

VTH Gelderland

Nota van bevindingen

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. Mekel (voorzitter), mevrouw drs. S.C. van der Haagen en de heer ir. T.J.A. Gies. 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
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

VTH Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, oktober 2019

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Wat was de aanleiding voor dit onderzoek?.....	6
1.2	Achtergrond	7
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	8
1.4	Hoe is dit rapport opgebouwd?	10
2	Organisatie.....	11
2.1	Organisatie op hoofdlijnen.....	11
2.1.1	GS als bevoegd gezag	12
2.1.2	Uitvoering door omgevingsdiensten	12
2.2	Sturing	15
2.2.1	Sturing via inhoudelijke kaders.....	16
2.2.2	Sturing via financiële kaders.....	18
2.2.3	Sturing op het systeem	20
2.3	Onafhankelijkheid van de uitvoering	24
2.4	Casuscoördinatie.....	28
3	Vergunningverlening	36
3.1	Inleiding vergunningverlening.....	36
3.2	Doelen en prioriteiten vergunningverlening.....	37
3.3	Proces en producten vergunningverlening	42
3.3.1	Vergunningsverleningsproces	43
3.3.2	Producten vergunningverlening	47
4	Toezicht en handhaving.....	50
4.1	Doelen en prioriteiten toezicht en handhaving	50
4.2	Prioritering en uitvoering van het toezicht	59
4.2.1	Prioritering van toezichtsactiviteiten (risicoanalyse)	60
4.2.2	Uitvoering toezicht	66
4.3	Proces handhaving en inzet handhavingsacties.....	68
4.3.1	Handhavingsproces	68
4.3.2	Inzet handhavingsacties	71
4.3.3	Gedogen	72
5	Bevorderen van naleving (preventie).....	76
5.1	Preventie	76

6	Informatievoorziening	81
6.1	Informatievoorziening van de omgevingsdiensten aan GS (excl. cases)	81
6.2	Informatie en verantwoording van GS richting PS.....	87
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	92
Bijlage 2:	Afkortingen en begrippenlijst	96
Bijlage 3:	Bronnenlijst	97

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen geven we in het kort weer wat we hebben onderzocht.

1.1 Wat was de aanleiding voor dit onderzoek?

De kern van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is dat inwoners op een veilige en gezonde omgeving 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 heeft de VTH-taak de afgelopen tijd veel aandacht gekregen in Gelderland. Zo zijn er branden geweest bij afvalverwerkers, ervaren burgers geuroverlast van enkele bedrijven en zou opslag en verwerking van afval-/grondstoffen niet veilig zijn.

De operationele doelen van het provinciale VTH-beleid zijn gericht op de actualiteit van de vergunningen en de naleving van wet- en regelgeving. In 2017 constateerde de provincie dat de provinciale bedrijven de beleidsdoelen met betrekking tot de naleving van wet- en regelgeving (hierna: het naleefgedrag van bedrijven) al jarenlang niet behalen. Ook de doelen met betrekking tot de actualiteit van vergunningen werden nog niet gehaald.¹ In navolging hiervan zijn er verbeteringen aangekondigd door de provincie, die inmiddels (deels) in gang zijn gezet.

Aanvankelijk hadden we het idee een verdiepend onderzoek te doen naar de vergunningverlening. Op basis van onze ideeën zijn wij het gesprek² aangegaan met Statenleden en hebben wij hun input betrokken in dit onderzoek. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat het onderwerp van vergunningverlening is uitgebreid met het toezicht- en handavingsaspect en de rol die provincie en omgevingsdiensten hierbij hebben.

¹ Provincie Gelderland (december 2018). *Uitvoeringsprogramma 2019 voor de omgevingsdiensten*, p. 5.

² 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

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat dat de gemeenten vanaf 2014 het bevoegd gezag zijn voor bedrijven. Hierop zijn overigens 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)³ bedrijven;
- alle bedrijven waarvoor het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)⁴ geldt.

Voor de provincie Gelderland betekent dit dat zij (augustus 2019) bevoegd gezag is over 212 bedrijven. Figuur 1 laat zien hoe deze bedrijven verspreid zijn over de provincie. De meeste van deze bedrijven behoren tot de afvalsector, zo toont figuur 2.

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

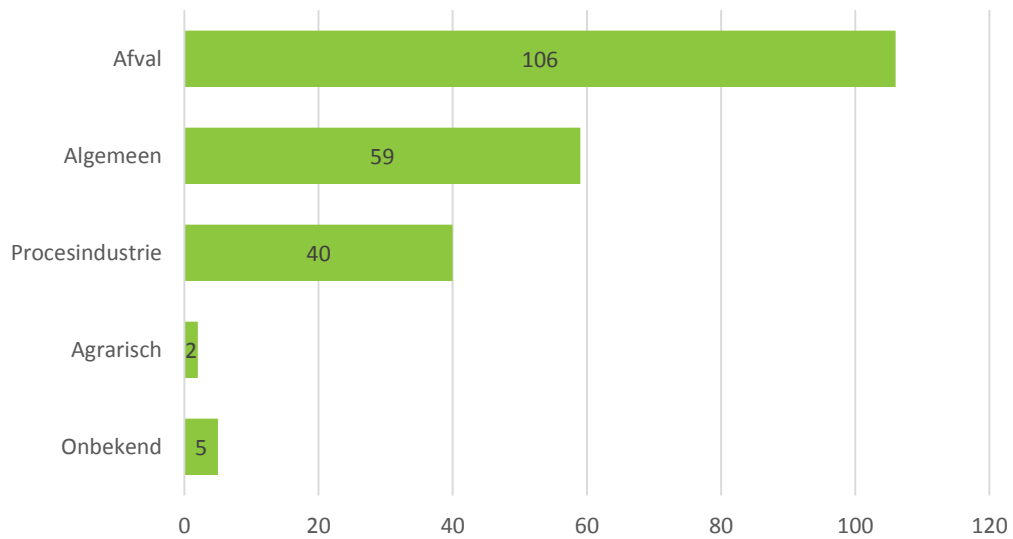


Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van I-GO Viewer.

³ 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>).

⁴ 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>).

Figuur 2: Verdeling bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag (N = 212) naar sector



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van I-GO Viewer (geraadpleegd op 22 augustus 2019).

Sinds 1 april 2013 voeren zeven Gelderse omgevingsdiensten in opdracht van de provincie de Wabo-taken uit op het gebied van VTH. De uitvoering van de VTH-taken bij complexe bedrijven gebeurt in belangrijke mate door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Later in deze nota komt de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdiensten meer uitgebreid aan bod.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

De provincie Gelderland schreef het volgende over haar doel voor VTH bij complexe bedrijven:

In de Omgevingsvisie is het doel omschreven als 'Een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland'. Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden zo uitgevoerd dat naleving van wet- en regelgeving wordt bevorderd. Duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moet leiden tot een goede naleving. Goede communicatie, helder toezicht en waar nodig streng optreden leiden dan tot een veilige en gezonde leefomgeving.⁵

In dit onderzoek kijken we of de inzet van de provincie (en in het verlengde daarvan de omgevingsdiensten) bijdraagt aan dit doel.

⁵ Provincie Gelderland (juli 2016). Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, p. 18.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

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

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Draagt de inzet van de provincie Gelderland (en de omgevingsdiensten) op het gebied van VTH bij aan de naleving van de regels door de bedrijven die onder het provinciaal bevoegd gezag vallen?

De nadere uitwerking van de centrale vraag in onderzoeksvragen en een onderzoeksopzet staan in [bijlage 1](#). Voor dit onderzoek zijn documenten van de provincie en de omgevingsdiensten geanalyseerd. Ook zijn er interviews gehouden met medewerkers van de provincie en van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). Deze omgevingsdiensten zijn geselecteerd omdat zij het grootst zijn, verhoudingsgewijs de meeste VTH-taken uitvoeren voor de provincie en een substantieel aandeel (80-85%) ontvangen van de totale bijdrage die vanuit de provincie naar omgevingsdiensten gaat.⁶

Focus

De focus van het onderzoek ligt bij de bedrijven waar de provincie Gelderland het bevoegde gezag voor is. Hiermee kijken we naar de Wabo. VTH-taken in het kader van bijvoorbeeld natuur- of grondwaterbescherming of ontgroningen zijn daarmee geen onderdeel van het onderzoek.

Naar aanleiding van een evaluatie van het Gelderse stelsel van de omgevingsdiensten (2016) zijn verbeteringen aangekondigd waarvan een deel al is doorgevoerd. Zo is de Wabo-vergunningverlening voor provinciale bedrijven per 1 januari 2018 geconcentreerd bij één omgevingsdienst (ODRN) in plaats van verdeeld over meerdere Gelderse omgevingsdiensten. Daarom concentreren we ons qua beleid en uitvoering op 2018 en 2019. Daar waar relevant en de gegevens beschikbaar zijn, geven we trends over een langere periode weer.

⁶ PS2019-408 Beantwoording schriftelijke Statenvragen over jaarstukken 2018.

1.4 Hoe is dit rapport opgebouwd?

Hoofdstuk twee van deze nota gaat over de organisatie van het VTH-beleid tussen de provincie en omgevingsdiensten. Hierbij hebben we onder andere aandacht voor sturing, de onafhankelijkheid van de uitvoering en casuscoördinatie. In hoofdstuk drie en vier komt allereerst vergunningverlening en vervolgens toezicht, handhaving en gedogen aan de orde. Daarbij gaan we onder andere in op doelen en prioriteiten, inrichting van het proces en uitvoering in de praktijk. Hoofdstuk vijf heeft betrekking op het bevorderen van naleving (preventie) op andere manieren dan via toezicht en handhaving. Ten slotte behandelen wij in hoofdstuk zes de informatievoorziening tussen de omgevingsdiensten en de provincie en tussen GS en PS.

2 Organisatie

In dit hoofdstuk komt aan de orde: de rolverdeling tussen GS en PS, de sturing door de provincie, de onafhankelijkheid van de uitvoering en de coördinatie op casusniveau waarbij er bijzondere aandacht is voor de afstemming tussen provincie en omgevingsdienst.

2.1 Organisatie op hoofdlijnen

Norm

- Verantwoordelijkheden en mandaten zijn duidelijk.

Bevindingen

- GS Gelderland zijn (augustus 2019) bevoegd gezag voor 212 bedrijven. Dit houdt in dat GS bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de VTH bij deze bedrijven. Daarnaast heeft de provincie ook een beleidsbevoegdheid.
- De omgevingsdiensten krijgen de opdracht van GS om de VTH-taak uit te voeren. Hiervoor verleenden GS mandaat aan de directeurs van de omgevingsdiensten. GS blijven verantwoordelijk. De provincie en de omgevingsdiensten vinden het mandaat duidelijk. Het mandaat is relatief omvangrijk in vergelijking met dat van tenminste enkele andere provincies.
- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en omgevingsdiensten werd in de basis duidelijk gevonden, maar er werd ook aangegeven dat de provincie de laatste tijd meer is gaan sturen en controleren. Hierdoor is de provincie dichter op de operationele uitvoering komen te zitten.

2.1.1 GS als bevoegd gezag

GS zijn (augustus 2019) bevoegd gezag voor 212 bedrijven.⁷ Bevoegd gezag betekent dat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving 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.
- het houden van toezicht op de Wabo (vergunning) en het Brzo. Op de Brzo-bedrijven houden ook 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 handhavingsinstrumenten bij overtredingen. Hierbij kan gedacht worden aan een waarschuwingsbrief, dwangsom of bestuursdwang.

De provincie heeft ook een beleidsbevoegdheid. Er is in dit kader wettelijk vastgelegd dat de provincie uitvoerings- en handhavingbeleid moet vaststellen. Deze beleidskaders geven richting aan de uitvoeringspraktijk en moeten jaarlijks uitgewerkt worden in een uitvoeringsprogramma.⁸ In paragraaf 2.2 komt de sturingsrol van de provincie uitgebreid aan bod.

2.1.2 Uitvoering door omgevingsdiensten

De provincie voert de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de bedrijven onder haar bevoegd gezag niet zelf uit; zij is verplicht bepaalde taken⁹ onder te brengen bij de omgevingsdiensten. Behalve de verplichte taken, bracht de provincie Gelderland ook een aantal niet-verplichte taken onder bij de omgevingsdiensten. Hierbij kan gedacht worden aan operationele beleidstaken, het beheer van de risicokaart en adviestaken op het gebied van geluid en lucht die niet gerelateerd zijn aan bedrijven maar bijvoorbeeld aan provinciale wegen. De omgevingsdiensten voeren ook taken uit voor gemeenten.

Inrichting Gelders stelsel van omgevingsdiensten

Het Gelders stelsel telt zeven omgevingsdiensten (zie figuur 3 op de volgende pagina) en is daarmee uitzonderlijk: gewoonlijk sluiten omgevingsdiensten aan bij de Veiligheidsregio's. De belangrijkste reden om voor zeven omgevingsdiensten te kiezen, is dat taken zo in de nabijheid van gemeenten en betrokken bedrijven worden uitgevoerd.

⁷ I-Go Viewer (geraadpleegd op 22 augustus 2019).

⁸ Besluit omgevingsrecht, artikel 7.1 lid 1 en 7.3 lid 1.

⁹ De lijst met taken is vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht, artikel 7.1. In de praktijk zijn dit de belangrijkste milieu- en veiligheidstaken. Ook is de provincie bijvoorbeeld verplicht om de taken op het gebied van bouwen, reclame, inrit, kappen en slopen (BRIKS) onder te brengen bij de omgevingsdiensten.

Figuur 3: Overzicht Gelderse omgevingsdiensten



Gelderse Omgevingsdiensten

1. Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV)
2. Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ)
3. Omgevingsdienst De Vallei (ODDV)
4. Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)
5. Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)
6. Omgevingsdienst Rivierenland (ODR)
7. Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)

Bron: Provincie Gelderland (2018). Jaarverslag 2017 VTH omgevingsdiensten, p. 10.

Om de provinciale opdracht uit te kunnen voeren, beschikken de directeuren van omgevingsdiensten over een mandaat van GS. Zij hebben hiermee de bevoegdheid om namens GS besluiten te nemen over de uitvoering van VTH-taken. Hierbij kan gedacht worden aan het verlenen van een vergunning of het inzetten van een bepaalde handhavingsactie. GS blijven wel verantwoordelijk voor de onder mandaat genomen besluiten.

Wat is een mandaat?

Mandaat is de (publiekrechtelijke) vertegenwoordigingsvorm die centraal staat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 10.1 van de Awb definieert mandaat als: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Het bestuursorgaan dat mandaat verleent (de 'mandaatgever' of de 'mandans') blijft volledig verantwoordelijk voor het genomen besluit. De mandaatgever kan de bevoegdheid ook altijd zelf blijven uitoefenen, zonder dat het verleende mandaat behoeft te worden ingetrokken.

Omdat de verschillende omgevingsdiensten een deel van de provinciale VTH-taak uitvoeren, heeft elke omgevingsdienst een afzonderlijk mandaatbesluit nodig van GS. Niet elke omgevingsdienst doet hetzelfde voor de provincie (zie ook tabel 1). Dit betekent dat de mandaten verschillen. Uit gesprekken met zowel de provincie als omgevingsdiensten blijkt dat voor beide partijen de mandaten duidelijk zijn.

Naast het verleende mandaat zijn er dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met de omgevingsdiensten gesloten. In deze DVO's zijn algemene afspraken gemaakt over onderwerpen als het takenpakket, de financiële bepalingen en de verantwoording. De algemene afspraken zijn in de bijbehorende Specificatie van provinciale producten en diensten (vanaf nu: Specificatie) meer concreet uitgewerkt. De DVO met bijbehorende specificatie en het zogenoemde jaarlijkse uitvoeringsprogramma vormen gezamenlijk de opdracht die de provincie meegeeft aan de omgevingsdiensten. Over dit uitvoeringsprogramma volgt meer in paragraaf 2.2.1.

De provincie geeft aan dat zij hun rol als opdrachtgever niet ‘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 gaven zowel provincie als omgevingsdiensten aan dat de sturing en controle vanuit de provincie is versterkt. Dit was het afgelopen jaar bijvoorbeeld het geval vanwege de ontwikkelingen rondom de casus Vink, maar speelde eerder ook al bijvoorbeeld omdat de doelen niet werden gehaald of delen van het programma niet volledig werden gerealiseerd. De omgevingsdiensten hebben hier enerzijds begrip voor, maar kaarten anderzijds aan dat de provincie in sommige gevallen zo dicht op de uitvoering is gaan zitten dat het de verantwoordelijkheid van de diensten raakt.

Verdeling taken tussen omgevingsdiensten

Om de kwaliteit te waarborgen en de krachten zo efficiënt mogelijk te bundelen, zijn een aantal complexe en specialistische taken bij één omgevingsdienst gelegd. Dit worden de stelseltaken genoemd (zie tabel 1). De betreffende omgevingsdienst is ‘specialist’ in deze stelseltaak en voert deze taak ook voor de andere zes omgevingsdiensten uit.¹⁰ De stelseltaken die binnen de focus van dit onderzoek van belang zijn, hebben we dikgedrukt in de tabel.

Tabel 1: Stelseltaken per omgevingsdienst

Omgevingsdienst	Stelseltaken
1. Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV)	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie boa's* en BSB-m**
2. Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ)	<ul style="list-style-type: none"> • Portaal: afstemming handhavingpartners • Kenniscentrum
3. Omgevingsdienst de Vallei (ODDV)	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie regie op het stelsel, waaronder kwaliteit
4. Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)	<ul style="list-style-type: none"> • Personeel & organisatie / HRM
5. Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht complexe bedrijven <ul style="list-style-type: none"> - Coördinatie en deel van de uitvoering • Milieumetingen • Toezicht bodem • Toezicht vuurwerk • Uitvoering coördinatie E-PRTR*** • Bezwaar- en Beroepsprocedures
6. Omgevingsdienst Rivierenland (ODR)	<ul style="list-style-type: none"> • Ketentoezicht
7. Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	<ul style="list-style-type: none"> • Brzo-vergunningverlening en toezicht • Vergunningverlening complexe bedrijven

* boa: buitengewoon opsporingsambtenaar

**BSB-m: bestuurlijke strafbeschikking milieu

***E-PRTR: European Pollutant Release and Transfer Register

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag 2018 VTH omgevingsdiensten, p. 62.

¹⁰ Infographic Highlights Gelderse omgevingsdiensten 2016, p. 1.

2.2 Sturing

Norm

- De provincie maakt gebruik van de beschikbare sturingsmogelijkheden en richt zich daarbij op de outcome van de uitvoering door de omgevingsdiensten.

Bevindingen

- Inhoudelijke sturing wordt door PS gegeven via de Omgevingsvisie dat het strategisch kader voor de fysieke leefomgeving vormt. VTH is een instrument om de strategische ambities te realiseren. Met het VTH-beleid (inclusief uitvoeringsstrategieën) vertaalden GS dit door naar een operationeel kader. Ook stelden GS beleidsregels op het gebied van gedogen, Bibob en geur. Het VTH-beleid vormde input voor de opdracht van de provincie aan de omgevingsdiensten waaronder het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Via een verordening bepaalden PS dat de omgevingsdiensten zich bij de uitvoering moeten houden aan de landelijke kwaliteitscriteria.
- De strategische ambitie van de provincie voor de leefomgeving is een 'gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland'. Deze ambitie is niet meetbaar gemaakt met indicatoren. In het VTH-beleid vertaalden GS dit door naar doelen over het aandeel actuele vergunningen (vanaf 2019) en het aandeel bedrijven met goed naleefgedrag (vanaf 2016) per risicocategorie. Dit zijn meetbare prestatie-indicatoren. Deze indicatoren staan ook in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.
- Financiële sturing door PS is mogelijk via begrotingen. PS dienden, na voorstellen hiertoe van GS, in de periode 2017-2019 drie maal een zienswijze in op begrotingen en jaarrekeningen van de omgevingsdiensten.
- De ambitie van de provincie is dat de omgevingsdiensten werken op basis van outcomefinanciering (bijdrage gebaseerd op - maatschappelijk - resultaat). Zij stuurt daar niet actief op. Momenteel hebben zes van de zeven omgevingsdiensten de stap van inputfinanciering (vaste bijdrage voor uitvoering) naar outputfinanciering (bijdrage gebaseerd op afname van producten en diensten) gemaakt.
- De provincie begroot op het niveau van plandoel 'een goede leefomgevingskwaliteit'. Daardoor is niet uit de begroting te halen hoeveel geld er naar VTH bij bedrijven zal gaan.
- GS concludeerden op basis van een evaluatie uit 2016 dat de kwaliteit en efficiency van de taakuitvoering onder druk stonden. Daarom besloten zij de VTH-taak te herpositioneren.
- In het verleden kwam het voor dat de provincie te laat was om te kunnen bijsturen op de realisatie van onderdelen van de opdracht (met name de provinciale programma's en projecten). Daarom is hiervoor in 2017 een programmacoördinator bij een omgevingsdienst aangesteld en medio 2018 is de provincie voortgangsoverzichten gaan bijhouden.

2.2.1 Sturing via inhoudelijke kaders

De inhoudelijke sturing op VTH door PS wordt in eerste instantie via de Omgevingsvisie gegeven (figuur 4). VTH is een instrument om het hoofddoel uit deze Omgevingsvisie ‘een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland’ te bereiken. Het uitvoeringsprogramma dat GS op basis van het VTH-beleid vaststellen, vormt de jaarlijkse opdracht die wordt meegegeven vanuit de provincie aan de omgevingsdiensten.

Figuur 4: Inhoudelijke kaders provincie voor uitvoering VTH



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Provincie Gelderland (2016 en 2019). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving en Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma VTH 2019.

GS stelden in april 2019 het geactualiseerde ‘beleidsplan VTH fysieke leefomgeving’ vast.¹¹ Dit plan heeft betrekking op alle wetten waarvoor GS bevoegd zijn om tot VTH over te gaan. Per onderdeel is er aandacht voor de wettelijke en beleidsmatige kaders, de risico’s, het basisuitvoeringsniveau¹² en de beleidsspeerpunten. In het VTH-beleid wordt teruggepakt op het hoofddoel uit de Omgevingsvisie van een veilige en gezonde leefomgeving. Dit uiteindelijke beoogde effect wordt verder niet meetbaar gemaakt met indicatoren. Wel stelt de provincie in haar VTH-beleid meetbare doelen over het aandeel actuele vergunningen (vanaf 2019) en het aandeel bedrijven met goed naleefgedrag (vanaf 2016) per risicocategorie. In hoofdstuk drie en vier van deze nota gaan we verder in op de gestelde doelen en de uitwerking hiervan in de praktijk.

Onderdeel van het VTH-beleid zijn vijf uitvoeringsstrategieën (zie figuur 5) die de uniformering van de Gelderse aanpak moeten bevorderen.¹³ De uitvoeringsstrategieën worden opgesteld in afstemming en overleg tussen de provincie en de omgevingsdiensten. GS stellen ze vast als onderdeel van het VTH-beleid.

¹¹ Het beleidsplan daarvoor dateerde uit juli 2016.

¹² GS hebben uit provinciale verordeningen en landelijke wetten een basis uitvoeringsniveau herleid: de reguliere taken. In algemene zin komt het basisniveau neer op:

- Bij het verlenen van vergunningen zijn GS gehouden aan de eisen die gesteld worden aan de besluitvorming krachtens de wetten waar zij het bevoegde gezag voor is.
- GS moeten handhavend optreden als zij een overtreding constateren (‘beginplicht’) en hebben een bestuurlijke verantwoordelijkheid om toezicht te houden op hoe in de praktijk gebruik wordt gemaakt van hun beschikkingen, besluiten, vergunningen, ontheffingen, toestemmingen en dergelijke (Bron: Provincie Gelderland (2019). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, p. 8).

¹³ Provincie Gelderland (januari 2016). Uitvoeringsprogramma 2016 voor Omgevingsdiensten, p. 8.

Figuur 5: Uitvoeringsstrategieën VTH



Bron: Provincie Gelderland (april 2019). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, eigen bewerking Rekenkamer.

In aanvulling op het VTH-beleid met de uitvoeringsstrategieën zijn er nog enkele andere kaders belangrijk voor de uitvoering van de VTH-taak. Ten eerste stelden PS in 2016 de ‘verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht Gelderland’ vast, die verplicht is gesteld vanuit de Wet VTH. In de verordening is vastgelegd aan welke kwaliteitseisen de uitvoering door de omgevingsdiensten moet voldoen. De verordening gaat uit van de landelijke kwaliteitscriteria die de bevoegde gezagen samen hebben ontwikkeld en deze zijn dan ook hetzelfde voor alle omgevingsdiensten in Nederland. De verordening is niet zo zeer een beleidskader, maar vormt een juridische kader met als doel de kwaliteit van de VTH te borgen en te bevorderen.

17

VTH Gelderland

Ten tweede stelden GS een aantal beleidsregels vast die belangrijk zijn bij de uitvoering van de VTH-taak. Dit zijn:

- *Beleidsregels gedogen.* GS zijn bevoegd en verplicht om bestuursrechtelijk te handhaven bij overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag GS weigeren te handhaven. Met de beleidsregels gedogen geven GS invulling aan hun bevoegdheid om in bepaalde situaties bewust tijdelijk van handhaving af te zien.
- *Beleidsregels Bibob.* GS kunnen een Wabo-vergunning op grond van de Wet Bibob weigeren of intrekken als deze betrekking heeft op bouw- of op milieuactiviteiten en wanneer wordt vermoed dat de aanvrager de vergunning gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of het benutten van uit strafbare feiten verkregen geld. In de provinciale beleidsregels staat in welke gevallen en onder welke omstandigheden zij gebruik maken van deze bevoegdheden.
- *Beleidsregels geur.* Bij verlenen van milieuvergunningen voor bedrijven onder haar bevoegd gezag moet de provincie beoordelen of er sprake is van een aanvaardbaar niveau van geurhinder. De provincie geeft aan dat de beleidsregels voor zowel de provincie als de bedrijven meer duidelijkheid biedt als het gaat om de beoordeling van een aanvaardbaar hinderniveau met betrekking tot geur.

De besproken inhoudelijke kaders vanuit de provincie worden jaarlijks vertaald naar een uitvoeringsprogramma voor de omgevingsdiensten. De besluitvorming hierover is voor GS het belangrijkste moment waarop sturing plaatsvindt op inzet en werkzaamheden door de omgevingsdiensten. In het uitvoeringsprogramma wordt namelijk bepaald

welke activiteiten er uitgevoerd moeten worden om het beleid te realiseren en hoeveel capaciteit daarvoor nodig is.¹⁴ Bij die activiteiten gaat het om de ‘reguliere’ uitvoering van VTH en om specifieke provinciale speerpunten: programma’s en projecten. Daarnaast staan in het uitvoeringsprogramma de doelen en de overige prestatie-indicatoren. De precieze invulling en realisatie hiervan wordt in hoofdstuk 3 en 4 besproken.

In het verleden kwam het voor dat de provincie op onderdelen van het uitvoeringsprogramma (met name de programma’s en projecten) pas heel laat constateerde of en hoe de opdracht was uitgevoerd. Op dat moment kon de provincie niet meer bijsturen. Om dit te verbeteren is in 2017 een programmacoördinator aangesteld bij een omgevingsdienst om op die speerpunten meer regie te krijgen op de voortgang van de uitvoering. Dit bracht niet (direct) het gewenste resultaat. Daarom wordt er vanaf medio 2018 vanuit de ambtelijke organisatie een voortgangsoverzicht bijgehouden. Deze wordt periodiek besproken in het overleg tussen een provinciaal manager en de directeurs van de omgevingsdiensten. Indien nodig kan opgeschaald worden naar het overleg tussen de Gedeputeerde en de directeurs van omgevingsdiensten.¹⁵ Meer over de informatie op basis waarvan de provincie zicht houdt op de uitvoering is te vinden in paragraaf 6.1.

2.2.2 Sturing via financiële kaders

Naast de inhoudelijke kaderstelling, vindt er ook sturing plaats langs financiële kaders. Deze financiële kaders zijn zowel de begrotingen van de omgevingsdiensten als de begroting van de provincie.

Begrotingen omgevingsdiensten

Het merendeel van de omgevingsdiensten stelt op basis van de te leveren output een begroting op. De output is het verwachte aantal producten en diensten dat afgenomen zal gaan worden. Eén omgevingsdienst zit nog in de overgang van inputfinanciering (vast bedrag voor de uit te voeren taak) naar outputfinanciering, wetende Omgevingsdienst Regio Arnhem.¹⁶ De provincie gaf aan dat het haar ambitie is om uiteindelijk tot outcome-financiering te komen. Die ambitie is nog niet vastgelegd. En er wordt momenteel niet actief op gestuurd. De ambitie is wel uitgesproken richting de omgevingsdiensten maar nog niet afgesproken met de omgevingsdiensten, zo stelde de provincie.¹⁷

¹⁴ VTH-beleid 2019, paragraaf 6.1

¹⁵ Schriftelijke antwoorden provincie.

¹⁶ Begroting 2020 ODRA, p. 6. Overigens factureert zij al wel op basis van een vorm van output (nu nog uren).

¹⁷ Interview.

De begrotingen en jaarrekeningen van de omgevingsdiensten geven (PS) de mogelijkheid om een beeld te krijgen van de provinciale bijdrage aan de omgevingsdiensten voor een specifiek jaar (zie tabel 2). Tabel 2 laat een aantal zaken zien:

- de bijdrage van de provincie aan de omgevingsdiensten is in de loop van de jaren gestegen. Dit wordt allereerst veroorzaakt door de loon-prijsindexatie, maar kan daarnaast ook andere redenen hebben. Zo was er bij de stijging van 2019 naar 2020 bijvoorbeeld sprake van een positieve economische ontwikkeling (meer bedrijvigheid), waardoor er groei zat in de werkzaamheden van de omgevingsdiensten voor de provincie.¹⁸ Twee andere redenen die de provincie noemt, zijn: het toenemend aantal bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag en landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving die tot incidentele en structurele extra werkzaamheden leiden.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen en Omgevingsdienst Regio Arnhem kregen de afgelopen jaren de grootste provinciale bijdrage. Dit komt door de complexe en specialistische taken die zij vervullen.
- tussen 2018 en 2019 is de provinciale bijdrage aan de individuele omgevingsdiensten veranderd vanwege de centralisatie van de Wabo-vergunningverlening bij de ODRN. Deze wijziging leidde tot een hogere bijdrage aan ODRN en eenzelfde verlaging van de bijdragen aan de andere zes omgevingsdiensten.¹⁹

Tabel 2: Primitief begrote bijdrage provincie Gelderland 2017-2020*

	2017	2018	2019	2020
Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV)	229.331	235.887	120.634	120.700
Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ)	229.267	240.877	90.655	94.716
Omgevingsdienst de Vallei (ODDV)	267.853	296.683	128.591	133.352
Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)	549.965	618.174	440.572	446.300
Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	2.545.700	2.891.300	2.721.100	2.886.700
Omgevingsdienst Rivierenland (ODR)	436.435	449.025	461.503	358.295
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	2.356.600	2.891.300	3.447.000	3.571.000
Totaal	6.615.151	7.064.446	7.410.055	7.611.063

* De bedragen in de tabel komen uit de begrotingen van de omgevingsdiensten. In de praktijk wordt maanden na de vaststelling van de begroting voor het komende jaar het inhoudelijke werkprogramma opgesteld. Naar aanleiding daarvan kan het nodig zijn de begrotingsbedragen aan te passen.

Bron: *Statenvoorstellen begrotingen 2017 t/m 2020 Gelderse omgevingsdiensten.*

PS hebben de mogelijkheid om op de begrotingen (en de meeste) jaarrekeningen van de omgevingsdiensten een zienswijze in te dienen. PS deden dit in de periode 2017-2019 drie keer op voorstel van GS.²⁰ De voorlopige jaarstukken die aan PS worden voorgelegd,

¹⁸ Provincie Gelderland (mei 2019). PS2019-469 Statenbrief Begrotingen 2020 Gelderse omgevingsdiensten, p. 3.

¹⁹ Hoewel de centralisatie van de Wabo-vergunningverlening een wijziging is die per 1 januari 2018 inging, is dit in tabel 2 pas te zien in de ontwerp-begroting van 2019. Dit heeft ermee te maken dat de ontwerp-begroting 2018 al in april 2017 aangeleverd moest worden. De ontwerp-begroting 2018 is daarmee niet gebaseerd op het uitvoeringsprogramma 2018, want dat verscheen pas in het najaar. De centralisatie van de Wabo-vergunningverlening werd zodoende pas financieel zichtbaar in (de wijzigingen op de begroting 2018 en) de ontwerp-begroting 2019.

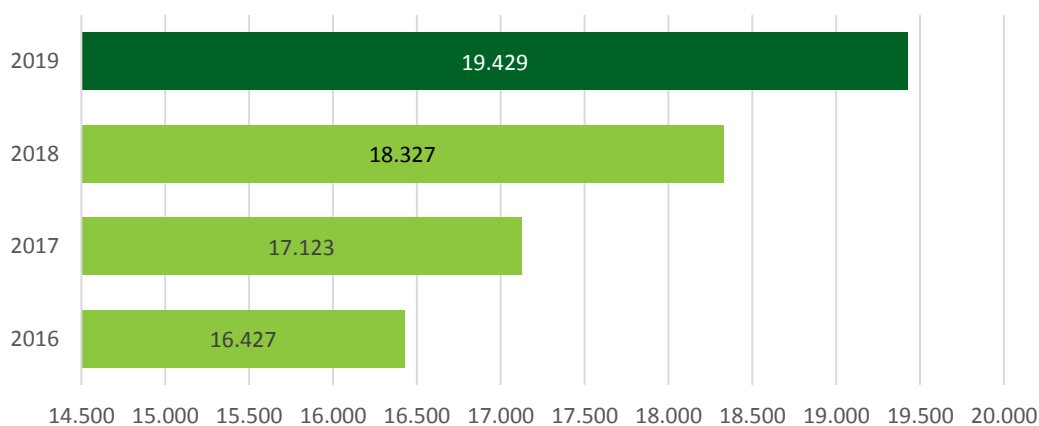
²⁰ PS dienden een zienswijze in op de jaarrekening 2017 van ODRA (geen volledig goedgekeurde accountantsverklaring), op de jaarrekening 2017 van ODA (negatief resultaat leidt tot onvoldoende weerstandsvermogen) en op de begroting 2019 van ODR (provinciale bijdrage sluit niet aan op het uitvoeringsprogramma).

zijn overigens door een Gedeputeerde als lid van het bestuur van de omgevingsdiensten mede vastgesteld. Na eventuele zienswijze(n) stellen de besturen de stukken definitief vast.

Provinciale begrotingen

Door de begroting van de provincie vast te stellen, stellen PS middelen beschikbaar voor het plandoel 'een goede leefomgevingskwaliteit in Gelderland' (zie figuur 6). Onderdeel van de leefomgevingskwaliteit zijn de leefomgeving en de bedrijven. Een deel van het door de provincie begrootte geld gaat dus naar de omgevingsdiensten. Er wordt echter begroot en verantwoord op het niveau van het plandoel, waardoor uit de provinciale jaarstukken niet duidelijk wordt hoeveel geld er precies naar VTH gaat.

Figuur 6: Middelen voor plandoel 'Een goede leefomgevingskwaliteit in Gelderland' (x 1.000)*



* 2019 oorspronkelijk begroot (2016-2018 gerealiseerd)

Bron: Beleidsrekening 2016, 2017, 2018 en Begroting 2019 van de provincie Gelderland.

2.2.3 Sturing op het systeem

In 2016 is het Gelders stelsel van omgevingsdiensten geëvalueerd. In de Statenbrief aan PS over de evaluatie schreven GS destijds: "De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat het Gelders stelsel van zeven omgevingsdiensten in de basis functioneert. Kwaliteit en efficiency zijn in voldoende mate gerealiseerd. In de rapportage wordt wel geconcludeerd dat er op deze aspecten nog winst te behalen valt."²¹ In de evaluatie waren op verschillende onderdelen specifieke conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Bijvoorbeeld dat de informatiesystemen nog niet op orde waren en dat de benutting van specifieke expertise binnen het stelsel beperkt was.²²

²¹ PS2016-708 Statenbrief evaluatie omgevingsdiensten, p. 2.

²² Lysias (2016). Evaluatie Gelders stelsel van omgevingsdiensten, p. 44.

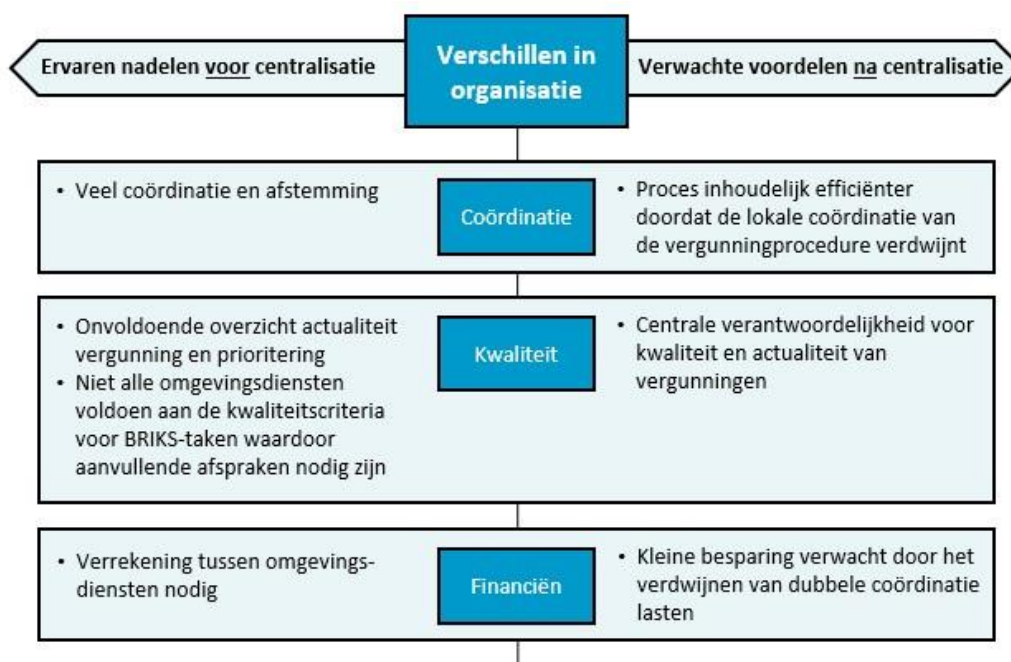
GS concludeerden op basis van de evaluatie dat de kwaliteit en efficiency van de taakuitvoering voor bedrijven waarvoor de provincie verantwoordelijk is onder druk stond.²³ Daarom namen zij in 2017 en 2019 de volgende besluiten:

- de Wabo-vergunningverlening is per 1 januari 2018 gecentraliseerd bij één omgevingsdienst (Omgevingsdienst Regio Nijmegen);
- de provinciale toezicht- en handhavingstaak wordt per 1 januari 2020 via programmasturing onder verantwoordelijkheid van Omgevingsdienst Regio Arnhem uitgevoerd.

Centralisatie Wabo-vergunningverlening (2018)

Tot en met eind 2017 werd de Wabo-vergunningverlening bij provinciale bedrijven door meerdere omgevingsdiensten uitgevoerd. Ervaren nadelen bij deze werkwijze waren onder meer dat het veel afstemming tussen omgevingsdiensten vroeg en er onvoldoende zicht op de actualiteit van vergunningen was (zie linkerzijde van figuur 7). GS verwachtten dat de ervaren nadelen zouden verbeteren door de Wabo-vergunningverlening bij één omgevingsdienst te beleggen. De voordelen die hiermee beoogd werden, staan aan de rechterzijde van figuur 7.

Figuur 7: *Ervaren nadelen en verwachte voordelen centralisatie provinciale Wabo-vergunningverlening*



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Statenbrief PS2017-679.

Inmiddels wordt er ruim een jaar gewerkt met een gecentraliseerd systeem en zijn de ervaringen van zowel provincie als ODRN tot nu toe positief. De omgevingsdienst geeft aan dat de centralisatie rust en duidelijkheid brengt, er in toenemende mate sprake is

²³ PS2019-472 Bijlage Bestuurlijke samenvatting jaarverslag VTH 2018, p. 3.

van één aanspreekpunt voor bedrijven en provincie, de administratie eenduidiger is, en er minder overdrachtmomenten zijn.²⁴ De provincie geeft aan dat zij een beter overzicht heeft, meer sturing kan geven en dat er duidelijkheid is voor bedrijven omdat er één loket is voor Wabo-aanvragen.²⁵

Overigens stippen zowel de ODRN als de provincie nog aandachtspunten aan. Er wordt vooral gemerkt dat op operationeel niveau, bijvoorbeeld als het gaat om de werkafspraken met andere omgevingsdiensten, zaken beter kunnen. Bijvoorbeeld de afspraken met andere omgevingsdiensten over het aanleveren van gegevens voor het BRIKS-deel van de vergunningen kunnen verder verfijnd worden. Ook vraagt de afstemming tussen vergunningverlening en toezicht nog aandacht. Hoewel er werkafspraken zijn gemaakt over de momenten waarop toezichthouders moeten worden betrokken bij vergunningverlening, blijkt dit in de praktijk volgens de toezichthouders toch niet altijd te gebeuren (zie paragraaf 3.3.1).

Programmasturing toezicht en handhaving (2020)

In aanvulling op de centralisatie van de Wabo-vergunningverlening, zal ook de toezicht- en handhavingstaak worden herpositioneerd. Momenteel wordt toezicht en handhaving uitgevoerd door de omgevingsdiensten die voldoen aan de kwaliteitscriteria hiervoor. De stelselafpraak is dat als een omgevingsdienst niet aan criteria voor (bepaalde) toezichts- en handhavingstaken voldoet, voert de ODRA deze uit. Drie omgevingsdiensten hebben onvoldoende complexe bedrijven van een bepaalde categorie in hun gebied liggen. Voor die categorie bedrijven voert ODRA - als stelstelzaak - het toezicht bij die bedrijven uit, zodat aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan.²⁶ Er zijn dus meerdere omgevingsdiensten die een deel van de provincie VTH-taak uitvoeren. De provincie geeft aan dat de huidige opzet ertoe leidt dat een overall beeld van toezicht ontbreekt en de kwaliteit in de uitvoering en de efficiency onder druk staat (zie linkerkant figuur 8 voor de uitwerking van deze ervaren nadelen). Vanuit de Omgevingsdienst Regio Arnhem werd aangegeven dat de huidige aanpak gefragmenteerd was.

De provincie wil vanaf 1 januari 2020 toe naar programmatische aansturing waarbij er één directeur (met programmamanager) komt met een pool van toezichthouders van verschillende omgevingsdiensten. De verantwoordelijkheid en uitvoering van de programmasturing komt bij ODRA te liggen. Onderdeel van de programmasturing is het gaan werken met één systeem waaruit beleids- en sturingsinformatie te genereren is. Momenteel (augustus 2019) loopt er aan aanbesteding voor een nieuw systeem door drie omgevingsdiensten. De verwachting is dat dit systeem in de loop van 2020 bij ODRA operationeel zal zijn. Vanaf dan zal migratie van informatie plaatsvinden en vervolgens het werken van toezichthouders vanuit dit systeem.

²⁴ Interview.

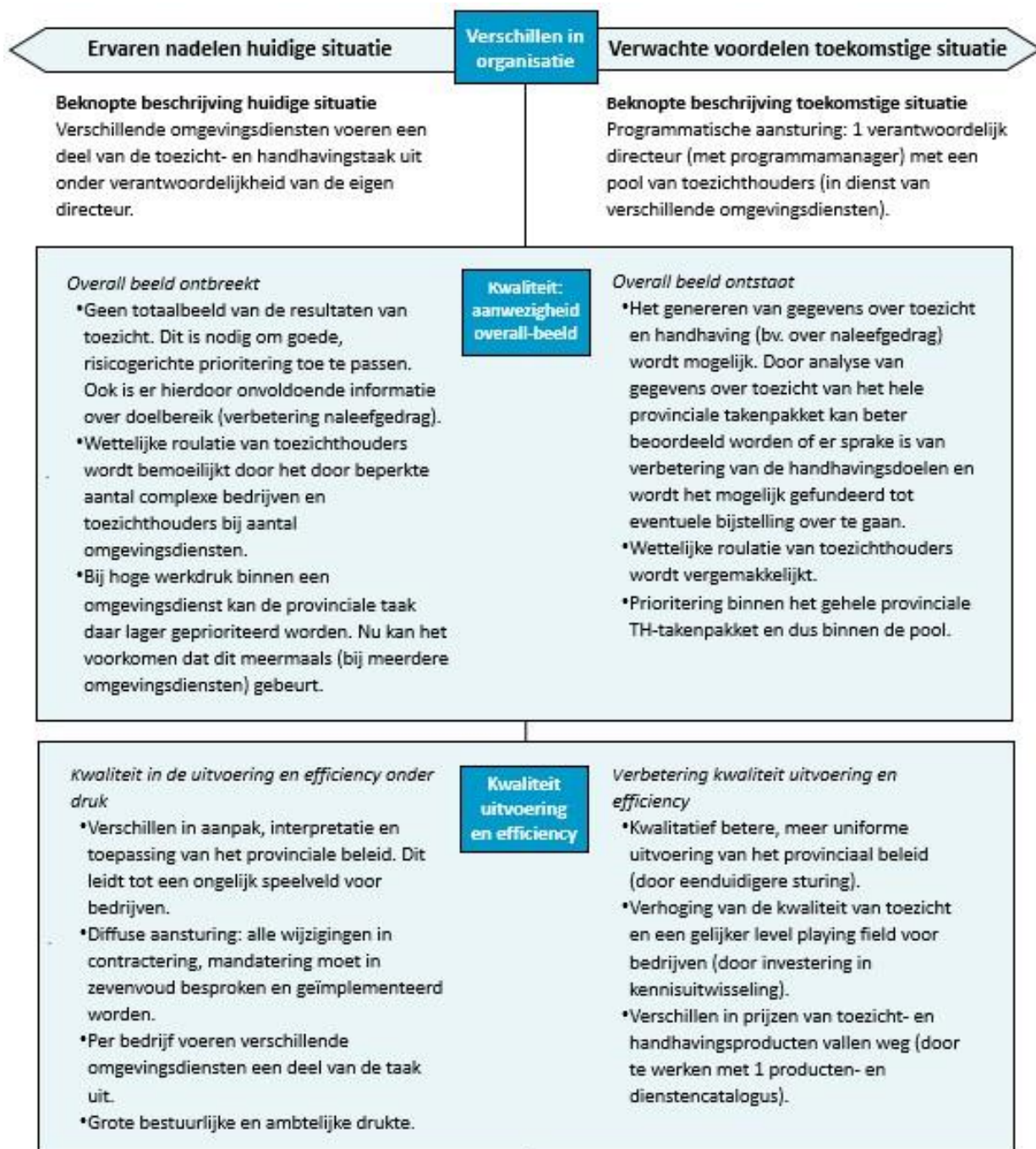
²⁵ Interview en Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo, p. 4 en 12.

²⁶ ODRA. Jaarstukken 2016, p. 40.

Specifiek gaat het om één omgevingsdienst die geheel (voor alle categorieën bedrijven) niet aan de kwaliteitscriteria voldoet voor het milieudeel. Twee andere omgevingsdiensten voldoen alleen niet voor een bepaalde categorie bedrijven. ODRA doet voor hen wel de toezicht en handhaving bij bedrijven in de complexe procesindustrie maar voor andersoortige bedrijven (bv. afval) werken ze samen met ODRA. Deze omgevingsdiensten kunnen werkzaamheden bij die bedrijven dan onder supervisie van ODRA doen (bron: interview).

Zoals de rechterkant van figuur 8 laat zien liggen de verwachte voordelen toekomstige opzet bij het ontstaan van een overall beeld en het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering en de efficiency.

Figuur 8: *Ervaren nadelen en verwachte voordelen programmasturing toezicht en handhaving*



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van GS-brief 4 mrt 2019.

2.3 Onafhankelijkheid van de uitvoering

Norm

- Er zijn maatregelen getroffen om een onafhankelijke uitvoering te waarborgen en hier wordt naar gehandeld in de praktijk.

Bevindingen

- GS spreken over een vergaand mandaat. Zij hebben ook bestuursrechtelijke bevoegdheden (bv. sancties) gemandateerd. GS mandateerden drie besluiten niet: beslissing op bezwaar, gedogen in afwijking op de beleidsregels en handhavingsacties waarbij het primaire proces van een bedrijf wordt stilgelegd. GS gaven een instructie mee aan de omgevingsdiensten over het -vooraf of achteraf - voorleggen van (met name politiek-gevoelige) mandaten.
- Een deel van de omgevingsdiensten schuift wekelijks aan bij het portefeuilleberaad met de Gedeputeerde waarbij gevoelige casussen aan de orde komen. De provincie stelt dat bijna alle besluiten in mandaat door de omgevingsdiensten worden genomen. In de praktijk komt het voor (maar is het niet de standaard) dat een omgevingsdienst besluiten die zij volgens het mandaat zelf mag nemen, voor instemming voorlegt aan de Gedeputeerde.
- De provincie stelt, via de verordening kwaliteitscriteria en het VTH-beleid, eisen aan functiescheiding en -roulatie. In de praktijk komen de omgevingsdiensten de eisen voor functiescheiding grotendeels na, maar dit is besproken met en akkoord gevonden door de provincie. De omgevingsdiensten voldoen aan de eisen voor functieroulatie uit de kwaliteitscriteria en deels aan die uit het VTH-beleid.

In deze paragraaf kijken we op twee niveaus naar de onafhankelijke uitvoering van VTH-taken. Enerzijds kijken we naar de scheiding van bestuur en uitvoering op basis van de reikwijdte en toepassing van het mandaat. Anderzijds bekijken we op operationeel niveau hoe de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving is vormgegeven en uitgevoerd.

Reikwijdte van het mandaat

De onafhankelijke uitvoering van VTH-taken wordt in eerste instantie bepaald door de reikwijdte en toepassing van het mandaat. De wetgever noemt het wenselijk dat GS in het bijzonder de bestuurlijke handhandhavingsbevoegdheden (o.a. opleggen last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, intrekken vergunning) mandateren aan de directeurs van de omgevingsdiensten. Hier geeft de wetgever twee redenen voor:

- het bevordert een doortastend en onafhankelijk handhavend optreden tegen overtredingen en
- bestuurders weten hun verantwoordelijkheid stevig geborgd in de professionaliteit van de omgevingsdienst en de kaders²⁷ die zijn afgesproken met die dienst.²⁸

²⁷ Een aantal van deze kaders zijn in de voorgaande deelparagrafen al kort genoemd bijvoorbeeld het VTH-beleid, de verordening kwaliteitscriteria en het uitvoeringsprogramma VTH. In paragraaf 3.1.1. van dit rapport gaat we dieper in op de kaders die de provincie Gelderland heeft gesteld voor de uitvoering.

²⁸ Memorie van Toelichting wetsvoorstel VTH.

Op het eerder besproken (paragraaf 2.1.2) mandaat dat GS aan de directeuren van de omgevingsdiensten hebben verleend, zijn drie uitzonderingen. Dit betreft besluiten die niet door de directeur van de omgevingsdienst, maar door GS zelf worden genomen (zie tabel 3).

Tabel 3: Uitzonderingen op mandaat

Uitzondering	Toelichting
Beslissing op bezwaar	Een bedrijf kan een bezwaar indienen tegen een besluit dat een omgevingsdienst (in mandaat) nam.
Handhavingsactie waarbij het primaire proces van een bedrijf wordt stilgelegd	Op een overtreding door een bedrijf zijn verschillende handhavingsacties mogelijk. Een vergaande actie is het stilleggen van het primaire proces van het bedrijf.
Gedogen in afwijking van beleidsregels	Gedogen betekent dat er tijdelijk wordt afgezien van handhaving. GS stelden hier in september 2018 geactualiseerde beleidsregels voor vast (zie paragraaf 2.2.1).

In het mandaat namen GS instructies op voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden. Eén van deze instructies is dat besluiten waarvan ‘aangenomen mag worden dat kennisneming door GS gewenst is’ – vooraf of achteraf – moeten worden voorgelegd. Concreet noemen GS twee situaties waarvan zij op de hoogte gesteld willen worden (zie kader).

Artikel 9 mandaten

De mandataris (red: directeur van de omgevingsdienst) stelt Gedeputeerde Staten tijdig in kennis van krachtens mandaat te nemen of al genomen besluiten waarvan moet worden aangenomen dat kennisneming door het college van Gedeputeerde Staten gewenst is.

Hier is in ieder geval sprake van indien:

- de maatschappelijke, beleidsmatige, politieke, juridische of financiële omstandigheden daartoe aanleiding geven;
- advies nodig is van anderen dan de mandataris of onder hem ressorterende medewerkers en het advies niet aansluit op het eigen standpunt van de mandataris of niet tot dezelfde uitkomsten leidt.

De meest voorkomende is wanneer er sprake is van politiek gevoelige besluiten.²⁹ De provincie geeft aan dat er in ieder geval sprake is van bestuurlijke gevoelige situaties als:

- er sprake is van repressieve bestuursrechtelijke handhaving;
- klagers/omwonenden gegroepeerd zijn;
- er sprake is van gedogen;
- de publiciteit betrokken is/wordt;
- Statenvragen zijn gesteld; of
- het gaat om ongewone voorvallen/calamiteiten.³⁰

²⁹ Mandaatbesluiten GS Gelderland aan directeuren van de zeven omgevingsdiensten, toelichting bij artikel 9.

³⁰ Specificatie van provincie producten en diensten.

GS geven in de toelichting op het mandaat aan dat zij in veel (politiek gevoelige) gevallen zelf de beslissing zullen willen nemen. Echter, het is op grond van de jurisprudentie niet mogelijk om in een mandaatbesluit op te nemen dat het mandaat niet geldt voor politiek gevoelige besluiten. Een dergelijke bepaling zou namelijk onvoldoende duidelijkheid bieden over de vraag wie bevoegd is, omdat het mandaat hiermee afhankelijk wordt van een onzekere factor. GS geven aan dat *'de enige mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen, is om een instructie te geven over de situaties waarin en de wijze waarop terugkoppeling dient plaats te vinden'*.³¹ Laat een directeur van een omgevingsdienst het na om een dergelijke terugkoppeling te geven, dan is het besluit evengoed rechtsgeldig. De instructie doet daar verder niets aan af.

De provincie stelt dat hoewel bij het opstellen van het mandaat in 2013 inderdaad is geformuleerd dat GS in veel (politiek gevoelige) gevallen zelf de beslissing willen nemen, dit in de praktijk echter vooral zo blijkt te zijn bij excessen of in situaties waarbij een besluit meerdere portefeuilles betreft. De provincie is van plan bij een volgende mandaatwijziging de toelichting op het mandaat aan te passen naar de praktijksituatie. Hieronder gaan we nader in op de toepassing van het mandaat in de praktijk.

Toepassing van het mandaat in de praktijk

Om invulling te geven aan de instructie om GS te informeren over politiek gevoelige casussen, geven zowel provincie als omgevingsdiensten aan dat deze casussen regelmatig worden ingebracht in het wekelijks overleg met de Gedeputeerde (het portefeuilleberaad, zie paragraaf 6.1). Bij het portefeuilleberaad (P-beraad) sluiten tenminste de directeurs van ODRA en de ODRN (of vervangers) aan en eventueel ook de inbrenger van de casus. De Gedeputeerde ontvangt ter voorbereiding op het P-beraad documenten van de ambtelijke organisatie en de omgevingsdiensten. Wij hebben steekproefsgewijs de documentatie van achttien portefeuilleberaden zelf bekeken³² om een beeld te vormen van wat er wordt ingebracht bij het P-beraad. Uit deze steekproef blijkt onder andere dat in ieder overleg met de Gedeputeerde minstens één casus aan bod is gekomen, met een maximum van vijf casussen.

De provincie geeft aan dat nagenoeg alle besluiten in het P-beraad in mandaat zijn genomen. Een uitzondering hierop geldt wanneer er meerdere portefeuilles op een casus van toepassing zijn, bijvoorbeeld Wabo en de Wet Natuurbeheer. In onze steekproef kwam dit één keer voor. Hoewel het formeel zo geregeld is dat de omgevingsdienst het besluit over het Wabo-deel mag nemen, is in dit specifieke geval afgesproken dat zij niet van het mandaat gebruik maakt en dat GS besluiten. Verder zaten er in de steekproef enkele gevallen waarbij GS informatie ontvingen via een zogenoemde 'rondvraagnotitie'.

Zowel uit interviews als een eigen analyse van de stukken voor P-beraden blijkt dat het in een enkel geval voorkomt dat omgevingsdiensten besluiten die binnen het mandaat van de omgevingsdienst voor instemming aan de Gedeputeerde voorleggen. Dit geeft de

³¹ Toelichting op mandaat artikel 9.

³² Zie meer informatie over onze selectie van de P-beraden waarvan we de documentatie bij de provincie hebben opgevraagd Bijlage 1 Onderzoeksopzet.

omgevingsdienst meer zekerheid in een latere fase. Behalve ter instemming/besluitvorming, was een groot deel van de voorgelegde casussen ter kennisname.

Paragraaf 2.4 gaat over de coördinatie van casussen door de omgevingsdiensten en de afstemming hierover met de provincie. Daar zullen we nader ingaan op onze analyse van de documenten van de P-beraden.

Funcatiescheiding en -roulatie

Op operationeel niveau wordt de onafhankelijkheid van de uitvoering van VTH-taken mede geborgd door functiescheiding en roulatie. Wettelijk gezien is functiescheiding op persoonsniveau vereist tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, om daarmee het onafhankelijk opereren van toezichthouders te bewerkstelligen. De provincie Gelderland heeft daarnaast vastgelegd dat de omgevingsdiensten aan de landelijke kwaliteitscriteria moeten voldoen, waardoor er aanvullend een scheiding behoort te zijn tussen vooroverleg en vergunningverlening en planmatige handhaving en hercontrole.

In de praktijk kennen de Gelderse omgevingsdiensten een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Vergunningverleners en toezichthouders zijn namelijk andere personen en er zijn geen functionarissen die beide doen. Daarentegen geven de omgevingsdiensten aan dat de scheiding op persoonsniveau tussen 'vooroverleg en vergunningverlening' en tussen 'de eerste controle en de hercontrole' niet wenselijk (want niet efficiënt en klantvriendelijk) en uitvoerbaar is. Het niet toepassen van deze laatste types van functiescheiding is besproken met en akkoord bevonden door de provincie.³³

27

Behalve functiescheiding, is ook functieroulatie van belang, zodat toezichthouders voldoende afstand behouden tot het bedrijf en er geen zogenoemde 'bedrijfsblindheid' of schijn van partijdigheid ontstaat.³⁴ In de wet staat dat een ambtenaar 'niet voortdurend' moeten worden belast met toezicht bij hetzelfde bedrijf. In de landelijke kwaliteitscriteria wordt gesproken over een roulatiesysteem waarbij minimaal periodiek wordt gewisseld. De provincie heeft in haar VTH-beleid de roulatietermijn nader gespecificeerd tot maximaal vijf jaar of drie jaar wanneer het object jaarlijks (of vaker) bezocht wordt. De provincie heeft als uitgangspunt heeft dat bedrijven onder haar gezag jaarlijks minimaal één keer worden bezocht³⁵, dus voor provinciale bedrijven is een maximale termijn van drie jaar van toepassing.

De provincie geeft aan dat er bij een aantal omgevingsdiensten (door het beperkte aantal complexe bedrijven in haar werkgebied) een beperkt aantal toezichthouders is. Dit bemoeilijkt de wettelijke roulatie. De verwachting is dat dit vergemakkelijkt wordt als er vanaf 1 januari 2020 wordt gewerkt met een pool van toezichthouders waarbij toezichthouders ook over de grenzen van hun eigen omgevingsdienst ingezet kunnen worden.³⁶

³³ Provincie Gelderland (2018). *Jaarverslag VTH Wabo 2017*, p. 42.

³⁴ Provincie Gelderland (2016). *Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving*, p. 39.

³⁵ Zie bijvoorbeeld Provincie Gelderland (2018). *Uitvoeringsprogramma 2019 voor omgevingsdiensten*, p. 15.

³⁶ GS-brief 4 maart 2019.

In interviews die wij voerden bij twee grotere omgevingsdiensten kwam naar voren dat er inderdaad roulatie van toezichthouders plaatsvindt. Er werd aangegeven dat een periode van drie jaar vrij kort is omdat bedrijven onder provinciaal gezag vaak complex zijn. Het kost zodoende tijd het bedrijf te leren kennen en in de praktijk wordt daarom na maximaal vijf jaar gerouleerd. Het komt voor dat een toezichthouder eerder wisselt van bedrijf, omdat het toezicht op een bedrijf bijvoorbeeld intensief is geweest. Andersom gebeurt het ook dat de toezichthouder vraagt langer bij een bedrijf te mogen blijven, om bijvoorbeeld een project af te maken. Met de roulatie na maximaal vijf jaar wordt voldaan aan de wet (Bor) en de landelijke kwaliteitscriteria. Er wordt deels voldaan aan het provinciale beleid dat uitgaat van een maximale termijn van drie jaar.

2.4 Casuscoördinatie

Norm

Er vindt op casusniveau coördinatie plaats bij de omgevingsdiensten.

Bevindingen

- Er zijn een aantal afspraken gemaakt over de afstemming (overleg en informatieverstrekking) tussen provincie en omgevingsdiensten op casusniveau. Voor zo ver wij dat konden waarnemen, worden deze afspraken grotendeels nagekomen.
 - Omgevingsdiensten brengen gevoelige casussen voor het portefeuilleberaad. Of dit altijd (tijdig) gebeurt en of alle relevante informatie is gedeeld, konden wij niet beoordelen.
 - Er is een overzicht van aandachtsbedrijven bijgehouden (niet helemaal compleet bv. wat betreft aanwezigheid en actualiteit van het projectplan) wat op ambtelijk niveau is doorgesproken en uit onze steekproef bleek de stand van zaken van een aantal aandachtsbedrijven inderdaad besproken met de Gedeputeerde.
 - In 2018 zijn er beperkt overzichten van handhavingsacties gemaakt, dit is in 2019 weer opgepakt. De provincie stelt daar tegenwoordig meer vragen over bij de omgevingsdiensten.
- Op aandachtsbedrijven wordt een projectleider van een omgevingsdienst gezet. De provincie ziet verschillende aandachtspunten voor de werkwijze rondom de aandachtsbedrijven, bijvoorbeeld rondom projectplannen. Hier zijn deels al verbeteringen voor doorgevoerd. Er wordt over nagedacht het onder te brengen bij de programmatische aanpak toezicht en handhaving om een verdere kwaliteitsimpuls te bewerkstelligen, maar dat is nog niet zeker.
- De provincie en de omgevingsdiensten spraken af dat de provincie verantwoordelijk is voor perscommunicatie (woordvorming) bij casuïstiek, bijvoorbeeld bij calamiteiten en handhaving. Afgesproken is dat de provincie hiervoor actief geïnformeerd wordt door de omgevingsdienst.

Afstemming over casuïstiek

In haar uitvoeringsprogramma geeft de provincie aan dat bij complexe situaties (vergunning, overtredingen, klachten) een gecoördineerde aanpak door de omgevingsdiensten in overleg met de provincie de standaard is. In tabel 4 staan de verschillende afspraken over de afstemming/het contact tussen de provincie en de omgevingsdiensten bij gevoelige casussen. Naast ieder aspect wordt aangegeven hoe dit in de praktijk verloopt en worden de verschillende punten na de tabel nader toegelicht.

Tabel 4: *Naleving van afspraken over informatie en overleg over bedrijven*

Onderwerp	Afspraak	Praktijk
<i>Overzicht en stand van zaken bij aandachtsbedrijven*</i>	<p>Een lijst met aandachtsbedrijven wordt bijgehouden en tweemaal per jaar op ambtelijk niveau besproken.</p> <p>De stand van zaken van de bedrijven op de lijst wordt elke 6-8 weken besproken in het P-beraad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een aandachtsbedrijvenlijst waarmee al meerdere jaren wordt gewerkt, maar die niet alle actuele informatie bevat. • De aandachtsbedrijvenlijst is in 2018 en begin 2019 besproken tijdens een overleg met de provincie en de managers van twee omgevingsdiensten. • In onze steekproef zaten enkele casussen van aandachtsbedrijven waarbij de Gedeputeerde werd geïnformeerd over de stand van zaken. • De termijn van 6-8 weken wijkt soms af (bv. omdat het P-beraad niet doorgaat, er een volle agenda is, of op initiatief van een projectleider om het eerder/later te bespreken).
<i>Overzicht van handhavingsacties</i>	Er wordt elke acht weken een overzicht van handhavingsacties in het P-beraad besproken.	<ul style="list-style-type: none"> • In 2018 is het overzicht met handhavingsacties beperkt besproken vanwege een personele wisseling, maar dit wordt opnieuw opgepakt in 2019. • De provincie stelt tegenwoordig meer vragen n.a.v. het overzicht met handhavingsacties ter verduidelijking of controle.
<i>Bespreking gevoelige casussen</i>	<p>De directeur van de omgevingsdienst moet bepaalde besluiten (met name politiek-gevoelig) vooraf of achteraf voorleggen aan GS.</p> <p>De Gedeputeerde wordt, bij voorkeur in het P-beraad, geïnformeerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In onze steekproef komt per P-beraad minimaal één casus (een gevoelige situatie, bedrijf waar iets speelt) aan bod. Het maximum lag op vijf. • Het merendeel van de besproken casussen betrof aandachtsbedrijven. • Enkele keren werd een besluit dat binnen het mandaat valt voor instemming voorgelegd aan de Gedeputeerde. Dit is echter niet de standaard. • Een groot deel van de voorgelegde casussen is bestuurlijk gevoelig (bv. een sanctie, gedogen, een Wob-verzoek of een calamiteit).
<i>Tussentijds overleg n.a.v. casuïstiek</i>	Op operationeel niveau is tussentijds (telefonisch) overleg als dit naar aanleiding van casuïstiek noodzakelijk/ gewenst is.	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie en omgevingsdiensten geven aan ook in andere overleggen dan het P-beraad casussen te bespreken. • Veel communicatie/advisering loopt buiten het P-beraad om, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

* Na de tabel volgt een uitleg van het begrip 'aandachtsbedrijf'

Bron: *Analyse Rekenkamer van documentatie casussen P-beraden, interviews provincie en omgevingsdiensten.*

Overzicht en stand van zaken bij aandachtsbedrijven

De provincie en de omgevingsdiensten spraken af dat er een overzicht wordt gemaakt van aandachtsbedrijven en dat de actuele stand van die bedrijven elke 6-8 weken met de Gedeputeerde wordt besproken.

Aandachtsbedrijven

De provincie kan een bedrijf aanmerken als aandachtsbedrijf, wanneer er veel zaken spelen rondom het bedrijf. Veelal betreft het hierbij meervoudige problematiek die verder rijkt dan enkel (de technische kant van) VTH. Hierbij kan gedacht worden aan ruimtelijke ordeningsproblematiek, persaandacht of verschil van inzicht tussen provincie en gemeente. Wanneer een bedrijf wordt aangemerkt als aandachtsbedrijf, wordt er ook een projectleider van een omgevingsdienst op gezet, die actief coördineert tussen het bedrijf, de omgevingsdienst(en) en de provincie. De provincie stelt dat dit nog wel sturen en meedenken van haar zijde vraagt. Er is één persoon bij de provincie die zich vooral met casussen bezig houdt. De provincie geeft aan dat op dit moment de discussie loopt waar de grens ligt dat een projectleider zaken goed kan regelen als er ook andere provinciale belangen dan VTH spelen en er een integrale aanpak/advisering wordt gevraagd (zou de provincie het zelf moeten willen oppakken? waarom en wanneer wel/niet?).

Van deze aandachtsbedrijven wordt een overzicht bijgehouden. In de periode maart 2018 - april 2019 stonden hier 18 á 21 bedrijven op (zie tabel 5). Dit is ongeveer 10% van het totale aantal bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is. De lijst is in principe dynamisch: bedrijven kunnen op de lijst worden gezet, maar er ook weer af worden gehaald. De reden dat een bedrijf van de lijst af gaat kan inhoudelijk zijn (er wordt gedacht dat het bedrijf niet langer bijzondere aandacht behoeft), maar ook organisatorisch (een bedrijf valt niet langer onder het bevoegd gezag van de provincie). Tabel 5 laat echter zien dat in de praktijk de meeste bedrijven op de lijst blijven staan. De provincie geeft aan dat er onlangs een format voor een evaluatie is ontwikkeld waarmee beoordeeld kan worden of een bedrijf van de lijst kan.

Tabel 5: Ontwikkeling aandachtsbedrijvenlijst

	Mrt 2018	Aug. 2018	Feb. 2019	April 2019
Gebleven	20	20	18	17
Nieuw	N.v.t	0	2	1
Eraf	N.v.t	0	1	4
Totaal	20	20	21	18

Bron: Aandachtsbedrijvenlijsten ontvangen van provincie en omgevingsdienst.

In het overzicht worden zaken bijgehouden betreffende de betrokken personen (o.a. de projectleider en medewerkers vanuit de provincie), aanwezigheid en recentheid van het projectplan, bijzonderheden en planning. Deze punten zullen hierna kort besproken worden.

Allereerst konden we uit de overzichten destilleren dat bij 5 van de 21 bedrijven het projectleiderschap in de loop van de tijd (periode maart 2018 - april 2019) is gewisseld.

Stabiliteit in het projectleiderschap is belangrijk voor de bedrijven, maar ook voor de samenwerking tussen de omgevingsdiensten. Uit het verleden is er tenminste één voorbeeld bekend van een dossier dat diverse opeenvolgende projectleiders heeft gekend waardoor de afstemming tussen omgevingsdiensten stroef verliep (2015-2017).³⁷ De provincie gaf aan dat het voor hen van belang is dat projectleiders weten wat van hen verwacht wordt en hoe de werkwijze rondom aandachtsbedrijven is. Daarom heeft zij hierover een korte beschrijving opgesteld en gecommuniceerd met de omgevingsdiensten. Er is herhaaldelijk overleg geweest over wat er onder bepaalde zaken wordt verstaan en de beschrijving is in de loop van de tijd op punten aangescherpt/verduidelijkt. De provincie geeft aan dat het voor haar - vanwege de bekendheid van projectleiders met de verwachtingen en de werkwijze - prettiger is om met een vaste kern projectleiders te werken dan met een grotere groep projectleiders die wisselend is (en zodoende ingewerkt moet worden). Zij stelde dat de groep projectleiders in het verleden groot is geweest, maar dat het nu beter gaat.³⁸ De overzichten laten zien dat het aantal projectleiders is afgenomen van elf (maart 2018) naar zeven (april 2019). Dit komt deels door de afname van het aantal aandachtsbedrijven, maar ook doordat projectleiders die al aandachtsbedrijven hadden andere bedrijven erbij hebben genomen. Dit bevestigt zodoende wat de provincie hierover aangeeft.

Ten tweede hebben wij op basis van de ontvangen overzichten geen actueel beeld kunnen vormen over de aanwezigheid van een (recent) projectplan. Een projectplan heeft betrekking op een specifiek aandachtsbedrijf. In dit plan moet enerzijds aandacht zijn voor het project bijvoorbeeld de aanleiding, een omgevings- en stakeholderanalyse, probleem- en doelstelling en beoogde resultaten. Anderzijds moet er aandacht zijn voor het projectmanagement bijvoorbeeld de aanpak, beheersaspecten als tijd en capaciteit en de risico's. De provincie geeft aan dat als een aandachtsbedrijf een projectleider krijgt, deze verplicht is om een projectplan te maken. Haar ervaring uit het verleden is dat projectplannen niet altijd gemaakt werden, hier verschillende formats voor werden gebruikt, de projectplannen niet altijd werden geactualiseerd en dat het voor sommige projectleiders lastig was om zaken als de benodigde capaciteit in te schatten.³⁹ Er werd aangegeven dat er inmiddels verbeteringen op de gebied zijn doorgevoerd⁴⁰, door bijvoorbeeld in april 2019 een format voor projectplannen vast te stellen. Ook worden projectleiders meer bekend met de verwachtingen en de werkwijze. Doorontwikkeling rondom de werkwijze bij aandachtsbedrijven is en blijft nodig, zo gaf de provincie aan. Over hoe de sturing op de aandachtsdossiers plaats zou moeten vinden, vindt nog dialoog plaats.

Tot slot zaten er binnen onze steekproef een aantal casussen waarbij de Gedeputeerde werd geïnformeerd over de stand van zaken bij een aandachtsbedrijf. Ook werd de planning de bespreking van aandachtsbedrijven in P-beraden voorgelegd. Een evaluatienotitie omdat een aandachtsbedrijf van de lijst is afgehaald, kwam niet voor in onze steekproef. We hebben een dergelijke evaluatienotitie wel bij de provincie opgevraagd. Aspecten die aan bod komen in dit format zijn: beoogde en opgeleverde lessen, geleerde lessen en een advies voor het vervolg.

³⁷ Interne projectevaluatie van een aandachtsbedrijf.

³⁸ Interview.

³⁹ Interview.

⁴⁰ Interne projectevaluatie van een aandachtsbedrijf.

Overzicht van handhavingsacties

Hoewel het overzicht van handhavingsacties in 2018 niet volledig is bijgehouden, bemerken de omgevingsdiensten wel dat de provincie nauwere betrokkenheid toont bij de bedrijven waar handhaving plaatsvindt. Desgevraagd geven geïnterviewden aan dat de provincie bijvoorbeeld meer wil weten over de toepassing van de strategie die op landelijk niveau is vastgesteld voor de handhaving bij bedrijven. Enerzijds waarderen omgevingsdiensten deze toegenomen interesse omdat zij de provincie als eindverantwoordelijke zien. Anderzijds geeft men aan dat er veel tijd gaat zitten in het beantwoorden van het sterk toegenomen aantal opvolgingsvragen van de provincie. Het formulier dat ingevuld moet worden bij ongewone ongevallen was een ander voorbeeld dat genoemd werd van een actie die veel tijd kost van een omgevingsdienst. Door dergelijke voorbeelden ontstaat af en toe het gevoel dat de provincie de controle nog niet volledig durft over te dragen aan de omgevingsdiensten en er op te vertrouwen dat ze geïnformeerd wordt, zo gaf een omgevingsdienst aan.

Bespreking gevoelige casussen

Eerder werd al vastgesteld dat en in welke gevallen omgevingsdiensten politiek-gevoelige besluiten moeten voorleggen. Wij kijken in dit onderzoek of dit ook (tijdig) gebeurt. Desgevraagd geven geïnterviewden van de provincie en de omgevingsdiensten wisselend antwoorden: “het gaat over het algemeen goed”, “het gaat aardig”, “er zit leervermogen”, “het wordt wel eens vergeten” etc. De rode draad hierbij is dat het beter gaat, omdat omgevingsdiensten meer ervaring krijgen en veelal dezelfde personen casussen inbrengen.

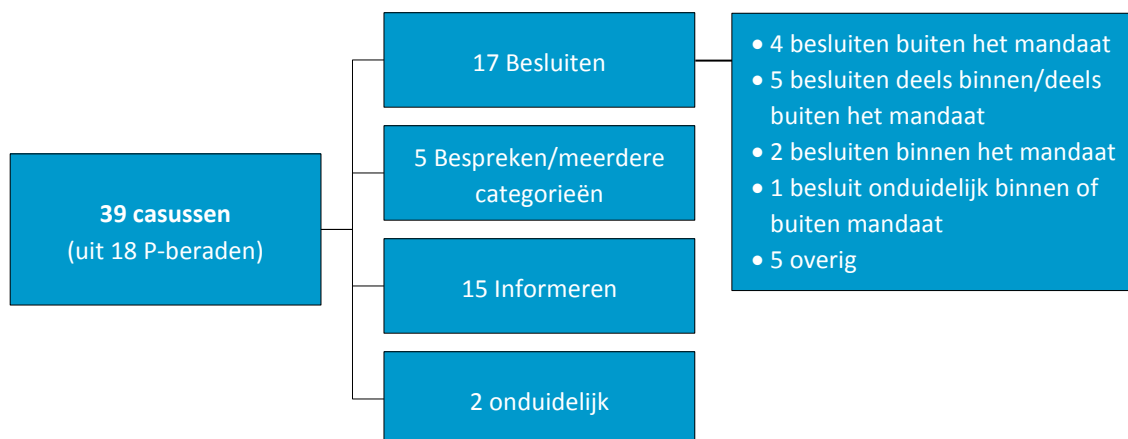
In de achttien P-beraden kwamen in totaal 39 casussen⁴¹ aan bod. In figuur 9 geven we weer waarvoor deze casussen werden ingebracht: voor besluitvorming, ter kennisname of ertussenin/bespreking. Vaak zijn er meerdere redenen waarom een casus wordt ingebracht. Wanneer er bij één van de punten wordt gevraagd om een besluit (waaronder instemming) van de Gedeputeerde, is de casus in deze categorie ingedeeld.

Wanneer we kijken naar de ingebrachte stukken zien we:

- Bij alle ingebrachte casussen (op één na) is een zogenoemde ‘deknnotitie’ opgesteld. Dit is een verplicht format met enkele basisgegevens (onderwerp, doel, route, beslis-/adviespunten, korte beschrijving).
- Bij meerdere casussen is er - los van de deknnotitie - een korte notitie toegevoegd met daarin wat informatie op hoofdlijnen.
- Het aantal bijlagen en het detailniveau daarvan varieerde sterk. In sommige gevallen waren gedetailleerde, technische documenten bijgevoegd zoals een vergunningaanvraag, een voorstel met maatwerkvoorschriften of een controlerapport.

⁴¹ In één van de ingebrachte cases kwamen drie verschillende bedrijven aan bod. Die hebben we geteld als één casus.

Figuur 9: Reden bespreking casussen in portefeuilleberaden



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van analyse portefeuilleberaden.

Uit de figuur blijkt dat het in iets minder dan de helft van de gevallen gaat om een besluit dat van de Gedeputeerde wordt gevraagd. Die besluiten zijn zeer uiteenlopend: van wel of niet inwilligen van gedoogverzoeken tot het wel of niet contact bestuurlijk overleggen met een bedrijf tot het wel of niet instemmen met een rondvraagnotitie voor GS of een brief aan een gemeente. Het gaat hier vooral om casussen waarbij de omgevingsdiensten een eigen advies/voorstel doen en daar instemming over vragen. In interviews wordt vanuit de provincie aangegeven dat er eerder wel eens een casus werd voorgelegd zonder dat hier een advies van de omgevingsdienst aan was toegevoegd. In onze steekproef zagen we dit terug bij één casus, terwijl bij de andere casussen wel een advies was toegevoegd. We hebben niet inhoudelijk gekeken naar de adviezen en kunnen zodoende niet iets zeggen over de kwaliteit (bv. volledigheid en duidelijkheid ervan). De provincie gaf aan dat eventuele discussies niet zo zeer gingen over inhoudelijke advies/besluit, maar meer over het proces en de communicatie. Dit hebben wij niet kunnen nagaan, omdat er geen verslagen van de portefeuilleberaden worden gemaakt.

Wel keken we naar de omvang van de stukken die werden voorgelegd aan de Gedeputeerde. Die worden veelal opgesteld door de omgevingsdiensten. De provincie geeft aan dat haar betrokkenheid verschilt. Dit is afhankelijk van de ervaring van de inbrenger van de casus. Grote omgevingsdiensten brengen vaker casussen in en dat gebeurt vaak ook door dezelfde personen. Soms wordt de ambtelijke organisatie dan alleen geïnformeerd. In andere gevallen leest iemand vanuit de ambtelijke organisatie echt mee met wat een omgevingsdienst wil inbrengen. De provincie geeft aan dat als stukken onvoldoende kwaliteit hebben deze (na screening) van de agenda kunnen worden gehaald en dat dit in de praktijk ook is gebeurd. De provincie is actief om de kwaliteit van de inbreng te verhogen; zij heeft bijvoorbeeld twee keer een cursus georganiseerd gericht op het schrijven voor de politiek.

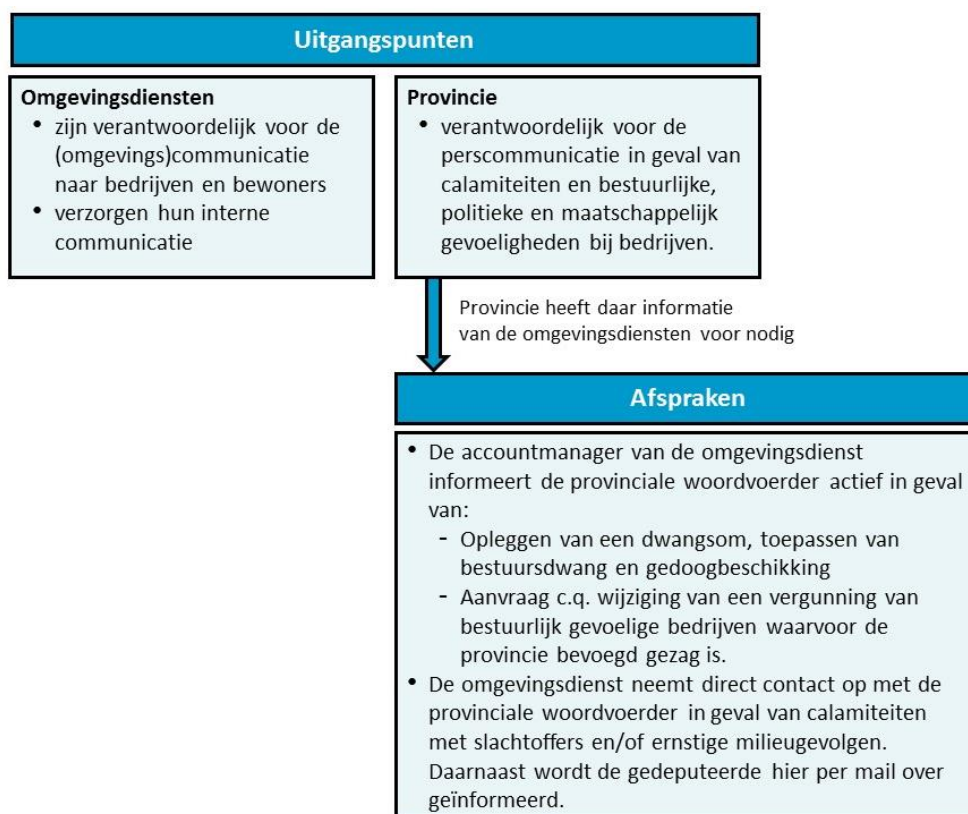
Bijna de helft van de casussen werden ingebracht ter informatie. Het ging daarbij bijvoorbeeld om informatie over de stand van zaken bij een bedrijf, een opgelegde sanctie, gedoogbesluit binnen de beleidsregel en een calamiteit.

Woordvoering bij casuïstiek

GS en de omgevingsdiensten hebben afspraken gemaakt over de woordvoering bij specifieke casuïstiek (zie figuur 10). Provinciale communicatiemedewerkers treden bij calamiteiten op als woordvoerder namens de portefeuillehouders. Zij kunnen dit ook bij relevante gebeurtenissen als handhaving, wijzigingen en aanpassen van vergunningen doen. Om deze taak uit te voeren moeten zij geïnformeerd worden, zo geeft de provincie aan.⁴²

Op de websites van de omgevingsdiensten staat geen informatie over specifieke bedrijven en calamiteiten. Ook viel op dat de omgevingsdiensten hun websites vooral gebruiken voor algemene voorlichting, maar beperkt nieuwsberichten plaatsen. Het aantal nieuwsberichten voor 2019 tot nu toe ligt tussen de nul en vijf en voor 2018 tussen nul en vijftien.

Figuur 10: Afspraken woordvoering casuïstiek



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Specificatie en werkafspraken.

⁴² Specificatie provinciale producten en diensten, p. 5.

3 Vergunningverlening

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vergunningverleningstaak die de omgevingsdiensten in opdracht van de provincie uitvoeren. Hierbij hebben we aandacht voor het doel(bereik), het proces en de producten van vergunningverlening.

3.1 Inleiding vergunningverlening

Eén van de bevoegdheden van de provincie is het verlenen van omgevingsvergunningen (Wabo). De provincie is verantwoordelijk voor het hele Wabo-takenpakket. Daarbij gaat het zowel om het milieudeel van de vergunning als om de BRIKS-taken (bouw, reclame, inrit, kap en sloop).⁴³ Het verlenen van vergunningen gaat grotendeels op basis van aanvragen door bedrijven. Bedrijven vragen een vergunning aan als ze een nieuwe activiteiten willen starten of als zij binnen het bedrijf iets willen veranderen waarvoor een vergunningplicht geldt.

Naast het behandelen van vergunningaanvragen valt ook het actualiseren van vergunningen en maatwerkvoorschriften onder vergunningverlening. Dit actualiseren gebeurt meestal op initiatief van de provincie. Er zijn verschillende redenen waardoor verleende vergunningen niet meer actueel zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- jurisprudentie en wijzigingen in wet- en regelgeving en
- wijzigingen in de best beschikbare technieken die een bedrijf kan toepassen op basis van Europese regelgeving of Nederlandse richtlijnen nieuwe bestuurlijke prioriteiten.⁴⁴

⁴³ Provincie Gelderland. Jaarverslag VTH 2017, inleiding hoofdstuk 'Vergunningen'.

⁴⁴ Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma 2019 VTH omgevingsdiensten, p. 9 en Provincie Gelderland (2019). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, p. 20.

3.2 Doelen en prioriteiten vergunningverlening

Normen

- De provincie heeft doelen voor vergunningverlening gesteld en deze worden bereikt.
- In de verantwoording van de omgevingsdiensten aan GS en van GS aan PS is er aandacht voor doelbereik.

Bevindingen

- In 2016 had de provincie nog geen doel voor vergunningverlening in haar VTH-beleid. In daaropvolgende uitvoeringsprogramma's VTH en het geactualiseerde VTH-beleid 2019 is er wel een doel gesteld. Dit doel is gericht op het aandeel actuele vergunningen.
- Hoewel het doel nog niet is bereikt, is de realisatie wel verbeterd. Sinds 2016 loopt er namelijk een actualisatieprogramma. Ook stelt de provincie dat de recente centralisatie van vergunningverlening heeft bijgedragen aan haar sturing op de doelstelling.
- In de verantwoording van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen aan GS (kwartaal- en jaarrapportages) wordt er zicht gegeven op het aandeel actuele vergunningen. Ook is er aandacht voor het actualisatieprogramma.
- PS ontvangen via het jaarverslag VTH informatie van GS over vergunningverlening, waaronder ook over de realisatie van het doel over actuele vergunningen. In de provinciale jaarstukken staat hier niets over.
- In haar VTH-beleid en de opdracht aan de omgevingsdiensten stelt de provincie algemene prioriteiten voor vergunningen. Die zijn gericht op wat voor aanvragen/procedures voorrang hebben op andere. Er is geen goed beeld van de realisatie van deze algemene prioriteiten, omdat hier niet over wordt gerapporteerd.
- Voor 2018 en 2019 stelde de provincie specifieke prioriteiten voor vergunningverlening. Deze gingen over het verbeteren van de afstemming tussen vergunningverlening en handhaving en het actualiseren van vergunningen. Er is inzet op de prioriteiten gepleegd, maar deze vragen nog aandacht.

Doelen vergunningverlening

Tabel 6 laat zien dat de provincie een doel heeft gesteld voor vergunningverlening. Zij heeft zicht op de realisatie daarvan. De provincie haalt haar doel nog niet, maar is de afgelopen jaren er wel dichterbij gekomen. PS zijn wel via het jaarverslag VTH geïnformeerd over het doelbereik, maar niet via de provinciale jaarstukken. Na de tabel lichten we de verschillende onderdelen daaruit toe.

Tabel 6: Doelen vergunningverlening

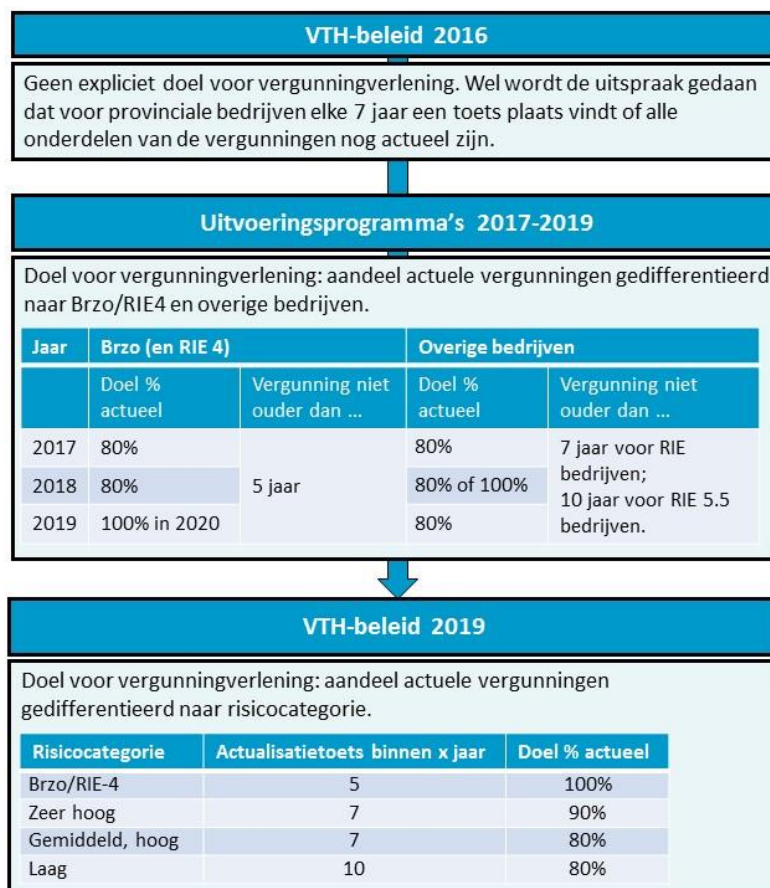
Gesteld doel	Zicht op doelbereik	Doelbereik	PS geïnformeerd over doelbereik
De provincie heeft sinds eind 2016 een doel voor vergunningverlening gesteld. Dat doel is gericht op de actualiteit van vergunningen.	De provincie ontvangt kwartaal- en jaarrapportages van de ODRN waarin aandacht is voor het aandeel actuele vergunningen.	Het aandeel actuele vergunningen stijgt, maar het doel wordt nog niet bereikt.	PS ontvangen via het jaarverslag VTH informatie over het doelbereik voor vergunningverlening. In de provinciale jaarstukken staat hier niets over.

Bron: *Bevindingen Rekenkamer Oost-Nederland op basis van VTH-beleid (2016 en 2019), kwartaal- en jaarrapportages omgevingsdiensten, uitvoeringsprogramma omgevingsdiensten 2017-2019, jaarverslag VTH Wabo 2018, provinciale jaarverslag 2017 en 2018.*

Gestelde doelen vergunningverlening

De provincie schrijft in haar beleid (2016 en 2019) dat “*duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moeten leiden tot een goede naleving*”. Hierbij had de provincie in het VTH-beleid 2016 nog geen expliciet doel voor vergunningverlening gesteld. In de uitvoeringsprogramma’s stelde de provincie wel een doel voor vergunningverlening. Dit doel was gericht op het aandeel actuele vergunningen. De provincie verwachtte destijds dat 80% van de bedrijven een actuele vergunning had. In het geactualiseerde VTH-beleid 2019 scherpste de provincie voor Brzo-bedrijven de norm voor de actualiteit van vergunningen aan van 80% naar 100%. Ook differentieerde zij de normen toen naar de categorieën waarin de provinciale bedrijven worden verdeeld op basis van hun risicoprofiel. Hierdoor sluiten de normen beter aan op de doelstellingen voor toezicht en handhaving (zie paragraaf 4.1).

Figuur 11: Ontwikkeling doelstelling vergunningverlening



Zicht op voortgang doelen vergunningverlening

De centralisatie van de vergunningverlening bij de ODRN maakt dat de provincie de informatie over vergunningverlening tegenwoordig krijgt van één omgevingsdienst in plaats van meerdere omgevingsdiensten. Tabel 7 laat zien dat GS via kwartaal- en jaarrapportages van de ODRN geïnformeerd worden over allerlei zaken met betrekking tot vergunningverlening waaronder de stand van zaken wat betreft het aandeel actuele vergunningen.

Tabel 7: Rapportage over vergunningverlening aan GS

Kwartaalrapportage en inhoudelijk jaarverslag

Zowel in 2017 als 2018 aandacht voor:

- output vergunningverlening: overzicht afgeronde producten;
- score op KPI's: aandeel actuele vergunningen en aandeel Wabo-beschikkingen binnen de wettelijke termijn afgehandeld;
- aandachtsdossiers vergunningverlening bij zowel Brzo- als niet Brzo-bedrijven;
- overzicht in behandeling zijnde producten vergunningverlening;
- stand van zaken van het project programmatisch actualiseren en
- bestede financiële middelen vergunningverlening t.o.v. begroting.

Bron: Kwartaalrapportages en inhoudelijk jaarverslag ODRN 2017 en 2018.

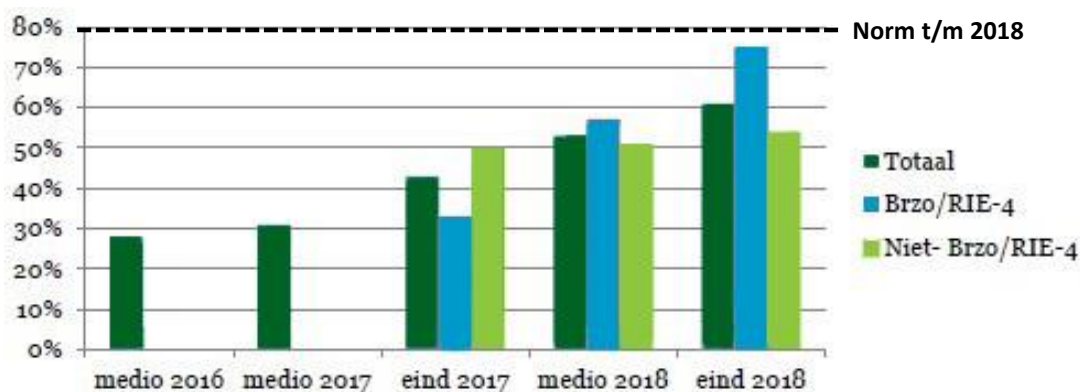
Doelbereik vergunningverlening

Figuur 12 laat zien dat de provincie haar doel op het gebied van actuele vergunningen de afgelopen jaren nog niet haalde. De provincie komt wel steeds dichterbij haar doel.

39

VTH
Gelderland

Figuur 12: Realisatie doelstelling actualiteit vergunningen



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

Volgens de provincie nam de actualiteit van de vergunning enkele jaren geleden af omdat er veel nieuwe aanvragen werden ingediend die voorrang kregen op de te actualiseren vergunningen.⁴⁵ Ook geeft zij aan dat er - mede door de verdeeldheid van de taak over meerdere omgevingsdiensten - geen totaaloverzicht, geen signalering en geen sturing op actuele vergunningen was. Om aan de achterblijvende doelstelling tegemoet te komen is in 2016 gestart met een actualisatieprogramma waarvoor extra

⁴⁵ Provincie Gelderland. Jaarverslag VTH Wabo 2018

capaciteit is vrijgemaakt. Binnen het programma wordt eerst geïnventariseerd op welke punten de vergunningen moeten worden aangepast. Hierop volgt een actualisatietoets waarmee wordt aangegeven aan welke onderwerpen de vergunningen zijn getoetst en welke prioriteiten zijn gesteld. Tot slot wordt aan de hand van een prioriteitenladder een planning gemaakt. In aanvulling op het actualisatieprogramma geeft de provincie aan dat de centralisatie van de Wabo-vergunningverlening bij één omgevingsdienst in 2018 ook heeft bijgedragen aan verdere sturing op de actualiteit van vergunningverlening.⁴⁶

Informatievoorziening PS over doelbereik vergunningverlening

Tabel 8 laat zien dat PS via het jaarverslag VTH informatie over vergunningverlening ontvangen van GS. Bijvoorbeeld over het behalen van het doel over de actualiteit van vergunningverlening. GS licht hierbij ook toe waarom het doel niet wordt gehaald.

In de provinciale jaarstukken verantwoordt GS op het niveau van het plandoel 'een goede leefomgevingskwaliteit'. Bij het benoemen over wat er is gedaan om dit doel te bereiken, doet GS enkele uitspraken over vergunningverlening. Bijvoorbeeld dat de afhandelingstermijn van vergunningaanvragen is gehaald of dat er extra inzet is gepleegd op het actualiseren van vergunningen. Over het doelbereik van vergunningverlening staat echter niets in de provinciale jaarstukken.

Tabel 8: Rapportage over vergunningverlening aan PS

Jaarverslag VTH Gelderland	Jaarverslag provincie
<p>Zowel in 2017 als 2018 was er informatie opgenomen over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de realisatie van het doel actuele vergunningen; • het aantal afgeronde producten vergunningverlening milieu en BRIKS; • de score op de kritische prestatie-indicator tijdigheid van de vergunning; • de resultaten van programma's en projecten op het gebied van vergunningverlening • de totaalscore van omgevingsdiensten op de kwaliteitscriteria over (onder meer) de kritieke massa vergunningverlening⁴⁷; • het resultaat van klanttevredenheidsonderzoek over (onder meer) vergunningenproducten; • het resultaten bezwaar- en beroepsprocedures over (onder meer) vergunningverlening. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2017: Genoemd dat is besloten de provinciale vergunningverlening te centraliseren bij één omgevingsdiensten en dat de doelstelling wat betreft de afhandelingstermijn van vergunningaanvragen is gehaald. • 2018: Genoemd dat de provinciale vergunningverlening voor de Wabo is gecentreerd bij de ODRN en dat via de omgevingsdiensten extra is geïnvesteerd in het actualiseren van bestaande vergunningen die door nieuwe wet- en regelgeving, maar ook door nieuwe inzichten, verouderd zijn.

Prioriteiten vergunningverlening

Tabel 9 laat zien dat de provincie drie algemene prioriteiten voor vergunningverlening heeft geformuleerd. Met algemene prioriteiten wordt bedoeld dat deze altijd bij de werkzaamheden gelden. Deze prioriteiten gaan over voorrangssituaties in

⁴⁶ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 12.

⁴⁷ Kwaliteitscriteria voor de kritieke massa gaan over zaken als voldoende opleiding, ervaring (uren), kennis en het onderhouden en borgen daarvan.

werkzaamheden: wat voor product/aanvraag voorrang krijgt op een andere (bv. het behandelen van een nieuwe vergunningaanvraag gaat boven het wijzigingen van een bestaande). Twee van de prioriteiten staan in het beleid en komen tevens terug in de opdracht. De andere prioriteiten komt alleen terug in de opdracht, maar niet in het beleid.

Er wordt niet (expliciet) gerapporteerd over of er in de praktijk in lijn wordt gewerkt met de prioriteiten. In rapportages worden soms wel 'losse' opmerkingen gemaakt die erop lijken te duiden dat de prioriteiten in acht zijn genomen. Een voorbeeld daarvan is dat de provincie schrijft dat de actualiteit van vergunningen achterblijft, omdat het behandelen van aanvragen voorrang heeft gekregen. Dit was inderdaad één van de prioriteiten die de provincie aan de omgevingsdiensten heeft meegegeven.

In de uitvoeringsprogramma's 2018 en 2019 stelde de provincie specifieke prioriteiten over vergunningverlening, in het uitvoeringsprogramma 2017 was dit niet het geval. Zowel in 2018 als 2019 noemde de provincie vergunningen actualiseren (zodat deze weer voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving) als prioriteit. Zoals aangegeven op de vorige pagina is daar inderdaad extra inzet op gepleegd en neemt het aandeel actuele vergunningen toe. Tot slot was het een prioriteit van de provincie om in 2018 de afstemming tussen vergunningverlening en handhaving te verbeteren. Deze prioriteit is in lijn met het feit dat de Wabo-vergunningverlening sinds kort gecentraliseerd is bij de ODRN. In haar verantwoording over 2018 geeft de provincie aan dat er onder andere aandacht is besteed aan het concreet maken van nieuwe afspraken over de samenwerking tussen de ODRN, de regionale omgevingsdiensten en de provincie. Uit interviews blijkt dat de afstemming tussen vergunningverlening en toezichthouders is verbeterd, maar nog steeds om aandacht vraagt.

Tabel 9: *Gestelde prioriteiten en realisatie*

Soort prioriteit	Inhoud prioriteit	Realisatie prioriteit	Herkomst prioriteit
Algemene prioriteiten (altijd van toepassing).	<ul style="list-style-type: none"> De aanvragen van nieuwe vergunningen krijgen voorrang op wijzigingen van bestaande vergunningen. Bij piekaanbod gaan reguliere procedures voor uitgebreide procedures. Oprichtingsvergunningen hebben een hogere prioriteit dan revisievergunningen. 	Geen goed beeld van, omdat hier niet expliciet over wordt gerapporteerd. In rapportages worden soms wel 'losse' opmerkingen gemaakt die erop wijzen dat de prioriteiten in acht worden genomen.	<ul style="list-style-type: none"> VTH-beleid (2016 en 2019) Specificatie (2015) Uitvoeringsprogramma's (2017 t/m 2019) Specificatie (2015) N.B. niet in beleid of uitvoeringsprogramma
Prioriteiten voor een specifiek jaar (dan in het bijzonder)	<ul style="list-style-type: none"> Afstemming vergunningverlening en handhaving verbeteren 	In 2018 nieuwe afspraken gemaakt. Uit interviews voor dit onderzoek blijkt dat het	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeringsprogramma 2018

aandacht aan besteden)		verbeterd is, maar nog steeds aandacht vraagt.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningen actualiseren 	Aandeel actuele vergunningen stijgt, maar doel is nog niet bereikt.	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeringsprogramma 2018 en 2019

Bron: VTH-beleid 2016 en 2019, Specificatie, Uitvoeringsprogramma VTH 2017 t/m 2019, Uitvoeringsprogramma 2018 en 2019, Jaarverslag 2018 en interviews.

3.3 Proces en producten vergunningverlening

Normen

- Beslissingen tot het verlenen of weigeren van vergunningen worden gebaseerd op transparante en duidelijke criteria en processen.
- De voorschriften bij de verleende vergunningen zijn duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar.

Bevindingen

- De Wabo-vergunningverlening wordt uitgevoerd door de ODRN. Zij werkt met een systeem dat vergunningverlening aanstuurt waardoor verschillende stappen uit de vergunningenstrategie ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. In interviews wordt bevestigd dat deze stappen worden doorlopen. Dit hebben wij niet voor alle onderdelen (bv. betrokkenheid toezichthouders) kunnen verifiëren omdat het systeem dat niet mogelijk maakt. De norm die de provincie hanteert voor het tijdig besluiten over aanvragen werd in 2016 en 2017 gehaald, maar in 2018 niet.
- Bij vergunningverlening spelen vooral landelijke/wettelijke criteria. De omgevingsdienst geeft aan dat die veelal duidelijk zijn. Is dit niet het geval, dan wordt landelijk afstemming gezocht. Wel is het zo dat er - met name bij milieu - soms sprake is van enige ruimte (geen eenduidig ja of nee). In die gevallen gaat de omgevingsdienst in gesprek met de provincie, waarbij zij haar advies geeft. Dat advies is veelal gebaseerd op eerdergenoemde landelijke afstemming.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- De provincie en omgevingsdienst geven aan geen signalen te hebben ontvangen dat bedrijven vergunningen onduidelijk of onuitvoerbaar vinden. Dit lijkt ondersteund te worden door het klanttevredenheidsonderzoek waarin het merendeel tevreden was (85%, response wel beperkt). Ook waren er in 2015-2018 geen gegronde bezwaren; één van de gegronde beroepen (vanuit een belangengroepering) had betrekking op de duidelijkheid van een vergunningvoorschrift. Vanuit toezicht werd aangegeven dat het kan voorkomen dat een vergunningvoorschrift onduidelijk of niet handhaafbaar is, maar dat komt vooral voor bij oude vergunningen. Wij hebben een expert gevraagd naar drie vergunningen te kijken. Over twee vergunningen was de expert voornamelijk positief over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Over een derde vergunning was de expert kritisch op verschillende punten; dit betrof met name de duidelijkheid van een aantal artikelen.

3.3.1 Vergunningsverleningsproces

De provincie heeft in haar VTH-beleid een vergunningenstrategie opgenomen. Zij beschrijft daarin op welke wijze vergunningverlening wordt verzorgd. In de strategie is aandacht voor: de uitgangspunten, de basiswerkwijze, de vormen van vergunningverlening, de toets niveaus en de samenwerking. Hieronder gaan we in op wie het vergunningverleningsproces uitvoert en kijken we voor verschillende onderdelen uit de vergunningenstrategie of die in de praktijk gedaan worden.

Het vergunningverleningsproces wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Als een lokale omgevingsdienst voldoet aan de kwaliteitscriteria is die betrokken bij het aanleveren van het advies voor het BRIKS-deel van de vergunning.

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen beschikt over een workflowsysteem voor (onder andere) vergunningverlening en een achterliggend documentatiesysteem waarin alle bijbehorende stukken opgeslagen worden. In de praktijk wordt een vergunning-procedure volledig via dit systeem gestuurd. Bij het systeem horen werkinstructies. Ook voor het behandelen van een aanvraag voor een Wabo-vergunning is een werkinstructie opgesteld. Dit is lijn met het VTH-beleid waarin staat dat er voor elk beleidsveld (zo ook Wabo) een werkinstructie voor vergunningverlening moet zijn.

Eén aanspreekpunt

Wanneer een aanvraag binnen komt, volgt een eerste controle (in lijn met de vergunningenstrategie) om te bepalen welke vergunningverlener toegewezen dient te worden. Deze vergunningverlener, de klantmanager, is verantwoordelijk voor de casus en het betrekken van interne medewerkers, externe adviseurs en eventueel de omgeving. In een interview wordt bevestigd dat er altijd een klantmanager wordt aangewezen die integraal verantwoordelijk is voor de aangevraagde vergunning.

Daarnaast is er een beperkte groep bedrijven waar wordt gewerkt met een soort accounthouders. Het gaat hierbij om complexe, dynamische bedrijven waarbij er vaker zaken spelen op het gebied van de vergunningverlening.

Ontvankelijkheidstoets

In de vergunningenstrategie staat dat er een volledige ontvankelijkheidstoets wordt verricht bij alle aanvragen. In lijn hiermee is de ontvankelijkheidstoets ook één van de stappen in de werkinstructie voor een Wabo-aanvraag. Desgevraagd bevestigt de ODRN dat de ontvankelijkheidstoets in de praktijk altijd wordt uitgevoerd. Deze toets is met name voor Wabo milieu vergunningverlening vrij inhoudelijk, omdat er ook meteen specialisten worden betrokken om te beoordelen of de aangeleverde documenten in orde zijn. Voor het BRIKS-deel van een vergunning is dit minder aan de orde. Het is niet mogelijk om op basis van aantallen na te gaan of de ontvankelijkheidstoets altijd wordt verricht, omdat dit lastig uit het workflowsysteem te halen is.

Betrekken naleefgedrag

In haar vergunningenstrategie geeft de provincie sinds 2019 aan dat het naleefgedrag van de aanvrager betrokken moet worden in het vergunningverleningsproces. Naleefgedrag heeft ermee te maken of een bedrijf zich houdt aan de wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften. De Omgevingsdienst Regio Nijmegen gaf aan dat de mogelijkheid om in het vergunningetraject het naleefgedrag van het bedrijf te betrekken er is, maar nog wel onontgonnen terrein is. Het is bij een aantal bedrijven gebeurd (bv. één keer via de compliance voorschriften), maar is nog wel nieuw. De borging ervan zou sterker kunnen, zo werd gesteld.⁴⁸

Het betrekken van naleefgedrag bij vergunningverlening kan op een aantal manieren, zo gaf de ODRN aan:

- Bij aanvragen omgevingsvergunning voor afvalverwerkende bedrijven en het oprichten van inrichtingen gebeurt dit via het Bibob-onderzoek. Dit is een soort integriteitsscreening. Het Bureau Screening en Bewakingsaanpak voert dit onderzoek uit. Zij betrekken in dit onderzoek het naleefgedrag. Dit kan leiden tot een advies om aanvullende voorschriften aan een vergunning te verbinden of een vergunning te weigeren.
- Een vergunning kan (gedeeltelijk) worden ingetrokken als er sprake is van structurele overtredingen van voorschriften of toepasselijke regelgeving.
- De resultaten van een ketenonderzoek kunnen betrokken worden bij vergunningverlening. Dit kan resulteren in uitgebreidere of aanvullende voorschriften.⁴⁹ Een ketenonderzoek is een studie waarbij verder gekeken worden dan afzonderlijke bedrijven. De hele keten wordt onderzocht, bijvoorbeeld van het vrijkomen tot verwerken van afval. Ketenonderzoeken worden gedaan door de Omgevingsdienst Rivierenland. Zij werken daarvoor samen met verschillende handhavingpartners.⁵⁰

⁴⁸ Interview.

⁴⁹ Antwoord op schriftelijke vragen.

⁵⁰ Provincie Gelderland (2018). *Uitvoeringprogramma voor omgevingsdiensten 2019*, p. 16.

Betrekken toezichthouders

In de opdracht van de provincie aan de omgevingsdiensten staat dat toezichthouders op minimaal drie momenten in dit proces betrokken moeten worden:

- bij het vooroverleg om aandachtspunten uit de toezichtpraktijk in te brengen;
- door het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets en
- (indien zinvol geacht) met een gezamenlijke opleverings-controle.⁵¹

De ODRN vulde aan dat het eerst punt (aanvraag of vooroverleg) gaat om het informeren van de toezichthouder. En dat bij kleine, milieuneutrale veranderingen in de vergunning van handhaafbaarheidstoets (tweede punt) in overleg kan worden nagelaten.⁵²

De provincie gaf aan dat zij het signaal had gekregen dat - hoewel het proces dat er op gezette momenten de connectie werd gemaakt tussen vergunningverlening en handhaving - dit in de praktijk nog niet afdoende gebeurde. Daarom stelde zij, zoals in de vorige paragraaf ook al aan bod kwam, in het uitvoeringsprogramma voor de omgevingsdiensten de prioriteit om de afstemming tussen vergunning en handhaving te verbeteren. In de praktijk heeft deze prioriteit zich bijvoorbeeld vertaald naar werkafspraken die zijn opgesteld door de ODRA en ODRN en gecommuniceerd naar vergunningverleners en toezichthouders. In de werkafspraken staat onder andere:

- op welk moment toezichthouders betrokken moeten worden in het vergunningverleningsproces;
- wat de termijnen zijn; en
- wie verantwoordelijk is voor welke aspecten.

Uit interviews met toezichthouders blijkt dat de invoering van de werkafspraken tot verbetering heeft geleid, maar dat er nog mogelijkheden zijn tot verdere afstemming. Zo weten vergunningverleners en toezichthouders elkaar met name te vinden op grote dossiers waar veel speelt. Bij dergelijke casussen vindt overleg op frequente basis plaats. Echter, wanneer het een bedrijf betreft waar al enige tijd geen activiteit meer heeft plaatsgevonden vanuit VTH, blijkt de afstemming lastiger. Zo is het in de praktijk (ook recent) voorgekomen dat een toezichthouder bij een bedrijf komt waar een vergunning aan is verleend, maar waar de toezichthouder niet van op de hoogte is gesteld. In interviews met toezichthouders wordt het belang van het verbeteren van deze connectie meermaals benadrukt. Doorgaans is het namelijk zo dat de toezichthouders een bedrijf beter kennen (omdat zij er vaker komen) en actief mee kunnen denken of een vergunningaanvraag alle relevante aspecten bevat die van toepassing zijn op het bedrijf. Een aanvullend voorschrift toevoegen, zou bijvoorbeeld veel kunnen bijdragen aan een gestroomlijnde uitvoering van de toezichtstaak.

Navraag bij de omgevingsdienst leert daarnaast dat de betrokkenheid van toezichthouders bij het vooroverleg en de opleveringscontrole niet wordt bijgehouden. De handhavingstoets wordt wel in het managementsysteem geregistreerd, maar is er niet eenvoudig uit te halen. Zodoende kan niet op basis van meer objectieve data

⁵¹ Specificatie van provinciale producten en diensten (2015), p. 17.

⁵² Schriftelijke informatie.

(aantallen) laten zien worden hoe de betrokkenheid van toezichthouders bij vergunningverlening zich over de tijd heen ontwikkeld.

Criteria bij vergunningverlening

Bij vergunningverlening spelen vooral landelijke/wettelijke criteria. Specifiek voor de provincie Gelderland zijn er aanvullende beleidsregels rondom geur. In hoeverre die relevant zijn, is afhankelijk van de casus.

De ervaring van de omgevingsdienst is dat de landelijke criteria veelal duidelijk zijn. Er wordt gemerkt dat wanneer er wel onduidelijk rondom een bepaald criterium is, dit direct tot discussie leidt over de vergunningvoorschriften. Onlangs speelde er bijvoorbeeld een discussie rondom externe veiligheid of een bepaald type verklaring aanwezig zou moeten zijn. Wanneer een criterium niet duidelijk is, wordt er onderling en landelijk afstemming gezocht. Hierbij wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van (de specialistengroepen binnen) een online netwerk van de 29 Nederlandse omgevingsdiensten. Blijft de onduidelijk ontstaan, dan kan een signaal naar het Rijk afgegeven worden.

Met name bij milieu is er bij een aanvraag niet altijd een duidelijke 'ja' of 'nee', maar is er sprake van enige ruimte. De omgevingsdienst geeft aan dat het zaak is om in die gevallen tijdig met het bevoegd gezag in gesprek te gaan. In hoeverre zijn zij bijvoorbeeld bereid een bepaald risico te lopen. Daarbij geeft de omgevingsdienst advies. Dat advies is vaak gebaseerd op eerdergenoemde landelijke afstemming. Op die manier wordt geprobeerd zo veel mogelijk op dezelfde manier met zaken om te gaan.

46

VTH
Gelderland

Termijnen in het vergunningverleningsproces

Eén van de prestatie-indicatoren die de provincie en de omgevingsdiensten afspraken, gaat over het binnen de gestelde termijn over vergunningaanvragen besluiten. Uit tabel 10 wordt duidelijk dat de wettelijke termijn voor het op tijd afhandelen van vergunningen niet altijd wordt gehaald. Vooral bij de uitgebreide procedures duurt het soms langer. De provincie geeft aan dat dit onder andere komt door:

- een kritische houding van de omgeving van het bedrijf. Daarom wordt bijvoorbeeld de omgevingsdialog ingezet om tot een goede belangenafweging te komen;
- inhoudelijke aspecten zoals de ruimtelijke ordening, maatregelen op het vlak van de externe veiligheid of monumentenzorg;
- de afstemming met Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en/of Waterschappen en vergunningverleners voor de Wet natuurbescherming.

Samenvattend stelt de provincie dat een zorgvuldig proces kan leiden tot termijnoverschrijding.⁵³

In 2016 en 2017 haalde de provincie de gestelde norm van 80% voor het aandeel tijdig afgehandelde vergunningaanvragen. Wel daalde het percentage tijdig afgehandelde aanvragen tussen 2016 en 2017 met ongeveer 8%. Hiervoor gaf de provincie geen nadere verklaring in haar jaarverslag VTH. In 2018 is de norm voor tijdige afhandeling van aanvragen abusievelijk opgehoogd naar 90%. In 2018 scoorde de provincie ongeveer

⁵³ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo Gelderse omgevingsdiensten 2018, p. 13.

hetzelfde als in 2017 waarmee zij de opgehoogde norm dus niet haalde. Echter, zoals aangegeven was de ophoging een vergissing en de provincie is van plan bij een eerstvolgende mogelijkheid de norm weer naar 80% bij te stellen.

Tabel 10: Overzicht realisatie van KPI vergunningverlening

	2016	2017	2018
Aantal bedrijven	186	198	201
Norm	80%	80%	90%
% van de definitieve besluiten 'Wabo' (Wabo regulier en Wabo uitgebreid) binnen de wettelijke termijn afgehandeld	90%	ca. 82%	81%

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo Gelderse omgevingsdiensten 2018, p. 13.

3.3.2 Producten vergunningverlening

Aantal producten vergunningverlening

Binnen vergunningverlening kunnen er verschillende producten onderscheiden worden. Zo zijn er verschillende soorten vergunningen (bv. oprichtingsvergunning of BRIKS vergunning), maar ook zaken als een actualisatietoets, een melding of een vooroverleg kunnen gezien worden als producten. Tabel 11 laat zien dat het aantal afgeronde vergunningenproducten de afgelopen jaren is toegenomen. De provincie geeft aan dat dit komt door een toename in het aantal initiatieven van bedrijven waarvoor een nieuwe of aangepaste vergunning nodig is, het actualisatieprogramma en de algehele toename van het aantal bedrijven onder provinciale bevoegdheid.⁵⁴ Ook toont de tabel (indirect) dat de registratie van de vergunningen-producten is verbeterd: in 2015 en 2016 kwam het voor verschillende producten voor dat niet bekend was hoeveel er waren afgerond, in 2017 en 2018 was dit niet meer het geval.

Tabel 11: Overzicht afgeronde producten vergunningverlening milieu en BRIKS

Product	2015	2016	2017	2018
Aantal bedrijven	155	186	198	201
Actualisatietoets		8	49	44
Vooroverleg afgerond	4	11	39	54
Oprichtingsvergunningen	0	5	1	3
Revisie/veranderen/actualiseren	59	84	44	113
Meldingen milieu	NB	NB	9	29
Goedkeuring/ontheffing	NB	NB	19	6
MER (beoordeling)	2	13	3	9
BRIKS vergunningen	NB	209	117	47
BRIKS meldingen	NB	NB	63	77
Totaal producten vergunningverlening (excl. actualisatietoets)		322	295	334

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 12.

⁵⁴ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 13.

Duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van vergunningen

De provincie schrijft in haar beleid dat duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moeten leiden tot een goede naleving.⁵⁵ Verder maakt zij duidelijk dat de handhaafbaarheid belangrijk is.⁵⁶

De provincie en de omgevingsdiensten geven aan geen signalen te hebben ontvangen van bedrijven dat de vergunningvoorschriften onduidelijk of niet goed uitvoerbaar zijn. Als redenen noemde de omgevingsdienst dat vergunningverleners gewend zijn bedrijven mee te nemen in het vergunningverleningsproces. De provincie noemde de betrokkenheid van toezichthouders via de handhaafbaarheidstoets en bij substantiële vergunningen de gezamenlijke opleveringstoets.

Sinds 2017 voeren de omgevingsdiensten een klanttevredenheidsonderzoek naar vergunningproducten uit. Die lijken bovenstaande uitspraak van de provincie en omgevingsdiensten te ondersteunen. In 2017 en 2018 was het grootste deel van de respondenten (iets meer dan 85%) namelijk tevreden of zeer tevreden. Een kanttekening hierbij is wel dat de respons, met name in 2017, laag was.

Onduidelijkheid in de vergunningen zou ook kunnen blijken uit de mate waarin en de redenen waarvoor bezwaarschriften en beroepszaken gegrond worden verklaard. Dit blijkt beperkt het geval. De provincie laat eens in de drie jaar de bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures analyseren door de ODRA.⁵⁷ Uit de meest recente analyse, die betrekking heeft op de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2018, bleek dat:

- geen van de negentien bezwaarprocedures wat betreft Wabo milieu vergunningverlening gegrond is verklaard⁵⁸ en
- elf van de 28 beroepszaken op het gebied van Wabo milieu vergunningverlening gegrond waren verklaard.⁵⁹ De redenen hiervoor waren uiteenlopend. Het was één keer gerelateerd aan de duidelijkheid van een voorschrift uit een vergunning. Dit voorschrift is aangepast.⁶⁰

Vanuit toezicht werd aangegeven dat het kan voorkomen dat een vergunning(voorschrift) niet duidelijk of handhaafbaar is. Dit kan komen doordat toezichthouders eerder in het proces niet betrokken zijn, maar het gaat veelal om oudere vergunningen. In die gevallen wordt in gesprek gegaan met vergunningverlening over wat te doen. Afhankelijk van wat er niet meer passend is, wordt besloten of het ambtshalve gewijzigd wordt of dat er gewacht kan worden tot de revisie van de vergunning.

⁵⁵ Provincie Gelderland. Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, p. 18.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Provincie Gelderland. Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, p. 29, 32 en 48.

⁵⁷ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 34 en ODRA (2019). Rapportage Analyse bezwaar en (hoger) beroep.

⁵⁸ 4 waren niet ontvankelijk, 11 waren niet gegrond en 4 zijn ingetrokken. In 1 geval heeft de provincie in hoger beroep alsnog gelijk gekregen.

⁵⁹ 3 daarvan gingen over hetzelfde besluit, maar worden afzonderlijk geteld omdat er sprake was van 3 appellanten die afzonderlijk beroep hebben ingesteld.

⁶⁰ Het beroep ging over de aanpassing van één voorschrift in een omgevingsvergunning milieu dat in de ogen van een belangengroep niet duidelijk was. GS hebben ingestemd om dit voorschrift aan te passen. Dit leidde er vervolgens toe dat het beroep gegrond werd verklaard.

Er is nog geen extern onderzoek naar de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van vergunningen gedaan. Daarom hebben wij een expert gevraagd naar drie vergunningen te kijken.⁶¹ De expert was over twee vergunningen voornamelijk positief over de uitvoerbaarheid voor het bedrijf en de handhaafbaarheid van de toezichthouder. Bij één hiervan werd de grote hoeveelheid documenten bij de vergunning wel als aandachtspunt genoemd. Dit roept de vraag op in hoeverre dit de vergunning als geheel niet lastiger controleerbaar maakt voor de toezichthouder en lastiger voor het bedrijf om dit zodanig te kennen dat het in de praktijk wordt nageleefd. Over de derde vergunning was de expert kritischer. De kritische opmerkingen betroffen voornamelijk de duidelijkheid van een aantal artikelen in de vergunning, maar gingen bijvoorbeeld ook over de bijbehorende Bibob-toets waarvan onduidelijk was hoe deze tot voorwaarden in de vergunning had geleid.

⁶¹ Zie voor de verantwoording over de selectie van de vergunningen bijlage 1 Onderzoeksopzet.

4 Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de toezicht- en handhavingstaak die de omgevingsdiensten in opdracht van de provincie uitvoeren. Hierbij hebben we aandacht voor het doelbereik voor toezicht en handhaving (paragraaf 4.1), de prioritering en uitvoering van toezicht (paragraaf 4.2) en het handhavingproces en de inzet van handhavingssacties (paragraaf 4.3).

4.1 Doelen en prioriteiten toezicht en handhaving

Normen

- De provincie heeft doelen voor toezicht en handhaving gesteld en deze worden bereikt.
- In de verantwoording van de omgevingsdiensten aan GS en van GS aan PS is er aandacht voor doelbereik.

Bevindingen

- De provincie heeft een nalevingsdoelstelling gesteld. Zij ambieert een hoger naleefgedrag bij bedrijven in een hogere risicocategorie. De provincie heeft haar doel de laatste jaren - met name voor de zwaardere categorie bedrijven - niet gehaald. De provincie stelt dat haar doel niet reëel dan wel (te) ambitieus is, omdat bij dergelijke complexere bedrijven vaker overtredingen gevonden kunnen worden (omdat zij met meer regels te maken hebben en frequenter worden bezocht).
- De provincie heeft beperkt zicht op het doelbereik (verbetering naleefgedrag). Dit komt onder andere doordat toezicht en handhaving wordt uitgevoerd door verschillende omgevingsdiensten en informatie hierover in meerdere informatiesystemen staat. Zo heeft de provincie momenteel geen zicht op het naleefgedrag van individuele bedrijven over meerdere jaren. Dit betekent dat de provincie zelf geen uitspraken doet over het effect van het provinciale VTH-beleid op naleefgedrag.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- De ODRA beschikt over separate overzichten betreffende het naleefgedrag van bedrijven per jaar. Hoewel de gegevens hierin niet volledig zijn en een (deels) handmatige exercitie om bestanden samen te voegen de betrouwbaarheid van de gegevens verlaagt, hebben we hierop zelf een analyse verricht. Dit betekent wel dat de resultaten indicatief zijn. Op basis van de eerste analyse, waarbij we keken naar de verandering in de score voor naleefgedrag, blijkt dat er geen eenduidige trend uit de data voortkomt. In een tweede analyse keken we naar de risicocategorieën waarin bedrijven worden gedeeld en hoe die van jaar tot jaar veranderen. Hieruit blijkt dat het aandeel bedrijven dat naar een betere categorie gaat iets afneemt en dat naar een slechtere categorie gaat iets toeneemt.
- PS ontvangen via het jaarverslag VTH informatie over de realisatie van de nalevingsdoelstelling van GS. In de provinciale jaarstukken staat hier niets over.
- In de periode 2017-2019 liepen er een aantal programma's en projecten op het gebied van toezicht en handhaving. In 2019 stelde de provincie specifiek als prioriteit voor toezicht en handhaving om branche- en toezichtsplannen op te stellen en de landelijke handhavingstrategie (LHS) toe te passen.
- Het opstellen van toezicht- en handhavingplannen is gaande. De uniformiteit van die plannen werd zowel door de provincie als de omgevingsdiensten een aandachtspunt genoemd. De toepassing van de LHS is de afgelopen twee jaar al verbeterd, maar blijft aandacht vragen.

Stellen en bereiken van doelen

Tabel 12 laat zien dat de provincie een doel heeft gesteld voor toezicht en handhaving. Zij heeft beperkt zicht op de realisatie daarvan. De provincie heeft haar doel de afgelopen jaren niet gehaald. PS zijn wel via het jaarverslag VTH geïnformeerd over het doelbereik, maar niet via de provinciale jaarstukken. Na de tabel lichten we de verschillende onderdelen daaruit toe.

Tabel 12: Doel toezicht en handhaving

Gestelde doel	Zicht op realisatie	Doelbereik	Informatievoorziening PS
De provincie heeft een doel voor toezicht en handhaving gesteld. Dit doel is gericht op het naleefgedrag van bedrijven en is gedifferentieerd naar de risico categorieën.	De provincie heeft een beperkt zicht op de realisatie van het doelbereik. Zij heeft bijvoorbeeld geen goed zicht op de ontwikkeling van het naleefgedrag op bedrijfsniveau over meerdere jaren.	De provincie heeft haar doel de laatste jaren - met name voor de zwaardere categorie bedrijven - niet gehaald.	PS ontvangen via het jaarverslag VTH informatie over het doelbereik wat betreft de nalevingsdoelstelling. In de provinciale jaarstukken staat hier niets over.

Bron: *Bevindingen Rekenkamer Oost-Nederland op basis van VTH-beleid (2016 en 2019), KPI-naleefgedrag bronbestand, jaarverslag VTH Wabo 2018, jaarverslag provincie 2017 en 2018.*

Gestelde doelen toezicht en handhaving

De provincie schrijft in haar VTH-beleid over toezicht en handhaving dat dit zo wordt uitgevoerd dat naleving van wet- en regelgeving wordt bevorderd. En dat helder toezicht en waar nodig streng optreden leiden tot een veilige en gezonde leefomgeving.

Het doel dat GS voor toezicht en handhaving hebben geformuleerd, is gericht op het naleefgedrag van bedrijven. Naleefgedrag gaat over in hoeverre bedrijven zich houden aan de wet- en regelgeving en de vergunning. De provincie heeft hier een indicator voor ontwikkeld (zie paragraaf 4.2.1). Als we in het vervolg van deze nota spreken over naleefgedrag doelen we op deze indicator. De provincie heeft haar doel over naleefgedrag gekoppeld aan een risicoanalyse op het niveau van bedrijfsbranches. In paragraaf 4.2.1 gaan we uitgebreid in op deze risicoanalyse. Beknopt komt het er op neer dat de provincie branches in vier categorieën indeelt, kijkend naar de risico's die inherent zijn aan de branche: van zeer hoge tot lage prioriteit. GS ambiëren voor bedrijven van branches uit de hoogste risicocategorieën een hoger naleefgedrag (zie tabel 13) dan voor bedrijven uit de laagste risicocategorieën.

Zicht op realisatie van doel voor toezicht en handhaving

De provincie geeft aan dat, doordat elke omgevingsdienst bij een deel van de bedrijven haar toezicht- en handhavingstaak uitvoert, er geen totaalbeeld is van de resultaten van het toezicht. Door het ontbreken hiervan is er onvoldoende informatie over het doelbereik (verbetering naleefgedrag), zo stelde de provincie.⁶²

In onze interviews werd duidelijk dat informatie over toezicht en handhaving in informatiesystemen van verschillende omgevingsdiensten besloten zit. Ook zagen we dat informatie over toezicht en handhaving in de kwartaal- en jaarrapportages van verschillende omgevingsdiensten verspreid is.

Ten behoeve van het jaarverslag VTH verzamelt ODRA de informatie van de diverse omgevingsdiensten om een totaalbeeld te kunnen geven van de realisatie van de nalevingsdoelstelling. Een aantal van de diensten heeft een systeem waar informatie hiervoor eenvoudig uit gegenereerd kan worden, terwijl er ook diensten zijn die meer moeite moeten doen om de gevraagde informatie te kunnen aanleveren. Verder komt een deel van de informatie van toezichthouders.⁶³ In het jaarverslag VTH blijkt inderdaad het aandeel bedrijven dat goed naleefgedrag toont per risicocategorie te worden gepresenteerd (zie tabel 13). Bij navraag naar de achterliggende data over het naleefgedrag over meerdere jaren op bedrijfsniveau bleek dat hier geen totaaloverzicht van was. Meer over wat dit betekent en waarom dat van belang leggen we hieronder uit.

Doelbereik toezicht en handhaving

Tabel 13 laat zien dat de afgelopen jaren, na een flinke neergang, weer een verbetering is waar te nemen van de scores voor goed naleefgedrag ten opzichte van de gestelde norm. Echter, de tabel laat ook zien dat juist bij de (zeer) hoge risicocategorieën het doel

⁶² GS-brief 4 maart 2019.

⁶³ Interview.

niet wordt gehaald. De provincie stelt dat haar ambitie niet reëel dan wel (te) hoog is gebleken. Bedrijven in de hoogste risicocategorieën zijn namelijk het meest complex, er gelden veel regels die overtreden kunnen worden en soms is er extra onderzoek nodig om een overtreding op te kunnen heffen.⁶⁴ Ook geeft de provincie aan dat bij deze bedrijven frequenter/meer toezicht wordt uitgevoerd waardoor er grotere kans is en overtreding te constateren. De provincie stelde (december 2018) dat in het nieuwe VTH-beleid de doelen opnieuw werden vastgelegd en zo nodig aangepast.⁶⁵ Dat is niet gebeurd.⁶⁶ Bij de actualisatie van het beleid (april 2019) vermeldde de provincie dat dit een technische aanpassing betrof vanwege gewijzigde wetgeving, het ontbreken van onderdelen en nieuwe ontwikkelingen. Naar aanleiding van een aantal casussen die zorgden voor extra aandacht voor de uitvoering van de VTH-taken bij provinciale bedrijven is het beleid goed tegen het licht gehouden, zo gaf de provincie aan, maar dit leidde niet tot beleidsmatige wijzigingen.⁶⁷ Het ambitieniveau is wel een punt van aandacht waar de provincie bij een volgende actualisatie, die daarmee wel beleidsinhoudelijk zal zijn, naar wil kijken. Met de omgevingsdiensten is besproken dat het huidige doel blijft staan, maar dat het begrijpelijk is dat het lastig is om daaraan te voldoen.

Tabel 13: *Overzicht van het percentage bedrijven per prioriteringscategorie dat goed naleefgedrag vertoont t.a.v. aspecten uit de Wabo in de afgelopen jaren*

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

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

Bovenstaande tabel laat zien dat de provincie op dit moment rapporteert over hoeveel procent van de bedrijven goed naleefgedrag toont. Goed naleefgedrag betekent dat een bedrijf 85 of meer (van de maximale 100) punten scoort op een indicator voor naleefgedrag. De provincie ontwikkelde deze indicator en gebruikt die al jarenlang. In paragraaf 4.2.1 gaan we uitgebreid op die indicator in.

De redenering van de provincie bij de ontwikkeling die in tabel 13 staat, is: het gaat beter of slechter, want een hoger of lager percentage toont goed naleefgedrag. Een kanttekening hierbij is dat gegevens zoals die in tabel 13 niets zeggen over het naleefgedrag van individuele bedrijven over de jaren heen. Je weet immers niet of de bedrijven die in 2018 goed naleefgedrag vertoonden, dezelfde bedrijven zijn als die in

⁶⁴ Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma 2019 omgevingsdiensten, p. 10.

⁶⁵ Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma 2019 omgevingsdiensten, p. 5.

⁶⁶ Vergelijking oude en nieuwe beleidsplan VTH provincie Gelderland.

⁶⁷ Statenbrief PS2019-326 Technische aanpassing VTH-beleid, p. 1 en 2.

2017 goed scoorden en ook niet hoeveel de bedrijven voor- of achteruit zijn gegaan. In theorie kan het immers zo zijn dat:

- een aantal 'goede' bedrijven slechter is gaan presteren en er nieuwe bedrijven onder het provinciaal bevoegd gezag zijn gekomen die goed scoren;
- een aantal bedrijven 1 punt meer is gaan scoren (van 84 naar 85) en daardoor in de groep is gaan vallen met 'goed naleefgedrag' terwijl eenzelfde aantal bedrijven 30 punten omlaag is gegaan en daardoor erbuiten valt;
- alle bedrijven die goed naleefgedrag vertoonden achteruit zijn gegaan, maar net niet zo veel dat ze onder de 85 punten terecht komen.

Om iets te kunnen zeggen over het doel van de provincie (verbetering van het naleefgedrag) is dus inzicht in het naleefgedrag van individuele bedrijven over meerdere jaren nodig. Een voorwaarde om dit inzicht te krijgen, is dat hier een overzicht van is. Een dergelijk overzicht ontbreekt op dit moment. Er zijn wel jaarlijkse overzichten van het naleefgedrag van bedrijven, maar die zijn niet volledig en niet over de jaren heen gekoppeld. Dit betekent dat er geen trendanalyses van het naleefgedrag gemaakt konden worden. Als er kennis is over hoe individuele bedrijven zich over de tijd heen ontwikkelen, geeft dat ook mogelijkheden om te kijken naar het effect van de ingezette handhaving.

Wij hebben geprobeerd wat meer inzicht te krijgen in het naleefgedrag op bedrijfsniveau over de jaren heen. Hiervoor heeft de ODRA de jaaroverzichten voor ons aan elkaar gekoppeld. Dit is handmatig gebeurd. Wij realiseren ons dat dit gevolgen heeft voor de betrouwbaarheid. Ook hebben we bedrijven buiten de analyse gehouden omdat cijfers voor een bedrijf niet volledig waren of twijfels bestonden over de betrouwbaarheid⁶⁸. Ongeveer een kwart van de bedrijven is redelijk (oranje) of slecht (rood) naleefgedrag blijven vertonen. Uiteindelijk is 62% tot 80% van de bedrijven onder provinciale bevoegd gezag in de analyse meegenomen. Daarmee geven de resultaten alleen een indicatie van naleefgedrag van bedrijven.

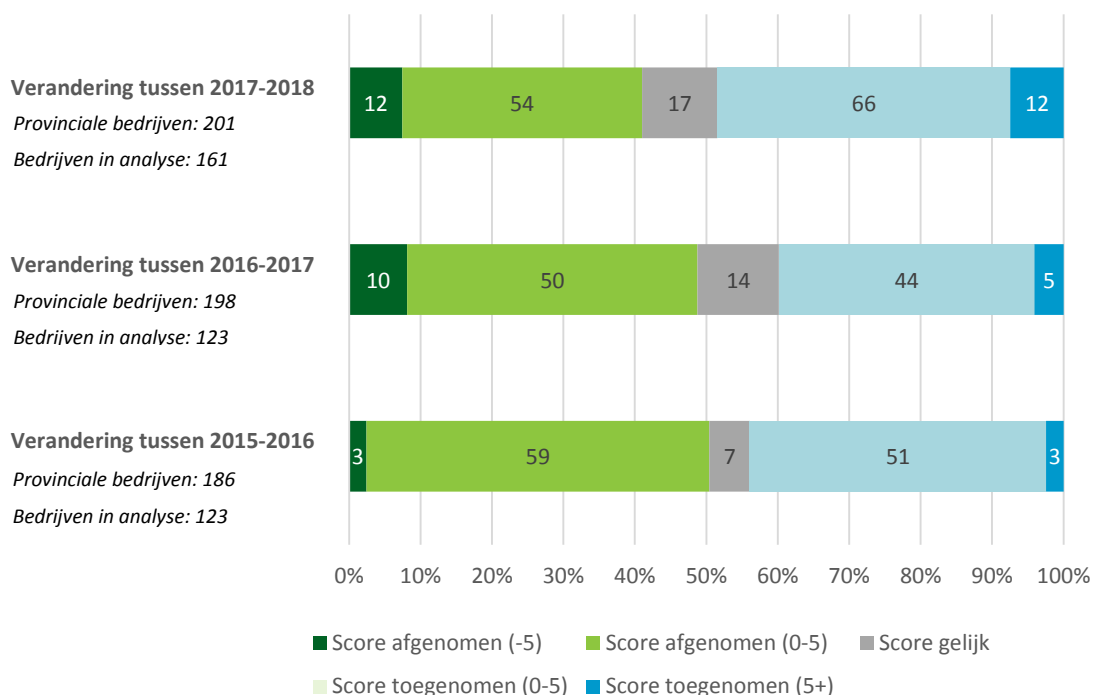
In onze eerste analyse keken we naar de ontwikkeling van de score op de indicator voor naleefgedrag: is de score toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven? Figuur 13 laat zien dat:

- Het aantal en aandeel bedrijven met een verbetering van de score voor het naleefgedrag (blauwe staven) toeneemt.
- Het aantal bedrijven met een slechtere score op naleefgedrag (groene staven) is in absolute zin licht toegenomen, maar percentueel gezien wel afgenomen.
- Het aantal en percentage bedrijven met een gelijkblijvende score (grijze staaf) is toegenomen. Wat dit zeg is onduidelijk. Het kan immers zijn dat dit allemaal bedrijven zijn met een hoge score: dan is het mooi dat hun score gelijk is gebleven. Het kan ook zijn dat het allemaal bedrijven zijn met een lage score en dat is het juist hun gelijkblijvende score juist negatief.

Figuur 13 geeft dus geen eenduidig beeld van de verbetering van het naleefgedrag.

⁶⁸ Het kwam bijvoorbeeld voor dat de score die bedrijven haalden niet overeen kwam met de risicocategorie waar bedrijven in ingedeeld werden (zie paragraaf 4.2.1).

Figuur 13: Overzicht (indicatief) verandering in score (absoluut) op naleefgedrag



Bron: KPI-naleefgedrag bronbestand, eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

In onze tweede analyse keken we naar de ontwikkeling van de risicocategorie waarin bedrijven zitten. De provincie gebruikt de score die bedrijven behalen op de indicator over naleving om bedrijven in te delen in drie risicocategorieën. Bedrijven met een score onder de 50 komen in de categorie ‘rood’ (slecht naleefgedrag), bedrijven met een score tussen de 51 en 84 in de categorie ‘oranje’ (redelijk naleefgedrag) en bedrijven met een score van 85 t/m 100 in de categorie ‘groen’ (goed naleefgedrag). In haar jaarverslag VTH rapporteert de provincie over het percentage bedrijven dat goed (goed), redelijk (oranje) of slecht (rood) scoort. Daarom hebben wij ook de ontwikkeling van de risicocategorieën over de jaren heen geanalyseerd. Daarbij kijken we verder dan de provincie kan doen: wij kijken namelijk ook naar in hoeverre bedrijven wisselen van risicocategorie.

Het grootste deel van de bedrijven (ongeveer drie kwart) blijft in dezelfde risicocategorie, zo laat tabel 14 zien. Het gaat hierbij veelal (ca. 50%) om bedrijven die ‘groen zijn gebleven’. Die bedrijven zaten dus al in de hoogst mogelijke categorie en zitten daar nog steeds in. Maar er is dus ook ongeveer een kwart van de bedrijven redelijk (oranje) of slecht (rood) naleefgedrag blijven vertonen. Het aandeel bedrijven dat naar een betere categorie is gegaan ten opzichte van het vorige jaar neemt ook af in 2017-2018 (van 16% naar 10%). Ten slot neemt het percentage bedrijven dat naar een slechtere categorie ging enigszins toe in het laatste jaar van onze analyse (van 10% naar 15%). Op basis van deze resultaten lijkt de gewenste ontwikkeling van de provincie - verbetering van het naleefgedrag - momenteel niet gehaald te worden.

Tabel 14: Overzicht (indicatief) wisselingen tussen risicocategorieën op bedrijfsniveau

Soort wisseling	Wisseling risicocategorie	Vershil '17-'18	Vershil '16-'17	Vershil '15-'16
	<i>Bedrijven onder provinciaal gezag</i>	201	198	186
	<i>Bedrijven in analyse</i>	161	123	123
<i>Categorie verbeterd</i>		10%	16%	12%
	Van rood naar oranje	1%	2%	1%
	Van oranje naar groen	8%	12%	11%
	Van rood naar groen	1%	2%	0%
<i>Categorie onveranderd</i>		74%	75%	72%
	Rood gebleven	4%	3%	2%
	Oranje gebleven	17%	20%	24%
	Groen gebleven	53%	52%	46%
<i>Categorie verslechterd</i>		15%	10%	17%
	Van groen naar oranje	12%	6%	12%
	Van oranje naar rood	2%	2%	4%
	Van groen naar rood	1%	2%	1%

Bron: KPI-naleefgedrag bronbestand, eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Informatievoorziening PS over doelbereik toezicht en handhaving

Tabel 15 laat zien dat PS via het jaarverslag VTH aan informatie over toezicht en handhaving krijgen. Bijvoorbeeld over het behalen van doelen en prestatie-indicatoren, het aantal controles en handhavingsacties. GS lichtten in het jaarverslag toe waarom het doel voor toezicht en handhaving niet gehaald wordt. Zoals eerder aangegeven, verantwoordten GS in de provinciale jaarstukken op het niveau van het plandoel een goede leefomgevingskwaliteit. Bij het benoemen over wat er is gedaan om dit doel te bereiken doen GS enkele uitspraken over toezicht en handhaving, bijvoorbeeld dat de doelstelling is behaald wat betreft het aantal controles. Over het bereik van de nalevingsdoelstelling staat echter niets in de provinciale jaarstukken.

Tabel 15: Rapportage over toezicht en handhaving aan PS

Jaarverslag VTH Gelderland	Reguliere jaarverslag provincie
<p>Zowel in 2017 als 2018 was er informatie opgenomen over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de realisatie van de nalevingsdoelstelling; • het aantal controles en handhavingsacties; • de score op de kritische prestatie-indicator voor toezicht en handhaving; • de resultaten van programma's en projecten op het gebied van toezicht en handhaving • het resultaat van klanttevredenheidsonderzoek over (onder meer) toezicht; • het resultaten bezwaar- en beroepsprocedures over (onder meer) handhaving. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2017: doelstelling gehaald wat betreft aantal controles. • 2018: voldaan aan de doelstelling van het aantal controles bij bedrijven en de inhoudelijke prioriteiten binnen die controles (zoals afvalmeldingen en meetverplichtingen) zijn grotendeels uitgevoerd, zoals afvalmeldingen en meetverplichtingen.

Bron: Jaarverslag VTH Wabo 2017 en 2018 provincie Gelderland, jaarverslag 2017 en 2018 provincie Gelderland.

Stellen en volgen van prioriteiten

De provincie stelt in haar uitvoeringsprogramma VTH de prioriteiten voor het komende jaar. Ook noemt zij hierin de programma's en projecten die zij start om de beoogde resultaten te behalen. In tabel 16 laten we de gestelde prioriteiten zien die expliciet over toezicht en handhaving gaan. Na de tabel lichten we de stand van zaken van de realisatie hiervan toe. In de periode 2017 t/m 2019 liepen er verschillende programma's en projecten rondom toezicht en handhaving. Zo zijn er drie programma's⁶⁹ in het kader waarvan verdiepende controles bij bedrijven zijn uitgevoerd. De programma's en projecten voor toezicht en handhaving laten we hier verder inhoudelijk buiten beschouwing.

Tabel 16: Gestelde prioriteiten en realisatie

Prioriteit	Stand van zaken realisatie	Herkomst prioriteit
<ul style="list-style-type: none"> • Het opstellen van branche- en toezichtplannen. 	In interviews kwam naar voren dat dit gaande is. Aangegeven werd dat de plannen in beperkte mate uniform zijn. Dit is ook in het uitvoeringsprogramma 2019 genoemd als aandachtspunt.	Uitvoeringsprogramma 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering handhaving volgens landelijke handhavingsstrategie 	Is de afgelopen twee jaar verbeterd, maar is nog niet volledig geïmplementeerd en geborgd.	

Bron: Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma 2019, p. 11 en interviews.

Eén van de prioriteiten is het opstellen van branche- en toezichtplannen. De provincie geeft aan dat de achterliggende gedachte hierbij is dat de huidige risicogerichte aanpak (die wordt nu teruggezien in de frequentie en uren voor toezicht op basis van een risicoanalyse waarin onder ander branche-specifieke risico's en individueel naleefgedrag

⁶⁹ Dit zijn de volgende programma's: bouwen & ruimtelijke ordening, meten & registreren, melden & registreren.

worden meegenomen, zie paragraaf 4.2) verder wordt uitgebreid met een risicogerichte bedrijfsbenadering. Dit door in branche- en toezichtplannen op te nemen welke onderdelen/aspecten binnen bedrijven risicovoller zijn en zodoende vaker/anders gecontroleerd worden.

Een brancheplan is een instrument om de aanpak van bedrijven een kwaliteitsimpuls te geven en efficiënt en uniform te werk te gaan. In dit plan worden de belangrijkste aspecten die aan de orde zijn samengevat en de prioriteiten bij de branche aangegeven.⁷⁰ In interviews werd aangegeven dat de provincie een relatief klein aantal bedrijven per branche onder haar gezag heeft waardoor de brancheplannen vrij overzichtelijk zijn. Deze plannen bestaan uit een algemeen en specifiek deel. Het algemene deel wordt door een branchewerkgroep opgesteld. Hierin worden de belangrijkste ontwikkelingen die spelen genoemd en worden prioriteiten bij de branche aangegeven.⁷¹ Iedere omgevingsdienst voegt volgens een eigen deel toe aan het algemene deel van het brancheplan. Deze opbouw van de plannen biedt ruimte voor een eigen invulling door de verschillende omgevingsdiensten. Echter, betekent dit ook dat er per branche in feite meerdere plannen zijn. Aangegeven werd dat dit op zichzelf geen probleem hoeft te zijn, maar dat het praktisch gezien makkelijker zou zijn om gezamenlijk tot één plan te komen. Voor 2018 sprak de provincie over drie brancheplannen die waren opgesteld dan wel geactualiseerd⁷² en voor 2019 zijn er 2/3 plannen gepland.⁷³ De provincie gaf daarbij ook aan dat er extra aandacht wordt besteed aan een uniforme aanpak voor het opstellen van de plannen.⁷⁴

In aanvulling op de brancheplannen, is er sinds vorig jaar ook een start gemaakt met het opstellen van individuele toezichtplannen voor complexe bedrijven op bedrijfsniveau. Die worden opgesteld door toezichthouders. De individuele toezichtplannen per bedrijf bevatten de onderwerpen die over de jaren heen aan de orde moeten komen tijdens inspecties. De planning en inhoud van inspecties is afhankelijk van deze onderwerpen en de mate van naleving bij een bedrijf. Met het initiatief om deze plannen op te stellen, wordt beoogd een hoger niveau van borging van het toezicht te bewerkstelligen. Het toezichtplan verschaft namelijk inzicht in wat er momenteel speelt bij een bedrijf en zorgt er daarnaast voor dat alle relevante aspecten één keer per drie jaar worden meegenomen in de controle. Het biedt daarmee een handvat om prioritering in inspectie(onderwerpen) te kunnen maken. Tot slot geeft het toezichtplan ook een overzichtelijke weergave van de specialismes die een toezichthouder mogelijk nodig heeft tijdens een volgende inspectie bij een bedrijf.⁷⁵

Tot en met 2018 zijn er circa dertig toezichtplannen opgesteld⁷⁶ en het doel voor 2019 is voor minimaal twee bedrijven een toezichtplan.⁷⁷ Uit interviews kwam naar voren dat het proces om toezichtplannen op te stellen, momenteel volop in gang is, maar nog niet

⁷⁰ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 25.

⁷¹ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 8 en 25.

⁷² Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 25.

⁷³ Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma voor omgevingsdiensten 2019, p. 21.

⁷⁴ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 25.

⁷⁵ Interviews.

⁷⁶ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 25.

⁷⁷ Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma voor omgevingsdiensten 2019, p. 21. Dit lage aantal komt er uit voort dat de toezichthouders uitging van toezichtplannen voor elk bedrijf en de provincie uitging van dat er individuele toezichtplannen zouden komen voor de bedrijven die zodanig specifiek zijn dat ze niet in een brancheplan vallen.

is afgerond. De idee is om, wanneer er een inspectie gepland staat bij een bedrijf, ook het toezichtplan op te stellen. In interviews werd het belang van uniforme plannen benadrukt, tegelijk werd aangegeven dat er een groot verschil zit tussen de plannen. Aangegeven werd dat dit deels verklaard kan worden doordat niet alle toezichthouders op de hoogte waren van het nieuwe format.

De provincie geeft dat het de bedoeling is dat met de programmatische sturing vanuit ODRA er ook op dit onderdeel meer centrale aansturing en bewaking komt.

De andere prioriteit is om bij de uitvoering van handhaving te werken volgens de Landelijke Handhavingsstrategie. In paragraaf 4.3.1 over het handhavingsproces gaan we hier dieper op in.

4.2 Prioritering en uitvoering van het toezicht

Normen

- Het toezicht wordt uitgevoerd conform een (periodieke) risicogerichte prioritering en planning.

Bevindingen

- De provincie voert een tweedelige risicoanalyse uit. Het eerste deel is een analyse van de risico's inherent aan branches. Elke branche wordt in een risicocategorie ingedeeld. Aan een risicocategorie is een bezoekfrequentie en gemiddeld besteedbaar aantal uren gekoppeld. Het tweede deel is de berekening van een score voor naleefgedrag per bedrijf. Deze score in combinatie met het inzicht van de toezichthouder maakt dat de toezichtsfrequentie, maar meer nog de benodigde uren verlaagd of verhoogd kunnen worden.
- In de risicoanalyse voor branches is aandacht voor risico's op het gebied van bijvoorbeeld geur, geluid en externe veiligheid. Bij het deel van de risicoanalyse gericht op individueel naleefgedrag van bedrijven is er aandacht voor objectieve factoren (bv. een voornemen, beschikking of procesverbaal) en subjectieve factoren (naleefkennis, -bereidheid en -capabelheid).
- Informatie benodigd voor het uitvoeren van de risicoanalyse bevindt zich bij verschillende omgevingsdiensten en kan niet door elke omgevingsdienst even eenvoudig aangeleverd worden. Dit bemoeilijkt de totstandkoming van een goede prioritering.
- De provincie geeft bij de omgevingsdiensten per bedrijf aan hoe vaak die bezocht moet worden en hoeveel uur er voor is. Dit is opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Hierin zijn bijvoorbeeld ook de uitgangspunten en prestatie-indicatoren voor toezicht vastgelegd.
- De provincie geeft aan dat het aantal controles in 2017 en 2018 volgens planning is gelopen. Alle provinciale bedrijven zijn in die jaren minimaal één keer gecontroleerd. Dat is een stuk meer dan het aandeel gecontroleerde bedrijven van alle provincies gemiddeld (75%).

4.2.1 Prioritering van toezichtsactiviteiten (risicoanalyse)

De provincie Gelderland geeft aan dat voor het (basis)toezicht de volgende uitgangspunten gelden:

- bedrijven worden minimaal één keer per jaar bezocht;
- minimaal eens in vier jaar tijd zijn alle installaties op de relevante milieuaspecten gecontroleerd;
- de omgevingsdienst hanteert de bezoekfrequentie uit dit uitvoeringsprogramma.⁷⁸

Het minimale aantal van één bezoek per jaar kan worden verhoogd op basis van de uitkomsten van een risicoanalyse die we hieronder uitleggen. Deze risicoanalyse is een initiatief van de provincie en ook door haar opgezet. De uitvoering gebeurt voor een belangrijk deel door de Omgevingsdienst Regio Arnhem.

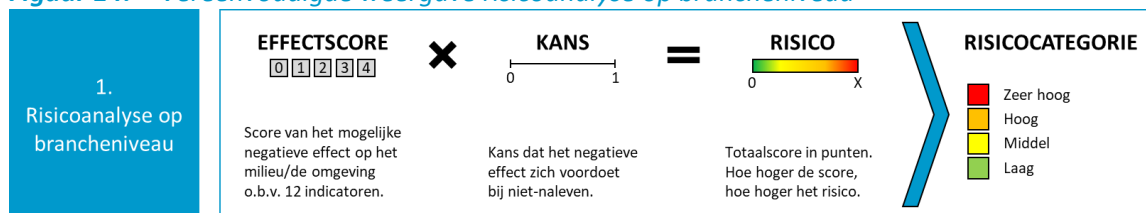
Risicoanalyse deel 1 (brancheniveau)

Het eerste deel van de risicoanalyse bestaat uit een analyse van de risico's die inherent zijn aan de verschillende bedrijfsbranches. De Omgevingsdienst Regio Arnhem coördineert dit onderdeel en vraagt daarbij hulp van toezichthouders (verschillende omgevingsdiensten), vergunningsverleners (ODRN) en de provincie. Er wordt hierbij verder geen gebruik gemaakt van deskundigheid van bijvoorbeeld de bedrijven zelf.

Methodiek

De provincie verdeelt branches waarvoor zij bevoegd gezag is over vier risicocategorieën, variërend van een laag tot zeer hoog risico. Bedrijven in een branche die tot een hogere categorie behoren, krijgen meer prioriteit en capaciteit bij het toezicht dan de bedrijven in een branche in een lagere categorie. Zo vallen metaalverwerkers en voedingsmiddelenfabrikanten in een zeer hoge risicocategorie en behoren baggerdepots en eenvoudige energiebedrijven tot de lage risicocategorie. Het risico van een bepaalde branche wordt bepaald door de mogelijk negatieve effecten op het milieu/de omgeving te vermenigvuldigen met de kans dat dit negatieve effect zich ook daadwerkelijk voordoet bij niet-naleven (zie figuur 14).

Figuur 14: Vereenvoudigde weergave risicoanalyse op brancheniveau



Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, interview medewerker ODRA, eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Effectscore. Elke branche krijgt op twaalf indicatoren een score (0, 1, 2, 3 of 4) voor het mogelijke negatieve effect op de omgeving en het milieu. Hierbij geldt: een hoger effect betekent een hogere score. In onderstaande tabel staan de indicatoren waarnaar wordt gekeken. Voor elke branche is de score per indicator opgeteld en gedeeld door twaalf

⁷⁸ Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma voor omgevingsdiensten 2019, p. 15.

(het aantal indicatoren). Hierdoor ontstaat er een score tussen de 0 en 4: het gemiddelde effect.

Tabel 17: *Indicatoren uit de risicoanalyse op brancheniveau*

Indicatoren		
<ul style="list-style-type: none"> • Lucht/stof • Geur • Bodem • Indirecte lozing 	<ul style="list-style-type: none"> • Geluid • Ontdoen van bedrijfsafval • Ontdoen van gevaarlijk afval • Afvalketen/-verwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Energiegebruik • Externe veiligheid • Bouwen/brand • Ruimtelijke ontwikkeling/ gebiedsspanning

Bron: Provincie Gelderland (2016 en 2019). VTH-beleid.

Het gaat voor nu te ver om de verschillende aspecten langs te gaan. Wel is het goed te noemen dat in de indicator ‘ruimtelijke ontwikkeling/gebiedsspanning’ situeringsaspecten worden meegewogen. Die worden gemiddeld over de branche ingeschat. In algemene zin liggen bepaalde branches zoals mestverwerking en groencompostering namelijk gevoeliger in de omgeving.

Kans. Voor elke branche is de kans aangegeven dat bovengenoemd effect daadwerkelijk optreedt. Die kans is een score (1, 2, 3, 4) waarbij geldt: hoe lager de kans, hoe lager score.

Risico. Het risico is een vermenigvuldiging van het gemiddelde effect van de twaalf indicatoren en de kans dat dit effect daadwerkelijk optreedt. Hieruit volgt een risicoscore per branche. Deze score is een getal dat in theorie kan variëren tussen 0 en 48, waarbij geldt dat hoe hoger de score, des te hoger het risico. In de praktijk blijkt overigens dat scores niet boven de 16 uitkomen (zie tabel 18) en hier met de indeling van risicocategorieën ook rekening mee wordt gehouden.

Risicocategorie. Aan de hand van de risicoscore worden de branches verdeeld in vier risico- of prioriteringscategorieën. Bij de precieze indeling van de risicoscores naar een categorie wordt ook gekeken naar de indeling van de branche in eerdere jaren, op basis waarvan wordt beoordeeld of het een logische verdeling is. Dit betekent dat er geen vastgesteld punt is waar de ene categorie begint en de andere eindigt, waardoor er kleine verschillen kunnen zijn van de scores over de jaren heen. Het eindresultaat van deze risicoanalyse geeft het risico van de branche weer en is samengevoegd in tabel 18.

Tabel 18: Resultaat risicoanalyse complexe bedrijven 2019

Cluster/branche	Lucht/sfof	Geur	Bodem	Indirecte lozing	Geluid	Ontdoen van bedrijfsafval	Ontdoen van gevaarlijk afval	Afvalketen/-verwerking	Energiegebruik	Externe veiligheid	Bouwen/brand	RO/gebiedsspanning	Gemiddeld effect milieu	Kans milieu	Risico	Prioriteit
Zand, Grind, Millingenwaard	1	0	1	1	3	1	1	0	1	0	0	1	0,8	1	0,8	laag
Kalvergiërbewerkingsinstallaties (KGBI's)	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1,3	1	1,3	laag
Baggerdepots	1	1	3	2	2	1	1	3	1	0	0	2	1,4	1	1,4	laag
Opslag gassen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	2	1,6	1	1,6	laag
Energiebedrijven (eenvoudig)	3	1	1	1	1	2	2	0	4	2	2	1	1,7	1	1,7	laag
Consumenten vuurwerkopslag	0	0	0	0	1	1	1	0	1	4	4	4	1,3	2	2,7	laag
Stortplaatsen gesloten	1	1	3	2	1	1	1	0	1	1	0	1	1,1	3	3,3	laag
Overige op- en overslagbedrijven	2	1	2	2	2	2	1	3	1	1	3	2	1,8	2	3,7	gemiddeld
Op- en overslag brandstoffen	2	1	2	1	1	1	1	1	1	4	4	4	1,9	2	3,8	gemiddeld
Rioolwaterzuiveringsinstallaties/AWZI	2	3	2	0	2	4	1	3	3	3	1	1	2,1	2	4,2	gemiddeld
Op- en overslag gevaarlijke stoffen	2	1	4	4	1	1	2	1	2	4	4	2	2,3	2	4,7	gemiddeld
Organische afvalverwerkers	1	4	3	3	2	3	1	3	3	1	2	3	2,4	2	4,8	gemiddeld
Depots divers (milieustraten)	3	2	3	2	2	4	4	4	1	1	2	2	2,5	2	5,0	gemiddeld
Energiebedrijven complex	4	1	2	2	2	3	3	0	4	3	3	3	2,6	2	5,2	gemiddeld
Metaalrecuperatiebedrijven/Accu-opslag	2	2	3	2	2	3	3	3	2	3	3	3	2,6	2	5,2	gemiddeld
Asfaltproducenten	4	4	2	3	3	1	4	4	4	1	1	2	2,8	2	5,5	gemiddeld
Houtverwerkers	3	2	2	1	3	2	2	3	3	1	4	2	2,3	3	7,0	gemiddeld
Metaalshredders	3	1	2	2	4	2	3	3	2	1	2	3	2,3	3	7,0	gemiddeld
Veehouderijen	4	4	2	2	1	1	1	3	2	1	4	3	2,3	3	7	gemiddeld
BSA op- en overslagbedrijven	3	2	3	3	2	3	3	4	1	0	4	1	2,4	3	7,3	gemiddeld
Galvanische oppervlaktebehandeling	2	1	4	4	1	3	4	1	4	4	2	1	2,6	3	7,8	gemiddeld
Sorteerbedrijven/niet onderverdeeld	2	2	3	1	3	4	4	3	2	3	3	2	2,7	3	8,0	gemiddeld
Verwerkers gevaarlijk afval	1	2	2	2	1	3	4	4	2	4	4	3	2,7	3	8,0	hoog
Procesindustrie (Eenvoudig)	2	2	3	2	2	4	4	0	4	4	4	2	2,8	3	8,3	hoog
Puinbrekers	4	1	2	2	4	2	1	4	2	0	1	3	2,2	4	8,7	hoog
Afvalscheidingsinstallatie	4	3	2	3	4	3	3	3	2	1	4	3	2,9	3	8,8	hoog
Op- en overslag gevaarlijk afval	2	2	4	1	2	4	4	3	2	4	4	3	2,9	3	8,8	hoog
Groencompostering	2	4	4	2	2	1	1	1	1	1	1	4	2,3	4	9,0	hoog
Afval- en destructiebedrijven	4	4	2	4	3	3	2	4	4	3	2	4	3,3	3	9,8	hoog
Papierindustrie	3	3	3	4	4	4	2	2	4	3	4	4	3,3	3	10,0	hoog
Stortplaatsen open	4	4	4	4	1	1	1	4	1	1	2	4	2,6	4	10	hoog
Overige composteerders	3	4	3	2	2	2	2	4	3	2	3	3	2,8	4	11,0	hoog
Mestverwerkers	2	4	3	2	2	2	1	4	4	3	3	4	2,8	4	11,3	hoog
Voedingsmiddelenfabrikanten	4	3	3	4	3	4	2	0	4	4	4	2	3,1	4	12,3	zeer hoog
Diervoederbedrijven	4	4	2	3	4	2	1	2	4	4	4	4	3,2	4	12,7	zeer hoog
Metaalverwerkers/ijzergieterijen	4	4	2	3	4	3	4	2	4	2	4	4	3,3	4	13,3	zeer hoog

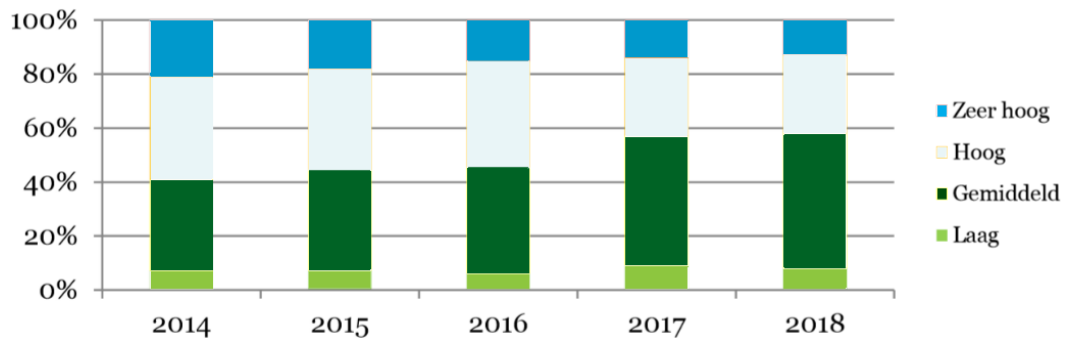
Bron: Provincie Gelderland (2019). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving.

Er vindt jaarlijks een controle plaats om te bepalen of het huidige bedrijvenbestand en indeling van branches voor de risicoanalyse nog actueel is. Hierbij wordt gekeken of:

- er bedrijven nieuw zijn onder het bevoegd gezag;
- branches nog dekkend zijn (op basis van signalen uit de praktijk is een branche die vrij divers bleek bijvoorbeeld gesplitst in twee onderdelen);
- bedrijven onder de Brzo gaan vallen en
- risicocategorieën nog overeenkomen met de activiteiten van een bedrijf.

Figuur 15 laat zien dat de verdeling van provinciale bedrijven over de risicocategorieën jaarlijks iets verandert.

Figuur 15: Verdeling bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag per risicocategorie (%)



Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 10.

Risicoanalyse deel 2 (KPI-naleefgedrag op bedrijfsniveau)

Het tweede deel van de risicoanalyse bestaat uit de berekening van een score voor naleefgedrag per bedrijf.

Methodiek

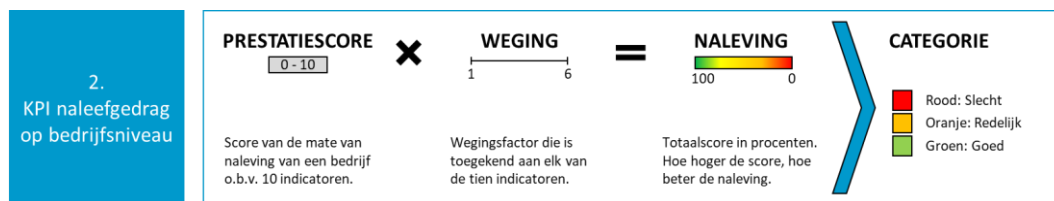
Er wordt per bedrijf een score voor naleving berekend op basis van verschillende indicatoren die gewogen worden (zie figuur 16). Deze score wordt de KPI-naleefgedrag genoemd.

Eerder is aangegeven dat verschillende omgevingsdiensten de provinciale toezicht- en handhavingstaak uitvoeren. De informatie om de score voor naleefgedrag te kunnen berekenen moet ook uit de informatiesystemen en toezichthouders van de diverse omgevingsdiensten komen. Tweemaal per jaar wordt er vanuit ODRA een uitvraag gedaan bij de andere omgevingsdiensten om informatie aan te leveren. Een aantal van de diensten heeft een systeem waar deze informatie direct uit gegenereerd kan worden, terwijl er ook diensten zijn die meer moeite moeten doen om de gevraagde informatie te kunnen aanleveren.⁷⁹ De ODRA voegt deze informatie samen voor de risicoanalyse. De provincie geeft aan dat het ontbreken van een totaalbeeld van de resultaten van het

⁷⁹ Interview.

toezicht (doordat elke omgevingsdienst maar een deel van de taak uitvoert) de toepassing van een goede, risicogerichte prioritering bemoeilijkt.⁸⁰

Figuur 16: Vereenvoudigde weergave KPI-naleefgedrag op bedrijfsniveau.



Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, interview medewerker ODRA, eigen bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Prestatiescore. De prestatiescore is opgebouwd uit tien indicatoren die inzicht verschaffen in het gedrag van een bedrijf over het afgelopen jaar. Tabel 20 laat zien dat de indicatoren variëren van ‘objectieve’ indicatoren (zoals overtredingen, een dwangsom of proces-verbaal) tot ‘subjectieve’ indicatoren (zoals naleefkennis en kwaliteit van klachtenafhandeling). Deze subjectieve indicatoren zijn een inschatting van de toezichthouder.

Weging. Aan alle indicatoren is een wegingsfactor toegekend. Tabel 19 laat zien dat er een groot verschil zit in de weging tussen de objectieve en subjectieve indicatoren.

Tabel 19: Indicatoren en weging KPI-naleefgedrag

	Indicatoren	Score (0-10)	Weging
Objectieve Indicatoren	1. Overtredingsgraad bij controle	x	6
	2. Hersteltermijn (is de overtreding opgeheven)	x	5
	3. Voornemen bestuursdwang / last onder dwangsom	x	5
	4. Beschikking bestuursdwang / last onder dwangsom	x	5
	5. Uitoefenen bestuursdwang / innen last onder dwangsom	x	5
	6. Proces-verbaal relevantie	x	5
Subjectieve indicatoren	7. Naleefkennis	x	1
	8. Naleefbereidheid	x	2
	9. Naleefcapabelheid	x	1
	10. Kwaliteit klacht afhandeling/communicatie	x	1
Totaal		x	36

Bron: Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma 2019.

Naleving. De scores per indicator en wegingen op de betreffende indicator leiden samen tot een naleefscore per bedrijf (in procenten). Hoe hoger dit percentage, hoe beter de naleving.

⁸⁰ GS-brief 4 maart 2019.

Categorie. De totaalscores worden vervolgens gebruikt om de bedrijven in een kleurcategorie in te delen. Tabel 20 geeft weer hoe deze indeling plaatsvindt. Behalve deze indeling op scores, wordt er vanuit ODRA ook een controle gedaan of actuele zaken op juiste wijze zijn verwerkt in het systeem. Dat houdt in dat bedrijven die op de grens groen/oranje of oranje/rood met extra aandacht worden bekeken en beoordeeld of handhavingsacties uit het afgelopen jaar zijn meegenomen.

Tabel 20: Kleurcategorieën voor naleefgedrag

Categorie	Score	Omschrijving
Groen	85-100	<i>Naleefgedrag goed</i> Bedrijven waar weliswaar wel eens overtredingen worden geconstateerd, maar die aantoonbaar adequaat reageren en proberen overtredingen te voorkomen.
Oranje	51-84	<i>Naleefgedrag redelijk</i> Bedrijven die overtredingen begaan die niet direct en adequaat worden opgeheven.
Rood	< 50	<i>Naleefgedrag slecht</i> Bedrijven waar regelmatig overtredingen worden geconstateerd en/of overtredingen niet adequaat worden opgepakt.

Bron: Provincie Gelderland (2018). Uitvoeringsprogramma 2019.

Eindresultaat van dit deel van de risicoanalyse is dus dat per bedrijf duidelijk is in welk van de bovenstaande categorieën die valt.

Gebruik risicoanalyse voor prioritering toezichtactiviteiten

De resultaten van bovengenoemde twee onderdelen van de risicoanalyse worden in de praktijk gebruikt om een prioritering te maken van het toezicht. De ‘vertaling’ van de risicoanalyse (aantal keer dat omgevingsdiensten bedrijven moeten bezoeken en aantal uur dat daarvoor beschikbaar is) is opgenomen in het uitvoeringsprogramma en heeft enkel betrekking op de Wabo; het BRZO-deel wordt gestuurd vanuit landelijke afspraken.

Per risicocategorie uit deel 1 van de analyse is een bezoekfrequentie en besteedbaar aantal uren gekoppeld. Bedrijven in een hogere risicocategorie hebben daarbij vaker te maken met inspecties (zie tabel 21). Het besteedbaar aantal uren is een gemiddelde op basis van eerdere ervaring.

Ook geeft de provincie aan dat wanneer een bedrijf als aandachtsbedrijf is aangemerkt (zie paragraaf 2.4) er op basis van een plan van aanpak een andere (hogere) frequentie kan worden gehanteerd. De situering van een bedrijf is één van de factoren van de aanwijzing van een bedrijf als aandachtsbedrijf, zo stelt de provincie. Er kan ook voor een hogere toezichtfrequentie worden gekozen als er bijvoorbeeld een calamiteit bij een bedrijf optreedt.

Tabel 21: Bezoekfrequentie (per jaar) en gemiddeld aantal besteedbare uren per risicocategorie

Risicocategorie	Bezoekfrequentie (per jaar)
Zeer hoog	3
Hoog	2
Gemiddeld	2
Laag	1

Bron: Interview.

De frequentie van inspecties is echter niet het belangrijkste sturingsmiddel van de provincie. Ook de intensiteit en diepgang van de inspecties is belangrijk en hierbij speelt het KPI-naleefgedrag een rol. Aan de hand van het KPI-naleefgedrag wordt namelijk een nuancering gemaakt op de initiële indeling op basis van de brancheanalyse. Om uiteindelijk tot aan het aantal besteedbare uren per bedrijf te komen, wordt eerst een basisniveau vastgesteld: Als alle bedrijven in de naleefcategorie “redelijk” zouden vallen, hoe veel uren zijn er dan nodig? Het resultaat van deze berekening vormt een ijkmoment. Vervolgens wordt er aan de omgevingsdiensten gevraagd om aan de hand van hun ervaringen met het bedrijf en bijbehorend naleefgedrag te beoordelen of er meer uren nodig zijn. Deze extra uren kunnen worden ingezet om diepgaand toezicht te faciliteren.⁸¹ Dit gaat dus om bedrijven waarvan de praktijk het signaal afgeeft dat die complexer zijn dan het branchegemiddelde en dat het ‘gemiddelde’ aantal uur ook niet voldoende is om een goed beeld van de naleving te krijgen.⁸²

De verdeling en prioritering van toezicht is dus maatwerk waarbij risicogerichtheid centraal staat.

4.2.2 Uitvoering toezicht

De provincie gaf aan dat de uitvoering van het aantal controles in 2017 en 2018 volgens planning is gelopen. Tabel 23 laat zien dat het aantal gecontroleerde bedrijven gelijk is aan/net ligt boven⁸³ het aantal bedrijven onder bevoegd gezag bij de provincie. Oftewel 100% van de provinciale bedrijven is in 2017 en 2018 gecontroleerd. Het gemiddelde over alle provincies ligt op circa 75%. Ook het gemiddelde aantal controles per bedrijf ligt in Gelderland iets boven het gemiddelde van de provincies.⁸⁴

Het kan voorkomen dat een bedrijf volgens planning drie keer bezocht had moeten worden en dit niet is gebeurd. Dat is niet uit tabel 22 te halen. De provincie heeft echter ook een prestatie-indicator met de omgevingsdiensten afgesproken dat bij 90% van de bedrijven de geplande bezoekfrequentie is gerealiseerd. De provincie gaf aan dat deze prestatie-indicator in de rapportages van de omgevingsdiensten van de afgelopen jaren

⁸¹ Interview.

⁸² Schriftelijke informatie.

⁸³ Meer gecontroleerde bedrijven dan bedrijven onder bevoegd gezag kan komen door wisselingen in het bedrijvenbestand oftewel: een nieuw bedrijf onder provinciaal bevoegd gezag).

⁸⁴ Mededelingenbrief GS van 12 maart 2019, p. 3.

anders is geïnterpreteerd. Hierdoor is hier nu geen informatie over beschikbaar. De provincie geeft aan hier nu onderzoek naar te doen. Waar wel informatie over beschikbaar is, is hoeveel controles zijn uitgevoerd ten opzichte van het aantal in het uitvoeringsprogramma (zie tabel 23). De omgevingsdiensten blijken hier als sinds 2014 boven de 100% op te scoren. Dat het percentage boven de 100% ligt, komt doordat bedrijven waar veel klachten zijn extra bezocht worden en doordat er wisselingen plaatsvinden in het bedrijvenbestand waar de provincie bevoegd gezag voor is. Ook is het niet altijd mogelijk om een speciale controle in het kader van een programma⁸⁵ te combineren met een gewone controle.⁸⁶

Tabel 22: *Overzicht uitgevoerde controles*

	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal bedrijven	142	155	186	198	201
Aantal gecontroleerde bedrijven	-	-	-	200	201
Aantal controles	313	315	406	530	472
Gemiddelde aantal controles per bedrijf	2,2	2,1	2,2	2,8	2,3

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag 2018, p. 17 en PS2019-185 Mededelingenbrief GS, bijlage.

Tabel 23: *Prestatie-indicatoren voor toezicht*

	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Uitgevoerde controles ten opzichte van het aantal in het uitvoeringsprogramma (in %)	114%	108%	109%	104%	105%	87%

Bron: Schriftelijke informatie provincie en provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018.

Of de omgevingsdiensten bij alle bedrijven minimaal eens in de vier jaar alle installaties op de relevante milieuaspecten hebben gecontroleerd, het tweede uitgangspunt van de provincie, kan niet uit de rapportages worden gehaald. Het derde uitgangspunt is dat de omgevingsdiensten het uitvoeringsprogramma uitvoeren. Dit uitvoeringsprogramma bevat zoals eerder aangegeven veel meer dan alleen de (reguliere controles vanuit de) Wabo-taak waar wij ons in dit onderzoek op richten, bijvoorbeeld ook programma's en projecten waarmee inhoudelijk sturing wordt gegeven aan het toezicht. Zodoende hebben wij hier geen totaalbeeld van.

⁸⁵ De provincie kent drie programma's (bouwen & ruimtelijke ordening, meten & registreren, melden & registreren) in het kader waarvan verdiepende controles worden gedaan.

⁸⁶ Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 18.

4.3 Proces handhaving en inzet handhavingsacties

Normen

- Beslissingen tot het inzetten van een handhavingsactie of het afzien daarvan ('gedogen') worden gebaseerd op transparante en duidelijke criteria en processen.
- Er is sprake van een proportionele inzet van handhavingsinterventies.

Bevindingen

- In 2014 is er een Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) gepresenteerd. Die moet eenduidigheid waarborgen zodat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt. De provincie Gelderland stelde in 2016 een sanctiestrategie vast waarin de LHS is verwerkt. In 2017 constateerde de provincie dat de daadwerkelijke toepassing van de LHS niet overal was geborgd. Er is sindsdien en wordt ook nu nog inzet gepleegd om de toepassing van de LHS te bevorderen. Dit is ook al verbeterd, maar blijft aandacht vragen.
- Het aantal handhavingsacties van de provincie (bv. voornemens en beschikkingen) stijgt.
- Het was in verband met de beschikbaarheid van data niet mogelijk een analyse te doen over de inzet van handhavingsacties over een langere periode om zo een beeld te krijgen van de proportionaliteit van de handhavingsacties. Er waren in 2016-2018 geen gegronde bezwaren die over de proportionaliteit van de provinciale handhaving (Wabo milieu) gingen.
- De provincie heeft een gedoogstrategie (beleidsregels gedogen). Hierin staan een aantal criteria. Het verwijtbaarheids criterium leidde tot de meeste discussie. Dit criterium is er bij de actualisatie van de beleidsregels in 2018 uitgehaald. De redenen voor de actualisatie van het gedoogbeleid waren het verbreden naar andere taakvelden en het meer in lijn te brengen met het landelijke gedoogbeleid. In het verleden is het voorgekomen dat omgevingsdiensten de gedoogbesluiten waar zij zelf over mochten beslissen niet conform de afspraak in het portefeuilleberaad brachten. Doordat gedogen door meerdere omgevingsdiensten gebeurt, is de uniforme toepassing van het beleid en het zicht op de aantallen lastiger. De provincie verwacht dat dit met de programmatische aanpak van toezicht en handhaving in 2020 verbetert.

4.3.1 Handhavingsproces

Wanneer er bij het toezicht overtredingen worden geconstateerd is over het algemeen de provinciale handhavings- of sanctiestrategie (opgenomen in het VTH-beleid) van toepassing. Hierin wordt aangegeven hoe op overtredingen wordt gereageerd. In uitzonderlijke gevallen kan besloten worden om de gedoogstrategie te volgen. Dit

betekent dat er tijdelijk afgezien wordt van handhaving. Meer over gedogen is te vinden in paragraaf 4.3.3.

Sanctionerend optreden kan op een aantal manieren:

- *Bestuursrechtelijk*. Deze optie is er op gericht overtredingen op te heffen. Mocht het toch voorkomen dat een bedrijf de fout in gaat, dan heeft de provincie twee bestuursrechtelijke sancties tot haar beschikking om de overtreding ongedaan te maken: bestuursdwang en last onder dwangsom.
- *Strafrechtelijk*. Waar bestuursrechtelijke sancties gericht zijn op het herstel van een situatie, zijn strafrechtelijke sancties bedoeld om leed toe te voegen ten aanzien van de dader. Wanneer een toezichthouder besluit dat strafrechtelijke sancties op zijn plaats zijn, wordt de casus overgedragen aan het Openbaar Ministerie en valt deze buiten de verantwoordelijkheid van de provincie.
- *Privaatrechtelijk*. De overheid mag in principe alleen gebruik maken van de privaatrechtelijke weg als er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is, waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. Deze optie wordt nooit gebruikt, zo geeft de provincie aan.

Het VTH-beleid en daarmee ook de sanctiestrategie is in 2019 geactualiseerd. De strategieën uit 2016 en 2019 blijken grotendeels gelijk. Een aanvulling is een overzicht van dwangsomhoogten en termijnen die als richtlijn wordt gebruikt bij overtredingen. Zowel uit het beleid van de provincie als uit interviews met toezichthouders komt naar voren dat dergelijke overzichten van belang zijn om een uniforme en voorspelbare reactie op overtredingen te bewerkstelligen.

Toepassing van de Landelijke Handhavingsstrategie

De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is in 2014 door bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland gepresenteerd. Achterliggende gedachte bij de LHS is dat in twee opzichten landelijke eenduidigheid waarborgt:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

In 2016 is in Gelderland een nalevingsstrategie opgesteld⁸⁷ waarin de LHS is verwerkt. In 2017 constateerde de provincie Gelderland dat de daadwerkelijke toepassing van de LHS nog niet overal was geborgd. Er zijn toen dertien workshops voor de omgevingsdiensten (toezichthouders, bijzondere opsporingsambtenaren en juristen) georganiseerd. In 2018 is een implementatietraject opgestart. Dat implementatietraject ligt bij de omgevingsdiensten. Iedere omgevingsdienst pakt dit zelf op, omdat dit implementatietraject deels gaat over de borging van de LHS in de systemen en de meeste omgevingsdiensten andere systemen hebben. Ook heeft het implementatietraject betrekking op de consequente en uniforme toepassing van de LHS door medewerkers. Hiervoor worden bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd of wordt het geagendeerd in bestaande overleggen.

⁸⁷ Zie paragraaf 2.2.1. De nalevingsstrategie is de verzamelnaam voor de toezichtstrategie, handhavingsstrategie, gedoogstrategie en preventiestrategie samen.

De provincie geeft aan dat de implementatie van de LHS nog niet is afgerond in de zin van dat deze strategie volledig en op dezelfde manier wordt toegepast. Zij stelt dat met name het eenduidig categoriseren van overtredingen/overtreders aandacht vraagt. In de portefeuilleberaden waarin met de Gedeputeerde over casussen gesproken wordt (zie paragraaf 2.4) merkte de provincie dat niet altijd duidelijk was of de LHS was toegepast bij een casus, omdat dit niet werd vastgelegd. In die gevallen is het niet duidelijk en herleidbaar hoe er tot een bepaalde handhavingsactie bij een overtreding is gekomen. Daarom vraagt de provincie tegenwoordig standaard om in de documentatie voor portefeuilleberaden aan te geven hoe een overtreding zich verhoudt tot de LHS en waarom dit zo is. De omgevingsdiensten die wij spraken bevestigden dat de provincie hier tegenwoordig meer aandacht voor heeft.

Uit interviews met de omgevingsdiensten kwamen de volgende ervaringen met betrekking tot de LHS naar voren:

- Het strafrechtelijke spoor wordt vaker toegepast. Eerder werd vrijwel altijd gebruik gemaakt van het bestuursrechtelijke spoor waarbij toezichthouders bedrijven aanspraken en vanuit het bestuursrecht op zoek gingen naar een oplossing. Het was toen meer afhankelijk van de individuele toezichthouders of er bijvoorbeeld een BOA werd ingeschakeld. In de LHS heeft het strafrechtelijke spoor een duidelijke plek en kan beter worden nagegaan of een strafrechtelijke (of bestuursrechtelijke) handhavingsinterventie aan de orde is. Dit vraagt om een omschakeling in de handelswijze van de toezichthouders. De consequente toepassing van de LHS (en daarmee het breder denken dan alleen vanuit het bestuursrecht) vraagt dan ook om gewenning bij sommige toezichthouders, zo werd aangegeven. Verder werd de beperkte beschikbare capaciteit van BOA's als aandachtspunt genoemd in meerdere interviews.
- Aangegeven wordt dat hoewel de LHS enerzijds een kader geeft, het inschalen van een overtreding anderzijds deels een persoonlijke inschatting blijft. Hierbij speelt mee dat het voor toezichthouders belangrijk is om een band op te bouwen met een bedrijf (zodat zij snel contact opneemt als er iets speelt) waarvoor het voorkomen van een angstcultuur relevant is. Er kan nog in het achterhoofd bij een toezichthouder spelen dat men nog terug moet naar het bedrijf. Dat is lastiger als er handhavingsacties opgelegd waaraan het bedrijf bijna ten onder zou gaan. Een dergelijke houding past minder bij de LHS en er kan over gediscussieerd worden of het goed is dat het zo werkt, zo werd aangegeven, maar in realiteit speelt dit wel als er gekeken moet worden welke handhavingsactie in te zetten. Een collegiale toets die plaatsvindt na een controle, waarbij ook gekeken wordt, naar de invulling van de LHS kan helpen om eraan bij te dragen dat mensen de LHS op dezelfde manier gaan toepassen. Ook worden soms sessies georganiseerd om casuïstiek, waaronder de toepassing van de LHS daarbij, te bespreken.
- Tot slot werd genoemd dat er verschil is in hoeverre omgevingsdiensten de LHS hebben geborgd in hun informatiesysteem. Bij sommige omgevingsdiensten is dat wel het geval en bij andere minder. Ook bij een omgevingsdienst die de LHS wel in haar informatiesysteem heeft verwerkt, kon dat nog verfijnder. Zo was de doorverwijzing naar de standaard-documenten bij betreffende omgevingsdienst nog niet geborgd. Wanneer een toezichthouder besluit over te stappen naar directe handhaving, biedt het werksysteem van betreffende omgevingsdienst nog niet de

juiste documenten op het juiste moment. Dit is enerzijds een praktische beperking, maar laat ook weer zien dat de LHS een andere manier van werken is dan voorheen.

Doordat informatie over de toepassing van de LHS deels in (verschillende) systemen zit, kan hier niet eenvoudig een overall beeld van gekregen worden. Er was tot op heden nog geen onderzoek gedaan naar de toepassing van de LHS. Momenteel voert de ODRA de tweejaarlijkse analyse uit van primaire besluiten die in mandaat door de Gelderse omgevingsdiensten zijn genomen. De provincie geeft aan dat een controle of de overtreding conform de LHS is opgevolgd en of dit ook herleidbaar is vastgelegd, onderdeel van deze analyse is.

4.3.2 Inzet handhavingsacties

Tabel 24 laat zien dat het aantal last onder dwangsom/bestuursdwang gestegen is in de afgelopen jaren. Ook het aantal handhavingsbeschikkingen stijgt. De provincie geeft aan dat dit twee oorzaken kan hebben:

- Bedrijven nemen niet op tijd maatregelen nemen om de overtredingen te voorkomen, waarna er wordt opgetreden.
- Er wordt beter toezicht gehouden (waardoor overtredingen opgemerkt worden) en/of beter doorgepakt na constatering van de overtreding.

Tabel 24: *Overzicht handhavingsactiviteiten (excl. gedogen)*

	2018	2017	2016	2015	2014
Aantal bedrijven	201	198	186	155	142
Voornemens last onder dwangsom / bestuursdwang die van kracht zijn	44	42	19	10	9
Voornemens genomen	30	33	16		
% bedrijven met voornemen	11%	10%	8%	6%	7%
Handhavingsbeschikking (LOD of LOB) die van kracht zijn	31	25	13	9	11

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018, p. 17.

Bij de start van ons onderzoek was het de bedoeling om data over de inzet van handhavingsacties over een langere periode te analyseren. Bijvoorbeeld om te kijken of op elk bedrijf met slecht naleefgedrag een handhavingsactie is gezet, of dat op dezelfde soort overtredingen dezelfde handhavingsactie volgt, of dat er bij voortdurend van een overtreding sprake is van een stringenter handhavingsactie etc. Omgevingsdiensten blijken echter veelal te werken met hun 'eigen' systeem en bij omgevingsdiensten die wij hebben gesproken, was dat systeem niet geschikt om dergelijke analyse op los te laten of daar relatief eenvoudig gegevens uit te destilleren. Daardoor was het niet mogelijk om een data-analyse op een groot aantal handhavingsacties uit te voeren. Een mogelijkheid die er in theorie wel is, is om dossieronderzoek uit te voeren. Dit is echter tijdsintensief.

Proportionaliteit handhaving

We kunnen dus niets zeggen over de proportionaliteit van de handhaving op basis van een data-analyse. De toepassing van de LHS zou moeten borgen dat de handhaving proportioneel is. Het uitgangspunt daarvan is immers: ‘een passende interventie bij elke bevinding’. Op de toepassing van de LHS zijn we in de vorige paragraaf al ingegaan. Tot slot kunnen we kijken naar wat bedrijven zelf vinden. Als zij van mening zijn dat een handhavingsactie niet proportioneel is (bv. niet in lijn met beleid/sanctiestrategie) kunnen zij een bezwaarschrift indienen. In de periode de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2018 hebben er 45 bezwaarprocedures gelopen wat betreft Wabo milieu handhaving. Het grootste deel daarvan (23) werd weer ingetrokken. Hier waren verschillende redenen voor zoals:

- aanpassing van het onderliggende besluit, dan wel een (gedoog)besluit dat is ingetrokken of verleend;
- pre-meditation/alternatieve geschillenbeslechting waarbij de ODRA heeft onderzocht of er een andere manier is om met de bezwaarmaker tot een oplossing te komen;
- het verweerschrift van de provincie; op basis waarvan de bezwaarmaker de conclusie heeft getrokken dat beoordeling door de commissie rechtsbescherming geen meerwaarde had.

Er is één bezwaarschrift gegrond verklaard. Dit had echter niets te maken met de proportionaliteit van de handhavingsactie. Het ging hierbij om een bedrijf waar een last onder dwangsom bij was opgelegd, maar waarbij er niet eerst een waarschuwing was gegeven. De commissie Rechtsbescherming constateerde dat dit in strijd was met het handhavingsbeleid. Daarom werd het bezwaarschrift gegrond verklaard.⁸⁸

4.3.3 Gedogen

Gedoogbeleid

Voor haar gedoogstrategie volgt de provincie Gelderland de ‘Beleidsregels gedogen Gelderland 2018’ die door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld.⁸⁹

In het geval van gedogen zien GS er bij besluit vanaf om handhavingsmiddelen in te zetten, ondanks dat een overtreding is geconstateerd. Daarnaast kunnen GS ook vooraf al middels besluit aangeven dat zij niet zullen optreden tegen een nog plaats te vinden overtreding.

In 2018 is er voor gekozen de beleidsregels op het gebied van gedogen enigszins aan te passen, zodat deze beter aansloten op het landelijk gedoogbeleid en de praktijk.⁹⁰ Aanleiding om in lijn met het landelijke beleid te gaan werken, was dat het Gelders beleid strikter was dan dat wat op landelijk niveau was bepaald. Dit had te maken met

⁸⁸ Rapportage Analyse bezwaar en (hoger) beroep VV/HH van ODRA, p. 6.

⁸⁹ Provincie Gelderland (2019). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, p. 51.

⁹⁰ Provincie Gelderland (april 2018). Statenbrief PS2018-252 Actualisatie gedoogbeleid.

het criterium van ‘verwijtbaarheid’ en had met name effect op casussen waarbij een ondernemer reeds gestart was met een activiteit terwijl de aanvraag om een omgevingsvergunning wel al was ingediend maar nog niet toegekend. Dergelijke gevallen vielen in feite buiten het gedoogbeleid, omdat het Gelders beleid ook een gedoogaanvraag vereiste. Het nieuwe gedoogbeleid voorziet in deze discrepantie, door gedogen ook toe te staan in gevallen waar concreet zicht op legalisatie is. Of op de (meer voorkomende) situatie waarbij een overtreding legaliseerbaar is. Een tweede belangrijke wijziging ten opzichte van het oude gedoogbeleid, is het uitbreiden van de toepassing van het beleid zodat het aansluit op alle wettelijke taken waarvoor de provincie gevoegd gezag is.

Daarnaast is een recente ontwikkeling de wens van een aantal Statenleden om niet te gedogen bij calculerende ondernemers. GS gaven in december 2018 en april 2019 bij PS aan te gaan bezien of de ‘Beleidsregels gedogen Gelderland 2018’ op dit aspect moeten worden aangepast om een gedoogverzoek van een calculerende ondernemer te kunnen weigeren.⁹¹

Proces en criteria gedogen

De insteek van gedogen is dat het om een tijdelijke situatie gaat waarbij regels niet worden nageleefd, zijnde overgangssituaties en proeven. Een belangrijke restrictie hierbij is dat het niet onverantwoord mag zijn richting één of meerdere van de belangen die zijn gedefinieerd in de bijlage van het gedoogbeleid. Wanneer een bedrijf een gedoogverzoek doet, dient dit schriftelijk te worden gedaan. Navraag bij de provincie leert dat gedoogverzoeken in een enkel geval komen op eigen initiatief van een bedrijf, maar meestal worden deze ingediend naar aanleiding van een toezichtbezoek.

Het gedoogverzoek wordt vervolgens getoetst aan criteria die hiervoor zijn opgesteld, waarbij de belangrijkste zijn dat er geen gevaar mag zijn voor het milieu/de omgeving en dat er zicht moet zijn op legalisatie van de activiteit. Gevraagd naar de duidelijkheid van criteria gaf de provincie aan dat in het verleden er bij gedoogverzoeken regelmatig discussie was over het verwijtbaarheids criterium. Dit criterium hield in dat een gedoogverzoek vooruitlopend op vergunningverlening alleen plaats kon vinden als het niet aan de aanvrager te wijten was dat er nog geen vergunning was verleend voor de situatie waar het gedoogverzoek over gaat.⁹² GS haalden dit criterium uit het de beleidsregels gedogen bij de actualisatie in september 2018. Bij de andere (de huidige) criteria is er in het algemeen geen dergelijke discussie volgens de provincie.⁹³ In onze steekproef van documenten die in voorbereiding op portefeuille-beraden naar de Gedeputeerde zijn gestuurd, zaten twee gedoogbesluiten met een behorende memo aan de bestuurder. In de memo en het besluit zijn de toen geldende criteria voor

⁹¹ Antwoord op Statenvragen PS 2018832 en Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving 2019.

⁹² Beleidsregels gedogen milieuzaken en grondwaterzaken Gelderland 2007, artikel 4.3. In de toelichting van de beleidsregels stonden de situaties genoemd waarbij werd voldaan aan dit criterium. Dit was bijvoorbeeld het geval als GS niet binnen redelijke termijn over de vergunningaanvraag hadden besloten of als de situatie anderszins te wijten was aan het (niet) handelen van GS/andere bestuursorganen of als er wordt gewerkt met een verkeerde vergunning als gevolg van gewijzigde inzichten of jurisprudentie.

⁹³ Interview.

gedogen langsgedaan. We hebben inhoudelijk verder niet gekeken naar de correctheid van de toepassing van de criteria en/of de wijze van motivering.

Gedoogverzoeken en -beschikkingen worden niet gepubliceerd, wel zijn ze openbaar (opvraagbaar in het kader van de Wob). Verder gaf de provincie aan dat het ook kan voorkomen dat met belanghebbenden, bijvoorbeeld in een omgevingsdialoog, wordt afgesproken een gedoogbesluit actief te delen.

Rol omgevingsdiensten en provincie

Gezien het feit dat gedogen het afzien van handhaven is, ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de handhavende omgevingsdiensten. Dit betekent dat er zes omgevingsdiensten zijn die dit (deels) mogen doen.⁹⁴ In lijn met de vergaande mandatering van de omgevingsdiensten, mogen de omgevingsdiensten gedoogbeschikkingen verlenen, weigeren of intrekken mits het binnen de beleidsregels gedogen valt.⁹⁵ In het verleden is er onduidelijkheid geweest over de verantwoordelijkheid met betrekking tot gedogen. Deze onduidelijkheid is inmiddels weggenomen: de handhavende omgevingsdienst is zoals gezegd verantwoordelijk.

De rol van de provincie verschilt bij gedogen afhankelijk van of er gedoogd worden in lijn met of in afwijking van het gedoogbeleid. GS hebben het besluit om te gedogen in afwijking van het gedoogbeleid namelijk niet gemandateerd naar de directeurs van de omgevingsdiensten dus in die gevallen besluiten zij zelf. De omgevingsdienst bereidt in een dergelijk geval het besluit wel volledig voor, zowel de inhoud van de gedoogbeschikking als het advies. GS gaven oktober 2018 aan tot dan toe in lijn met de adviezen van de omgevingsdiensten te hebben besloten.

De provincie en de omgevingsdiensten spraken in de Specificatie af dat gedogen een bestuurlijke gevoelige situatie is waarover de gedeputeerde tenminste geïnformeerd wil worden, bij voorkeur via het portefeuilleeraad. De provincie gaf aan een op gegeven moment op te merken dat omgevingsdiensten gedoogbeschikkingen die binnen de beleidsregels (en daarmee binnen het mandaat) vielen niet langs het portefeuilleeraad lieten gaan. Toen is benadrukt bij de omgevingsdiensten dat het wel de bedoeling is dat alle gedoogbeschikking, binnen en buiten het mandaat, aan de Gedeputeerde worden voorgelegd. Door de deze stukken voor het portefeuilleeraad te bekijken, probeert de provincie namelijk in de gaten te houden of het gedoogbeleid uniform wordt toegepast. Dit is enerzijds belangrijk, omdat de gedoogverzoeken door verschillende omgevingsdiensten worden behandeld. Anderzijds gaat het om kleine aantallen waarbij er sprake is van maatwerk in de casus-specifieke afwegingen. Dit maakt dat de uniformiteit ook soms minder zichtbaar en van toepassing. De verwachting van de provincie is dat er ook rondom gedogen een impuls aan de kwaliteit en uniformiteit zal plaatsvinden vanaf 2020. Dan gaat er namelijk gewerkt worden met de programmatische aanpak voor toezicht en handhaving, met verantwoordelijkheid bij en aansturing en kwaliteitsbewaking vanuit één omgevingsdienst (ODRA) en waarbij ook meer ingezet zal worden op kennisuitwisseling.⁹⁶

⁹⁴ Interview.

⁹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2018-5050.html>

⁹⁶ Interview.

(informatie over) afgegeven gedoogbeschikkingen

Tabel 25 biedt een overzicht van het aantal gedoogbeschikkingen per jaar. Hierbij valt het op dat de provincie pas sinds 2017 rapporteert over het aantal beschikkingen. De provincie gaf aan dat tot op dit moment in 2019 (eind augustus) er nog geen gedoogbeschikkingen zijn verleend.

Tabel 25: Overzicht gedogen

	2018	2017	2016	2015	2014
Aantal bedrijven	201	198	186	155	142
Aantal gedoogbeschikkingen	11	7	NB	NB	NB

Bron: Provincie Gelderland (2019). Jaarverslag 2018, p. 17.

Een getal als het aantal gedoogbeschikkingen bevindt zich momenteel niet in één systeem. Dit komt doordat er verschillende omgevingsdiensten zijn die mogen/kunnen gedogen en die hebben grotendeels hun eigen systemen. Er is (los van het jaarverslag VTH) ook geen gezamenlijke rapportage over. Dit betekent dat als de provincie of wij als rekenkamer dit willen weten, dit bij de verschillende omgevingsdiensten uitgevraagd moet worden.

5 Bevorderen van naleving (preventie)

De provincie Gelderland heeft als doel het naleefgedrag van bedrijven verbeteren. Het bevorderen van naleving kan op verschillende manieren. In dit hoofdstuk kijken we naar of en hoe de provincie de naleving van wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften op andere manieren dan via toezicht en handhaving bevordert.

5.1 Preventie

76

VTH Gelderland

Normen

- De naleving van regels wordt op andere manieren - dan via toezicht en handhaving alleen - bevorderd, bijvoorbeeld via communicatie (voorlichting) en advies.

Bevindingen

- De provincie heeft in haar beleid een preventiestrategie opgenomen. Hierin staat welke andere instrumenten dan toezicht en handhaving zij wil inzetten om overtredingen te voorkomen en stoppen. Dit zijn: ontwikkeling wet- en regelgeving, communicatie en voorlichting, publicatie van toezichtactiviteiten en -resultaten. Elders in haar beleid noemt zij nog advies. In haar preventiestrategie beschrijft de provincie ook op hoofdlijnen hoe de inzet van de instrumenten worden afgewogen.
- In de opdracht van de provincie aan de omgevingsdiensten staat niets over de inzet van preventieve instrumenten. Uitzondering hierop is dat er - sinds 2018 - binnen de taken van de Brzo-omgevingsdienst wel een plaats (en capaciteit) is voor communicatie over de Brzo.
- De preventiestrategie leek in eerste instantie niet bekend bij de omgevingsdiensten. De strategie is niet uitgewerkt en komt in de praktijk weinig tot uitdrukking.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- Er werd door medewerkers van omgevingsdiensten verschillend gekeken naar preventie en bijbehorende thema's zoals communicatie. Sommige medewerkers waren hier heel kritisch op en vonden dat daar niet (zonder meer) extra op moest gebeuren. Terwijl anderen het juist als kans zagen; een punt waar winst te behalen is als daar extra op zou worden ingezet.
- Er is geen aandacht voor preventie in het jaarverslag VTH noch in de provinciale jaarstukken.

De provincie Gelderland geeft in haar beleid aan: *“Voorkomen is beter dan handhaven. Om te voorkomen dat er overtredingen ontstaan, zetten we de instrumenten communicatie (voorlichting) en advies in. Hiermee willen we bevorderen dat regels als vanzelfsprekend worden nageleefd.”*⁹⁷ Hiervoor heeft ze in haar beleid een uitvoeringsstrategie vastgesteld. Per beleidsveld wordt die preventiestrategie uitgewerkt in een specifieke werkinstructie, zo geeft de provincie aan.⁹⁸

Strategie voor preventie

Zoals figuur 17 laat zien is het doel van (een) preventie(strategie) volgens de provincie het voorkomen dat overtredingen ontstaan en dat deze voortduren door het inzetten van andere instrumenten dan toezicht en handhaving. Hierbij gaat het om spontaan naleefgedrag. Instrumenten die de provincie noemt in de preventiestrategie zijn ontwikkeling wet- en regelgeving, communicatie en voorlichting, publicatie toezichtactiviteiten en -resultaten. Over advies (zoals hierboven aangegeven wel eerder genoemd in het beleid) staat niets in de preventiestrategie. De provincie heeft in de strategie ook aandacht voor welke afwegingen spelen bij het bepalen van de juiste mix/volgorde van instrumenten (zie figuur 17).

⁹⁷ PS2016-538 B1 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, p. 29.

⁹⁸ PS2016-538 B1 Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, p. 29.

Figuur 17: Samenvatting preventiestrategie



- * Een belangrijke bron voor de preventiestrategie is de 'Tafel van elf'. Dit is een model (ontwikkeld door het Ministerie van Justitie) dat zicht geeft in de factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Het gaat hierbij om:
- *kennisfactoren*: die geven de bekendheid van de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven;
 - *motivatiefactoren*: die zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep;
 - *controle- en sanctiefactoren*: die geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep. Hierbij spelen controle- en detectiekans een grote rol.

Bron: *Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Provincie Gelderland (2016). Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving, p. 47-50.*

Preventie in opdracht aan omgevingsdiensten

In de jaarlijkse opdracht van de provincie aan de omgevingsdiensten (uitvoeringsprogramma's)⁹⁹ werd niet gesproken over preventieve activiteiten. De Brzo is hier tegenwoordig een uitzondering op. Tot 2018 had communicatie over de Brzo geen vaste plaats binnen de taken van de Brzo-omgevingsdienst. Om dit te verbeteren is een communicatieplan opgesteld met verschillende uitvoeringsactiviteiten (meer hierover in de volgende paragraaf over de praktijk). De capaciteit ten behoeve van deze communicatie is onderdeel van de Brzo-Oost-coördinatie-uren.¹⁰⁰

⁹⁹ Dit geldt ook voor de dienstverleningsovereenkomst met de bijbehorende Specificatie.

¹⁰⁰ Provincie Gelderland (2018). *Uitvoeringsprogramma 2019 VTH omgevingsdiensten, p. 27.*

Preventie in de praktijk

De provincie geeft aan te hebben geconstateerd dat de preventiestrategie de laatste jaren weinig tot uitdrukking is gekomen. In het verleden is dit wel eens gedaan, bijvoorbeeld bij wijzigende wetgeving. Maar op dit moment wordt daar geen invulling aan gegeven. Alle tijd en aandacht gaat naar wat moet: de VTH.

De preventiestrategie leek in eerste instantie niet bekend bij de omgevingsdiensten die wij spraken of er werd aangegeven dat ze er niet mee bezig waren. De omgevingsdienst die wij er specifiek naar vroegen, had voor de andere uitvoeringsstrategieën (conform het VTH-beleid) een werkinstructie, maar voor preventie niet. Los van het eerdergenoemde communicatieplan Brzo stond er over preventie niet iets op papier.

Uit de diverse gesprekken die wij voerden bij twee omgevingsdiensten bleek dat er verschillend werd gedacht over het thema preventie en zaken die daar volgens het provinciale beleid bij horen zoals communicatie en advies. Sommige geïnterviewden waren hier heel kritisch op. Er werd benadrukt dat de communicatie tussen de toezichthouder en het bedrijf het belangrijkste is. Er wordt geprobeerd goed aan bedrijven uit te leggen wat er niet goed gaat en waarom dat belangrijk is. In dat contact wordt wel gemeld als er iets speelt of een tip gegeven, bijvoorbeeld over naderende wet- en regelgeving. Verder dan dat, bijvoorbeeld een voorlichtingsbijeenkomst waarin advies over zaken gegeven, zou het niet moeten gaan. Daarbij werd ook genoemd dat veel provinciale bedrijven zo groot zijn dat ze zelf een afdeling hebben die zich bezig houdt met preventie, daarin ondersteunt wordt door een adviesbureau of lid zijn van een branchevereniging. Anderen gaven juist aan dat de omgevingsdiensten meer met preventie en communicatie konden doen. Zij benoemden het als een kans, een punt waar winst op te behalen is. Hierbij werd meermaals naar de omgevingsdienst in Zuid-Holland (DCMR) gewezen die een gedragswetenschapper in dienst heeft die bezig is met preventie, bijvoorbeeld welke 'triggers' zorgen voor naleving bij bedrijven. De vraag naar hoe je bedrijven intrinsiek gemotiveerd krijgt om veiligheid voorop te stellen werd hierbij opgeworpen. Als dat zou lukken, zou je als overheid je toezicht anders kunnen inrichten (bv. meer naar horizontaal toezicht en zelfcontrole). Dat is nog lang niet de situatie, zo werd aangegeven.

Een concreet voorbeeld van een product waar verschillend naar gekeken werd, was de [kalender](#) met best practices van bedrijven. Waar dat in een gesprek werd geduid als een goed voorbeeld in het kader van communicatie waardoor bedrijven positief gestimuleerd worden, was men hier in een ander gesprek juist kritisch over. De volgende kanttekeningen werden geplaatst:

- als een bedrijf op de kalender komt zegt het weinig over de daadwerkelijke veiligheid bij betreffend bedrijf;
- de kalender kan leiden tot vragen van bedrijven die niet op de kalender komen;
- de kalender kan leiden tot discussie als er een incident plaatsvindt bij een bedrijf dat op de kalender staat (betreffend bedrijf kan wijzen naar de plek op de kalender om aan te geven dat de omgevingsdienst vindt dat ze het goed doen).

Rapportage over preventie

In het jaarverslag VTH en de provinciale jaarstukken was er de afgelopen jaren geen aandacht voor naleving op andere manieren dan via toezicht en handhaving. Ook in vragen van Statenleden kwam preventie niet expliciet terug.

6 Informatievoorziening

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de informatievoorziening van de omgevingsdiensten aan GS (paragraaf 6.1) en van GS aan PS (paragraaf 6.2). Daarvoor is het belangrijk dat er afspraken gemaakt zijn over overleg en informatie en dat die afspraken nageleefd worden.

6.1 Informatievoorziening van de omgevingsdiensten aan GS (excl. cases)

Normen

- Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening van de omgevingsdiensten aan GS.
- De verantwoording van de omgevingsdiensten aan GS is conform de afspraken. Waar dit niet het geval is, ondernemen GS actie.

Bevindingen

- De provincie en de omgevingsdiensten hebben afspraken gemaakt over overleg en informatieverstrekking.
- De omgevingsdiensten maken de afgesproken werkprogramma's, managementrapportages en jaarverslagen. De inhoudelijk verschillen zijn groot. Zo zijn de managementrapportages van enkele omgevingsdiensten niet provinciespecifiek en ontbreken soms de prestatie-indicatoren.
- Er vindt geregeld overleg plaats vindt tussen de provincie en omgevingsdiensten op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Dit gebeurt grotendeels in lijn met de afspraken. Het verschil tussen afspraken en praktijk zit bijvoorbeeld in de frequentie van overleggen en verslaglegging. In de praktijk is de frequentie van overleg op ambtelijk niveau afhankelijk van de taken die een omgevingsdienst uitvoert en ontwikkelingen die er spelen. Dit betekent concreet dat de provincie momenteel met ODRN en ODRA meer overlegt dan vastligt.

Uit tabel 26 (zie volgende pagina) blijkt dat er geregeld overleg is tussen de provincie en omgevingsdiensten op bestuurlijk en ambtelijk niveau. De gemaakte afspraken over overleg staan in de Specificatie van provinciale producten en diensten uit 2015 en zijn gelijk voor iedere omgevingsdienst. In de praktijk is de frequentie van overleg op ambtelijk niveau afhankelijk van de omvang van de taak die een omgevingsdienst voor de provincie uitvoert en de ontwikkelingen die er spelen. Dit betekent concreet dat het overleg met ODRN en ODRA momenteel intensiever is dan vastgelegd. Ook zit er een verschil tussen de afspraken en de praktijk bij de verslaglegging: dit wordt veelal door de provincie gedaan en niet de omgevingsdienst. Inhoudelijk komen met name de realisatie van het uitvoeringsprogramma en casuïstiek geregeld terug in overleg. Zoals in paragraaf 2.4 genoemd gebeurt dit bij casuïstiek niet alleen in vastgelegde overleggen maar is hier ook tussentijds contact over.

De provincie en de omgevingsdiensten spraken af dat de provincie werkprogramma's, managementrapportages en inhoudelijk jaarverslagen van de omgevingsdiensten ontvangt. Tabel 27 laat zien dat deze afspraken grotendeels zijn nagekomen. Ook hier zien we dat er generieke afspraken zijn gemaakt tussen provincie en omgevingsdiensten, terwijl een omgevingsdienst met de opdrachtgevers in haar regio afspraken maakt. Ook inhoudelijk zitten er verschillen tussen de documenten. De rapportages van een aantal omgevingsdiensten zijn bijvoorbeeld niet specifiek voor de provincie en niet alle managementrapportages bevatten een stand van zaken op de prestatie-indicatoren. Bij de managementrapportages kan ook de frequentie verschillen.

Ter aanvulling op documenten als de managementrapportages is de provincie midden 2018 begonnen met het opstellen van een overzicht waarin de voortgang van de opdracht wordt bijgehouden. Eén van de redenen daarvoor is dat de managementrapportages vaak algemene documenten voor alle opdrachten zijn, terwijl de provincie inzicht wil in haar eigen opdracht en in de programma's en projecten die een omgevingsdienst voor haar doet. Op basis van het uitvoeringsprogramma moet per omgevingsdienst een werkprogramma worden gemaakt. Die vertaling wordt gedaan door de omgevingsdiensten in samenwerking met de provinciale accounthouder. Hierbij zorgt de provinciale accounthouder voor afstemming tussen het werkprogramma van een omgevingsdienst en het uitvoeringsprogramma voor alle omgevingsdiensten. De provincie zet de opdracht van een omgevingsdienst in een overzicht. Samen met de omgevingsdiensten worden gesprekken gevoerd over de stand van zaken en op basis daarvan wordt de tabel met kleuren (rood, oranje, groen) ingevuld. Hierdoor krijgt de provincie zicht op wat een omgevingsdienst nog moet doen en dit kan de provincie meenemen in de gesprekken met de accounthouders en directeurs van de omgevingsdiensten. Het overzicht in 2018 was nog gericht op de doelstellingen op basis van de aantallen, wat bijvoorbeeld betekent dat er werd gekeken of het totale aantal afgesproken controles aan het einde van het jaar is uitgevoerd. In 2019 heeft de provincie (met de intentie dit alleen in dit jaar te doen) de overzichten gedetailleerd naar inrichtingsniveau. Zo wil zij inzicht krijgen in of een omgevingsdienst voor (een) specifieke inrichting(en) de afgesproken controles heeft ingepland en uitgevoerd. De uitvraag hiervoor bij de omgevingsdiensten had betrekking op controles over twee jaar.

Tabel 26: Naleving afspraken over overleg tussen omgevingsdiensten en provincie

Overleg	Aspect	Afspraken	Praktijk
Portefeuille-beraad	Frequentie	Wekelijks	Wekelijks
	Aanwezigen	<i>Provincie:</i> Gedeputeerde en contractcoördinator <i>Omgevingsdiensten:</i> één van de directeuren	<i>Provincie:</i> Gedeputeerde, personen vanuit ambtelijke organisatie (onder andere concernmanager en contractcoördinator) <i>Omgevingsdienst:</i> twee directeuren (of afvaardiging daarvan) van omgevingsdiensten (ODRA en ODRN), evt. de inbrenger van de casus.
	Inhoud	Lopende zaken met een politiek-bestuurlijke component	Casuïstiek (incl. stand van zaken en incidenten), documenten die naar GS en/of PS gaan (bv. GS-nota, Statenvragen, VTH-beleid/uitvoeringsprogramma voor omgevingsdiensten/jaarverslag VTH).
Bestuurlijk overleg	Frequentie	Maandelijks (frequentie zou geëvalueerd worden)	In 2018 heeft er twee maal overleg plaatsgevonden. In 2019 ten tijde van dit onderzoek (mei) nog niet.
	Aanwezigen	<i>Provincie:</i> Gedeputeerde, programmamanager, contractcoördinator <i>Omgevingsdienst:</i> directeur, accountmanager	<i>Provincie:</i> Gedeputeerde, concernmanager, contractcoördinator en accountmanager. <i>Omgevingsdienst:</i> directeuren van de omgevingsdiensten.
	Inhoud	Onder andere prestaties en samenwerking, strategische ontwikkelingen.	Thema's in 2018: realisatie uitvoeringsprogramma, toepassing kaders (beleid en LHS), stelsel.
	Verslaglegging	Door het management van de omgevingsdienst	Van de overleggen in 2018 is een verslag gemaakt door de provincie.
Tactisch overleg	Frequentie	Per kwartaal	Eens in de 6 weken/2 maanden. In verhouding vaker met omgevingsdiensten die een grotere taak hebben.
	Deelnemers	<i>Provincie:</i> programma-manager en contract-coördinator <i>Omgevingsdienst:</i> accountmanager	<i>Provincie:</i> concernmanager en accountmanager. <i>Omgevingsdienst:</i> directeuren van de omgevingsdiensten en accountmanager.
	Inhoud	Managementrapportages (KPI's), ontwikkelingen, begroting, wijziging dienstverleningsovereenkomst en werkprogramma	Uitvoering van de opdracht; zaken die 'opgeschaald' worden vanuit het operationeel overleggen tussen accounthouders van de provincie en de omgevingsdiensten.
	Verslaglegging	Door accountmanager omgevingsdienst	Afsprakenlijst.

Vervolg tabel op de volgende pagina.

Vervolg tabel 26: Naleving van afspraken over overleg tussen omgevingsdiensten en provincie

Overleg	Aspect	Afspraken	Praktijk
Operationeel overleg	Frequentie	Maandelijks	Wisselt per omgevingsdienst, afhankelijk van het takenpakket en recente ontwikkelingen. Met ODRN en ODRA is het overleg geïntensiveerd: dit is (ten tijde van dit onderzoek, begin 2019) eens per twee weken/twee keer per maand.
	Deelnemers	<i>Provincie:</i> Contract coördinator <i>Omgevingsdienst:</i> Accountmanager	<i>Provincie:</i> accountmanagers <i>Omgevingsdienst:</i> accountmanager
	Inhoud	Onder andere: voortgang uitvoering dienstverlenings-overeenkomst en werkprogramma, budget versus realisatie en incidentele opdrachten.	Voortgang uitvoeringsprogramma, casuïstiek, budget versus realisatie, incidentele opdrachten, inhoudelijke vragen etc.
	Verslaglegging	Door accountmanager omgevingsdienst	Wisselt per omgevingsdienst: De ene provinciale accounthouder maakt verslag van ieder overleg, de ander alleen van overleggen met omgevingsdiensten die een lage frequentie kennen.

Bron: Specificatie provinciale producten en diensten, interviews provincie en omgevingsdiensten, analyse van documentatie voor P-beraden, verslagen van overleg tussen Gedeputeerde en directeurs omgevingsdiensten.

Tabel 27: Naleving van afspraken over informatieverstrekking door omgevingsdiensten

Betreft	Onderwerp	Afspraken	Praktijk - algemeen (alle omgevingsdiensten)	Praktijk - ODRN en ODRA
Werk-programma	Frequentie	Jaarlijks, uiterlijk 1 december	De provincie stelt jaarlijks in overleg met de omgevingsdiensten een uitvoeringsprogramma VTH op. Voor de vertaling van dit uitvoeringsprogramma stelt iedere omgevingsdienst vervolgens een werkprogramma op. Dit werkprogramma's wordt besproken met de accounthouder van de provincie. Doordat er is besloten om aan te sluiten op de vorm die de omgevingsdienst voor alle opdrachtgevers binnen de eigen regio hanteert én het takenpakket van diensten sterk varieert, is er een groot verschil tussen wat er wordt aangeleverd. Voor de provincie maakt dit het soms lastig, omdat het om zeven verschillende manieren van interpreteren vraagt.	ODRA en ODRN hebben zowel over 2018 als 2019 een werkprogramma aangeleverd bij de provincie.
	Inhoud	Overzicht van te leveren producten en diensten		Overzicht van verwachte producten en diensten.
	Vorm	Geen afspraken		ODRA: schriftelijk document ODRN: Excel-bestand.
Management-rapportages	Frequentie	Per kwartaal, uiterlijk de laatste dag van de volgende maand	De provincie geeft aan dat vier omgevingsdiensten een management-rapportage maken die op de provincie is toegespitst, de andere omgevingsdiensten doen dat niet. Iedere omgevingsdienst maakt namelijk zelf afspraken met de opdrachtgevers in de betreffende regio over hoe de management-rapportage er uit moet zien. De provincie volgt dit format en ziet daardoor verschillende formats voorbij komen. Enkel met ODRN en ODRA vindt afstemming over inhoud plaats, omdat zij veel van de taakuitvoering voor de provincie doen. Beide maken managementrapportages toegespitst op de provincie.	ODRA: cumulatieve rapportage per vier maanden ODRN: cumulatieve rapportage per drie maanden
	Inhoud	Inzicht in geleverde producten en diensten met bijbehorende bestede uren/toegerekende kosten per product of dienst, stand van zaken m.b.t. prestatie-indicatoren, afwijkingen voorzien van verklaringen en voorstel plan van aanpak, onderbouwing met relevante documentatie.		Zowel ODRA als ODRN geven inzicht in de geleverde producten en diensten. De omvattendheid en het detailniveau verschillend verder sterk. Zo gaat ODRN ook in op projecten, aandachtsdossiers en prestatie-indicatoren. ODRA rapporteert separaat over programma's en projecten en deels over de prestatie-indicatoren (in 2017 wel, 2018 niet). Dit verschil komt doordat ook bij de management-rapportage wordt aangesloten bij het format binnen die regio. Bij de regio ODRA hebben de opdrachtgevers in 2018 afgesproken dat in de management-rapportages niet hoeft te worden gerapporteerd over de prestatie-indicatoren; dat gebeurt in het jaarverslag. Daarnaast levert de ODRA maandelijks inzicht in de geleverde producten en diensten gerelateerd aan de inzet.
	Vorm	Provincie kan format vaststellen		ODRA en ODRN: schriftelijke rapportage

Vervolg tabel 27: Naleving van afspraken over informatieverstrekking door omgevingsdiensten

Betreft	Onderwerp	Afspraken	Praktijk - algemeen (alle omgevingsdiensten)	Praktijk - ODRA
Inhoudelijk jaarverslag	Frequentie	Jaarlijks, uiterlijk op 15 april na afloop van het kalenderjaar	[Zie hierboven: het inhoudelijke jaarverslag is in feite de vierde cumulatieve kwartaalrapportage]	ODRA en ODRN hebben zowel voor 2017 als 2018 op tijd een inhoudelijk jaarverslag aangeleverd.
	Inhoud	Geen afspraken		Inhoud gelijk aan MARAP alleen dan over langere periode.
	Vorm	Geen afspraken		<i>ODRA en ODRN</i> : Schriftelijk document
Informatie provinciebrede programma's	Frequentie	Per kwartaal stand van zaken. Jaarlijkse rapportage.	Enkel van toepassing op ODRA.	Zowel voor 2017 als 2018 aangeleverd.
	Inhoud	Realisatie van het programma (i.r.t. planning en doelen) en aanbevelingen voor toekomst		<i>Kwartaalrapportages</i> : In 2017 per programma de stand van zaken, bijzonderheden en een korte vooruitblik (bv. risico's en actiepunten). In 2018 totale status en aanvullend status per bedrijf, iets minder aandacht voor bijzonderheden en vooruitblik. <i>Jaarrapportage</i> : Totaaloverzicht met per programma het doel, de realisatie, de conclusies en aanbevelingen.
	Vorm	Geen afspraken		<i>Kwartaalrapportages</i> : schriftelijk (2017) en Excel-bestand (2018). <i>Eindrapportage</i> : Schriftelijk.

Bron: Specificatie van provinciale producten en diensten en uitvoeringsprogramma 2019, documentatie van omgevingsdiensten, interviews met provincie en omgevingsdiensten.

6.2 Informatie en verantwoording van GS richting PS

Normen

- Er zijn afspraken gemaakt over de verantwoording van GS aan PS over VTH.
- De informatievoorziening aan PS is conform wet- en regelgeving en gemaakte afspraken.

Bevindingen

- PS hebben er wettelijk gezien recht op een aantal documenten over VTH en de omgevingsdiensten als gemeenschappelijke regeling te ontvangen. Daarnaast zijn er bij de provincie Gelderland specifieke afspraken over de informatievoorziening aan PS gemaakt over gedoogbeschikkingen en een jaarlijkse rapportage over BRZO-bedrijven.
- GS zonden PS het VTH-beleid, de uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen VTH ter kennisname toe. Ook ontvingen PS de begrotingen (en wijzigingen daarop) en jaarrekeningen van de omgevingsdiensten. GS verstuurden enkele Statenbrieven gerelateerd aan VTH, bijvoorbeeld over het gedoogbeleid en de evaluatie van het stelsel van omgevingsdiensten.
- GS stuurden met name eind 2018/begin 2019 meerdere mededelingen-brieven met informatie over ontwikkelingen bij bedrijven onder hun bevoegd gezag. Daarvoor gebeurde dit nauwelijks.

Tabel 28 laat zien dat PS Gelderland over verschillende zaken / documenten geïnformeerd moet worden met betrekking tot VTH en dat dit in de praktijk ook is gebeurd. Met 'moeten' bedoelen we dat het verplicht is op grond van wet- en regelgeving of dat GS expliciet bij PS hebben aangegeven dat zij betreffende informatie zouden krijgen.

Tabel 28: *Overzicht informatieplicht richting PS met betrekking tot VTH en omgevingsdiensten*

	PS moeten worden geïnformeerd over..	Naleving in de praktijk	Bron afspraak
Vooraf	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoerings- en handhavingsbeleid (beleidsplan VTH) • Uitvoeringsprogramma 	<p>Ja: 2016 en actualisatie 2019</p> <p>Ja: voor 2017, 2018 en 2019</p>	Besluit omgevingsrecht art. 7.2 lid 9, 7.3 lid 4 en 7.7 lid 3.
Achteraf	<ul style="list-style-type: none"> • Periodieke rapportage en jaarlijkse evaluatie (jaarverslag VTH) • Naleving kwaliteitscriteria (evt. motivatie) • Situatie bij Gelderse BRZO-bedrijven • Voortgang Gelders ontwikkelplan¹⁰¹ 	<p>Ja: over 2016, 2017 en 2018</p> <p>Ja, over 2017 en 2018 via jaarverslag VTH Wabo</p> <p>Ja: voor 2016, 2017 en 2018</p> <p>De twee belangrijkste veranderingen voor de provincie zijn beknopt genoemd in het jaarverslag VTH 2017 (p. 11) en 2018 (p. 5).</p>	
Tijdens	<ul style="list-style-type: none"> • Gedoogbeschikkingen 	In 2019 nog niet van toepassing geweest, omdat er t/m augustus nog geen gedoogbeschikkingen zijn afgegeven.	Commissie EEM 31 okt. 2018 (PS2018-704 , p. 3)

Bovenstaande tabel laat zien dat GS het beleid, de uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen VTH naar PS hebben gestuurd. Dit gebeurde ter kennisname. Deze documenten zijn op die momenten niet geagendeerd door PS. Wel zijn er (aangeboden en deels op verzoek) technische briefings gehouden voor de Statenleden. Ook organiseerden omgevingsdiensten bijeenkomsten.

PS ontvingen ook de begrotingen en jaarrekeningen van de omgevingsdiensten. Die kwamen wel op de agenda van de commissie- en PS-vergaderingen aan bod (hier konden namelijk veelal zienswijzen op worden ingediend). Bij de bespreking hiervan werden zowel vragen met betrekking tot de financiën als inhoudelijke vragen met betrekking tot VTH gesteld. Die inhoudelijke vragen waren soms vrij specifiek

¹⁰¹ In 2016 is er een evaluatie van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten uitgevoerd. De uitkomsten van de evaluatie zijn vertaald in een Plan van Aanpak 'Doorontwikkelplan Gelders Stelsel'. Over deze evaluatie is destijds een debatverzoek ingediend door een Statenlid.

bijvoorbeeld over drugsdumping of asbest en in andere gevallen breder bijvoorbeeld over de financiële prestaties in relatie tot de provinciale ambities.

Staten- en mededelingenbrieven

Los van de hierboven genoemde vaste/verplichte momenten stuurden GS ook over een aantal andere onderwerpen die gerelateerd zijn aan VTH Statenbrieven naar PS. Die gingen bijvoorbeeld over:

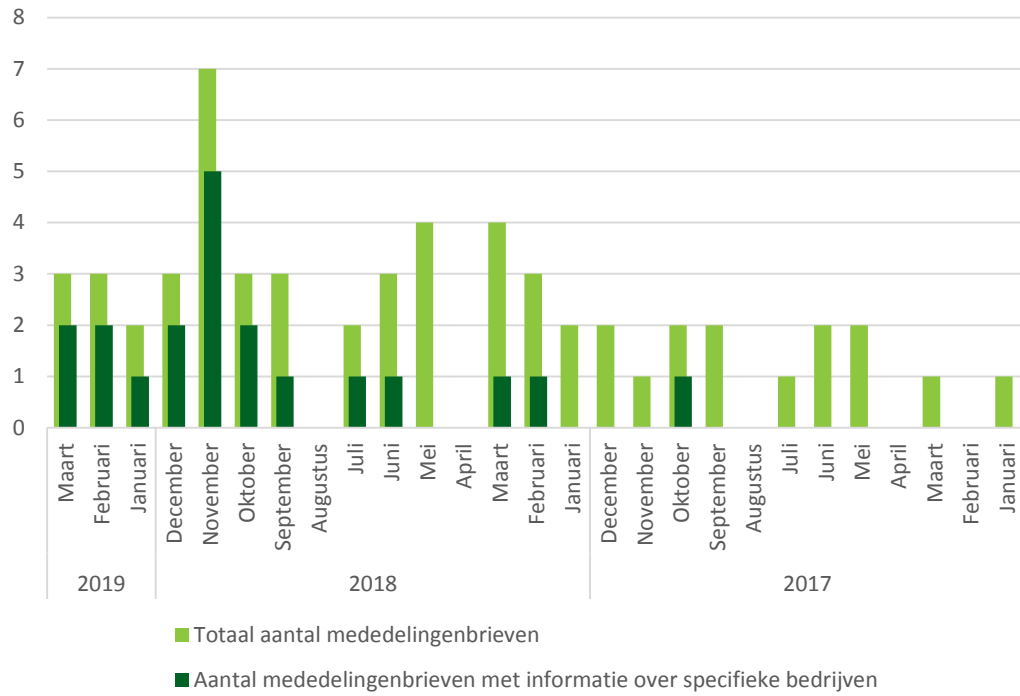
- de evaluatie van het Gelders stelsel en bijbehorend ontwikkelplan (november 2016, [PS2016-708](#));
- de evaluatie van de wet VTH (oktober 2017, [PS2017-636](#));
- het centraliseren van de Wabo-vergunningverlening voor provinciale bedrijven bij de ODRN (november 2017, [PS2017-679](#));
- de sturing begroting van Gelderse omgevingsdiensten en de rol van PS (november 2017, [PS2017-725](#));
- de resultaten van het interbestuurlijk toezicht naar de provinciale Wabo-taak (maart 2018, [PS2018-183](#)) en
- de actualisatie van het gedoogbeleid (april 2018, [PS2018-252](#)).

Over een aantal (algemene) zaken rondom VTH zijn PS via een mededelingenbrief geïnformeerd. Zoals een informatievraag van een televisieprogramma over de uitvoering van VTH, het coördinatieoverleg VTH en de centralisatie van provinciale vergunningen.¹⁰² De mededelingenbrieven zijn ook ingezet om PS te informeren over ontwikkelingen bij bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Figuur 18 laat zien dat dit met name eind 2018/begin 2019 het geval was. Daarvoor gebeurde dit nauwelijks. De stijging van eind 2018/begin 2019 kan grotendeels verklaard worden door de ontwikkelingen bij het bedrijf Vink. Hierover ontvingen PS ook informatie in commissie- en PS vergaderingen en in antwoord op Statenvragen. De Statenvragen die PS de afgelopen periode stelden, gingen veelal ook over ontwikkelingen bij specifieke bedrijven of het waren bredere vragen die werden gesteld naar aanleiding van ontwikkelingen bij specifieke bedrijven.¹⁰³

¹⁰² Zie de mededelingenbrieven van 12 maart 2019, 11 juni 2018 en januari 2018.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld PS2019-57 over staffilter Parenco Renkum, PS2018-740 en PS2018-741 over mestfabrieken, PS2018-68 over Orgamebo en PS2017-398 over Sachem.

Figuur 18: Mededelingenbrieven GS met informatie over specifieke bedrijven



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Notubiz Gelderland.

GS gaven in het jaarverslag aan in 2018 “te hebben geleerd dat het belangrijk is om uw Staten proactief te informeren over dossiers op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, die grote maatschappelijke onrust oproepen en veel media-aandacht krijgen”.

Bijlagen

91

VTH Gelderland

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel- en vraagstelling

De provincie schrijft het volgende over haar doel voor VTH bij complexe bedrijven:

*“ In de Omgevingsvisie is het doel omschreven als ‘Veilig, gezond en schoon kunnen wonen, werken, recreëren en reizen’. Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden zo uitgevoerd dat naleving wordt bevorderd. Duidelijke en uitvoerbare voorschriften in vergunningen moet leiden tot een goede naleving. Goede communicatie, helder toezicht en waar nodig streng optreden leiden dan tot een veilige en gezonde leefomgeving.”*¹⁰⁴

In dit onderzoek kijken we of de inzet van de provincie (en in het verlengde daarvan de omgevingsdiensten) bijdraagt aan dit doel. Daarmee betreft het een doeltreffendheidsonderzoek.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

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

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Draagt de inzet van de provincie Gelderland (en de omgevingsdiensten) op het gebied van VTH bij aan de naleving van de regels door de bedrijven die onder het provinciaal bevoegd gezag vallen?

¹⁰⁴ Provincie Gelderland (2016). *Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving*, p. 18.

Onderzoeksvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden, kijken we ten eerste naar de **organisatie** van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Achterliggende gedachte hierbij is dat als de organisatie 'goed staat' dit positief bijdraagt aan de taakuitvoering.

1. Hoe zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving belegd?
 - a. Zijn de verantwoordelijkheden en mandaten duidelijk?
 - b. Hoe stuurt de provincie op de uitvoering door de omgevingsdiensten? In het bijzonder kijken we naar de sturing op doelbereik/effecten en financiën.¹⁰⁵
 - c. Zijn er maatregelen getroffen om een onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving te waarborgen en wordt hiernaar gehandeld in de praktijk?
 - d. Hoe verloopt de coördinatie op casusniveau bij de omgevingsdiensten?

Ten tweede hebben we aandacht voor de **uitvoering** van de VTH-taken door de omgevingsdiensten. Hierbij kijken we naar enkele criteria (bv. transparantie, risicogerichtheid en proportionaliteit) die de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) heeft opgesteld voor toezicht en de handhaving van regels.¹⁰⁶

- 2a. Worden beslissingen tot het verlenen of weigeren van vergunningen gebaseerd op transparante criteria en processen?
- 2b. Zijn de voorschriften bij vergunningen duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar?
3. Is het toezicht risicogericht?
- 4a. Worden beslissingen tot het inzetten van handhavingsacties bij overtredingen en het afzien daarvan ('gedogen') gebaseerd op transparante criteria en processen?
- 4b. Is de handhaving proportioneel?
5. Worden niet-juridische instrumenten ingezet om de naleving te bevorderen?

Tot slot hebben we aandacht voor de **verantwoording**. Achterliggende gedachte is dat GS verantwoordelijk blijven ook al ligt de uitvoering van de VTH bij de omgevingsdiensten en dat GS dus ook verantwoording moeten kunnen afleggen aan PS.

- 6a. Is de verantwoording van de omgevingsdiensten aan GS en van GS aan PS conform wet- en regelgeving en gemaakte afspraken?
- 6b. Is er in de verantwoording aandacht voor het doelbereik en wat komt daaruit?

Normenkader

In tabel 29 geven we het normenkader weer dat we voor dit onderzoek naar VTH hebben opgesteld.

¹⁰⁵ We kiezen ervoor om in het bijzonder naar deze twee zaken te kijken, omdat één van onze aanbevelingen uit het onderzoek naar het opdrachtgeverschap aan de BRZO-omgevingsdienst was om de sturing op effecten en financiën te ontwikkelen en deze op te nemen in de opdracht.

¹⁰⁶ In Nederland wordt de OECD ook wel de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) genoemd. De organisatie heeft als taak om beleid te bevorderen dat bijdraagt aan een verbetering van de wereldwijde economische en sociale ontwikkeling. De genoemde criteria zijn te vinden in de 'Regulatory enforcement and inspections toolkit' uit 2018.

Tabel 29: Normenkader

Onderdeel	Normenkader
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheden en mandaten zijn duidelijk. • De provincie maakt gebruik van de beschikbare sturingsmogelijkheden en richt zich daarbij op de outcome van de uitvoering door de omgevingsdiensten. • Er zijn maatregelen getroffen om een onafhankelijke uitvoering te waarborgen en hier wordt naar gehandeld in de praktijk. • Er vindt op casusniveau coördinatie plaats bij de omgevingsdiensten.
Vergunning-verlening	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft doelen voor vergunningverlening gesteld en die worden gehaald.* • Beslissingen tot het verlenen of weigeren van vergunningen, worden gebaseerd op transparante en duidelijke criteria en processen. • De voorschriften bij de verleende vergunningen zijn duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar.
Toezicht en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft doelen voor toezicht en handhaving gesteld en die worden bereikt.* • Het toezicht wordt uitgevoerd conform een (periodieke) risicogerichte prioritering en planning. • Beslissingen tot het inzetten van een handhavingsactie of het afzien daarvan ('gedogen') worden gebaseerd op transparante en duidelijke criteria en processen. • Er is sprake van een proportionele inzet van handhavingsinterventies.
Preventie/andere instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • De naleving van regels wordt ook op andere manieren - dan via toezicht en handhaving alleen - bevorderd, bijvoorbeeld via communicatie (bv voorlichting) en advies.
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken gemaakt over de verantwoording van de omgevingsdiensten aan GS. De verantwoording van de omgevingsdiensten aan GS is conform deze afspraken. Indien dit niet het geval is, ondernemen GS actie. • Er zijn afspraken gemaakt over de verantwoording van GS aan PS. De informatievoorziening van GS aan PS is conform wet- en regelgeving en gemaakte afspraken. • In de verantwoording is er aandacht voor doelbereik.

* De normen over het stellen en bereiken van VTH-doelen zijn nieuwe ten opzichte van de onderzoeksopzet.

Bronnen: OECD (2018). *Regulatory enforcement and inspections toolkit*; WRR (2013). *Toezien op publieke belangen*; AR (2012). *Handreiking toezicht en verantwoording*; Provincie Gelderland (2016). *Beleidsplan VTH fysieke leefomgeving; Kwaliteitscriteria 2.1*.

Onderzoeksmethoden

We hebben een aantal onderzoeksmethoden gebruikt in dit onderzoek:

Documentenanalyse

Voor dit onderzoek bestudeerden we relevante (provinciale) beleidsdocumenten, monitoring, verantwoording en informatievoorziening. Bestudeerde documenten zijn bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regelingen, dienstverleningsovereenkomsten, werkplannen, jaarrekeningen en begrotingen, procesbeschrijvingen/werkinstructies en

verslagen van bijeenkomsten. Verder maakten we gebruik van andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen.

Interviews

Voor dit onderzoek voerden we interviews met de betrokkenen van de provincie Gelderland en omgevingsdiensten. Deze gesprekken zijn met name gebruikt om te horen hoe zaken in de praktijk lopen. Dit betrof dus een verdieping en toets ten opzichte van bovengenoemde documentenstudie.

Data-analyse

Bij de start van ons onderzoek was het de bedoeling om data over de inzet van handhavingsacties over een langere periode te analyseren. De omgevingsdiensten blijken echter veelal te werken met hun 'eigen' systeem en bij omgevingsdiensten die wij hebben gesproken, was dat systeem niet geschikt om dergelijke analyse op los te laten of daar relatief eenvoudig gegevens uit te destilleren. Daardoor kon dit onderdeel uit de onderzoeksopzet niet uitgevoerd worden. We hebben wel een analyse gedaan op de scores op de KPI-naleefgedrag op bedrijfsniveau over meerdere jaren.

Ook analyseerden we documenten over casussen die ter voorbereiding op het wekelijkse portefeuilleberaad aan de Gedeputeerde zijn verzonden. We hebben voor 2018 en het eerste kwartaal 2019 voor elke maand de documenten van één portefeuilleberaad opgevraagd bij de provincie. Hierbij is afwisselend naar documentatie van het eerste, tweede, derde dan wel vierde beraad gevraagd.¹⁰⁷ Dit is aangevuld met de documentatie van enkele portefeuilleberaden die eerder te beschikking waren gesteld door de provincie. In totaal hebben we de documentatie over casussen van achttien portefeuilleberaden bekeken.

Casusonderzoek vergunningen

Er zijn drie vergunningen geselecteerd waarbij een expert is gevraagd te kijken naar de duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan. Deze drie vergunningen zijn geselecteerd uit een bestand met de vergunningen die in 2018 verleend zijn aan bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag. Bij de selectie is er gekeken naar een spreiding van de casussen over verschillende soorten vergunningproducten waarbij er gekozen is uit die categorieën waar de meeste producten in voorkwamen. Verder wilden we één aandachtsbedrijf in de steekproef hebben. Uiteindelijk is er gekozen voor een oprichting milieuvergunning, revisie milieuvergunning en verandering van een milieuinrichting.

¹⁰⁷ Indien er in een bepaalde maand geen drie of vier portefeuilleberaden hadden plaatsgevonden dan zijn voor die maand de documentatie van het voorliggende (derde of tweede) beraad gevraagd.

Bijlage 2: Afkortingen en begrippenlijst

- **Brzo:** Besluit risico's zware ongevallen. Bedrijven met een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen in productie en/of opslag.
- **Bibob:** Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
- **BRIKS:** Bouw, Reclame, Inrit, Kap, Sloop.
- **DVO:** Dienstverleningsovereenkomst.
- **Gelders stelsel:** Het geheel van zeven omgevingsdiensten binnen Gelderland.
- **Inputfinanciering:** Vaste bijdrage voor de uit te voeren taak (gemiddeld uurtarief voor verrekening).
- **IPPC:** Integrated Pollution Prevention and Control.
- **ODRA:** Omgevingsdienst Regio Arnhem.
- **ODRN:** Omgevingsdienst Regio Nijmegen.
- **Outputfinanciering:** Bijdrage is afhankelijk van de afname van producten en diensten (voorschot met nacalculatie).
- **P-beraad:** portefeuilleberaad. Overleg met de verantwoordelijk Gedeputeerde.
- **RIE:** Richtlijn Industriële Emissies. Deze richtlijn verplicht de EU-lidstaten om emissies (uitstoot) naar water, lucht en bodem van IPPC-installaties te reguleren.
- **Specificatie:** Specificatie provinciale producten en diensten.
- **TH:** toezicht en handhaving.
- **VTH:** vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- **Wabo:** Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Bijlage 3: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

- Accountmanagers omgevingsdiensten bij de provincie Gelderland (twee personen).
- Afdelingsmanager vergunningverlening milieu bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.
- Concernmanager bij de provincie Gelderland.
- Contractcoördinator en bestuurlijk adviseur omgevingsdiensten bij de provincie Gelderland.
- Coördinator handhaving milieu bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem.
- Directeur (voormalig) van de Omgevingsdienst Regio Arnhem.
- Directeur van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.
- Programmamanager Brzo bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.
- Senior-beleidsmedewerker bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem.
- Toezichthouder milieu en programmacoördinator en projectleider complexe handhaving bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem.
- Wabo-inspecteur en BOA bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.
- Wabo-inspecteur en Brzo-inspecteur bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

Documenten

Wet- en regelgeving

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- Besluit omgevingsrecht.
- (Memorie van toelichting) wetsvoorstel VTH.

Documenten provincie Gelderland en Gelderse omgevingsdiensten

- Gelderse omgevingsdiensten (2016). Infographic Highlights Gelderse omgevingsdiensten 2016.
- Gelderse omgevingsdiensten (2019). Begrotingen 2020.
- Gelderse omgevingsdiensten (2019). Format projectplan.
- Gelderse omgevingsdiensten (2019). Handhavingsoverzicht mei 2019.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (2018 en 2019). Partnerrapportage periode 3 2017 en partnerrapportages periode 1,2 en 3 2018 provincie Gelderland.

- Omgevingsdienst Regio Arnhem (2019). Projectevaluatie van bedrijf X.
- Omgevingsdienst Regio Arnhem (2019). Rapportage analyse bezwaar en beroep vv/hh.
- Omgevingsdienst Regio Arnhem (2017 en 2018). (voortgangs)rapportage programma's en projecten.
- Omgevingsdienst Regio Arnhem (2017 en 2018). Werkprogramma 2018 en 2019.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (2015 en 2016). Diverse WRS-instructies.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (2018). Plan van aanpak communicatie voor team Brzo ODRN - medewerkers en opdrachtgevers.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (2018). Plan van aanpak communicatie Brzo-bedrijven voor team Brzo ODRN.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (2018 en 2019). Jaarverslag 2017, kwartaalrapportages 2018 en jaarverslag 2018 voor de provincie Gelderland.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Uitvoeringsplannen 2018 en 2019 (Excel-bestanden).
- Provincie Gelderland (PS2018-832). Beantwoording schriftelijke statenvragen over VTH- en gedoogbeleid.
- Provincie Gelderland (PS2019-408). Beantwoording schriftelijke statenvragen over jaarstukken 2018.
- Provincie Gelderland (2016 en 2019). Beleidsplannen vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving.
- Provincie Gelderland (2015-2018). Begrotingen 2016 t/m 2019.
- Provincie Gelderland (2007 en 2018). Beleidsregels gedogen.
- Provincie Gelderland (2018). Besluiten GS houdende regels omtrent externe mandaten en machtigingsbesluiten voor de omgevingsdiensten.
- Provincie Gelderland (2019). GS-brief van 4 maart 2019 over het verbeteren van de provinciale toezicht- en handhavingstaak Wabo.
- Provincie Gelderland (2018 en 2019). Jaarverslag VTH Wabo 2018 en 2019.
- Provincie Gelderland (PS2016-708). Statenbrief evaluatie omgevingsdiensten inclusief bijlage Lysias (2016). Evaluatie Gelderse stelsel van omgevingsdiensten.
- Provincie Gelderland (2018). Statenvoorstellen begrotingen 2017 t/m 2020 Gelderse omgevingsdiensten.
- Provincie Gelderland (2015-2018). Uitvoeringsprogramma's 2016 t/m 2019 voor omgevingsdiensten.
- Provincie Gelderland (PS2018-252). Statenbrief actualisatie gedoogbeleid.
- Provincie Gelderland (2018). Verslagen van gesprekken tussen de Gedeputeerde en directeurs van de Gelderse omgevingsdiensten.
- Provincie Gelderland en Gelderse omgevingsdiensten (2015). Dienstverleningsovereenkomsten inclusief Specificatie.
- Provincie Gelderland en Gelderse omgevingsdiensten (2018 en 2019). Verschillende documenten over casussen aangeleverd voor portefeuilleberaden met de Gedeputeerde.

Rapporten en artikelen algemeen

- Algemene Rekenkamer (2012). Kaders voor toezicht en verantwoording.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). Regulatory enforcement and inspections toolkit.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Toezien op publieke belangen.

Overig

- Analyse van een expert betreffende drie in mandaat afgegeven vergunningen met bijbehorende documenten.

Databronnen

- Dataset complexe bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie Gelderland via: <https://www.gelderseomgevingsdiensten.nl/viewer/> (geraadpleegd 22 augustus 2019).
- Dataset met betrekking tot de KPI-naleefgedrag van bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag over meerdere jaren (interne dataset, juni 2019 ontvangen van de ODRA).
- Excel-overzichten aandachtsbedrijven maart 2018, augustus 2018, februari 2019 en april 2019 (interne overzichten ontvangen van de provincie en ODRN).

Websites

- www.gelderseomgevingsdiensten.nl
- www.gelderseomgevingsdiensten.nl/viewer/
- Websites van de verschillende omgevingsdiensten