

Beschrijving

Samenvatting Rapport Aartsen

Titel rapport: Om de Leefomgeving (Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur)

Aanleiding

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 1 juli 2020 de volgende opdracht gegeven aan de Adviescommissie VTH, onder leiding van Jozias van Aartsen:

“welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor

nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”

Eind oordeel

Met toenemende verbazing en verontrusting heeft de adviescommissie VTH zich gebogen over de prestaties van het VTH-stelsel. In 2008 presenteerde de commissie Mans haar advies “De tijd is rijp”. De commissie van Aartsen constateert nu, bijna dertien jaar later, dat de tijd kennelijk toch niet rijp genoeg was om het advies volledig te implementeren. De packagedeal tussen overheden, de opschaling van de politieregio's, de gebleken boterzachte afspraken over de versterking van de strafrechtketen, maar bovenal de terughoudendheid van het lokaal en provinciaal bestuur om de voorwaarden te creëren waaronder de omgevingsdiensten hun werk optimaal kunnen doen, hebben geleid tot een stelsel dat niet aan de verwachtingen voldoet.

De commissie heeft niet zover willen gaan om voor te stellen het fundament van het stelsel aan te passen, door bijvoorbeeld over te gaan tot een gedeconcentreerde rijksdienst of een ZBO. Of te adviseren om sterk op te schalen. Dat zou de aandacht maar afleiden van waar het om gaat: versterken van de uitvoering. Dat neemt niet weg dat forse ingrepen nodig zijn. Ingrepen die in samenhang moeten worden genomen. Dus geen ‘cherry picking’, zoals bij de invoering van het advies van Mans te veel het geval is geweest. Nee, investeren in de kwaliteit en de robuustheid van omgevingsdiensten. In kennisdeling en ontwikkeling. Het benodigde geld daarvoor vrijmaken. Stevig inhoudelijk toezicht houden en zo nodig ingrijpen. Alleen zo krijgt de leefomgeving de zorg die zij verdient.

Basis voor het onderzoek

De basis voor dit onderzoek is het rapport van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, de commissie- Mans, uit 2008 (‘De tijd is rijp’).

Deze commissie heeft in eerste instantie knelpunten en oplossingsrichtingen geordend in vijf categorieën, namelijk:

1. nabijheid en onafhankelijkheid,
2. robuustheid en kritische massa,
3. informatie-uitwisseling en kennisdeling,
4. interbestuurlijk toezicht,
5. governance van het stelsel.

Beschouwing van het stelsel

De commissie is kijkend naar deze vijf categorieën van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. De commissie is van oordeel dat het stelsel op de volgende punten tekortschiet.

- ✚ Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.

- ✚ Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
 - een te kleine schaal van een aantal diensten,
 - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
 - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
- ✚ Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.
- ✚ Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.
- ✚ Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie. De Raad van State betoogt dat stelselverantwoordelijkheid geen onderdeel uitmaakt van het geldend staatsrecht (artikel 68 Grondwet). Dan geldt dat zonder duidelijke bevoegdheden kan een stelselverantwoordelijkheid of regierol van een bewindspersoon weinig meer inhouden dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

Analyse VTH-stelsel

De problemen die zich voordoen in het stelsel, komen tot uitdrukking in vier innerlijke tegenstellingen die het stelsel kenmerken. Die contradicties zijn:

1. Nabijheid vs. onafhankelijkheid: Welke ruimte krijgt de directeur van de omgevingsdienst van het bevoegd gezag om zelfstandig VTH-beschikkingen af te geven?

Er is een spanning tussen de principes van 'onafhankelijkheid' en 'nabijheid'. Het principe van onafhankelijkheid benadrukt dat VTH- besluitvorming gericht moet zijn op wetmatigheid en rechtmatigheid. Nabijheid benadrukt besluitvormingsaspecten als maatwerk en de ruimte voor brede politiek-bestuurlijke afweging.

Dit werkt niet en dus moet er sprake zijn van afstand tussen politiek-bestuurlijke afwegingen enerzijds en de toepassing van het omgevingsrecht anderzijds

2. Kleinschaligheid vs. robuustheid: Zijn de omgevingsdiensten kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst voor een kwalitatief hoogwaardige taakuitvoering?

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen als bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel.

3. Interbestuurlijk toezicht horizontaal vs. aangrijpingspunten voor verticaal toezicht? Bevat het stelsel toereikende checks & balances?

De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. Voor het effectief uitoefenen van toezicht is het delen van correcte informatie door de omgevingsdiensten cruciaal. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds omgevingsdiensten zijn die niet kunnen aantonen hoe zij daaraan gevolg geven, is niet acceptabel.

4. Eigenbelang vs. collectief belang bij het delen van informatie en kennis: Wat komt er terecht van het gebruiken van gemeenschappelijke informatiesystemen?

De conclusie is dat de besturen van provincies en gemeenten de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances. In de praktijk hoeven B&W en GS nauwelijks verantwoording af te leggen.

Uiteindelijk advies in vorm van 10 maatregelen

In de afgelopen jaren is gebleken dat 'doorontwikkeling' niet de weg is om de noodzakelijke verbetering te implementeren. Dwingender ingrepen zijn nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken. Het aangrijpingspunt voor verbetering is het versterken van de omgevingsdiensten.

Doordat het stelsel niet functioneert zoals bedoeld, ontstaat vermijdbare schade. Onze leefomgeving verdient hoogwaardige zorg, nu en in de toekomst. De commissie kiest ervoor om in haar advies niet te tornen aan de fundamenteën van het stelsel maar om maatregelen te adviseren die de kwaliteit steviger moeten borgen. Dat zijn de volgende 10 maatregelen

a. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen

- b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
- c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging.
- d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst
- e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
- f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
- g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio
- h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure
- i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten
- j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

ad a

Er zijn nu omgevingsdiensten die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst basistaken voor hen uitvoert of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dat vindt de commissie ongewenst. De commissie adviseert daarom een ondergrens vast te stellen voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie).

Ad b

De commissie is van oordeel dat het vereiste kwaliteitsniveau afgeleid dient te worden van -de complexiteit van- het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet. Dat kan dus per omgevingsdienst verschillen, maar niet op basis van “wat gemeenten over hebben voor de omgevingsdienst”. De omgevingsdienst dient te beschikken over deskundigheid die (minimaal) op hetzelfde niveau ligt als de deskundigheid waarover de onder toezicht gestelde bedrijven beschikken.

Ad c

Een eerste aanzet daartoe omvat in elk geval het volgende:

- zorgdragen voor BOA's bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA's van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit,
- het oormerken van researchcapaciteit voor de opsporing van milieucriminaliteit,
- het versterken van de milieucapaciteit van het functioneel parket,
- het blijven opleiden en trainen van rechters in milieucriminaliteit zowel in de eerste als tweede lijn.

Ad d

Als uitvloeisel van de omgevingswet vindt de commissie dat de omgevingsdiensten een adviesrol behoren te krijgen over de omgevingsplannen, waarbij het advies gepubliceerd wordt/openbaar is. Dit is te zien als uitbreiding van het basistakenpakket.

De commissie adviseert dat gemeenten alleen aanvullende taken kunnen onderbrengen bij de omgevingsdienst als de plustaak goed is omschreven, apart gefinancierd en bemenst is. Het onderbrengen van aanvullende taken vraagt een bestuursbesluit.

Ad e

Door de huidige financieringssystematiek zijn omgevingsdiensten in hun taakuitoefening afhankelijk van de financiële ruimte van bevoegd gezagen. Voor het vergroten van de robuustheid van de omgevingsdiensten vindt de commissie daarom dat de bewindspersoon een landelijke norm voor de financiering moet ontwikkelen, op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen. Omdat dit ook een nationaal belang is, moet het Rijk bijdragen aan de financiering van de omgevingsdienst

Ad f

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

Ook kan gewerkt worden aan een concernvergunning voor landelijk opererende bedrijven die beschikken over dezelfde inrichtingen/installaties. Dan kan vergunningverlening en inspectie efficiënter worden georganiseerd.

Ad g

De directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De documenten worden ter consultatie aan de aangesloten bevoegde gezagen voorgelegd. Het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst stelt beide documenten vast.

De directeur bereidt in aansluiting daarop jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor, dat ter vaststelling aan het bestuur van de omgevingsdienst wordt voorgelegd. De directeur maakt tot slot jaarlijks een evaluatie van de uitvoering, die als input dient voor het nieuwe jaarprogramma.

Dat biedt betere voorwaarden voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren.

“van zo’n twintig verschillende naar één gelijke opdracht per regio”.

Ad h

Een omgevingsdienst dient te functioneren in relatieve onafhankelijkheid. Dus daarom stelt de commissie dat de opdrachtgevers verplicht worden om één gelijklozend mandaat af te geven voor alle beschikkingen die dienen ter uitvoering van het vastgestelde uitvoerings- en handhavingsbeleid

De directeur van de omgevingsdienst is nu de manager van de omgevingsdienst en belangrijkste adviseur van het bestuur. Om de positie van directeur omgevingsdienst meer statuut te geven adviseert de commissie ook een verzwaarde benoemingsprocedure, waarin OM en Rijk ook een rol spelen.

Ad i

De commissie heeft de aan haar gestelde vraag geherformuleerd: “over welke bevoegdheden dient de bewindspersoon te beschikken om op een adequate manier de regie over het stelsel te kunnen voeren?”

Het antwoord op deze vraag is tweeledig.

Ten eerste: het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt, moet worden uitgebreid

Ten tweede: het is nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro) actiever aanwendt.

De commissie stelt voor het Rijkstoezicht uit te breiden tot de omgevingsdiensten. En dat uit te laten voeren door ILT. Dit kan zoals de huidige werkwijze ‘sober en terughoudend’ zijn.

Ad j

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

Wat betekent dit voor de RUDD en de gemeente ?

Ad a

De RUDD heeft een beperkte schaal. De RUDD zal inzichtelijk moeten maken in hoeverre die schaal wordt bepaald door plustaken. Ook zal ze inzichtelijk moeten maken in hoeverre zij robuust is op kwaliteit. Niet uitgesloten is dat er discussie komt over een noordelijke Omgevingsdienst van meerdere regio (ODG, FUMO, RUDD).

Ad b

Zie ook onder ad a. Daarnaast kan dit een forse investering in opleiding betekenen. Mogelijk heeft het ook consequenties voor individuele medewerkers die niet aan de eisen kunnen voldoen.

Ad c

Uitbreiding van de BOA capaciteit. Deze heeft de RUDD voor de begroting 2022 ook al opgevoerd. Daarover is onder deelnemers nogal wat discussie. Meer strafrechtelijke inzet lijkt onvermijdelijk. De vrijblijvendheid en daarmee de inbreng van opdrachtgevers op dit vlak wordt beperkt.

Ad d

Een extra basistaak betekent ook meer inbreng van geld per deelnemer. In Drenthe hebben we alle milieutaken ingebracht. Dat betekent dat een deel van bedrijventoezicht als plustaat moet worden gezien. Met deze maatregel dienen daar in Drenthe wellicht nieuwe afspraken worden gemaakt. Meer activiteiten zullen onder algemene regels vallen. Dit betekent minder vergunningen waardoor een verschuiving van vergunningplicht (‘de voorkant’) naar toezicht en handhaving (‘de achterkant’) plaatsvindt. Het toezicht op milieunormen in de omgevingsplannen wordt basistaak. De positie en aard van de omgevingsdienst zal daardoor veranderen

Ad e

De voorgestelde maatregelen over de financiering is een behoorlijke beperking van de invloed die de gemeente heeft. DE financiering wordt centraal bepaald. Pluspunt is dat een deel van de financiering van het rijk moet komen.

Ad f

Verplichte aansluiting op inspectie view van alle toezichtinstanties betekent dat overheden beter inzicht krijgen en adequater kunnen ageren tegen bijvoorbeeld ondermijning.

Voor de advisering over concernvergunning geldt ook dat dat positief is. Immers één van de belangrijkste intenties van de huidige en toekomstige wetgeving is een gelijk speelveld voor alle bedrijven en overheden.

Ad g

Met deze maatregel krijgen de omgevingsdiensten meer autonomie en zeggenschap. Voor de Drentsche situatie is het minder ingrijpend. Immers in Drenthe geldt dat we voor een belangrijk deel al zo werken.

Ad h

Een verplicht vergaand mandaat en de invloed van OM en Rijk op de keuze voor een directeur geeft de omgevingsdiensten veel autonomie. De invloed van de deelnemers wordt daarmee naast de andere maatregelen zeer klein.

Ad i

IBT beleggen bij het ministerie zal betekenen dat het meer op afstand komt. Het ministerie heeft minder relatie met gemeenten dan de provincie. IBT zal daarmee wellicht strakker en consequenter worden uitgevoerd. Ongetwijfeld leidt dit tot meer eisen aan gemeenten en omgevingsdiensten en zal daar extra geld voor nodig zijn. Dit betreft zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve beoordeling.

Ad j

Zie ook Ad d. Een extra basistaak betekent meer geld maar betekent ook dat de interne organisatie bij deelnemers aangepast moet worden. Samenwerking met de RUDD gaat dan verder dan alleen VTH Wabo.

Totaal conclusie

Het rapport staat een behoorlijke versterking van de omgevingsdiensten voor. Dit resulteert in:

- Meer autonomie voor de Omgevingsdiensten
- Minder invloed van de deelnemers
- Meer geld naar de omgevingsdienst waarvan een deel van het Rijk.
- Een grotere rol voor strafrecht
- Meer invloed van het Rijk en het Openbaar Ministerie.