

Eindrapport

Effectiviteit milieu- gerelateerde VTH-taken Omgevingsdienst NHN



Foto: Peter van Aalst (2017)

6 februari 2023
Rekenkamercommissie
Den Helder



Rekenkamercommissie Den Helder

M.E. van den Heuvel, voorzitter

S. Bremer-Dijkhuis, lid

G. Mos, lid

A. Bruins, secretaris

rkc@denhelder.nl

Aanbiedingsbrief

Aan: De gemeenteraad van Den Helder

Datum: 6 februari 2023

Onderwerp: Aanbiedingsbrief eindrapport Effectiviteit milieu-gerelateerde VTH-taken Omgevingsdienst NHN

Geachte leden van de gemeenteraad,

Wij hebben het genoegen u middels deze brief het rapport met betrekking tot het onderzoek 'Effectiviteit milieu-gerelateerde VTH-taken Omgevingsdienst NHN' aan te mogen bieden.

Graag maken wij van de mogelijkheid gebruik om ons rapport te presenteren en nader toe te lichten in de vergadering van de raadscommissie Stadsontwikkeling en -beheer op 22 februari 2023.

Wij willen iedereen dank zeggen voor de medewerking aan dit onderzoek.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nadere informatie wensen, dan kunt u contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie, mevrouw A. Bruins via 06-50056825 of a.bruins@denhelder.nl.

Een afschrift van deze brief met bijlage is digitaal verzonden aan het college van burgemeester en wethouders van Den Helder en aan de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie Den Helder,
de secretaris,



A. Bruins

Uitsluitend per e-mail verzonden.

Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Den Helder
t.a.v. de heer M. van den Heuvel
Kerkgracht 1
1782 GJ Den Helder

verzendinggegevens

datum : 24 januari 2023
zaaknummer : 2022-060747
bijlagen : 0

behandeld door

team Omgeving
dhr. Y. Klaver
telefoon

uw gegevens

brief van :
kenmerk :

onderwerp

Bestuurlijke besluitvorming Bestuurlijke reactie conceptrapport Effectiviteit milieu-gerelateerde VTH-taken Omevingsdienst Noord-Holland Noord

Geachte heer Van den Heuvel,

Wij danken u voor het toezenden van het rapport 'Nota van bevindingen RKC Den Helder VTH-beleid'. Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de inhoud en complimenteren u met het resultaat.

Naar aanleiding van uw verzoek ontvangt u hierbij de bestuurlijke zienswijze. Graag geven wij eerst onze zienswijze op de door u gestelde conclusies. Daarna reageren wij op uw aanbevelingen. Per punt geven wij hieronder een toelichting.

Paragraaf 6.2 'Spanning in het stelsel: toezicht vrijwel afwezig' schetst de conclusie in zijn algemeenheid, wij herkennen ons in de conclusies. Waarbij wij opmerken dat wij in 2022 het uitvoeringsprogramma hebben vastgesteld. Paragraaf 6.3 focust zich op Den Helder. Wij herkennen ons in de conclusies. Waarbij wij opmerken dat een nieuw mandaatregeling wordt voorbereid voor bestuurlijke besluitvorming en dat bij beide organisaties, naast het DVO, goed in beeld is hoe de taakverdeling is georganiseerd.

De conclusies leiden tot aanbevelingen op het gebied van het inhoudelijk prioriteren van het gemeentelijk uitvoeringsprogramma, de wijze van controleren van de P&C-stukken en de voorbereiding op de Omgevingswet.

1. Inhoudelijk prioriteren van de uitvoering binnen de huidige kaders

Geef het college de opdracht om jaarlijks de kwartaalrapportage Q4 over het gemeentelijke uitvoeringsprogramma toe te sturen, met daarbij enkele scenario's voor een mogelijke gewijzigde prioritering van de werkzaamheden voor het volgende jaar. Laat het college die prioritering aan de OD NHN meegeven voor het Uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

Met betrekking tot deze aanbeveling merken wij graag op dat het onze voorkeur heeft om de ODNHN allereerst een presentatie te laten geven aan de raad over de wijze waarop de huidige prioriteitstelling (de VTH-strategie) tot stand komt. Om vervolgens de aanbeveling in de gewenste vorm te laten opvolgen.

2. Controleren in de P&C-cyclus

- *Vraag het college om zich in te spannen om de ambtelijke en bestuurlijke afstemming met de omgevingsdienst te verbeteren. Het gaat om informatie-uitwisseling en afstemming op met name tactisch en strategisch niveau.*
- *Vraag het college om de DVO (dienstverleningsopdracht) te actualiseren;*
- *Vraag het college om uit te zoeken of het mandaat passend is geregeld;*
- *Vraag het college op welke prestatie-indicatoren (beperkte set, zoek ook aansluiting bij Uitvoeringsprogramma) de dienstverlening door OD NHN beoordeeld kan worden en*

vraag het college om deze prestatie-indicatoren meetbaar op te nemen in de VTH-strategie. Vraag het college om jaarlijks te rapporteren op deze prestatie-indicatoren.
- Vraag het college om inzicht te geven in de financieringsstructuur van de OD NHN.

Wij plaatsen geen opmerkingen bij de bovengenoemde aanbevelingen. Bij de raadsbehandeling adviseren wij de gemeenteraad de laatste bullit over de financieringsstructuur te laten verduidelijken.

3. Voorsorteren op de Omgevingswet

Wees alert op de (financiële) implicaties van gemeentespecifiek beleid ten aanzien van ruimtelijke normen (de 'bruidsschat' in de Omgevingswet);

Wij attenderen de gemeenteraad hierbij om goed onderscheid tussen de kosten van eigen beleid onder de huidige Wet – en regelgeving, en de kosten die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet te maken.

In beide situaties zijn hogere uitvoeringskosten het gevolg van ureninzet voor beleidsontwikkeling, afstemming met de ODNHN en het waarborgen van de doorwerking van de gestelde regels naar VTH. Mocht de raad ervoor kiezen om eigen prioriteiten te stellen dan is het aan te bevelen om voorafgaand onderzoek te verrichten naar de hiervoor benodigde middelen.

De Omgevingswet legt een aantal nieuwe taken bij de gemeenten, zoals ten aanzien van geluid en bodem. De concrete impact hiervan is nog niet duidelijk, reden om in de concept Kadernota ODNHN voor 2024 een P.M. post op nemen. De Kadernota wordt op 13 september 2023 in het AB vastgesteld.

In zijn algemeenheid zal de invoering van de Omgevingswet leiden tot hogere kostenstijgingen dan eerder geraamd, zo blijkt in het rapport *Financiële effecten Omgevingswet voor Omgevingsdiensten* opgesteld door Cebeon. Het rapport concludeert dat in de eerdere landelijke onderzoeken over de kosten die verband houden met de Omgevingswet de OD's onvoldoende zijn meegenomen. Zo blijken de totale transitiekosten bij de OD's minstens €99 à €143 mln. te zijn en niet €8 mln. De structurele effecten zijn (voor het eerst) kwalitatief geanalyseerd op het niveau van het takenpakket van de omgevingsdiensten. In het AB ODNHN van 7 december j.l. is aan de ODNHN gevraagd om na te gaan in hoeverre de uitkomsten van het rapport consequenties hebben voor de gemeenten.

Draag het college op om een brede afweging te maken van de taken die de gemeente, voorsortierend op de Omgevingswet, (extra) wil beleggen bij de Omgevingsdienst Noord- Holland Noord en om de (financiële) consequenties hiervan voor te leggen aan de gemeenteraad;

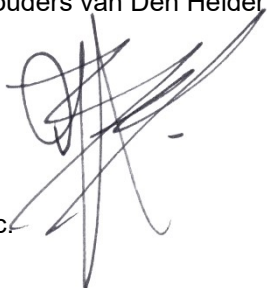
Bij deze aanbeveling plaatsen wij het signaal dat bij het opstellen van de nieuwe mandaatregeling en DVO wordt de taakverdeling met betrekking tot de basis – en plustaken geactualiseerd. Wij verwachten op dat moment echter nog geen inzicht te kunnen verschaffen in de (financiële) consequenties.

Vraag het college of het wenselijk is om de verordening houdende Kwaliteitsregels VTH naar aanleiding hiervan te actualiseren.

Op de laatste aanbeveling hebben wij geen aanvulling.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

J.A. (Jan) de Boer MSc.
burgemeester



K. (Koen) van Veen
secretaris



Nota van bevindingen met conclusies en aanbevelingen



RKC Den Helder, Nota van bevindingen

Effectiviteit milieu- gerelateerde VTH-taken Omgevingsdienst NHN

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2022/281

Datum

november 2022

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie gemeente Den Helder

Auteurs

Laurent Staartjes
Ester Hilhorst

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel en vraagstelling	5
1.3	Normenkader	6
1.4	Onderzoeksopzet	6
1.5	Scope	7
1.6	Leeswijzer	7
2	Beleid en opdrachtverstrekking	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Wettelijke taken, plustaken en extra taken OD	8
2.3	Bedrijven in Den Helder en relatie met OD NHN	9
2.4	VTH-beleid en kwaliteitseisen Den Helder en OD	10
2.5	Budget	13
2.6	Oordeel Rekenkamercommissie	14
3	Uitvoering milieu-gerelateerde VTH-taken	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Organisatie uitvoering door OD NHN	16
3.3	Afstemming bestuurlijk en ambtelijk tussen gemeente en OD NHN	18
3.4	Output OD NHN voor Den Helder	18
3.5	Realisatie kwaliteitseisen	21
3.6	Oordeel onderlinge samenwerking	23
3.7	Oordeel Rekenkamercommissie	24
4	Vorbereiding Omgevingswet	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Voorziena verandering vanwege de Omgevingswet	26
4.3	Inzicht nodig in noodzakelijke aanvullende afspraken	27
4.4	Oordeel Rekenkamercommissie	29
5	Informatievoorziening gemeenteraad	30
5.1	Inleiding	30
5.2	Informatie die de gemeenteraad ontvangt	31
5.3	Mogelijkheden invulling controlerende en kaderstellende taak	33
5.4	Oordeel Rekenkamercommissie	35
6	Conclusies en aanbevelingen	36
6.1	Context	36
6.2	Spanning in het stelsel: toezicht vrijwel afwezig	36
6.3	Conclusies voor Den Helder op basis van dit onderzoek	37
6.4	Aanbevelingen	38



Bijlage 1: Deelvragen	40
Bijlage 2: Normenkader	41
Bijlage 3: Onderzoeksopzet en verantwoording	42
Bijlage 4: Lijst met geïnterviewde personen	43
Bijlage 5: Lijst met geraadpleegde bronnen	44
Bijlage 6: Bedrijven en omgevingsvergunning milieu	46
Bijlage 7: Doelstellingen en wijze van meten OD NHN	48



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De uitvoering van veel gemeentelijke taken is in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen bij zogenaamde verbonden partijen komen te liggen. Door clustering van capaciteit kunnen verbonden partijen efficiëntie bereiken en kwaliteitsverbetering bewerkstelligen. Zo heeft de gemeente Den Helder samen met nog 16 andere gemeenten vanaf januari 2014 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)-taken op het gebied van milieu- en omgevingsrecht¹ overgebracht naar een RUD (Regionale Uitvoeringsdienst). Vanaf 1 juli 2019 is die overgegaan in Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN). Een belangrijk deel van de taken die OD NHN uitvoert, zijn wettelijke taken van gemeenten (de zogenaamde basistaken). De OD NHN voert ook, op verzoek van individuele of meerdere gemeenten, aanvullende taken uit. De gemeenten zijn gezamenlijk zowel eigenaar als opdrachtgever van de OD NHN. De colleges zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van de taken door OD NHN. De eindverantwoordelijkheid ligt formeel bij de raad.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het Helderse milieu-gerelateerde VTH-beleid en beoordelen in welke mate de uitvoering ervan door de OD NHN doeltreffend is en in welke mate de raad kan bijsturen, ook rekening houdend met de voorgenomen invoering van de Omgevingswet².

De centrale onderzoeksvraag van het rekenkamercommissieonderzoek luidt:

Is de Omgevingsdienst NHN voldoende toegerust om de milieu-gerelateerde VTH-taken voor Den Helder efficiënt en effectief te vervullen nu en in de nabije toekomst?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd.

Deelvragen

Thema A: Beleidsvorming en opdrachtverstrekking

- 1 Welke wettelijke taken en welke plustaken voert de omgevingsdienst uit voor de gemeente Den Helder?
- 2 Om hoeveel en welke typen bedrijven gaat het in Den Helder? Hoeveel vallen er onder het bevoegd gezag van de provincie? Om welke typen vergunningen gaat het?
- 3 Welke kwaliteitseisen stelt de gemeente Den Helder aan de uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken?
- 4 Welk budget heeft de gemeente Den Helder hiervoor beschikbaar gesteld aan de omgevingsdienst?

Thema B: Uitvoering milieu-gerelateerde VTH-taken 2019-2021

- 5 Hoe ziet de uitvoering door de omgevingsdienst er in de praktijk uit?
- 6 Hoe verloopt de afstemming tussen de Omgevingsdienst en de gemeente Den Helder?

¹ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/14/invoering-van-de-omgevingswet-naar-1-juli-2023>

- 7 Welke output levert de omgevingsdienst in termen van administratief toezicht, controles ter plaatse, handhaving en per ultimo sancties bij bedrijven?
- 8 Welke output levert de omgevingsdienst in termen van afhandeling van meldingen, klachten en verzoeken tot handhaving?
- 9 In hoeverre realiseert de OD NHN de kwaliteitseisen die de gemeente Den Helder stelt aan de milieu-gerelateerde VTH-taken (effecten)?
- 10 Hoe beoordelen stakeholders (ambtelijk, bestuurlijk, bedrijven) de uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken?

Thema C: Voorbereiding op de Omgevingswet

- 11 Welke aanvullende of gewijzigde taken brengt de invoering van de Omgevingswet met zich mee?
- 12 In hoeverre vraagt dit om aanvullende afspraken met de omgevingsdienst?





Thema D: Informatievoorziening gemeenteraad

- 13 In hoeverre is de gemeenteraad geïnformeerd over gerealiseerde output en de realisatie van de kwaliteitseisen VTH door de OD NHN?
- 14 Hoe kan de raad met deze informatie invulling geven aan haar controlerende en kaderstellende taken?

1.3 Normenkader

De bevindingen zijn getoetst aan een normenkader dat is opgenomen in Bijlage 2. Het normenkader volgt de verschillende stadia van de beleidscyclus: beleidsvorming & opdrachtverstrekking, uitvoering & realisatie, bijsturing (voorbereiding op de Omgevingswet) en informatievoorziening aan de raad.

We hanteren de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de toetsingscriteria:

-  : er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel;
-  : er wordt voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel;
-  : er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk;
-  : de prestatie is ondermaats en verbeteringen zijn dringend nodig;
- N.t.b. : niet te beoordelen.

1.4 Onderzoekopzet

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Aan het begin van het onderzoek zijn diverse relevante documenten geraadpleegd. Daarnaast zijn interviews afgenomen met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en met betrokkenen bij de Omgevingsdienst NHN. Om een indruk te krijgen van het perspectief van inwoners, is bij beide omgevingsdiensten een overzicht opgevraagd van de in 2019, 2020 en 2021 ingediende meldingen, klachten en handhavingsverzoeken van inwoners ten aanzien van Helderse bedrijven. Ook is uitgevraagd wat er is gedaan met deze meldingen, klachten en handhavingsverzoeken. Daarnaast is het bedrijfsperspectief onderzocht: met 4 Helderse ondernemers die in 2022 contact hadden met de OD NHN heeft een telefonisch interview plaatsgevonden over hoe zij de VTH-dienstverlening door OD NHN ervaren. De Helderse Ondernemersvereniging is benaderd met de vraag welke signalen zijn van ondernemers ontvangen als het gaat om vergunningverlening en/of de omgevingsdienst. Tot slot is er een



raadsessie gehouden om de input van de raad op te halen. De concept-nota van bevindingen is beschikbaar gesteld voor ambtelijk wederhoor. Voor meer informatie over deze onderzoeksmethoden wordt verwezen naar Bijlage 3 met de onderzoeksopzet en verantwoording.

1.5 Scope

Het onderzoek richt zich primair op de milieu-gerelateerde VTH-taken. Het gaat hier om controles van bedrijven op voor de omgeving hinderlijke uitstoot van geur, stof, geluid en gevaar. De OD NHN voert ook andere taken uit op het gebied van de Wabo. Het gaat hier bijvoorbeeld om energiebesparing bij bedrijven, milieuadviestaken en toezicht op zwemwater. Dit onderzoek verkent in welke mate de invoering van de Omgevingswet op dergelijke aspecten om aanvullende afspraken vraagt. De dienstverlening door Omgevingsdienst NZGK valt buiten de scope van dit onderzoek.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleid van de gemeente Den Helder en de opdracht die is verstrekt aan de OD NHN: welke kwaliteitseisen stelt de gemeente, welk budget stelt zij daar tegenover en welke taken worden hiervoor opgepakt door de OD NHN. Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken en wat dit oplevert in termen van output (bijvoorbeeld controles, handhaving en sancties) en outcome (realisatie kwaliteitseisen gemeente Den Helder). Hoofdstuk 4 bevat de voorbereiding op de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 gaat in op de informatie die de gemeenteraad ontvangt en hoe ze daarmee haar kaderstellende en controlerende taak kan invullen. In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreide toelichting op de deelvragen, het normenkader, de onderzoeksopzet, de interviewlijst en de lijst met geraadpleegde bronnen staan in de bijlagen.



2 Beleid en opdrachtverstrekking

2.1 Inleiding

De verhouding tussen de omgevingsdienst en een deelnemende gemeente is op dit moment onderwerp van een landelijke discussie. In de literatuur wordt gesproken van diverse paradoxen. Gemeenten en de provincie zijn zowel eigenaar van de omgevingsdiensten als opdrachtgever en zijn daardoor tegelijkertijd klant en eindverantwoordelijk. Formeel vindt beleidsvorming plaats op gemeentelijk niveau en de uitvoering door de omgevingsdiensten. In de praktijk trekken omgevingsdiensten ook veel beleidsvormende taken naar zich toe, omdat zij beschikken over de expertise en omdat beleid regionaal afgestemd moet worden. Het budget dat beschikbaar is, wordt bepaald door de algemeen bestuursleden van de omgevingsdiensten (doorgaans per gemeente een wethouder en per provincie een gedeputeerde), maar tegelijkertijd kunnen gemeenten ook zelfstandig producten en diensten inkopen van een omgevingsdienst.

In de komende paragrafen wordt aan de hand van de onderzoeksvragen de situatie van Den Helder geschetst en wordt besproken wat de doorwerking is van deze paradoxen op het beleid en de opdrachtverstrekking van de gemeente Den Helder. In de afsluitende paragraaf staat in hoeverre de gemeente Den Helder voldoet aan de betreffende normen.

2.2 Wettelijke taken, plustaken en extra taken OD

De VTH-taken die opgenomen staan in de Wabo (en onder meer genoemd worden in het Bor, het Besluit Omgevingsrecht³) worden verdeeld tussen provincie, gemeente en omgevingsdiensten. Gemeenten zijn wettelijk verplicht een aantal (meer complexe) taken te beleggen bij de omgevingsdiensten en hebben daarnaast beleidsvrijheid om ervoor te kiezen andere taken zelf uit te voeren of eveneens te beleggen bij de omgevingsdienst. De wettelijke taken worden de basistaken genoemd en de overige taken de plustaken. Gemeenten kunnen naast deze wettelijke taken en plustaken ook andere diensten afnemen bij een omgevingsdienst, buiten de VTH-taken (de zogenaamde extra taken). Voorbeelden hiervan zijn advisering, hulp bij participatietrajecten of extra ondersteuning bij andere toezichthoudende taken. Tijdens de coronacrisis heeft de omgevingsdienst bijvoorbeeld gemeenten geholpen bij het controleren van het naleven van de coronamaatregelen.

De Omgevingsdienst NHN maakt in zijn door de deelnemers vastgestelde VTH strategie 2021 – 2023 op de volgende (globale) wijze onderscheid tussen basis- en plustaken⁴:

Basistaken omvatten alle in artikel 7.1 Besluit omgevingsrecht, genoemde werkzaamheden (taken). Plustaken omvatten alle niet in artikel 7.1 Besluit omgevingsrecht, (impliciet) genoemde werkzaamheden voor vergunningverlening, handhaving en toezicht.

Deelnemende gemeenten sluiten met de omgevingsdienst aparte dienstverleningsopdrachten (DVO) af waarin opgenomen staat welke plustaken er naast de basistaken worden afgenomen. De DVO die gemeente Den Helder afsloot met de OD NHN stamt uit 2015 toen de OD NHN nog de RUD

³ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/besluit/beschrijving-bor/>

⁴ VTH strategie 2021 – 2023 pagina 35

heette. De afspraken die in deze DVO staan, zijn nog steeds van kracht, hoewel het aantal taken de afgelopen jaren wel is uitgebreid (op het gebied van asbest en natuur, hierop moet het DVO nog worden aangepast). Naast de basistaken die in het Besluit Omgevingsrecht⁵ (Bor) genoemd staan, neemt Den Helder op grond van de DVO verschillende plustaken af op het gebied van:

Regulering, bodem, geluid en lucht, externe veiligheid, ruimtelijke ordening en milieu, natuur, gemeentelijk rioleringsplan, afvalinzameling, gemeentelijke afvaltaken, klimaat en duurzaamheid en diverse subsidieregelingen.

Bij de basis- en plustaken horen verschillende soorten activiteiten die de OD NHN voor de gemeente uitvoert. Het gaat onder meer om controleren van naleving (toezicht en handhaving, waar nodig sancties opleggen) en adviseren over de vergunningverlening. Welke activiteiten op jaarbasis precies voor een gemeente worden uitgevoerd, wordt opgenomen in het uitvoeringsprogramma (zie paragraaf 2.4).

Bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling is de afspraak gemaakt dat deelnemende gemeenten plustaken weer kunnen terugnemen. In 2017 heeft de gemeente Schagen gebruik gemaakt van deze optie. Hoewel de mogelijkheid tot het terugnemen van taken toegestaan was, bleek in de praktijk onduidelijkheid te bestaan onder welke voorwaarden dit mogelijk was. Dit leidde tot een meerjarige onderhandeling⁶.

2.3 Bedrijven in Den Helder en relatie met OD NHN

Ondernemers zijn verantwoordelijk voor het naleven van milieuregels. De Omgevingsdienst ziet hier namens de gemeente op toe en voert de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving uit. Niet ieder bedrijf heeft milieubelastende activiteiten. Het Activiteitenbesluit milieubeheer⁷ bepaalt of bedrijven en instellingen (in het Activiteitenbesluit milieubeheer aangeduid als ‘inrichtingen’) een omgevingsvergunning milieu nodig hebben of eventueel meldingsplichtig zijn. Een uitgebreide toelichting hierop, plus een vergelijking met het totaal aantal bedrijven naar sector in Den Helder staat in Bijlage 6.

Inzicht in aantallen bedrijven ontbreekt in Den Helder

De gemeente Den Helder heeft als verantwoordelijke geen inzicht in hoeveel bedrijven en instellingen in Den Helder meldingsplichtig zijn of milieuvergunning plichtig zijn. Daarbij heeft de gemeente Den Helder ook geen inzicht in hoeveel en welke (meer milieubelastende) bedrijven vallen onder het toezicht van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (NZKG). Defensie-inrichtingen en de luchtvaart vallen onder het toezicht van de ILT. Sinds 2022 krijgt de gemeente Den Helder een lijst opgestuurd met daarin genoemd welke bedrijven er gecontroleerd gaan worden.

Uit informatie die de OD NHN leverde in het kader van dit onderzoek, blijkt dat Den Helder in totaal 1.000 meldingsplichtige bedrijven en 46 vergunningsplichtige bedrijven telt, waarvan er

⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/besluit/beschrijving-bor/>

⁶ Zie: www.noordhollandsdagblad.nl%2Fcnt%2Fdmf20190715_34458772%3F en de 191219 brief beantwoording vragen uit de commissie NLG 25 november over OD van de Provincie Noord Holland.

⁷ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/>

26 vallen onder de OD NHN waar gemeente Den Helder als bevoegd gezag optreedt. De andere 20 vallen onder het bevoegd gezag van de provincie of het ILT. Het aantal meldingsplichtige bedrijven kan per periode verschillen.

Voor de omgevingsdienst is de aanwezigheid van de haven, het heliplatform en het motorcrossterrein kenmerkend voor de gemeente Den Helder. Ook beschikt Den Helder, meer dan andere gemeenten, over constructiebedrijven die vanwege de aard van hun werkzaamheden vaker gecontroleerd moeten worden. Andere gemeenten hebben andere bedrijvenclusters met specifieke aandachtspunten. Over de hele linie wijkt Den Helder qua type inrichtingen (die vallen onder het toezicht van de OD NHN) en de relatieve zwaarte daarvan niet af van andere gemeenten van gelijke omvang, zo blijkt uit interviews met betrokkenen bij de OD NHN.

2.4 VTH-beleid en kwaliteitseisen Den Helder en OD

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan bod het gemeentelijk VTH-beleid, het VTH-beleid van de OD NHN, de door de OD NHN geformuleerde kwaliteitseisen, de gemeentelijke kwaliteitseisen, de ambtelijke en bestuurlijk borging van de relatie met de OD NHN en de wederzijdse afspraken in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Gemeentelijk VTH-beleid gaat niet over milieu-gerelateerde VTH-taken

De gemeente Den Helder heeft de hoofdlijnen van het VTH-beleid vastgelegd in Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid 2021-2022 (hierna: VTH-beleid 2021-2022).⁸ Dit beleid wordt elke twee jaar uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Jaarlijks worden de resultaten van dit beleid gemonitord en geëvalueerd. Indien nodig worden de uitgangspunten van het beleid op grond van de evaluatie aangepast.

In het VTH-beleid 2021-2022 staat over de milieu-gerelateerde VTH taken: *“de gemeente Den Helder heeft haar milieutaken ondergebracht bij de OD NHN. De OD NHN is verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuwetgeving. Beleid voor het milieudeel wordt apart binnen de gemeente vastgesteld en maakt geen onderdeel uit van dit VTH beleid.”* De betrokken medewerkers benadrukken dat het gemeentelijk VTH-beleid en het beleid van de OD NHN dat toeziet op de milieuwetgeving ‘gescheiden werelden zijn’. In het VTH beleid 2021-2022 is als ambitie opgenomen om intensiever samen te gaan werken met de Omgevingsdienst NHN. De gemeente Den Helder beschikt niet (meer) over eigen milieubeleid waar de dienstverlening van de OD NHN aan getoetst kan worden.

Ook de jaarlijkse evaluatie van het gemeentelijke VTH-beleid ziet niet toe op het milieuonderdeel. In het VTH-beleid 2021-2022 wordt genoemd dat de OD NHN zelf de evaluatie van het milieubeleid verzorgt. Hiermee wordt in de praktijk de vierde kwartaalrapportage bedoeld. De gemeente Den Helder toetst dus niet zelf of de uitvoering van de VTH-taken aan de verwachtingen voldoen.

Regionaal VTH-beleid zorgt voor level playing field

Een omgevingsdienst is in essentie een uitvoeringsdienst die beleid uitvoert dat door de deelnemers (gemeenten en provincies) wordt vastgesteld. Dat betekent dat op papier de OD NHN

⁸ Te vinden op: <https://gemeenteraad.denhelder.nl/Documenten/bijlage/VTH-beleid-2021-2022-1.docx>

geen beleidsvormende functie heeft. In de praktijk kan er wel beleid gecreëerd worden. Dat heeft te maken met de onafhankelijke positie van een OD en het regionale karakter. Voor alle OD NHN taken geldt volgens de OD NHN zelf zoveel mogelijk het principe van een 'level playing field' (gelijk speelveld). Een level playing field heeft als uitgangspunt dat initiatieven en activiteiten in een gelijke situatie gelijk worden behandeld. De OD NHN wil een LPF-niveau bereiken dat wordt onderschreven door alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.

De OD NHN stelt hiervoor periodiek een regionale VTH-strategie op.⁹ Na instemmen van het algemeen bestuur van de OD NHN wordt deze strategie voorgelegd ter besluitvorming aan de colleges van de deelnemende overheden. Het is aan de colleges van de deelnemers als bevoegde gezagen om de VTH strategie vervolgens vast te stellen. Het is vervolgens de taak van de colleges om deze documenten aan de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten bekend te maken (ter kennisname). Momenteel geldt de VTH-strategie 2021-2023 (hierna: VTH-strategie). In deze strategie staan de doelen genoemd die de OD NHN wil bereiken voor alle deelnemers, de strategieën die daarvoor worden toegepast en de manier waarop de resultaten worden gemonitord. In de inleiding van de kadernota 2022 wordt de VTH-strategie 'de kern van onze organisatie' genoemd door de OD NHN.

Kwaliteitseisen van de Omgevingsdienst niet SMART

In de VTH-strategie heeft de OD NHN doelen en indicatoren vastgesteld en beschreven op welke wijze de monitoring zal plaatsvinden voor de thema's:

- Aanvragen en melden
- Omgevingsvergunningen
- Aanvraag maatregel
- Maatwerkvoorschriften
- Preventie
- Toezicht
- Ketentoezicht
- Opleggen sancties
- Klachten

Een overzicht van deze thema's, doelen, indicatoren en monitoring is opgenomen in bijlage 7. De doelen die de OD NHN nastreeft zijn niet SMART geformuleerd. Een deel van de doelen en indicatoren kan (nog) niet gemeten worden. Naast de doelen die in de VTH-strategie staan kan de OD NHN in samenspraak met de betreffende gemeente ook doelen formuleren die in de uitvoeringsprogramma's van de betreffende gemeente staan.

Gemeente Den Helder heeft geen eigen kwaliteitseisen

Elke gemeenteraad moet op grond van de Wabo en het Bor op eigen gezag een verordening vaststellen die ertoe dient 'een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving' van de basistaken te waarborgen. Den Helder heeft de modelverordening van de VNG overgenomen en vastgesteld. Deze verordening¹⁰ bevat een verwijzing naar de kwaliteitscriteria waaraan de VTH-taken moeten voldoen. Deze kwaliteitscriteria worden landelijk vastgesteld door het

⁹ Te vinden op: https://www.odnhn.nl/Oprachtgevers/Regionale_VTH_strategie_2021_2023

¹⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR644647/1>

Interprovinciaal Overleg (IPO), het Rijk en de Verenigingen van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op dit moment gelden landelijk de kwaliteitscriteria 2.2. Daarnaast kan een gemeente ervoor kiezen om ook kwaliteitseisen te formuleren waaraan de uitvoering van de plustaken die zij hebben ondergebracht moet voldoen. De gemeente Den Helder heeft daarvoor geen eisen geformuleerd in een eigen verordening.

De kwaliteitscriteria stellen concrete eisen aan de medewerkers die bepaalde VTH-taken uitvoeren. Een medewerker moet onder meer beschikken over het juiste opleidingsniveau en voldoende tijd besteden aan de taken om deze vakkundig uit te kunnen voeren. In 2014 zijn de kwaliteitscriteria 2.1 vastgesteld en in 2019 (na een internetconsultatie) de kwaliteitscriteria 2.2. De verordening van de gemeente Den Helder verwijst nog naar de oude kwaliteitscriteria, maar in de interviews met medewerkers wordt gesproken over de nieuwe variant.

Bestuurlijk borging van de relatie met de OD NHN formeel passend

Het college is verantwoordelijk als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening door OD NHN. De uitvoering is ondergebracht bij de directeur van de OD NHN, wat ook gebruikelijk is¹¹. De gemeente Den Helder heeft dit juridisch geregeld in de taakoverdracht die al staat in de DVO (dienstverleningsopdracht) en het besluit met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling¹². Er zijn gemeenten die een aparte mandaatregeling hebben vastgesteld. Voor de gemeente Den Helder is die mandaatregeling er niet. Medewerkers van de OD NHN geven aan dat er voldoende mandaat is om aan finale geschilbeslechting te kunnen doen. De directeur van de OD NHN is adviseur van zowel het AB (Algemeen Bestuur) als van het DB (dagelijks bestuur) van de OD NHN.

De gemeente Den Helder heeft (in de vorige collegeperiode) als AB-lid de wethouder Bestuur & organisatie afgevaardigd. Dit betekent dat er niet is gekozen voor een wethouder die inhoudelijk betrokken is bij beleid en uitvoering door de OD NHN. Inhoudelijk betrokken zijn bijvoorbeeld: een wethouder duurzaamheid, energietransitie, ruimtelijke ordening, landbouw en/of vergunningverlening. Overigens is de keuze voor een AB-lid dat stuurt op de personeel en organisatie of financiën gebruikelijk. Het bestuur van een omgevingsdienst (AB en DB) stuurt vooral op financiën en niet op de inhoudelijke prestaties van de omgevingsdienst¹³. De bestuurlijke interviews bevestigen dit. Volgens de Commissie Van Aartsen is dat ook logisch, omdat afgesproken takenpakketten, mandaat en kwaliteitsverordeningen per bevoegd gezag (kunnen) verschillen. De rol die het AB-lid van Den Helder invult (sturen op financiën), is daarmee passend, zo lang het gehele college zicht heeft op de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening door OD NHN. In de huidige collegeperiode is de wethouder RO afgevaardigd als AB-lid. Dit is niet gebruikelijk volgens de Commissie Van Aartsen, maar biedt mogelijk wel aanknopingspunten om de inzet van OD NHN en de ontwikkelingen rondom de Omgevingsvisie met elkaar in verband te brengen.

¹¹ Commissie Van Aartsen

¹² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656967>

¹³ Pagina 33 Commissie Van Aartsen

2.5 Budget

Tussen omgevingsdiensten bestaan grote verschillen in de wijze van financieren. Op dit moment is er geen landelijk kader voor. Dat betekent dat de omvang van de financiering afhankelijk is van de afspraken die afzonderlijke omgevingsdiensten met hun eigenaren (provincie en gemeenten) maken. Indien bijdragen vallen onder de lumpsum financiering (structureel geld) dan wordt hier eerder of in de toekomst personeel voor aangetrokken. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een gemeente taken aan de OD NHN overdraagt.

Lumpsumfinanciering op basis van oude afspraken geeft inzicht in uren

De OD NHN werkt momenteel met een “gelaagde inkomstenstructuur” waarbij een lumpsumfinanciering de kern vormt, aangevuld met inkomsten die afkomstig zijn uit aparte projecten en per jaar kunnen verschillen. De lumpsumfinanciering is tot stand gekomen op grond van oude afspraken die stammen uit de tijd dat de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD, tegenwoordig OD) vormgegeven werden. De OD NHN omschrijft in de jaarstukken de inkomstenstroom als volgt: “De OD NHN heeft twee financieringsstromen, te weten de Milieutaken bij oprichting (2014) van de OD NHN en de in 2016 overgekomen VTH-plustaken van de provincie Noord-Holland Noord”. De VTH-plustaken van de provincie vormen meer dan de helft van de inkomsten van de omgevingsdienst. De OD NHN geeft aan dat het bestaansrecht van de OD NHN in het geding komt als deze inkomsten zouden wegvallen.

Het onderscheid in milieutaken en VTH-plustaken in de begroting en de jaarrekening van de OD NHN is niet hetzelfde als het onderscheid dat in de vorige paragraaf gemaakt werd (de basis- en plustaken van een gemeente). In de begroting verwijzen de VTH-plustaken naar de provinciale plustaken. Onder de milieutaken van de gemeente vallen zowel de basis- als de plustaken. De vaste bijdrage voor Den Helder is¹⁴:

Tabel 2.1 - Bijdrage milieutaken gemeente Den Helder aan OD NHN 2021 en 2022

Begroting 2021	Indexatie	Bijdrage 2022
€ 876.979	€ 11.401	€ 888.380

Voor deze lumpsumfinanciering maken deelnemende gemeenten aanspraak op een aantal uren. Het uurtarief 2022 is voor gemeentelijke milieutaken € 91,28 (uurtarief 2021 € 90,11 geïndexeerd met 1,3%). Voor Den Helder geldt volgens de geïnterviewde ambtelijk betrokkenen dat circa 60% van het budget naar de basistaken gaat en 40% naar plustaken. Er wordt in de financiering geen onderscheid gemaakt tussen VTH-kerntaken en andere activiteiten, wat betekent dat de toename van andere activiteiten ten koste kan gaan van de VTH-basistaken. De gemeente Den Helder maakt op jaarbasis aanspraak op ongeveer 9.730 uur aan capaciteit.

De begroting van de OD NHN voor aankomende jaar wordt halverwege het jaar vastgesteld. Bij het opstellen van het uitwerkingsprogramma wordt door de OD voor een deelnemende gemeente ingekleurd welke activiteiten men beoogt uit te voeren en tegen welke kosten (urenaantallen). Als de voorgestelde activiteiten het aantal begrote uren overschrijden, moet de gemeente Den Helder akkoord geven aan de budgetoverschrijding of een aangepast uitvoeringsprogramma

¹⁴ De bedragen zijn afkomstig uit de begroting die in juli 2021 door het algemeen bestuur van de OD NHN is vastgesteld.

vaststellen dat wel binnen het budget blijft. De gemeente kan veranderingen aanbrengen in de prioritering van de activiteiten waardoor ze binnen het budget blijven. De gemeente Den Helder krijgt vier keer per jaar een kwartaalrapportage over de gerealiseerde uren en activiteiten.

2.6 Oordeel Rekenkamercommissie

De norm die de RKC hanteert luidt: *Er is integraal door de raad vastgesteld VTH-beleid geformuleerd. De afspraken met de OD NHN passen bij het gemeentelijke beleid.* Daarbij zijn onderstaande toetsingscriteria van belang:

Toetsingscriteria beleid en opdrachtverstrekking	Beoordeling
De doelen van het beleid zijn SMART beschreven.	●
De beschikbare middelen passen bij de ambities.	n.t.b.
De afspraken met de OD NHN sluiten aan bij het gemeentelijk beleid.	n.t.b.
De beschikbare middelen zijn passend bij de dienstverleningsopdracht (DVO).	n.t.b.
De verantwoordelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie is passend belegd.	●

Toelichting op de beoordeling van de normen

Het college is verantwoordelijk als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening door OD NHN. De uitvoering is ondergebracht bij de directeur van de OD NHN, wat ook gebruikelijk is. De gemeente Den Helder heeft dit juridisch geregeld in de taakoverdracht die al staat in de DVO (dienstverleningsopdracht) en het besluit met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling. De mandatering wordt als passend ervaren, hoewel er geen aparte mandaatregeling is zoals die er in sommige gemeenten wel is.

Gemeente Den Helder heeft geen eigen VTH-beleid voor de milieutaken. In de regiobrede VTH-strategie 2021-2023 staan doelen. Deze doelen zijn niet SMART geformuleerd en kunnen (nog) niet allemaal gemeten worden. Hierdoor is het niet goed mogelijk om te beoordelen of de beschikbare middelen passen bij de gemeentelijke ambities. De gemeente Den Helder stuurt primair op ureninzet ten aanzien van verschillende basis- en plustaken. De gemeente Den Helder heeft echter geen zicht op hoeveel bedrijven er zijn in Den Helder waarop VTH van toepassing is. In de Dienstverleningsopdracht (DVO) uit 2015 staan alleen de taken die de OD NHN op dat moment uitvoerde voor de gemeente Den Helder. Inmiddels is het aantal taken uitgebreid maar is de DVO niet aangepast.

De wethouder die in de vorige collegeperiode was afgevaardigd als lid van het AB van de OD NHN heeft geen vakinhoudelijke relatie met het werk van de OD NHN. Het AB stuurt met name op financiën. Dit is in lijn met de werking van het stelsel en zoals het bij veel gemeenten is ingericht. De bestuurlijke borging is daarmee passend belegd maar door het ontbreken van inhoudelijk beleid is het de vraag of het college, vanuit beleidsinhoudelijk perspectief, kan beoordelen hoe het is gesteld met de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening door OD NHN. In de nieuwe collegeperiode is als AB-lid afgevaardigd de wethouder van RO.

Eindoordeel opdrachtverstrekking

De RKC oordeelt dat de gemeente Den Helder geen integraal door de raad vastgesteld milieu-gerelateerd VTH-beleid heeft. De OD NHN heeft in de regiobrede VTH-strategie 2021-2023 doelen opgenomen. Dit is in lijn met de werking van het stelsel. Deze regionale doelen zijn niet SMART geformuleerd en kunnen (nog) niet allemaal gemeten worden. Het is in dit onderzoek

niet duidelijk geworden of de mandatering passend geregeld is. Bovendien is de DVO niet actueel. Hierdoor kan de gemeente Den Helder niet inhoudelijk beoordelen of de (financiële) afspraken met de OD NHN passen bij het gemeentelijke beleid. De gemeente Den Helder stuurt primair op ureninzet ten aanzien van verschillende basis- en plustaken.



3 Uitvoering milieu-gerelateerde VTH-taken

3.1 Inleiding

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, ligt de uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken van de gemeente Den Helder volledig bij de OD NHN. Paragraaf 3.2 beschrijft hoe de OD NHN de taken uitvoert. Paragraaf 3.3 gaat in op hoe de afstemming tussen de gemeente en de OD NHN is georganiseerd, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Paragraaf 3.4 beschrijft de output die de OD NHN realiseert, inclusief klanttevredenheid van inwoners en bedrijven. Paragraaf 3.5 beschrijft in hoeverre de uitvoering voldoet aan de kwaliteitseisen. Paragraaf 3.6 gaat in op hoe de OD NHN en de gemeente Den Helder de onderlinge samenwerking beoordelen. Dit hoofdstuk sluit af met een oordeel van de Rekenkamercommissie over de doelmatigheid van de uitvoering. Daarmee wordt bedoeld in hoeverre het duidelijk is welke diensten OD NHN levert en hoe die zich verhouden tot de verstrekte opdracht.

3.2 Organisatie uitvoering door OD NHN

De OD NHN voert niet alleen taken uit voor de gemeente Den Helder maar voor zestien deelnemende gemeenten binnen de regio en de provincie Noord-Holland. De organisatie kan dus niet losgezien worden van de regio en de uitvoering kent ook een regionaal karakter. Medewerkers van de OD NHN zijn dus actief binnen en voor verschillende gemeenten tegelijkertijd en niet specifiek voor de gemeente Den Helder. De medewerkers van de OD NHN werken vanuit standplaats Hoorn.

Prioritering werkzaamheden op basis van risicoanalyse

De OD NHN prioriteert de benodigde werkzaamheden voor de gemeente Den Helder op basis van vaste procedures met risicoanalyses en op grond van ontvangen klachten, meldingen, aanvragen en verzoeken (tot handhaving). In de VTH-strategie staat welke inrichtingen een hoger risico met zich meebrengen dan anderen en daarom vaker gecontroleerd moeten worden. Gemeenten kunnen binnen de regio van elkaar van karakter verschillen. De gemeente Den Helder beschikt volgens de OD NHN over veel constructiebedrijven die volgens het risicoschema vaker gecontroleerd moeten worden.

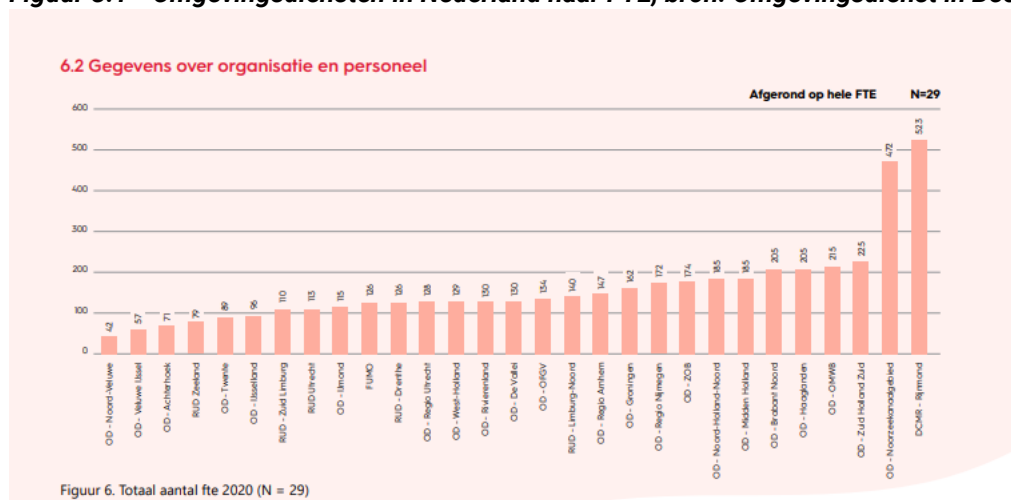
De periode waarop deze evaluatie betrekking heeft overlap met de coronacrisis. Deze crisis had directe gevolgen voor de uitvoering van werkzaamheden door de OD NHN. Er kwamen minder klachten en meldingen binnen over geluidsoverlast en geurhinder bij bijvoorbeeld horeca en evenementen, waardoor de OD NHN minder handhavend hoefde op te treden bij deze bedrijfsactiviteiten. In plaats daarvan heeft de OD NHN ondersteuning geboden bij het toezicht houden op het naleven van de coronamaatregelen.

Robuustheid cruciaal maar moeilijk te beoordelen

Robuustheid (zie onderstaand kader) van de organisatie is bepalend in hoeverre een omgevingsdienst de taken naar behoren kan uitvoeren. In totaal zijn er 29 omgevingsdiensten in Nederland. Het evaluatierapport van TwijnstraGudde¹⁵ laat zien dat de OD NHN qua formatie in 2020 tot de acht grootste omgevingsdiensten behoort maar niet veel afwijkt van de middenmoot.

¹⁵ TwijnstraGudde (2021): *Omgevingsdiensten in beeld*

Figuur 3.1 - Omgevingsdiensten in Nederland naar FTE, bron: Omgevingsdienst in Beeld



De OD NHN geeft aan voldoende robuust te zijn. De organisatie heeft de afgelopen jaren meer taken gekregen en is qua formatie uitgebreid. De kanttekening die de OD NHN plaatst is dat er extra investeringen nodig zijn om toekomstbestendig te blijven, in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en de benodigde data te kunnen ontsluiten. Hierbij speelt volgens de OD NHN mee dat de organisatie de komende jaren te maken zal krijgen met een uitloop aan personeel, onder meer vanwege de vergrijzing.

Volgens de Commissie Van Aartsen is robuustheid van de omgevingsdiensten een van de pijlers binnen het VTH-stelsel, volgens de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het VTH-stelsel. Robuustheid wil zeggen dat de omgevingsdienst opgewassen is tegen de veelheid en diversiteit aan taken die de dienst opgedragen krijgt. Daarvoor is ‘kritische massa’ vereist: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt.

Het is in het kader van deze evaluatie niet mogelijk gebleken om vast te stellen in welke mate de OD NHN robuust is. Robuustheid is onderwerp van een landelijke discussie en op dit moment zijn daar nog geen normen voor vastgesteld.¹⁶ De landelijke kwaliteitscriteria betreffen de kwaliteiten waaraan medewerkers moeten voldoen, niet de robuustheid van de organisatie.

¹⁶ Een maatstaf om de robuustheid van de omgevingsdienst aan te ijken, is volgens de Commissie Van Aartsen het aantal en de variatie aan inrichtingen onder het gezag van de omgevingsdienst, in verhouding tot het aantal en de kwaliteiten van het personeel. De Commissie Van Aartsen adviseert om een landelijke ondergrens vast te stellen zodat duidelijk is of een omgevingsdienst aan deze kritische massa voldoet. Het rapport van Twynstra Gudde ‘omgevingsdienst in beeld’ dat de adviezen van de Commissie Van Aartsen verder uitwerkt en ook de OD NHN in beeld brengt constateert dat in de praktijk deze ondergrens lastig vast te stellen is. De vraag is volgens de onderzoekers niet zozeer of er een absolute ondergrens in aantallen inrichtingen of fte moet zijn, maar of de omgevingsdiensten voldoende gekwalificeerd zijn om deze taken op het vereiste inhoudelijke niveau uit te kunnen voeren. Hier zijn op dit moment nog geen normen voor vastgesteld.

3.3 Afstemming bestuurlijk en ambtelijk tussen gemeente en OD NHN

Ambtelijke afstemming via accounthouders, uitvoeringsprogramma en AOGP

Het contact op ambtelijk niveau tussen de OD NHN en de gemeente Den Helder vindt plaats via de accounthouders. Voor de gemeente Den Helder is dit de adviseur natuur en milieu. De gemeente Den Helder kende de afgelopen jaren een groot verloop van accounthouders voor de OD NHN. Per afzonderlijke deelnemer wordt door de OD NHN in samenspraak met de gemeentelijke accounthouder een jaarlijks uitvoeringsprogramma opgesteld waarin beschreven wordt welke activiteiten de OD NHN onderneemt voor de deelnemer. Het protocol is dat dit uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld in het college van B&W. In Den Helder is het uitvoeringsprogramma de afgelopen jaren niet vastgesteld door het college. De OD NHN geeft aan geen zicht te hebben bij welke gemeenten dit wel of niet gebeurt.

Tussen de OD NHN en de deelnemende gemeenten en de provincie vindt vier keer per jaar het Ambtelijk opdrachtgeversplatform overleg (AOGP, voorheen het OGON) plaats. Dit is een ambtelijk overleg ter voorbereiding van op de vergaderingen van het Algemeen Bestuur. Binnen dit overleg worden regionale uitdagingen besproken en wordt afgestemd hoe de gemeentelijke uitvoeringsprogramma's eruit zullen zien. In het AOGP worden in beginsel geen individuele zaken van deelnemers behandeld (zoals individuele uitvoeringsprogramma's), tenzij de individuele deelnemer dit echt wenst en een breder belang is gediend. Ook wordt hier gesproken over budgetten, monitoring en verantwoording. Traditioneel sluiten hier als accounthouders de beleidsadviseurs op het gebied van (milieu-gerelateerde) VTH aan. Voor Den Helder is dit de hiervoor genoemde adviseur natuur en milieu. Het takenpakket van de OD NHN is afgelopen jaren gegroeid met taken op het gebied van duurzaamheid en ruimtelijke ordening. Hiervoor schuiven geen (extra) beleidsinhoudelijke gemeentelijke adviseurs aan bij het AOGP.

Bestuurlijke afstemming complex

In bestuurlijk opzicht liggen de verhoudingen gecompliceerder. De gemeente Den Helder is zowel mede-opdrachtgever als mede-eigenaar van de OD NHN. Een collegelid van de gemeente Den Helder neemt zitting in het algemeen bestuur van de OD en heeft een gewogen stemrecht. Het AB stelt de producten uit de P&C-cyclus vast zoals de kadernota en de begroting. Meer hierover staat in paragraaf 5.2.

3.4 Output OD NHN voor Den Helder

Deze paragraaf beschrijft de output van OD NHN als het gaat om de geleverde producten en diensten, gerealiseerde doelstellingen, klanttevredenheid inwoners en klanttevredenheid ondernemers.

Kwartaalrapportage: geleverde producten en diensten inzichtelijk

Elk kwartaal krijgt de gemeente Den Helder een kwartaalrapportage waarin verantwoording afgelegd wordt door de OD NHN over de tot dan toe bestede uren en verrichte activiteiten. In de rapportage staat ook in hoeverre deze overeenkomen met de prognoses die in het uitvoeringsprogramma voor dat jaar zijn gesteld. De vierde kwartaalrapportage legt verantwoording af over het gehele voorgaande jaar en kan beschouwd worden als de jaarrapportage en tegelijkertijd als jaar-evaluatie.



De verantwoording in de kwartaalrapportage van 2021 is gebaseerd op de PDC (product-dienstencatalogus) die gebruikt kan gaan worden bij outputfinanciering (zie ook paragraaf 4.3). Het is daarmee inzichtelijk welke activiteiten en producten zijn afgenomen en welke uren daarbij horen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in onderstaand figuur:

Figuur 3.2 - Geleverde producten en diensten 2021 t.a.v. aanvragen VTH, kwartaalrapportage 2021 Q4

AANVRAGEN (VTH)						LS	LS
Product	Prognose aantal	Werkelijk aantal Q4	Prognose uren	Werkelijk uren Q4	Prognose budget	Werkelijk budget Q4	
Behandelen omgevingsvergunningaanvraag	2	3	141	157	€ 12.708	€ 14.102	
Behandelen omgevingsvergunningaanvraag OBM	3	0	46	57	€ 4.181	€ 5.136	
Behandelen aanmeldnotitie m.e.r.	1	0	14	0	€ 1.298	€ 0	
Omgevingsvergunning regulier behandelen	2	0	26	58	€ 2.307	€ 5.181	
Behandelen aanvraag gelijkwaardigheid	2	0	42	0	€ 3.749	€ 0	
Opstellen maatwerkvoorschriften	2	1	42	31	€ 3.749	€ 2.793	
Juridische Besluiten	0	0	0	3	€ 0	€ 270	
Afhandelen melding	151	143	764	491	€ 68.861	€ 44.262	
Behandelen kennisgeving APV	5	0	12	0	€ 1.081	€ 0	
	168	147	1.087	796	€ 97.933	€ 71.746	

Dergelijke overzichten zijn er niet alleen voor de aanvragen VTH maar ook voor bezwaar, beroep, handhaving en overige projecten. Uit de kwartaalrapportages wordt niet duidelijk welke concrete adviezen OD NHN heeft verstrekt aan de gemeente Den Helder. In het uitvoeringsprogramma staat vermeld dat de advisering betrekking heeft op de bodemtaken, aanvragen vergunningverlening en bestemmingsplannen. De advisering betreft diverse milieuaspecten: geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, bodem, lichthinder, duurzaamheid & klimaat en natuur.

De geïnterviewde medewerkers van zowel de OD NHN als gemeente Den Helder geven aan dat de kwartaalrapportages wel inzichtelijk maken waarvoor betaald is, maar dat niet direct zichtbaar is wat het resultaat is van deze inspanningen. De vraag die hierbij speelt is wat het aantal uitgevoerde controles concreet betekent en wat de invloed daarvan is op het naleefgedrag van ondernemers. De OD NHN constateert onder meer dat naleefgedrag onder asbestsaneerders afgenomen is, maar kan niet specifiek aangeven wat daar de reden van is. Het valt uit de rapportage niet op te maken of meer of minder controles zouden kunnen leiden tot een verslechtering of verbetering van het naleefgedrag. De gemeente Den Helder geeft aan graag het naleefgedrag, eventueel uitgesplitst naar voor Den Helder relevante bedrijfstypen, in de rapportages terug te zien.

Kwartaalrapportage 2021: realisatie van doelen niet te meten

In de laatste kwartaalrapportage van 2021 is er behalve voor de geleverde producten en diensten ook aandacht voor de realisatie van de doelen die gesteld zijn in de VTH-strategie 2021. Hiervoor zijn indicatoren vastgesteld in de VTH-strategie of in het uitvoeringsprogramma. Het blijkt in de



praktijk voor de OD NHN niet mogelijk om alle kwaliteitsindicatoren te gebruiken. Zij geven in de rapportage daarvoor de volgende toelichting¹⁷:

In de regionale VTH-strategie is door de OD NHN aangegeven dat voor de monitoring van de daarin opgenomen indicatoren data-analisten nodig zijn. Dit bijvoorbeeld om het zaakstelsel hierop in te richten, gegevens te verzamelen en deze zodanig te veredelen dat bruikbare informatie ontstaat die overzichtelijk gepresenteerd kan worden. Hiervoor zijn middelen aangevraagd. Dit verzoek is door het Algemeen Bestuur afgewezen. Gevolg hiervan is dat de OD NHN niet over capaciteit beschikt om dit uit te voeren en de door ons gewenste invulling te geven aan de indicatoren in voorliggende rapportage.

En als toelichting op de indicatoren zelf:

De tijdigheid van producten kon in 2021 nog niet inzichtelijk worden gemaakt op het nieuwe dashboard. Omdat ook ons eerdere verzoek om in data-analyse te investeren door de raden is afgewezen wordt dit bemoeilijkt. Het verzoek te investeren in data-analyse geldt voor alle indicatoren. Alleen met goede registratie van alle procedurele stappen met de juiste systeeminrichting kan gekwantificeerd worden hoe goed de termijnen worden gehandhaafd.

Tijdens de interviews met medewerkers van de OD NHN wordt benadrukt dat er geïnvesteerd moet worden in de data-ontsluiting voordat de OD NHN in staat is om bepaalde data inzichtelijk te krijgen. Door medewerkers van gemeente Den Helder wordt ook gevraagd waarom de OD NHN niet eenvoudiger inzage kan geven in de beschikbare data. Zo is er binnen de gemeente Den Helder geen inzicht in hoeveel bedrijven en instellingen in de gemeente meldings- of vergunningsplichtig zijn, laat staan hoe het naleefgedrag van ondernemers is.

Binnen de gemeente Den Helder bleek het (afgewezen) verzoek voor meer data-analisten bekend te zijn, maar de link met de ontbrekende kwaliteitsindicatoren in de rapportage is niet gelegd. Bestuurders en medewerkers van Den Helder gaven wel aan dat zij vonden dat het verzoek van de OD NHN voor meer capaciteit onvoldoende was onderbouwd.

Klanttevredenheid inwoners onbekend

Afhankelijk van de locatie waarop bedrijven met een grotere milieubelasting gevestigd zijn, kunnen inwoners meer of minder overlast ervaren. Bij klachten kunnen zij zich melden bij de OD NHN, via [de website](#). De gemeentelijke website verwijst hier naar. Omdat de gemeente, de OD NHN en de OD NZKG met gescheiden systemen werken, is voor de gemeente Den Helder niet inzichtelijk welke meldingen, klachten en handhavingsverzoeken over Helderse bedrijven binnenkomen bij de OD NHN of de OD NZKG.

¹⁷ Vierde kwartaalrapportage 2021 Gemeente Den Helder pagina 3 (inleiding)

Ten behoeve van dit onderzoek heeft OD NHN een overzicht gemaakt van binnengekomen klachten, meldingen en handhavingsverzoeken, de aard van de melding en de afhandelingsstatus.

Tabel 3.1 Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken over Helderse bedrijven, 2019-2021

Jaar	Aantal	Waarvan gegrond
2019	39	23
2020	39	20
2021	30	14

In 2019 en 2020 kwamen er 39 klachten, meldingen en handhavingsverzoeken binnen bij de OD NHN ten aanzien van Helderse bedrijven. In 2021 waren dat er 30. Bij OD NZKG kwamen geen klachten, meldingen of handhavingsverzoeken binnen over Helderse bedrijven. Na administratief en/of fysiek toezicht bleek een deel gegrond. De meeste klachten, meldingen en handhavingsverzoeken gaan over geur en/of geluid. Het gaat om een specifiek bedrijf waar de OD NHN intensief handhavend optreedt en daarnaast om bijvoorbeeld horeca en evenementen.

Klanttevredenheid ondernemers lijkt in orde

In de VTH-strategie is opgenomen dat de OD NHN monitort hoe ondernemers de dienstverlening ervaren. Op dit moment is dat nog niet uitgevoerd. Medewerkers van de OD NHN geven aan dat in 2016 wel enquêtes zijn uitgevoerd om de klanttevredenheid te meten. In het kader van het huidige rekenkameronderzoek is contact geweest met vier Helderse ondernemers die in 2022 contact hadden met de Omgevingsdienst en met de Helderse Ondernemersvereniging HOV. Uit deze gesprekken komt naar voren dat ondernemers de klantvriendelijkheid en de deskundigheid van de medewerkers van de OD NHN positief beoordelen. Doorgaans worden ondernemers vooraf op de hoogte gesteld van een bezoek door een medewerker door OD NHN. Dat vinden ondernemers prettig. Bij de Helderse Ondernemersvereniging komen geen signalen binnen over de dienstverlening door de OD NHN.

3.5 Realisatie kwaliteitseisen

De OD NHN heeft zelf kwaliteitseisen, waarover zij in de jaarrekening verantwoording aflegt. Daarover staat in deze paragraaf meer. Vervolgens is de vraag in hoeverre de gemeenten dit (kunnen) toetsen, het zogenaamde horizontale toezicht, en hoe de provincie het toezicht beoordeelt (verticale toetsing). Het rapport van Berenschot constateert dat landelijk het verticale en horizontale toezicht 'de zwakke plek is van het VTH-stelsel'.¹⁸ De Commissie Van Aartsen heeft in haar advies geconstateerd dat in de praktijk het stelsel van verticaal en horizontaal toezicht volledig afwezig is. Het verticaal toezicht beperkt zich tot een documentenanalyse in het kader van IBT. Het horizontaal toezicht vindt evenmin plaats. Hieronder staat hoe het in Den Helder georganiseerd is.

Meetbaarheid regionale kwaliteitseisen van de OD NHN lastig

In de jaarrekening legt de OD NHN verantwoording af over de doelen die zij voor die periode heeft gesteld en in hoeverre deze zijn gehaald. Hieronder een passage uit de jaarrekening van 2020¹⁹:

¹⁸ *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, Berenschot, 2019*

¹⁹ *Jaarrekening 2020, pagina 13*

Het doel is om de huidige en toekomstige leef- en werkomgeving van inwoners in Noord-Holland Noord schoner, gezonder, duurzamer en veiliger te maken. Dat is gedaan door specifieke integrale kennis in te brengen die ten goede komt aan een verantwoorde programmering van milieutaken en milieubeleidsuitvoering. Verder worden adequate en kwalitatief hoogstaande adviezen verstrekt die bijdragen aan milieuverantwoorde ruimtelijke plannen en ontwikkelingen. Ook worden de Wet bodembescherming-vergunningaanvragen en meldingen binnen de (wettelijke) termijnen afgehandeld en deze zijn beoordeeld op juistheid en volledigheid.

De causaliteit tussen het schoner, gezonder, duurzamer en veiliger maken van Noord-Holland Noord en het inbrengen van 'specifieke integrale kennis' ontbreekt. Het valt niet te herleiden in hoeverre Noord-Holland Noord schoner, gezonder, duurzamer en veiliger geworden is en welke rol de genoemde activiteiten daar concreet in gespeeld hebben. Dit is onderdeel van een grotere discussie. De OD NHN geeft aan de wens te hebben 'verder te professionaliseren' en ook meer te willen investeren in het ontsluiten van hun systemen. Daarnaast heeft de OD NHN de ambitie geformuleerd om niet alleen de output maar ook de maatschappelijke effecten en meerwaarde van de dienstverlening voor de gemeenten inzichtelijk te maken.

Het is in de huidige verantwoording volgens betrokkenen lastig om te herleiden wat de betekenis is geweest van de diensten die de OD NHN levert aan de doelen. Dit blijkt onder meer uit bovenstaande passage, waarbij de concrete impact van de 'adequate en kwalitatief hoogstaande adviezen' op de leef- en werkomgeving van inwoners in Noord-Holland niet te bepalen is.

Horizontaal toezicht niet goed mogelijk

Het toezicht op de uitvoering van de taken berust bij provinciale staten en de gemeenteraden, het zogenoemde horizontale toezicht. De gemeente Den Helder heeft geen verdere kwaliteitseisen aan de OD NHN dan de landelijke kwaliteitscriteria 2.2. De Commissie Van Aartsen constateert aan de hand van eerder onderzoek van Berenschot dat alle omgevingsdiensten zeggen te voldoen aan de kwaliteitscriteria. De Omgevingsdienst NHN zegt eveneens te voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Bovenstaande constatering komt met een kanttekening: het valt voor een gemeente niet te toetsen of dit ook het geval is. In haar rapport betwijfelt de Commissie Van Aartsen of alle omgevingsdiensten daadwerkelijk aan de kwaliteitseisen voldoen. De commissie heeft naar eigen zeggen in veel onderbouwde voorbeelden gezien dat deskundigheid tekortschiet, net als de capaciteit om te handhaven. Of dit ook opgaat voor de Omgevingsdienst NHN, valt niet na te gaan. De deelnemende gemeenten beschikken niet over de mogelijkheden om dit te toetsen.

De omgevingsdiensten houden onderling toezicht via visitaties en collegiale toetsing. Hier zijn geen vaste formats voor.

Verticaal toezicht vindt geen opvolging

De provincie ziet toe op de taakuitvoering van de gemeente, het interbestuurlijk toezicht (IBT) dat aangeduid wordt als verticaal toezicht. Op 6 december 2021 heeft Provincie Noord-Holland in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT) de volgende aandachtspunten meegegeven aan de gemeente Den Helder (overigens ook aan alle andere gemeenten in Noord-Holland Noord):



- Laat de Omgevingsdienst NHN de doelen vermeld in het uitvoeringsprogramma meetbaar opnemen in de VTH-strategie 2021-2023.
- Maak in het beleid inzichtelijk welke personele en financiële middelen benodigd zijn om de vermelde doelen/activiteiten te bereiken en maak tevens inzichtelijk op welke wijze dit is berekend.

De gemeenten hebben deze aanbeveling doorgestuurd aan de OD NHN. De OD NHN geeft aan deze aandachtspunten van de provincie te herkennen en te onderschrijven maar op dit moment niet de mogelijkheid te hebben om aan deze wens tegemoet te komen. Hiervoor is een investering in het systeem noodzakelijk om de data op dusdanige wijze uit te kunnen lezen dat de doelen SMART gemeten kunnen worden en het inzichtelijk wordt welke middelen er nodig zijn om de doelen te bereiken. Daarnaast geeft de OD NHN aan duidelijker in kaart te willen brengen wat de maatschappelijke effecten zijn van de diensten die de OD NHN aanbiedt. De gemeente Den Helder heeft hier geen vervolg aan gegeven. Hier staat overigens geen sanctie op.

3.6 Oordeel onderlinge samenwerking

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt is de samenwerking tussen OD NHN en de gemeente Den Helder complex, omdat deze over verschillende schijven verloopt en er een spanning bestaat tussen de onafhankelijkheid en de adviserende taak van de omgevingsdienst. De afstemming tussen de OD NHN en de gemeente Den Helder verloopt niet naar wederzijdse tevredenheid. Beide organisaties geven aan dat de samenwerking in de uitvoering goed verloopt, maar dat er ruimte voor verbetering is op het gebied van ambtelijke en bestuurlijke afstemming.

Ambtelijke afstemming gehinderd door verloop in Den Helder en informatievoorziening OD

De OD NHN wijst erop dat er de afgelopen jaren veel verloop is geweest in de personele samenstelling van de gemeente Den Helder en noemt het belangrijk om een langdurige relatie op te kunnen bouwen met een contactpersoon binnen de gemeente die ook op strategisch als sparringpartner kan dienen. De gemeente Den Helder erkent dat er verloop is geweest binnen de eigen organisatie, maar vindt niet dat dit de afstemming zou moeten beperken. Wel erkent de gemeente dat het even heeft geduurd voordat duidelijk werd waarover en met wie afgestemd zou moeten worden. Er komt veel informatie vanuit OD NHN, maar niet altijd is duidelijk voor wie die informatie bedoeld is en waarop de gemeente kan sturen. Ook ontbreken kengetallen die de gemeente Den Helder hier het benodigde inzicht in kunnen geven.

Uit de interviews, de beleidsstukken en landelijke evaluaties komt een beeld naar voren dat het niet realistisch is om te verwachten dat de gemeente Den Helder (een deel van) de plustaken die nu zijn ondergebracht bij de OD NHN, terug zou kunnen nemen. Daarvoor ontbreekt het de gemeente Den Helder aan beleid, capaciteit, kennis en robuustheid ten aanzien van de betreffende onderwerpen. Dankzij de omvang, taakstelling en (mogelijke) robuustheid van de OD NHN, beschikt deze organisatie wel over kennis, kunde en menskracht op deze onderwerpen.

Bestuurlijk

De gemeente Den Helder vindt dat ze relatief weinig in de melk te brokkelen heeft binnen de OD en dat in de praktijk de provincie vaak de beslissende stem heeft. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de provincie dertig procent van de stemmen heeft en daarmee een



minderheid in het Algemeen Bestuur. De bestuurlijk verantwoordelijke wijst erop dat de directeur van de OD NHN nog geen bezoek heeft afgelegd aan het gemeentebestuur van Den Helder. De OD NHN geeft aan dat er met het AB-lid van Den Helder een kennismakingsgesprek is geweest en dat de directeur ook ingesproken heeft in de Regionale Raadscommissie Noordkop (RRN). De gemeente Den Helder weerspreekt dat er een kennismakingsgesprek heeft plaatsgevonden. De verwachtingen en indrukken op dit vlak lopen dus uiteen.

3.7 Oordeel Rekenkamercommissie

De norm die de RKC hanteert luidt: *Het is duidelijk welke diensten OD NHN levert en hoe zich die verhouden tot de verstrekte opdracht.* Daarbij zijn onderstaande toetsingscriteria van belang:

Toetsingscriteria Uitvoering milieu-gerelateerde VTH-taken	Beoordeling
De gemeente heeft zicht op de output en effecten die de OD NHN realiseert.	●
De gemeente heeft zicht op de ingezette middelen in relatie tot de taken.	●
De gemeente heeft zicht op hoe bedrijven de dienstverlening door OD NHN ervaren.	●
De gemeente heeft zicht op de binnengekomen meldingen, klachten en handhavingverzoeken van inwoners bij OD NHN en OD NZKG.	●
De afstemming tussen OD NHN en de gemeente verloopt wederzijds naar tevredenheid.	●
De gemeente stelt beleid en opdracht bij op basis van voortschrijdend inzicht.	●
Uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken door de OD NHN biedt meerwaarde in termen van kwaliteit en/of efficiency.	●

Toelichting op de beoordeling van de normen

De Omgevingsdienst werkt volgens vaste procedures en prioriteert de werkzaamheden voor de gemeente Den Helder op grond van beleid en risicoanalyses. De gemeente heeft dankzij de kwartaalrapportages zicht op de output die de OD NHN realiseert, in de zin van het aantal adviezen ten aanzien van vergunningverlening, uitgevoerde controles en andere activiteiten die worden ondernomen. De taakuitvoering van de OD NHN wordt door Den Helder niet uitvoerig getoetst. De focus van de gemeentelijke beoordeling ligt sterk op de kosten en de vraag waar de gemeente precies voor betaalt.

De gemeente Den Helder heeft zicht op de ingezette middelen in relatie tot de taken in de zin van dat men precies weet hoeveel uur aan welke activiteit is besteed tegen welke kosten. De gemeente Den Helder heeft geen inzicht in hoe de middelen zich verhouden tot de doelen die horen bij de taken. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of met minder controles dezelfde doelstellingen behaald zouden kunnen worden of dat juist meer controles nodig zijn. Er is bij de OD NHN onvoldoende capaciteit beschikbaar om de data die gebruikt kan worden voor het meten van kwaliteitsindicatoren te ontsluiten. De gemeente Den Helder heeft (samen met andere gemeenten) een verzoek om extra budget hiervoor afgewezen en stelt de OD NHN daarmee niet in staat om het inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Gemeente Den Helder heeft geen zicht op hoe inwoners en bedrijven de dienstverlening door de OD NHN ervaren. De gemeenten weet ook niet welke meldingen, klachten en handhavingverzoeken binnenkomen bij de OD NHN of de OD NZKG. Uit dit onderzoek is overigens niet naar voren gekomen dat er problemen zouden zijn op dit gebied.



De afstemming tussen de OD NHN en de gemeente verloopt momenteel over verschillende schijven en niet geheel naar wederzijdse tevredenheid. Diverse aspecten in de afstemming (zowel ambtelijk als bestuurlijk) zijn voor verbetering vatbaar en medewerkers zijn vaak onbekend met de contacten die collega's onderhouden.

De gemeente heeft de uitvoering van het VTH milieubeleid in zijn geheel ondergebracht bij de OD NHN en ervoor gekozen geen eigen (kwaliteits)beleid op te stellen. Hierdoor beschikt de gemeente Den Helder niet over een eigen beleid waaraan getoetst kan worden of de VTH-dienstverlening naar behoren werkt. De gemeente stelt het beleid en de opdracht niet bij op basis van voortschrijdend inzicht. De DVO uit 2015 is nog steeds geldend, hoewel inmiddels extra taken zijn ondergebracht bij OD NHN.

Het valt niet te achterhalen of en in welke mate het overdragen van de extra taken bijdraagt aan de efficiency en de kwaliteit daarvan. Daarvoor ontbreken de benodigde gegevens, (landelijke) normeringen en eigen beleid van gemeente Den Helder. De OD NHN beschikt mogelijk over een robuustheid waar de gemeente Den Helder niet over beschikt. De robuustheid is volgens externe deskundigen bepalend voor de kwaliteit van de uit te voeren taken. Uit dit onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat er problemen zouden zijn met de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en/of handhaving door OD NHN.

Eindoordeel uitvoering van beleid

De RKC oordeelt dat het duidelijk is welke diensten OD NHN levert tegen welke kosten. De gemeente Den Helder kan dat echter niet relateren aan eigen doelen of meerwaarde. De afstemming tussen de OD NHN en de gemeente verloopt momenteel niet naar wederzijdse tevredenheid. De gemeenten in Noord-Holland Noord stellen de OD NHN niet in staat om inzichtelijker te maken wat de meerwaarde en/of de kwaliteit van de dienstverlening is. Dit maakt het voor de gemeente Den Helder moeilijk om vast te stellen of de OD NHN goed in staat is om de opdragen taken naar behoren uit te voeren. Er zijn op grond van dit onderzoek overigens geen aanwijzingen dat er problemen zouden zijn met de kwaliteit van de dienstverlening door OD NHN. De OD NHN beschikt over een robuustheid waar de gemeente Den Helder niet over beschikt, die volgens externe deskundigen van bepalend belang is voor de kwaliteit van de uit te voeren taken.



4 Voorbereiding Omgevingswet

4.1 Inleiding

Het is nog niet zeker wanneer de Omgevingswet in werking treedt²⁰. De Commissie Van Aartsen concludeert dat de invoering van de Omgevingswet vraagt om een nieuwe rol voor de omgevingsdiensten. Het VTH-stelsel verandert onder de Omgevingswet niet ingrijpend, maar de verandering in taken en uitgangspunten vereist wel een andere werkwijze. De OD NHN heeft zich de afgelopen jaren voorbereid op de invoering van de Omgevingswet en voor de gemeente Den Helder is een programmamanager actief die de implementatie van de Omgevingswet in goede banen leidt. Dit hoofdstuk beschrijft welke veranderingen voorzien worden doordat de Omgevingswet in werking treedt en in welke mate dit zou moeten leiden tot aanvullende afspraken tussen de gemeente Den Helder en de OD NHN. In de afsluitende paragraaf staat in hoeverre de gemeente Den Helder voldoet aan de betreffende normen.

4.2 Voorziene verandering vanwege de Omgevingswet

De Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee die van invloed zijn op de dienstverlening door en de samenwerking tussen de gemeente en de omgevingsdienst. Hieronder staan de aspecten die naar voren kwamen uit de interviews en de literatuur uitgelegd.

Minder milieuvergunningen, meer algemene controles

De Omgevingswet beoogt dat meer milieubelastende activiteiten onder de algemene regels zullen gelden. Dat betekent voor de omgevingsdiensten concreet dat er minder vergunningen afgegeven hoeven te worden maar dat er meer controle op de naleving van de (algemene) regels moet plaatsvinden. In ambtelijk jargon wordt dit een verplaatsing van 'de voorkant' naar 'de achterkant' genoemd. Voor de omgevingsdienst betekent dit dat zij capaciteit moeten verplaatsen van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Met de komst van de Omgevingswet wijst de OD NHN nadrukkelijk op het belang van het maken van goede afspraken en het hebben van nauw contact tussen gemeente en OD. De onderlinge afstemming verschuift immers naar 'de voorkant' van het vergunningenproces.

Rol omgevingsdienst bij omgevingsvergunningen groter

Op dit moment adviseert de OD NHN bij vergunningverlening alleen op milieuaspecten en pas aan het einde van het proces. De gemeente Den Helder wil het moment van advisering door de OD NHN naar voren halen en uitbreiden naar andere vergunningtrajecten. Zo ontstaat een meer integrale toetsing van vergunningaanvragen. Dit heeft mogelijk ook gevolgen voor de werkzaamheden die vallen binnen de portefeuille van de wethouder Vergunningverlening & Handhaving.

Level playing field onder druk door de 'bruidsschat'

Uitgangspunt van het huidige VTH-stelsel en het VTH-beleid van de OD NHN is het waarborgen van het gelijk speelveld (level playing field) zodat inrichtingen (bedrijven) overal binnen de regio aan dezelfde regels moeten voldoen. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet echter de bevoegdheid om eigen normen op te nemen in de omgevingsplannen (de zogenaamde

²⁰ De beoogde ingangsdatum was 1-1-2023 maar die is recent uitgesteld.

‘bruidsschat’ die het Rijk aan gemeenten geeft). Dit zou betekenen dat er verschillen in normen en regels tussen gemeenten kunnen ontstaan, die leiden tot hogere kosten voor de omgevingsdiensten bij de uitvoering van hun taken. De ‘bruidsschat’ valt in de portefeuille van de wethouder Ruimtelijke Ordening. De mogelijke extra kosten hebben ook betrekking op de portefeuille van de wethouder financiën.

Extra taken naar gemeenten, maar minder budget

Onder de Omgevingswet verhuizen er ook taken van de provincie naar de gemeente, zoals de bodemtaken. Deze bodemtaken worden vervolgens (net als nu) verplicht uitgevoerd door de omgevingsdienst. Het budget dat het Rijk ter beschikking stelt aan de provincies, is onvoldoende om deze taken uit te voeren. De provincies dragen extra bij uit eigen middelen. De rijksoverheid compenseert gemeenten niet het volledige bedrag dat de provincie momenteel betaalt aan de OD NHN voor de bodemtaken. De bodemtaken vallen in de portefeuille van de wethouder Duurzaamheid & Milieu. De mogelijke extra kosten hebben ook betrekking op de portefeuille van de wethouder Financiën.

Onduidelijkheid over toekomstige basis- en plustaken

Tot vorig jaar december was het (nog) onduidelijk welke taken onder basis- of plustaken zouden gaan vallen onder de Omgevingswet. Deze onduidelijkheid was een van de redenen om de inwerkingtreding van de Omgevingswet uit te stellen. Inmiddels hebben deelnemende gemeenten de lijst met de basis- en plustaken opgestuurd gekregen.

4.3 Inzicht nodig in noodzakelijke aanvullende afspraken

Zowel de gemeente Den Helder als de Omgevingsdienst NHN benadrukken dat de Omgevingswet aanvullende afspraken noodzakelijk maakt. Medewerkers van zowel gemeente Den Helder als de OD NHN beschouwen de invoering van de Omgevingswet ook als een goede aanleiding om de bestaande afspraken nogmaals tegen het licht te houden. Dit hoeft niet voor de invoering al te gebeuren.

Discussie over financieringsmodel nog niet uitgekristalliseerd

In paragraaf 2.5 kwam al aan de orde dat de huidige lumpsumfinanciering nadelen kent. De meeste omgevingsdiensten in Nederland werken met een outputfinancieringsmodel. Daarin kunnen deelnemende gemeenten uit een producten- en dienstencatalogus (PDC) verschillende diensten afnemen, waarvan een deel verplicht is, en die betalen. De OD NHN heeft ook een PDC ontwikkeld en werkt momenteel met een schaduwadministratie om te onderzoeken wat invoering hiervan zou betekenen voor de dienstverlening aan en de bijdragen van deelnemende gemeenten. In de kwartaalrapportages van 2021 is al rekening gehouden met deze manier van output inzichtelijk maken. Overigens zijn er ook nadelen aan de outputfinanciering: als deelnemende gemeente besluiten om geen gebruik te maken van de producten of diensten, of als ze daar nadere voorwaarden aan stellen (eigen beleid, eigen normen door de zogenaamde ‘bruidsschat’), dan stijgen de vaste kosten voor de deelnemende gemeenten. Het is op dit moment niet duidelijk hoe invoering van outputfinanciering (of eventueel: een landelijke normfinanciering) uit zal pakken en wat dit betekent voor de bandbreedte van de kosten per product en dienst. De Commissie Van Aartsen stelt overigens voor om af te stappen van de lokale

outputfinanciering en over te stappen op een landelijke normfinanciering²¹ (op basis van bijvoorbeeld aantal inwoners en/of aantal bedrijven). Dit is uiteraard een landelijk vraagstuk.

Rekening houden met meerjarige overgangperiode

Medewerkers van de OD NHN wijzen erop dat er rekening gehouden wordt met een meerjarige overgangperiode waarin gemeenten kunnen overstappen naar de instrumenten onder de Omgevingswet. Doordat er nu eveneens taken verschuiven van de provincie naar de gemeenten moet er wel opnieuw gesproken worden over de financiën. Het overleg hierover loopt, onder andere in het AB en via een pilot met de DPC-benadering en de outputfinanciering. Deze pilot heeft (nog) niet gedraaid onder de Omgevingswet, wat eerder wel de bedoeling is geweest. De Omgevingswet is de afgelopen jaren diverse malen uitgesteld.

Pilot implementatiemedewerkers niet verlengd

In 2019 heeft de OD NHN als pilot twee medewerkers aangesteld om de implementatie van de Omgevingswet in goede banen te leiden. In 2021 heeft de OD NHN aan het AB gevraagd voor financiering om deze medewerkers in dienst te houden. Hier heeft het AB negatief op geadviseerd en de Regionale Raadscommissie Noordkop (RRN) heeft zich hierbij aangesloten. De gemeente Den Helder heeft naar aanleiding van het advies van RRN eveneens negatief op het voorstel geadviseerd. De afwijzing wordt gemotiveerd door te stellen dat de deelnemende gemeenten niet konden achterhalen waarom de inzet van de extra medewerkers noodzakelijk is, wat het concreet de afgelopen jaren heeft opgeleverd en waarom de financiering ervan niet uit de eigen middelen van de OD NHN gehaald kan worden. De OD NHN geeft aan de afwijzing te betreuren, wijst onder andere op de pilot omgevingsscan die is uitgevoerd in de gemeente Den Helder (volgens de OD NHN tot volle tevredenheid) en beargumenteert dat het aanstellen van extra medewerkers uit de eigen middelen ten koste gaat van de VTH-kerntaken. De gemeente Den Helder meent dat de pilot omgevingsscan inderdaad een resultaat heeft opgeleverd voor de omgevingsvisie, maar dat dit niet noodzakelijk was als voorbereiding op de Omgevingswet. De gemeente Den Helder had verwacht dat de OD NHN de onderwerpen zou benoemen die noodzakelijkerwijs aangepakt moeten worden. Bij de OD NHN leeft het beeld dat deelnemende gemeenten nog meer gebruik van de regionale expertise kunnen maken dan ze op dit moment doen. Als voorbeeld wordt gegeven dat de OD NHN ook kan adviseren als het gaat om de participatieprocessen die onder de Omgevingswet een belangrijke positie krijgen.

Voorsorteren op de Omgevingswet vraag om integrale aanpak

Uit dit onderzoek is een beeld naar voren gekomen van een gemeente die stuurt op de kosten op basis van afspraken uit het verleden. De overgang naar de Omgevingswet vraagt om nieuwe afspraken over producten en diensten over meerdere portefeuilles. Hiervoor is inhoudelijke betrokkenheid van het hele college nodig.

²¹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wat-we-vonden-deed-de-alarmbellen-rinkelen>

4.4 Oordeel Rekenkamercommissie

De norm die de RKC hanteert luidt: *De gemeente is voorbereid op toekomstige ontwikkelingen.* Daarbij zijn onderstaande toetsingscriteria van belang:

Toetsingscriteria Voorbereiding Omgevingswet	Beoordeling
De gemeente heeft zicht op de (extra) werkzaamheden die samenhangen met de komst van de Omgevingswet.	●
De gemeente anticipeert door middel van afspraken met de OD NHN op de komst van de Omgevingswet.	●
De OD NHN adviseert de gemeente over de impact van de Omgevingswet.	●

Toelichting op de beoordeling van de normen

Zowel de OD NHN als de gemeente Den Helder geven aan goed voorbereid te zijn op de veranderingen die gaan komen onder de Omgevingswet en zicht te hebben op de (extra) werkzaamheden die samenhangen met de komst van de Omgevingswet. De gemeente en de OD NHN zijn in overleg om met elkaar de benodigde afspraken te maken en gemeente Den Helder heeft een aparte programmamanager aangesteld om de implementatie van de Omgevingswet in goede banen te leiden. Toch zijn er meerdere oorzaken waardoor er nog geen zicht is op hoe de nieuwe afspraken en de financiering daarvan eruit gaan zien. Om de uitwerking te bespoedigen is betrokkenheid van het hele college nodig en kan extra budget voor de OD NHN nodig zijn.

Op dit moment bestaat bij de gemeente Den Helder nog onduidelijkheid over de adviserende functie van de OD NHN bij de impact van de Omgevingswet. Het voorstel van de OD NHN om het werken met de adviseurs te continueren is afgewezen. De OD NHN geeft aan dat deelnemende gemeenten meer gebruik van hun expertise (zoals op het gebied van participatieprocessen) zouden kunnen maken dan ze nu doen. De gemeente Den Helder geeft aan niet inzichtelijk te hebben wat de toegevoegde waarde is van de OD NHN op dit gebied.

Eindoordeel effectiviteit voorbereiding Omgevingswet

De RKC oordeelt dat er door de gemeente Den Helder en de OD NHN stappen worden gezet om zich voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen die verband houden met de Omgevingswet, maar dat er nog geen zicht is op hoe de nieuwe afspraken eruit zullen zien. De gemeenten hebben aan de OD NHN geen extra budget ter beschikking gesteld om dit inzicht te bespoedigen. Vanwege de (beleidsinhoudelijke) reikwijdte van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het hele college noodzakelijk om zicht te krijgen op wat de OD NHN voor de gemeente zou moeten gaan doen en welk budget daarvoor passend is.

5 Informatievoorziening gemeenteraad

5.1 Inleiding

Rondom de positie en de informatievoorziening van de gemeenteraad en de omgevingsdienst spelen veel vragen. Het is betrokkenen onduidelijk wat de rol van de raad is en op welk moment er sturingsmogelijkheden zijn. Dit heeft te maken met de bestuurlijke inrichting van het stelsel en het gegeven dat de praktijk afwijkt van de beoogde werking. De OD NHN is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling die aangeduid wordt als een collegeregeling. Dat betekent dat alleen collegeleden in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband zitten. Het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de colleges en aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband legt uitsluitend verantwoording af aan het algemeen bestuur.

In het VTH-stelsel met de omgevingsdiensten ligt de eindverantwoordelijkheid voor de milieu-gerelateerde VTH-taken daarentegen bij de gemeenteraad van de afzonderlijke gemeentes. Deze gemeenteraden moeten het college controleren op de taakuitvoering, het eerder besproken horizontaal toezicht. In het vorige hoofdstuk is al geconstateerd dat dit in de praktijk niet gebeurt. De Commissie Van Aartsen spreekt in haar advies van een ‘bestuurlijke fictie’. Onderzoek na onderzoek zou uitwijzen dat gemeenteraden deze rol niet vervullen.

Dit vormt de context waarin de bevindingen van dit hoofdstuk gelezen kunnen worden. Er is onderzocht welke informatie de gemeenteraad ontvangt en hoe deze in de praktijk vorm geeft aan de kaderstellende en controlerende taken.

5.2 Informatie die de gemeenteraad ontvangt

De OD NHN heeft verschillende documenten met verschillende doelen²². Deze zijn opgenomen in tabel 5.1.

Tabel 5.1 - Typen documenten van de OD NHN met hun inhoud en doel

Document	Inhoud en doel	Door wie vastgesteld?	Waar binnen gemeente Den Helder bekend?	Mogelijke invloed raad
VTH-strategie	Lange termijn doelen Toe te passen strategieën Uitgangspunten Indicatoren Wijze van prioriteren Monitoring	Colleges deelnemende overheden. na instemming AB OD NHN. ²³	Ambtelijk contactpersoon AB-lid College	Aan AB-lid eigen beleid meegeven
Uitvoeringsprogramma	Uitwerking strategieën Prioritering i.r.t. uren Uitwerking werkwijzen Planning Evaluatie van de uitvoering van het lopende jaar (in Q4)	Voorbesproken in AOGP, per gemeente mogelijkheid tot vaststelling in college	Uitsluitend ambtelijk Lopende dit onderzoek zijn de rapportage Q4 2021 en het uitvoeringsprogramma 2022 gedeeld met AB-lid en college	Prioriteiten stellen in de uitvoering van VTH (via beleid)
Begroting	Aantal verwachte uren en kosten daarvan, inclusief de wijze van berekening voor de gehele regio	AB OD NHN	Ambtelijk AB-lid College Raad	Zienswijze, in de praktijk: amendement op raadsvoorstel
Kadernota	Ofwel: Beleidsarme kadernota (geen investeringen) Ofwel: Beleidsrijke kadernota (met investeringsvoorstel)	AB OD NHN	Ambtelijk AB-lid College Raad	Zienswijze, in de praktijk: amendement op raadsvoorstel
Jaarverslag	Analyse van problemen Evaluatierapportage uitvoeringsprogramma Evaluatie VTH strategie Bereiken van de gestelde doelen Uitvoering van de voorgenomen werkzaamheden Uitvoering van de afspraken met betrekking tot strafrechtelijk handhaving	AB OD NHN	Ambtelijk AB-lid College Raad	Nee, verantwoordingsinformatie
DVO	Afspraken met partijen over de wijze van samenwerken en de rechten en verplichtingen over en weer en de plustaken	College en OD NHN	Bekend bij accountmanager	Nee, privaatrechtelijk

²² De eerste twee kolommen van tabel zijn gebaseerd op de figuur die te vinden is in bijlage 7 van de VTH-strategie van OD NHN

²³ Na vaststelling hebben de colleges een wettelijke taak om deze documenten aan de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten bekend te maken. In Den Helder is de VTH-strategie van OD NHN niet vastgesteld.

De Dienstverleningsopdracht (DVO) is reeds besproken in paragraaf 2.2. De VTH-strategie en het uitvoeringsprogramma zijn reeds besproken in paragraaf 2.4.

In de jaarlijkse kadernota licht de OD NHN toe welke doelstellingen zij het komend jaar wil bereiken. De OD NHN maakt zelf onderscheid tussen beleidsrijke en beleidsarme kadernota's. Een beleidsrijke nota betekent dat de OD NHN andere of nieuwe doelstellingen heeft dan de periode ervoor en daar doorgaans ook extra capaciteit voor nodig heeft. Voor een beleidsrijke nota zoals die van 2022 wordt doorgaans ook gevraagd om een extra investering van de deelnemende partijen om de gewenste capaciteitsuitbreiding mogelijk te maken.

De kadernota wordt evenals de begroting en de jaarrekening niet vastgesteld door de afzonderlijke gemeenteraden (van de deelnemende gemeenten), maar door het algemeen bestuur van de OD NHN waar per deelnemer één wethouder of gedeputeerde zitting in neemt. Het stemgewicht van elk AB-lid is gewogen op grond van het inwonertal en de bijdrage van de afzonderlijke deelnemers. Het AB-lid van de gemeente Den Helder heeft een stemgewicht van zes procent. Hoewel de meerderheid van de financiering afkomstig is van de provincie Noord-Holland heeft deze een maximaal stemgewicht van dertig procent.

Beoordeling van de informatie door de betrokkenen

De informatie die de gemeenteraad ontvangt over de omgevingsdienst NHN wordt door betrokkenen omschreven als summier en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen als beperkt. Uit de literatuur, de interviews en het groepsgesprek met de raadsleden komen meerdere oorzaken naar voren die hieraan bijdragen. Hieronder worden die toegelicht.

De eerste oorzaak ligt besloten in het stelsel zelf: de gemeenschappelijke regeling OD NHN is een collegeregeling. Hierdoor krijgt in beginsel alleen het college de kwartaalrapportages over het uitvoeringsprogramma en stelt het college het jaarlijkse uitvoeringsprogramma vast (hoewel dit de afgelopen jaren niet is gebeurd in de gemeente Den Helder).

De tweede oorzaak is de besluitvorming die verloopt over meerdere schijven. Het AB van de OD NHN stelt de belangrijkste P&C-producten vast (de kadernota, de begroting en de jaarrekening). De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten kunnen een zienswijze indienen. De vier colleges uit de regio Noordkop stemmen het raadsvoorstel voor deze zienswijze onderling af²⁴. Dat raadsvoorstel wordt besproken in de RRN. De RRN kan de gemeenteraden adviseren om een amendement in te dienen op de zienswijze. In de praktijk is het doorgaans een hamerstuk in de RRN en gaat het ook als hamerstuk naar de raden.

De derde oorzaak betreft de korte doorlooptijd van de besluitvorming en de vierde oorzaak betreft de geringe regionale samenwerking tussen de gemeenteraden. Om een meerderheid te krijgen moeten gemeenteraden binnen heel Noord-Holland Noord samenwerken. Om samenwerking te bespoedigen werken de raden van de regio Noordkop al samen. De P&C-

²⁴ voor Den Helder is dat de regio Noordkop waar Den Helder, Schagen, Texel en Hollands Kroon deel van uitmaken en waarvan het AB-lid van de gemeente Hollands Kroon, tevens DB-lid OD NHN, de penvoerder is. De gemeenten van de regio Noordkop hebben een gezamenlijk stemgewicht van 21% in het algemeen bestuur van de OD NHN.

stukken van de OD NHN gaan samen met de zienswijze van de regionale colleges van de regio Noordkop naar de Regionale Raadscommissie Noordkop (RRN) om daar ter advisering te worden voorgelegd. De RRN bestaat uit één lid van iedere fractie van de vier deelnemende gemeenteraden. In de praktijk volgt de RRN de zienswijze van de regionale colleges van de Regio Noordkop. Uit de interviews en het groepsgesprek met de raadsleden kwam naar voren dat dit komt door:

- Het ontbreken van gemeentelijk of regionaal beleid om de P&C-producten aan te toetsen;
- De onduidelijkheid over de rol van de raad bij de beoordeling van de P&C-stukken van de OD NHN;
- In de RRN worden alle gemeenschappelijke regelingen op dezelfde dag besproken wat in de praktijk betekent dat er slechts beperkt tijd is per gemeenschappelijke regeling;
- De P&C-stukken van de OD NHN komen relatief laat beschikbaar ²⁵en gaan (na ambtelijk advies) via de regionale colleges naar de RRN. In de praktijk kan dat betekenen dat ambtenaren slechts enkele dagen de tijd hebben om een advies op te stellen, dit is afhankelijk van de planning van de vergadering van de RRN
- Op één of enkele politieke partijen na vindt op regionaal niveau geen samenwerking plaats tussen de fracties van verschillende gemeenten.

De OD NHN geeft aan dat de data waarop de stukken beschikbaar komen, zijn afgestemd met de griffiers van de deelnemende gemeente.

Meerwaarde van regionale besluitvorming is het regionale stemgewicht van 21 procent ten opzichte van het gemeentelijke stemgewicht van 6 procent van Den Helder.

5.3 Mogelijkheden invulling controlerende en kaderstellende taak

In deze paragraaf wordt ingegaan op welke mogelijkheden de gemeenteraad van Den Helder heeft om de controlerende en kaderstellende taak in te vullen en hoe dit in de praktijk gaat. Zoals in de vorige paragraaf en hoofdstuk al genoemd ervaren betrokkenen in de praktijk knelpunten.

Taak gemeenteraad: prioriteren van het gemeentelijke uitvoeringsprogramma

De Commissie Van Aartsen geeft aan dat de gemeenteraden zich moeten bekommeren om de inhoudelijke aspecten. In het verleden kreeg de raad van de gemeente Den Helder de mogelijkheid om jaarlijks prioriteiten te stellen aan het gemeentelijke uitvoeringsprogramma. De OD NHN houdt bij de uitvoering rekening met prioriteiten die afzonderlijke gemeenten hebben gesteld.²⁶ Volgens de Commissie Van Aartsen is dit ook de feitelijke ruimte die een gemeenteraad heeft. De Commissie Van Aartsen toetste aan de hand van vier vragen in hoeverre een gemeenteraad zijn controlerende taak invulde.

²⁵ De planning (met harde deadlines) wordt bepaald door het ministerie BZK (aanleveren stukken), de Regietafel in Noord-Holland Noord en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast houdt OD NHN rekening met de planning van de provincie Noord-Holland.

²⁶ In het opdrachtgeversspecifieke deel van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma staat een overzicht van eventuele doelen en prioriteiten van de betreffende gemeente.

Hieronder staan deze beantwoord voor de gemeente Den Helder (op basis van dit rekenkameronderzoek).

Tabel 5.2 - Toetsingscriteria Commissie Van Aartsen toegepast door RKC voor gemeente Den Helder

Vraag:	Den Helder:
Is er een kwaliteitsverordening voor de VTH-taken vastgesteld?	Ja, deze is vastgesteld maar bevat geen gemeente-specifiek beleid.
Is er een handhavingsverslag?	Ja, er worden door de OD NHN kwartaalrapportages verzonden naar de accounthouder. Deze zijn in de afgelopen jaren echter niet vastgesteld door het college.
Is dit handhavingsverslag doorgezonden naar de raad?	Nee. Deze kan dus geen prioriteiten stellen.
Heeft de raad een inhoudelijke bespreking gehad over het verslag of het VTH-beleid?	Nee. Zowel het regionale VTH-beleid als het gemeentelijke uitvoeringsprogramma of het verslag daarover worden niet inhoudelijk besproken in de raad.

Bovenstaande antwoorden wijken niet af van de andere gemeenten die de Commissie Van Aartsen onderzocht. Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben een kwaliteitsverordening vastgesteld – dit is ook wettelijk verplicht – maar verdere controle door de raad ontbreekt. In de gemeente Den Helder vindt het toezicht dus niet plaats en de raad ontvangt hierover ook geen informatie.

Mogelijkheid om te sturen via regionaal beleid

In de praktijk vindt een deel van de kaderstellende taak regionaal plaats. Het belangrijkste kader waarbinnen de OD NHN opereert is de VTH-strategie die vastgesteld wordt door het algemeen bestuur van de OD NHN. Hierbij worden de individuele gemeenteraden niet betrokken. Een fundamentele vraag is of dit nodig is. De Commissie Van Aartsen vraagt in haar advies af in hoeverre het wenselijk is dat het regionale handhavingsbeleid een optelsom is van lokale prioriteiten in plaats van dat de lokale prioriteiten voortvloeien uit de regionale handhavingsstrategie. In reactie op het advies van de Commissie Van Aartsen waarschuwt de VNG ervoor dat gemeenteraden niet op nog grotere afstand komen te staan van de omgevingsdienst.

Als de gemeenteraad van Den Helder wil sturen op de VTH-strategie van de OD NHN, dan kan dat op twee manieren. De gemeenteraad van Den Helder kan het AB-lid een opdracht meegeven in de vorm van beleid. Met een stemverhouding van 6 procent in het AB is overigens de vraag of dit zal leiden tot een andere VTH-strategie van de OD NHN. De gemeente Den Helder heeft daarnaast de mogelijkheid om via regionaal beleid in Noordkop-verband de VTH-strategie van de OD NHN te beïnvloeden. Met een stemverhouding van 21 procent is die kans groter dan via gemeentelijk beleid. Als de OD NHN de VTH-strategie in lijn zou brengen met het gemeentelijke beleid en/of het beleid van de regio Noordkop, dan kan dat betekenen dat de OD NHN meer taken uitvoert dan passen binnen het huidige budget. De gemeenteraad moet dan toestemming geven om het verschil bij te leggen.

Komst Omgevingswet: sturen op college-brede afweging inzet Omgevingsdienst

De gevolgen van de Omgevingswet reiken over meerdere portefeuilles. Dit geldt ook voor de taken die de Omgevingsdienst uitvoert voor de gemeente Den Helder. De komst van de



Omgevingswet kan voor de gemeenteraad aanleiding zijn om het college te vragen om een brede afweging te maken van de taken die de gemeente wil beleggen bij de omgevingsdienst.

5.4 Oordeel Rekenkamercommissie

De norm die de RKC hanteert luidt: *Het college stelt de gemeenteraad in staat om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen.* Daarbij zijn onderstaande toetsingscriteria van belang.

Toetsingscriteria informatievoorziening gemeenteraad	Beoordeling
De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig, actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.	●
De gemeenteraad heeft zicht op de output en effecten van het VTH-beleid.	●
De gemeenteraad weet wat de komst van de Omgevingswet betekent voor VTH.	●
De gemeenteraad stuurt op kwaliteitsdoelstellingen en middeleninzet binnen wettelijke kaders.	●

Toelichting op de beoordeling van de normen

In de gemeente Den Helder krijgt en neemt de gemeenteraad niet de ruimte om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen. De gemeenteraad voldoet aan de wettelijke plicht door het vaststellen van een (algemene) kwaliteitsverordening. Inhoudelijk worden het milieu-gerelateerde VTH-beleid en de kwartaalverslagen niet besproken. De gemeenteraad stelt ook geen eigen prioriteiten vast.

Den Helder wijkt hiermee niet af van andere Nederlandse gemeenten. Het is momenteel een landelijke discussie of en in hoeverre een gemeenteraad betrokken moet en wenst te worden bij milieu-gerelateerd VTH-beleid of richting de toekomst: omgevingsbeleid. Het huidige stelsel gaat ervan uit dat de gemeenteraad zijn controlerende taak actief invult. Dat gebeurt momenteel niet. Het is daarbij de vraag of de gemeenteraad over voldoende informatie en kennis beschikt om deze taak goed in te kunnen vullen.

De raad zou jaarlijks kunnen sturen op het gemeentelijke uitvoeringsprogramma door prioritering van de werkzaamheden die OD NHN uitvoert. De gemeenteraad zou door middel van gemeentelijk (omgevings)beleid of beleid in Noordkop-verband ook kunnen sturen op de inhoud van de VTH-strategie van de OD NHN. Dit zou kunnen betekenen dat de OD NHN meer taken gaat uitvoeren dan passen binnen het huidige budget. De gemeenteraad moet dan toestemming geven om het verschil bij te leggen. De gemeenteraad kan het college vragen om een brede afweging te maken van de taken die de omgevingsdienst voor de gemeente uitvoert.

Eindoordeel informatievoorziening gemeenteraad

De RKC oordeelt dat het college de gemeenteraad niet in staat stelt om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen. Hoewel de rol en speelruimte van de gemeenteraad vanwege de aard van het stelsel beperkt zijn, wordt de ruimte die er is voor kaderstelling en controleren niet onder de aandacht van de gemeenteraad gebracht. De gemeenteraad stuurt er zelf ook niet actief op.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Context

De uitvoering van veel gemeentelijke taken is in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen bij zogenaamde verbonden partijen komen te liggen. Door clustering van capaciteit kunnen verbonden partijen efficiëntie bereiken en kwaliteitsverbetering bewerkstelligen. Zo heeft de gemeente Den Helder samen met nog 16 andere gemeenten vanaf januari 2014 VTH-taken op het gebied van milieu- en omgevingsrecht²⁷ overgebracht naar een RUD (Regionale Uitvoeringsdienst). Vanaf 1 juli 2019 is die overgegaan in Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN). Een belangrijk deel van de taken die OD NHN uitvoert, zijn wettelijke taken van gemeenten (de zogenaamde basistaken). De OD NHN voert ook, op verzoek van individuele of meerdere gemeenten, aanvullende taken uit. De gemeenten zijn gezamenlijk zowel eigenaar als opdrachtgever van de OD NHN en de colleges zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van de taken door OD NHN. De eindverantwoordelijkheid ligt formeel bij de raad.

De centrale onderzoeksvraag van het rekenkameronderzoek luidt:

Is de Omgevingsdienst NHN voldoende toegerust om de milieu-gerelateerde VTH-taken voor Den Helder efficiënt en effectief te vervullen nu en in de nabije toekomst?

6.2 Spanning in het stelsel: toezicht vrijwel afwezig

Het is de vraag in hoeverre gemeenten (kunnen) toetsen wat de kwaliteit is van de dienstverlening van de uitbestede diensten. Er zijn twee soorten toezicht: het zogenaamde horizontale toezicht (gemeente controleert de omgevingsdienst) en het verticale toezicht (provincie controleert de gemeente). Berenschot constateerde eerder dat landelijk het verticale en horizontale toezicht 'de zwakke plek is van het VTH-stelsel'.²⁸ De Commissie Van Aartsen heeft in haar advies geconstateerd dat het verticaal toezicht zich beperkt tot een documentenanalyse in het kader van IBT (interbestuurlijk toezicht) en dat van horizontaal toezicht in de praktijk geen sprake is.

Dit komt doordat de gemeenschappelijke regeling OD NHN een collegeregeling is. Hierdoor krijgt in beginsel alleen het college de kwartaalrapportages over het uitvoeringsprogramma en stelt het college het jaarlijkse uitvoeringsprogramma vast (hoewel dit de afgelopen jaren niet is gebeurd in de gemeente Den Helder). De uitvoering is ondergebracht bij de omgevingsdienst. Met het opstellen van een VTH-strategie is in de praktijk ook een beleidsvormende taak bij de OD NHN komen te liggen, ondanks dat gemeenten formeel het beleid vaststellen. De gemeente Den Helder maakt daarnaast geen gebruik van de ruimte om eigen strategische keuzes of prioriteiten te stellen.

Het Algemeen Bestuur (AB) van de omgevingsdienst stelt de P&C-documenten vast en stemt in met de strategie. De wethouder van Den Helder heeft binnen het AB een stemgewicht van zes procent. De gemeenten verbonden in de Regionale Raadscommissie Noordkop hebben gezamenlijk een stemgewicht van eenentwintig procent. In theorie hebben de gemeenten zeventig procent van de stemmen, maar het is vrijwel onmogelijk om alle verschillende gemeenten op één lijn te krijgen. Tel daarbij op de getrapte formulering van zienswijzen in

²⁷ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

²⁸ Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, Berenschot, 2019

regionaal verband en het is duidelijk dat individuele gemeenten weinig invloed hebben op het functioneren van de omgevingsdienst.

De vraag is overigens of dit leidt tot een mindere kwaliteit van de dienstverlening en of dit van invloed is op de robuustheid van de omgevingsdienst. De rol van de raad is feitelijk beperkt tot het prioriteren in de uitvoering en het (in regionaal verband) indienen van amendementen op de door de colleges voorbereide zienswijzen op de begrotingsvoorstellen van de omgevingsdienst.

6.3 Conclusies voor Den Helder op basis van dit onderzoek

De RKC oordeelt dat de gemeente Den Helder geen integraal door de raad vastgesteld milieu-gerelateerd VTH-beleid heeft. De OD NHN heeft in de regiobrede VTH-strategie 2021-2023 doelen opgenomen. Dit is in lijn met de werking van het stelsel. Deze regionale doelen zijn niet SMART geformuleerd en kunnen (nog) niet allemaal gemeten worden. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden of de mandatering passend geregeld is. Bovendien is de DVO niet actueel. Hierdoor kan de gemeente Den Helder niet inhoudelijk beoordelen of de (financiële) afspraken met de OD NHN passen bij het gemeentelijke beleid. De gemeente Den Helder stuurt primair op ureninzet ten aanzien van verschillende basis- en plustaken.

Het is voor de gemeente Den Helder duidelijk welke diensten OD NHN levert tegen welke kosten. De gemeente Den Helder kan dat echter niet relateren aan eigen doelen of meerwaarde. De afstemming tussen de OD NHN en de gemeente verloopt momenteel niet naar wederzijdse tevredenheid. De gemeenten in Noord-Holland Noord stellen de OD NHN daarnaast niet in staat om inzichtelijker te maken wat de meerwaarde en/of de kwaliteit van de dienstverlening is. Dit maakt het voor de gemeente Den Helder moeilijk om vast te stellen of de OD NHN goed in staat is om de opdragen taken naar behoren uit te voeren. Er zijn op grond van dit onderzoek overigens geen aanwijzingen dat er problemen zouden zijn met de kwaliteit van de dienstverlening door OD NHN. De OD NHN beschikt (mogelijk) over een robuustheid waar de gemeente Den Helder niet over beschikt, een kenmerk dat volgens externe deskundigen van bepalend belang is voor de kwaliteit van de uit te voeren taken.

Door de gemeente Den Helder en de OD NHN worden stappen gezet om zich voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen die verband houden met de Omgevingswet, maar er is nog geen zicht op hoe de nieuwe afspraken eruit zullen zien. Vanwege de (beleidsinhoudelijke) reikwijdte van de Omgevingswet is de betrokkenheid van het hele college noodzakelijk om zicht te krijgen op wat de OD NHN voor de gemeente zou moeten gaan doen en welk budget daarvoor passend is. Wellicht dat Den Helder, met in deze collegeperiode de wethouder RO als AB-lid, hier beter zicht op kan krijgen dan voorheen.

Het college stelt de gemeenteraad niet in staat om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen. Hoewel de rol en speelruimte van de gemeenteraad vanwege de aard van het stelsel beperkt zijn, wordt de ruimte die er is voor kaderstelling en controleren niet onder de aandacht van de gemeenteraad gebracht. De gemeenteraad stuurt er zelf ook niet actief op.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Er zijn geen aanwijzingen dat de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord onvoldoende geëquipeerd zou zijn om de taken voor de gemeente Den Helder in de huidige situatie efficiënt en effectief uit te voeren. Het is voor de gemeente Den Helder, mede door problemen in het stelsel zelf, lastig om inhoudelijk te beoordelen wat de kwaliteit en meerwaarde is van de omgevingsdienst. Voor de toekomst zijn er wel zorgen over de robuustheid van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord. Het is belangrijk dat er in de komende periode helderheid komt over de taken die de omgevingsdienst uit gaat voeren voor de gemeenten en de provincie. Er is momenteel nog geen zicht op die helderheid en bijbehorende afspraken. De gemeenten stellen de omgevingsdienst ook niet voldoende in staat om die helderheid te bieden. Vanuit de gemeente Den Helder vraagt dit om college-brede betrokkenheid bij dit vraagstuk.

6.4 Aanbevelingen

Voorgaande conclusie leidt tot aanbevelingen op het gebied van het inhoudelijk prioriteren van het gemeentelijk uitvoeringsprogramma, de wijze van controleren van de P&C-stukken en de voorbereiding op de Omgevingswet.

Inhoudelijk prioriteren van de uitvoering binnen de huidige kaders

De Commissie Van Aartsen geeft aan dat de gemeenteraden zich moeten bekommeren om de inhoudelijke aspecten. In het verleden kreeg de raad van de gemeente Den Helder de mogelijkheid om prioriteiten te stellen aan het gemeentelijke uitvoeringsprogramma. Volgens de Commissie Van Aartsen is dit ook de feitelijke ruimte die een gemeenteraad heeft. De gemeenteraad van Den Helder heeft zelf geen prioriteiten meegegeven aan het college en het college heeft de raad niet in de gelegenheid gesteld om prioriteiten te stellen.

Aanbeveling aan de raad:

Geef het college de opdracht om jaarlijks de kwartaalrapportage Q4 over het gemeentelijke uitvoeringsprogramma toe te sturen, met daarbij enkele scenario's voor een mogelijke gewijzigde prioritering van de werkzaamheden voor het volgende jaar. Laat het college die prioritering aan de OD NHN meegeven voor het Uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

Controleren in de P&C-cyclus

Ten aanzien van de controlerende functie van de raad spelen twee belangrijke problemen. Enerzijds is de doorlooptijd tussen het moment dat de jaarrekening en de begrotingsvoorstellen van de omgevingsdienst beschikbaar zijn en het moment waarop die besproken worden in RRN, de Regionale Raadscommissie Noordkop, te kort voor raadsleden om hun controlerende taak goed uit te kunnen voeren. Met het overdragen van de beleidsondersteunende taken is de omgevingsdienst de facto niet alleen een uitvoeringsorganisatie maar ook een adviesorganisatie voor de gemeentelijke organisatie. Het is vanuit dat perspectief te betreuren dat de wederzijdse afstemming en informatievoorziening, zowel ambtelijk als bestuurlijk, niet als optimaal wordt ervaren en dat de afspraken niet helder zijn. Omdat de termijnen grotendeels wettelijk zijn bepaald, is er nauwelijks tot geen ruimte om dit proces beter te laten aansluiten op de P&C-cyclus van de gemeente Den Helder. Daarom zijn de aanbevelingen als volgt geformuleerd:

- Vraag het college om zich in te spannen om de ambtelijke en bestuurlijke afstemming met de omgevingsdienst te verbeteren. Het gaat om informatie-uitwisseling en afstemming op met name tactisch en strategisch niveau.
- Vraag het college om de DVO (dienstverleningsopdracht) te actualiseren;



- Vraag het college om uit te zoeken of het mandaat passend is geregeld;
- Vraag het college op welke prestatie-indicatoren (beperkte set, zoek ook aansluiting bij Uitvoeringsprogramma) de dienstverlening door OD NHN beoordeeld kan worden en vraag het college om deze prestatie-indicatoren meetbaar op te nemen in de VTH-strategie. Vraag het college om jaarlijks te rapporteren op deze prestatie-indicatoren.
- Vraag het college om inzicht te geven in de financieringsstructuur van de OD NHN.

Voorsorteren op de Omgevingswet

Met de introductie van de Omgevingswet ontstaat een spanningsveld tussen lokale autonomie (Omgevingswet) en gelijk speelveld (OD NHN). Zo gaat eigen beleid ten aanzien van ruimtelijke normen (de 'bruidsschat in de Omgevingswet) ten koste van het gelijke speelveld voor inwoners en ondernemers in de regio. Het leidt ook tot hogere uitvoeringskosten. Dit vereist commitment van de raad en een discussie met de OD NHN op strategisch niveau. De invoering van de Omgevingswet vraagt om een nieuwe rol voor de omgevingsdiensten. Het VTH-stelsel verandert onder de Omgevingswet niet ingrijpend, maar de verandering in taken en uitgangspunten vereist wel een andere werkwijze van de omgevingsdienst en andere afspraken. De gevolgen van de omgevingswet reiken over meerdere portefeuilles. Dit geldt ook voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert voor de gemeente Den Helder.

Aanbeveling aan de raad:

De raad kan via gemeentelijk VTH- en/of omgevingsbeleid of beleid in Noordkop-verband (en door dat mee te geven aan het AB-lid) invloed uitoefenen bij het opstellen en vaststellen van de nieuwe regionale VTH-strategie van OD NHN. Eigen beleid ten aanzien van ruimtelijke normen (de 'bruidsschat' in de Omgevingswet) gaat ten koste van het gelijke speelveld voor inwoners en ondernemers in de regio. Het leidt ook tot hogere uitvoeringskosten.

Aanbevelingen voor de raad:

- Wees alert op de (financiële) implicaties van gemeentespecifiek beleid ten aanzien van ruimtelijke normen (de 'bruidsschat' in de Omgevingswet);
- Draag het college op om een brede afweging te maken van de taken die de gemeente, voorsortierend op de Omgevingswet, (extra) wil beleggen bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord en om de (financiële) consequenties hiervan voor te leggen aan de gemeenteraad. Vraag het college of het wenselijk is om de verordening houdende Kwaliteitsregels VTH naar aanleiding hiervan te actualiseren.



Bijlage 1: Deelvragen

Deelvragen

Thema A: Beleidsvorming en opdrachtverstrekking

- 15 Welke wettelijke taken en welke plustaken voert de omgevingsdienst uit voor de gemeente Den Helder?
- 16 Om hoeveel en welke typen bedrijven gaat het in Den Helder? Hoeveel vallen er onder het bevoegd gezag van de provincie? Om welke typen vergunningen gaat het?
- 17 Welke kwaliteitseisen stelt de gemeente Den Helder aan de uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken?
- 18 Welk budget heeft de gemeente Den Helder hiervoor beschikbaar gesteld aan de omgevingsdienst?

Thema B: Uitvoering milieu-gerelateerde VTH-taken 2019-2021

- 19 Hoe ziet de uitvoering door de omgevingsdienst er in de praktijk uit?
- 20 Hoe verloopt de afstemming tussen de omgevingsdienst en de gemeente Den Helder?
- 21 Welke output levert de omgevingsdienst in termen van administratief toezicht, controles ter plaatse, handhaving en per ultimo sancties bij bedrijven?
- 22 Welke output levert de omgevingsdienst in termen van afhandeling van meldingen, klachten en verzoeken tot handhaving?
- 23 In hoeverre realiseert de OD NHN de kwaliteitseisen die de gemeente Den Helder stelt aan de milieu-gerelateerde VTH-taken (effecten)?
- 24 Hoe beoordelen stakeholders (ambtelijk, bestuurlijk, bedrijven) de uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken?

Thema C: Voorbereiding op de Omgevingswet

- 25 Welke aanvullende of gewijzigde taken brengt de invoering van de Omgevingswet met zich mee?
- 26 In hoeverre vraagt dit om aanvullende afspraken met de omgevingsdienst?

Thema D: Informatievoorziening gemeenteraad

- 27 In hoeverre is de gemeenteraad geïnformeerd over gerealiseerde output en de realisatie van de kwaliteitseisen VTH door de OD NHN?
- 28 Hoe kan de raad met deze informatie invulling geven aan haar controlerende en kaderstellende taken?



Bijlage 2: Normenkader

Om de effectiviteit vast te stellen, werken we met een set aan normen per thema. Wij stemmen dit normenkader tijdens de startbijeenkomst graag nader met u af.

Norm	Toetsingscriteria
Beleid en opdrachtverstrekking	
Er is integraal door de raad vastgesteld VTH-beleid geformuleerd. De afspraken met de OD NHN passen bij het gemeentelijke beleid.	<ul style="list-style-type: none">• De doelen van het beleid zijn SMART beschreven.• De beschikbare middelen passen bij de ambities.• De afspraken met de OD NHN sluiten aan bij het gemeentelijk beleid.• De beschikbare middelen zijn passend bij de dienstverleningsopdracht (DVO).• De verantwoordelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie is passend belegd.
Doelmatige uitvoering	
Het is duidelijk welke diensten OD NHN levert en hoe zich die verhouden tot de verstrekte opdracht.	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft zicht op de output en effecten die de OD NHN realiseert.• De gemeente heeft zicht op de ingezette middelen in relatie tot de taken.• De gemeente heeft zicht op hoe bedrijven de dienstverlening door OD NHN ervaren.• De gemeente heeft zicht op de binnengekomen meldingen, klachten en handhavingsverzoeken van inwoners bij OD NHN en OD NZKG.• De afstemming tussen OD NHN en de gemeente verloopt wederzijds naar tevredenheid.• De gemeente stelt beleid en opdracht bij op basis van voortschrijdend inzicht.• Uitvoering van de milieu-gerelateerde VTH-taken door de OD NHN biedt meerwaarde in termen van kwaliteit en/of efficiency.
Vorbereiding Omgevingswet	
De gemeente is voorbereid op toekomstige ontwikkelingen.	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft zicht op de (extra) werkzaamheden die samenhangen met de komst van de Omgevingswet.• De gemeente anticipeert door middel van afspraken met de OD NHN op de komst van de Omgevingswet.• De OD NHN adviseert de gemeente over de impact van de Omgevingswet.
Informatievoorziening	
Het college stelt de gemeenteraad in staat om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen.	<ul style="list-style-type: none">• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig, actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.• De gemeenteraad heeft zicht op de output en effecten van het VTH-beleid.• De gemeenteraad weet wat de komst van de Omgevingswet betekent voor VTH.• De gemeenteraad stuurt op kwaliteitsdoelstellingen en middeleninzet binnen wettelijke kaders.



Bijlage 3: Onderzoeksopzet en verantwoording

Het onderzoek bestond uit vijf fasen die we hieronder beschrijven:

Fase 1 Oriëntatie

Het onderzoek startte in week 12 van 2022 met de aankondiging door de RKC bij de portefeuillehouder en de ambtelijk contactpersonen²⁹ voor dit onderzoek. Daarnaast zijn de OD NHN en de deelnemende gemeenten en de OD NZKG door de secretaris van de RKC geïnformeerd over het onderzoek. In een startgesprek met de ambtelijk contactpersoon heeft het onderzoeksbureau toelichting gegeven op de uitgangspunten van het onderzoek. Dit gesprek werd daarnaast benut om praktische afspraken te maken over het verkrijgen van relevante informatie en de planning van de interviews.

Fase 2 Deskresearch

Voor dit onderzoek zijn relevante landelijke evaluaties geraadpleegd over de uitvoering van VTH door omgevingsdiensten en de rol van de gemeente in relatie tot andere stakeholders. Daarnaast zijn gemeentelijke documenten en documenten van de OD geraadpleegd die samenhangen met milieu-gerelateerde VTH-taken en ander VTH-taken van de OD in de periode 2019-2022: Kadernota's, Begrotingen, Jaarrekeningen, Jaaroverzichten en VTH-beleid. Ten slotte zijn protocollen en overzichten van de OD over uitvoering, handhaving en toezichttaken bestudeerd. Een lijst met geraadpleegde bronnen is opgenomen in Bijlage 5.

Fase 3 Interviews

In week 13 tot en met week 24 2022 vonden interviews plaats met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en met externe actoren (ondernemers en betrokkenen bij de OD). Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 5. Tegen het einde van de veldwerkperiode (in week 23.) vond een groepsgesprek plaats met de gemeenteraad om hen specifiek te bevragen op toegankelijkheid van de informatievoorziening in relatie tot de doelstellingen van het milieu-gerelateerde VTH-beleid. In het groepsgesprek worden ook enkele eerste bevindingen uit de fasen Deskresearch en Verdieping voorgelegd aan de raadsleden om te toetsen welk belang zij daaraan hechten.

Fase 4 Analyse en rapportage

In deze fase zijn de uitkomsten van het onderzoeken geanalyseerd om te komen tot de beantwoording van de deelvragen en onderzoeksvraag. De resultaten van het onderzoek zijn beschreven in een conceptrapport.

Fase 5 Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor en vaststelling

De concept-rapportage is door de Rekenkamercommissie voor ambtelijk (technisch) wederhoor bij de betrokkenen neergelegd. Vervolgens zijn, na aanpassingen uit het ambtelijk wederhoor, de conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport. De RKC heeft het rapport inclusief conclusies en aanbevelingen in het kader van het bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het College van Burgemeester en wethouders. De reacties van het bestuur zijn waar nodig verwerkt in het eindrapport dat beschikbaar is voor de gemeenteraad.

²⁹ Het betrof de wethouder Bestuur en organisatie en de senior adviseur natuur en milieu.

Bijlage 4: Lijst met geïnterviewde personen

#	Organisatie	Functie
1	Gemeente Den Helder	Wethouder Bestuur en Organisatie
2	Gemeente Den Helder	Senior adviseur natuur en milieu
3	Gemeente Den Helder	Senior beleidsadviseur VTH
4	Gemeente Den Helder	Programmamanager Invoering Omgevingswet
5	Gemeente Den Helder	Strategisch financieel beleidsadviseur verbonden partijen
6	Omgevingsdienst NHN	Directeur
7	Omgevingsdienst NHN	Afdelingsmanager vergunningen
8	Omgevingsdienst NHN	Afdelingsmanager toezicht en handhaving
9	Omgevingsdienst NHN	Accounthouder Den Helder
10	Helderse Ondernemersvereniging	Bestuursondersteuner
11	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Specialist beheer van peilregulerende objecten , gemaal Helsdeur
12	Milieustraat Den Helder	Beheerder
13	Stal Erf Prins	Eigenaar
14	Work Ribs B.V.	Eigenaar

Aanwezigen groepsgeprek raadsleden dinsdag 7 juni 2022

Paul de Heer en Henriette Weerstand (VVD)

Fred van Vliet en Richard de Graaf (GL)

Kees Bazen (Fractie Bazen)

Sylvia Hamerslag (Behoorlijk Bestuur Den Helder en Julianadorp)

Robert Bak (CDA)



Bijlage 5: Lijst met geraadpleegde bronnen

Landelijke bronnen

Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Commissie Van Aartsen). OM DE LEEFOMGEVING, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 2021

Algemene rekenkamer. Handhaven in het duister. 2021

Borgers, H.C en De Boe, A. Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. 2021

Berenschot. Het BRE Noord-Holland Noord. 2021

Berenschot. De organisatie en uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit. 2020

Berenschot. Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. 2019

Twynstra Gudde. Omgevingsdiensten in beeld. 2021

VNG. Position paper: Toekomstig stelsel van de Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021

Websites en nieuwsberichten

<https://www.odnhn.nl/>

<https://www.omgevingsdienst.nl/>

www.noordhollandsdagblad.nl/%2Fcnt%2Fdmf20190715_34458772%3F

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/wat-we-vonden-deed-de-alarmbellen-rinkelen> (interview met dhr. Van Aartsen)

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/omgevingswet-opnieuw-uitgesteld>

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/10/14/invoering-van-de-omgevingswet-naar-1-juli-2023>

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/>

<https://www.ilent.nl/>

[sbi.cbs.nl](https://www.sbi.cbs.nl) (een indeling van bedrijven en instellingen op basis van hun bedrijfsactiviteit in de Standaard Bedrijfs Indeling (SBI)).

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/>

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/besluit/beschrijving-bor/>



Regionale bronnen

Rekenkameronderzoek:

Randstedelijke rekenkamer. Stof tot nadenken. Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco. 2021

Zuidelijke rekenkamer. Vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven in Moerdijk. 2020

OD NHN beleidsstukken:

OD NHN. VTH strategie 2021 – 2023

OD NHN. Begroting 2019

OD NHN. Begroting 2020

OD NHN. Begroting 2021

OD NHN. Kadernota 2019

OD NHN. Kadernota 2020

OD NHN. Kadernota 2021

OD NHN. Jaarimpressie 2019

OD NHN. Jaarimpressie 2020

OD NHN. Jaarimpressie 2021

OD NHN. Jaarrekening 2019

OD NHN. Jaarrekening 2020

OD NHN. Jaarrekening 2021

OD NHN. Kwartaalrapportage Den Helder q1 2021

OD NHN. Kwartaalrapportage Den Helder q2 2021

OD NHN. Kwartaalrapportage Den Helder q3 2021

OD NHN. Kwartaalrapportage Den Helder q4 2021

OD NHN. Uitvoeringsprogramma 2021 algemeen

OD NHN. Uitvoeringsprogramma 2021 Den Helder

OD NHN. Overzicht klachten en meldingen Helderse bedrijven bij OD NHN en OD NZKG 2019-2021

OD NHN. Regionale VTH Strategie 2021 - 2023

Gemeentelijke bronnen

VTH Beleid 2019 – 2021

Evaluatie VTH Beleid 2019 - 2021

VTH Beleid 2021 – 2022

Dienstverleningsopdracht 2015

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Den Helder

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

Mandaatbesluit Omgevingsdienst Noord-Holland Noord 2021 Gemeente Hoorn

Provinciale bronnen

Provincie Noord-Holland (2019): Brief beantwoording vragen uit de commissie NLG 25 november over OD van de Provincie Noord Holland.

Instellingsbesluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland houdende regels omtrent de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord



Bijlage 6: Bedrijven en omgevingsvergunning milieu

Ondernemers zijn verantwoordelijk voor het naleven van milieuregels. Niet ieder bedrijf heeft milieubelastende activiteiten, dan vindt er ook geen vergunningverlening, toezicht of handhaving plaats. Het Activiteitenbesluit milieubeheer³⁰ bepaalt of bedrijven (het Activiteitenbesluit spreekt van 'inrichtingen') een omgevingsvergunning milieu nodig hebben.

Type A: Deze bedrijven hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig omdat ze geen milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen en ook winkels. Ze hoeven bij oprichting geen melding te doen aan de omgevingsdienst.

Type B: Deze bedrijven vallen onder het Activiteitenbesluit. Zij hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig maar moeten bij oprichting, wijziging of beëindiging van de activiteiten wel een melding doen aan het bevoegd gezag. Voorbeelden van type B-inrichtingen zijn garagebedrijven, metaalbewerkende bedrijven en jachthavens.

Type C: Deze bedrijven vallen onder het Activiteitenbesluit en hebben een omgevingsvergunning milieu nodig. Voorbeelden zijn de intensieve veehouderij, milieuvervuilende industriële bedrijven, rioolwaterzuiveringsinstallaties en afvalverwerking. Een beperkt aantal grote bedrijven binnen de gemeente Den Helder valt onder de bevoegdheid van de Provincie³¹. De milieu-gerelateerde VTH-taken voor Helderse bedrijven worden dan door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) uitgevoerd. Het gaat in algemene zin om type 3-bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen, IPPC-bedrijven (grote milieuvervuilende industriële bedrijven), inrichtingen in zee, mijnbouwwerken, gesloten stortplaatsen en bepaalde lozingen. Defensie-inrichtingen en de luchtvaart vallen onder toezicht van de ILT³².

Alle vestigingen in Den Helder zijn opgenomen in het Vestigingenregister Noord-Holland, onder andere met hun SBI-code³³. In het Activiteitenbesluit milieubeheer is op basis van dezelfde SBI-code aangeduid welke milieucategorie (afhankelijk van de situatie ter plaatse) van toepassing is. Zo kan een eerste indruk verkregen worden van het aantal bedrijven en instellingen dat valt onder Type A, Type B en Type C.

Tabel-6.1 Eerst indicatie bedrijven en inrichtingen per sector naar milieuvergunningsplicht in Den Helder

Sector	Totaal ³⁴	Type A	Type B	Type C
Landbouw/visserij	100	25	75	0
Industrie, bouw en nutsbedrijven	503	241	248	14
Handel en logistiek, horeca	800	233	483	84
Financiële en zakelijke dienstverlening	652	586	66	0
Overheid, onderwijs, zorg en overig	795	282	504	9
Totaal	2.850	1.367	1.376	107

³⁰ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/>

³¹ Den Helder (2019): VTH Beleidsplan.

³² <https://www.ilent.nl/>

³³ Zie: sbi.cbs.nl een indeling van bedrijven en instellingen op basis van hun bedrijfsactiviteit in de Standaard Bedrijfs Indeling (SBI).

³⁴ Bedrijven en instellingen met minimaal één werkzame persoon voor minimaal 12 uur per week.

Van de bijna 3.000 bedrijven zijn er 1.232 gevestigd in en rond de haven (postcodes 1781, 1785 en 1786). Er zijn (op basis van een eerste schatting) 107 bedrijven die zouden kunnen vallen onder de vergunningsplicht en 1.376 bedrijven die zouden kunnen vallen onder de meldingsplicht. De situatie ter plaatse geeft daarover uitsluitsel. De type C-bedrijven uit bovenstaande tabel zijn vaak gevestigd in en rond de haven van Den Helder.

Uit informatie die de OD NHN leverde in het kader van dit onderzoek, blijkt dat Den Helder in totaal 1.000 meldingsplichtige bedrijven en 46 vergunningsplichtige bedrijven telt, waarvan er 26 vallen onder de OD NHN waar gemeente Den Helder als bevoegd gezag optreedt. Het aantal meldingsplichtige bedrijven kan per periode verschillen. Er vallen 10 Helderse bedrijven onder toezicht van OD NZKG. Het gaat om de rioolwaterzuivering, afvalverwerkende bedrijven en bedrijven in de olie-industrie.



Bijlage 7: Doelstellingen en wijze van meten OD NHN

Tabel 6.2 Doelstellingen van de OD NHN

Thema	Doel	Indicator	Monitoring
Aanvragen en melden	Kwalitatief en snel beoordeelde omgevingsvergunningaanvragen, meldingen en overige aanvragen.	% binnen de gestelde termijnen waarderingscijfer deelnemers voor kwaliteit	De monitoring geschiedt door; 1) Een jaarlijkse steekproef (10% van de aanvragen/meldingen) om zorgvuldigheid en efficiënte werkwijze te meten 6 2) Een representatieve enquêtering van initiatiefnemers (duidelijk en naleefbaar), medewerkers (handhaafbaar) en deelnemers (kwaliteit).
Omgevingsvergunningen	Alle afgegeven omgevingsvergunningen (taakveld milieu) zijn actueel.	% actuele omgevingsvergunningen (taakveld milieu)	De monitoring geschiedt door een jaarlijkse beoordeling van de overzichtslijst
Aanvraag maatregel	Door flexibiliteit initiatiefnemers in staat stellen innoverende maatregelen te ontwikkelen.	% toename aantal gelijkwaardige maatregelen	De monitoring geschiedt door jaarlijkse aantallen inzichtelijk te maken en te voorzien in een beschrijving van de toegelaten maatwerkvoorschriften en toegepaste flexibiliteit.
Maatwerkvoorschriften	Doeltreffend toepassen van wet- en regelgeving voor een hoog beschermingsniveau van het leefmilieu	% doeltreffende maatwerkvoorschriften	Monitoring vindt plaats via waardenvergelijking, ook doeltreffendheid wordt daarin betrokken
Preventie	Verbeteren van het spontane naleefgedrag.	% afname overtredingen	De monitoring geschiedt jaarlijks door representatieve enquêtering van initiatiefnemers en medewerkers
Toezicht	Actueel overzicht van verbodsovertredingen en met elkaar in verband brengen van initiatieven en het toezicht op de totale kwaliteit	% afname overtredingen; % gevallen waarbij men voldoet bij eerste controle.	jaarlijkse beoordeling van de overzichtslijst c.q. databestand.
Ketentoezicht	Optimale samenwerking in het ketentoezicht	% toename ingerichte werkprocessen;	Jaarlijkse evaluatie van de samenwerking in de het ketentoezicht, uitgevoerd samen met de ketenpartners
Opleggen sancties	Sanctionering op een open, uniforme en voortvarende wijze	% afname periode dat gesanctioneerde situatie voortduurt; Aantallen en typen sancties	De monitoring vindt plaats door continue analyse van de overzichtslijst (het databestand) en geschiedt door een jaarlijkse steekproef van 10% van de sancties.
Klachten	Adequate en efficiënte afhandeling.	binnen de gestelde termijnen; waarderingscijfer indiener	De monitoring geschiedt door jaarlijkse steekproeven en door representatieve enquêtering van indieners.

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl