



Onderwerp

Mededeling portefeuillehouder inzake robuustheidscriteria Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel

Geachte Staten,

Op 14 maart 2023 hebben wij uw Staten voor het laatst geïnformeerd over de aanbevelingen van de landelijke commissie van Aartsen en het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH). Daarbij hebben wij aangegeven u op gepaste momenten op de hoogte te stellen van de voortgang en de uitwerking van het IBP VTH, inclusief de gevolgen ervan voor onze Limburgse uitvoeringsdiensten. In deze brief stellen wij u op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Voor de volledigheid wordt eerst nogmaals de achtergrond van het programma geschetst.

Commissie Van Aartsen

In 2020 kreeg de commissie Van Aartsen de opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat om een analyse te maken van het VTH-stelsel in het milieudomein. In 2021 is het rapport 'Om de leefomgeving' van de commissie Van Aartsen gepubliceerd. De belangrijkste constatering van deze commissie is dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans. Het stelsel wordt nog steeds gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid.

De handhaving laat te wensen over. Dit heeft vermijdbare schade aan de leefomgeving en daarmee gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade tot gevolg. Belangrijke oorzaken voor het niet goed functioneren zijn het gebrek aan robuustheid en onafhankelijkheid van omgevingsdiensten. Daarover heeft de commissie een tiental aanbevelingen gedaan.



Zuidelijke Rekenkamer

In december 2022 heeft de Zuidelijke Rekenkamer het rapport inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving gepubliceerd. Het onderzoek heeft zich specifiek gericht op de uitvoering van milieutaken (Wabo) en externe veiligheid (Brzo) door de RUD Zuid-Limburg. Het ZRK-onderzoek laat parallellen zien met de bevindingen van de commissie Van Aartsen.

De belangrijkste bestuurlijke hoofdpunten uit het rapport waren:

1. De uitvoering van VTH toont kwetsbaarheden die zijn gerelateerd aan de politiek/bestuurlijke keuze van de provincie voor een minimalistische benadering.
2. In het beleid en de uitvoering wordt op verschillende onderdelen niet doorgepakt, wat ten koste gaat van effectiviteit en doelmatigheid.
3. De RUD Zuid-Limburg (RUD ZL) heeft als zelfstandige organisatie de uitvoering overwegend op orde, maar bij sommige processen is er nog wel verbetering wenselijk.
4. De informatievoorziening van Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS) behoeft verbetering op het punt van integraliteit/totaaloverzicht, PS kunnen hun rol scherper invullen.

In de Statenvergadering van 10 februari 2023 hebben Provinciale Staten de aanbevelingen van de ZRK overgenomen en Gedeputeerde Staten opdracht gegeven om de aanbevelingen die hen regarderen op te pakken. In het coalitieakkoord is opgenomen dat we deze aanbevelingen zullen implementeren.

Op 1 september 2023 zijn uw Staten geïnformeerd over de laatste stand van zaken. Deze aanbevelingen zijn tevens relevant voor de discussie over een robuust VTH-stelsel.

IBP VTH

Sinds 1 juli 2022 loopt er een interbestuurlijk programma voor de versterking van het VTH-stelsel (IBP VTH), waaraan het Rijk, IPO, VNG en Omgevingsdienst NL deelnemen. Het doel van dit interbestuurlijk programma is invulling te geven aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen over de toekomst van het VTH-stelsel in Nederland. Het IBP raakt daarmee de toekomst van de RUD Limburg Noord en de RUD Zuid-Limburg, dus ook de Provincie Limburg.

Het IBP VTH bestaat uit zes pijlers:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering;
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging;
3. Informatievoorziening VTH;
4. Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt;
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving;
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht.

Voor deze zes pijlers worden criteria en maatregelen uitgewerkt om het VTH-stelsel te versterken. Dit gebeurt op basis van een samenwerking van gelijkwaardig partnerschap tussen Rijk, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid.



Robuustheidscriteria

Voor de eerste pijler zijn inmiddels robuustheidscriteria ontwikkeld. In het Bestuurlijk Overleg IBP VTH van 22 juni 2023 heeft de staatssecretaris van I&W ingestemd met de volgende zes robuustheidscriteria:

1. De omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang (basis- en milieu gerelateerde plustaken) is minimaal €16,5 miljoen (prijsspeil 2023) (incl. overhead) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie, blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie.
4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname.
5. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie gestuurd gewerkt. Komt tot uitdrukking in percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Alle omgevingsdiensten moesten voor 1 oktober 2023 zichzelf toetsen aan deze robuustheidscriteria en deze zelftoets aanleveren bij het ministerie van I&W. Omgevingsdiensten die niet voldoen aan de criteria moeten voor 1 april 2024 een plan van aanpak opstellen over hoe zij hier uiterlijk op 1 april 2026 aan voldoen. De staatssecretaris van I&W zal de plannen van aanpak monitoren. Ambtelijk is vanuit het ministerie van I&W aangekondigd dat de robuustheidscriteria op termijn via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) verplicht zullen worden gesteld.

De Limburgse omgevingsdiensten

Limburg kent momenteel twee omgevingsdiensten: de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL) en de Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD LN). De Provincie Limburg is deelnemer aan beide gemeenschappelijke regelingen.

De RUD ZL is een fysieke organisatie en voert voor de Provincie Limburg de basistaken (milieutaken Wabo en BRZO), de taken in het kader van het Vuurwerkbesluit en de meet-technische taken uit. Al onze andere VTH-taken worden binnen het cluster VTH van de Provincie Limburg uitgevoerd. Daarnaast voert de RUD ZL basistaken uit voor de Zuid-Limburgse gemeenten.

De RUD LN is een netwerksamenwerking. Dit betekent dat alle basistaken van de gemeenten decentraal worden uitgevoerd door vergunningverleners, toezichthouders en handhavers die in dienst zijn van de gemeenten zelf. Via het centrale coördinatiecentrum kan expertise en capaciteit worden uitgewisseld tussen gemeenten. De RUD LN voert geen taken uit waarvoor Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn.

De RUD ZL en de RUD LN hebben inmiddels beide in hun zelftoets richting het ministerie van I&W aangegeven niet (volledig) te voldoen aan de robuustheidscriteria van het IBP VTH.



Het ministerie van I&W heeft ambtelijk op de brief en zelftoets van de RUD LN gereageerd (bijlage 1). Daarin geeft de programmadirecteur van het IBP VTH aan dat de netwerkvorm geen optie is om te voldoen aan de robuustheidscriteria. Daarnaast roept de programmadirecteur de RUD LN op om alvast na te denken over het op- en inrichten van een omgevingsdienst die past binnen de landelijke aanpak en voldoet aan de robuustheidscriteria die t.z.t. wettelijk geborgd zullen worden. De officiële reactie van de staatssecretaris van I&W op de zelftoetsen wordt in december 2023 verwacht.

Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 'Elke Limburger telt!' 2023-2027 is opgenomen:

- "Een gezond en veilig leefmilieu is een thema dat veel inspanning vraagt en de komende periode meer prioriteit vergt. Hier is de rol van de provincie als regulerende overheid nodig. Een overheid die haar inwoners beschermt tegen ongeoorloofde en ongewenste risico's."
- "[Wij] vinden het belangrijk dat er een robuust VTH-stelsel (Vergunningen, Toezicht, en Handhaving) is voor onze milieukerntaken. Inclusief de bijbehorende uitbreiding van de uitvoeringscapaciteit."
- "Indien en voor zover nodig wordt geïnvesteerd in meer capaciteit op het vlak van VTH en RUD's. We implementeren de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer."
- "We gaan daarbij van een 'minimalistische' naar een 'robuuste' uitvoering, met voldoende capaciteit en de bijbehorende aanvullende middelen. Op deze manier kunnen we de toegenomen taken zowel in aantal als in complexiteit op een zorgvuldige manier uitvoeren."

In het coalitieakkoord is verder structureel €2,2 miljoen als extra investering opgenomen vanaf 2024, waarvan 0,7 mln. voor autonome kostenstijging RUD ZL en €1,5 miljoen om de uitvoeringscapaciteit uit te breiden en de aanbevelingen van het ZRK-rapport (december 2022) te implementeren.

Collegestandpunt

Ons college heeft tijdens de AB-vergadering ingebracht de netwerksamenwerking van de RUD LN niet wenselijk te vinden, omdat deze ons inziens niet voldoet aan de robuustheidscriteria, niet conform de bedoeling van de wetgever is en op onderdelen kwetsbaar is. De vergunningverleners, toezichthouders en handhavers zijn in dienst van de gemeenten. Van een bundeling of uitwisseling van expertise is feitelijk weinig sprake. De directeur van de RUD LN heeft geen mandaat om zelf reguliere (handhavings)besluiten te kunnen nemen. Het weerstandsvermogen is laag.

Ons college heeft in de AB-vergadering van de RUD LN van 12 oktober jl. aangegeven niet in te stemmen met de door het DB ingediende zelftoets, omdat deze in onze ogen geen reëel beeld geeft van de feitelijke situatie (de overdracht van basistaken en het mandaat aan de directeur van de RUD LN). Daarnaast heeft ons college aangegeven niet in te stemmen met een plan van aanpak dat als doel heeft de netwerksamenwerking te continueren.

Ten aanzien van de RUD ZL willen wij, conform het coalitieakkoord, van een minimalistische naar een robuuste uitvoering, met voldoende capaciteit en de bijbehorende aanvullende middelen. De basis daarvan ligt bij het implementeren van de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer. In de opdracht aan de RUD ZL voor 2024 worden deze aanbevelingen verder geïmplementeerd. Wij hebben tijdens de bestuurlijke conferentie van de RUD ZL op 12 oktober jl. dit standpunt ingebracht en de directeur van de RUD ZL gevraagd voorstellen uit te werken om robuuster te worden.



Ons college onderzoekt momenteel verschillende toekomstscenario's voor het Limburgse VTH-stelsel. Daarover heeft ons college nog geen definitief standpunt ingenomen. Dit vergt nog een nadere oriëntatie op de voor- en nadelen, samen met de partnerorganisaties. Voor de robuustheid van omgevingsdiensten achten wij verschillende factoren van belang. Daarbij dient niet alleen gekeken te worden naar omvang en budget, maar ook naar het gewenste kwaliteitsniveau, de onafhankelijke positie van de directeur, de wijze van financiering (impact gemeentefinanciën), schaalvoordelen én –nadelen, de uniformiteit in het takenpakket en de efficiëntie van de werkprocessen. Daarom is het van belang de verschillende pijlers van het IBP VTH en de verdere maatregelen die daaruit voortkomen in samenhang te bezien.

AB-vergadering RUD LN van 27 oktober 2023

In een extra AB-vergadering van de RUD LN van 27 oktober 2023 heeft het AB beraadslaagd hoe omgegaan dient te worden met de hiervoor genoemde ambtelijke brief van het ministerie van I&W. Het Algemeen Bestuur van de RUD LN heeft het Dagelijks Bestuur gevraagd om een Raadsinformatiebrief (RIB) om te kunnen delen met gemeenteraden en Staten. Deze is bijgevoegd in bijlage 2. Daarin wordt een procesbesluit geformuleerd.

Vervolgproces

Op 24 november 2023 is een technische sessie gepland voor de Statencommissie Leefomgeving over de RUD Limburg Noord en de RUD Zuid-Limburg. Daarnaast heeft gedeputeerde Van Caldenberg toegezegd om uiterlijk in Q1 2024 met de Statencommissie in gesprek te gaan over de versterking van het VTH-stelsel in Limburg. Wij zullen uw Staten op de hoogte blijven houden van de voortgang en uitwerking van het IBP VTH, inclusief de formele reactie van de staatssecretaris op de zelftoetsen en de gevolgen daarvan voor onze Limburgse uitvoeringsdiensten.

Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,

M. van Caldenberg