



Procesvoorstel ambitiedocument versterking VTH-kwaliteit in Gelderland

Aanleiding

In Gelderland werken de partners die verantwoordelijk zijn voor de VTH-uitvoering nu 10 jaar samen in het Gelders Stelsel. In de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen, Algemene Rekenkamer en de eigen ervaringen zien zij kansen. Kansen zowel voor ontwikkeling van de samenwerking op het VTH-werkveld in Gelderland als kansen voor versterking van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken.

Met name in de afgelopen twee jaar staat de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving volop in de belangstelling. In het publieke debat worden vaker vraagtekens gezet bij (wettelijke) normen en de mate waarin overlast van activiteiten door o.a. bedrijven acceptabel is voor mens en milieu. De aanbevelingen die de Commissie Mans in 2009 heeft geformuleerd om de VTH-uitvoering te verbeteren en die met de vorming van 29 omgevingsdiensten in Nederland zijn ingevuld (b)lijken onvoldoende effect te hebben.

Wij achten de tijd rijp om in dat debat een proactieve rol te spelen en de vraag te beantwoorden wat voor een goede kwaliteit van de VTH-uitvoering (nog meer) nodig is in Gelderland. GS, omgevingsdiensten en gemeenten willen een ontwikkeling in zetten waarbij de VTH-uitvoering robuust genoeg is om hedendaagse vraagstukken die binnen Gelderland spelen op een kwalitatief goede wijze aan te pakken en te borgen. Een robuust Gelders Stelsel is daarbij het uitgangspunt.

Naar aanleiding van de rapporten van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer zijn door partners in Gelderland bespiegelingen gemaakt die daarvoor waardevolle suggesties opleveren. Wij noemen daarbij:

- Onderzoeksrapport Gelders Stelsel en omgevingsdiensten, art 217a Provinciewet, maart 2022;
- Het Gelders Stelsel nader beschouwd vanuit Commissie Van Aartsen, directeuren Gelderse omgevingsdiensten, 3 mei 2021;
- Rapporten van Kokx/DeVoogd over Toezicht en Handhaving complexe provinciale (2019) en gemeentelijke bedrijven, 2019 en 2021;
- Doorontwikkeling VTH-coördinatie in provincie Gelderland, MMG advies, 2020.

Ook landelijk zijn interessante bouwstenen op tafel gelegd :

- Brief voormalige staatssecretaris, december 2021;
- Rapport 'Omgevingsdiensten in Beeld', Twijnstra/Gudde en SPPS, 2021;
- Rapport Handhaven in het duister (06-2021), Algemene Rekenkamer;
- De contour van het Interbestuurlijk programma VTH, april 2022.

Uit een eerste bestuurlijke verkenning met een vertegenwoordiging van gemeentelijke en provinciale opdrachtgevers, eigenaren van omgevingsdiensten, VTH-coördinatie en verantwoordelijk portefeuillehouder IBT blijkt dat alle betrokkenen de gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen om proactief het gesprek aan te gaan. De ideeën en bespiegelingen naar aanleiding van de genoemde rapporten en de eigen ervaringen uit het Gelders Stelsel kunnen bij elkaar worden gebracht en in een gezamenlijk traject worden uitgewerkt.

Relatie interbestuurlijk programma -VTH uitvoering Gelders Stelsel

De vraag naar de kwaliteit van het Gelders Stelsel kent een sterke betrokkenheid met de inrichting van een interbestuurlijk beleidsprogramma dat naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer wordt ingericht. Het uitgangspunt is dat de versterking van het VTH-stelsel in Gelderland geschaagd wordt door de uitwerking van de zes voorgenomen pijlers uit het interbestuurlijk programma.

In de pijlers wordt gewerkt aan de uitwerking van de acties uit de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december jl.

De volgende pijlers worden in het interbestuurlijk programma voorzien:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
(aanbevelingen 1 (verhogen ondergrens OD's), 2 (verbetering kwaliteit OD's), 5 (landelijke normfinanciering) en 10 (uitvoeringstoets omgevingsplannen) van de commissie Van Aartsen);
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging
(aanbeveling 3 (strafrechtelijke handhaving van vervolging) van de commissie Van Aartsen);
3. Informatie-uitwisseling en datakwaliteit
(aanbeveling 6 (informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en -deling) van de commissie Van Aartsen, de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de moties van de Tweede Kamer);
4. Kennisinstructuur
(aanbeveling 6 (informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en -deling) van de commissie Van Aartsen) inclusief arbeidsmarkt voor gekwalificeerd personeel (nieuw thema);
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
(aanbevelingen 7 (Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid) en 8 (positie directeur OD) van de commissie Van Aartsen);
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht
(waaronder visitatie, aanbeveling 9 (inrichten Rijkstoezicht OD's) van de commissie Van Aartsen).

Gezamenlijke Ambitie en Traject

Voor het gezamenlijke traject betekent de samenhang tussen het interbestuurlijk programma en de versterking van het Gelders VTH-stelsel het volgende:

- 1a. Getoetst wordt of de Gelderse omgevingsdiensten robuust zijn op het basistakenpakket dat conform de WABO bij de omgevingsdiensten wordt belegd.

Het huidige kwaliteitsniveau is bij de start van de omgevingsdiensten bepaald aan de hand van de Gelderse maatlat. Daarbij zijn de inhoudelijke kwaliteitscriteria zoals opgenomen in het BOR voor de inhoud en omvang voor het basistakenpakket per omgevingsdienst bepalend geweest. Dit is in 2013 vertrekpunt bij de vorming van elk van de 7 omgevingsdiensten in Gelderland. Dat vertrekpunt bevat een sterkte-zwakte analyse of op dit moment de VTH-uitvoering bij de 7 omgevingsdiensten en de provincie op grond van de huidige kwaliteitscriteria robuust is. Dit beschouwen we vanuit de VTH-taken die in de regio voorkomen en de bestuurlijk geborgde afspraken m.b.t. samenwerking of specialisatie. Ontwikkelingen binnen het Gelders Stelsel die voor een robuuste VTH- taakuitvoering belangrijk zijn, zoals het fusietraject ODNV en de OVIJ, worden meegenomen.

- 1b. De huidige Gelderse VTH-uitvoering wordt op basis van de wettelijke kwaliteitscriteria bepaald. Deze uitwerking wordt los van het interbestuurlijk programma gedaan en beschouwen wij als inhoudelijk robuustheidsprincipe dat bij het interbestuurlijk programma als Gelders standpunt wordt ingebracht.

In het BOR zijn procescriteria genoemd die de werkwijze van de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers betreffen. Deze procescriteria zien onder andere op de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, de data verzameling en de informatie-uitwisseling. Deze procescriteria zijn een belangrijke indicator om te toetsen of een omgevingsdienst het uitvoeringsprogramma realiseert, of actualisatieprogramma's worden ingevuld, of gezamenlijk uitvoeringsbeleid wordt geformuleerd en of projecten waarvoor opdracht wordt gegeven worden gerealiseerd. Het zegt dus veel over de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. In Gelderland is veel geïnvesteerd in het optimaliseren van deze criteria. Het idee is om de beleidscyclus aan de hand van deze kwaliteitscriteria te sluiten om daarmee kwaliteit aan de uitvoering van de VTH-uitvoering toe te voegen.

Een stand van zaken dient te worden opgemaakt voor wat betreft de wijze waarop binnen het Gelders Stelsel aan deze procescriteria wordt voldaan. Bij de uitwerking van punt 1a en 1b wordt ook de robuustheid van de provinciale "groene" VTH-taken betrokken.

2. Binnen het Gelders Stelsel is hard gewerkt om de voordelen van samenwerking binnen een stelsel optimaal te benutten. Zo is veel aandacht gegeven aan ketentoezicht en -handhaving. Dit thema is vanuit een Gelders risicobeeld voor heel Gelderland ingevuld. Samenwerking tussen OM, politie en andere uitvoerende partijen achten wij in Gelderland vanzelfsprekend. Bij deze aanpak hoort een adequaat niveau van ketenanalyse en informatie-uitwisseling. Hieraan is in Gelderland aandacht gegeven. Het interbestuurlijk programma geeft bij de pijlers 2, 3 en 6 aan op deze punten verbetering van het landelijk VTH-stelsel te zien. Een analyse van het huidig Gelders Stelsel op de inhoudelijke samenwerking is nodig. Hieruit zal blijken of het Gelders Stelsel in staat is/is georganiseerd om ontwikkelingen die het interbestuurlijk programma op deze pijlers uitwerkt, proactief in te vullen.
3. Binnen het Gelders Stelsel is als uitgangspunt genomen dat de VTH-uitvoering gaat over de basistaken aangevuld met bouwtaken. Inbreng van de bouwtaken bij de omgevingsdienst is niet verplicht maar bij de start van de omgevingsdiensten in Gelderland is aangenomen dat de robuustheid van de omgevingsdienst gediend is bij de inbreng van deze taken. Geïnventariseerd wordt hoe de inbreng van deze bouwtaken bij omgevingsdiensten in Gelderland is geregeld. Bovendien is een analyse nodig in welke mate de robuustheid van een omgevingsdienst wordt vergroot door de inbreng van deze taken. En of door een gefragmenteerde inbreng bij omgevingsdiensten de kwaliteit van de uitvoering wordt beïnvloed. De focus bij deze vraag ligt bij:
 - vermindering kwetsbaarheid taakuitvoering (omvang formatie);
 - kwaliteit van de backoffice;
 - de uitwisselbaarheid van inhoudelijke medewerkers.
4. Om te voorkomen dat binnen de Gelderse VTH-uitvoering verbeteringen en aanpassingen worden aangebracht die haaks staan op de uitwerking van de pijlers binnen het interbestuurlijk programma zal er een voortdurende procesrelatie moeten worden aangebracht tussen het interbestuurlijk programma en de versterking van de VTH-uitvoering in het Gelders Stelsel. Hierdoor wordt een optimale afstemming gerealiseerd op de pijlers van het interbestuurlijk programma en de impact die de uitwerking van deze pijlers hebben op de Gelderse situatie.

5. De punten 1 t/m 4 leiden tot een oordeel over de robuustheid van het Gelders Stelsel waarbij uiteindelijk een oordeel/aanbevelingen wordt/worden gegeven over de mate waarin dat VTH-stelsel in staat is om ontwikkelingen die binnen het interbestuurlijk programma worden uitgewerkt in te vullen.

Aanpak

In de aanpak wordt aandacht gegeven voor het bestuurlijk draagvlak. Uit de in te zetten instrumenten, zoals bv interviews, blijkt dat de praktische bestuurlijke context een belangrijk plaats heeft. Uiteraard is het belangrijk om ondersteunend analyses en onderbouwd theoretische gezichtspunten aan de oplossingsrichtingen te verbinden.

Bij de aanpak dient regelmatig een check te worden ingebouwd of de gezichtspunten die worden ontwikkeld draagvlak hebben bij de betrokken partners.

Een opdracht om een en ander uit werken hebben wij becijferd op maximaal een bedrag tussen de 50.000 en 75.000 euro. De kosten worden gelijkmatig verdeeld tussen de provinciaal opdrachtgever en de omgevingsdiensten.

Governance

Wij willen werken met :

Een bestuurlijke stuurgroep:

- vertegenwoordiging van bestuurlijke opdrachtgevers (bevoegde gezagen), eigenaren van omgevingsdiensten (AB leden) en provinciale VTH-coördinatie;

Een ambtelijke projectgroep:

- Een ambtelijke vertegenwoordiging van opdrachtgevers, eigenaren en VTH-coördinatie.

Tijdpad

In het tweede kwartaal van 2022 zijn nieuwe colleges van B&W gevormd. Aan het einde van dat kwartaal wordt verwacht dat de nieuwe algemene besturen van de omgevingsdiensten worden geïnstalleerd en kan de opdracht starten.

De provincie wil bij de vormgeving van het gezamenlijk proces rekening houden met de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2023. De essentiële keuzes aan de hand van een eindbeeld worden voor het einde van de huidige collegeperiode (voor maart 2023) gemaakt. In oktober 2022 willen wij over de robuustheid van het Gelders Stelsel een uitspraak kunnen doen.