
Beslispunten;

1. Kennisnemen van het rapport "omgevingsdiensten in beeld 2023".
2. Deze nota en het onderliggende rapport ter kennisgeving voorleggen aan het DB en AB, gelijktijdig met de behandeling van het plan van aanpak robuustheid

Inleiding.

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) wordt tweejaarlijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In 2023 is daarvoor een enquête uitgezet onder omgevingsdiensten en zijn interviews gehouden over dit thema. Het daaruit voortvloeiende rapport is heel feitelijk met veel informatie en vergelijkingen tussen Omgevingsdiensten (OD's).

In onderstaande notitie worden de constatering, conclusie en aanbevelingen uit het rapport samengevat. Daarbij wordt een relatie gelegd met de uitvoering door ODR.

Beoogd effect.

Het Dagelijks bestuur van ODR informeren over de landelijke ontwikkelingen op gebied van Vergunningverlening, toezicht en handhaving en de uitvoering door ODR daaraan te relateren.

Conclusies en aanbevelingen.

De belangrijkste conclusies in relatie tot het onderzoek uit 2020 en in relatie tot de uitvoering door ODR.

Algemeen beeld

De bijdragen van gemeenten aan de omgevingsdiensten laat een stijgende lijn zien. Na een langere gestage groei vertonen de laatste twee jaar een sterker stijgende lijn zowel in begroting als in fte. Het aantal fte dat voor de uitvoering kan worden ingezet is vergroot met 8,6%, met name op toezicht, Boa's en juristen. Het basistakenpakket beslaat landelijk gemiddeld 58% van de totale begroting. Opvallend is ook dat de landelijk getotaliseerde bijdrage van de provincies sterker zijn gestegen dan de bijdragen door gemeenten. De kosten voor de inzet van inhuurpersoneel zijn sterk gestegen. Er wordt in het rapport niet ingegaan op de achtergrond van de groei, omvang in takenpakket, aantallen producten of groei in bewerkelijkheid. In totaal zetten de 29 omgevingsdiensten 640 miljoen om. De meeste OD's hebben een begroting tussen 13 en 20 miljoen. Qua omzet, aantal fte en aantal fte voor het basistakenpakket behoort ODR tot de middenmoot.

Bij vijf OD's zijn nog niet alle wettelijk verplichte taken ingebracht bij de OD in 2021 was dit nog twintig OD's. Dit heeft bij ODR nooit gespeeld. Ook is de Verordening kwaliteit VTH niet overal actueel op het punt van kwaliteitscriteria. Bij veel OD's is de verordening kwaliteit, toezicht en handhaving 2.2 of 2.3 nog niet vastgesteld of zijn de kwaliteitscriteria 2.2 nog niet vastgesteld. De meeste OD's hebben budgetten voor innovatie. Rivierenland springt hier positief uit met een stevige inzet op innovatie. Dit wordt door het ministerie ook gezien als een basis voor ODR als robuuste omgevingsdienst.

Kwalitatief beeld op inhoudelijke thema's

In het algemeen wordt gesteld dat weinig verbetering is te zien in de kwaliteit van de uitvoering door OD's. De hoop is gevestigd op de visitaties die in 2022 tot 2024 bij alle omgevingsdiensten

worden uitgevoerd en waarbij een diepgaander en uniformer beeld moet ontstaan over inhoudelijke kwaliteit en de individuele prestaties per OD.

Inhoudelijk blijft het aantal actualisatie toetsen op vergunning achter. De overeenstemming tussen de vergunde situatie en de feitelijke situatie is daarmee niet gewaarborgd. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan de inzet op actualiseren van vergunningen te intensiveren. Ook bij ODR blijft op dit gebied ruimte voor verbetering. In het aantal verleende vergunningen ten opzichte van het aantal vergunning plichtige inrichtingen zit ODR aan de lagere kant. De grens voor actualisatie van vergunningen ligt bij ODR op 10 jaar. Bij andere organisaties ligt deze op 7 of zelfs op 5 jaar. Deze grens is niet vast bepaald. Op aantallen toezichthandelingen absoluut en relatief bevindt ODR zich netjes op het gemiddelde.

De benodigde inzet op indirecte lozingen (lozingen op het riool) blijkt hoger te zijn dan bij veel OD's begroot. Veel OD's zetten geen capaciteit in voor deze taak (onderdeel basispakket), bij ODR is dit eveneens beperkt. Er is geen goede risicoanalyse waardoor het uitvoeringsprogramma hierin minder voorziet.

Handhaving conform de LHS is verbeterd maar nog niet overal geheel doorgevoerd. Vier van 27 OD's werken nog niet geheel conform de LHS. Wel is het werken met de regionale probleem en risicoanalyse verbreed naar meer OD's

De adviescommissie VTH adviseert meer prioriteit te geven aan strafrechtelijke handhaving. De inzet van bestuursrechtelijke maatregelen zoals de last onder dwangsom en bestuursdwang is toegenomen. Maar de inzet van het strafrechtelijk instrument is niet geïntensiveerd, de inzet van de bestuurlijke strafbeschikking is zelfs fiks gedaald. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan op landelijk niveau een analyse te maken tussen milieuovertredingen en de inzet van maatregelen en sancties. Als knelpunt wordt gesignaleerd de beperkte kenniscapaciteit bij het OM. En zo lang een eenmaal ingezet strafrechtelijke handhaving hierop strandt, daalt de motivatie om op dat instrument veel in te zetten. Dit wordt in het kader van het IBP al opgepakt als een van de pijlers van het programma. Een nieuw fenomeen is de civielrechtelijke aansprakelijkstelling van bedrijven voor verontreinigingen zoals bij Tata steel, 3M en Chemours.

ODR zit met de inzet van 1fte BOA in 2022 ver aan de onderkant van het landelijke beeld. In het rapport wordt daarbij een opmerking gemaakt over de robuustheid op dat gebied. Het blijkt erg lastig Boa's op te leiden (langdurig proces) en hen te behouden op die taak. Dit komt ook tot uitdrukking in het erg lage aantal processen-verbaal.

Met 22 fte juristen heeft ODR bijna het hoogste aantal van de 29 diensten, maar dit komt ook tot uitdrukking in een goede score op aantallen lasten onder dwangsom per controle en per inrichting. De bestuursrechtelijke handhaving door ODR komt in die vergelijking dus goed naar boven.

Energie, klimaat, duurzaamheid en circulariteit wordt landelijk nog maar zeer beperkt opgepakt. De budgetten bedragen landelijk 1% van de begrotingen van OD's. Bij elf omgevingsdiensten is het onderwerp duurzaamheid en circulariteit opgenomen in het Meerjarenprogramma. ODR hoort daarbij, maar de inzet is beperkt. In vergelijking met andere OD's is de inzet op de energietransitie eveneens nog beperkt.

In het kader van de Wet natuurbescherming worden wel breder ingebracht bij omgevingsdiensten. 19 Van de 29 diensten voeren namens de provincie delen van de wet uit. Bij Rivierenland is de inzet op dit punt erg klein, maar op toezicht komen langzaam meer taken onze kant op.

De bodem taak komt wel steeds meer op orde en wordt structureler bij de OD's gelegd. 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. Kennisontwikkeling en -uitwisseling is over de volle breedte van bodem van groot belang. 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 inzet op dit thema binnen ODR is vergelijkbaar met het landelijke beeld. Deze inzet zal substantieel groeien zodra de bodemtaken daadwerkelijk van bevoegd gezag wisselen.

Kanttekeningen.

In het rapport wordt regelmatig ingegaan op datakwaliteit. Daarbij wordt bedoeld op de kwaliteit en uniformiteit van registraties en definities in de administratie van de OD. Door grote verschillen per OD is het onderzoek bemoeilijkt. Met datakwaliteit wordt in dit rapport dus bedoeld op de kwaliteit van de aangeleverde onderzoeksgegevens, niet op inhoudelijke kwaliteit van de VTH-informatie.

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag lag is uitgevoerd parallel met de start van het IBP. In grote lijnen komen de aanbevelingen uit dit rapport overeen met verbeter activiteiten die in het kader van het IBP al zijn ingezet. Dat betekent overigens ook dat dit onderzoek dat tweejaarlijks plaatsvindt, gebruikt kan worden als monitoring instrument voor de effecten van het IBP.

Communicatie.

Dit rapport behoeft geen verdere communicatie.

Bijlagen:

Rapport Omgevingsdiensten in beeld 2023.