

**Gedeputeerde Staten****De voorzitter van Provinciale Staten van de Provincie Zeeland**T.a.v. de statengriffier  
Postbus 6001  
4330 LA MIDDELBURG

Onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
Evaluatie VTH-stelsel	20012063 		

Middelburg, 19 mei 2020

Geachte voorzitter,

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) is opgenomen dat de minister elke twee jaar het stelsel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) evalueert. De evaluatie beoogt het monitoren van de ontwikkelingen van het stelsel en brengt in beeld waar verbeteringen mogelijk zijn. Berenschot heeft in 2019 de evaluatie uitgevoerd. Wij zenden u de conclusies van de minister en het rapport ter informatie toe. Daarnaast geven wij aan wat wij in Zeeland doen ten aanzien van het VTH-stelsel.

**Rapport VTH en conclusies van de minister**

De belangrijkste conclusies zijn dat het VTH-stelsel staat en dat het de afgelopen jaren verder is doorontwikkeld maar dat er op punten verder verbetering mogelijk is:

1. In het rapport wordt geconcludeerd dat het geheel aan kwaliteitsborgende instrumenten (zoals de kwaliteitscriteria die gelden voor uitvoering van deze taken) een goede basis legt in het stelsel en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering.
2. Het onderzoek laat verder zien dat er ruimte is voor optimalisatie van de kwaliteitsborgende instrumenten. De vastgelegde criteria zijn soms te beperkt. De beleids- en uitvoeringscyclus sluiten niet voldoende op elkaar aan. Ook heeft het onderwerp VTH vaak weinig bestuurlijke aandacht en de (horizontale) verantwoording verdient dan ook meer aandacht. Met horizontale verantwoording wordt de verantwoording van de Omgevingsdienst naar het algemeen bestuur bedoeld.
3. Uit de evaluatie komt de aanbeveling om een kennisinfrastructuur in te richten op bovenregionaal en nationaal niveau waarin nieuwe thema's als ZZS, de energietransitie en circulaire economie en hun betekenis voor het stelsel onder de loep genomen worden.
4. De onderzoekers identificeren in hun onderzoek verschillende aspecten in het stelsel die spanningen opleveren. Het gaat bijvoorbeeld om betrokkenheid van bevoegd gezag bij de uitvoering versus onafhankelijkheid van de uitvoerende omgevingsdienst, of het zoeken naar efficiëntie (standaardiseren) versus de behoefte aan lokaal maatwerk. Deze spanningen zijn in het stelsel 'ingebakken'. Het perspectief van waaruit wordt gekeken, is sterk bepalend voor de beoordeling van de gemaakte keuzes.
5. De onderzoekers geven aan dat het beleggen van nieuwe taken bij omgevingsdiensten niet eenvoudig blijkt te zijn. Dit komt onder andere doordat elk bevoegd gezag hier apart mee moet instemmen. Overdracht van taken leidt weleens tot de verkeerde discussie tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers / eigenaren.

**Wat doen we in Zeeland**

Ten eerste werken wij in IPO-verband verder aan het robuust maken en houden van het VTH-stelsel zoals genoemd in de punten 1 tot en met 4. Gedeputeerde van der Velde is binnen het IPO portefeuillehouder voor dit thema. In dit verband spreken wij met alle betrokken partijen.

Verder herkennen wij dat het niet eenvoudig is om nieuwe taken in te brengen, zoals gesteld in punt 5. Dit zien wij terug in het vraagstuk van de frictiekosten en de robuustheid van RUD Zeeland. Voor RUD Zeeland is het onderbrengen van nieuwe taken van belang.

Een spoor dat we in Zeeland willen belopen is de verkenning naar de toekomst van de Omgevingsdienst waar de provincie eigenaar van is, de RUD Zeeland. In de voorjaarsnota hebben wij hiervoor een voorstel gedaan. Dit onderzoek willen we doen in combinatie met het aanbod van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de zogenaamde Thorbeckebrief. De minister heeft in deze brief aangegeven dat zij met provincies en gemeenten wil reflecteren op de samenwerkingsverbanden die op basis van de verschillende decentralisaties zijn aangegaan. Dit verkenningsspoor willen wij samen met uw Staten belopen. Daarvoor komen wij bij u terug met een voorstel. Wij overleggen met de griffie over de vorm waarin wij u kunnen betrekken. Bij voorkeur voeren wij deze verkenning ook in samenwerking met onze partners in de RUD Zeeland uit.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen: 1.



Evaluatie

# Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken

Evaluatie van het instrumentarium

61532 | 18 oktober 2019

**Berenschot**



# Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken

Evaluatie van het instrumentarium

Martine Tragter  
Aletta van der Werff  
André Oostdijk

18 oktober 2019



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>6</b>	<b>5. Beschouwing en conclusies .....</b>	<b>46</b>
1.1 Inleiding.....	7	5.1 Algemeen.....	47
1.2 Doel en vraagstelling.....	7	5.2 Spanning ‘landelijk - decentraal’ en de relatie met kwaliteitsborging.....	48
1.3 Onderzoeksverantwoording .....	8	5.3 Spanning ‘efficiëntie - maatwerk en de relatie met kwaliteitsborging.....	49
1.4 Leeswijzer .....	9	5.4 Spanning ‘betrokkenheid – onafhankelijkheid’ en de relatie met kwaliteitsborging.....	50
<b>2. Wettelijke instrumenten van kwaliteitsborging .....</b>	<b>10</b>	5.5 Spanning ‘collectief – individueel’ en de relatie met kwaliteitsborging.....	50
2.1 Verordening kwaliteit.....	11	5.6 De kwaliteitsborgende instrumenten in perspectief .....	51
2.2 Beleids- en uitvoeringscyclus .....	14	<b>6. Aanbevelingen.....</b>	<b>54</b>
2.3 Horizontale verantwoording.....	15	6.1 Grootschalige wijzigingen van het stelsel zijn niet aan de orde .....	55
2.4 Interbestuurlijk toezicht.....	17	6.2 Richt een kennisinfrastructuur in op regionaal en nationaal niveau .....	56
2.5 Rol Rijk.....	18	6.3 Zorg voor een strategie om nieuwe taken optimaal in het stelsel te beleggen .....	56
<b>3. Trends en ontwikkelingen.....</b>	<b>20</b>	6.4 Onderzoek de mogelijkheden voor uniformering van bepaalde aspecten.....	57
3.1 Inleiding.....	21	6.5 Kijk kritisch naar de kwaliteitscriteria .....	57
3.2 De opgave in een aantal trends.....	21	6.6 Optimaliseer de beleids- en uitvoeringscyclus .....	58
3.3 De mogelijke gevolgen voor het stelsel: analyse op hoofdlijnen .....	23	6.7 Versterk de horizontale borging .....	59
<b>4. De instrumenten voor kwaliteitsborging in de praktijk.....</b>	<b>24</b>	6.8 Werk verder aan de versterking van het IBT .....	59
4.1 Inleiding.....	25	<b>Bijlagen .....</b>	<b>60</b>
4.2 Rode draden uit de cases.....	25	Bijlage 1. Onderzoeksprotocol .....	61
4.3 Case Tata Steel/Harsco .....	26	Bijlage 2. Leden van de begeleidingscommissie.....	65
4.4 Case DuPont Chemours .....	30	Bijlage 3. Overzicht van respondenten.....	65
4.5 Case Bedrijf X.....	34		
4.6 Case afvalverwerker - overlast door uitstoot van rook..	37		
4.7 Case geuroverlast .....	39		
4.8 Case Chemelot.....	42		

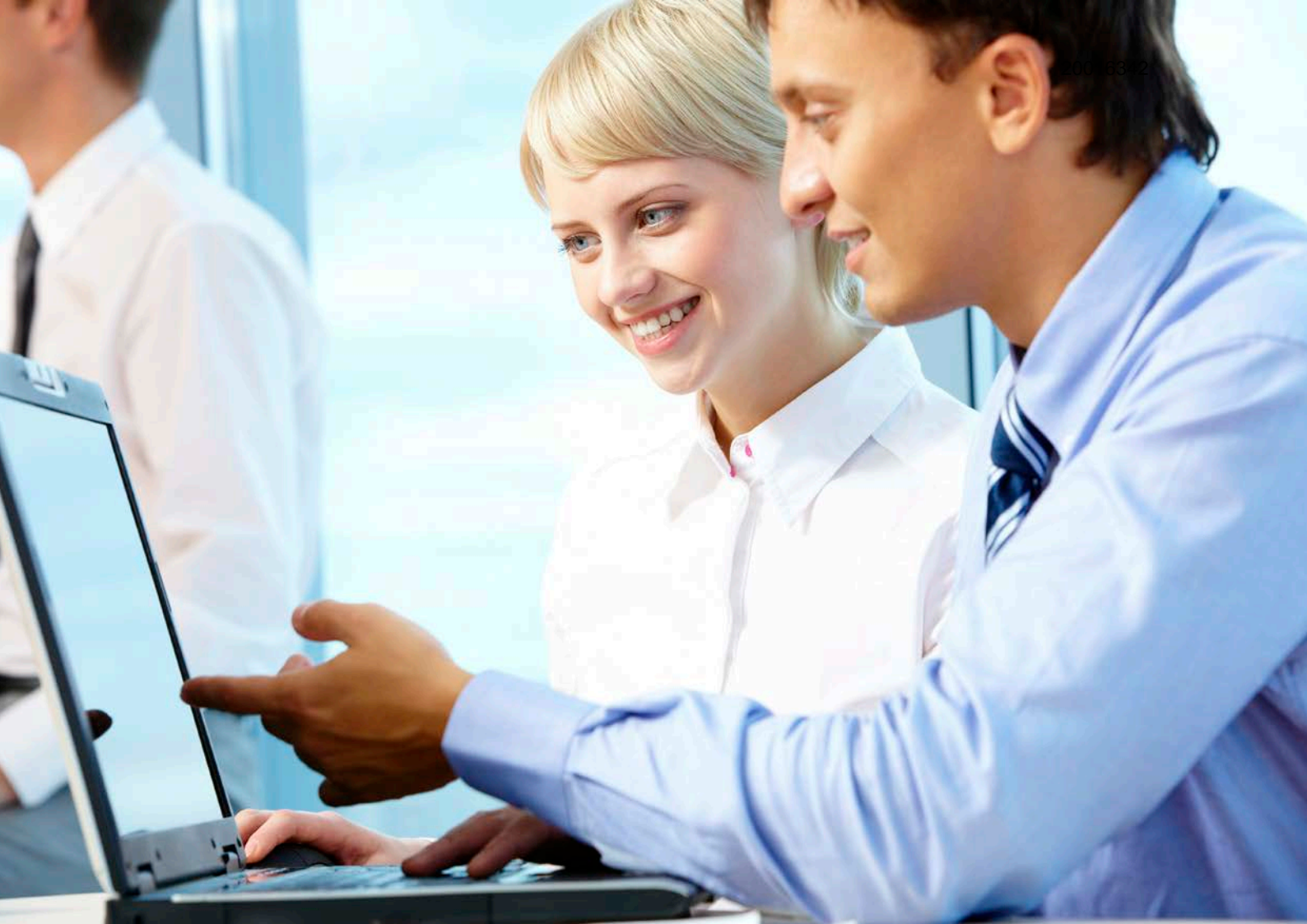
# Inleiding

## Hoofdstuk 1

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zoals we het nu kennen, heeft een decennialange aanloop gehad. Discussies over kwaliteit van uitvoering leidden onder meer tot het opstellen van kwaliteitscriteria, de oprichting van omgevingsdiensten en – tot slot – de verankering van het stelsel in de wet VTH die in 2016 in werking is getreden.

Toen wij twee jaar geleden het stelsel evalueerden, concludeerden we dat het stelsel niet meer in de kinderschoenen staat. Het is op weg naar volwassenheid. Een conclusie waar veel betrokkenen zich in herkenden en waar zij het resultaat van hun jarenlange inspanningen in gekend zagen.





## 1.1 Inleiding

Onderdeel van dit VTH-stelsel is het stelsel van kwaliteitsborging door kwaliteitscriteria, die geborgd worden door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. In de wet VTH is opgenomen dat elke twee jaar een onderzoek moet worden uitgevoerd naar deze kwaliteitscriteria. Het laatste onderzoek vond – als onderdeel binnen de bredere evaluatie – plaats in 2017 en daarmee moet in 2019 een nieuwe meting plaatsvinden.

## 1.2 Doel en vraagstelling

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:

- **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*.

In ons onderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre en op welke manier deze instrumenten door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten worden ingezet. Vervolgens hebben wij onderzocht in hoeverre dit wettelijk instrumentarium – volgens de betrokkenen – ook daadwerkelijk de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken borgt. Dit plaatsen wij in de bredere overwegingen die komen kijken bij kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken, zoals die bedoeld is bij de inrichting van het VTH-stelsel.

De volgende vraagstelling stond hierbij centraal:

---

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?

---

De onderzoeksvragen ter beantwoording van deze centrale vraag hebben wij geoperationaliseerd in het onderzoeksprotocol. Dit is bijgevoegd als bijlage.

### 1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek kende een algemeen, evaluerend deel en een verdiepend deel. In het algemene deel hebben we inzicht verkregen in de stand van zaken in 2019 ten aanzien van de kwaliteitsborging in het VTH-stelsel. In het verdiepende deel hebben we enkele cases bestudeerd, om daaruit – redenerend vanuit de artikelen 5.4 en 5.5 – lessen te trekken voor het stelsel. Naast deze twee onderdelen hebben wij een analyse gedaan van trends en ontwikkelingen die op het stelsel afkomen en de eventuele betekenis daarvan voor de instrumenten voor kwaliteitsborging.

De verschillende documenten die zijn opgesteld voor het uitvoeren van het onderzoek, zijn afgestemd met de begeleidingscommissie. De voortgang van het onderzoek is tussentijds besproken met de klankbordgroep, bestaande uit enkele leden van de begeleidingscommissie. Met de begeleidingscommissie is het conceptrapport besproken, alvorens wij zijn gekomen tot deze eindrapportage.

#### Algemene analyse

Voor het algemene deel hebben wij middels een quick scan een beknopt feitelijk beeld opgebouwd over de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken in 2019. De resultaten hiervan leggen we waar het verzamelde materiaal dat toestaat naast de uitkomsten van de evaluatie uit 2017. Door verschillen in onderzoeksmethode is deze verbinding niet één-op-één te leggen maar een globale vergelijking is op onderdelen wel mogelijk.

De algemene analyse hebben wij uitgevoerd aan de hand van beperkte deskstudy en interviews. De interviews zijn gehouden met medewerkers van de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. Er is gesproken met medewerkers van alle twaalf provincies. In het geval van de omgevingsdiensten is gesproken met de bij de cases betrokken diensten. Hier is één omgevingsdienst aan toegevoegd, waarmee het totaal aantal gesproken omgevingsdiensten uitkomt op zeven. Binnen het gebied van de geselecteerde omgevingsdiensten is gesproken met drie gemeenten. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grotere gemeenten. In totaal hebben wij voor het algemene deel van het onderzoek 35 gesprekken gevoerd. Een respondentenoverzicht is als bijlage toegevoegd.

Door de gekozen onderzoeksmethode kunnen we clusters van feiten en meningen duiden. Dan gaat het bijvoorbeeld om termen als ‘enkele’, een groot aantal’, ‘een minderheid’ of ‘over het algemeen’. We kunnen aan onze bevindingen echter geen concrete aantallen verbinden. Het blijft bij een duiding.

## Casuïstiek

Het verdiepende deel van het onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking van het stelsel in de praktijk. Een zestal cases zijn bestudeerd, om daaruit lessen te formuleren voor het stelsel van kwaliteitsborging. De cases zijn nadrukkelijk niet inhoudelijk geëvalueerd en beoordeeld. De volgende vragen stonden centraal: Hoe en in welke context zijn in deze cases de VTH-taken uitgevoerd? Wat kan hieruit worden geleerd voor de toekomstige kwaliteitseisen en kwaliteitsborging in het VTH-stelsel?

Voor iedere case is daarbij een thematische invalshoek gekozen. Per case is gesproken met het bevoegd gezag, de omgevingsdienst en andere betrokken partijen. Voor dit onderdeel zijn in totaal 21 gesprekken gevoerd.

## Analyse van trends en ontwikkelingen

We hebben de belangrijkste trends- en ontwikkelingen en hun impact op het stelsel van kwaliteitsborging geïnventariseerd. Deze trendanalyse hebben we gedaan op basis van literatuuronderzoek, interviews<sup>1</sup>, een werksessie<sup>2</sup> en onze eigen expertise. Daarbij is gebruik gemaakt van het DESTEP-model (demografie, economie, sociaal-cultureel, technologisch, ecologisch, politiek-juridisch). Dit is een gangbaar ordeningsmodel voor een trendanalyse.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de werking van de kwaliteitsborgende instrumenten. Per paragraaf behandelen we een instrument. Na een korte inleiding, beschrijven we de werking van het betreffende instrument in de praktijk en geven we de meningen daarover van onze gesprekspartners weer.

Hoofdstuk 3 beschouwt de trends en ontwikkelingen die op het stelsel afkomen. We putten daarbij vooral uit een workshop die we hierover hebben gehouden en ronden af met een korte analyse van onze kant. Die hebben we duidelijk los getrokken van verdere inhoud van het hoofdstuk.

De bestudeerde cases staan centraal in hoofdstuk 4. We starten met een korte overstijgende analyse. Vervolgens geven we per case een korte introductie, een beknopt feitenrelaas vanuit het perspectief van de gekozen invalshoek en geven we het beeld van onze gesprekspartners terug. We ronden af met de lessen die uit iedere case getrokken kunnen worden.

In de hoofdstukken 5 en 6 zijn wij aan het woord. We geven een beschouwing op de uitkomsten van de evaluatie waarbij we recht trachten te doen aan de vele visies en het gehele feitencomplex. Vervolgens ronden we af met een serie aanbevelingen die we steeds adresseren aan de organisaties die wat ons betreft aan de lat staan.

In de bijlagen zijn het respondentenoverzicht en het onderzoeksprotocol opgenomen.

1 In de 35 algemene interviews is respondenten gevraagd naar de belangrijkste trends en ontwikkelingen die zij identificeren voor de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken.

2 Bij deze werksessie waren 15 van de geïnterviewde personen aanwezig, vanuit verschillende organisaties.

# Wettelijke instrumenten van kwaliteitsborging

## Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende instrumenten die de kwaliteit van de uitvoering van de taken in het VTH-stelsel borgen. Achtereenvolgens gaan we in op de 'verordening kwaliteit', de 'beleids- en uitvoeringscyclus', 'horizontaal toezicht' en 'interbestuurlijk toezicht'. Na een korte schets van de inhoud van het betreffende instrument, gaan we in op de werking in de praktijk en de meningen van de gesprekspartners hierover. We ronden af met de rol van het Rijk in het stelsel.





## 2.1 Verordening kwaliteit

Artikel 5.4 van de wet VTH bepaalt dat gemeenteraden respectievelijk provinciale staten bij verordening regels stellen over de uitvoering en handhaving van de basistaken<sup>3</sup>. De colleges van GS en B&W dragen zorg voor de uniformiteit van de regels binnen het verzorgingsgebied van een omgevingsdienst. Om hierbij te ondersteunen hebben het IPO en de VNG in 2015 een modelverordening opgesteld<sup>4</sup>. Deze modelverordening verwijst naar de kwaliteitscriteria 2.1<sup>5</sup> of opvolgers daarvan. Deze kwaliteitscriteria beschrijven voor verschillende deskundigheidsgebieden het gewenste opleidingsniveau, het aantal jaren werkervaring, het aantal vlieguren en de mate van onderlinge vervangbaarheid. Uitgangspunt is dat de kwaliteitscriteria actueel worden gehouden. Zo zijn per juli 2019 de kwaliteitscriteria 2.2. leidend.

Hoewel de modelverordening van IPO en VNG Wabo-breed geldt, zijn gemeenten en provincies bij wet alleen verplicht om de kwaliteitscriteria 2.1 te hanteren voor de basistaken. Volgens artikel 5.5 van de wet VTH hebben gemeenten en provincies de taak om zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering van de niet-basistaken, de zogenoemde zorgplicht. Dit kan door daar bij verordening kwaliteitsregels aan te stellen, maar dat is niet verplicht.

3 De basistaken zijn taken die het bevoegd gezag door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren, vanwege de complexiteit, specifieke deskundigheid of bovenlokale dimensie.

4 <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/modelverordening-kwaliteit-vth>

5 Kwaliteitscriteria 2.1 - Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo (2012).



### **Kwaliteitscriteria 2.2**

IPO en VNG hebben in 2017 besloten tot een actualisatieslag van de kwaliteitscriteria, vanwege een aantal tekortkomingen en verouderingen<sup>7</sup>. Er zijn geen beleidsrijke wijzigingen doorgevoerd. Uit de gesprekken met betrokkenen bij de kwaliteitscriteria 2.2 kwam naar voren dat de keuze om geen beleidsrijke wijzigingen door te voeren is ingegeven vanuit de komst van de Omgevingswet. De inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt als logisch moment gezien om eventuele meer fundamentele wijzigingen in de kwaliteitscriteria door te voeren.

In 2019 zijn de kwaliteitscriteria door VNG en IPO bestuurlijk vastgesteld en zijn gemeenten en provincies hierover geïnformeerd. Voor gemeenten en provincies die de modelverordening onverkort hebben vastgesteld, betekent dit dat de nieuwe kwaliteitscriteria automatisch gaan gelden. Echter veel gemeenten en provincies hebben de zogenaamde dynamische verwijzing niet overgenomen en hebben expliciet de kwaliteitscriteria 2.1 genoemd in hun verordening. In dat geval moeten zij de verordening aanpassen om de geactualiseerde kwaliteitscriteria te laten gelden.

### **Reflectie gesprekspartners**

Gemeenten, provincies en omgevingsdiensten vinden – op een enkele gesprekspartner na – dat de kwaliteitscriteria bijdragen aan de kwaliteit van uitvoering. Zij leggen hun organisaties langs de lat van de kwaliteitscriteria 2.1 en zijn op die manier bewust bezig met kwaliteit.

Daarbij worden wel kanttekeningen geplaatst:

- Kwaliteit van uitvoering is niet alleen afhankelijk van ‘technische’ deskundigheid, maar ook in sterke mate van competenties zoals advies- en procesvaardigheid en politiek- bestuurlijke sensitiviteit. Juist deze competenties missen in de kwaliteitscriteria. Zo stelde één van de omgevingsdiensten die we gesproken hebben dat ze bij het aannemen van nieuw personeel hoofdzakelijk zoeken naar de juiste competenties; voor deskundigheid is iemand op te leiden, voor competenties is dat moeilijker. Enkele gesprekspartners hebben ervaren dat generalisten door het minimum aantal vliegreuren in de kwaliteitscriteria gedwongen worden om specialist te worden: een ongewenst neveneffect.

- Omgevingsdiensten hebben zorgen over de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken bij sommige gemeenten. Zij merken in de samenwerking dat de VTH-taken door een deel van de gemeenten op een manier worden uitgevoerd die niet voldoet aan de standaard die de omgevingsdienst zelf hanteert.
- De kwaliteitscriteria gaan alleen over de uitvoering, maar niet over opdrachtgeverschap. Terwijl goed opdrachtgeverschap belangrijk is voor de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Omgevingsdiensten merken op dat de kwaliteit van het opdrachtgeverschap met name bij kleinere gemeenten niet per definitie op orde is. Onder kwaliteit van het opdrachtgeverschap verstaan we dan:
  - Voldoende inhoudelijke expertise bij de opdrachtgevers. Het ontbreken daarvan kan ertoe leiden dat bevoegde gezagen niet de juiste opdracht kunnen formuleren en ook niet het verhaal achter de cijfers interpreteren in rapportages. Een oplossing kan zijn dat omgevingsdiensten het bevoegd gezag adviseren over beleid (zie hierna ‘beleids- en uitvoeringscyclus’).
  - Het borgen van de randvoorwaarden voor het uitvoeren van de opdracht, onder meer door coördinatie op de verschillende taken. Dit is vaak prima georganiseerd, maar niet altijd. Zo kreeg een omgevingsdienst van één gemeente van verschillende personen opdrachten. Die opdrachten werden niet gecoördineerd. Dit leidde ertoe dat het budget halverwege het jaar al bijna uitgeput was.
- De krappe arbeidsmarkt maakt het moeilijker om aan de kwaliteitscriteria (blijven) voldoen. Bijvoorbeeld milieuspecialisten zijn lastig te werven.

<sup>7</sup> Ledenbrief ‘Aangepaste modelverordening kwaliteit VTH Omgevingsrecht’, 2019, VNG.





Ook bij de procescriteria zijn door gesprekspartners kanttekeningen geplaatst:

- De procescriteria worden door een beperkt aantal gesprekspartners als een papieren exercitie ervaren. Zij ervaren weinig sturende werking hiervan in de praktijk.
- Hoewel het stelsel stuurt op ‘afstemming’ op regionale schaal (afzonderlijke omgevingsdiensten), komt dit in de praktijk nog niet altijd van de grond. De beleids- en uitvoeringscyclus worden vaak op individueel niveau doorlopen (één bevoegd gezag en de omgevingsdiensten) en niet altijd in collectief verband. Omgevingsdiensten hebben daardoor – in wisselende mate te maken met uiteenlopende wensen en verwachtingen van gemeenten over de uitvoering van taken. Dit werkt volgens de geïnterviewden negatief door in de doelmatigheid van de uitvoering en de tevredenheid van de opdrachtgevers. Als voorbeeld van de haperende afstemming wordt vaak de mandatering aangehaald. In Noord-Brabant is een verkenning gedaan naar de staat van de mandatering aan omgevingsdiensten (zie kader). Ook organisaties als het OM en de ILT zien dit als knelpunt. Het zorgt ervoor dat zij alsnog met een groot scala aan bevoegde gezagen te maken hebben. Bovendien wijzen zij erop dat in hun beleving omgevingsdiensten onvoldoende onafhankelijk van het bestuur kunnen opereren. Hun constatering dat bestuurders niet altijd meegaan in voorstellen tot handhaving van omgevingsdiensten wordt bevestigd door recent onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid<sup>10</sup>.
- Rapportages van de omgevingsdiensten richting de bevoegde gezagen gaan in de regel vooral over de uitgevoerde werkzaamheden (bijv. het aantal uitgevoerde controles). De verbinding met de beoogde beleidseffecten is daardoor lastig te leggen. Dit punt wordt breed onderkend. Een aantal diensten werkt dan ook aan andere vormen van rapporteren om zo de effecten van hun handelen beter zichtbaar te maken.
- Rapportages komen op het moment dat de conceptbegroting van gemeenten en provincies er al ligt. Als de uitvoering moet worden aangepast op zo’n manier dat er ook financiële consequenties zijn, is dat te laat.

---

## Verkenning Noord-Brabant mandaten

In Noord-Brabant is een verkenning gedaan naar het algemene beeld van de taakverdeling, mandatering en werkafspraken bij de uitvoering van de VTH-taken. Uit deze verkenning komt naar voren dat bij de omgevingsdiensten belegde takenpakketten en afgegeven mandaten sterk uiteen lopen. Wel is er een duidelijke trend naar meer uniformiteit in de werkafspraken en meer wederzijds vertrouwen. Die laatste factoren hebben volgens de verkenning een groter effect op de kosteneffectiviteit dan uniformiteit in taakoverdracht en mandatering.

---

### 2.3 Horizontale verantwoording

Borging van de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken zou volgens de wet in eerste plaats moeten plaatsvinden door horizontale verantwoording. Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7). De verordening wordt door raden en provinciale staten vastgesteld. Daarnaast kunnen gemeenteraadsleden en provinciale staten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen zienswijzen indienen op de begroting van omgevingsdiensten.

#### Situatie in de praktijk

Uit het voorgaande onderzoek<sup>11</sup> kwam naar voren dat de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken in zijn algemeenheid weinig leefde bij gemeenteraadsleden en provinciale statenleden. Politici toonden zich wel betrokken bij casuïstiek en incidenten en de financiële bijdrage van de gemeente of provincie aan de omgevingsdienst. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit in de regel nog steeds opgaat.

Stukken uit de beleids- en uitvoeringscyclus worden conform de wet met de raads- en statenleden gedeeld, maar deze worden, uitzonderingen daargelaten, door hen niet geagendeerd. Enkele gesprekspartners geven hiervoor als verklaringen dat raadsleden en statenleden inhoudelijk onvoldoende ingevoerd zijn om de rapportages te kunnen doorgronden. Bovendien is – zo stellen zij – de omgevingsdienst niet de enige uitvoeringsorganisatie die op deze wijze verantwoording aflegt aan de raden en staten. Het gebrek aan tijd speelt dan ook een rol.

---

<sup>10</sup> Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2019) De markt de baas - Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit.

---

<sup>11</sup> Bewust van kwaliteit - Onderzoek naar de invulling van de artikelen 5.4 en 5.5 uit de wet VTH (Berenschot, 2017).



## 2.4 Interbestuurlijk toezicht

De *Wet revitalisering generiek toezicht* vormt het wettelijk kader voor interbestuurlijk toezicht. Het uitgangspunt is dat het interbestuurlijk toezicht terughoudend is. Alleen wanneer blijkt dat horizontale verantwoording niet leidt tot adequate uitvoering van de taken, wordt ingegrepen. Provincies houden interbestuurlijk toezicht op onder andere de uitvoering van de Wabo door gemeenten. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet namens het Rijk toe op de uitvoering van aantal medebewindstaken door provincies, waaronder het toezicht op de zogenoemde risicovolle bedrijven.

Indien taken niet conform de wet worden uitgevoerd, doorloopt 'het toezichthoudend bestuursorgaan' de zogenaamde 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met indeplaatstreding. Dit betekent dat als er sprake is van taakverwaarlozing, de toezichthoudende overheid de taak kan overnemen. Deze werkwijze is verder ude itgewerkt in algemene uitgangspunten en een algemeen beleidskader dat door de provincies wordt gehanteerd<sup>13</sup>.

### Situatie in de praktijk

#### *Toezicht van provincies op gemeenten*

Provincies vragen gemeenten vanuit hun rol als interbestuurlijk toezichthouder jaarlijks om de wettelijk vereiste stukken, zoals hiervoor omschreven bij de beleids- en uitvoeringscyclus. Vervolgens beoordelen zij of deze voldoen aan de wet. Indien er onduidelijkheden zijn volgt soms een gesprek tussen gemeente en provincies. Gemeenten worden per brief geïnformeerd over het oordeel van de provincie. Daarnaast volgen provincies signalen op zoals berichten in de media of personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden.

Een deel van de provincies die we hebben gesproken diept het toezicht verder uit en legt de verbinding met hun coördinerende rol die volgt uit de Wabo. Eén provincie doet bijvoorbeeld jaarlijks verdiepend dossieronderzoek bij enkele gemeenten. Diverse provincies doen 'reality checks' waarbij praktijkcases worden doorlopen, zoals brandveiligheid bij zorginstellingen. Ook andere ketenpartners, zoals de veiligheidsregio, worden hierbij betrokken. De provincie Overijssel diept de documenten uit de Big-8 meer inhoudelijk uit om samen met de gemeenten een kwaliteitsslag te maken. De provincie gaat zelfs zo ver dat de eigen IBT-afdeling de eigen provincie onder de loep heeft genomen.

Opvallend is dat gemeenten soms verschillend om lijken te gaan met het niet beleggen van basistaken bij omgevingsdiensten. Asbest is hiervoor een sprekend voorbeeld. Asbesttoezicht op bedrijfsmatig saneren is in 2017 in de AMvB VTH opgenomen als een basistaak<sup>14</sup>. Desalniettemin blijken er gemeenten te zijn die de asbesttaken niet bij omgevingsdiensten belegd hebben.

Volgens betrokkenen vindt een deel van de gemeenten het ongewenst om deze taak naar omgevingsdiensten over te dragen, vanwege de sterke samenhang met de bouwtaken. Niet alle provincies acteren hierop in het kader van interbestuurlijk toezicht. Uit de gesprekken komt naar voren dat het nu niet duidelijk is wie hier tegenop zou kunnen treden.

De geraadpleegde provincies hebben voor het interbestuurlijk toezicht op de Wabo wel stappen gezet op de interventieladder, maar tot indeplaatstreding is het niet gekomen.

---

## Voorbeeld: provincie Groningen

De provincie Groningen maakt er werk van om het interbestuurlijk toezicht te verdiepen, zo wordt geschetst in een artikel van 19 augustus 2019 in Binnenlands Bestuur: 'Het toezicht van de provincie Groningen op gemeenten was te 'licht' en een 'papieren werkelijkheid'. Het wordt nu over een andere boeg gegooid. Uitgangspunt is samenwerking tussen provincie en gemeenten. De eerste ervaringen zijn positief! Daarbij maakt de provincie de slag van systeemtoezicht naar maatwerktoezicht op basis van een risicoanalyse per gemeente.<sup>15</sup>

---

13 Zie daarvoor de website <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht> (geraadpleegd in oktober 2019).

14 Bedrijfsmatig saneren is een basistaak, ook wanneer een particulier bedrijf de saneringsopdracht geeft. Het is geen basistaak wanneer de sanering door een particulier zelf plaatsvindt.

15 Zie verder: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/groningen-vernieuwt-interbestuurlijk-toezicht.10475241>. lynkx



Gesprekspartners vanuit het Rijk herkennen de waarde van één bevoegd gezag op decentraal niveau, maar merken op dat het vanuit Rijksbeleid soms moeilijk is aansluiting te vinden bij de uitvoering. Het is in de praktijk moeizaam om op landelijk niveau informatie over vergunningen of toezicht boven tafel te krijgen en om gezamenlijk richting te geven aan de uitvoering. Dat geldt met name voor wet- en regelgeving die door gemeenten wordt uitgevoerd, maar ook voor taken die bij omgevingsdiensten liggen. Zo richtte het Rijk de werkgroep Brzo+ op, maar gaven medewerkers van omgevingsdiensten te kennen dat zij niet konden deelnemen, omdat zij er geen opdracht voor kregen van hun bevoegde gezagen. De Rijksoverheid heeft hun deelname gefinancierd.

Daarnaast merkt de Rijksoverheid op dat thema's van nationaal belang niet altijd prioriteit krijgen op lokaal niveau. Op decentraal niveau worden bij de uitvoering van wet- en regelgeving prioriteiten gesteld. Dat kan ertoe leiden dat thema's die lokaal niet altijd leven, zoals energiebesparing, in mindere mate worden opgepakt. De Rijksoverheid ervaart in dat geval dat de Rijksdoelen niet gerealiseerd dreigen te worden, maar heeft weinig grip op de uitvoering.

Tot slot zou de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken volgens enkele gesprekspartners vanuit de Rijksoverheid gebaat zijn bij meer landelijke uniformiteit. Dat draagt bij aan een level playing field voor bedrijven. Zo kan bijvoorbeeld de last onder dwangsom – volgens een aantal gesprekspartners – in vergelijkbare gevallen verschillend worden ingezet.

### Reflectie gesprekspartners omgevingsdiensten, gemeenten en provincies

Gevraagd naar de rol van het Rijk bij kwaliteitsborging refereren omgevingsdiensten, gemeenten en provincies veelal aan de rol van het Rijk als verantwoordelijke voor wet- en regelgeving. Zij noemen knelpunten die zij ervaren vanuit milieuregelgeving. Sommigen zijn van mening dat het goed zou zijn als het Rijk meer betrokken zou zijn bij de uitvoering en dat het Rijk met name gemeenten meer zou moeten ondersteunen in de uitvoering. Dat kan bijvoorbeeld door handreikingen ter beschikking te stellen of zorg te dragen voor budgetten.

Enkele respondenten uiten kritiek op de manier waarop de Rijksoverheid lijkt 'te knabbelen' aan de principes van het VTH-stelsel. Als voorbeeld wordt genoemd dat het Rijk direct zaken zou bespreken en opdrachten zou geven aan omgevingsdiensten voor onderwerpen waar gemeenten of provincies bevoegd gezag voor zijn. De kosten landen vervolgens bij de deelnemers. Een ander voorbeeld dat werd aangehaald is de recente verschuiving van het bevoegd gezag voor de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED) van omgevingsdiensten naar RVO<sup>18</sup>, wat het principe van één loket voor bedrijven zou ondergraven.

18 <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-besparen/europese-energie-efficiency-richtlijn-eed/energie-audit-eed>



# Trends en ontwikkelingen

## Hoofdstuk 3



### 3.1 Inleiding

Tijdens de interviewronde hebben we expliciet aandacht besteed aan de trends en ontwikkelingen die spelen in de context van het stelsel en die mogelijk hun doorwerking hebben in de kwaliteit van de uitvoering. De vraag is dan hoe deze trends het beste geadresseerd kunnen worden.

In een workshop waarvoor we alle gesprekspartners hebben uitgenodigd, hebben we de verzamelde trends – die we verder hebben aangevuld op basis van een dossierstudie – geordend en doorgesproken. We hebben daarvoor het zogenoemde DESTEP-model als ordenend principe gebruikt. DESTEP is een acroniem voor achtereenvolgens:

- demografie
- economie
- sociaal-cultureel
- technologisch
- ecologisch
- politiek-juridisch.

Het ontstane overzicht is uiteraard niet uitputtend. Wel komen hierin volgens de betrokkenen de belangrijkste ontwikkelingen in terug.

### 3.2 De opgave in een aantal trends

In onderstaande figuur zijn de uitkomsten van de analyse puntsgewijs weergegeven. Daaronder stippen we de ontwikkelingen kort aan.



#### Demografie

- Vergrijzing van de beroepsbevolking zorgt voor een relatief grote uitstroom aan zowel de kant van de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten. Mede in het licht van de krappe arbeidsmarkt (zie hieronder) geeft dat knelpunten bij het op niveau houden van de organisatie (zowel kwalitatief als kwantitatief).



#### Economie

- Gemeentelijke bezuinigingen hebben impact op de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Bezuinigingen zijn voor veel gemeenten noodzakelijk vanwege de kosten in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. Dit maakt dat gemeenten scherp sturen op kostenreductie bij de omgevingsdienst. Voor de taken die gemeenten zelf uitvoeren geldt dit ook. Bezuinigingen lijken op de gemeentelijke organisaties een nog groter effect te hebben, omdat dat daar de kwaliteitscriteria veelal niet als harde eis worden gehanteerd.
- Krapte op de arbeidsmarkt komt naar voren als relevante trend. Kenniswerkers met een milieukundige achtergrond blijken moeilijk te werven. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies merken dat het moeilijk is vergunningverleners en toezichthouders met voldoende deskundigheid te werven én vast te houden. Als dit niet lukt, zijn zij niet in staat om aan de kwaliteitscriteria te voldoen.
- Economische ontwikkelingen werken sowieso door in de werklust van omgevingsdiensten. Des te beter de economie draait, des te meer bedrijvigheid, enzovoorts.



#### Technologisch

- Digitalisering
- Cybersecurity



#### Ecologisch

- Energietransitie
- Circulaire economie
- Zeer Zorgwekkende stoffen



#### Politiek-juridisch

- Omgevingswet
- Private kwaliteitsborging voor het bouwen
- Focus op naleving



#### Sociaal-cultureel

- We signaleren dat burgers assertiever worden én dat zij instanties en de overheid niet per definitie vertrouwen. Dit uit zich in burgerverenigingen die (zeer) kritisch zijn op informatie die wordt verstrekt vanuit de overheid. Ook groeit het aantal WOB-verzoeken. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en het Rijk zich meer dan voorheen moeten verantwoorden over de wijze waarop zij VTH inzetten. Ook kan dit er soms toe leiden dat onderzoek op onderzoek wordt gestapeld.

- De maatschappij wordt minder tolerant voor risico's. Dit kan als gevolg hebben dat naar aanleiding van politiek debat nieuwe regelgeving tot stand komt, die erop gericht is zo veel mogelijk risico's uit te sluiten. Dit betekent dat het moeilijker wordt om activiteiten toe te staan, ook wanneer deze wel gewenst zijn.
- Het milieudebat wordt in toenemende mate gekleurd door zorgen over gezondheid. Dit maakt het debat persoonlijker en emotioneler. Dit gaat hand-in-hand met bestuurlijke aandacht, hetgeen een stimulans kan vormen om te willen investeren in de professionaliteit van omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten moeten net als de bevoegde gezagen instaan om breder dan alleen milieu te kijken. Een technische benadering volstaat nu eenmaal niet in een debat over mogelijke gezondheidsrisico's. Daar is zowel omgevingsbewustzijn bij omgevingsdiensten als een nauwe samenwerking tussen omgevingsdiensten en de verantwoordelijke portefeuillehouders voor nodig.



#### Technologisch

- Digitalisering heeft grote impact op de uitvoering van de VTH-taken. Denk aan het toepassen van digitale instrumenten bij toezicht en handhaving, maar ook het verbeteren van monitoring en rapportage met behulp van bijvoorbeeld sensing en data-analyse. Al dan niet terecht angst vanuit bijvoorbeeld de AVG (algemene verordening gegevensbescherming) om data te delen speelt hier ook een rol.
- Cybersecurity kan verregaande effecten hebben, als er sprake is van ontregelen van installaties met grote milieurisico's. Dit thema lijkt in eerste instantie thuis te horen bij de strafrechtketen, maar wanneer daar regelgeving omtrent installaties uit volgt, kan dat leiden tot een nieuw type taken voor omgevingsdiensten.



#### Ecologisch

- De energietransitie beweegt zich steeds verder naar de uitvoering en dus ook naar het domein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit nieuwe taakveld is in de kwaliteitscriteria 2.2 opgenomen. Als gevolg van het Klimaatakkoord zijn veranderingen in wet- en regelgeving in voorbereiding. Dit vraagt om meer capaciteit op dit vlak bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en om een goede verbinding van de uitvoering bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving.
- De transitie naar een circulaire economie bevindt zich nog in de beginfase waardoor wet- en regelgeving achterloopt op beleidsuitgangspunten. Het is echter zelden zo dat wet- en regelgeving ontwikkelingen echt uitsluiten: vaak kan de grens opgezocht worden (ruimte in regels) of de grens worden verlegd (het over een andere boeg gooien)<sup>19</sup>. Om de potentie van omgevingsdiensten op dit vlak te benutten is een oplossingsgerichte houding van toezichthouders nodig, naast ruimte in de opdracht om te experimenteren. Het vraagt kortom om een nauwe samenwerking tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers.
- Beleidsontwikkeling rondom onder andere zeer zorgwekkende stoffen (zsz)<sup>20</sup> gaat naar verwachting meer handvatten geven om risicovolle en/of schadelijke stoffen te weren door de inzet van VTH. Dit vraagt om een ketenbenadering van bevoegde gezagen en hun uitvoerders.

<sup>19</sup> Dat belemmeringen t.a.v. de circulaire economie in beperkte mate voortkomen uit regelgeving en in veel grotere mate uit de uitvoering ervan blijkt ook uit het recent gepubliceerde rapport van de Commissie Mans: Taskforce herijking afvalstoffen (2019) Grondstof of afval - Aanbevelingen voor afvalwet-en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie.

<sup>20</sup> Dit zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich in de voedselketen ophopen (<https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen>).





### Politiek-juridisch

- Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen de wettelijke kaders waarbinnen omgevingsdiensten opereren. Bevoegde gezagen zullen naar verwachting meer gebiedsgericht beleid ontwikkelen, maatwerk toepassen en in principe integrale afwegingen maken. Dat zoveel mogelijk in participatieve processen. Omgevingsdiensten zullen als ‘externe afdelingen’ hier de gevolgen van ondervinden. In lijn met de andere trends blijft hun specialistische kennis van belang, maar zal een groter beroep gedaan worden op de adviesvaardigheden en bestuurlijke sensitiviteit.
- De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen treedt tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking. De wet introduceert een aantal wijzigingen in de organisatie en uitvoering van het bouw- en woningtoezicht. Dat raakt in ieder geval de omgevingsdiensten die al bouwtaken uitvoeren. Mogelijk beslissen gemeenten naar aanleiding van de wet om de bouwtaken regionaal te beleggen.
- De landelijke handhavingsstrategie kent een focus op de optimalisatie van naleving. Daarbij ligt het niet per definitie voor de hand om sanctionerend op te treden. De focus moet liggen op het beëindigen van overtreden en het voorkomen van nieuwe. Daarvoor kunnen ook andere instrumenten worden ingezet. Deze ‘nieuwe’ lijn krijgt naar verwachting steeds meer aandacht in de handhavingspraktijk.
- Verder spelen er tal van ontwikkelingen op het gebied van ZZS, PFAS, post-PAS, asbest, klimaat enzovoorts. Die kunnen stuk voor stuk hun doorwerking hebben op de VTH-taken.

### 3.3 De mogelijke gevolgen voor het stelsel: analyse op hoofdlijnen

Uit de bovenstaande ‘rijp en groene’ opsomming van trends en ontwikkelingen komen – in onze beleving – een tweetal overkoepelende opgaven voor het stelsel naar voren.

In de eerste plaats zien wij dat de relatie tussen overheid en maatschappij verandert. Daar waar de overheid (zonder daar een waardeoordeel aan te verbinden) sectoraal en vanuit beleidsthema’s redeneert, kijkt de burger vanuit meer verbindende perspectieven. Een voorbeeld is het thema ‘gezondheid’ dat voor de samenleving één coherent thema vormt, maar voor de overheid over verschillende beleidsvelden is verdeeld die deels door specialisten worden bemenst. Een bredere blik – ook van specialistische diensten – is noodzakelijk om hierop goed te kunnen acteren en de mondige, soms wantrouwige burger en de makkelijk te mobiliseren media van dienst te kunnen zijn.

Dat vraagt van omgevingsdiensten, maar ook van andere uitvoeringsorganisatie en van de bevoegde gezagen dat zijn hun specialisme kunnen vertalen naar een breder kader. Dat vereist weer specifieke competenties. Een ontwikkeling als de komst van de Omgevingswet sluit hier overigens op aan.

In de tweede plaats vragen de trends en ontwikkelingen om tijd en aandacht om te reflecteren en te leren. Onderwerpen waarvoor de wettelijke kaders de komende jaren nog verder zullen ontwikkelen, zoals de circulaire economie, vragen om een oplossingsgerichte houding en tijd om uit te zoeken hoe de vragen die hieruit – voor bevoegde gezagen en omgevingsdiensten – naar voren komen te beantwoorden. In onze beleving komen hier onvermijdelijk taken op het gebied van VTH uit naar voren die wellicht langs andere lijnen dan gebruikelijk (denk aan digitalisering) uitgevoerd gaan worden. Een grote opgave is dan deze optimaal in het stelsel te integreren. Nauwe samenwerking tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers is een randvoorwaarde. Waarbij geldt dat beide partijen mogelijkheden voor onderzoek en reflectie moeten hebben. Dat is lastig omdat – zoals ook geconstateerd werd – de begrotingen onder druk staan.

# De instrumenten voor kwaliteits- borging in de praktijk

## Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar zes praktijkcases, waarbij het stelsel door ongewone, complexe situaties op de proef wordt gesteld. We hebben de cases onderzocht om lessen te formuleren voor het stelsel van kwaliteitsborging. We hebben de cases met nadruk niet inhoudelijk geëvalueerd en doen geen uitspraken over het functioneren/opereren van de betrokken organisaties en/of personen. In ons onderzoek stonden de volgende vragen centraal: Hoe en in welke context zijn in deze cases de VTH-taken uitgevoerd? Wat kan hieruit worden geleerd voor de toekomstige kwaliteitseisen en kwaliteitsborging in het VTH-stelsel? Per case hebben we daarbij een ander thema als invalshoek gekozen.



#### 4.1 Inleiding

Eerst beschrijven we de rode draden die we ophalen uit de cases. Vervolgens beschrijven we de afzonderlijke cases. Per case gaan we in op hoe de inzet van VTH op hoofdlijnen heeft plaatsgevonden, wie daarbij waren betrokken en in welke rol. Daarna gaan we in op de lessen en aandachtspunten voor de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken, die in gesprekken met betrokkenen naar voren zijn gekomen. Tot slot grijpen we terug op het thema dat we voor de betreffende case als invalshoek hebben gekozen. Op verzoek van de betrokkenen zijn drie van de zes cases geanonimiseerd.

#### 4.2 Rode draden uit de cases

Wat opvalt aan de cases is dat de inzet van VTH door betrokkenen veelal als positief wordt beoordeeld. De cases laten zien dat het VTH-stelsel ook in complexe situaties overeind blijft. De inhoudelijke complexiteit van de cases in combinatie met maatschappelijke onrust, media aandacht en politieke en bestuurlijke aandacht leiden ertoe dat de cases hoge prioriteit kregen (of krijgen) onder betrokkenen in het VTH-proces en dat er in de regel ruime capaciteit voor de cases beschikbaar is gesteld.



## De inzet van VTH

Harsco is een zelfstandig bedrijf dat juridisch onafhankelijk opereert van Tata Steel en beschikt over een eigen milieuvergunning. Het productieproces van Harsco is verbonden aan dat van Tata Steel. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) heeft op 13 februari 2009 de milieuvergunning voor Harsco verleend, in mandaat van de provincie Noord-Holland. Volgens deze vergunning mag stof dat vrijkomt bij het kiepen van slak niet verder dan twee meter van de bron komen. Dit voorschrift is gebaseerd op het gestelde in de Nederlandse Emissierichtlijn Lucht (Ner). Hierbij is grafiet niet specifiek benoemd, een onderscheid tussen verschillende typen stof wordt niet gemaakt. Met ingang van 10 december 2013 voert de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) de VTH-taken voor de bedrijven Tata Steel en Harsco in mandaat van de provincie Noord-Holland uit.

Harsco was tot december 2016 op basis van de risicoanalyse aan de hand van het zogeheten Basisbeeld een bedrijf met een lage inspectieprioriteit (categorie RIE overig). Er was geen sprake van risico's, opvallende overlast, slecht naleefgedrag of andere redenen het bedrijf frequent te controleren. Op grond daarvan lag de gemiddelde controlefrequentie op één keer per jaar. Het gemiddeld aantal inspecties lag tot en met 2014 feitelijk op twee keer per jaar. Bovenop deze gerichte inspecties worden gemiddeld vier keer per jaar ook stofcontroles uitgevoerd op het terrein van Tata Steel, waarbij Harsco ook is meegenomen. Bij Harsco zijn voor de periode tot 2016 geen bijzondere stofemissies of overtredingen geconstateerd.

In december 2016 zijn er voor het eerst klachten over uitzonderlijke stofoverlast gemeld. Deze klachten zijn ontstaan nadat Harsco was overgegaan op een andere manier van slak kiepen. Tot 2015 werd het slak gekoeld op het koelspoor van Tata Steel en vervolgens verwerkt bij Harsco. Dit koelen veroorzaakte geuroverlast. Om deze geuroverlast te verminderen, is Harsco in 2015 overgegaan op het direct vloeibaar kiepen van slak. Bij het aanpassen van de vergunning is de uitstoot van grafietdeeltjes niet aan bod gekomen, omdat dit voorheen niet plaatsvond.

Naar aanleiding van de stofoverlast van december 2016 is er overleg gevoerd tussen ODNZKG en Harsco en zijn er maatregelen genomen om het vrijkomen van grafiet te voorkomen. Die maatregelen zijn succesvol gebleken en de stofoverlast nam af. In februari 2017 heeft er vervolgoverleg plaatsgevonden tussen ODNZKG, Harsco en Tata Steel over nadere analyse van de oorzaken van de stofoverlast en de effectiviteit van de maatregelen. De tijdelijke en aanvullende maatregelen waren ook gedurende 2017 succesvol en er was geen sprake meer van uitzonderlijke stofoverlast.

In de zomer van 2018 neemt het aantal meldingen van stofemissies door Harsco weer toe. Hier is het bedrijf tijdens een inspectie in juni 2018 op aangesproken. Het bedrijf is vervolgens in juli 2018 gesommeerd te zorgen dat de stofemissies worden beëindigd. Na aanhoudende meldingen van stofoverlast, volgde in september 2018 een concept last onder dwangsom. Tegen deze last onder dwangsom is door Harsco een zienswijze ingediend. De basis van de zienswijze was dat Harsco van mening was onvoldoende tijd te krijgen om aanpassingen door te kunnen voeren in de werkwijze. Deze zienswijze heeft niet geresulteerd in een wijziging van de last onder dwangsom.

Op 1 november 2018 heeft de provincie via de ODNZKG – conform de Landelijke Handhavingsstrategie – een definitieve last onder dwangsom opgelegd van € 5.000,- per overtreding, met een maximum van dertig overtredingen en een totaalbedrag van € 150.000,-. Het voorschrift waarop gehandhaafd wordt, is dat twee meter buiten de bron geen stofemissie mag worden waargenomen. De last onder dwangsom heeft tot doel om het gedrag van het bedrijf te beïnvloeden zodat zij maatregelen nemen om de stofemissies te beperken. Bij het bepalen van de hoogte van de last onder dwangsom is rekening gehouden met proportionaliteit. De handhavingsmaatregel moet opwegen tegen de ernst van het delict en moet juridisch houdbaar blijven.

De uitzonderlijke stofemissies hebben tot onrust onder de bevolking rond Tata Steel gezorgd. Een eerste bewonersavond werd georganiseerd door Tata Steel in oktober 2018. Eind 2018 zijn twee aanvullende bewonersbijeenkomsten georganiseerd in Wijk aan Zee en Velsen, respectievelijk georganiseerd door de provincie Noord-Holland en de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn vragen van burgers geïnventariseerd en heeft Tata Steel uitleg gegeven over de geplande maatregelen om de grafietoverlast op te lossen. Ook heeft de provincie aan het RIVM opdracht gegeven om een onderzoek te starten naar de gezondheidseffecten van grafietemissies in de omgeving.

Een eerste maatregel die is genomen, bestaat uit grotere zorgvuldigheid in de bedrijfsvoering. Naast de inzet op de werkwijze hebben Tata Steel en Harsco ook meer slakpannen ingezet. Hiermee kan de koeltijd worden verlengd, wat de stofuitstoot moet doen verminderen.



De definitieve oplossing voor het probleem van stofemissies waar grafiet bij vrijkomt, is het verplaatsen van het kiepproces naar een hal. In mei 2019 is gestart met de bouw van deze hal. De hal zal naar verwachting in het voorjaar van 2020 gereed zijn.

Tegen het einde van 2018 en begin 2019 vonden er nog enkele uitzonderlijke grafiet- en stofemissies plaats. Op 22 januari 2019 is het maximaal aantal overtredingen vallend onder de last onder dwangsom bereikt. Een tweede last onder dwangsom treedt in werking, ter hoogte van € 25.000,- per overtreding, met een maximum van twaalf overtredingen en een totaal bedrag van € 300.000,-. Ook is het bedrijf tegelijkertijd onder verscherpt toezicht geplaatst. Verscherpt toezicht houdt in dat er maandelijks met de directie van Harsco wordt gesproken over de effectiviteit van de te nemen maatregelen. Het effect van de dwangsommen, met als doel gedragsverandering tot stand te brengen, heeft geleid tot een vermindering van stofemissies en -overlast. Vanaf juli 2019 is er geen aanleiding tot nieuwe verbeuringen geweest.

Tegen zowel de last onder dwangsom van november 2018 als die van januari 2019 liep een bezwaar- en beroepstraject. De zaak is op 27 juli 2019 bij de rechter behandeld. Op 30 september 2019 heeft de rechtbank Haarlem de provincie Noord-Holland en OD NZKG in het gelijk gesteld om Harsco tweemaal een last onder dwangsom op te leggen van in totaal € 450.000,-. De grond voor het besluit ligt in het feit dat bij het kiepen van slak stofemissies op meer dan twee meter afstand van de bron zichtbaar waren.

Begin juni 2019 zijn de resultaten van het onderzoek van het RIVM naar de gezondheidseffecten van grafietemissies gepubliceerd. Het rapport veroorzaakte veel onrust. Volgens het rapport bevatten de grafietregens zware metalen en in één veegmonster zijn ook PAK's aangetroffen. Voor de metalen lood mangaan en vanadium is de geschatte blootstelling voor jonge kinderen zodanig dat dit ongewenst is voor de gezondheid.

## TIJDLIJN VTH

Februari 2009	Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland verleent de milieuvergunning aan Harsco.
December 2013	De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) voert de VTH-taken voor de bedrijven Tata Steel en Harsco, in mandaat van de provincie Noord-Holland, uit.
December 2016	Voor het eerst veel klachten over uitzonderlijke stofoverlast met veel grafiet gemeld. Naar aanleiding van deze klachten is er overleg gevoerd tussen de OD NZKG en Harsco. Er zijn maatregelen genomen om het vrijkomen van grafiet te voorkomen.
Zomer 2018	Stijgend aantal klachten. Tijdens een inspectie op 26 juni 2018 wordt Harsco gewezen op het feit dat een dwangsom zal worden opgelegd indien de stofemissies niet stoppen.
September 2018	Na een sommatiebrief op 3 juli 2018 volgt op 24 september 2018 een concept last onder dwangsom. Tegen deze last onder dwangsom dient Harsco op 15 oktober 2018 een zienswijze in, die niet tot wijziging van de last onder dwangsom heeft geleid.
Oktober 2018	Bewonersbijeenkomst georganiseerd door Tata Steel.
Oktober 2018	Het college van B&W van de gemeente Beverwijk vraagt de provincie Noord-Holland als bevoegd gezag toe te zien op de naleving van de vergunning van Harsco en Tata Steel.
November 2018	Een definitieve last onder dwangsom van € 5.000,- per overtreding is opgelegd, met een maximum van dertig overtredingen en een totaalbedrag van € 150.000,-.
November 2018	Bewonersbijeenkomst in Wijk aan Zee, onder aanwezigheid van de gemeente Beverwijk, de provincie Noord-Holland, Tata Steel, de GGD Kennemerland en het RIVM.
December 2018	Bewonersbijeenkomst Velsen, onder aanwezigheid van OD NZKNG, OD IJmond, Tata Steel, de provincie Noord-Holland, de GGD en de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen.
Januari 2019	Het maximum aantal van dertig overtredingen is bereikt. Een tweede last onder dwangsom treedt in werking, ter hoogte van een verbeuring van € 25.000,- per overtreding, met een maximum van € 300.000,-.
Januari 2019	Staatsecretaris van IenW bericht de Tweede Kamer over de situatie van emissies rond Tata Steel in aanloop naar het AO Externe veiligheid van 23 januari 2019.
Mei 2019	Eerste paal in de grond voor buitenhal Harsco.
Mei 2019	Staatssecretaris van IenW informeert de Tweede Kamer over de situatie rond Tata Steel/Harsco.
Juni 2019	RIVM-rapport waaruit blijkt dat grafietregens schadelijk zijn voor de gezondheid. Grafietregens bevatten zware metalen, die schadelijk zijn voor jonge kinderen.

<b>BETROKKENEN</b>		
<b>Partij</b>	<b>Betrokkenheid bij de case</b>	<b>Taken en verantwoordelijkheden</b>
<b>Tata Steel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produceert, bewerkt en distribueert hoogwaardig staal. Bij de staalproductie komt 'slak' vrij, dat wordt verwerkt door Harsco.</li> </ul>	
<b>Harsco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwerkt slak afkomstig van Tata Steel.</li> </ul>	Vergunninghouder en verantwoordelijk voor het naleven van de stofuitstoot eisen in de vergunning.
<b>Provincie Noord-Holland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevoegd gezag voor Tata Steel en Harsco.</li> </ul>	Bestuurlijk verantwoordelijk voor de verleende milieuvergunning.
<b>ODNZKG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voert VTH-taken uit in opdracht van de provincie Noord-Holland. Houdt toezicht op Tata Steel en Harsco en treedt handhavend op.</li> </ul>	Verleent de milieuvergunning in mandaat van de provincie Noord-Holland. Houdt toezicht op Tata Steel en Harsco en treedt handhavend op.
<b>IJmondgemeenten – gemeenten Beverwijk, Velsen en Heemskerk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrokken gemeenten bij grafietregens. Grafietregens komen voornamelijk voor in Wijk aan Zee, gemeente Beverwijk. De IJmondgemeenten zijn gericht op het bevorderen van de gezondheid, het welzijn en de veiligheid van de inwoners.</li> </ul>	
<b>RIVM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek naar de effecten voor de gezondheid van stofemissies afkomstig van Harsco.</li> </ul>	
<b>GGD Kennemerland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschermt, bewaakt en bevordert de gezondheid in Kennemerland.</li> </ul>	
<b>Rijksoverheid, Ministerie van IenW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelselverantwoordelijke.</li> </ul>	

### Reflectie van respondenten

Het proces bij Harsco is inhoudelijk eenvoudig: bij het kiepen van slak kan door onzorgvuldig handelen stofwolken ontstaan. Dat is onwenselijk én op grond van de vergunning niet toegestaan. De zorgen van omwonenden over gezondheid en aandacht in de media en de Tweede Kamer leggen een vergrootglas op de case.

De rollen van het bevoegd gezag en de omgevingsdienst zijn helder: los van goed overleg is het opleggen van dwangsommen, naast het inzetten van verscherpt toezicht, in de praktijk de enige praktische manier voor de OD NZKG om in te grijpen. Een strafrechtelijk spoor is door het OM geïnitieerd.

Volgens de omgevingsdienst en de provincie is sluiting van de inrichting geen optie (niet-proportioneel, mede gezien de samenhang met het productieproces van Tata Steel). Het dwingend opleggen van maatregelen (zoals het bouwen van een hal) behoort niet tot de mogelijkheden. De dwangsom wordt door de omgevingsdienst en de provincie ervaren als een effectief instrument. De toepassing ervan kost wel tijd.

De provincie constateert dat de Tata Steel case mede volgt uit het huidige maatschappelijke debat. De samenleving redeneert breder dan alleen milieu en legt de verbinding met leefbaarheid en gezondheid. Betrokkenen hebben toegang tot veel meer informatie dan vroeger, ontwikkelen zich als experts en zien de overheid niet per definitie als medestander.

Het dossier kwam dan ook heel snel hoog op de bestuurlijke agenda. De gedeputeerde 'milieu' intensiveerde het overleg met de ODNZKG en trok nauw op met de betrokken gemeenten en het ministerie. Ook zijn er op initiatief van de provincie – en in samenwerking met de andere overheden – onderzoeken uitgevoerd om de ernst van de situatie in beeld te brengen en een goede feitelijke basis onder de (maatschappelijke) discussie te leggen.

Hoewel de instrumenten die het bevoegd gezag ter beschikking staan effectief blijken te zijn, ziet de provincie wel uitdagingen voor het stelsel. Die zitten dan met name in de toenemende verwevenheid van milieu en gezondheid (zie ook de Omgevingswet) en de maatschappelijke onrust die hieruit kan volgen. De overheden moeten hiervoor voldoende toegerust zijn.

De volgende lessen zijn genoemd:

- De aandacht van de media draagt bij aan de urgentie die het bedrijf voelt om tot oplossingen te komen. Ook geven de betrokken overheden hierdoor meer prioriteit aan het dossier.
- De samenwerking tussen de provincie, de Rijksoverheid en de betrokken gemeenten is goed. Er wordt geredeneerd vanuit een gezamenlijke invalshoek en ook lessen geformuleerd. Zo is paal en perk gesteld aan de fiscale aftrek van verbeurde dwangsommen.
- De samenwerking tussen de omgevingsdienst en de provincie is goed. Er was eerst eens in de zes weken overleg, nu is er wekelijks contact tussen omgevingsdienst en de gedeputeerde over deze case.
- De ambtelijke samenwerking tussen de Rijksoverheid en de provincie voor het informeren van de Tweede Kamer verloopt goed.

De volgende aandachtspunten zijn genoemd:

- De mogelijkheden om te handhaven zijn relatief beperkt. Het opleggen van middelvoorschriften, zoals het verplichten tot het bouwen van een hal, zou in deze case wellicht hebben kunnen helpen.
- Het is lastig om een voor de overheid kloppend rationeel verhaal goed in het maatschappelijk debat te brengen.

#### Bestuurlijke gevoeligheid

Op basis van dit onderzoek constateren we dat onze veronderstelling klopt: de bestuurlijke gevoeligheid van deze case leidt tot grote bestuurlijke betrokkenheid en nauwe contacten tussen de omgevingsdienst en het bevoegd gezag. Deze samenwerking wordt door beide partijen positief beoordeeld. Daarnaast blijkt uit deze case dat bestuurlijke aandacht en maatschappelijke aandacht bijdragen aan het vinden van een oplossing (bouwen van een hal), waarbij we aantekenen dat het gaat om een langdurig proces.

## 4.4 Case DuPont Chemours

### Introductie

Vanaf 2015 is er veel aandacht geweest van omwonenden en de overheid (gemeenten, provincie, Rijk) voor (de gevolgen van) de emissie van perfluorstoffen (PFOA, GenX) door Chemours in Dordrecht. Tot midden 2015 was dit bedrijf onderdeel van DuPont. Emissie van perfluorstoffen vond al tientallen jaren plaats en was vergund, door zowel de provincie als door het Rijk (RWS). Door aandacht vanuit de media kwam de emissie en de mogelijke gevolgen hiervan breed over het voetlicht en ontstond onrust.

Door onderzoek van het RIVM, waaruit bleek dat gezondheidseffecten door historische emissie niet uit te sluiten waren<sup>22</sup>, ontstond er veel maatschappelijke zorg over de gevolgen van de emissie, zowel op de bedrijfslocatie in Dordrecht als bij onderaannemers en bedrijven 'verderop in de keten'. Dit leidde tot een aantal vervolgonderzoeken en acties van het bevoegd gezag om de vergunde emissies vanuit het bedrijf terug te dringen. Ook was dit aanleiding voor het Rijk (IenW) om een aantal structurele maatregelen te nemen.

De case DuPont/Chemours hebben wij bestudeerd vanuit het thema maatschappelijke zorg. In de case hebben we gekeken naar de manier waarop het bevoegd gezag om kan gaan met maatschappelijke zorg rondom emissies, in een situatie waarin deze binnen de vergunde ruimte bleven. Het is niet uit te sluiten – gezien de groeiende aandacht voor dit soort kwesties in het maatschappelijke domein – dat dit soort situaties zich vaker voor zal doen. De vraag is of dit in het huidige stelsel van kwaliteitsborging adequaat is op te vangen.

<sup>22</sup> <https://www.rivm.nl/publicaties/risicoschatting-emissie-pfoa-voor-omwonenden-locatie-dupontchemours-dordrecht-nederland>



## De inzet van VTH

Door Chemours wordt onder andere PTFE gemaakt, bekend als Teflon. Bij de productie heeft Chemours tot 2013 gebruik gemaakt van de stof perfluorooctaanzuur (PFOA). Bij het productieproces zijn emissies van PFOA vrijgekomen naar lucht en oppervlaktewater. Ook is PFOA in de bodem terecht gekomen. In 2012 is PFOA vervangen door de GenX-technologie. Hiervan werd door Chemours aangegeven dat het minder schadelijk was en daarom een goed alternatief was voor PFOA.

In 2013 is de huidige vergunning voor de bedrijven Chemours en DuPont afgegeven, waarin uitstoot van de bij GenX-technologie vrijkomende stoffen FRD-903 en E1 werd vergund. Deze vergunning is opgesteld door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, die tot juli 2017 in opdracht van de provincie Zuid-Holland de VTH-taken uitvoerde voor Chemours. Per juli 2017 zijn de VTH-taken voor DuPont/Chemours gemandateerd aan de DCMR (als gevolg van de inrichting van de BRZO-omgevingsdiensten).

Naar aanleiding van diverse Amerikaanse onderzoeken over gezondheidseffecten van PFOA, uitgestoten door een fabriek van DuPont in Parkersburg in West Virginia (Verenigde Staten), zijn in 2015 door de Tweede Kamer vragen gesteld over de gezondheidseffecten van PFOA. Op verzoek van het Ministerie van IenW heeft het RIVM vervolgens onderzoek<sup>23</sup> gedaan naar de mogelijke effecten van blootstelling aan PFOA op de gezondheid van omwonenden van de DuPont/Chemours fabriek in Dordrecht. Uit het in maart 2016 gepubliceerde onderzoek bleek dat omwonenden waarschijnlijk langdurig aan hogere waarden van PFOA zijn blootgesteld dan de door het RIVM vastgestelde grenswaarde voor chronische blootstelling. In opdracht van de provincie Zuid-Holland heeft het RIVM in een vervolgonderzoek gekeken naar de PFOA-gehalten in het bloed bij de omwonenden.

Door het RIVM is ook onderzoek gedaan naar de gevolgen van de GenX-stoffen FRD-903 en E1<sup>24</sup>. Omdat het RIVM geen zekerheid kon geven over de gevaareigenschappen van deze stoffen, heeft de provincie Zuid-Holland op 18 april 2017 besloten tot het aanscherpen van de vergunning voor beide stoffen. De hoeveelheid FRD-903 en E1 die naar de lucht uitgestoten mag worden is aanzienlijk verlaagd, als ook de hoeveelheid FRD-903 die geloosd mag worden op het water (E1 wordt niet geloosd op water).

De provincie Zuid-Holland heeft Chemours in het kader van de aangepaste vergunning opgedragen om informatie aan te leveren over de bioaccumulatie van GenX-stoffen in vis. Deze informatie zou noodzakelijk zijn om de risicogrenzen voor GenX in oppervlaktewater en drinkwater vast te kunnen stellen. Het bedrijf is van start gegaan met de uitvoering van het onderzoek, maar de gevraagde bioaccumulatiestudie was in het voorjaar van 2018 nog niet beschikbaar. Vanwege de urgentie heeft het RIVM, mede op aandringen van de provincie Zuid-Holland, in opdracht van het ministerie de bandbreedte van de risicogrenzen voor oppervlaktewater geschat door gegevens voor PFOA te gebruiken. Op basis van het voorstel van het RIVM heeft het Ministerie van IenW op 15 mei 2018 een voorlopige milieukwaliteitsnorm voor FRD-903 in oppervlaktewater en drinkwater vastgesteld.

Deze normstelling heeft de provincie Zuid-Holland gebruikt om eind 2018 opnieuw de vergunning ambtshalve te wijzigen. De indirecte lozing van de GenX-stof FRD-903 naar het oppervlaktewater is via deze wijziging verlaagd naar maximaal 140 kg per jaar in 2019 en naar maximaal 20 kg per jaar vanaf 2021. Chemours heeft kort daarna aangekondigd 75 miljoen te investeren in de Dordtse fabriek, om onder meer de emissie van GenX-stoffen verder terug te dringen. Uiterlijk eind 2020 wil Chemours de emissies van GenX met 99% terugdringen ten opzichte van 2017.

In april 2018 heeft Chemours vanuit de provincie Zuid-Holland een last onder dwangsom opgelegd gekregen vanwege indirecte lozing van met PFOA verontreinigd afvalwater. Volgens de provincie en de omgevingsdienst heeft het bedrijf al jaren geen vergunning meer voor het lozen van de stof en volgens het bedrijf zelf wordt de stof ook sinds 2013 niet meer gebruikt. Toch werd er door de provincie Zuid-Holland PFOA ontdekt bij een lozing van het afvalwater door Chemours op het riool. Tegelijkertijd onderzocht ook Rijkswaterstaat de directe lozing van het bedrijf op het oppervlaktewater, omdat hier kleine hoeveelheden GenX-stoffen en PFOA in werden aangetroffen. Om een illegale directe lozing van PFOA en GenX te voorkomen, heeft Rijkswaterstaat namens de minister van IenW in het voorjaar van 2019 een ontwerp-vergunning gepubliceerd welke lozing van kleine hoeveelheden GenX en PFOA onder voorwaarden toestaat. Met deze vergunning is de lozing “in zicht”, worden eisen gesteld aan het bedrijf om ook zelf te meten en is een minimalisatie-verplichting opgenomen om de lozing van deze stoffen in de toekomst verder terug te dringen. De vergunning is in de zomer van 2019 definitief geworden.

23 <https://www.rivm.nl/publicaties/risicoschatting-emissie-pfoa-voor-omwonenden-locatie-dupontchemours-dordrecht-nederland>

24 <https://www.rivm.nl/publicaties/evaluation-of-substances-used-in-genx-technology-by-chemours-dordrecht>

Ondertussen onderzocht de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de verwerking van afvalstromen van Chemours en de emissies van GenX-stoffen naar de leefomgeving bij de afvalverwerking<sup>25</sup>. Dit naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer (28089- nr. 58/vergaderjaar 2017-2018). In die motie wordt verzocht om de bestemming van GenX-houdend afval afkomstig van Chemours inzichtelijk te maken. De ILT concludeert dat op verschillende plekken in de keten emissies van FRD-stoffen naar de leefomgeving plaatsvinden, maar de beschikbare informatie is niet toereikend om dit precies in beeld te brengen. Daarnaast concludeert ILT dat een wettelijk kader (grotendeels) afwezig is en dat er tot voor kort geen normenkader was voor de FRD-stoffen (GenX). De huidige situatie (najaar 2019) is dat er een ontwerpbesluit voor de ambtshalve wijziging van de vergunning ter inzage ligt voor het verlagen van de vergunde emissies naar de lucht van Chemours. In 2018 heeft de DCMR namens de provincie Zuid-Holland een ingenieursbureau gevraagd onderzoek te doen naar de technische en economische haalbaarheid van het verminderen van de uitstoot van organische fluorverbindingen door Chemours. De reden dat de provincie dit aan een ingenieursbureau heeft gevraagd, is dat het verzoek van de DCMR aan het bedrijf om het onderzoek zelf te doen volgens de DCMR niet naar behoren was uitgevoerd. Volgens de studie kan Chemours met geavanceerde technieken per 2024 de uitstoot van diverse organische fluorverbindingen met gemiddeld 99% terugdringen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek heeft de provincie Zuid-Holland in juni 2019 de ontwerpbeschikking van de ambtshalve wijziging gepubliceerd. De emissies naar de lucht van de GenX-stoffen FRD-903 en E1 worden hiermee per 1 januari 2020 met 95% verlaagd en per 1 januari 2021 met 99% ten opzichte van de emissiewaarden die nu vergund zijn. De DCMR verwacht namens de provincie Zuid-Holland in het najaar van 2019 een definitief besluit te nemen.

#### TIJDLIJN VTH

2012	Sinds 2012 wordt de GenX-techniek ter vervanging van PFOA gebruikt. Dit is vergund op basis van een milieu neutrale wijziging.
2013	De geldende vergunning voor de bedrijven Chemours en DuPont is afgegeven in 2013.
Maart 2016	RIVM rapport: Het is waarschijnlijk dat omwonenden langdurig aan hogere waarden van PFOA zijn blootgesteld dan de door het RIVM nieuw vastgestelde grenswaarde voor chronische blootstelling. Dit zegt het RIVM in zijn rapport van 24 maart 2016.
December 2016	RIVM rapport: Naar verwachting geen risico voor omwonenden bij huidig emissieniveau van GenX-stoffen. Wel onzekerheid over bepaalde effecten.

#### TIJDLIJN VTH

April 2017	Naar aanleiding van het RIVM rapport van december 2016 besloot de provincie Zuid-Holland tot aanscherpen van de vergunning op zowel FRD-903 als E1. Die aangescherpte vergunning is sinds 18 april 2017 van kracht.
Juni 2018	De Inspectie Leefomgeving en Transport publiceert haar onderzoek naar GenX-emissies bij de afvalverwerking.
Juli 2017	Sinds 1 juli 2017 voert de DCMR in opdracht van de provincie Zuid-Holland VTH-taken uit bij de bedrijven Chemours en Dupont. Tot 1 juli 2017 werden die taken uitgevoerd door de OZHZ. De reden dat OZHZ vanaf 1 juli niet meer de VTH-taken uitvoert, is dat de Rijksoverheid wil dat VTH voor risicovolle industriële bedrijven bij gespecialiseerde omgevingsdiensten wordt ondergebracht.
2018	In 2018 heeft de provincie een ingenieursbureau gevraagd een studie te doen naar de technische en economische haalbaarheid van het verminderen van de uitstoot van fluorkoolwaterstoffen door Chemours. Volgens de studie van het ingenieursbureau kan Chemours met behulp van geavanceerde technieken per 2024 de uitstoot van de meeste fluorkoolwaterstoffen met circa 99% verminderen.
April 2018	Last onder dwangsom wordt opgelegd aan Chemours vanwege indirecte lozing van PFOA-houdend afvalwater.
Mei 2018	Op basis van het voorstel van het RIVM heeft het Ministerie van IenW op 15 mei 2018 een voorlopige milieukwaliteitsnorm voor FRD-903 in oppervlaktewater en drinkwater vastgesteld. De voorlopige milieukwaliteitsnorm wordt ingezet om te komen tot een ambtshalve wijziging van de vergunning voor Chemours.
September 2018	Chemours maakt bekend 75 miljoen euro te gaan investeren in de fabriek in Dordrecht, met als doel een verlaging van alle emissies van organische gefluoreerde stoffen. Tegen eind 2020 moet er een verlaging zijn met 99% van de totale GenX-uitstoot, vergeleken met 2017.
December 2018	De ambtshalve gewijzigde vergunning is onherroepelijk. Via deze ambtshalve wijziging is de hoeveelheid FRD-903, die via het rioolwater geloosd mag worden, teruggebracht van ruim 2.000 kg per jaar sinds 2017 naar 140 kg per jaar vanaf 2019 en verder tot maximaal 20 kg per jaar vanaf 2021.
Mei 2019	Rijkswaterstaat start een vergunningverleningsprocedure voor het legaliseren van directe lozing van GenX-stoffen en PFOA door Chemours op de Beneden Merwede. Rijkswaterstaat is daarbij tot de conclusie gekomen dat de lozing past binnen het beleidskader en dat daarom een vergunning kan worden afgegeven. De vergunning is op 28 september 2019 definitief geworden.
Juni 2019	N.a.v. de uitkomsten van de studie van het ingenieursbureau wijzigt de provincie de vergunning opnieuw om daarmee vanaf 2020 de vergunde emissies van Chemours significant te reduceren. De ontwerpvergunning hiervoor ligt sinds 6 juni 2019 zes weken ter inzage.

<sup>25</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (2018) Afvalstromen van Chemours: Onderzoek naar GenX-emissies bij de afvalverwerking

BETROKKENEN		
Partij	Betrokkenheid bij de case	Taken en verantwoordelijkheden
<b>Chemours Nederlands B.V. (sinds 2015, daarvoor Dupont)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eigenaar chemiebedrijf in Dordrecht.</li> </ul>	De B.V. is verantwoordelijk voor naleving van wet- en regelgeving. Aandeelhouders beslissen over investeringen.
<b>DCMR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voert VTH-taken uit in opdracht van de provincie Zuid-Holland.</li> </ul>	Verlenen vergunning, toezichhouden en handhaven.
<b>Omgevingsdienst ZHZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voerde VTH-taken uit in opdracht van de provincie Zuid-Holland tot 1 juli 2017.</li> </ul>	
<b>Provincie Zuid-Holland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bevoegd gezag Wet milieubeheer.</li> </ul>	GS hebben de bevoegdheden voor het verlenen van een vergunning, het toezicht houden en handhavend optreden gemandateerd aan de omgevingsdiensten.
<b>Rijkswaterstaat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bevoegd gezag Waterwet voor Rijkswateren</li> </ul>	Minister IenW verleent de watervergunning.
<b>Gemeente Dordrecht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plaats waar Chemours gevestigd is.</li> </ul>	Burgemeester is verantwoordelijk voor de veiligheid. Gemeente stelt bestemmingsplan vast.
<b>Openbaar Ministerie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren van onderzoek naar PFOA bij Chemours</li> </ul>	
<b>Rijksoverheid, Ministerie van IenW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stelselverantwoordelijke.</li> </ul>	

### Reflectie van respondenten

Uit de gesprekken komt een overwegend positief beeld naar voren over de inzet van VTH waarbij de samenwerking tussen de gemeente, de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (provincie Zuid-Holland) en de Rijksoverheid in het oog springt. Tegelijkertijd valt op dat de armslag van het VTH-instrumentarium in deze case beperkt was. Het bevoegd gezag en de omgevingsdienst constateren dat wet- en regelgeving niet altijd toereikend bleek om de vergunning aan te passen. In het programma (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen ((p)ZZS), wat mede naar aanleiding van deze case is gestart, wordt beleid ontwikkeld om dergelijke stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. Mogelijk leidt dit tot meer mogelijkheden om hierop te sturen in regelgeving.

De gemeente wijst erop dat het VTH-stelsel in principe voldoet. Het stelsel heeft een stress test ondergaan en is overleefd. De emissie is aangepakt. Niet alleen in Dordrecht maar ook elders in het land. Wel is het zaak om meer aan de voorkant van het proces te komen, met andere woorden als bevoegd gezag voordat er incidenten zijn al inzicht te hebben in stoffen en mogelijke milieueffecten. Er wordt immers op veel meer plaatsen met (p)ZZS gewerkt. Daarbij wijst de gemeente ook op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Ook bedrijven die werken met dit soort stoffen moeten zich bewust worden van de sentimenten in de samenleving. Ook zij zullen zich pro-actiever op moeten stellen en zo werken aan het draagvlak voor hun aanwezigheid. Zo geeft DuPont/Chemours nu bijvoorbeeld periodiek rondleidingen aan kleine groepen bewoners om meer inzicht te geven in de productieprocessen van het bedrijf.

De volgende lessen zijn genoemd:

- Intensieve en constructieve samenwerking tussen alle betrokkenen. Er zijn veel betrokkenen, vanuit de gemeenten, de Omgevingsdienst, de provincie, Rijkswaterstaat en IenW. Om goed samen te werken is coördinatie nodig. Zo is vanuit de Rijksoverheid en de provincie één hoofdaanspreekpunt aangewezen, waarbij betrokkenen ook onderling korte lijntjes hebben.
- Capaciteit en organisatie:
  - De provincie heeft capaciteit vrijgemaakt voor de coördinatie en aansturing van de case.
  - De DCMR heeft een projectleider aangesteld die schakelt met de provincie, de interne afstemming coördineert en afstemt met externe betrokkenen.
  - Een robuuste omgevingsdienst waarin de benodigde specialisaties aanwezig zijn. In dit licht is door enkele betrokkenen het overdragen van het dossier van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid naar DCMR als positief ervaren.
  - Het Rijk heeft capaciteit vrijgemaakt zodat dossierhouders van de relevante beleidsterreinen mee konden draaien in de case.
- Bestuurlijk vóór de case als geheel gaan staan, niet de betrokkenheid afbakenen tot het eigen gebied/werkveld.
- Gebruikmaking van wettelijke instrumenten (of bevoegdheden). Zo heeft de provincie in 2018 een ingenieursbureau gevraagd de technische en economische haalbaarheid te onderzoeken van het verminderen van de uitstoot van organische fluorverbindingen, opdat de uitkomsten hiervan houvast geven voor het aanpassen van de vergunning. De vergunning staat op dit moment open voor bezwaar en beroep.

- De betrokkenheid van de Rijksoverheid: door extra advies te vragen aan RIVM resp. door een tijdelijke normstelling lijkt meer juridische grond te zijn ontstaan voor het aanscherpen van de vergunning.
- De basis op orde hebben: een Nota VTH, het uitvoeringsprogramma, de handhavingsstrategie en zorgvuldig opgestelde vergunningen.

De volgende aandachtspunten kwamen naar voren:

- Beperkte mogelijkheden vanuit wet- en regelgeving, zoals bovenstaand omschreven, komt naar voren als belangrijkste knelpunt.
- Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken, zo bevestigt ook het onderzoek van de ILT. De uitstoot van stoffen loopt via afvalstromen, water (direct en indirect) en de lucht en kan via RWZI's, de rivier en drinkwaterpunten weer in het drinkwater terecht komen. Hier zijn verschillende organisaties bij betrokken en voor verantwoordelijk. Ook vindt de uitstoot van GenX-stoffen deels via afnemers van Chemours plaats (via producten maar ook zeker via afvalstromen). Deze puzzel is in de case Dupont/Chemours geleidelijk gelegd, ook in het kader van (p)ZZS, waardoor meer duidelijkheid ontstond over de keten, al is deze nog steeds niet geheel in beeld.

### Maatschappelijke zorg

Uit deze case komt naar voren dat maatschappelijke zorg bijdraagt aan de urgentie die bij de overheid en bij het bedrijf wordt gevoeld om tot oplossingen te komen. De gevoelde urgentie vanuit de overheid leidde tot het inzetten van veel capaciteit, ook vanuit de Rijksoverheid, wat in deze case duidelijk een les was. Daardoor ontstond meer handelingsperspectief in de case (o.a. door de tijdelijke normstelling) en werd doorgepakt naar andere bedrijven met het programma (p)ZZS. Bij de inzet van capaciteit wordt de kanttekening geplaatst dat dit niet voor ieder bedrijf mogelijk is, terwijl bij andere bedrijven misschien sprake is van gezondheidsrisico's waar we geen weet van hebben.

Verder leidt de maatschappelijke zorg ertoe dat er veel partijen nauw bij de case betrokken zijn, ook al hebben zij geen directe rol in het VTH-proces. Dit vraagt om transparantie en uitvoerige communicatie, waarbij wordt opgemerkt dat de ratio soms uit de discussie verdwijnt.

Maatschappelijk is de teneur deze stoffen uit te sluiten, maar bij elk industrieel proces is sprake van emissies.

## 4.5 Case Bedrijf X

### Introductie

Bedrijf X verwerkt vloeibare eierproducten tot poederproducten. Bij dit proces blijven de eierschalen als afvalproduct over. Een verzoek van het bedrijf om de eierschalen te verwerken is volgens het bedrijf door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) afgewezen vanwege risico's op besmetting met salmonella. Door de omgevingsdienst is de afwijzing opgepikt, wat als een gemiste kans werd gezien. De case werd als een mooi voorbeeld gezien voor de transitie naar circulaire economie. Door de omgevingsdienst is dan ook opvolging aan de case gegeven.

De case hebben wij bestudeerd vanuit het thema sturen op doelen. De beleids- en uitvoeringscyclus die de wet voorschrijft is bedoeld om vanuit maatschappelijke doelen tot uitvoering te komen. Het plan van Bedrijf X sluit aan bij maatschappelijke doelen, maar werkprocessen zijn vermoedelijk nog niet op een dergelijk voorstel ingericht. De vraag is of deze cyclus ook in nieuwe situaties werkt en hoe de omgevingsdienst en bevoegd gezag omgaan met nieuwe situaties.

### De inzet van VTH

Tijdens een Wabo-controle in 2017 komt het een toezichthouder van de omgevingsdienst ter ore dat Bedrijf X eierschalen niet mag verwerken, omdat er risico zou zijn op salmonellabesmetting. De toezichthouder en het bedrijf vinden dit een gemiste kans, hij weet dat door verhitting salmonellabesmetting kan worden uitgesloten. Door de eierschalen te verwerken en (nieuwe) producten te ontwikkelen, kan bovendien afval worden voorkomen. Dit sluit aan bij de wens van de provincie en de gemeente om beleidsmatig de circulaire economie te ondersteunen.

De toezichthouder heeft deze case met enkele collega's besproken, wat leidde tot het oprichten van een team dat deze case onder de loep nam. Het team bestaat uit de betreffende toezichthouder, een vergunningverlener, een beleidsmedewerker en een jurist. De oprichting van dit team was mogelijk, doordat medewerkers van de omgevingsdienst een deel van hun tijd naar eigen inzicht kunnen inzetten, naast de taken die zij hebben in het primaire VTH-proces. Bovendien sloot de case aan bij circulaire beleidsprocessen, waar de omgevingsdienst bij betrokken is.

Door het team is langs verschillende routes geprobeerd opvolging aan de case te geven. Zo is er in de eerste plaats contact gezocht met de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE). De NCAE verwees door naar de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA heeft de mogelijkheid onderzoek te doen naar – en een oordeel te geven over – geschiktheid voor humaan gebruik.



Toen het contact via de formele route geen reactie opleverde, is via persoonlijke connecties contact gelegd. Uiteindelijk heeft de omgevingsdienst medewerkers bij de NVWA enthousiast gekregen om nogmaals naar het plan van Bedrijf X te kijken.

Ook is de omgevingsdienst zich gaan verdiepen in de juridische context van de case. Er is gezocht naar ruimte in de Verordening EG 1069/2009, de verordening voor dierlijke bijproducten. De huidige situatie is dat Bedrijf X weer om tafel zit met de NVWA.

Bijproducten van eieren, met inbegrip van eierschalen, zijn categorie-3 materialen als bedoeld in de Verordening EG 1069/2009. Dit hoeft geen afval te zijn. Zo zijn er afgeleide producten mogelijk, o.a. op cosmetisch gebied. Ook andere producten (andere dan in de verordening benoemd) kunnen een optie zijn met goedkeuring van het bevoegd gezag NVWA.

#### TIJDLIJN VTH

2017/2018	Een toezichthouder van de omgevingsdienst bezoekt Bedrijf X voor een controle. De toezichthouder hoort van het bedrijf dat zij graag eierschalen willen verwerken, maar hier geen toestemming voor hebben gekregen van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit.
2017/2018	De toezichthouder van omgevingsdienst legt dit signaal terug in de eigen organisatie en besluit samen met enkele collega's hier opvolging aan te geven.
2018	Omgevingsdienst zoekt toenadering tot de NCAE en de NVWA, eerst via de formele weg en later via individuele contacten, en krijgt uiteindelijk medewerkers bereid nogmaals naar het plan van Bedrijf X te kijken.
2018	Medewerkers van de omgevingsdienst zijn zich gaan verdiepen in de juridische context van de case en hebben gezocht naar ruimte in de verordening voor dierlijke bijproducten.

#### BETROKKENEN

Partij	Betrokkenheid bij de case	Taken en verantwoordelijkheden
<b>Bedrijf X</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produceert ei-producten en nam initiatief tot het verwerken van eierschalen.</li> </ul>	Verantwoordelijk voor de productie van veilige en betrouwbare voedingsmiddelen op grond van de Warenwet.
<b>Omgevingsdienst</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voert VTH-taken uit in opdracht van de provincie en de gemeente.</li> <li>Ondertekende Grondstoffenakkoord circulaire economie (2017).</li> <li>Bereid voor enkele gemeenten beleid voor en voert dit ook uit.</li> </ul>	
<b>Gemeente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wabo bevoegd gezag o.b.v. de Wabo voor de vestiging van Bedrijf X.</li> <li>Beleidsmatige ambitie om circulaire economie te steunen.</li> </ul>	
<b>Provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beleidsmatige ambitie om circulaire economie te steunen. Ondertekende Grondstoffenakkoord circulaire economie (2017).</li> </ul>	
<b>Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Houdt toezicht op veilige voedselproductie en -verkoop op basis van de Warenwet. Bevoegd gezag verordening dierlijke bijproducten.</li> </ul>	Verlener van Verordening EG 1069/2009, de verordening voor dierlijke bijproducten.
<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verantwoordelijk voor voedselveiligheid en de regelgeving daarover in de Warenwet (Nederlandse doorvertaling van Europese regelgeving in de Algemene Levensmiddelen Verordening).</li> <li>Samen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) beleidsmatig verantwoordelijk voor NVWA.</li> <li>Kabinet nam initiatief voor Grondstoffenakkoord circulaire economie (2017) en ondertekende deze.</li> </ul>	
<b>Europese Unie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verantwoordelijk voor Europese afspraken en regelgeving over voedselveiligheid: Algemene Levensmiddelen Verordening.</li> </ul>	



## 4.6 Case afvalverwerker - overlast door uitstoot van rook

### Introductie

Centraal staat een inzamelaar en verwerker van afval. Bij de verbranding van afval wordt energie opgewekt in de verbrandingsinstallatie gelegen aan de rand van gemeente X. De installatie levert zowel warmte als elektriciteit. Omwonenden klagen over overlast door uitstoot van rook en hebben zorgen over de hun gezondheid. Recent heeft de gemeenteraad een onderzoek laten doen naar de mogelijkheden en consequenties van bedrijfsbeëindiging. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat sluiting van de installatie om meerdere redenen niet haalbaar bleek. De provincie is bevoegd gezag.

Wij onderzochten de case om lessen op te halen voor het stelsel van kwaliteitsborging. Voor deze case koppelen we dit aan het thema horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. De wet VTH voorziet in borging van de kwaliteit van uitvoering door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht. De principes hiervoor zijn vastgelegd in de Wet revitalisering generiek toezicht. In voorliggende situatie zijn college en raad van de gemeente nadrukkelijk betrokken, maar is de provincie bevoegd gezag. De verantwoordelijk gedeputeerde legt verantwoording af aan Provinciale Staten. ILT is betrokken geweest als interbestuurlijk toezichthouder en heeft getoetst of de provincie haar VTH taak conform beleid en regelgeving heeft uitgevoerd.

### De inzet van VTH

Sinds maart 2011 is de installatie in gebruik. Van meet af aan bestond er weerstand tegen de komst van de installatie. Bij verschillende storingen die de afvalverwerker heeft gekend sinds ingebruikname, is meermaals uitstoot van rook zichtbaar geweest. De ongerustheid van omwonenden richt zich op de gevolgen voor de luchtkwaliteit en gezondheidseffecten van de afvalverwerker. Volgens betrokkenen is er niet altijd goed gecommuniceerd in het geval van storingen, waardoor de onrust verder groeide.

Een grote storing vond plaats in het najaar van 2015. In december van dat jaar bleek uit analyses van de meetresultaten van de continue dioxinemetings dat verhoogde concentraties dioxine zijn uitgestoten. Uit vervolgonderzoek van de GGD bleek dat er geen risico voor de volksgezondheid is geweest. Desondanks was de maatschappelijke onrust groot.

De storing is aanleiding geweest voor het oprichten van een fase-2-werkgroep en heeft geleid tot Kamervragen. Deze klankbordgroep heeft in de eerste plaats onderzoek gedaan naar de oorzaken van de verhoogde dioxine-uitstoot. Vervolgens heeft de klankbordgroep een pakket van maatregelen opgesteld om de installatie te verbeteren en veiliger te maken. Verschillende technische aanpassingen zijn doorgevoerd, procedures zijn geoptimaliseerd en diverse onderzoeken zijn uitgevoerd, onder andere door de ILT. In het voorjaar van 2019 zijn de laatste verbeteringen aan de installatie afgerond en is de fase-2-werkgroep opgeheven.

Als gevolg van de onrust rondom de case heeft het onderwerp geregeld op de politieke agenda gestaan. De gemeenteraad en provinciale staten waren nauw betrokken. Zij zijn veelvuldig geïnformeerd en ook zijn er gezamenlijke bijeenkomsten geweest. Het functioneren van de inrichting en het toezicht erop lagen onder het vergrootglas van de gemeenteraad en de provinciale staten. Beide gremia hebben ook ruimschoots middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van aanvullende onderzoeken.

Ondanks de storingen is steeds gebleken dat de installatie volgens de vergunning werkt en dat de storingen geen significante impact op de leefomgeving en op de gezondheid van omwonenden hebben gehad. Het onderzoek in het kader van interbestuurlijk toezicht door de ILT (naar aanleiding van de ontstane onrust en Kamervragen) over de taakuitvoering door de provincie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) heeft uitgewezen dat er geen sprake was van taakverwaarlozing. Dit stelde de omgeving echter niet gerust.

Naar aanleiding van hun onderzoek naar deze case heeft de ILT geïnventariseerd of dioxine uitstoot ook elders in het land kan plaatsvinden bij vergelijkbare installaties. Deze inventarisatie is gedaan via de landelijke werkgroep Stookinstallaties (vanuit beleidsdirectie van IenW) met provincies en omgevingsdiensten.

Inmiddels is de procesgang verder geoptimaliseerd en heeft de inrichting geïnvesteerd in het borgen van de kwaliteit van de installatie. De grootste opgave op dit moment is gericht op het wegnemen van de onrust in de samenleving, vooral in het geval storingen optreden. Het verbeteren van het omgevingsmanagement door het bedrijf wordt als sleutel gezien. De overheden ondersteunen het bedrijf daarbij.





## Reflectie respondenten

De afvalverwerker heeft vanaf het prille begin op weinig draagvlak onder de bevolking kunnen rekenen. Zo is er een belangengroep opgericht met als enige doel de komst van de inrichting te verhinderen. Dit geluid klonk ook door in de gemeenteraad en in provinciale staten. De vergunningprocedure is desalniettemin goed doorlopen. De inrichting paste in het bestemmingsplan en aan alle milieunormen is voldaan. Er zijn diverse procedures gevoerd, maar uiteindelijk is de vergunning verleend en de centrale in bedrijf genomen.

De maatschappelijke onrust verdween daardoor niet. Mede door de incidenten en ongelukkige communicatie vanuit het bedrijf nam deze eerder toe. Hierdoor kwam de inrichting onder het vergrootglas van zowel de gemeenteraad als provinciale staten te liggen.

Lastig is dat de gemeenteraad vanuit het perspectief van volksgezondheid direct betrokken is, maar in feite niets te zeggen heeft over de milieuvergunning. Tegelijkertijd is de gemeente wel één van de aandeelhouders en daarmee wel betrokken bij de inrichting. Uiteindelijk heeft de raad diverse onderzoeken laten uitvoeren en het college opdracht gegeven de gemeentelijke positie onder de aandacht van zowel de provincie als het bedrijf te brengen.

Door alle aandacht kreeg het bedrijf de hoogste prioriteit bij de het bevoegd gezag (provincie), met uitvoering door de omgevingsdienst. Vanuit interbestuurlijk toezicht heeft de ILT onderzoek verricht naar de uitvoering van de VTH-taken door bevoegd gezag naar aanleiding van Kamervragen over een verhoogde dioxine uitstoot. Het proces van vergunningverlening was in 2013 al door de Rekenkamer onder de loep genomen op verzoek van de Provinciale Staten.

Alle aandacht heeft ertoe geleid dat de inrichting aan de strengste eisen is onderworpen, diverse investeringen zijn gedaan om de kans op incidenten te minimaliseren en er serieus werk wordt gemaakt van het omgevingsmanagement.

De volgende lessen zijn genoemd:

- De vergunningprocedure is in deze case zorgvuldig verlopen. Ook is er nauwgezet toezicht gehouden. Hier zijn voldoende middelen voor vrij gemaakt. De maatschappelijke onrust heeft geleid tot extra focus op de inzet van VTH in deze case.
- Zowel provinciale staten als de gemeenteraad volgden de ontwikkelingen nauwgezet. Het horizontaal toezicht werd daarmee actief ingevuld.
- Het interbestuurlijk toezicht is ingezet waarbij de eerste twee stappen van de interventieladder zijn doorlopen. De conclusie was dat er geen sprake was van taakverwaarlozing.
- De betrokkenheid van ILT heeft in deze case geleid tot terugkoppeling naar beleid en acties naar andere omgevingsdiensten en provincies met AVI's om soortgelijke incidenten te voorkomen.

De volgende aandachtspunten zijn naar voren gebracht:

- Wanneer het bestemmingsplan de activiteit toestaat en de vergunning aan alle voorwaarden voldoet, kan deze niet geweigerd worden.
- De bestuurlijke omgeving waarin de vergunning wordt verleend en het toezicht wordt uitgeoefend is complex en lastig uit te leggen aan belanghebbenden.
- Door de maatschappelijke onrust kwam de case hoog op de agenda. Zowel het horizontaal toezicht als het interbestuurlijk toezicht hadden betrekking op de case en niet op de algemene randvoorwaarden waarbinnen kwaliteitsborging tot stand komt.

## Horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht

In de voorliggende case heeft de horizontale verantwoording en het interbestuurlijk toezicht gewerkt. De stappen in het vergunningsverleningsproces, toezicht en handhaving zijn grotendeels uitvoerig onderzocht en belicht. Uit de onderzoeken blijkt keer op keer dat het VTH-proces aan de eisen heeft voldaan.

Als kanttkening daarbij geldt wel dat de inrichting van meet af aan onder het vergrootglas heeft gelegen. Daardoor is het lastig om bredere conclusies aan deze case te verbinden.

## 4.7 Case geuroverlast

### Introductie

Al jarenlang zijn er klachten vanuit de wijk over geuroverlast afkomstig van een industrieterrein. De geuroverlast is afkomstig van een mestverwerker, een mengvoerb企业 en een slachterij. Uit onderzoek is gebleken dat de mestverwerker vaak de veroorzaker van geuroverlast is. Tot op heden lijkt het VTH-instrumentarium echter ontoereikend om deze klachten te verminderen.

De case hebben wij bestudeerd vanuit het thema handelingsperspectief wanneer regulier VTH-instrumentarium tekort schiet, maar er kennelijk breed wordt geconstateerd dat de huidige situatie niet aan de beleidsdoelen voldoet. De vraag is dan hoe dit binnen het stelsel van kwaliteitsborging te signaleren en op te lossen is.

### De inzet van VTH

In 2014 heeft een mestverwerker zich gevestigd op een industrieterrein in gemeente X. Naast de mestverwerker, zijn op het betreffende industrieterrein meerdere categorie 4 of 5-bedrijven gevestigd die periodiek geuroverlast veroorzaken. Het is lastig om te bepalen welk bedrijf precies op leefniveau bijdraagt aan eventuele stankoverlast, maar uit onderzoek is gebleken dat de mestverwerker vaak de veroorzaker van geuroverlast is.

Naar aanleiding van de geuroverlast afkomstig van het industrieterrein voert de omgevingsdienst al geruime tijd metingen uit. Bij metingen naar geur bestaan echter verschillende moeilijkheden. Allereerst kan er bij klachten niet direct een geurmeting worden uitgevoerd. Voor een geurmeting conform de normen dient er een monster te worden genomen, welke binnen 24 uur moet worden geanalyseerd. Hiervoor is een monstername ploeg nodig en een panel dat het monster beoordeelt. Dit echter moet worden gepland en is niet mogelijk op basis van oproep bij klachten. Daarnaast worden metingen uitgevoerd naar emissies ('aan de bron'), terwijl de overlast gaat over immissies ('op leefniveau'). Dat zijn verschillende grootheden.

Om de geuroverlast zo goed mogelijk aan te pakken, zet de omgevingsdienst innovatieve meetinstrumenten in. Zo zijn eind 2016 tot medio 2018 onderzoeken gedaan met e-noses. Hiertoe zijn bij bedrijven op het industrieterrein e-noses in de schoorsteen geplaatst. Door het meetsignaal van een e-nose te koppelen aan meldingen van stankoverlast, zou een relatie kunnen worden gelegd tussen beide gegevens. Uit deze onderzoeken is gebleken dat de mestverwerker vaak de veroorzaker van geuroverlast is. Echter zijn de e-noses niet in te zetten bij handhaving. De e-noses zijn vochtgevoelig. Daarnaast zijn er geregeld pieken te zien die niet te verklaren zijn. De pilot is om die reden ook gestopt.

Ook worden middels 'gecertificeerde neuzen' geurmetingen gedaan. Gecertificeerde neuzen zijn mensen met een gemiddeld reukniveau. Wanneer er klachten binnenkomen over geuroverlast, worden zij ingezet volgens een specifiek meetplan om te kijken of zij het vinden stinken. Dit middel stelt de omgevingsdienst in staat om geuroverlast te signaleren.

Dit middel is het echter niet te gebruiken om te handhaven, omdat metingen met 'gecertificeerde neuzen' niet zijn opgenomen in de regelgeving. Overschrijdingen moeten aan de bron worden vastgesteld.

Door gemeenten en provincies kan uitwerking worden gegeven aan de landelijke normen voor geuremissies middels gemeentelijk respectievelijk provinciaal geurbeleid. Zowel de gemeente als de provincie beschikken over geurbeleid, welke zij naar aanleiding van de geuroverlast hebben aangescherpt. De gemeente heeft het geurbeleid in 2018 aangepast. Het nieuwe beleid heeft er allereerst in geresulteerd dat het geurplafond is verlaagd. Wanneer een bedrijf maatregelen neemt om de geurproductie te verminderen, kan de ruimte die er daarmee ontstaat in het geurplafond niet langer worden opgevuld door een ander bedrijf. Daarnaast moet bij nieuwe aanvragen van milieuvergunningen de geurproductie van alle bedrijven samen lager zijn dan voorheen.

De provincie heeft in 2016 de Beleidsregel industriële geur vastgesteld, welke in 2018 is gewijzigd. Uitgangspunt van het provinciale beleid - waar de omgevingsdienst medeopsteller<sup>26</sup> van is - is dat in principe geen geurhinder wordt vergund. Daarnaast maakt de beleidsregel het mogelijk om eenmaal verleende vergunningen achteraf aan te passen indien er sprake is van ernstige hinder.

De bedrijven hebben een vergunning gekregen voor geuremissies op basis van landelijke normen, zoals deze verwoord zijn in het Activiteitenbesluit milieubeheer<sup>27</sup>. Het Activiteitenbesluit milieubeheer stelt eisen aan emissies voor specifieke activiteiten of bedrijfstakken. Voor de mestverwerker geldt dat de omgevingsdienst namens de provincie toezicht houdt op het naleven van deze normen door het bedrijf. De normen zijn geregeld overschreden, echter door de correctiefactor die moet worden gehanteerd wordt vaak wel voldaan aan de vergunning. Gevolg is dat er geregeld sprake is van geuroverlast, terwijl het bedrijf wel aan alle verplichtingen voldoet.

In april 2018 is de geldende omgevingsvergunning van de mestverwerker ambtshalve aangepast. De norm is met andere woorden aangescherpt. Aan het bedrijf zijn enkele maatwerkvoorschriften opgelegd. Zo moet het bedrijf iedere vier jaar een geuronderzoek verrichten. Het bedrijf wordt hierbij geacht in kaart te brengen welke maatregelen kunnen worden genomen om te komen tot reductie van geuremissie en -immissie. Tegen het maatwerkvoorschrift is het bedrijf

<sup>26</sup> Het bevoegd gezag stelt dit vast.

<sup>27</sup> Tot 1 jan 2016 in de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR).

in beroep gegaan. Het bedrijf heeft tevens een voorlopige voorziening gevraagd om de aangescherpte vergunning te schorsen totdat het beroep is afgehandeld. Inmiddels heeft de rechter het voorschrift met betrekking tot het verrichten van een geuronderzoek iedere vier jaar en de aangescherpte emissie eis vernietigd. De bodemprocedure bij de Raad van State dient nog plaats te vinden.

De situatie is nog steeds niet helemaal onder controle. Wel is er beweging. Zo heeft het bedrijf voorgesteld om de schoorsteen te verhogen en zal het tevens de nodige bron-maatregelen moeten treffen. Deze maatregelen zijn opgenomen in het geurrapport waartoe de provincie het bedrijf heeft verplicht.

Het onderzoek naar de maatregelen om te komen tot reductie van geuremissie en -immissie is nog in uitvoering. De huidige situatie bestaat er daarnaast uit dat de provincie en de omgevingsdienst het Ministerie van IenW hebben verzocht de toegepaste methode verder te helpen ontwikkelen, zodat er op basis van snuffelmetingen met gecertificeerde neuzen (immissie) gehandhaafd kan worden.

#### TIJDLIJN VTH

2014	De mestverwerker vestigt zich op bedrijventerrein. Sindsdien is het aantal klachten van stankoverlast sterk toegenomen.
Najaar 2016 tot medio 2018	Metten van stankoverlast middels e-noses in de schoorsteen van een aantal bedrijven.
April 2016	Beleidsregel industriële geur treedt in werking.
Februari 2018	Aangepast geurbeleid van de gemeente treedt in werking.
April 2018	Aangepast geurbeleid van de provincie treedt in werking.
April 2018	Ambtshalve maatwerkvoorschriften gesteld aan het bedrijf. Het bedrijf moet een geuronderzoek uitvoeren en vaststellen welke maatregelen het gaat nemen om de geuremissie te reduceren.
Augustus 2019	Het bedrijf legt op aandringen van de omgevingsdienst een aantal keer vrijwillig de productie stil na klachten van stankoverlast.
Augustus 2019	Het bedrijf organiseert op aandringen van de provincie en de omgevingsdienst een informatieavond op eigen terrein voor de wijk, het college van B&W en raadsleden en licht de beoogde maatregelen om de overlast tegen te gaan toe.

#### BETROKKENEN

Partij	Betrokkenheid bij de case	Taken en verantwoordelijkheden
<b>Mestverwerker</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mestverwerkingsbedrijf.</li> </ul>	
<b>Provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wabo bevoegd gezag voor het bedrijf</li> </ul>	
<b>Omgevingsdienst</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voert VTH-taken uit in opdracht van de provincie en gemeente. Adviseert aan het bevoegd gezag over de geurnormen en houdt toezicht op het naleven van de vergunning.</li> </ul>	
<b>Gemeente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen van bestemmingsplan. Verantwoordelijk voor de gezondheid, welzijn en veiligheid van de inwoners.</li> <li>Aanspreekpunt voor provincie en omgevingsdienst.</li> </ul>	
<b>Wijkraad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Belangenvereniging van burgers voor de wijk waar stankoverlast wordt ervaren.</li> </ul>	

#### Reflectie van respondenten

Uit de gesprekken komt naar voren dat de moeilijkheid van de case erin is gelegen dat geurhinder subjectief is, terwijl handhaving alleen plaats kan vinden op basis van emissienormen. Alleen het ervaren van overlast is niet voldoende om in te kunnen grijpen. Los daarvan is de normstelling zeer complex. Er is nog veel onduidelijk, ook op het niveau van het stelsel. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag welke norm acceptabel is voor het behouden van een goed leefklimaat en leefomgeving. Welke wereld gaat schuil achter de getallen? Verder speelt de cumulatie van geur van meerdere bedrijven een rol. Hoe kun je als vergunningverlener daarmee omgaan? Dit soort vragen speelt bij iedere omgevingsdienst maar zouden eigenlijk – conform de geluidregelgeving – landelijk aangepakt moeten worden.

Desondanks zetten de omgevingsdienst, provincie en gemeente stappen in de systematische aanpak van de overlast, zij het dat een lange weg is te gaan. Zo zijn nieuwe instrumenten ingezet om de overlast vast te stellen en te analyseren, zijn zowel het beleid als de normstelling aangescherpt en wordt met het bedrijf overlegd over aanvullende maatregelen.

De volgende lessen zijn genoemd:

- Capaciteit en organisatie:
  - Een casemanager die schakelt met interne en externe betrokkenen vanuit de omgevingsdienst, die procesvaardig is en voldoende tijd beschikbaar heeft om dit zorgvuldig te kunnen doen.
  - Een robuuste omgevingsdienst waarin de benodigde specialisaties aanwezig zijn, in dit geval geurspecialisten. Dit raakt aan de criteria voor kritieke massa.
  - Naast deskundigheid zijn ook competenties van belang. Zo durven betrokken medewerkers vrij te zoeken naar oplossingen, los van het juridisch stramien. Daardoor zijn creatieve oplossingen zoals e-noses en snuffelmetingen naar voren gekomen. Ook is de provincie bereid om samen met de omgevingsdienst de ‘randen van de wet’ op te zoeken door zeer strenge maatwerkvoorschriften op te leggen; hoewel deze niet alle in stand zijn gebleven bij de rechter, is een deel wel overeind gebleven en zal dat uiteindelijk handhaving vergemakkelijken.
- Doordat de gemeente en provincie geurbeleid hebben vastgesteld zijn er meer mogelijkheden om tot oplossingen te komen, met andere woorden de beleids- en uitvoeringscyclus wordt effectief doorlopen.
- Communicatie: veel contact met de wijkraad en het actief openbaar maken van alle beschikbare informatie op een website.
- Bestuurlijke betrokkenheid. Nauwe contacten tussen de provinciale en gemeentelijke bestuurders en de omgevingsdienst.

De volgende aandachtspunten kwamen naar voren:

- Het vertalen van geurbeleid in vergunningvoorschriften vereist specialistische deskundigheid die niet overal voorhanden is. Dat vergroot het risico op fouten. Bovendien zijn er een aantal heikele punten (immissies, cumulatie) die op landelijk niveau geadresseerd zouden moeten worden.
- Het gaat voor een deel om beleving. Een bedrijf kan aan alle eisen voldoen, maar omwonenden kunnen toch geuroverlast ervaren.
- Wanneer een bedrijf zich aan de vergunningvoorschriften houdt, is een coöperatieve opstelling vereist om tot aanvullende maatregelen te komen. Er is dan immers geen handhaving mogelijk.
- Door alle juridische procedures die kunnen worden aangespannen (tegen de maatwerkvoorschriften, tegen handhavingsmaatregelen, tegen de beoogde maatregelen om de overlast tegen te gaan), kan het jaren duren voordat daadwerkelijk voor omwonenden een verbetering van het leefklimaat te merken is.

## Handelingsperspectief wanneer regulier VTH-instrumentarium tekort schiet

Voor het onderzoek naar deze case hadden wij de veronderstelling dat het VTH-instrumentarium in deze case niet toereikend was om de klachten van geuroverlast te doen verminderen. Wij stelden de vraag in hoeverre dit gesignaleerd is en vervolgens gezocht is naar andere oplossingen. Uit het onderzoek komt ten eerste naar voren dat gedurende het proces ook oplossingen zijn overwogen buiten het VTH-domein, zoals het uitkopen van het bedrijf. Ten tweede komt naar voren dat binnen het VTH-domein is gezocht naar creatieve oplossingen, zoals de inzet van e-noses en gecertificeerde neuzen. Ten derde bieden bijgestelde beleidskaders die door de provincie en gemeente zijn vastgesteld meer mogelijkheden om met VTH te sturen op het verminderen van geuroverlast en is er daarmee wel degelijk perspectief op een oplossing van het probleem.

Al met al blijkt de beleids- en uitvoeringscyclus oftewel de ‘Big 8’ in dit geval adequaat om het VTH-instrumentarium steeds krachtiger in te zetten en toe te werken naar oplossingen voor geurhinder. Deze case illustreert hoe één situatie om beleidsaanpassingen bij meerdere overheden vraagt, in dit geval de gemeente, provincie en mogelijkerwijs regelgeving vanuit het Ministerie van IenW. Wel blijkt uit de case dat dit gaat om taaie vraagstukken die niet van de ene dag op de andere opgelost kunnen worden.

Met betrekking het stelsel van kwaliteitsborging kan worden geconcludeerd dat deze case voor het beoordelen van geurrapportages en opstellen van geurvoorschriften de nodige expertise en deskundigheid vergt. Bekendheid van de materie en ervaring in soortgelijke zaken zijn belangrijke parameters om een adequate vergunning te kunnen afgeven. Tegelijkertijd zijn naast deskundigheid ook competenties van belang, waaronder out of the box denken en communicatie naar bewoners. Waar deskundigheid wel onderdeel uitmaakt van de kwaliteitscriteria, doen competenties dat niet.

## 4.8 Case Chemelot

### Introductie

Recent kwam de lachgasuitstoot van Chemelot in opspraak. Dit naar aanleiding van een onderzoek van NRC waaruit bleek dat de lachgasuitstoot van de acrylonitrilfabriek Anqore te Chemelot jarenlang niet gemeld was, terwijl bedrijven hier wel toe verplicht zijn<sup>28</sup>. Lachgas is als broeikasgas 265 keer sterker dan CO<sub>2</sub>. Pas in 2018 is de emissie over het jaar 2017 gemeld bij de provincie Limburg, die als bevoegd gezag verantwoordelijk is voor toezicht op de meldplicht.

<sup>28</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/201/05/21/lachgas-het-stille-klimaatprobleem-van-limburg-a3961059>

De case Chemelot hebben we onderzocht vanuit het thema coördinatie binnen het stelsel. Het VTH-stelsel valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenW, terwijl sturing op de reductie van broeikasgasemissies een verantwoordelijkheid is van EZK. De beleidsmaatregelen worden deels uitgevoerd via het VTH-stelsel en deels landelijk. Dit vraagt gedurende de beleidscyclus om afstemming met de relevante partijen en om terugkoppeling vanuit de uitvoering als daar zaken mis lijken te gaan.

Wij hebben over deze case alleen kunnen spreken met de RUD Limburg (zie reflectie respondenten), wat de diepgang van het onderzoek beperkt. Wij hebben daardoor geen lessen uit deze case kunnen formuleren voor kwaliteitsborging in het VTH-stelsel. Om te bepalen of die lessen er zijn, zou een meer diepgaand onderzoek nodig zijn.

### De inzet van VTH

De uitstoot van lachgas moet gemeld worden volgens de Europese PRTR-verordening, die in 2007 in werking is getreden. Conform deze verordening stellen de bedrijven op Chemelot jaarlijks een PRTR-verslag op. Dit verslag wordt beoordeeld door de RUD Zuid-Limburg. De RUD Zuid-Limburg heeft ook in opdracht van de provincie Limburg, bevoegd gezag, ook de omgevingsvergunning van Chemelot Site Permit B.V. opgesteld.

## PRTR

Het Integraal PRTR-verslag is een jaarlijkse milieuraportage door industriële bedrijven, waarin zij rapporteren over hun afval, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem. Het Integraal PRTR-verslag bestaat uit de rapportage in het kader van de Europese PRTR-verordening, aangevuld met noodzakelijke bevragingen om milieubeleid te ontwikkelen en te monitoren en te kunnen voldoen aan internationale rapportageverplichtingen (bijvoorbeeld voor het Kyoto-protocol, LPC-richtlijn en de richtlijnen voor luchtkwaliteit).

De beoordelende instantie moet toezien op een correcte rapportage door de bedrijven.

In 2018 is er in het PRTR-verslag voor het eerst melding bij de RUD Zuid-Limburg gemaakt van lachgasemissies van Anqore over 2017. Over lachgasemissies van verschillende andere fabrieken op Chemelot werd eerder al wel gerapporteerd. Volgens DSM wisten specialisten<sup>29</sup> op het gebied van acrylonitril dat bij de productie ervan ook lachgas vrijkomt. Dit was niet bekend bij de medewerkers vanuit de RUD Zuid-Limburg, die het PRTR-verslag van Chemelot beoordelen namens Provincie Limburg.

Naar aanleiding van de melding van lachgasemissie van Anqore stelt de RUD Zuid-Limburg de provincie Limburg, RIVM en ILT op de hoogte en vraagt Anqore een meetprogramma op te stellen en de hoogte van de emissies nader te onderzoeken. Dit meetprogramma is opgesteld en in juni 2018 door de RUD Zuid-Limburg goedgekeurd. De metingen zijn erop gericht om inzichtelijk te maken hoeveel lachgas er wordt uitgestoten en in hoeverre de lachgasemissies fluctueren of structureel zijn.

Tevens moet worden bekeken welke parameters van invloed zijn op de N<sub>2</sub>O-emissies vanuit de Anqore fabrieken. De resultaten van de metingen moeten uiterlijk 1 oktober 2019 worden gerapporteerd aan het bevoegd gezag. De meetverplichting wordt nog opgenomen in de vergunning voor Anqore.

In mei 2019 volgt berichtgeving in het NRC en later andere media over de case. Daar komt onder meer uit naar voren dat verregaande reductie van lachgasuitstoot op Chemelot mogelijk is.<sup>30</sup> Het Ministerie van EZK spreekt in het verlengde van het Klimaatakkoord met Chemelot over dergelijke maatregelen.

### TIJDLIJN VTH

2007	Inwerkingtreding Europese PRTR verordening.
2009	De Europese PRTR verplichting wordt geïntegreerd met het milieujaarverslag.
2009 en verder	RUD Zuid-Limburg toetst de gerapporteerde gegevens, inclusief N <sub>2</sub> O-emissies van Chemelot installaties waarvoor kaders gelden.
2018	Melding lachgasemissie van de acrylonitrilfabriek over 2017 bij RUD Zuid-Limburg in het PRTR-verslag van Chemelot. RUD Zuid-Limburg stelt de provincie Limburg, RIVM en ILT op de hoogte.
2018	RUD Zuid-Limburg vraagt Chemelot een meetprogramma op te zetten.
Juli 2018	RUD Zuid-Limburg keurt het door Chemelot voorgestelde meetprogramma goed.
2018	RIVM stelt broeikasuitstoot Nederland bij.
Mei 2019	Berichtgeving in NRC en later andere media over de lachgasemissies van Chemelot waar niet over gerapporteerd was.

<sup>29</sup> <https://www.chemelot.nl/nieuws/statement-dsm-n2o-lachgas>

<sup>30</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/21/lachgas-het-stille-klimaatprobleem-van-limburg-a3961059>



BETROKKENEN		
Partij	Rol	Taken en verantwoordelijkheden
<b>Anqore</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eigenaar acrylonitrilfabriek, leverancier lachgas aan USG.</li> </ul>	Verantwoordelijk voor naleving van wet- en regelgeving.
<b>USG (voorheen EdeA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilitybedrijf op Chemelot. Eigenaar van verbrandingsinstallatie waar het van Anqore afkomstige lachgas wordt verbrand. Bij dit verbrandingsproces wordt het lachgas niet geheel afgebroken en dus nog deels uitgestoten.</li> </ul>	Verantwoordelijk voor naleving van wet- en regelgeving. Meldingsplichtig voor lachgasemissies op grond van de Europese PRTR verordening.
<b>Chemelot Site Permit B.V.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Houder van de Chemelot-brede omgevingsvergunning.</li> </ul>	Verantwoordelijk voor naleving van de vergunning, secundair en aanvullend op de eigen verantwoordelijkheid van de individuele bedrijven.
<b>RUD Zuid-Limburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BRZO-omgevingsdienst, voert voor Chemelot de VTH-taken uit voor de provincie Limburg.</li> </ul>	Stelt de omgevingsvergunning op voor Chemelot en beoordeelt het PRTR-verslag.
<b>Provincie Limburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bevoegd gezag Chemelot.</li> </ul>	Verantwoordelijk voor de omgevingsvergunning en beoordeling van het PRTR-verslag.
<b>Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is toezicht-houder op ETS-bedrijven.</li> </ul>	-
<b>RIVM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>RIVM voert in opdracht van het Ministerie van IenW regie op emissieregistratie.</li> </ul>	Verzamelt informatie uit onder meer PRTR-verslagen t.b.v. nationale emissieregistratie.
<b>Ministerie van EZK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EZK voert Klimaatbeleid om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.</li> </ul>	-
<b>Ministerie van IenW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IenW draagt zorg voor wet- en regelgeving inzake milieurapportages (PRTR-verslag).</li> </ul>	-
<b>Europese Commissie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voert emissiebeleid, o.a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>-PRTR verordening</li> <li>-ETS</li> </ul> </li> </ul>	-
<b>ILT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wettelijk adviseur omgevingsvergunning.</li> </ul>	Adviseert RUD Zuid-Limburg over de omgevingsvergunning Chemelot.
<b>InfoMil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>InfoMil ondersteunt het bevoegd gezag in zijn validatietaak in het kader van PRTR.</li> </ul>	-

### Reflectie van partijen

Wij hebben de provincie Limburg, de RUD Zuid-Limburg en het Ministerie van EZK benaderd voor een interview over deze case. Betrokkenen vanuit de RUD Zuid-Limburg hebben ons te woord gestaan. De provincie Limburg heeft ons niet te woord gestaan, omdat zij op dit moment ambtelijk een rapportage opstellen aan het bestuur over deze case, op basis waarvan het bestuur een standpunt in kan nemen. Hierover zal worden gecommuniceerd aan Provinciale Staten, waarmee de informatie over deze case vanuit de provincie Limburg openbaar zal worden.

Vanuit de RUD Zuid-Limburg is naar voren gebracht dat zij hun taken hebben uitgevoerd conform de wettelijke kaders. Op het moment dat over de lachgasuitstoot van Anqore gerapporteerd werd, is hier een meetprogramma voor opgesteld. De resultaten moeten uiterlijk 1 oktober worden gerapporteerd. De monitoringsverplichting wordt nog in de vergunning opgenomen. Het vooroverleg hiertoe is inmiddels gestart. Er wordt niet gestuurd op reductie, bij gebrek aan wettelijke kaders daartoe vanuit milieuwetgeving.

De RUD Zuid-Limburg geeft een toelichting bij de reden dat medewerkers niet op de hoogte waren van de lachgasuitstoot van de Anqore. Dit komt omdat noch in de aanvraag om omgevingsvergunning zoals opgesteld door Anqore noch in de Europese BBT documenten lachgas wordt genoemd in relatie tot de productie van ACN. Verder is er geen emissienorm en geen meetfrequentie voor de N<sub>2</sub>O-emissies bekend, zodat de validatie taak voor de RUDZL moeilijk uitvoerbaar is. Overigens is het, aldus de RUD Zuid-Limburg, primair de taak van het bedrijf om te toetsen of de drempelwaarden uit de Verordening worden overschreden en in die gevallen te rapporteren.

### Coördinatie in het stelsel

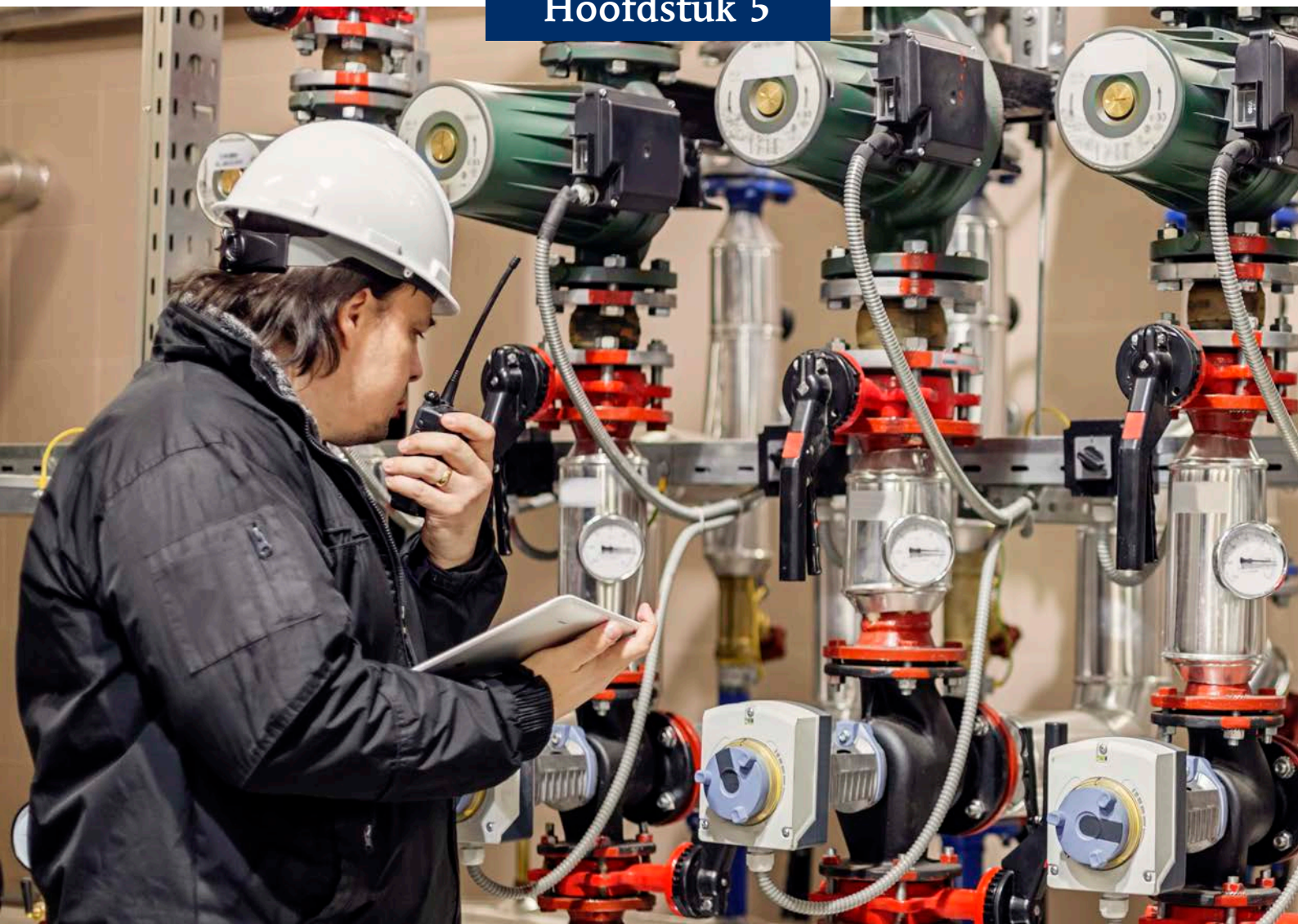
Onze veronderstelling voor het onderzoek naar deze case was dat coördinatie en afstemming over en weer nodig is wanneer beleidsmaatregelen deels landelijk en deels in het VTH-stelsel worden uitgevoerd. In deze veronderstelling blijkt echter niet de toedracht van deze case te liggen: de lachgasuitstoot was immers niet bekend bij de RUD Zuid-Limburg en op het moment dat deze aan het licht kwam hebben zij hier de relevante partijen, ook op nationaal niveau, over ingelicht.

Voor meldingen geldt dat de toezichthouder afhankelijk is van meldingen die binnenkomen. Aan het niet doen van een melding, kan alleen opvolging worden gegeven als de toezichthouder weet dat er sprake is van een situatie die gemeld zou moeten worden. Dat kan door tips of door het actief op zoek gaan door controles of onderzoek. Daar was in dit geval geen sprake van.

Onze bronnen voor dit onderzoek, een enkele gesprek met de RUD Zuid-Limburg en openbare informatie, zijn te beperkt voor een nadere analyse over de toedracht van dit incident en de duiding ervan in relatie tot het stelsel van kwaliteitsborging.

# Beschouwing en conclusies

## Hoofdstuk 5



## 5.1 Algemeen

### Een korte terugblik

In de vorige evaluatie van de wet VTH (zomer 2017) constateerden we dat de wet – door het zogenoemde bottom-up proces – had geleid tot “een mozaïek van samenwerkingsvormen”. Daarmee bedoelden we dat provincies en gemeenten binnen de wettelijke kaders de vorming en inrichting van de regionale samenwerking langs eigen lijnen hadden vorm gegeven.

Tegelijkertijd constateerden we ‘rode draden’ in de samenwerking. Zo belegden provincies en gemeenten op enkele uitzonderingen na in ieder geval de zogenoemde basistaken bij omgevingsdiensten. Deze taken werden door omgevingsdiensten uitgevoerd aan de hand van kwaliteitsregels (artikel 5.4 wet VTH) die door provincies en gemeenten bij verordening waren vastgelegd. Ook stelden we vast dat de beleids- en uitvoeringscyclus in ieder geval op papier draaide conform de AMvB VTH.

Tegelijkertijd constateerden we dat de zorgplicht (artikel 5.5 wet VTH), die geldt voor de uitvoering van de niet-basistaken, wisselend werd geconcretiseerd. Daar waar provincies de kwaliteitscriteria die voor omgevingsdiensten gelden via een verordening ook aan zichzelf oplegden, hadden veel gemeenten de zorgplicht nog niet uitgewerkt. Daarnaast bleek dat de beleids- en uitvoeringscycli in de praktijk losjes aan elkaar verbonden waren voor wat betreft de taken die omgevingsdiensten uitvoeren. Tot slot bleek de borging door horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht een zwakke plek in het stelsel.

Onze hoofdconclusie in de vorige evaluatie was dat de wet VTH veel in beweging heeft gebracht en dat het stelsel “de volwassenheid nadert”. Daarbij benadrukten we dat deze conclusie op het stelsel als geheel van toepassing was, maar dat bijvoorbeeld individuele omgevingsdiensten nog steeds onder druk konden staan. Verder hebben we diverse mogelijkheden voor verdere optimalisatie geformuleerd redenerend vanuit het uitgangspunt dat het stelsel gebaat was bij rust om zich in de relatieve luwte verder te kunnen ontwikkelen.

### De situatie in 2019

Het beeld dat uit de vorige evaluatie (die overigens een beperktere scope had) naar voren komt, blijkt nog steeds actueel. Wij stellen opnieuw vast dat het stelsel over het geheel genomen staat en draait.

Het geheel overziende constateren wij dat het geheel aan kwaliteitsborgende instrumenten – het centrale onderzoeksobject in deze evaluatie – een goede basis legt in het stelsel en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering. Zo zijn kwaliteitsregels in gemeentelijke en provinciale verordeningen vastgelegd (artikel 5.4 wet VTH), krijgt de zorgplicht meer handen en voeten (artikel 5.5 wet VTH) en worden de procescriteria gevolgd bij het doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus (Besluit omgevingsrecht). Daarbij wordt gewerkt aan het verstevigen van de horizontale verantwoording en wint het interbestuurlijk toezicht aan kracht.

Wij zien derhalve positieve ontwikkelingen in het stelsel, maar tekenen daarbij wel aan dat een tijdspanne van twee jaar te kort is om grote optimalisatieslagen te maken. Zeker wanneer het uitgangspunt was het stelsel zoveel mogelijk met rust te laten. Hoewel de meeste betrokkenen van oordeel zijn dat de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken gemiddeld genomen aan kracht heeft gewonnen, zijn binnen het stelsel optimalisaties mogelijk. Dit geldt ook voor de kwaliteitsborgende instrumenten.

Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat het stelsel niet alle verwachtingen waar zal kunnen maken. Dat heeft te maken met dilemma's of spanningen die in het stelsel zijn ingebakken, waarbij veelal is gekozen voor een middenweg tussen verschillende belangen. Het perspectief van waaruit wordt gekeken, is sterk bepalend voor de beoordeling van de gemaakte keuzes. Wat voor de ene partij een knelpunt is, is voor de andere partij een belangrijke waarde. Deze spanningen hebben hun doorwerking in de waardering voor de *kwaliteitsborgende instrumenten*. Dit wisselt afhankelijk van het gekozen perspectief.







Deze terugkoppeling wordt bemoeilijkt door een gebrek aan capaciteit bij veel omgevingsdiensten om systematisch lering te trekken uit incidenten en ontwikkelingen in de beleids- en uitvoeringscontext te analyseren en te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Dit heeft zijn weerslag op het lerend vermogen in het stelsel. Uiteraard is dit niet zwart-wit. Zo zijn er omgevingsdiensten die een stimulerende rol hebben bij de implementatie van de omgevingswet, is de aftrekbaarheid van dwangsommen afgeschaft naar aanleiding van de ervaringen in Noord-Holland en zijn er normen gesteld aan de emissie van GenX. Wel is onze stelling dat een mechanisme voor het systematisch leren van ervaringen op zowel organisatie- als het stelselniveau ontbreekt.

---

## Conclusie 2

De kwaliteits- en procescriteria hebben een belangrijke rol gespeeld in de inrichting van het landsdekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten, ingericht conform de kwaliteitscriteria en werkend langs de procescriteria. Daarmee is er zeker sprake van een harmonisatie in de uitvoering en een belangrijke kwaliteitsimpuls. Tegelijkertijd gaan achter de omgevingsdiensten honderden opdrachtgevers schuil. Landelijk opererende diensten ervaren daarmee nog steeds een grote mate van fragmentatie. Ook in een aantal van de onderzochte cases komt dat sterk terug. Voor de beleids- en uitvoeringscyclus geldt dat deze is ingericht op decentraal niveau. Echter ook landelijk is sprake van een beleids- en uitvoeringscyclus, namelijk die van wet- en 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.

---

### 5.3 Spanning 'efficiëntie - maatwerk en de relatie met kwaliteitsborging

De omgevingsdiensten zijn regionale uitvoeringsorganisaties met een algemeen en een dagelijks bestuur. Provincies en gemeenten zijn zowel opdrachtgever aan als eigenaar van de diensten. In ons eerder onderzoek constateerden we dat dit bij een aantal diensten tot spanningen kon leiden. Sommige provincies en gemeenten stuurden als eigenaar zeer sterk op doelmatigheid terwijl ze als opdrachtgever maatwerk verwachten. De beleids- en uitvoeringscyclus – waarin de rollen van eigenaar en opdrachtgever verbonden zouden moeten worden – zijn onvoldoende op elkaar aangesloten. Dit spanningsveld signaleren wij nog steeds.

Wij zien dat veel omgevingsdiensten strak ingericht zijn langs de lijn van de kwaliteitscriteria. Gevolg hiervan is dat deze diensten – wat gechargeerd – voornamelijk bestaan uit goed opgeleide specialisten die geacht worden vanuit hun specialisme te opereren. Omgevingsdiensten hebben standaardproducten geformuleerd die ze doelmatig en in de regel kwalitatief goed opleveren.

Daar staat tegenover dat er bij opdrachtgevers – mede in het licht van de trends- en ontwikkelingen en de complexe vraagstukken die in de cases centraal stonden – behoefte is aan vergunningverleners en toezichthouders die bestuurlijk sensitief zijn, in staat zijn vanuit maatschappelijke opgaven te redeneren in plaats vanuit de regelgeving en hun opdrachtgevers met raad en daad terzijde kunnen staan. Oftewel vergunningverleners en toezichthouders die maatwerk kunnen leveren en betrokken zijn bij de belangen en processen binnen de gemeente of provincie. Door zowel omgevingsdiensten, provincies als gemeenten wordt gesignaleerd dat deze competenties onvoldoende aanwezig zijn bij omgevingsdiensten. Deze competenties komen in de kwaliteitscriteria niet terug.

Toch zien we ook bij omgevingsdiensten op dit punt ontwikkelingen. Zo komt uit de cases naar voren dat omgevingsdiensten wel degelijk in staat zijn om samen met hun opdrachtgevers complexe zaken tot een goed einde te brengen. Wel blijkt het een leerproces en vraagt het om budget. Juist dat laatste is lastig in een tijd waarin de gemeentelijke begrotingen onder druk staan als gevolg van de ontwikkelingen in het sociaal domein. Kortom: de financiering (eigenaarschap) vraagt om efficiency, terwijl de opdrachtgevers maatwerk verlangen. Overigens is deze spanning tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap inherent aan gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. Neemt niet weg dat deze ook in het VTH-stelsel geadresseerd dient te worden.

Een ander ongewenst gevolg van de grote focus op efficiency is dat er bij veel omgevingsdiensten te weinig capaciteit is om systematisch lering te trekken uit incidenten en ontwikkelingen in de beleids- en uitvoeringscontext te analyseren en te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Dit zien wij terug op het niveau van individuele omgevingsdiensten en op het niveau van het stelsel als geheel (zoals hierboven benoemd).



In de praktijk komt deze collectieve uitvoering over het geheel genomen goed uit de verf. Veruit de meeste betrokkenen constateren dat de uitvoeringskwaliteit gestegen is. Enkelen spreken daarbij van een gemiddelde kwaliteitsverhoging. Zij zijn zelf van mening dat – puur redenerend vanuit de eigen organisatie – de kwaliteit is gedaald, maar dat regionaal gezien sprake is van een stijging. Daarbij tekenen ze aan dat het eigen oorspronkelijke uitvoeringsniveau het na te streven doel is. Zij redeneren vanuit de collectiviteit.

Andere bevoegde gezagen – in de ene regio sterker dan in de andere – blijven voor wat betreft de collectieve taken echter uit zichzelf redeneren. Discussies over onder meer de concretisering van het basistakenpakket (valt asbest er nu wel of niet onder), intensiteit van toezicht en handhaving, mandatering en kennisontwikkeling worden puur vanuit het eigen perspectief gevoerd. Budget lijkt daarbij veelal de aanleiding. Iedere deelnemer in de omgevingsdienst kan een ander takenpakket overdragen, kiest voor een eigen vorm van mandatering en heeft andere verwachtingen van de prestaties van de dienst. Dat dit kan leiden tot een suboptimale uitkomst op regionaal niveau. Met andere woorden: het opdrachtgeverschap is vaak versnipperd vormgegeven. Een treffend voorbeeld van deze versnippering is dat hoewel de wet beoogt dat voor omgevingsdiensten uniforme beleidskaders gelden, er omgevingsdiensten zijn die bij hun opdrachtgevers de beleidsnota's VTH moeten opvragen.

Wat hier speelt is dat beleids- en uitvoeringscyclus dan weliswaar op individueel niveau (bevoegd gezag – omgevingsdienst) doorlopen wordt, maar dat geen sprake is van een collectief opdrachtgever en eigenaarschap. Een voor de betreffende omgevingsdienst complexe situatie die onvrede in de hand werkt. Het is immers zeer lastig om iedereen van dienst te kunnen zijn. Hoewel dit fenomeen zich bij de ene omgevingsdienst sterker voordoet dan bij de andere, hebben voor zover wij kunnen beoordelen alle diensten hier mee te maken.

Voor wat betreft de uitvoering van de 'thuis-taken' (daarmee bedoelen we de taken die niet bij omgevingsdiensten zijn belegd) zien we een duidelijke vooruitgang ten opzichte van de situatie van twee jaar geleden. Zo hebben alle provincies en een groot aantal gemeenten een verordening opgesteld met de kwaliteitscriteria als basis. Een groep andere gemeenten redeneert vanuit de kwaliteitscriteria – al dan niet vastgelegd in een verordening – maar wijkt daar onderbouwd van af. Een laatste groep gemeenten staat nog aan het begin van dit proces. Daarbij hebben wij wel de indruk dat de uitvoerende organisaties op onderdelen dun bezet zijn. Zoals eerder opgemerkt, is het voor kleinere gemeenten soms lastig om de opdrachtgevende rol kwalitatief goed in te vullen. Een aantal omgevingsdiensten heeft hier ook zorgen over geuit.

---

## Conclusie 5

Wij zien een 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. In de ene regio treedt dit fenomeen meer op dan in de andere, maar alle omgevingsdiensten hebben hiermee te maken.

---

### 5.6 De kwaliteitsborgende instrumenten in perspectief

Centraal in dit onderzoek stonden de kwaliteitsborgende instrumenten uit artikel 5.4 en 5.5. van de wet VTH. Hierna gaan wij in op de ontwikkelingen die wij hierin zien ten opzichte van het onderzoek in 2017. Ook geven wij resumerend weer hoe de bovenstaande overwegingen doorwerken in deze instrumenten. Op basis daarvan schetsen wij de ruimte voor optimalisatie, die we in de aanbevelingen verder uitwerken.

#### Criteria voor kritieke massa

In 2017 concludeerden we dat provincies en gemeenten voor in ieder geval de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren de kwaliteitscriteria 2.1 vast hadden gelegd in een verordening, of voornemens waren dat te doen. Ook concludeerden we dat de zorgplicht voor goede kwaliteit van uitvoering voor de niet-basistaken door gemeenten steeds verder geoperationaliseerd werd.

Ten opzichte van 2017 zien we inderdaad ontwikkeling op dit vlak. Omgevingsdiensten en provincies zeggen net als in 2017 (nagenoeg) aan de kwaliteitscriteria te voldoen. Hoewel nog niet alle gemeenten een verordening hebben vastgesteld, zijn ze doorgaans bezig met de robuustheid van de eigen organisatie bij de uitvoering van VTH-taken. De kwaliteitscriteria worden daarbij als richtsnoer gebruikt, maar niet over de gehele linie toegepast, bijvoorbeeld omdat de werklast onvoldoende is om op alle specialismen aan de eisen te voldoen. Oftewel: de zorgplicht wordt verder geoperationaliseerd. Hoewel dit voor veel gemeenten geldt, zijn er – zo melden onze gesprekspartners – ook uitzonderingen op deze regel.

Zoals hierboven beschreven (efficiëntie versus maatwerk, conclusie 3) constateren we dat bij medewerkers van omgevingsdiensten competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven onvoldoende aanwezig zijn.

Deze competenties maken geen deel uit van de kwaliteitscriteria. Dat terwijl opdrachtgevers – mede in het licht van steeds complexere vraagstukken en trends en ontwikkelingen – hier wel behoefte aan hebben. Aan de andere kant geldt dat zij hiervoor niet altijd budget ter beschikking kunnen/willen stellen.

### De beleids- en uitvoeringscyclus

Uit de evaluatie van 2017 kwam naar voren dat de beleidscyclus van de deelnemers en de uitvoeringscyclus van omgevingsdiensten losjes in elkaar grijpen. Bij omgevingsdiensten die al langer bestaan werd deze verbinding in de regel steviger gelegd.

Op basis van dit onderzoek constateren we dat hier ontwikkeling in zit. Omgevingsdiensten worden vaker gevraagd om te adviseren bij beleidsvorming. In andere gevallen kiezen gemeenten en provincies ervoor weer meer inhoudelijke expertise binnen de eigen organisatie aan te nemen. Er wordt dus gezocht naar oplossingen voor een betere aansluiting van de beleids- en uitvoeringscycli. Daarbij merken we op dat dit staat of valt bij aandacht en inzet in beide cycli. De uitvoering moet oog hebben voor beleid én omgekeerd moet er bij beleidsvorming oog zijn voor de uitvoering. Het blijft inspanning vragen om dit goed te laten verlopen.

In conclusie 3 (efficiëntie versus maatwerk) kwam met betrekking tot de beleids- en uitvoeringscyclus naar voren dat de focus op efficiëntie bij veel omgevingsdiensten leidt tot te weinig capaciteit om systematisch lering te trekken uit incidenten en ontwikkelingen in de beleids- en uitvoeringscontext te analyseren en te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Dit zien wij terug op het niveau van individuele omgevingsdiensten en op het niveau van het stelsel als geheel (zoals hierboven benoemd).

In conclusie 5 (collectief versus individueel) signaleerden we een spanning tussen de collectieve uitvoering van VTH-taken versus de regelmatig individuele invulling van het opdrachtgever- en eigenaarschap van de omgevingsdiensten. Dit kan leiden tot versnippering, wat het doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus voor omgevingsdiensten compliceert.

### Horizontale verantwoording

Voor wat betreft het horizontale toezicht concludeerden we in 2017 dat de uitvoering van de VTH-taken geen groot punt van aandacht was bij gemeenteraden en provinciale staten. In geval van concrete cases of incidenten lag dit anders. Verder kon de financiële bijdrage van de gemeente of provincie aan de omgevingsdiensten in de regel op meer aandacht rekenen dan de opbrengsten van de uitvoering.

Deze uitkomst blijft onverminderd actueel. Hoewel op sommige plaatsen geëxperimenteerd wordt met andere vormen van verslaglegging, blijft het lastig om VTH op de politieke agenda te krijgen. Daarvoor zijn verschillende verklaringen aan te voeren. Zo is het doorgronden van de plannen en verslagen van de uitvoerende lastig en vraagt dit om inhoudelijke deskundigheid. Deze is niet per definitie binnen iedere provinciale staten of gemeenteraad aanwezig. Voor wat betreft de begroting en verantwoordingsrapportages van omgevingsdiensten, zien wij een extra praktisch knelpunt in de behandeling ervan. Deze stukken worden in de regel tegelijkertijd behandeld met die van andere verbonden partijen. Raads- en statenleden hebben dan simpelweg weinig tijd om deze stukken inhoudelijk te bestuderen en zich daar een mening over te vormen. De focus ligt in veel gevallen dan ook puur op de financiële verantwoording. Raden en staten kijken – uiteraard te begrijpen – puur vanuit hun perspectief naar de documenten. Het collectieve perspectief krijgt in de regel minder aandacht. Hiermee willen we nadrukkelijk niet stellen dat de politici inhoudelijk tekort schieten. Integendeel, het schort ze niet aan beoordelingsvermogen en goede wil, maar simpelweg aan tijd.

Een vorm van horizontaal toezicht die wel goed uit de verf komt, betreft de aandacht voor incidenten. Uit de onderzochte cases blijkt dat raden/staten zich zeer actief opstellen wanneer sprake is van voortdurende overlast, gezondheidseffecten en/of maatschappelijke onrust. Zo blijken de cases in een aantal gevallen reden voor de betreffende rekenkamers om dieper in de materie te duiken. Hier kan vanuit twee perspectieven naar gekeken worden. Enerzijds is men natuurlijk te laat, het incident is geweest. Anderzijds helpt dit het kennisniveau te vergroten en structureel verbeteringen aan te brengen.

Overigens zijn er diverse initiatieven om de structurele betrokkenheid van raden en staten te vergroten. Zo verzorgen omgevingsdiensten informatiebijeenkomsten en meeloopdagen. Ook wordt er gewerkt aan andere vormen van rapporteren. Verder spraken we een gemeente waar gewerkt wordt met raadsrapporteurs. Wat ons betreft gaat dat om verbeteracties die alleen maar zijn toe te juichen. Aan de andere kant zien wij de horizontale verantwoording als borgend instrument in de praktijk onvoldoende uit de verf komen. Wij zijn ons zeer bewust van het feit “dat we dit nu eenmaal zo geregeld hebben”, maar zien duidelijk de beperkingen van dit instrument. We blijven dan ook pleiten voor alternatieve vormen van kwaliteitsborging, waaronder de collegiale toets. Inmiddels zijn daar de eerste ervaringen mee opgedaan.



## Interbestuurlijk toezicht

Uit de vorige evaluatie kwam naar voren dat het interbestuurlijk toezicht voornamelijk op administratieve wijze, terughoudend en op afstand werd ingezet. We concludeerden dat dit weliswaar aansluit bij de Wet revitalisering generiek toezicht, maar dat het op die manier de kwaliteit van de uitvoering niet borgt.

Ook op dit onderwerp zien we positieve ontwikkelingen. Een deel van de provincies diept het toezicht in samenspraak met de gemeenten verder uit, bijvoorbeeld door jaarlijks de documenten uit de beleids- en uitvoeringscyclus in samenhang te analyseren en 'reality checks' te doen waarbij praktijkcases worden doorlopen. Daarbij wordt niet alleen gerapporteerd aan de betreffende gemeenten, maar wordt ook lering getrokken uit de uitkomsten. Wanneer het onderwerp zich daarvoor leent, wordt dit – in het kader van de coördinatierol – breder binnen de provincie uitgedragen. Wat ons betreft een mooie aanpak om het lerend vermogen van het stelsel mee te versterken. Daarmee verschuift het perspectief van individueel naar collectief.

De ILT vult het interbestuurlijk toezicht op provincies reactief in. Op basis van signalen – zoals ook uit de cases naar voren komt – komt de ILT in actie en wordt zo nodig onderzocht of de betreffende provincie de kaders op orde heeft en juist heeft opgetreden. Mocht daartoe aanleiding zijn dan informeert de ILT het ministerie en provincies over mogelijke verbeteringen die in de uitvoering van de VTH-taken doorgevoerd kunnen worden. Ook een goede methode om het lerend vermogen te vergroten.

Een punt dat naar ons idee verbetering behoeft, is het toezicht op de gemeenschappelijke regeling. Het interbestuurlijk toezicht focust zich op de individuele bevoegd gezagen. De doorvertaling wat – in het negatieve geval – de opstellen van het bevoegd gezag betekent voor de regionale samenwerking in de omgevingsdienst wordt niet gemaakt. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit ook in de algemeen besturen (die hiervoor allereerst aan lat staan) in de regel geen punt van aandacht is. Illustratief in dit verband zijn de gemeenten die weigeren de asbesttaken over te dragen. Wij hebben tijdens het onderzoek geen sluitend antwoord gekregen op de vraag wie hier tegenop kan treden. De visies hierop verschilden.

---

## Conclusie 6

In de basis dragen de kwaliteitsborgende instrumenten, die centraal stonden in dit onderzoek, bij aan de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Op basis van bovenstaande beschouwingen zien we ook ruimte voor optimalisaties:

- De kwaliteitscriteria hebben bijgedragen aan een robuust stelsel waarbinnen een minimumniveau voor deskundigheidsgebieden geborgd is, in ieder geval voor de taken die omgevingsdiensten uitvoeren. Ook provincies voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de taken die zij zelf uitvoeren. Voor gemeenten geldt dat zij de zorgplicht verder geoperationaliseerd hebben.
  - Tegelijkertijd constateren we dat bij medewerkers van omgevingsdiensten competenties als bestuurlijke sensitiviteit en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven ondervertegenwoordigd zijn. Deze competenties zijn ook gezien vanuit de complexe situaties en trends- en ontwikkelingen van essentieel belang voor kwaliteit van uitvoering. Optimalisatie van de kwaliteitscriteria is mogelijk door naast deskundigheidsgebieden competenties te introduceren.
  - Met het VTH-stelsel komen de beleids- en uitvoeringscyclus voor een deel bij verschillende organisaties te liggen. Voor de kwaliteit van 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. Daar is ruimte voor optimalisatie.
  - 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 recent geïntroduceerde collegiale toets.
  - Borging door interbestuurlijk toezicht is in ontwikkeling maar heeft de afgelopen twee jaar zeker aan kracht gewonnen. De opzet die een aantal provincies heeft gekozen, kan wellicht breed worden toegepast. Ook de verbinding die gelegd wordt met de coördinatierol (het bredere leren) zien wij als een positieve ontwikkeling. Datzelfde geldt voor de door de ILT gekozen lijn. Een zwak punt daarentegen is de aandacht voor de regionale samenwerking in de omgevingsdienst. Die komt niet aan de orde.
-



# Aanbevelingen

## Hoofdstuk 6

Van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde conclusies hebben we een serie aanbevelingen afgeleid. In de volgende paragraaf komen deze aan de orde.



## 6.1 Grootschalige wijzigingen van het stelsel zijn niet aan de orde

Daarbij geldt als overkoepelende aanbeveling dat in onze beleving ingrijpende stelselwijzigingen niet aan de orde zijn. Ook niet in het licht van nieuwe wet- en regelgeving. Zoals geconcludeerd staat het stelsel over het geheel genomen en draait het gemiddeld genomen goed. De kwaliteitscriteria, de procescriteria en het basistakenpakket hebben een belangrijk fundament onder het stelsel gelegd. De laatste jaren ontwikkelt het stelsel zich in een rustig tempo verder. Zo verwerven de omgevingsdiensten steeds meer positie en heeft ook de uitvoering van de thuishaken door de zorgplicht een stimulans gekregen.

Een belangrijke afweging om het stelsel niet op de schop te nemen, is dat het een uitvloeisel is van een bottom up proces waarbij op onderdelen een middenweg is gekozen tussen verschillende belangen. Afhankelijk van de positie waaruit geredeneerd wordt, kan een forse stelselwijziging voor verbetering zorgen, maar in onze optiek zal dat al snel leiden tot knelpunten bij betrokkenen aan de andere kant van het spectrum. Bovendien kan een groot aantal bevoegde gezagen en diensten uitstekend uit de voeten met het huidige stelsel, maar lukt dat andere minder goed. Dat lijkt echter niet zozeer te wijten aan het stelsel zelf.

Wel is er binnen het stelsel ruimte voor optimalisatie, waarbij natuurlijk steeds de vraag aan de orde is of het wel of niet om een stelselwijziging gaat. Wat ons betreft, leidt dat af van de boodschap en moet er vooral naar de meerwaarde worden gekeken. Daarvoor staan in onze beleving alle partijen aan de lat. Het gaat immers om een stelsel waarin een veelheid aan organisaties op diverse niveaus en vanuit diverse invalshoeken in samenhang op moeten treden.



Voor randvoorwaarde 1 is de rijksoverheid hoofdverantwoordelijk. Voor de andere randvoorwaarden zijn dat de bevoegde gezagen. Echter gezien de samenhang tussen beide heeft het meerwaarde om hier samen in op te trekken én expliciet te maken hoe de randvoorwaarden geborgd worden. Daarbij is er uiteraard geen sprake van een standaardwerkwijze, maar kunnen wel diverse denklijnen worden uitgewerkt.

Denk bijvoorbeeld aan (combinaties van):

- een implementatielijns waarbij de koepels (IPO en VNG) de totstandkoming van randvoorwaarde 2 t/m 5 coördineren en bekostigen en advies geven over randvoorwaarde 1 aan de rijksoverheid
- financiële ondersteuning óf directe opdrachten (inclusief financiering) vanuit het Rijk aan de omgevingsdiensten voor werkzaamheden die de taakuitvoering ondersteunen. Denk aan advisering over wet- en regelgeving, het opstellen van werkprocessen, het coördineren van de uitvoering, of het zorgen voor optimale geleiding van dossiers (via uitgebreide voorlichting, handreikingen, opleidingen, etc. De opdracht voor het uitvoeren van de taak zelf ligt bij de bevoegde gezagen
- wijzigingen van het basistakenpakket en/of het opnemen van het deskundigheidsgebied en de competenties in de kwaliteitscriteria
- interbestuurlijk toezicht en coördinatie door provincies op de betreffende taak (indien het een gemeentelijke taak betreft).

#### **6.4 Onderzoek de mogelijkheden voor uniformering van bepaalde aspecten**

Een van de doelstellingen van het stelsel was het tegengaan van de fragmentatie in de uitvoering. Zoals we vaststelden lijkt dat op het eerste gezicht gelukt, maar is er nader beschouwd een rijk geschakeerd palet aan omgevingsdiensten ontstaan. Dat heeft natuurlijk meerwaarde maar wel degelijk ook nadelen op regionaal niveau. Ook komt dit de samenwerking met landelijk opererende diensten niet ten goede.

Onze aanbeveling – gericht aan het Ministerie van IenW – is om kritisch te beoordelen op welke punten meer harmonisatie de regionale samenwerking en de samenwerking met landelijke diensten ten goede komt en daar zo nodig actief op te interveniëren. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan:

- het harmoniseren van de grote verscheidenheid aan mandaten
- de positionering van milieu-BOA's.

#### **6.5 Kijk kritisch naar de kwaliteitscriteria**

De kwaliteitscriteria hebben een enorme impuls gegeven aan de vorming van de omgevingsdiensten. Veelal zijn omgevingsdiensten langs die lijn opgebouwd. We constateren dat daarmee deskundige diensten zijn ontstaan die goed zijn toegerust op de uitvoering van specialistische taken. Competenties als bestuurlijke sensitiviteit en advisering ontbreken echter en zijn niet bij iedere omgevingsdienst voldoende aanwezig. Dat terwijl – zo wijzen de cases en trends uit – de behoefte van de opdrachtgevers daarin groeit.

Wij roepen daarom IPO en VNG op om de kwaliteitscriteria op dat punt aan te vullen.

## 6.6 Optimaliseer de beleids- en uitvoeringscyclus

In feite draaien de beleids- en uitvoeringscycli op verschillende niveaus: op het niveau van de organisatie en op het niveau van het collectief. Op beide niveaus zijn optimalisaties mogelijk.

Op het niveau van de bevoegde gezagen blijft het lastig om de koppeling goed te leggen van beleid naar de uitvoering en terug. Daaraan liggen diverse oorzaken ten grondslag. Medewerkers bij zowel gemeenten als omgevingsdiensten die deze verbinding ook echt kunnen leggen zijn onmisbaar, maar zeker niet altijd aanwezig. Belangrijk is ook om hierbij de relatie met de eigenaarsrol goed te borgen. Periodiek zouden bevoegde gezagen zich af moeten vragen opdrachten en budgetten met elkaar in balans zijn.

Daarbij benadrukken we dat de beleids- en uitvoeringscyclus ook binnen de bevoegde gezagen zelf periodiek doorlopen moet worden. Niet alle VTH-taken zijn immers bij omgevingsdiensten belegd. Het 'levend houden' van deze cyclus blijkt steeds weer een opgave op zichzelf. De ervaring leert dat dit al snel 'zoek-en-vervang' wordt. Wellicht biedt een expliciete koppeling met de beleids- en uitvoeringscyclus van de omgevingsdienst een stimulans om de eigen activiteiten ook periodiek te herbezien.

Op collectief niveau constateren we dat de beleids- en uitvoeringscycli van de verschillende deelnemers onderling niet per definitie goed verbonden zijn. In de praktijk is er een grote verscheidenheid aan takenpakketten, mandaten en toezicht- en handhavingsniveaus ontstaan. Op het niveau van de omgevingsdiensten leidt dat tot een suboptimale situatie die in feite draait om de vraag of de deelnemers 'maatwerk' willen of 'confectie'. De vaak harde knip tussen opdrachtgever en eigenaren van de samenwerkingsverbanden ligt hier in onze beleving aan ten grondslag. Overigens zijn ook hier overigens regio's waarbij dit prima verloopt.

Op basis van hun ervaringen geven we provincies, gemeenten en omgevingsdiensten in overweging:

- samen het optimum te zoeken tussen verbinding en onafhankelijkheid
- mandaten te uniformeren
- te werken met bijvoorbeeld drie takenpakketten (denk aan basistaken, alle milieutaken, Wabo-breed) waarbij duidelijk blijkt wat de verschillen in kosten zijn en leg de verbinding met de ontwikkelopgave van de organisatie en personeelsbeleid
- inrichten van een separaat en collectief opdrachtgeversoverleg
- gezamenlijk afspraken maken over de wijze waarop de beleids- en uitvoeringscyclus worden verbonden, met daarbij aandacht voor de informatiepositie van het Rijk: in sommige gevallen (zie bijvoorbeeld de GenX-case) is het Rijk een onmisbare partner
- betrek ook de thuishaken bij het doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus.



## 6.7 Versterk de horizontale borging

Horizontale borging is één van de pijlers van het stelsel, maar in onze beleving niet per definitie de sterkste. Initiatieven om de horizontale borging te versterken, zijn uiteraard toe te juichen. Daarbij valt te denken aan voorlichtingsbijeenkomsten, andere vormen van rapporteren, werkbezoeken etc. Zowel IPO, VNG als Omgevingsdienst.nl<sup>32</sup> zouden een traject kunnen starten om best practices te verzamelen, te analyseren en breed te verspreiden.

Tegelijkertijd is de kwetsbaarheid van dit instrument wat ons betreft een gegeven. Onze stelling is dan ook dat er door de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten gezocht moet worden naar andere vormen van borging. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld:

- het structureel versterken van het lerend vermogen van het stelsel (zie aanbeveling 6.2)
- verzoek aan rekenkamers (via raden en provinciale staten) om periodiek het beleid en uitvoering onder de loep te nemen, al dan niet in regionaal verband
- incidenten aangrijpen om kwaliteitsborging van VTH expliciet te agenderen
- breed uitrollen van de collegiale toets.

## 6.8 Werk verder aan de versterking van het IBT

Uit ons onderzoek in 2017 bleek dat het IBT van provincies op gemeenten als een administratieve exercitie werd ervaren. Intussen hebben diverse provincies de handschoen opgepakt en – in samenspraak met gemeenten – alternatieven met meer diepgang ontwikkeld. Dit wordt de betrokkenen als positief ervaren. De resultaten worden door enkele provincies niet alleen per gemeente teruggekoppeld maar worden ook in samenhang geanalyseerd. De lessen en leerpunten die hieruit volgen, worden vervolgens in een ander verband, via de coördinatierol, breder uitgedragen. In onze beleving een mooie werkwijze om ook de zorgplicht goed onder de aandacht te houden.

Wel stellen we vast dat omgevingsdiensten in het IBT geen rol spelen. Gemeenten die een optimaal werkende omgevingsdienst in de weg staan, worden – voor zover hebben kunnen nagaan – niet via IBT geadresseerd.

De benadering van de ILT lijkt hier in zekere zin op. De ILT acteert op basis van incidenten. De opgedane ervaringen worden echter ook in breder perspectief gezien en zo nodig landelijk verspreid.

Onze aanbeveling aan de provincies is om:

- de wijze waarop IBT gestalte krijgt in de provincies in kaart te brengen, te analyseren en daaruit lessen te trekken voor andere provincies
- gemeenten via de coördinatierol te ondersteunen bij het uitvoeren van de VTH-taken
- bij de uitvoering van IBT ook de gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling mee te nemen (waaronder bijvoorbeeld het inbrengen van taken).

Voor wat betreft de ILT geldt – vanuit deze evaluatie – doorgaan op dezelfde weg.

<sup>32</sup> Hoewel omgevingsdiensten niet direct aan de lat staan voor de verantwoording aan gemeenteraden en provinciale staten, zijn zij wel een belangrijke partij om dit te realiseren (i.r.t. de wijze van rapporteren en informeren) en is politiek draagvlak ook in hun belang.

# Bijlagen



**Bijlage 1. Onderzoeksprotocol**

ONDERWERP	ASPECT	STREVEN (INDIEN VAN TOEPASSING)	RELATIE MET ONDERZOEKS-VRAAG	ONDERZOEKS-METHODE	BRONNEN
<b>Context</b>	Aanleiding artikel 5.4 en 5.5 Achtergrond artikel 5.4 en 5.5 Doelen artikel 5.4 en 5.5			• Documentonderzoek	• Artikel 5.4 en 5.5 wet VTH • Memorie van toelichting wet VTH • Bewust van kwaliteit - Onderzoek naar de invulling van de artikelen 5.4 en 5.5 uit de wet VTH (Beren-schot, 2017)
	Heeft de gemeente/provincie een verordening vastgesteld? Waarom wel/niet?	De gemeente/provincie heeft een verordening vastgesteld.	1.a, 1.b, 1.c	• Interviews gemeenten • Interviews provincies • Interviews omgevingsdiensten • Documentenstudie.	• Stukken behorende bij de beleids- en uitvoeringscyclus: uitvoerings- en handhavingsbeleid; uitvoeringsprogramma's en monitoringsrapportages
<b>Inventarisatie gemeenten, provincies en omgevingsdiensten</b>	Is dit de modelverordening van IPO/VNG c.q. in hoeverre gaat de verordening uit van de kwaliteitscriteria 2.1? Waarom wel/niet?		1.a, 1.c		
	Indien de modelverordening niet Wabo-breed is overgenomen, hoe wordt de zorgplicht ingevuld? Waarom is hiervoor gekozen?		1.a		
	Zijn de vastgestelde verordeningen op niveau van de omgevingsdienst uniform voor de basistaken? Indien geen sprake is van een uniforme verordeningen, waarin wijken de verordeningen af?	De vastgestelde verordeningen zijn uniform voor de basistaken	1.a, 1.b en 1.c		
	Is de situatie in termen van capaciteit en deskundigheid in de praktijk conform die verordening?		1.b		
	In hoeverre verloopt de beleids- en uitvoeringscyclus conform de AMvB VTH?	De beleids- en uitvoeringscyclus verloopt conform de AMvB VTH	1.a, 1.b, 1.c		
	Welke taken heeft de gemeente/provincie belegd bij de omgevingsdienst?	Alle basistaken zijn bij de omgevingsdienst belegd	1.a, 1.b		
	Wat is de rol van interbestuurlijk en horizontaal toezicht bij kwaliteitsborging?		1.a		
	Welke trends- en ontwikkelingen signaleren gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en welke invloed hebben deze op het stelsel? Hoe anticipeert de gemeente hierop?		1.f		
	Wat zijn de belangrijkste kritische succesfactoren en knelpunten die gemeenten, provincies en omgevingsdiensten ervaren bij de kwaliteitsborging?		1.g		

ONDERWERP	ASPECT	STREVEN (INDIEN VAN TOEPASSING)	RELATIE MET ONDERZOEKS-VRAAG	ONDERZOEKS-METHODE	BRONNEN
Casuïstiek	Hoe en in welke context zijn in de cases de VTH-taken uitgevoerd?			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews met betreffende omgevingsdienst en bevoegd gezag</li> <li>• Documentenstudie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stukken behorende bij de beleids- en uitvoeringscyclus: uitvoerings- en handhavingsbeleid; uitvoeringsprogramma's en monitoringsrapportages</li> <li>• relevante berichtgeving</li> <li>• eventuele onderzoeken naar de cases</li> <li>• brieven naar raden/staten.</li> </ul>
	Bood het stelsel van kwaliteitsborging in de cases voldoende handvatten om de kwaliteit van de uitvoering te borgen?		3		
Analyse & beoordeling	Wat zijn ontwikkelingen t.a.v. kwaliteitsborging ten opzichte van 2017? In hoeverre hebben de aanbevelingen van Berenschot in 2017 navolging gekregen? Zo niet, wat zijn daarvoor verklaringen?		1.d, 1.e, 2, hoofdvraag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse onderzoeksteam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust van kwaliteit - Onderzoek naar de invulling van de artikelen 5.4 en 5.5 uit de wet VTH (Berenschot, 2017)</li> </ul>
	Wat zijn de belangrijkste verklaringen voor eventuele afwijkingen van de gewenste situatie (conformiteit verordening, voldoen aan criteria)?		2, hoofdvraag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse onderzoeksteam</li> </ul>	
	3. In hoeverre leveren de kwaliteitscriteria en de werking van de verordening een effectieve bijdrage aan de kwaliteitsborging in het VTH-stelsel? Welke factoren spelen daarbij een rol?		3, hoofdvraag		
	In hoeverre is het stelsel van kwaliteitsborging toereikend in complexe situaties?		4, hoofdvraag		
	Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op het stelsel van kwaliteitsborging en hoe kan hierop geanticipeerd worden?		5, hoofdvraag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DESTEP analyse</li> <li>• Werksessie</li> <li>• Analyse onderzoeksteam</li> </ul>	
<b>Aanbevelingen</b>	Welke lessen kunnen worden geleerd voor wat betreft de kwaliteitsborging in het stelsel en voor de bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en het Rijk de komende jaren?		6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse onderzoeksteam</li> </ul>	

## Onderzoeksvragen

### Hoofdvraag:

Is de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), waarvoor provincies en gemeenten het bevoegd gezag zijn en de uitvoering vaak 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?

**Deelvragen:**

1. Wat is de feitelijke stand van zaken met betrekking tot de bestuurlijke kwaliteitsborging i.r.t. art. 5.4 en 5.5. van de Wabo?
  - a. Voor wat betreft de vaststelling verordening, borging kritieke massa, borging procescriteria en rolneming gemeenteraden en Provinciale Staten?
  - b. In hoeverre voldoet de feitelijke situatie aan de wettelijke eisen en verordeningen van bevoegd gezag?
  - c. Hoe wordt door het bevoegd gezag richting omgevingsdiensten gestuurd op kwaliteit(sborging)?
  - d. Wat is veranderd sinds 2017 in relatie tot bovengenoemde deelvragen?
  - e. In hoeverre hebben de aanbevelingen van Berenschot uit 2017 navolging gekregen?
  - f. In hoeverre wordt in de kwaliteitsborging geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet en andere ontwikkelingen?
  - g. Wat zijn de belangrijkste kritische succesfactoren en knelpunten die gemeenten, provincies en omgevingsdiensten ervaren bij de kwaliteitsborging?
2. Wat zijn de belangrijkste verklaringen voor eventuele afwijkingen van de gewenste situatie (conformiteit verordening, voldoen aan criteria), het niet opvolgen van de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2017<sup>33</sup> en verschillen tussen gemeenten/provincies?
3. In hoeverre leveren de kwaliteitscriteria en de werking van de verordening een effectieve bijdrage aan de kwaliteitsborging in het VTH-stelsel? Welke factoren spelen daarbij een rol?
4. In hoeverre is het stelsel van kwaliteitsborging toereikend in complexe situaties?
5. Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op het stelsel van kwaliteitsborging en hoe kan hierop geanticipeerd worden?
6. Welke lessen kunnen worden geleerd voor wat betreft de kwaliteitsborging in het stelsel en voor de bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en het Rijk de komende jaren?

De onderstaande vraag nemen we waar relevant mee bij de interviews. De scope van het onderzoek is niet toereikend om deze vraag in volledigheid te beantwoorden. Dit is ook niet nodig voor de beantwoording van de hoofdvraag.

- Hoe wordt de kwaliteit van uitvoering beïnvloed door factoren zoals wet- en regelgeving (zoals versnippering, beperkingen informatie-uitwisseling, instrumenten/bevoegdheden), bedrijfsvoering, rolneming van en samenwerking met partners/andere overheden, arbeidsmarkt, professionele afwegingsruimte, opdrachtgeverschap, (co)financiering, schaalgrootte van de omgevingsdiensten, centraliseren van kennis, etc.

**Aanbevelingen over kwaliteitsborging in 2017**

Het onderzoek naar de borging van kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken wordt uitgevoerd in het kader van de wettelijke verplichting tot een tweejaarlijks onderzoek naar de artikelen 5.4 en 5.5 uit de Wabo. In dit onderzoek grijpen wij terug op de aanbevelingen die in 2017 zijn gedaan m.b.t. borging van kwaliteit.

In 2017 zijn de volgende aanbevelingen gedaan over kwaliteitsborging:

**Ministerie van IenW**

Uit de evaluatie komt naar voren dat kwaliteitsborging door horizontale verantwoording een relatief zwak onderdeel van het stelsel is. Uiteraard moet worden gezocht naar manieren om de kracht van deze instrumenten te versterken. Grote slagen zijn daarin – binnen de huidige wettelijke kaders – in onze optiek niet te maken.

- Faciliteer provincies en gemeenten bij het ontwikkelen van alternatieve vormen voor kwaliteitsborging. Zoek dat niet direct in een verdere aanscherping van de kwaliteitscriteria maar overweeg bijvoorbeeld de instelling van een commissie van experts die toeziet op de kwaliteit. Een andere manier om kwaliteitsborging te versterken is een collegiale toets, waarbij provincies en gemeenten van elkaar kunnen leren. Waak wel voor het optuigen van een te ‘zwaar’ stelsel van borging.

<sup>33</sup> Zie paragraaf ‘Aanbevelingen over kwaliteitsborging’ op de volgende pagina.





**Bijlage 2. Leden van de begeleidingscommissie**

BEGELEIDINGSCOMMISSIELID	ORGANISATIE
Martine Tieleman	Ministerie van IenW
Martin Machgielsen	Ministerie van IenW
Jan Teekens	Ministerie van IenW
Marjo Horvers	Ministerie van IenW
Wilma Reerink	Ministerie van IenW
Chantal Wals	Ministerie van IenW
Josien Stoop	Ministerie van IenW
Marc du Maine	Ministerie van BZK
Leontine Sitee	Ministerie van JenV
Sjoerd Backx	ILT
Linda van Houwelingen	ILT
Rob de Rijck	OM
John Smits	IPO
Doorle Offerhaus	IPO
Sandra Reynaers	UvW
Rob van Gerwen	VNG
Daan Molenaar	DCMR
Taco Schmidt	DCMR
Martin Roelink	Omgevingsdienst IJsselland

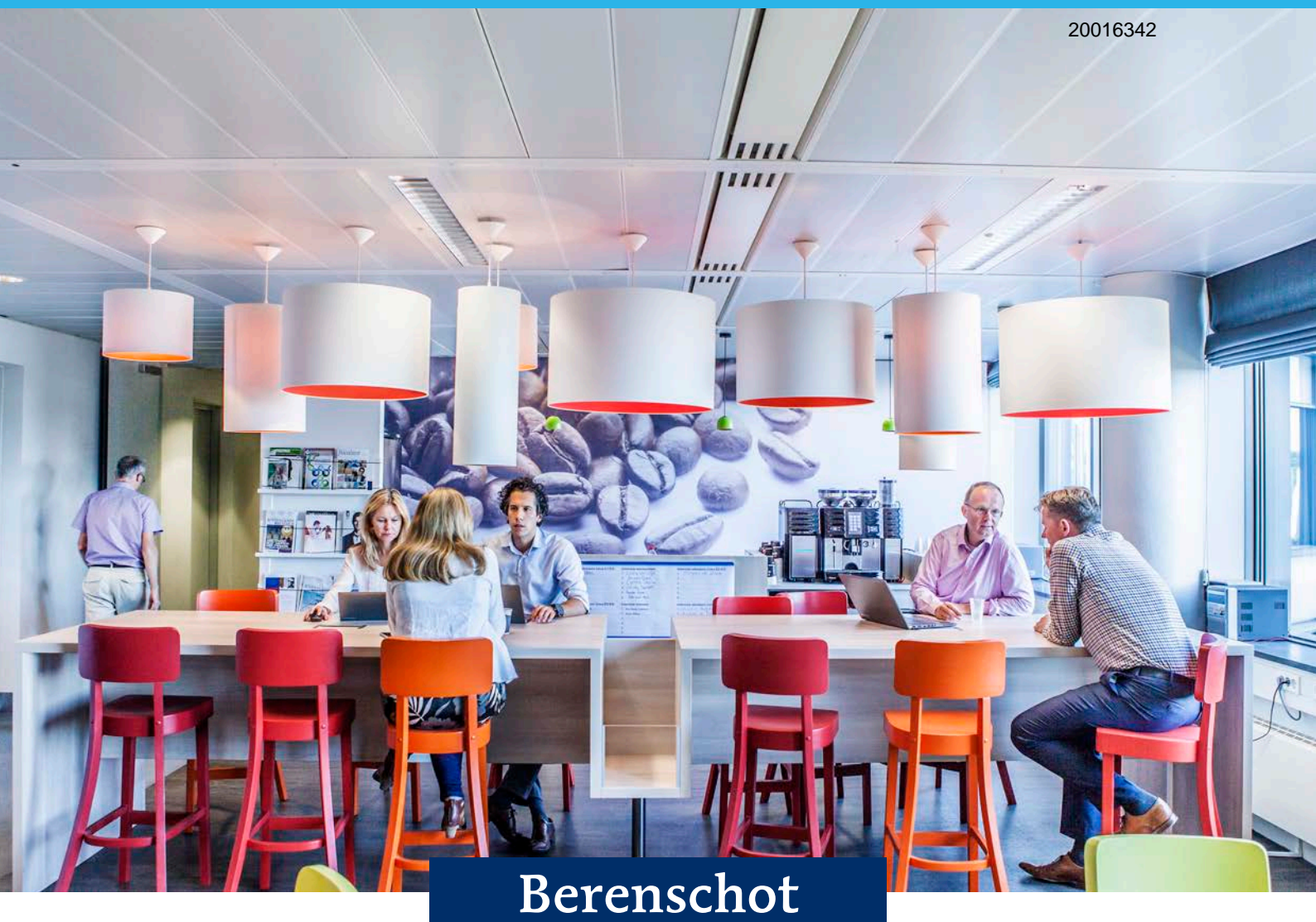
**Bijlage 3. Overzicht van respondenten**

GESPREKSPARTNER	ORGANISATIE
<b>Rijksoverheid</b>	
Martine Tieleman	Ministerie van IenW
Martin Machgielsen	Ministerie van IenW
Danisha Ramdat	Ministerie van IenW
Jan Wijmenga	Ministerie van IenW
Paul Bakker	Ministerie van IenW
Marc du Maine	Ministerie van BZK
Marc Streefkerk	Ministerie van EZK
Gaby Schäfer	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Jan van de Bos	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Stan Smeulders	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Niek Knaap	Rijkswaterstaat
Iris van Tol	Rijkswaterstaat
Rob de Rijck	Openbaar Ministerie
<b>Provincies</b>	
Nico Kistemaker	Provincie Friesland
Menno Apperlo	Provincie Groningen
Marco Deenik	Provincie Groningen
Johnny de Vos	Provincie Drenthe
Henk Jonkers	Provincie Overijssel
Hendri de Vries	Provincie Overijssel
Henkjan Schutte	Provincie Overijssel
Yvonne Schuttevaar	Provincie Flevoland
Patricia Peters	Provincie Flevoland
Ken Vervaart	Provincie Noord-Holland
Franck Kuiper	Provincie Noord-Holland
Adnan Tekin (gedeputeerde)	Provincie Noord-Holland
Erwin van Etten	Provincie Zuid-Holland
Egbert van Laar	Provincie Zuid-Holland
Jacqueline van Vliet	Provincie Zuid-Holland
Floor Vermeulen (gedeputeerde)	Provincie Zuid-Holland
Natasja van de Langemaat	Provincie Utrecht
Anette Toonders	Provincie Gelderland
Chris Steenmeijer	Provincie Gelderland
Michelle Knubben-Merkies	Provincie Limburg
Jan Janssen	Provincie Limburg
Mike Beuring	Provincie Limburg
Kees Arts	Provincie Limburg
Alex Casarotto	Provincie Noord-Brabant
Deon van Schijndel	Provincie Noord-Brabant
Ronald Bloemsma	Provincie Noord-Brabant
Rick Damme	Provincie Noord-Brabant
Roelie Mulder	Provincie Zeeland
Eugene Jansen	Provincie Zeeland
Iris Persijn	Provincie Zeeland
<b>Gemeenten</b>	

GESPREKSPARTNER	ORGANISATIE
Baukje Kramer	Gemeente Velsen
Angelique Braams	Gemeente Velsen
Haydar Erol (wethouder)	Gemeente Beverwijk
Ron Schmidt	Gemeente Zaanstad
Edward Pranger	Gemeente Haarlemmermeer
Martijn Hogewerk	Gemeente Haarlemmermeer
Martin Cornelissen	Gemeente Diemen
Eelco Hoff	Gemeente Dordrecht
Rik van der Linden (wethouder)	Gemeente Dordrecht
Ingrid Schalkwijk	Gemeente Rotterdam
Erik de Rooij	Gemeente Rotterdam
Hans Koene	Gemeente Maassluis
Wim van der Spoel	Gemeente Westvoorne
Majel Kremer	Gemeente Harlingen
Harry Boon (wethouder)	Gemeente Harlingen
Janneke Wiersma	Gemeente Leeuwarden
Albert Jans	Gemeente Smallingerland
Wiebe Jan Dijk	Gemeente Smallingerland
Hein Mennen	Gemeente Helmond
Romy de Haan	Gemeente Helmond
Marion Ingeveld	Gemeente Valkenswaard
Annemieke Broek	Gemeente Valkenswaard
Stefan van Dongen	Gemeente Valkenswaard
Heidi Claassen	Gemeente Waalre
Klaas van der Woud	Gemeente Zutphen
Gert-Jan van Vliet	Gemeente Aalten
Jos Theunissen	Gemeente Montferland

GESPREKSPARTNER	ORGANISATIE
<b>Omgevingsdiensten</b>	
Mario Bakker	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Robert de Grunt	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Erik Petit	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Taco Schmidt	DCMR
Daan Molenaar	DCMR
Bart de Hoop	DCMR
Maarten de Hoog	DCMR
Ditte Hunsche	Omgevingsdienst IJmond
Marc van Bakel	Omgevingsdienst IJmond
Herbert Dekker	Omgevingsdienst IJmond
Maaïke van Alphen	FUMO
Remco Tieleman	FUMO
Ton van Bergen	FUMO
Mathilda Altenburg	FUMO
Marielle Rodenburg	FUMO
Marloes Tolsma	Omgevingsdienst Zuid-oost-Brabant
Mark van der Ven	Omgevingsdienst Zuid-oost-Brabant
Monique Baltussen	Omgevingsdienst Zuid-oost-Brabant
Luuk Stortelder	Omgevingsdienst Zuid-oost-Brabant
Petra van Oosterbosch	Omgevingsdienst Achterhoek
Ludmilla Kobes	RUD Zuid-Limburg
Andrea Meures	RUD Zuid-Limburg





# Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

## **Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in](https://www.linkedin.com/company/berenschot) /berenschot