



R A P P O R T

Omgevingsdiensten in beeld 2023

TwynstraGudde:

Jaco Blokland
Thijs Boertien
Jelle Voets
Jop de Graaff

SPPS:

Hellen van Eijnsden
Maarten de Hoog
Piet Pasveer

Eindrapport, september 2023

Samenvatting

Artikel 5.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verplicht het stelselverantwoordelijk departement tot een twejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)-taken. In 2021 zijn in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) als onderdeel van dit onderzoek voor het eerst alle relevante data van alle omgevingsdiensten (OD's) door SPPS/TG verzameld en geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in het rapport Omgevingsdiensten in beeld 2021¹.

In 2023 is het twejaarlijks onderzoek opnieuw uitgevoerd door SPPS/TG. Het rapport geeft een actualisatie van de in 2021 verzamelde data van de omgevingsdiensten. Tevens wordt op basis van interviews een beeld gegeven van de ontwikkelingen in de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken. Op verzoek van het ministerie van IenW is voor een aantal thema's een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Voor het eerst zijn ook rijkspartijen die belast zijn met de uitvoering van VTH-taken betrokken. Dit behelst een veelheid van zeer verschillende taken en daarom is een selectie van te onderzoeken taken gemaakt.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek laat een opgaande trend zien als het gaat om de financiële bijdragen van de deelnemers wat resulteert in een toename van het aantal fte. Er blijken nog vijf omgevingsdiensten te zijn die niet voldoen aan de wettelijke verplichte inbreng van het basistakenpakket (BTP). Het kwalitatieve deel van het onderzoek laat zien dat er veel positieve ontwikkelingen in gang gezet zijn, maar deze ontwikkelingen komen nu nog niet tot uitdrukking in de verzamelde data. Dat heeft wellicht te maken met de grote diversiteit in aanpak van de uitvoering die waar te nemen is. In het thematische deel is op de, door het ministerie gevraagde, onderwerpen een kwantitatieve en kwalitatieve verdieping gegeven. Hierin zijn ook diverse aanbevelingen van geraadpleegde experts van omgevingsdiensten opgenomen. Met deze thematische verdieping is inzichtelijk gemaakt welke ontwikkelingen plaatsvinden en welke aanbevelingen vanuit de uitvoering aan het beleid worden gedaan.

De onderzoekers constateren tevens dat de aanbevelingen die zij in hun rapport uit 2021 hebben gedaan, grotendeels vorm krijgen in het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP VTH).

Ook zijn in dit rapport enkele aanbevelingen opgenomen. Het gaat daarbij om de intensivering van de actualisatie van vergunningen voor het realiseren van regionale en landelijke beleidsambities (aanbeveling aan provincies, gemeenten en omgevingsdiensten) en het onderzoeken van de relatie tussen opgelegde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties en situaties waarin ernstige tekortkomingen in de naleving van milieureggeving zijn geconstateerd. De overige aanbevelingen hebben betrekking op de afbakening van het onderzoek en de kwaliteit van de aangeleverde data.

Onderzoeksvragen en bevindingen

Het ministerie van IenW stelt in de opdracht voor dit onderzoek een aantal onderzoeksvragen. Deze hebben zowel een kwantitatief als kwalitatief karakter.

Onderzoeksvraag 1: Wat is de situatie van de individuele omgevingsdiensten in 2023, uitgedrukt in cijfers? Een kwantitatieve update per omgevingsdienst van de 'foto' (momentopname) uit 2021

Bevindingen onderzoekers

In het bijlagenrapport zijn de uitkomsten over 2020 en 2022 per omgevingsdienst opgenomen in een aantal kerngegevens. Voor alle omgevingsdiensten zijn relevante data verzameld. In Deel A van dit rapport zijn de gegevens getotaliseerd opgenomen en geanalyseerd. De belangrijkste bevindingen uit de analyse zijn hieronder samengevat.

1. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/17/bijlage-1-rapport-omgevingsdiensten-in-beeld>

Datakwaliteit licht verbeterd

Ons onderzoek laat zien dat de kwaliteit van de door de omgevingsdiensten aangeleverde data op een aantal punten beter is dan de data uit het onderzoek van 2021. Het ontbreekt echter voor een aantal onderwerpen, bijvoorbeeld voor de verschillende (wettelijke) takenpakketten, nog steeds aan uniforme registratie. Hierdoor moeten ook dit keer weer schattingen worden toegepast en kunnen niet alle gewenste dwarsverbanden worden gepresenteerd. Cruciaal voor het periodieke tweejaarlijks onderzoek is een uniforme registratie van bestede middelen voor het basistakenpakket en de bijbehorende producten. Dit ontbreekt vooralsnog.

Daarnaast blijft het onduidelijk of omgevingsdiensten eenduidige definities hanteren voor producten die volgen uit het basistakenpakket. Hierdoor is het bijvoorbeeld onduidelijk of de benodigde inzet op juridische 'producten' zoals bezwaar en beroep wordt meegenomen en in welke mate de benodigde specialistische inzet (voor onderwerpen zoals externe veiligheid, geluid en bodem) wordt meegenomen in parameters als beschikbare middelen BTP en beschikbare formatie BTP.

Aandachtspunt met betrekking tot de datakwaliteit vanaf 2024 is de wijze waarop omgevingsdiensten 'milieubelastende activiteiten (MBA) ingevolge de Omgevingswet' gaan registreren. Niet alle omgevingsdiensten lijken dit aspect voor de inwerkingtreding van de wet te hebben afgerond.

Groei van personeel en budget

Het aantal fte dat beschikbaar is voor VTH-taken bij omgevingsdiensten is gegroeid met 8,6%. De groei is vooral zichtbaar voor toezichthouders (6,6%), buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) (22%) en juristen (18%). Dit heeft zich ook vertaald in een groei van de totale uitgaven van omgevingsdiensten. Voor vergunningverlening is het aantal fte ongeveer gelijk gebleven. Niet onderzocht is of de groei het gevolg is van een groeiend takenpakket, de groei van het aantal inrichtingen of van een intensivering van taken. De inhuur van externen is toegenomen.

Onderzoeksvraag 2: Hoe en met welke kwaliteit worden VTH-taken op dit moment uitgevoerd door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten, welke trends en ontwikkelingen zijn hierin te vinden en wat vertelt ons dit in de context van voorgaande jaren?

Bevindingen onderzoekers

In deel B van dit rapport zijn de uitkomsten weergegeven. Onze bevinding is dat op hoofdlijnen de afgelopen twee jaar weinig veranderingen in wijze van uitvoering en kwaliteit hebben plaatsgevonden. Een aantal specifieke bevindingen zijn hieronder vermeld.

Voldoen aan wettelijke verplichtingen niet verbeterd

Bij vijf omgevingsdiensten zijn nog niet door alle deelnemers alle basistaken ingebracht. Slechts bij zeven omgevingsdiensten hebben alle deelnemers de meest recente versie van de kwaliteitscriteria in de Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving vastgelegd. Hiermee voldoen deze diensten niet aan artikel 5.4 van de Wabo.

Actualisatie vergunningen blijft achter

Het bevoegd gezag moet op grond van artikel 2.30 van de Wabo regelmatig beoordelen of de voorschriften van een vergunning nog toereikend zijn. Vergunningen van IPPC-installaties (Integrated Prevention Pollution and Control) moeten op grond van artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) uiterlijk vier jaar na publicatie van BBT-conclusies (Beste Bestaande Technieken) zijn aangepast aan deze conclusies.

Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal actualisatietoetsen voor vergunningen, als eerste stap in het actualisatieproces, gering is ten opzichte van het aantal inrichtingen en sterk verschilt per omgevingsdienst. Er lijkt zelfs een afname ten opzichte van 2020 te hebben plaatsgevonden. Het toepassen van BBT bij bedrijven door actualisatie van vergunningen verloopt daardoor in een laag tempo. Voor de aanpak van indirecte lozingen, waarvoor nu in totaal bij alle omgevingsdiensten circa 13 fte is geoormerkt, is, uitgaande van de ervaringen in Noord Holland, een veelvoud van de huidige inzet nodig om de doelen van de Kaderrichtlijn water (KRW), bijvoorbeeld voor de aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), tijdig te realiseren.

Ook voor een aantal beleidsambities zoals voor de uitvoering van het Schone Luchtakkoord en de energietransitie (voor bestaande installaties) vertrouwen partijen op de actualisatie van vergunningen. Gezien het tempo van de actualisatie zullen deze ambities slechts op lange termijn haalbaar zijn. Daarnaast speelt nog de ambitie voor de energietransitie voor nieuwe installaties die een aanzienlijke extra inzet zal vergen om de doelen te halen.

Opgelegde sancties bestuursrecht toegenomen en strafrecht gelijk gebleven

In dit onderzoek is de 'keten' van aantallen inrichtingen, uitgevoerde inspecties, bestuursrechtelijke sancties en strafrechtelijke inzet in beeld gebracht. Het aantal opgelegde sancties ten opzichte van het aantal inrichtingen en inspecties lijkt laag en verschilt sterk per inrichting en per omgevingsdienst. Niet onderzocht is hoe dit zich verhoudt tot het volgen van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De inzet van bestuursrechtelijke maatregelen (Last onder Dwangsom (LOD), en bestuursdwang) is in 2022 toegenomen ten opzichte van 2020. Voor strafrechtelijke maatregelen geldt dat de inzet van bestuurlijke strafbeschikkingen enigszins gedaald is en het aantal proces-verbalen iets is toegenomen.

Grote diversiteit in taakuitvoering

Het onderzoek laat opnieuw zien dat omgevingsdiensten een sterk verschillende invulling geven aan de taakuitvoering. Dit blijkt onder andere uit de data voor controlefrequenties, de toepassing van bestuursrecht en strafrecht en de uitvoering van actualisatie van vergunningen.

Nieuwe thema's voorzichtig opgepakt

Een aantal omgevingsdiensten heeft de nieuwe thema's energietransitie en circulaire economie opgepakt. De totaal beschikbare middelen hiervoor liggen in de orde van grootte van 1% van het totale budget voor alle omgevingsdiensten. Bij enkele omgevingsdiensten loopt dit op tot enkele procenten.

Onderzoeksvraag 3 Hoe en met welke kwaliteit voeren rijkspartijen de VTH-taken uit en welke trends en ontwikkelingen zijn hierin te vinden?

Bevindingen onderzoekers

In dit onderzoek zijn gegevens over de uitvoering van VTH-taken door rijkspartijen opgenomen (deel D). Voor dit onderzoek zijn VTH-taken in eerste instantie gedefinieerd als inrichtinggebonden milieutaken. Een scherpe afbakening van deze taken is complex en daarom heeft een selectie plaatsgevonden (zie hoofdstuk 11). Dit eerste onderzoek naar rijkspartijen is dus niet volledig.

Omdat dit voor de eerste keer heeft plaatsgevonden kunnen nog geen trends en ontwikkelingen voor zowel het kwantitatieve als kwalitatieve deel worden geschetst. Voor deze taakuitvoering door rijkspartijen gelden de wettelijke kwaliteitscriteria van hoofdstuk 7.2 van het Bor. Voor een aantal taken wordt de systematiek voor risicoanalyse toegepast en wordt de Landelijke Handhavingsstrategie grotendeels gevolgd. Er wordt niet altijd een procedure voor de periodieke actualisatie van vergunningen toegepast.

Een goede vergelijking met gegevens van omgevingsdiensten is niet mogelijk vanwege het specifieke inrichtingenbestand waar de rijkspartijen verantwoordelijk voor zijn.

In aanvulling op de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn volgens de onderzoekers de volgende bevindingen van belang.

Deze aanvullingen zijn voornamelijk gebaseerd op de resultaten van het kwalitatieve deel in combinatie met het onderzoek naar de rol van de rijkspartijen.

Afbakening onderzoek versus stelsel

In dit onderzoek is voor het eerst informatie over VTH-taken verzameld bij andere organisaties dan de omgevingsdiensten. Onze opdracht was om de uitvoering van VTH-taken bij rijkspartijen te onderzoeken. Dit roept wel de vraag op welke afbakening voor deze periodieke onderzoeken gewenst is. Als voorbeeld: Dit jaar zijn wel de adviezen over indirecte lozingen die Rijkswaterstaat (RWS) afgeeft onderzocht, maar niet het veelvoud daarvan waar waterschappen verantwoordelijk voor zijn. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de uitvoering van de zogenaamde BRIKS-taken (Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen) die zowel door omgevingsdiensten als gemeenten worden uitgevoerd, de uitvoering van de Wet natuurbescherming-taken (Wnb) die zowel door provincies als omgevingsdiensten worden uitgevoerd en bij het uitvoeren van Milieueffectrapportage-beoordelingen (Mer-beoordelingen).

Beleidsaanpassingen voor BBT, secundaire grondstoffen en energiebesparing gewenst

In de in het kader van dit onderzoek gevoerde interviews is duidelijk naar voren gekomen dat de omgevingsdiensten behoefte hebben aan actualisering en verbetering van beleid en wetgeving om hun taken effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanwijzing van actuele BBT-documenten (o.a. voor technieken die worden toegepast in de energietransitie), secundaire grondstoffen en verduidelijking van het begrip 'aanzienlijke milieueffecten' in de Mer-beoordeling.

Aanbevelingen

1. Aanbeveling voor het intensiveren van actualisatie vergunningverlening

SPPS/TG adviseert provincies, gemeenten en omgevingsdiensten het actualiseren van vergunningen te intensiveren, met name voor het realiseren van regionale en landelijke beleidsambities.

2. Aanbeveling voor analyse effecten van toezicht en handhaving

SPPS/TG adviseert Omgevingsdienst NL, Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een analyse te maken van de relatie tussen het aantal opgelegde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties en de in de praktijk geconstateerde ernstige tekortkomingen in de naleving van milieuregelgeving.

3. Aanbeveling voor verbetering datakwaliteit

SPPS/TG adviseert het ministerie van IenW en Omgevingsdienst NL afspraken te maken over uniforme registratie van gegevens over in ieder geval de inzet van middelen voor het basistakenpakket, BRIKS-taken en plustaken en voor de registratie van inrichtingen en van milieubelastende activiteiten en VTH-producten.

4. Aanbeveling voor scherpe afbakening van het twejaarlijks onderzoek

SPPS/TG adviseert het ministerie van IenW een scherpe en logische afbakening te kiezen voor het twejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van uitvoering van VTH-taken, met name voor de uitvoering van de BRIKS-taken door gemeenten, de Wnb-wet door provincies, de Mer-beoordelingen door gemeenten en provincies en de VTH-taken door rijkspartijen en voor adviestaken waterschappen voor indirecte lozingen. Voor onderzoek naar de rijkspartijen is het van belang de onderzoeksvraag meer toe te spitsen op de specifieke taken die deze partijen uitvoeren.



Inhoudsopgave

Onderzoeksvragen en bevindingen	2
Aanbevelingen	5
Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen	8
1. Inleiding	10
2. Leeswijzer	12
Deel A. Omgevingsdiensten in beeld: 29 'foto's' van omgevingsdiensten	13
3. Inleiding	13
4. Onderzoeksmethodiek	14
5. Kwaliteit van de data en analyse van de data	15
6. De kerndata van omgevingsdiensten in Nederland	17
7. Vergelijking beelden 2023 en 2021	19
7.1 Gegevens over de overdracht van het BTP	19
7.2 Gegevens over financiën	20
7.3 Gegevens over organisatie en personeel	24
7.4 Gegevens over het inrichtingenbestand	36
7.5 Gegevens over uitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving	41
Deel B. Onderzoek VTH 2023 Kwaliteit van uitvoering	59
8. Inleiding	60
9. Bevindingen	61
9.1 Het VTH-stelsel ontwikkelt zich	61
9.2 VTH-uitvoeringsbeleid	62
9.3 Verordening kwaliteit en informeren gemeenteraden en Provinciale Staten	62
9.4 Voldoende financiële middelen voor uitvoering en kennisontwikkeling	63
9.5 Informatie uitwisseling	66
9.6 Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid – toepassen Landelijke Handhavingsstrategie	66
9.7 Strafrechtelijke handhaving versterkt	67
9.8 Andere rollen voor verantwoordelijkheden taken en bevoegdheden	67
9.9 Terugblik eerdere rapporten	68

Deel C. Verdieping op thema's	78
10. Inleiding	79
10.1 Milieueffectrapportage	79
10.2 Wet natuurbescherming	80
10.3 Bodem	83
10.4 Indirecte lozingen	84
10.5 Transitie circulaire economie	86
10.6 Energie	88
Deel D. Resultaten van de uitvoering van de rijkspartijen	91
11. Inleiding	92
12. Inspectie Leefomgeving en Transport	93
12.1 VTH BES-eilanden Grote Brandstofopslagbedrijven	93
12.2 Analyse meldingen ongewone voorvallen	93
12.3 Toezicht en Handhaving verwerking (afgedankte) elektrische en elektronische apparatuur	94
12.4 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van defensie-inrichtingen met een defensie-OBM hebben of die vallen onder categorie 29.3 van bijlage I Bor	94
12.5 Advies naar het bevoegd gezag bij de Wabo-vergunningverlening aan grote bedrijven	95
13. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	96
13.1 Vergunningverlening mijnbouwinstellingen (Wabo-milieuvergunningen)	96
14. Staatstoezicht op de Mijnen	97
14.1 Adviestaak vergunningverlening mijnbouwinstellingen (Wabo-milieuvergunningen)	97
14.2 Toezicht en handhaving mijnbouwinstellingen	97
15. Rijkswaterstaat	98
15.1 Adviezen indirecte lozingen	98
16. Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	99
16.1 Vergunningverlening nucleaire installaties (Kernenergiewet milieudeel vergunningen)	99
17. Onderzoeksbevindingen rijkspartijen	100
18. Enkele observaties over de aanbevelingen uit Omgevingsdiensten in Beeld 2021	101

Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen

Actualiteitstoets: Verplichting vastgelegd in de Wabo om vergunningen regelmatig te bezien en zo nodig te actualiseren

Adviescommissie VTH: In 2020 door het ministerie van IenW ingestelde commissie onder leiding van de heer J.J. van Aartsen

APEEA: Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur

AMvB: Algemene maatregel van bestuur

ANVS: Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

BBT: Beste Bestaande Technieken

BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Bedrijf: Uitvoeren van bedrijfsmatige activiteiten met (potentiële) impact op het milieu. Deze term heeft geen juridische betekenis, maar is in dit rapport om praktische redenen wel gebruikt

BES-eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bibob: De Wet Bibob staat voor Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

BOA: Buitengewoon opsporingsambtenaar

Bor: Besluit omgevingsrecht

BRIKS: Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. Het begrip omvat echter alle activiteiten, genoemd in artikel 2.1 en artikel 2.2 van de Wabo, uitgezonderd milieuactiviteiten. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een afwijking van het bestemmingsplan, een aanlegvergunning of een monumentenvergunning. Daarnaast vallen ook sloop- en gebruiksmeldingen op grond van het Bouwbesluit onder BRIKS-activiteiten

BRZO: Besluit Risico Zware Ongevallen (2015). Dit besluit bevat onder andere de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III-richtlijn

BRZO-omgevingsdienst: Omgevingsdienst belast met vergunningverlening en toezicht voor BRZO-inrichtingen en RIE-4-bedrijven

BTP: Basistakenpakket, taken die door provincies en gemeenten bij een omgevingsdienst moeten zijn belegd, vastgelegd in hoofdstuk 7.1 van het Besluit omgevingsrecht

BTP-percentages: Het deel van de begroting van een omgevingsdienst dat voor de uitvoering van het BTP is bedoeld

EED: Europese Energie-Efficiency Richtlijn

ETS: Emission Trade System

10EVA: Tienjaarlijkse zelfevaluatie van een nucleaire installatie

Fte: Fulltime equivalent, rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt

IBT: Interbestuurlijk toezicht

IBP VTH: Interbestuurlijk Programma VTH. Gezamenlijk programma van de ministeries BZK, JenV, en IenW, IPO, VNG en Omgevingsdienst NL; in uitvoering bij programmabureau IBP VTH

ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport

Inrichting: Vastgelegd in de Wet milieubeheer (Wm), zal met de komst van de Omgevingswet grotendeels worden vervangen door het begrip Milieubelastende Activiteit (MBA)

IPO: Interprovinciaal Overleg

IPPC: Integrated Prevention Pollution and Control (EU regeling 1996/61/EC), definieert bepaalde categorieën inrichtingen waarvoor directe Europese regels van toepassing zijn

Kwalibo: Kwaliteitsborging in het bodembeheer

LHS(O): Landelijke Handhavingsstrategie omgevingsrecht. Onderdeel van landelijke afspraken uniforme toepassing interventiematrix

LOD: Last onder dwangsom

MBA: Milieubelastende activiteit (Omgevingswet)

Mer: Milieueffectrapportage

Ministerie van BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van EZK: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Ministerie van IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ministerie van JenV: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van LNV: Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit

Netcongestie: De vraag naar transport van elektriciteit (zowel bij de aanbieder als de afnemer) is groter dan de transportcapaciteit van het net

OBM: Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

OD: Omgevingsdienst, in sommige gevallen Regionale Uitvoeringsdienst genoemd

Omgevingsdienst NL: Vereniging van directeuren van omgevingsdiensten in Nederland

Ongewoon voorval: Incident of afwijking van de reguliere bedrijfsvoering dat op grond van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer gemeld moet worden aan het Wabo-bevoegd gezag

Plustaken: Overige taken die omgevingsdiensten uitvoeren die niet behoren tot het BTP

RES: Regionale Energiestrategie

RIVM: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

RIE-4 bedrijven: Complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen en die vallen onder de Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4. RIE-4-bedrijven kunnen tegelijkertijd vallen onder het BRZO,

RUD: Regionale uitvoeringsdienst, andere benaming voor omgevingsdienst

RWS: Rijkswaterstaat

SodM: Staatstoezicht op de Mijnen

SPUK-THE: Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht

Type A-bedrijven: Inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen. Deze hoeven bij de oprichting of een wijziging geen melding te doen aan het bevoegd gezag

Type B-bedrijven: Inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging een melding moeten doen aan het bevoegd gezag. Deze hebben geen Omgevingsvergunning milieu nodig. Soms hebben deze een Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig

Type C-bedrijven: Inrichtingen die vergunningplichtig zijn op grond van het Bor bijlage 1

Verordening kwaliteit: Verordening als bedoeld in artikel 5.4 van het Bor. Gemeenten en provincies zijn verplicht deze vast te stellen

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH-taken: Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving

VUE: Versterkte uitvoering energiebesparing en uitvoeringsplicht

VVGB: Verklaring van geen bedenkingen

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wbb: Wet Bodembescherming

Wm: Wet milieubeheer

Wnb: Wet natuurbescherming

ZBO: Zelfstandig bestuursorgaan

ZZS: Zeer Zorgwekkende Stoffen

1. Inleiding

Artikel 5.6 van de Wabo verplicht het stelselverantwoordelijk departement tot een tweemaaljaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken zowel voor de basistaken als voor de plus- en achterblijvende milieutaken.

Tot 2021 waren deze onderzoeken vooral gebaseerd op gesprekken met betrokkenen en daarmee hoofdzakelijk kwalitatief van aard. De Adviescommissie VTH constateerde in 2021 dat kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel tot dan toe ontbrak en dat het wenselijk was dat de partijen uit het VTH-stelsel data gingen verzamelen. Door data te verzamelen kan meer kwantitatief naar het stelsel worden gekeken en kunnen vergelijkingen worden gemaakt door de jaren heen. Vanuit deze gedachte heeft het ministerie van IenW het consortium SPPS/TwynstraGudde (SPPS/TG) in 2021 de opdracht gegeven om, als onderdeel van het tweemaaljaarlijks onderzoek, via een vragenlijst relevante data van alle omgevingsdiensten te verzamelen en te analyseren. Dit heeft geresulteerd in het rapport Omgevingsdiensten in beeld 2021.

In 2023 is het tweemaaljaarlijks onderzoek opnieuw uitgevoerd door SPPS/TG. Het onderzoek bestaat ditmaal uit een kwantitatief deel dat vergelijkbaar is met het onderzoek uit 2021 en een kwalitatief deel dat vergelijkbaar is met de onderzoeken van 2021, 2019 en 2017. Nieuw ten opzichte van eerdere onderzoeken is dat in 2023 onderzoek is gedaan naar de rol van rijkspartijen bij de VTH-uitvoering en naar enkele verdiepende inhoudelijke thema's. Ten aanzien van de rijkspartijen wordt met dit onderzoek invulling gegeven aan een toezegging aan de Eerste Kamer bij beantwoording van vragen in de brief van 13 december 2021. Hierin is toegezegd dat tenminste de rijkspartijen RWS en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) binnen het VTH-stelsel worden betrokken voor onder andere het uitvoeren van thematische onderzoeken². De verdiepende thema's die door het ministerie van IenW geselecteerd zijn voor dit onderzoek zijn de Mer, de Wnb, energie(besparing), bodem, circulaire economie en indirecte oplossingen.

De database met alle ingevulde vragenlijsten is na afronding van het onderzoek overgedragen aan het ministerie van IenW en Omgevingsdienst NL.

Tweemaaljaarlijks onderzoek VTH-stelsel en IBP VTH

Dit onderzoek vervult ook een rol als nul-meting voor het IBP VTH. De kwantitatieve vragen zijn afgestemd met het IBP VTH, zodat bij een volgende meting de situatie in 2022 als referentie kan dienen. In Pijler 6 van het IBP VTH wordt onderzocht hoe een Staat van VTH kan worden ontwikkeld. Het bestaande tweemaaljaarlijks onderzoek kan daar onderdeel van worden. Zo worden de data uit dit tweemaaljaarlijks onderzoek meegenomen. Om een goed beeld te krijgen van de prestaties van omgevingsdiensten en daarmee sturing van het VTH-stelsel te verbeteren is uniforme registratie van data noodzakelijk.

In het volgende onderzoek zal ook de voortgang van de resultaten het van IBP VTH zelf kunnen worden gemonitord. Een belangrijke wijziging in de komende jaren is de invoering van de Omgevingswet. Waar nu inrichtingen centraal staan zal vanaf 2024 sprake zijn van milieubelastende activiteiten. Dat zal de beschrijving van trends lastiger maken. Ook wijzigen voor een deel verantwoordelijkheden en financieringsstromen. Veel bodemtaken van provincies verschuiven naar gemeenten. Voor een goede vergelijking van financiering van taken zal hier rekening mee moeten worden gehouden.

2. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-33f55adc-4e4a-40b3-b22e-a300c63c7be7/pdf>

Onderzoeksvragen

Het onderzoek stelt de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is de situatie van de individuele omgevingsdiensten in 2022, uitgedrukt in cijfers?
2. Hoe en met welke kwaliteit worden VTH-taken op dit moment uitgevoerd door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten, welke trends en ontwikkelingen zijn hierin te vinden en wat vertelt ons dit in de context van voorgaande jaren?
3. Hoe en met welke kwaliteit voeren rijkspartijen de VTH-taken uit en welke trends en ontwikkelingen zijn hierin te vinden?

De onderzoeksvragen hebben respectievelijk geleid tot:

- een kwantitatieve actualisatie per omgevingsdienst van de 'foto' uit 2021;
- een kwalitatieve beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken, waar mogelijk vergeleken met inzichten uit eerdere rapporten;
- een verdieping op uitvoeringsvragen voor een aantal specifieke thema's;
- een kwantitatieve duiding stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken voor de volgende rijkspartijen: ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), ILT, en RWS.

Het rapport is in een korte (zomer)periode tot stand gekomen. Dit was niet mogelijk geweest zonder de grote inzet van alle omgevingsdiensten en de coördinerende rol die Omgevingsdienst NL hierin heeft gespeeld, evenals de inzet van de betrokken rijkspartijen. Het ministerie van IenW en SPPS/TG bedanken alle omgevingsdiensten en betrokken rijkspartijen voor het tijdig aanleveren van de gegevens. Zonder de aandacht en prioriteit die aan onze vraag is gegeven, was dit rapport niet tot stand gekomen.

Het project is ondersteund door een door het ministerie van IenW ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van IenW, EZK en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), VNG, IPO, Omgevingsdienst NL, ILT, het IBP VTH en SodM. Ook heeft een meelesgroep van betrokken ministeries inbreng verzorgd. De reacties van de begeleidingscommissie en meelesgroep zijn, voor zover mogelijk, in het rapport verwerkt.

2. Leeswijzer

Het hoofdrapport is opgebouwd uit vier delen en voorzien van een bijlagenrapport:

- **deel A** (hoofdstukken 3 t/m 7) gaat in op de resultaten van de 'foto's' van de omgevingsdiensten met als titel Omgevingsdiensten in beeld 2023. Hierbij zijn de 'foto's' uit 2021 geactualiseerd en, waar relevant, vergeleken met de 'foto's' uit 2021.
- **deel B** (hoofdstukken 8 en 9) heeft betrekking op de kwalitatieve uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten en het Rijk op basis van de verzamelde data. In dit deel is, waar relevant, een vergelijking gemaakt tussen dit onderzoek en de eerdere onderzoeken (2017 t/m 2021). In deel B zijn kwalitatieve resultaten uit de interviews, waar relevant, aangevuld met kwantitatieve gegevens uit de vragenlijsten.
- **deel C** (hoofdstuk 10) bevat een analyse van de stand van zaken van de uitvoering ten behoeve van de Mer, Wnb, bodem, indirecte lozingen, transitie circulaire economie en energie(besparing).
- **deel D** (hoofdstuk 11 t/m 17) heeft betrekking op de resultaten van de uitvoering van de rijkspartijen ILT, EZK, RWS, SodM en ANVS op voor hen relevante VTH-taken.
- **Hoofdstuk 18** enkele observaties over de aanbevelingen uit Omgevingsdiensten in Beeld 2021.
- **Bijlagenrapport** de vragenlijsten die aan de omgevingsdiensten en aan rijkspartijen is gestuurd, alsmede een weergave van de kerngegevens per omgevingsdienst.

Gebruikte jaartallen

In het rapport van 2021 zijn de gegevens over het jaar 2020 opgenomen. De gegevens met betrekking tot het jaar 2022 zijn verwerkt in dit huidige rapport van 2023.

Bedrijf/inrichting

In dit rapport worden de begrippen bedrijf en inrichting afwisselend gebruikt. In beide gevallen wordt het juridische begrip inrichting bedoeld.



Deel A. Omgevingsdiensten in beeld: 29 'foto's' van omgevingsdiensten

3. Inleiding

In Nederland houden 29 omgevingsdiensten (milieu) toezicht op de activiteiten van in totaal bijna 300.000 inrichtingen. Dit betreft alle bedrijven die vallen onder de typen B t/m C, IPPC-bedrijven en BRZO/RIE-4.³ Uitgezonderd zijn de bedrijven waarvoor het Rijk bevoegd gezag is, zoals mijnbouwinstallaties (EZK/SodM), defensie-inrichtingen (IenW/ILT) en nucleaire installaties (ANVS). Circa 95% van de bedrijven waarvoor gemeente of provincie bevoegd gezag zijn valt onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit waarvoor geen vergunning is vereist. Omgevingsdiensten verlenen omgevingsvergunningen aan ruim 18.000 bedrijven. Op alle bedrijven houden de omgevingsdiensten toezicht op de naleving van de algemene regels van het Activiteitenbesluit en de Omgevingsvergunning. In dit onderzoek is het onderscheid aangehouden van inrichtingen die variëren van type B⁴ (beperkte milieu-impact) tot BRZO/RIE-4⁵ (zeer grote milieu- en veiligheidsimpact).

De negentwintig omgevingsdiensten voeren deze taken in mandaat uit voor alle gemeenten en provincies. De jaarlijkse totale realisatie van de omgevingsdiensten samen in 2022 bedraagt circa € 640 miljoen, waarvan circa de helft bestemd is voor het uitvoeren van het basistakenpakket⁶.

3. Type A-inrichtingen zijn hierbij niet meegenomen omdat in het onderzoek uit 2021 bleek dat niet alle omgevingsdiensten deze inrichtingen registreren en de inzet op deze bedrijven beperkt is.
4. Inrichtingen type B zijn inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging een melding moeten doen aan het bevoegd gezag. Ze hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig.
5. Het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO 2015) wijst bedrijven aan op basis van de hoeveelheid en het soort gevaarlijke stoffen die binnen het bedrijf worden gebruikt.
6. De activiteiten die onder het BTP vallen staan in bijlage VI van het Omgevingsbesluit. Welke werkzaamheden erbij horen staat in artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit.



4. Onderzoeksmethodiek

Het doel van dit onderdeel van het onderzoek is de beantwoording van de vraag: 'Wat is de situatie van de individuele omgevingsdiensten in 2022, uitgedrukt in cijfers?'. Dit moet leiden tot een kwantitatieve actualisatie per omgevingsdienst van de 'foto' uit 2021. In hoofdstuk 7 zijn de grafieken uit 2021 geactualiseerd en in het bijlagenrapport zijn de gegevens over de individuele Omgevingsdienst opgenomen en geactualiseerd.

Om inzicht in deze gegevens te krijgen heeft SPSS/TG de vragenlijst uit 2021 als uitgangspunt genomen en deze in afstemming met de begeleidingscommissie geactualiseerd. De ervaringen uit 2021 zijn gebruikt voor de herijking van de vragenlijst (hoofdstuk 5). In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was er sprake van een vragenlijst die bestond uit twee delen:

1. Kwantitatieve gegevens over de samenstelling van de organisatie, financiën, het aantal inrichtingen in verschillende typen en het aantal geproduceerde producten (vergunningen, inspecties, inzet bestuurs- en strafrecht, etc.).
2. Een omvangrijk aantal vragen gerelateerd aan de verdiepende inhoudelijke thema's (deel C).

Gelet op de looptijd van dit onderzoek in de zomerperiode waarbij intensieve betrokkenheid van de omgevingsdiensten werd gevraagd, is in overeenstemming met de begeleidingscommissie besloten te focussen op de kwantitatieve gegevens uit de vragenlijst deel 1. De definitieve vragenlijst bestaat uit vragenlijst deel 1 aangevuld met twee tot vijf kernvragen per verdiepend thema. In het bijlagenrapport is de definitieve vragenlijst opgenomen. Ten behoeve van de verdiepende thema's uit de oorspronkelijke vragenlijst 2 (deel C) zijn in augustus expertsessies georganiseerd met experts vanuit veertien van de negenentwintig omgevingsdiensten.

Op 18 mei 2023 is vanuit het ministerie van IenW een informatiebrief over het tweejaarlijks onderzoek verzonden naar de omgevingsdiensten. Op 8 juni 2023 hebben de directeurs van de omgevingsdiensten de vragenlijsten ontvangen met het verzoek deze in te laten vullen door de organisatie. In overleg met Omgevingsdienst NL is

overeengekomen dat de omgevingsdiensten zes weken de tijd hadden om de vragenlijst in te vullen. De organisaties werd gevraagd de ingevulde vragenlijst uiterlijk 20 juli 2023 te retourneren.

De gegevens zijn, op drie omgevingsdiensten na, binnen de deadline geretourneerd. De verzamelde gegevens zijn opgenomen in één databestand en geanalyseerd. Dit databestand is aangevuld met de informatie die binnen twee weken vanuit de drie tot dan toe ontbrekende omgevingsdiensten is aangeleverd. Het onderzoeksteam heeft de complete set aan gegevens handmatig gecontroleerd op opvallende afwijkingen, deze gemarkeerd en naar de omgevingsdiensten teruggestuurd met het verzoek de gemarkeerde gegevens te controleren. Dat verificatieproces is gestart op 12 augustus 2023, met opnieuw het verzoek aan de omgevingsdienst de verificatie zo snel mogelijk af te ronden.

Met de aangeleverde en geverifieerde gegevens zijn analyses uitgevoerd over onderwerpen als totale realisatie, inbreng en omvang van het basistakenpakket, personeel, aantal geproduceerde producten et cetera. Dit rapport streeft ernaar de gegevens zo feitelijk mogelijk te presenteren. Omdat de datakwaliteit per omgevingsdienst en per thema wisselend is, moeten de dwarsverbanden ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

In overleg met de begeleidingscommissie zijn niet alle gegevens uit de vragenlijst in dit rapport opgenomen. Het volledige databestand is na afronding van het onderzoek overgedragen aan het ministerie van IenW en Omgevingsdienst NL voor nader onderzoek en het beantwoorden van vragen.

In het bijlagenrapport zijn de verzamelde kerngegevens per omgevingsdienst vastgelegd.

5. Kwaliteit van de data en analyse van de data

Aanpassingen in de vragenlijst

De vragenlijst uit 2021 is als basis gebruikt, maar deze is waar nodig aangepast op in elk geval de volgende punten:

- In vergelijking met het onderzoek uit 2021 hebben we bij de uitvraag naar data in 2023 de vragenlijst op meerdere onderdelen verfijnd. De belangrijkste wijziging betrof het uitvragen van realisatie middelen, formatie en producten (zoals vergunningen en inspecties) gekoppeld aan verschillende takenpakketten (BTP, plustaken en BRIKS-taken). Dit zou ons in staat moeten stellen om de capaciteit (in fte) voor het BTP inzichtelijk te maken. In 2021 werden dit soort analyses in hoge mate 'vervuild' doordat omgevingsdiensten die bijvoorbeeld een significant BRIKS-takenpakket uitvoeren logischerwijs een relatief hoger aantal vergunningverleners en toezichthouders in dienst hebben. Deze omvang zegt echter weinig over de beschikbare middelen en capaciteit voor de uitvoering van het BTP. Echter, 'slechts' 13 van de 29 omgevingsdiensten waren in staat, al dan niet via een schatting, deze uitsplitsing te maken. Hier staan we verderop in deze paragraaf bij stil (zie: Validiteit en betrouwbaarheid van de data blijven een aandachtspunt).
- Er zijn definities toegevoegd aan twee indicatoren die twee jaar geleden op verschillende manieren geïnterpreteerd zijn. Dit heeft op deze punten geleid tot een verbeterde constructvaliditeit.⁷
 - o In 2021 is het totaal aantal verstrekte vergunningen uitgevraagd en niet alleen het aantal vergunningen ten behoeve van het BTP. Hierbij heeft een aantal omgevingsdiensten waarschijnlijk ook de afgegeven bouwvergunningen meegenomen. Eén omgevingsdienst gaf bijvoorbeeld aan 3.000 vergunningen te hebben verstrekt in 2020 terwijl het in 2022 aantal verstrekte BTP-vergunningen 229 blijkt te zijn. In het kader van de vergelijkbaarheid tussen omgevingsdiensten is in dit onderzoek daarom expliciet gevraagd naar de vergunningen ten behoeve van het BTP.

- o Hetzelfde geldt voor de inspecties. Twee jaar geleden is gevraagd het totaal aantal uitgevoerde inspecties per type inrichting aan te geven. Hierbij heeft een aantal omgevingsdiensten waarschijnlijk ook bouwinspecties meegenomen. In het kader van de vergelijkbaarheid tussen omgevingsdiensten is in dit onderzoek expliciet gevraagd naar het aantal inspecties exclusief BRIKS.
- Op voorspraak van Omgevingsdienst NL en met instemming van de begeleidingscommissie is voor de financiële informatie van omgevingsdiensten uitgegaan van de realisatie 2022. In het onderzoek dat in 2021 plaatsvond is gevraagd naar de begroting voor 2020. De realisatiegegevens geven een adequater beeld van de daadwerkelijk beschikbare middelen dan gegevens over de begroting omdat begrotingen in de loop van het jaar worden aangepast aan de feitelijke uitvoering van de VTH-taken. Daarnaast kan bij het opstellen van de jaarrekening blijken dat er meer of minder middelen zijn besteed dan begroot.

Verbeteringen in de aangeleverde data zijn zichtbaar

SPPS/TG constateert dat de kwaliteit van de data over het algemeen redelijk is en dat er op verschillende aspecten enige verbetering zichtbaar is ten opzichte van 2021. Zo blijkt dat:

- alle negenentwintig omgevingsdiensten in staat zijn het aantal type B-, type C- en IPPC-inrichtingen binnen het werkgebied uit te splitsen. Dit was in 2021 niet het geval omdat drie omgevingsdiensten niet het aantal IPPC-inrichtingen aan konden geven;
- meer omgevingsdiensten (zesentwintig t.o.v. vijftientig) in staat zijn het aantal uitgevoerde inspecties inzichtelijk te maken;
- meer omgevingsdiensten het aantal proces-verbalen (zesentwintig t.o.v. vijftientig) en bestuurlijke strafbeschikkingen (achtentwintig t.o.v. zevenentwintig) inzichtelijk konden maken;

7. De constructvaliditeit betekent dat het gekozen onderzoeksinstrument daadwerkelijk het begrip meet dat het moet meten.

- alle negentwintig omgevingsdiensten in staat zijn de inzet van bestuursrecht (LOD en bestuursdwang) inzichtelijk kunnen maken. Dit was in 2021 niet het geval omdat vier omgevingsdiensten geen data aan konden leveren over de inzet van LOD en vijf omgevingsdiensten geen data aan konden leveren over de inzet bestuursdwang.

Validiteit en betrouwbaarheid van de data blijven een aandachtspunt

De data moeten (nog steeds) met de nodige voorzichtigheid beoordeeld worden. Redenen hiervoor zijn:

- Zoals aangegeven zijn de omgevingsdiensten gevraagd een uitsplitsing te maken naar beschikbare capaciteit (in fte) voor de takenpakketten BTP, plustaken en BRIKS. Slechts dertien omgevingsdiensten bleken in staat te zijn, al dan niet via een inschatting, deze uitsplitsing te maken. We hadden gehoopt meer zicht te krijgen op de beschikbare middelen en capaciteit voor de uitvoering van het BTP. Deze informatie, gekoppeld aan de complexiteit van inrichtingenbestand (zie figuren 20 en 21), maakt namelijk duidelijk hoe de omgevingsdiensten geëquipeerd zijn om uitvoering te geven aan hun wettelijke taak (BTP).
 - Het ontbreekt voor een aantal onderwerpen, bijvoorbeeld voor de verschillende (wettelijke) takenpakketten, nog steeds aan uniforme registratie bij omgevingsdiensten. Zo zijn er vijf omgevingsdiensten die in hun registratie geen onderscheid kunnen maken tussen inspecties bij verschillende type B, C en IPPC- inrichtingen.
 - Ook zijn, net als in het vorige onderzoek, voor het bepalen van het BTP schattingen toegepast en zijn niet alle omgevingsdiensten in staat de middelen ten behoeve van het BTP uit te splitsen. Net als in het vorige onderzoek konden drieëntwintig van de negentwintig omgevingsdiensten gegevens aanleveren over de uitsplitsing van het BTP ten opzichte van de totale realisatie 2022 (ofwel begroting 2021 in het vorige onderzoek).
 - Het blijft daarnaast onduidelijk of omgevingsdiensten eenduidige definities hanteren voor producten die volgen uit het basistakenpakket. Wordt hierbij wel of niet de benodigde inzet meegenomen op juridische 'producten' zoals bezwaar en beroep? En in welke mate is de benodigde specialistische inzet (bijv. m.b.t. externe veiligheid, geluid) meegerekend?
- Het blijkt dat, ondanks de inspanningen voor betere definities, een aantal vragen niet voldoende eenduidig is beantwoord. Op de vraag "wat was de realisatie van de omgevingsdienst in 2022?" heeft het merendeel van de omgevingsdiensten de lastenkant van de balans aangehouden. Enkele andere omgevingsdiensten hebben de batenkant van de balans aangehouden. In de verificatie zijn ten behoeve van de vergelijkbaarheid alle omgevingsdiensten gevraagd de lastenkant van de realisatie aan te geven. Niet in alle gevallen heeft dit tot een aanpassing van de realisatiecijfers geleid. Op jaarbasis zullen er geen grote afwijkingen zitten tussen de realisatiecijfers lasten en baten.
 - De omgevingsdiensten, zoals eerder aangegeven, zijn gevraagd de totale beschikbare capaciteit in fte voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, BOA's en juristen voor het primair proces aan te geven en deze uit te splitsen naar takenpakketten (BTP, plustaken en BRIKS-taken). Uit de beantwoording hiervan komt naar voren dat in elk geval één omgevingsdienst in de totale omvang voor deze functies de capaciteit voor het taakveld 'bouw' (BRIKS) niet heeft meegenomen.

6. De kerndata van omgevingsdiensten in Nederland

Met de beschikbare gegevens is het mogelijk om, naast een 'foto' per omgevingsdienst, een 'foto' van Nederland te maken door de negenentwintig 'foto's' bij elkaar op te tellen. In de volgende tabel zijn de kerndata over 2022 samengevat en is in beeld gebracht wat de kerndata over 2020 waren. Daarbij is aangegeven welke indicatoren gehanteerd zijn omdat deze niet overal eenduidig zijn tussen de twee

onderzoeken. Er zit verschil in gegevens over:

- de realisatie (2022) en de begroting (2020);
- het aantal vergunningen binnen het BTP (2022) en het aantal vergunningen in totaal (2020);
- het aantal inspecties exclusief BRIKS (2022) en het totaal aantal inspecties (2020).

Onderzoek 2023	Gegevens over 2022	Onderzoek 2021	Gegevens over 2020
Totale realisatie 2022	€ 642.130.334 (N=29)	Totale begroting 2021	€ 573.435.886 (N=29)
Totale realisatie BTP in 2022 (voor OD's die het BTP uit hebben gesplitst)	€ 294.600.951 (N=23)	Totale begroting BTP in 2021 (voor OD's die het BTP uit hebben gesplitst)	€ 241.905.471 (N=23)
Bijdrage provincies aan totale realisatie 2022	€ 191.402.136 (N=29)	Bijdrage provincies aan totale begroting 2021	€ 166.659.621 (N=29)
Bijdrage gemeenten aan totale realisatie 2022	€ 387.780.139 (N=29)	Bijdrage gemeenten aan totale begroting 2021	€ 371.895.538 (N=29)
Externe inhuur diensten 2022	€ 101.503.025 (N=29)	Externe inhuur diensten 2020	€ 87.555.031 (N=29)
Totaal aantal fte OD's 2022	5.086 fte (N=29)	Totaal aantal Fte OD's 2020	4.684 fte (N=29)
Aantal fte voor vergunningen 2022	1.446 fte (N=29)	Aantal fte voor vergunningen 2020	1.461 fte (N=29)
Aantal fte voor toezicht en handhaving 2022	1.715 fte (N=29)	Aantal fte voor Toezicht en Handhaving 2020	1.600 fte (N=29)
Aantal fte voor BOA's 2022	120 fte (N=28)	Aantal fte voor BOA's 2020	98 fte (N=28)
Aantal fte voor juristen in het primair proces 2022	353 fte (N=29)	Aantal fte voor juristen in het primair proces 2020	298 fte (N=29)
Totaal aantal Type B-inrichtingen	279.569 (N=29)	Totaal aantal Type B-inrichtingen	267.316 (N=28)
Totaal aantal Type C-inrichtingen (geen IPPC/BRZO)	13.489 (N=29)	Totaal aantal Type C-inrichtingen (geen IPPC/BRZO)	10.412 (N=28)
Totaal aantal Type IPPC-inrichtingen	4.768 (N=29)	Totaal aantal Type IPPC-inrichtingen	4.622 (N=26)
Totaal aantal BRZO-/RIE-4-inrichtingen	538 (N=6)	Totaal aantal BRZO-/RIE-4-inrichtingen	530 (N=6)
Totaal aantal meldingen art 8.40 in 2022	16.587 (N=29)	Totaal aantal meldingen art 8.40 in 2020	15.537 (N=29)
Totaal aantal vergunningen BTP 2022	4.444 (N=29)	Totaal aantal vergunningen 2020	15.379 (N=29)
Totaal aantal maatwerkbesluiten 2022	1.472 Mbs (N=29)	Totaal aantal maatwerkbesluiten 2020	1.396 Mbs (N=29)
Totaal aantal inspecties (excl. BRIKS) 2022	68.451 (N=26)	Totaal aantal inspecties 2020	74.381 (N=25)
Totaal aantal LOD p/j 2022	2.760 LOD (N=29)	Totaal aantal LOD p/j 2020	1.986 LOD (N=25)
Totaal aantal bestuursdwang 2022	134 (N=29)	Totaal aantal bestuursdwang 2020	118 (N=24)
Totaal aantal bestuurlijke strafbeschikking 2022	205 (N=26)	Totaal aantal bestuurlijke strafbeschikking 2020	278 (N=25)
Totaal aantal proces-verbalen 2022	1.081 (N=28)	Totaal aantal proces-verbalen 2020	969 (N=27)

8. Vanwege eventuele afwijkingen voor de VTH-uitvoering door corona hebben omgevingsdiensten informatie aangeleverd over 2019 of 2020.

9. Het betreft de som van de lasten- of batenkant van de balans van de omgevingsdiensten in 2022.

10. Voor alle financiële gegevens in deze kolom geldt dat uit is gegaan van de begroting 2020 in plaats van de realisatie waar in 2022 vanuit is gegaan.

11. In 2021 is niet expliciet gevraagd om het aantal BTP-vergunningen. Dit maakt dat, in tegenstelling tot het onderzoek 2023, ook bouwvergunningen zijn meegenomen in het vorige onderzoek.

12. In 2021 is niet expliciet gevraagd om het aantal inspecties exclusief BRIKS. Dit maakt dat ook bouwinspecties zijn meegenomen in het vorige onderzoek.

Deze cijfers geven aan dat de omgevingsdiensten gezamenlijk ruim € 640 miljoen besteed hebben voor het uitvoeren van hun opgedragen taken met betrekking tot circa 300.000 bedrijven en het geven van adviezen aan opdrachtgevers. Daarvoor is circa 5.100 fte beschikbaar. Er is een groei van 8,6% in het aantal fte. Het aantal fte voor vergunningverlening is gelijk gebleven; voor toezicht en handhaving met 6,6%, voor BOA's met 22% en voor juristen in het primair proces met 18% toegenomen.

In 2022 zijn er circa 4.500 vergunningen binnen het BTP verleend en bijna 70.000 inspecties uitgevoerd (exclusief BRIKS). Deze cijfers wijken zichtbaar af van het aantal verstrekte vergunningen (ruim 15.000) en in geringere mate voor het aantal uitgevoerde inspecties (ruim 74.000) in 2020. Dit verschil verklaren we door het feit dat in het vorige onderzoek niet expliciet is gevraagd naar het aantal vergunningen en inspecties ten behoeve van het BTP. Hierdoor zijn in 2021 naar alle waarschijnlijkheid ook bouwvergunningen en -inspecties meegenomen door de omgevingsdiensten.



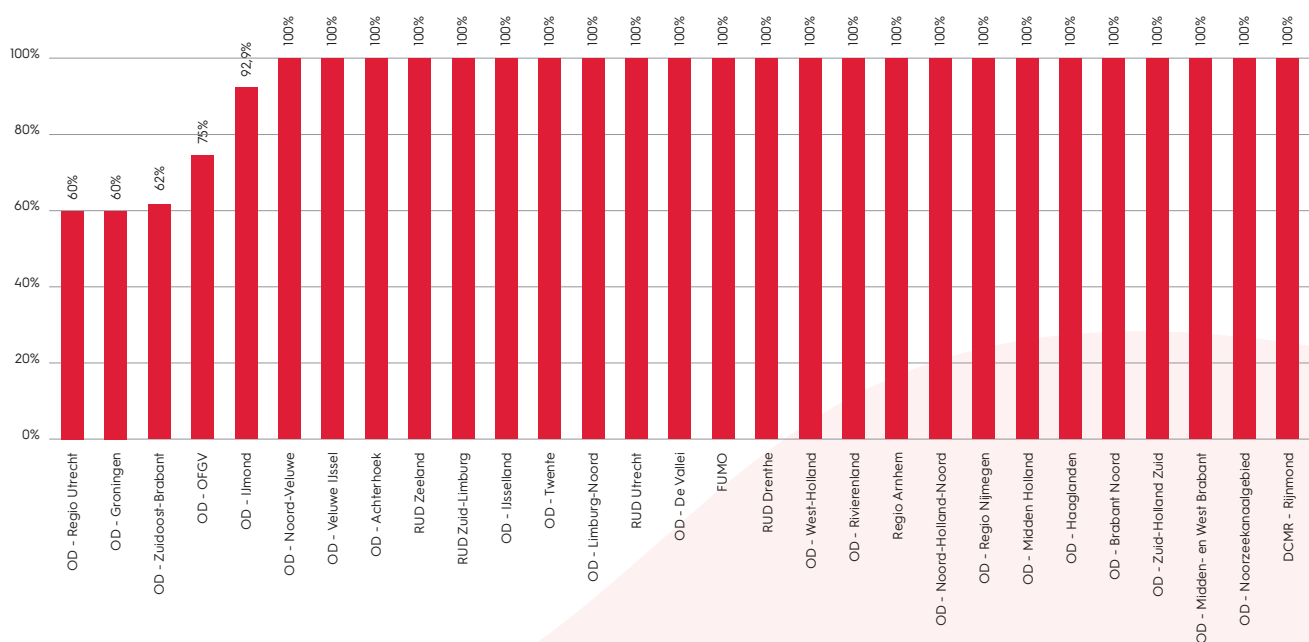
7. Vergelijking beelden 2023 en 2021

In dit hoofdstuk worden de grafieken die in 2021 zijn gepresenteerd geactualiseerd naar cijfers over 2022. Waar mogelijk wordt een vergelijking gemaakt tussen de gegevens uit 2023 en Omgevingsdiensten in Beeld 2021. Vanuit de begeleidingscommissie is het verzoek gekomen

de vergelijkingen tussen 2023 en 2021 in één grafiek op te nemen. Het blijkt dat dit de leesbaarheid van de grafieken niet ten goede komt. Er is daarom voor gekozen de figuren uit 2023 en 2021 onder elkaar te presenteren.

7.1 Gegevens over de overdracht van het BTP

A. Overdracht BTP aan de omgevingsdiensten



Figuur 1. Percentage gemeenten dat alle basistaken heeft overgedragen (N=29)

Figuur 1 laat zien dat bij vierentwintig omgevingsdiensten (83%) alle gemeenten alle taken uit het basistakenpakket voor uitvoering hebben overgedragen aan de omgevingsdiensten. Voor vijf omgevingsdiensten geldt dat niet alle gemeenten alle basistaken hebben overgedragen. Bij drie omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Regio Utrecht, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek) gaat het vooral om de asbesttaken zoals sloopmeldingen asbest en het inhoudelijk beoordelen van asbestinventarisatierapporten. Bij één omgevingsdienst (Omgevingsdienst Groningen) betreft het de minder complexe milieutaken die wel bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen worden ingebracht. Bij één omgevingsdienst (Omgevingsdienst

IJmond) gaat het om de bodemtaken vergunningverlening die door een gemeente nog zelf worden uitgevoerd.

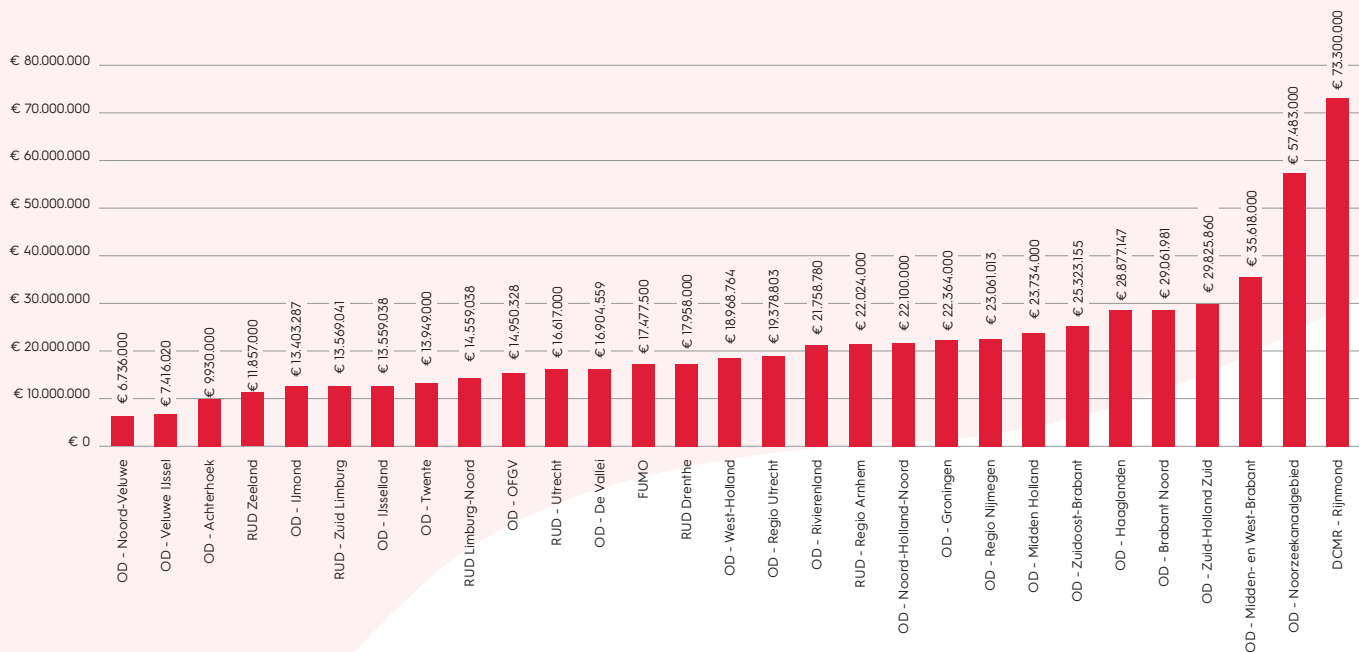
Wat zagen we in 2021?

In 2021 bleek dat bij twintig omgevingsdiensten (70%) alle gemeenten de taken uit het BTP voor uitvoering hadden overgedragen aan de omgevingsdiensten. We zien dus een opwaartse ontwikkeling als het gaat om het percentage gemeenten dat alle basistaken heeft overgedragen.

Het aantal omgevingsdiensten waar alle gemeenten het BTP hebben ingebracht is gestegen van twintig naar vierentwintig.

7.2 Gegevens over financiën

A. Totale realisatie omgevingsdiensten in 2022



Figuur 2. Totale realisatie omgevingsdiensten in 2022 (N=29)¹³

De in dit figuur getoonde bedragen betreffen de totale realisatie van de omgevingsdienst, dus inclusief basistaken en plustaken alsmede eventuele BRIKS-taken en alle overhead. Realisatiegegevens geven een adequatere afspiegeling van de inzet van middelen dan de begrotingsdata.

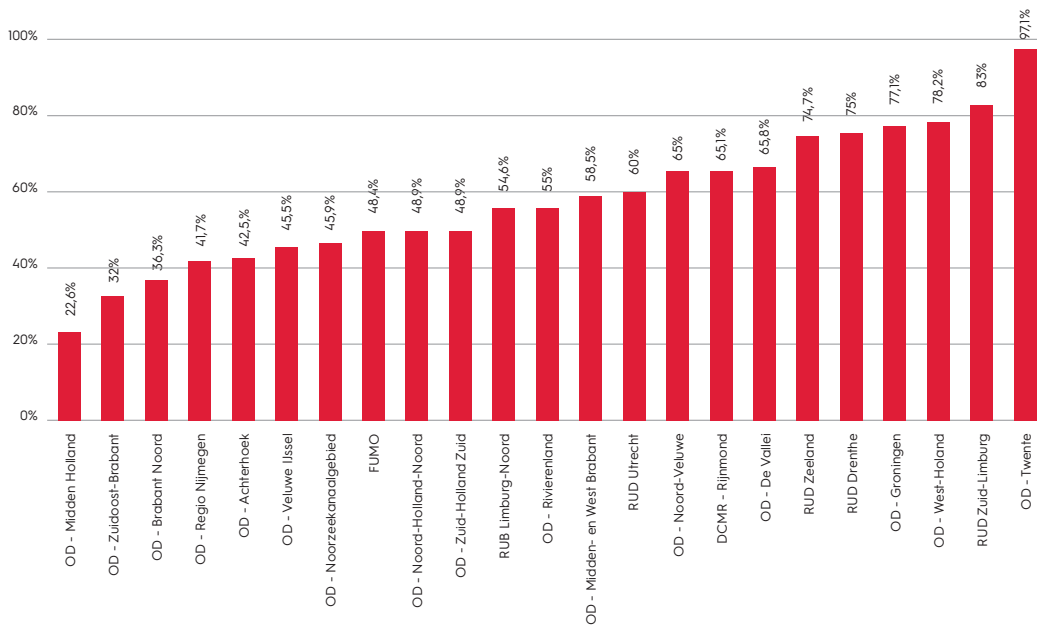
De totale realisatie van de negenentwintig omgevingsdiensten betreft circa € 642 miljoen. De realisatie varieert van circa € 6,7 miljoen (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot ruim € 73 miljoen (DCMR Milieudienst Rijnmond). tweeëntwintig omgevingsdiensten hebben in 2022 een realisatie van circa € 13 tot circa € 23 miljoen.

Wat zagen we in 2021?

In 2021 is de begroting 2021 opgevraagd bij de omgevingsdiensten. Een directe vergelijking met deze financiële gegevens maken is dus niet mogelijk. De begroting 2021 van alle omgevingsdiensten samen betrof circa € 573 miljoen. De meeste omgevingsdiensten hadden voor 2021 een begroting van € 13 tot € 20 miljoen.

13. Voor Omgevingsdienst De Vallei geldt dat de vragenlijst is ingevuld op basis van de begroting 2023.

B. Omvang BTP ten opzichte van de totale realisatie 2022



Figuur 3. Percentage realisatie BTP 2022 op realisatie 2022 (N=23)

Van zes omgevingsdiensten is geen zicht op de realisatie van het BTP in 2022. Daarom is de N in dit figuur 22. Vijf omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek, Omgevingsdienst Regio Utrecht, Omgevingsdienst IJmond en Omgevingsdienst Arnhem) maken in hun administratie geen onderscheid in basis- en plustaken. Eén omgevingsdienst (Omgevingsdienst IJsselland) heeft hetzelfde bedrag voor het BTP 2022 als voor de totale realisatie 2022 opgenomen. Dit lijkt niet te kloppen en is daarom niet meegenomen in de figuur.

Het percentage van de uitvoering van het basistakenpakket varieert per omgevingsdienst van 22,5% (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot 97% (Omgevingsdienst Twente), met een gemiddelde van circa 58%. Dat betekent dat het BTP gemiddeld genomen een belangrijk onderdeel van de realisatie¹⁴ betreft, maar dat de meeste omgevingsdiensten ook aanvullende taken voor de opdrachtgevers uitvoeren. Dit betreft onder andere BRIKS-taken, adviestaken voor ruimtelijke ontwikkeling, de uitvoering van de Wet natuurbescherming (zie hoofdstuk 10.2) en aanvullende taken in andere beleidsvelden zoals circulaire economie (zie hoofdstuk 10.5) en energieadvies (zie hoofdstuk 10.6).

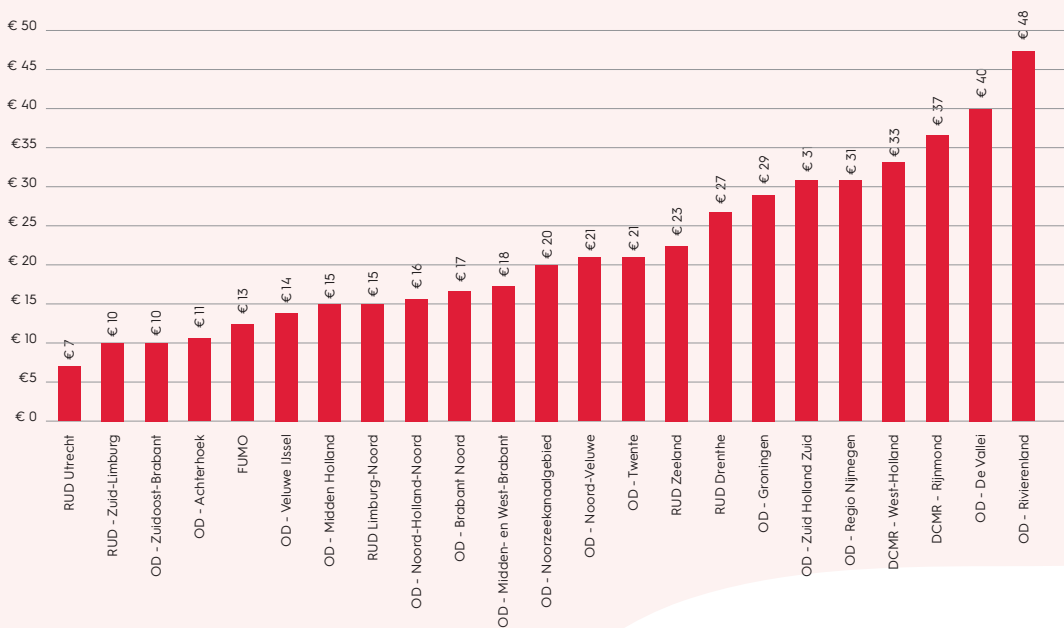
Wat zagen we in 2021?

In 2021 is de begroting 2021 BTP bij de omgevingsdiensten opgevraagd en niet de indicator realisatie gebruikt. Een directe vergelijking met deze financiële gegevens maken is dus niet mogelijk, maar het verschil zal niet groot zijn. In 2021 konden drieëntwintig omgevingsdiensten het onderscheid maken tussen de begroting BTP en de totale begroting 2021. Het percentage van de uitvoering van het BTP varieerde per omgevingsdienst van circa 21% (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot circa 92% (Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe), met een gemiddelde van iets meer dan 50%. Er zijn geen grote verschillen tussen 2021 en 2023.

De realisatie in 2022 is € 67 miljoen oftewel bijna 12% meer dan de totale begroting van omgevingsdiensten in 2021.

14. Net als voor figuur 1 geldt voor de realisatie dat omgevingsdiensten zowel de totale baten als totale lasten BTP als indicator hebben gebruikt.

C. Realisatie BTP ten opzichte van het aantal inwoners binnen het werkgebied



Figuur 4. Realisatie BTP 2022 per inwoner (N=23)

Omdat van zes omgevingsdiensten geen zicht is op de realisatie van het BTP in 2022¹⁵, is de N in dit figuur 23. Als de realisatie van het BTP wordt afgezet tegenover het aantal inwoners binnen het werkgebied, blijkt dat deze varieert van € 7 tot € 48 per inwoner. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de omvang en complexiteit van het takenpakket van de omgevingsdienst niet zozeer afhankelijk is van het aantal inwoners maar veeleer bepaald wordt door het aantal en de complexiteit van de aanwezige inrichtingen in hun verzorgingsgebied.

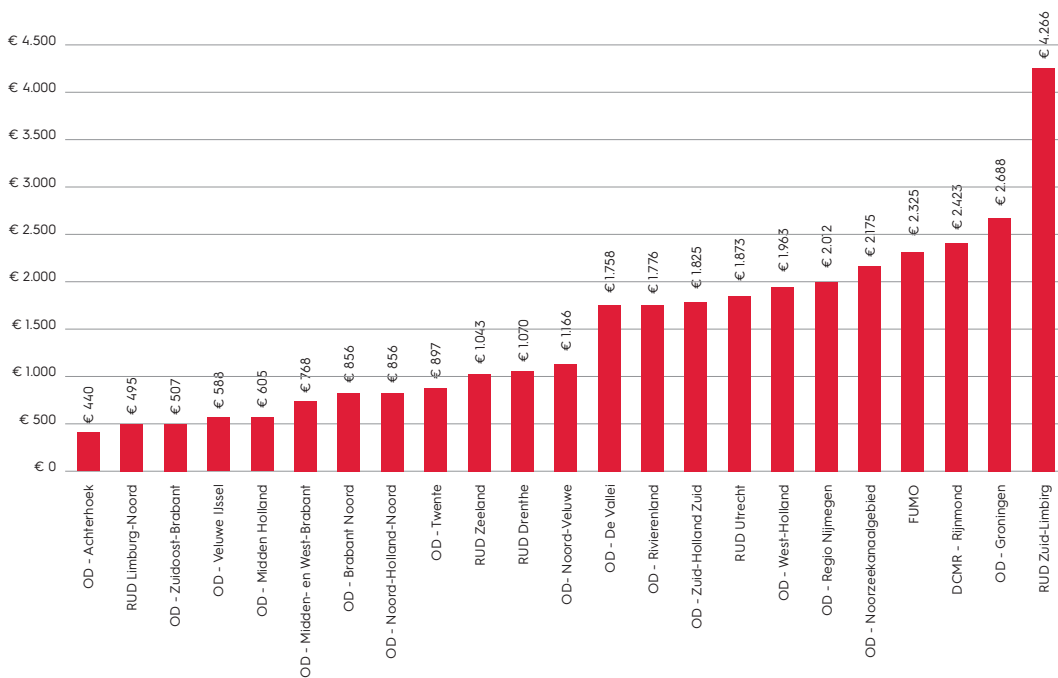
Wat zagen we in 2021?

In 2021 is de begroting BTP 2021 afgezet tegenover het aantal inwoners binnen het verzorgingsgebied van de omgevingsdienst. De begroting BTP 2021 varieerde van circa € 6 (Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht) tot circa € 41 (Omgevingsdienst Rivierenland) per inwoner.

Er zijn geen grote wijzigingen in kosten per inwoner ten opzichte van 2021. De spreiding tussen de omgevingsdiensten is gelijk gebleven.

15. Zie toelichting onder figuur 3.

D. Realisatie BTP ten opzichte van het aantal inrichtingen binnen het werkgebied



Figuur 5. Realisatie BTP 2022 per inrichting (exclusief type A-inrichtingen, N=23)

Omdat van zes omgevingsdiensten geen zicht is op de realisatie van het BTP in 2022¹⁶ is de N in dit figuur 23. Dit figuur maakt een koppeling tussen de wettelijk verplichte uitvoeringstaken voor de omgevingsdienst (BTP) en de beschikbare middelen hiervoor afgezet tegen de omvang van de deze wettelijke taak (aan de hand van het aantal inrichtingen exclusief type A). Dit figuur laat zien wat de beschikbare middelen in 2022 waren binnen de BTP-taken per inrichting.

Uit dit figuur blijkt dat de realisatie per inrichting varieert van € 440 (Omgevingsdienst Achterhoek) tot bijna € 4.300 (Regionale Uitvoeringsdienst Limburg-Zuid). Gemiddeld is de realisatie ongeveer € 1.500 per inrichting per jaar. Daarbij moet worden aangegeven dat dit een gemiddeld bedrag is over alle inrichtingen binnen het werkgebied (type B-, type C-, en IPPC-bedrijven alsook de BRZO/RIE-4-inrichtingen voor de zes BRZO-omgevingsdiensten). De kosten per inrichting lopen uiteen omdat de complexiteit van het inrichtingenbestand verschilt en omdat de inzet per omgevingsdienst verschilt.

Wat zagen we in 2021?

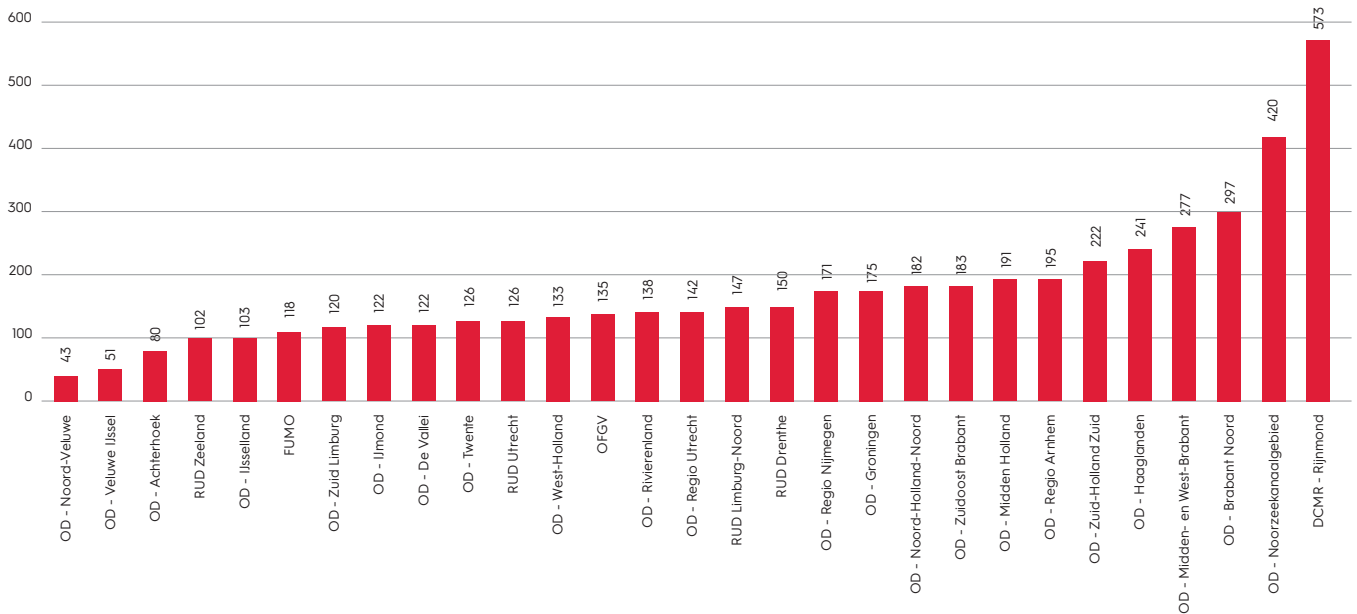
In 2021 konden tweeëntwintig omgevingsdiensten het onderscheid maken tussen de begroting BTP en de totale begroting 2021. Het budget BTP 2020 per inrichting varieerde per omgevingsdienst van circa € 250 (Omgevingsdienst IJssel) tot circa € 2.700 (FUMO), met een gemiddelde van circa € 1.500 per inrichting exclusief type A.

De absolute bedragen voor uitvoering BTP in 2022 per inrichting zijn niet goed te vergelijken met de kosten in 2020. De spreiding tussen de omgevingsdiensten is ongeveer gelijk gebleven.

16. Zie toelichting onder figuur 3.

7.3 Gegevens over organisatie en personeel

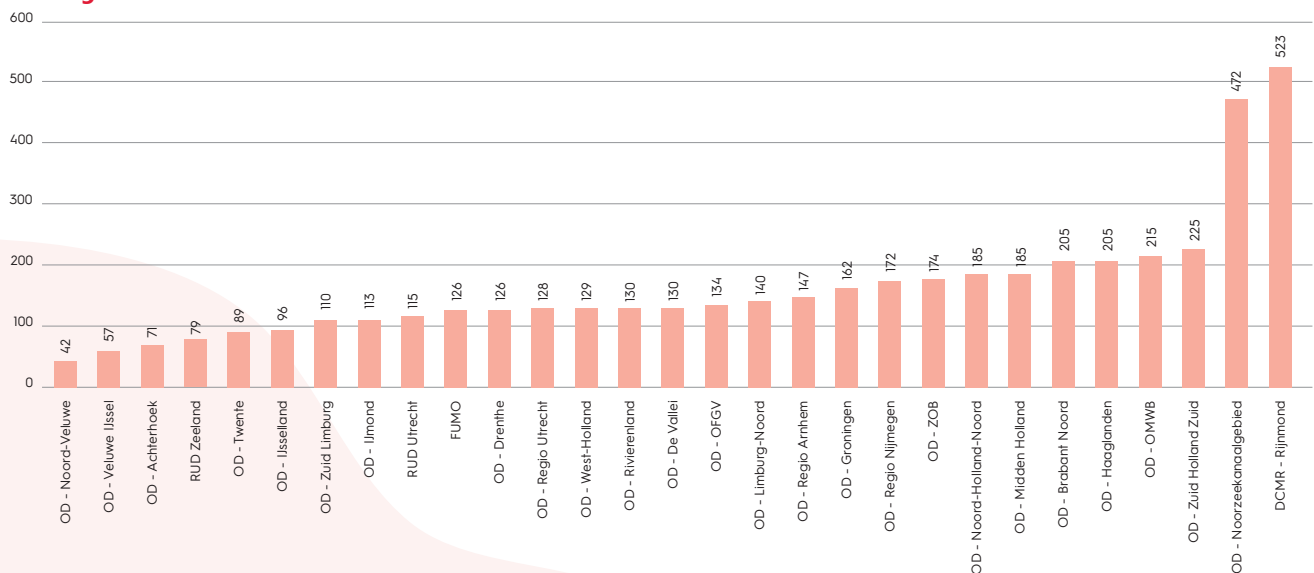
A. Totaal aantal fte 2022



Figuur 6. Totaal aantal fte 2022 (N=29)

In totaal waren er eind 2022 circa 5.086 fte in dienst bij de negenentwintig omgevingsdiensten. Het totaal aantal fte varieert per omgevingsdienst van 43 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 573 fte (DCMR Milieudienst Rijnmond), met een gemiddelde van circa 175 fte.

Wat zagen we in 2021?



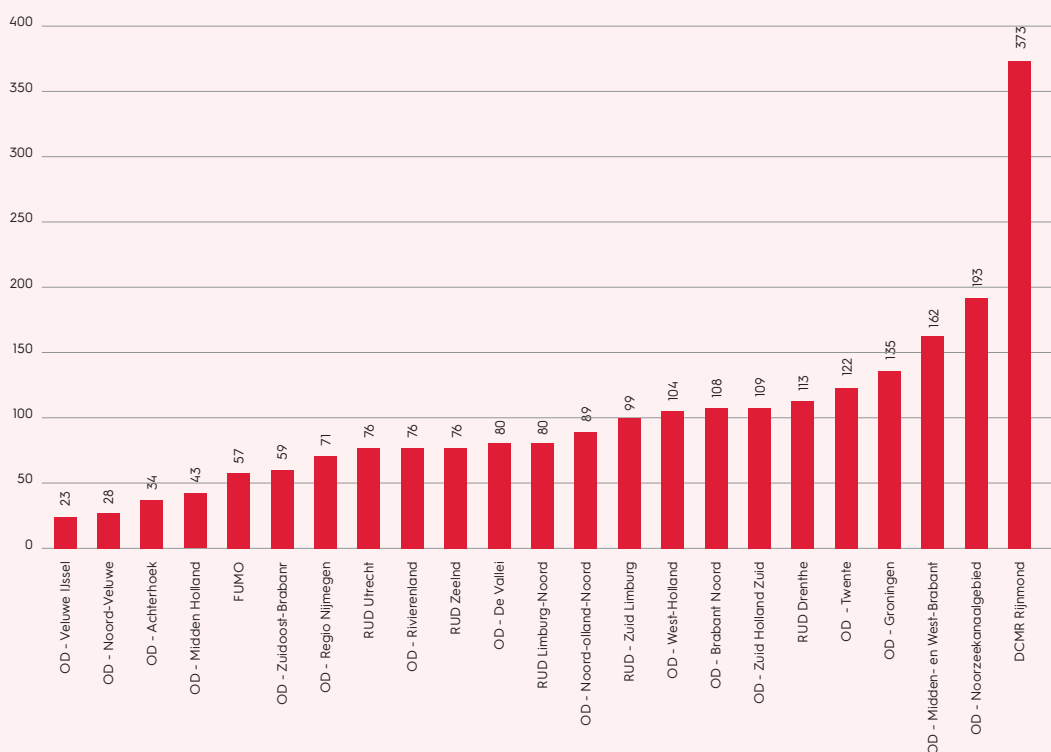
Figuur 7. Totaal aantal fte 2020 (N=29)

In 2021 zagen we dat in 2020 het totaal aantal fte bij de negentwintig omgevingsdiensten 4.684 fte betrof. Het totaal aantal fte varieerde per omgevingsdienst van 42 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 523 fte (DCMR Milieudienst Rijnmond) met een gemiddelde van circa 150 fte.

We nemen een opwaartse trend waar in de totale omvang van het aantal fte bij de omgevingsdiensten. Bij vrijwel alle omgevingsdiensten is het aantal fte gestegen.

B. Fte voor het BTP in 2022

In Omgevingsdiensten in Beeld 2021 is de omvang van het aantal fte voor het basistakenpakket berekend volgens de volgende formule: Berekening: (Begroting BTP 2021/ Totale begroting 2021) x #fte 2020. Als we de vergelijkbare paramaters in dit onderzoek toepassen komen we tot de volgende formule: (Realisatie BTP 2022/Totale realisatie 2022) x #fte 2022. Dit leidt tot onderstaand figuur.

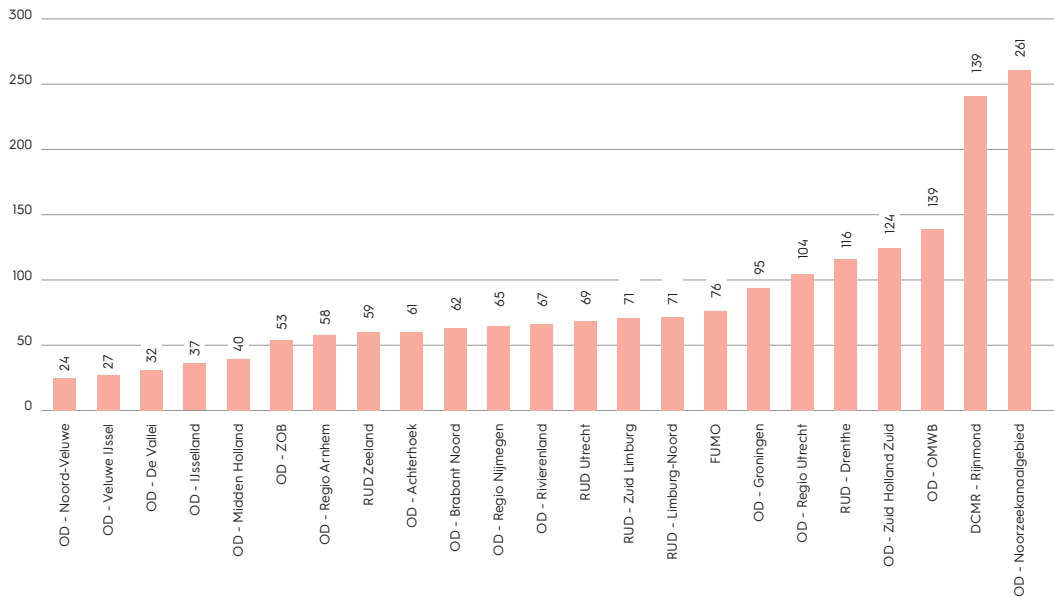


Figuur 8. Totaal aantal fte beschikbaar voor het BTP 2022 (N=23)

Omdat van zes omgevingsdiensten geen zicht is op de realisatie van het BTP in 2022¹⁷ is de N in dit figuur 23. Dit figuur toont aan dat bij toepassing van het percentage van het basistakenpakket ten opzichte van de totale omvang de uitvoering varieert van circa 23 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot bijna 373 fte (DCMR Milieudienst Rijnmond). Het gemiddelde aantal fte voor de uitvoering van de BTP-taken in 2022 was gemiddeld 100 fte.

17. Zie toelichting onder figuur 3.

Wat zagen we in 2021?

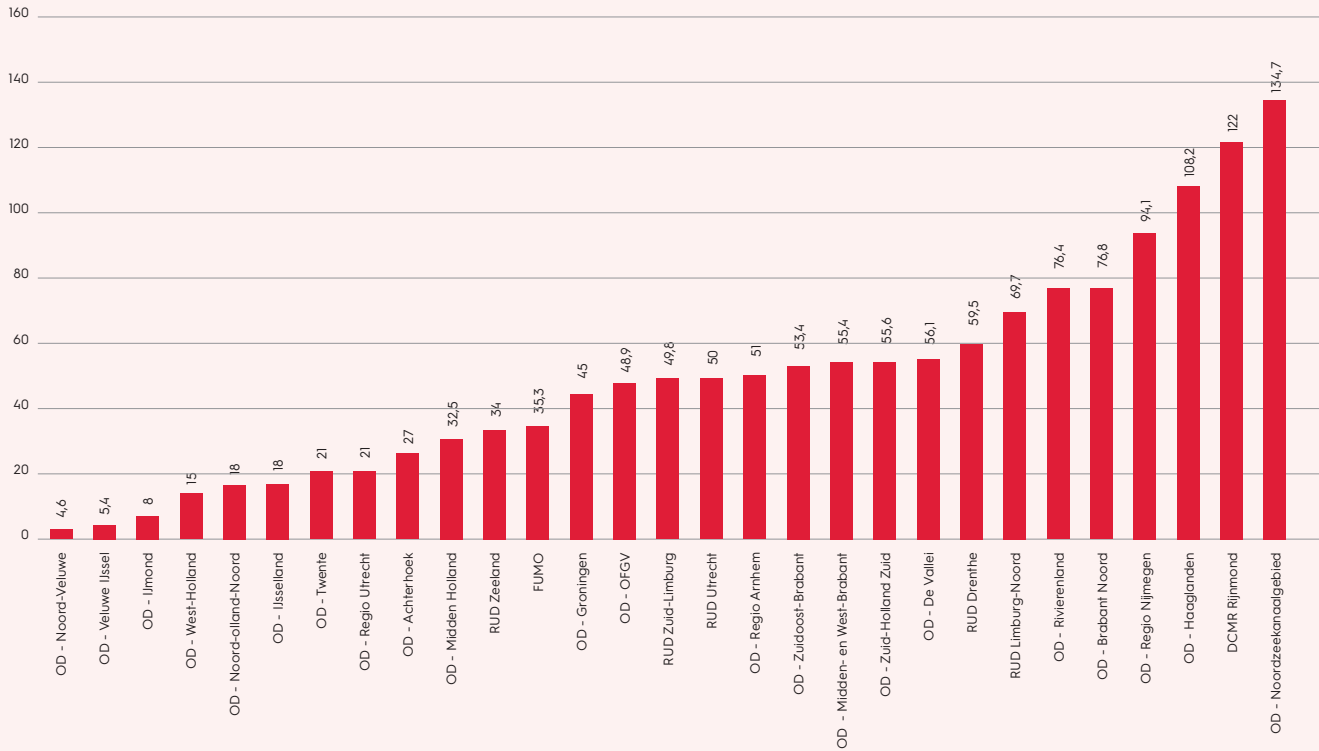


Figuur 9. Totaal aantal fte beschikbaar voor het BTP 2020 (N=23)

Op basis van de eerder toegelichte formule bleek dat het BTP-percentage (begroting 2021) ten opzichte van het aantal fte voor de uitvoering van het BTP varieerde van 24 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 261 fte (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). Het gemiddelde aantal fte voor de uitvoering van de BTP-taken was ongeveer 80 fte.

DCMR geeft aan dat het aantal fte voor inzet BTP is gestegen van circa 240 fte tot 373 fte. De opgave in 2021 was waarschijnlijk onjuist. Door dit grote verschil en een lage N is geen uitspraak te doen over het totaal aantal fte voor uitvoering BTP.

C. Fte voor vergunningen in 2022

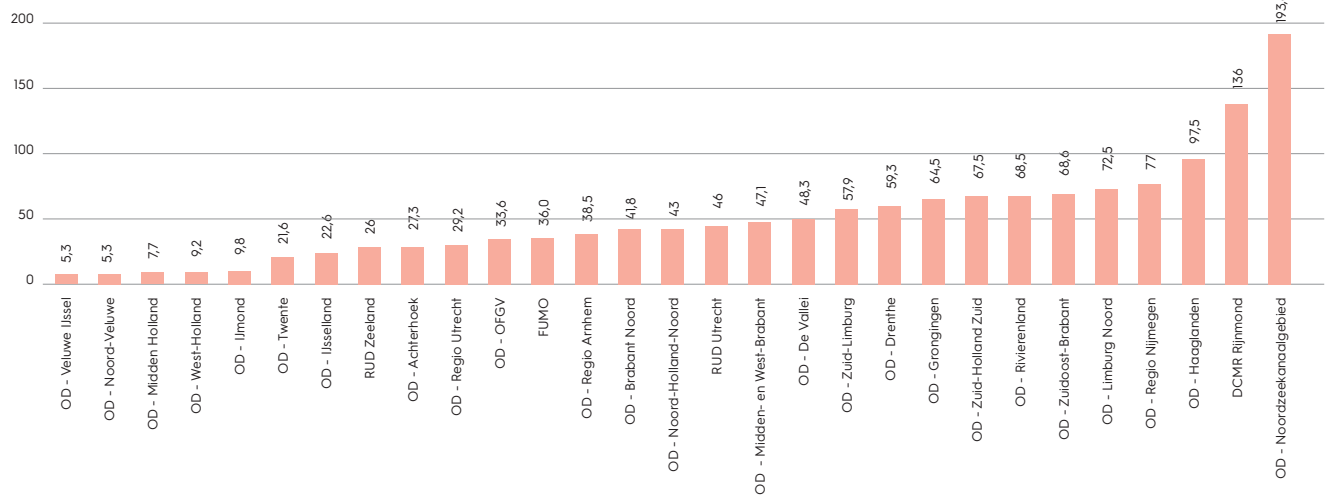


Figuur 10. Fte in 2022 beschikbaar voor uitvoering taken vergunningverlening (N=29)

In dit figuur is het aantal fte opgenomen dat de omgevingsdienst beschikbaar had (in dienst en inhuur) voor de uitvoering van alle taken (BTP, plustaken en BRIKS-taken) ten aanzien van vergunningverlening. De totale omvang vergunningverleners bij de negenentwintig omgevingsdiensten in 2022 bedraagt circa 1.427 fte. Het aantal varieert van circa 4,5 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot ongeveer 135 fte (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft wel aangegeven dat het opgegeven cijfer exclusief de inzet op het werkveld Bouw is. De totale omvang zal in de praktijk dus groter zijn. De omgevingsdiensten is gevraagd in de totale omvang fte vergunningverleners de interne adviseurs in het primaire proces (bijv. voor de taakgebieden geluid, lucht, externe veiligheid) mee te nemen. Het is niet met zekerheid te zeggen dat alle omgevingsdiensten dit hebben gedaan.

De omgevingsdiensten is ook gevraagd de totale omvang vergunningverleners uit te splitsen naar uitvoering van de verschillende takenpakketten (BTP, plustaken en BRIKS-taken). Dit hebben slechts veertien van de negenentwintig omgevingsdiensten gedaan. Gelet op de lage N zijn deze gegevens niet opgenomen in deze rapportage.

Wat zagen we in 2021?

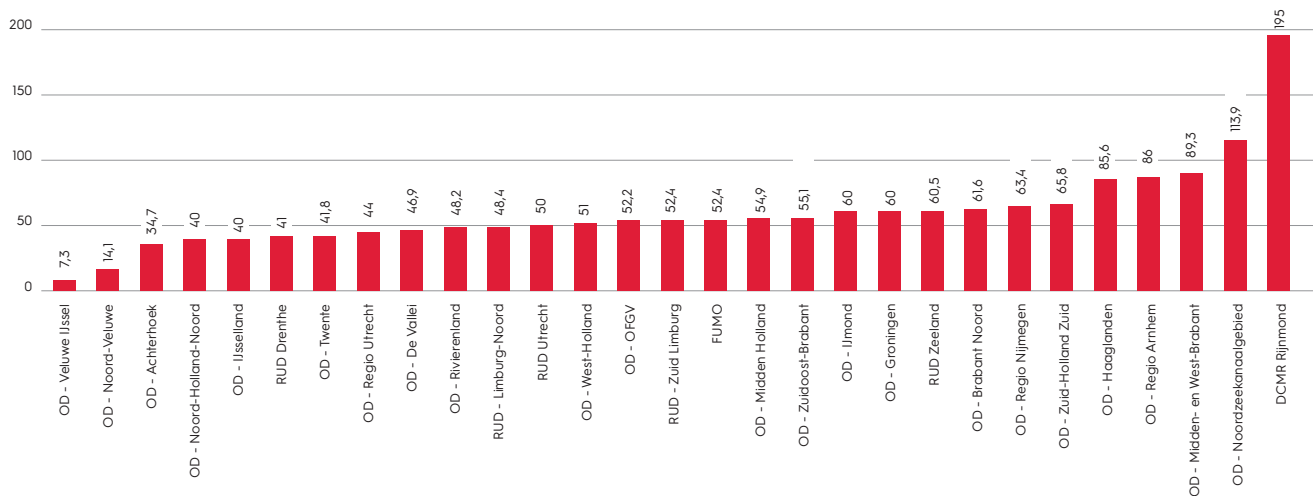


Figuur 11. Fte in 2020 beschikbaar voor uitvoering taken vergunningverlening (N=29)

In 2021 zagen we dat het aantal fte dat beschikbaar was voor de taak vergunningverlening in 2020 (in dienst en inhuur) varieerde van circa 5 fte (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot ongeveer 194 fte (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). De totale omvang voor de taak vergunningverlening bedroeg 1.461 fte.

We zien dat de omvang fte voor de taak vergunningverlening ongeveer gelijk is gebleven.

D. Fte voor toezicht en handhaving in 2022



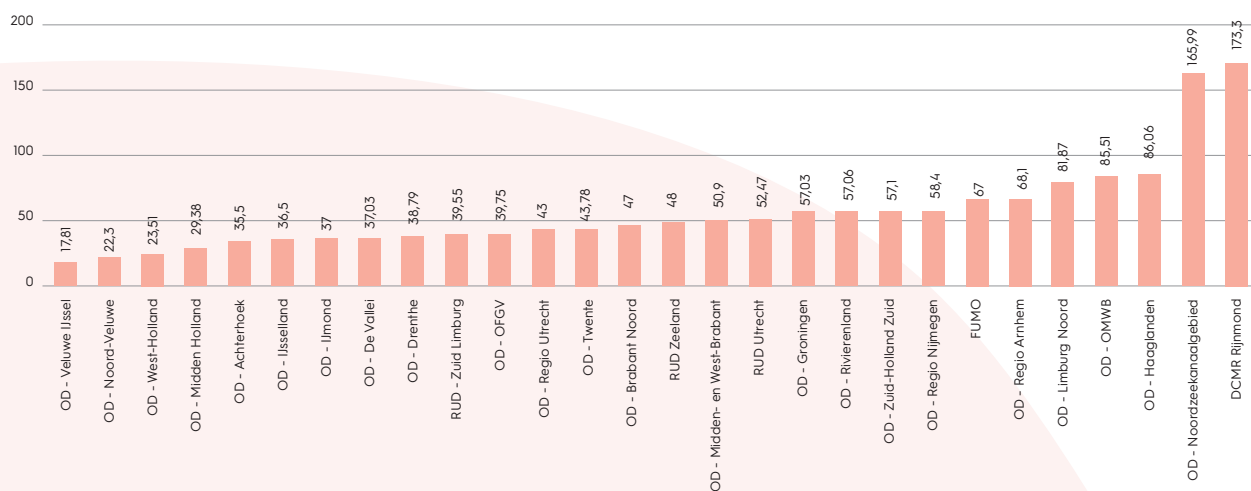
Figuur 12. Fte in 2022 beschikbaar voor uitvoering taken toezicht en handhaving (N=29)

In dit figuur is het aantal fte opgenomen dat de omgevingsdienst beschikbaar had voor de uitvoering van alle taken (BTP, plustaken en BRIKS-taken) ten aanzien van toezicht en handhaving. De totale omvang bij de negenentwintig omgevingsdiensten voor toezicht en handhaving in 2022 bedraagt circa 1.706 fte. Het aantal varieert van circa 7,4 fte (Omgevingsdienst Veluwe-IJssel) tot ongeveer 195 fte (DCMR Milieudienst Rijnmond). Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft aangegeven dat het opgegeven cijfer exclusief de inzet op het werkveld Bouw is.

De omgevingsdiensten is gevraagd in de totale omvang fte toezicht en handhaving de interne adviseurs in het primaire proces (bijvoorbeeld voor de taakgebieden geluid, lucht, externe veiligheid) mee te nemen. Het is, naast wat bekend is over Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, niet met zekerheid te zeggen dat alle omgevingsdiensten dit hebben gedaan.

De omgevingsdiensten is ook gevraagd de totale omvang voor toezicht en handhaving uit te splitsen naar uitvoering van de verschillende takenpakketten BTP, plustaken en BRIKS-taken. Dit hebben slechts dertien van de negenentwintig omgevingsdiensten gedaan. Gelet op de lage N zijn deze gegevens niet opgenomen in deze rapportage.

Wat zagen we in 2021?

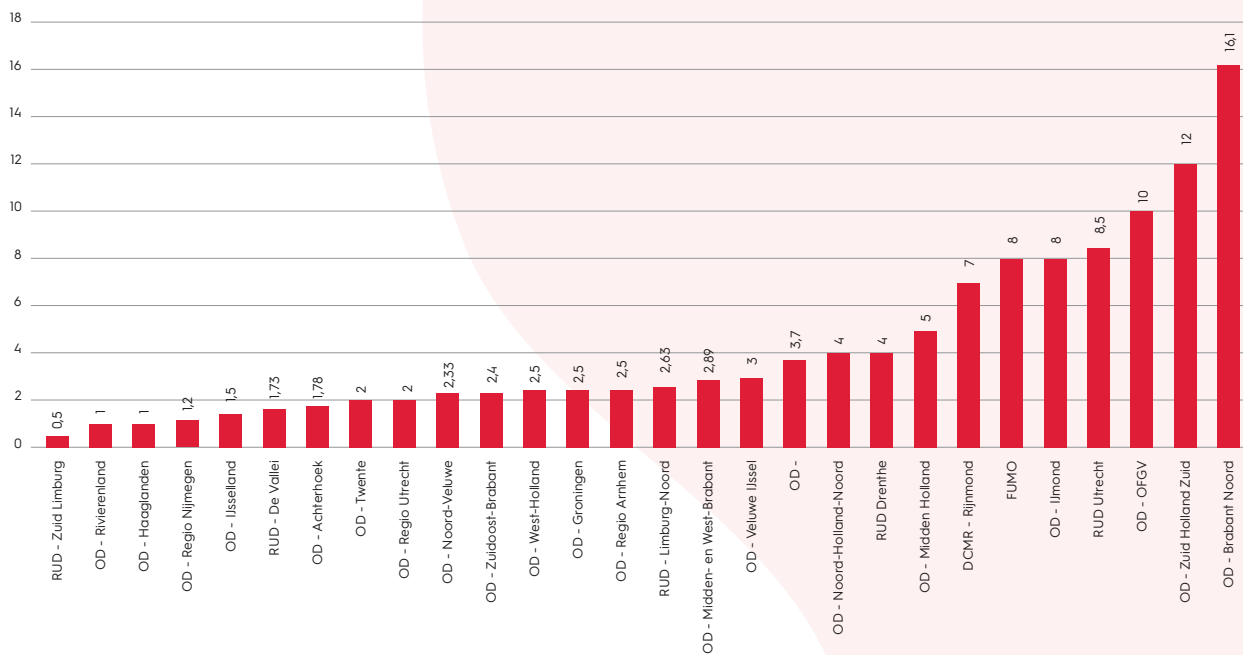


Figuur 13. Fte in 2020 beschikbaar voor uitvoering taken toezicht en handhaving (N=29)

In 2021 zagen we dat het aantal fte dat beschikbaar was voor toezicht en handhaving (in dienst en inhuur in 2020 varieerde van circa 18 fte (Omgevingsdienst Veluwe-IJssel) tot ongeveer 173 fte (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). De totale omvang voor de taak toezicht en handhaving bedroeg 1.600 fte.

We zien een opwaartse trend van 6,6 % als het gaat om de omvang van het fte dat beschikbaar is voor toezicht en handhaving in 2022.

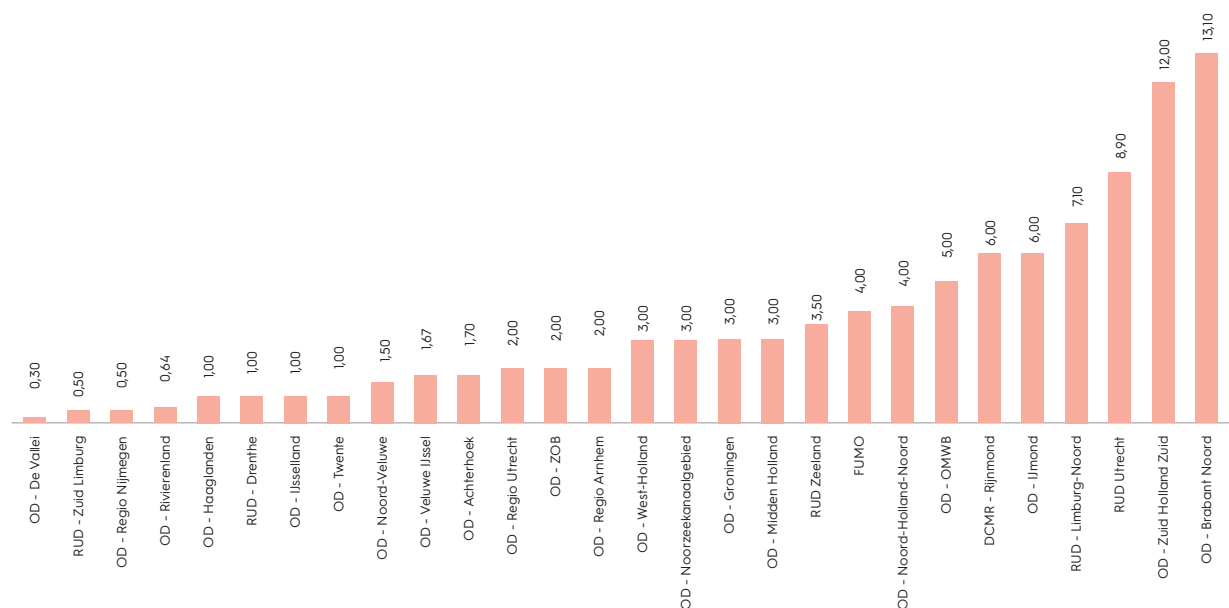
E. Fte BOA's in 2022



Figuur 14. Fte in 2022 beschikbaar voor BOA-taken (N=28)

De N in dit figuur is 28 omdat de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland op dit punt geen data heeft aangeleverd. In dit figuur is het aantal fte opgenomen dat de omgevingsdienst beschikbaar had (in dienst en inhuur) aan BOA's in 2022. De totale omvang BOA's in 2022 bedraagt bijna 120 fte. Het aantal varieert van circa 0,5 fte (Regionale Uitvoeringsdienst Limburg-Zuid) tot ongeveer 16 fte (Omgevingsdienst Brabant Noord). De twee omgevingsdiensten met de grootste omvang fte BOA's (Omgevingsdienst Brabant Noord en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid) hebben aangegeven dat het opgegeven cijfer bestaat uit 3 fte grijze BOA's (voor milieutaken) en de overige fte's groene BOA's (voor taken op het gebied van de Wnb) betreffen. Voor omgevingsdiensten met relatief veel BOA's in dienst geldt dat deze vooral toezicht houden op de provinciale groentaken en niet op de milieutaken.

Wat zagen we in 2021?

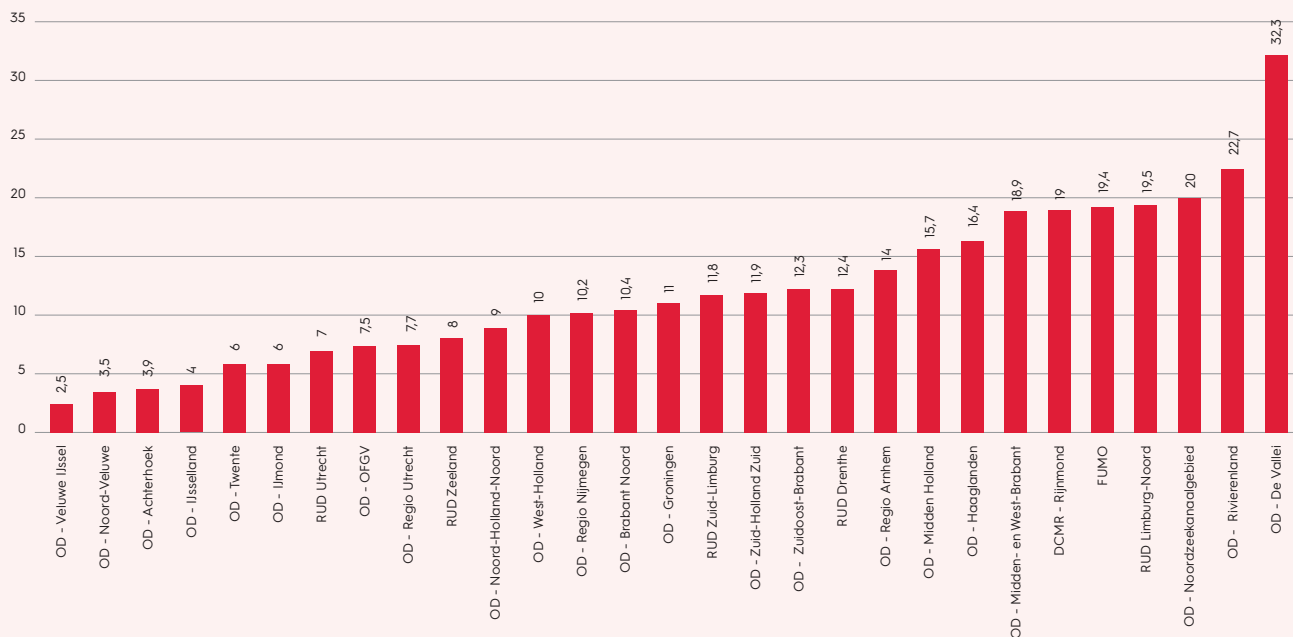


Figuur 15. Fte in 2020 beschikbaar voor BOA-taken (N=28)

De N in dit figuur is 28 omdat Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek op dit punt geen data heeft aangeleverd. Het totaal aantal fte's BOA's bij alle omgevingsdiensten in 2020 was circa 98 fte. Het aantal varieerde van circa 0,3 fte (Omgevingsdienst De Vallei) tot 13 fte (Omgevingsdienst Brabant Noord).

We zien een opwaartse trend als het gaat om het aantal BOA's in 2022. Het valt op dat acht omgevingsdiensten 1 fte of minder BOA-capaciteit hebben. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre deze omgevingsdiensten voldoen aan het kwaliteitscriterium voor BOA-capaciteit.

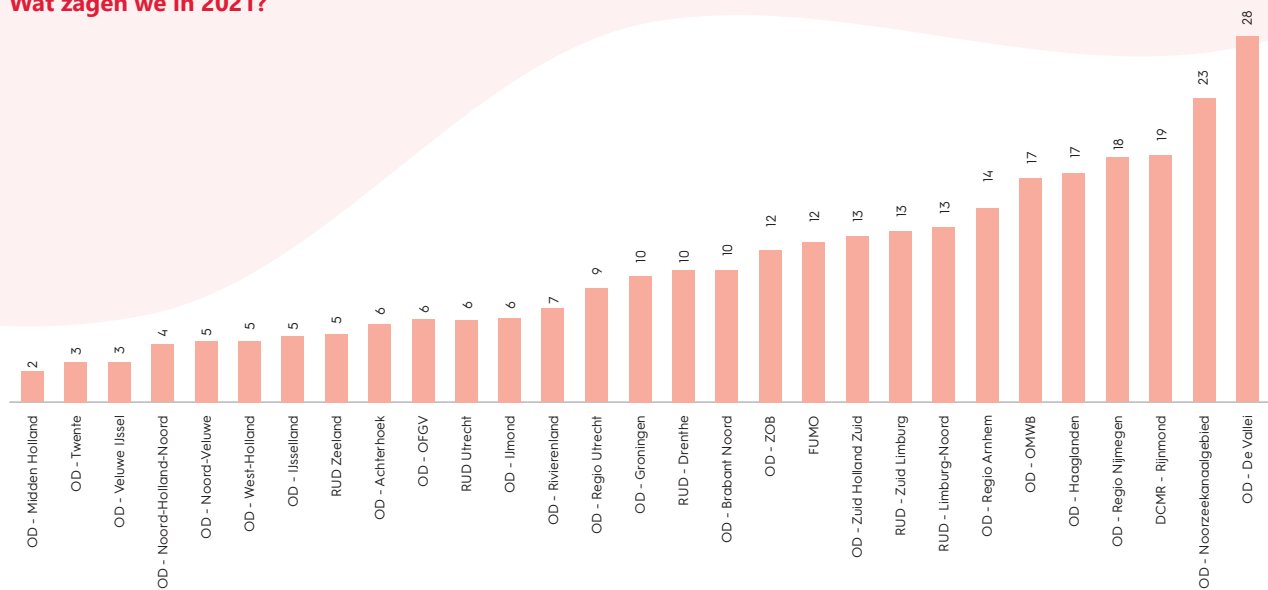
F. Fte voor juristen in het primaire proces 2022



Figuur 16. Fte in 2022 beschikbaar voor juristen in het primair proces (N=29)

In dit figuur is het aantal fte opgenomen dat de omgevingsdienst beschikbaar had aan juristen in het primair proces (vergunningverlening, toezicht en handhaving). De totale omvang bij de negenentwintig omgevingsdiensten aan juristen in het primair proces in 2022 bedraagt circa 353 fte. Het aantal varieert van ongeveer 2,5 fte (Omgevingsdienst Veluwe-IJssel) tot ongeveer 32 fte (Omgevingsdienst De Vallei). De omgevingsdiensten is gevraagd de totale omvang voor juristen in het primair proces uit te splitsen naar de uitvoering van milieutaken en BRIKS-taken. Dit hebben slechts achttien van de negenentwintig omgevingsdiensten gedaan. Gelet op de lage N zijn deze gegevens niet opgenomen in deze rapportage.

Wat zagen we in 2021?

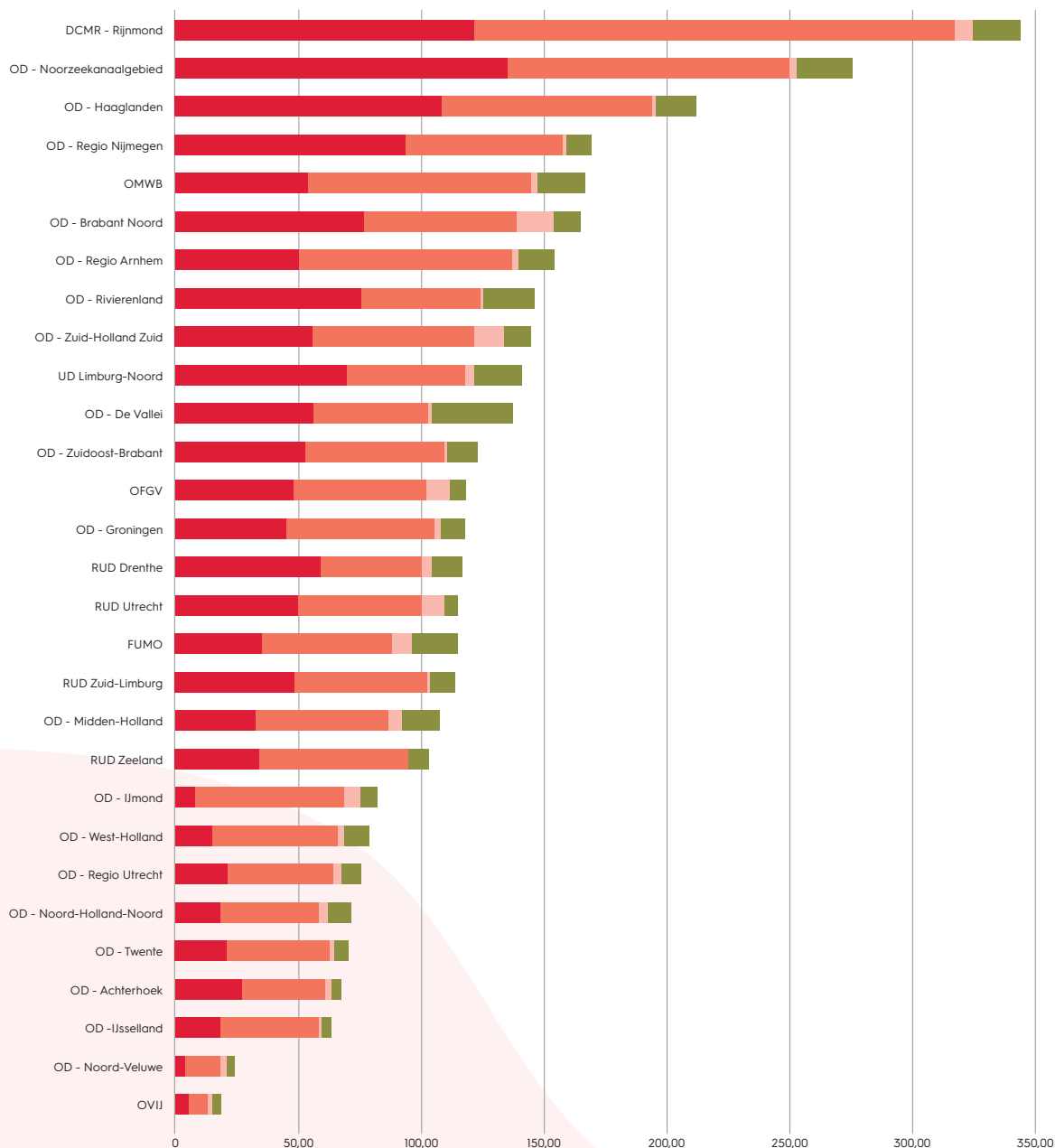


Figuur 17. Fte in 2020 beschikbaar voor juristen in het primair proces (N=29)

Het totaal aantal fte juristen in het primair proces bij alle omgevingsdiensten in 2020 bedroeg circa 298 fte. Het aantal varieerde van 2 fte (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot 28 fte (Omgevingsdienst De Vallei).

Het aantal juristen voor het primair proces is toegenomen van 298 tot 353. Dat is een toename van 18%.

G. Fte verdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving, BOA's en juristen primair proces

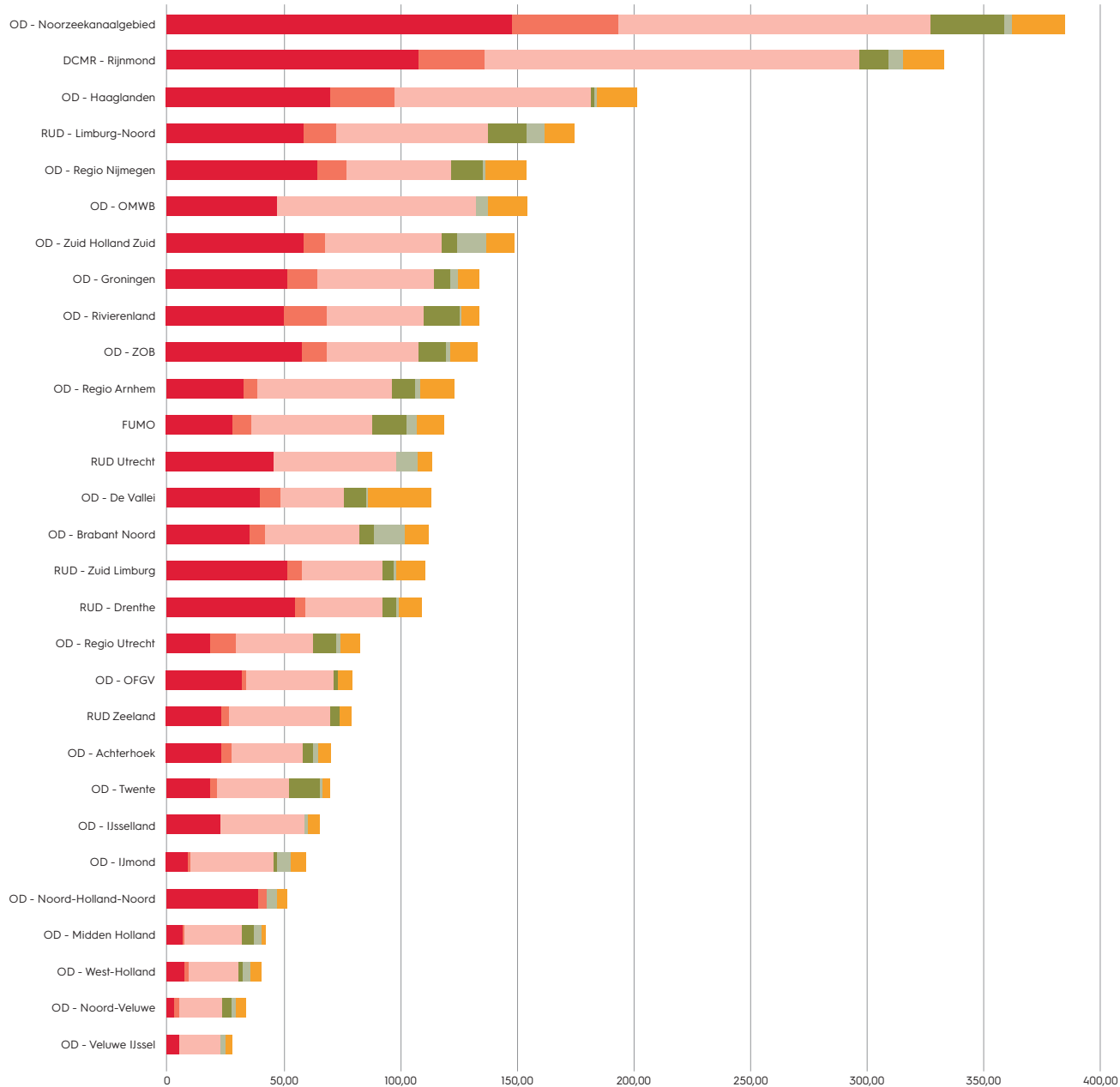


Figuur 18. Fte-verdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving, BOA's en juristen primair proces 2022 (N=29)

Als de figuren 10, 12, 14 en 16 bij elkaar worden opgeteld, ontstaat het complete beeld voor het aantal fte dat belast is met de uitvoering van de taken binnen het primaire proces, variërend van vergunningverlening tot toezicht en advisering. De fte's bestaan uit vergunningverleners, toezichthouders, BOA's en juristen. De Omgevingsdienst Veluwe IJssel voert deze taken uit met ongeveer 18 fte en de DCMR Milieudienst Rijnmond met ongeveer 343 fte. Het gemiddelde ligt rond de 125 fte.

- FTE vergunningverleners
- FTE toezicht en handhaving
- FTE BOA's
- FTE juristen primair proces

Wat zagen we in 2021?



Figuur 19. Fte-verdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving, BOA's en juristen primair proces 2020 (N=29)

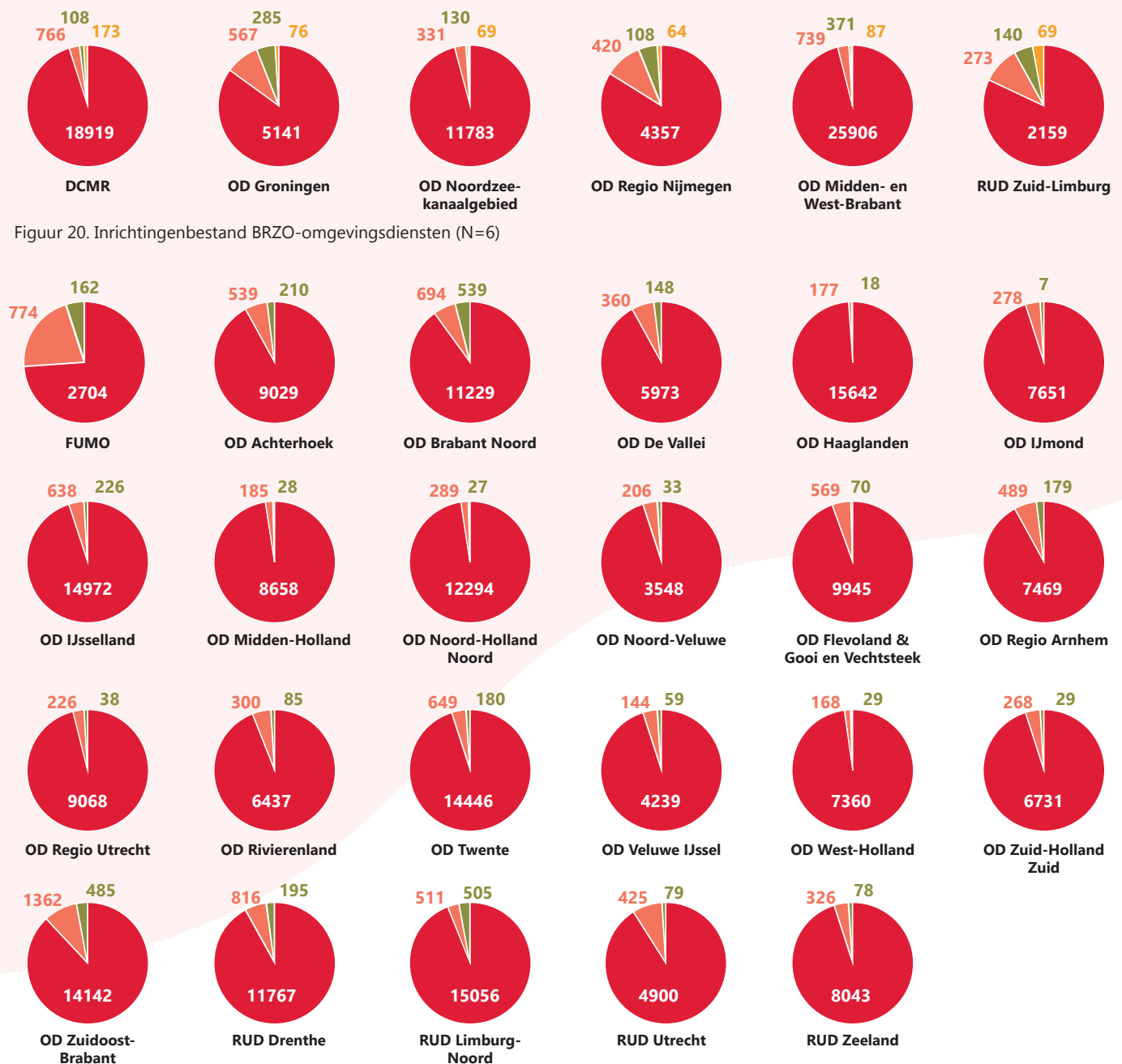
In 2021 is gevraagd naar de (interne en externe) vergunningverleners, toezichthouders, BOA's en juristen. De Omgevingsdienst Veluwe IJssel voerde deze uit met ongeveer 25 fte en de Omgevingsdienst Noordseekanaalgebied met ongeveer 380 fte.¹⁸ Het gemiddelde lag rond de 120 fte.

- FTE vergunningverleners (intern)
- FTE vergunningverleners (extern)
- FTE T en H (intern)
- FTE T en H (extern)
- FTE BOA's
- FTE juristen primair proces

18. Dit individuele verschil bij de OD Noordseekanaalgebied kan worden verklaard door het feit dat de omgevingsdienst bij het invullen van de vragenlijst expliciet de bouwtafen niet heeft meegenomen.

7.4 Gegevens over het inrichtingenbestand

A. Het inrichtingenbestand in beeld



Figuur 21. Inrichtingenbestand niet-BRZO-omgevingsdiensten (N=23)

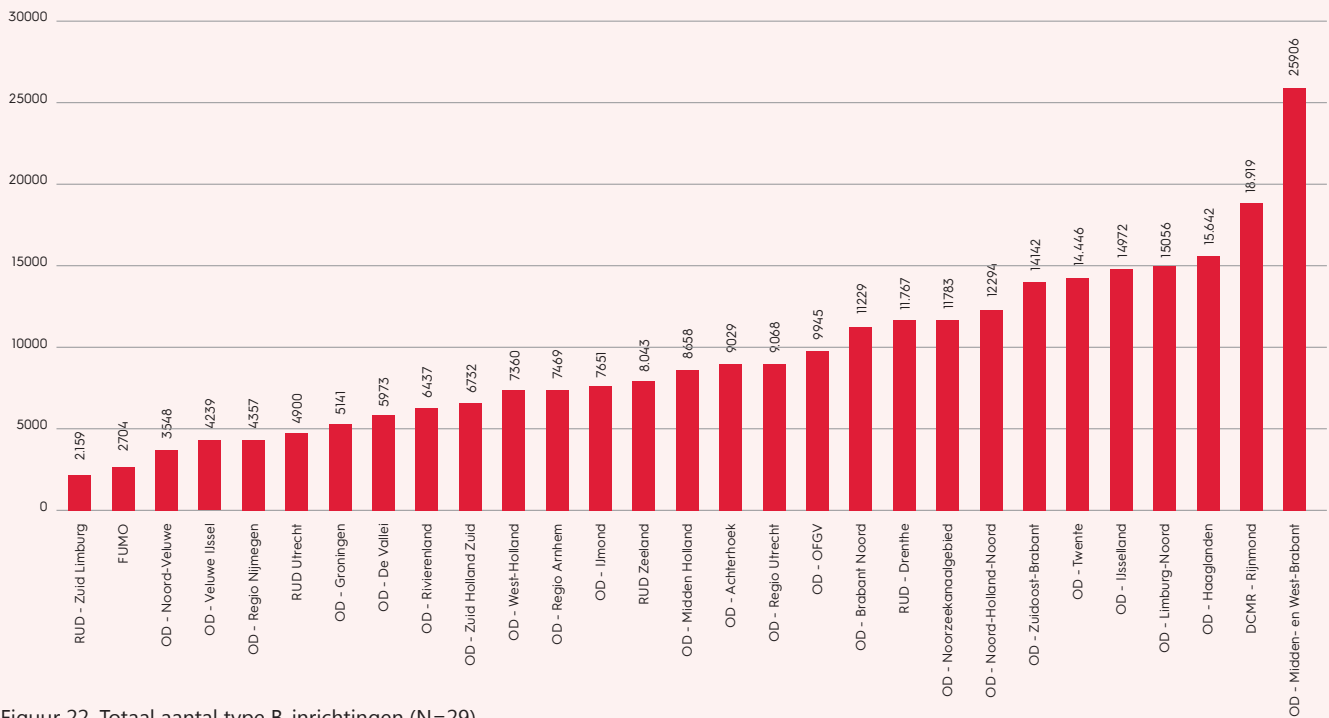
Legenda figuren 20 en 21

- = % type B inrichtingen
- = % type C inrichtingen
- = % type IPPC inrichtingen (Geen BRZO/RIE4)
- = % type BRZO/RIE4 inrichtingen

Figuur 20 en 21 geven inzicht in de verhouding tussen de aantallen type B-bedrijven en de overige typen C, IPPC en BRZO. Enkele omgevingsdiensten, zoals de FUMO, Omgevingsdienst Groningen en Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg, hebben relatief veel zwaardere typen in het pakket, maar geen enkele omgevingsdienst heeft meer dan 30% zwaardere inrichtingen. Ook bij de grootste (BRZO-) omgevingsdiensten DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied vormt het aantal type B-bedrijven het merendeel van het inrichtingenbestand.

De typologie van het werkgebied van de betreffende omgevingsdienst, agrarisch, industrieel, landelijk/stedelijk, heeft logischerwijs veel invloed op het aantal en het type bedrijven. Dit zegt vanzelfsprekend weinig over de tijdsbesteding aan de verschillende typen.

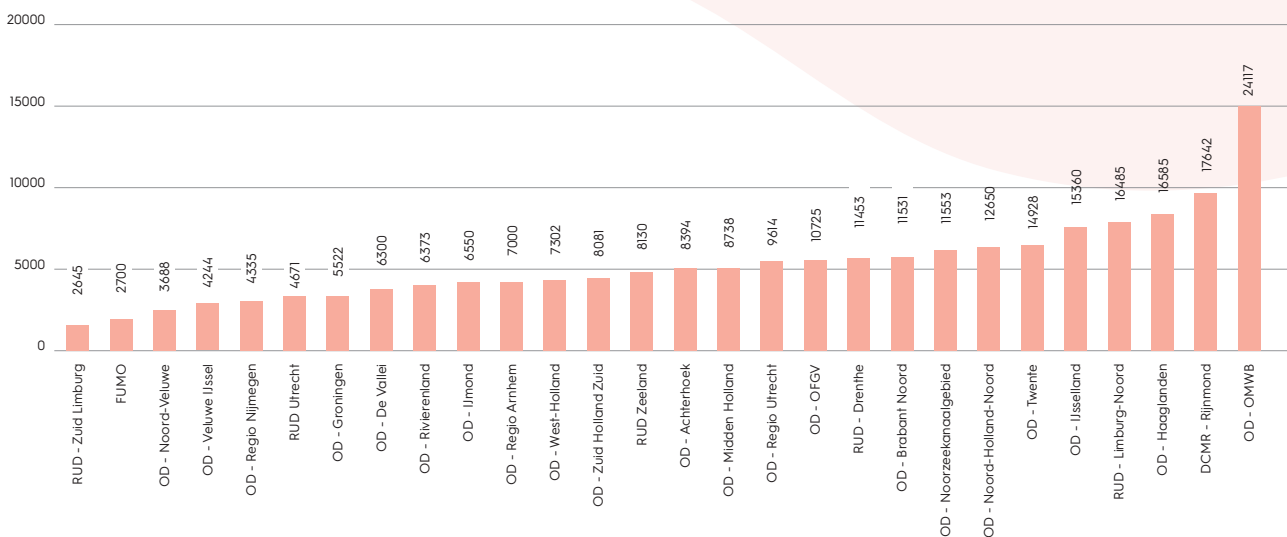
B. Totaal aantal type B-inrichtingen



Figuur 22. Totaal aantal type B-inrichtingen (N=29)

Het totaal aantal type B-inrichtingen bedraagt 279.569 en varieert van 2.159 (Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg) tot 25.906 (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant). Het is de vraag of het aantal type B-inrichtingen binnen het werkgebied van de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg correct is omdat dit aantal twee jaar geleden 2.645 betrof.

Wat zagen we in 2021?

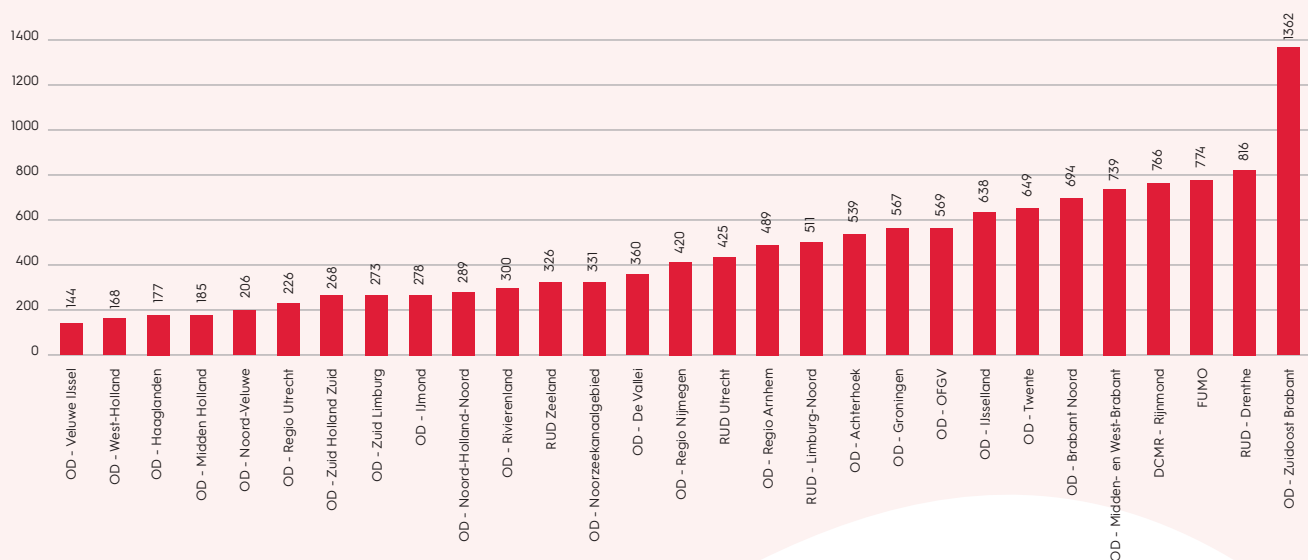


Figuur 23. Totaal aantal type B-inrichtingen onderzoek 2021 (N=28)

In 2021 bedroeg het totaal aantal type B-inrichtingen 252.388. Dit varieerde van 2.645 (Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg) tot 24.117 (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant).

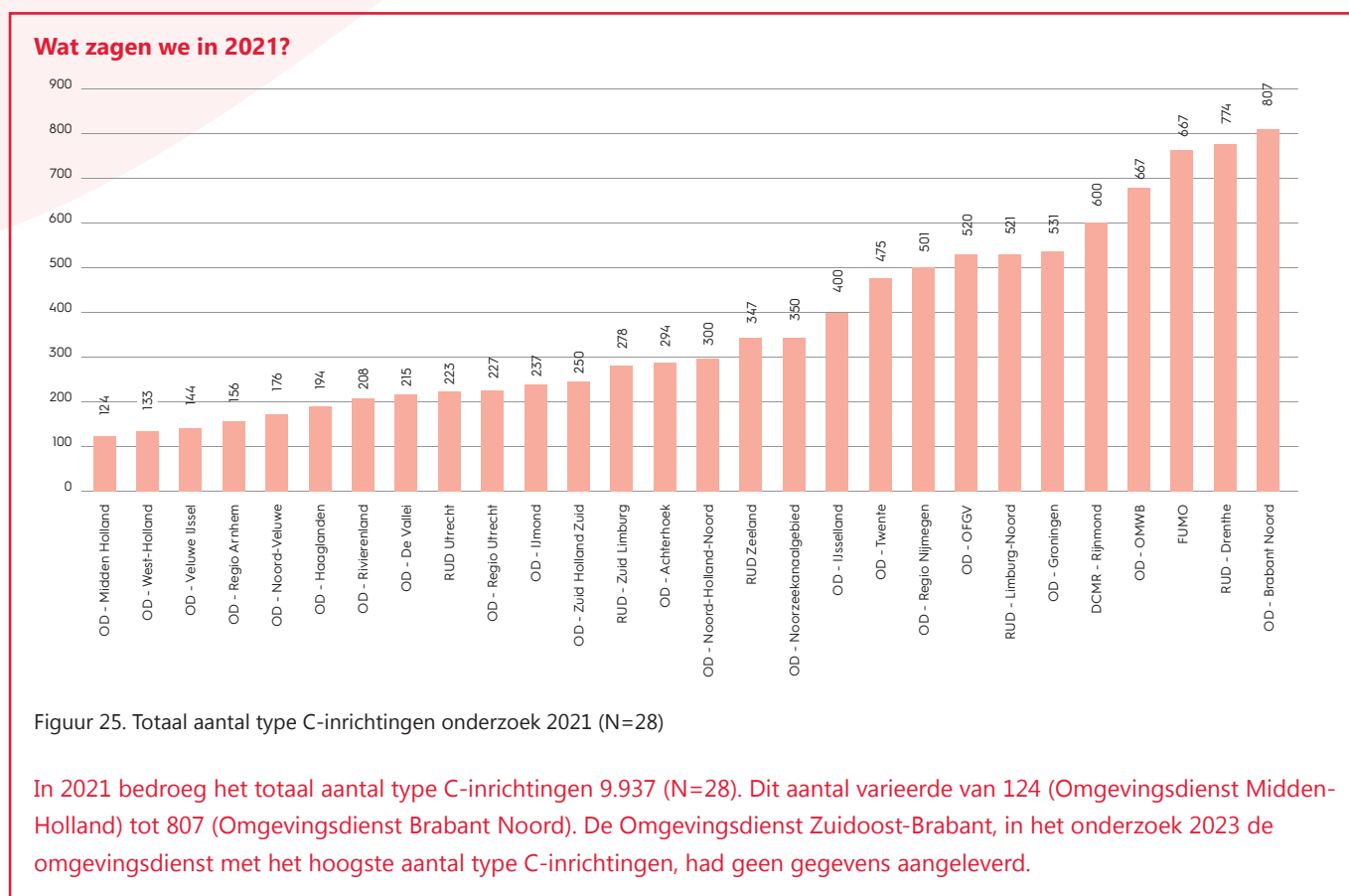
Het aantal type B inrichtingen is in 2022 ten opzichte van 2021 met circa 10% toegenomen.

C. Totaal aantal type C-inrichtingen



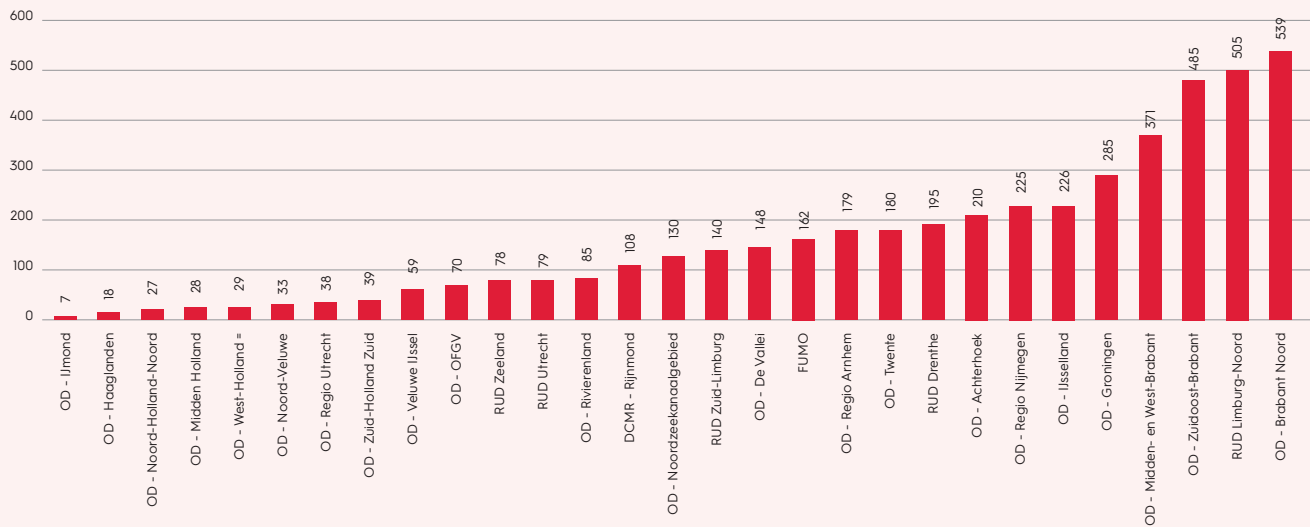
Figuur 24. Totaal aantal type C-inrichtingen (N=29)

Het totaal aantal type C-inrichtingen (N=28) bedraagt 13.489 en varieert van 144 (Omgevingsdienst Veluwe IJssel) tot 1.362 (Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant).



Als we aannemen dat het aantal type C-inrichtingen in Zuidoost-Brabant in 2 jaar niet sterk is gewijzigd, zien we een groei van circa 2.000 inrichtingen (20%). Er is niet onderzocht wat de verklaring is voor deze groei.

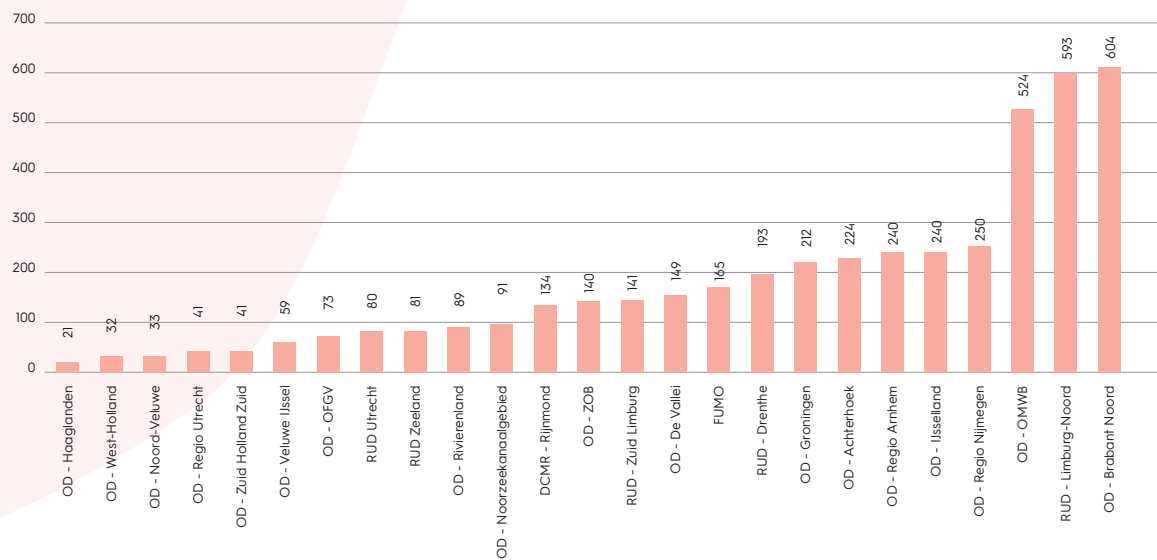
D. Totaal aantal IPPC-inrichtingen (niet zijnde BRZO/RIE-4)



Figuur 26. Totaal aantal type IPPC-inrichtingen; niet zijnde BRZO/RIE-4 (N=29)

Het totaal aantal type IPPC-inrichtingen (niet zijnde BRZO/RIE-4) bedraagt 4.678 en varieert van 7 (Omgevingsdienst IJmond) tot 539 (Omgevingsdienst Brabant Noord). De aanwezigheid van een relatief groot aandeel agrarische bedrijven is een belangrijke verklaring voor de relatief hoge(re) aantallen in de provincies Limburg, Brabant, Overijssel en Gelderland.

Wat zagen we in 2021?



Figuur 27. Totaal aantal type IPPC-inrichtingen; niet zijnde BRZO/RIE-4 onderzoek 2021 (N=25)

In 2021 waren er voor 4 omgevingsdiensten geen data beschikbaar of is er aangegeven dat de IPPC-categorie niet van toepassing was. Het totaal aantal type IPPC-inrichtingen bedroeg 4.450 (N=25). Dit aantal varieerde van 21 (Omgevingsdienst Haaglanden) tot 604 (Omgevingsdienst Brabant Noord).

Door de onvolledige registratie in 2020 kan geen uitspraak worden gedaan over groei van het aantal IPPC-inrichtingen.

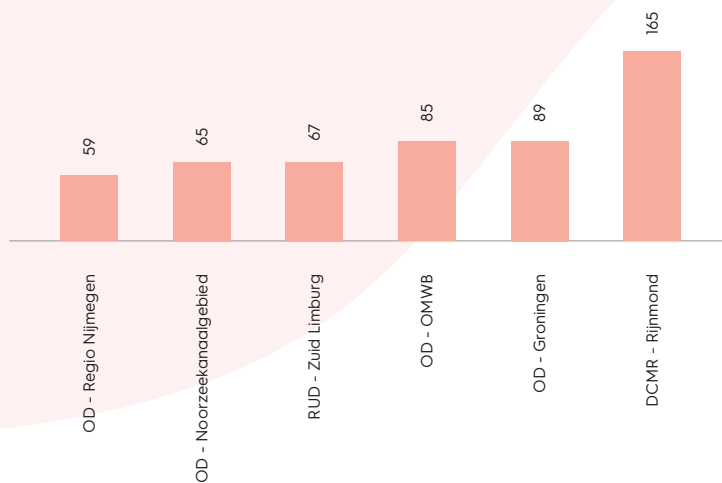
E. Totaal aantal BRZO/RIE-4-inrichtingen



Het totaal aantal BRZO-/RIE-4-inrichtingen is 538. Het aantal inrichtingen is ongeveer gelijk verdeeld over 6 BRZO-omgevingsdiensten, met een uitschieter van 173 inrichtingen in het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Figuur 28. Totaal aantal BRZO/RIE-4-inrichtingen

Wat zagen we in 2021?



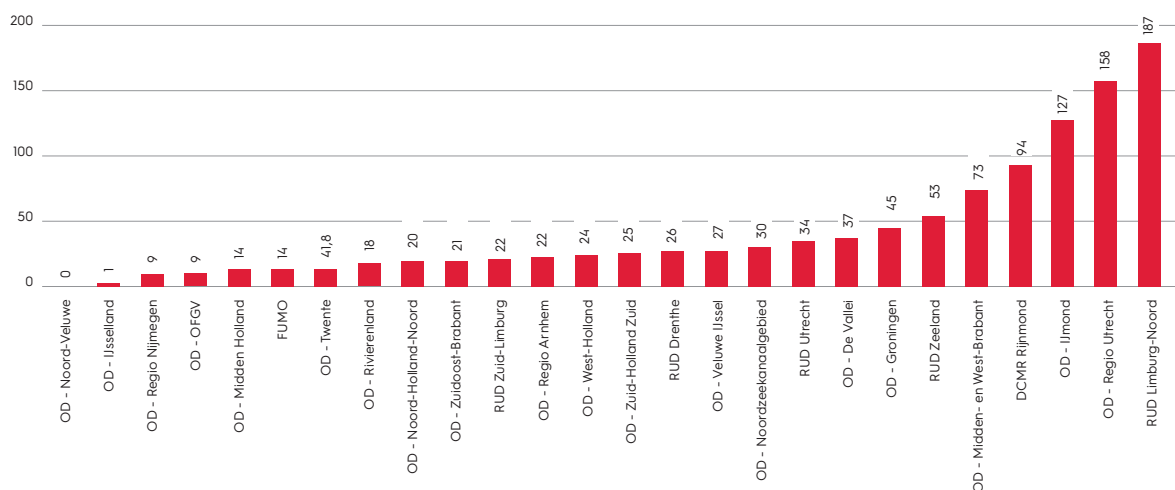
Figuur 29. Totaal aantal BRZO/RIE-4-inrichtingen onderzoek 2021 (N=6)

Het totaal aantal BRZO-/RIE-4-inrichtingen is 530 en ongeveer gelijk verdeeld over de zes BRZO-omgevingsdiensten, met een uitschieter van 165 inrichtingen in het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Het aantal BRZO/RIE-4 bedrijven is in 2022 ten opzichte van 2020 met acht gestegen, dat is 1,5 %.

7.5 Gegevens over uitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving

A. Aantal actualiteitstoetsen 2022

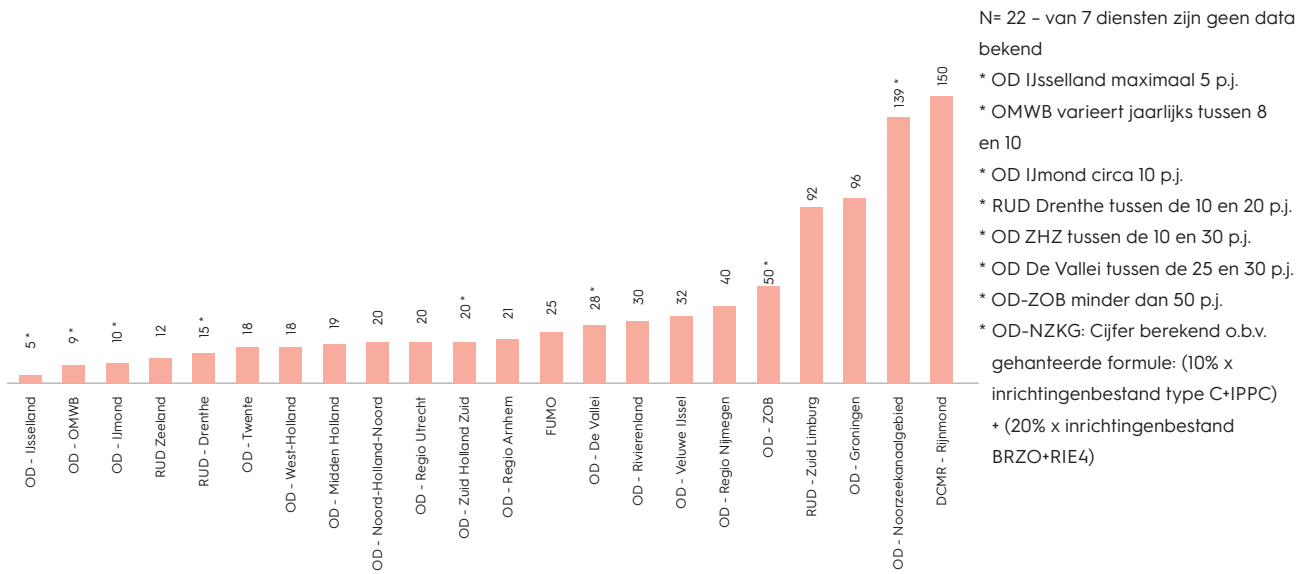


Figuur 30. Aantal actualiteitstoetsen 2022 (N=26)

De N in dit figuur is 26 omdat van drie omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Brabant Noord en Omgevingsdienst Achterhoek) geen data bekend zijn over het aantal actualiteitstoetsen in 2022. Van de negenentwintig omgevingsdiensten geven er drieëntwintig aan een procedure te hebben voor de actualiteitstoets (79%). Omgevingsdiensten hanteren verschillende frequenties voor het beoordelen van de actualiteit van een vergunning. Uit de antwoorden blijkt dat dit varieert van eens per jaar tot eens per tien jaar. De frequentie is vaak afhankelijk van de zwaarte van het type inrichting. Ook zijn er omgevingsdiensten die het beoordelen van de actualiteit van vergunningen laten afhangen van de opdracht van bevoegde gezagen.

Het aantal uitgevoerde actualiteitstoetsen in 2022 varieerde van 0 (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 187 (Regionale Uitvoeringsdienst Limburg-Noord), met een mediaan van circa 42 per jaar. In totaal werden er in Nederland 1.104 actualiteitstoetsen uitgevoerd op het bedrijvenbestand van circa 18.000 vergunningplichtige bedrijven. Hierbij moet aangetekend worden dat niet alle vergunningplichtige bedrijven jaarlijks aan een actualiteitstoets onderworpen hoeven te worden.

Wat zagen we in 2021?

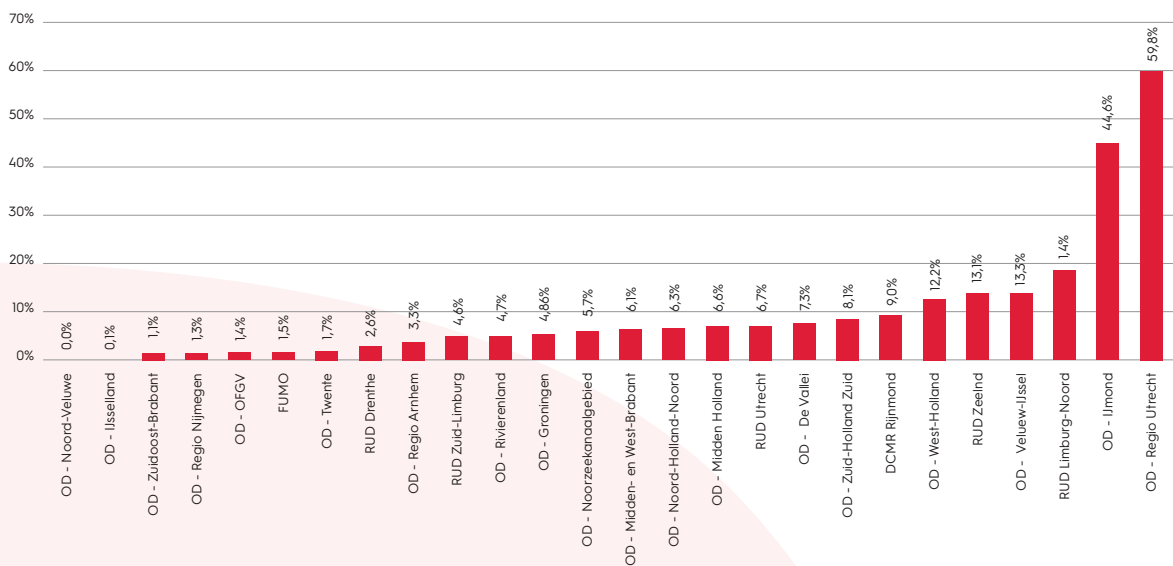


Figuur 31. Aantal actualiteitstoetsen 2020 (N=22)

In 2021 zagen we dat het aantal actualiteitstoetsen (uitgevoerd in 2019 of 2020) varieerde van circa 5 (Omgevingsdienst IJsseland) tot ongeveer 150 (DCMR Milieudienst Rijnmond), met een mediaan van circa 25 per jaar (N=22). In totaal werden er in Nederland 635 actualiteitstoetsen uitgevoerd op het bedrijvenbestand van ongeveer 12.000 vergunningplichtige bedrijven.

Het aantal actualiteitstoetsen in 2022 is gedaald ten opzichte van 2020.

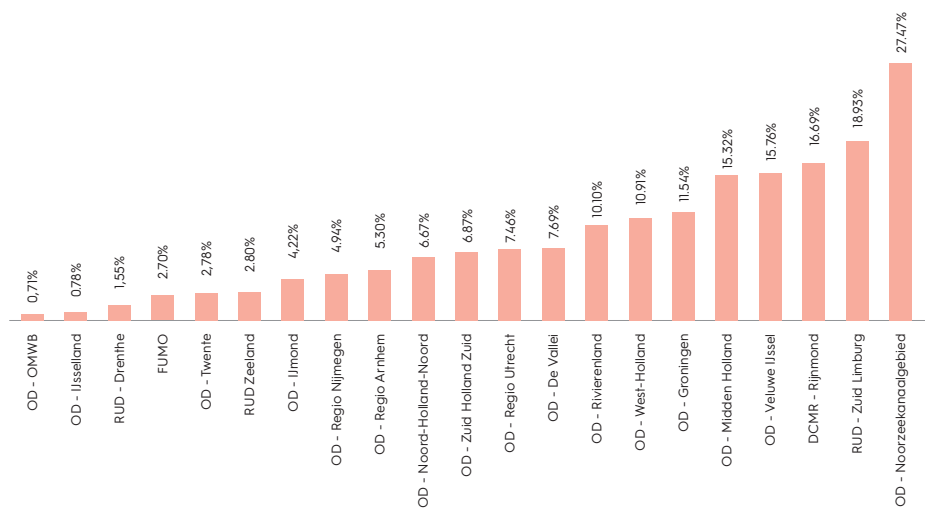
B. Uitgevoerde actualiteitstoetsen ten opzichte van vergunningplichtige inrichtingen



Figuur 32. Percentage actualisatietoetsen per jaar t.o.v. vergunningplichtige inrichtingen 2020 (C +IPPC+BRZO, N=26)

De N in dit figuur is 26 omdat van drie omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Brabant Noord en Omgevingsdienst Achterhoek) geen data bekend zijn over het aantal actualiteitstoetsen in 2022. Het percentage actualisatietoetsen ten opzichte van het aantal vergunningplichtige inrichtingen (type C, IPPC en BZRO/RIE-4) in 2022 varieert van 0% (Omgevingsdienst Noord-Veluwe) tot 59,8% (Omgevingsdienst Regio Utrecht). De mediaan ligt op ongeveer 9,4% van het inrichtingenbestand per omgevingsdienst van type C, IPPC en BRZO/RIE-4.

Wat zagen we in 2021?

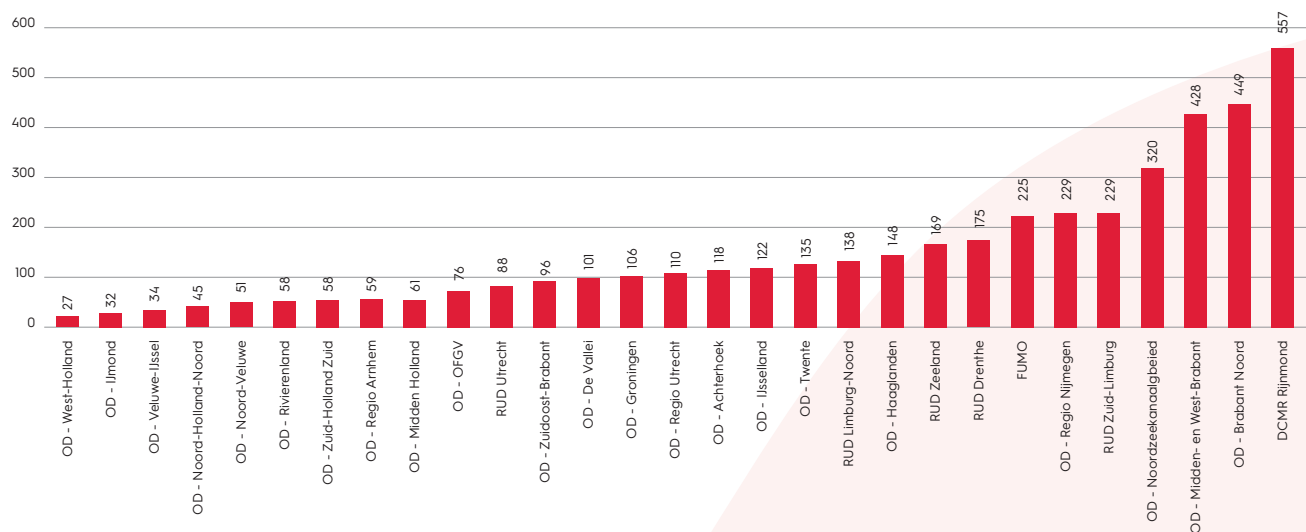


Figuur 33. Percentage actualisatietoetsen per jaar t.o.v. vergunningplichtige inrichtingen 2020 (C +IPPC+BRZO, N=21)

De N is in dit figuur 21 omdat bij acht omgevingsdiensten geen data bekend waren omtrent het aantal actualiteitstoetsen of het aantal vergunningplichtige inrichtingen. In 2021 zagen we dat het percentage actualisatietoetsen ten opzichte van het aantal vergunningplichtige inrichtingen type C, IPPC en BZRO/RIE-4, uitgevoerd in 2019 of 2020, varieerde van 0,7% (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant) tot 27% (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied). De mediaan lag op ongeveer 10% van het inrichtingenbestand per omgevingsdienst van type C, IPPC en BRZO/RIE-4.

Door de onvolledige registraties in 2020 en 2022 kunnen geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van het aantal actualiteitstoetsen per inrichting.

C. Aantal verstrekte vergunningen BTP in 2022



Figuur 34. Aantal verstrekte vergunningen BTP in 2022 (N=29)

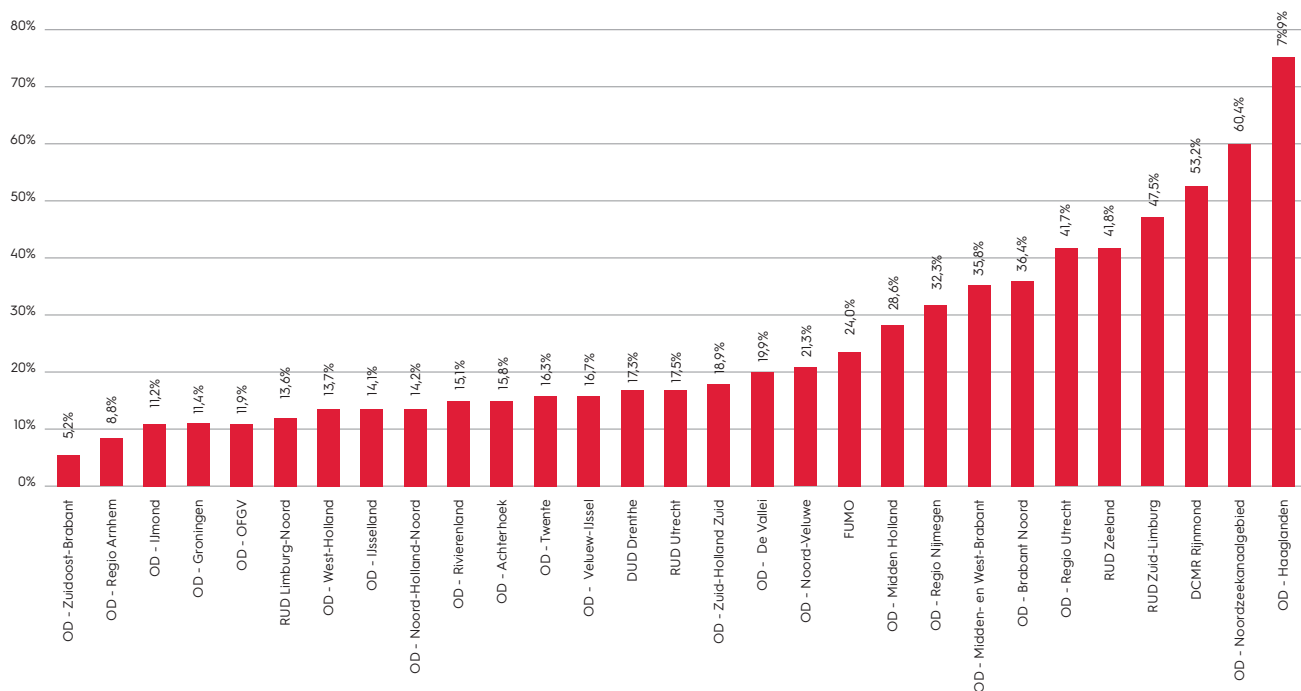
In dit figuur is het aantal verstrekte vergunningen ten behoeve van het BTP in 2022 opgenomen. Het totaal aantal bedroeg 4.444. Dit aantal varieert tussen 27 (Omgevingsdienst West-Holland) en 557 (DCMR Rijnmond).

Wat zagen we in 2021?

In het rapport uit 2021 is figuur 34 niet opgenomen.

D. Verstrekte vergunningen BTP ten opzichte van het aantal vergunningplichtige inrichtingen

Het is mogelijk het aantal verstrekte vergunningen af te zetten tegenover het aantal vergunningplichtige inrichtingen (inrichtingen type, C, IPPC en BRZO/RIE4). Dit maakt inzichtelijk aan welk percentage van het vergunningplichtige inrichtingenbestand in 2022 een vergunning is verstrekt.



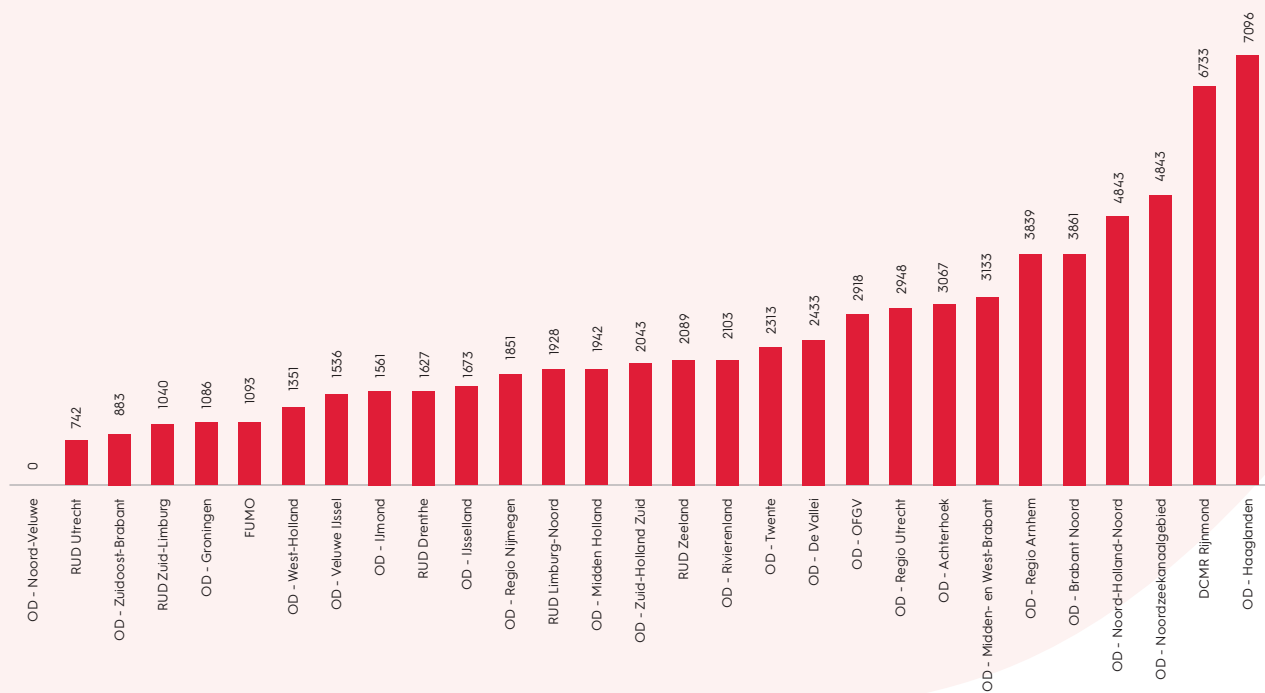
Figuur 35. Percentage verstrekte vergunningen BTP ten opzichte van het aantal vergunningplichtige inrichtingen (Type C, type IPPC en type BRZO) in 2022 (N=29)

Het percentage verstrekte vergunningen ten opzichte van het totaal aantal bedrijven, zogezegd de 'vergunningsfrequentie', varieert van circa 5% (Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant) tot circa 76% (Omgevingsdienst Haaglanden).

Wat zagen we in 2021?

In het rapport uit 2021 is figuur 35 niet opgenomen.

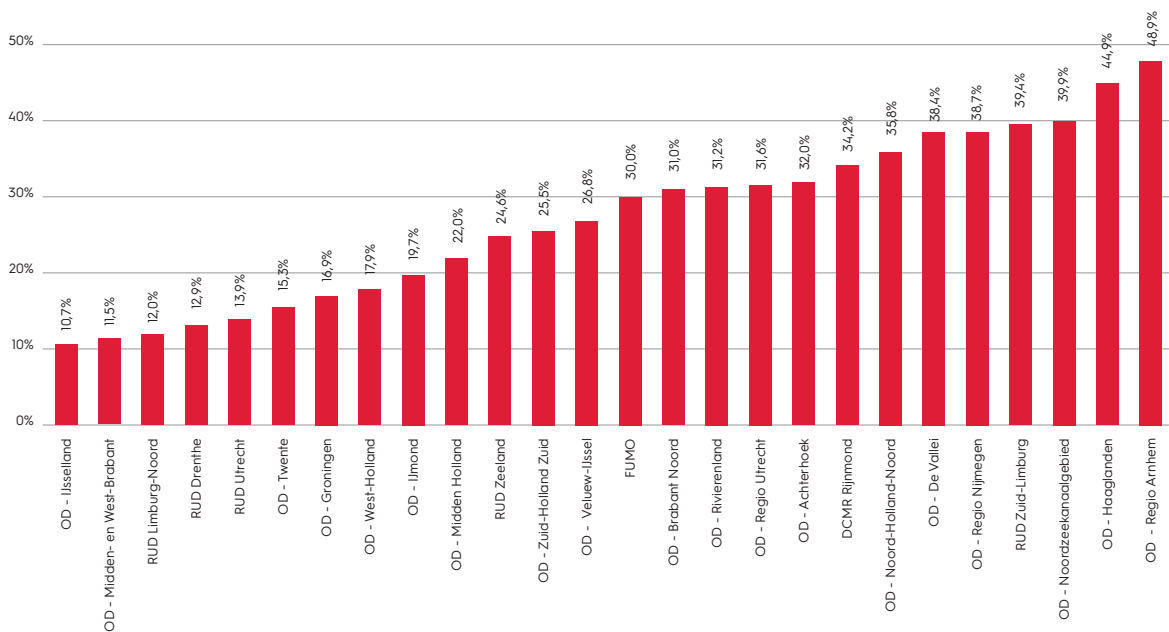
E. Inspecties per omgevingsdienst



Figuur 36. Inspecties per omgevingsdienst

Het aantal uitgevoerde inspecties verschilt sterk per omgevingsdienst. Uiteraard spelen aantal inrichtingen en complexiteit van het aantal inrichtingen een grote rol. In 2021 is deze figuur niet opgenomen in het rapport.

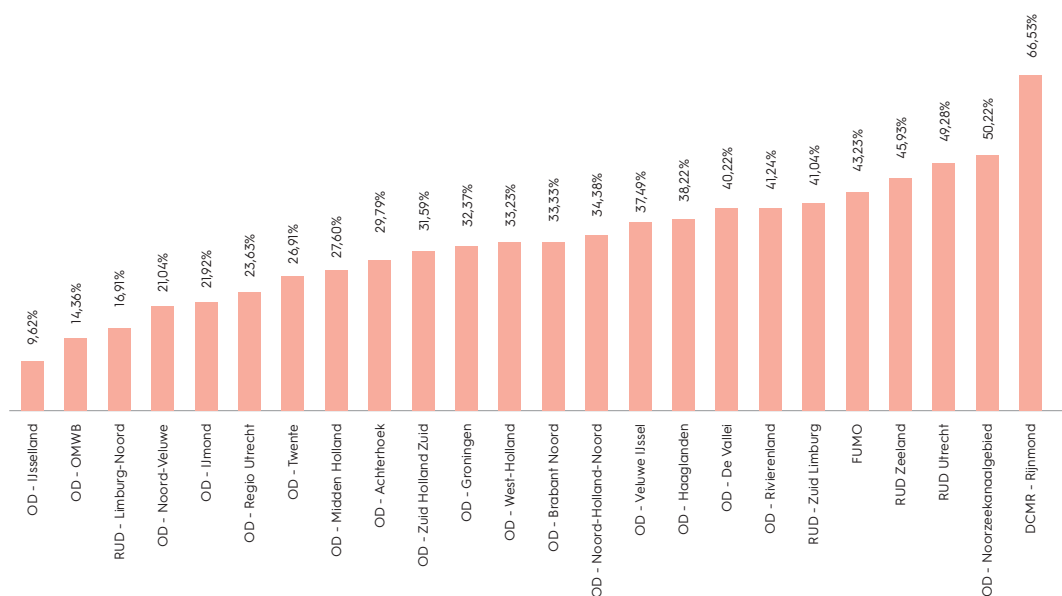
F. Inspecties ten opzichte van het aantal inrichtingen



Figuur 37. Percentage inspecties per jaar t.o.v. aantal inrichtingen 2022 (exclusief type A, N=26)

In dit figuur is de N 26 omdat bij drie omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Noord-Veluwe, Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek en Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant) geen (compleet) beeld is van het aantal uitgevoerde inspecties exclusief BRIKS-inspecties. Het percentage inspecties ten opzichte van het totaal aantal bedrijven, de inspectiefrequentie, varieert van bijna 11% (Omgevingsdienst IJsselland) tot 48% (Omgevingsdienst Regio Arnhem), met een mediaan van circa 27%. Hierbij dient aangetekend te worden dat hier het totaal aantal uitgevoerde inspecties is gebruikt. Bij de inrichtingen met een hoger milieurisico, IPPC- en BRZO-bedrijven, zullen jaarlijks één of meerdere inspecties per inrichting worden uitgevoerd. Dit is gebaseerd op de controlefrequenties per type inrichting die de omgevingsdiensten hanteren.

Wat zagen we in 2021?

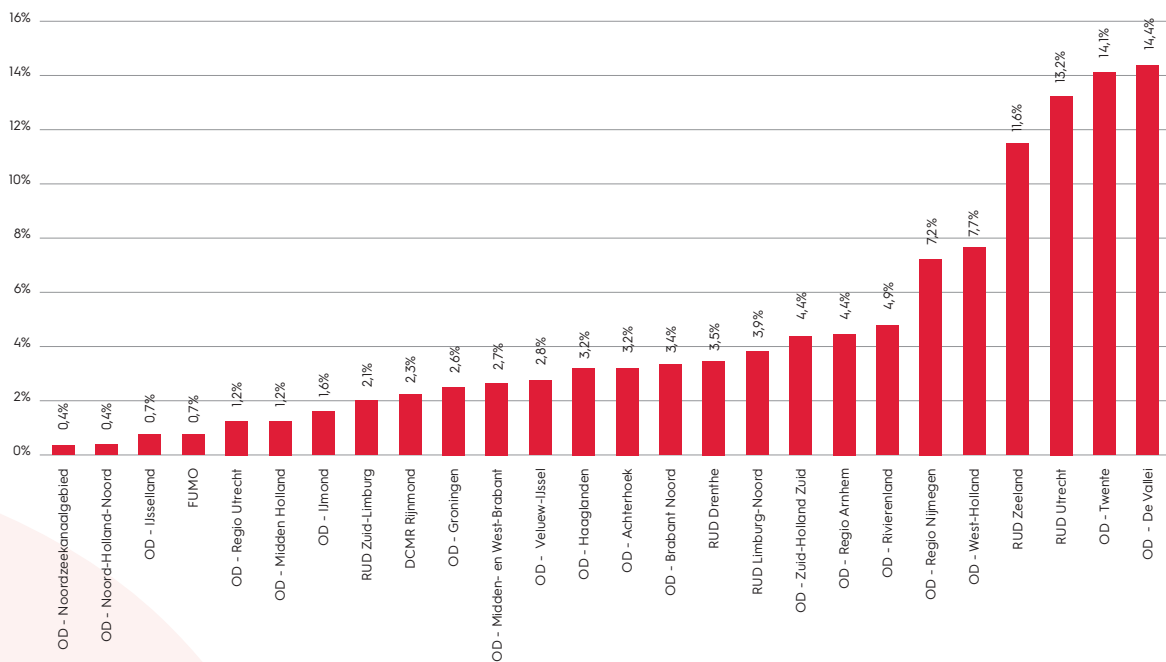


Figuur 38. Percentage inspecties per jaar t.o.v. aantal inrichtingen 2019/2020 (exclusief type A, N=24)

In 2021 waren van vijf omgevingsdiensten over het aantal inspecties ten opzichte van het aantal inrichtingen (exclusief type A) geen data beschikbaar. Het percentage inspecties ten opzichte van het totaal aantal inrichtingen varieerde van ongeveer 10% (Omgevingsdienst IJsselland) tot 67% (DCMR Milieudienst Rijnmond), met een mediaan van circa 30%.

Voor de omgevingsdiensten waarvoor gegevens beschikbaar zijn is een grote spreiding in inspecties per inrichting zichtbaar. Hierin is geen rekening gehouden met de complexiteit van het inrichtingen bestand. Er zijn geen grote wijzigingen in 2022 ten opzichte van 2020.

G. Opgelegde LOD's ten opzichte van het aantal inspecties in 2022



Figuur 39. Percentage opgelegde LOD's in 2022 afgezet tegenover het aantal uitgevoerde inspecties in 2022 (N=26)

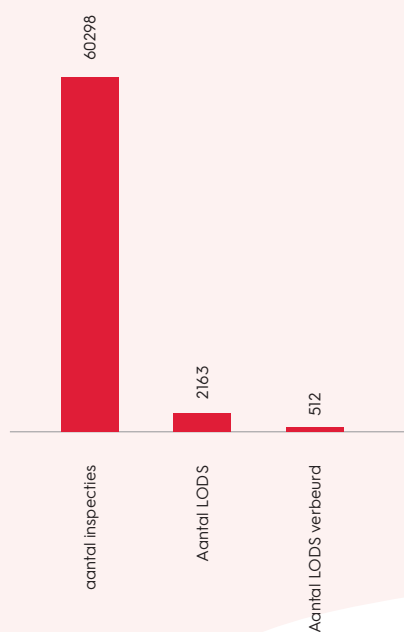
De N in dit figuur is 26 omdat bij drie omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Noord-Veluwe, Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek en Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant) geen zicht is op het aantal uitgevoerde inspecties in 2022 (exclusief BRIKS). Dit figuur laat zien dat het opleggen van een LOD ten opzichte van het aantal inspecties (exclusief BRIKS) varieert van 0,4% (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) tot 14,4% (Omgevingsdienst De Vallei) in 2022.

Wat zagen we in 2021?

In het rapport uit 2021 is figuur 39 niet opgenomen.

De spreiding in het aantal opgelegde dwangsommen is groot. Niet onderzocht is wat hier de oorzaak van is. Het nalevingsgedrag van bedrijven kan verschillen, maar ook kunnen omgevingsdiensten een meer of minder strikte uitvoering geven aan de handhavingsstrategie.

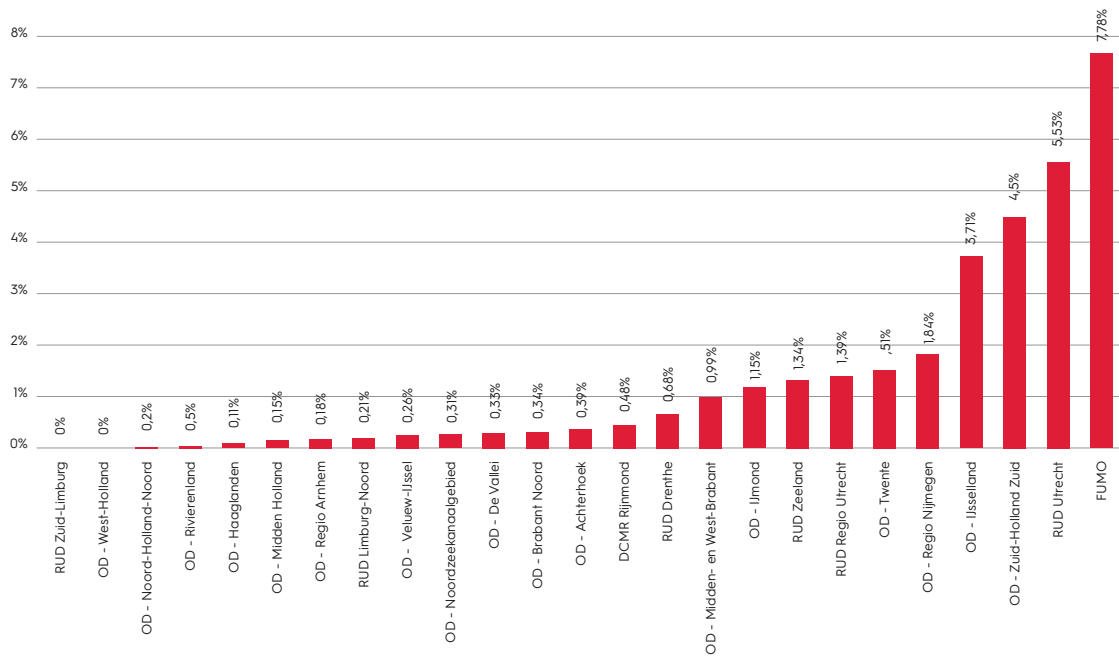
H. Dwangsommen en aantal inspecties



Figuur 40. Dwangsommen en aantal inspecties

In figuur 40 is aangegeven hoeveel LOD's worden opgelegd ten opzichte van het aantal uitgevoerde inspecties. Niet alle diensten konden deze gegevens aanleveren. Van de 70.000 uitgevoerde inspecties zijn voor circa 60.000 de gegevens over LOD's bekend. Op circa 60.000 inspecties zijn 2.163 LOD's opgelegd, en 512 verbeurd. Het aantal inningen is niet opgenomen, omdat veel omgevingsdiensten niet gemandateerd zijn voor inningen. Het aantal inningen zal in ieder geval minder zijn dan het aantal verbeuringen. Dat betekent dat bij minder dan 1% van de inspecties uiteindelijk een inning van een dwangsom plaatsvindt.

I. Opgelegde proces-verbalen ten opzichte van het aantal uitgevoerde inspecties

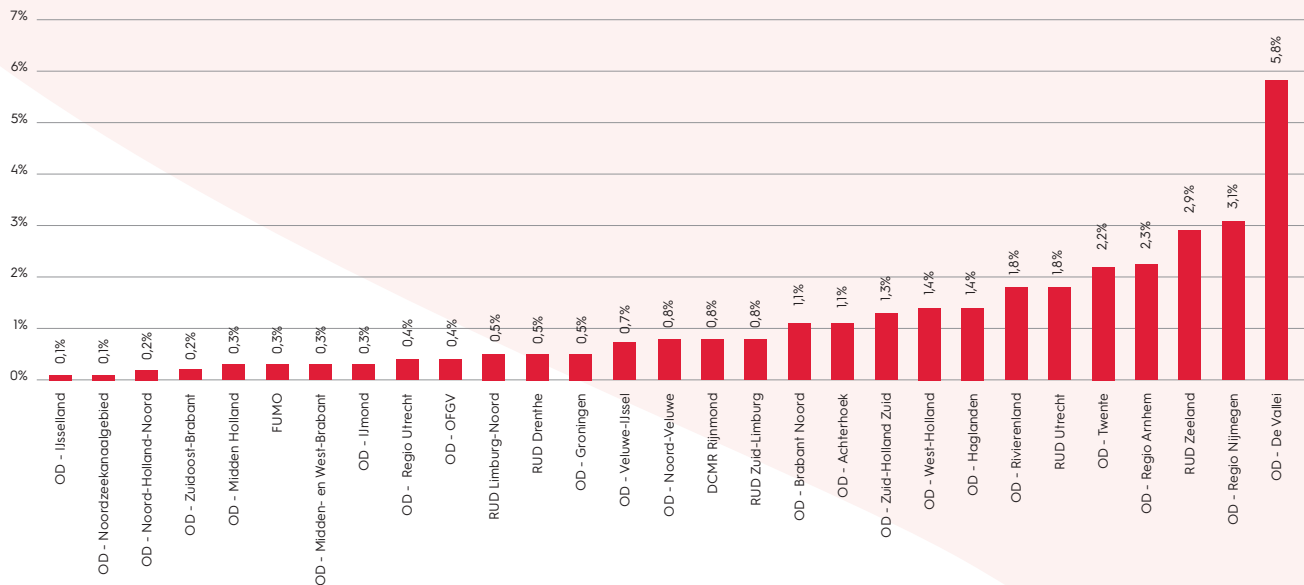


Figuur 41. Percentage opgelegde proces-verbalen in 2022 afgezet tegenover het aantal uitgevoerde inspecties in 2022 (N=25)

De N in dit figuur is 25 omdat bij drie omgevingsdiensten (Omgevingsdienst Noord-Veluwe, Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek en Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant) geen zicht is op het aantal uitgevoerde inspecties in 2022 en bij één omgevingsdienst (Omgevingsdienst Groningen) geen zicht is op het aantal opgelegde proces verbaalen. Dit figuur laat zien dat het opleggen van een proces-verbaal ten opzichte van het aantal inspecties (exclusief BRIKS) varieert van 0% (RUD Zuid-Limburg en OD West-Holland) tot 7,7% (FUMO) in 2022.

Wat zagen we in 2021?
In het rapport uit 2021 is figuur 41 niet opgenomen.

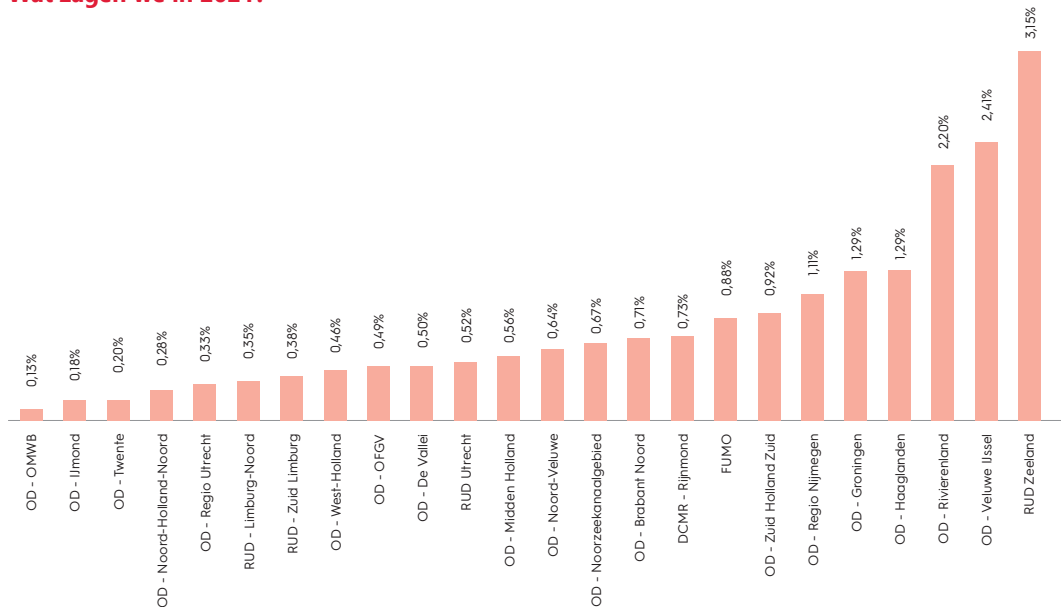
J. Inzet bestuursrecht ten aanzien van het aantal inrichtingen



Figuur 42. Percentage inzet bestuursrecht t.o.v. aantal inrichtingen in 2022 (exclusief type A, N=29)

Het aantal bestuursrechtelijke maatregelen (inzet Bestuursdwang art 5.24 Awb en opleggen LOD) ten opzichte van het totaal aantal inrichtingen (exclusief type A) varieert van 0,1% (Omgevingsdienst IJsselland) tot 5,83% (Omgevingsdienst De Vallei) in 2022. Het relatief hoge percentage inzet bestuursrecht bij Omgevingsdienst De Vallei kan worden verklaard door het hoge aantal LOD's dat is opgelegd in 2022. Dit waren er 350 in 2022.

Wat zagen we in 2021?

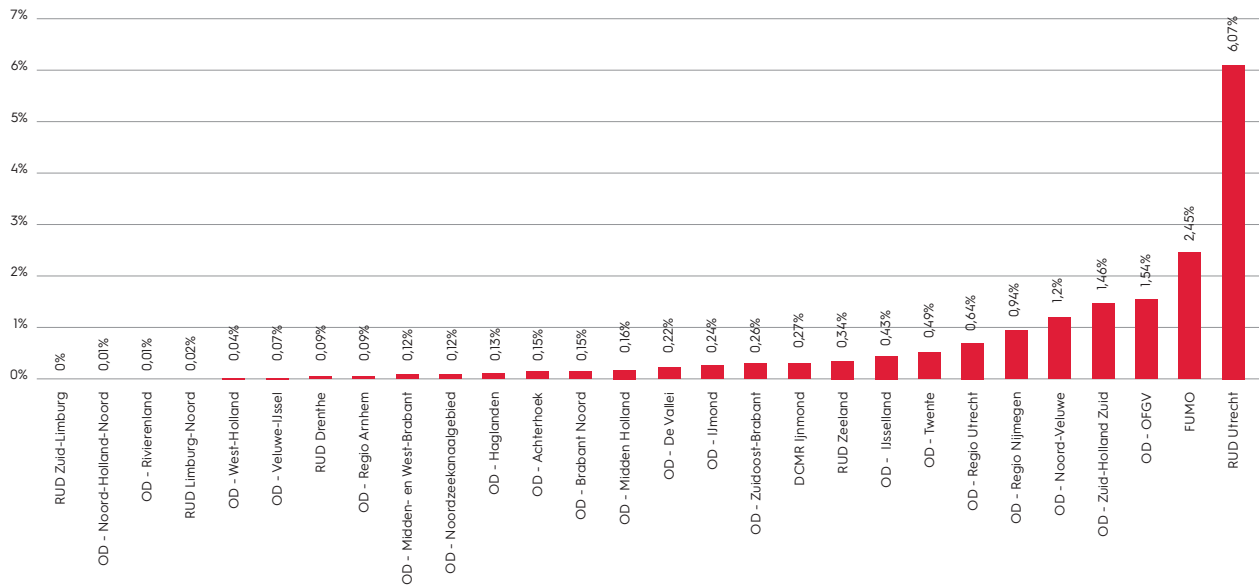


Figuur 43. Percentage inzet bestuursrecht t.o.v. aantal inrichtingen in 2019/2020 (exclusief type A, N=25)

Van vier omgevingsdiensten waren geen data beschikbaar over de inzet van bestuursrecht ten opzichte van het aantal inrichtingen (exclusief type A). Het aantal bestuursrechtelijke maatregelen ten opzichte van het totaal aantal inrichtingen (exclusief type A) varieerde van 0,1 % (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant) tot 3,1% (Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland), peiljaar 2019 of 2020.

De spreiding van inzet van bestuursrecht ten opzichte van het aantal inrichtingen is in 2022 niet sterk gewijzigd.

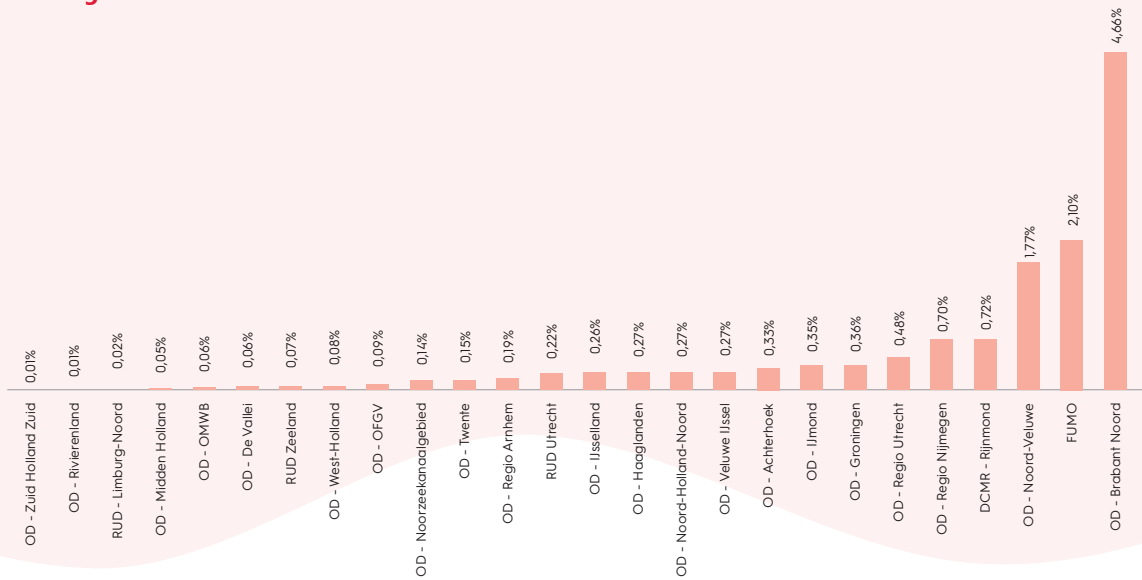
K. Inzet strafrecht ten aanzien van het aantal inrichtingen



Figuur 44. Percentage inzet strafrecht t.o.v. aantal inrichtingen in 2022 (exclusief type A, N=28)

De N in dit figuur is 28 omdat van één omgevingsdienst (Omgevingsdienst Groningen) geen data beschikbaar is over de inzet van strafrecht. Het aantal strafrechtelijke maatregelen (opleggen strafbeschikking of opmaken proces-verbaal) ten opzichte van het totaal aantal inrichtingen (exclusief type A) varieert van 0% (Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg) tot 6,07% (Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht) in 2022. Het relatief hoge percentage inzet strafrecht bij de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht kan worden verklaard door het hoge aantal proces-verbalen dat is opgemaakt. Dit waren er 321 in 2022.

Wat zagen we in 2021?

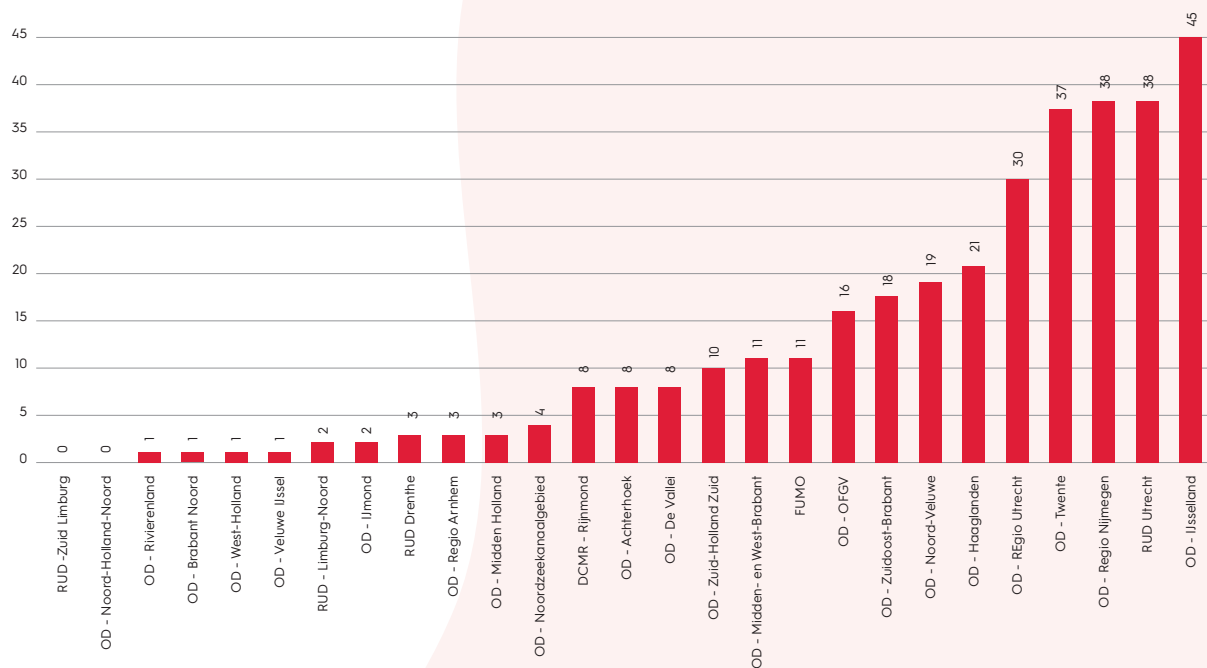


Figuur 45. Percentage inzet strafrecht t.o.v. aantal inrichtingen in 2019/2020 (exclusief type A, N=26)

Van drie omgevingsdiensten waren geen data beschikbaar over de inzet van strafrecht ten opzichte van het aantal inrichtingen (exclusief type A). Het aantal strafrechtelijke maatregelen ten opzichte van het totaal aantal inrichtingen (exclusief type A) varieerde van 0,01 % (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid) tot 4,66% (Omgevingsdienst Brabant Noord), peiljaar 2019 of 2020.

De spreiding van inzet van strafrecht ten opzichte van het aantal inrichtingen is in 2022 niet sterk gewijzigd.

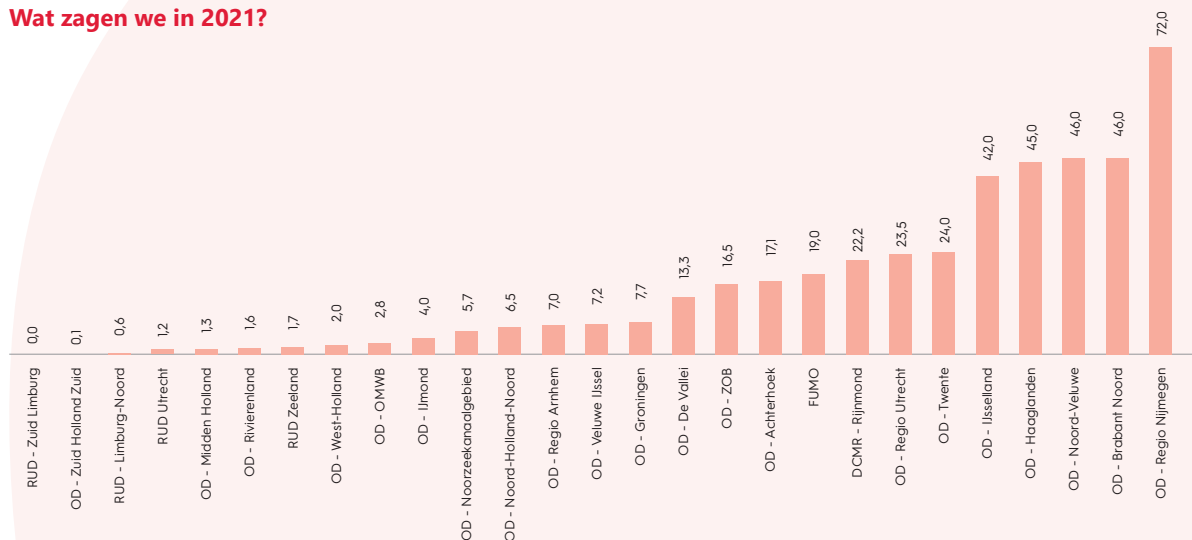
L. Inzet strafrecht per BOA-fte



Figuur 46. Aantal keer inzet strafrecht per BOA-fte in 2022; afgerond op hele getallen (N=27)

De N in dit figuur is 27 omdat bij één omgevingsdienst geen data beschikbaar is over de inzet van strafrecht (Omgevingsdienst Groningen) en voor één omgevingsdienst geldt dat niet herleidbaar is over hoeveel fte BOA's de dienst beschikt (Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland). Het aantal keer dat een strafrechtelijke maatregel/actie is ondernomen in 2022 verschilt van 0 (Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord) tot 45 per fte (Omgevingsdienst IJsseland).

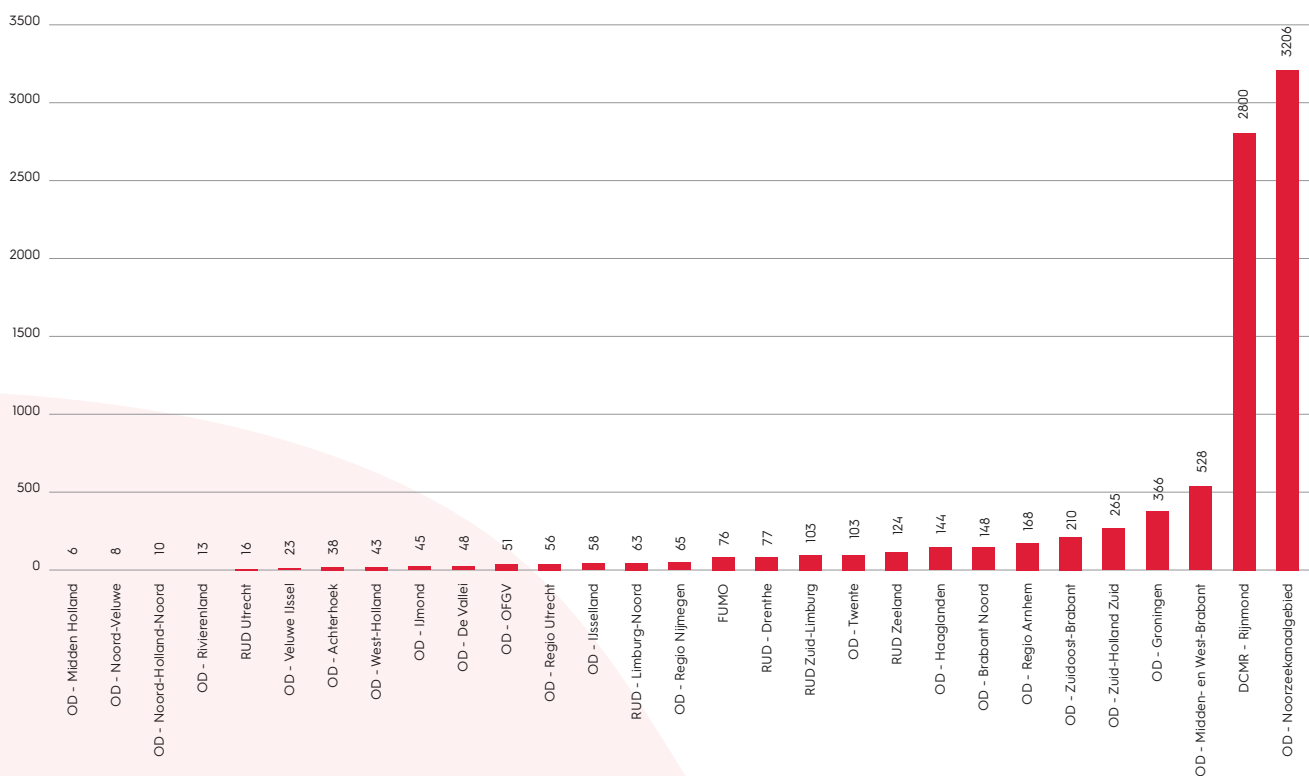
Wat zagen we in 2021?



Figuur 47. Aantal keer inzet strafrecht per BOA-fte in 2019/2020; afgerond op hele getallen (N=27)

Bij één omgevingsdienst was geen data beschikbaar over de inzet van strafrecht en voor één omgevingsdienst was niet herleidbaar over hoeveel fte BOA's de dienst beschikte. Het aantal keer dat een strafrechtelijke maatregel/actie is ondernomen verschilde van 0 (Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg) tot 72 per fte (Omgevingsdienst Regio Nijmegen), peiljaar 2019/2020.

M. Aantal meldingen ongewoon voorval

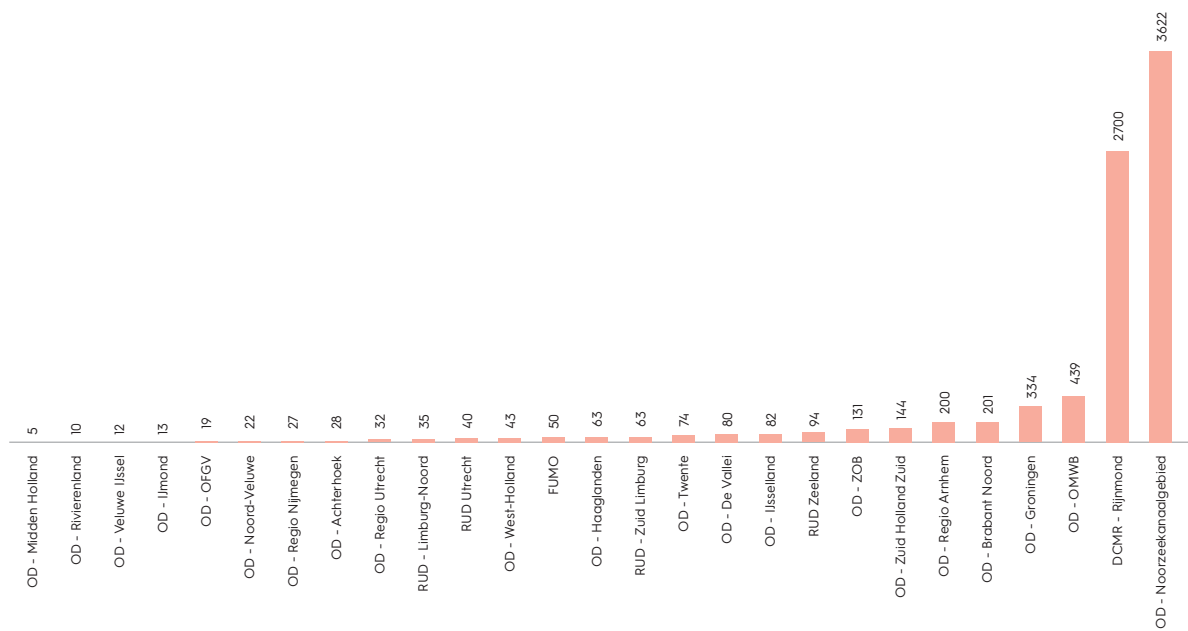


Figuur 48. Aantal meldingen ongewoon voorval in 2022 (N=29)

Het absolute aantal meldingen ongewoon voorval varieert van 6 meldingen (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot 2.800 bij de DCMR Milieudienst Rijnmond en 3.206 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. De DCMR Milieudienst Rijnmond beschikt over een meldkamer. Deze meldkamer is ook ingericht voor meldingen door burgers in de gehele provincie Zuid-Holland. Andere omgevingsdiensten hebben een dergelijke voorziening voor burgers. Deze taak is niet onderzocht.

Het merendeel van de omgevingsdiensten vermeldt minder dan 100 ongewone voorvallen per jaar. Een verklaring voor dit grote verschil in aantallen is, net als twee jaar geleden, niet te geven, maar mogelijk heeft dit te maken met de wijze en/of zorgvuldigheid van registratie en/of meldingsbereidheid van bedrijven. Er is geen verandering ten opzichte van 2021.

Wat zagen we in 2021?



Figuur 49. Aantal meldingen ongewoon voorval in 2020 (N=27)

In 2021 zagen we vergelijkbare cijfers. Van 2 omgevingsdiensten waren geen data bekend over het aantal meldingen ongewoon voorval. Het absolute aantal meldingen ongewoon voorval varieerde van 5 meldingen (Omgevingsdienst Midden-Holland) tot meer dan 3.600 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied).

Deel B. Onderzoek VTH 2023
Kwaliteit van uitvoering



8. Inleiding onderzoek

In de opdracht voor dit onderzoek is door het ministerie van IenW de volgende vraag voor het kwalitatief onderzoek geformuleerd:

“Hoe en met welke kwaliteit worden VTH-taken op dit moment uitgevoerd door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten, welke trends en ontwikkelingen zijn hierin te vinden en wat vertelt ons dit in de context van voorgaande jaren. Een kwalitatieve beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken. Deze bevat ook een korte terugblik op de eerdere rapporten (Berenschot 2017, 2019 en 2021)”.

In dit deel wordt deze vraag beantwoord. Hiervoor zijn (groeps-) interviews gehouden met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van ministeries en het Openbaar Ministerie en met rijkspartijen die VTH-taken uitvoeren. Tenslotte is een delegatie van het bedrijfsleven gevraagd een reactie te geven.

Om aansluiting te behouden met de vorige onderzoeken en trends en ontwikkelingen te kunnen beschrijven is dezelfde indeling gehanteerd als in 2021.

Het overzicht met korte terugblik op de eerdere rapporten dat in 2021 is opgenomen in het rapport Omgevingsdienst in Beeld is aangevuld met de bevindingen in dit onderzoek (zie het onderdeel Onderzoeksvragen en bevindingen).

9. Bevindingen

9.1 Het VTH-stelsel ontwikkelt zich

Omgevingsdiensten zijn op grond van de WABO art 5.3 een gemeenschappelijke regeling. Provincies en gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever van omgevingsdiensten, vormen het bestuur, formuleren het beleid en financieren de omgevingsdiensten. Gedeputeerde Staten en de colleges van B en W leggen in Provinciale Staten en gemeenteraden verantwoording af. Het ministerie van IenW is stelselverantwoordelijk en formuleert de voorwaarden voor het goed functioneren van de uitvoering van de VTH-taken. Gemeenten en provincies geven in de interviews aan dat sturing vanuit het Rijk zich moet beperken tot hoofdlijnen en randvoorwaarden en de sturing van de taakuitvoering door omgevingsdiensten aan de provincies en gemeenten moet overlaten. Het Rijk voelt, mede door vragen vanuit de Tweede en Eerste Kamer, een verantwoordelijkheid om op veel aspecten van de uitvoering van VTH-taken geïnformeerd te zijn en adequaat op alle vragen een antwoord te kunnen geven en zo nodig te kunnen bijsturen. Ook als het Rijk niet direct verantwoordelijk is.

Bestuurlijke betrokkenheid is toegenomen

Met het rapport van de Adviescommissie VTH is, volgens geïnterviewden, de bestuurlijke betrokkenheid van provincies en gemeenten voor uitvoering van VTH-taken toegenomen. Het besef dat toezicht en handhaving onafhankelijk moet zijn wordt breed gedeeld. Wethouders en gedeputeerden leggen over de uitvoering van taken bestuurlijke verantwoording af aan Provinciale Staten en gemeenteraden. Dit vereist een goed samenspel en goede afstemming tussen omgevingsdiensten en bestuurders.

Uitvoering breder takenpakket

Omgevingsdiensten voeren een breder takenpakket uit dan het wettelijk basistakenpakket. De totale omvang van de plustaken die omgevingsdiensten uitvoeren bedroeg tenminste € 191 miljoen in 2022 en de omvang van het BRIKS-takenpakket was tenminste € 78 miljoen in 2022. Plustaken zijn VTH-taken voor bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet natuurbescherming (vergunningverlening, toezicht en handhaving en advies). Maar plustaken

hebben ook betrekking op adviestaken, bijvoorbeeld voor de energietransitie en circulaire economie waar opdrachtgevers gebruik willen maken van de kennis van omgevingsdiensten. In de adviesrol werken omgevingsdiensten en opdrachtgevers nauw samen en zal het begrip onafhankelijkheid worden ingevuld met inbreng van feitenkennis en met bijvoorbeeld doorrekeningen. Door sommige geïnterviewden wordt ook gewaarschuwd voor een te grote adviesrol van omgevingsdiensten aan bevoegde gezagen. Zij geven aan dat blijvende aandacht nodig is voor de borging van de kerntaak van omgevingsdiensten, namelijk uitvoering van VTH-taken voor gemeenten en provincies. Het is van belang dat in de ontwikkeling van het stelsel er voldoende oog is voor de rol als kennispartner en adviseur versus toezichthouder.

Rol Omgevingsdienst NL groeit

Een nieuw element in het stelsel is de grotere rol van Omgevingsdienst NL. Omgevingsdienst NL is de vereniging van directeuren van omgevingsdiensten en is het landelijk platform van omgevingsdiensten. Omgevingsdienst NL heeft, mede met subsidie van het Rijk, zich ontwikkeld tot een organisatie die een grotere rol speelt in het stelsel en steeds meer taken vervult op het gebied van kennisontwikkeling, coördinatie en afstemming tussen omgevingsdiensten. De geïnterviewden zien dat als een positieve ontwikkeling en waarderen de inzet van Omgevingsdienst NL. Omgevingsdienst NL heeft de ambitie zich verder te ontwikkelen en er is recent een directeur aangesteld. Naarmate Omgevingsdienst NL meer gesprekspartner voor beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling voor VTH-taken wordt voelen bestuurders van omgevingsdiensten zich meer betrokken.

Daarnaast onderhoudt Omgevingsdienst NL een aantal landelijke kennisnetwerken op het vlak van bijvoorbeeld energie(besparing) en circulaire economie. Recentelijk is er met de komst van de portefeuilleaanpak de uitvoering van soortgelijke taken, inclusief bijbehorende financiering, belegd bij Omgevingsdienst NL.

9.2 VTH-uitvoeringsbeleid

In het Bor zijn in hoofdstuk 7 wettelijke eisen voor omgevingsdiensten opgenomen. In voorgaande onderzoeken is een beeld geschetst in hoeverre omgevingsdiensten hieraan voldoen. Nog niet alle omgevingsdiensten voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Het proces verloopt in sommige gevallen traag, geïnterviewden geven aan dat besluitvorming in besturen van omgevingsdiensten en gemeenteraden soms veel tijd vergt.

Voldoen aan wettelijke eisen

Vijf omgevingsdiensten voldoen niet aan de verplichting dat deelnemers het volledige basistakenpakket inbrengen. Discussies tussen omgevingsdiensten en opdrachtgevers over overdracht van taken gaan nu vooral over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat het resterende deel van het BTP wordt overgedragen. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van asbesttaken door omgevingsdiensten, waar overdracht in enkele gevallen nog afhankelijk is van overeenstemming over de financiering van de uitvoering. Voor drie omgevingsdiensten¹⁹ geldt dat deze basistaken voor asbest nog door gemeenten in eigen beheer worden uitgevoerd. Dit is in strijd met de wettelijke eisen.

Omgevingsdiensten, provincies en gemeenten zijn van mening dat het voldoen aan wettelijke eisen zo snel mogelijk moet worden gerealiseerd, maar ook dat de aandacht voor deze 'rafelranden van de wettelijke verplichting' onnodig veel tijd en energie vraagt die beter kan worden besteed aan structurele aspecten. Het Rijk is van mening dat gemeenten meer dan voldoende tijd (6-7 jaar) hebben gehad om de basistaken over te dragen en verder uitstel niet aan de orde kan zijn.

Vijf omgevingsdiensten²⁰ voeren volgens de gegevens van het kwantitatieve onderzoek nog niet het volledige basistakenpakket uit. Dit is in strijd met de wettelijke eisen. Het inbrengen van het basistakenpakket betekent niet dat de omgevingsdiensten op al deze taken inzet plegen. Zo geven negen omgevingsdiensten²¹ aan dat in de werkplannen geen middelen zijn opgenomen voor indirecte lozingen (zie paragraaf 10.4).

9.3 Verordening kwaliteit en informeren gemeenteraden en Provinciale Staten

Voor negen²² van de negentwintig omgevingsdiensten geldt dat nog niet door alle deelnemers de Verordening kwaliteit, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2.2 of 2.3 is vastgesteld. Hiermee voldoen deze deelnemers niet aan de wettelijke verplichting van de Wabo 5.4. Van de twintig omgevingsdiensten waar wel de verordening door alle deelnemers is vastgesteld hebben dertien omgevingsdiensten de kwaliteitscriteria 2.2 vastgesteld. Bij zeven omgevingsdiensten zijn ook de criteria 2.3 vastgesteld. Het Rijk vindt voldoen aan de wettelijke eisen een strikt vereiste.

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft voor welke spelregels gehanteerd moeten worden voor de begroting en verantwoording van omgevingsdiensten aan gemeenteraden en Provinciale Staten. Bespreking van het onderwerp omgevingsdiensten vindt in veel gevallen alleen plaats aan de hand van deze documenten die een sterk financiële inhoud hebben. Daarnaast zijn incidenten en thema's die in de publiciteit komen onderwerp van gesprek. De geïnterviewden van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten geven aan dat er behoefte is aan meer inhoudelijke bespreking van het werk van de omgevingsdiensten over het beoogde en gerealiseerde maatschappelijk effect. Verantwoording kan met een meer 'outcome' gerichte benadering worden verbeterd. Uit de vragenlijst blijkt dat veertien van de negentwintig omgevingsdiensten desgevraagd al goede voorbeelden hebben van 'outcome gericht rapporteren'. Zo wordt er gerapporteerd over het percentage naleving en worden de inspanningen ten aanzien van energie(besparing) en ZZS gekoppeld aan reductiedoelstellingen van bevoegde gezagen.

19. OD Regio Utrecht, OD Zuidoost-Brabant en OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek.

20. OD Groningen, OD Regio Utrecht, OD Zuidoost-Brabant, OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek en OD IJmond.

21. RUD Zuid-Limburg, OD Noord-Holland-Noord, OD Noord-Veluwe, RUD Utrecht, OD IJsselland, OD - De Vallei, OD Zuidoost-Brabant, OD Veluwe IJssel en RUD Limburg-Noord.

22. OD Rivierenland, RUD Drenthe, OD Groningen, OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek, OD Regio Utrecht, OD Twente, RUD Zuid-Limburg, RUD Utrecht en OD Veluwe IJssel 22.

9.4 Voldoende financiële middelen voor uitvoering en kennisontwikkeling

Het Bor artikel 7.5 schrijft voor dat gemeenten en provincies voldoende financiële middelen ter beschikking stellen voor uitvoering van het wettelijk voorgeschreven uitvoeringsprogramma aan omgevingsdiensten. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat in 2022 ruim € 640²³ miljoen besteed is aan de uitvoering van taken en dat het aantal fte gestegen is van 4.684 in 2020 naar 5.086 in 2022. Het Rijk ondersteunt op specifieke onderdelen de taakuitvoering door omgevingsdiensten zoals voor externe veiligheid (€ 4,5 miljoen per jaar voor omgevingsdiensten en veiligheidsregio's gezamenlijk). Recent zijn daarbij middelen in het kader van het IBP VTH (€ 14,2 miljoen) en voor energiebesparing (ruim € 54 miljoen, verdeeld over meerdere jaren) toegevoegd. De middelen in het kader van IBP VTH zijn eenmalig en bedoeld voor de bijdragen van omgevingsdiensten aan het IBP VTH.

Financieringsystematiek

In het IBP VTH wordt een landelijke norm voor financiering ontwikkeld. Met name gemeenten geven aan dat er weinig ruimte is voor verdere groei van het budget voor omgevingsdiensten en zijn van mening dat als het Rijk kwaliteit en/of kwantiteit wil verbeteren, het Rijk ook meer moet betalen.

Provincies en gemeenten zijn negatief over rechtstreekse financiering van omgevingsdiensten door het Rijk. Het sturingsmodel is gebaseerd op de verplichting dat omgevingsdiensten een gemeenschappelijke regeling zijn en dat financiering en verantwoording via de gemeenten en provincies moet lopen.

Stelseltaken ja of nee?

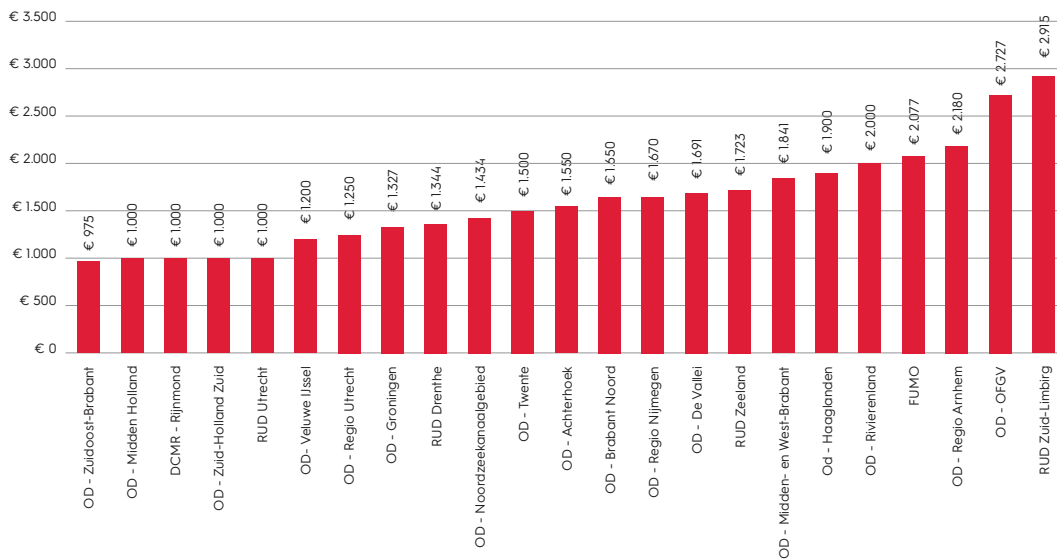
Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies zien kennisontwikkeling en digitalisering als taken die horen bij de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en vinden dat (mede) financiering van het Rijk gewenst is. Het Rijk ziet het belang van deze onderwerpen, maar heeft geen middelen beschikbaar gesteld voor structurele financiering van basistaken. Wel financiert het Rijk bijvoorbeeld beheer en ontwikkeling van Inspectieweet.

Opleidingsbudget en kennis

Omgevingsdiensten zijn kennisintensieve organisaties. Het bijhouden en ontwikkelen van kennis is volgens de geïnterviewden een kerntaak en van groot belang voor de omgevingsdiensten. Er zijn zeventwintig omgevingsdiensten die opleidingsbudget voor medewerkers hebben geoordeeld. OD Noord- Veluwe en OD Noord-Holland Noord hebben aangegeven geen specifiek budget voor opleiding te hebben. De financiering van deze taak is per dienst sterk verschillend. Sommige omgevingsdiensten hebben een budget per medewerker en anderen een budget voor de gehele dienst, waarbij de bedragen per medewerker sterk kunnen verschillen. Deze bedragen variëren van circa € 1.000 tot bijna € 3.000 per medewerker per jaar.

23. Inclusief de bijdragen van het Rijk.

Opleidingsbudget per medewerker omgevingsdiensten



Figuur 50. Opleidingsbudget per medewerker omgevingsdiensten 2022 (N=23)

De N is 23 in bovenstaande figuur omdat van de zevenentwintig omgevingsdiensten met een opleidingsbudget van vier omgevingsdiensten alleen het totale opleidingsbudget bekend is. Het gaat om € 85.000 voor Regionale Uitvoeringsdienst Limburg-Noord, € 200.000 voor Omgevingsdienst IJsselland, € 219.000 voor Omgevingsdienst West-Holland en € 247.000 voor Omgevingsdienst IJmond.

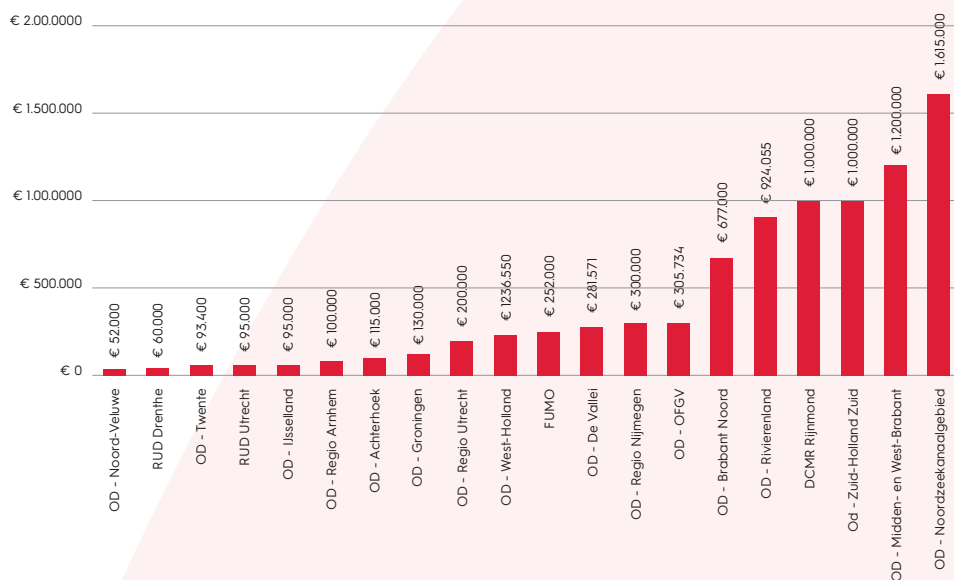
Door de situatie op de arbeidsmarkt nemen omgevingsdiensten relatief onervaren mensen aan die in de beginperiode veel opleidingen en training moeten volgen. Er zijn 25 omgevingsdiensten die in dit kader een eigen traineeprogramma hebben opgesteld. Van 19 omgevingsdiensten is bekend dat er in 2022 minimaal 80 nieuwe medewerkers vanuit een traineeprogramma in vaste dienst zijn gekomen.

De omgevingsdiensten hechten sterk aan het in stand houden van landelijke kennisnetwerken per thema. De indruk bestaat dat de tijd die hieraan besteed wordt niet expliciet wordt gemaakt als investering in kennis. Naast het onderhouden van vakkennis is voor het werk van omgevingsdiensten specialistische kennis vereist die niet per dienst georganiseerd kan worden. In het IBP VTH wordt uitgewerkt hoe dit kennisnetwerk kan worden ontwikkeld.

Innovatie

Omgevingsdiensten zijn uitvoeringsorganisaties die in staat zijn nieuwe technologische ontwikkelingen in te zetten voor hun werk. Zo wordt voor het landelijk luchtmeetnet gebruik gemaakt van meetstations van omgevingsdiensten en hebben omgevingsdiensten een belangrijke rol gespeeld in de inzet van elektronische neuzen voor monitoring en toezicht. Omgevingsdiensten werken op deze manier op bescheiden schaal aan innovaties. Er zijn tweeëntwintig omgevingsdiensten die een specifiek innovatiebudget hebben. Voor twintig omgevingsdiensten samen bedroeg het innovatiebudget in 2022 € 8,7 miljoen, variërend van € 52.000 tot € 1,6 miljoen.

Innovatiebudget omgevingsdiensten 2022



Figuur 51. Innovatiebudget omgevingsdiensten 2022 (N=20)

9.5 Informatie uitwisseling

Ten tijde van het onderzoek gaven achtentwintig omgevingsdiensten aan daadwerkelijk te zijn aangesloten op Inspectieview. De laatste dienst, OD regio Utrecht is aangesloten maar kan vanwege wisselingen van ICT-systeem op dit moment geen gegevens uitwisselen. Per 1 oktober 2023 is volgens de dienst dit probleem verholpen.

Informatiehuishouding niet uniform

De informatiehuishouding van omgevingsdiensten is sterk gericht op de eigen bedrijfsvoering en verantwoording. Er is weinig uniformiteit in definities en registratie. Bij het uitvoeren van dit onderzoek bleek evenals in 2021 dat vergelijking van inzet en prestaties van omgevingsdiensten daarom lastig is. Indien er behoefte is dergelijke landelijke analyses te blijven uitvoeren zijn goede landelijke afspraken over een uniforme benadering nodig. In de interviews wordt deze wens wel erkend, maar is ook de notie dat de omgevingsdiensten al hun handen vol hebben aan het goed opzetten en onderhouden van hun eigen informatiesysteem.

Digitalisering primaire processen: lange adem

Digitalisering van de primaire processen is een wens van omgevingsdiensten en opdrachtgevers, maar vindt slechts op bescheiden schaal plaats. Een praktisch voorbeeld is het werken met digitale checklists voor controlebezoeken, bijvoorbeeld bij de Omgevingsdienst Groningen. Zo zijn zij in staat via de inzet van digitale checklists bijvoorbeeld het aantal overtredingen, maar ook de aard van de overtredingen te monitoren en rapporteren. Met het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning hebben de provincie Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond een start gemaakt met de digitalisering van het vergunningenproces. Het is de ambitie deze toepassing landelijk in te voeren, maar de ontwikkeling en implementatie is een langdurig proces. Voor een versnelling van dit proces is volgens veel geïnterviewden ondersteuning vanuit het Rijk noodzakelijk.

Vanuit onder andere de Tweede Kamer leeft de wens ook milieugegevens, bijvoorbeeld over de emissie en lozing van ZZS, digitaal te ontsluiten. Hiervoor kan een ad-hocvoorziening worden gemaakt, bijvoorbeeld bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), maar een landelijk uniform systeem voor het opslaan en ontsluiten van milieu-informatie zal nog vele jaren vergen.

9.6 Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid – toepassen Landelijke Handhavingsstrategie

Twee²⁴ van de negenentwintig omgevingsdiensten werken deels (niet volledig) met de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) voor het basistakenpakket, zevenentwintig omgevingsdiensten doen dit volledig. Voor de uitvoering van plustaken volgen vier²⁵ van de negenentwintig omgevingsdiensten de LHS deels.

Regionale probleem- en risicoanalyse, echt regionaal?

Achtentwintig van de negenentwintig omgevingsdiensten werken met een regionale probleem- en risicoanalyse. Bij de BRZO-omgevingsdienst RUD Zuid-Limburg ontbreekt deze. Uit de toelichtingen blijkt dat er veel varianten zijn van een regionale probleem- en risicoanalyse. De relatie van de analyse met het uitvoeringsprogramma is verschillend. Soms wordt de analyse jaarlijks herijkt, soms worden alleen uitvoeringsprogramma's per participant jaarlijks vernieuwd. Op dit punt is geen sprake van een uniforme benadering. In de interviews wordt door gemeenten en provincies gepleit om hiervoor vooral een regionale aanpak te volgen en niet een vast landelijk format te hanteren. Milieuproblemen en risico's verschillen per regio en geven de ruimte aan iedere regio voor een eigen benadering.

Interbestuurlijk toezicht

De Adviescommissie VTH heeft geadviseerd dat ILT rijktoezicht gaat houden op de omgevingsdiensten. In de kamerbrief van 13 december 2021²⁶ heeft de staatssecretaris aangegeven dit advies gedeeltelijk te volgen. In deze brief is de volgende passage opgenomen:

“Alles tegen elkaar afwegend zet ik – naast een stevigere invulling van het horizontaal toezicht door gemeenteraden en provinciale staten - in op een gedeeltelijke opvolging van de voorstellen van de commissie Van Aartsen. Met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten wil ik een systeem voor visitatie van omgevingsdiensten inrichten. Hierbij wordt een tweejaarlijkse cyclus voorzien voor het opzetten en organiseren van de visitaties, het verwerken van de verbeterpunten in het kwaliteitssysteem en centraal rapporteren over de uitkomsten. In 2022 zou de eerste visitatieronde al kunnen starten. Daarnaast kan de ILT het functioneren van het VTH-stelsel thematisch en signalerend onderzoeken en monitoren”.

24. OD Groningen en RUD Limburg-Noord.

25. OD Groningen, OD De Vallei, OD Noord-Holland-Noord en RUD Limburg-Noord.

26. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/13/versterking-vth-stelsel>

ILT heeft inmiddels een eerste signaalrapportage opgesteld en Omgevingsdienst NL is in 2022 gestart met visitaties.

9.7 Strafrechtelijke handhaving versterkt

De Adviescommissie VTH heeft geadviseerd meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging te geven. In het kwantitatieve onderzoek komt naar voren dat in de afgelopen 2 jaar hier invulling aan is gegeven. Het aantal BOA's is toegenomen van 98 fte naar bijna 120 fte en het aantal proces-verbalen is licht toegenomen van 969 (N=27) naar 1.081 (N=28), het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen is gedaald van 278 naar 205. In de interviews wordt bevestigd dat de inzet van strafrecht bij omgevingsdiensten meer prioriteit heeft gekregen. Tegelijkertijd zijn er zorgen over deze inzet. De beschikbare capaciteit en kennis bij het Openbaar Ministerie en de politie is klein en groeit langzaam. Veel zaken worden geseponneerd, de doorlooptijden zijn lang en de straffen worden als laag ervaren. Daardoor is de afschrikwekkende werking van het strafrecht niet groot. Vanuit veel, vooral grote bedrijven, is daarentegen de opvatting dat ieder strafrechtelijk proces, ook als de straf laag is, slecht is voor het imago van bedrijven en daarom ongewenst.

Een relatief nieuw fenomeen is de inzet van civielrechtelijke procedures om milieuproblemen aan te pakken. Zo is er de veroordeling van Shell voor de klimaatproblematiek en de aanklacht tegen Tata Steel, maar ook voert een aantal gemeenten een proces tegen Chemours vanwege geleden schade. Ook het Rijk heeft een zaak gestart tegen 3M vanwege de vervuiling van de Westerschelde.

In dit onderzoek is ook gevraagd naar de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Deze taak is geen onderdeel van het BTP. Niet alle omgevingsdiensten zijn dan ook actief met deze wet. In veel gevallen ligt de uitvoering hiervan bij de provincie of gemeente. Bij vijf omgevingsdiensten heeft dit in totaal tot acht weigeringen van een vergunning geleid en bij acht omgevingsdiensten zestien keer tot aanvullende voorschriften. Er is geen uniforme aanpak voor welke branches Bibob wordt toegepast. Afvalverwerking en vuurwerkverkoop worden veel genoemd.

9.8 Andere rollen voor verantwoordelijkheden taken en bevoegdheden

Naast het basistakenpakket voeren omgevingsdiensten ook zogeheten plustaken uit. Het percentage plustaken (zonder de BRIKS-taken) is landelijk gezien gemiddeld 30% van de realisatie in 2022. In 2020 was het circa 29% van de begroting. Deze taken verschillen in omvang en inhoud sterk per regio. Een aantal omgevingsdiensten heeft een taak op het gebied van de Wet natuurbescherming (zie 10.2, Wet natuurbescherming).

Door de impuls van het ministerie van EZK voor energiebesparing zijn alle omgevingsdiensten nu actiever met dit thema. De bijdrage van het ministerie van EZK kan worden gezien als een plustaak, maar toezicht en handhaving was al vele jaren een reguliere taak voor provincies en gemeenten. Per 1 juli 2023 is energiebesparing expliciet toegevoegd aan het basistakenpakket.

Adviestaken

In verschillende regio's zijn omgevingsdiensten adviseur van gemeenten en provincies voor ruimtelijke ontwikkeling, de energietransitie en circulaire economie. In hoofdstuk 10 zijn de ontwikkelingen voor energie en circulaire economie beschreven.

Omgevingsdiensten vervullen verschillende rollen bij deze thema's. Circulaire economie is onderdeel van vergunningverlening en toezicht en handhaving voor afvalstoffen. Omgevingsdiensten zijn voor deze thema's ook kennisleverancier en adviseur van gemeenten en provincies. Deze nieuwe thema's zijn veelal nog niet uitgekristalliseerd in wet- en regelgeving en is een stimulerende- en adviesrol het aangewezen instrument voor de overheden.

Vergunningverlening als verdragende factor voor transitie?

Ontwikkelingen binnen bedrijven gaan vaak snel en de wet- en regelgeving is nog niet altijd uitgewerkt voor deze nieuwe ontwikkelingen. Omgevingsdiensten, provincies en gemeenten moeten daarom vaak improviseren en ad-hocbeleid vaststellen. Hierdoor kunnen doorlooptijden voor vergunningen lang zijn, wat vertragend werkt op de snelheid van transities.

Het bedrijfsleven heeft in een interview aangegeven regionale verschillen te zien. Een meer uniforme uitwerking van inhoudelijk beleid en de wijze van werken, strikt toezicht of een meer stimulerende en adviserende houding van de uitvoering is door hen gewenst.

Per 1 januari 2024 wordt de Omgevingswet van kracht. Omgevingsdiensten zijn druk met de omzetting van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten. De afgelopen twee jaar is hier voortgang geboekt, maar de verwachting is dat dit proces niet eind 2023 is afgerond.

9.9 Terugblik eerdere rapporten

De onderzoeksopdracht omvat ook een korte terugblik op de eerdere rapporten (Berenschot 2017, 2019 en 2021). Evenals in 2021 zijn de bevindingen weergegeven per thema in onderstaande tabellen.

Evaluatie	Doel, vraag, scope en afbakening
Berenschot – 2017	<p>Doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en effecten van de wet VTH (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving) in de praktijk. Dit inzicht dient vervolgens te worden vertaald in een advies over hoe de doeltreffendheid van de wet VTH in de praktijk kan worden vergroot. De hieruit voortvloeiende onderzoeksvraag luidt als volgt:</p> <p>Wat zijn de effecten van de wet VTH in de praktijk en zijn deze in lijn met de doelen zoals geformuleerd door de wetgever?</p>
Berenschot – 2019	<p>Doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en handhaving van de basistaken en de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van plus-, basis- en achterblijvende taken. Met andere woorden, de scope van het onderzoek betreft de wettelijke instrumenten voor kwaliteitsborging:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsregels voor de (milieu)taken uit het basistakenpakket die in gemeentelijke en provinciale verordeningen worden vastgesteld (artikel 5.4) en de zorgplicht voor de goede kwaliteit van uitvoering en handhaving van de overige Wabo-taken (artikel 5.5). • Procescriteria voor het doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus. • Borging door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. <p>Centrale vraag: Is de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van VTH, waarvoor provincies en gemeenten het bevoegd gezag zijn en de uitvoering deels bij een omgevingsdienst is belegd, van een dusdanige kwaliteit dat een veilige en gezonde leefomgeving in voldoende mate gewaarborgd is, zowel vanuit de wettelijke eisen als vanuit de opgaven waarvoor de uitvoering van VTH-taken de komende jaren zal worden gesteld en wat is nodig om de kwaliteit nog beter te borgen?</p>
Com. van Aartsen – 2021	<p>Opdracht staatssecretaris IenW aan van Aartsen:</p> <p>“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.”</p>
Omgevingsdiensten in beeld – 2021	<p>Het onderzoek moet inzicht geven in de globale stand van zaken m.b.t. de uitvoering van de VTH-taken, een zogenaamde quick scan stand van zaken 2021 met een korte terugblik op de eerdere rapporten (Berenschot 2019). De nadruk ligt op het kwantitatieve onderzoek. Dit onderzoek moet kwantitatief in ieder geval inzicht geven in de omvang en kwaliteit van het personeelsbestand van omgevingsdiensten, in de aantallen en categorieën bedrijven per omgevingsdienst, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de nu feitelijk geleverde inspanning.</p>
Omgevingsdiensten in beeld - 2023	<p>In 2023 wordt opnieuw het tweejaarlijks onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Het onderzoek zal deze keer bestaan uit een kwalitatief deel vergelijkbaar met dat in 2017 en 2019 en een kwantitatief deel vergelijkbaar met het onderzoek 'Omgevingsdiensten in Beeld'. Daarnaast wordt invulling gegeven aan een toezegging aan de Eerste Kamer bij beantwoording vragen in de brief van 13 december 20212 waarbij ook wordt gekeken naar de rol van tenminste de rijkspartijen RWS en de ILT binnen het VTH-stelsel.</p>

Vergelijking conclusies Wet VTH-evaluaties

Aspect Wet VH	Evaluatie Berenschot 2017	Evaluatie Berenschot 2019	Commissie van Aartsen 2021	Omgevingsdiensten in beeld 2021	Omgevingsdiensten in beeld 2023
<p>1. Stelsel De uitwerking van het huidige VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevings-recht (Wabo) en is in 2017 verder uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in de Minis-teriële regeling omgevingsrecht (Mor). De meeste artikelen zijn opnieuw opgenomen in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de ministeriële regeling.</p> <p>Wabo artikel 5.3 regelt dat een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) door Gedeputeerde Staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten, en juncto artikel 74, eerste lid, van die wet, indien waterschappen mede een omgevingsdienst instellen.</p>	<p>De wettelijke verankering in de Wabo/Bor heeft in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.</p> <p>Op onderdelen is er discussie over de interpretatie van de wettelijke vereisten, maar dat neemt niet weg dat het stelsel als zodanig 'staat' en niet meer fundamenteel ter discussie wordt gesteld.</p>	<p>Het stelsel staat en heeft zich in de afgelopen jaren in een rustig tempo verder doorontwikkeld. De kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken heeft daarmee verder aan kracht gewonnen. Er zijn nog steeds regio's waar de samenwerking, en daarmee de kwaliteit van de uitvoering, aan kracht kan winnen.</p> <p>Tegelijkertijd wordt duidelijker dat het stelsel niet aan alle verwachtingen kan voldoen. De kwaliteits- en procescriteria hebben een belangrijke rol gespeeld in de inrichting van het landsdekkend stelsel van negenentwintig omgevingsdiensten, ingericht conform de kwaliteitscriteria en werkend langs de procescriteria.</p>	<p>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 op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren</p>	<p>Een vergelijking van de conclusies uit de drie onderzoeken illustreert de noodzaak tot het verzamelen van data over de omgevingsdiensten. Deze conclusies uit de eerdere onderzoeken zijn veelal kwalitatief van aard, waardoor een goede onderbouwing en verificatie van de conclusies niet mogelijk zijn. Bovendien is het opvallend dat, na twee redelijk positieve beoordelingen, de Adviescommissie VTH afwijkt van de beelden uit 2017 en 2019. Wellicht dat er naar mening van de Adviescommissie te weinig voortgang is geboekt of is er een groot verschil in verwachtingen tussen de bereikte resultaten van de omgevingsdiensten en de beoordeling van deze resultaten door de Adviescommissie VTH.</p> <p>De data die zijn verzameld laten een grote spreiding zien tussen omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten verschillen in omvang doordat het aantal en de complexiteit van de inrichtingen variëren, maar ook door de controlefrequenties, de inzet van sancties op grond van bestuurs- en strafrecht en de inspanningen om vergunningen te actualiseren. De grote spreiding in de werkwijze van omgevingsdiensten is mogelijk van invloed op het level playing field voor bedrijven en verschilt mogelijkerwijs in de bescherming van de burger en de leefomgeving.</p>	<p>In 2023 zijn met dit onderzoek de gegevens van de negenentwintig omgevingsdiensten geactualiseerd. Omdat registratie van gegevens niet op alle punten uniform plaatsvindt is het opstellen van totalen en onderlinge vergelijking niet op alle onderdelen mogelijk. De datakwaliteit is in 2023 ten opzichte van 2021 weliswaar licht verbeterd, maar voor toekomstige onderzoeken is verdere verbetering noodzakelijk. Het aantal omgevingsdiensten is in 2023 gelijk aan het aantal in 2021, 2019 en 2017. In het IBP VTH worden de noodzakelijke verbeteringen in het stelsel opgepakt. In een volgend onderzoek, mogelijk als onderdeel van een Staat van VTH, zal onderzocht kunnen worden of verbeteringen bereikt zijn.</p>

				De data die zijn verzameld laten een grote spreiding zien tussen omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten verschillen in omvang doordat het aantal en de complexiteit van de inrichtingen variëren, maar ook door de controlefrequenties, de inzet van sancties op grond van bestuurs- en strafrecht en de inspanningen om vergunningen te actualiseren. De grote spreiding in de werkwijze van omgevingsdiensten is mogelijk van invloed op het level playing field voor bedrijven en verschilt mogelijk in de bescherming van de burger en de leefomgeving.	
<p>2. VTH-uitvoeringsbeleid De Amvb VTH (§ 7.2. Procescriteria) schrijft voor dat de beleids- en uitvoeringscyclus opgesteld moet worden en stelt inhoudelijke eisen aan de diverse schakels ervan. Het vereist verschillende beleidstukken van de bevoegde gezagen: VTH-beleid, uitvoeringsprogramma's en periodieke rapportages. Voor de inwerkingtreding van de Wabo/Bor golden er al proces-criteria voor het handhavingsbeleid op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Waar voorheen kon worden volstaan met een handhavingskader en handhavingsstrategie, vereist de wet nu Wabo-breed uitvoeringsbeleid, oftewel VTH-beleid, dat regionaal afgestemd moet zijn op schaal van de omgevingsdienst.</p>	De omgevingsdiensten hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandsvermogen. Dat laatste is een bewuste keuze van gemeenten en provincies. De omslag van input- naar outputfinanciering is in volle gang, hetgeen de transparantie van het stelsel verder zal vergroten, mits dit zorgvuldig wordt ingevoerd. Wij kwalificeren de omgevingsdiensten dan ook als voldoende financieel gezond.	Voor de beleids- en uitvoeringscyclus geldt dat deze is ingericht op decentraal niveau. Echter, ook landelijk is er sprake van een beleids- en uitvoeringscyclus, namelijk die van weten regelgeving - waarmee rijksbeleid wordt ingevuld - en decentrale uitvoering. Deze cyclus is niet stelselmatig belegd. Zo blijkt het inbrengen van nieuwe taken in het stelsel zeer lastig en is het niet vanzelfsprekend dat ervaringen uit de uitvoering worden teruggeleid naar wet- en regelgeving door een gebrek aan lerend vermogen in het stelsel. Met het VTH-stelsel komt de beleids- en uitvoeringscyclus voor een deel bij verschillende organisaties te liggen. Voor de kwaliteit van de uitvoering is het van belang dat deze cycli goed op elkaar ingrijpen. Dit wordt bemoeilijkt door een grote focus op efficiency in relatie tot kostenbesparing bij omgevingsdiensten en door gebrek aan sturing op collectief opdrachtgeverschap.	De commissie concludeert dat het BTP, zoals opgenomen onder Omgevingswet, niet wezenlijk afwijkt van het op dit moment geldende BTP. Wel is een gevolg voor het werk van omgevingsdiensten te verwachten: de uit te voeren taken worden complexer en omdat meer activiteiten met algemene regels worden gereguleerd, zullen minder vergunningen worden afgegeven. De beoordeling van meldingen en toezicht en handhaving van algemene regels zullen daarentegen toenemen. De positie van de omgevingsdienst in termen van het BTP verandert hiermee niet, het werk wel. De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering is een belangrijke stap in het opstellen van omgevingsplannen. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn.	De werking van de beleidscyclus van omgevingsdiensten en opdrachtgevers was geen onderdeel van het kwantitatief onderzoek (deel A).	De werking van de beleidscyclus van omgevingsdiensten en opdrachtgevers was wederom geen onderdeel van het onderzoek.

		Daar is ruimte voor optimalisatie. Wij zien spanning tussen de collectieve uitvoering van VTH-taken versus de regelmatig individuele invulling van het opdrachtgever- en eigenaarschap van de omgevingsdiensten. Dit leidt in wisselende mate tot gefragmenteerde opdrachten aan de omgevingsdiensten en afwijkende verwachtingen van de dienstverlening van de diensten, benodigde budgetten etc. Omgevingsdiensten en deelnemers in de GR ervaren een spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid. Wij zien die spanning niet. Het gaat er juist om de balans tussen deze twee principes te bewaren. De kern ligt in het optimaliseren van de aansluiting tussen de beleids- en uitvoeringscyclus.	Het gaat hierbij om de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten regionaal worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.		
<p>3. Verordening kwaliteit en informeren gemeenteraden en Provinciale Staten</p> <p>Volgens de Wabo/het Bor moeten gemeenteraden en Provinciale Staten regels stellen aan de kwaliteit van een omgevingsdienst en moet dit worden vastgelegd in een verordening. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7). Overigens moeten gemeenten en provincies ook voldoen aan de kwaliteitseisen voor het uitvoeren van de zogenaamde achtergebleven taken.</p>	De kwaliteit van het stelsel dient op het niveau van gemeenten en provincies geborgd te worden door de reguliere horizontale verantwoording. Het VTH-beleid heeft echter in de regel een lage prioriteit bij gemeenteraden en Provinciale Staten. Het interbestuurlijke toezicht staat op afstand en vult het hiaat niet. Beide vormen van toezicht spelen daarmee geen wezenlijke rol in de kwaliteitsborging.	Borging door horizontale verantwoording is weliswaar een gegeven maar blijft een zwakke plek in het stelsel. In geval van incidenten krijgt de uitvoering van de VTH-taken veel aandacht, maar structureel heeft dit dossier weinig prioriteit. Hoewel er diverse initiatieven zijn die hier verandering in moeten brengen, zal de horizontale verantwoording - zo is onze verwachting - een relatief zwak instrument blijven. Naast versteviging van horizontale verantwoording is er ruimte voor optimalisatie door alternatieve instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, zoals de recentelijk geïntroduceerde collegiale toets.	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.	Uit de eerdere onderzoeken blijkt dat de informatieplicht richting Provinciale Staten en gemeenteraden niet tot de gewenste borging leidt. Het in dit rapport voorgestelde instrument van wederzijdse visitatie, als doorontwikkeling op de collegiale toets, is in de ogen van SPPS/TG een goede methode om kwaliteit te borgen en continue kwaliteitsverbetering te stimuleren (zie hoofdstuk 15). Dit werkt twee kanten op: zowel richting de staten en de gemeenteraden als richting de stelselverantwoordelijk bewindspersoon. Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat bij drie van de negenentwintig omgevingsdiensten niet alle deelnemers de verordening hebben vastgesteld. Zeven omgevingsdiensten hebben de kwaliteitscriteria 2.1 laten vaststellen en zeventien	De in 2021 voorgestelde visitatie is in 2022 gestart met een pilot bij vier omgevingsdiensten. Inmiddels is onder regie van ODNL een volledig programma voor alle omgevingsdiensten gestart. De eerste visitatierapporten zijn gepubliceerd en voor een ieder in te zien. Een volgende stap is de aanbidding aan gemeenteraden en Provinciale staten. Met deze aanbidding worden de visitaties ook onderdeel van het horizontale toezicht. Dit kan in het onderzoek 2025 als vraag worden opgenomen. Twintig omgevingsdiensten hebben aangegeven dat alle deelnemers de verordening hebben vastgesteld. Bij dertien omgevingsdiensten zijn de kwaliteitscriteria 2.2 vastgesteld. Bij zeven omgevingsdiensten zijn ook de criteria 2.3 vastgesteld.

				omgevingsdiensten hebben de kwaliteitscriteria 2.2 laten vaststellen. Van de resterende vijf omgevingsdiensten is deze informatie niet bekend.	
<p>4. Basistakenpakket en BRZO</p> <p>Artikel 5.3 van de Wabo stelt dat bij algemene maatregel van bestuur taken aangewezen worden die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Taken met betrekking tot categorieën inrichtingen:</p> <p>a. Waarvoor ingevolge artikel 8.40 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld in verband met de beheersing van gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.</p> <p>b. Op basis van artikel 7.1 Wabo, derde lid, zijn in bijlage V zes omgevingsdiensten aangewezen die de basistaken, zoals opgenomen in bijlage IV, zullen uitoefenen ten aanzien van BRZO-inrichtingen en inrichtingen waarin zich een RIE 4-installatie bevindt.</p>	<p>De discussie over de doormandatering van de BRZO-taken is illustratief voor de doorontwikkeling van het stelsel. De huidige situatie is vanuit het bottom-up proces ontstaan, maar is volgens het ministerie niet wenselijk en na inwerkingtreding van de AMvB VTH in strijd met de wet.</p>	-	<p>Voor bedrijven die onder de BRZO-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat er, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.</p>	<p>Uit de cijfers blijkt dat, met uitzondering van zeven omgevingsdiensten, alle deelnemers het BTP aan de omgevingsdiensten hebben overgedragen. De BRZO-taken zijn in alle gevallen overgedragen aan de zes BRZO-omgevingsdiensten. Gemiddeld bestaat de begroting van de omgevingsdiensten voor iets meer dan 50% uit de uitvoering van het BTP. De spreiding is echter groot en varieert van circa 20% tot meer dan 90%. Dit kan ten dele worden verklaard uit de ontstaansgeschiedenis van de betreffende omgevingsdienst, maar ook uit het bestuurlijk vertrouwen dat in de omgevingsdienst bij de oprichting is gesteld en de mate waarin gemeenten uit eigen wil voor de omgevingsdienstconstructie hebben kunnen kiezen.</p>	<p>Vijf van de negenentwintig omgevingsdiensten voldoen niet aan de wettelijke eis dat de deelnemers het volledige basistakenpakket inbrengen. Voor de BRZO taken is het beeld ten opzichte van 2021 niet gewijzigd.</p> <p>In 2023 gaven negen diensten aan 60% of meer van het budget aan het BTP te besteden. Dit is min of meer vergelijkbaar met het beeld in 2021. Door verschillen in registratie in 2021 en 2023 kan hier geen eenduidige conclusie aan worden verbonden. De spreiding tussen diensten is vergelijkbaar met 2021.</p>

<p>5. Voldoende financiële middelen voor uitvoering en kennisontwikkeling</p> <p>In het Bor artikel 7.5 staat dat voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's voldoende financiële en personele middelen beschikbaar moeten zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.</p> <p>De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, dragen er zorg voor dat:</p> <ol style="list-style-type: none"> de voor het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de daarin bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting van de desbetreffende rechtspersonen en van de omgevingsdienst worden gewaarborgd; de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen, bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt; voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast. 	<p>De omgevingsdiensten hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandsvermogen. Dat laatste is een bewuste keuze van gemeenten en provincies. De omslag van input naar outputfinanciering is in volle gang. Wij kwalificeren de omgevingsdiensten dan ook als voldoende financieel gezond.</p>	<p>Er wordt echter ook geconstateerd dat bij medewerkers van omgevingsdiensten competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven, ondervetegenwoordigd zijn. Omgevingsdiensten willen/ kunnen hiervoor niet altijd budget ter beschikking stellen. In aanvulling hierop constateren wij dat er geen mechanisme is voor het accommoderen van nieuwe ontwikkelingen.</p>	<p>Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige wijze van financieren van de omgevingsdiensten is hier onvoldoende op toegesneden. Voor het vergroten van de robuustheid van de omgevingsdiensten vindt de commissie dat de bewindspersoon een landelijke norm voor de financiering moet ontwikkelen, op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient. Er moet een ondergrens worden vastgesteld voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie). Om deze norm te kunnen vaststellen is een kort aanvullend onderzoek nodig.</p>	<p>De financiering per omgevingsdienst verschilt sterk. De bijdrage per inwoner varieert van € 6 tot € 41 en per inrichting van € 261 tot € 2.683. Uiteraard verschilt het werkpakket per regio, maar verschillen ontstaan ook door verschillen in inspectiefrequentie (10-67% inspecties ten opzichte van het aantal inrichtingen) en actualisatie van vergunningen.</p> <p>SPPS heeft vooronderzoek gedaan naar een mogelijke nieuwe financieringssystematiek die aansluit bij de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH. Een voorstel voor een landelijk uniformere financieringssystematiek is uitgewerkt in hoofdstuk 13. Daarnaast is in hoofdstuk 14 van dit rapport een voorstel opgenomen voor de definitie van een bepaalde 'ondergrens' voor de omvang van een omgevingsdienst.</p> <p>Een conclusie die op basis van de cijfers over kennisontwikkeling en innovatie getrokken kan worden is dat er een groot verschil is tussen de beschikbare budgetten voor kennis en ontwikkeling. Ook hier geldt dat dit met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moet worden. Zo is het denkbaar dat een omgevingsdienst een intern opleidingsprogramma heeft vanuit het principe 'meester-gezel' of dat er bijvoorbeeld veel ruimte is voor zelfstudie. Voorgesteld wordt de achtergrond van deze verschillen nader te onderzoeken.</p>	<p>De bijdrage per inwoner bedraagt in 2023 € 7 tot € 48 per inwoner en per inrichting € 440 tot € 4.266 per inrichting. Omdat in 2021 is gevraagd naar begroting en in 2023 naar realisatie én omdat registraties niet gelijk zijn geweest zijn deze getallen niet goed te vergelijken met 2021. Wel blijkt dat de spreiding in grote lijnen niet veranderd is.</p> <p>De budgetten voor opleiding bedragen € 1.000- 3.000 per medewerker.</p> <p>De budgetten voor innovatie verschillen sterk per omgevingsdienst. Voor de 20 omgevingsdiensten waar een budget beschikbaar is, is het totale budget 8,7 miljoen euro, iets meer dan 1% van het totale budget voor alle omgevingsdiensten.</p>
--	--	---	--	---	---

<p>6. Informatie uitwisseling De verplichting tot het delen van informatie is in de wet verankerd (Wabo, artikel 5:8, Bor artikel 7.8). Er is op landelijk niveau niet voorgeschreven hóe aan deze verplichting voldaan moet worden. In het Bestuurlijk omgevingsberaad is echter de afspraak gemaakt dat alle omgevingsdiensten aangesloten moet zijn bij Inspectieview. Het permanent delen van toezichtsinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties, is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen.</p>	<p>Het permanent delen van toezichtsinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen. Het heeft de aandacht van de omgevingsdiensten; slechts twee omgevingsdiensten zijn er niet actief mee bezig.</p>	<p>-</p>	<p>De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van VTH. Ook de afstemming tussen strafrechten bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. 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. Alle omgevingsdiensten, maar ook de waterschappen, politie en ILT, dienen aangesloten te zijn op Inspectieview Milieu.</p>	<p>Van alle omgevingsdiensten is 69% aangesloten bij Inspectieview (zie figuur 28). 31% van de diensten (negen omgevingsdiensten) is nog niet aangesloten op Inspectieview, maar heeft dit wel gepland. Het delen van inspectieresultaten is een onderdeel van het uitwisselen van informatie. Maar er is meer nodig, hetgeen de komende jaren meer aandacht zal moeten krijgen. Een datastrategie met het oog op informatie-uitwisseling zou daarbij kunnen helpen. Een voorbeeld is het eenduidig definiëren van data en het digitaal ontsluiten daarvan. Er zijn door verschillende stakeholders diverse initiatieven gestart op dit vlak (IPO-project Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV), IenW-project Beter Ontsluiten van Milieuvergunningen).</p>	<p>In 2023 zijn alle omgevingsdiensten aangesloten op inspectieview. Bij één dienst is uitwisseling van informatie tijdelijk niet mogelijk vanwege een ICT-migratie. De mogelijkheid om informatie te delen is hiermee gerealiseerd. De vraag hoeveel hier gebruik van wordt gemaakt is geen onderdeel van dit onderzoek. Het op orde brengen van de informatiehuishouding bij omgevingsdiensten blijft onverminderd van groot belang, maar zal een zaak van lange adem zijn. Inmiddels zijn met de introductie van digitale checklists en de implementatie van de altijd actuele digitale vergunning de eerste stappen in digitalisering van de primaire processen gezet.</p>
<p>7. Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid/ toepassen Landelijke Handhavingsstrategie Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten conform artikel 7.2 van het Bor 'zorgdragen' voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. Een omgevingsdienst dient, zeker waar het toezicht en handhaving betreft, te functioneren in relatieve onafhankelijkheid, op afstand van de uiteindelijk bevoegde bestuursorganen.</p>	<p>-</p>	<p>Omgevingsdiensten en de deelnemers in de GR ervaren een spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid. Wij zien die spanning niet. Het gaat er juist om de balans tussen deze twee principes te bewaren. De kern ligt in het optimaliseren van de aansluiting tussen de beleids- en uitvoeringscyclus.</p>	<p>Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio. De directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De directeur maakt tot slot jaarlijks een onderzoek van de uitvoering, als input voor het nieuwe jaarprogramma. Op die manier wordt de cyclus van uitvoering en onderzoek (§ 7.2 van het Bor), op regionaal niveau doorlopen.</p>	<p>De mate waarin er sprake is van één uitvoerings- en handhavingsbeleid per regio is niet uit de aangeleverde cijfers te herleiden en kan in het onderzoek 2023 mogelijk aan de orde komen. Uit de cijfers blijkt wel dat voor wat betreft handhaving, de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) op één omgevingsdienst na, wordt gevolgd (één andere omgevingsdienst is niet duidelijk). Bijna alle omgevingsdiensten beschikken over een regionale risicoanalyse (zesentwintig van de negentwintig), maar die wordt niet bij alle omgevingsdiensten in de uitvoering toegepast.</p>	<p>Twee omgevingsdiensten geven aan de Landelijke Handhavingsstrategie niet volledig te volgen. Dat is vergelijkbaar met de resultaten uit 2021. achtentwintig van de negentwintig diensten werken met een regionale probleem en risicoanalyse. Dat is een toename ten opzichte van 2021. De analyse verschillen sterk van opzet, scope en uitwerking.</p>

8. Beleids- en uitvoeringscyclus	Verbind de beleids- en de uitvoeringscycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van het beleid etc.	Op basis van hun ervaringen geven we provincies, gemeenten en omgevingsdiensten in overweging: <ul style="list-style-type: none"> • Samen het optimum te zoeken tussen verbinding en onafhankelijkheid • Gezamenlijk afspraken maken over de wijze waarop de beleids- en uitvoeringscyclus worden verbonden, met daarbij aandacht voor de informatiepositie van het Rijk. 	De 'uitvoering' moet gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Het gaat hierbij om de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten regionaal worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.	Over dit onderwerp zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Dit kan in de data-uitvraag van 2023 aan de orde komen.	Dit onderwerp was geen onderdeel van het kwantitatieve deel van de opdracht voor dit onderzoek. In de verdiepende thema's (Deel C) zijn aanbevelingen van experts van omgevingsdiensten voor aanpassing van beleid opgenomen.
9. Interbestuurlijk Toezicht (IBT)	Het interbestuurlijk toezicht wordt conform de wettelijke kaders op dit gebied terughoudend ingevuld en is sterk administratief van karakter.	<ul style="list-style-type: none"> • Breng de wijze waarop IBT gestalte krijgt in de provincies in kaart, analyseer het en trek daaruit lessen voor andere provincies. • Ondersteun gemeenten via de coördinatierol bij het uitvoeren van de VTH-taken. • Neem bij de uitvoering van IBT ook de gevolgen mee voor de GR (bijvoorbeeld t.a.v. het inbrengen van taken). 	Inrichten rijkstoezicht op omgevingsdiensten. De commissie vindt het wenselijk dat dit gedaan wordt door ILT. Als het IBT zo is ingericht, heeft de bewindspersoon meer mogelijkheden om binnen het stelsel bij te sturen als lokaal en regionaal bestuur zijn wettelijke taak veronachtzaamd.	Over dit onderwerp zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Het vraagstuk van IBT kan in het onderzoek van 2023 (over 2022) aan de orde komen.	In de kamerbrief van 13 december 2021 versterking VTH-stelsel heeft de staatssecretaris aangegeven het advies van de Adviescommissie VTH om rijkstoezicht op de omgevingsdiensten in te richten niet te volgen. Omgevingsdiensten zijn gestart met een programma van onderlinge visitaties onder regie van ODNL.
10. Strafrechtelijke handhaving De afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden, zijn vastgelegd in het Bor, artikel 7.2, lid 7a.	-	-	De commissie vindt het wenselijk de capaciteit te vergroten voor opsporing, vervolging en berechting, zowel kwalitatief als kwantitatief. 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 aantal BOA's per omgevingsdienst verschilt sterk, zowel in absolute zin en als in percentage van de formatie. Omgevingsdiensten met minder dan drie BOA's voldoen mogelijk niet aan de kwaliteitscriteria.	Het aantal BOA's is toegenomen van 98 naar 120 fte. Het aantal proces-verbalen van 969 naar 1081. Een aantal omgevingsdiensten heeft evenals in 2021 een dusdanig klein aantal BOA's dat deze mogelijk niet voldoen aan de kwaliteitscriteria. Twee omgevingsdiensten hebben in 2022 geen strafrechtelijke sancties ingezet.

<p>11. Andere rollen voor verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden</p>	<p>-</p>	<p>Naast versteviging van horizontale verantwoording is er ruimte voor optimalisatie door alternatieve instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, zoals de recent geïntroduceerde collegiale toets.</p>	<p>Inrichten rijkstoezicht op omgevingsdiensten. De commissie stelt voor het rijkstoezicht uit te breiden tot de omgevingsdiensten. Dit staat weliswaar haaks op een van de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht: het nabijheidsprincipe, maar op dit principe zijn al andere Uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de woningcorporaties.</p> <p>V.w.b. het wettelijke tweejaarlijkse onderzoek adviseert de commissie dat dit onderzoek de vorm dient te krijgen van een tweejaarlijkse stresstest van de omgevingsdiensten, uit te voeren door ILT. De centrale vraag van de stresstest dient te zijn: is de omgevingsdienst in staat opgedragen taken naar behoren uit te voeren, gelet op de kwaliteit van de bemensing, de werkwijzen, het feitelijk optreden en de uitkomsten daarvan?</p> <p>Ook wordt geadviseerd het instrument van visitatie in te zetten.</p> <p>Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen. De commissie is van oordeel dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zou moeten uitvoeren.</p>	<p>De door de Adviescommissie VTH voorgestelde stresstest is opgenomen hoofdstuk 15 dat een voorstel bevat omtrent visitatie. Voor wat betreft de rol van omgevingsdiensten voor het uitvoeren van de uitvoeringstoets omgevingsplannen blijkt dat slechts vijf omgevingsdiensten voor meer dan 60% alleen het BTP uitvoeren. De resterende vierentwintig omgevingsdiensten voeren al voor een aanzienlijk deel andere activiteiten uit dan uit het BTP. Dit geeft een goede basis voor de door de Adviescommissie gewenste betrokkenheid van de omgevingsdiensten bij onder andere de totstandkoming van omgevingsplannen.</p>	<p>Om invulling te geven aan de aanbeveling van de Adviescommissie VTH stelt ILT thema- en signaalrapportages op, vindt interbestuurlijk toezicht plaats en vinden onderlinge visitaties van omgevingsdiensten plaats.</p> <p>In het onderzoek naar verdiepende thema's (Deel C van dit rapport) geven experts van omgevingsdiensten aan dat de diensten wisselend betrokken worden bij het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen.</p>
---	----------	--	---	---	--

**Deel C. Verdieping
op thema's**



10. Inleiding

Op verzoek van het ministerie van IenW heeft in dit onderzoek voor een aantal thema's een verdieping plaatsgevonden. In de opdracht voor dit onderzoek is de volgende vraagstelling opgenomen:

Zoals eerder vermeld dient het onderzoek tenminste te bestaan uit de thema's opgenomen in de vragenlijst van het onderzoek uit 2021 dan wel de onderzoeken uit 2017 en 2019. In het uit te voeren onderzoek dienen deze thema's aangevuld te worden met tenminste onderstaande onderwerpen:

- Milieueffectrapportage
- Wet natuurbescherming
- Energiebesparing
- Bodem
- Transitie Circulaire Economie
- Indirecte lozingen
- Nul-meting IBP VTH (incl. data-huishouding)
- Staat van VTH

De rode draad door deze diverse thema's betreft de behoefte aan een ijkmoment van deze actuele onderwerpen. Hoe wordt binnen het VTH-stel met deze onderwerpen omgegaan en wat zijn de juiste vragen om dit te monitoren?

In de begeleidingscommissie zijn voor de aanvullende thema's vragen vastgesteld en opgenomen in de vragenlijst (zie het bijlagenrapport).

Deze vragen gaan met name over de beschikbare middelen, taken en inzet van medewerkers. Voor de onderwerpen Mer, indirecte lozingen, circulaire economie, bodem en energie zijn themasessies belegd met experts werkzaam bij omgevingsdiensten en leidinggevenden van omgevingsdiensten. In dit onderdeel zijn de uitkomsten voor de aanvullende thema's beschreven.

De bevindingen voor de onderwerpen Nul-meting IBP VTH (incl. datahuishouding) en Staat van VTH zijn in hoofdstuk 1 opgenomen.

10.1 Milieueffectrapportage

Er is onderzocht hoeveel omgevingsvisies zijn vastgesteld in het werkgebied van de omgevingsdiensten en hoe omgevingsdiensten omgaan met Mer-beoordelingen. Het kwantitatieve onderzoek laat zien dat alle negenentwintig omgevingsdiensten betrokken zijn bij Mer-beoordelingen, veelal vanuit een adviserende rol.

Omgevingsvisie

In een verdiepingssessie zijn deze vragen besproken met experts en leidinggevenden van omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten geven aan dat provincies en grote gemeenten veelal omgevingsvisies hebben opgesteld, maar dat kleinere gemeenten dit in mindere mate hebben gedaan. Omgevingsdiensten beschikken niet over een actueel overzicht van omgevingsvisies.

Er is geen verplichting om voor een omgevingsvisie advies te vragen aan de omgevingsdienst. Als gemeenten en provincies dit wel doen is de betrokkenheid wisselend. In sommige gevallen zijn omgevingsdiensten vanaf het begin van het proces betrokken en soms beperkt de betrokkenheid zich tot een advies over een afgeronde visie op milieurelevante parameters. Voor omgevingsplannen, die zijn gemaakt of voorbereid bestaat hetzelfde beeld. Overigens heeft de Adviescommissie VTH geadviseerd om advies van omgevingsdiensten over omgevingsplannen verplicht te maken. De experts zouden het toejuichen dat deze verplichting ook daadwerkelijk wordt ingevoerd en wordt uitgebreid met de omgevingsvisies.

Mer-beoordelingen

In het kwantitatieve onderzoek hebben de omgevingsdiensten aangegeven allemaal Mer-beoordelingen uit te voeren. Mer-beoordelingen voor inrichtingen zijn een verplicht onderdeel van het basistakenpakket. Beoordelingen voor Plan Mer en Project Mer zijn in beperkte mate onderdeel van de plustaken. Hierover is in de vragenlijst geen specifieke informatie gevraagd.

De experts zijn van mening dat veel aanmeldnotities van zowel bedrijven als overheden in de rol van opdrachtgever, van onvoldoende kwaliteit zijn. Een reden hiervoor kan zijn de adviesbureaus die hiervoor doorgaans worden ingehuurd onvoldoende kwaliteit leveren. Een Mer-beoordeling leidt in slechts een zeer beperkt aantal gevallen tot de beoordeling dat daadwerkelijk een Mer moet worden opgesteld. Bedrijven en overheden zien de procedure met aanmeldnotitie en beoordeling vaak als een verplicht nummer dat geld kost en de doorlooptijd van een procedure verlengt.

In de beoordeling door de omgevingsdiensten is de vraag of een initiatief 'aanzienlijke milieugevolgen' kan hebben van groot belang. Voor deze beoordeling zijn geen harde criteria vastgelegd en de omgevingsdiensten en ook gemeenten gaan hier verschillend mee om. Dat leidt er ook toe dat de motivering van het wel of niet verplichten tot het opstellen van een Mer complex is. Het begrip 'aanzienlijke milieugevolgen' is locatie-specifiek; een motivering moet dus altijd maatwerk zijn.

Het opstellen van een aanmeldnotitie en beoordelingen daarvan zou vereenvoudigd en versneld kunnen worden als aan het begrip 'aanzienlijke milieugevolgen' een meer concrete invulling wordt gegeven. Het ministerie van IenW zou hiervoor het initiatief kunnen nemen. Vooruitlopend kan Omgevingsdienst NL in overleg met IPO en VNG een handreiking opstellen om een meer uniforme werkwijze in het land te bereiken.

De experts zouden graag het landelijk netwerk van Mer-specialisten onder aansturing van Omgevingsdienst NL willen versterken. De omgevingsdiensten zouden de experts daar de ruimte voor moeten geven.

De geraadpleegde experts bevelen aan:

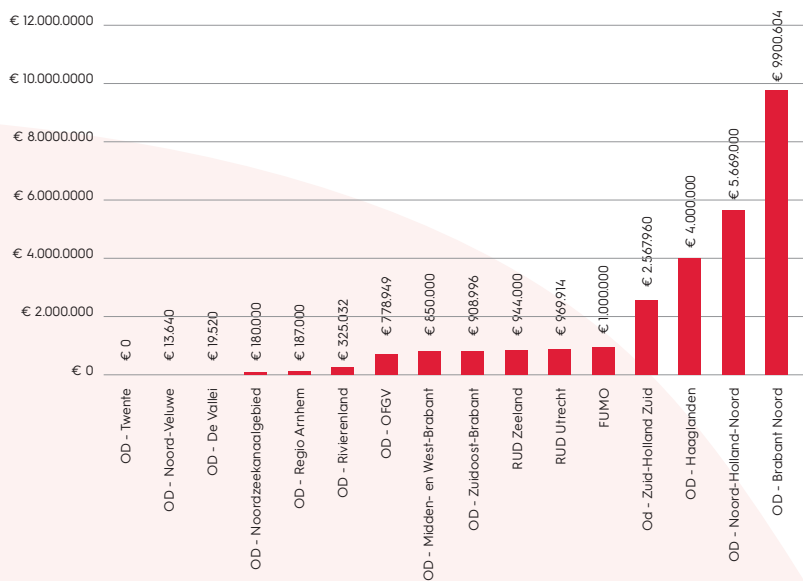
- Stel verplichting op voor advies omgevingsdiensten bij omgevingsvisies en – plannen (ministerie van BZK).
- Verduidelijk begrip aanzienlijke milieugevolgen (ministerie van IenW).
- Versterk netwerk Mer-specialisten (Omgevingsdienst NL).

10.2 Wet natuurbescherming

Provincies zijn voor een aantal onderdelen bevoegd gezag voor de Wnb. Een aantal provincies heeft taken belegd bij omgevingsdiensten. Van de negenentwintig omgevingsdiensten hebben negentien omgevingsdiensten aangegeven taken uit te voeren in het kader van de Wet natuurbescherming. Een aantal omgevingsdiensten, bijvoorbeeld Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Omgevingsdienst Noord-Holland Noord voeren taken uit voor het grondgebied van de gehele provincie. OD Groningen, RUD Drenthe, OD IJsselland, OD Midden Holland, OD Regio Utrecht, RUD Limburg-Noord, RUD Zuid-Limburg, DCMR Rijnmond, OD Veluwe IJssel en OD West-Holland voeren geen taken uit op het gebied van de Wnb.

Van de negentien omgevingsdiensten die Wnb-taken uitvoeren hebben achttien omgevingsdiensten aangegeven hoeveel budget ze voor de taken beschikbaar hebben. In totaal gaat het om circa € 28,2 miljoen, variërend van € 0 (Omgevingsdienst Twente) tot € 9,8 miljoen (Omgevingsdienst Brabant Noord).

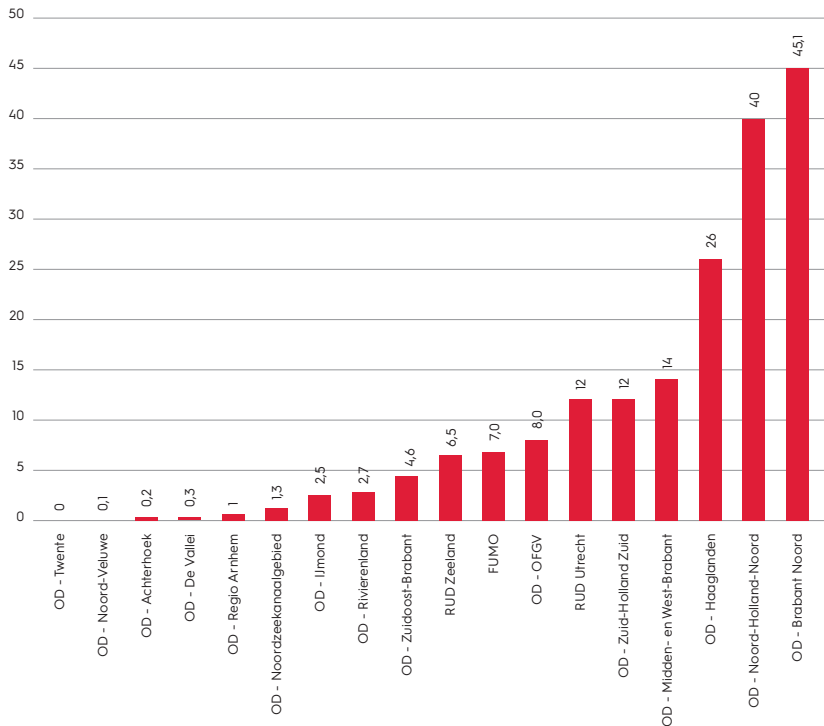
Budgetten omgevingsdiensten uitvoering Wet natuurbescherming



Figuur 52. Budgetten omgevingsdiensten uitvoering Wnb 2022 (N=16)

Negentien omgevingsdiensten hebben aangegeven hoeveel fte zij beschikbaar hebben voor de taken. In totaal gaat het om circa 184 fte, variërend van 0,0 fte (Omgevingsdienst Noord Veluwe) tot circa 45 fte (Omgevingsdienst Brabant Noord).

Omvang fte omgevingsdiensten uitvoering Wet natuurbescherming



Figuur 53. Omvang fte omgevingsdiensten uitvoering Wnb 2022 (N=18)

Omgevingsdiensten voeren voor de provincies een zeer divers takenpakket uit. Dit varieert van vergunningverlening en toezicht en handhaving tot coördinatie van vergunningprocedures en het attenderen van andere instanties op mogelijke aspecten van de Wnb. De volgende onderwerpen zijn genoemd als taken:

- Advisering van de gemeente over de plicht tot het doen van onderzoek, de juistheid van onderzoeken en de verplichting tot het aanvragen van een Verklaring van geen bedenkingen (VVGB) of Wnb-vergunning.
- Uitvoeren toets juistheid van stikstofberekeningen en emissies die zijn vastgelegd in de vergunningen.
- Verlenen Wnb en ontheffingen.
- Toezicht en handhaving Wnb.
- Toetsen Aerius stikstofdepositie berekeningen bij aanvragen Wabo (milieu en bouwen), bij Merbeoordelingen en bij ruimtelijke ordening-advisering voor gemeenten.

De drie omgevingsdiensten met het grootste budget, OD Haaglanden, OD Brabant Noord en OD Noord-Holland Noord voeren een groot takenpakket uit voor het grondgebied voor de gehele provincie waarin hun werkgebied zich bevindt.

10.3 Bodem

De experts van omgevingsdiensten zijn van mening dat in algemene zin de uitvoering van bodemtaken op orde is. Er zijn voldoende financiële middelen en het werven van nieuwe medewerkers is geen groot probleem. Hier zijn wel verschillen tussen omgevingsdiensten, waarbij de (regionale) arbeidsmarkt een rol kan spelen. De salarismensen van nieuwe medewerkers liggen hoger dan voorheen. Ook is in veel gevallen een stevig opleidingstraject nodig.

De omgevingsdiensten hechten sterk aan een goed functionerend landelijk kennisnetwerk van experts. Uitwisseling van informatie en kennis is cruciaal, mede omdat transporten en toepassing van grond en bouwmaterialen niet aan regio's grenzen. Omgevingsdiensten investeren in dit netwerk en werken samen met andere betrokken partijen, zoals waterschappen en gemeenten. De samenwerking met ILT in het ketentoezicht is zichtbaar verbeterd.

Omgevingsdiensten maken zich zorgen over de inzet van secundaire grondstoffen zoals thermisch gereinigde grond en staalslakken. Als deze producten onder certificaat zijn geproduceerd en worden toegepast blijven deze buiten het zicht van de omgevingsdienst omdat er niet voor alle stromen een meldingsplicht is. De omgevingsdiensten komen in actie op het moment dat zich problemen met de toepassing voordoen, bijvoorbeeld door onjuiste toepassing waardoor een grotere uitloging plaatsvindt dan op basis van het certificaat mag worden verwacht. Het oplossen van deze problemen achteraf kunnen hoge kosten met zich meebrengen. De omgevingsdiensten hebben hierover een signaal afgegeven aan het ministerie van IenW, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot aanpassing van regelgeving. Omgevingsdiensten hebben twijfels bij het functioneren van het Kwaliteitsborging in het bodembeheer-systeem (kwalibo) waarin regulering vooral plaats vindt door certificatie van processen en producten. Het ministerie van IenW werkt aan verbetering van dit systeem.

Uit de antwoorden in de vragenlijsten voor de omgevingsdiensten blijkt dat vierentwintig omgevingsdiensten een registratie bijhouden van incidenten en risicovolle gebeurtenissen. De FUMO, OD Brabant Noord, OD Twente, OD Regio Nijmegen en OD Noord-Holland Noord hebben aangegeven geen registratie bij te houden.

De experts van omgevingsdiensten geven aan dat opvolging van de meldingen plaatsvindt door het toepassen van de gebruikelijke risicogestuurde aanpak en het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie. Dit kan toezicht vanuit de Wet bodembescherming (Wbb) dan wel de Wet milieubeheer (Wm) zijn, afhankelijk van de vraag of een incident binnen of buiten een inrichting plaatsvindt.

De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zal consequenties hebben voor het thema bodem. Er zijn veranderingen van bevoegd gezag, waardoor veel taken van de provincie naar de gemeenten overgaan. De omgevingsdiensten zien dat inmiddels de uitvoering van deze taken bij omgevingsdiensten zijn belegd zonder grote wijzigingen in het beschikbare budget. In sommige gevallen hebben gemeenten besloten dat (advies-)taken die niet binnen het basistakenpakket vallen door de gemeenten zelf zullen worden uitgevoerd. Omgevingsdiensten vragen zich af of bij deze gemeenten voldoende deskundigheid is om deze taken goed uit te kunnen voeren.

De geraadpleegde experts bevelen aan:

- Stel een meldingsverplichting in voor het toepassen van risicovolle secundaire grondstoffen (ministerie van IenW).
- Implementeer de voorgenomen verbeteringen van het kwalibo-systeem (ministerie van IenW).

10.4 Indirecte lozingen

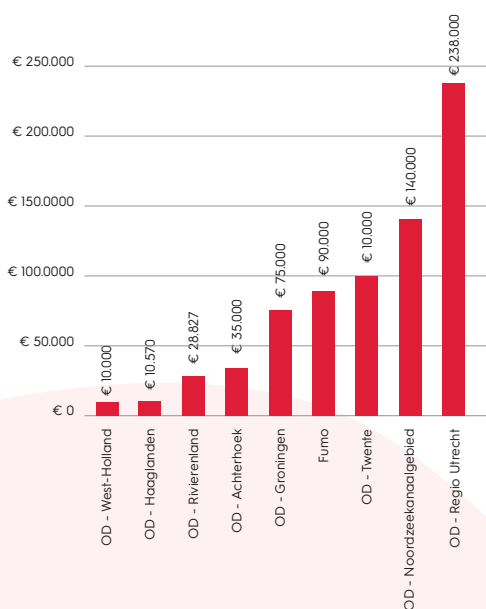
Met de komst van de Wabo in 2010 zijn gemeenten en provincies bevoegd gezag geworden voor de indirecte lozingen van bedrijven. Voor de inwerkingtreding van de Wabo was dit een taak van het waterschap. Het waterschap en RWS zijn nu adviseur van het bevoegd gezag. Voor het thema indirecte lozingen heeft een themasessie plaatsgevonden met experts en leidinggevenden van omgevingsdiensten en een waterschap. In het onderzoek hebben zeventien omgevingsdiensten aangegeven dat indirecte lozingen is opgenomen in de regionale probleem- en risicoanalyse, bij veertien omgevingsdiensten is het

onderwerp opgenomen in het Meerjarenprogramma en bij twintig omgevingsdiensten is indirecte lozingen opgenomen in de werkplannen van de opdrachtgevers. Indirecte lozingen is onderdeel van het basistakenpakket en het is de vraag hoe zich dit verhoudt tot het gegeven dat negen omgevingsdiensten hier geen aandacht aan besteden in de werkplannen.

In totaal was er in 2022 een budget van ruim € 0,7 miljoen beschikbaar bij de omgevingsdiensten (N=9).

In onderstaande figuur is dit weergegeven per omgevingsdienst.

Bestede middelen indirecte lozingen



Figuur 54. Bestede middelen indirecte lozingen

27. OD Rivierenland, OD Noordzeekanaalgebied, OD Midden- en West-Brabant, OD IJmond, RUD Zeeland, OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek, OD Zuidoost-Brabant, DCMR Rijnmond en OD Twente.

Daarbij hadden elf omgevingsdiensten circa 13 fte beschikbaar voor taken ten aanzien van indirecte lozingen. Andere omgevingsdiensten besteden bij integrale controles ook aandacht aan indirecte lozingen. Deze inzet is niet te kwantificeren in budget en fte.

De afgelopen jaren zijn er in diverse regio's initiatieven ontstaan om de achterstand in vergunningverlening, toezicht en handhaving in te lopen. Deze intensivering is mede ingegeven om in 2027 te kunnen gaan voldoen aan de verplichtingen van de KRW. In de themasessie is een pilot in Noord-Holland toegelicht. In Noord-Holland hebben het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, het waterleidingbedrijf, gemeenten, provincie en de 3 omgevingsdiensten een samenwerkingsovereenkomst gesloten om het onderwerp indirecte lozingen op te pakken. Vanuit het IBP VTH is dit als pilot aangemerkt en wordt deze ook financieel ondersteund. In deze pilot worden bij circa 90 bedrijven controles uitgevoerd en zo nodig gehandhaafd. De nadruk ligt daarbij op ZZS, opkomende stoffen en medicijnresten. Deze aanpak is cruciaal voor het halen van de doelen van de KRW in 2027. Om deze aanpak structureel te maken en bij alle bedrijven toe te passen is extra financiering nodig. De pilot in Noord-Holland laat zien dat voor een adequate aanpak van het thema indirecte lozingen een veelvoud van de inzet nodig zal zijn.

Vanuit omgevingsdiensten wordt gepleit voor een landelijk uniforme benadering. Omgevingsdiensten hebben geen programma's specifiek gericht op actualisatie van vergunningen voor indirecte lozingen. Dit loopt mee met de reguliere actualisatie van vergunningen. In 2018 is door provincies toegezegd een inventarisatie van de indirecte lozingen van ZZS uit te voeren. De resultaten hiervan zijn gerapporteerd en de volgende stap is het actualiseren van vergunningen. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat de omgevingsdiensten weinig toekomen aan actualisatie, vooral omdat prioriteit wordt gegeven aan reguliere vergunningaanvragen van bedrijven.

Ook een mogelijkheid om indirecte lozingen aan te pakken is om de goede werking van het rioleringsstelsel als aangrijpingspunt te kiezen. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant heeft hier goede ervaringen mee. Toezicht en handhaving van indirecte lozingen leidt tot lagere onderhoudskosten voor het rioleringsstelsel. Daarom willen eigenaren van de riolering, veelal gemeenten, graag meebetalen aan goed toezicht. Omgevingsdienst De Vallei volgt dezelfde aanpak als Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en weet hiervoor financiering van gemeenten te krijgen.

Er is ook aandacht gevraagd voor de aanpak van microplastics in het afvalwater. Hiervoor zijn nu geen specifieke eisen, maar deze stoffen komen nu veelal via de waterzuivering alsnog in het oppervlaktewater en draagt bij aan de vervuiling van oppervlaktewater.

De geraadpleegde experts bevelen aan:

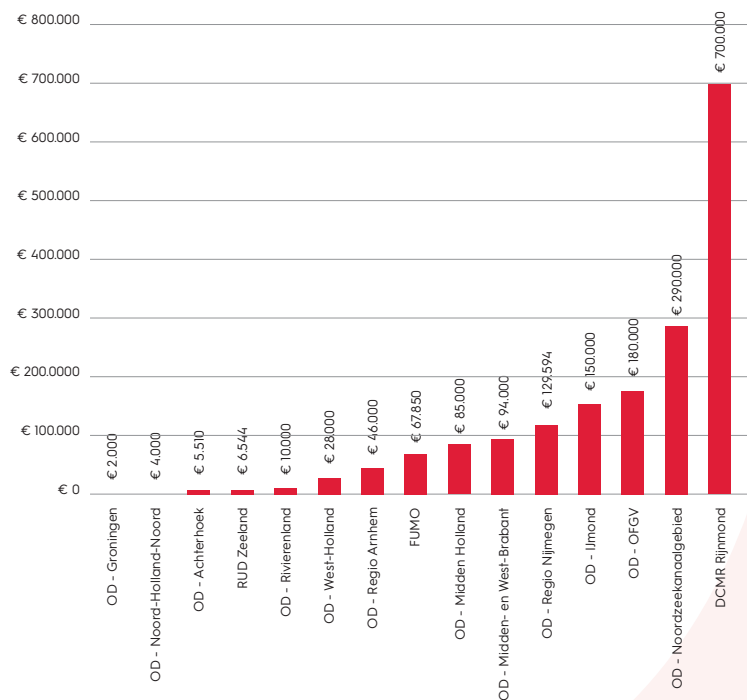
- Intensiveer de aanpak van indirecte lozingen met de pilot in Noord-Holland als best practice (provincies, gemeenten en omgevingsdiensten).

10.5 Transitie circulaire economie

Omgevingsdiensten pakken in toenemende mate het onderwerp circulaire economie op. In dit onderzoek hebben negen omgevingsdiensten²⁷ aangegeven dat circulaire economie is opgenomen in de regionale probleem- en risicoanalyse, bij elf omgevingsdiensten is het onderwerp opgenomen in het Meerjarenprogramma en bij tien omgevingsdiensten is het opgenomen in de werkplannen van de opdrachtgevers.

In totaal was er in 2022 een budget van circa € 1,8 miljoen beschikbaar bij vijftien omgevingsdiensten. Dit is in het figuur weergegeven per omgevingsdienst.

Middelen circulaire economie



Figuur 55. Middelen circulaire economie

Daarbij hadden dertien omgevingsdiensten circa 27 fte beschikbaar voor taken ten aanzien van circulaire economie. Andere omgevingsdiensten besteden bij integrale controles ook aandacht aan circulaire economie. Deze inzet is niet te kwantificeren in budget en fte.

Een belangrijke taak voor omgevingsdiensten is de beoordeling van afvalstoffen. Bij de toepassing van grondstof als secundaire bouwstof kan worden getoetst aan wettelijke criteria. De druk afvalstoffen toe te staan in productieprocessen of als bouwstof neemt toe. Dit omdat er ambitieuze doelen zijn voor de circulaire economie. Omgevingsdiensten zijn van mening dat het ministerie van IenW meer duidelijkheid moet bieden wat mogelijk en wenselijk is. Toetsing van het eindeafvalstadium is nu mogelijk, maar alleen per casus. Omgevingsdiensten zouden een meer generieke benadering toejuichen. Sinds vorig jaar wordt gewerkt aan het starten van een kennisgremium Afvalstof of niet om dit op te pakken.

De beoordeling van de inzet van afvalstoffen is een belangrijke taak voor omgevingsdiensten, maar onvoldoende om de ambities voor de circulaire economie te realiseren. Daarom experimenteren omgevingsdiensten ook met het opnemen van voorschriften in de vergunning voor meer efficiency voor de inzet van grondstoffen en afvalpreventie. Deze onderwerpen zijn al lange tijd onderdeel van de wet, maar worden nog weinig concreet gemaakt in vergunningvoorschriften.

Omgevingsdiensten kunnen en willen geen bedrijfsadviseur zijn. Wel kunnen zij het onderwerp circulaire economie bij bedrijfsbezoeken agenderen en bedrijven enthousiast maken en zo mogelijk doorverwijzen naar kennisorganisaties. Vooral provincies zien de omgevingsdiensten als partij voor het bevorderen van de circulaire economie. Voor met name kleinere gemeenten leeft het onderwerp nog weinig. De samenwerking met ketenpartners wordt als positief ervaren. Omgevingsdiensten worden graag in een vroegtijdig stadium betrokken bij de beleidsontwikkeling op landelijk niveau.

De geraadpleegde experts bevelen aan:

- Experimenteer met regulering van circulaire economie in vergunningen (omgevingsdiensten).

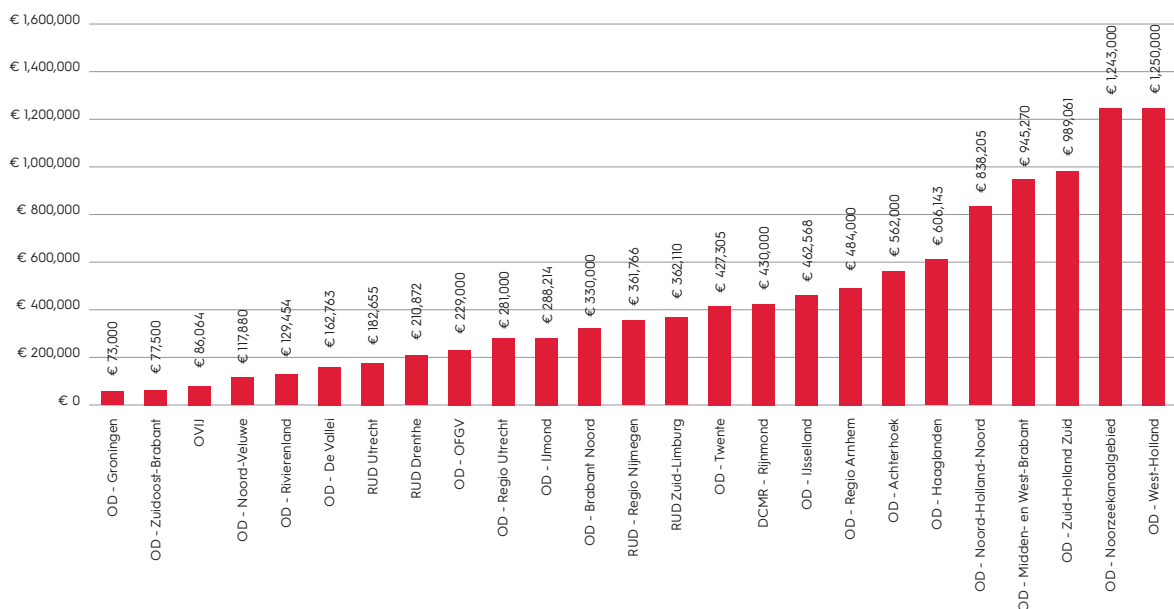


10.6 Energie

Energiebesparing maakt sinds 1993 deel uit van de milieuregelgeving voor bedrijven. Een intensivering van de aandacht voor energiebesparing binnen VTH is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de geleverde inspanningen rondom de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED), de Versterkte uitvoering energiebesparing en uitvoeringsplicht (VUE) en de actuelere inspanningen rondom de Label-C-verplichting en de CO2-reductie mobiliteit. De toekenning van de SPUK-THE-gelden vanuit het Rijk vormen hiervan een van de meest significante en omvangrijkste voorbeelden. Hiermee geeft het Rijk de

uitvoering van toezicht en handhaving op energiebesparing een extra impuls door aan alle omgevingsdiensten extra middelen ter beschikking te stellen voor deze taken. De omvang van deze impuls bedraagt in totaal ongeveer € 54 miljoen verspreid over de looptijd (2022 - 2026). Dit bedrag is een veelvoud van de middelen die gemeenten en provincies via de reguliere werkplannen tot nu toe aan deze taken besteedden. In 2022 hebben de omgevingsdiensten vanuit hun deelnemers voor de uitvoering van taken rondom energiebesparing wel circa € 11 miljoen²⁸ aanvullende middelen ontvangen.

Aanvullende middelen omgevingsdiensten energiebesparingstaken



Figuur 56. Omvang aanvullende middelen omgevingsdiensten energiebesparingstaken 2022 (N=29)

28. 24 van de 29 Omgevingsdiensten hebben aangegeven aanvullende middelen voor energiebesparingstaken te hebben ontvangen vanuit deelnemers in 2022.

De SPUK-THE-gelden leiden tot de formering van vakgroepen/-teams energiebesparing bij nagenoeg alle omgevingsdiensten. Het betreft hier dus het opbouwen van expertise en capaciteit bij de omgevingsdiensten zelf. De subsidie mag niet besteed worden aan externe inhuur. Belangrijk hierbij te vermelden is dat het hier inmiddels ook gaat over energietoezicht op bedrijven die deelnemen in het verplichte Emission Trade System (ETS) voor CO₂-rechten. De vrijstelling van de verplichting tot energiebesparing is namelijk voor deze bedrijven gestopt. Deze beleidswijziging leidt tot aanzienlijk meer werk voor de omgevingsdiensten. Het aantal ETS-bedrijven is weliswaar beperkt, maar het zijn doorgaans wel de grote energiegebruikers met grote aantallen energie-intensieve installaties.

Een belangrijke ontwikkeling die op bovenstaande ingrijpt is het feit dat energietoezicht per 1 juli 2023 tevens een basistaak vormt die dus verplicht uitgevoerd wordt door omgevingsdiensten.

Een volgende belangrijke ontwikkeling op het vlak van energiebesparing is de zogenaamde portefeuilleaanpak die door Omgevingsdienst NL met rijkssubsidie wordt uitgevoerd. Deze aanpak richt zich op energiebesparing bij concerns met een groot aantal en landelijk verspreide vestigingen (denk bijv. aan supermarkten en politie). Omgevingsdiensten zijn van mening dat de extra middelen die het ministerie van EZK ter beschikking heeft gesteld vooral een inhaalslag zijn. Veel bedrijven hebben nog niet de wettelijk verplichte maatregelen getroffen en de extra inzet voor toezicht en handhaving versnelt de realisatie van de maatregelen. De afgelopen periode is fors ingezet op werving van medewerkers, kennisopbouw en samenwerking. De organisatie is nu op orde. De omgevingsdiensten zien de volgende aandachtspunten:

- De toegekende gelden van het ministerie van EZK zijn tijdelijk, dat maakt het aantrekken van vaste medewerkers moeilijk. De omgevingsdiensten zien graag dat het Rijk snel duidelijkheid geeft over de periode na 2026.
- De rol van provincies en gemeenten is door de rechtstreekse financiering vanuit het Rijk beperkt. Hierdoor is er bij gemeenten en provincies ook beperkt zicht op de meerwaarde van de omgevingsdiensten bij de energietransitie. Omgevingsdiensten zien het als een gemiste kans dat de aanwezige kennis weinig

wordt ingezet bij de Regionale Energiestrategie (RES), maatwerkafspraken, waterstof en warmte infrastructuur en netcongestie.

- Bedrijven vragen vergunningen aan voor toepassing van relatief nieuwe technieken, waarvoor niet altijd duidelijk is welke BBT van toepassing zijn.
- Wetgeving loopt soms achter de feiten aan ten opzichte van de technologische ontwikkelingen.
- Omgevingsdiensten beschikken inmiddels over veel kennis van energiebesparing, maar ervaren problemen met het snel en eenvoudig verkrijgen van informatie over het energiegebruik van bedrijven.
- Omgevingsdiensten werken niet uniform in de handhaving. De ene dienst volgt een meer stimulerend spoor, waar een andere dienst meer inzet op handhaving van wettelijke maatregelen.
- Duurzame plannen kunnen worden tegengewerkt vanuit de wetgeving. Denk hierbij aan circulaire economie.
- Overzicht over de situatie netcongestie ontbreekt. De netbeheerder is niet duidelijk over de situatie waardoor plannen niet uitgevoerd kunnen worden.

Zoals hierboven reeds deels aangestipt gaat het naast de uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van energiebesparing door omgevingsdiensten ook om een breed scala aan inspanningen op de energietransitie. Deze betrokkenheid verschilt per omgevingsdienst, maar de omgevingsdiensten zijn van mening dat deze betrokkenheid groter zou kunnen zijn. Voorbeelden van deze betrokkenheid zijn:

- Inbreng van kennis bij het opstellen en implementeren van een RES.
- Inbreng van kennis en expertise rondom het thema circulariteit.
- Inbreng van (projectmatige) uitvoeringskracht rondom bijvoorbeeld het verduurzamen van bedrijventerreinen.
- Betrokkenheid bij maatwerkafspraken met de grootste industriële CO₂-emittenten.
- Inbreng van kennis bij het oplossen van het probleem van de netcongestie.
- Inbreng van kennis bij de ontwikkeling van waterstof, warmte en andere infrastructuur.
- De mogelijkheid het netwerk van relevante stakeholders bij elkaar te brengen. Hier kunnen omgevingsdiensten een faciliterende rol in spelen.

Tenslotte zijn omgevingsdiensten betrokken bij de energietransitie omdat voor nieuwe installaties een wijziging van bestaande installaties in veel gevallen een omgevingsvergunning is vereist. Bedrijven ervaren de doorlooptijden van het vergunningsproces, die in veel gevallen de wettelijke termijn overschrijden, als een potentiële vertraging van hun plannen voor de energietransitie. Omgevingsdiensten zien dit als een risico, maar wijzen ook op de algemene problematiek van vergunningverlening. Aanvragen van bedrijven zijn niet altijd volledig, er is verschil van inzicht over de toe te passen BBT. Voor sommige initiatieven is een vergunning voor de Wnb de grootste belemmering omdat de stikstofdepositie te hoog is om vergund te kunnen worden.

Om deze problemen aan te pakken zijn door het ministerie van EZK extra middelen toegekend aan provincies en gemeenten, met als doel het vergunningsproces te kunnen versnellen. Enkele omgevingsdiensten hebben zelf het initiatief genomen het proces van vergunningverlening te versnellen via bijvoorbeeld een versnellingskamer, waarin door een intensieve samenwerking tussen bedrijf en overheden problemen snel kunnen worden opgelost. Uit de vragenlijst ten behoeve van dit onderzoek blijkt dat negen van de negenentwintig omgevingsdiensten (31%) een dergelijke aanpak hebben opgesteld.

Omgevingsdiensten zien een toename van aanvragen die verband houden met de energietransitie. Een exact aantal kan niet worden gegeven omdat hiervoor geen aparte registratie wordt bijgehouden. Ook zijn aanpassingen bij bedrijven vanwege de energietransitie vaak onderdeel van een groter veranderproces dan alleen de energietransitie.

De geraadpleegde experts bevelen aan:

- Geef vroegtijdig duidelijkheid over beschikbare middelen voor energiebesparing (ministerie van EZK, provincies en gemeenten).
- Gebruik expertise van omgevingsdiensten voor de energietransitie (provincies, gemeenten).



**Deel D. Resultaten van
de uitvoering van de
rijkspartijen**



11. Inleiding

In de opdracht voor dit onderzoek is de volgende vraag opgenomen.

“Hoe en met welke kwaliteit voeren rijkspartijen de VTH-taken uit en welke trends en ontwikkelingen zijn hierin te vinden? De stand van zaken m.b.t. de uitvoering van de VTH-taken voor de rijkspartijen (tenminste RWS en ILT), rekening houdend met het protocol van Berenschot 2017”.

Met dit deel van het onderzoek wordt ook invulling gegeven aan een toezegging aan de Eerste Kamer dat er wordt gekeken naar de rol van rijkspartijen binnen het VTH-stelsel. In overleg met de opdrachtgever is er voor gekozen de in de volgende hoofdstukken weergegeven rijkspartijen in het onderzoek te betrekken. De afbakening van VTH-taken voor rijkspartijen is complex. Zo zijn er voor rijkspartijen ook taken op het gebied van de Waterwet, de Wegenverkeerswet, Wet op de Rijkswaterstaatswerken en andere wetten. Een zekere afbakening is dus nodig.

Voor dit onderzoek is gekozen de vraagstelling te beperken tot inrichtinggebonden milieutaken, omdat voor deze taken grotendeels een vergelijkbaar wettelijk regime van toepassing is als voor de omgevingsdiensten.

In concreto is de uitvoering van artikel 3.3 van het Bor de basis geweest voor de in het onderzoek gehanteerde afbakening. In hoofdstuk 3.3 van het Bor is voor bepaalde categorieën inrichtingen de minister van IenW of de minister van EZK aangewezen als bevoegd gezag. De taken voor vergunningverlening op of in de territoriale zee (Bor artikel 3.3 lid 1), waar de minister van IenW bevoegd gezag voor is, zijn niet in het onderzoek betrokken. Reden hiervoor is dat de omgeving op zee waarin de inrichting is gelegen sterk afwijkt van de omgeving op land. Zo spelen hinderaspecten een geheel andere rol.

Een tweede uitzondering betreft de uitvoering door rijkspartijen van VTH-taken op grond van het BRZO 2015. Hierin werken de omgevingsdiensten samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Veiligheidsregio's, en RWS. Over de uitvoering van deze taak wordt sinds 2013 jaarlijks gerapporteerd in de BRZO+ Monitor²⁹, die als onderdeel van de Staat van de Veiligheid jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

In overleg met de opdrachtgever en de rijkspartijen is een aantal taken onderzocht die niet vallen onder de werking artikel 3.3 van het Bor, maar wel van belang zijn vanwege de relatie met het werk van omgevingsdiensten. Dit betreft het milieudeel van de vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet door de ANVS en de taken van ILT op het gebied van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA), de analyse van meldingen van ongewone voorvallen en het advies aan het bevoegd gezag over vergunningen. Hieronder valt ook de adviestaak van RWS voor vergunningverlening indirecte lozingen.

De bij het onderzoek betrokken rijkspartijen hebben een vragenlijst ontvangen met een vergelijkbare opzet als vragenlijst voor de omgevingsdiensten. De vragenlijst is opgenomen in het bijlagenrapport. De vragenlijst had betrekking op:

- het inrichtingenbestand;
- de financiële omvang van de taken;
- de capaciteit voor de uitvoering van de taken in fte;
- de output in de vorm van:
 - o aantal adviezen;
 - o aantal vergunningen;
 - o aantal inspecties;
 - o inzet handhaving;
- het toepassen van risicogericht toezicht;
- de actualisatie van vergunningen.

De resultaten van de ingevulde vragenlijsten zijn in de volgende hoofdstukken weergegeven.

29. <https://brzoplus.nl/actueel/nieuwsberichten/nieuwsberichten-2023/monitor-bro-bedrijven-2021-tweede-kamer/>

12. Inspectie Leefomgeving en Transport

12.1 VTH BES-eilanden Grote Brandstofopslagbedrijven

Wettelijke taak	ILT houdt toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet vrom BES bepaalde Art. 10.1, eerste lid Wet vrom BES. De Minister/ILT draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving.
(aantal) Inrichtingen	Er vallen in totaal vier inrichtingen op de BES-eilanden binnen het werkgebied van ILT.
Omvang VTH-uitvoering	ILT heeft niet aangegeven wat de begroting en realisatie was voor de uitvoering van de taak in 2022. Het beschikbare aantal fte in 2022 bedroeg 1,5.
Vergunningen	ILT heeft aangegeven dat vergunningverlening voor deze inrichtingen door RWS wordt uitgevoerd en niet door ILT. Het is niet bekend hoeveel vergunningen er door RWS zijn verstrekt in 2022.
Toezicht	ILT heeft geen risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten. De vier bedrijven vallen onder toezicht van ILT op basis van hun risico voor de omgeving. In Nederland zouden dit qua complexiteit BRZO-bedrijven zijn. Er vonden in 2022 acht inspecties plaats bij de vier inrichtingen. Dit komt neer op een inspectiefrequentie van 200%.
Handhaving	Er wordt vrijwel volledig gewerkt conform de LHS. Door ILT is aangegeven dat de lokale omstandigheden soms langere termijnen noodzakelijk maken om overtredingen te laten herstellen. Er zijn in 2022 vier LOD's opgelegd. Deze zijn niet verbeurd en geïnd door ILT. Er zijn in 2022 geen vormen van Bestuursdwang opgelegd, geen bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd en geen proces-verbalen opgemaakt.

12.2 Analyse meldingen ongewone voorvallen

In hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het bevoegd gezag een melding van een ongewoon voorval binnen een inrichting meldt aan ILT. In Deel A van dit onderzoek (hoofdstuk 7.5) is een overzicht opgenomen van het aantal gemelde ongewone voorvallen per omgevingsdienst. Vanuit ILT is aangegeven dat ILT meldingen ontvangt en deze in een eigen database invoert. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van analyse meldingen ongewone voorvallen is per 2022 overgedragen aan de zes samenwerkende BRZO-omgevingsdiensten. ILT voert op deze meldingen geen analyses meer uit. De BRZO-omgevingsdiensten voeren de analyses uit en rapporteren aan het ministerie van IenW ten behoeve van de Staat van de Veiligheid.

12.3 Toezicht en Handhaving verwerking (afgedankte) elektrische en elektronische apparatuur

Wettelijke taak	ILT houdt toezicht op de gehele keten, van producent tot de eindverwerkers. Daarbij kijkt ILT bijvoorbeeld of de hergebruikstandaard wordt nageleefd, maar ook of AEEA op de juiste wijze wordt verwerkt. In de Wabo en onderliggende AMvB (Bor) staan de regels of een inrichting die AEEA inzamelt, opslaat en/of verwerkt melding- of vergunningplichtig is en wie het bevoegd gezag milieu is.
(aantal) Inrichtingen	ILT geeft aan dat het werkgebied het gehele land beslaat. Er zijn tienduizenden bedrijven die zich bezighouden met inname en verwerking van AEEA. Alleen in de schrootbranche zijn dit al circa 1500 - 2000 bedrijven. Wanneer het alleen de gecertificeerde verwerkers betreft zijn het er circa 60.
Omvang VTH-uitvoering	ILT heeft niet aangegeven wat de begroting en realisatie was voor de uitvoering van de taak in 2022. De beschikbare capaciteit in 2022 voor de uitvoering van deze taak bedroeg 3 tot 4 fte.
Toezicht	ILT heeft een risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten. Het betreft zowel een landelijke tactische analyse als een ILT-eigen analyse. ILT hanteert geen indicatie van zwaarte van de inrichtingen voor deze taak. De gecertificeerde verwerkers zijn bekend. Daar zit maar een beperkt aantal grote bedrijven tussen. Voor de overige bedrijven wordt evenmin een zwaarte-indeling gehanteerd. Er vonden in 2022 circa 100 inspecties plaats.
Handhaving	Er wordt volledig gewerkt conform de LHS. Voor alle taken binnen het team afval zijn taak-specifieke strategieën geformuleerd op basis van de LHS. Er is in 2022 één LOD opgelegd. Deze is niet verbeurd en geïnd door ILT. Er zijn in 2022 geen vormen van Bestuursdwang opgelegd, geen bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd en geen proces verbalen opgemaakt.

12.4 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van defensie-inrichtingen met een defensie-OBM hebben of die vallen onder categorie 29.3 van bijlage I Bor

Wettelijke taak	ILT is verantwoordelijk voor de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving van defensie-inrichtingen die een defensie-OBM hebben of die vallen onder categorie 29.3 van bijlage I van het Bor.
(aantal) Inrichtingen	Er vallen in totaal circa 130 inrichtingen binnen het werkgebied van deze taak. Het betreft circa 70 type B-inrichtingen en circa 60 type C-inrichtingen.
Omvang VTH-uitvoering	Voor vergunningverlening had ILT circa 4 fte beschikbaar in 2022. Voor toezicht en handhaving had ILT circa 6 fte beschikbaar in 2022.
Vergunningen	ILT verleende in 2022 101 vergunningen. Het betreft zowel vergunningen ten aanzien van milieu als bouwen. Er is geen procedure voor een periodieke actualiteitstoets van de vergunningen. ILT voerde 0 actualiteitstoetsen uit in 2022.
Toezicht	ILT heeft een risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten. ILT hanteert wel een indicatie van zwaarte van de inrichtingen voor deze taak. Er is een zogenaamde Top-30 samengesteld van inrichtingen met de meeste potentiële milieubelasting. Er vonden in 2022 44 inspecties plaats bij de circa 130 inrichtingen. Dit komt neer op een 'inspectiefrequentie' van circa 38%.
Handhaving	Er wordt volledig gewerkt conform de LHS. De lokale omstandigheden maken soms langere termijnen noodzakelijk om overtredingen te laten herstellen. Er zijn in 2022 11 LOD's opgelegd. Van deze LOD's is er één LOD verbeurd en één LOD geïnd door ILT. Er zijn in 2022 geen vormen van Bestuursdwang opgelegd, geen bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd en geen proces verbalen opgemaakt.

12.5 Advies naar het bevoegd gezag bij de Wabo-vergunningverlening aan grote bedrijven

Wettelijke taak	<p>ILT kan bij de Wabo-vergunningprocedure een advies (zienswijze) aan het bevoegd gezag (meestal gemeenten en provincies) geven. Indien het advies niet wordt overgenomen, kan ILT bezwaar en/of beroep instellen.</p> <p>Op grond van artikelen 2.26 lid 3 Wabo en artikel 6.3, 2e lid Bor dient het bevoegd gezag de inspecteur in gelegenheid te stellen advies uit te brengen op de ontwerpbeschikking. Het gaat daarbij om een ontwerpbeschikking op een aanvraag voor activiteiten zoals genoemd in artikel 2.1, eerste lid, onder e van de Wabo. De categorieën waarvoor dit geldt zijn genoemd in bijlage 3 van het Bor.</p>
Omvang VTH-uitvoering	Voor deze adviestaak had ILT in 2022 een begroting en realisatie van € 99.000. ILT had 0,9 FTE beschikbaar voor de adviestaak.
(aantal) adviezen	ILT gaf 73 adviezen ten aanzien van grote bedrijven uit. ILT heeft ten aanzien van deze adviestaak 23 keer een zienswijze ingediend. ILT heeft 1 keer beroep ingesteld ten aanzien van deze adviestaak.

13. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

13.1 Vergunningverlening mijnbouwinstallaties (Wabo-milieuvergunningen)

Wettelijke taak	Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het verlenen van mijnbouwvergunningen en Wabo-vergunningen voor inrichtingen die vallen onder de Mijnbouwwet. De milieugevolgen van mijnbouwactiviteiten zijn geregeld via de omgevingsvergunning op grond van de Wabo.
(aantal) Inrichtingen	Het betreft in totaal 510 inrichtingen, waarvan circa 150 offshore inrichtingen met een mijnbouwmilieuvergunning, circa 360 type C-inrichtingen onshore en 7 BRZO-inrichtingen.
Omvang VTH-uitvoering	Vanuit het ministerie van EZK is aangegeven dat de begroting en realisatie voor vergunningverlening in 2022 circa € 1,67 miljoen was. Het beschikbare aantal fte in 2022 bedroeg 13 fte, waarvan 5 fte inhuur.
Vergunningen	Het ministerie van EZK verleende in 2022 150 vergunningen en meldingen. Het betreft 94 onshore inrichtingen en 56 offshore inrichtingen. In 2022 is een actualisatieproject gestart voor de vergunningen. In 2022 zijn 110 onshore inrichtingen getoetst (circa 31% van het totaal onshore) en in 2023 worden offshore installaties getoetst op actualiteit. Onderdeel van het project is ook een actualisatietoetsprocedure op basis van de huidige wetgeving.



14. Staatstoezicht op de Mijnen

14.1 Adviestaak vergunningverlening mijnbouwinstellingen (Wabo-milieuvergunningen)

Wettelijke taak	SodM adviseert de minister van EZK onafhankelijk bij de besluiten die hij neemt over mijnbouwvergunningen en Wabo-vergunningen.
Omvang advisering	Voor deze adviestaak had SodM in 2022 een begroting van € 0,991 miljoen (formatief, 8 fte, salarissen inclusief personeelsgerelateerde uitgaven). De realisatie van de adviestaak bedroeg in 2022 € 0,861 miljoen (bezetting, 6 fte salarissen incl. personeelsgerelateerde uitgaven, 1 fte externe inhuur).
(aantal) adviezen	SodM gaf 221 bovengrondse adviezen in 2022. SodM maakt geen onderscheid in registratie on- en offshore. SodM maakt onderscheid in advisering bovengrond (op basis van het Omgevingsrecht) en ondergrond (op basis van de Mijnbouwwet).

14.2 Toezicht en handhaving mijnbouwinstellingen

Wettelijke taak	SodM ziet toe op de veiligheid en milieubescherming bij mijnbouwactiviteiten. SodM houdt toezicht op het publieke belang veiligheid. SodM houdt niet alleen toezicht vanuit een technisch perspectief, maar neemt hierbij ook de maatschappelijke belangen mee.
(aantal) Inrichtingen	Het betreft in totaal 510 inrichtingen (zie eerder het ministerie van EZK). SodM houdt toezicht op de volgende sectoren: Gasnetten, Geothermie, Groningen, Olie- en gaswinning (on- en offshore), Voormalige steenkoolwinning, Windenergie op zee en Zoutwinning.
Omvang VTH-uitvoering	De omvang fte voor de drie toezichtafdelingen beslaat 51 fte (formatief). Daarnaast vindt vanuit de afdelingen Centrale expertise, Bestuurszaken ook ondersteuning voor het toezicht plaats.
Toezicht	SodM stelt jaarlijks een jaarplan vast waarin uit wordt gegaan van risicogestuurd toezicht. In vergunningen zijn verplichtingen opgenomen die SodM registreert en controleert. In 2022 zijn dat er in totaal 970 geweest. Hierbij valt te denken aan onderzoeken die moeten worden aangeleverd en andere vormen van registratie/monitoringsverplichtingen. In 2022 vonden er 209 veldinspecties plaats. In 2022 heeft SodM naast de veldinspecties ook nog 127 kantoorinspecties uitgevoerd. Van deze kantoorinspecties vonden er 22 plaats bij offshore olie- en gasinrichtingen en 32 bij onshore olie- en gas kantoorinspecties. De overige kantoorinspecties vonden plaats bij de andere sectoren. SodM heeft een tool ontwikkeld voor het meten van de veiligheidscultuur; deze wordt steeds vaker ingezet.
Handhaving	Er wordt deels gewerkt conform de LHS. In het Toezichtarrangement Geothermie is de LHS vertaald naar geothermie. Dit toezichtsarrangement gebruikt SodM als leidraad voor handhaving bij de andere sectoren mijnbouw. Er zijn in 2022 vijf LOD's opgelegd. Deze LOD's zijn niet verbeurd en geïnd door de SodM. SodM bepaalt of er verbeurd moet worden, het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor de inningen. Er is in 2022 één Last onder Bestuursdwang opgelegd. Er zijn in 2022 geen vormen van Bestuursdwang en bestuurlijke strafbeschikkingen opgelegd door de SodM. Er zijn drie proces-verbalen opgemaakt door SodM.

15. Staatstoezicht op de Mijnen

RWS vervult een aantal taken die een relatie hebben met inrichtinggebonden milieutaken. Zo ondersteunt RWS de uitvoering met onder andere het Informatiepunt Leefomgeving, het bureau BRZO+ en het bureau Bodem+. Ook adviseert RWS in het BRZO-toezicht. In overleg met de opdrachtgever is afgesproken dat dit onderzoek zich beperkt tot het onderdeel advisering indirecte lozingen.

15.1 Adviezen indirecte lozingen

Wettelijke taak	In de omgevingsvergunning voor milieu neemt het Wabo-bevoegd gezag regels op voor indirecte lozingen. RWS heeft hierbij een adviesfunctie ten aanzien van indirecte lozingen op rijkswateren.
Omvang advisering	RWS heeft voor deze adviestaak niet specifiek middelen opgenomen in de begroting. Cijfers over de realisatie van deze taak in 2022 zijn niet bekend/worden niet bijgehouden. RWS had circa 5 fte beschikbaar voor het uitbrengen van 'formele' adviezen over indirecte lozingsvergunningen. Hieronder valt niet de informele advisering over indirecte lozingsvergunningen via reguliere overleggen met omgevingsdiensten en waterschappen.
(aantal) adviezen	RWS heeft in 2022 circa 87 'formele' adviezen gegeven over indirecte lozingsvergunningen. Hieronder valt niet de informele advisering over indirecte lozingsvergunningen via reguliere overleggen met omgevingsdiensten en waterschappen.

Toelichting RWS op de tabel

- RWS heeft geen aparte registratie van indirecte lozers, de cijfers zijn schattingen, er worden geen aparte gelden gereserveerd specifiek voor indirecte lozingen (dit valt onder de algemene noemer vergunningverlening, toezicht en handhaving), er wordt niet extern voor ingehuurd.
- Het is niet duidelijk of RWS in alle relevante gevallen om advies wordt gevraagd.
- Het aantal uitgebrachte formele adviezen zegt niet zoveel over de inzet op indirecte lozingen, omdat er vaak wel informeel/op ambtelijk niveau wordt afgestemd met omgevingsdiensten en waterschappen.
- Er zijn regionale verschillen in handelwijze, afhankelijk van de betreffende omgevingsdienst.

16. Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

Voor inrichtingen die vergunningplichtig zijn op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet is bepaald dat milieuvoorschriften worden opgenomen in de vergunning op grond van de Kernenergiewet.

16.1 Vergunningverlening nucleaire installaties (Kernenergiewet milieudeel vergunningen)

Wettelijke taak	Voor de bouw van een nieuwe kerncentrale of installatie is een vergunning in het kader van de Kernenergiewet nodig. ANVS verleent deze vergunningen.
Omvang advisering	Vanuit ANVS is aangegeven dat niet te bepalen is wat de begroting en realisatie voor het milieudeel van de vergunningverlening ten aanzien van nucleaire installaties in 2022 was. Hetzelfde geldt voor de beschikbare capaciteit in fte in 2022.
(aantal) adviezen	ANVS verleende in 2022 twee vergunningen op grond van de Kernenergiewet, waarin het milieudeel is opgenomen. ANVS maakt gebruik voor een procedure voor een periodieke actualiteitstoets van de vergunning. Het betreft een procedure voor nucleaire veiligheid (en stralingsbescherming). ANVS voerde in 2022 één actualiteitstoets uit.

Toelichting ANVS op de tabel

De ANVS is een zelfstandig bestuursorgaan dat vergunningen verleent op grond van de Kernenergiewet. Onder meer verleent de ANVS vergunningen voor nucleaire inrichtingen. In Nederland zijn er op dit moment acht nucleaire inrichtingen. Nucleaire inrichtingen zijn uitgezonderd van de regels over inrichtingen in de Wabo en Wet milieubeheer. De conventionele milieucomponent van deze inrichtingen wordt meegenomen in de Kernenergiewet -vergunning, die daarmee een integrale vergunning is. De ANVS is dus geen Wabo bevoegd gezag en de vergunningen die de ANVS verleent zijn geen omgevingsvergunningen. Het VTH-stelsel van de Wabo geldt dus niet rechtstreeks voor de ANVS.

Vanwege het integrale karakter van de vergunning en de overlap tussen de conventionele en nucleaire milieugevolgen is het niet goed mogelijk kwantitatief aan te geven wat de omvang en capaciteit is voor dit deel van de taakuitoefening van de ANVS. De ANVS had in 2022 een totale omvang van 150 fte, een begroting € 33,5 miljoen en een realisatie € 29 miljoen. Daarvan houdt ongeveer de helft zich bezig met nucleaire inrichtingen (en de andere helft met stralingstoepassingen). Verreweg de grootste componenten zijn daarbij de specifiek nucleaire aspecten van de inrichtingen. Voor het conventionele deel maakt de ANVS gebruik van interne expertise (technisch, juridisch). Daarnaast huurt de ANVS indien nodig, expertise in van bijvoorbeeld omgevingsdiensten of adviesbureaus.

In 2022 zijn er in totaal vier wijzigingsvergunningen voor nucleaire inrichtingen verleend, waarvan er twee een conventionele component hadden (inrichtingsgrenswijzigingen). In 2022 is voor één van de nucleaire inrichtingen een revisievergunningstraject gestart, waarbij ook de conventionele milieuaspecten en voorschriften zijn geëvalueerd. Deze revisievergunning is in 2023 verleend. Voor de oprichtingsvergunning van de nieuwe onderzoeksreactor in Petten (Pallas) is de oprichtingsvergunning weliswaar in maart 2023 verleend, maar de omvangrijke voorbereidingsactiviteiten vonden onder meer in 2022 plaats met onder meer een Mer-procedure en omvangrijke voorschriftenparagraaf voor conventionele milieucomponenten (ondersteund met expertise door Omgevingsdienst Noord-Holland Noord).

De Kernenergiewet kent een uitgebreid evaluatiestelsel voor nucleaire inrichtingen in de vorm van een continue verplichting voor de vergunninghouder om op een systematische en verifieerbare wijze de nucleaire veiligheid van zijn kerninstallatie te onderzoeken en evalueren. Verder is in de regelgeving bepaald dat de nucleaire veiligheid regelmatig, maar ten minste eens in de tien jaar wordt beoordeeld (zgn. 10 EVA's). Of tussentijds indien de ANVS dit noodzakelijk vindt.

Naast dat er sprake is van inzet op vergunningverlening is er ook geïnspecteerd, waarbij het conventionele deel een onderdeel vormde van het toezicht op de nucleaire inrichtingen.

17. Onderzoeksbevindingen rijkspartijen

Het onderzochte inrichtingenbestand waarvoor rijkspartijen taken uitvoeren wijkt af van het bestand van omgevingsdiensten. Ook het takenpakket zelf is anders: waar omgevingsdiensten bijna altijd VTH-taken in de volle breedte uitvoeren, heeft de uitgevoerde taak bij rijkspartijen in sommige gevallen alleen betrekking op een adviestaak of een toezichtstaak. Tevens heeft het financieringsvraagstuk "wat is de opdrachtgever bereid te betalen" en het opdrachtgeverschap bij rijkspartijen een andere dynamiek. Voor de omgevingsdiensten is VTH voor inrichtinggebonden milieutaken de hoofdzaak, bij de rijkspartijen is dit vaak een klein onderdeel van het totale takenpakket. Een vergelijking van de taakuitvoering door rijkspartijen met de taakuitvoering door omgevingsdiensten is daarom op basis van het uitgevoerde onderzoek moeilijk te maken.

Omdat dit de eerste meting is van deze taakuitvoering door rijkspartijen zijn nog geen ontwikkelingen of trends te schetsen.

Voor de rijkspartijen zijn de wettelijke kwaliteitscriteria van hoofdstuk 5.7 van de Wabo van toepassing. Om een indicatie te kunnen geven met welke kwaliteit de rijkspartijen de onderzochte taken uitvoeren, is een aantal, in onze optiek relevante, parameters geselecteerd uit de criteria die ook voor omgevingsdiensten van toepassing zijn. Het gaat om het toepassen van een risicoanalyse, toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie en het beschikbaar hebben van een procedure voor actualisatie van vergunningen. Op basis van de ingevulde vragenlijsten zijn deze parameters in onderstaande tabel samengevat.

	Risicoanalyse toezicht	Landelijke Handhavingsstrategie	Procedure actualisatie vergunningen
ILT BES	nee	deels	n.v.t.
ILT AEEA	ja	ja	n.v.t.
ILT defensie	ja	ja	geen
ILT advies bevoegd gezag	ja	n.v.t.	n.v.t.
EZK mijnbouw	n.v.t.	n.v.t.	actualisatieproject gestart in 2022
SodM mijnbouw	ja	deels	n.v.t.
RWS adviezen indirecte lozingen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
ANVS	n.v.t.	n.v.t.	loopt mee met actualisatie vanuit nucleaire veiligheid

18. Enkele observaties over de aanbevelingen uit Omgevingsdiensten in Beeld 2021

In het rapport Omgevingsdiensten in Beeld 2021 zijn door SPPS/TG acht aanbevelingen gedaan. Hieronder is samengevat wat, volgens onze observatie, de stand van zaken is van de opvolging van deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Een regionale risicoanalyse met ruimte voor landelijke prioriteiten

SPPS/TG adviseert:

- IPO, VNG en het ministerie van IenW om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen waarin de programmering van werkzaamheden van de omgevingsdiensten wordt gebaseerd op een gezamenlijke risicoanalyse op regionaal niveau, waarin ruimte is voor het aanpakken van landelijke prioriteiten.

In 2023 blijkt dat de regionale analyse en daaropvolgend meerjarenprogramma door achtentwintig van de negentwintig omgevingsdiensten is vastgesteld. De opzet en inhoud van deze analyses verschillen per regio. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is er geen sturing vanuit landelijke prioriteiten.

Aanbeveling 2

Omvang en taken omgevingsdiensten

SPPS/TG adviseert:

- dat gemeenten onverwijld, voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, het basistakenpakket conform de wet overdragen aan omgevingsdiensten;
- provincies en gemeenten per omgevingsdienst een toets uit te laten voeren op het voldoen aan de kwaliteitscriteria en, indien de omgevingsdiensten niet voldoen, te streven naar samenvoeging van omgevingsdiensten op ten minste de schaal van een veiligheidsregio, tenzij er bestuurlijk geborgde afspraken kunnen worden gemaakt over een wijze van samenwerken of specialisatie waarmee wel aan de kwaliteitseisen kan worden voldaan;
- VNG en IPO te bevorderen dat de zelfevaluatie, waarmee getoetst wordt aan de kwaliteitscriteria, bij alle omgevingsdiensten periodiek wordt uitgevoerd.

Nog niet alle gemeenten hebben het volledige basistakenpakket overgedragen aan de omgevingsdiensten. In 2021 speelde dit bij zeven omgevingsdiensten en in 2023 bij vijf omgevingsdiensten. De gewenste omvang en het takenpakket van een robuuste omgevingsdienst wordt uitgewerkt in het IBP VTH. Het aantal omgevingsdiensten is tussen 2021 en 2023 is niet gewijzigd.

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar het toepassen van de zelfevaluatie van de kwaliteitscriteria. Dit is wel onderdeel van de visitatie die inmiddels is gestart.

Aanbeveling 3

Meer uniform werken

SPPS/TG adviseert:

- het Rijk, IPO en VNG om in een gezamenlijk programma een meer uniforme aanpak vast te leggen die moet leiden tot een kleinere spreiding in de uitvoering. Dit geldt voor in ieder geval de volgende onderwerpen:
 - o Inzet bestuurs- en strafrecht.
 - o Risicogericht toezicht.
 - o Melden van ongewone voorvallen.
 - o Actualiteit van vergunningen.
 - o Informatie-uitwisseling en digitalisering van werkprocessen.
 - o Ruimte voor kennisontwikkeling.

Uit het onderzoek 2023 blijkt dat de spreiding in aanpak van deze onderwerpen niet wezenlijk is gewijzigd ten opzichte van 2021.

Aanbeveling 4

Landelijke normfinanciering

SPPS/TG adviseert:

- provincies en gemeenten de financiering van de omgevingsdiensten op te bouwen volgens een vast, landelijk uniform en herleidbaar stamien en hierbij een duidelijk onderscheid te maken tussen budgetteren en programmeren;

- het ministerie van IenW, IPO en VNG om een minimumnorm vast te stellen voor de uitvoering van het basistakenpakket die vervolgens de grondslag dient te vormen voor adequate financiering van de omgevingsdiensten.

Deze aanbeveling is onderdeel van het IBP VTH dat op genoemde punten met voorstellen zal komen.

Aanbeveling 5

Visitatie

SPPS/TG adviseert:

- IPO en VNG een visitatiemethodiek te introduceren, gericht op continue verbetering, met duidelijke vastgelegde afspraken over frequentie, diepgang, openbaarheid en verantwoording. Het uitvoeren van een stresstest kan gecombineerd worden met de visitatie.

Omgevingsdienst NL is na een aantal pilots gestart met een visitatie programma.

Aanbeveling 6

Tweejaarlijkse staat van de omgevingsdiensten

SPPS/TG adviseert:

- de overkoepelende bestuurlijke partners binnen het VTH-stelsel en het ministerie van IenW tweejaarlijks een Staat van de omgevingsdiensten uit te brengen waarin gerapporteerd wordt over de prestaties en de verbeteracties van de omgevingsdiensten op individueel en op landelijk niveau. Ook de resultaten van de visitaties en van de zelfevaluaties kunnen hierin een plek krijgen;
- het ministerie van IenW op termijn te beoordelen of dit een rol kan gaan spelen in het IBT.

In het IBP VTH wordt de Staat van VTH uitgewerkt. Dit initiatief is breder dan de door ons in 2021 aanbevolen Staat van de omgevingsdiensten.

Aanbeveling 7

Bestuurlijk versterken van collectiviteit, landelijke coördinatie en harmonisatie

SPPS/TG adviseert:

- IPO en VNG te overwegen een Bestuurlijk beraad omgevingsdiensten (naar voorbeeld van het Veiligheidsberaad) te starten waarin bestuursleden van de omgevingsdiensten zijn vertegenwoordigd. Doel van een dergelijk 'beraad' is de afstemming tussen omgevingsdiensten te bevorderen en als aanspreekpunt voor het Rijk te fungeren;
- VNG en IPO een uitvoerende rol aan Omgevingsdienst NL te geven met het oog op het bevorderen van onderwerpen als collectiviteit, landelijke coördinatie en uniformiteit onder regie van genoemd bestuurlijk beraad;
- het ministerie van IenW een actieve en ondersteunende rol te laten vervullen bij het realiseren van deze nieuwe rol van Omgevingsdienst NL, ten minste voor de periode tot 2030.

Er is geen bestuurlijk beraad omgevingsdiensten gestart. In het IBP VTH werken alle partijen samen aan versterking van het VTH-stelsel. De grotere rol van Omgevingsdienst NL is gerealiseerd.

Aanbeveling 8

Registreren en verzamelen data

SPPS/TG adviseert:

- het ministerie van IenW in het onderzoek over 2022 uit te gaan van de nu gehanteerde vragenlijst, maar de vragen wel specifiek te maken;
- Omgevingsdienst NL om met de omgevingsdiensten afspraken te maken over een uniforme registratie van gegevens.

De vragenlijst over 2022 is verbeterd ten opzichte van 2020. Er is nog geen sprake van uniforme registratie van gegevens.

Bijlage 1: Geïnterviewde organisaties

Aan de interviews hebben vertegenwoordigers van de volgende organisaties meegewerkt:

- Directies van omgevingsdiensten
- Leden dagelijks bestuur omgevingsdiensten
- Omgevingsdienst NL
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaatbeleid
- Openbaar Ministerie
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Staatstoezicht op de Mijnen
- Provincies
- Gemeenten
- Interprovinciaal overleg
- VNG
- VNCI
- VNO-NCW
- VEMOBIN



TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.