincies dezelfde kwaliteitseisen aan de taken die zij zelf uitvoeren als aan de taken die de omgevingsdiensten in opdracht van de provincie uitvoeren. Provincies verwachten aan de kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen. Overigens zijn de kwaliteitscriteria 2.1 niet uitgewerkt voor de provinciale taken op het gebied van water en ontgrondingen.

5.3 Criteria voor kritieke massa: zorgplicht

Wij constateren dat provincies de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing hebben verklaard op alle Wabo VTH-taken en dat gemeenten dit in ieder geval hebben gedaan voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Gemeenten hebben de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing verklaard voor de taken die de omgevingsdienst voor hen uitvoert. Voor de taken die zij zelf uitvoeren is dit niet altijd het geval. Voor de niet-basistaken is dat ook niet wettelijk verplicht. Wel geldt voor de niet basistaken de verplichting om te zorgen voor een goede kwaliteit van uitvoering van de Wabo VTH-taken (artikel 5.5), oftewel de zorgplicht.

Beeld vanuit gemeenten

Wij hebben met twaalf gemeenten gesproken over de zorgplicht en relevante documenten bestudeerd (dit was een van de verdiepende thema's). Geen van de twaalf gemeenten voldoet naar eigen zeggen aan de kwaliteitscriteria 2.1 voor alle taken die zij binnen de eigen organisatie uitvoeren. Van deze gemeenten hebben twee gemeenten de kwaliteitscriteria 2.1 Wabo-breed van toepassing verklaard in een verordening. De andere gemeenten passen de kwaliteitscriteria alleen toe op de taken die worden uitgevoerd door de omgevingsdienst. Die gemeenten gaven aan de kwaliteitscriteria 2.1 desalniettemin als norm of richtpunt te hanteren voor de taken die zij zelf uitvoeren.

Vooropgesteld: het staat gemeenten vrij om voor de niet-basistaken wel of juist geen kwaliteitseisen te stellen in een verordening. Dat veel gemeenten dit niet hebben gedaan, wil niet zeggen dat de kwaliteit niet op orde is. Wij hebben gemeenten gevraagd wat de reden is om de kwaliteitscriteria 2.1 niet Wabo-breed in de verordening vast te leggen. Veel gemeenten zeggen dat zij er niet aan kunnen voldoen (vaak vanwege de frequentie eisen), of niet weten of zij eraan gaan voldoen. Ook een gemeente die binnen afzienbare tijd voor alle taken aan de kwaliteitscriteria verwacht te voldoen, geeft aan dat personele wisselingen dit kwetsbaar maken: er zullen momenten zijn waarop de gemeente tijdelijk niet voldoet. Een andere overweging is dat gemeenten het omslachtig en niet nodig vinden dat de raad over kwaliteitscriteria beslist.

Eén van de gemeenten die we hebben gesproken, heeft een verordening vastgesteld conform de provinciale variant op de modelverordening. De modelverordening was daarbij weliswaar Wabo-breed overgenomen, maar met een bijlage met provinciebreed geformuleerde 'explain modules' die opties beschrijven om af te wijken van de kwaliteitscriteria 2.1, maar alsnog voldoende kwaliteit te leveren. Door de samenwerking met een andere gemeente te organiseren, kon men alsnog voldoen.

Wij hebben twee gemeenten gesproken die de kwaliteitscriteria 2.1 Wabo-breed van toepassing hebben verklaard in een verordening. Eén heeft dit gedaan, omdat dit zo in de modelverordening was opgenomen. Deze gemeente was na vaststelling van de verordening gestart met een inventarisatie hoe aan de gestelde eisen kan worden voldaan. De andere gemeente had vrijwel alle taken bij de omgevingsdienst belegd en kon daardoor voldoen.

Alle gesproken gemeenten die taken in de eigen organisatie uitvoeren, waren bezig met een analyse in hoeverre zij voor die taken zouden kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria. Wanneer dit nog niet het geval is, wordt veelal gezocht naar mogelijkheden om de uitvoering toch in lijn met de kwaliteitscriteria te organiseren. Eén daarvan is medewerkers aan te nemen of op te leiden. Een andere optie is door samen te werken met een of enkele buurgemeente(n). Uiteraard is een derde optie de taken alsnog bij de omgevingsdienst te beleggen. Echter de meeste gemeenten hebben recent de afweging gemaakt welke taken zij over wilden brengen naar de omgevingsdienst. Zij vinden het op dit moment niet opportuun daar opnieuw in te

schuiven (tenzij bijv. een personele wisseling daar aanleiding toe geeft).

Een deel van de gemeenten die we hebben gesproken, ging er niet vanuit dat de gemeente voor alle taken zal streven om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Enkele gemeenten vonden dat de kwaliteitscriteria van te specialistische functies uitgaan. Deze (grote) gemeenten zijn qua formatie in totale omvang wel robuust genoeg om aan de kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen, maar zetten de medewerkers breder in. Daarmee kan de organisatie in hun ogen niet voldoen aan de frequentie-eis per specialisatie, maar zijn medewerkers wel in staat een bredere afweging te maken dan enkel vanuit één specialisatie.

Andere gemeenten lijkt het niet nodig om voor alle taken aan de kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen. Zij voeren een risicoanalyse uit en bepalen op basis daarvan op welke taken het zwaartepunt van de inzet moet liggen. Dit spiegelen zij aan de huidige formatie. Wanneer er voor taken met grote risico's voor veiligheid of gezondheid niet voldoende capaciteit of specialisme in huis is, wordt daar aanvullende inzet op georganiseerd. Voor andere taken, zoals vergunningen voor kleine uitbouwtjes, wordt dat niet nodig gevonden.

Reflectie vanuit omgevingsdiensten

Het niet voldoen aan de kwaliteitscriteria hoeft niet direct een probleem te zijn, zo stellen omgevingsdiensten. Wel zien meerdere omgevingsdiensten potentiële knelpunten bij vooral kleine gemeenten, die niet voldoende robuust zouden zijn. Gesprekspartners vanuit gemeenten en provincies bevestigden dit. Een omgevingsdienst gaf aan dat dit problemen kan opleveren in de keten, wanneer een gemeente bijvoorbeeld een kwalitatief minder advies over bouw aanlevert in het kader van een vergunningaanvraag die de omgevingsdienst behandelt. Een andere omgevingsdienst gaf aan dat inhoudelijke kwaliteit belangrijk is, bijvoorbeeld als het gaat om advisering constructieve veiligheid.

Omgevingsdiensten geven overigens aan het vreemd te vinden dat de gemeente voor de eigen taken een andere standaard hanteren dan voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert ('meten met twee maten').

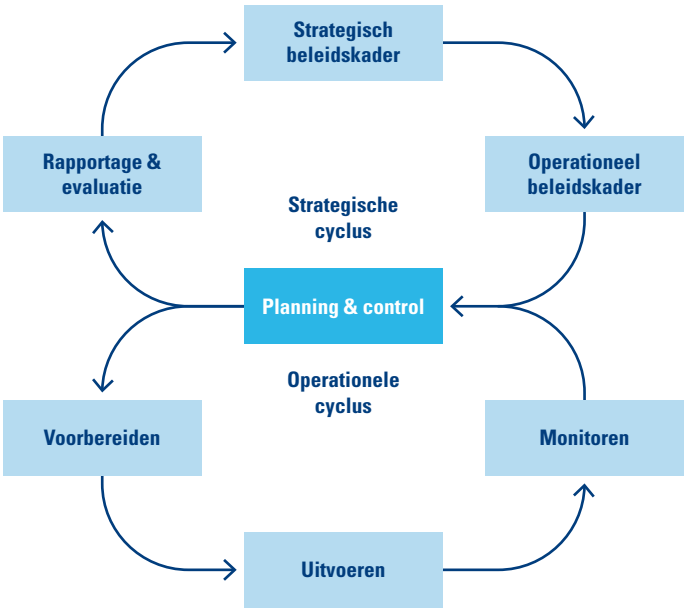
5.4 Procescriteria

De uitvoering van de VTH-taken verloopt volgens twee cycli: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie worden deze ook wel de 'Big-8' genoemd (zie figuur 10). De kwaliteitscriteria 2.1 omvatten naast criteria voor kritieke massa ook procescriteria. Deze zijn in vergelijkbare termen in de AMvB VTH opgenomen voor alle Wabo VTH-taken. Deze procescriteria stellen eisen aan de verschillende onderdelen van de beleids- en uitvoeringscyclus.

In de praktijk zien we dat veelal sprake is van één beleidsvormende cyclus die betrekking heeft op het Wabo-brede VTH-takenpakket. Verder zijn er voor gemeenten veelal twee uitvoerende cycli te onderscheiden, één voor het takenpakket dat is overgedragen aan de omgevingsdienst en één voor de zogenoemde achterblijvende of thuistaken die gemeenten in eigen beheer uitvoeren.

De beleids- en uitvoeringscyclus was een van de verdiepende thema's. Voor dit thema hebben wij een analyse gedaan op basis van twee omgevingsdiensten en hun deelnemers. Daarbij hebben wij relevante documenten bestudeerd en interviews gevoerd met de betreffende omgevingsdiensten en van beide omgevingsdiensten drie deelnemers: één provincie en twee gemeenten.

Wij beschrijven onderstaand de uitkomsten van deze verdieping. Daarbij gaan we in op de vraag in hoeverre de huidige praktijk aansluit bij de procescriteria uit de AMvB VTH en wat het effect hiervan is. Wij hebben daarbij zowel gekeken naar de taken die omgevingsdiensten uitvoeren als taken die provincies en gemeenten zelf uitvoeren.



Figuur 10 De 'BIG-8'[22]

22) Kwaliteitscriteria 2.1 - Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo (2012) p.32

Uitvoerings- en handhavingsbeleid

Volgens de AMvB VTH moet het bevoegd gezag uitvoerings- en handhavingsbeleid vaststellen, voor zowel vergunningverlening als handhaving. Op het gebied van handhaving was dit al langer een vereiste. Hiertoe is in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie opgesteld (zie kader). Veel gemeenten en provincies hebben nog geen strategisch beleidskader op het gebied van vergunningverlening. In IPO-verband wordt op dit moment gewerkt aan een Landelijke strategie voor vergunningen, meldingen en ontheffingen.

De meeste gemeenten die wij spraken hebben recent VTH-breed beleid opgesteld, zowel voor de taken die de gemeente zelf uitvoert als de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Sommige gemeenten hadden nog geen beleid voor vergunningverlening, maar waren voornemens dit op te stellen. Bij een enkele gemeente was nog niet bekend dat vergunningenbeleid een vereiste wordt volgens de AMvB VTH.

De AMvB VTH stelt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid de doelen moet bevatten van het bevoegd gezag m.b.t. de VTH-taken. Deze doelen komen veelal uit beleidstukken zoals een structuurvisie / omgevingsvisie en milieubeleidsplan. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid ligt in het verlengde van die beleidskaders. De specialistische kennis en kennis over de uitvoeringspraktijk die nodig is voor het opstellen van dergelijk beleid is met de oprichting van omgevingsdiensten deels buiten de eigen organisaties van gemeenten en provincies komen te liggen. Dit kan worden ondervangen door betrokkenheid van de omgevingsdienst bij beleidsvorming. Dit blijkt in de praktijk niet altijd zo georganiseerd te zijn. Hierbij speelt mee dat bevoegde gezagen de omgevingsdiensten zien als uitvoeringsdienst en hen niet vanzelfsprekend betrekken bij beleid.

VOORBEELD

In een gemeente zijn plannen gemaakt voor een groot woningbouwproject. Daarvoor blijkt niet voldoende milieuruimte te zijn. Deze gemeente vroeg vervolgens aan de omgevingsdienst om de milieugebruiksruimte van een nabijgelegen bedrijf in te perken. Dat was echter niet mogelijk. Als de omgevingsdienst betrokken was geweest bij het ruimtelijke ordeningsbeleid van deze gemeente, was dit knelpunt eerder aan het licht gekomen.

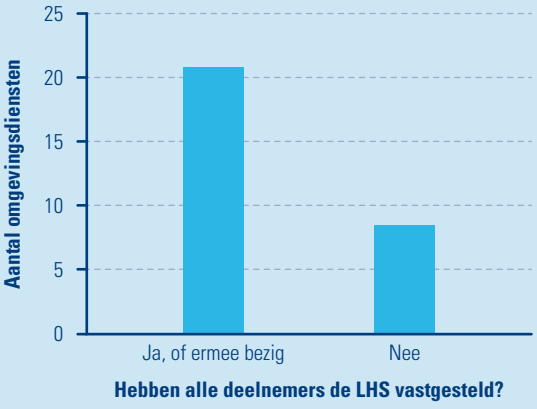
Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Uit gesprekken met gemeenten en provincies

Landelijke Handhavingsstrategie

De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is in 2014 tot stand gekomen als landelijk uniform beleid voor bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. De LHS heeft als doel om passend in te grijpen bij bevindingen die gedaan zijn tijdens het toezicht. De AMvB VTH stelt – net als het huidige Bor – een strategie voor handhaving verplicht. In de memorie van toelichting bij de AMvB geeft de wetgever aan dat de inhoud van de LHS van belang is bij het opstellen van een regionale handhavingsstrategie. Het vaststellen van de LHS is dus niet wettelijk verplicht, het hebben van een strategie voor handhaving is dat wel.

Elf van de twaalf provincies hebben de LHS vastgesteld, of opgenomen als onderdeel van het eigen vastgestelde beleid. De provincie die dit niet heeft gedaan, onderzoekt hoe de eigen handhavingsstrategie kan worden omgebogen naar de LHS.

Alle omgevingsdiensten werken naar eigen zeggen op basis van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Er wordt aangegeven dat het wel tijd kost om de nieuwe werkwijze te implementeren in de werkprocessen en op een andere manier te gaan werken. Acht omgevingsdiensten geven aan dat niet alle gemeenten en/of provincies de Landelijke Handhavingsstrategie hebben vastgesteld. De redenen hiervoor zijn verschillend. Een reden die omgevingsdiensten noemen is dat een deel van de gemeenten eigen beleid voor handhaving heeft opgesteld, of dat gemeenten niet willen dat andere beleidsvelden dan milieu aan de LHS zijn gebonden. De toelichting van een van de provincies bevestigt dit: sommige gemeenten vinden de LHS niet zinvol voor bouwaspecten.



Figuur 11 Toepassing Landelijke Handhavingsstrategie

maken wij op dat wanneer nieuwe beleidsdocumenten zijn vastgesteld, deze inderdaad met de raden en provinciale staten worden gedeeld.

Uitvoeringsprogramma's

Gemeenten en provincies werken conform de AMvB VTH met uitvoeringsprogramma's die jaarlijks worden opgesteld. Soms is dit één document voor zowel de taken die de organisatie zelf uitvoert als de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Soms zijn dit twee aparte documenten. Er zijn gemeenten en provincies die zelf het uitvoeringsprogramma opstellen, er zijn ook omgevingsdiensten die het uitvoeringsprogramma opstellen voor de bevoegde gezagen. In beide gevallen gebeurt dit in overleg tussen de omgevingsdienst en het bevoegd gezag.

Gemeenten en provincies geven aan dat zij voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor de taken die zij zelf uitvoeren de personele capaciteit als uitgangspunt nemen. Vervolgens worden aan de hand van een risicoanalyse prioriteiten gesteld en de capaciteit toebedeeld. Voor de omgevingsdienst is de financiële bijdrage van de deelnemers leidend. Wanneer de omgevingsdienst voor een bepaalde taak meer kosten moet maken dan verwacht, wordt eerst gekeken of er binnen het budget prioriteiten kunnen worden verlegd. Het budget en de personele capaciteit lijken daarmee leidend voor de uitvoering. Daarnaast spelen de kwaliteitscriteria 2.1 een rol (zie ook de paragraaf hiervoor over zorgplicht).

Bij de uitvoering van de VTH-taken ervaren gemeenten en provincies meer afstand wanneer deze door de omgevingsdienst worden uitgevoerd, dan wanneer dat in eigen huis gebeurt. Dit sluit aan bij de bevinding van Pro Facto dat onder gemeenten onvrede bestaat over het gebrek aan voeling dat de omgevingsdienst zou hebben met de lokale samenleving. [23)]

In onze gesprekken met gemeenten, provincies werden hierbij verschillende overwegingen genoemd. Enerzijds vanwege het wegvallen van kennis die ook relevant is voor andere processen in de organisatie. Anderzijds wordt inzicht in de bestuurlijke afweging rondom de uitvoering van de VTH-taken gemist en/of wil een bestuurder zelf meer betrokken zijn. Zowel omgevingsdiensten als gemeenten en provincies ervaren dat het regelmatig bestuurlijk contact over casuïstiek bijdraagt aan de tevredenheid van gemeenten en provincies over de uitvoering.

Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma. Onze gesprekken wijzen erop dat dit inderdaad gebeurt.

Monitoring en rapportage

Alle gemeenten en provincies die wij hebben gesproken monitoren en rapporteren jaarlijks aan de raad of provinciale staten. Dit is conform de AMvB VTH. Hierbij geldt dat over het algemeen sprake is van coproductie met de omgevingsdiensten. Sommige omgevingsdiensten leveren een compleet monitoringsrapport op aan de deelnemers. Soms stelt het bevoegd gezag deze zelf op aan de hand van cijfers van de omgevingsdienst. Een tussenvorm is dat de omgevingsdienst een cijferrapportage per deelnemer oplevert, waar het bevoegd gezag een bestuurlijke oplegger schrijft.

Vanuit de gesprekken met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten maken wij op dat er in het algemeen een stijgende lijn zit in de kwaliteit van de monitoring en rapportage rondom de uitvoering van de VTH-taken. Dit hangt samen met de verbeteringen in de informatiehuishouding. Meerdere omgevingsdiensten werken met een systeem waarbij deelnemers continu inzicht hebben in de voortgang. Doordat meer informatie wordt gemonitord en/of digitaal wordt ontsloten over bijv. naleefgedrag, ontstaat meer inzicht.

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2, leiden de rapportages in de regel niet tot inhoudelijke debatten in raden en provinciale staten over het VTH-beleid. Doorgaans hebben de rapportages het karakter van hamerstukken. Tussentijds ligt de focus op casuïstiek, incidenten en/of de financiële bijdrage aan de omgevingsdienst.

Totaalbeeld

Wij constateren dat de beleidscyclus vrijwel geheel verloopt volgens de procescriteria uit de AMvB. De aanwezige documenten zijn er of worden opgesteld. Deze documenten worden gedeeld met de raden en provinciale staten. Daarbij is de kanttekening te plaatsen, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 4, dat de interesse van de raden en provinciale staten zich veelal beperkt tot casuïstiek en incidenten.

Gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verwachten dat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door de procescriteria uit de AMvB zal toenemen, doordat er bewuster over de uitvoering wordt nagedacht, hoewel het hebben van de juiste documenten niet automatisch kwaliteitsverbetering met zich meebrengt.

23) Pro Facto (2016) *Toezicht en handhaving door gemeenten* p.46

Voor de taken die bij een omgevingsdienst zijn belegd, is de cyclus belegd bij twee partijen: de provincie of gemeente en de omgevingsdienst. Wanneer we kijken naar de uitvoeringspraktijk, valt hierbij op dat de samenwerking vooral gestalte krijgt rondom het opstellen van uitvoeringsprogramma's, monitoring en rapportage. Betrokkenheid van omgevingsdiensten bij beleidsvorming is niet vanzelfsprekend. Diverse omgevingsdiensten die wij hebben gesproken waren van mening dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van beleid. Andersom wordt door bevoegde gezagen politiek-bestuurlijke sensitiviteit gemist bij de uitvoering van de VTH-taken door omgevingsdiensten.

Het is al met al duidelijk dat de procescriteria verder zijn geïmplementeerd dan in 2015 het geval was. Toen werd geconstateerd dat het voldoen aan de procescriteria 'werk in uitvoering' was: de verbetering was in gang gezet, maar nog niet afgerond. De omgevingsdiensten waren hun organisatie en werkprocessen nog aan het inrichten. Daarnaast moesten gemeenten/provincies en de omgevingsdiensten hun onderlinge processen nog op elkaar afstemmen.[24)]

24) Arena Consulting (2015) *Kwaliteit op koers? Afsluitende rapportage project 'implementatie kwaliteitscriteria 2.1'* p.4

Samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers

Hoofdstuk 6

Provincies en gemeenten en in twee gevallen ook de waterschappen zijn in een gemeenschappelijke regeling gezamenlijk de eigenaar van de omgevingsdienst. Deze rol vervullen zij naast hun rol als opdrachtgever. Binnen deze rolverdeling verloopt de samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de bestuursorganen (nog) niet altijd soepel. Dit kenmerkt zich door ontevredenheid bij de deelnemers over de uitvoering en de kosten, weinig onderling vertrouwen en discussies.

In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst een aantal factoren die van invloed zijn op een goede samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers. Vervolgens beschrijven wij de resultaten van de samenwerkingsscan die wij in het kader van de evaluatie hebben uitgevoerd. Tot slot beschrijven wij de ontwikkeling van jonge omgevingsdiensten en de fasen in de samenwerking die wij hierin terugzien.

6.1 Factoren die van invloed zijn op goede samenwerking

Uit de gesprekken met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten maken wij op dat een aantal factoren vaak een rol speelt bij een goede samenwerking.

- De samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers is over het algemeen beter bij omgevingsdiensten die langer bestaan (die voortkomen uit een voormalige milieudienst).

- De bestuurscultuur is van belang. Goede verhoudingen tussen gemeenten onderling en tussen gemeente en provincie dragen bij aan een prettige samenwerking in de gemeenschappelijke regeling.

- Wanneer het aantal deelnemers klein is, wordt de samenwerking overzichtelijker en voelen deelnemers zich beter gehoord.

- Wanneer de omvang van de financiële bijdrage niet te sterk uiteen loopt, zitten deelnemers gelijkwaardiger aan tafel.

- Tot slot speelt het een rol of de taken van verschillende deelnemers overeenkomsten vertonen (bijvoorbeeld hetzelfde type bedrijven), waardoor meerwaarde ontstaat in het 'opschalen' van expertise in de gemeenschappelijke regeling.

Geen van deze factoren staat garant voor een goede samenwerking, of andersom.

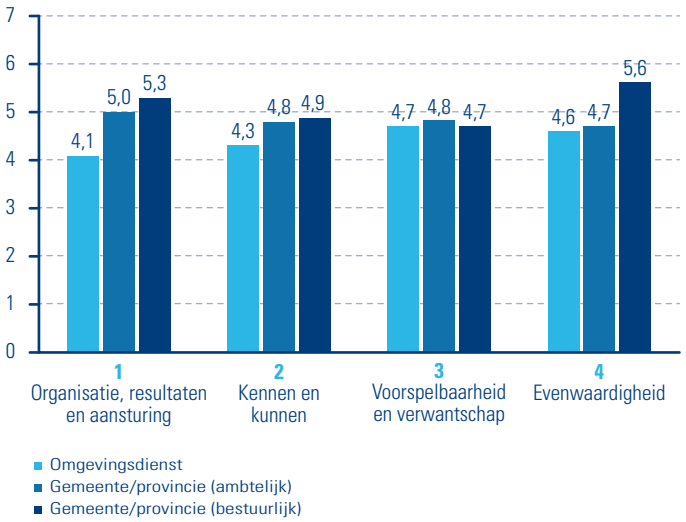
6.3 Samenwerkingsscan

Om inzicht te krijgen in de robuustheid van de samenwerking in de praktijk, is voor twee omgevingsdiensten een *samenwerkingsscan* uitgevoerd. Deze methode gaat uit van vier 'bouwblokken' in de samenwerking, namelijk: organisatie en aansturing, kennen en kunnen, voorspelbaarheid en verwantschap en evenwaardigheid.

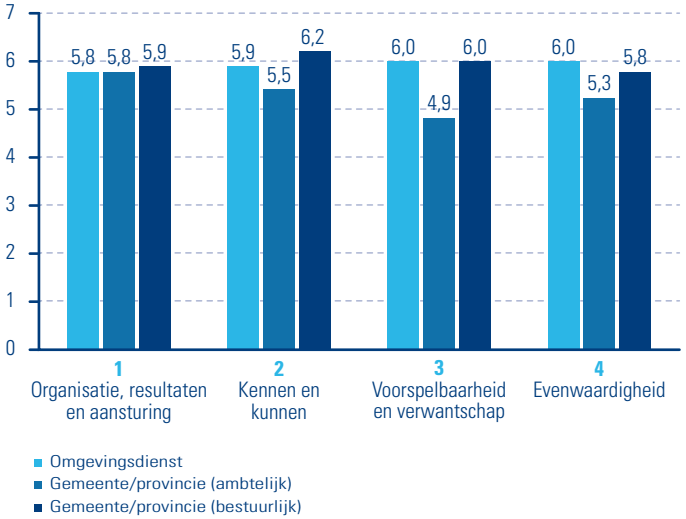
Wij hebben twee omgevingsdiensten en hun deelnemers hierop bevraagd via een enquête. De uitkomsten uit de enquête hebben we verdiept met gesprekken met zowel de omgevingsdiensten als de deelnemers (ambtelijk en bestuurlijk). Onder de omgevingsdiensten was één recent gestarte omgevingsdienst, waarvan de deelnemers niet zaten te wachten op de komst van de omgevingsdienst en één omgevingsdienst die al langer bestaat en waar de samenwerking goed loopt.

Uitkomsten enquête

Onderstaand zijn de uitkomsten van de enquête weergeven.
De respons voor de jonge organisatie was: 31 ingevulde enquêtes, waarvan vier bestuurders, 20 medewerkers van gemeente of provincie en zeven medewerkers van de omgevingsdienst. De respons voor de organisatie die al langer bestaat was: 21 ingevulde enquêtes, waarvan drie bestuurders, tien medewerkers van gemeente of provincie en acht medewerkers van de omgevingsdienst.



Figuur 12 Uitkomsten samenwerkingsscan jonge omgevingsdienst



Figuur 13 Uitkomsten samenwerkingsscan omgevingsdienst die langer bestaat

De respondenten is gevraagd te reageren op stellingen. Onderstaand geven wij ter illustratie per blok één stelling weer:

- De deelnemers sturen wanneer nodig bij door het beleid of de opdracht aan te passen (organisatie, resultaten en aansturing).
- De omgevingsdienst heeft voldoende kennis en competenties voor de uitvoering van de taken (kennen en kunnen).
- De deelnemers en de omgevingsdienst hebben inzicht in elkaars belangen en standpunten (voorspelbaarheid en verwantschap).
- De omgevingsdienst geeft de deelnemers gelegenheid om vanuit hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag invloed uit te oefenen op de uitvoering van de taken door de omgevingsdienst (evenwaardigheid).

Als bijlage is de volledige vragenlijst opgenomen.

Respondenten konden per stelling aangeven in hoeverre zij het met de stelling eens waren van 1 (helemaal niet mee eens) tot 7 (geheel mee eens). Daarbij geldt: hoe dichter bij de 7 hoe positiever men de samenwerking ervaart.

Wat opvalt is dat de samenwerking overwegend positief wordt ervaren. Ook bij de jonge omgevingsdienst is de waardering voor iedere stelling gemiddeld boven de vier. Bij de jonge omgevingsdienst is de hoogste gemiddelde waardering (5.3) gegeven aan de stelling: *De deelnemers en de omgevingsdienst maken gevoelige zaken bespreekbaar*. De laagste gemiddelde waardering (4.4) werd gegeven voor de stelling: *De deelnemers en de omgevingsdienst hebben inzicht in elkaars belangen en standpunten.* Door zowel deelnemers (ambtelijk en bestuurlijk) als door de omgevingsdienst werd hier een relatief lage score aan gegeven.

Bij de omgevingsdienst die al langer bestaat was de hoogste gemiddelde waardering een 6.1. Deze werd gegeven voor drie stellingen: *Er zijn bij de omgevingsdienst voldoende financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van de taken; Er is bij de omgevingsdienst voldoende capaciteit (menskracht) beschikbaar voor de uitvoering van de taken; De omgevingsdienst heeft voldoende kennis en competenties voor de uitvoering van de taken.* Kortom: de omgevingsdienst draait op rolletjes. De laagste gemiddelde waardering (5.3) werd gegeven voor de stelling *De deelnemers en de omgevingsdienst hebben inzicht in elkaars belangen en standpunten.* Dit komt doordat hieraan ambtelijk door de deelnemers een relatief lage waardering (4.2) werd gegeven.

Dit verklaart tevens de wat lagere uitkomst voor 'voorspelbaarheid en verwantschap' voor de ambtelijke groep respondenten (figuur 3). Uit de toelichting bleek dat er soms gebrek aan politiek/bestuurlijke sensitiviteit vanuit de omgevingsdienst wordt ervaren – de omgevingsdienst houdt vast aan werkafspraken.

De op-één-na minst herkende stelling was bij beide omgevingsdiensten dezelfde, namelijk: *Er is bij de deelnemers voldoende capaciteit (menskracht) beschikbaar voor opdrachtgeverschap*. Respectievelijk gaven de respondenten van de jonge omgevingsdienst en de omgevingsdienst die al langer bestaat een waardering van 4.4 en 5.4.

Gesprekken over de uitkomsten van de enquête

Uit de interviews met de beide omgevingsdiensten en hun deelnemers bleek dat de uitkomsten worden herkend. De gesprekspartners van de jonge omgevingsdienst zeiden op de goede weg te zijn. De gesprekspartners van de omgevingsdienst die al langer bestaat ervaren de samenwerking als zeer positief

Uit de interviews met de recent opgerichte omgevingsdienst en deelnemers komt het beeld naar voren dat de omgevingsdienst een moeizame aanlooptijd gehad heeft. Gemeenten hadden taken liever in eigen huis gehouden en waren niet tevreden over de kwaliteit en de kosten van de omgevingsdienst. Deze situatie is vergelijkbaar met wat wij in andere gesprekken hebben gehoord over de opstartfase van omgevingsdiensten. Er is bij de betreffende omgevingsdienst inmiddels een stijgende lijn in kwaliteitsniveau. In de praktijk heeft de omgevingsdienst zijn meerwaarde kunnen bewijzen. Gezamenlijk gesprek over de doelstellingen van de omgevingsdienst heeft bijgedragen aan wederzijds begrip vertrouwen (dit verklaart wellicht dat respondenten van de enquête de stelling *De deelnemers en de omgevingsdienst maken gevoelige zaken bespreekbaar* in hoge mate herkenden). De omgevingsdienst boekt resultaat, maakt de toegevoegde waarde zichtbaar, en spiegelt continu de gestelde eisen aan de daartoe (extra) benodigde financiële bijdrage.

De omgevingsdienst die al langer bestaat blijkt in het verleden ook een moeizame periode in de samenwerking gekend te hebben. Er was te weinig budget en daarmee te weinig tijd om taken met voldoende kwaliteit uit te voeren. De omgevingsdienst heeft toen op twee aspecten ingezet. Enerzijds heeft de omgevingsdienst gezorgd voor transparantie over de kosten van taken en de (on)mogelijkheden bij de financiële inbreng die de deelnemers doen. Anderzijds heeft de omgevingsdienst taken verder geüniformeerd om daarmee werkprocessen efficiënter maken. Bijvoorbeeld door brieven niet meer op gemeentelijk papier te drukken, maar op papier van de omgevingsdienst.

De gesprekspartners stelden verder dat de omgevingsdienst haar plek moet kennen. Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de taken en kan een ander besluit nemen dan het advies van de omgevingsdienst. Het is belangrijk dat de omgevingsdienst regelmatig met de bestuurders aan tafel zit, om enerzijds bestuurders betrokken te laten zijn bij de uitvoering en om anderzijds te zorgen dat de omgevingsdienst de bestuurlijke aandachtspunten kent.

De twee omgevingsdiensten die deelnamen aan de samenwerkingsscan hadden beide ervaring met deelnemers die specialisten inhuurden of zelfs vacatures open stelden voor taken die bij de omgevingsdienst belegd zijn. Het effect is dat dubbel werk wordt gedaan (de omgevingsdienst wordt gecorrigeerd door het bevoegd gezag) of er worden minder diensten afgenomen, als de taak van de omgevingsdienst wordt terug gehaald. Dit werkte ondermijnend voor het functioneren van de omgevingsdienst.

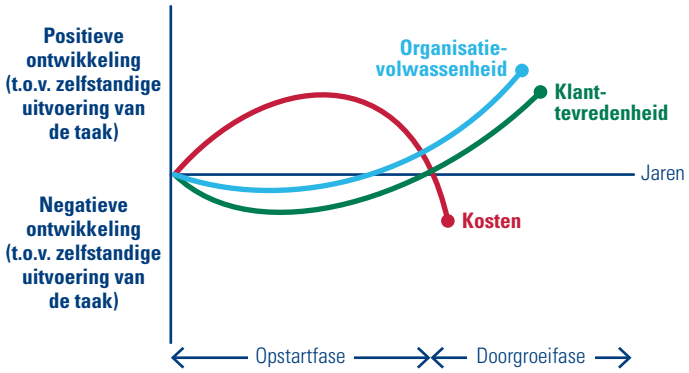
6.3 De opstartfase van jonge omgevingsdiensten

De opstartfase van jonge omgevingsdiensten kent of kende 'hobbels' in de samenwerking tussen deelnemers en omgevingsdiensten. Dit is niet ongewoon bij de oprichting van een interbestuurlijk samenwerkingsverband. In deze paragraaf kenschetsen wij de modelmatige levenscyclus van een interbestuurlijk samenwerkingsverband en gaan wij vervolgens in op de opstartfase zoals wij die in de praktijk bij jonge omgevingsdiensten hebben gezien.

De levenscyclus van een interbestuurlijk samenwerkingsverband

We beginnen deze analyse met de 'normale' levenscyclus van een interbestuurlijk samenwerkingsverband[25]. De volgende figuur geeft hiervan een visuele weergave. Het groei- of ontwikkelpad is hierbij onderverdeeld in een tweetal fases, namelijk de opstartfase (die in de regel twee à drie jaar duurt) en de doorgroeifase.

25) Naast omgevingsdiensten gaat het hierbij om interbestuurlijke samenwerkingen op het gebied van werk en inkomen, overhead, ICT, belastingen en brede ambtelijke samenwerkingen.



Figuur 14 Ontwikkelinscurven jonge ontwikkelingdiensten

De figuur laat drie verschillende ontwikkelingscurven zien. We lichten deze drie curven als volgt nader toe:

1. De curve van organisatievolwassenheid. Bij organisatievolwassenheid gaat het om de volwassenheid van de organisatie op het gebied van bedrijfsvoeringsaspecten als sturing, werkprocessen, organisatiestructuur, informatiesystemen en cultuur[26]. De steilheid van deze curve geeft een indruk van de mate van verandering voor de organisatie. Hoe steiler de curve, hoe intensiever de veranderingen worden beleefd door het management, medewerkers en opdrachtgevers/ klanten.
   Een belangrijke factor voor de steilheid van de curve is het aantal deelnemers. Hoe meer deelnemers met verschillende achtergronden deelnemen aan het samenwerkingsverband, hoe complexer het zal zijn om in de beginjaren de verschillende processen, systemen, culturen etc. samen te smeden tot één volwassen organisatie.

2. De curve van de klanttevredenheid. De relatie opdrachtnemer (d.w.z. de directie van het samenwerkingsverband) en opdrachtgever is door de komst van een samenwerkingsverband zakelijker geworden. Zowel de opdrachtgevers als de medewerkers van het samenwerkingsverband moeten daaraan wennen. Dit komt tot uitdrukking in de curve van de klanttevredenheid. De perceptie bij opdrachtgevers is in de opstartfase al snel dat de klantgerichtheid en de dienstverlening achteruit gaat door het ontstaan van formele werkrelaties en standaardisatie van dienstverlening: meer afstand, 'formaliteit', professionaliteit en -voor de medewerkers van het samenwerkingsverband- 'nee' kunnen verkopen. Dat vergt dan van beide kanten behoorlijk wat aanpassingsvermogen. Partijen zullen over en weer in staat moeten zijn om verwachtingen, wensen en leveringscondities expliciet te maken. En dat expliciteren noopt tot beter nadenken, betere communicatie en zorgvuldiger organiseren.

3. De curve van de kosten. Een van de doelstellingen voor de oprichting van een intergemeentelijk samenwerkingsverband is veelal kostenbesparing, te realiseren door standaardisatie oftewel 'operational excellence'. Om dit te kunnen realiseren gaat de 'kost voor de baat uit': er zijn aanvankelijk additionele kosten en investeringen. De figuur laat zien dat pas na enige jaren de beoogde efficiency c.q. kostenbesparingen gerealiseerd worden.

Als wij dit model vertalen naar de situatie van de jonge omgevingsdiensten zien we dat sommige deelnemers de verwachting hadden dat de opstartfase van het samenwerkingsverband overgeslagen kon worden en dat de organisatie gelijk in de doorgroeifase zou zitten. In de praktijk komt deze verwachting niet uit. Dit zorgt voor een 'vicieuze cirkel met toenemende teleurstelling' in de samenwerkingsrelatie met de omgevingsdienst. Dit lichten wij in de volgende paragraaf nader toe.

De opstartfase in de praktijk

In de vorige paragraaf zijn wij ingaan op de ontwikkelingscurven van kosten (besparingen), klanttevredenheid en organisatievolwassenheid. Een vierde ontwikkelingscurve heeft betrekking op de *kwaliteit van de samenwerking* tussen de deelnemers met de omgevingsdienst én tussen de deelnemers onderling. Bij de jonge omgevingsdiensten, waarvan de oprichting een verplicht karakter had, zien wij (in meer of mindere mate) een ontwikkelingscurve van de samenwerkingsrelaties terugkomen die bestaat uit ruwweg drie fasen:

1. Een eerste 'hoge verwachtingenfase' ten aanzien van de prestaties van de omgevingsdienst, terwijl condities voor succesvol presteren niet zijn ingevuld. De verwachting was namelijk dat de omgevingsdienst gelijk bij de start in de doorgroeifase zit (zoals beschreven in de vorige paragraaf).

2. De tweede fase is de 'crisisfase'. In de crisisfase wordt duidelijk dat de hoge verwachtingen van de deelnemers bij de opstart niet ingelost kunnen worden. Vaak gaat deze crisis gepaard met financiële tekorten en achterblijvende productiecijfers.

26) Voor een omgevingsdienst gaat het hierbij specifiek om de in de paragraaf met de bevindingen ten aanzien van financiën genoemde factoren. We noemden daar: het realiseren van de norm voor declarabele uren door de medewerkers (en de sturing daarop door het middle management), één goed ingericht informatiesysteem (dus geen verlengde kabels), één goed inrichtingenbestand en medewerkers die op de goede plek zitten (match van competenties met de taak).

3. De derde fase kan gekarakteriseerd worden als de 'samenwerkingsfase'. De deelnemers in de omgevingsdienst gaan namelijk *met elkaar* in gesprek over hoe zij zodanige condities kunnen creëren dat omgevingsdienst succesvol kan functioneren.

Wij lichten deze drie fasen in de ontwikkeling van de samenwerkingsrelatie met de omgevingsdienst én als deelnemers met elkaar nu nader toe. We merken hierbij op dat het gaat om een algemeen, globaal beeld. De jonge omgevingsdienst bestaat immers niet.

1. De hoge verwachtingenfase

Bij de jonge omgevingsdiensten zien wij als grondhouding van (met name) gemeentelijke deelnemers dat zij niet zaten te wachten op de komst van een omgevingsdienst. Bij deze grondhouding, dus als een deelnemer deelname aan de omgevingsdienst ziet als een verplichting, worden de eigenaarsrol en de opdrachtgeverrol vaak als volgt ingevuld:

- Vanuit de *eigenaarsrol* wil een deelnemer zo min mogelijk geld betalen aan de omgevingsdienst. De verwachting bestaat daarbij vaak dat interbestuurlijke samenwerking gelijk bij de start tot kostenbesparingen leidt. Vanuit deze verwachting is een deelnemer geneigd zo min mogelijk budgetten en formatie over te dragen en/of gelijk bij de start van de omgevingsdienst taakstellingen in te boeken.

- Vanuit de *opdrachtgeversrol* wil een deelnemer:
  - Zoveel mogelijk 'couleur locale' (maatwerk). Voorbeelden van maatwerk zijn verschillen tussen deelnemers welk (basis)takenpakket is overgedragen, hoe de mandaatstructuur is geregeld en wat de inhoud van het uitvoeringsprogramma is.
  - Zoveel mogelijk beheersing: zo min mogelijk mandaten en taken overdragen. Beleidsvoorbereidende taken blijven bijvoorbeeld achter.

In onze ervaring met interbestuurlijke samenwerking zijn kostenbesparingen en het leveren van maatwerk echter twee uiteenlopende, niet goed te verenigen doelstellingen (uitgangspunten). Om substantieel kosten te kunnen besparen via één gezamenlijke organisatie zal er namelijk gestandaardiseerd c.q. geharmoniseerd moeten worden. Het gaat dan om verschillen in (overgedragen) takenpakketten, werkprocessen, informatiesystemen, mandatenstructuren etc. naar één regionaal uitvoeringsprogramma met één werkproces, één informatiesysteem en één mandatenstructuur.

We lichten dit als volgt toe. Er zijn in onze visie globaal drie uiteenlopende mogelijkheden voor de bedrijfsvoeringsstrategie waar een samenwerkingsorganisatie voor kan kiezen:[27)]

1. Maatwerk c.q. couleur locale, oftewel: 'U vraagt, wij draaien'[28)]. In deze strategie is de 'klant' c.q. de deelnemer 'koning': de samenwerkingsorganisatie voldoet aan *elke* wens die door de deelnemers gesteld worden. Dit leidt tot veel maatwerkoplossingen en dus een relatief breed assortiment aan producten en diensten, oftewel een uitgebreide producten- en dienstencatalogus (PDC). Dit is vaak de situatie bij de start van een jonge omgevingsdienst. Maatwerk per deelnemer heeft natuurlijk wel een prijskaartje.

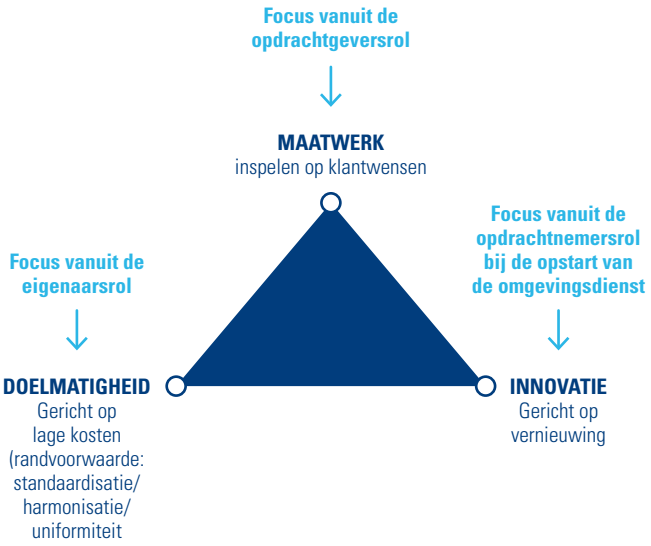
2. Doelmatigheid via standaardisatie en harmonisatie: 'Wij leveren een betaalbaar standaard product'. Onder het motto 'maatwerk ondergraaft efficiëntie' leveren operationeel excellerende [29)](samenwerkings)organisaties een beperkt assortiment met strak gedefinieerde producten en diensten. Uitbreidingen en veranderingen in de producten- en dienstencatalogus (PDC) en de daarbij behorende werkprocessen moeten zoveel mogelijk vermeden worden om de kosten zo laag mogelijk te houden. Maatwerk wordt niet geleverd of hiervoor wordt een hoge prijs gevraagd. Deze strategie is daardoor het meest kosteneffectief [30)].

3. 'Wij lopen voorop in technologie'. Bij deze strategie profileert een samenwerkingsorganisatie zich als een organisatie die steeds voorop loopt in de technologische ontwikkeling, bijvoorbeeld op het vlak van zaakgericht werken. Zeker bij de start van een omgevingsdienst zal er vanuit de opdrachtnemersrol c.q. de directie geïnnoveerd moeten worden om bijvoorbeeld één nieuw IT systeem met bijbehorende werkprocessen geïmplementeerd te krijgen. Innovatie staat echter weer haaks op de andere twee strategieën.

Het gaat bij deze drie varianten voor de bedrijfsvoeringsstrategie van een samenwerkings-organisatie om een andere inrichting

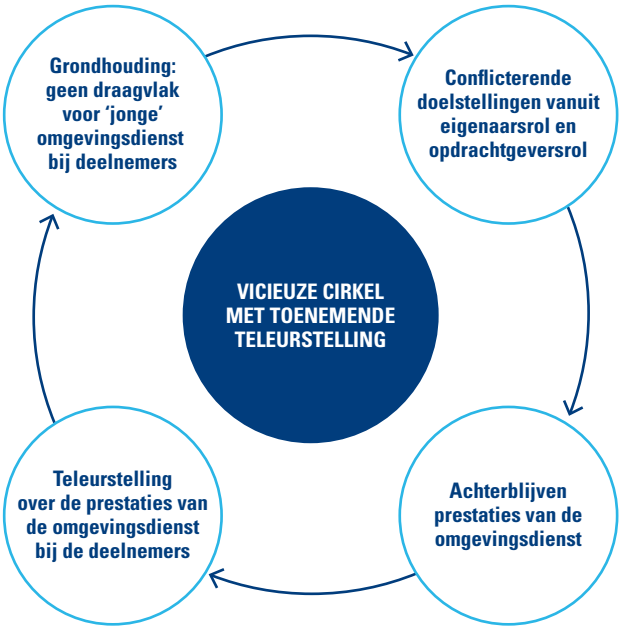
27) We merken hierbij op dat voor de andere twee bedrijfsvoeringsstrategieën een bepaald minimum niveau behaald moet worden. Geen enkele bedrijfsvoeringsstrategie mag dus worden veronachtzaamd.
28) In de managementliteratuur wordt dit ook wel de 'customer intimacy' strategie genoemd.
29) Dit wordt ook wel de 'product leadership' strategie genoemd.
30) In de managementliteratuur wordt dit ook wel de 'operational excellence' strategie genoemd. Steekwoorden van de operational excellence strategie zijn: 'lean & mean', standaardisatie en simplificatie, bewezen technologie met selectieve innovatie en voortdurend zoekend naar simpele en goedkope(re) oplossingen.

van de sturing, processen, structuur, cultuur en klantbenadering. De volgende figuur laat deze drie strategieën zien en de focus vanuit de verschillende rollen.



Figuur 15 De driehoek tussen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

Gevolg hiervan is dat de jonge omgevingsdienst in de opstartfase in een spagaat komt en het nooit 'goed' kan doen. Er ontstaat dan een negatieve spiraal c.q. een 'vicieuze cirkel met toenemende teleurstelling', zoals de nu volgende figuur laat zien.



Figuur 16 'Vicieuze cirkel van toenemende teleurstelling'

Daarbij komt dat de ervaring met interbestuurlijke samenwerkingsverbanden leert dat in de beginjaren 'de kosten voor de baat uitgaan', het enige jaren duurt voordat het samenwerkingsverband volwassen is en als gevolg daarvan de kwaliteit en daarmee ook de klanttevredenheid nog wel eens achterblijft. Hiervoor hebben wij dit reeds toegelicht aan de hand van de drie ontwikkelingscurven van een samenwerkingsverband. Sommige deelnemers aan jonge omgevingsdiensten hadden echter de verwachting dat deze opstartfase overgeslagen kon worden en dat de organisatie gelijk in de doorgroeifase zou zitten. In de praktijk komt deze verwachting niet uit, wat de 'vicieuze cirkel met toenemende teleurstelling' nog verder versterkt.

2. De fase van de crisis

Deze vicieuze cirkel leidt uiteindelijk tot een crisis. Hoe lang het duurt tot deze crisis plaatsvindt is onder meer afhankelijk van de stuurmanskunsten én van de mate van transparantie (over het niet kunnen realiseren van de onhaalbare doelstellingen) van de directie van de omgevingsdienst. De crisis bestaat dan in de regel uit financiële tegenvallers in combinatie met niet gerealiseerde productiecijfers. Gevolg van deze crisis is dat de zittende directie ontslagen wordt en opgevolgd door een interim directeur. Vaak wordt dan ook een verbeterplan opgesteld, al dan niet met gebruik making van externe deskundigheid.

Verschillende factoren zijn bepalend voor de vraag hoe lang de omgevingsdienst in de crisisfase blijft 'hangen'. Met name gaat het dan om de combinatie van de volgende twee factoren:

- Of de nieuwe (interim)directie in staat is om aan de deelnemers de spiegel voor te houden dat de omgevingsdienst bij de start onhaalbare doelstellingen heeft meegekregen.

- De snelheid waarmee *alle* deelnemers doorzien dat de hiervoor geschetste kernoorzaak van de problemen van de omgevingsdienst primair bij de kwaliteit van de onderlinge samenwerking van de deelnemers zelf ligt (en niet bij de omgevingsdienst).

3. De samenwerkingsfase

Op het moment dat de deelnemers doorzien dat de kernoorzaak van de problemen van de omgevingsdienst bij henzelf ligt c.q. in de kwaliteit van de onderlinge samenwerking, komt de omgevingsdienst in de samenwerkingsfase terecht. De bestuurders van de deelnemers gaan dan *met elkaar* in gesprek, bijvoorbeeld tijdens bestuurlijke conferenties, over hoe er zodanige condities gecreëerd kunnen worden dat de omgevingsdienst succesvol kan functioneren. Het resultaat van deze besprekingen is dat aan de omgevingsdienst realistische doelstellingen meegegeven worden.

In feite wordt in de samenwerkingsfase een zogenaamde *collectieve opdrachtgeversrol* ingericht. In de rol van collectieve opdrachtgever moeten de deelnemers met elkaar tot overeenstemming komen wat zij qua dienstverlening van het samenwerkingsverband verwachten. Het collectieve opdrachtgeverschap stemt vervolgens op strategisch niveau af met de directie van de omgevingsdienst, met name over de vraag voor welke standaarden wordt gekozen. Door de inrichting van een collectief opdrachtgeverschap hoeft de directie van de omgevingsdienst *niet* zelf de onderhandeling te voeren met de verschillende deelnemers om standaarden geaccepteerd te krijgen.

In de rol van collectieve opdrachtgever streven de deelnemers zoveel als mogelijk naar standaardisatie van:

- Het overgedragen takenpakket. Hoe meer door de deelnemers hetzelfde takenpakket wordt overgedragen (inclusief de beleidsvoorbereidende taken), hoe efficiënter een omgevingsdienst kan werken.

- Het uitvoeringsbeleid en het daarvan afgeleide uitvoeringsprogramma. Belangrijke te standaardiseren onderdelen van het uitvoeringsprogramma zijn:
  - De producten- en dienstencatalogus (PDC).
  - Gestandaardiseerde normen voor de kengetallen.
  - De handhavingsstrategie.

- Mandaten. Naarmate deelnemers meer mandaten op een vergelijkbare wijze overdragen kan een omgevingsdienst efficiënter en effectiever werken. [31)]

- De verdeling van de kosten. In de samenwerkingsfase gaan veel omgevingsdiensten over naar een outputmodel voor de kostenverdeling c.q. de financiering. Standaardisatie van het uitvoeringsprogramma, de producten- en dienstencatalogus (PDC), de normen voor de kengetallen, etc. zijn hiervoor randvoorwaardelijk.[32)]

Deze afspraken worden vastgelegd in documenten als het uitvoeringsprogramma, de PDC en de begroting (kostenverdeelsleutel). De afspraken die de directie van de omgevingsdienst met elke individuele deelnemer maakt zijn afgeleid van deze collectieve afspraken (die daarmee als kader gelden).

Tot slot merken wij op dat kostenbesparing via standaardisatie niet altijd opweegt tegen de meerwaarde die maatwerk biedt. Het bevoegd gezag stelt beleidsdoelen waaraan de uitvoering van de VTH-taken bijdraagt. Beleidsaccenten die per deelnemer verschillen, leiden tot maatwerk in de uitvoering van de VTH-taken. Een gemeente met een landgoederenzone zal bijvoorbeeld bij het beoordeling van bouwaanvragen in dat gebied extra aandacht willen besteden aan cultuurhistorie. Veel van de verschillen in de manier waarop deelnemers de VTH-taken uitvoeren komen echter niet voort uit beleidsoverwegingen, maar uit een werkwijze die per deelnemer gedurende de jaren anders vorm is gegeven. Bij uniformering wordt dit in gezamenlijkheid – vanuit de collectieve opdrachtgeversrol – opnieuw overwogen.

Jonge omgevingsdiensten: van opstartfase naar doorgroeifase

Veel jonge omgevingsdiensten kennen of kenden zodoende een turbulente opstartfase. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met omgevingsdiensten, provincies en gemeenten maken wij op dat de samenwerking inmiddels ‘aan het dieptepunt voorbij’ is. Dit wil zeggen dat de samenwerking zich van fase twee naar fase drie ontwikkeld, of bij fase drie is aanbeland.

Reeds langer bestaande omgevingsdiensten

De fasering in de kwaliteit van de samenwerking die we hiervoor hebben beschreven doet zich met name voor bij de jonge omgevingsdiensten, waarvoor gold dat deelnemers verplicht waren om toe te treden tot de gemeenschappelijke regeling. Reeds langer bestaande omgevingsdiensten hebben de weg naar een volwassen organisatie in de regel via een meer ‘harmonieuze’ samenwerking doorlopen. Belangrijke factoren hierbij zijn dat bij de langer bestaande omgevingsdiensten:

- er bij de deelnemers draagvlak bestond voor de oprichting

- er vanaf de start bij de deelnemers al meer het besef bestond dat het om een *gezamenlijke* organisatie gaat en dat een omgevingsdienst ‘van elkaar voor elkaar’ werkt.

31) Als een deelnemer slechts een beperkt mandaat overdraagt, kan een omgevingsdienst minder efficiënt werken. Als een deelnemer een groot deel van het mandaat overdraagt, is het overigens wel van belang dat de bestuurlijk gevoelige dossiers wel tijdig met de betreffende bestuurder besproken worden.

32) Veel jonge omgevingsdiensten zijn gestart met een input model voor bekostiging; hierbij zijn de door de deelnemers overgedragen budgetten leidend voor de kostenverdeling. Bij een output model voor bekostiging worden de kosten op basis van een objectieve norm verdeeld over de deelnemers.

Financiële robuustheid omgevingsdiensten

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk gaan wij in op de financiële robuustheid van omgevingsdiensten. Hiertoe beschrijven wij in de paragraaf 7.2 de uitkomsten van een door ons verrichte financiële analyse op basis van de jaarstukken van omgevingsdiensten. Deze financiële analyse hebben wij besproken in verdiepende gesprekken. Daaruit komt naar voren dat de opstartfase van omgevingsdiensten veelal dezelfde problematiek kent of heeft gekend – met financiële gevolgen van dien. Deze bespreken wij in paragraaf 7.3.

7.1 Financiële ratio's

Als onderdeel van de evaluatie hebben wij onderzoek gedaan naar de (mate van) financiële robuustheid van omgevingsdiensten. Er is geen officiële definitie van financiële robuustheid. Wij zien een omgevingsdienst als financieel robuust wanneer er genoeg kritieke massa aanwezig is om haar opdrachten te kunnen uitvoeren, waarbij er voldoende middelen zijn om dit te kunnen doen met een goede kwaliteit. Daarbij is stabiliteit en continuïteit van de opdrachten en het bijbehorende budget van belang.

Begrotingen namen in omvang toe

Om een eerste beeld te krijgen van de financiële robuustheid hebben wij de huidige manier van bekostiging van omgevingsdiensten in kaart gebracht en een aantal aspecten van de financiën. De financiële aspecten betroffen de gerealiseerde baten en kosten, het resultaat, het eigen vermogen en de toelichting er op, zoals weergegeven in de jaarrekening. Uit deze eerste analyse komt het beeld naar voren dat bij een grote meerderheid van de omgevingsdiensten de baten stegen in 2015 ten opzichte van 2014. Bij een grote meerderheid van de omgevingsdiensten is ook sprake van een stijging van de lasten. Dit doet vermoeden dat er sprake is van een groei van de omvang van de werkzaamheden. De kosten stijgen zodoende mee met de stijging van de omvang van de werkzaamheden. Bij een paar omgevingsdiensten dalen of blijven de baten gelijk en stijgen daarentegen wel de lasten. Er is maar één omgevingsdienst met een negatief resultaat (saldo baten lasten) in 2015. In 2014 hadden vier omgevingsdiensten een negatief resultaat.

Financiële robuustheid op basis van vier ratio's

In het verdiepende onderzoek hebben wij vier ratio's (indicatoren) die inzicht geven in de mate van financiële robuustheid nader onderzocht. Als bijlage treft u de uitgebreide resultaten van deze analyse aan. De nu volgende tabel geeft de hoofdlijnen van de resultaten weer.

RATIO'S/ INDICATOREN	TOELICHTING RATIO	CONCLUSIE
1. **Netto schuldquote (wel en niet gecorrigeerd voor doorgeleende gelden)**	Geeft inzicht in de mate waarin de organisatie in staat is om de rentelasten van de schulden te dragen.	De netto schuldquote bevindt zich bij alle omgevingsdiensten die deze indicator hebben opgenomen in de 'gezonde zone'.
2. **Solvabiliteit**	Geeft inzicht in het vermogen van een organisatie om op korte termijn en lange termijn aan haar schulden/verplichtingen te kunnen voldoen.	De solvabiliteit van de sector heeft een verhoogd risico en bevindt zich vlakbij de gevarenzone. Dit betekent dat de vermogenspositie van de sector matig tot slecht is.
3. **Structurele exploitatieruimte**	Geeft inzicht in de mate waarin de reguliere/structurele baten de reguliere/structurele lasten dekken.	De structurele exploitatieruimte bevindt zich in de veilige zone.[36]
4. **Weerstandsvermogen**	Geeft inzicht in de mate waarin een organisatie in staat is om vanuit haar eigen vermogen risico's te dekken.	Het weerstandsvermogen bevindt zich in de veilige zone tot in de gevarenzone en is tussen 2015 en 2017 gedaald.

Figuur 17 Uitkomsten analyse financiële ratio's

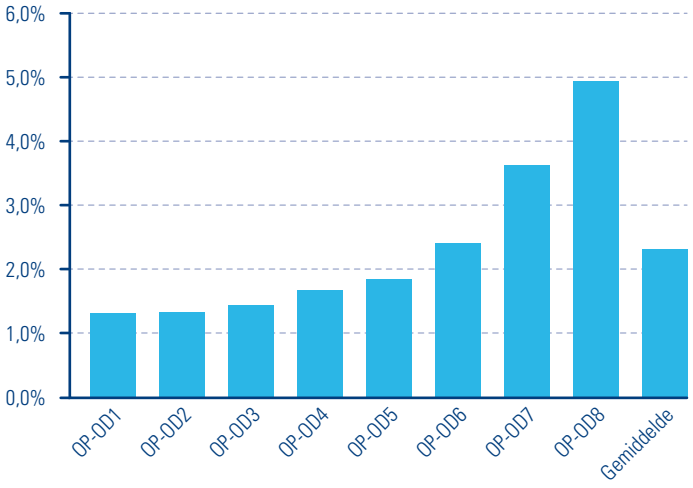
Uit de analyse van de vier ratio's maken wij op dat:

- er voldoende baten zijn om de lasten te dekken; anders gezegd is er sprake van sluitende begrotingen
- er weinig buffers zijn om financiële tegenvallers op te vangen. Deze zijn bovendien gemiddeld iets afgenomen. Overigens zien we dit vaker bij gemeenschappelijke regelingen. De besturen willen namelijk liever niet dat er bij elke verbonden partij afzonderlijke buffers zijn.

Opleidingsbudget als graadmeter voor financiële robuustheid langere termijn

Financiële robuustheid impliceert ook dat er voldoende budget is om investeringen te doen die op langere termijn nodig zijn om de kwaliteit van uitvoering op peil te houden. Als graadmeter daarvoor hebben wij gekeken naar de opleidingsbudgetten van omgevingsdiensten.

In de volgende grafiek is het opleidingsbudget als percentage van de totale personele lasten weergegeven voor die omgevingsdiensten die dit in de begroting 2017 hadden opgenomen.



Figuur 18 Opleidingsbudget als % van totale loonlasten begroting 2017 (berekening Berenschot)

De opleidingsbudgetten lopen uiteen van 1,2%-5% van de totale loonlasten. Gezien de verschillende typen bedrijven en taken in de werkgebieden van de omgevingsdiensten is het niet mogelijk hier een normatief oordeel over te vellen. Uit de verdiepende gesprekken is naar voren gekomen dat het opleidingsbudget in de regel voldoende is, onder meer omdat diverse omgevingsdiensten ook veel zelf (in huis) opleidingen verzorgen. Aandachtspunt is met name dat door de hoge norm voor declarabiliteit (zie hiervoor) medewerkers niet de tijd (kunnen) nemen om opleidingen te volgen.

7.2 Uitdagingen opstartfase met financiële gevolgen

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd in het kader van het verdiepende onderzoek komen een aantal uitdagingen naar voren waar specifiek de jonge omgevingsdiensten mee te maken

36) Hierbij moet worden opgemerkt dat de structurele exploitatieruimte slechts voor veertien van de negenentwintig omgevingsdiensten beschikbaar was.

hebben gekregen. Deze hebben betrekking op de opstartfase van jonge omgevingsdiensten, die wij beschreven in paragraaf 6.4. In het verlengde van de gevolgen voor de samenwerking kent deze opstartfase ook gevolgen voor minder goede (financiële) resultaten. We beschrijven hieronder de volgende in de gesprekken genoemde uitdagingen.

Inrichten organisatie

In een startende organisatie is tijd en geld nodig om de organisatie en werkprocessen in te richten. We noemen hieronder een aantal aspecten die hierbij een rol spelen:

- Bij de start van de omgevingsdienst is personeel overgedragen vanuit verschillende organisaties. Zij hebben eigen arbeidsvoorwaarden, verschillende salarissen. Er zijn kosten aan verbonden om over te schakelen naar één salarishuis en P&O inrichting. Daarnaast moeten (competenties van) medewerkers en taken opnieuw gematcht worden. Bij de start van een omgevingsdienst matchen de competenties van de overgedragen medewerkers niet in alle gevallen bij het takenpakket dat uitgevoerd moet worden. Bij mismatches is inhuur nodig.

- Diverse omgevingsdiensten zijn gestart met de verschillende informatiesystemen van de deelnemers (ook wel 'verlengde kabels' genoemd).[37] Het kan dan enige jaren duren voordat er met één goed ingericht informatiesysteem gewerkt wordt. In de aanloop naar de opstart van de Omgevingsdienst is het voorgekomen dat nieuwe investeringen zijn uitgesteld, waardoor er sprake was van verouderde pakketten met 'houtje touwtje' koppelingen.
  Het werken met verschillende, (deels) verouderde en niet gekoppelde informatiesystemen heeft als belangrijk nadelen voor een startende omgevingsdienst dat:
  - standaardisatie van werkprocessen lastig is
  - documenten niet goed gearchiveerd zijn, wat de hervindbaarheid van stukken moeilijker maakt
  - de informatievoorziening om goed te kunnen sturen door het management ontbreekt.

- Dit leidt tot een minder efficiënte bedrijfsvoering. Indien de formatie is afgestemd op een ambitieuze urennorm heeft dit tot achterblijvende productieresultaten tot gevolg.

- Eén goed inrichtingenbestand ontbreekt. Uit de interviews blijkt dat er grote variëteit is in de kwaliteit van het inrichtingenbestand dat deelnemers hebben ingebracht. Een goed inrichtingenbestand is randvoorwaardelijk voor een goede planning van de workload van een omgevingsdienst.

Productiviteitsnormen

Terwijl logischerwijs tijd nodig is om te werken aan de organisatie, zijn veel jonge omgevingsdiensten gelijk gestart met ambitieuze productiviteitsnormen.

Het halen van een (ambitieuze) norm voor declarabele uren is voor de medewerkers in de uitvoering een uitdaging. Een omgevingsdienst kan gezien worden als een 'urenfabriek'. Veel medewerkers zijn bij de gemeente of provincie waar ze vandaan komen niet gewend om tijd te schrijven en een norm van (bijvoorbeeld) 1.350 declarabele uren per jaar te realiseren. Dit is een vaardigheid die in de loop der jaren geleerd moet worden. Hetzelfde geldt voor het middle management (teamleiders of afdelingshoofden) van een omgevingsdienst: zij moeten leren te sturen op voldoende declarabiliteit van de medewerkers.

Los van het gegeven dat medewerkers moeten wennen aan een andere manier van werken, werd aan een deel van de jonge omgevingsdiensten zeer hoge productiviteitsnormen gesteld. Een ambitieuze norm voor declarabele uren kan leiden tot minder tijd (budget) overhead gerelateerde taken. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken op het gebied van coördinatie (werkverdeling) en juridische taken.

De druk op het realiseren van een (ambitieuze) productieve urennorm kan stress bij medewerkers opleveren, dit kan weer leiden tot verhoging van het ziekteverzuimpercentage. En een hoger ziekteverzuimpercentage zorgt er weer voor dat er extra ingehuurd zal moeten worden, wat weer leidt tot (extra) financiële tegenvallers.

Ook gaat tijd zitten in het managen van het 'gedoe', bijvoorbeeld discussies rondom niet gehaalde normen qua uren en het verklaren van verschillen tussen gerealiseerde en begrote productie, kost veel tijd en aandacht van het management. Deze tijd en aandacht gaat ten koste van de aandacht voor het volwassen maken van de organisatie.

'Omgevingsdiensten duur'

Aan de ambitieuze urennorm zijn productiecijfers gekoppeld. Doordat –zeker in de opstartjaren, wanneer een organisatie nog niet volwassen is– de begrote uren niet gerealiseerd worden, worden ook de productiecijfers niet gerealiseerd. Dit leidt tot

37) Een motivatie voor het werken met verlengde kabels is dat bij de oprichting van de omgevingsdienst prioriteit gegeven is aan het doorgang laten vinden van de lopende VTH werkzaamheden, omdat de 'winkel' nu eenmaal open moet blijven.

teleurstelling bij deelnemers. Zeker ook omdat bij de oprichting van het stelsel één van de uitgangspunten was dat door de opschaling van de uitvoering kosten konden worden bespaard (de zogenaamde 'efficiency winst').

Uit het onderzoek van Pro Facto naar toezicht en handhaving door gemeenten[38] blijkt dat er bij sommige gemeenten onvrede bestaat over de hoge kosten van de omgevingsdiensten, hoewel gemeenten vaak niet weten wat de kosten zijn van de uitvoering van toezicht en handhaving door hun eigen gemeente.

Omgevingsdiensten bevestigen dat kosten voor sommige gemeenten zijn toegenomen. Zij denken dat dit komt doordat het uitvoeringsniveau bij de omgevingsdienst hoger ligt dan bij een deel van de gemeenten. Waar een gemeente vroeger in een bepaalde branche nauwelijks controleerde, wordt dat nu wel gedaan. Voor gemeenten die zelf juist een uitvoeringsniveau hanteerden dat hoger lag, zouden de kosten juist lager zijn geworden.

Ook vijf van de twaalf provincies zeggen dat de kosten voor de provincie hoger zijn nu omgevingsdiensten taken uitvoeren t.o.v. toen de provincie dat zelf deed. Voor twee van deze provincies geldt dat voor één van de omgevingsdiensten, maar voor de andere omgevingsdienst(en) niet. Eén provincie zegt juist dat de kosten zijn afgenomen. Drie van de twaalf provincies zijn ontevreden over de kosten van de omgevingsdiensten.

VOORBEELD

De provincie Gelderland zegt dat de uitvoering van de VTH-taken inefficiënter is geworden. Dit komt met name doordat de provincie nu met zeven omgevingsdiensten te maken heeft, waar voorheen deze taken centraal waren georganiseerd. Hoewel de Gelderse omgevingsdiensten allen bij de start een efficiencytaakstelling ten aanzien van de taakuitvoering hadden en deze taakstelling ook daadwerkelijk hebben gerealiseerd, heeft het schaalvoordeel met name voor gemeenten efficiencywinst mogelijk maakt. Voor de provincie staan hier extra coördinatielasten tegenover. Het Gelders stelsel is gebaseerd op een aantal tussen gemeenten en provincie gedeelde uitgangspunten: kwaliteit, nabijheid, efficiency. Het stelsel voldoet aan deze uitgangspunten, en dat maakt dat gemeenten en provincie tevreden zijn (ook al levert de provincie iets in op efficiency). Overigens onderzoekt de provincie hoe met behoud van de uitgangspunten de efficiency verbeterd kan worden.

Van opstartfase naar doorgroeifase

Zoals wij in paragraaf 6.4 beschreven zijn omgevingsdiensten op weg om van de opstartfase de stap te maken naar de doorgroeifase. Ook in de uitdagingen die wij hierboven schetsten krijgen omgevingsdiensten meer grip. De benodigde pijlers voor een goed functionerende organisatie krijgen vorm. Zo werken op dit moment veel omgevingsdiensten aan de implementatie van nieuwe informatiesysteem, zoals beschreven in paragraaf 3.7. De transitie van input naar outputfinanciering zoals beschreven in paragraaf 3.8 kan in dit licht – mits deze niet 'geforceerd' wordt ingevoerd – als een teken van organisatievolwassenheid worden beschouwd.

38) Pro Facto (2016) Toezicht en handhaving door gemeenten p.46

Brzo-omgevingsdiensten

Hoofdstuk 8

8.1 Inleiding

Provincies zijn bevoegd gezag voor de VTH-taken voor Brzo-bedrijven en inrichtingen met een RIE 4-installatie (de majeure risicobedrijven). De uitvoering van de VTH-taken voor deze bedrijven gebeurt door gespecialiseerde omgevingsdiensten, de zogenaamde 'Brzo-omgevingsdiensten'.

In 2015 deden vier van de vijf provinciale rekenkamers onderzoek naar de opdrachtverstrekking door de provincies aan de Brzo-omgevingsdiensten. Daarop volgde een rapport van de ILT over de feitelijke situatie rondom de uitvoering van Brzo-taken door niet Brzo-omgevingsdiensten. Daaruit kwam naar voren dat vier provincies de VTH-taken voor majeure risicobedrijven niet uitsluitend bij Brzo-omgevingsdiensten hadden belegd. Vier niet- Brzo omgevingsdiensten voerden Brzo-taken uit. Daarnaast werden medewerkers van twee niet-Brzo omgevingsdiensten ingehuurd door een Brzo-omgevingsdienst.

In een verdiepend onderzoek hebben we de ondermandatering nader bezien in het licht van de overwegingen die ertoe hebben geleid dat er in 2012 gekozen is voor zes Brzo-omgevingsdiensten. Dit hebben wij gedaan met behulp van een normenkader waarin de belangrijkste overwegingen voor het aantal Brzo-omgevingsdiensten verwerkt zijn. Dit normenkader hebben wij gevuld door het bestuderen van relevante documenten en interviews met de niet-Brzo omgevingsdiensten die Brzo-taken uitvoeren (m.u.v. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid), de twee betreffende Brzo-omgevingsdiensten en de vier betreffende provincies. Het normenkader is toegevoegd als bijlage. Onderstaand beschrijven we onze belangrijkste bevindingen.

Het dossier rondom ondermandatering is volop in beweging. Het ministerie van I&M en het IPO beschrijven de ontwikkelingen als volgt[39]:

De ondermandaatconstructies van de Brzo-taken bij een aantal provincies is op 15 december 2016 in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) besproken. Afgesproken is dat het IPO gaat onderzoeken wat ten grondslag ligt aan deze mandaatconstructies, in hoeverre deze te handhaven zijn en naar welke oplossing eventueel gezocht moet worden. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre deelname aan de

39) Toelichtende memo I&M en IPO (mei 2017)

gemeenschappelijke regeling van een Brzo-omgevingsdienst verplicht is. Het onderzoek zal voor de beoogde inwerkingtredingsdatum 1 juli 2017 van de AMvB VTH afgerond zijn. Het is de provinciale bestuurders helder wat het probleem is en zij willen daar op een goede manier uitkomen. In april is in IPO-verband afgesproken dat de betreffende provincies bereid zijn om onder voorwaarden het onder mandaat aan te passen en om te zetten naar rechtstreekse mandatering aan de Brzo-directeuren. In overleg met het ministerie van IenM zal gezocht worden naar mogelijkheden van het op locatie beschikbaar blijven van de specialistische kennis van de Brzo-specialisten.

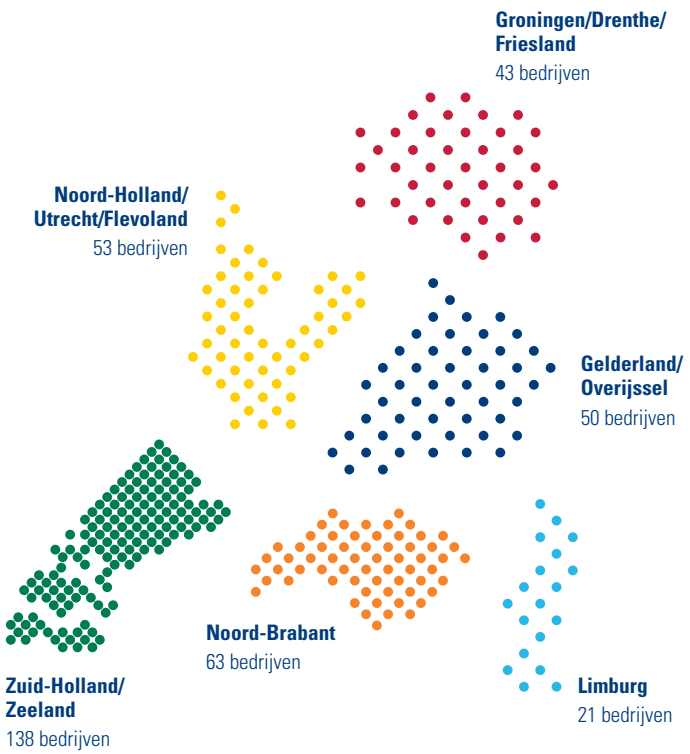
Bij de provinciale bestuurders is geen draagvlak om verplicht deel te nemen in de gemeenschappelijke regeling van een Brzo-omgevingsdienst buiten hun eigen provincie en men ziet geen (juridische) argumentatie voor verplichte deelname. Desgewenst kunnen in de Dienstverleningsovereenkomsten met de betreffende Brzo-omgevingsdienst extra afspraken worden vastgelegd.

De hieronder omschreven situatie is gebaseerd op gesprekken die wij in het begin van 2017 hebben gevoerd met provincies en omgevingsdiensten. Op dat moment was er nog geen overeenstemming over het al dan niet aanpassen van het ondermandaat. We zijn daarmee ingehaald door de actualiteit.

8.2 Brzo-stelsel

Zes Brzo-omgevingsdiensten

In 2012 spraken het Rijk, IPO en VNG af om de uitvoering van de VTH-taken voor majeure risicobedrijven te beleggen bij zes Brzo-omgevingsdiensten. Dit zijn: DCMR, Omgevingsdienst regio Nijmegen, Omgevingsdienst Groningen, RUD Zuid-Limburg, Omgevingsdienst Midden- en West Brabant en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. In onderstaande figuur is het werkgebied van deze diensten weergegeven. In navolging op deze afspraak is in de Wet VTH bepaald dat de VTH-taken voor majeure risicobedrijven uitsluitend door een Brzo-omgevingsdienst worden uitgevoerd. In de AMvB VTH worden de zes Brzo-omgevingsdiensten benoemd.



Figuur 19 Werkgebieden van de zes Brzo-omgevingsdiensten en aantallen bedrijven. Uit Staat van de Veiligheid[40)]

Uitvoering Brzo-taken in de praktijk

In 2015 hebben vier van de vijf provinciale rekenkamers een onderzoek uitgevoerd naar de opdrachtverstrekking door de provincies aan de Brzo-omgevingsdiensten. Daaruit kwam o.a. naar voren dat vier provincies (Zuid-Holland, Zeeland, Drenthe en Friesland) de VTH-taken voor de majeure risicobedrijven niet uitsluitend bij de Brzo-omgevingsdienst hebben belegd. De Rekenkamers komen tot verschillende conclusies m.b.t. de wenselijkheid van deze situatie. In navolging op de Rekenkamerrapporten heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onderzocht of provincies inmiddels de VTH-taken voor majeure risicobedrijven bij Brzo-omgevingsdiensten hebben belegd en zo niet, wat daar dan de argumenten voor zijn[41)].

De situatie was ten tijde van de bovengenoemde onderzoeken als volgt:

- Zuid-Holland: De uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven wordt niet alleen gedaan door de Brzo-omgevingsdienst DCMR. Ook de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid krijgt een rechtstreekse opdracht van de

40) Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) Staat van de Veiligheid - Majeure risicobedrijven 2015 p.11
41) ILT (2016) ILT-onderzoek naar opdrachtgeverschap provincies

provincie voor het uitvoeren van de VTH-taken voor de majeure risicobedrijven. Daarnaast huurt DCMR medewerkers in vanuit de omgevingsdiensten Midden-Holland (ODMH) en West-Holland (ODWH), die de VTH-taken uitvoeren voor de majeure risicobedrijven binnen het werkgebied van die omgevingsdiensten.
De Randstedelijke Rekenkamer kwam tot de conclusie dat de gedeconcentreerde uitvoering bij Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (ondermandaat) en de inhuurconstructies bij Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland niet wenselijk zijn, gelet op de verwachte wetswijziging en de coördinatielasten. ILT constateerde dat Zuid-Holland vooralsnog vasthoudt aan de huidige constructie.

- De VTH-taken voor provincie Zeeland worden uitgevoerd door medewerkers van de RUD Zeeland onder verantwoordelijkheid van de DCMR.
  De Rekenkamer Zeeland merkte op dat dit leidde tot een complexe verantwoordelijkheidsverdeling en deed de aanbeveling om een nieuwe afweging te maken rond de ondermandaatconstructie, gezien ontwikkelingen in wet – en regelgeving. ILT constateerde dat Zeeland vooralsnog vasthoudt aan de huidige constructie.

- Noord-Nederland werkt volgens het principe van gedeconcentreerde uitvoering. De VTH-taken voor majeure risicobedrijven in Noord-Nederland worden uitgevoerd door medewerkers van Omgevingsdienst Groningen, FUMO en RUD Drenthe onder verantwoordelijkheid van de Brzo-omgevingsdienst Groningen.
  De Rekenkamer Noord-Nederland pleitte voor het behouden van de zogenaamde 'gedeconcentreerde uitvoering' en dit te zien als groeimodel. Ten behoeve van de robuustheid van de Brzo-organisatie vindt de Noordelijke Rekenkamer het belangrijk dat bij de inzet van Brzo-inspecteurs de 'schotten' tussen de provincies verdwijnen. Hier is inmiddels gehoor aan gegeven: de Brzo-inspecteurs werken vanuit één team in heel Noord-Nederland.

Voorstanders geven aan dat de huidige wijze van uitvoeren zorgt voor robuustheid bij de niet-Brzo omgevingsdiensten die Brzo-taken uitvoeren. Die voldoen nu aan de kwaliteitscriteria 2.1, maar zouden dat voor complexe bedrijven naar eigen zeggen niet meer doen wanneer de Brzo-specialisten naar de Brzo-omgevingsdienst zouden overgaan. Bovendien versterkt de aanwezigheid van Brzo-specialisten de omgevingsdienst als geheel. Andere medewerkers kunnen op hun expertise terugvallen bij de uitvoering van hun taken rond 'net-niet' Brzo-bedrijven.

Wanneer de Brzo-taken alleen door de Brzo-dienst zouden worden uitgevoerd, holt dit de niet-Brzo diensten uit.

Daar staat tegenover dat niet-Brzo-diensten Brzo-kennis anders kunnen organiseren, bijvoorbeeld door medewerkers op te leiden of specialisten aan te nemen. Een andere optie is om de standplaats van de niet-Brzo-dienst aan te houden. Dat zou betekenen dat bijvoorbeeld de Brzo-medewerkers van de RUD Zeeland in dienst zouden treden van de DCMR, maar vanuit het kantoor van de RUD Zeeland zouden blijven werken.

Een nadeel van de huidige manier van werken, is dat de Brzo-dienst verantwoordelijk is voor de uitvoering van taken, maar daar beperkte grip op heeft. Zo voeren de FUMO en de RUD Drenthe direct overleg met het bestuur van de provincies Friesland en Drenthe en versturen deze diensten brieven aan bedrijven zonder dat de omgevingsdienst Groningen die te zien krijgt. De omgevingsdienst Groningen kan pas achteraf, via rapportages, de Brzo-inspecties van de andere diensten inzien. De Wabo-inspecties blijven geheel buiten het gezichtsveld van de omgevingsdienst Groningen, want de rapportages daarvan lopen via een ander systeem. Dit wil niet zeggen dat de kwaliteit van uitvoering door de niet-Brzo-diensten niet op orde zou zijn.

Wanneer de AMvB VTH per 1 juli 2017 in werking treedt worden de zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen. Op dat moment zijn besluiten die door andere omgevingsdiensten worden genomen over Brzo-bedrijven ongemachtigd.

Bestuurders hechten aan nabijheid van de uitvoering van de Brzo-taken. Voor bedrijven is vooral professionaliteit van de dienst belangrijk. De inspecteurs moeten het bedrijf kennen en een goede gesprekspartner zijn, maar hoeven niet uit de omgeving te komen.

In de bijlage zijn deze en andere overwegingen in een normenkader geplaatst.

Verbeteringen Brzo-stelsel

In de gesprekken die wij hebben gevoerd over ondermandatering, kwam in de zijlijn een aantal positieve ontwikkelingen naar voren m.b.t. het Brzo-stelsel. Sinds de oprichting van Brzo-omgevingsdiensten zijn landelijk stappen gezet voor het verbeteren van de samenwerking in de keten en verdere uniformering van de uitvoering. In 2014 is het samenwerkingsprogramma BRZO+ van start gegaan, een platform voor overleg tussen alle betrokken toezichthouders in de Brzo-sector: Inspectie SZW, Brzo-omgevingsdiensten,

Veiligheidsregio's, Waterkwaliteitsbeheerders, ILT en OM. Ook werken op dit moment provincies aan één uniforme opdracht voor de zes Brzo-diensten. Zondermeer is dit niet het volledige beeld, maar dit laat wel zien dat binnen het VTH-stelsel ook op Brzo gebied nog veel ontwikkeling gaande is.

8.3 Deelname provincies aan gemeenschappelijke regeling Brzo-omgevingsdiensten

Vier van de zes Brzo-omgevingsdiensten hebben voor de Brzo-taken een werkgebied dat meerdere provincies omvat. De provincies met een Brzo-omgevingsdienst buiten de eigen provincie nemen niet deel aan de gemeenschappelijke regeling van deze dienst. Er zijn verschillende opvattingen over de vraag of dit volgens de wet zou moeten en of het wenselijk zou zijn.

Uit de gesprekken met provincies blijkt dat zij niet zitten te wachten op een extra gemeenschappelijke regeling. Ook zouden gemeenten geen voorstander zijn van een extra provincie in de gemeenschappelijke regeling van de Brzo-dienst. Eén van de betreffende Brzo-diensten zei niet te hechten aan de toetreding tot de gemeenschappelijke regeling, aangezien het gaat om verhoudingsgewijs klein deel van het budget van de omgevingsdienst. Volgens een andere Brzo-dienst zouden provincies omwille van het principe wel moeten toetreden. De meningen zijn dus verdeeld.

Afkortingen en definities

AMvB VTH	Algemene Maatregel van Bestuur behorende bij de Wet VTH. Hiermee wordt bedoeld het Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) Staatsblad 2017-193
Bor	Besluit omgevingsrecht, uitvoeringsbesluit onder de Wabo
Brzo-bedrijven	Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPCC-categorie-4-installaties	IPPC-categorie-4-installaties zijn de chemische industriebedrijven, die de in bijlage I, onder punt 4, van de Richtlijn Industriële Emissies bedoelde stoffen (RL 2010/75/EU, PbEU 2010, L334) fabriceren.
Mor	Ministeriele regeling omgevingsrecht
betrokken wetten	De wetten die benoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo. Dit zijn onder meer de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet en de Wet ruimtelijke ordening. De Wabo stelt eisen aan de uitvoering en handhaving van de Wabo zelf en de betrokken wetten.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bronnen

Arena Consulting (2015) *Kwaliteit op koers? Afsluitende rapportage project 'implementatie kwaliteitscriteria 2.1'*

Checklist RUD-vorming (2011) versie 1.0, vastgesteld door de het Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie (16-02-11)

Commissie Mans (2006) *De tijd is rijp*

ILT (2016) *ILT-onderzoek naar opdrachtgeverschap provincies*

Lysias Consulting Group (2015) *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel – Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) *Staat van de Veiligheid – Majeure risicobedrijven 2015*

Noordelijke Rekenkamer (2016) *Provinciale grip op Drentse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving*

Noordelijke Rekenkamer (2016) *Provinciale grip op Friese bedrijven met grote risico's voor hun omgeving*

Noordelijke Rekenkamer (2016) *Provinciale grip op Groningse bedrijven met grote risico's voor hun omgeving*

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2017) *Veiligheid van Brzo-bedrijven – lessen na Odfjell*

Pro Facto (2016) *Toezicht en handhaving door gemeenten*

Randstedelijke Rekenkamer (2016) *Uitvoering op afstand – Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven*

Rekenkamer Oost-Nederland (2015) *Een majeure opdracht – Gelderland als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst*

Rekenkamer Oost-Nederland (2015) *Een majeure opdracht – Overijssel als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst*

Rekenkamer Zeeland (2016) *Opdrachtgeverschap Brzo beschouwd – Provincie Zeeland: Vergunningverlening, Toezicht en handhaving bij bedrijven met majeure risico's*

Staatsblad-2017-193 (2017) *Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)*

Tweede Kamer, 2013-2014, 33 872, nr. 3. Memorie van Toelichting

Kwaliteitscriteria 2.1 – Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo (2012)

OPMERKELIJKE INZICHTEN, OPMERKELIJKE RESULTATEN

Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatie-adviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus.

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
@berenschot_nl