

_____ Is de tiende verjaardag van de eerste omgevingsdienst aanleiding voor een feestje? Twee directeuren van omgevingsdiensten verzekeren dat de toezichtskwaliteit is verbeterd. Tegelijkertijd lapt 7,5 procent van de gemeenten de gemaakte afspraken aan zijn laars. Uiteindelijk ben je afhankelijk van de keuzes van colleges. í

TIEN JAAR OMGEVINGSDIENSTEN

TOEZICHT MIST NOG TANDEN



Geen slingers aan de Johan de Wittstraat 140 in Dordrecht, thuisbasis van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ), die als oudste omgevingsdienst van Nederland dit jaar zijn tweede lustrum viert. ‘Het gebouw is leeg, iedereen werkt thuis’, vertelt directeur Ronald Visser. Hij heeft voor de gelegenheid de trein genomen naar Utrecht Centraal om samen met Pieter-Jan van Zanten, directeur van Omgevingsdienst IJsselland en voorzitter van Omgevingsdienst NL, in een vergaderzaaltje toe te lichten hoe ze de milieutaken van gemeenten en provincies uitvoeren. Of niet.

OZHZ was bij de oprichting in 2011 de eerste omgevingsdienst zoals bedoeld door de commissie-Mans. Die had in 2008 geadviseerd handhaving en toezicht op milieuregels te verbeteren door omgevingsdiensten op te richten. Jan Mans, voormalig burgemeester van Enschede – stad van de vuurwerkramp in 2000 – schreef: “De omgevingsdienst houdt toezicht op de naleving, waarbij professionele maatstaven leidend zijn, en bereidt waar nodig een sanctiebesluit voor. Het bestuursorgaan neemt formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissing en kan ook gemotiveerd afwijken van het voorstel van de dienst.” Het is een passage die Van Zanten pontificaal voorleest en aftopt met de opmerking: ‘Het is eigenlijk nog hartstikke actueel.’ Waarmee hij zegt dat het advies na twaalf jaar nog steeds niet is uitgevoerd, in elk geval niet helemaal.

‘Máák nu die robuuste diensten, zórg nou dat ze slagkracht hebben en neem aan het einde de bestuurlijke verantwoordelijkheid als het ingrijpend is’, houdt hij lokale bestuurders voor. ‘We moeten constateren dat dat nog niet overal gelukt is.’

De adviezen van Mans belandden in 2014 in de afspraken tussen rijk, IPO en VNG: gemeenten zouden de basistaken vergunningverlening, toezicht en handhaving voortaan laten uitvoeren door omgevingsdiensten. Pak ‘m beet 7,5 procent van de gemeenten heeft dat nog steeds niet helemaal gedaan, schreef staatssecretaris Sientje van Veldhoven op 23 november vorig jaar na Kamervragen. Volgens Van Zanten gebruiken gemeenten als argument dat ze behoefte hebben aan eigen expertise. Hij wijst op een brief van 20 november van de Utrechtse wethouder Eelco Eerenberg (volksgezondheid, D66) aan de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Daarin pleit hij voor een ‘robuuste lokale VTH-organisatie’. Daarmee begint, aldus Van Zanten, de onderhandeling over het zelf uitvoeren van basistaken opnieuw, terwijl wettelijk is geregeld dat dit bij de omgevingsdiensten hoort.

AFDWINGEN

Nee, de directeur en belangbehartiger wijst gemeenten niet terecht. ‘Dat is belegd bij de staatssecretaris – die is stelselverantwoordelijk’, zegt hij, ‘en de provincie die interbestuurlijk toezicht houdt.’ Visser, secretaris van Omgevingsdienst NL, springt bij. ‘Je kunt het als omgevingsdienst, als uitvoeringsorganisatie, niet afdwingen’, stelt hij. ‘Uiteindelijk ben je afhankelijk van de keuzes die colleges maken.’ De omgevingsdiensten hebben

het bij IPO en het ministerie aangekaart, verzekert Van Zanten. De staatssecretaris wijst op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincies, en de provincies wijzen op de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris. De omgevingsdiensten staan erbij en kijken er met lede ogen naar.

Visser en Van Zanten hebben het liever over wat na tien jaar wél goed gaat. Zo hebben in hun regio’s alle gemeenten inmiddels hun VTH-taken en veel meer dan dat overgedragen aan de omgevingsdiensten. Visser: ‘In het begin waren wij de VTH-dienst. Langzaamaan bouw je kennis op, creëer je vertrouwen en krijg je steeds meer de gelegenheid om de kennis en kunde in te zetten op andere taakvelden.’ Neem nou waterstof, illustreert de directeur. Daarover heeft de OZHZ aardig wat kennis in huis. ‘Die hebben we ingezet om een waterstofkansenkaart te maken en de verschillende initiatieven aan elkaar te koppelen.’ Samen met het bedrijfsleven is gekeken hoe waterstof in te zetten in transport, onder ander door mogelijke locaties voor waterstoftankstations aan te wijzen.

BREDE AANPAK

Die brede aanpak lag tien jaar geleden niet direct in het verschiep. De OZHZ ontstond door de samenvoeging van de milieudienst Zuid-Holland Zuid en een deel van het provinciale ambtenarenapparaat. Bij de milieudienst stond efficiency voorop. Provincieambtenaren hadden meer tijd en werkten ‘tot op de komma nauwkeurig’, aldus Visser. Stroomlijning gebeurde door te investeren in opleiding en over te stappen van een grofmazige toezichtsaanpak – bedrijven met standaard-



Ronald Visser (links) en Pieter-Jan van Zanten

frequenties controleren – naar toezicht op basis van risico-inschatting. Die collectieve aanpak trok individuele bevoegde gezagen over de streep zich te binden aan een minimumniveau. Hoewel het aantal deelnemende gemeenten (door verschuiving van provinciegrens) daalde, evenals het aantal taken (door overheveling van BRZO-bedrijven naar BRZO-Omgevingsdiensten), groeide het aantal medewerkers in tien jaar van 200 naar 235.

Daarmee is volgens Visser de kwaliteit van VTH verbeterd. ‘Er wordt getoetst aan kwaliteitscriteria. Daar rapporteren we over. Een belangrijke graadmeter is: hoe vaak gaat een vergunning of opgelegde dwangsom bij de Raad van State of een bezwaarschriftencommissie onderuit? En is het bedrijfsleven tevreden? Is je omgeving tevreden? Los je klachten op? Dat zijn allemaal individuele graadmeters. We zijn ISO-gecertificeerd. Ook dat is een product waarbij regelmatig wordt gekeken: staan we er goed voor?’ Van Zanten vult aan dat de 29 omgevingsdiensten samen standaardvergunningvoorschriften opstellen, waardoor alle omgevingsdiensten met dezelfde voorschriften werken, en er is jaarlijks een collegiale toets.

Wat heeft u op uw actielijstje staan?

Visser: ‘Heb je voldoende oog voor de dingen die zich afspeelen in de omgeving,

‘Máák nu die robuuste diensten’

zodat je daar bijtijds op kunt reageren? In zijn algemeenheid durf ik wel te zeggen dat de samenleving kritischer is geworden.’

Komen er meer klachten?

‘In sommige gebieden. We hebben onderzocht waar dat aan ligt en wat wij kunnen verbeteren zodat de aanpak van klachten verder wordt geprofessionaliseerd.’

Ziet u die klachten als een kwestie van communicatie of is er meer aan de hand?

‘Beide. Er komen momenteel ontzettend veel klachten binnen over windmolens. Ik snap dat. Het is altijd doodstil geweest en opeens staat er een windmolen, ook al voldoet die aan de geluidsnormen. Ik kan niet met het wetboek in de hand die windmolen stilleggen. Maar je kunt wel met de exploitant en de omgeving tot afspraken komen zodat de geluidsoverlast die men ervaart wordt geminimaliseerd of geaccepteerd.’

Is er nog iets wat op uw actielijstje staat?

‘De Omgevingswet. De daadwerkelijke aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet moet klaar zijn op 1 januari 2022. Tegelijkertijd kun je nu werken in de geest van de Omgevingswet. Dat betekent aan de voorkant zorgen dat die omgeving goed meegenomen wordt in individuele initiatieven, de zogenaamde participatie. We hebben een aantal pilots om te kijken: hoe doe je dat? Hoe betrek je de omgeving erbij?’

Is de Omgevingswet daarin niet mager?

‘Het wordt aan bedrijven overgelaten hoe ze de omgeving betrekken. Er zijn geen minimumeisen. ‘Ik denk dat het juist mooi is dat je maatwerk kunt leveren. Je moet zoveel mogelijk kunnen inzoomen in wat in de desbetreffende omgeving het beste kan worden toegepast.’

MANDAAT

Behalve over het niet overdragen van de basistaken VTH, maakt Van Zanten zich er druk over dat niet alle omgevingsdiensten een uniform mandaat hebben. Daardoor mogen toezichthouders in de ene gemeente bijvoorbeeld wel zelf een bedrijf aanschrijven en in de andere niet. In IJsseland, waar wel een uniform mandaat geldt, houden gemeenten soms vast aan eigen werkwijzen. ‘De kunst is om dat ▶

‘Geiten zijn een thema, omdat omwonenden zich roeren’

in het samenspel zo eenvoudig mogelijk te houden.’

Intussen zijn er ook gemeenten die hun omgevingsdienst omzeilen en eigen expertise inhuren, wat volgens de twee directeuren geen probleem hoeft te zijn. ‘Ik zou het niet fijn vinden als dat in mijn eigen regio gebeurt’, zegt Van Zanten erover. ‘Maar de eerste zorg die wij landelijk hebben is: zorg dat alle diensten het basistakenpakket hebben. Dat is nog niet overal zo. Dat vind ik een veel ernstiger kwestie, want dat tast de robuustheid aan van een organisatie.’ Kan Van Zanten een paar schuldige gemeenten noemen? ‘Het speelt in de provincie Utrecht, in Twente, Friesland. Dat is allemaal geen geheim.’

Wat dacht u toen de staatssecretaris de commissie-Van Aartsen aanstelde om te adviseren over verbetering van het VTH-stelsel?

Van Zanten: ‘Ik denk dat het goed is na acht jaar nog eens kritisch te kijken naar verbeterpunten.’

Wat zijn de inkoppertjes?

‘Dan kom ik terug op wat ik al gezegd heb. Wij zijn van mening dat de basistaken als minimum overgedragen moeten worden aan alle diensten. Daarnaast heb je het mandaatverhaal. Ik vind het belangrijk dat onze mensen in het veld, onze toezichthouders, onze vergunningverleners ruimte hebben om als professional hun ding te doen in het veld.’

Dus één mandaat voor alle diensten?

‘Nee, dat regel je per regio. Misschien met een landelijke handreiking, zodat je een vorm van uniformiteit krijgt. Je wil niet dat er een regio zonder toezicht is of waar niks wordt gedaan vergunningverlening. Daar gaan dan de zwakke broeders onder de bedrijven naar toe.’

Een ‘lastig vraagstuk’ is volgens Van Zanten hoe de nabijheid van omgevingsdiensten bij de bevoegde gezagen zich verhoudt tot de onafhankelijkheid waarmee ze moeten kunnen opereren. In het laatste evaluatierapport van het VTH-stelsel staat: ‘Er zijn signalen dat bevoegde gezagen zich weinig gelegen laten liggen aan de adviezen van de dienst.’

Visser: ‘Het komt voor dat ze afwijken en dat mag ook, mits dat in alle transparantie



FOTO: ROB VOSS - ANP/HH

gebeurt en met de goede argumenten. En of dat de goede argumenten zijn, dat is niet aan ons. Uiteindelijk is dat aan het bevoegd gezag, dat weer gecontroleerd wordt door de staten of de raad. Zo zit het systeem in elkaar.’

Kunt u een voorbeeld van afwijken geven uit uw eigen regio?

‘Er speelde bij ons een uitbreiding van een geitenhouderij waarvoor wij de vergunning niet wilden afgeven. Het college van B&W vond dat die vergunning wél afgegeven moest worden. Op dat moment heb ik het mandaat teruggegeven en heeft het college het besluit genomen en daarover actief gecommuniceerd naar de gemeente-

raad. Waar? Op zich doet dat er niet toe. Maar u kunt het opzoeken: gemeente Molenlanden [zie kader].’

Ook van Zanten komt voor zijn regio met een geitenhouderij op de proppen. ‘Dat is echt een thema, omdat omwonenden zich roeren. Wij hebben samen met de GGD gezegd: kijk je naar de volksgezondheid, dan moet je dat niet willen.’

Ondanks alle tekortkomingen hopen de twee dat de commissie-Van Aartsen niet het roer drastisch om wil gooien. ‘Als Omgevingsdienst NL pleiten wij voor evolutie, niet revolutie’, besluit Van Zanten. ‘Trap niet in de valkuil om tien jaar nadat deze dienst dit mooie feestje viert, het stelsel weer op de kop te gooien.’ ●

MOLENLANDEN VAART EIGEN GEITENKOERS

Tegen het advies van de Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid (OZHZ) verleende de gemeente Molenlanden vorig jaar twee vergunningen aan geitenhouderijen. De bedrijven liggen op ongeveer een kilometer van Langerak en Bleskensgraaf. De aanvragen waren in oktober 2017 ingediend. ‘Op dat moment was het stand beleid die aanvragen te honoreren’, verklaart wethouder Teunis Jacob Slob (natuur, milieu & landschap, CDA) het aan de kant schuiven van het advies van de omgevingsdienst.

De omgevingsdienst had gewezen op gezondheidsrisico’s voor omwonenden (hogere kans op longontsteking), zoals ook blijkt uit RIVM-onderzoek. Maar volgens Slob toont dat onderzoek niet onomstotelijk aan dat geitenhouderijen in Molenlanden dit risico voor omwonenden veroorzaken. Er was ‘voor ons geen aanleiding om op voorhand te zeggen: we verstrekken geen vergunning.’ Bovendien ontbrak ‘eenduidige richting’ van het ministerie LNV, aldus de Molenlandse wethouder. ‘Dat zie je terug in het provinciale beleid, dat divers is.’

Inmiddels heeft het RIVM de GGD-richtlijn medische milieukunde. Veehouderij en gezondheid uitgebracht. Die adviseert bij geitenhouderijen op minder dan twee kilometer van woningen een advies op maat te vragen aan de GGD. Een aantal provincies (waaronder Zuid-Holland) heeft een moratorium ingesteld voor nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen. De provincie Zuid-Holland heeft bezwaar gemaakt tegen de vergunning die Molenlanden heeft verleend, omdat die strijdig is met het moratorium. De provincie gaat er vanuit dat geitenhouderij intensieve veehouderij is. Slob: ‘Wij betwisten dat.’ Volgens de wethouder gaat het om grondgebonden bedrijven en zou het ene bedrijf de grond gebruiken voor beweiding, het andere om geitenvoer te verbouwen.