



## Een complexe verhouding

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Gelderland



## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekeel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink, MSc en mevrouw J. Hendriks, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 - 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De foto is afkomstig van cwizner via Pixabay.*

## **Een complexe verhouding**

Vergunningverlening, toezicht en handhaving  
Gelderland

*Deventer, november 2019*

# Voorwoord

De provincie Gelderland is voor ruim 200 bedrijven het bevoegde gezag. Dit zijn veelal complexe en risicovolle bedrijven zoals afvalverwerkers en boerenbedrijven met een mestvergister. Deze bedrijven vragen bij de provincie een vergunning aan voor hun activiteiten. De provincie ziet vervolgens toe op de naleving van de vergunning en treedt handhavend op als dat niet het geval is: de zogenaamde VTH-taken. Taken waar weinig aandacht voor is als het goed gaat en des te meer als het mis gaat.

Dat het ook daadwerkelijk mis kan gaan, bleek vorig jaar een paar keer. Zo waren er branden bij afvalverwerkers, was er geuroverlast voor omwonenden en zou er sprake van onveilige opslag en verwerking van grondstoffen. Voor de vorige Provinciale Staten was dit een belangrijke aanleiding om de Rekenkamer op te roepen het voorgenomen onderzoek naar vergunningverlening te verbreden met toezicht en handhaving. Met zo'n breed gedragen oproep kan je als Rekenkamer bijna geen 'nee' zeggen en dat hebben we ook niet gedaan.

De titel van het rapport luidt *'Een complexe verhouding'*. Complex in de zin dat de provincie bevoegd gezag is, maar de uitvoering door omgevingsdiensten gebeurt. Complex omdat de provincie met zeven omgevingsdiensten te maken heeft en met allen afspraken nodig zijn. Complex omdat de bedrijven op zichzelf al complex zijn en aan veel regels gebonden. Maar ook complex omdat 100% veiligheid niet bestaat en bedrijven in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de regels. Een boodschap die soms lastig is uit te leggen.

In deze complexiteit wordt van de provincie enerzijds grip gevraagd omdat men bevoegd gezag is, anderzijds vertrouwen omdat de uitvoering bij anderen ligt en niet alles te controleren valt. Grip wordt verkregen door het juiste niveau van sturing te vinden. In het geval van VTH moet de inzet van de provincie uiteindelijk bijdragen aan een gezonde en veilige leefomgeving. Wat betekent dat concreet? Welke informatie is nodig om daar op te kunnen sturen? We realiseren ons dat het niet makkelijk is een gezonde en veilige leefomgeving te concretiseren. Tegelijkertijd ontkomen overheden er niet aan om met dergelijke vraagstukken aan de slag te gaan. Dit wordt mede ingegeven door de roep vanuit de samenleving om te laten zien waar de toegevoegde waarde van de overheid ligt. We zien dat de provincie de afgelopen periode naar meer grip zocht

door de VTH-taken te herpositioneren en dicht(er) op de operationele uitvoering te gaan zitten. Dit laatste is onder meer veroorzaakt door de incidenten en daardoor ook wel begrijpelijk. De ontwikkeling roept echter wel vragen op over de voorgestane afstand tot (en daarmee onafhankelijkheid van) de uitvoering door omgevingsdiensten. Het is van belang dat provincie en omgevingsdiensten het gesprek met elkaar aangaan over de passende afstand en het vertrouwen dat daarvoor nodig is.

Welke conclusies en aanbevelingen we nog meer hebben, leest u in het rapport. Hierbij richten wij ons bij uitzondering niet enkel tot de provincie maar ook tot de omgevingsdiensten. Om die reden hebben we de - vanuit provinciaal perspectief - grootste omgevingsdiensten eveneens om een reactie gevraagd. Zij hebben geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid tot bestuurlijke reactie. De reactie van Gedeputeerde Staten (GS) is integraal aan dit rapport toegevoegd.

Tot slot woorden van dank. Ten eerste bedanken we GS voor hun reactie op het rapport. Ten tweede bedanken we de ambtenaren van zowel de provincie als de ODRN als de ODRA. Rekenkameronderzoek komt er altijd bij en voor dit onderzoek hebben we veel stukken opgevraagd. Zonder een onvertogen woord hebben we ze allemaal ontvangen. Tot slot bedanken we de experts die met ons meedachten en hielpen om de bevindingen in een breder perspectief te plaatsen. De conclusies en aanbevelingen zijn uiteraard voor onze rekening.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Over dit onderzoek.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema .....	8
1.3 Focus van het onderzoek .....	10
1.4 Opbouw van het rapport.....	10
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>11</b>
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen .....	11
2.2 Outcome en doelen stonden minder op voorgrond.....	13
2.3 Provincie zoekende in aansturing omgevingsdiensten.....	20
<b>3 Reactie GS Gelderland .....</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 1: Bronnenlijst.....</b>	<b>28</b>

# 1 Over dit onderzoek

*In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek, benoemen we de focus van dit onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.*

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De kern van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is dat inwoners op een veilige en gezonde leefomgeving moeten kunnen rekenen en bedrijven de ruimte hebben om te ondernemen. De VTH-taak is bij de provincie belegd als het gaat om complexe bedrijven zoals afvalverwerkers en mestvergisters. Deze bedrijven worden als complex aangemerkt omdat zij door hun aard en omvang mogelijk een groot effect op de leefomgeving hebben.

Naar aanleiding van een aantal incidenten en calamiteiten kreeg de VTH-taak de afgelopen tijd veel aandacht in Gelderland. Zo waren er branden bij afvalverwerkers, ervaren burgers geuroverlast van enkele bedrijven en zou opslag en verwerking van afval-/grondstoffen niet veilig zijn.

De Rekenkamer had aanvankelijk het idee om verdiepend onderzoek te doen naar vergunningverlening. Naar aanleiding van de fractiegesprekken en de PS-vergadering van 14 november 2018 is besloten het te verbreden met toezicht en handhaving. Tijdens de startbijeenkomst voor het onderzoek<sup>1</sup> bleek de interesse vooral naar de relatie tussen provincie en omgevingsdiensten te gaan.

---

<sup>1</sup> De volgende Statenleden waren hierbij aanwezig: Dhr. Van Dijk (SP), mw. Jeurink (PvdA), dhr. Jonk (CDA), dhr. Kanis (D66) en mw. Moulijn (Partij voor de Dieren).

## 1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema

### Provincie is bevoegd gezag

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat dat gemeenten vanaf 2014 het bevoegd gezag zijn voor bedrijven. Hierop zijn twee uitzonderingen, waarbij de provincie als bevoegd gezag geldt:

- de meer complexe bedrijven die onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) vallen, de zogenaamde Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)<sup>2</sup> bedrijven;
- alle bedrijven waarvoor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)<sup>3</sup> geldt.

Voor de provincie Gelderland betekent dit dat zij bevoegd gezag is voor 212 bedrijven (augustus 2019). Figuur 1 laat zien hoe deze bedrijven verspreid zijn over de provincie. De meeste van deze bedrijven behoren tot de afvalsector.

**Figuur 1:** Bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie Gelderland (augustus 2019)



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van I-GO Viewer.

Bevoegd gezag houdt in dat GS bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor VTH bij deze bedrijven. De belangrijkste bevoegdheden van GS in relatie tot VTH bij bedrijven zijn:

- het verlenen van een omgevingsvergunning (Wabo). De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

<sup>2</sup> De Richtlijn Industriële Emissies verplicht de EU-lidstaten om emissies (uitstoot) naar water, lucht en bodem van IPPC-installaties te reguleren. Het gaat om grote milieuvuulende bedrijven en intensieve veehouderij (Bron: <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/richtlijn-Industriële-Emissies>).

<sup>3</sup> Inrichtingen waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, vallen onder Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Het doel van het Brzo is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (Bron: <https://www.rivm.nl/omgevingsveiligheid/inrichtingen/brzo-inrichtingen>).



- het houden van toezicht op de Wabo (vergunning) en het Brzo. Op de Brzo-bedrijven houden ook de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio toezicht. De provincie als het Wabo bevoegd gezag heeft hierbij een coördinerende rol.
- het inzetten van bepaalde handhavinginstrumenten bij overtredingen. Hierbij kan gedacht worden aan een waarschuwingsbrief, dwangsom of bestuursdwang.

### Omgevingsdiensten doen de uitvoering

In 2009 maakten provincies, gemeenten en het Rijk afspraken over de uitvoering van VTH. Eén van de afspraken was de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten. Het bundelen van kennis, kunde en capaciteit in een aantal onafhankelijke omgevingsdiensten zagen de partijen waaronder provincies als een manier om onder andere de kwaliteit van VTH te verbeteren. Deze afspraak is vastgelegd in wetgeving. Hiermee zijn de provincies sinds 2013 wettelijk verplicht om de uitvoering van bepaalde VTH-taken bij de omgevingsdiensten te beleggen. De uitvoering komt daarmee op afstand van de provincie te staan.

#### Achtergrond wettelijke verplichting uitvoering VTH door omgevingsdiensten

Voor de wettelijke borging van de VTH-taken bij omgevingsdiensten zijn verschillende redenen<sup>4</sup>:

1. *De vrijblijvendheid waarmee de overheden de afgelopen jaren hun handhavingstaken hebben uitgevoerd en hebben samengewerkt.*<sup>5</sup>

Bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de koepelorganisaties zoals het IPO en de VNG zijn niet bindend voor individuele provincies en gemeenten. De ervaringen uit het verleden laten zien dat een consequente uitvoering van de afspraken door alle partijen hierdoor in het gedrang kan komen. De wettelijke borging van de gemaakte afspraken neemt deze vrijblijvendheid weg. Dit is vooral relevant waar uniformiteit in organisatie of aanpak essentieel is zoals de 'landsdekkendheid' van het netwerk van omgevingsdiensten, de taken die de omgevingsdiensten minimaal uitvoeren, de kwaliteitscriteria en de regionale aanpak van de handhaving.

2. *De noodzaak tot standaardisatie en uniformering*

Het meest sprekend is dat voor de informatiehuishouding, waarvoor geldt dat uniformiteit en standaardisatie absolute randvoorwaarden zijn voor een effectief systeem van informatie-uitwisseling. Maar ook om transparantie, duidelijkheid en een level playing field voor bedrijven te realiseren, zijn harmonisering van voorschriften en uniformering van optreden noodzakelijk. Onder meer geldt dit voor het toepassen van uniforme interventiestrategieën voor specifieke categorieën van bedrijven.

Sinds 1 april 2013 voeren zeven Gelderse omgevingsdiensten in opdracht van de provincie de VTH-taken op het gebied van de Wabo uit. De uitvoering van de VTH-taken bij complexe bedrijven gebeurt in belangrijke mate door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Dit zijn dan ook de

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33872, nr. 3 (Wijziging van de Wabo, Memorie van Toelichting).

<sup>5</sup> Conclusie commissie Mans (2008).

omgevingsdiensten die we in ons onderzoek hebben betrokken. Later in deze nota gaan we nader in op de positionering van de provinciale VTH-taak bij de omgevingsdiensten.

### Bedrijven verantwoordelijk voor naleving

De provincie en omgevingsdiensten hebben dus beide een rol bij VTH bij bedrijven. Het is goed om bij het lezen van de conclusies en aanbevelingen in dit rapport in het achterhoofd te houden dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften. De inzet van de provincie en omgevingsdiensten op het gebied van VTH doet daar niets aan af.

## 1.3 Focus van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om:

PS inzicht geven in de mate waarin de inzet van de provincie Gelderland (en de omgevingsdiensten) op het gebied van VTH bijdraagt aan een veilige en gezonde leefomgeving middels het bevorderen van de naleving door bedrijven die onder haar bevoegd gezag vallen.

Een veilige en gezonde leefomgeving<sup>6</sup> is de gewenste outcome van de provincie, waarmee ons onderzoek zich richt op de doeltreffendheid.

De focus van dit onderzoek ligt bij de Wabo. VTH-taken in het kader van bijvoorbeeld natuur- of grondwaterbescherming of ontgrondingen zijn daarmee geen onderdeel van het onderzoek.

## 1.4 Opbouw van het rapport

In deze bestuurlijke nota geven we in het volgende hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek naar de VTH bij de provincie Gelderland weer. De onderbouwing in de nota van bevindingen vindt u op onze website. In bijlage 1 van de nota van bevindingen leest u de opzet van het onderzoek. In het derde hoofdstuk van deze bestuurlijke nota is de reactie van GS op dit onderzoek opgenomen.

<sup>6</sup> Het volledige kerndoel uit de Omgevingsvisie Gelderland is 'een gezond, schoon, veilig en welvarend Gelderland'. Wij korten dat in het vervolg van deze nota - in lijn met hoe de provincie dat zelf doet in het Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving 2019 (zie bv. pagina 18) - af tot een 'veilige en gezonde leefomgeving'.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar vergunningverlening, toezicht en handhaving door de provincie Gelderland centraal.*

### 2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

#### Hoofdconclusie

Het is lastig vast te stellen of de inzet van de provincie op het gebied van VTH bijdraagt aan de gewenste outcome: een gezondere en veiligere leefomgeving. Dit komt mede doordat deze outcome en het doel voor toezicht en handhaving weinig op de voorgrond stond. Daarnaast is te zien dat de provincie zoekende is in de aansturing van de omgevingsdiensten. Zo is zij momenteel bezig met een herpositionering van haar VTH-taken bij de omgevingsdiensten en komt zij dicht(er) op de operationele uitvoering door de omgevingsdiensten.

In de volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie in deelconclusies uit met daarbij onze aanbevelingen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

#### Aanbevelingen

1. GS: Bepaal wat er bedoeld wordt met een gezonde en veilige leefomgeving en concretiseer dit.

*De provincie Gelderland is niet de enige voor wie het formuleren en zichtbaar maken van outcome een uitdaging is. In de wetenschapsagenda toezicht<sup>7</sup>, ontwikkeld op initiatief van het samenwerkingsverband van rijkinspecties, komt naar voren dat er*

<sup>7</sup> De *wetenschapsagenda toezicht* is in 2018 gepubliceerd. Deze agenda is tot stand gekomen onder leiding van Universiteit Utrecht en Erasmus Universiteit Rotterdam in samenspraak met een groot aantal toezichthouders, wetenschappers en andere experts op het snijvlak van wetenschap en praktijk. De agenda beoogt wetenschappelijke vragen te agenderen over de maatschappelijke waarde van toezicht in de complexe gefragmenteerde samenleving.

*een breder levende behoefte is aan en zoektocht is naar outcome-indicatoren. Bij dergelijke initiatieven in den lande zou de provincie kunnen aansluiten.*

2. GS en omgevingsdiensten: Maak afspraken over welke beleids- en sturingsinformatie het nieuwe systeem voor toezicht en handhaving minimaal moet kunnen opleveren. *Betrek bij de afspraken tenminste de informatie over het naleefgedrag van bedrijven, omdat die nodig is voor het uitvoeren van een risicogerichte prioritering en het in beeld brengen van het doelbereik. Voor een goede aansturing van de omgevingsdiensten is dergelijke informatie essentieel. Het ontbreken van informatie en systemen die de informatie niet zonder meer kunnen opleveren, leidt mogelijk tot beperkt zicht op doelbereik en trends die gemist worden.*
- 3a. PS: Ga met GS het gesprek aan over de doelen voor toezicht en handhaving.
- 3b. GS en omgevingsdiensten: Ga met elkaar het gesprek aan over de doelen voor toezicht en handhaving.  
*GS noemen haar (nalevings)doel voor toezicht en handhaving niet reëel dan wel (te) hoog. Een reëel en ambitieus doel vormt een uitdaging, terwijl een niet reëel en te hoog gesteld doel geen wenkend perspectief vormt. Het is dan ook van belang om – op basis van gedegen informatie (zie aanbeveling 2) - het gesprek te voeren over doelen die dat perspectief wel geven. Betrek daarbij zoveel mogelijk de beoogde outcome. Uiteindelijk gaat het ook bij toezicht en handhaving om een veilige en gezonde leefomgeving.*
4. GS en omgevingsdiensten: Zorg dat het belang van preventie, zoals dat naar voren komt in het provinciale VTH-beleid, wordt geborgd in de praktijk.  
*De provincie acht voor de realisatie van haar nalevingsdoelstelling preventie van belang, maar heeft hier in haar aansturing weinig aandacht voor. Daarom is van belang dat de provincie en omgevingsdiensten met elkaar in gesprek gaan over hun visie op en ideeën over preventie, hier afspraken over maken en hier uiteindelijk verantwoording over afleggen.*
- 5a. PS: Hou oog voor het realiseren van de doelen van VTH en bevrage GS kritisch als deze niet behaald worden.
- 5b. GS: Besteed in het provinciale jaarverslag aandacht aan de realisatie van de VTH-doelen.  
*PS hadden de afgelopen jaren voornamelijk aandacht voor de VTH-taken bij incidenten. Dit is begrijpelijk, maar staat in contrast met de aandacht die er was voor het niet behalen van doelen. GS kunnen dit faciliteren door niet alleen in het jaarverslag VTH aandacht te besteden aan de realisatie van VTH-doelen, maar deze informatie te integreren in de provinciale jaarstukken waarin zij rapporteren over het realiseren van ‘een goede leefomgeving’.*
6. GS: Evalueer over twee jaar of de herpositionering van de VTH-taken de verwachte verbeteringen met zich mee brengt.  
*Momenteel is de provincie bezig met een herpositionering van haar VTH-taken waarbij zij de verantwoordelijk bij twee omgevingsdiensten legt. GS verwachten veel*

van deze herpositionering bijvoorbeeld een meer eenduidige aansturing en verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering. Dit maakt het des te belangrijker om na verloop van tijd te kijken of deze herpositionering ook oplevert wat GS hiervan verwachten.

7. GS en omgevingsdiensten: Ga in gesprek met elkaar over de passende afstand tot casussen en de uitvoering, in achtnemende elkaars verantwoordelijkheden. *De voorgestane afstand van de uitvoering vraagt van de provincie om vertrouwen in de omgevingsdiensten en omgevingsdiensten dienen dit vertrouwen ook te winnen en te behouden. Er zullen altijd ontwikkelingen zijn, bijvoorbeeld incidenten, die van invloed zijn op dat vertrouwen. Door het nu te hebben over de passende afstand tot de uitvoering, wordt voorkomen dat dit onder druk komt te staan bij een incident of calamiteit. Dit dialoog is belangrijk om te voeren omdat die voorgestane afstand van betekenis is voor een onafhankelijke uitvoering van VTH.*
8. PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

## 2.2 Outcome en doelen stonden minder op voorgrond

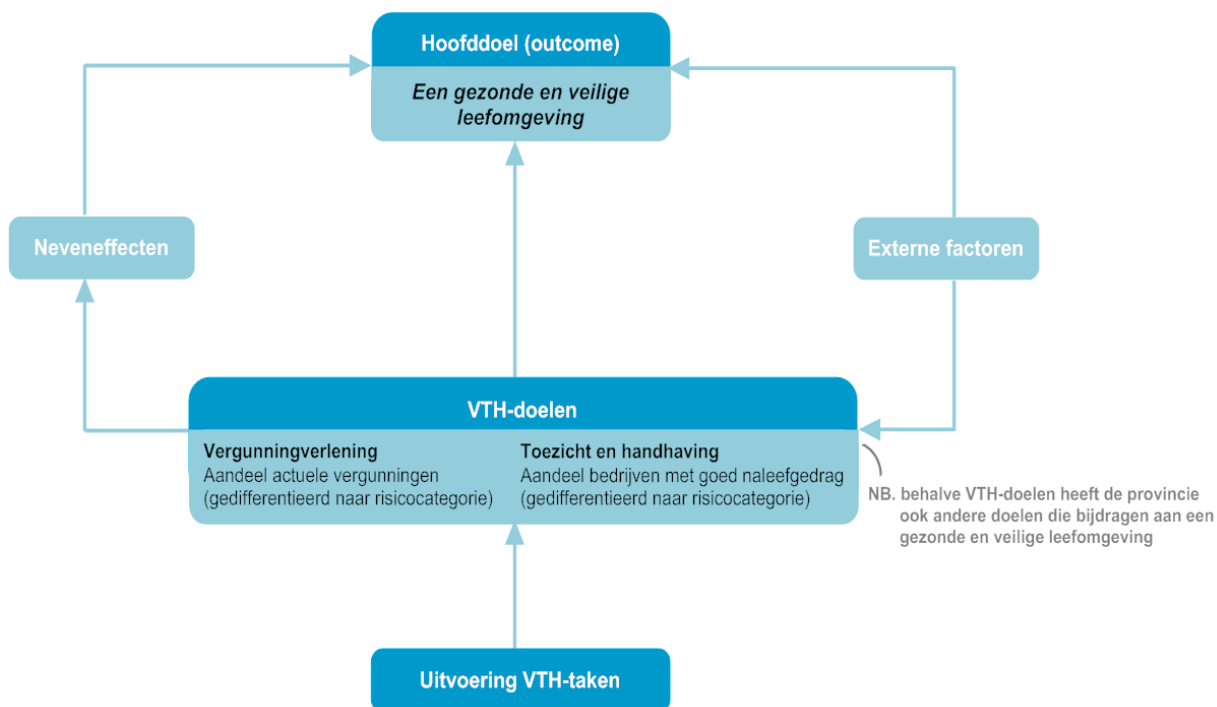
De gewenste outcome van vergunningverlening, toezicht en handhaving is een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. In het VTH-beleid is dit geconcretiseerd naar doelen rondom actuele vergunningen en goed naleefgedrag en vormt daarmee een beperkte uitwerking van de outcome. Daarnaast heeft de provincie beperkt zicht op de realisatie van de nalevingsdoelstelling, waardoor die informatie niet goed gebruikt kan worden in de aansturing van de omgevingsdiensten. Voor de realisatie van de nalevingsdoelstelling acht de provincie preventie van belang, maar heeft zij hier in de aansturing van de uitvoering weinig aandacht voor. PS roepen GS veelal ter verantwoording naar aanleiding van incidenten en veel minder voor het niet behalen van doelen.

### Outcome is beperkt uitgewerkt en vertaald in doelen

De gewenste outcome die de provincie met vergunningverlening, toezicht en handhaving wil bereiken is een veilige en gezonde leefomgeving (zie figuur 2). In het VTH-beleid is dat voor vergunningverlening vertaald naar: *‘duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moeten leiden tot een goede naleving’*. In 2019 is het beleid herzien en is daar een expliciet en meetbaar doel in opgenomen: het aandeel actuele vergunningen. Per risicocategorie verschilt de frequentie waarin de actualiteit moet worden getoetst en het aandeel bedrijven dat een actuele vergunning moet hebben. Hierbij geldt: de provincie ambieert actuelere vergunningen voor bedrijven in een hogere risicocategorie. Of vergunningen duidelijk en uitvoerbaar zijn, komt in deze indicator niet terug. We hebben drie vergunningen nader onder de loep genomen en zien verschillen op deze punten.

Over toezicht en handhaving staat in het VTH-beleid dat dit zo wordt uitgevoerd dat het de naleving van wet en regelgeving bevordert. En dat helder toezicht en waar nodig streng optreden leiden tot een veilige en gezonde leefomgeving. Het concrete doel is gericht op het naleefgedrag van bedrijven; oftewel de mate waarin bedrijven zich houden aan de wet- en regelgeving en de vergunningvoorschriften. Ook hierbij wordt een onderscheid naar risicocategorieën gemaakt. Voor bedrijven in de hoogste risico categorieën ambiert de provincie een hoger naleefgedrag dan van bedrijven in een lagere categorieën.

**Figuur 2: Outcome en doelen VTH**



De actualiteit van vergunningen en het naleefgedrag kunnen beschouwd worden als doelen die een bijdrage leveren aan een veilige en gezonde leefomgeving. De veilige en gezonde leefomgeving is, zoals de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid eerder dit jaar ook al constateerde, niet gespecificeerd. Er is dan ook geen informatie beschikbaar over of en hoeveel gezonder en veiliger die leefomgeving is geworden. Het gaat hierbij niet alleen om te formuleren wat een veilige en gezonde leefomgeving is, maar ook om na te denken over wat VTH daaraan bijdraagt en hoe dat gemeten kan worden. De bijdrage van VTH is meer dan de actualiteit van vergunningen en naleefgedrag en daarmee zijn de huidige doelen niet dekkend.

Wij realiseren ons dat het formuleren (en bepalen) van de outcome een lastig punt is, maar het verdient - mede gezien de ambitie - meer aandacht en uitwerking dan het op dit moment krijgt. De provincie Gelderland is zeker niet de enige voor wie hier een uitdaging ligt. Zo stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2013 dat de mate van naleving van wet- en regelgeving dikwijls het dominante vertrekpunt is bij het bepalen van de beoogde resultaten van toezicht. Hierdoor staat niet de bijdrage

van toezicht aan de ‘hoger liggende doelen’ centraal, maar bijvoorbeeld de beoogde nalevingseffecten en concrete output van toezicht. Ook in de Wetenschapsagenda Toezicht, die in 2018 is opgesteld onder leiding van de Universiteit Utrecht en de Erasmus Universiteit Rotterdam, komt naar voren dat er een uitdaging ligt in de formulering van bruikbare outcome-indicatoren.

#### Aanbeveling

1. GS: Bepaal wat er bedoeld wordt met een gezonde en veilige leefomgeving en concretiseer dit.

#### Informatie over doelbereik kan - vanwege het beperkte zicht hierop - niet goed gebruikt worden in de aansturing van omgevingsdiensten

In het beleid van de provincie staat dat toezicht en handhaving de naleving van wet- en regelgeving bevordert. Zoals we hierboven al zagen, is dit geconcretiseerd naar een doel voor naleefgedrag. Het naleefgedrag is gebaseerd op tien indicatoren waar een bepaalde weging aan wordt gegeven. De subjectieve indicatoren (bv. naleefkennis of -bereidheid) die gebaseerd zijn op een inschatting van de toezichthouder tellen minder zwaar dan de objectieve indicatoren (bv. overtredingsgraad bij controle). Op basis van deze indicatoren krijgt ieder bedrijf een score toegekend tussen 0 en 100. Scoort een bedrijf 85 punten of meer dan vertoont die volgens de provincie ‘goed naleefgedrag’.

De provincie rapporteert over naleefgedrag in het jaarverslag VTH. Hieruit blijkt dat het naleefgedrag in de hogere risicocategorieën<sup>8</sup> al jaren onder de norm blijft (zie tabel 1). GS stellen dat hun doelstelling niet reëel dan wel (te) hoog is: bedrijven in de hoogste risicocategorieën zijn namelijk het meest complex, er gelden veel regels die overtreden kunnen worden en soms is een extra onderzoek nodig om een overtreding op te kunnen heffen. Ook wordt bij deze bedrijven intensiever toezicht uitgevoerd waardoor er grotere kans is een overtreding te constateren.

**Tabel 1:** Realisatie doel naleefgedrag

Risicocategorie	% bedrijven dat goed naleefgedrag toont (norm)	Score 2018	Score 2017	Score 2016	Score 2015	Score 2014
Lage prioriteit	<b>60%</b>	69%	81%	45%	90%	64%
Gemiddelde prioriteit	<b>70%</b>	66%	63%	61%	57%	47%
Hoge prioriteit	<b>80%</b>	54%	69%	41%	52%	49%
Zeer hoge prioriteit	<b>85%</b>	52%	48%	46%	64%	75%
<b>Totaal</b>		<b>61%</b>	<b>64%</b>	<b>50%</b>	<b>59%</b>	<b>55%</b>

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 11.

Gegevens zoals in tabel 1 zeggen weinig over het naleefgedrag van individuele bedrijven over de jaren heen. Het laat immers niet zien of de bedrijven die in 2018 goed naleefgedrag vertonen, dezelfde bedrijven zijn die in voorgaande jaren goed scoorden.

<sup>8</sup> De provincie deelt branches in vier risicocategorieën in, variërend van een laag tot zeer hoog risico. Zij komt tot de indeling door te kijken naar mogelijke effecten op de leefomgeving (bijvoorbeeld door luchtmissies, geluid, afval, energiegebruik en externe veiligheid) en de kans dat deze effecten optreden.

Daarnaast blijft onduidelijk hoeveel punten de score van bedrijven precies voor- of achteruit is gegaan, terwijl het een groot verschil maakt of dit bijvoorbeeld een toename was van 2 of 20. Zodoende deden wij een aanvullende analyse naar hoe het naleefgedrag per bedrijf zich ontwikkelt over meerdere jaren. Hoewel de data hiervoor beperkt waren en resultaten daarom enkel een indicatie bieden, blijkt uit de resultaten wel het belang om deze analyse op bedrijfsniveau te gaan uitvoeren. Hiermee is het namelijk mogelijk te beoordelen of het beleid van de provincie daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van naleving van wet- en regelgeving. Dergelijke informatie zou de provincie moeten benutten in de aansturing van de omgevingsdiensten.

Het berekenen en analyseren van het naleefgedrag wordt belemmerd doordat de hiervoor benodigde informatie vanuit meerdere omgevingsdiensten komt die elk met een eigen informatiesysteem werken. Dit is opvallend omdat één van de redenen van de wettelijk verplichte uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten, de standaardisatie en uniformiteit ten behoeve van de informatie-uitwisseling is. Het gebruik van verschillende systemen heeft, naast het beperkt zicht op doelbereik, nog meer consequenties:

- *Het uitvoeren van een goede, risicogerichte prioritering wordt bemoeilijkt.*  
De informatie over naleefgedrag wordt gebruikt in de risicoanalyse waarmee toezichtsactiviteiten worden geprioriteerd. Het uitgangspunt hierbij is dat bedrijven met een hoger risico, meer prioriteit (bezoekfrequentie en uren) krijgen.<sup>9</sup> De ODRA verzamelt de gegevens hiervoor bij de diverse omgevingsdiensten. Niet elk van deze omgevingsdienst kan de benodigde gegevens even makkelijk uit hun systeem halen en aanleveren. Dat de uitvoering van toezicht en handhaving bij meerdere omgevingsdiensten met grotendeels hun eigen informatiesysteem ligt, maakt het uitvoeren van de risicoanalyse en daarmee de prioritering van toezichtsactiviteiten dus moeilijker. Dit is bezwaarlijk omdat die prioritering een belangrijk onderdeel is van het sturing geven aan de VTH-uitvoering.
- *Analyses ten behoeve van het zicht op de proportionaliteit, uniformiteit en effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium zijn niet goed mogelijk.*  
Behalve op het naleefgedrag zijn ook analyses op het ingezette handhavingsinstrumentarium niet goed mogelijk. Een analyse op basis van een steekproef (bijvoorbeeld een dossieronderzoek) behoort wel tot de mogelijkheden. Echter, om een goed beeld te krijgen zou het geheel van de ingezette handhavingsinstrumenten geanalyseerd moeten worden. Zo wilden wij voor ons onderzoek kijken naar de proportionaliteit van de handhaving (bv. volgt op elke overtreding een handhavingsactie en volgt er bij voortdurende van een overtreding een stringentere handhavingsactie), maar dat was vanwege de beschikbaarheid van data niet mogelijk. Ook als men analyses zou willen doen over welke handhavingsacties wel/niet werken (effectiviteit) of over in hoeverre de Landelijke Handhavingsuniformiteit eenduidig wordt toegepast door de omgevingsdiensten

<sup>9</sup> Het bepalen van het risico (en daarmee prioriteit) van een bedrijf wordt niet alleen gedaan door te kijken naar het naleefgedrag, maar ook naar de risico's die inherent zijn aan de branche waar betreffend bedrijf toe behoort.



(uniformiteit), zou dit lastig zijn met de huidige situatie rondom de informatiesystemen.

Vragen als hier genoemd over de proportionaliteit en effectiviteit van de handhaving kunnen gezien worden als complexe vragen. Echter, ook meer eenvoudige vragen zijn nu relatief lastig te beantwoorden. Voor een vraag als hoeveel gedoogbesikkingen er tot nu toe in 2019 zijn uitgegeven, moet er namelijk navraag gedaan worden bij meerdere omgevingsdiensten. Dit betekent dat er meerdere mensen aan de slag moeten om een dergelijke vraag te beantwoorden, het langer duurt om informatie voor de beantwoording te verzamelen en de beantwoording bovendien foutgevoeliger is.

- Ten slotte hebben de beperkingen rondom de registratie en uitwisseling van informatie ook op invloed op een meer operationeel niveau, namelijk dat van de toezichtspraktijk. De provincie heeft bijvoorbeeld als prioriteit gesteld om de afstemming tussen vergunningverlening en handhaving te verbeteren. Uit ons onderzoek komt naar voren dat - hoewel het beter gaat dan voorheen - toezichthouders nog niet altijd betrokken worden in het vergunningverleningsproces. In de praktijk bleek het te zijn voorgekomen dat een toezichthouder bij een bedrijf kwam en niet wist dat er recent een vergunning was verstrekt. Een adequaat informatiesysteem kan erin faciliteren om dit soort zaken te voorkomen. En daarmee tegemoet te komen aan de prioriteit die de provincie stelde.

Hierboven zijn verschillende redenen genoemd waarom het van belang is om de informatiesystemen op orde te hebben. Dit was ook een aandachtspunt dat naar voren kwam uit de evaluatie van het Gelders stelsel in 2016. Voor de provincie is adequate informatie over toezicht en handhaving (in het bijzonder ook over het doelbereik) van groot belang voor de aansturing van de omgevingsdiensten. De provincie geeft aan dat er in de loop van 2020 gewerkt gaat worden vanuit één systeem voor toezicht en handhaving bij bedrijven onder haar gezag waaruit ook beleids- en sturingsinformatie te genereren is. De Rekenkamer merkt op dat er meestal meer tijd nodig is dan verwacht om een systeem effectief te implementeren. Dat toezichthouders straks voor de provinciale toezicht- en handhavingstaak in één systeem gaan werken, betekent bovendien niet dat alle omgevingsdiensten overgaan voor één systeem voor al hun taken. Oftewel: voor toezichthouders van meerdere omgevingsdiensten zal het systeem waarin ze gaan werken voor provinciale bedrijven niet hetzelfde systeem zijn als waar hun 'eigen' omgevingsdienst mee werkt.

#### *Aanbevelingen*

2. GS en omgevingsdiensten: Maak afspraken over welke beleids- en sturingsinformatie het nieuwe systeem voor toezicht en handhaving minimaal moet kunnen opleveren.
- 3a. PS: Ga met GS het gesprek aan over de doelen voor toezicht en handhaving.
- 3b. GS en omgevingsdiensten: Ga met elkaar het gesprek aan over de doelen voor toezicht en handhaving.

### In aansturing weinig aandacht voor preventie

De provincie erkent het belang van preventie. In het beleid staat dat het beter is om te voorkomen dat er overtredingen ontstaan dan te handhaven. Met communicatie (voorlichting) en advies wil de provincie bevorderen dat 'regels als vanzelfsprekend worden nageleefd'. Om dit te realiseren is er een preventiestrategie opgesteld in afstemming en overleg met de omgevingsdiensten en vastgesteld door GS. Hierbij valt op dat de adviesfunctie niet in deze preventiestrategie terug komt terwijl die wel in het beleid is genoemd. Het streven van de provincie om aandacht te hebben voor preventie is van belang, te meer omdat uit wetenschappelijk onderzoek (Blanc, 2016) op het gebied van arbeidsveiligheid & arbeidsgezondheid blijkt dat:

- veel inspecties niet resulteren in betere naleving of andersoortige positieve resultaten en
- landen die overgaan naar een meer risico gebaseerde aanpak gericht op de bevordering van naleving meestal betere resultaten halen.

Tegelijkertijd heeft de provincie in de praktijk weinig aandacht voor preventie. In de jaarlijkse opdrachten van GS aan de omgevingsdiensten stond er niets over. De preventiestrategie kent weinig bekendheid bij de betrokken omgevingsdiensten en zij zijn er niet mee bezig. Daar komt bij dat er binnen omgevingsdiensten verschillend wordt gedacht over de communicatie- en adviesfunctie. Zo zouden de bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is, zo groot zijn dat ze zelf wel een afdeling hebben die zich bezig houdt met preventie al dan niet ondersteund door de branchevereniging of een adviesbureau. Anderen geven aan dat juist omgevingsdiensten meer met preventie en communicatie kunnen bereiken, bijvoorbeeld door het inschakelen van een gedragswetenschappers met oog voor 'triggers' die de naleving bevorderen.

Tot slot hadden GS in de jaarverslagen VTH de afgelopen jaren geen aandacht voor preventie. En er zijn door PS geen vragen over gesteld.

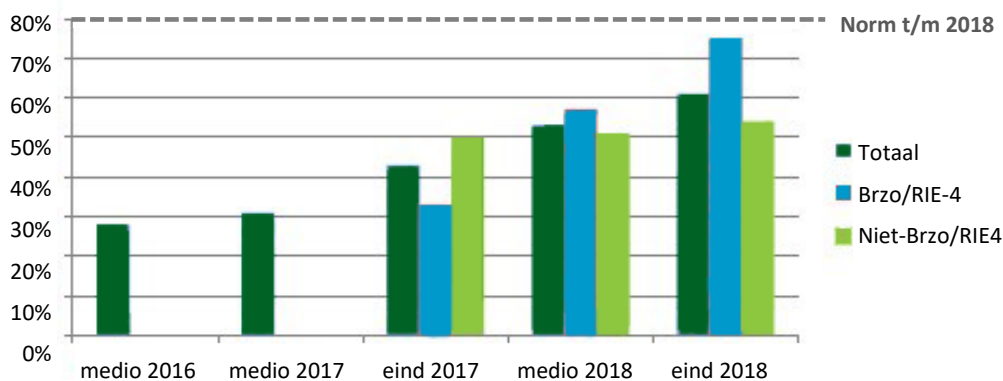
### Aanbevelingen

4. GS en omgevingsdiensten: Zorg dat het belang van preventie, zoals dat naar voren komt in het provinciale VTH-beleid, wordt geborgd in de praktijk.

### PS roepen GS veelal ter verantwoording naar aanleiding van incidenten en minder voor niet behalen van doelen

In 2018 zijn er naar aanleiding van incidenten meerdere debatten gevoerd over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook zijn er statenvragen gesteld die veelal gingen over ontwikkelingen bij specifieke bedrijven of het waren bredere vragen die werden gesteld naar aanleiding van ontwikkelingen bij specifieke bedrijven. Tegelijkertijd zijn er over het niet behalen van doelen geen vragen gesteld of debatten gevoerd. Zo liggen het naleefpercentage bij bedrijven in de hoogste risicocategorieën en de actualiteit van vergunningen al jaren onder de norm (zie tabel 1 en figuur 3).

**Figuur 3: Realisatie doel actualiteit vergunningen**



Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018.

Nu kan het achterwege blijven van vragen en debatten over het niet behalen van doelen te maken hebben met:

- de verklaringen die GS gaven. Voor vergunningverlening is de verklaring onder andere dat er veel nieuwe aanvragen waren ingediend die voorrang kregen op de te actualiseren vergunningen. Voor toezicht en handhaving stellen GS, zoals eerder aangegeven, dat het doel voor de hogere risicocategorieën niet reëel dan wel (te) hoog is.
- de maatregelen die GS hebben genomen of aangekondigd ter verbetering. De eerdergenoemde herpositionering van de VTH-taken is een belangrijk voorbeeld van een dergelijke maatregel.
- dat PS informatie over de achterblijvende doelen alleen ter kennisname via het jaarverslag VTH ontvingen en deze niet is geïntegreerd in de provinciale jaarstukken.

Het heeft echter wel als resultaat dat er vooral aandacht is voor VTH bij calamiteiten. Dat PS het debat aangaan over calamiteiten, is begrijpelijk vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid die GS hebben als bevoegd gezag. Maar met periodieke aandacht voor de (realisatie van de) gestelde doelen wordt er proactiever geacteerd in plaats van alleen maar reactief als het 'mis' is gegaan.

#### Aanbeveling

- 5a. PS: Hou oog voor het realiseren van de doelen van VTH en bevestig GS kritisch als deze niet behaald worden.
- 5b. GS: Besteed in de provinciale jaarstukken aandacht aan de realisatie van de VTH-doelen.

## 2.3 Provincie zoekende in aansturing omgevingsdiensten

GS zijn nog zoekende naar een goede balans tussen de verantwoordelijkheid die zij als bevoegd gezag hebben en de wettelijke verplichting om de uitvoering op afstand te plaatsen. Dit is terug te zien in de aansturing van de omgevingsdiensten. Zo is zij momenteel bezig met een herpositionering van de VTH-taken waarbij de verantwoordelijkheid bij twee omgevingsdiensten wordt gelegd. De verwachtingen hiervan zijn hoog (bv. meer eenduidige aansturing, verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering) en de toekomst moet uitwijzen of dit gerechtvaardigd is. Ook zit de provincie dicht(er) op de operationele uitvoering doordat haar dagelijkse aansturing en controle zich richt op specifieke casussen en meer (zelf) naar een hoger detailniveau is gaan kijken. Dit roept vragen op over de voorgestane afstand (en daarmee onafhankelijkheid) van VTH.

### Provincie bezig met herpositionering van haar VTH-taken bij omgevingsdiensten

Inmiddels is het tien jaar geleden dat het Rijk, provincies en gemeenten afspraken tot een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten over te gaan. In 2013 zijn in Gelderland zeven omgevingsdiensten van start gegaan die - zo lang ze voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria<sup>10</sup> - allen bij een deel van de bedrijven de provinciale VTH-taak uitvoeren. Gelderland vormt met zeven omgevingsdiensten een uitzondering op de regel dat er per veiligheidsregio één omgevingsdienst is. Wordt de regel gevolgd dan zouden er drie omgevingsdiensten zijn in Gelderland. De provincie en gemeenten kozen voor zeven omgevingsdiensten met als belangrijkste reden dat taken zo in de nabijheid van gemeenten en betrokken bedrijven worden uitgevoerd. De (voormalige) Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer stemde hiermee in.

In 2016 is het Gelderse stelsel van omgevingsdiensten geëvalueerd. GS koppelden hierover destijds aan PS terug dat de belangrijkste conclusie was dat het stelsel in de basis functioneert, kwaliteit en efficiency in voldoende mate zijn gerealiseerd maar dat op die aspecten nog wel winst te behalen is. Vanaf 2017 gaven GS aan dat zij op basis van de evaluatie concludeerden dat de kwaliteit en de efficiency bij bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is onder druk staat. Ook vond zij dat de aansturing diffuus was. Zo moe(s)ten wijzigingen in mandatering en contractering zeven keer besproken en geïmplementeerd worden. Daarnaast vond zij dat er onvoldoende zicht was op het doelbereik. Daarom besloten GS de provinciale VTH-taken zo te herpositioneren dat de verantwoordelijkheid bij twee omgevingsdiensten ligt. Zij maakten de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) vanaf 2018 verantwoordelijk voor de provinciale Wabovergunningverlening. Daarnaast kozen ze ervoor om vanaf 2020 de provinciale toezicht- en handhavingstaak via programmasturing onder verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) te laten uitvoeren. Dit houdt onder andere in

<sup>10</sup> De bevoegde gezagen (ministerie, VNG en IPO) ontwikkelden samen een set van landelijke kwaliteitscriteria voor VTH. Deze criteria hebben betrekking op de zogenoemde kritieke massa (minimale opleiding en aantal uren aan specialisme) en proces (beleidscyclus). Met het vaststellen van de 'verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht Gelderland' bepaalden PS in 2016 dat de uitvoering door de omgevingsdiensten aan deze landelijke kwaliteitscriteria moet voldoen.

dat er een programmamanager, één informatiesysteem (zie paragraaf 2.2) en een pool van toezichthouders komt. Die toezichthouders blijven in dienst van hun eigen omgevingsdienst. Dit doet denken aan de constructie in Overijssel ten tijde van ons onderzoek uit 2015 naar het opdrachtgeverschap voor de Brzo-omgevingsdienst. Destijds was de ODRN verantwoordelijk voor de VTH bij Overijsselse Brzo-bedrijven, maar bleven de uitvoerende ambtenaren in dienst van hun eigen organisatie. De verantwoordelijk omgevingsdirecteur had dus geen hiërarchische relatie met deze medewerkers. Dit leidde tot onduidelijkheid over aansturing en coördinatie.

GS hebben hoge verwachtingen van de herpositionering van de VTH-taken, bijvoorbeeld dat de aansturing meer eenduidig wordt en dat de kwaliteit en efficiency van de uitvoering verbetert. Of deze herpositionering het beoogde effect oplevert (en of het hierboven beschreven risico zich in Gelderland gaat voordoen), konden wij nog niet vaststellen aangezien de programmasturing bij toezicht en handhaving nog moet worden ingevoerd. De eerste ervaringen met de centralisatie van de provinciale Wabovergunningenverlening zijn in ieder geval positief volgens de provincie en de ODRN. De lopende herpositionering laat echter wel zien dat provincie nog zoekende is naar een goede vormgeving van haar VTH-taken waarbij de uitvoering door omgevingsdiensten verplicht is.

#### *Aanbeveling*

6. GS: Evalueer over twee jaar of de herpositionering van de VTH-taken de verwachte verbeteringen met zich mee brengt.

21

Een complexe verhouding

### **Provincie komt dicht(er) bij de operationele uitvoering door omgevingsdiensten**

#### *Uitvoering op afstand maar wekelijkse bespreking van cases met gedeputeerde*

Naar het oordeel van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2013) is het voor het bevorderen van het publieke vertrouwen in het toezicht van groot belang dat het toezicht zonder ‘besmetting’ met andere doelstellingen, belangen of opportuniteit plaatsvindt. Teveel invloed van het bestuur en beleid leiden tot druk op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het toezicht. Het uitgangspunt van de provincie Gelderland sluit hier op aan. Zij wil haar rol als opdrachtgever niet te ‘zwaar’ invullen en vertrouwen op de professionaliteit van de omgevingsdiensten. Met de achterliggende gedachte ‘uitvoering op afstand waardoor de bestuurlijke invloed beperkt wordt’, past het volgens de provincie niet om dicht op de uitvoering te zitten.

Tegelijkertijd zitten de directeuren (of vervangers) van de ODRN en de ODRA wekelijks bij het portefeuilleberaad met de gedeputeerde, waar casussen besproken worden. Medewerkers van omgevingsdiensten leveren hiervoor documentatie aan. Deze bevatten soms veel, gedetailleerde en technische informatie waarvan het maar zeer de vraag is of dit nodig en van belang is voor de provincie. En of zij dit nog goed kan beoordelen; met de start van de omgevingsdiensten is er immers expertise van de provincie naar de omgevingsdiensten gegaan. Het is voorgekomen dat stukken (na screening) van de agenda van het portefeuilleberaad zijn gehaald vanwege onvoldoende kwaliteit. Om de aangeleverde documentatie te verbeteren, organiseerde de provincie

bijvoorbeeld cursussen gericht op het schrijven voor de politiek en het komt voor dat de provincie meeleest met dat wat de omgevingsdienst in wil brengen.

In de hierboven beschreven constructie is er in de praktijk weinig onderscheid tussen de VTH-taken die de provincie heeft belegd bij omgevingsdiensten en taken die de provincie niet heeft uitbesteed. Het roept de vraag op wat dit betekent voor de voorgestane afstand (en daarmee onafhankelijkheid) van de uitvoering van VTH. Het is voor ons niet vast te stellen in hoeverre de provincie invloed uitoefent op voorgenomen besluiten over strategieën voor bedrijven, want van portefeuilleberaden worden geen verslagen gemaakt. Echter, ook al zouden die verslagen er wel zijn dan nog zou dit niet inzichtelijk zijn, omdat er behalve in het portefeuilleberaad ook tussentijds veel contact is tussen provincie en omgevingsdiensten over casuïstiek.

### *Controle meer zelf opgepakt en op steeds hoger detailniveau*

De controle op de uitvoering door de provincie is de afgelopen jaren versterkt. Incidenten bij een aantal bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is, vormden hier onder andere de aanleiding voor.

Deze versterking van de controle uit zich bijvoorbeeld in een aantal zaken die de provincie zelf is gaan oppakken. De voortgangsoverzichten die worden bijgehouden op basis van het uitvoeringsprogramma VTH zijn hier een voorbeeld van. Dit programma bepaalt de activiteiten en de capaciteit en vormt daarmee de jaarlijkse opdracht voor omgevingsdiensten. Daarnaast staan in het programma de te behalen doelen, de prioriteiten en de prestatie-indicatoren. De provincie probeerde al enige tijd grip te krijgen op de realisatie van dit uitvoeringsprogramma. In het verleden kwam het namelijk voor dat pas laat geconstateerd werd of en hoe de opdracht door omgevingsdiensten was opgepakt, waardoor bijsturing nauwelijks meer mogelijk was. Om dit te verbeteren, is in 2017 een coördinator van een omgevingsdienst aangesteld om meer regie te houden. Dit bracht niet (direct) het gewenste resultaat. Daarom is de provincie zelf voortgangsoverzichten van de uitvoering van de opdracht gaan bijhouden, die in overleg met de omgevingsdiensten worden ingevuld. Een andere reden om voortgangsoverzichten bij te houden is dat de managementrapportages van sommige omgevingsdiensten te weinig toegespitst zijn op de provinciale taken. Omgevingsdiensten voeren immers ook voor gemeenten VTH-taken uit en sommige zetten dat in één managementrapport. Mede hierdoor had de provincie niet altijd een goed beeld hoe het met de voortgang van haar opdracht zit. Tot slot maakt provincie zelf de verslagen van de gesprekken met de omgevingsdiensten, terwijl dit volgens de afspraken bij de omgevingsdiensten ligt. Hoewel dit een kleine taak betreft, laat het wel duidelijk zien hoe de provincie dit overneemt in plaats te sturen op de uitvoering zoals die is afgesproken met de omgevingsdiensten.

Daarnaast is de provincie gaan controleren op een specifiek detailniveau. Zo is de provincie dit jaar opnieuw handhavingsoverzichten bij de omgevingsdiensten gaan opvragen (dit was in 2018 beperkt gebeurd) waarbij zij allerlei vragen ter aanvulling en verduidelijking stelt. Ook is de provincie meer gaan vragen naar de toepassing van de

Landelijke Handhavingsstrategie<sup>11</sup> bij casussen. Ook de bovengenoemde voortgangsoverzichten waar de provincie medio 2018 mee begon, zijn een voorbeeld van op een specifiek niveau gaan controleren. In 2019 heeft de provincie (met de intentie dit alleen in dit jaar te doen) de overzichten gedetailleerd naar inrichtingsniveau. Zo wil zij inzichtelijk krijgen of een omgevingsdienst voor een specifieke inrichting de afgesproken controles heeft ingepland en uitgevoerd.

Hiermee is de provincie dichterbij de operationele uitvoering door de omgevingsdiensten gaan zitten. De provincie lijkt meer grip te willen krijgen, wat op zichzelf begrijpelijk is: zij is als bevoegd gezag verantwoordelijk en is ook degene die aangesproken wordt. Echter, wanneer de provincie de controle zelf meer gaat oppakken en dit in toenemende mate op een gedetailleerder niveau doet dan is het de vraag wat dit betekent voor de eerdergenoemde afstand tot (en daarmee onafhankelijkheid van) de uitvoering. Bovendien draagt de eerder genoemde focus van PS op incidenten er aan bij dat de organisatie meer op detail en minder op doelen gaat sturen.

#### *Aanbeveling*

7. GS en omgevingsdiensten: Ga in gesprek met elkaar over de passende afstand tot casussen en de uitvoering, in achtnemende elkaars verantwoordelijkheden.

---

<sup>11</sup> De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is in 2014 door bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland gepresenteerd. De bevat een visie op handhaven en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (een stappenplan om tot een passende interventie te komen). Achterliggende gedachte is dat landelijke eenduidigheid wordt gewaarborgd.

## 3 Reactie GS Gelderland

*Onderdeel van de procedure bij rekenkamerrapporten is dat GS Gelderland in de gelegenheid worden gesteld om hun reactie op het onderzoek te geven. Deze reactie is in dit hoofdstuk opgenomen.*

Beste mevrouw Mathijssen,

Op 14 oktober 2019 heeft u ons het rapport 'Een complexe verhouding' over Vergunningverlening, toezicht en handhaving in Gelderland toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 6 november een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Met deze brief sturen wij u onze reactie toe.

### *Algemeen*

In de Nota van bevindingen geeft u een compleet en uitgebreid overzicht van de manier waarop de provincie haar VTH-taken uitvoert voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), samen met de omgevingsdiensten. Het gaat hierbij, samengevat, over de uitvoering in de praktijk, de doelen en prioriteiten, preventie en de informatievoorziening tussen de omgevingsdiensten en de provincie en tussen ons college en PS. In deze nota van bevindingen kunnen wij ons vinden. De conclusies die u hieraan ontleent in uw bestuurlijke nota onderschrijven wij. In deze brief geven wij onze reactie op uw hoofdconclusie en uw aanbevelingen die aan ons college zijn gericht.

### **Conclusie**

*Het is lastig vast te stellen of de inzet van de provincie op het gebied van VTH bijdraagt aan de gewenste outcome: een gezondere en veiligere leefomgeving. Dit komt mede doordat deze outcome en het doel voor toezicht en handhaving weinig op de voorgrond stond. Daarnaast is te zien dat de provincie zoekende is in de aansturing van de omgevingsdiensten. Zo is zij momenteel bezig met een herpositionering van haar VTH-taken bij de omgevingsdiensten en komt zij dicht(er) op de operationele uitvoering door de omgevingsdiensten.*



Wij herkennen uw conclusie. Het bepalen of, en in welke mate, inzet van middelen en instrumenten, zoals VTH, bijdraagt aan outcome is in z'n algemeenheid een lastige. In onze reactie op aanbeveling 1 komen wij hier nog op terug.

Verder is het onze wens om niet in detail te sturen. Door casuïstiek zoals de problematiek bij het bedrijf Vink en calamiteiten van de afgelopen periode zien we dat er meer ruimte voor interpretatie is van onze opdracht aan de omgevingsdiensten dan we dachten. Dat maakt dat we nu meer sturing en meer controle op detail uitvoeren. Maar met zeker de behoefte, aan onze zijde en aan de zijde van de omgevingsdiensten, om weer stappen terug te maken. Wij verwachten dat door de positionering van de vergunningverlenende taken bij een omgevingsdienst en de aansturing van alle toezicht en handhavingstaken in een andere omgevingsdienst leidt tot een verbetering van de uitvoering waardoor we weer meer op afstand kunnen gaan sturen. Waarbij naar onze mening de actualiteit altijd bepalend blijft voor de mate van sturen vanwege onze verantwoordelijkheid als bevoegd gezag.

### **Aanbevelingen**

1. *GS: Bepaal wat er bedoeld wordt met een gezonde en veilige leefomgeving en concretiseer dit.*

In onze omgevingsvisie staat een gezonde en veilige leefomgeving centraal. We werken hier samen met onze partners aan door ons bij het uitvoeren van onze taken te richten op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Met hulp van zeven ambities geven we hier richting aan. Een van de daarbij in te zetten instrumenten is VTH. De relatie tussen inzet van instrumenten zoals VTH en de bijdrage daarvan aan de centrale doelen is een lastige, zoals u zelf ook beschrijft in de toelichting op uw aanbeveling. Wij nemen uw suggestie ter harte om samen met anderen die dezelfde zoektocht maken te onderzoeken of en zo ja, hoe we dit concreet kunnen maken.

2. *GS en omgevingsdiensten: Maak afspraken over welke beleids- en sturingsinformatie het nieuwe systeem voor toezicht en handhaving minimaal moet kunnen opleveren.* Vanaf 2020 starten we met de programmatische aansturing van toezicht en handhaving. Een voorwaarde daarbij is om te komen tot een informatiesysteem. De voorbereiding voor een dergelijk systeem is in gang gezet, de aanbesteding van het systeem is de eestvolgende stap. Wij verwachten overigens dat het systeem in tweede helft van 2020 geïmplementeerd zal worden. Informatie en analyse daarvan zal dus pas daarna beschikbaar komen resp. gestart kunnen worden. In de voorbereiding van het nieuwe informatiesysteem worden afspraken gemaakt over de informatie die in het systeem moet komen, en die vervolgens de basis vormt voor sturings- en beleidsinformatie.

- 3a. *PS: Ga met GS het gesprek aan over de doelen voor toezicht en handhaving.*

- 3b. *GS en omgevingsdiensten: Ga met elkaar het gesprek aan over de doelen voor toezicht en handhaving.*

De doelen voor toezicht en handhaving zijn vastgelegd in het VTH-beleid en vertaald in het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma. De doelen worden bepaald door enerzijds ambitie en anderzijds de haalbaarheid. We realiseren ons dat gestelde doelen nog

niet altijd in overeenstemming zijn met de realiteit, bijvoorbeeld bij naleefgedrag. In de praktijk is bij de complexe bedrijven waarvoor wij bevoegd gezag zijn de dagelijkse praktijk weerbarstiger dan onze ambitie. Wij verwachten met de verbeterde informatievoorziening, zie reactie bij aanbeveling 2, beter onderbouwd onze doelen te kunnen stellen. En daarbij gaan wij uiteraard het gesprek aan met de omgevingsdiensten.

4. *GS en omgevingsdiensten: Zorg dat het belang van preventie, zoals dat naar voren komt in het provinciale VTH-beleid, wordt geborgd in de praktijk.*

De preventiestrategie is een bijlage bij ons VTH-beleid en is daarmee een kader waarmee OD's moeten werken. We realiseren ons dat we dit kader in het jaarlijks Uitvoeringsprogramma, de opdracht aan de OD's, niet expliciet invullen. Daarmee krijgt preventie onbedoeld niet de aandacht die het verdient, in de opdracht en in de rapportage over de resultaten.

We zullen bezien of we dit in het Uitvoeringsprogramma 2020 al concreet kunnen maken. Ook hier zien we verbeterpotentie door de programmatische aanpak van toezicht en handhaving vanaf 2020. Immers door analyse van de toezichtresultaten kunnen niet alleen ideeën ontstaan voor toezichtprojecten maar wellicht ook voor preventie en/of communicatie geschikte thema's. Ook uit analyse door de OD's van veranderende wet/regelgeving kunnen thema's komen die vanuit preventie en/of communicatie aandacht vragen. Wat betreft beschikbaarheid van informatie uit analyses is het nog niet zeker hoe snel we voldoende basis hebben voor een goede analyse, zie ook onze reactie op aanbeveling 2 over informatiebehoefte (planning implementatie).

26

Een complexe verhouding

- 5a. *PS: Hou oog voor het realiseren van de doelen van VTH en bevestig GS kritisch als deze niet behaald worden.*

- 5b. *GS: Besteed in het provinciale jaarverslag aandacht aan de realisatie van de VTH-doelen.*

We zullen bezien hoe we in de Jaarstukken, als onderdeel van de reguliere provinciale P&C-cyclus, (meer) aandacht kunnen besteden aan de realisatie van de VTH-doelen. In de Jaarstukken wordt toegelicht wat we hebben bereikt en wat we daarvoor gedaan hebben. Bij de toelichting wat we hebben bereikt is nadere duiding van doelrealisatie mogelijk, binnen het abstractieniveau van de Jaarstukken. Het moment van de Jaarstukken is niet synchroon met het Jaarverslag VTH. Dit heeft te maken met het moment waarop gegevens beschikbaar komen. In het Jaarverslag VTH wordt uitgebreid gerapporteerd over de resultaten van de uitvoering van de VTH-taken in het betreffende jaar. Daarnaast wordt jaarlijks nog apart gerapporteerd over de majeure risicobedrijven in de Gelderse Brzo-monitor. Het Jaarverslag VTH en de Gelderse Brzo-monitor worden ter informatie naar PS gezonden maar niet als onderdeel van de P&C-cyclus.

6. *GS: Evalueer over twee jaar of de herpositionering van de VTH-taken de verwachte verbeteringen met zich mee brengt.*

Wij zullen een evaluatie uitvoeren, waarbij over twee jaar een goede termijn lijkt. Immers, er is eerst tijd nodig voor de omgevingsdiensten en ons om aan de nieuwe

situatie te wennen. Een evaluatie voor die tijd geeft daarom naar verwachting nog geen juist beeld. Uiteraard houden wij tussentijds de vinger aan de pols.

7. *GS en omgevingsdiensten: Ga in gesprek met elkaar over de passende afstand tot casussen en de uitvoering, in achtnemende elkaars verantwoordelijkheden.*  
Dit heeft voor ons een directe relatie met het antwoord op aanbeveling 6. Wij verwachten dat de mate waarin de herpositionering van taken tot verbetering leidt, direct invloed heeft op de afstand en mate van sturing tussen provincie en omgevingsdiensten. Ook hiervoor geldt dat we daar in afwachting van de evaluatie hiermee al aan de slag zullen gedaan en het gesprek over afstand en mate van sturing kunnen organiseren. Concreet met de ODRA en ODRN. Daarnaast zullen wij ook over de provinciegrenzen kijken hoe dit bij andere provincies wordt ingevuld en dat betrekken bij het gesprek met de OD's.
8. *PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.*  
Wij bieden PS aan om hen over een jaar te informeren over de voortgang.

Wij wensen u succes bij de afronding van uw onderzoek en zien de definitieve rapportage met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,  
Gedeputeerde Staten van Gelderland

John Berends  
Commissaris van de Koning

Pieter Hilhorst  
Secretaris

# Bijlage 1: Bronnenlijst

## Geraadpleegde schriftelijke bronnen

- Blanc, F. (november, 2016). Van de jacht op overtreders naar het beheersen van risico's: achtergronden, uitdagingen en ontwikkelingen van toezicht en handhaving.
- PRO-raad (maart 2019). Advies gezonde leefomgeving.
- Rekenkamer Oost-Nederland (oktober 2015). Een majeure opdracht; Overijssel als opdrachtgever voor de Brzo-omgevingsdienst.
- Rekenkamer Oost-Nederland (november 2019). Nota van bevindingen vergunningverlening, toezicht en handhaving Gelderland.
- Universiteit Utrecht en Erasmus Universiteit Rotterdam (april 2018). Wetenschapsagenda Toezicht.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (september 2013). Toezien op publieke belangen.

## Geraadpleegde experts

- Dhr. F. Blanc: consultant World Bank Group (gepromoveerd aan universiteit Leiden op een internationaal vergelijkend onderzoek naar regelnaleving en risicobeheersing)
- Dhr. G. Ottimofiore: consultant voor onder andere World Bank Group (gespecialiseerd in het thema hervorming van toezicht en vergunningverlening)
- Dhr. R. Velders: internationaal consultant voor met name overheden op het gebied van toezicht en handhaving (auteur van diverse boeken over toezicht, in het verleden ook zelf inspecteur geweest)