

Toezicht en handhaving door ODT

Onderzoeksvoorstel

Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

Gemeenten en provincie hebben op grond van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht de verantwoordelijkheid voor 'een samenhangende beoordeling van activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving'. Daaronder valt naast vergunningverlening voor activiteiten ook het toezicht en de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving (de VTH taken). In 2014 werden de provincie en de gemeenten in de wet verplicht voor deze taken samen te werken. Dit overeenkomstig een advies van de "Commissie Mans", waarin werd vastgesteld dat de versnippering van de VTH taken leidde tot een inefficiënte en niet effectieve uitvoering. In Nederland werden daarom 29 zogenoemde regionale omgevingsdiensten opgericht, waaronder de OmgevingsDienst Twente (ODT). De taken van de omgevingsdiensten zijn niet wettelijk beperkt tot de Wabo taken, de omgevingsdiensten kunnen ook andere taken uitvoeren in opdracht van de bevoegde gezagen.

Omgevingsdiensten

De bedoeling was dat deze omgevingsdiensten niet alleen de coördinatie en afstemming zouden bevorderen, maar ook de uitvoering van de VTH taken zouden overnemen, echter zonder de verantwoordelijkheid voor de besluiten. Die verantwoordelijkheid bleef berusten bij de gekozen besturen van gemeenten en provincie.

In Twente werd in eerste instantie de OD Twente alleen als coördinatie en afstemmingspunt opgezet (netwerk omgevingsdienst) en bleef de uitvoering bij de gemeente en provincie. Via een aanwijzing van de minister in 2016 werd alsnog de uitvoering van de basistaken ondergebracht in de ODT. Daarbij kozen sommige gemeenten ervoor om alleen de basistaken op afstand te zetten, andere gemeenten kozen voor een uitgebreider pakket. Ook in de mate waarin de ODT werd gemandateerd werden verschillende keuzen gemaakt.

Bekostiging en capaciteit Omgevingsdienst Twente

De kosten voor de ODT (ca. € 13 mln) worden door de gemeenten en de provincie gedragen, tot 2023 op basis van de door hen (in 2016) ingebrachte capaciteit. In 2023 verandert dit in bekostiging op basis van een uitvoeringsplan en geleverde prestaties. De ODT heeft onlangs een onderzoeksbureau opdracht gegeven een onderzoek naar de benodigde capaciteit uit te laten voeren¹. ODT constateert zelf een stijgende productie en een toename in de werkvoorraad. De taken van de provincie ten aanzien van de bedrijven die vallen onder het Besluit Risico Zware Ongevallen, bedrijven met een bijzonder gevaar voor de fysieke leefomgeving, worden niet door de ODT gedaan, maar door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Deze is een van de zes diensten die speciaal voor deze bedrijven verantwoordelijk uitvoerende zijn.

Kwaliteit en effectiviteit van omgevingsdiensten

Inmiddels wordt landelijk geconstateerd, na bijna 10 jaar omgevingsdiensten, dat de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering nog te wensen over laat. De Algemene Rekenkamer deed in het rapport "Handhaven in het duister" (juni 2021)² onderzoek naar de aanpak en handhaving van milieucriminaliteit. Daaruit bleek dat de aanpak van milieucriminaliteit en – overtredingen ontoereikend is. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de informatievoorziening op landelijk niveau moet verbeteren. Als bewindspersonen beter geïnformeerd zijn, kan het Rijk provincies aanspreken als zij tekortschieten in de uitvoering van hun VTH-taken.

De adviescommissie over de versterking van het VTH bracht, in opdracht van het Ministerie, een rapport "Om de leefomgeving"³ uit waarin adviezen zijn gebaseerd op de data en analyse van de 29 regionale omgevingsdiensten. De commissie is van oordeel dat het stelsel, zoals geformuleerd door de commissie-Mans, niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling en nog steeds te gefragmenteerd en vrijblijvend is. Daardoor kunnen omgevingsdiensten hun rol

¹ Begroting ODT 2023, pag.3

² <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

niet invullen zoals de bedoeling is. De commissie oordeelt dat het stelsel op de volgende punten tekort schiet:

- de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten is bij het uitvoeren van hun taak ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan de nabijheid bij het bevoegd gezag;
- omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen;
- informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn ondermaats;
- interbestuurlijk toezicht op de behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld;
- Regie door het Rijk ontbreekt.

In het rapport noemt de commissie tien maatregelen om te komen tot een wel effectief, slagvaardig en toekomst vast stelsel, maatregelen die hier nu niet genoemd worden. Eén van de aanbevelingen neemt de verantwoordelijke staatssecretaris in ieder geval niet over: "Op dit moment is het niet wenselijk om over te gaan op Rijkstoezicht op de omgevingsdiensten.". De staatssecretaris hecht aan het interbestuurlijk en horizontale toezicht schrijft zij in een brief, d.d. 10 juni 2022, aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het onderzoek. Ook de provincie Overijssel heeft op het onderzoek bestuurlijk gereageerd.

Naast de ODT zijn er nog andere instanties die toezicht houden op en handhaven bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ook hierover zijn de laatste tijd berichten verschenen in de pers en zijn vragen gesteld in de Tweede Kamer. Het gaat bijvoorbeeld om lekkages van leidingen waarmee vloeibare afvalstoffen in de grond worden gebracht, om late ontdekking van lozingen van chemicaliën en om vragen naar meer duidelijkheid over het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor. Dit onderzoek zal zich alleen richten op de ODT en niet op andere instanties.

Onderzoek samenwerkende Twentse Rekenkamers

Deze ontwikkelingen en (landelijke) vraagtekens en het belang van horizontaal toezicht zijn voor de samenwerkende Twentse rekenkamers en de rekenkamer van de provincie Overijssel aanleiding om voor het thema effectiviteit van Toezicht en Handhaving de huidige werking van de ODT, de samenwerking met andere handhavende instanties en de besluitvorming over handhaving bij het bevoegd gezag te onderzoeken. Bij Toezicht gaat het om toezicht dat gekoppeld is aan handhaving en niet aan toezicht dat voorafgaat aan vergunningverlening. Verder zal het onderzoek zich niet uitstrekken over de hele fysieke leefomgeving, maar zich beperken tot enkele domeinen daarbinnen zoals bijvoorbeeld meldingsplichtige bedrijven, agrarische sector of industrieterreinen.

De hoofdvraag voor het onderzoek is als volgt: (voorstel)

In welke mate draagt het toezicht en de handhaving door de ODT, in samenwerking met de bevoegde gezagen, bij aan het naleven van wet- en regelgeving bij activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving?

Opzet onderzoek

Het onderzoek betreft dus vooral de effectiviteit van toezicht en handhaving. Dit kan echter moeilijk los worden gezien van bestuurlijke afspraken en opdrachten, de efficiëntie en de daadwerkelijke uitvoering. Het is daarom nodig een goed eerste inzicht te krijgen in de werkwijze van de ODT, de bestuurlijke afspraken en de landelijke normen alvorens meer diepgaand onderzoek uit te kunnen voeren naar mogelijke ineffectiviteit en de oorzaken daarvoor. Om die reden willen de gezamenlijke rekenkamers het onderzoek uitvoeren in twee delen.

A. Een **eerste** verkenning waarin wordt geïnventariseerd:

1. Wat er bestuurlijk is geregeld voor toezicht en handhaving door de ODT;
2. Welke opdracht de ODT van de verantwoordelijke besturen heeft gekregen voor toezicht en handhaving;
3. Welke organisatie voor de uitvoering tot stand is gebracht;
4. Wat de kerngegevens over de uitvoering van toezicht en handhaving zijn of er zicht is op de naleving en hoe en aan wie hierover wordt gerapporteerd.

- B. Op het moment dat uit het eerste deel blijkt dat er voldoende relevante informatie beschikbaar is voor een diepgravend onderzoek, volgt deel twee. Te denken valt aan vragen als:
1. Wordt het bovenbedoeld toezicht en handhaving effectief uitgevoerd?
 2. Wordt het bovenbedoeld toezicht en handhaving efficiënt uitgevoerd?
 3. Wordt het bovenbedoeld toezicht en handhaving professioneel uitgevoerd?
 4. Wanneer en op welke wijze worden de gemeenteraden en provinciale staten ingelicht over bevindingen ten aanzien van toezicht en handhaving?
 5. Hoe is de besluitvorming over handhaving bij het bevoegde gezag (gemeenten en provincie) ingericht?
 6. Hoe is de afstemming tussen ODT en het bevoegd gezag?

Te volgen procesaanpak

1. We stellen voor een drietal bureaus te benaderen voor een offerte aan de hand van deze notitie en een op te stellen 'uitvraag'. Deze bureaus worden gekozen op basis van ervaring in rekenkameronderzoek en onderzoek naar toezicht en handhaving. In de uitvraag wordt de aandacht gericht op het eerste deel, maar worden de bureaus tegelijk meegegeven dat zij geacht wordt mee te denken over de invulling van het 2^e deel van het onderzoek en daarvoor ook een doorkijk te bieden in de offerte.
2. In de voorbereiding van hun offerte kunnen de bureaus telefonisch overleggen met de voorzitter/leden van begeleidingsgroep uit de gezamenlijke rekenkamers.
3. Op basis van de offertes en aan de hand van een aantal op te stellen criteria (prijs, kwaliteit onderzoeksopzet, aansluiting bij de verwachting, kwaliteit onderzoekers, etc.) te besluiten aan welk bureau de opdracht wordt gegeven voor de uitvoering van deel 1.
4. Na deel 1 met elkaar besluiten of een deel 2 nuttig en noodzakelijk is en waarop deze specifiek gericht zal moeten zijn.

November 2022